UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKAV KOŠICIACH
FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY

Teória a prax verejnej správy

Recenzovaný zborník príspevkov
z 11. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov
12. február 2026

KOŠICE 2026

TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY
Recenzovaný zborník príspevkov z 11. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov, ktorá sa uskutočnila dňa 12. februára 2026 (online prostredníctvom MS Teams).

ZOSTAVOVATELIA:
doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
JUDr. Martina Kantorová, PhD.
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Mgr. Tomáš Štuller
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
PhDr. Richard Vejo
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

ODBORNÍ GARANTI KONFERENCIE:
doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.
prof. Dr. Ivan Halász, Ph.D.
Dr.h.c. prof. Ing. Pavel Nečas, PhD., MBA
doc. Ing. Anna Čepelová, PhD. univerzitná profesorka

ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCIE:
Mgr. Tomáš Štuller
PhDr. Richard Vejo
Mgr. Vadym Pryimachuk
Mgr. Natália Melegová
Mgr. Lenka Jakubócová
Mgr. Michaela Krajčírová

RECENZENTI:
doc. PhDr. Richard Geffert, Ph.D.
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
PhDr. Darina Koreňová, PhD. univ. doc.
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
doc. Ing. Peter Gallo, PhD.
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
doc. JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.
Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Publikácia je vydaná Univerzitou Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach na základe licencie Creative Commons (CC) CC BY-NC-SA Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 Licencia umožňuje dielo voľne zdieľať a upravovať len s uvedením autora, bez komerčného použitia a za podmienky, že všetky odvodené diela budú šírené pod rovnakou licenciou.

Za odbornú a jazykovú stránku publikácie zodpovedajú autori.

Dielo bolo vytvorené na Univerzite Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulte verejnej správy.

Dostupné od: 29.9.2026
Umiestnenie: www.unibook.upjs.sk

DOI: https://doi.org/10.33542/TAP-0550-4
ISBN 978-80-574-0550-4 (e-publikácia)

Predhovor

Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach dňa 12. februára 2026 zorganizovala už v poradí 11. ročník medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov pod názvom „**Teória a prax verejnej správy**“. Prostredníctvom medzinárodnej vedeckej konferencie dáva Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach každoročne príležitosť doktorandom a mladým vedeckým pracovníkom, aby v priateľskej atmosfére zdieľali a konfrontovali svoje poznatky, skúsenosti, zistenia a námety s kolegami nielen zo Slovenskej republiky, ale i zo zahraničia.

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

Súčasťou recenzovaného zborníka príspevkov z 11. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov je 58 príspevkov doktorandov zo Slovenskej republiky, Maďarska či Poľska. Študenti doktorandských študijných programov preukázali svoju odbornosť, ktorú deklarujú kvalitou vedeckého spracovania svojich príspevkov.

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

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

dekan

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

OBSAH

STOROČIE VÝVOJA A ÚSTUPOV: STRUČNÝ PREHĽAD HISTÓRIE POJMU SPRÁVNA ZMLUVA V MAĎARSKOM PRÁVNOM SYSTÉME 11

Ferenc CSIBOR *11*

DISCRETIONARY ASSESSMENT OF DOCTRINAL PRINCIPLES IN THE PROCESS OF REGISTERING CHURCHES OR OTHER RELIGIOUS 20

Juliusz MROZIŃSKI *20*

VPLYV SOVIETSKEHO DEDIČSTVA NA SYSTÉM MOCI V AZERBAJDŽANE PO ROKU 1991 PROSTREDNÍCTVOM RANÝCH PRÁVNYCH AKTOV 31

Maria Beata JAGODZIŃSKA *31*

ORGÁNY ČINNÉ V TRESTNOM KONANÍ V SYSTÉME ORGÁNOV PRÁVNEJ OCHRANY POĽSKEJ REPUBLIKY 38

Tomasz BOJANOWSKI *38*

POROVNANIE SPôSOBOV IMPLEMENTOVANIA KRITÉRIÍ ZELENÉHO VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA V KRAJINÁCH V4 48

Andrea ONDRIŠEKOVÁ *48*

PRÁVNA ÚPRAVA ZNALECKEJ ČINNOSTI A JEJ APLIKÁCIA V KONTEXTE OCHRANY PRED KYBERNETICKÝMI HROZBAMI 58

Andrej RALBOVSKÝ *58*

LEGITÍMNOSŤ POUŽITIA DÔKAZOV V DAŇOVÝCH KONTROLÁCH ZÍSKANÝCH Z ADMINISTRATÍVNYCH SPISOV INÝCH DAŇOVÝCH SUBJEKTOV VERZUS PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES 66

Aneta KOLLMAN STEINHÜBLOVÁ *66*

POPLATOK ZA MIMORIADNE ROZSIAHLE VYHĽADÁVANIE INFORMÁCIÍ: PROTIÚSTAVNÝ INŠTITÚT V SLOVENSKEJ REPUBLIKE VS. ZAUŽÍVANÝ MECHANIZMUS V ČESKEJ REPUBLIKE 74

Anna KUČEROVÁ *74*

PRÁVNA OCHRANA MALOLETÝCH V MEDIÁLNOM PRIESTORE - VYBRANÉ OTÁZKY 82

Denis ALI *82*

FIKCIA SÚHLASU V STAVEBNOM ZÁKONE 92

Dominika KYSEĽOVÁ *92*

SUBJEKTÍVNE A OBJEKTÍVNE LEHOTY NA ZAČATIE SPRÁVNEHO KONANIA V OBLASTI STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE 103

Dominika NOSKOVIČOVÁ *103*

POSTAVENIE KATASTRA NEHNUTEĽNOSTÍ PRI OCHRANE PREDKUPNÉHO PRÁVA 111

Júlia KRAJČÍROVÁ *111*

POSTAVENIE A KOMPETENCIE ŽANDÁRSKEHO ZBORU PODĽA ZÁKONA Č. 150/2025 Z. Z. V RÁMCI OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA 120

Filip BOSÁK *120*

PRÁVNA REGULÁCIA LOBINGU V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A JEJ KOMPARÁCIA S VYBRANÝMI EURÓPSKYMI MODELMI 128

Zuzana KAKAŠČÍKOVÁ *128*

KOMPETENCIE A ÚLOHY SAMOSPRÁVY OBCE V PODMIENKACH ÚZEMNEJ FRAGMENTÁCIE SLOVENSKA 138

Adrián DZUBINA *138*

FINANČNÁ DECENTRALIZÁCIA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY NA UKRAJINE: PRÁVNE ZÁKLADY, ROZPOČTOVÉ MECHANIZMY A ÚLOHA TERITORIÁLNYCH KOMUNÍT 147

Vadym PRYIMACHUK *147*

DPH A OBCE PODĽA ČL. 13 SMERNICE O DPH: KEDY JE OBEC „VEREJNÁ MOC“ A KEDY PODNIKATEĽ? 159

Ľubomír LAJČÁK *159*

KORUPČNÉ A KLIENTELISTICKÉ RIZIKÁ PRI ZARAĎOVANÍ UCHÁDZAČOV DO MENŠÍCH OBECNÝCH SLUŽIEB 166

Alexander PEZLAR *166*

PRÁVNE PREKÁŽKY A MOŽNOSTI INTEGRÁCIE AUSTRÁLIE DO ZRDUŽENIA ASEAN 177

Iryna TALIIAN *177*

VÝZVY ALGORITMICKEJ ZODPOVEDNOSTI: TRANSPARENTNOSŤ A PROBLÉM „BLACK-BOX“ V MODERNEJ VEREJNEJ SPRÁVE 193

Silvia KARAFFOVÁ *193*

GENÉZA LEGISLATÍVNYCH ZMIEN OBECNEJ POLÍCIE 204

Natália MELEGOVÁ, Lucia PAVLIKOVÁ 204

INŠTITUCIONÁLNE A KOMPETENČNÉ ZABEZPEČENIE ŠTÁTNEHO PROTOKOLU V PODMIENKACH VEREJNEJ SPRÁVY SR 215

Patrik HAJDU 215

SAMOSPRÁVY AKO KĽÚČOVÉ STABILIZAČNÉ PILIERE DEMOKRACIE A ICH VPLYV NA TRVALO UDRŽATEĽNÝ ROZVOJ REGIÓNOV 228

Peter Mórocz 228

DOŽIVOTNÍ ZÁKAZ ČINNOSTI 234

Radek FABIAN 234

PRÁVNA ISTOTA A PRÁVNA ÚPRAVA SPRÁVNEHO TRESTANIA V POMEROCH SLOVENSKEJ REPUBLIKY 244

Samuel ŠIPOŠ 244

Požiadavky a odporúčania práva Európskej únie pri využívaní umelej inteligencie vo verejnej správe 253

Silvia TATARKOVÁ 253

EFEKTIVITA POSTIHU MACHINÁCIÍ PRI VEREJNOM OBSTARÁVANÍ 263

Simona TÓTH 263

LEGISLATÍVNE VÁKUUM VS. APLIKAČNÁ PRAX: VÝZVY PRÁVNEJ REGULÁCIE PARKOVANIA V PODMIENKACH SLOVENSKÝCH SAMOSPRÁV 273

Laura PAZIČOVÁ a Stanislava SOPKOVÁ 273

KAMEROVÉ SYSTÉMY AKO NÁSTROJ BEZPEČNOSTI A ICH SÚLAD S OCHRANOU OSOBNÝCH ÚDAJOV 285

Zuzana KRAJČOVIČOVÁ 285

EURÓPSKA ZELENÁ DOHODA V MEDZINÁRODNOM PRÁVE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA 295

Zuzana MICHALKOVÁ 295

VEREJNÁ SPRÁVA AKO AKTÉR ROZVOJA ALTERNATÍVNEHO FINANCOVANIA MSP NA SLOVENSKU 311

František VRÁB 311

NEW PUBLIC MANAGEMENT V PROCESE REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE 319

Dana VARGOVÁ *319*

PODNIKATEĽSKÉ UNIVERZITY AKO CESTA K UZAVRETIU EURÓPSKEJ INOVAČNEJ MEDZERY 329

Dominika PAVLÍKOVÁ a Peter DŽUPKA *329*

Závislosť od predchádzajúceho vývoja v energetických politikách V4: Štrukturálne obmedzenia a vládny priestor na manévre (2004 – 2020) 342

Szintia TAMÁS *342*

IMPORTANCE OF AGRO-CLUSTERS IN RURAL DEVELOPMENT 349

Zsuzsanna KOVÁCS *349*

MALÉ A STREDNÉ PODNIKY AKO POSKYTOVATELIA REGIONÁLNYCH OPEN DATA: PREPOJENIE LCA, ESG A UDRŽATEĽNÉHO ROZVOJA REGIÓNOV 357

Laura MIHÁLIKOVÁ a Denisa MALÁ *357*

MEDZIOBECNÁ SPOLUPRÁCA V KONTEXTE BUCHANANOVEJ DECENTRALIZAČNEJ TEORÉMY 367

Lili ONDREJKOVIČ, Nikoleta JAKUŠ MUTHOVÁ a Beáta MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ. 367

KOMPARATÍVNA ANALÝZA PROBLEMATIKY BEZDOMOVECTVA VO FÍNSKU A NA SLOVENSKU 382

Ivana LEHOTAY PANDOVÁ *382*

NOVÉ PRÍNOSY OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI V KONTEXTE VYBRANÝCH MODERNÝCH KONCEPTOV ROZVOJA MIEST A REGIÓNOV 400

Margaréta ŠVOŇAVCOVÁ *400*

OPTIMALIZÁCIA KOMUNIKÁCIE ENVIRONMENTÁLNYCH TÉM VEREJNOU SPRÁVOU: NEUROMARKETINGOVÁ IDENTIFIKÁCIA VZORCOV SPRÁVANIA V KONTEXTE CIRKULÁRNEJ EKONOMIKY 410

Marianna VRÁBOVÁ *410*

FINANCOVANIE INTEGROVANÝCH ÚZEMNÝCH INVESTÍCIÍ V BANSKOBYSTRICKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI 419

Dominika CABANOVÁ *419*

ÚLOHA SAMOSPRÁVY PRI ROZVOJI KLASTROV V KONTEXTE PODPORY REGIONÁLNEJ KONKURENCIESCHOPNOSTI 429

Monika HANČÁROVÁ *429*

OTVORENÉ DÁTA AKO SMART NÁSTROJ PRE POSILNENIE STRATEGICKÉHO PLÁNOVANIA ROZVOJA BIOSFÉRICKÝCH REZERVÁCIÍ 441

Mária REHÁKOVÁ *441*

STRATEGICKÁ ADAPTÁCIA MANAŽMENTU VO VEREJNOM SEKTORE KRAJÍN V4 V PODMIENKACH GLOBALIZÁCIE 452

Nikola ŽUREKOVÁ *452*

ESG VO VEREJNOM SEKTORE 461

Sabina RÝZKOVÁ *461*

VÝVOJ EKONOMIKY SLOVENSKEJ REPUBLIKY AKO DETERMINANT ŽIVOTNEJ ÚROVNE OBYVATEĽSTVA 471

Richard VEJO *471*

PARTICIPATÍVNE ROZPOČTOVANIE V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY: KONCEPT, VÝVOJ A SÚČASNÉ VYUŽITIE 486

Tomáš ŠTULLER *486*

DIGITÁLNA TRANSFORMÁCIA Ď&ALŠIEHO VZDELÁVANIA VO VEREJNEJ SLUŽBE V MAĎARSKU: PRÍPAD MODELU DIGITÁLNEHO VZDELÁVANIA LUDOVIKA 499

Balázs KLOTZ *499*

MANAŽMENT IMPLEMENTÁCIE ENVIRONMENTÁLNYCH ZÁVÄZKOV EURÓPSKEJ ÚNIE V LEGISLATÍVNOM RÁMCI SLOVENSKEJ REPUBLIKY 509

Adam KRAVEC a Martin ROVŇÁK *509*

PARTICIPÁCIA AKO FORMA RIEŠENIA SOCIÁLNYCH PROBLÉMOV: PRÍPAD JEDNEJ OBCE 519

Andrea LELOVICS *519*

MODERNÁ ETIKETA OBLIEKANIA AKO NÁSTROJ NEVERBÁLNEJ KOMUNIKÁCIE VO VEREJNOM SEKTORE 528

Laura HATOKOVÁ *528*

CORRUPTION AND DEMOCRATIC RESILIENCE: CHALLENGES FOR PUBLIC GOVERNANC 536

Marianna DR. SZABÓNÉ DR. GÁL *536*

INTEGROVANÝ MANAŽMENT VODNÝCH ZDROJOV AKO VÝZVA PRE VEREJNÚ SPRÁVU 544

Kristína LABUDOVÁ *544*

MEDIÁLNY OBRAZ ŽIEN V SLOVENSKEJ POLITIKE SO ZAMERANÍM NA RODOVÉ STEREOTYPY 554

Michaela NOVÁKOVÁ *554*

PERSONÁL AKO STRATEGICKÉ AKTÍVUM KVALITY VO VEREJNEJ SPRÁVE: INDIKÁTORY, TRENDY A PERSPEKTÍVY 563

Zuzana SZATTLEROVÁ *563*

AGE MANAŽMENT AKO NÁSTROJ SOCIÁLNEJ SPRAVODLIVOSTI V KONTEXTE DÔCHODKOVÉHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY 573

Michaela KRAJČÍROVÁ *573*

STOROČIE VÝVOJA A ÚSTUPOV: STRUČNÝ PREHĽAD HISTÓRIE POJMU SPRÁVNA ZMLUVA V MAĎARSKOM PRÁVNOM SYSTÉME

A CENTURY OF DEVELOPMENTS AND STEP-BACKS: A BRIEF OVERVIEW OF THE HISTORY OF THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE CONTRACT IN THE HUNGARIAN LEGAL SYSTEM

Ferenc CSIBOR

Abstract

In the Hungarian legal system, there are still several questions and uncertainties regarding the interpretation of the administrative contract or public contract. A key issue is the placement of such contracts between public and private law originating in the continental legal tradition. As a result, the focus of the study will be the history of the concept of administrative contacts in the Hungarian legal system. For this the research mainly focused on the relevant Hungarian legal scholarship of civil law and public law. The main milestones will consist of the end of the 19th century, the 1940s, around the end of the 1960s and the beginning of the 1970s, later the early 2000s and the latter part of the 2010s. These moments in Hungarian legal history all mark turning points, when great changes took place in how the legal scholarship treated the contractual relations of the state and public administration. The way the discourse surrounding administrative contracts or public contracts changed during the different eras of development of the Hungarian legal system serves as a great illustration of how law and legal scholarship are constantly attempting to adapt and understand changes in the wider society.

Key words: *administrative contract, public contract, legal history, civil law, administrative law*

Introduction

It is becoming increasingly common for the state and public administration to utilise different contracts in order to fulfill its role and deal with the increasingly complex issues of the modern world, such as the protection of the environment (Cummyn, 2006). This phenomenon can be understood through the expression of „contractualisation“ that encapsulates this move towards the utilistaion of contracts in public administration (Hodge, 2006). Due to the fact, that the contract as a legal institution originally developed as a core part of civil law, its more prevalent role in public

administration can lead to several difficulties and uncertainties relating to the interpretation of such contracts. A good example of such difficulties is how in the Hungarian legal scholarship there are many debates about the legal nature of the contracts of public administration (Dúl, 2025). Amongst many questions, there are diverging opinions in the related scholarship about the proper terminology for describing such contracts. Amongst the contending expressions there is the administrative contract (*„közigazgatási szerződés"*), public contract (*„közszerződés"*), and public law contract (*„közjogi szerződés"*) (Papp, 2019).

In order to gain a deeper understanding of the role contractual legal relationships play in the Hungarian public administration, this study aims to outline the most important changes of this legal concept in the relevant legal scholarship of the past century. This overview has the potential to provide important insights into how the role of the Hungarian state and public administration changed and how the wider legal scholarship reacted to such changes. These insights could provide imporant aid in articulating answers to the challenges faced by the state in the modern world. Even though the study focuses on Hungarian legal history and scholarship, the findings could be applicable to other countries. The results could be especially relevant to Slovak legal literature, due to the similarities in the recent history of the two nations, such as the establishment of a communist regime after World War II and the changing of regimes in the 1990s that brought itself challenges faced by the modern democratic public administration system.

1 Before the second world war

The first period examined starts from the last decades of the 19th century leading up to the 1940s. The reason for starting the research at the end of the 19th century and not later is that the earliest comprehensive work of legal scholarship on administrative law date from this period. Therefore, it is an important research question, whether the concept of contractual legal relationships unique to the functioning of public administration has already appeared in this time period. The end of the 1940s and the beginning of the 1950s brought with it the establishment of a new communist regime in Hungary, that fundamentally changed the constitutional order and the functioning of public administration. Because of this the following time period needs to be treated as a separate system, in order to see how the role of contracts in the functioning of the state changed in this new era.

1.1 Lack of prevalence at the end of the 19th century and beginning of the 20th century

Some monographies focusing on administrative law from the turn of the century lack any mention of a contractual legal relationship unique to public administration (Csiky, 1888; Jászi, 1907). It should be noted, that the comprehensive legal lexicon consisting of six books released at the very end of the 1890s does not mention either the administrative contract, public contract or public law

contract (Márkus, 1907). In the other group of sources from this period there is mention of contracts, that by nature are unique to public administration or the state. A key difference between these mentions, and how the concept of contractual legal relationships in the functioning of the state is treated today, is that these historic sources predominantly used the concept of contracting to explain what modern legal scholarship understands as international treaties.

The first example of this international understanding of the administration's contracts comes from the book of *István Kiss*, who used the expression state-law diplomatic contracts (*"államjogi okleveles szerződések*"). He explained that such contracts are the ones between the Hungarian king and the nation, between the Hungarian nation and other countries belonging to the Monarchy and between the king and countries outside the Monarchy (Kiss, 1886). A slightly different approach can be found in the work of *Pál Kovács*, who used the label of public law contracts, that today is utilized to describe the contractual legal relationships relating to the functioning of public administration by some authors. *Kovács* also created three subcategories for these contracts: between the Hungarian nation and the king, between the Hungarian state and foreign states and between the Hungarian state and its individual parts (Kovács, 1887).

Based on these findings two key conclusions can be made about this part of Hungarian legal history. The first is that in this period the role of unique contractual legal relationships did not have prominence in the functioning of the Hungarian public administration. Because of this, legal researchers did not see it as necessary to include such contracts in their works about administrative law. The second is that the question of contracting and contractual legal relationships in connection with the functioning of the state was predominantly understood through international law and constitutional law, not as a part of administrative law.

1.2. Changes in the years leading up to the end of the 1940s

In the following period of Hungarian legal history there were some key developments in the scholarship dealing with the contractual legal relationships of public administration. First amongst these is the seminar work of *Zoltán Magyary* simply titled Hungarian Public Administration (*Magyar közigazgatás*). *Magyary* is widely regarded as one of the most influential figures of Hungarian administrative science and literature from the first half of the 20th century, and his above-mentioned work wholly encompasses his understanding of public administration. In it he defines the administrative contract as an agreement between two administrative bodies, whose subject matter is related to public administration (Magyary, 1942).

It was not only *Magyary*, who wrote about administrative contracts, but also one of his students, *József Valló.* In his study dedicated to the French principle of *service public* there are two key points related to the contractual legal relationships of public administration. First, he stressed that

the Hungarian legal system lacks the concept of administrative contract. Second, the study contains an in-depth explanation and examination of the French theory of *contrat administrative*, encompassing its development, distinctions from civil law contracts and most important characteristics (Valló, 1940). Additionally it should be mentioned that from this era a shorter study was published that focused on the presentation of a particular court case, in which the Hungarian Curia ruled that the financial assistance provided by the state through a contract belongs entirely to administrative law (Beck, 1938).

The fact that multiple authors specifically mentioned the concept of public administration functioning through contracts shows that as time passed, contractual legal relationships became more and more prevalent in both the functioning of the Hungarian state and in the legal research. This could be connected to the tendency that the state started to take a more proactive role.

2 Changes in the legal scholarship during the communist era

After some years of the end of World War II. a new communist style one party regime was established in Hungary. This came with a reinterpretation of the role of the state Because of this, it is of key importance to properly assess what effects these changes had on functioning of contracts in public administration.

2.1 Step-back after the establishment of the new regime

After the establishment of the new regime in the 1950s and most of the 1960s we can clearly observe a significant decline in the scholarship relating to the contracts of public administration. There are no specific studies or larger books that focus on this topic from the era. Additionally, the topic is quite absent from the many textbooks of administrative law written for legal higher education (Szatmári & Mártonffy, 1949; Erdei et al., 1954). These sources do not mention the concept of the administrative contract neither as a separate chapter, nor as relating to other acts of administration.

An exemption of this rule is the textbook edited by *Molnár Tibor* that specifically mentions that administrative organs might enter into contracts in relation to fulfilling their duties. However, it is stressed that these are strictly civil law contracts, such as renting an immovable property (Szamel, 1953). From this it can be concluded that the establishment of the new regime broke the previously explained trend of contractual legal relationships becoming more and more prevalent in the functioning of public administration. This could indicate that in the earlier parts of the communist regime government returned to its more typical functioning with one-sided legal acts.

2.2 Rediscovery of the contracts of public administration

Starting from the end of the 1960s more and more attention was given to how different contractual legal relationships appear and function in public administration. The first author we must highlight was *Antal Ádám* who wrote several important studies on the topic. In these studies, he first raised the question of the legal nature of the contracts made by administrative bodies (Ádám, 1968), examined how local councils (that replaced local government when the new regime was established) utilized different agreements and contracts in their day-to-day operations (Ádám, 1969a), and emphasized the increasingly prevalent role contracts had in regional coordination (Ádám, 1969b).

Another important author from this era was *Attila Harmathy*, whose monography on the contracts of public administration is still regarded was one of the fundamental works of Hungarian legal scholarship on this subject (Harmathy, 1983). This book contained an in-depth exploration of administrative contracts in France, Germany and the Soviet Union, with an assessment of the Hungarian situation. Additional authors also published studies related to the topic of the administration's contracts. These included an examination of how contractual legal relationships could be used to enhance economic management (Sárközy, 1983), and an overview of the legal scholarship available at the time (Szamel, 1984).

The drastically increased focus on the contractual legal relationships of public administration shows the fundamental changes in legal research and the functioning of the state. The increased prevalence in the legal scholarship shows that researchers became more open to the concept of utilizing contracts in the functioning of the state. Additionally, the fact that some works deal with the practical concerns of contracts relating to public administration illustrates that contracting itself became a more established practice.

3 After the change of regime

The end of the 1980s brought with it the establishment of a democratic political system in Hungary. This fundamentally changed the role the state played, in addition to the new situation economic reality resulting from the free market system. In a similar way to the establishment of the communist regime at the end of the 1940s, once again in the 1990s there is a lack of works dealing with the issues of the role contracts play in public administration. A possible explanation for this could be that the adaptation of the previous administrative practices to the new social and economic environment was particularly challenging, which led to falling back on the more traditional legal institutions of administrative law.

3.1 Renewed interest following another step-back

With the beginning of the new millennium the Hungarian legal scholarship once again started to focus more and more on the uses of contracts in public administration. First it is important to mention the influential study of two authors, *Miklós Molnár* and *Margaret M. Tabler*, that gave a comprehensive theoretical framework for understanding administrative contracts (Molnár & Margaret, 2000). Other authors followed with their own studies, each of which attempted to give an encompassing definition of this particular category of contracts (depending on the author titled administrative contracts, public contracts or public law contracts) with additional attention given to categorizing already existing contracts into this framework. Amongst such authors we can count *Antal Ádám* (continuing his previously mentioned work) (Ádám, 2004)*, Ferenc Petrik* (Petrik, 2005)*,* and *Tamás Horváth M* (Horváth, 2005)*.*

The increased focus on creating a coherent concept that encompasses the different contracts of public administration shows that after the new political, economic and social system settled in the state became increasing present in contractual legal relationships. In the legal scholarship the unique nature of such contracts was established, and the focus moved towards properly understanding this unique nature.

4 Under the new Fundamental Law

To this day the final drastic change in the Hungarian constitutional system came in 2011 in the form of the adoption of the new constitution, titled The Fundamental Law of Hungary, that came into force in 2012. This was followed by the adoption replacement of many important laws with new ones, including the Criminal Code (in 2012.), Civil Code (in 2013.), Code of Civil Procedure (in 2016.), Code of Criminal Procedure (in 2017.). These changes also had a great effect on public administration, illustrated by the adoption of the Code of General Administrative Procedure in 2016. and Code of Administrative Court Procedure in 2017.

Once again, some time had to pass before the more profound reactions to the new functioning of the state and public administration arrived in the legal literature. Using the previously mentioned works that focused on creating the coherent concept of administrative contracts as a basis, the newest studies while still deal with the issues relating to the very concept of these contracts, attempt to move beyond these basic questions and examine the more abstract matters of the contracts of public administration. Notable authors from this era include *Tekla Papp* (Papp, 2018)*, Marianna Nagy* (Nagy, 2022)*, and Tamás Horváth M.* (who similarly to *Antal Ádám* continued his work from the previous era) (Horváth, 2023).

It is important to note that even though once again there was a period after the establishment of the new constitutional regime when the contractual legal relationships of public administration did not receive much attention, when the legal scholarship started to pay attention to these contracts again, there was a conscious effort to move beyond the results and findings of previous authors. This clearly illustrates that in the contemporary Hungarian legal scholarship there is a strong drive towards answering the questions that arise when the state and its institutions enter into contractual legal relationships. This drive could eventually lead to the development of a complete and closed system for the understanding of the contracts of administration in the Hungarian legal system.

Conclusion

The overview of the concept of the administrative contract in the Hungarian legal scholarship showcases how public administration and its science needs a certain amount of time in order to properly adapt to drastic changes in the legal and social order. Starting from the establishment of the communist regime in the 1940s, and followed with the changing of the regime at the end of the 1980s, and later followed with the adoption of The Fundamental Law of Hungary, each great change in the constitutional order of Hungary resulted in a drastic decrease of works dealing with the issues of the contractual legal relationships of public administration. After every such period however, there came a rise in legal scholarship dealing with the topic. This illustrates that following great changes to the constitutional system of Hungary, the administration first mainly relied on more traditional methods of functioning, primarily through one-sided legal acts. Later after some adaptation however, contractual legal relations became more and more prevalent, sparking an increased interest in the legal scholarship. From this, it can be concluded that while still adapting to a new situation, the administration is less capable of utilizing unique legal solutions, but after the adaptation is complete, it will embrace such solutions.

List of bibliographic references

Ádám, A. 1968. Az államjogi és az államigazgatási jogi szerződések problémáiról. In: Jogtudományi Közlöny, vol. 23, 1968, no. 3, p. 121-129. ISSN 0021-7166

Ádám, A. 1969a Megállapodások a tanácsi szervek munkájában. In: Állam és Igazgatás, vol. 19, 1969, no. 8, p. 716-715. ISSN 0865-736x

Ádám, A. 1969b A területi koordináció főbb vonásai és problémái. In: Állam és Igazgatás, vol. 19, 1969, no. 7, p. 577-588. ISSN 0865-736x

Ádám, A. 2004. A közjogi szerződésekről. In: Jura, vol. 10, 2004, no. 1, p. 5-17. ISSN 1218-0793

Beck S. 1938. Szerződés, mint közigazgatási jogviszony. In: Polgári Jog Közgazdaság és Pénzügy, vol. 14, 1938, no. 5, p. 250-252.

Boér E. 1908. Magyar közigazgatási jog általános rész. Kolozsvár: Stiel Nyomda.

Cumyn, M. 2006. La contractualisation de l'action publique: contrat juridique ou contrat social. In: Cahiers de Droit, vol. 47. 2016, no. 4, p. 677-702. https://doi.org/10.7202/043908ar

Csiky K. 1888. A magyar állam közigazgatási joga – kézikönyv a joghallgatók és szigorlók használatára: második kötet: A közigazgatási jog anyagi része. Budapest: Pallas.

Dúl J. 2025. Barangolás a magánjog és a közjog határán: a vagyonkezelési szerződés. In: Magyar Jog, vol. 72, 2025, no. 12, p. 754-757. p. 756.

Erdei. J., Bíró. D., Riesz, M., Toldi, F. 1954. A magyar államigazgatási jog alapjai – különös rész: pénzügyi alapismeretek. Budapest: Jogi Kiadó.

Harmathy, A. 1983. Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás. Budapest: Akadémmiai Kiadó. ISBN 963-05-3185-2

Hodge, G. 2006. Public private partnerships and legitimacy. In: University of New South Wales Law Journal, vol. 29, 2006, no. 3, p. 318-327. https://ssrn.com/abstract=1072363

Horváth, M. T. 2005. A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója. In: Magyar Közigazgatás, vol. 16, 2005, no. 3, p. 142-147. ISSN 0865-736x

Horváth, M. T. 2023. Boncasztalon – a közszerződési jogviszonyok organikus kapcsolati egységei. In: Jogtudományi Közlöny, vol. 78, 2023, no. 10, p. 454-462. ISSN 0021-7166

Jászi V. 1907. A magyar közigazgatási jog alapvonalai. Debrecen: Hegedűs és Sándor.

Kiss I. 1886. Magyar közjog – magyar államjog: harmadik kiadás. Eger: Érsek-lyceumi könyvnyomda.

Kovács Pál 1887. Magyar Közigazgatási jog. Jogtanulók, államvizsgák-, szigorlatok- és ügyvédi vizsgákra készülők, valamint közigazgatási tisztviselők használatára: második kiadás. Kecskemét: Scheiber.

Márkus D. 1907. Magyar jogi lexikon. Budapest: Pallas.

Magyary Z. 1942. Magyar közigazgatás, a közigazgatás szerepe a XX. század államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Budapest: Királyi magyar egyetemi nyomda.

Molnár, M., Margaret, M. T. 2000. Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. In: Magyar Közigazgatás, vol. 11, 2000, no. 10, p. 597-610. ISSN 0865-736x

Nagy, M. 2022. Szerződés a közigazgatási jogban. In: Jogtudományi Közlöny, vol. 77, 2022, no. 4, p. 137-146. ISSN : 0021-7166

Papp, T. 2018. A közigazgatási szerződés egy magánjogász szemszögéből. In: Jogtudományi Közlöny, vol. 73, 2018, no. 7-8, p. 313-323. ISSN 0021-7166

Papp, T. 2019. Atipikus szerződések. Budapest: HVG-ORAC. ISBN 978-963-258-462-1

Petrik F. 2005. Közszerződés a közjog és a polgári jog határán. In: Gazdaság és Jog, vol. 10, 2005, no. 11, p. 3-8. ISSN 1217-2464

Sárközy, T. 1983. Az állam gazdaságirányítási szervezetének fejlesztése különös tekintettel az állam tulajdonosi funkcióinak gyakorlására az államigazgatási szervek és a vállalatok között. In: A közigazgatás fejlesztése A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata, vol. 1, 1983, no. 1, p. 1-127. ISSN 0133-2643

Szamel, L. 1953. Az államigazgatás aktusai. In: Molnár, T. (ed.): A magyar államigazgatási jog alapjai – Általános rész. Budapest: Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó. p. 224-230.

Szamel, L. 1984. Az államigazgatási szerződés. In: Állam és Igazgatás, vol. 34, 1984, no. 6, p. 522-541. ISSN 0865-736x

Szatmári L., Mártonffy, K. 1949. A magyar közigazgatási jog vázlata. Budapest: Mefesz.

Valló J. 1940. A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet.

Contact address

Ferenc Csibor
Ludovika University of Public Service
H-1083 Budapest, 2 Ludovika tér
email: csibor.ferenc@uni-nke.uhu

DISCRETIONARY ASSESSMENT OF DOCTRINAL PRINCIPLES IN THE PROCESS OF REGISTERING CHURCHES OR OTHER RELIGIOUS ASSOCIATIONS IN POLAND: THE CASE OF THE REFORMED CATHOLIC CHURCH

Juliusz MROZIŃSKI

Abstract

The article examines the attempted invalidation of the Reformed Catholic Church's registration in Poland as a case study in the limits of administrative discretion and the constitutional protection of doctrinal autonomy of religious communities. Triggered by the Ministry of the Interior and Administration's nullification proceedings, initiated at the request of the Prosecutor General after it emerged that the Church solemnized same-sex religious marriages, the dispute centers on the interpretation of Article 18 of the Polish Constitution and the threshold of a „flagrant violation of law" required to annul a final administrative decision. Reconstructing the proceedings before the Regional Administrative Court in Warsaw and the Supreme Administrative Court, the article shows how the judiciary drew a strict line between purely religious matrimonial rites and civil marriage regulated by state law, emphasizing that RCC's understanding of marriage produces no effects in the civil-law sphere. The Supreme Administrative Court's judgment of 27 June 2024 is presented as a pivotal ruling which holds that disagreements over axiological or doctrinal concepts, such as marriage, cannot in themselves justify declaring an administrative act null and void. Situated within broader doctrinal debates on Article 18 and the legal status of same-sex unions, the analysis maps three competing strands of constitutional interpretation and their reflection in case law. The article argues that the decision strengthens state neutrality and religious pluralism, constrains the instrumental use of nullification powers against minority faiths, and sets an important precedent for future discussions on religious freedom and minority protection in Poland.

Key words: *Church recognition, Reformed Catholic Church, Administrative discretion, Confessional autonomy*

Introduction

The principle of freedom of conscience and religion forms part of the very core of the system of fundamental civil and political rights. As the "freedom of every person to worship God in his own

way," it was expressly invoked by Franklin D. Roosevelt himself in his famous address delivered before the United States Congress on 6 January 1941, thereby entering irrevocably – alongside freedom of speech and expression, freedom from want, and freedom from fear – into the canonical catalogue of the Four Great Freedoms. There can be no doubt that, understood in this manner, freedom of conscience and religion constituted one of the cornerstones of modern constitutionalism and of the universal system for the protection of human rights, inspiring the substance of the Universal Declaration of Human Rights. This text, however, is not concerned with the thirty-second President of the United States of America or his contribution to shaping the contemporary standard of human rights protection. Rather, it addresses an unexpected turn of events, whose victims narrowly included the faithful of the Reformed Catholic Church (RCC) in Poland in 2024, following an attempt by the state authorities – clearly dissatisfied with certain unexpected elements of the church's doctrine that are inconsistent with the assumptions of those in power – to invalidate the decision registering that Church in the official register of churches and other religious associations. The judicial challenge confronting the judges in this quintessentially difficult case required them to grapple with two critical questions: first, must a religious community's theological understanding of matrimony align with the constitutional conception of marriage as a prerequisite for that organization's inclusion in the official registry of churches and religious associations; and second, when adjudicating disputes involving the denial of registration to a religious body whose teachings accommodate same-sex unions, does an administrative court bear an obligation to submit an interpretive query to the Constitutional Court concerning the constitutional meaning of the term "marriage"?

When examined against the backdrop of existing case law, the Supreme Administrative Court's (SAC) judgment of June 27, 2024 (case II OSK 999/23) emerges as a decision carrying potentially profound implications for how the principle of freedom of conscience and religion is understood within Poland's legal framework. Its particular significance stems not merely from the subject matter at issue, but primarily from the judicial perspective adopted by the Court, which clearly delineated the boundary between permissible state interference in religious affairs and the constitutionally protected autonomy of faith communities. The Court's reasoning emphasized that interpretive disagreements concerning the meaning of normative or axiological concepts cannot, in and of themselves, provide legitimate grounds for invalidating an administrative act that establishes the legal existence of a religious association, particularly when such disagreements relate to matters of doctrine or religious practice. Equally important is the Court's explicit distinction between effects arising within the religious sphere and those generated in the realm of state law – a differentiation that indirectly reinforces the constitutional principle requiring public authorities to maintain neutrality regarding religious convictions. Viewed through this lens, the judgment under analysis may be read as a contribution to the broader discourse concerning the scope of state authority *vis-à-vis* religious

communities and the standards governing their protection under the prevailing model of church-state relations.

The following analysis was conducted using the formal-dogmatic method, the method of critical analysis of judicial decisions, and a critical analysis of the relevant literature.

1 Facts of the case

On December 6, 2016, RCC submitted its formal application seeking entry into the official register of churches and religious associations (*rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych*). After conducting an administrative examination of the application, the Minister of Internal Affairs and Administration (*Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji*, hereafter "the Minister") granted approval for RCC's registration through a decision issued on January 28, 2020. This administrative victory proved short-lived, however, as the Prosecutor General (*Prokurator Generalny*) – simultaneously serving in the capacity of Minister of Justice (*Minister Sprawiedliwości*) – mounted a challenge on July 17, 2020, filing a formal objection and demanding initiation of nullification proceedings against the registration decision. Responding to this intervention, the Minister reversed course and issued a new administrative ruling on September 15, 2020, which voided the earlier registration approval. This nullification was reinforced through a confirmatory ministerial decision rendered on December 4, 2020. Refusing to accept this administrative defeat, RCC launched judicial proceedings before the Regional Administrative Court in Warsaw (*Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie*), challenging the Minister's adverse determinations. In a significant vindication for the religious organization, the Court issued its judgment on October 13, 2022, striking down both the December 4, 2020 decision and the underlying September 15, 2020 ruling. This judicial triumph triggered cassation appeals to the Supreme Administrative Court (*Naczelny Sąd Administracyjny*) from both the Minister and a prosecutor representing the National Prosecutor's Office (an institution reporting directly to the Prosecutor General). Yet in a dramatic turn of events, following a shift in government and the accompanying personnel changes, the prosecutorial cassation was withdrawn on February 26, 2024.

The fundamental controversy in this litigation revolved around how RCC's theological texts defined the institution of marriage. As part of the administrative registration procedure, RCC furnished mandatory documentation entitled "Information on basic goals, sources and doctrinal principles, and religious rites" (*Informacja o podstawowych celach, źródłach i zasadach doktrynalnych oraz obrzędach religijnych*). Within this submission appeared the formulation: "Marriage is a covenant that two free persons enter into with each other for life." At the initial assessment stage, the Minister construed this language as harmonious with Polish legal requirements, particularly Article 18 of the Constitution of the Republic of Poland, which proclaims that "marriage

as a union between a man and a woman, family, motherhood, and parenthood are under the protection and care of the Republic of Poland." The situation took a dramatic turn following RCC's successful registration when evidence surfaced revealing that the church was solemnizing same-sex matrimonial ceremonies. This revelation emerged through various published materials featuring declarations from church officials. The Minister maintained that RCC's religious teachings and ceremonial practices construed marriage in a manner incompatible with Polish legal norms, which allegedly prohibit same-sex unions. According to the Minister's position, RCC's registration application incorporated elements that contradicted statutory provisions safeguarding public security and order, health, public morality, parental authority, and the fundamental rights and freedoms of others. Based on this analysis, the Minister concluded that the January 28, 2020 administrative act constituted a flagrant breach of Article 32(1)(3) read together with Article 34(1) of the Act on Guarantees of Freedom of Conscience and Religion, as well as §5(1)(5) and (6) of the applicable regulatory framework. The Regional Administrative Court in Warsaw rejected the Minister's reasoning, determining that the Minister's construction of Article 18 of the Constitution represented merely one among multiple plausible legal interpretations and could not legitimately support a declaration of nullity. The Court stressed that divergent legal interpretations or alternative understandings of statutory language cannot establish grounds for invalidating administrative determinations, as such differences fall short of constituting flagrant legal violations. SAC underscored a crucial distinction – matrimonial rites conducted by RCC generate no consequences under civil law and remain purely religious ceremonies. Polish statutory law provides that "a marriage is contracted when a man and a woman simultaneously present declare before a civil registrar that they are entering into a marital union, or when a man and woman contracting a marriage subject to the internal law of a church or other religious association declare in the presence of a clergyman their will to simultaneously contract a marriage subject to Polish law, and a civil registrar subsequently draws up a marriage certificate". The Court reasoned that RCC's utilization of terminology mirroring language found in the Constitution or the Family and Guardianship Code does not amount to a flagrant statutory breach, particularly given that acceptance of the "marriage" sacrament within RCC produces no civil law ramifications whatsoever.

In the final chapter of this legal saga, the Supreme Administrative Court issued its ruling on June 27, 2024, rejecting the Minister's cassation petition, bringing to a close the cassation proceedings initiated by the Prosecutor (whose appeal had been retracted), and directing the Minister to compensate RCC for cassation-related expenses totaling 240 PLN. The Supreme Administrative Court endorsed the lower court's analytical framework, affirming that the Minister possessed no legitimate foundation for determining that the challenged decision constituted a flagrant legal violation. It was emphasized that Article 18 of the Constitution does not bear a self-evident interpretation, and the Minister's viewpoint constituted simply one among several defensible legal

perspectives an insufficient basis for annulling the January 28, 2020 administrative determination. The Supreme Administrative Court deployed interpretive analysis of Article 18 of the Constitution, recognizing that this provision does not yield a single, self-evident meaning. This acknowledgment led to the conclusion that the Minister's position constituted merely one among multiple defensible legal grounds and therefore could not legitimately support invalidation of the initial registration determination. A pivotal element of the judicial reasoning centered on drawing a sharp line between religious matrimonial ceremonies and their consequences under civil law. The marriages solemnized by RCC, as the judgment emphasized, possessed an exclusively religious character and generated no juridical ramifications within Poland's civil legal framework. This differentiation proved decisive in confirming that religious liberty – particularly regarding how faith communities define doctrinal constructs like marriage – enjoys constitutional protection, so long as such practices do not attempt to modify or contradict the statutory regime governing civil matrimony. State authority to regulate civil marriage, according to this reasoning, does not encompass purely religious ceremonies that produce no civil legal effects.

The judicial analysis scrutinized the criterion of flagrant legal violation (*rażące naruszenie prawa*) as a necessary condition for nullifying administrative acts. Such a breach, as the judgment clarified, must represent an unmistakable and manifest contradiction with legal norms, ascertainable through direct legal analysis. Within this framework, competing interpretive approaches or divergent assessments of evidence were found insufficient to constitute flagrant violations, thus dismissing the proposition that alternative legal reasoning could warrant nullification. Temporal considerations proved equally significant: grounds for invalidation must have existed when the original administrative act was issued. Consequently, RCC's post-registration conduct – including the solemnization of same-sex unions – could not serve retrospectively as justification for voiding the registration. This methodology reflects a dedication to procedural stability and constraints on administrative power, preventing authorities from retroactively undoing finalized decisions based on subsequent events or shifting interpretations. When weighing conflicting constitutional principles, the judgment unmistakably elevated religious freedom and organizational autonomy above governmental interest in enforcing a uniform, constitutionally anchored conception of marriage. Religious bodies, according to this reasoning, possess entitlement to their own theological interpretations of matrimony, even when these diverge from the constitutional framework, provided such understandings do not pursue civil recognition or juridical force. The principle of legal certainty embedded in the Code of Administrative Procedure (Article 16 §1) received particular attention in the judgment's construction, which constrained administrative capacity to invalidate final determinations based on interpretive disputes. This approach shields individuals and organizations from capricious reversals in administrative policy. Simultaneously, the ruling vindicated RCC's

procedural entitlements, including access to judicial oversight. The Minister's contention that RCC lacked standing to contest the annulment ruling was rejected on this basis, with the judgment confirming that the Regional Administrative Court's suspension of enforcement had maintained the organization's procedural capacity to pursue litigation. The final determination held that the equilibrium of constitutional interests favored safeguarding religious freedom, especially in circumstances where religious practices generate no civil law ramifications. Religious groups' employment of parallel terminology – such as the word „marriage" – was found not to amount to a flagrant statutory breach when confined to internal doctrinal concerns. Although certain ecclesiastical bodies in Poland conduct religious marriages that receive civil law recognition, RCC's same-sex ceremonies carry no such juridical consequences. The judgment referenced ten other religious organizations in Poland whose ceremonial rites may produce civil marriage under applicable statutory provisions, emphasizing that RCC's practices present no danger to the civil legal framework. This comparative analysis reinforced the doctrine that religious ceremonies devoid of civil effect fall within the ambit of protected religious autonomy and consequently do not warrant governmental interference. To bolster this analysis, the judgment invoked earlier decisions interpreting Article 18 of the Constitution, specifically Supreme Administrative Court rulings from July 6, 2022 (II OSK 2376/19) and June 22, 2021 (II OSK 2608/19). These precedents recognized that although the Constitution affords heightened protection to marriage as a heterosexual union, it does not expressly prohibit alternative relational arrangements. The judgment additionally relied upon scholarly legal commentary, referencing doctrinal perspectives that construe Article 18 as establishing an affirmative state duty to safeguard heterosexual marriage, without necessarily foreclosing other religious or social configurations. Through this approach, the decision reaffirmed that nullification of administrative acts demands satisfaction of rigorous, statutorily prescribed standards – and that competing views over constitutional meaning fail to satisfy this demanding threshold.

2 Consequences?

This decision bears significant implications for religious liberty and governmental neutrality in Poland, especially regarding the juridical status of minority faith communities. Formal recognition of same-sex partnerships remains a subject of ongoing and highly contentious debate within Polish society. Through its validation of RCC's registration notwithstanding the organization's stance on same-sex unions, the Supreme Administrative Court affirmed the principle of doctrinal autonomy for religious associations in Poland on this question. The SAC rejected the cassation petition, thereby sustaining lower judicial determinations that invalidated the registration denial. Registration authorities have demonstrated a restrictive posture, as evidenced by Ministry of Interior and Administration statistics revealing that during the 2013-2023 period, more than 45% of 44

applications seeking inclusion in the Register of Churches and Other Religious Associations were denied, with 20 proceedings culminating in refusal or discontinuation owing to missed procedural deadlines and unresolved formal irregularities. The judgment construed Article 25 of the Polish Constitution as mandating deference to religious organizations‘ autonomy in their internal governance, substantially circumscribing state interference in doctrinal or ceremonial practices that do not pursue civil juridical recognition. This constitutional principle extends particular protection to religious practices that diverge from predominant denominations, thereby fostering religious pluralism. When viewed against recent Polish Supreme Administrative Court jurisprudence, the construction of Article 18 of the Constitution emerges as considerably more complex. Article 18 serves as the foundational reference point for evaluating whether proposed provisions conform to the Constitution of the Republic of Poland. Location of this provision within Chapter I of the Constitution underscores the paramount constitutional significance of the institutions enumerated therein. This provision possesses a programmatic character, with the heterosexual principle representing the sole normative element derivable from its text. Simultaneously, scholarly legal discourse surrounding Article 18‘s interpretation reveals three distinct doctrinal positions. The first reads Article 18 as an absolute bar to institutionalizing same-sex partnerships; the second construes it as prohibiting such institutionalization; and the third identifies no constitutional impediment to institutionalization whatsoever. Adherents of the first perspective contend that the constitutional framers intended to foreclose legal recognition of unions beyond marriage as understood between woman and man. Under this reading, Article 18 functions as a prophylactic measure against introducing same-sex unions, responding to developments in other jurisdictions that equate registered partnerships with marriage. Scholars supporting this interpretation argue that statutory recognition of same-sex partnerships („*związek partnerski*“) – by conferring upon them identical or comparable legal status to marriage through registration – would contravene the Constitution, given marriage‘s privileged constitutional position. This viewpoint resists applying anti-discrimination principles to regulate cohabitation between man and woman or same-sex couples, underscoring marriage‘s exceptional standing within the Polish legal framework (Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, 2011). The stance opposing partnership institutionalization receives only partial validation from the Constitutional Tribunal‘s reasoning in its May 11, 2005 judgment (case no. K 18/04). In that decision, the Tribunal declared that „Marriage (as a union between a woman and a man) has obtained a distinct constitutional status in Polish domestic law, determined by the provisions of Article 18 of the Constitution. A change to this status would only be possible in compliance with the rigorous constitutional amendment procedure specified in Article 235 of the Constitution. Under no circumstances, including formal and legal considerations, could the nature or status of marriage in the Polish legal and constitutional system be changed by means of a ratified international agreement (even one ratified in a qualified

manner). Such a status is maintained by the Treaty establishing the European Community.“ Consequently, this pronouncement implicitly indicates that introducing same-sex marriage would necessitate constitutional amendment. The second doctrinal perspective permits institutionalization of partnerships, including same-sex unions, while maintaining that such arrangements cannot receive identical or even comparable rights and obligations to those attached to marriage. This approach presumes that the Constitution of the Republic of Poland must be construed in harmony with evolving social and cultural relations, functioning as a „living instrument.“ The third interpretive strand posits that marriage as a union between woman and man receives distinctive treatment under Article 18 of the Constitution as an institution meriting special state protection and care. This preferential status does not, however, prevent the legislature from establishing alternative legal frameworks for interpersonal unions, including same-sex partnerships. Furthermore, according to this perspective, registered partners‘ rights and duties could mirror those of married spouses. Proponents of this view invoke Article 32 of the Constitution of the Republic of Poland, which forbids discrimination in social life on any grounds, including sexual orientation.

Despite appearing mutually incompatible, the three positions described above reveal that advocates for statutory regulation of same-sex couples‘ status constitute a clear majority. Both the second perspective – which precludes institutionalizing same-sex marriage – and the third stance – which does not foreclose such institutionalization – nevertheless support institutionalizing same-sex partnerships. Notably, none of these positions opposes institutionalizing opposite-sex (heterosexual) partnerships. Significantly, as recently as 2016, the Polish Constitutional Court asserted that the marriage concept embedded in Article 18 of the Constitution as a union between woman and man extends to other values encompassed by the provision – specifically „family,“ „motherhood,“ and „parenthood“ (Case no. K 13/15) – thereby suggesting that the heteronormative standard governs other family life forms beyond marriage, in a manner that conflicts with social reality.

While the reasoning in the decision under examination references earlier case law (i.a. II OSK 2376/19), comparable interpretive methodologies have been embraced by other regional administrative courts (IV SA/Wa 2618/18, III Ca 1479/17). Although determinations in these matters were conservative in character and did not benefit individuals in same-sex unions pursuing legal recognition, increasing acceptance of a more progressive reading of Article 18 of the Constitution – traditionally viewed by numerous legal scholars as articulating a restrictive and conservative marriage definition – may indicate an important transformation in judicial orientation. Though the ruling does not extensively invoke international or foreign law, it implicitly harmonizes with European standards safeguarding religious communities‘ doctrinal autonomy, as well as with a wider European movement toward acknowledging diverse relational and family configurations. Notably, this determination was rendered following the European Court of Human Rights‘ judgment in Przybyszewska and Others v.

Poland (applications nos. 11454/17, 11810/17, 15273/17, 16898/17, 24231/17, 24351/17, 25891/17, 25904/17, 30128/18, and 30340/18), which concluded that the absence of any legal framework governing same-sex unions constituted a violation of Article 8 of the Convention and determined that Poland had failed to fulfill its positive duty to protect family life by not providing minimal safeguards for fundamental aspects of same-sex partners‘ relationships.

Conclusion

The Supreme Administrative Court elevated religious communities‘ prerogative to establish their own theological teachings and ceremonial practices, even when these depart from majoritarian perspectives or governmental preferences. By underscoring state neutrality, the decision circumscribed intervention to manifest legal transgressions, dismissing contentions that diverse religious matrimonial practices endanger public order or morality. Through its recognition of same-sex religious ceremonies devoid of civil consequences, the judgment represents a noteworthy shift from Poland‘s longstanding absence of legal safeguards for such unions. In protecting a minority faith community with disputed practices, the judicial determination vindicated religious pluralism while constraining state interference. This ruling may substantially influence minority rights, religious liberty, and the triangular relationship among religion, state, and civil society in Poland. Given the politicized character of minority rights issues, questions emerge regarding the registration authority‘s neutrality, particularly as it initiated proceedings against the Reformed Catholic Church only upon discovering its sacramental practices. Though anthropological expertise receives no explicit mention in the reasoning, the judgment acknowledges competing constitutional constructions of marriage. The determination that the Minister‘s stance represented merely one plausible legal interpretation – inadequate by itself to warrant invalidating the registration decision – establishes significant precedent for religious freedom protection in Poland, delineating boundaries between religious doctrine and Polish state law.

List of bibliographic references

Banaszkiewicz, B. (2013) Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny. O niektórych implikacjach art. 18 Konstytucji RP, Kwartalnik Prawa Prywatnego, 3, 591–656.

Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego, Opinia o poselskim projekcie ustawy o umowie związku partnerskiego, BSA, BSA I-021-135/11, August 2011, http://orka.sejm.gov.pl/druki6ka.nsf/0/d04003af581a7633c12578ee0028b6bb/$file/4418-001.pdf (accessed 14.04.2025).

Borecki, P. (2021). Zasada niezależności państwa i związków wyznaniowych w prawie polskim – zagadnienia podstawowe w ujęciu krytycznym. Studia Iuridica, 89, 9–30.

Borecki, P. (2022). Konstytucyjny wyraz zasady niezależności państwa i związków wyznaniowych. Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 3(67), 201–211.

Borysiak, W. (2016) Komentarz do Artykułu 18, [in:]: Safjan, M., Bosek, L. (Eds.), Konstytucja RP. Komentarz do art. 1-86, Warsaw: C.H.Beck.

Brzozowski, W. (2023). Autonomia związków wyznaniowych jako zasada ustrojowa i prawo podmiotowe. Przegląd Prawa Konstytucyjnego, 1(71), 27–38.

Fedele, G. (2024). From Fedotova v. Russia with love: Unpacking the right to same-sex unions under the ECHR. Diritti Umani e Diritto Internazionale, 2, 517–536.

Gajda, J. (2009) [in:] Smyczyński, T. (Ed.), System Prawa Prywatnego. Prawo rodzinne i opiekuńcze, Warsaw: C.H.Beck.

Garlicki, L. (2016) uwaga 5 do art. 18, [in:] Garlicki, L., Zubik., M. (Eds.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warsaw, vol. 3.

Kasperowicz, P. (2024). Koncepcje małżeństwa u mormonów, katolików i anglikanów wobec zjawisk nieheteronormatywności i rozwiązywalności związków. Analiza porównawcza. Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa KUL, 19(21), 53–77.

Kużelewska, E., & Michalczuk-Wlizło, M. (2021). Same-sex marriage and the Catholic Church in Europe: Any chance for understanding? Studies in Logic, Grammar and Rhetoric, 66(79).

Łabieniec, P. (2024). Konkordat a uprawnienia mniejszościowych kościołów i innych związków wyznaniowych w Polsce. Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica, 108, 51–68.

Łętowska, E., Woleński, J. (1997) Instytucjonalizacja związków partnerskich a Konstytucja RP z 1997 r., Państwo i Prawo, 6, 15–40.

Malisz, R. (2021). Prawo do zawarcia małżeństwa osób tej samej płci w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Mączyński, A. (2012) Konstytucyjne podstawy prawa rodzinnego, [in:] Kardas, P., et al. (Eds.), Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, vol. 1, Warsaw: Wolters Kluwer.

Michałek, K. (2023). Art. 18 Konstytucji w kontekście możliwości wprowadzenia instytucji małżeństw jednopłciowych w Polsce. Annuals of the Administration and Law, 4(XXIII), 53 -66.

Pawliczak, J. (2014) Zarejestrowany związek partnerski a małżeństwo, Warsaw: Wolters Kluwer.

Pol, A., Caldwell, A. (2022) The Constitution of the Republic of Poland, (translation and verification), Wydawnictwo Sejmowe 2022, https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.html (accessed 14.04.2025).

Polaczuk, P. (2022). „Tożsamość kościoła" jako kryterium uznania sprawy za sprawę „wewnętrzną" kościołów i związków wyznaniowych w wyrokach niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Kilka uwag krytycznych. Studia Prawnoustrojowe, 57, 421–441.

Public information regarding the number of applications for registration in the Register of Churches and Other Religious Associations that were submitted to the Ministry of Interior and Administration in the years 2013-2023, the number of registration proceedings concluded with a finaldecision, and the most common reasons for negative consideration of applications, Ministry of Interior and Administration of the Republic of Poland, April 3rd 2025 (unpublished).

Renaud, R. J., & Weinberger, L. D. (2008). Spheres of sovereignty: Church autonomy doctrine and the theological heritage of the separation of church and state. Northern Kentucky Law Review, 35, 67.

Weinberger, L. (2022). The limits of church autonomy. Notre Dame Law Review, 98, 1253.

Wolfson, E., Tueller, J., & Fromkin, A. (2022). The freedom to marry in human rights law worldwide: Ending the exclusion of same-sex couples from marriage. Indiana International & Comparative Law Review, 32, 1.

Zieliński, T. J. (2024). Equal before the law or discriminated? The legal status of religious minorities in Poland. Rocznik Teologiczny, LXVI(3), 589–626. https://doi.org/10.36124/rt.2024.22

Contact adress

mgr Juliusz Mroziński
University of Wrocław
1 Plac Uniwersytecki
email: juliusz.mrozinski@uwr.edu.pl

VPLYV SOVIETSKEHO DEDIČSTVA NA SYSTÉM MOCI V AZERBAJDŽANE PO ROKU 1991 PROSTREDNÍCTVOM RANÝCH PRÁVNYCH AKTOV

INFLUENCE OF THE SOVIET HERITAGE ON THE SYSTEM OF POWER IN AZERBAIJAN AFTER 1991 THROUGH THE EARLY LEGAL ACTS

Maria Beata JAGODZIŃSKA

Abstract

This presentation examines the impact of 70 years of Soviet legacy on early Azerbaijani legislation within the system of government. It considers the last two Soviet constitutions – those of the USSR and the Azerbaijan SSR – and three acts of Azerbaijani constitutional law adopted in 1991 and 1995. The emphasis is on the separation of powers, as well as selected human and civil rights. The presentation analyzes the situation solely from a theoretical perspective. The aim of the presentation is to prove that 70 years of being part of the USSR leaves traces on legislation despite the declaration of independence and the change of regime.

Keywords: *Azerbaijan, Soviet Union, constitution, power*

Introduction

Before discussing the topic, it is worth mentioning a few words about Azerbaijan and its legal history. Azerbaijan is a country located in the southeastern Caucasus on the shores of the Caspian Sea. The country is primarily known for its oil production. Azerbaijan first gained independence in 1918 and maintained it for less than two years. For over 70 years, it was part of the Soviet Union, first as part of the Transcaucasian Soviet Federative Socialist Republic, then as the Azerbaijan Soviet Socialist Republic with two autonomous territories – Nakhichevan Autonomous Soviet Socialist Republic and Nagorno-Karabakh Autonomous Oblast. In 1991 Azerbaijan declared independence from the Soviet Union.

This presentation is going to focus on the influence of Soviet heritage (constitutions of the USSR from 1977 and AzSSR from 1978) on the system of power in Azerbaijan through the following legal acts: the Declaration On the Restoration of the State Independence of the Republic of Azerbaijan, Constitutional Act On the State Independence of the Republic of Azerbaijan (both from 1991) and the first constitution – text from 1995, without any further amendments.

Soviet-era constitutions will not be analyzed; the presentation focuses on discussing their

legacy in legal acts created after Azerbaijan regained independence. This approach was chosen due to the potential volume of the work, which would significantly exceed the scope of a conference presentation. The legal acts will be discussed one by one, in the chronological order of their publication.

The only issue that should be raised directly in relation to the above-mentioned constitutions is the fact of establishing two autonomous units on the territory of the AzSSR: Nakhichevan Autonomous Soviet Socialist Republic (mentioned in the Article 85) and Nagorno-Karabakh Autonomous Oblast (mentioned in the Article 87)[1] as this issue will be important when discussing Azerbaijani legal acts from the 1990s.

It should be remembered that the USSR Constitution took precedence over the AzSSR Constitution; any inconsistencies between the constitution of any Soviet republic and the USSR Constitution had to be amended or removed. Therefore, the AzSSR Constitution appears to be a copy of the USSR Constitution with a few changes concerning governance within that particular republic. Some articles were copied exactly as they appear in the 1977 USSR Constitution.

1 Declaration On the Restoration of the State Independence of the Republic of Azerbaijan (1991)[2]

This legal act is quite short. It was adopted at an extraordinary session of the Azerbaijani National Council on August 30, 1991, in Baku, a few months before the collapse of the Soviet Union. It doesn't contain numerous references to the Soviet era—there are only two.

Firstly, a guarantee of human rights for all Azerbaijani citizens, regardless of nationality or religion, was included. This reaffirms Articles 34 and 36 of the 1977 USSR Constitution, which stipulate the equality of USSR citizens before the law and equality regardless of race or nationality, and Article 50 of the 1978 AzSSR Constitution, which guarantees freedom of conscience, understood as the right to profess any religion or none at all, and prohibits persecution on religious grounds.

Secondly, this legal act contains a statement about the desire to maintain friendly relations with other republics that were part of the USSR. It can be combined with many provisions found in both Soviet constitutions discussed here, for example, the preamble to the 1977 USSR Constitution contains a provision about friendship between the nations and peoples of the USSR, and Article 70, which indicates the multinational nature of the socialist federation.

[1] Based on the text of the Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics (adopted: 7th October 1977)
[2] Based on the text of the Declaration On the Restoration of the State Independence of the Republic of Azerbaijan (adopted: 30th August 1991)

2 Constitutional Act On the State Independence of the Republic of Azerbaijan (1991)[3]

This legal act is more extensive than its predecessor. It primarily addresses the period, when Azerbaijan was within the Soviet Union. The legislator defines it in the preamble as: *occupation* preceeded by unlawful invasion of the RSFSR army without declaring war, *annexation, colonialism*, merciless exploitation of Azerbaijan's natural resources, theft of national wealth, and persecution and repression against the Azerbaijani people.

Chapter I continues the description of the relationship to Soviet times – the *annexation* of the republic's territory, the overthrow of the *legally elected state bodies and put an end to the independence of the Azerbaijani people gained at the expense of great sacrifice*, and once again – the *occupation of the independent Azerbaijan* (Article 1). Article 3 refers to relations with other Soviet republics – these will be regulated through *contracts and agreements*. Article 4 confirms the legal validity of the provisions of the 1978 Constitution of the AzSSR, provided that they do not contradict the provisions of this Constitutional Act. Further, the article states that all of the USSR provisions retain legal force - *the list of such laws will be defined by the parliament of the Republic of Azerbaijan.* Question of property is discussed in the Article 7, where it is stated that part of the movable property may be passed to the other post-Soviet republics *by the due contracts and in accordance with the international law.* Also, the property of USSR *formed at the expense of the national incomes, natural and other reserves of Azerbaijan* passes to Azerbaijan according to the agreement, in the part corresponding to the republic's contribution to its creation.

There are some new solutions introduced by the Constitutional Act: unitary territorial structure of the state in Article 12 (Nakhichevan and Nagorno-Karabakh, which had a status of autonomous territories according to the both Soviet constitutions discussed, were not mentioned) and introduction of the institution of the President of the Republic in Article 13.

The provision on the right to a place of residence, expressed both in the Constitution of the USSR (Article 44) and the Constitution of the AzSSR (Article 42), has survived. The Republic is obliged to *assist the citizens of the Republic of Azerbaijan in the purchase of the residential places in the state or public housing fund and in the construction of personal flats on the said areas* (art. 17). The provisions on social security for groups requiring state assistance were also repeated (USSR Constitution – article 43, AzSSR Constitution – article 41), however, not in such detail, specifying the solutions and bodies that would be responsible for social security.

The provision of the Declaration on the Restoration of the State Independence of the Republic of Azerbaijan regarding the equality of citizens under the law and the prohibition of discrimination was expanded. Gender, racial affiliation, social origin, political views, and *other* criteria were added.

[3] Based on the text of the Constitutional Act On the State Independence of the Republic of Azerbaijan (adopted: 18th October 1991)

In Chapter 4 „Economic Relations" in the Article 20 the status of natural reserves has been stated. They are the property of the Republic of Azerbaijan. This is important because of the rich oil deposits that were supposed to belong to the state. This is a legacy of Article 16, which states that the USSR economy is national and article 11 of the AzSSR Constitution stating that the exclusive property of the state is the land and its resources. The property, according to the Article 22 of the Constitutional Act *may be state, private and collective*. This meant an important role for the state as an economic player in the internal market and the need to establish appropriate bodies and institutions whose competences would include the management of Azerbaijan's natural resources. The last analyzed provision of Chapter 4 concerns the right to remuneration for work contained in Article 25, which is also found in Article 40 of the Constitution of the USSR and Article 38 of the Constitution of the AzSSR.

Some state bodies have their composition determined by elections. In Azerbaijan, the right to vote has been preserved as a right of adults and the way of the voting: *private, equal, free and secret.* In these points, article 26 of the Constitutional Act refers to Article 48 of the USSR Constitution and Article 46 of the AzSSR Constitution.

One of the provisions has been nearly copied in 1:1 from the Soviet constitutions. The Article 60 of the AzSSR Constitution states that „the defence of the socialist homeland is a holy duty of every citizen of the Azerbaijani SSR". The article 29 of the Constitutional Act states that *the defense of the Republic of Azerbaijan is the duty of the citizens of the Republic of Azerbaijan.* There is also one provision regarding loyalty to the homeland. Article 31 states that *all the citizens of the Republic of Azerbaijan must be devoted to the country and adhere to its Constitution and Laws*. Similar provisions can be found, although with socialist flavor, in the USSR Constitution – articles 59 (USSR citizens must obey the constitution and Soviet law) and 62 (USSR citizens must protect the interests of the state), repeated in the articles 58 and 60 of the AzSSR Constitution.

3 Constitution of the Republic of Azerbaijan (1995)

Because it is the first comprehensive constitution, rather than a constitutional act intended by the legislature for the transitional period between the Soviet Constitution and the adoption of its own, it contains more provisions regulating the operation of the system of power. Despite numerous systemic changes, certain provisions were borrowed to varying degrees by the Azerbaijani legislature. The legal act will be discussed in the order of the articles from the 1995 Constitution.

In Chapter I, titled "Power of the People," Article 6 contains a provision similar in form to a fragment of Article 62 of the 1977 USSR Constitution, repeated by Article 60 of the Constitution of the AzSSR, concerning the most serious crime. The violation of the law itself is changed from treason to usurpation of power, but the addressee remains the same: the nation.

In Chapter II, "The Foundations of the State System," it is worth noting the maintenance of the types of ownership in Article 13 – state, private and collective. The same could be found in the Constitutional Act from 1991. Article 14 also upholds state ownership of natural resources. Article 18 separates religion from the state, echoing Article 52 of the USSR Constitution and Article 50 of the AzSSR Constitution. Article 22 establishes Baku as the capital, or rather, upholds it, as it was the capital not only of the AzSSR but also of the Azerbaijani Democratic Republic.

Chapter III, "Fundamental Human and Civil Rights and Freedoms," also upholds equality based on criteria enumerated in the legal acts discussed earlier, and on rights. Interestingly, the right to work, which might seem like a Soviet relic, is upheld, as is the right to housing, in Articles 35 and 43, respectively. A similar situation exists with respect to the right to use one's native language, which is expressed in this Constitution in Article 45 and was transposed from Article 73 of the 1978 Constitution of the AzSSR as well as the Article 36 of the 1977 USSR Constitution.

Similar transposition may be found in the Chapter IV „Fundamental duties of the Citizens", where are provisions about the *sacred duty of loyalty to the homeland* (74) and the duty to defend the homeland (76).

Regarding the separation of powers, despite the introduction of a tripartite division of power and the replacement of the central collegial body with the President of the Republic, the most important legislative body retained almost identical powers, although its name was changed from the National Council to the Milli Majlis. This body also holds two sessions annually (Article 88 vs. Article 107 of the Constitution of the AzSSR), and deputies are elected for a five-year term (Article 84 vs. Article 90 of the Constitution of the AzSSR) and preserve parliamentary immunity (Article 90 vs. Article 102 of the Constitution of the AzSSR). A significant change is the elimination of a body within a body, the Presidium, which the National Council had but the Majlis did not. A similar structure to that outlined in Article 108 of the Constitution of the AzSSR is found in Article 96 of the discussed act. It concerns the right of legislative initiative, which is held by deputies, the Supreme Court, and the Ali Majlis of Nakhchivan. The President of the Republic was also added in place of the Presidium of the National Council, while the bodies that ceased to exist did not have the right to initiate legislation, which is the logical consequence of the latter.

Another central government body replaced in name is the Cabinet of Ministers of the President of the Republic, the successor to the Soviet Council of Ministers. While it retains its status as the highest executive body, it becomes the highest executive body of the President of the Republic, which can be understood as the second highest position in the hierarchy of executive bodies. The Cabinet of Ministers also issues legal acts in the rank of resolutions and regulations (Article 120 vs. Article 127 of the Constitution of the AzSSR).

When discussing the system of government, it is impossible to ignore the issue of autonomous

territories. While Nagorno-Karabakh has lost its autonomy, Nakhichevan, despite its declared unitary state, retains it, and it is constitutionally guaranteed (Article 134). Legal regulations regarding the Nakhichevan Autonomous Republic are contained in Chapter VIII, devoted fully to this territory.

Changes in the central bodies are similar to those at the central level – the highest legislative body is renamed Ali Majlis, the executive body is renamed the Council of Ministers and becomes the Cabinet of Ministers (Article 135 vs. Article 131 of the Constitution of the AzSSR). Their competences are very similar, and the method of electing members of the Cabinet of Ministers has also been preserved - this competence belongs to the Ali Majlis (Article 140 vs. Article 133 of the Constitution of the AzSSR). The requirement of compliance of the content of legal acts adopted by the Nakhchivan authorities with the legal system of Azerbaijan is also maintained (Article 148 IV vs. Article 79 of the Constitution of the AzSSR).

Chapter XI, devoted to constitutional amendments, changes the procedure for adopting amendments to the text of the discussed legal act. According to the 1978 Constitution of the AzSSR, this competence belonged to two-thirds of the total number of deputies of the National Council of the AzSSR. The 1995 Constitution transfers this competence to citizens – amendments can only be approved by referendum.

The 1995 Constitution ends with transitional provisions. Point 6 is noteworthy in light of the topic of this presentation. It states that, as of the date this Constitution enters into force, the powers of local Councils of People's Deputies of the Republic of Azerbaijan shall expire.

Conclusion

The Soviet legacy is evident in Azerbaijan's legal acts enacted after regaining independence. This is not surprising, as it is impossible to distance oneself from 70 years of history that has recently ended. While the attitude toward the Soviet Union was clearly negative, some laws remained in force despite the change in the country's status until the relevant legal acts were passed and provided they did not contradict the newly adopted legal acts.

The new regulations sometimes contained wording and solutions similar, or even identical, to Soviet regulations. The presentation did not discuss practical issues—this is an interesting topic, worth exploring in other publications or academic works. Although the Soviet legacy is discussed by researchers, the focus is more on the effect than the cause. In my opinion, it is worthwhile to explore the topic from a historical and legal perspective to supplement the current state of knowledge and research. Also, the case study comparing Azerbeijan with other post-Soviet republic may be an interesting research topic.

List of bibliographic references

Constitution of the Azerbaijani Soviet Socialist Republic (adopted: 21st April 1978).

Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics (adopted: 7th October 1977).

Constitutional Act On the State Independence of the Republic of Azerbaijan (adopted: 18th October 1991).

Declaration On the Restoration of the State Independence of the Republic of Azerbaijan (adopted: 30th August 1991).

Contact address

Mgr Maria Beata Jagodzińska
University of Białystok
Świerkowa 20B
15-328 Białystok, Poland
email: m.jagodzinska@uwb.edu.pl

ORGÁNY ČINNÉ V TRESTNOM KONANÍ V SYSTÉME ORGÁNOV PRÁVNEJ OCHRANY POĽSKEJ REPUBLIKY

INVESTIGATORY AND PROSECUTORIAL AUTHORITIES WITHIN THE SYSTEM OF LEGAL PROTECTION BODIES OF THE REPUBLIC OF POLAND

Tomasz BOJANOWSKI

Abstract

This article analyzes the functioning of legal protection bodies in Poland, with particular emphasis on entities vested with investigative powers. Although Polish legislation lacks a legal definition of a "legal protection body," legal doctrine classifies them as entities established to safeguard the legal order. The objective of this paper is to present the diversified model of these bodies, which perform their duties at the intersection of administrative law and criminal procedure. The study employs the dogmatic-legal method, supported by historical and axiological analysis. The author provides a detailed examination of the competences of specialized formations, such as the Police, the Border Guard, the Internal Security Agency, and the Central Anti-Corruption Bureau. Furthermore, the analysis covers public finance protection bodies (National Revenue Administration) and entities with narrow jurisdictions, including the Forest Guard and the Trade Inspection. The conclusions indicate a lack of uniformity in the Polish model, manifested both by a positive trend toward centralization in the fiscal sector and the negative phenomenon of overlapping competences among special services. The author posits the necessity of legislative intervention to eliminate functional duality and suggests considering the granting of investigative powers to further specialized guards in response to emerging civilization threats..

Key words: *Legal protection bodies, Criminal proceedings, investigative measures, State security, Preparatory proceedings*

Introduction

Times Polish legislation does not provide a legal definition of a "legal protection body." In turn, legal doctrine defines them as entities specifically established under universally binding provisions of law and appropriately organized for the purpose of protecting the legal order and

subjective rights (Prusak 2002). According to S. Włodyka, the following classification of these bodies has been proposed:
1) adjudicating/jurisdictional bodies: a) judicial bodies, b) quasi-judicial bodies, c) extra-judicial bodies;
2) conciliation bodies; 3) bodies for the control of legality/compliance with the law; 4) legal aid bodies (Włodyka 1968).

Legal protection bodies, classified as bodies for the control of legality and compliance with the law, perform their duties under public law – specifically, through relevant competence acts. As a rule, this is governed by administrative law; substantive law defines the role, organizational structure, and status of a given body, while procedural law determines the scope of its activities. It should be noted that certain bodies, which play a significant role in both the human rights protection system and national security, perform specific actions based on criminal procedural law, namely the provisions of the Code of Criminal Procedure[1]. Consequently, these bodies can also be included in the group of so-called investigative bodies (Prusak 2012).

The subject of this paper is to discuss the functioning of selected legal protection bodies for the control of legality and compliance with the law, which, within the Polish legal system, should be referred to as investigative bodies. For this purpose, the method specific to legal sciences will be employed, namely the dogmatic method. Subsidiary use will be made of the theoretical-legal, historical-legal, and axiological methods.

1 The role of the Prosecutor's Office within the system of legal protection bodies

Despite its momentous role in the system of legal protection bodies, the framework for the functioning of the Prosecutor's Office has not been defined in the Constitution of the Republic of Poland[2] – it only briefly outlines the competences of the Prosecutor General. This should be treated as a constitutional deficit, which opens the way for changes in the model of the prosecutor's office functioning and its system at the level of statutory norms, which has its advantages and disadvantages. It also paves the way for a legally permissible personal union of the position of the Prosecutor General, who is the supreme body of the prosecutor's office. Pursuant to Art. 1 § 2 of the Act on the Prosecutor's Office, the office of the Prosecutor General is held by the Minister of Justice[3].

According to Art. 2 of the Act on the Prosecutor's Office, the two main tasks of the prosecutor's office in Poland include the prosecution of crimes and the protection of the rule of law (Seroczyńska 2017). It should be noted that the Act lists in detail the tasks intended to serve the

[1] Act of 6 June 1997 – Code of Criminal Procedure, Journal of Laws of 2025, item 46, as amended.
[2] The Constitution of the Republic of Poland of 2 kwietnia 1997, Journal of Laws No. 78, item 483, as amended.
[3] Act of 28 January 2016 – Law on the Prosecutor's Office Journal of Laws 2016, item 177, as amended.

implementation of these two aforementioned goals. Prosecutors act based on the principle of hierarchical subordination, but also independence, which may be graduated depending on the adopted model.

However, in the context of this work, it should be noted that the prosecutor's office exercises supervision over all preparatory proceedings that are not conducted by it directly. This implies that all bodies discussed hereafter are, in a sense, subordinate to prosecutors, as they ultimately bear responsibility for the prevention and combating of crime. Consequently, they must possess tools that allow for disciplining the services under their authority, as well as for cooperation to achieve greater efficiency. As a rule, prosecutors conduct preparatory proceedings in the form of an investigation (*śledztwo*). Other bodies conduct proceedings in the form of an inquiry (*dochodzenie*). Nevertheless, a prosecutor may delegate, in whole or in part, the conduct of an investigation or specific actions to other authorized bodies. Simultaneously, as part of their supervisory role, the prosecutor may take over an inquiry conducted by other bodies if deemed necessary from the perspective of the rule of law or to ensure the proper course of the preparatory proceedings. At the judicial stage, i.e., after the indictment has been filed with the court, the prosecutor acts as the public prosecutor (Cieślak 1963).

2 Other investigative bodies

It should be emphasized that legal protection bodies perform investigative actions within the scope of their respective jurisdiction. Furthermore, the model of public law and criminal procedure differentiates the status of these bodies and provides for their generic classification. The first group consists of bodies that perform investigative actions directly on the basis of the provisions of the Code of Criminal Procedure – herein, the Police play the most significant role. The second group comprises the financial bodies of preparatory proceedings. The third group includes bodies authorized to perform these actions by virtue of a regulation of the Minister of Justice. This group also encompasses the officers of the Forest Guard and the officers of the State Hunting Guard. The primary investigative body in Poland is the prosecutor's office; however, due to its unique role within the constitutional system of the state, it has been discussed separately – essentially outside the aforementioned classification.

2.1 Bodies authorized to perform investigative actions under the provisions of the Code of Criminal Procedure

Apart from the prosecutor's office, which plays a unique role in the criminal procedure system and among investigative bodies, attention should subsequently be directed to the Police. In the context of investigative bodies, the Code of Criminal Procedure refers to the Police – indicating that this is the body authorized to perform specific procedural actions. At the same time, Article 312 of the Code

of Criminal Procedure stipulates that the powers of the Police are also vested in the Border Guard, the Internal Security Agency, the National Revenue Administration, the Central Anti-Corruption Bureau, and the Military Gendarmerie, within the scope of their jurisdiction, as well as other bodies provided for in specific regulations (Prusak 2012).

The Police is the successor to the pre-war formation known as the State Police and the Citizens' Militia, which functioned during the Polish People's Republic (PRL) era. Pursuant to Article 1 of the Police Act, it is a uniformed and armed formation serving society, designated to protect the safety of persons and to maintain public safety and order[4]. It should be emphasized that the Police is a universal formation – the range of its activities is broad, and by operation of law, it performs all actions related to safety and public order, unless they fall within the competence of a more specialized body. To perform its tasks, the Police is authorized to carry out operational-reconnaissance, investigative, and administrative-regulatory activities. Within the framework of the Police, specialized units are established to handle specific segments of state security, such as the Central Bureau for Combating Cybercrime, the Central Forensic Laboratory of the Police, and the Police Counter-Terrorism Service (Jaworski 2023).

The Border Guard is a unified, uniformed, and armed formation designated for the protection of the state border, the control of border traffic, and the prevention and countering of illegal migration[5]. It follows that it is a formation similar to the Police; however, its scope of activity is substantively limited to border protection and migration control. By virtue of the Act on the Border Guard, its officers perform operational-reconnaissance and administrative-regulatory activities and conduct preparatory proceedings pursuant to the provisions of the Code of Criminal Procedure. Furthermore, they perform actions at the request of the court, the prosecutor's office, and other competent state authorities within the scope defined by separate regulations, including investigative actions (Skwarczyński 2004).

The Internal Security Agency is a special service competent in matters of protecting the internal security of the state and its constitutional order[6]. The indicated body acts as a civilian counter-intelligence service. The fundamental tasks of this body include, among others, the identification, prevention, and combating of threats to the internal security of the state and its constitutional order, particularly to its sovereignty, international standing, independence, and the inviolability of its territory, as well as state defense. Furthermore, it is responsible for performing, within the scope of its jurisdiction, tasks related to the protection of classified information and exercising the functions of the national security authority in the field of the protection of classified information in international

[4] Act of 6 April 1990 on the Police (Journal of Laws 2025, item 636, as amended).
[5] Act of 12 October 1990 on the Border Guard (Journal of Laws 2025, item 914, as amended).
[6] Act of 24 May 2002 on the Internal Security Agency and the Foreign Intelligence Agency (Journal of Laws 2025, item 902, as amended).

relations. To this end, officers of the Internal Security Agency carry out operational-reconnaissance and investigative activities to identify, prevent, and detect crimes and prosecute their perpetrators, as well as operational-reconnaissance and analytical-informational activities to obtain and process information significant for the protection of state security and its constitutional order (Pająk 2007).

The National Revenue Administration constitutes a specialized government administration performing tasks in the field of tax revenue collection, customs duties, fees, and non-tax budgetary receivables, protecting the interests of the State Treasury and the customs territory of the European Union. Furthermore, it provides service and support to taxpayers and remitters in the proper performance of their tax obligations, as well as service and support to entrepreneurs in the proper performance of their customs obligations[7]. Significantly, within this body, the Customs and Revenue Service is distinguished as a unified and uniformed formation composed of officers. Due to the specific nature of tax authorities, they will be discussed in the following section (Laszuk 2018).

The Central Anti-Corruption Bureau is a special service competent for combating corruption in public and economic life, particularly within state and local government institutions, as well as for combating activities detrimental to the economic interests of the state[8]. The Act provides a broad definition of corruption, and the primary task of this body is the prevention and detection of related crimes. It should be noted that discussions regarding the justification for the liquidation of the Central Anti-Corruption Bureau continue, due to the overlapping of its competences with those of the Police and the Internal Security Agency. To implement its statutory tasks, officers of this service perform the following activities: 1) operational-reconnaissance activities to prevent, identify, and detect crimes and – if there is a reasonable suspicion that a crime has been committed – investigative actions to prosecute the perpetrators; 2) control activities to reveal cases of corruption in state institutions and local government, as well as abuses by persons performing public functions and activities detrimental to the economic interests of the state; 3) operational-reconnaissance and analytical-informational activities to obtain and process information relevant to combating corruption in state and local government institutions and activities detrimental to the economic interests of the state. Simultaneously, the Bureau is obliged to perform actions at the request of a court or prosecutor, as well as investigative actions within its jurisdiction (Dębiński 2019).

The final body in this segment is the Military Gendarmerie, which is a separate and specialized service forming part of the Armed Forces of the Republic of Poland[9]. In practice, it performs tasks nearly identical to those of the Police yet limited to the functioning of the Armed Forces of the Republic of Poland and its soldiers. The statutory tasks, the core of which is ensuring military

[7] Act of 16 November 2016 on the National Revenue Administration (Journal of Laws 2025, item 1131, as amended).
[8] Act of 9 June 2006 on the Central Anti-Corruption Bureau (Journal of Laws 2025, item 712, as amended).
[9] Act of 24 August 2001 on the Military Gendarmerie and Military Order Authorities (Journal of Laws 2025, item 12, as amended).

discipline and protecting public order within the territories and facilities of military units as well as in public places, are performed by the Military Gendarmerie through operational-reconnaissance, investigative, and administrative-regulatory activities. Importantly, it also carries out actions at the request of military courts, common courts, and prosecutors, as well as government administration bodies, military authorities, local government units, and the Military Property Agency, to the extent that such an obligation arises from separate regulations (Konarska-Wrzosek and A. Ziółkowska 2021).

2.2 Financial bodies of preparatory proceedings

The primary investigative bodies have been discussed above. It follows that while the position of the Police is indisputable, ensuring the effectiveness of activities related to public safety and order requires a specific specialization, which necessitates the separation of services dedicated to a particular segment of operations. A special scope of activity is represented by the financial bodies of preparatory proceedings. In connection with the entry into force of the Act on the National Revenue Administration, they have been incorporated into this body for the purpose of ensuring the proper protection of the Polish state finances within the scope of tax and customs policy[10].

In this connection, within the framework of the National Revenue Administration, the following bodies possess investigative powers: 1) the head of the tax office, 2) the head of the customs and tax office, 3) the Head of the National Revenue Administration. Pursuant to Article 133 of the Fiscal Penal Code, it is these specific bodies that may conduct preparatory proceedings in cases concerning fiscal offenses and fiscal misdemeanors not falling within their standard jurisdiction (Świetlicka 2014). It should be noted that other NRA officers perform actions at the request of the court or the prosecutor, as well as other investigative activities, insofar as they result from the specific nature of a given proceeding; however, they may not conduct proceedings in cases concerning the offenses specified in Article 133 of the Fiscal Penal Code.

It follows that the National Revenue Administration and its constituent bodies constitute a legal protection body responsible for a significant aspect of state functioning. Therefore, it possesses such extensive and diversified competences, which is intended to enhance the effectiveness of the actions undertaken.

2.3 Bodies authorized under the regulation of the Minister of Justice

Another group of bodies authorized to conduct inquiries (*dochodzenie)* and, consequently, investigative actions, consists of the entities specified in the Regulation of the Minister of Justice on the bodies authorized alongside the Police to conduct inquiries, and the bodies authorized to bring

[10] Act of 10 September 1999 – Fiscal Penal Code (Journal of Laws 2025, item 633, as amended).

and support indictments before the court of first instance in cases where an inquiry was conducted, as well as the scope of cases assigned to these bodies[11]. These are bodies whose activities require specialized knowledge. Furthermore, within this scope, they may also bring and support an indictment before the court of first instance.

Firstly, these are units of the Trade Inspection, which is a specialized control body established to protect the interests and rights of consumers as well as the economic interests of the state[12]. It should be noted that this is, in principle, a control body, and its investigative activities may cover crimes revealed during inspections, as specified in Article 43(1) and (2) and Article 45(1) of the Act on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism[13], and in Article 38 of the Trade Inspection Act.

Secondly, these are units of the State Sanitary Inspection, established to perform tasks in the field of public health, in particular by exercising supervision over conditions related to: 1) environmental hygiene, 2) occupational hygiene in workplaces, 3) radiation hygiene, 4) hygiene of teaching and education processes, 5) hygiene of leisure and recreation, 6) health safety of food, nutrition, and cosmetic products, 7) hygienic and sanitary requirements to be met by medical personnel, equipment, and premises where health services are provided – for the purpose of protecting human health against the adverse influence of environmental hazards and nuisances, and preventing the occurrence of diseases, including infectious and occupational diseases[14]. Importantly, the investigative powers are limited to a narrow scope of selected cases specified in the following acts: 1) the State Sanitary Inspection Act, 2) the Food and Nutrition Safety Act[15] and 3) the Act on Chemical Substances and Their Mixtures[16].

Thirdly, it is the President of the Office of Electronic Communications, who conducts preparatory proceedings in cases concerning the offenses specified in Article 447(2) of the Electronic Communications Law[17].

2.3 Bodies authorized under the regulation of the Minister of Justice

Pursuant to Article 47(1) of the Forest Act, the Forest Guard is established within the State Forests for the purpose of combating crimes and offenses in the field of forestry-related harm and

[11] Regulation of the Minister of Justice on the bodies authorized alongside the Police to conduct inquiries, and the bodies authorized to bring and support indictments before the court of first instance in cases where an inquiry was conducted, as well as the scope of cases assigned to these bodies (Journal of Laws 2025, item 1027, as amended).
[12] Act of 15 December 2000 on the Trade Inspection (Journal of Laws 2025, item 229, as amended).
[13] Act of 26 October 1982 on Upbringing in Sobriety and Counteracting Alcoholism (Journal of Laws 2023, item 215, as amended)
[14] Act of 14 March 1985 on the State Sanitary Inspection (Journal of Laws 2024, item 416, as amended).
[15] Act of 25 August 2006 on Food and Nutrition Safety (Journal of Laws 2023, item 1448, as amended).
[16] Act of 25 February 2011 on Chemical Substances and Their Mixtures (Journal of Laws 2022, item 1816, as amended).
[17] Act of 12 July 2024 – Electronic Communications Law (Journal of Laws 2024, item 122, as amended)

nature conservation, as well as performing other tasks in the area of property protection[18]. Forest Guard officers performing these tasks are classified as members of the Forest Service. Under Article 47(2)(7), Forest Guard officers are authorized to conduct inquiries and to bring and support indictments if the subject of the offense is a tree or timber originating from forests owned by the State Treasury, in the manner and on the terms specified in the Code of Criminal Procedure. Furthermore, they may conduct searches of premises and other locations in cases of reasonable suspicion of a crime, in accordance with the rules set out in the Code of Criminal Procedure; apprehend a perpetrator caught in the act (in flagrante delicto) of a crime or offense, or in a pursuit initiated immediately after the commission of a crime, and deliver them to the Police; and seize, against a receipt, objects originating from a crime or offense, as well as tools and means used to commit them. It follows from the above that the Forest Guard may be described as a police force operating within the territory of the State Forests.

The Hunting Guard is a uniformed and armed formation, equipped with off-road marked vehicles, subordinate to the Voivode. Its tasks include monitoring the implementation of the provisions of the Hunting Law, particularly in the scope of: 1) protection of game; 2) combating poaching and all forms of hunting-related harm; 3) combating crimes and offenses in the field of hunting; 4) monitoring the legality of the purchase of and trade in game; 5) auditing entrepreneurs conducting business activities in the trade of live game and the trade of game carcasses and their parts regarding the maintenance of purchase records at every purchase point[19]. Article 39(7) of the Hunting Law, for the purpose of performing the tasks indicated above, grants the officers of the State Hunting Guard the right to conduct inquiries and to bring and support an indictment, provided that the subject of the offense is game, in the manner and on the terms specified in the Code of Criminal Procedure.

Conclusion

The above study indicates that within the Polish system of legal protection bodies, many entities possess investigative powers. On one hand, this may result in significant interference with civil rights and liberties and lead to a duplication of duties. On the other hand, certain aspects of the functioning of a modern state and the implementation of public tasks require bodies equipped with specialized knowledge and tools, which allows for the fulfilment of statutory obligations at an appropriate level. In summary, the above analysis reveals a Simultaneously, one can observe significant areas of state functioning where competent authorities do not possess investigative powers, despite the apparent necessity for them due to the importance of a given field and the requirement for specialized knowledge to prevent or detect crimes. Notable examples include the Railway Protection

[18] Act of 28 September 1991 on Forests (Journal of Laws 2025, item 567, as amended).
[19] Act of 13 October 1995 – Hunting Law (Journal of Laws 2025, item 539, as amended).

Guard[20], the State Geological Service[21] and Polish Waters (*Wody Polskie*)[22].

Nevertheless, the Polish model of legal protection bodies for the control of legality, including the so-called investigative bodies, is not uniform. In certain areas (finance), there are strong tendencies toward the centralization of actions and unification, as evidenced by the establishment of the National Revenue Administration. Conversely, in other areas, there is an overlap of competences, e.g., the Police, the Internal Security Agency, and the Central Anti-Corruption Bureau. Such a selective approach may have its justification; while in the case of financial bodies of preparatory proceedings it has yielded positive consequences, the overlapping of competences should be assessed negatively and requires legislative intervention. Public law provisions will certainly evolve to ensure security in connection with emerging new threats resulting from civilizational development – it is essential that public administration bodies are equipped with tools and means that ensure their effective operation

List of bibliographic references:

PRUSAK, F. 2002. *Legal Protection Bodies*. Warsaw: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis. pp. 11–12. ISBN: 8388690388.

WŁODYKA, S. 1968. *System of Legal Protection Bodies*. Warsaw: Państwowe Wydawnictwo Naukowe. pp. 9–10.

PRUSAK, F. 2012. Competence-based systematization of criminal law enforcement agencies. In: *Studia z Prawa i Administracji*, no. 1 (2012). pp. 15–34. ISSN: 2081-8025.

SEROCZYŃSKA, M. 2017. International standards for the status and organization of the prosecutor's office vs. the latest changes in the Polish legal order. In: *Journal of Criminal Law and Penal Sciences* Vol. XXI, issue 2 (2017). pp. 109–139. ISSN: 2082-5358.

CIEŚLAK, M. 1963. The concept and types of supervision in criminal procedure against the background of the applicable law. In: *Prosecution and Law* no. 8 (1963). p. 252. ISSN: 1233-2577.

JAWORSKI, B. 2023. The Police as an entity of the internal security administration. In: *Roczniki Administracji i Prawa* no. 3 (2023). pp. 149–168. ISSN: 1644-9126.

SKWARCZYŃSKI, H. 2004. The Border Guard in proceedings concerning misdemeanours. In: *Wojskowy Przegląd Prawniczy* no. 3 (2004). p. 99. ISSN: 0137-7272.

PAJĄK, P. 2010. From operational control to constitutional control. In: *Journal of Criminal Law and Penal Sciences* no. 2 (2010). pp. 163–174. ISSN: 2082-5358.

LASZUK, M. 2018. The legal status of the Customs and Revenue Service. In: *Przegląd Prawa Publicznego*. no. 6 (2018). pp. 129–138. ISSN: 1896-8996.

[20] Act of 28 March 2003 on Railway Transport (Journal of Laws 2025, item 1234, as amended).
[21] Act of 9 June 2011 – Geological and Mining Law (Journal of Laws 2026, item 69, as amended).
[22] Act of 20 July 2017 – Water Law (Journal of Laws 2025, item 960, as amended).

DĘBIŃSKI, P. 2019. Procedural consequences of evidence obtained as a result of the CBA exceeding its substantive jurisdiction. In: *Prosecution and Law* no. 7-8 (2019). pp. 138–161. ISSN: 1233-2577.

KONARSKA-WRZOSEK, V. and ZIÓŁKOWSKA, A. 2021. Code-based limitations of the procedural powers of the Military Gendarmerie regarding soldiers in active military service. In: *Studia Iuridica Toruniensia,* no. 2 (2021). pp. 73–90. ISSN: 1689-5258.

ŚWIETLICKA, M. 2014. *Methodology of the prosecutor's work in proceedings concerning fiscal offenses and fiscal misdemeanors*. Krakow: Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury. p. 9. ISBN: 978-83-938337-2-6.

Contact adress

Mgr. Tomasz Bojanowski
Cardinal Stefan Wyszynski University in Warsaw
ul. Dewajtis 5, 01-815 Warszawa
email:tomaszbojanovski@gmail.com

POROVNANIE SPÔSOBOV IMPLEMENTOVANIA KRITÉRIÍ ZELENÉHO VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA V KRAJINÁCH V4

COMPARISON OF APPROACHES TO THE IMPLEMENTATION OF GREEN PUBLIC PROCUREMENT CRITERIA IN THE V4 COUNTRIES

Andrea ONDRIŠEKOVÁ

Abstract

Green Public Procurement (GPP) constitutes a key policy instrument for integrating environmental considerations into public purchasing decisions and for mitigating environmental impacts throughout the life cycle of procured goods, services and works. Although the European Union provides a harmonised legal framework for GPP, its practical application is largely shaped by national transposition and institutional arrangements. This paper presents a comparative analysis of the implementation of GPP criteria in the Visegrad Group (V4) countries – Slovakia, the Czech Republic, Poland and Hungary. The analysis focuses on three interrelated dimensions: the transposition of EU procurement directives, the level of normative ambition reflected in mandatory versus voluntary environmental requirements, and the institutional and methodological support mechanisms for GPP. The research is based on a legal-comparative methodology combined with qualitative analysis of EU legislation, national public procurement laws, strategic policy documents and monitoring data. The findings demonstrate significant differences among the V4 countries in terms of regulatory obligations, national targets and monitoring frameworks. The paper identifies selected elements of good practice and outlines transferable solutions with the potential to strengthen the effectiveness of GPP implementation, particularly in the context of the Slovak Republic.

Key words: *green public procurement; environmental criteria; public procurement law; V4 countries; sustainable development*

Úvod

Zelené verejné obstarávanie (GPP – Green Public Procurement) je nástroj verejnej politiky, ktorým verejné orgány integrujú environmentálne kritériá do procesu obstarávania tovarov, služieb a stavebných prác s cieľom znížiť ich negatívny environmentálny dopad počas celého životného cyklu. GPP predstavuje strategický nástroj dosahovania environmentálnych cieľov, ako je ochrana prírody,

obehové hospodárstvo a znižovanie emisií skleníkových plynov. V Európskej únii (EÚ) je GPP definované ako proces, pri ktorom verejní obstarávatelia hľadajú zelenšie alternatívy v porovnaní s konvenčnými produktmi a službami s rovnakou primárnou funkciou (EURÓPSKA KOMISIA 2025). GPP je v EÚ aj inde považované za nástroj strategického nakladania s verejnými zdrojmi, nakoľko verejné obstarávanie tvorí približne 14 % HDP EÚ a jeho ekologická transformácia dokáže vytvárať trhové stimuly pre udržateľné produkty (STOCKHOLM ENVIRONMENT INSTITUTE 2022).

Zámerom výskumu je analyzovať národné legislatívy a strategické dokumenty v oblasti GPP na základe európskej legislatívy, identifikovať ako je ustanovená fakultatívnosť a obligatórnosť environmentálnych kritérií a aké inštitucionálne zabezpečenie a podporné nástroje pre GPP majú zavedené jednotlivé krajiny. Zdrojom pre výskum boli právne predpisy EÚ, základné národné predpisy upravujúce verejné obstarávanie, strategické dokumenty pre GPP (národné akčné plány) a údaje zozbierané na základe dotazníkových prieskumov Európskej Komisie.

Pri porovnávaní predpisov je využitá najmä právno-komparatívnu metóda, analýza a syntéza, ktoré nám umožňujú identifikovať prvky dobrej praxe, inšpiratívne prístupy a potenciálne prenosné riešenia pre podmienky Slovenskej republiky (SR).

1 Legislatíva EÚ v oblasti GPP

Základnými prameňmi európskeho práva GPP sú právne akty orgánov Európskych spoločenstiev, ktoré vznikajú v niektorej z predpísaných foriem legislatívneho procesu a ktoré prijímajú Európsky parlament spoločne s Radou, Rada a Európska komisia na plnenie svojich úloh (KALESNÁ, HRUŠKOVIČ, ĎURIŠ 2008) a v oblasti GPP sú nimi najmä nariadenia a smernice, ktoré tvoria sekundárne právo (KRÁĽ a kol. 2006).

Nariadenia sú všeobecnými a priamo záväznými právnymi aktmi. Vzťahujú sa na všetkých účastníkov integrácie a okamihom nadobudnutia platnosti sa stávajú súčasťou ich právneho poriadku. Pokiaľ sú v rozpore so zákonmi niektorého členského štátu, majú pred nimi prednosť. Nariadenia sú nástrojom právnej unifikácie a EÚ ich využíva tam, kde treba spoločným rozhodnutím dosiahnuť jednotu v obsahu i forme zákona. **Smernice** sú právnymi aktmi, ktoré zúčastnené štáty zaväzujú uskutočniť vo svojom právnom poriadku k určitému dátumu zmeny tak, aby si právo neodporovalo a poskytovalo porovnateľnú úroveň ochrany. Smernice sú nástrojom harmonizácie právneho poriadku. Po tom, čo sú na úrovni EÚ schválené, jednotlivé členské štáty sú povinné implementovať smernicu vnútroštátnou právnou normou do svojho právneho poriadku. Predpisy sú tak porovnateľné (harmonizované), pokiaľ ide o ich obsah, formou sa však môžu odlišovať. Smernice sa považujú za pružný právny akt, pretože členské v súlade so svojimi právnymi tradíciami môžu rozhodnúť, ako budú smernice realizovať (LAZAR a kol. 2010). Záväznosť smernice sa tak vzťahuje na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť a spôsob, akým sa dosiahne je ponechaný na členské štáty.

Právna úprava GPP sa nachádza najmä v nasledovných **právnych aktoch európskeho práva:**

- Legislatíva EÚ, najmä: Smernica 2014/25/EÚ o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb a o zrušení smernice 2004/17/ES; Smernica 2014/24/EÚ o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES; Smernica 2014/23/EÚ o udeľovaní koncesií; Smernica 2009/33/ES o podpore ekologických a energeticky úsporných vozidiel cestnej dopravy.
- Sektorová legislatíva: Ekodizajn – nariadenie (EÚ) 2024/1781 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1781, ktorým sa zriaďuje rámec na stanovenie požiadaviek na ekodizajn udržateľných výrobkov, mení sa smernica (EÚ) 2020/1828 a nariadenie (EÚ) 2023/1542 a zrušuje smernica 2009/125/ES; NZIA – nariadenie (EÚ) 2024/1735 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1735 o zriadení rámca opatrení na posilnenie európskeho ekosystému výroby emisne neutrálnych technológií a o zmene nariadenia (EÚ) 2018/1724).

Európske environmentálne charakteristiky/kritériá pre GPP sú zatiaľ dobrovoľné, avšak v sektorových právnych predpisoch EÚ **existujú právne požiadavky, ktoré sú povinné**: Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2019/1161/EÚ, ktorou sa mení smernica 2009/33/ES o podpore ekologických vozidiel a energeticky úsporných vozidiel cestnej dopravy – ustanovuje minimálne cieľové hodnoty obstarávania v percentuálnych podieloch pre jednotlivé členské štáty a ustanovené obdobia; Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2023/1791/EÚ, ktorou sa mení smernica 2009/33/ES o energetickej efektívnosti a o zmene nariadenia (EÚ) 2023/922 – ustanovuje povinnosť pre členské štáty zabezpečiť energetickú efektívnosť a zníženie spotreby energie v určenom minimálnom percente pre ustanovené obdobie.

Súvisiace dokumenty: Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov KOM(2008)400 v konečnom znení Verejné obstarávanie pre lepšie životné prostredie - definuje GPP a navrhuje ďalší postup (SLOVENSKÁ AGENTÚRA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA 2025).

2 Implementovanie kritérií GPP na národnej úrovni krajín V4

Z dôvodu porovnateľnosti podmienok sa konkrétne zameriame na geograficky blízke krajiny tvoriace zoskupenie Vyšehradskej štvorky V4, tzn. okrem podrobnej analýzy praxe v SR sa zameriame aj na uplatňovanú prax v Českej republike, Maďarsku a Poľsku. V prospech výberu týchto krajín na podrobnejšie skúmanie svedčí najmä skutočnosť, že krajiny V4 tvoria živú regionálnu štruktúru štyroch členských krajín EÚ, ktoré zdieľajú podobné socioekonomické, hospodárske a kultúrno-historické hodnoty a vytvárajú priestor pre nachádzanie spoločných pozícií a stanovísk okrem iného aj v aktuálnych otázkach regionálneho rozvoja a hospodárskej spolupráce. Regionálna spolupráca V4 sa v súčasnom období zameriava predovšetkým na sektorové (rezortné) politiky, ako

napr. hospodárstvo, infraštruktúra, energetika, digitalizácia a inovácie (MINISTERSTVO ZAHRANIČNÝCH VECÍ A EURÓPSKYCH ZÁLEŽITOSTÍ SR 2025) z uvedeného dôvodu predpokladáme výber krajín V4 pre porovnanie za najvhodnejší.

2.1 Transpozícia smerníc EÚ do národných právnych systémov krajín V4 v oblasti GPP a úroveň normatívnej ambicióznosti

Základnými prameňmi národného práva GPP sú právne normy, ktoré sú výsledkom normotvornej činnosti štátu a sú vyjadrené v právnych predpisoch, predovšetkým **v zákonoch** (LAZAR a kol. 2010).

V roku 2003 Európska komisia vo svojom oznámení o integrovanej produktovej politike vyzvala členské štáty, aby vypracovali verejne dostupné národné akčné plány na ekologizáciu verejného obstarávania. Národné akčné plány by mali obsahovať posúdenie existujúcej situácie a ambiciózne ciele na nasledujúce tri roky, pričom by sa mali špecifikovať opatrenia, ktoré sa prijmú na ich dosiahnutie. **Národné akčné plány nie sú právne záväzné**, ale poskytujú politický impulz procesu implementácie a zvyšovania povedomia o ekologickejšom verejnom obstarávaní. Umožňujú členským štátom vybrať si možnosti, ktoré najlepšie zodpovedajú ich politickému rámcu a dosiahnutej úrovni. Tabuľka sumarizujúca situáciu v oblasti národných plánov je k dispozícii v databáze Circabc (EURÓPSKA KOMISIA 2025).

2.1.1 Slovenská republika

Základným právnym predpisom aktuálne upravujúcim pravidlá, podmienky a postupy vo verejnom obstarávaní v SR je zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý prešiel mnohými novelizáciami, pričom vo vzťahu k téme GPP je podstatná najmä jedna z nich. Zákon o verejnom obstarávaní pôvodne ustanovoval environmentálne aspekty len v rámci osobitných podmienok plnenia zmluvy ako možnosť ich určenia a pri kritériách na vyhodnotenie ponúk, ale bez definície ich obsahu. K zmene v tomto smere dochádza až na základe nadobudnutia účinnosti zákona č. 395/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony dňa 31. marca 2022 a okrem iného upravuje aj obsah environmentálneho aspektu verejného obstarávania v SR. Zároveň upravuje aj kvantifikáciu obsahu environmentálneho aspektu pre verejných obstarávateľov v podobe samospráv.

Definuje pojem environmentálne hľadisko v § 2 ods. 5 písm. q) zákona ako taký aspekt súvisiaci s predmetom zákazky, ktorý znižuje negatívne vplyvy alebo predchádza negatívnym vplyvom obstarávaných tovarov, stavebných prác alebo služieb na životné prostredie počas

akejkoľvek fázy ich životného cyklu, prispieva k ochrane životného prostredia, podporuje adaptáciu na zmenu klímy alebo podporuje trvalo udržateľný rozvoj, najmä prostredníctvom znižovania znečistenia ovzdušia, vody a pôdy; znižovania emisií skleníkových plynov; ochrany lesov; predchádzania vzniku odpadov alebo znižovania množstva vzniknutých odpadov; zhodnocovania alebo recyklácie využívaných materiálov; využívania obnoviteľných zdrojov alebo efektívnejšieho využívania prírodných zdrojov.

Povinnosťou verejných obstarávateľov vo vzťahu k téme príspevku je povinnosť ustanovená v § 10, v zmysle ktorej verejný obstarávateľ, ktorým je SR zastúpená svojimi orgánmi, je povinný použiť environmentálne hľadisko najmenej v 6 % z takýchto verejných obstarávaní a sociálne hľadisko najmenej v 6 % takýchto verejných obstarávaní. Ďalej verejní obstarávatelia v podobe samospráv sú v kalendárnom roku, v ktorom začali alebo realizovali najmenej desať verejných obstarávaní okrem podlimitných zákaziek na tovary a služby a podlimitných zákaziek na stavebné práce s predpokladanou hodnotou zákazky nižšou ako 300 000 eur, povinní najmenej v 6 % z týchto verejných obstarávaní použiť sociálne hľadisko alebo environmentálne hľadisko v opise predmetu zákazky ako osobitnú podmienku plnenia zmluvy alebo ako kritérium na vyhodnotenie ponúk.

Environmentálne hľadiská sú ďalej upravené viacerými ustanoveniami zákona o verejnom obstarávaní: preukazovanie podmienok účasti okrem iných aj uvedením opatrení environmentálneho manažérstva (§ 34), systém environmentálneho manažérstva (§ 36), možnosť vylúčenia uchádzača pre porušenie povinností v oblasti ochrany životného prostredia (§ 40 ods. 8), podmienky účasti týkajúce sa súťažných podkladov nadlimitných zákaziek a nadlimitných koncesií – výkonnostné a funkčné požiadavky opisu predmetu zákazky môžu zahŕňať aj environmentálne charakteristiky (§ 42), zelené kritériá na vyhodnotenie ponúk (§ 44), možnosť vyžadovať vysvetlenie týkajúce sa ochrany životného prostredia v procese vyhodnocovania ponúk (§ 53), pre zadávanie nadlimitných koncesií - kritériá na vyhodnotenie ponúk môžu zahŕňať environmentálne požiadavky a požiadavky súvisiace s inováciou (§ 102), zadávanie zákaziek v oblasti bezpečnosti – uplatnenie environmentálneho hľadiska (§ 131).

Ciele GPP boli definované aj v národných strategických dokumentoch. V SR upravujú problematiku GPP nasledujúce dokumenty:

- Národný akčný plán pre zelené verejné obstarávanie v SR na roky 2016 – 2020 – ustanovuje používanie zeleného verejného obstarávania na úrovni 50 % zo všetkých zákaziek a z celkového objemu zákaziek vo verejnom obstarávaní.
- Stratégia environmentálnej politiky SR do roku 2030 (Envirostratégia 2030) – aktuálne ustanovuje, že SR bude zeleným verejným obstarávaním zabezpečovať 70 % z celkového množstva zákaziek vo verejnom obstarávaní do roku 2030 (TKÁČ, SLOBODNÍKOVÁ 2020, s. 17-20).

2.1.2 Česká republika

V Českej republike je verejné obstarávanie upravené zákonom č. 134/2016 Sb. o zadávaní verejných zákaziek. Zadávateľ je podľa tohto zákona, a to pri zadávaní podmienok, hodnotení ponúk a výberu dodávateľa, povinný za predpokladu, že to bude vzhľadom k povahe a zmyslu zákazky vhodné, dodržovať zásady sociálne zodpovedného zadávania, environmentálne zodpovedného zadávania a inovácií a svoj postup je zadávateľ povinný riadne odôvodniť (§ 6). GPP sa v legislatíve Českej republiky všeobecne neupravuje ako povinná kategória, ale ako kritérium kvality pri hodnotení ekonomickej výhodnosti ponuky môžu byť okrem technickej úrovne, užívateľskej prístupnosti, úrovne servisných služieb a pod. stanovené aj sociálne, environmentálne alebo inovačné aspekty (§ 116) (MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY 2025).

Vo februári 2024 česká vláda schválila Národnú stratégiu verejného obstarávania na roky 2024 – 2028, ktorej cieľom je modernizovať postupy obstarávania so zameraním na udržateľnosť, digitalizáciu a inovácie. Kľúčovým cieľom je integrovať kritériá environmentálne a sociálne zodpovedného obstarávania do štandardných postupov a v prípade potreby podporovať ich rutinné používanie (EURÓPSKA KOMISIA 2025).

2.1.3 Poľská republika

Poľský zákon o verejnom obstarávaní z roku 2019 (Act of 11 September 2019 – Public Procurement Law, Journal of Laws of 2021, item 1129) vytvára právny rámec pre GPP prostredníctvom ustanovení o technických špecifikáciách, hodnotiacich kritériách založených na ekonomicky najvýhodnejšej ponuke, hodnotení nákladov životného cyklu, používaní environmentálnych značiek a environmentálnych podmienkach plnenia zmluvy. Samotný zákon však nestanovuje kvantitatívne ciele GPP, ktoré sú rozpracované v strategických dokumentoch, najmä v State Purchasing Policy 2022–2025 (ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE POĽSKEJ REPUBLIKY 2025).

Štátna politika obstarávania (State Purchasing Policy 2022–2025) sa snaží zvýšiť uplatňovanie environmentálnych kritérií, no neexistuje silne legislatívne zakotvený povinný režim GPP. Definuje prioritné opatrenia Poľskej republiky v oblasti verejného obstarávania, ako aj požadovaný smer aktivít verejných obstarávateľov v oblasti zadávania zákaziek, čo zahŕňa najmä nákup inovatívnych alebo udržateľných produktov a služieb (EURÓPSKA KOMISIA 2025). V dokumente je hodnotená úroveň v rámci Priority III – Udržateľné obstarávanie východiskový ukazovateľ 2023 - 2025 počet zadaných verejných zmlúv, v ktorých boli uplatnené environmentálne aspekty (v popise predmetu zákazky, kritériách hodnotenia ponuky, označovaní, systéme environmentálneho manažérstva) 1142 zadaných zmlúv +3 % zo základnej hodnoty +7 % zo základnej hodnoty. Počet zadaných verejných zmlúv, pri ktorých bolo uplatnené kritérium nákladov

s použitím kalkulácie nákladov životného cyklu 21 zadaných zmlúv +3 % zo základnej hodnoty +7 % zo základnej hodnoty (ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE POĽSKEJ REPUBLIKY 2025).

2.1.4 Maďarská republika

V Maďarsku upravuje verejné obstarávanie zákon **CXLIII z roku 2015 o verejnom obstarávaní**, ktorý implementuje európske smernice o verejnom obstarávaní a poskytuje komplexný právny rámec pre zadávanie zákaziek vrátane dodávok, služieb, stavebných prác a koncesií (NEMZETI JOGSZABÁLYTÁR, HUNGARY 2015). Definuje pojem inovácia aj v súvislosti s dosahovaním pozitívnych environmentálnych vplyvov. Umožňuje (ako v EÚ) zahrnúť **environmentálne a sociálne kritériá** do hodnotenia ponúk; upravuje vyžadovanie štítkov a certifikácie (§ 59) ak verejný obstarávateľ zamýšľa obstarať práce, tovary alebo služby so špecifickými environmentálnymi, sociálnymi alebo inými charakteristikami alebo ak zamýšľa zohľadniť tieto charakteristiky pri hodnotení, môže požadovať použitie označenia v technických špecifikáciách alebo v podmienkach plnenia zmluvy alebo v kritériách hodnotenia. Ak verejný obstarávateľ určí cenu tovaru, služby alebo prác zohľadnených pri hodnotení použitím metódy kalkulácie nákladov životného cyklu (§ 78), uvedie aj náklady, ktoré možno pripísať environmentálnym externalitám; takéto náklady môžu zahŕňať náklady na emisie skleníkových plynov a iných znečisťujúcich látok a iné výdavky súvisiace so zmierňovaním účinkov zmeny klímy (NEMZETI JOGSZABÁLYTÁR, HUNGARY 2015).

V Maďarsku neexistuje samostatný akčný plán GPP s povinnými pravidlami, ale vláda prijala Green Public Procurement Strategy 2022–2027, v ktorej je GPP rozpracované ako dobrovoľná súčasť udržateľných obstarávaní so silným dôrazom na metodickú podporu a budovanie kapacít (EURÓPSKA KOMISIA 2025). Stanovuje si cieľ, aby do roku 2027 počet domácich verejných obstarávaní obsahujúcich zelené aspekty dosiahol aspoň 30 % z celkového počtu verejných obstarávaní. Stratégia však tiež predpokladá, že v niektorých odvetvovo špecifických predpisoch sa v súvislosti s niektorými produktmi a skupinami produktov (pre ktoré sú k dispozícii požiadavky EÚ na zelené obstarávanie, po príprave legislatívneho návrhu) môže uplatniť iný – vyšší, dokonca 100 % – cieľ. Stratégia určuje tento cieľ s prihliadnutím na percentuálne hodnoty namerané medzi rokmi 2019 a 2021 verejných obstarávaní obsahujúcich zelené environmentálne aspekty. Stratégia primárne nesmeruje k dosiahnutiu kvantitatívneho cieľa, ale skôr k zabezpečeniu toho, aby sa širšie uplatnenie GPP rozšírilo spôsobom, ktorý skutočne predstavuje hodnotu pre životné prostredie, štát a hospodárstvo.

2.2 Inštitucionálne zabezpečenie a podporné nástroje GPP v krajinách V4

Efektívnosť GPP je úzko spätá s existenciou funkčných inštitucionálnych mechanizmov. Slovenský model je charakteristický jasným rozdelením úloh medzi Ministerstvo životného prostredia SR, Úrad pre verejné obstarávanie a Slovenskú agentúru životného prostredia, ktorá zabezpečuje metodickú podporu, vzdelávanie a monitoring. V Českej republike je inštitucionálne zabezpečenie zastrešované Ministerstvom životného prostredia a Ministerstvom regionálneho rozvoja. V Poľsku zodpovedá za politiku GPP Úrad pre verejné obstarávanie a v Maďarsku Úrad predsedu vlády zodpovedný za tvorbu politiky verejného obstarávania. Z uvedeného vyplýva, že v SR a v Česku je GPP menej inštitucionálne centralizované, v Poľsku a Maďarsku v oblasti GPP posilňujú úlohu centrálnych orgánov verejného obstarávania, pričom sa snažia o systematický rozvoj kapacít verejných obstarávateľov.

Podpora GPP v krajinách V4 je založená na kombinácii informačných, metodických a monitorovacích nástrojov, pričom jednotlivé štáty uplatňujú odlišné prístupy v závislosti od miery inštitucionálneho zabezpečenia a strategickej ambície v oblasti GPP.

SR disponuje relatívne rozvinutým systémom podpory GPP, ktorý zahŕňa národné environmentálne kritériá vypracované pre vybrané produktové skupiny na základe kritérií EÚ GPP, ako aj dostupnosť odporúčaných kritérií EÚ pre širší okruh produktov. Podporné nástroje sú doplnené analytickou činnosťou zameranou na hodnotenie dlhodobých ekonomických a environmentálnych prínosov, napríklad v oblasti elektromobility. Monitorovanie uplatňovania GPP je zabezpečované prostredníctvom dotazníkových prieskumov realizovaných príslušnou odbornou inštitúciou.

V Českej republike sú podporné nástroje GPP založené najmä na informačných zdrojoch a postupne pripravovaných národných kritériách, ktoré vychádzajú zo základných kritérií EÚ GPP. Český prístup je charakteristický využívaním flexibilných „soft-law“ nástrojov, pričom monitoring GPP prebieha na centrálnej úrovni prostredníctvom pravidelného zberu údajov o obstarávaní zelených zodpovedných produktov.

Poľská republika uplatňuje komplexnejší model podpory GPP, ktorý kombinuje metodickú a vzdelávaciu podporu s plánovaným zavedením katalógu produktov a služieb, na ktoré sa majú uplatňovať kritériá GPP. Uplatňovanie GPP je podporované na dobrovoľnom základe, pričom verejní obstarávatelia majú k dispozícii sprievodné metodické materiály. Monitoring je zabezpečený prostredníctvom systematického zberu a analýzy administratívnych údajov o zadaných zákazkách.

Maďarská republika podporuje GPP prostredníctvom informačných a koordinačných nástrojov sústredených na Úrade pre verejné obstarávanie, doplnených o využívanie národnej environmentálnej značky a medziinštitucionálnu spoluprácu. Monitorovanie uplatňovania GPP je previazané s implementáciou národnej stratégie a umožňuje priebežné hodnotenie plnenia cieľov (EURÓPSKA KOMISIA 2024).

Z komparatívneho hľadiska možno konštatovať, že efektívna podpora GPP si vyžaduje kombináciu metodickej konkretizácie, dostupných nástrojov pre obstarávateľov a funkčných monitorovacích mechanizmov, pričom rozdiely medzi krajinami V4 poukazujú na rôzne cesty k dosiahnutiu týchto cieľov.

Záver

Komparatívna analýza implementácie kritérií GPP v krajinách V4 ukazuje, že napriek spoločnému európskemu právnemu rámcu sa národné prístupy výrazne líšia v miere normatívnej ambicióznosti, inštitucionálneho zabezpečenia a praktického uplatňovania GPP. SR kombinuje povinné minimálne kvantitatívne požiadavky so strategickými cieľmi, čo posilňuje záväznosť GPP, avšak zároveň zvyšuje nároky na metodickú podporu a kapacity verejných obstarávateľov. Česká republika a Poľsko uprednostňujú flexibilnejší model založený prevažne na dobrovoľnom uplatňovaní environmentálnych kritérií podporenom strategickými dokumentmi a vzdelávacími nástrojmi, zatiaľ čo Maďarsko kladie dôraz na strategické riadenie a budovanie kapacít v rámci národnej stratégie GPP. Ako prvky dobrej praxe sa javia najmä systematický administratívny monitoring v Poľsku a prepojenie cieľov GPP s pravidelným hodnotením ich plnenia v Maďarsku, ktoré môžu predstavovať inšpiráciu pre ďalšie posilnenie efektívnosti a kvalitatívnych prínosov GPP v SR.

Zoznam bibliografických odkazov

EURÓPSKA KOMISIA 2024. *Green Business – Knižnica, súbor: GPP NAPs_May_2024.* [cit. 29. decembra 2025]. Dostupné z: https://circabc.europa.eu/ui/group/44278090-3fae-4515-bcc2-44fd57c1d0d1/library/c23dd7e0-3f7e-4983-a964-bd9d98a0bbf4/details.

EURÓPSKA KOMISIA 2025. *Advisory Group & National Action Plans.* [cit. 29. decembra 2025]. Dostupné z: https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement/advisory-group-national-action-plans_en.

EURÓPSKA KOMISIA 2025. *Green Public Procurement* [cit. 29. decembra 2025]. Dostupné z: https://green-forum.ec.europa.eu/green-business/green-public-procurement_en.

KALESNÁ, K.; HRUŠKOVIČ, I.; ĎURIŠ, M., 2008. *Základy európskeho práva.* Dotlač I. vyd. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie. 180 s. ISBN 80-7160-224-8.

KRÁĽ, J. a kol., 2006. *LEGISLATÍVA Teória a prax.* 1. vyd. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie. 236 s. ISBN 80-7160-156-3.

LAZAR a kol., 2010. *Občianske právo hmotné 1.* 1. vyd. IURA EDITION, spol. s r.o. 715 s. ISBN 978-80-8078-346-4.

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY 2025. *e-Sbírka, zákon č. 134/2016 o zadávání veřejných zákazek.* [cit. 29. decembra 2025]. Dostupné z: https://www.e-sbirka.cz/sb/2016/134/2025-04-03?f=134%2F2016&zalozka=text.

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÝCH VECÍ A EURÓPSKYCH ZÁLEŽITOSTÍ SR 2025. *Vyšehradská skupina.* [cit. 29. decembra 2025]. Dostupné z: https://www.mzv.sk/diplomacia/regionalna-spolupraca/slovensko-a-v4/vysehradska-skupina.

NEMZETI JOGSZABÁLYTÁR, HUNGARY 2015. *Zákon CXLIII z roku 2015 o verejnom obstarávaní.* [cit. 29. decembra 2025]. Dostupné z: https://njt.hu/jogszabaly/2015-143-00-00.3

SLOVENSKÁ AGENTÚRA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA 2025. *Zelené verejné obstarávanie (GPP), Legislatíva EÚ.* [cit. 29. decembra 2025]. Dostupné z: https://www.sazp.sk/zivotne-prostredie/environmentalne-manazerstvo/zelene-verejne-obstaravanie-gpp/legislativa-eu.

STOCKHOLM ENVIRONMENT INSTITUTE 2022. Kaaret, K.; Piirsalu, E.; Machlowska, M. 2022. *Decarbonizing the EU's road and construction sectors through green public procurement.* [cit. 29. decembra 2025]. Dostupné z: https://www.sei.org/wp-content/uploads/2022/09/green-public-procurement-estonia-poland.pdf.

TKÁČ, J. a SLOBODNÍKOVÁ, M., 2020. *Zelené verejné obstarávanie v aplikačnej praxi.* 1. vyd. Wolters Kluwer SK s.r.o. 1 080 s. ISBN 978-80-571-0207-6.

ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE POĽSKEJ REPUBLIKY 2025. *Legal framework – Materials: Public Procurement Law of 2019 as amended, State Purchasing Policy.* [cit. 29. decembra 2025]. Dostupné z: https://www.gov.pl/web/uzp-en/legal-framework2.

Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Kontaktná adresa

JUDr. Ing. Andrea Ondrišeková
Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre
Inštitút práva, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja
Farská, 24, Nitra, 949 01
Slovenská republika
email: xondrisekova@uniag.sk

PRÁVNA ÚPRAVA ZNALECKEJ ČINNOSTI A JEJ APLIKÁCIA V KONTEXTE OCHRANY PRED KYBERNETICKÝMI HROZBAMI

LEGAL REGULATION OF EXPERT ACTIVITY AND ITS APPLICATION IN THE CONTEXT OF PROTECTION AGAINST CYBER THREATS

Andrej RALBOVSKÝ

Abstract

Cyber threats are a phenomenon that has recently become increasingly relevant and is causing ever greater economic, social, and security impacts. Their increasing prevalence is also reflected in the legal regulation of expert activity as an important tool for evidence in various legal proceedings, with the introduction of the cybersecurity branch in 2023. However, to date, no expert has been enrolled in this branch. This article deals with the legal regulation and practical application of expert activity, analyzes its challenges and shortcomings, and also makes suggestions for its improvement, particularly in terms of protection against cyber threats.

Key words: *expert, forensics, evidence, cyber threat, cybersecurity*

Introduction

Protection against cyber threats is no longer purely an economic issue, but is also becoming a matter of national security. This is also reflected in the development of legislation and the introduction of regulatory frameworks not only at the level of the European Union, but also at the national level. The basic legislative regulation for most sectors is the NIS2 Directive and the Cyber Security Act, which transposes it into Slovak law. In addition to the obligation to take preventive measures for regulated entities, it also stipulates the obligation to report security incidents. The most significant negative impacts of intentional cyber threats are also addressed by the Criminal Code, which defines several cybercrime offenses. There are also many other legal acts, particularly at the European Union level, such as Cyber Resilience Act, DORA, etc.

However, no law can be effective without monitoring compliance, and expert activity is of great importance when assessing technical issues. Although cyber security auditors play the primary role in the assessment of the facts for the purpose of assessing compliance with legislation, the role of experts under Act No. 382/2004 Coll. is primarily to obtain and interpret evidence in criminal, civil, and administrative proceedings.

The aim of this paper is to analyze the current legal regulation of expert activity in relation to protection against cyber threats, identify its shortcomings in application, and propose possible legislative and systemic solutions.

2 Expert activity and its specifics in protection against cyber threats

Expert activity is a specialized professional activity governed primarily by Act No. 382/2004 Coll. on Experts, Interpreters, and Translators, as amended (hereinafter referred to as the "Experts Act "). It may only be performed by entities defined by law, which are experts, expert organizations, and expert institutes. Expert activity has a wide range of applications, primarily as a means of evidence not only in criminal proceedings, but also in civil, tax, and administrative proceedings.

Expert activity in the field of protection against cyber threats is characterized by several specific features that distinguish it from traditional forms of expert evidence. These include, in particular, a high degree of technical complexity and the dynamic development of threats, tools, and attack vectors, which places increased demands on the continuous professional updating of experts' knowledge. Another important aspect is the interdisciplinary nature of this activity, as experts must combine knowledge from the fields of information technology, cybersecurity, and forensic analysis with legal requirements for evidence, particularly with regard to the legality of the acquisition of digital evidence, its integrity, and its verifiability. A particular challenge is assessing the likelihood and extent of a cyber incident in an environment where the perpetrator is often anonymous or internationally dispersed. These specifics increase the importance of expert activity as a key tool in protecting legal relationships in the digital space, but at the same time point to the need for clear methodology, standardization of procedures, and an adequate legal framework that reflects technological reality.

3 Shortcomings in the legal regulation of expert activity and their application in relation to protection against cyber threats, and proposals for improvement

The development of cyber threats places new demands on expert activity that go beyond the traditional perception of their role. However, the current legislation and its application in practice fail to adequately reflect the specifics of this area in some respects. The aim of this chapter is to highlight selected shortcomings in the legal regulation of expert activity in relation to protection against cyber threats and to outline possible directions for its further development.

3.1 New branch of Cybersecurity and conditions for enrolling experts in the register

In 2023, based on the National Security Authority's comment on the amendment to Decree 228/2018 Coll., implementing Act No. 382/2004 Coll. on experts, interpreters, and translators

(hereinafter referred to as "Decree 228/2018"), a new branch of Cybersecurity was created within the field of Electrical Engineering. This branch was also included in Annex No. 4 to this decree, which defines the list of fields and branches for which specialized education is required. The authorization to organize such specialized education by an expert institute is issued by the Ministry of Justice as the supervisory authority, but to date, it has not been issued to any expert institute. As a result, there are no enrolled experts for this branch. Therefore, in the event of the need for an expert opinion, it is necessary to appoint experts on an ad hoc basis within the meaning of Section 15 of the Experts Act (a procedure that is only available to public authorities, but not to clients commissioning private expert services), or to use experts from other branches, such as Information Systems Security and Protection. Alternatively, it is possible to use an expert institute enrolled in the field of Electrical Engineering, as expert institutes are authorized to perform expert activities in all branches of a given field. This application of the law is contrary to the requirement of effective administration of justice, as it makes it impossible to actually apply expert activity for cybersecurity.

The current situation, where no expert has been enrolled in the branch of cybersecurity since its creation on June 1, 2023, needs to be addressed as a matter of priority. There are basically two options, each of which brings a solution only after a certain time, at least several months. The first option would be to issue an authorization to open a specialized education course for an expert institute enrolled in the field of electrical engineering, which includes the cybersecurity branch. There are two such institutes in Slovakia, and according to information published on their websites, both are working on organizing specialized training. One of them (the FEI STU Expert Institute) has already developed a curriculum for specialized training in cooperation with the Ministry of Justice, while the other (Institute of Forensic Engineering at the University of Žilina) is still "preparing the documentation" for approval by the Ministry. However, once the authorization has been issued, specialized education must take place, for which the law prescribes a minimum of 200 hours, which in most cases means that the course lasts more than a year. Thus, the first experts in the cybersecurity branch could not be enrolled until 2027.

The second option is to amend Implementing Decree No. 491/2004 Coll. to the Experts Act (hereinafter referred to as "Remuneration Decree"), which would remove the condition of successful completion of specialized education for the cybersecurity branch, i.e., this branch would be removed from Annex No. 4. Even in this case, however, the enrollment of the first experts would not be possible immediately, but only after a professional examination for this branch had been organized. According to the Decree 228/2018, this should take place (Section 5(3)) at least once per calendar year (in cases of special consideration it can be omitted), and applications must be submitted at least three months before the scheduled date of the examination (Section 5(2)). Considering that amending the decree is normally a process that takes several months (including the standard comment

procedure), the first experts could be enrolled in the second half of 2026 at the earliest, and even then only under ideal circumstances.

Alternatively, it would be appropriate to consider linking entities authorized to perform expert activity in the branch of cybersecurity to one of the roles according to the knowledge standards of cybersecurity (Decree No. 492/2022 Coll.), such as a cybersecurity researcher or auditor, and possibly recognize such certification as a substitute for a professional expert examination, as is currently the case in the fields of medicine and pharmacy or psychology. While the expert examination itself tends to focus primarily on legal regulations and general methodology, such certification better verifies the professional qualifications of the applicant in a given field or branch. This could also significantly shorten the duration of the process from the applicant's initial intention to enrollment in the list of experts.

3.2 Rate of expert's hourly remuneration

A long-standing problem with the legal regulation of expert activity in general, not only in relation to the cybersecurity branch, is the low hourly rate of remuneration, which is 13.28 €. This rate has not been indexed for more than 20 years and currently its level is approximately the same as the hourly price of work of an employee earning an average wage. However, the tariff remuneration within the meaning of the Remuneration Decree applies only to expert activity performed on the basis of the appointment of an expert by a public authority in criminal or administrative proceedings. For expert services performed on the basis of an order, the remuneration is determined by agreement and is usually significantly higher in practice. For example, the Competence and Certification Center for Cyber Security has an hourly rate of 120 € in its price list.

The problem with the hourly rate is also reflected in a 2011 analysis by the Ministry of Justice, according to which, at the time this rate was set in 2004 *"the application practice indicated that the remuneration did not sufficiently reflect the need for extensive and demanding knowledge of the expert in the performance of his activity in connection with the need for adequate but financially demanding equipment in some sectors. This fact, together with the considerably high demands placed on the performance of expert, interpreting, and translation activity, appears to be a significant obstacle to the state guaranteeing the high quality of these services,".* As a result*, "there is a risk that a significant proportion of high-quality experts, interpreters, and translators will gradually lose interest in performing these activities*."

The hourly rate therefore needs to be reconsidered. Although this problem does not specifically concern experts in the branch of cybersecurity, it is particularly pronounced in this sector. As a first step, the field of cybersecurity could be included under the special provisions of Section 6 of the Remuneration Decree, which define a higher hourly rate of tariff hourly remuneration of 19.92

€ for certain fields such as medicine and pharmacy, geodesy and cartography, legal relations with foreign countries, and handwriting analysis.

Although even this rate is significantly undervalued compared to the market price of work in the field of cybersecurity, it could be a welcome first step towards making the remuneration of experts more realistic. If we wanted to increase the hourly rate of remuneration for experts at least according to the level of development of the average wage in the national economy, the amount set this year would be approximately[1] 44 € for the basic rate and 66 € for the special rate within the meaning of Section 6 of the Remuneration Decree. However, the most appropriate solution is to create a tariff for individual fields and branches based on the average wage. There are significant differences between individual fields and branches, both in terms of required qualifications (some do not require a university degree), as well as in terms of the level of difficulty and overall social value. Although an increase in remuneration would require additional budgetary resources, which may not be easily feasible in the current climate of budgetary consolidation, the current situation is unsustainable in the long term and leads to disproportionately high risks for the quality of expert activity, which directly affects the administration of justice and the basic functions of the state.

3.3 Archiving and handling of expert opinion reports after termination of activity

Another shortcoming of the legal regulation of expert activity is the insufficiently regulated rules for archiving expert opinion reports in the event of suspension or termination of an expert's activity. According to Section 17(10) of the Experts Act, an expert is obliged to archive a copy of a written expert opinion report, including its annexes, for a period of ten years from its execution. In addition to the fact that the costs of archiving are not compensated in any way (they are included in the tariff fee, which, however, is not sufficient), in the event of the suspension or termination of an expert's activity, for example as a result of death or the dissolution of a legal entity, the Experts Act does not specify how the archived materials should be handled. It is clear from other laws that in the event of the death of a natural person, they become the subject of inheritance proceedings. Especially in the field of cybersecurity, it is not uncommon for large amounts of highly sensitive data to be analyzed, which can be extracted from private devices such as mobile phones, and therefore need to be specially protected against unauthorized disclosure. This is therefore a systemic risk and a possible violation of the personal data protection rules defined in the GDPR.

A possible solution to this problem could be based on the principles of handling medical records, which may contain similarly sensitive data as an expert opinion from the branch of

[1] We use the average wage from 2003 of €477 as the baseline figure, which was current at the time of publication of the Remuneration Decree, and the average wage of €1,580 for 2025 (data for Q1-Q3 only), meaning that the total increase is approximately 3.312 times. The source of the data is the Statistical Office of the Slovak Republic.

cybersecurity. These are codified in particular in Section 23 of Act No. 576/2004 Coll. and according to it, in the event of a temporary suspension of a license or permit the medical records kept by the provider in writing are handed over to the doctor of the relevant self-governing region for safekeeping. In the case of expert opinions, the Ministry of Justice, which also supervises experts, should be the entity ensuring safekeeping. However, such a change would require additional material, financial, and human resources. A separate analysis would be necessary to quantify these precisely.

Conclusion

In this paper, we focused on evaluating the legal regulation of expert activity in relation to the protection against cyber threats. We considered the roles of experts in both proactive and reactive activities, from initial risk assessment, through the deployment of controls and evaluation of their effectiveness, to the detection and subsequent resolution of security incidents. Expert activities are not necessary in everyday operation of the vast majority of organizations; they are usually applied only in criminal investigations, dispute resolution, or administrative proceedings. Since many cyber incidents are caused by intentional threats, their resolution also involves a criminal law aspect, where the activity of an expert is often irreplaceable.

In 2023, an amendment to the Decree 228/2018 introduced a new branch of expertise, Cybersecurity, but to date, no expert has been enrolled in this branch. The main reason for this is that enrollment is conditional on the successful completion of specialized education, which is not yet available in Slovakia. There is a similar branch called Information Systems Security and Protection, in which several experts are enrolled, but its scope is much narrower and does not cover all aspects of cybersecurity. We propose removing the requirement to complete specialized education, or linking it to one of the roles in the cybersecurity qualification scheme, such as cybersecurity researcher or auditor, and possibly replacing the professional expert examination with a cybersecurity auditor certification examination, similar to how an accreditation or certification examination replaces a professional examination in the case of medical, pharmaceutical, and psychological expert fields.

We identified the low hourly remuneration rate for experts, which has not been adjusted for more than 20 years, as a significant problem. Especially in sectors where the cost of labor is high, such as cybersecurity, this can lead to a shortage or poor quality of experts and limit the overall effectiveness of protection against cyber threats. As a provisional solution, we propose the inclusion of the cybersecurity branch among the fields and branches with a special hourly rate of remuneration under Section 6 of the Remuneration Decree. However, this problem would only be permanently solved by an increase to an adequate level determined at least by the growth of the average wage in the economy, which would mean an approximately 3.3-fold increase and subsequent linking to the development of the average wage or price growth index.

Another of our proposals to improve the legal regulation of expert activity is to clarify the rules for handling archived expert opinion reports in the event of the suspension or termination of the expert's activity. We propose that they be mandatorily transferred to the custody of the Ministry of Justice, because under the current circumstances, they remain in the possession of a person who is no longer authorized to perform expert activity, and in the event of their death, they become the subject of inheritance proceedings.

Expert activity can contribute significantly to better protection against cyber threats and plays an irreplaceable role, particularly in the investigation of cybercrime offenses as well as in possible disputes concerning decisions of administrative authorities involving the aspect of cybersecurity. However, the legal framework and its application should be reviewed to better meet the needs of cybersecurity and respond to the challenges it poses. Without a functioning system of experts in the branch of cybersecurity, effective protection of rights and the proper administration of justice in the digital environment cannot be ensured.

List of bibliographic references

Analysis of the effectiveness of spending on experts, interpreters, translators, and the activities of certain legal professions. Document No. UV-6763/2011. Available at: https://lrv.rokovania.sk/16561/1-/

ANDRAŠKO, J. et al. *Právo kybernetickej bezpečnosti*. 1st ed. Bratislava: Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, 2022. 186 p. ISBN 978-80-7160-632-1.

KLIMEK, L.; ZÁHORA, J.; HOLCR, K. *Počítačová kriminalita v európskych súvislostiach*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 445 p. ISBN 978-80-8168-538-5.

KŘÍSTEK, L. *Znalectví*. Prague: Wolters Kluwer, 2013. 332 p. ISBN 978-80-7478-042-4.

STRAPÁČ, P.; ĎURANA, M. *Postavenie a zodpovednosť znalca v slovenskom právnom poriadku,* Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 350 p. ISBN 978-80-8168-099-1.

ŠAMKO, P. *Poznámky k aplikačným problémom pri zaisťovaní počítačových údajov v trestnom konaní* In: Zo súdnej praxe 6/2017, [online] ISSN 2730-0390 Available at: <https://www.legalis.sk/clanky/212/poznamky-k-aplikacnym-problemom-pri-zaistovani-pocitacovych-udajov-v-trestnom-konan>. [Accessed 11 February 2026].

VALUCH, J. *Kybernetické hrozby v kontexte medzinárodného práva a medzinárodnej bezpečnosti.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 160 p.

Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures to ensure a high common level of cybersecurity across the Union (NIS 2 Directive).

Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation – GDPR).

Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 (Cybersecurity Act).
Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on digital operational resilience for the financial sector (DORA Regulation).
Act No. 382/2004 Coll. on Experts, Interpreters and Translators, as amended.
Act No. 69/2018 Coll. on Cyber Security, as amended.
Act No. 576/2004 Coll. on healthcare, services related to the provision of healthcare
Decree No. 228/2018 Coll., implementing Act No. 382/2004 Coll. on Experts, Interpreters and Translators, as amended.
Decree No. 491/2004 Coll. on Remuneration, Reimbursement of Expenses and Compensation for Lost Time for Experts, Interpreters and Translators.
Faculty of Electrical Engineering and Information Technology, STU Bratislava – Expert Institute. Available at: https://www.fei.stuba.sk/sk/fakulta/organizacna-struktura/organizacne-jednotky-fei-stu/ucelove-zariadenia-a-specialne-ucelove-zariadenia/znalecky-ustav-stu-v-bratislave [Accessed 11 February 2026].
Cyber Security Competence and Certification Center. *Price list of services and activities*, version 3.0, 1 July 2025. Available at: https://cybercompetence.sk/wp-content/uploads/dokumenty/ine/cennik-sluzieb.pdf [Accessed 11 February 2026].
Institute of Forensic Engineering, University of Žilina. Available at: https://www.usi.sk/elektrotechnika/ [Accessed 11 February 2026].

Contact address

Ing. Mgr. Andrej Ralbovský
Comenius University in Bratislava
Institute of Information Technology Law and Intellectual Property Law, Faculty of Law
Šafárikovo námestie 6, 811 02 Bratislava
Slovak Republic
email: ralbovsky3@uniba.sk

LEGITÍMNOSŤ POUŽITIA DÔKAZOV V DAŇOVÝCH KONTROLÁCH ZÍSKANÝCH Z ADMINISTRATÍVNYCH SPISOV INÝCH DAŇOVÝCH SUBJEKTOV VERZUS PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES

THE LEGITIMACY OF USING THE EVIDENCE IN THE TAX INSPECTIONS OBTAINED FROM THE ADMINISTRATIVE FILES OF THE OTHER TAX SUBJECTS VERSUS THE RIGHT TO THE FAIR TRIAL

Aneta KOLLMAN STEINHÜBLOVÁ

Abstract

The author focuses in her contribution on the issue of the legitimacy of using the evidence in tax inspections that has been obtained from the administrative files of the other tax subjects in relation to the controlled tax subject's right to the fair trial. The primary subject of the research is the conflict between the tax administrator's interest in the efficient and economical conduct of the tax inspection and the protection of the controlled tax subject's procedural rights, especially the right of the defense, the right to the fair trial, the adversarial principle, and the related principle of the equality of the arms. The special attention is paid to the conditions under which such evidence may be used without the infringement of the controlled tax subject's right to the fair trial and the defense, particularly regarding the controlled tax subject's opportunity to express on the evidence and challenge its credibility. The generally widespread extensive interpretation of Section 24(4) of Act No. 563/2009 Coll. on Tax Administration (Tax Procedure Code), which is applied beyond the limits established by the law, appears to be in conflict with the fundamental rights of every individual arising from the Constitution of the Slovak Republic. The aim of the contribution is to identify the frameworks of the lawful and constitutionally compliant use of the evidence originating from the administrative files of the other tax subjects and to formulate the recommendations for the application practice regarding the protection of the controlled tax subject's rights.

Key words: *tax inspection, evidence, proving, right to the fair trial, administrative file*

Úvod

Výkon daňovej kontroly by mal podliehať základným princípom a zásadám daňového konania vyplývajúcim z ustanovenia § 3 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok)

a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „daňový poriadok“) – základných zásad správy daní. Osobitnou otázkou však ostáva, čo v prípade ak by výkon daňovej kontroly neprimerane zasahoval do základných práv daňového subjektu vyplývajúcich najmä z Ústavy Slovenskej republiky ako je napríklad právo na spravodlivý proces a právo na obhajobu. Ustanovenie § 24 ods. 4 daňového poriadku uvádza, že „ako dôkaz možno použiť všetko, čo môže prispieť k zisteniu a objasneniu skutočností rozhodujúcich pre správne určenie dane a čo nie je získané v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi, pričom ide najmä o rôzne podania daňových subjektov, svedecké výpovede, znalecké posudky, verejné listiny, protokoly o daňových kontrolách, protokoly o určení dane podľa pomôcok, zápisnice o miestnom zisťovaní a obhliadke, povinné záznamy a evidencie vedené daňovými subjektmi a doklady k nim“. Správca dane však neraz aplikuje extenzívny výklad tohto ustanovenia daňového poriadku, ktorý sa javí nad rámec ústavne konformného výkladu, a to v situácii, keď v rámci daňovej kontroly u kontrolovaného daňového subjektu použije v rámci výkonu tejto daňovej kontroly dôkazy z administratívneho spisu získané v rámci daňovej kontroly vykonávanej u iného kontrolovaného daňového subjektu. Na mieste sa však naskytuje otázka, či takýto postup správcu dane je legitímny, či boli kontrolovanému daňovému subjektu odopreté jeho ústavné práva na spravodlivý proces a účinnú obhajobu vzhľadom na skutočnosť, že počas výkonu daňovej kontroly u iného kontrolovaného daňového subjektu, tento kontrolovaný daňový subjekt nemohol počas výsluchu svedka konaného v inej daňovej kontrole ako tej jeho vlastnej, klásť tomuto svedkovi otázky, a tak nemohol riadne a včas efektívne uplatniť svoje práva na spravodlivý proces a účinnú obhajobu ?

Podľa článku 2 odseku 2 Ústavy Slovenskej republiky štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Podľa článku 152 odseku 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musia byť v súlade s ústavou. Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozsudku sp. zn. 7Sžsk/115/2020, zo dňa 12. marca 2021 konštatoval, že: „Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v súvislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy teda nemôže byť interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje.“

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo svojom rozsudku sp. zn. 10Sžfk/46/2019, identifikačné číslo spisu: 1016201826, zo dňa 29. septembra 2021 akcentoval, že: „Procesný postup určuje správca dane, ktorý je povinný vykonať z vlastnej iniciatívy také dôkazy, ktoré môžu prispieť k presnému a úplnému objasneniu veci, a to aj bez návrhu účastníkov konania a je oprávnený rozhodnúť o tom, ktoré dôkazy a v akom rozsahu vykoná, a ktoré skutočnosti stačí osvedčiť inými podkladmi.“

1 Oprávnenosť použitia dôkazov v daňových kontrolách, ktoré boli získané z administratívnych spisov iných daňových subjektov verzus právo na spravodlivý proces a účinnú obhajobu

Oprávnenosť použitia dôkazov v daňových kontrolách, ktoré boli získané z administratívnych spisov iných daňových subjektov vo vzťahu k právu na spravodlivý proces a účinnú obhajobu kontrolovaného daňového subjektu, by mohlo vytvárať zdanie konfliktu medzi záujmom správcu dane na efektívnom a hospodárnom výkone daňovej kontroly a ochranou procesných práv kontrolovaného daňového subjektu.

Podľa ustanovenia § 24 ods. 2 daňového poriadku správca dane vedie dokazovanie, pričom dbá na to, aby skutočnosti nevyhnutné na účely správy daní boli zistené čo najúplnejšie. V zmysle ustanovenia § 24 ods. 1 písm. b) daňového poriadku daňový subjekt preukazuje skutočnosti, na ktorých preukázanie bol vyzvaný správcom dane pri správe daní. Správca dane teda vykonáva dokazovanie, pričom dôkazné bremeno počas výkonu daňovej kontroly je na strane kontrolovaného daňového subjektu.

Správca dane, ktorý vedie dokazovanie, môže podľa ustanovenia § 24 ods. 4 daňového poriadku ako dôkaz použiť všetky prostriedky, ktorými možno zistiť a objasniť skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane a ktoré nie sú získané v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Ide najmä o rôzne podania daňových subjektov, svedecké výpovede, znalecké posudky, verejné listiny, protokoly o daňových kontrolách, zápisnice o miestnom zisťovaní a obhliadke, povinné záznamy a evidencie vedené daňovými subjektmi a doklady k nim. Daňový poriadok len demonštratívne vymedzuje dôkazné prostriedky. Takým dôkazom môže byť všetko, čo môže prispieť k zisteniu a objasneniu skutočností rozhodujúcich pre správne určenie dane a čo nie je získané v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Nie je presne predpísané, aké dôkazy je potrebné predložiť, vždy to závisí od konkrétnej dôkaznej situácie a charakteru dokazovaných skutočností.

Správca dane v praxi počas výkonu daňovej kontroly v rámci dokazovania neraz preberá dôkazy z administratívnych spisov iných kontrolovaných daňových subjektov získaných počas výkonu daňovej kontroly takýchto daňových subjektov. Otázkou však ostáva, či sa správca dane takýmto svojim konaním nedostáva za hranicu extenzívneho výkladu ustanovenia § 24 daňového poriadku. Konanie správcu dane v rámci takéhoto výkladu zákona môže mať za následok zmarenie možnosti kontrolovaného daňového subjektu vyjadriť sa k dôkazom a spochybniť ich vierohodnosť.

Hoci kontrolovaný daňový subjekt počas výkonu daňovej kontroly je nositeľom dôkazného bremena, nemôže počas výsluchu svedka, ktorý bol vykonaný počas výkonu daňovej kontroly u iného kontrolovaného daňového subjektu, klásť takémuto svedkovi otázky, a tak efektívne využiť svoje

právo na spravodlivý proces a účinnú obhajobu. Nemožnosť klásť svedkovi otázky počas výkonu svedeckej výpovede v takejto situácii, nemôže byť na ťarchu kontrolovaného daňového subjektu, pretože z hľadiska objektívnych skutočností kontrolovaný daňový subjekt nemohol využiť svoje právo klásť svedkovi otázky, lebo v čase výsluchu nebolo možné legitímne očakávať, že práve informácie získané z takejto svedeckej výpovede budú v budúcnosti používané ako dôkazy počas výkonu daňovej kontroly u iného daňového subjektu. Takýto procesný postup pri získavaní dôkazného prostriedku vzbudzuje obavy z jeho legálnosti. Ústavný súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. II. ÚS 104/2019 z 29. mája 2019 zaujal stanovisko k otázke spôsobu vedenia dokazovania správcom dane: „Daňové konanie ovláda zásada objektívnej pravdy, avšak je na správcovi dane vykonávajúcom dokazovanie a jeho úvahe, aké dôkazy vykoná, akým spôsobom dokazovanie doplní, akú hodnovernosť, dôkaznú silu a schopnosť zvrátiť závery vyplývajúce z realizovaného dokazovania z nich vyvodí, a to predovšetkým s prihliadnutím na skutočnosti a dôkazy vyplývajúce zo zistení, ktoré už správca dane získal v rámci správy daní a v priebehu konania (II. ÚS 205/2015, I. ÚS 480/2017, III. ÚS 18/2018).”

1.1 Narušenie princípu kontradiktórnosti a zásady rovnosti zbraní

Počas výkonu daňovej kontroly by mali platiť princíp kontradiktórnosti a zásada rovnosti zbraní, hoci sa to môže javiť ako neprimerané. Správca dane v rámci výkonu daňovej kontroly síce vystupuje v postavení de facto „pána sporu“, pretože vykonáva dokazovanie v rámci daňovej kontroly, ale nakoľko dôkazné bremeno nesie kontrolovaný daňový subjekt, bolo by nanajvýš nespravodlivé, keby sa kontrolovaný daňový subjekt nedokázal efektívne brániť, a to účinnými prostriedkami, a tak dodržať uplatnenie zásady rovnosti zbraní.

V kontexte úvahy o uplatnení zásady rovnosti zbraní v rámci výkonu daňovej kontroly je potrebné zdôrazniť, že hoci správca dane nie je viazaný návrhmi kontrolovaného daňového subjektu na vykonanie dôkazov v zmysle ustanovenia § 24 ods. 2 daňového poriadku, je však správca dane povinný umožniť kontrolovanému daňovému subjektu počas výkonu daňovej kontroly uplatniť všetky jeho práva, ktoré mu prináležia, a teda aj práva na spravodlivý proces a účinnú obhajobu, a tak naplniť požiadavku princípu kontradiktórnosti, ktorá takému konaniu patrí.

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 1Sfk/89/2022 zo dňa 30. septembra 2024 k relevancii získaného dôkazného prostriedku z iného administratívneho spisu iného daňového subjektu, ktorým bol rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vynesený v súvislosti s vyrubením dane u dodávateľa daňového subjektu, priznal rozsudku váhu dôkazu za podmienky, že správca dane počas výkonu daňovej kontroly vyzval daňový subjekt na odstránenie pochybností správcu dane, ktoré priamo súviseli s prejednávanou vecou pred súdom. Dôkazné bremeno môže prejsť na daňový subjekt v súlade s ustanovením § 46 ods. 5 daňového poriadku v

rámci daňovej kontroly len do vydania protokolu. V dôsledku nesprávneho vykonania oznamovacej povinnosti o vzniknutých pochybnostiach správcu dane, daňovému subjektu nevznikla povinnosť vyvrátiť tieto pochybnosti, nakoľko de facto v rámci daňovej kontroly o nich ani nevedel.

2 Oprávnenosť použitia dôkazov v daňových kontrolách, ktoré boli získané orgánmi činnými v trestných konaniach verzus právo na spravodlivý proces a účinnú obhajobu

Obdobná situácia nastáva aj v prípade oprávnenosti použitia dôkazov v daňových kontrolách, ktoré boli získané orgánmi činnými v trestných konaniach zo zápisníc o výsluchu svedkov vykonaných počas trestného konania. Aj v tomto prípade sa javí, že kontrolovaný daňový subjekt nemôže efektívne, riadne a včas uplatniť jeho práva na spravodlivý proces a účinnú obhajobu, nakoľko mu nie je umožnené klásť otázky svedkom počas výkonu výsluchov svedkov v rámci trestného konania.

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo svojom rozsudku sp. zn. 4Sfk/110/2022, identifikačné číslo spisu: 6021200033, zo dňa 24. apríla 2024, pre úplnosť uviedol, že v prípade vydania uznesenia o vznesení obvinenia voči konkrétnej osobe kontrolovanému daňovému subjektu a o začatí trestného stíhania nejde o rozhodnutie v zmysle ustanovenia § 22 ods. 1 daňového poriadku, ktorým by bol správca dane viazaný, pričom z ustanovenia § 22 ods. 2 daňového poriadku vyplýva, že správca dane si nemôže ako o predbežnej otázke urobiť úsudok o tom, či a kým bol spáchaný trestný čin alebo priestupok.

Pri problematike zápisníc o výsluchu svedkov a obvinených poskytnutých správcom dane orgánmi činnými v trestnom konaní, a teda k spochybňovaniu zákonnosti dôkazov získaných v rámci trestného konania pre účely daňového konania, možno poukázať na ustanovenie § 24 ods. 4 daňového poriadku, v zmysle ktorého ako dôkaz možno použiť všetko, čo môže prispieť k zisteniu a objasneniu skutočností rozhodujúcich pre správne určenie dane, a čo nie je získané v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Ide najmä o rôzne podania daňových subjektov, svedecké výpovede, znalecké posudky, verejné listiny, protokoly o daňových kontrolách, zápisnice o miestnom zisťovaní a obhliadke, povinné záznamy a evidencie vedené daňovými subjektmi a doklady k nim. Tieto dôkazné prostriedky, ktoré prispievajú k náležitému objasneniu veci môžu pochádzať z rôznych zdrojov, nielen z daňového konania alebo z daňovej kontroly.

V tejto súvislosti poukázal správny súd na rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (rozsudok sp. zn. 5Sžf/14/2015 zo dňa 26. januára 2017), z ktorého vyplýva, že svedecké výpovede získané orgánmi činnými v trestnom konaní je možné použiť v daňovom konaní za predpokladu, že s týmito výpoveďami správca dane oboznámil kontrolovaný daňový subjekt a umožnil mu sa k nim vyjadriť. Ďalej poukazoval na judikatúru Súdneho dvora Európskej únie (rozhodnutie C-419/14 WebMindLicenses Kft. proti Nemzeti Adó – és Vámhivatal Kiemelt Adó –

és Főigazgatóság zo dňa 17. decembra 2015, ECLI:EU:C:2015:832), z ktorého vyplýva, že správca dane môže použiť svedecké výpovede z trestného konania, ak boli získané zákonne a ak bol kontrolovaný daňový subjekt s výpoveďami počas daňovej kontroly, resp. počas daňového konania oboznámený (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžfk/55/2017 zo dňa 11. septembra 2018). Správny súd k použitiu dôkazov v daňovom konaní získaných v trestnom konaní prijal záver, že vo všeobecnosti je prenos dôkazov z trestného konania do daňového konania potrebné považovať za súladný so zákonom za predpokladu, že konkrétne dôkazy získané v trestnom konaní boli získané v súlade so zákonom. Správny súd vylúčil z dôkazov v zmysle § 24 daňového poriadku použitie uznesenia o vznesení obvinenia, žiadna časť výroku uznesenia o vznesení obvinenia nemôže byť dôkazom toho, že sa určitý skutok stal alebo, že ho spáchala konkrétna osoba, a to ani v trestnom a ani v inom, t. j. ani v daňovom konaní. Uznesenie o vznesení obvinenia nie je dôkazom toho, že sa určité osoby dopustili nejakého konania a ani dôkazom preukazujúcim vedomosť daňového subjektu o zapojení sa do podvodného konania, preto správca dane nie je oprávnený použiť ako dôkaz v daňovom konaní uznesenie o vznesení obvinenia.

Orgány verejnej správy si musia byť vedomé špecifík dôkazu výpovede obvineného majúceho pôvod v trestnom konaní a musia vždy zvažovať, či je tento dôkaz súladný s ďalšími dôkazmi získanými v daňovom konaní a hodnotiť ho s nimi vo vzájomných súvislostiach. Zároveň sa však môžu na žiadosť kontrolovaného daňového subjektu pokúsiť znovu o uskutočnenie výkonu výsluchu obvineného v daňovom konaní v postavení svedka. Nie je však možné, aby dôkaz získaný z výpovede obvineného v trestnom konaní bol jediným rozhodujúcim dôkazom, na ktorom správca dane založí svoje rozhodnutia.

Záver

Možno teda konštatovať, že správca dane má počas výkonu daňovej kontroly u kontrolovaného daňového subjektu právo použiť informácie z administratívnych spisov iných kontrolovaných daňových subjektov získaných z daňových kontrol. Taktiež možno konštatovať, že správcovi dane prináleží tiež právo použiť počas výkonu daňovej kontroly informácie zo zápisníc o výsluchu svedkov získaných orgánmi činnými v trestnom konaní, ktoré boli vyhotovené zákonným spôsobom v rámci konania o daňovom trestnom čine, za podmienok, že správca dane sa k nim dostal legálnym spôsobom, kontrolovaný daňový subjekt bol s obsahom výpovedí v priebehu výkonu daňovej kontroly preukázateľne oboznámený a mal možnosť sa v rámci výkonu daňovej kontroly k jednotlivým takto získaným listinným dôkazom vyjadriť, a to v rámci výkonu daňovej kontroly, v rámci prerokovania protokolu o daňovej kontrole, ako aj v rámci vyrubovacieho konania.

Pre obidve uvedené situácie zároveň platia podmienky, že správca dane je oprávnený použiť informácie získané z vyššie uvedených situácií len za splnenia podmienok, že správca dane

dostatočne oboznámil kontrolovaný daňový subjekt so získanými zisteniami a umožnil kontrolovanému daňovému subjektu vyjadriť sa k takto získaným informáciám, prípadne správca dane umožnil kontrolovanému daňovému subjektu doplniť návrhy na vykonanie dôkazov alebo správca dane umožnil vykonať takéto dôkazy nanovo, ak to umožňuje dôkazná situácia a nedošlo by tým k zmareniu úkonu.

Zoznam bibliografických odkazov

Rozsudok NS SR, sp. zn. 5Sžf/14/2015, ECLI:SK:NSSR:2017:6014200486.1. [online]. Dostupné z: https://www.nsud.sk/data/att/1e9/421722.09e6b8.pdf

Rozsudok NS SR, sp. zn. 2Sžfk/10/2017, ECLI:SK:NSSR:2019:3016200139.1. [online]. Dostupné z: https://www.nsud.sk/data/att/b4b/643855.fd8a99.pdf

Rozsudok NS SR, sp. zn. 5Sžfk/55/2017, ECLI:SK:NSSR:2018:2016200202.1. [online]. Dostupné z: https://www.nsud.sk/data/att/ae4/683714.f63b51.pdf

Rozsudok NS SR, sp. zn. 7Sžsk/115/2020, ECLI:SK:NSSR:2021:3020200223.1. [online]. Dostupné z: https://www.nsud.sk/data/att/5c7/638262.5b3121.pdf

Rozsudok NSS SR, sp. zn. 10Sžfk/46/2019, ECLI:SK:NSSSR:2021:1016201826.1. [online] Dostupné z: https://www.nssud.sk/wp-content/uploads/10Szfk462019.pdf

Rozsudok NSS SR, sp. zn. 1Sfk/89/2022, ECLI:SK:NSSSR:2024:6021200145.1. [online]. Dostupné z: https://obcan.justice.sk/pilot/isu/sudy/rozhodnutia/18c18c28-5cbe-4b25-9872-78840fae1f29:889609b3-57b7-49da-ad30-bec05cbec005

Rozsudok NSS SR, sp. zn. 4Sfk/110/2022, ECLI:SK:NSSSR:2024:6021200033.1. [online]. Dostupné z: https://www.nssud.sk/wp-content/uploads/4Sfk1102022.pdf

Rozsudok NSS SR, sp. zn. 8Sfk/14/2023, ECLI:SK:NSSSR:2024:5015200446.3. [online]. Dostupné z: https://www.nssud.sk/wp-content/uploads/8Sfk142023.pdf

Rozsudok SS v Banskej Bystrici, sp. zn. ZA-30S/223/2022, ECLI:SK:SpSBB:2024:5022200497.3. [online]. Dostupné z: https://obcan.justice.sk/pilot/isu/sudy/rozhodnutia/edaa05a7-51c9-4287-9a04-df1679858518:a41d66c4-8243-441f-bc01-109da55f5262

Uznesenie ÚS SR sp. zn. II. ÚS 104/2019 z 29. mája 2019. [online]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/docDownload/32d5e677-a12f-4ce0-95db-f94382b3cad1

Kontaktná adresa

JUDr. Aneta Kollman Steinhüblová

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra finančného práva, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6, Bratislava 810 00

Slovensko

email: steinhublov1@uniba.sk

POPLATOK ZA MIMORIADNE ROZSIAHLE VYHĽADÁVANIE INFORMÁCIÍ: PROTIÚSTAVNÝ INŠTITÚT V SLOVENSKEJ REPUBLIKE VS. ZAUŽÍVANÝ MECHANIZMUS V ČESKEJ REPUBLIKE

FEE FOR EXTRAORDINARILY EXTENSIVE INFORMATION SEARCHES: AN UNCONSTITUTIONAL INSTITUTION IN THE SLOVAK REPUBLIC VS. A WELL-ESTABLISHED MECHANISM IN THE CZECH REPUBLIC

Anna KUČEROVÁ

Abstract

This paper focuses on a comparative analysis of the legal instrument of reimbursement of costs for exceptionally extensive searches for information, comparing the legal systems of the Slovak Republic and the Czech Republic. Although both countries are based on a common legislative foundation and the principles of a democratic and legal state, their approach to this institution in the application of the right to information differs fundamentally. In the Czech Republic, this fee is a fixed and stable part of application practice. It is perceived as a tool to protect obligated persons from abuse of the right to information. In contrast, in the Slovak legal environment, efforts to introduce a similar mechanism have sparked fundamental constitutional controversy. The turning point came with the ruling of the Constitutional Court of the Slovak Republic, which found this institution to be inconsistent with the Constitution of the Slovak Republic.

Key words: *right to information, fee, unconstitutional, abuse of law, extensive information search*

Úvod

Právo na informácie predstavuje základ demokratickej spoločnosti (Dobrovodský a Košičiarová). Vytvára predpoklad pre participáciu občanov na správe vecí verejných. Zároveň minimalizuje priestor pre korupciu a posilňuje legitimitu vzťahu medzi občanom a štátom. *„Veľmi zjednodušene povedané, sloboda informácií umožňuje prijímať a rozširovať informácie.“* (Ikrényi 2023). Uplatňovanie informačnej slobody funguje ako kontrolný mechanizmus, ktorý umožňuje verejnosti participovať na kontrole legality a hospodárnosti správy vecí verejných (uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 7 Sži 7/2013 zo dňa 27. novembra 2013). V slovenskom právnom poriadku predstavuje primárny prameň ustanovenie čl. 26 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava

Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava“), ktorý garantuje právo na informácie. Zákonodarca ukotvil a bližšie špecifikoval právo na informácie prijatím zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „infozákon“). Účelom infozákona je bezodplatné sprístupnenie informácií, ktoré má povinná osoba k dispozícii (Lubovský 2019). Z dikcie infozákona je zrejmé, že zákonodarca maximalizoval mieru publicity verejnej správy prostredníctvom neformálnych procesných postupov, čo je priamym prejavom zásady neformálnosti (Košičiarová 2025).

Aplikačná prax v súčasnosti vykazuje čoraz častejšie zneužívanie práva na informácie (Vozár 2020). *„Zneužitie práva (abusus iuris) býva vo všeobecnosti definované ako konanie zdanlivo dovolené, ktorým má byť dosiahnutý výsledok nedovolený.“* (uznesenie Ústavného súdu ČR, IV. ÚS 4257/16 zo dňa 05. decembra 2017). V infozákone absentuje explicitné zakotvenie inštitútu zneužitia práva na informácie. Napriek legislatívnej medzere je tento koncept v praxi aplikovateľný, a to vďaka jeho ukotveniu v ústavných princípoch a judikatúre najvyšších súdnych autorít (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 4Svk/44/2022 zo dňa 14. decembra 2023). Pri zneužití práva na informácie žiadateľ nesleduje legitímny cieľ. Jeho zámerom je administratívne ochromiť bežnú činnosť povinnej osoby. Takéto konanie možno charakterizovať ako šikanózny výkon práva na informácie.

Zákonodarca reagoval na pretrvávajúce zneužívanie práva na informácie, a to prostredníctvom zákona č. 401/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „novelizačný zákon“). Novelizačný zákon zaviedol nový inštitút tzv. poplatok za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií. Zákonodarca tento poplatok koncipoval v ustanovení § 21 ods. 1 infozákona, kde sa za prvú vetu vložila nová druhá veta, ktorá znela: *„Povinná osoba môže požadovať aj úhradu účelne vynaložených nákladov za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií.“*. Ako vyplýva z dôvodovej správy k novelizačnému zákonu, zákonodarca sa rozhodol po vzore Českej republiky zaviesť novú formu úhrady na pomoc v boji so zneužitím práva na informácie. Ústavnosť, resp. existencia predmetného poplatku bola podrobená prieskumu Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ÚS SR“), ktorý vo veci rozhodol nálezom sp. zn. PL. ÚS 6/2025-65 zo dňa 05. novembra 2025 (ďalej len „nález ÚS SR“). Rozhodovacia činnosť ÚS SR v tomto konaní priniesla závery, ktorým sa budeme venovať nižšie.

1 Poplatok za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií v slovenskom právnom poriadku

Následne si priblížime genézu poplatku za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií

v slovenskom právnom poriadku a zároveň si objasníme zámery zákonodarcu, ktoré stáli za prijatím tejto legislatívnej zmeny.

Zákaz zneužitia práva je imanentnou súčasťou princípov demokratického a právneho štátu podľa ustanovenia čl. 1 ods. 1 Ústavy SR. Infozákon postráda legálnu definíciu zneužitia práva na informácie, avšak tento koncept je pevne ukotvený v judikatúre najvyšších súdnych autorít (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 4Svk/44/2022 zo dňa 14. decembra 2023). Prelomovým bol rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 3 Sži/4/2014 zo dňa 12. marca 2014, ktorý judikoval princíp zákazu zneužitia práva, čím umožnil povinnej osobe odmietnuť šikanózne žiadosti o informácie. Napriek existujúcej judikatúre vnáša absencia zákonnej úpravy do rozhodovania povinných osôb neistotu. Prostredníctvom novely infozákona, ktorej účinnosť mala nastať od 01. marca 2025, sa zákonodarca rozhodol v boji so zneužitím práva na informácie bojovať za pomoci úhrady účelne vynaložených nákladov za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií. Ako sa uvádza v dôvodovej správe k novelizačnému zákonu, primárnym zámerom zákonodarcu bolo vytvoriť mechanizmus, ktorý by prostredníctvom poplatkovej povinnosti preniesol ekonomické bremeno spojené s vybavovaním šikanóznych žiadostí z povinných osôb priamo na žiadateľov. Avšak tento inštitút naráža na právny názor S. Košičiarovej, s ktorým súhlasíme: *„Právna úprava by totiž mala podporovať čo najširší prístup k informáciám a poplatková povinnosť by nemala žiadateľa nepriamo odrádzať v praxi od realizácie jeho práva (napríklad z finančných dôvodov).“*.

Tento legislatívny krok vyvolal zásadné ústavnoprávne kontroverzie, ktoré vyústili do iniciovania konania o súlade právnych predpisov pred ÚS SR. Skupina 33 poslancov Národnej rady SR (ďalej len „skupina poslancov“) ako aj verejný ochranca práv napadli predmetný novelizačný zákon v časti upravujúcej úhradu účelne vynaložených nákladov za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií, namietajúc jej možný rozpor s Ústavou SR a s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. ÚS SR uznesením sp. zn. PL. ÚS 6/2025-18 zo dňa 12. marca 2025 prijal návrhy navrhovateľov na ďalšie konanie a súčasne rozhodol o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení predmetného právneho predpisu.

Predmetom výhrad bolo okrem iného aj určenie výšky úhrady za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií. Zákonodarca bližšie nešpecifikoval kritériá úhrady. Neustanovil ani splnomocnenie na vydanie vykonávacieho predpisu. Určenie výšky poplatku tak ponechal na voľnej úvahe povinných osôb, čím vznikol priestor pre svojvôľu. Okrem vecnej podstaty poplatku bola kritika smerovaná aj k procesnej stránke úhrady, a to ku spôsobu „oznámenia“ výšky úhrady a „námietkam“ proti vyčísleniu úhrady. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov upozorňovala na: *„Účinkom požadovania úhrad a poplatkov môže byť odstrašujúci efekt („chilling effect“), teda jav, keď sú jednotlivci alebo subjekty odrádzaní od uplatňovania svojich práv zo strachu z právnych, finančných alebo zo sociálnych následkov.“*.

V spojitosti s nejasnosťou a vágnosťou daného poplatku verejný ochranca práv v návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov poukazoval na problém, ktorý môže vzniknúť v aplikačnej praxi: *„Nejednoznačnosť tejto právnej úpravy sa prejaví aj rozdielnou aplikáciou napadnutých ustanovení jednotlivými povinnými osobami, čo, prirodzene, spôsobí v praxi orgánov aplikácie práva porušenie princípu rovnosti premietnutého v čl. 13 ods. 3 Ústavy SR, ktorý sú tieto povinné dodržiavať"*.

Ústavnoprávna polemika bola vyriešená nálezom ÚS SR, ktorým definitívne konštatoval nesúlad napadnutých ustanovení § 14 ods. 6 a 7 a § 21 ods. 1 druhej vety infozákona s Ústavou SR a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. ÚS SR zdôraznil, že zavedená právna úprava nesleduje ústavne aprobovaný legitímny cieľ. ÚS SR uviedol, že samotné administratívne zaťaženie povinných osôb nepostačuje na obmedzenie práva na informácie. Obmedzenie by bolo možné len pri preukázateľnom riziku paralýzy ich zákonných funkcií. Zároveň konštatoval, že doterajšia prax založená na judikatúre je plne postačujúca na elimináciu šikanóznych žiadostí. V rovine právnej istoty ÚS SR konštatoval, že nejednoznačnosť pojmu „mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie" v spojení s absenciou vykonávacieho predpisu pre určenie výšky poplatku povinnými osobami vytvára priestor pre svojvôľu povinných osôb. Čo môže spôsobiť diskrimináciu voči žiadateľom s nižším ekonomickým statusom, čím došlo k zásahu do princípu rovnosti v kontexte výkonu práva na informácie. Vzhľadom na uvedené závery ÚS SR je zrejmé, že inštitút spoplatnenia mimoriadne rozsiahleho vyhľadávania informácií nie je súčasťou slovenského právneho poriadku. Táto forma úhrady bola definitívne vyhodnotená ako protiústavná.

2 Poplatok za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií v českom právnom poriadku

Poplatok za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií je súčasťou českého právneho poriadku už 20 rokov[1]. Ide o pomerne dlhé obdobie. Túto formu úhrady preto možno považovať za etablovanú súčasť praxe povinných osôb pri vybavovaní žiadostí o sprístupnenie informácií podľa zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím (ďalej ako „InfZ"). Zákonodarca sa rozhodol, že prostredníctvom tohto poplatku bude ekonomicky neutralizovať žiadosti, ktoré sa vyznačujú extrémnou náročnosťou či šikanóznou povahou a neprimerane zaťažujú povinné osoby. Tento ekonomický stimul motivuje žiadateľov k racionálnemu uplatňovaniu ich subjektívneho práva na informácie (Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů, Praha, 10. prosince 2007). Dochádza tak k presunu finančného bremena spojeného s nadštandardnými požiadavkami priamo na žiadateľa.

[1] Pojem mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií bol do ustanovenia § 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zavedený novelou zákona č. 61/2006 Sb.

Nejvyšší správni soud označuje tento pojem ako *„typický neurčitý pojem, který je třeba vykládat v každém případě v kontextu konkrétních skutkových okolností“* (Rozsudok Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 5 As 35/2016 – 25 zo dňa 20. októbra 2016). Práve v tomto kontexte uvádzame dokument pod názvom Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů, Praha, 10. prosince 2007., ktorý poukazuje na skutočnosť, že neurčitosť tohto pojmu spôsobuje v aplikačnej praxi problémy pri uplatňovaní a vyčíslovaní výšky samotného poplatku. Vo vzťahu k neurčitosti pojmu je potrebné zmieniť, že české súdne autority poskytujú akýsi návod pre povinné osoby, ako tento inštitút uplatniť v praxi. Oprávnenie povinnej osoby „aktivovať mechanizmus spoplatnenia“ nastáva v momente, keď spracovanie žiadosti o sprístupnenie informácie objektívne zastaví výkon jej bežnej agendy. Ak žiadosť o sprístupnenie informácie svojou povahou presahuje rámec bežnej administratívnej agendy a vyžaduje si zvýšené časové nasadenie, rozhodnutie o vyrubení tohto poplatku spočíva na správnej úvahe povinnej osoby. Rozhodujúcim kritériom je miera narušenia štandardného výkonu agendy zamestnanca povinnej osoby, ktorý žiadosť vybavuje. O mimoriadny rozsah ide vtedy, ak sú poverení zamestnanci nútení pre rozsah či zložitosť vyhľadávania odložiť bežné pracovné úlohy a prioritne smerovať pracovné kapacity na spracovanie žiadosti. Naopak, o mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie nejde v prípadoch, kedy je síce poskytované značné kvantum informácií, avšak ich sprístupnenie nespôsobuje povereným zamestnancom povinnej osoby žiadnu relevantnú časovú záťaž (Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. III.ÚS 3339/20 zo dňa 01. júla 2021).

Povinnosťou každej povinnej osoby je podľa ustanovenia § 5 ods. 1 písm. f) InfZ zverejniť sadzobník úhrad za poskytovanie informácií v mieste sídla a v prevádzkach povinnej osoby, pričom podľa ustanovenia § 5 ods. 4 InfZ musí byť sadzobník úhrad dostupný aj spôsobom umožňujúcim diaľkový prístup. Samotné podrobnosti týkajúce sa výpočtu úhrad, ako aj pravidlá pre určovanie konkrétnych sadzieb sú upravené vykonávacím nariadením vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Z vyššie uvedeného vyplýva, že povinné osoby nedisponujú možnosťou vopred v sadzobníku úhrad fixne definovať „mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie“ prostredníctvom paušálneho počtu hodín. V aplikačnej praxi sa preto pri určovaní výšky poplatku hľadí na časovú náročnosť vyhľadávania požadovaných informácií a poplatok sa určuje podľa kvalifikovaného odhadu. Mechanizmus spočíva vo vyhľadaní časti požadovaných informácií. Na základe tejto vzorky sa následne odhadne celkový čas potrebný na vybavenie žiadosti. Tento metodický postup aproboval Ústavný súd Českej republiky, ktorý konštatoval, že „zákon totiž nijak nevylučuje, že žádaná úhrada bude stanovena kvalifikovaným odhadem“ (Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. I. ÚS 1083/16 zo dňa 21. mája 2019). Legitimitu tohto postupu potvrdzuje samotná dôvodová správa k

novele zákona č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (ďalej len „dôvodová správa“), ktorou bol tento poplatok do InfZ ustanovený. Dôvodová správa totiž operuje s pojmom „předpokládaná výše úhrady“. Zákonodarca týmto slovným spojením priamo pripúšťa, že v momente uplatnenia nároku na úhradu nie je možné s absolútnou určitosťou stanoviť presný časový rámec potrebný na vybavenie žiadosti.

V prípade, kedy povinná osoba na základe objektívnych kritérií vyhodnotí, že spracovanie žiadosti napĺňa atribúty mimoriadne rozsiahleho vyhľadávania, vzniká jej povinnosť túto skutočnosť žiadateľovi písomne oznámiť v zákonnej lehote určenej na vybavenie žiadosti. Toto oznámenie musí obsahovať nielen presne vyčíslenú výšku úhrady, ale predovšetkým riadne odôvodnenie špecifikujúce, na základe akých skutočností a akým spôsobom bola výsledná suma určená. Nevyhnutnou súčasťou je existencia podrobného opisu procesu vyhľadávania a odhadovanej časovej náročnosti jednotlivých úkonov, čím sa zabezpečí, že vyčíslená úhrada bude pre žiadateľa dôveryhodná a predovšetkým spätne overiteľná v rámci prípadného prieskumu.

Okrem finančného dopadu na žiadateľa nemožno opomenúť ani administratívnu záťaž na strane povinných osôb. Ak sa povinná osoba rozhodne tento inštitút aplikovať, musí žiadateľovi písomne odôvodniť postup úkonov, ktoré boli zvolené na vyhľadávanie informácií, ako aj spôsob výpočtu výšky poplatku. Uvedený postup možno hodnotiť ako administratívne náročný.

Záver

Na základe vyššie uvedeného konštatujeme, že zneužitie práva na informácie predstavuje v súčasnosti jeden z najpálčivejších problémov v oblasti slobodného prístupu k informáciám, ktorému čelia povinné osoby. Tento fenomén priamo ohrozuje efektivitu a riadny chod povinných osôb. Práve zamestnanci povinných osôb sú často nútení alokovať neúmerné množstvo personálnych a časových kapacít na vybavovanie žiadosti, ktorých primárnym cieľom nie je získanie informácií, ale paralyzácia chodu povinnej osoby.

Snaha zákonodarcu čeliť zneužitiu práva na informácie zavedením spoplatnenia sa ukázala ako neudržateľná, keďže ÚS SR tento inštitút vyhlásil za protiústavný. Práve tu sa naplno prejavila rizikovosť mechanického preberania inštitútov z cudzích právnych poriadkov. Hoci je tento poplatok v českej právnej úprave bežnou praxou, jeho vloženie do slovenského legislatívneho rámca nerešpektovalo odlišné doktrinálne smerovanie. ÚS SR sa zároveň odmietol stotožniť s argumentáciou zákonodarcu, že samotná existencia a funkčnosť inštitútu v Českej republike je dostatočným legitimizujúcim dôvodom pre jeho ústavnú akceptovateľnosť v slovenskom právnom poriadku. Z nášho pohľadu išlo o nešťastný pokus o obmedzenie práva na informácie, ktorý namiesto systémového riešenia ponúkol povinným osobám neprimeranú benevolenciu, ktorá však v konečnom dôsledku neobstála v teste ústavnosti. Takto nastavený mechanizmus navyše neriešil podstatu

šikanózneho výkonu práva na informácie, ale len jeho finančný aspekt.

V rámci úvah *de lege ferenda* preto zdôrazňujeme, že efektívnym riešením nie je spoplatňovanie žiadateľov, ale priame zakotvenie možnosti odmietnuť žiadosť v prípade, ak vykazuje jasné znaky zneužitia práva. Navrhovaná úprava by nahradila neistú aplikačnú prax založenú na judikatúre priamymi zákonnými ustanoveniami, čím by sa vyplnilo doterajšie legislatívne vákuum.

Zoznam bibliografických odkazov

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

IKRÉNYI, Peter. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: komentár*. Beckova edícia komentované zákony. V Bratislave: C.H. Beck, 2023. ISBN 978-80-8232-036-0.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Správne právo procesné: osobitná časť*. Student. Praha: Leges, 2025. ISBN 978-80-7502-787-0.

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

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

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

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

Dôvodová správa k Návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Adama Lučanského, Milana Garaja, Andreja Danka a Rudolfa Huliaka na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov. [online]. [cit. 18-02-2026] Dostupné na: https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=547971.

Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 7 Sži 7/2013 zo dňa 27. novembra 2013.

Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3Sži/4/2014 zo dňa 12. marca 2014.

Rozsudok Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 5 As 35/2016 – 25 zo dňa 20. októbra 2016

Uznesenie Ústavného súdu ČR, IV. ÚS 4257/16 zo dňa 05. decembra 2017.

Nález Ústavního soudu České republiky, I. ÚS 1083/16 zo dňa 21. mája 2019.

Nález Ústavního soudu České republiky, III.ÚS 3339/20 zo dňa 01. júla 2021.

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

Uznesenie Ústavného súdu SR, PL. ÚS 6/2025-18 zo dňa 12. marca 2025.

Nález Ústavného súdu SR, PL. ÚS 6/2025-65 zo dňa 05. novembra 2025.

Kontaktná adresa

Mgr. Anna Kučerová

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie č. 6, 811 02 Bratislava

Slovenská republika

email: anna.kucerova@flaw.uniba.sk

PRÁVNA OCHRANA MALOLETÝCH V MEDIÁLNOM PRIESTORE - VYBRANÉ OTÁZKY

LEGAL PROTECTION OF MINORS IN THE MEDIA ENVIRONMENT – SELECTED ISSUES

Denis ALI

Abstract

This paper deals with selected issues of legal protection of minors in the media environment, focusing on the broadcasting of traditional program services by established broadcasters. Attention is paid to the legal regulation under Act No. 264/2022 Coll. on Media Services, as amended, in particular to the new institutional and regulatory mechanisms introduced by this legal regulation. The focus of the contribution is a legal analysis of the Uniform Labelling System resulting from Act No. 40/2015 Coll. on Audiovision and on the Amendment and Supplementation of Certain Acts as amended and the implementing decree of the Ministry of Culture of the Slovak Republic No. 328/2023 Coll. on a Uniform Labelling System and How It Is to Be Applied, to which the Media Services Act directly refers. Special attention is paid to the position and decision-making activities of the Commission for the Protection of Minors as the body responsible for state administration in the area of the protection of minors in the media. The aim of the article is to assess whether the new legislation has contributed to increasing the legal certainty of regulated entities.

Key words: *protection of minors, Commission for the Protection of Minors, Uniform Labelling System,, content descriptor*

Úvod

Právnu ochranu maloletých možno pozorovať v mnohých predpisoch Slovenského právneho poriadku. Nárastom enormného vplyvu sociálnych sieti za posledných 10-15 rokov je v odbornej verejnosti zhoda na tom, že maloletí sú dnes vystavovaný rôznym audiovizuálnym dielam, filmom, seriálom, podcastom, audiovizuálnym mediálnym službám na požiadanie, v podstate neustále. Taktiež je možné konštatovať, že maloletí sú často v postavení primárnych divákov (prijímateľov) pri klasickom vysielaní programovej služby resp. konkrétneho programu.

Význam právnej ochrany maloletých v mediálnom priestore pramení najmä zo skutočnosti,

že sa jedná o členov zraniteľnej skupiny, na ktorých je pri prijímaní programov a iných zložiek programovej služby či audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie z dôvodu ich prebiehajúceho fyzického, psychického a morálneho vývinu, potrebné brať osobitný ohľad. Jeden z bývalých predsedov Rady pre vysielanie a retransmisiu uviedol, že *„Podstatnou úlohou je boj proti negatívnym účinkom médií zvlášť na detskú psychiku. V detskej mysli sa pod zlým vplyvom médií prejavuje a multiplikuje nedôvera a strach z neznámych situácií a ľudí, silnie introvertné správanie mladistvých, prevažujú negatívne emócie (strach, smútok, obavy, bolesť, bezmocnosť), vzniká vlastný negatívny obraz samého seba, pocity menejcennosti, rastie agresivita."* (Mistrík 2016, s. 83).

Základným orgánom na ochranu maloletých v mediálnom priestore je Komisia na ochranu maloletých (ďalej len „**Komisia**").

1 Základné právne predpisy právnej ochrany maloletých v mediálnom priestore

Ochrana maloletých v mediálnom priestore je vyjadrená najmä v zákone č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o mediálnych službách) v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon o mediálnych službách**"). Právnu úpravu dopĺňa zákon č. 40/2015 Z. z. o audiovízii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon o audiovízii**") a jeho vykonávacia vyhláška Ministerstva kultúry Slovenskej republiky č. 328/2023 Z. z. o jednotnom systéme označovania (ďalej len „**JSO**") a o spôsobe jeho uplatňovania v znení neskorších vyhlášok (ďalej len „**vyhláška o JSO**").

1.1 Zákon o mediálnych službách

Právna úprava ochrany maloletých v mediálnom priestore sa nachádza najmä v § 62 zákona o mediálnych službách. Zákon je účinný od 1.8.2022, čo predstavuje necelé štyri roky. Zákon o mediálnych službách nahradil, okrem iného, zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene a doplnení zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách, ktorý obsahoval úpravu ochrany maloletých najmä v § 20 uvedeného zákona. Dôvodová správa – osobitná časť k § 62 zákona o mediálnych službách uvádza „*Členské štáty Európskej únie sa zaviazali prijať účinné opatrenia na zamedzenie možnosti kontaktu maloletých s audiovizuálnym obsahom, ktorý mohol narušiť telesný, duševný alebo morálny vývin maloletých. Navrhovaná úprava preto určuje povinnosť vysielateľovi a poskytovateľovi audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie vo vzťahu k uvedeným obsahom.*" Cieľom a dôvodom prijatia uvedenej právnej úpravy je zabezpečenie riadnej ochrany telesného, duševného a morálneho vývinu maloletých, a to aj z pohľadu požiadaviek práva Európskej únie.

Samotná dôvodová správa k zákonu o mediálnych službách odkazuje na záväzok členských štátov Európskej únie, vyjadrený v Smernici Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1908

z 14.11.2018, ktorou sa menila smernica o audiovizuálnych mediálnych službách. Zákon o mediálnych službách v § 62 ods. 2 definuje maloletého ako osobu mladšiu ako 18 rokov veku. Z uvedenej definície možno konštatovať, že je tu prítomný odklon od právnej úpravy v zákone č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov, kde zákon o mediálnych službách s pojmom plnoletosť nepracuje a neodvíja status maloletého od spôsobilosti na právne úkony (Koromház 2024, s. 305).

V § 62 ods. 1 zákon o mediálnych službách priamo uvádza povinnosť vysielateľa a poskytovateľa audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie (ďalej len „**AVMS**“) na zabezpečenie toho, aby programy alebo iné zložky programovej služby alebo audiovizuálnej služby na požiadanie, ktoré môžu narušiť vývin maloletých, nebolo za bežných okolností počuť ani vidieť; a ďalej vymenúva obsahy, pri ktorých musí vysielateľ a poskytovateľ AVMS prijať také opatrenia, aby nemali maloletí k takýmto obsahom prístup, najmä kódovanie či rodičovská kontrola. Ustanovenie § 62 ods. 5 zákona o mediálnych službách priamo ustanovuje, že v prípade ak je program vysielaný v čase od 22.00 hod. do 6.00 hod. je podmienka uvedená v predchádzajúcej vete pred bodkočiarkou splnená.

Ustanovenie § 62 ods. 6 zákona o mediálnych službách stanovuje vysielateľovi a poskytovateľovi AVMS povinnosť dôsledne uplatňovať JSO resp. iný akceptovaný systém. Uvedené ustanovenie priamo odkazuje na zákon o audiovízii, ktorý bližšie upravuje JSO.

1.2 Zákon o audiovízii

Zákon o audiovízii predstavuje základný predpis úpravy JSO, čo vyjadruje aj ust. § 1 ods. 1 písm. c) príslušného zákona. JSO je systém (zákon o audiovízii pripúšťa v zmysle § 12a aj iné akceptované systémy označovania, ktorými sa v tomto príspevku nebudeme zaoberať), podľa ktorého sa klasifikujú jednotlivé označované komunikáty, a to (i) vekovou (ne)vhodnosťou pre vekové skupiny maloletých do 7, 12, 15 alebo 18 rokov (§ 12 ods. 1 písm. a) zákona o audiovízii) a (ii) deskriptorom obsahu z hľadiska 7 možných rôznych typov potenciálne škodlivého obsahu (ďalej len „**obsahový deskriptor**“), ktoré môže označovaný komunikát obsahovať (§ 12 ods. 1 písm. b) zákona o audiovízii).

Zákon o audiovízii ďalej identifikuje povinnú osobu, ktorá má určiť vekovú nevhodnosť označovaného komunikátu a príslušný obsahový deskpritor (vyplývajúci z kritérií nevhodnosti). Za určujúcu taktiež považujeme skutočnosť, že podľa § 12b ods. 2 zákona o audiovízii zákonodarca určil, že po uplynutí 20 rokov sa môžu pomery spoločnosti zmeniť takým spôsobom, že prvotné určenie vekovej nevhodnosti a príslušného obsahového deskpriptora (resp. kritéria nevhodnosti) nebude odpovedať aktuálnym pomerom v spoločnosti. Z uvedeného vyplýva záver, že to čo sa dalo u priemerne vyvíjajúceho sa dieťaťa (vyhláška o JSO v § 9 ods. 4 používa pojem *„priemerne zdravo*

sa vyvíjajúceho maloletého z príslušnej vekovej skupiny maloletých") považovať za nevhodné do jeho 18 rokov k dnešnému dňu (určenie obmedzenia 18 rokov) sa o 20 rokov môže považovať ako nevhodné len do 15 rokov čo znamená, že zmenou spoločenských pomerov sa z rovnakého obsahu stane obsah vhodnejší.

V § 12 ods. 2 zákona o audiovízii je priamy odkaz na vykonávací predpis, ktorým je vyhláška o JSO. Záverom je dôležité podotknúť, že je to práve zákon o audiovízii, ktorý v § 14a zriaďuje Komisiu, ktorá vykonáva štátnu správu v oblasti právnej ochrany maloletých v mediálnom priestore podľa § 108 ods. 3 zákona o mediálnych službách.

1.3 Vyhláška o JSO

Účelom vydania vyhlášky o JSO je riadne zabezpečenie ochrany maloletých v mediálnom priestore, a to najmä pomocou správneho určenia typovo škodlivého obsahu, kategorizáciou jeho závažnosti ako aj určenia príslušnej vekovej nevhodnosti. Vyhláška o JSO postupne v jednotlivých ustanoveniach bližšie pomenúva 7 obsahových deskriptorov. Jedná sa o (i) násilie, (ii) diskrimináciu, (iii) strach, (iv) závislosť, (v) sex, (vi) vulgarizmy a (vii) nahotu. Cieľom uvedenia obsahových deskriptorov a vekovej nevhodnosti je riadne informovanie rodičov a zvýšenie prehľadu a orientácie rodičov a iných osôb o obsahu toho-ktorého komunikátu (Ulman 2024, s. 5).

Pri skupinách maloletých sú to najmú ich rodičia, ktorí sa môžu rozhodnúť resp. môžu zamedziť tomu, aby maloletí pozerali také audiovizuálne dielo, ktoré pre nich nie je vhodné. Obdobný názor vyjadril aj Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „**NS SR**") v rozsudku zo dňa 5.5.2015, sp. zn. 4Sž/13/2014, v ktorom uviedol, že cieľom JSO: *„je informovať rodičov o vhodnosti vysielaného programu a súčasne používaním piktogramov označujúcich vekovú vhodnosť vysielaného programu, dáva možnosť rodičom priamo dohliadnuť na vhodnosť informácií získavaných maloletými z programového vysielania vysielateľa* (pozn. autora – dnes sa samozrejme tento záver vzťahuje aj na AVMS v širokom ponímaní)*"*.

Okrem novej právnej úpravy k obsahovým deskriptorom vyhláška o JSO, ako predpis rušiaci vyhlášku Ministerstva kultúry Slovenskej republiky č. 589/2007 Z. z., zrušila označenia vekovej vhodnosti v zmysle bielo-zelených piktogramov, ktoré označovali výchovno-vzdelávacie audiovizuálne diela vhodné od 7, 12 a 15 rokov a do 7 rokov. Pri dnešnej aktuálne platnej právnej úprave ostal iba bielo-zelený piktogram označujúci podľa § 8 vyhlášky o JSO označovaný komunikát ako vhodný pre vekovú skupinu maloletých do 12 rokov a taký piktogram, ktorý označuje komunikát ako univerzálny t. j. prístupný pre všetky vekové skupiny a zároveň nie určený prednostne pre maloletých (Komisia 2024, s. 28).

2 JSO a spôsob jeho uplatňovania

Na správne určenie obsahového deskriptora a príslušnej vekovej vhodnosti je esenciálne obsah označovaného komunikátu správne posúdiť. Komisia k vzájomnému vzťahu určenia vekovej (ne)vhodnsoti a označenia typu potenciálne škodlivého obsahu (obsahový deskriptor) v metodickom usmernení č. 1/2023 v bode 5. bližšie popísala, že pravé určenie vekovej vhodnosti prebieha na základe výskytu typu obsahového deskriptora, teda potenciálne škodlivého obsahu. Taktiež je potrebné poukázať na tú skutočnosť, že ak príslušný komunikát nebude obsahovať nijaký právnym poriadkom upravený a predpokladaný typ potenciálne škodlivého obsahu, takýto komunikát nie je možné zaradiť medzi obsah nevhodný pre konkrétnu vekovú skupinu maloletých (Komisia 2023, s. 3).

Vyhláška o JSO v § 9 ods. 1 zvýrazňuje skutočnosť, že obsah každého označovaného komunikátu je potrebné posúdiť samostatne. Z gramatického a logického výkladu možno konštatovať, že môže nastať aj situácia, kde 1. časť nejakého seriálu bude mať určenú vekovú vhodnosť ako nevhodný pre vekovú skupinu maloletých do 12 rokov, ale napríklad jeho 4. časť už bude mať určenú vekovú vhodnosť ako nevhodný pre skupinu maloletých do 15 rokov. To do akej skupiny nevhodnosti bude označovaný komunikát zaradený závisí od jeho posúdenia z niekoľkých hľadísk. Podľa § 9 ods. 2 vyhlášky o JSO sa musí obsah posudzovať z hľadiska:

a) „*kontextuálneho výskytu hodnotiacich kritérií nevhodnosti v označovanom komunikáte,*
b) *spôsobu a formy spracovania alebo zobrazenia jednotlivých hodnotiacich kritérií nevhodnosti vzhľadom na charakter a druh označovaného komunikátu a jeho umeleckého, satirického a morálneho posolstva,*
c) *intenzity a frekvencie výskytu hodnotiacich kritérií nevhodnosti v označovanom komunikáte a*
d) *predchádzajúcej klasifikácie označovaného komunikátu podľa iného akceptovaného systému označovania.“*

Po riadnom posúdení obsahu z pohľadu každého možného obsahového deskriptora (resp. typu škodlivého obsahu) môžu nastať rôzne situácie upravené rôznymi pravidlami. Prvé pravidlo na správne označenie obsahovým deskriptorom zahŕňa podľa § 10 ods. 3 prvej vety vyhlášky o JSO povinnosť označovaný komunikát označiť *„obsahovým deskriptorom, ktorý na základe výsledku posúdenia zodpovedá kritériám nevhodnosti pre najvyššiu vekovú skupinu maloletých.“* Inak povedané, v situácií kde si povinná osoba vyhodnotí, že obsahový deskriptor (i) násilie zodpovedá na základe posúdení kritérií nevhodnosti ako nevhodný pre vekovú skupinu maloletých do 18 rokov, (ii) diskriminácia zodpovedá kritériu nevhodnosti ako nevhodný pre vekovú skupinu maloletých do 15 rokov, (iii) závislosť zodpovedá kritériu nevhodnosti ako nevhodný pre vekovú skupinu

maloletých do 15 rokov, pri konečnom označení označovaného komunikátu vyberie len obsahový deskriptor násilie a ten uverejní v zmysle pravidiel vyhlášky o JSO. Obsahové deskriptory diskriminácia a závislosť uvádzať nebude (Komisia 2024, s.15-16).

Druhé pravidlo vyplýva z § 10 ods. 4 vyhlášky o JSO *„Ak označovaný komunikát obsahuje na základe klasifikácie obsahuje v najvyššej vekovej skupine maloletých viac ako tri kritéria nevhodnosti, použijú sa tri obsahové deskriptory v tomto poradí: 1. násilie, 2. diskriminácia, 3. strach, 4. závislosť, 5. sex, 6. vulgarizmy, 7. nahota.“* Z uvedeného ustanovenia možno abstrahovať, že povinná osoba má taktiež povinnosť uviesť maximálne 3 obsahové deskriptory, a to podľa poradia, ktoré ustanovuje priamo vyhláška o JSO.

Posledným vybraným pravidlom, na ktoré by mali povinné osoby pri uplatňovaní JSO myslieť je tá skutočnosť, že aj označenie komunikátu závažnejším (vyšším) označením vekovej nevhodnosti ako je správne, je porušením príslušných právnych predpisov ako aj zákona o mediálnych službách. NS SR v rozsudku zo dňa 29.1.2015, sp. zn. 7Sž/1/2013 uviedol: „[...] *a teda aj keď navrhovateľka označila upútavku na program iným označením nevhodnosti, hoci prísnejším, porušila tým § 6 ods. 5 druhej vety JSO a tým aj § 20 ods. 4 ZVR lebo nesprávne uplatnila jednotný systém označovania ustanovený v predmetnej právnej úprave.“* Daný záver NS SR sa vzťahuje aj na dnes aktuálne platnú a účinnú právnu úpravu.

3 Komisia

Komisia vykonáva dohľad nad dodržiavaním povinností uvedených v § 12b, § 13 a § 14 zákona o audiovízii ako aj povinností uvedených v § 62 ods. 1 písm. a), ods. 6 a ods. 8 až 11 zákona o mediálnych službách. Výsledkom zistenia porušenia je udelenie peňažnej sankcie vo forme pokuty, a to ako podľa § 41 ods. 1 zákona o audiovízii (do výšky 30.000,- Eur), tak podľa § 148 ods. 1 zákona o mediálnych službách (do výšky 100.000,- Eur).

Pri posudzovaní, tak citlivých otázok, akými je ohrozenie správneho vývinu maloletých je potrebné ustáliť či je to sama Komisia, ktorá na základe vlastného posúdenia hľadá hranice dovolených obsahov alebo je potrebný skôr viac medicínsky resp. odborný pohľad. Právna doktrína k bývalej právnej úprave uvádza: *„NS SR v rozsudku vo veci, sp. zn. 3Sž 4/2007, zaujal k tejto otázke stanovisko, že v tomto prípade „ide o mieru etického hodnotenia skutkového stavu, na ktorú sa vzťahuje správna úvaha“, RVR „je kolektívnym a reprezentatívnym orgánom určeným zákonom na vytváranie objektivizovaného úsudku na podobné situácie“, pričom „vytváranie úsudku nie je skutkovou okolnosťou, a preto nemôže byť nahradené znaleckým dokazovaním.“* (TARABČÁK, KUKLIŠ 2016, s. 312). Uvedený záver sa vzťahuje aj na dnešnú aktuálne platnú a účinnú právnu úpravu, teda možno konštatovať, že Komisia pri dohľade a posudzovaní splnenia jednotlivých povinností disponuje širokou správnou úvahou.

Pri zvýraznení kritérií na posudzovanie obsahu môžeme konštatovať, že subjekty pri pomerne vágnej právnej úprave a širokej správnej úvahe dohliadajúceho orgánu môžu podliehať istej výraznej právnej neistote v otázke správneho posúdenia splnenia svojich povinností podľa zákona o mediálnych službách a zákona o audiovízii resp. vyhlášky o JSO.

Uvedenému stavu nijako nepomáha subsidiárne využívanie zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „**správny poriadok**“). Subsidiárnym použitím správneho poriadku nastáva situácia, kde Komisia v prípade zistenia porušenia povinnosti odôvodní svoje rozhodnutie ale v prípade, ak porušenie nezistí konanie zastaví, a to bez akéhokoľvek odôvodnenia. Uvedené stavia osoby (subjekty) do pozície, v ktorej sa síce dozvedia o tom čo urobili nesprávne, ale bližší opis a kritéria posudzovania správneho dodržania príslušných právnych predpisov, sú im neznáme (napr. rozhodnutie Komisie zo dňa 25.4.2024, č. KZ/1/2024).

Rovnako na tomto mieste musíme poukázať na skutočnosť, že Komisia má podľa § 14a ods. 2 písm. d) *„metodicky usmerňovať postupy pri určovaní vekovej vhodnosti osobami uskutočňujúcimi hodnotenie vekovej vhodnosti“*. Napriek uvedenému sú verejne dostupné len dve metodické usmernenie Komisie. Dovoľujeme si konštatovať, že právnej istote povinných osôb (ako aj riadnemu zabezpečeniu práv maloletých) by prospelo, ak by Komisia bola pri výkone tejto úlohy aktívnejšia.

3.1 Rozhodnutie Komisie zo dňa 11.2.2025, č. KP/1/2025

Prvé analyzované rozhodnutie Komisie spočívalo v identifikovaní porušenia vyhlášky o JSO zo strany vysielateľa, ktorý na programovej službe odvysielal dňa 22.6.2024 v čase o cca 6:59 hod. program Modrá Lagúna. Tento program označil obsahovými deskriptormi násilie a strach a určil jeho vekovú (ne)vhodnosť ako nevhodný pre vekovú skupinu maloletých do 12 rokov. Podstatou tohto rozhodnutia je skutočnosť, že príslušný vysielateľ nevyužil aj obsahový deskriptor nahota, čím porušil § 62 ods. 6 zákona o mediálnych službách. Porušenie zákona vyplývalo z nesplnenia povinnosti uvedenej v § 10 ods. 3 vyhlášky o JSO, ktorú rozoberáme v druhej časti tohto príspevku, a to spôsobom neoznačenia programu aj 3. deskriptorom.

Svoje rozhodnutie Komisia odôvodnila pomocou prepisu vybraných pasáži z posudzovaného programu, ktoré mali odôvodňovať využitie príslušného obsahového deskriptoru, a to najmä nasledovne: *„V programe je zaradených veľa scén, v ktorých obaja vystupujú nahí, ale bez detailného zobrazenia intímnych partií ich tela alebo so zobrazením obrysov ich intímnych orgánov. Väčšina nahých scén sa odohráva v mori, v symbióze s podmorským svetom, v ktorom obaja plávajú. V ostatných prípadoch, najmä pri vzájomnom bozkávaní, je obvykle vidieť ich zadky, v niektorých prípadoch prsia dievčaťa alebo pohlavný úd chlapca. Tieto scény sú zobrazené kontinuálne počas programu, čiže ich intenzita aj frekvencia sú vysoké.“*

Čo považujeme za vhodné zvýraznenia je najmä dôležitosť posúdenia obsahu z každého kritéria nevhodnosti a následného zostavenia rebríčka závažnosti naplnenia kritérií nevhodnosti. Takýmto postupom sa vysielateľ môže vyhnúť porušeniu § 10 ods. 3 vyhlášky o JSO. Taktiež je potrebné uviesť, že v prípade, ak by mal byť program označený ešte iným (4.) obsahovým deskriptorom, obsahový deskriptor nahota by sa nepoužil keďže v § 10 ods. 4 vyhlášky o JSO zastáva posledné miesto.

3.2 Rozhodnutie Komisie zo dňa 9.10.2024, č. KP/6/2024

Uvedené rozhodnutie Komisie sa taktiež venuje obsahovým deskriptorom, pričom ho budeme analyzovať len z pohľadu dodržania farebných kombinácií a správneho označovania pri programoch ustanoveného vyhláškou o JSO. Vysielateľ (i) pri vysielaní programu Nákupne maniačky označil obsahový deskriptor vulgarizmy piktogramom s bielou farbou v čiernom poli a červeným ohraničením a piktogramom vekovej (ne)vhodnosti do 12 rokov bielou farbou v sivom poli s červeným ohraničením, (ii) pri vysielaní programu Bez servítky označil obsahový deskriptor vulgarizmy rovnakou farebnou kombináciou ako pri programe Nákupne maniačky, pričom pri vekovej (ne)vhodnosti do 12 rokov znova použil bielu farbu ale v transparentom poli a červeným ohraničeným, (iii) pri programe Smrtiace ticho použil pri obsahovom deskriptore násilie a strach piktogramy s bielou farbou v čiernom poli a červeným ohraničením, pričom pri vekovej (ne)vhodnosti do 15 rokov bol piktogram bielej farby v transparentom poli s červeným ohraničením, (iv) pri programe Profesionáli použil pri obsahovom deskriptore vulgarizmy piktogram s bielou farbou v čiernom poli s červeným ohraničením, (v) pri programe Iveta 2: Kráska z Trebišova označil obsahové deskriptory piktogramom bielou farbou v čiernom poli a červeným ohraničením a piktogramom vekovej (nev)vhodnosti do 15 rokov bielou farbou v transparentnom poli s červenými ohraničením.

Vyhláška o JSO v § 10 ods. 1 a 2 ustanovuje pravidlá akými sa riadi označovanie komunikátu, ktorý bol zo strany povinnej osoby klasifikovaný jedným z obsahových deskriptorov, pričom rovnako upravuje možné farebné kombinácie určenia piktogramu obsahového deskriptora. Vyhláška o JSO v § 11 taktiež ustanovuje farebné prevedenie klasifikácie označovaného komunikátu ako nevhodné pre príslušnú vekovú skupinu maloletých. Podľa § 11 ods. 2 vyhlášky o JSO *„Farba piktogramu obsahového deskriptora je a) čierna v bielom poli s čiernym ohraničením, b) biela v čiernom poli s bielym ohraničením, c) červená v bielom poli s červeným ohraničením alebo d) biela v červenom poli s bielym ohraničením.“*

Z uvedených rôznych farebných kombinácií môžeme konštatovať, že si vysielateľ nesplnil svoju povinnosť ani pri jednom z označovaných komunikátov. Pri označovaní komunikátu klasifikovaného ako nevhodného pre príslušnú vekovú skupinu vyhláška o JSO určuje len jednu

prípustnú farebnú kombináciu. Povinná osoba sa môže porušeniu svojich povinností môže vyhnúť, tak že bude dôsledne uplatňovať vyhlášku o JSO, a to aj v otázkach farebného prevedenia jednotlivých označovaní.

Záver

Je nepochybné, že nová právna úprava v oblasti právnej ochrany maloletých v mediálnom priestore prináša niekoľko noviniek, pričom sa ale z veľkej časti pridržiava predošlej právnej úpravy. Pri zákone o mediálnych službách je potrebné poukázať na rozšírenie povinností aj na poskytovateľov AVMS. Naproti tomu nová vyhláška o JSO zakotvila obsahové deskriptory ako novú súčasť systému JSO. Z dôvodu novej právnej úpravy (vyhláška o JSO) sa nám podarilo získať prístup len k trom rozhodnutiam (z čoho sme vybrali dve) Komisie, v ktorých Komisia konštatovala porušenie § 62 ods. 6 zákona o mediálnych službách pri aplikovaní novej vyhlášky o JSO.

Záverom autor na základe analýzy poskytnutej v tomto príspevku konštatuje záver, že nová právna úprava neposilnila právnu istotu regulovaných subjektov, keďže zavádza nové povinnosti, ktorých (ne)splnenie často vychádza z posúdenia právne vágnych pojmov. Na tomto závere nič nemení ani skutočnosť, že väčšina obsahu starej právnej úpravy našla uplatnenie aj v novej právnej úprave, keďže povinným subjektom bližšie nekonkretizovala (resp. „nezjasnila“) kritéria, na základe ktorých sa má docieliť správne a zákonné uplatnenie JSO.

Zoznam bibliografických odkazov

Komisia na ochranu maloletých, 2023. *Metodické usmernenie č. 1/2023 Komisie na ochranu maloletých k vyhláške Ministerstva kultúry Slovenskej republiky č. 328/2023 Z. z. o jednotnom systéme označovania a spôsobe jeho uplatňovania* [online]. Bratislava: Komisia na ochranu maloletých [cit. 8. februára 2026]. Dostupné z: https://www.jso.sk/wp-content/uploads/2023/12/Metodicke-usmernenie-c.-12023-Komisie-na-ochranu-maloletych-k-vyhlaske-Ministerstva-kultury-Slovenskej-republiky-c.-3282023-Z.-z.-o-jednotnom-systeme-oznacovania-a-sposobe-jeho-uplatnovania.pdf

Komisia na ochranu maloletých, 2024. *Jednotný systém označovania (JSO) pre AV diela a programy* [online]. Bratislava: Komisia na ochranu maloletých [cit. 8. februára 2026]. Dostupné z: https://www.jso.sk/wp-content/uploads/2024/08/JSO_prezentacia.pdf.

KOROMHÁZ, P. 2024. Ochrana maloletých v digitálnom priestore v podmienkach Slovenskej republiky. In: *Košické dni súkromného práva V* [online]. Košice: UPJŠ v Košiciach, s. 299-309 [cit. 8. februára 2026]. Dostupné z https://kdsp.sk/wp-content/uploads/2025/10/KDSP-V.-2024-160x225mm-500str-oprava-5.2024.pdf.

Mistrík, M. 2016. Prípad Svätá Helena a ochrana maloletých v médiách. In: *Slovenské divadlo*, roč.

64, č. 1. [online]. Bratislava: Centrum vied o umení SAV, v. v. i., s. 82-86 [cit. 8. februára 2026]. Dostupné z: https://www.sav.sk/journals/uploads/08160911SD01-2016-82.pdf.

TARABČÁK, I., KUKLIŠ Ľ. 2016. *Zákon o vysielaní a retransmisii. komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 80-8168-418-2.

ULMAN, M. (zost.) 2024. *Správa o stave slovenskej audiovízie v roku 2023* [online]. Bratislava: Creative Europe Desk Slovensko - Slovenský filmový ústav [cit. 8. februára 2026]. Dostupné z: https://cedslovakia.eu/wp-content/uploads/2024/06/SK_SPRAVA_final-1.pdf.

Rozhodnutie Komisie zo dňa 25.4.2024, č. KZ/1/2024

Rozhodnutie Komisie zo dňa 9.10.2024, č. KP/6/2024

Rozhodnutie Komisie zo dňa 11.2.2025, č. KP/1/2025

Rozsudok NR SR zo dňa 29.1.2015, sp. zn. 7Sž/1/2013

Rozsudok NR SR zo dňa 5.5.2015, sp. zn. 4Sž/13/2014

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2010/13/EÚ z 10.3.2010, o koordinácii niektorých ustanovení upravených zákonom, iným právnym predpisom alebo správnym opatrením v členských štátoch týkajúcich sa poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb (smernica o audiovizuálnych mediálnych službách)

Zákon č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o mediálnych službách) v znení neskorších predpisov

Dôvodová správa k zákonu o mediálnych službách

Zákon č. 40/2015 Z. z. o audiovízii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Vyhláška Ministerstva kultúry Slovenskej republiky č. 328/2023 Z. z. o jednotnom systéme označovania a o spôsobe jeho uplatňovania v znení neskorších vyhlášok

Kontaktná adresa

Mgr. Denis Ali
Univerzita Komenského v Bratislave
Katedra občianskeho práva, Právnická Fakulta
Šafárikovo námestie č. 6, 811 02 Bratislava
Slovenská republika
email: denis.ali@flaw.uniba.sk

FIKCIA SÚHLASU V STAVEBNOM ZÁKONE

THE LEGAL FICTION OF CONSENT IN THE BUILDING ACT

Dominika KYSEĽOVÁ

Abstract

The institute of tacit consent is examined as a legal instrument aimed at eliminating the inactivity of public administration authorities and accelerating administrative proceedings within the Slovak legal system. Particular attention is devoted to its introduction into Slovak legislation through the adoption of Act No. 25/2025 Coll., the Building Act, as a tool intended to enhance the efficiency of public administration and to strengthen the legal certainty of participants in administrative proceedings. The analysis focuses on the legal nature of tacit consent, its function as a means of addressing the inactivity of public administration authorities, as well as its potential impacts on the protection of the public interest and the rights of the affected subjects.

Key words: *legal fiction, binding opinion, concerned authority, affected legal entity, administrative inaction*

Úvod

V právnej teórii ako aj v samotnej aplikačnej praxi sa môžeme pomerne často stretnúť s problematikou nečinnosti orgánov verejnej moci (pozri napr. Tóthová, 2012 alebo Horvát, 2012). V zásade ide o neželaný stav znemožňujúci vymožiteľnosť práva jednak fyzickým ako aj právnickým osobám, kedy orgán príslušný na konanie nekoná, hoci by konať v zmysle účinných právnych predpisov mal, t. j. je nečinný, resp. nevykoná úkon v stanovej lehote. Nečinnosťou orgánu verejnej správy sa v zmysle zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v účinnom znení v ustanovení § 3 ods. 1 písm. d) na účely tohto zákona rozumie „stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie; nečinnosťou orgánu verejnej správy nie je stav, keď z rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy vyplýva, prečo orgán verejnej správy v administratívnom konaní nekoná a po vydaní rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy nedošlo k podstatnej zmene okolností“. V zmysle Uznesenia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžp/10/2013 zo dňa 01.04.2014 možno aj samotnú nečinnosť správneho orgánu považovať za je jeho postup.

Ústava č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v účinnom znení (ďalej len „Ústava Slovenskej republiky“ alebo „Ústava SR“) v II. hlave upravuje Základné práva a slobody, kde v čl. 46 ods. 1 zaručuje každému právo domáhať sa svojho práva zákonom ustanoveným spôsobom na nezávislom a nestrannom súde či na inom orgáne Slovenskej republiky v prípadoch, ktoré ustanovuje zákon. Následne čl. 48 ods. 2 zakotvuje pre každého právo na verejné prerokovanie jeho veci bez zbytočných prieťahov. Pri porušení týchto práv v dôsledku nečinnosti Ústava SR v čl. 127 ods. 2 priznáva ústavnému súdu možnosť prikázať konať vo veci tomu, kto uvedené práva porušil.

Vychádzajúc z Nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III ÚS 250/2016 z 13. septembra 2016 konštatujem, že nečinnosť môže mať viacero foriem „nielen nečinnosť správneho orgánu, ale aj rozhodnutie správneho orgánu, ktoré má za následok jeho procesnú pasivitu, dopadá na základné právo na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov osoby domáhajúcej sa súdnej ochrany pred nečinnosťou orgánu verejnej správy, pretože odďaľuje dosiahnutie právnej istoty o právnom nároku, o ktorý v správnom konaní ide.“ Literatúra medzi príčiny nečinnosti orgánov verejnej moci uvádza najmä nedostatočné vymedzenie kompetencie orgánov verejnej správy, nedostatočnú odbornú úroveň a pracovnú morálku zamestnancov orgánov verejnej správy, nevyvodzovanie zodpovednosti za nečinnosť či neefektívnu právnu reguláciu (Vrabko, 2025, s. 271).

1 Fikcia vo všeobecnosti

Za jedno zo správnoprávnych opatrení proti nečinnosti verejnej správy je považovaná práve fikcia, či už pozitívneho alebo negatívneho vybavenia veci. Fikcia je v zásade založená na umelej konštrukcii fingovanej (neexistujúcej) skutočnosti a je považovaná za prejav legislatívnej techniky (Hlušák, 2024, s. 191). Na základe uvedeného možno uviesť, že fikcia funguje na princípe fingovania neexistujúcej právnej skutočnosti a za splnenia zákonných podmienok vyvolá právne následky, aké by vyvolala neexistujúca skutočnosť, ak by reálne nastala. Podľa uznesenia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sži/21/2013 zo dňa 21.11.2013: „Fikcia rozhodnutia predstavuje reálnu neexistenciu rozhodnutia a je nástrojom proti nečinnosti povinnej osoby.“ V zmysle judikatúry Najvyššieho súdu SR k fikcii dochádza „až vtedy, keď je povinná osoba v zákonnej lehote absolútne nečinná“ (Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn 2Sži/5/2011 zo dňa 16.11.2012).

Azda najznámejší príklad fikcie negatívneho rozhodnutia upravuje zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o slobode informácií“ alebo „Infozákon“), ktorý v ustanovení § 18 ods. 3 vymedzuje, že pokiaľ povinná osoba neposkytla, nesprístupnila informáciu či nevydala rozhodnutie v lehote na vybavenie žiadosti, má sa za to, že vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť informáciu. Judikatúra ďalej vymedzuje fiktívne rozhodnutie ako „a priori nepreskúmateľné, pretože z logiky veci neobsahuje nijaké uvedenie

dôvodov, pre ktoré sa požadovaná informácia nesprístupňuje.“ (Rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 10Sžik/1/2020 zo dňa 24.02.2022)

S účinnosťou od 01.04.2025 nastala zásadná zmena stavebného práva na Slovensku a to v dôsledku prijatia zákona č. 25/2025 Z. z. Stavebný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Stavebný zákon“). Na posilnenie právnej istoty stavebníka ako účastníka konania, predchádzanie prieťahov v konaní a nečinnosti dotknutých orgánov v stavebnom konaní ako aj samotných stavebných úradov, nová úprava stavebného konania zaviedla opatrenie formou fikcie pozitívneho vybavenia veci, resp. „fikcie súhlasu“, kedy v prípadoch stanovených týmto zákonom, ak je dotknutý orgán, resp. dotknutá právnická osoba alebo stavebný úrad nečinný a v zákonne stanových lehotách nevybaví danú vec, má sa za to, že s výstavbou súhlasí. Konkrétne sa fikcia súhlasu týka ustanovení § 21 ods. 9, § 22 ods. 5, § 24 ods. 3 a § 63 ods. 7 Stavebného zákona.

V procese výstavby či už samotnom konaní o stavebnom zámere a následnom overení projektu stavby alebo v prípade drobných stavieb či stavebných úprav podliehajúcich ohláseniu pri overovaní projektu stavby na ohlásenie majú svoje špeciálne postavenie nielen dotknuté orgány, ktoré uplatňujú svoje požiadavky podľa osobitných právnych predpisov v závislosti od verejného záujmu, ktorý daný predpis upravuje, a predmetu prerokovania, ale aj dotknuté právnické osoby. Avšak v závislosti od druhu výstavby či lokality, v ktorej sa bude realizovať, možno konštatovať, že okruh dotknutých orgánov a dotknutých právnických osôb je individuálny.

2 Dotknuté orgány podľa § 21 Stavebného zákona

Stavebný zákon definuje v ustanovení § 21 ods. 2 dotknutý orgán ako „orgán verejnej správy, ktorý je správny orgán alebo ústredný orgán štátnej správy chrániaci záujem podľa osobitného predpisu ako dotknutý orgán, ak tento záujem môže byť navrhovanou stavbou, zmenou dokončenej stavby alebo odstránením stavby dotknutý“. V prípade, že by sa navrhovaná stavba, zmena dokončenej stavby alebo odstránenie stavby mohli dotýkať záujmov stavieb pre bezpečnosť štátu, ktoré spadajú do pôsobnosti ministerstva vnútra, je za dotknutý orgán považované aj ministerstvo vnútra.

Dotknuté orgány sa vyjadrujú k výstavbe formou záväzného stanoviska alebo doložky súladu, prostredníctvom ktorých uplatňujú k nej svoje pripomienky, požiadavky, súhlas, prípadne nesúhlas. Dotknutý orgán však podľa osobitných predpisov môže byť príslušný na vydanie súhlasov alebo rozhodnutí potrebných pre zhotovenie stavby (napr. súhlas na výrub drevín na pozemku, na ktorom sa má uskutočniť výstavba) (§ 21 ods. 2 Stavebného zákona). Zákon ukladá dotknutým orgánom povinnosť vydávať v rozsahu svojej pôsobnosti vo veci výstavby záväzné stanovisko k stavebnému zámeru, doložku súladu k projektu stavby (ďalej len „doložka súladu“), záväzné stanovisko ku

kolaudácii stavby a záväzné stanovisko k ohláseniu stavby a stavebných úprav (§ 21 ods. 1 a 3 Stavebného zákona).

Prostredníctvom uvedených foriem si dotknutý orgán uplatňuje svoje zákonom stanovené oprávnenie v príprave projektovej dokumentácie ako aj v konaniach podľa Stavebného zákona. V záväznom stanovisku sú zo strany dotknutého orgánu uplatnené len tie požiadavky, ktoré patria do rozsahu jeho pôsobnosti určenej zákonom a na ochranu záujmov z nej vyplývajúcich. Podľa § 21 ods. 6 Stavebného zákona má dotknutý orgán povinnosť vo svojom záväznom stanovisku uviesť ustanovenie právneho predpisu, na základe ktorého svoju pôsobnosť uplatňuje; konkrétne návrhy a požiadavky a odôvodniť ich tak, aby boli preskúmateľné ako aj údaj o tom, či záväzné stanovisko nahrádza stanovisko pre posúdenie nasledujúcich stupňov dokumentácie podľa Stavebného zákona. Uvedeným nie je dotknuté právo dotknutého orgánu na vydanie samostatného rozhodnutia podľa osobitných predpisov ako bolo už spomenuté napr. vydanie súhlasu na výrub drevín. Záväzné stanovisko dotknutého orgánu vydané v súlade s uvedenými požiadavkami je podľa § 21 ods. 11 Stavebného zákona záväzné.

Dotknutý orgán má v zmysle § 21 ods. 7 Staveného zákona povinnosť vyzvať žiadateľa na spresnenie žiadosti, pokiaľ by neobsahovala dostatočne presné podkladové požiadavky, ktoré sú nutné na vydanie záväzného stanoviska. Zároveň žiadateľovi určí lehotu na spresnenie žiadosti, pričom počas jej plynutia lehota na vydanie záväzného stanoviska dotknutému orgánu neplynie. Pokiaľ by žiadateľ mal dotknutý orgán s ohľadom na obsah stavebnému zámeru ako aj pôsobnosť dotknutého orgánu požiadať o vydanie jeho záväzného stanoviska, avšak tak neučinil, Stavený zákon žiadateľovi v ustanovení § 21 ods. 10 ukladá povinnosť, aby si tento dotknutý orgán dodatočne požiadal o vydanie záväzného stanoviska.

2.1 Orgán územného plánovania ako dotknutý orgán

Skutočnosť či je možné umiestniť výstavbu v tej ktorej lokalite, je primárne závislá od územného plánovania. Stavebný zákon viaže prípustnosť realizácie výstavby okrem záujmov chránených osobitnými predpismi aj na územné plánovanie a síce kladie dôraz na jej súlad so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie (Dôvodová správa k Stavebnému zákonu). Zákon preto priznáva postavenie dotknutého orgánu aj orgánu územného plánovania, ktorý posudzuje plánovanú výstavu so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie, pričom podmienky a postup samotného vydávania záväzného stanoviska a doložky súladu upravuje osobitný predpis, a to zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o územnom plánovaní“).

Zákon o územnom plánovaní v § 6 ods. 1 vymedzuje orgán územného plánovania ako „orgán štátnej správy alebo orgán územnej samosprávy zodpovedný za obstaranie, prerokovanie, využívanie,

dodržiavanie a pravidelnú aktualizáciu územnoplánovacích podkladov územnoplánovacej dokumentácie príslušného stupňa a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie príslušného stupňa“. Medzi orgány územného plánovania patria Úrad pre územné plánovanie a výstavby Slovenskej republiky, samosprávny kraj a obec, pričom zabezpečenie činnosti orgánu územného plánovania na území vojenských obvodov patrí Ministerstvu obrany Slovenskej republiky (§ 6 ods. 2 a 3 zákona o územnom plánovaní).

Na vydanie záväzného stanoviska je príslušným orgánom územného plánovania obec, avšak zákon o územnom plánovaní ustanovuje prípady, kedy príslušným na vydanie záväzného stanoviska bude okrem obce iný orgán územného plánovania uvedený vyššie. Orgán územného plánovania v záväznom stanovisku posudzuje súlad so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie a zároveň v ňom odôvodňuje vyhodnotenie splnenia podmienok priestorového usporiadania územia a funkčného využívania územia podľa záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie najnižšieho dostupného stupňa v vzostupnom poradí – územný plán zóny, územný plán obce, územný plán mikroregiónu, Koncepcia územného rozvoja regiónu a Koncepcia územného rozvoja Slovenska (§ 24 ods. 1, 2 a 4 zákona o územnom plánovaní).

Záväzné stanovisko orgán územného plánovania ako dotknutý orgán podľa Stavebného zákona vydáva vždy jednak v konaní o stavebnom zámere vrátane prerokovania stavebného zámeru, zmene v užívaní stavby, preskúmaní spôsobilosti stavby na užívanie a dodatočnom povolení stavby, ale aj k ohláseniu drobnej stavby so zastavanou plochou presahujúcou 25 m^2, nových nadzemných a podzemných vedení elektronických komunikačných sietí, informačnej konštrukcie, ktorej najväčšia plocha je väčšia ako 1,2 m^2 a má najviac 20 m^2 (§ 24a ods. 1 zákona o územnom plánovaní).

Zákon o územnom plánovaní ukladá orgánu územného plánovania ako dotknutému orgánu povinnosť vydať záväzné stanovisko v lehote 30 dní, pokiaľ ide o jednoduché stavby a stavby, ktoré sa ohlasujú. Pri vyhradených stavbách je lehota na vydanie záväzného stanoviska 90 dní, pre ostatné stavby je určená lehota 60 dní. Uvedené lehoty začnú plynúť dňom doručenia úplnej žiadosti o vydanie záväzného stanoviska. Pokiaľ nie je žiadosť úplná, orgán územného plánovania vyzve žiadateľa v lehote 15 pracovných dní odo dňa doručenia žiadosti, aby žiadosť doplnil a určí mu na to primeranú lehotu, avšak tak môže učiniť len raz. Ak žiadateľ žiadosť nedoplní, resp. nebude úplná ani po doplnení, v lehote 15 pracovných dní odo márneho uplynutia lehoty na doplnenie alebo nedostatočného doplnenia orgán územného plánovania žiadosť vráti žiadateľovi (§ 24a ods. 4 a 5 zákona o územnom plánovaní). V prípade, že orgán územného plánovania vo vyššie stanovených lehotách záväzné stanovisko nevydá, považuje sa za nečinný (§ 24a ods. 13 zákona o územnom plánovaní).

Pokiaľ si orgán územného plánovania v záväznom stanovisku dotknutého orgánu k stavebnému zámeru vyhradí, vydáva na žiadosť stavebníka, ktorej prílohou je projekt stavby,

doložku súladu k projektu stavby, ktorou vyjadruje súlad projekt stavby s obsahom ním vydaného záväzného stanoviska k stavebnému zámeru. Doložku súladu k projektu stavby je orgán územného plánovania povinný vydať pokiaľ ide o jednoduché stavby v lehote 30 dní, pri vyhradených stavbách v lehote 90 dní a pri ostatných stavbách v lehote 60 dní, pričom sa lehota počíta odo dňa doručenia úplnej žiadosti. Rovnako ako pri nevydaní záväzného stanoviska, tak aj pri nevydaní doložky súladu k projektu stavby platí, že orgán územného plánovania sa pokladá za nečinný (§ 24b ods. 1, 5 a 6 zákona o územnom plánovaní).

3 Dotknutá právnická osoba podľa § 22 Stavebného zákona

Na účely Stavebného zákona sa dotknutou právnickou osobou rozumie

1. právnická osoba vyjadrujúca sa k výstavbe ako
    - vlastník, správca či prevádzkovateľ
        - dopravnej infraštruktúry,
        - stavby siete technického vybavenia na vymedzenom území,
    - a ako správca bodov geodetických základov,
2. oprávnená právnická osoba vyjadrujúca sa v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci (ďalej len „BOZP“), pokiaľ ide o stavbu, pri ktorej je žiadúce posúdenie BOZP (§ 22 ods. 1 Stavebného zákona).

Okrem povinností vymedzených v ustanovení § 22 ods. 2 Stavebného zákona má v neposlednom rade dotknutá právnická osoba zákonnú povinnosť sprístupniť potrebné informácie a údaje na vypracovanie stavebného zámeru a vydať záväzné stanovisko, ak o to požiada stavebník, resp. ním poverený projektant. Vo svojom záväznom stanovisku definuje legitímne konkrétne požiadavky na zapracovanie do projektu stavby (§ 22 ods. 3 Stavebného zákona). V prípade, že žiadosť o vydanie záväzného vyjadrenia alebo obsah stavebného zámeru neposkytuje v primeranom rozsahu presné podkladové požiadavky, ktoré sú nevyhnutné pre vydanie záväzného stanoviska, dotknutá právnická osoba má povinnosť upovedomiť žiadateľa, aby spresnil žiadosť v určenej lehote, počas ktorej neplynie lehota na vydanie záväzného stanoviska. Dotknutá právnická osoba vydá záväzné stanovisko v lehote 30 dní odo dňa doručenia žiadosti, pokiaľ ide o zložité stavby lehota na jeho vydanie môže byť najviac 60 dní (§ 22 ods. 5 Stavebného zákona).

4 Nevydanie záväzného stanoviska v zákonom stanovených lehotách

Stavebný zákon určuje dotknutému orgánu (aj orgánu územného plánovania), pokiaľ osobitný predpis neustanoví inak, ako aj dotknutej právnickej osobe na vydanie záväzného stanoviska lehotu 30 dní odo dňa doručenia žiadosti, pokiaľ ide o zložité stavby lehota na jeho vydanie dotknutou právnickou osobou môže byť najviac 60 dní alebo v prípade dotknutých orgánov je pri zložitých

stavbách lehotách 60 dní, avšak dotknutý orgán má povinnosť žiadateľa o tom upovedomiť. Ak by sa v uvedených lehotách nevyjadrili dotknuté orgány ani dotknuté právnické osoby, Stavebný zákon predpokladá fikciu pozitívneho stanoviska a to, že uvedené subjekty nemajú pripomienky ani oprávnené požiadavky k obsahu stavebného zámeru.

Uvedené lehoty platia aj pre vydávanie doložky súladu k projektu stavby, pričom aj v tomto prípade sa uplatňuje fikcia súhlasu, ak doložka súladu k projektu stavby nebola či už dotknutým orgánom alebo dotknutou právnickou osobou vydaná, za podmienky, že si posúdenie projektu stavby vyhradili v záväznom stanovisku a uplatnili požiadavky na dopracovanie projektu stavby. Doložkou súladu overia či boli v projekte stavby požiadavky zo záväzného stanoviska a rozhodnutia podľa osobitného predpisu dodržané (§ 24 Stavebného zákona).

5 Ohlasovanie stavieb a stavebných úprav

Ustanovenie § 63 Stavebného zákona ukladá povinnosť stavebníkovi vopred ohlásiť uskutočňovanie stavebných úprav, drobných stavieb ako aj stavieb, na ktoré Stavebný zákon požaduje ohlásenie. Správny orgán má povinnosť ohlásenie podané stavebníkom vybaviť lehote do 30 dní odo dňa, kedy mu bolo doručené, a to vydaním overovacej doložky a overením projektu stavby na ohlásenie a to za predpokladu, že sú záväzné stanoviská súhlasné. V opačnom prípade vráti ohlásenie aj s prílohami žiadateľovi. Lehota na vybavenie správnemu orgánu neplynie, ak vyzval stavebníka na doplnenie ohlásenie. Pokiaľ by však správny orgán v uvedenej lehote neoveril projekt ohlásenej drobnej stavby alebo stavebných úprav, nastáva fikcia súhlasu, nakoľko zákon stanovuje predpoklad, že správny orgán overovaciu doložku vydal. Uvedenú skutočnosť zároveň vyznačí v informačnom systéme (§ 63 ods. 4, 6 a 7 Stavebného zákona).

Pri ohlásení stavieb a stavebných úprav môže nastať fikcia súhlasu niekoľkokrát a to nielen v dôsledku nečinnosti správneho orgánu a síce stavebného úradu tým, že doložku nevydal, ale aj pri samotnom vydaní záväzných stanovísk dotknutých orgánov a dotknutých právnických osôb, ktoré tvoria prílohu ohlásenia.

Zavedením fikcie súhlasu sa zákonodarca usiloval nielen zjednodušiť proces ohlasovania drobných stavieb a stavebných úprav, ale zároveň ho aj urýchliť v prípade, ak by správny orgán ostal nečinný a v stanovenej lehote by nekonal. Týmto opatrením sa stavebníkovi zaručuje právna istota, pretože napriek nevydaniu overovacej doložky zo strany stavebného úradu ako správneho orgánu je stavebník zo zákona oprávnený realizovať plánovanú stavbu alebo stavebné úpravy, ktoré podliehajú režimu ohlásenia.

Avšak nie všetky na prvý pohľad vyzerajúce stavby, ktoré by mal stavebník ohlásiť, skutočne podliehajú ohláseniu. Ak by sa navrhovaná stavba dotýkala práv tretích osôb alebo si vyžaduje nevyhnutné určenie podmienok na jej realizáciu a uvedené správny orgán zistí pri vybavovaní

ohlásenia z predložených podkladov, oboznámi stavebníka so skutočnosťou, že ohlásenú stavbu môže uskutočniť len na základe rozhodnutia o stavebnom zámere (§ 63 ods. 5 Stavebného zákona). V konaní o vydaní rozhodnutia o stavebnom zámere ako aj pri vydaní overovacej doložky projektu stavby sa v Stavebnom zákone fikcia neuplatňuje.

Pozitívna fikcia má svoj význam, avšak v praxi môžu nastať i situácie, kedy by uplatnenie fikcie nemuselo byť práve pozitívne a efektívne. Na ilustráciu možných aplikačných problémov uvádzam dva modelové príklady, ktoré by teoreticky mohli v praxi nastať:

V prvom prípade sa stavebník rozhodne pre realizáciu drobnej stavby – kôlne s výmerou do 50 m², ktorá podľa platnej právnej úpravy podlieha režimu ohlásenia stavby príslušnému stavebnému úradu. Dotknuté orgány verejnej správy ani dotknuté právnické osoby sa k zámeru stavebníka v zákonom stanovenej lehote nevyjadria, hoci stavebník požiadal o ich záväzné stanoviská. Stavebník následne podá ohlásenie drobnej stavby, avšak stavebný úrad zostane nečinný a v zákonnej lehote nevydá overovaciu doložku projektu stavby na ohlásenie. Po márnom uplynutí tejto lehoty stavebník pristúpi k realizácii stavby, nakoľko vychádza k dikcie zákona ustanovenia § 63 ods. 7 Stavebného zákona z účinkov tzv. fikcie súhlasu.

Čo však v prípade, ak sa po určitom čase dodatočne zistí, že predmetná stavba nie je v súlade s územným plánom obce, prípadne je umiestnená na pozemku, ktorým vedú siete technického vybavenia územia (napr. plynárenské alebo kanalizačné vedenie), pričom neboli dodržané zákonom ustanovené ochranné pásma? Uvedený ilustračný príklad otvára otázku, kto v tomto prípade nesie právnu zodpovednosť za nezákonný stav, či je stavebník povinný stavbu odstrániť a zároveň, kto zodpovedá za prípadnú náhradu škody vzniknutú v dôsledku nečinnosti stavebného úradu, ak k realizácii stavby dôjde na základe fikcie súhlasu, avšak následne sa preukáže jej rozpor s verejnoprávnymi obmedzeniami.

V zásade v druhý prípad, ktorý môže nastať je, že dotknutý orgán, resp. dotknutá právnická osoba vydá záväzné stanovisko po márnom uplynutí lehoty na jeho vydanie a stavebník si medzičasom podá žiadosť či už o vydanie rozhodnutia o stavebnom zámere alebo na overenie projektu stavby. Je v takomto prípade stavebný úrad povinný akceptovať aj záväzné stanovisko vydané po lehote? Judikatúra v prípade fikcie negatívneho rozhodnutia uplatňujúcej sa v Infozákone hovorí, že „fiktívne rozhodnutie je nástrojom pre absolútnu nečinnosť povinnej osoby a že faktické vybavenie žiadosti má mať prednosť pred konštatovaním existencie fiktívneho rozhodnutia“ (Rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 1Svk/14/2021 zo dňa 23.06.2023). Podľa uznesenia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sži/8/2012 zo dňa 15.08.2013: „Faktické vybavenie žiadosti, či už formou poskytnutia informácie alebo formou odmietnutia má vždy prednosť pred konštatovaním existencie fiktívneho rozhodnutia.“

V súvislosti s preferenciou faktického vybavenia veci pred fikciou rozhodnutia poukazuje judikatúra aj na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sži/24/2012 zo dňa 21.11.2013, v zmysle ktorého má rozhodnutie povinnej osoby, vždy prednosť pred fiktívnym rozhodnutím, hoci by bolo vydané po lehote a fikcia má slúžiť „na ochranu práv a právom chránených záujmov žiadateľa o informáciu v prípade úplnej nečinnosti povinnej osoby. Účelom zavedenia inštitútu fiktívneho rozhodnutia (§ 18 ods. 3 a § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií) poskytnúť ochranu tomu, kto sa obrátil so žiadosťou na povinnú osobu o sprístupnenie informácií, nie „legalizovať“ nečinnosť povinných osôb pri rozhodovaní o žiadostiach podľa tohto zákona. Fikcia rozhodnutia vlastne predstavuje reálnu neexistenciu rozhodnutia a s prihliadnutím na účel zákona sa má aplikovať táto možnosť iba potiaľ, pokiaľ nebolo vo veci vydané vecné rozhodnutie.“

Záver

Zavedenie fikcie súhlasu do aktuálne účinnej právnej úpravy Stavebného zákona fingovaním právnej skutočnosti a to či už vydania overovacej doložky k projektu stavby na ohlásenie alebo záväzného stanoviska dotknutého orgánu alebo dotknutej právnickej osoby pri obstarávaní podkladov k procesu výstavby či samotnému povoľovaniu drobných stavieb a stavebných úprav, na ktoré sa vyžaduje ohlásenie, stavebníkovi z časového hľadiska zjednodušilo čakanie na konanie príslušného orgánu. Zároveň sa tým čiastočne posilnila právna istota a postavenie stavebníka, že jeho vec bude vybavená bez prieťahov v primeranej lehote, hoci k samotnému reálnemu vybaveniu veci nedôjde.

Nakoľko k novému Stavebnému zákonu neexistuje relevantná judikatúra, na základe vyššie citovaných rozhodnutí súdov vzťahujúcich sa na prípady negatívnej fikcie usudzujem, že ak by dotknutý orgán, resp. dotknutá právnická osoba nevydala v zákonnej lehote svoje záväzné stanovisko a nastala by fikcia súhlasu, pričom by ho s omeškaním vydala neskôr, správny orgán by podľa môjho názoru mal prihliadnuť na jeho obsah a takéto záväzné stanovisko by malo mať prednosť pred fikciou súhlasu, pokiaľ v danej veci správny orgán nerozhodol. Navyše na zachovanie právnej istoty stavebníka, v situáciách, kedy by dotknutý orgán, resp. dotknutá právnická osoba nevydala záväzné stanovisko a k predmetnej stavbe by si chcela uplatniť pripomienky, môže tak v konaní o stavebnom zámere urobiť dotknutá osoba ako aj dotknutá právnická osoba, nakoľko má právo vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia pred jeho vydaním.

Inštitút fikcie súhlasu je kľúčový najmä z pohľadu stavebníka, avšak zastávam názor, že v praxi by sa s ním malo zaobchádzať veľmi opatrne, keďže zároveň vytvára pre orgány verejnej správy priestor na uľahčenie si postupu či už pri vydaní záväzného stanoviska, doložky súladu alebo overovacej doložky projektu stavby na ohlásenie. Domnievam sa, že v aplikačnej praxi môže priniesť viacero problémov. Ako zásadný problém vnímam, že reálne môžu nastať situácie, kedy orgán verejnej správy spoliehajúc sa na účinky inštitútu fikcie súhlasu uplynutím zákonných lehôt, bude

mať tendenciu v dôsledku svojej nečinnosti sa fakticky zbavovať svojich zákonných rozhodovacích právomocí. Uvedené môže v aplikačnej praxi viesť aj k vzniku situácií, ktoré sú v tomto príspevku popísané ako modelové prípady. Z tohto dôvodu je nevyhnutné, aby za aktuálne účinnej právnej úpravy príslušné orgány posudzovali každú predloženú žiadosť či ohlásenie ad hoc, pristupovali k podaniam individuálne s maximálnou obozretnosťou a zaoberali sa všetkými relevantnými osobitosťami konkrétneho prípadu v zákonom stanovených lehotách.

Zoznam bibliografických odkazov

Dôvodová správa k zákonu č. 25/2025 Z. z. Stavebný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Stavebný zákon)

HLUŠÁK, M. 2024. Domnienky a fikcie v súkromnom práve. In *„Naděje právní vědy 2023. Právní věda v praxi“* sborník příspěvků ze stejnojmenné mezinárodní konference pořádané Falkultou právnickou Západočeské univerzity v Plzni v hybridní formě dne 24. listopadu 2023. Plzeň. Západočeská univerzita v Plzni, 2024. ISBN 9788026112570

Horvát, M. 2012. Nečinnosť verejnej správy z pohľadu ničotných individuálnych správnych aktov. In *„Sborník z mezinárodní konference Nečinnost ve veřejné správě“* Sborník z 6. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv, a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové, CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity, ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži. Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. ISBN 9788073579173

Nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III ÚS 250/2016 z 13. septembra 2016

Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn 2Sži/5/2011 zo dňa 16.11.2012

Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sži/24/2012 zo dňa 21.11.2013

Rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 10Sžik/1/2020 zo dňa 24.02.2022

Rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 1Svk/14/2021 zo dňa 23.06.2023

Tóthová, K. 2012. Nečinnosť ako príčina nevymožiteľnosti práv a povinností v oblasti verejnej správy. In *„Sborník z mezinárodní konference Nečinnost ve veřejné správě“* Sborník z 6. letní mezinárodní konference uskutečněné pod záštitou JUDr. Pavla Varvařovského, veřejného ochránce práv, a prof. JUDr. Naděždy Rozehnalové, CSc., děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity, ve dnech 23. až 24. června 2011 v Kroměříži. Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. ISBN 9788073579173

Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sži/8/2012 zo dňa 15.08.2013

Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sži/21/2013 zo dňa 21.11.2013

Uznesenia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžp/10/2013 zo dňa 01.04.2014

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

VRABKO, M. a kol. 2025. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2025. ISBN 9788082320681

Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov

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

Kontaktná adresa

Mgr. Dominika Kyseľová
Univerzita Komenského v Bratislave
Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta
Šafárikovo námestie 6, 811 02 Bratislava
Slovenská republika
email: kyselova41@uniba.sk

SUBJEKTÍVNE A OBJEKTÍVNE LEHOTY NA ZAČATIE SPRÁVNEHO KONANIA V OBLASTI STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE

SUBJECTIVE AND OBJECTIVE TIME LIMITS FOR COMMENCING ADMINISTRATIVEPROCEEDINGS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Dominika NOSKOVIČOVÁ

Abstract

This article deals with the issue of the expiry of subjective and objective time limits for initiating administrative proceedings in the field of environmental protection. The aim of the article is to analyze existing judicial approaches to the interpretation of subjective time limits, identify their mutual contradictions, and point out the practical consequences of this inconsistency for the legal certainty of the parties to the proceedings and for the effectiveness of state administration in the field of environmental protection. Particular attention is paid to the moment when the subjective time limit begins to run, which often causes application problems in practice. Based on an analysis of the relevant legislation and case law, the article formulates possible interpretative and legislative solutions aimed at unifying the interpretation of the concept in question and strengthening the predictability of the decision-making activities of administrative authorities in the field of environmental protection.

Key words: *environment, protection, time limits, subjective time limit*

Úvod

Ochrana životného prostredia je v súčasnosti stále dôležitejšou témou. „*Aj keď nie je možné mať žiadne pochybnosti o tom, že životné prostredie ako spoločenský fenomén malo v rôznych štádiách vývoja človeka rôzny význam,*“ (Cepek, 2015, s. 13) dnes už však má každý štát záujem zabezpečiť právo svojich občanov na zdravé životného prostredie všetkými možnými spôsobmi. Ani jeden z nich by však v praxi nefungoval bez správne nastavenej legislatívy, ktorá samozrejme chráni záujmy fyzických osôb avšak poskytuje aj primerané oprávnenia orgánom pôsobiacim na úseku starostlivosti o životné prostredie a vykonávajúcim dohľad nad dodržiavaním environmentálneho práva. Ochrana životného prostredia je totiž záujmom každého jedného z nás, no aj napriek tomu

môžeme hovoriť o nevyhnutnej potrebe vytvorenia efektívneho a fungujúceho systému v rámci právnej úpravy, ale aj v rámci sústavy orgán, ktoré právo vykonávajú a v prípade potreby majú oprávnenie vyvodiť zodpovednosť voči subjektu porušujúcemu environmentálnu legislatívu. V tomto prípade môžeme hovoriť o správnom trestaní, ktorého účelom je nie len zaistiť bezproblémový výkon verejnej správy, ale aj dohliadať nad dodržovaním právnych predpisov (Bohadlo, Potěšil, Potměšil. 2013, s. 1). Kľúčovým pojmom je v tomto prípade efektivita. Na tento pojem sa môžeme pozrieť z viacerých uhlov. Jedným z nich je uhol správneho orgánu, ktorý sa za efektívny môže považovať vtedy, ak vyvodí zodpovednosť vo všetkých prípadoch porušenia predpisov v oblasti starostlivosti o životné prostredie samozrejme v rámci svojich zákonom priznaných kompetencií. Uhol občanov, fyzických či právnických osôb by mohol byť podobný. Nepochybne by však bol dôležitý aj aspekt dĺžky konania a zachovania základných práv a slobôd či určitej právnej istoty fyzických a právnických osôb.

Práve efektivita je nepochybne jedným z dôvodov, prečo jednotlivé zložkové predpisy zavádzajú subjektívnu a objektívnu lehotu pre správny orgán na začatie správneho konania. Účelom takto nastavenej právnej úpravy je vytvorenie určitého časový rámec, v ktorom je správny orgán oprávnený a zároveň povinný konať, a tým zabezpečiť výkon verejnej moci bez zbytočných prieťahov, v súlade so zásadou rýchlosti a hospodárnosti konania. Uvedené lehoty však často v praxi môžu správnemu orgánu spôsobiť problémy. Často je problematickou práve subjektívna lehota, kde moment jej začiatku nie je jednoznačne stanovený, čo vedie k rozdielnym výkladom zo strany správnych orgánov aj súdov. Sporným býva najmä určenie, či rozhodujúcim momentom je doručenie podnetu, začatie kontroly či až vyhotovenie protokolu z kontroly. Nejednotnosť výkladu následne vyvoláva aplikačné neistoty a môže mať zásadný vplyv na zákonnosť začatia konkrétneho správneho konania.

Cieľom tohto príspevku je preto analyzovať príslušnú právnu úpravu a odlišnosti medzi jednotlivými zložkovými predpismi. Osobitná pozornosť bude tiež venovaná analýze judikatúry, ktorá sa venuje otázke momentu začiatku plynutia subjektívnej lehoty na začatie správneho konania a na tomto základe formulovať návrhy *de lege ferenda.*

1 Lehoty na začatie správneho konania v jednotlivých zložkových predpisoch v oblasti ochrany životného prostredia

Tak, ako býva v oblasti práva životného prostredia, ale aj celého správneho práva zvykom, ani v tomto prípade nemôžeme čakať právnu úpravu sumarizovanú v jednom predpise. V každom zložkovom zákone, je úprava lehôt na začatie správneho konania podobná, no v každom má aj svoje odlišnosti, najmä vo vzťahu k jej dĺžke.

Prvým zložkovým predpisom je zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení

neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o ochrane prírody a krajiny“), kde predmetné ustanovenie nachádzame v § 91 ods. 8, ktorý hovorí, že „*sankciu možno uložiť do dvoch rokov odo dňa, keď sa o porušení povinnosti dozvedel príslušný orgán ochrany prírody, najneskôr do piatich rokov odo dňa, keď došlo k porušeniu povinnosti.*“ Otázka objektívnej lehoty je pomerne jednoznačná, keďže tam zákon stanovuje jasne, že sankciu je možné uložiť do piatich rokov odo dňa, keď došlo k porušeniu povinnosti. Aj moment začiatku plynutia objektívnej lehoty môže byť v tomto prípade problematický, nakoľko nie vždy musí správny orgán vedieť presne určiť deň, kedy došlo k porušeniu povinnosti. Oveľa väčším problémom je však začatie plynutia subjektívnej lehoty, ktoré je stanovené oveľa menej jednoznačne. Závisí totiž o toho, ktorý moment chápeme ako moment kľúčový pre začiatok plynutia subjektívnej lehoty na začatie správneho konania a teda moment, kedy sa orgán o porušení povinnosti dozvedel. V uvedenom prípade totiž môže ísť už o moment doručenia podnetu, aj keď v tomto prípade s najväčšou pravdepodobnosťou nemôžeme hovoriť o vedomosti orgánu o protiprávnom konaní. Ide totiž len o tvrdenie podávateľa podnetu, pričom skutočnosti uvedené v predmetnom podaní sa môžu následne pri výkone kontroly ukázať ako pravdivé, ale tiež sa nemusia potvrdiť. Rovnako môže ísť aj o moment počas výkonu kontroly, napr. ak sú v rámci výkonu štátneho dozoru kontrolnému orgánu predložené podklady, ktoré preukazujú porušenie environmentálnych právnych predpisov. V takom prípade môžeme hovoriť už o väčšej istote protiprávneho konania ako v prípade skutočností uvedených v podnete, avšak aj tak nejde o žiadny oficiálny moment, ktorý by mohol byť míľnikom pre ďalšie pokračovanie v konaní či pre uloženie sankcie. Takýmto oficiálnym momentom môže byť naopak vyhotovenie protokolu o kontrole, ktorý sumarizuje jednotlivé preukázané zistenia kontrolného orgánu podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe. Taktiež je dôležité upozorniť na fakt, že stanovenie subjektívnej a objektívnej lehoty nie je špecifické len pre ochranu životného prostredia. Najväčšia časť zákonov v oblasti iných správnych deliktov fyzických osôb upravuje práve takúto kombináciu plynutia subjektívnej a objektívnej lehoty na začatie konania (Hamuľáková, Hotvat, 2019, s. 171). Takúto úpravu nachádzame napríklad aj v zákone č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov alebo zákon č. 194/1998 Z. z. o šľachtení a plemenitbe hospodárskych zvierat, avšak nejde o všeobecnú úpravu, nakoľko takúto úpravu nenájdeme ani v správnom poriadku, ako vo všeobecnom predpise o správnom konaní, a rovnako ani napríklad v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, ktorý hovorí, že konanie a teda objasňovanie priestupku začína na základe oznámenia či na základe vlastnej činnosti orgánu (Vrabko, 2018, s. 303.)

Ďalším zložkovým predpisom, ktorý je aj tematicky príbuzný k zákonu o ochrane prírody a krajiny je zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o lesoch“), v ktorom nachádzame prakticky rovnakú právnu úpravu. Konkrétne ide o ustanovenie § 65 ods. 2, ktoré stanovuje objektívnu lehotu na začatie konania na tri roky, resp. na desať rokov, ak svoju

povinnosť porušil vlastník, správca alebo obhospodarovateľa lesa. Čo sa týka subjektívnej lehoty, zákon o lesoch stanovuje pre orgán štátnej správy lesného hospodárstva lehotu jeden rok, odkedy sa o porušení povinnosti dozvedel. O tom, o aký moment konkrétne ide však zákon mlčí.

Rovnako je tomu aj v prípade zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov. Tento v § 76 ods. 3 upravuje objektívnu lehotu na tri roky a subjektívnu na jeden rok, odkedy sa orgán štátnej vodnej správny dozvedel o porušení povinnosti podľa tohto zákona. Môžeme teda konštatovať, že ani po preskúmaní tejto právnej úpravy nie je zrejmé, o aký moment v rámci výkonu kontrolnej činnosti od doručenia podnetu až po skončenie kontroly by v tomto prípade malo ísť, pričom jednoznačné a transparentné nastavenie tejto lehoty je mimoriadne dôležitý nie len pre kontrolovaný subjekt, ale aj pre orgán štátnej správy.

Rovnaký problém máme aj v najnovšom právnom predpise spomedzi uvedených, a to v zákone č. 146/2023 o ochrane ovzdušia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Aj tento pomerne nový právny predpis, ktorý zavádza rôzne novinky, ako napríklad možnosť rozkazného konania, v tomto prípade zachoval tradíciu nastolenú ostatnými zložkovými predpismi a ponecháva objektívnu lehotu stanovenú na päť rokov odkedy došlo k porušeniu povinnosti a subjektívnu lehotu na začatie konania o uložení pokuty určuje ako dva roky, odkedy sa orgán dozoru o porušení dozvedel. Žiadne podrobnosti o uvedenom ustanovení sa nedozvedáme ani keď nazrieme do dôvodovej správy k tomuto predpisu, nakoľko tá sa obmedzuje len na sumarizáciu dĺžky jednotlivých lehôt.

Zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov upravuje dve predmetné lehoty v § 116 ods. 1, kde je objektívna lehota stanovená na tri roky odkedy prišlo k porušeniu povinnosti. Vymedzenie subjektívnej lehoty je opäť naviazané na vedomosť orgánu dozoru o porušení povinnosti, pričom konanie o uložení pokuty možno začať do jedného roka. Zákon o odpadoch je však v tomto smere špecifický. Ak by sme totiž aj tu chceli konštatovať, že zákon o tom, aký moment sa skrýva za pojmom „*odkedy sa orgán dozoru dozvedel o porušení povinnosti*“ mlčí, v tomto prípade by uvedené nebola pravda. Zákon o odpadoch ako jediný spomedzi všetkých zložkových predpisov obsahuje jednoznačnú úpravu toho, o aký moment v tomto prípade ide a to konkrétne v § 112 ods. 9, kde je tento moment definovaný ako deň prerokovania protokolu o výsledku kontroly. Na základe uvedené môžeme konštatovať, že tu zákonodarca naviazal vedomosť orgánu štátnej správy o porušení povinnosti až na posledný možný moment, teda na prerokovanie protokolu. Ako sme už vyššie uviedli, v tomto momente už môžeme skutočne bez akýchkoľvek pochybností prehlásiť, že kontrolný orgán skutočne vie o porušení danej povinnosti. Rovnakú úpravu obsahuje aj obsahovo príbuzný zákon č. 329/2018 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov.

Na základe uvedeného môžeme skonštatovať, že viaceré zložkové predpisy, vynímajúc zákon o odpadoch sa potýkajú s rovnakých aplikačným problémom. Nastavenie objektívnej a subjektívnej lehoty spája jedna skutočnosť, a to nejednoznačný moment začiatku jej plynutia v prípade subjektívnej lehoty. Práve chýbajúce ustanovenie, ktoré by presne špecifikovalo, o ktorý moment ide je príčinou častých aplikačných problémov, na ktoré musia poskytovať odpoveď správne súdy.

2 Začiatok plynutia subjektívnej lehoty na začatie správneho konania vo svetle judikatúry slovenských súdov.

Ako už vieme, práve začiatok plynutia tejto subjektívnej lehoty na začatie konania, ktorá má charakter prekluzívnej lehoty je často jedným zo skutočností, ktoré páchateľ správneho deliktu namieta pred súdom. Aplikačné problémy však nespôsobuje len chýbajúca právna úprava, ale najmä rozdielny výklad tohto ustanovenia, kedy súdy v jednotlivých prípadoch stanovujú začiatok plynutia subjektívnej lehoty rozdielne.

Ako prvý príklad rozhodnutia, kedy sa súd venoval uvedenej otázke, môžeme uviesť rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky so spisovou značkou 4Stk/6/2025. Súd sa v tomto prípade vo svojom rozhodnutí o kasačnej sťažnosti stotožnil s rozhodnutím Správneho súdu v Banskej Bystrici, ktorý za moment „dozvedenia sa“ považoval deň vykonania miestneho šetrenia u kontrolovaného subjektu. Prvostupňový správny súd tu argumentoval, spôsobom, kedy podľa neho zákonodarca „*prejavil svoju vôľu tak, že zmyslom dvojročnej subjektívnej lehoty je prinútiť správny orgán k aktívnej činnosti – vrátane zisťovania, preukazovania zodpovednosti za porušenie zákona bezprostredne od okamžiku keď sa dozvie o skutkových okolnostiach v takom rozsahu, ktorý umožní predbežné právne zhodnotenie, že došlo k porušeniu zákona, to platí s ohľado*m *na ústavný princíp právnej istoty a na povinnosť správneho orgánu rozhodnúť bez zbytočných prieťahov.“* Kasačný súd si v tomto prípade osvoj názor, že správny orgán mal všetky potrebné informácie o porušení povinnosti už po vykonaní miestneho zisťovania. Taktiež vyslovil názor, že *„oznámenie o ukončení štátneho dozoru kontrolovanej osobe je formálnym procesným inštitútom predchádzajúcim vydaniu rozhodnutia. Nie je úkonom podmieňujúcim začatie plynutia lehoty.“*

Obdobný názor prezentoval Najvyšší správny súd aj v rozhodnutí o kasačnej sťažnosti č. 2Stk/1/2025, kde opäť judikoval, že považovanie prerokovania protokolu za moment rozhodujúci pre plynutie subjektívnej lehoty na začatie konania analogicky so zákonom o odpadoch nemá oporu v zákone o vodách ani v judikatúre a za takýto moment, „*kedy orgán štátnej vodnej správy pozná skutkové okolnosti veci v takom rozsahu, že mu umožňujú porušenie zákona predbežne právne zhodnotiť. Inými slovami, keď orgán štátnej vodnej správy má dôvodné podozrenie, bez zvlášť kvalifikovaných informácií, nie keď má skutkový stav finálne zistený a objasnený*“. Najvyšší správny súd tu prezentuje názor, kedy orgán štátnej vodnej správy má začať konanie bezodkladne vtedy, keď

získa počiatočnú vedomosť o porušení zákona.

Naopak v konaní pod spisovou značkou 2Stk/23/2023, Najvyšší správny súd vyjadril názor, že moment „dozvedenia sa“ je charakteristický tým, že „*orgán verejnej správy mohol vyvodiť vysokú mieru pravdepodobnosti spáchania určitého konkrétneho správneho deliktu a osobu podozrivú z jeho spáchania.*” V tomto rozhodnutí teda môžeme vidieť odlišnú argumentáciu, ako tomu bolo v predchádzajúcom prípade, kedy stačilo predbežné právne zhodnotenie.

Takýto názor zastával aj Najvyšší súd Slovenskej republiky napr. v rozhodnutí so spisovou značkou 8Szd 1/2012, kde za moment, kedy sa orgán o porušení zákona dozvedel považuje práve vyhotovenie protokolu o kontrole, nakoľko nestačí jednoduchá vedomosť pracovníkov orgánu o skutočnostiach, ktoré nasvedčujú porušeniu zákona. Práve protokol je tým dokumentom, z ktorého vyplýva, aké konkrétne nedostatky boli zistené a preukázané. Súd tu zároveň aj výslovne uvádza, že nemôže ísť o podanie, ktorým bolo orgánu nahlásené porušovanie zákona.

Tento názor si osvojil aj správny súd v Banskej Bystrici v rozhodnutí so spisovou značkou 2S/11/2023-114.

Ako príklad môžeme tiež uviesť rozhodnutie Vrchního soudu v Praze, kde súd naopak konštatuje, že na to, aby sa orgán dozvedel o porušení povinnosti stačí dôvodné podozrenie, že sa tak stalo (Šiškeová, Lavický, Podhrázký, 2006, s. 227).

Na základe uvedeného môžeme skonštatovať, že judikatúra je pri určovaní začiatku plynutia subjektívnej lehoty na začatie správneho konania alebo konania o uložení pokuty pomerne nejednoznačná. Je však možné konštatovať, že rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu sa častejšie uberajú cestou formálnosti protokolu a potreby možnosti predbežného právneho posúdenia. Takýto výklad však v tom prípade spôsobuje nesúlad so začatím správneho konania podľa zákona o odpadoch, kde je tento moment výslovne uvedený v zákone ako deň prerokovania protokolu. Pri takomto výklade ustanovení v ostatných zložkových predpisoch teda môže nastať situácia, kedy ten istý orgán bude raz začínať konanie v lehote, ktorá začala plynúť dňom prerokovania protokolu a raz v lehote, ktorá začala plynúť dňom, kedy bola jeho vedomosť o porušení povinnosti dostatočná na predbežné právne posúdenie.

Záver

Konanie o uložení pokuty môže začať do jedného roka odo dňa, od kedy sa orgán dozvedel o porušení povinnosti. Takáto právna norma znie na prvý pohľad celkom jasne. Na ten druhý však už môžeme vidieť jej úskalia. Všetko sa totiž odvíja od momentu, kedy sa orgán dozvie o porušení povinnosti, pričom tento moment nie je s výnimkou právnych predpisov v oblasti odpadového hospodárstva jednoznačne definovaný. Otvára sa tu preto priestor na rôzne výklady tohto pojmu, ktoré tak dôležitý moment, ako je začatie plynutia lehoty na začatie konania o uložení pokuty robia

pomerne nejednoznačným a znižujú tak právnu istotu nie len správneho orgánu, že jeho práca na objasňovaní správneho deliktu nevyjde tak povediac „na zmar“ z dôvodu neistého začiatku plynutia lehoty, ale aj právnu istotu samotného páchateľa, ktorý môže byť za toto porušenie sankcionovaný len v prípade, ak bolo konanie začaté v zákonnej lehote a teda v súlade so zákonom. V konečnom dôsledku ani fyzická osoba, ktorá sa porušenia dopustila nemôže s istotou vedieť, či konanie o uložení pokuty začalo v zákonnej lehote alebo nie.

Na uvedenú otázku nedáva jednoznačnú odpoveď ani judikatúra. V niektorých prípadoch vyslovil súd názor, že týmto kľúčovým momentom je protokol o kontrole. V iných prípadoch zase mal súd za to, že protokol je len formálnym krokom a dôležitý je moment, kedy má orgán všetky podklady na to, aby mohol predbežne konštatovať porušenie zákonnej povinnosti. Ani tento moment však nemôže byť stanovený jednoznačne, a teda určenie začiatku plynutia lehoty je len na posúdení súdu. Takýto prístup podľa nášho názoru neprispieva k právnej istote, práve naopak zvyšuje právnu neistotu oboch strán.

Ak by sme aj vyjadrili názor, že je vhodnejšie za tento moment považovať protokol o kontrole, vzniká tu otázka, či je vhodné za kľúčový deň považovať deň prerokovania protokolu tak, ako to predpokladá zákon o odpadoch, alebo napríklad deň jeho vyhotovenia, keďže v tomto bode už kontrolný orgán má sumarizované a podložené kontrolné zistenia.

Vzhľadom na uvedené sa ako najvhodnejšie javí pristúpiť k zmene legislatívy, konkrétne ostatných zložkových predpisov tak, aby bol moment „dozvedenia sa“ o porušení povinnosti jasne definovaný. Pozitívnym príkladom je v tomto prípade zákon o odpadoch, pričom nemáme vedomosť, že by takáto úprava spôsobovala akékoľvek aplikačné problémy.

Zoznam bibliografických odkazov

BOHADLO, D., POTĚŠIL, L., POTMĚŠIL, J. Správní trestáni z hlediska praxe a judikatury. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-413-1. 206 s.

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

HAMUĽÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. Základy správneho práva trestného. Bratislava: Wolters Kluwer, Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2019. ISBN 978-80-571-0142-0. 305 s.

ŠIŠKEOVÁ, S., LAVICKÝ, P., PODHRÁZKÝ, M. Přehled judikatury ve věcech správního trestání. Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-200-1. 823 s.

VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Osobitná časť. Šamorín: Heuréka, 2018. ISBN 978-80-8173-049-8. 382 s.

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

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

Zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch v znení neskorších predpisov.

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

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

Zákon č. 329/2018 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 194/1998 Z. z. o šľachtení a plemenitbe hospodárskych zvierat v znení neskorších predpisov

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov

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

Súdne rozhodnutia

4Stk/6/2025

2Stk/1/2025

2Stk/23/2023

8Szd 1/2012

2S/11/2023-114

Kontaktná adresa

Mgr. Dominika Noskovičová

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie 6, Bratislava, 810 00

Slovenská republika

email: noskovicova13@uniba.sk

POSTAVENIE KATASTRA NEHNUTEĽNOSTÍ PRI OCHRANE PREDKUPNÉHO PRÁVA

THE ROLE OD THE LAND REGISTRY IN PROTECTING PREEMTIVE RIGHTS

Júlia KRAJČÍROVÁ

Abstract

The subject of this article is a legal analysis of the relationship between the institution of the preemptive right of a co-owner and the decision-making activities of cadastral offices in proceedings concerning a proposal for the registration of ownership rights. The author addresses the question of whether the cadastral office is entitled (or obliged) to examine whether the right of first refusal has been properly exercised and complied with, and what the legal consequences of its possible violation are.

Key words: *co-owner, real estate, land registry, preemtive rights*

Úvod

Predkupné právo podielového spoluvlastníka patrí medzi tradičné a stabilizačné inštitúty slovenského občianskeho práva, ktorého význam sa osobitne prejavuje pri prevodoch spoluvlastníckych podielov k nehnuteľnostiam. V aplikačnej praxi však vznikajú otázky, ktoré presahujú rámec samotnej hmotnoprávnej úpravy a dotýkajú sa procesnoprávnej roviny nadobúdania vlastníckeho práva, predovšetkým rozhodovacej činnosti katastra nehnuteľností.

Cieľom príspevku je analyzovať vzťah medzi zákonným predkupným právom podielového spoluvlastníka podľa § 140 Občianskeho zákonníka a konaním o povolení vkladu do katastra nehnuteľností. Osobitná pozornosť je venovaná otázke, či a v akom rozsahu je okresný úrad v rámci vkladového konania oprávnený alebo povinný skúmať splnenie ponukovej povinnosti, a aké dôsledky má prípadné porušenie predkupného práva na rozhodnutie o povolení vkladu.

Príspevok vychádza z analýzy platnej právnej úpravy, relevantnej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Ústavného súdu Slovenskej republiky, ako aj z aplikačnej praxe okresných úradov. V závere sú formulované úvahy de lege ferenda smerujúce k precizovaniu zákonného rámca ochrany predkupného práva v kontexte katastrálneho konania.

1 Predkupné právo podielového spoluvlastníka

Predkupné právo podielového spoluvlastníka predstavuje jeden z kľúčových inštitútov vecného práva v slovenskom občianskom práve. Ide o zákonom ustanovené obmedzenie dispozičnej slobody spoluvlastníka, ktorého účelom je ochrana existujúcich spoluvlastníckych vzťahov a stabilita vlastníckej štruktúry.

Predkupné právo podielového spoluvlastníka je upravené predovšetkým v § 140 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník (ďalej len „*OZ*“). Podľa tohto ustanovenia platí, že ak sa spoluvlastník rozhodne previesť svoj spoluvlastnícky podiel na tretiu osobu, sú ostatní spoluvlastníci oprávnení tento podiel odkúpiť prednostne, a to za rovnakých podmienok, za akých má byť prevedený na inú osobu. Zákonné predkupné právo sa neuplatní v prípade prevodu podielu na blízku osobu v zmysle § 116 OZ.

Z hľadiska právnej povahy ide o zákonné predkupné právo obligatórnej povahy, ktoré vzniká priamo zo zákona, bez potreby osobitného právneho úkonu alebo zápisu do katastra nehnuteľností. Je viazané výlučne na existenciu podielového spoluvlastníctva a trvá po celý čas jeho trvania. Predkupné právo sa neuplatňuje automaticky, ale až v okamihu, keď spoluvlastník prejaví vôľu svoj podiel previesť.

Funkčne plní predkupné právo viacero významných úloh. V prvom rade má stabilizačnú funkciu, keďže umožňuje existujúcim spoluvlastníkom zabrániť vstupu neznámej alebo neželanej tretej osoby do spoluvlastníckeho vzťahu. Zároveň má preventívnu funkciu, pretože núti prevádzajúceho spoluvlastníka komunikovať svoj zámer s ostatnými spoluvlastníkmi a rešpektovať ich zákonom priznané oprávnenia. V širšom kontexte prispieva aj k racionalizácii vlastníckych vzťahov, keďže umožňuje postupné sústreďovanie spoluvlastníckych podielov v rukách menšieho počtu subjektov.

Charakteristickým znakom predkupného práva podielového spoluvlastníka v slovenskom právnom poriadku je jeho relatívna povaha (Števček a kol., 2015). Oprávňuje len konkrétny okruh subjektov – ostatných spoluvlastníkov – a pôsobí výlučne voči prevádzajúcemu spoluvlastníkovi. Porušenie predkupného práva nemá za následok absolútnu neplatnosť zmluvy o prevode podielu. Podľa ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu SR ide o porušenie, ktoré zakladá oprávnenému spoluvlastníkovi právo domáhať sa, aby mu nadobúdateľ podiel ponúkol na kúpu za rovnakých podmienok (§ 603 ods. 3 OZ analogicky), prípadne právo dovolať sa relatívnej neplatnosti právneho úkonu podľa § 40a OZ.

Predkupné právo je viazané na odplatné prevody spoluvlastníckeho podielu, typicky kúpu. Pri bezodplatných prevodoch (napr. darovanie) sa neuplatní, keďže absentuje porovnateľná protihodnota. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že zákonné predkupné právo spoluvlastníkov je kogentne upravené a nemožno ho jednostranne vylúčiť, hoci judikatúra pripúšťa jeho zmluvné obmedzenie alebo vzdanie

sa zo strany oprávneného spoluvlastníka.

Z hľadiska systematiky slovenského právneho poriadku predstavuje predkupné právo podielového spoluvlastníka tradičný nástroj ochrany spoluvlastníckych vzťahov, ktorý vyvažuje individuálnu autonómiu vlastníka s kolektívnym charakterom spoluvlastníctva. Jeho význam pretrváva najmä v oblasti nehnuteľností, kde má zásadný vplyv na právnu istotu a predvídateľnosť vlastníckych zmien.

1.1 Formovanie predkupného práva vybranou judikatúrou

Hoci zákonné predkupné právo podielových spoluvlastníkov patrí medzi tradičné inštitúty slovenského občianskeho práva, jeho praktická aplikácia dlhodobo vyvoláva viacero interpretačných otázok (Maslák, 2020). Ide najmä o rozsah jeho uplatnenia pri jednotlivých typoch prevodov spoluvlastníckeho podielu, ako aj o hmotnoprávne a procesnoprávne dôsledky jeho porušenia. Významná časť doktrinálnych aj judikatúrnych sporov sa sústreďuje na otázku, či sa predkupné právo podľa § 140 Občianskeho zákonníka uplatňuje výlučne pri odplatných prevodoch, alebo aj pri bezodplatných prevodoch, predovšetkým pri darovaní (Maslák, 2020).

Z jazykového znenia § 140 Občianskeho zákonníka vyplýva, že predkupné právo sa uplatňuje „*ak sa spoluvlastnícky podiel prevádza*“, pričom zákon výslovne neobmedzuje tento pojem len na predaj. Napriek tomu sa v rozhodovacej praxi českých a slovenských súdov vytvorili rozdielne výkladové línie. Český Najvyšší súd v rozsudku z 20. októbra 2008, sp. zn. 22 Cdo 2408/2007, dospel k záveru, že zákonné predkupné právo sa pri darovaní neuplatňuje, keďže predkupné právo treba chápať ako právo kúpiť vec, a jeho aplikácia na bezodplatné prevody by bola v rozpore s podstatou darovania. Podľa tohto názoru by uplatnenie predkupného práva pri darovaní viedlo k nútenému bezodplatnému prevodu spoluvlastníckeho podielu na osobu, ktorú darca nechcel obdarovať.

Slovenská judikatúra sa však vydala odlišným smerom. Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku z 25. októbra 2005, sp. zn. 1 Cdo 102/2005, publikovanom v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu SR a rozhodnutí súdov SR pod č. R 58/2005, vyložil pojem „*prevod spoluvlastníckeho podielu*“ extenzívne tak, že zahŕňa tak odplatné, ako aj bezodplatné prevody. Tento právny názor sa stal základom ustálenej rozhodovacej praxe všeobecných súdov, pričom jeho ústavnú konformitu potvrdil aj Ústavný súd Slovenskej republiky, napríklad v uznesení z 21. júna 2012, sp. zn. II. ÚS 186/2012.

V odbornej literatúre sa proti tomuto výkladu objavili výhrady, najmä pokiaľ ide o otázku určenia kúpnej ceny pri bezodplatných prevodoch a aplikáciu § 606 Občianskeho zákonníka. Poukazuje sa na to, že ak pri darovaní absentuje cena ponúknutá treťou osobou, nemožno obsah predkupného práva naplniť (Kaščák, 2014). Tento argument však vychádza z mechanického prenášania úpravy zmluvného predkupného práva na zákonné predkupné právo, hoci ide o dva rozdielne právne inštitúty. Zmluvné predkupné právo je viazané na kúpnu zmluvu, zatiaľ čo zákonné

predkupné právo sleduje ochranu spoluvlastníckych vzťahov a stabilitu ich personálneho zloženia (porov. Maslák, 2020).

Významným argumentom v prospech uplatnenia predkupného práva aj pri bezodplatných prevodoch je samotná existencia výnimky pri prevodoch na blízke osoby podľa § 140 Občianskeho zákonníka. Ak by sa predkupné právo vzťahovalo výlučne na predaj, táto výnimka by stratila praktický význam, keďže prevody na blízke osoby sa spravidla realizujú darovaním. Logický výklad preto vedie k záveru, že zákonodarca musel predpokladať uplatnenie predkupného práva aj pri bezodplatných prevodoch (Maslák, 2020).

Tento záver podporuje aj historický výklad. Už tzv. stredný Občiansky zákonník (zákon č. 141/1950 Zb.) zakotvoval zákonné predkupné právo spoluvlastníkov pri „*scudzení podielu*“ a zároveň ustanovoval výnimku pre prevody na blízke osoby (§ 137 zákona č. 141/1950 Zb. Občiansky zákonník). Z dôvodovej správy k tomuto ustanoveniu vyplýva, že účelom predkupného práva bolo predchádzať konfliktom medzi spoluvlastníkmi a zachovať stabilitu spoluvlastníckych vzťahov (Dôvodová správa k § 137 zákona č. 141/1950 Zb). Tento účel možno považovať za aktuálny aj v súčasných podmienkach.

Z teleologického hľadiska je zrejmé, že cieľom zákonného predkupného práva nie je ochrana hospodárskeho záujmu prevádzajúceho spoluvlastníka, ale ochrana ostatných spoluvlastníkov pred vstupom tretej osoby do spoluvlastníckeho vzťahu (Križan a kol., 2015). Predkupné právo umožňuje oprávneným spoluvlastníkom zachovať pôvodný okruh spoluvlastníkov tým, že im dáva možnosť podiel nadobudnúť kúpnou zmluvou, ak ho povinný spoluvlastník zamýšľa previesť na inú osobu, bez ohľadu na právny titul zamýšľaného prevodu (Fekete, 2015).

Na základe gramatického, systematického, historického a teleologického výkladu § 140 Občianskeho zákonníka možno preto dospieť k záveru, že zákonné predkupné právo podielových spoluvlastníkov sa uplatňuje pri všetkých formách prevodu spoluvlastníckeho podielu, teda nielen pri predaji, ale aj pri darovaní či zámene. Tento výklad zodpovedá ustálenej rozhodovacej praxi slovenských súdov a je v súlade s ústavnoprávnymi požiadavkami ochrany vlastníckeho práva všetkých dotknutých spoluvlastníkov (Kober, 2014).

2 Kataster nehnuteľností a nadobudnutie vlastníckeho práva

Kataster nehnuteľností predstavuje v právnom poriadku Slovenskej republiky fundamentálny inštitucionálny nástroj zabezpečenia právnej istoty v oblasti vecných práv k nehnuteľnostiam. Jeho význam sa osobitne koncentruje pri nadobúdaní vlastníckeho práva aj k spoluvlastníckemu podielu, kde plní nielen evidenčnú, ale aj konštitutívnu funkciu. Bez vkladu do katastra nehnuteľností nemožno hovoriť o vzniku vlastníckeho práva k nehnuteľnosti na základe zmluvy, a to ani v prípade prevodu ideálneho spoluvlastníckeho podielu (§ 28 ods. 2 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri

nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon).

Právny základ fungovania katastra nehnuteľností je upravený predovšetkým v zákone č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (ďalej len „*katastrálny zákon*“), ktorý vymedzuje predmet evidencie, zásady vedenia katastra, druhy zápisov práv k nehnuteľnostiam, ako aj procesný režim konania o povolení vkladu. Hmotnoprávny základ nadobúdania vlastníckeho práva je obsiahnutý najmä v zákone č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, ktorý upravuje vlastnícke právo (§ 123 a nasl.), spoluvlastníctvo (§ 137 a nasl.) a zmluvné prevody vlastníctva (§ 588 a nasl.).

Z kompetenčného hľadiska je výkon štátnej správy na úseku katastra zverený orgánom geodézie, kartografie a katastra. Ústredným orgánom štátnej správy je Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky. Rozhodovanie v prvom stupni zabezpečujú okresné úrady (Lazár a kol., 2018), katastrálne odbory, ktoré vykonávajú konanie o povolení vkladu, zápisy záznamom a poznámkou, ako aj vedenie katastrálneho operátu. V odvolacom konaní rozhoduje Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky ako orgán druhého stupňa.

Z hľadiska nadobudnutia vlastníckeho práva k spoluvlastníckemu podielu je rozhodujúci § 28 ods. 2 katastrálneho zákona, podľa ktorého práva k nehnuteľnostiam vznikajú, menia sa alebo zanikajú vkladom do katastra, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Ide o prejav konštitutívneho účinku vkladu, ktorý je typický pre kontinentálny model intabulačného princípu (Horňanský, 2003). Samotná zmluva o prevode spoluvlastníckeho podielu má obligatórnoprávne účinky medzi jej účastníkmi, avšak vecnoprávne účinky voči tretím osobám nastupujú až právoplatnosťou rozhodnutia o povolení vkladu (§ 31 a nasledujúce katastrálneho zákona).

Konanie o povolení vkladu má povahu osobitného správneho konania. Katastrálny odbor preskúmava predloženú zmluvu z hľadiska jej zákonnosti, určitosti a spôsobilosti byť podkladom na zápis (§ 31 a nasledujúce katastrálneho zákona). Hoci nejde o meritórne preskúmanie platnosti právneho úkonu v plnom rozsahu, správny orgán je oprávnený posudzovať, či právny úkon netrpí vadami, ktoré bránia povoleniu vkladu (R 27/2009 (Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR publikované v Zbierke stanovísk NS a rozhodnutí súdov SR). Tento kontrolný mechanizmus predstavuje ďalší prvok ochrany vlastníckeho práva a právnej istoty v oblasti prevodov spoluvlastníckych podielov.

Z uvedeného vyplýva, že kataster nehnuteľností nie je len technicko-evidenčným registrom, ale predstavuje normatívne významný prvok systému nadobúdania vlastníckeho práva. Pri prevode spoluvlastníckeho podielu zabezpečuje konštitutívnosť nadobudnutia, ochranu dobromyseľnosti, riešenie kolízií práv a procesnú kontrolu zákonnosti prevodných titulov. Týmto spôsobom vytvára základný rámec právnej istoty v oblasti vecných práv k nehnuteľnostiam.

2.1 Ochrana predkupného práva katastrom nehnuteľností

Ako bolo uvedené vyššie v tomto článku, počas katastrálneho konania zákonodarca formoval do rúk katastra nehnuteľností (jeho personálnemu substrátu) kompetencie (§ 31 katastrálneho zákona), na základe ktorých možno preskúmať podklad na vklad vlastníckeho práva. Teda podkladom je zmluva.

Podľa § 31 ods. 1 katastrálneho zákona okresný úrad preskúmava zmluvu aj z hľadiska, či zmluvná voľnosť alebo právo nakladať s nehnuteľnosťou nie sú obmedzené, a prihliada na skutkové a právne skutočnosti, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu. Zákonné predkupné právo spoluvlastníka predstavuje obmedzenie zmluvnej voľnosti prevodcu. Jeho nerešpektovanie preto môže mať bezprostredný vplyv na zákonnosť povolenia vkladu. Avšak, v aplikačnej praxi sa dlhodobo diskutuje, či porušenie zákonného predkupného práva podielového spoluvlastníka je dôvodom na zamietnutie návrhu na vklad, alebo ide o otázku hmotnoprávneho vzťahu medzi spoluvlastníkmi riešiteľnú výlučne v civilnom sporovom konaní. Prevažujúca judikatúra vychádza z toho, že porušenie predkupného práva samo osebe nespôsobuje absolútnu neplatnosť zmluvy, ale zakladá oprávnenému spoluvlastníkovi právo domáhať sa ochrany podľa § 603 ods. 3 Občianskeho zákonníka (relatívna neúčinnosť, resp. právo požadovať, aby mu nadobúdateľ podiel ponúkol na kúpu).

Z tohto pohľadu je význam katastra ambivalentný. Na jednej strane je povinný skúmať obmedzenia dispozičného oprávnenia prevodcu (§ 31 ods. 1 katastrálneho zákona), na druhej strane nemôže suplovať rozhodovaciu činnosť civilného súdu vo veci existencie a porušenia predkupného práva, pokiaľ nejde o zjavné a preukázané skutočnosti (Horňanský, 2003). Kataster tak predstavuje preventívny filter legality, avšak nie fórum meritórneho riešenia sporov medzi spoluvlastníkmi.

Osobitne významné pre posúdenie rozsahu povinností katastra je rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžrk/13/2018 z 21. februára 2019. V tomto rozhodnutí kasačný súd zdôraznil, že okresný úrad je pri rozhodovaní o návrhu na vklad povinný prihliadať na všetky skutkové a právne skutočnosti, ktoré môžu mať vplyv na povolenie vkladu, a to aj v prípade zákonného predkupného práva vznikajúceho ex lege. Súčasne však judikoval, že správny orgán je viazaný zásadou materiálnej pravdy a musí si potrebné podklady zabezpečiť z vlastnej iniciatívy, ak ich účastníci objektívne nemôžu predložiť.

Hoci predmetné rozhodnutie riešilo zákonné predkupné právo štátu podľa § 3 ods. 5 zákona č. 175/1999 Z. z., jeho ratio decidendi je aplikovateľné aj na predkupné právo podielového spoluvlastníka. Z rozhodnutia vyplýva, že kataster nemôže ignorovať existenciu zákonného obmedzenia prevodu, pokiaľ sa o ňom dozvie, a zároveň je povinný aktívne zisťovať skutkový stav. Tento výklad posilňuje ochrannú funkciu katastra vo vzťahu k oprávneným subjektom predkupného práva.

Význam uvedeného rozhodnutia spočíva v troch rovinách. Po prvé, posilňuje požiadavku materiálnej legality rozhodovania katastrálnych orgánov. Po druhé, akcentuje preventívnu funkciu vkladového konania ako nástroja ochrany subjektívnych práv. Po tretie, vyjasňuje hranicu medzi procesnou povinnosťou správneho orgánu zisťovať skutkový stav a nemožnosťou prenášať dôkazné bremeno na subjekty, ktoré nemajú objektívnu možnosť určitú skutočnosť preukázať.

Z pohľadu de lege ferenda možno identifikovať potrebu explicitnejšej normatívnej úpravy vzťahu medzi porušením zákonného predkupného práva podielového spoluvlastníka a rozhodovaním o povolení vkladu. Súčasná právna úprava výslovne nerieši, či je okresný úrad oprávnený skúmať splnenie ponukovej povinnosti podľa § 140 Občianskeho zákonníka a aké dôsledky má jej nesplnenie vo vkladovom konaní. V aplikačnej praxi sa však sám autor stretol s rozdielnym prístupom okresných úradov pri skúmaní uplatnenia resp. neuplatnenia predkupného práva.

Navrhnúť možno doplnenie § 31 katastrálneho zákona o výslovné ustanovenie, podľa ktorého okresný úrad pri prevode spoluvlastníckeho podielu preskúma, či bola splnená zákonná ponuková povinnosť, ak je jej existencia zrejmá z obsahu spisu alebo z námietky oprávneného spoluvlastníka podanej pred rozhodnutím o vklade. Súčasne by bolo vhodné legislatívne zakotviť, že porušenie zákonného predkupného práva samo osebe nie je dôvodom na zamietnutie návrhu na vklad, ak zákon výslovne neustanovuje inak, čím by sa odstránili interpretačné nejasnosti medzi správnou a civilnou jurisdikciou.

Alternatívne možno uvažovať o zavedení povinnosti deklaratórneho vyhlásenia prevodcu v zmluve o prevode spoluvlastníckeho podielu, že zákonné predkupné právo bolo splnené alebo sa neuplatňuje, s následnou sankciou zodpovednosti za škodu pri nepravdivom vyhlásení. Takéto riešenie by zachovalo efektívnosť vkladového konania a zároveň posilnilo ochranu oprávnených spoluvlastníkov.

Kataster nehnuteľností tak zohráva významnú, hoci nie absolútnu úlohu pri ochrane predkupného práva podielového spoluvlastníka. Jeho rozhodovacia činnosť predstavuje prvú líniu kontroly legality prevodu spoluvlastníckeho podielu a môže pôsobiť preventívne proti porušovaniu zákonných obmedzení dispozičného oprávnenia. Rozhodovacia prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pritom smeruje k posilňovaniu aktívnej úlohy katastra pri zisťovaní relevantných právnych skutočností, čo má potenciál zvýšiť úroveň ochrany oprávnených subjektov v rámci spoluvlastníckych vzťahov.

Záver

Analýza vzťahu medzi zákonným predkupným právom podielového spoluvlastníka a rozhodovacou činnosťou katastra nehnuteľností poukazuje na existenciu napätia medzi hmotnoprávnou ochranou spoluvlastníkov a procesnými limitmi vkladového konania. Predkupné

právo podľa § 140 Občianskeho zákonníka predstavuje zákonné obmedzenie dispozičnej slobody spoluvlastníka, ktorého účelom je stabilizácia spoluvlastníckych vzťahov a ochrana ostatných spoluvlastníkov pred vstupom tretej osoby do spoluvlastníctva.

Na druhej strane, kataster nehnuteľností je orgánom verejnej správy, ktorého úlohou je skúmať zákonnosť zmluvy z hľadiska podmienok ustanovených v § 31 ods. 1 katastrálneho zákona, nie však meritórne rozhodovať spory medzi spoluvlastníkmi. Prevažujúca judikatúra vychádza z toho, že porušenie predkupného práva nezakladá absolútnu neplatnosť zmluvy, ale poskytuje oprávnenému spoluvlastníkovi ochranu prostredníctvom súkromnoprávnych nárokov.

Rozhodovacia prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, osobitne rozsudok sp. zn. 5Sžrk/13/2018, však posilňuje požiadavku, aby kataster pri rozhodovaní o vklade prihliadal na všetky skutkové a právne skutočnosti, ktoré môžu mať vplyv na povolenie vkladu, a aby dôsledne rešpektoval zásadu materiálnej pravdy. Tento prístup zvyšuje preventívnu funkciu vkladového konania, avšak zároveň si vyžaduje jasnejšie normatívne vymedzenie hraníc medzi správnym a civilným rozhodovaním.

De lege ferenda sa preto javí vhodné explicitne upraviť rozsah preskúmavacej povinnosti okresného úradu pri prevode spoluvlastníckeho podielu, najmä pokiaľ ide o preverovanie splnenia zákonného predkupného práva. Precizovanie zákonnej úpravy by prispelo k zjednoteniu aplikačnej praxe, posilneniu právnej istoty a vyváženiu ochrany vlastníckeho práva prevodcu a oprávnení ostatných spoluvlastníkov.

Zoznam bibliografických odkazov

FEKETE, I. *OBČIANSKY ZÁKONNÍK - VEĽKÝ KOMENTÁR*. 2. ZV. BRATISLAVA: EUROKÓDEX, 2015, 900 S. ISBN 9788081550409.

HORŇANSKÝ, I. *Kataster nehnuteľností v praxi*. Bratislava: Epos, 2003. 368 s.

KAŠČÁK, J. *Uplatňuje sa predkupné právo aj pri bezodplatnom prevode*? IN: Ars Notaria, 2014, č. 3, s. 17 – 19.

KOBER, J. *Spoluvlastnické předkupní právo v rovině právní normy a právnědogmatické*. IN: Právník, 2014, č. 10, s. 851 – 868.

KRIŽAN, M. In: ŠTEVČEK, M. – DULAK, A. a kol. *Občiansky zákonník* I. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 986.

LAZAR, J. a kol. *Občianske právo hmotné. 2. zv.* Bratislava: IURIS LIBRI, 2018, 1415 s. ISBN 9788089635351.

MASLÁK, M. *Predkupné právo a jeho uplatnenie pri prevodoch (so zameraním na darovanie a spoločnú nehnuteľnosť)*. IN: Ars Notaria, 2020, č. 3, s. 4.

R 27/2009 (Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR publikované v Zbierke stanovísk NS a rozhodnutí súdov SR).

Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžrk/13/2018 z 21. februára 2019.

Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 25. 10. 2005, sp. zn. 1 Cdo 102/2005, publikovaný pod č. R 58/2005.

Rozsudok Najvyššieho súdu ČR z 20. 10. 2008, sp. zn. 22 Cdo 2408/2007.

ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol.: *Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2015, 3208 s. ISBN: 978-80-7400-770-5.

Uznesenie Ústavného súdu SR z 21. 6. 2012, sp. zn. II. ÚS 186/2012.

Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 162/1995 Z. z. o o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon).

Zákon č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Kontaktná adresa

JUDr. Júlia Krajčírová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Katedra občianskeho práva, Právnická fakulta
Kováčska 26, 040 01 Košice
Slovenská republika
email: krajcirovajulia1@gmail.com

POSTAVENIE A KOMPETENCIE ŽANDÁRSKEHO ZBORU PODĽA ZÁKONA Č. 150/2025 Z. Z. V RÁMCI OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

POSITION AND COMPETENCES OF THE GENDARMERIE UNDER ACT NO. 150/2025 COLL. IN THE CONTEXT OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Filip BOSÁK

Abstract

The article deals with the legal status, organization, and powers of the newly established gendarmerie corps established by Act No. 150/2025 Coll on certain measures to increase the resilience of the Slovak Republic in the area of security, on compulsory military service, and on amendments to certain acts and looks at its role in environmental protection. The aim is to analyze its organization and classification within the state administration system. Special attention is paid to the preventive, control, and repressive powers of the gendarmerie, as well as the issue of possible overlaps with other existing entities within the environmental protection system. The article concludes with a comparison of these powers and the status of the gendarmerie and nature guards under Act No. 543/2002, where it subsequently evaluates the status of this corps in this area of public administration. The objective of the paper is to determine the legal significance of the Gendarmerie Corps in the framework of environmental governance and to evaluate its contribution to the effective protection of the environment within the Slovak system of public administration.

Key words: *gendarmerie, environmental law, nature guard, public administration, administrative competences*

Úvod

Jednou z komentovaných a výrazných legislatívnych noviniek v systéme verejnej správy Slovenskej republiky je zriadenie Žandárskeho zboru ako osobitného ozbrojeného zboru na základe zákona č. 150/2025 Z. z. o niektorých opatreniach na zvýšenie odolnosti Slovenskej republiky v oblasti obrany a bezpečnosti, o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zriadenie žandárskeho zboru prináša mnoho otázok, od konkrétneho právneho postaveniu zboru, skrz

jeho úlohy a oprávnenia až po jeho organizáciu a reálne postavenie a vzťah k ostatným orgánom či zborom. Osobitnou časťou je jeho pôsobnosť a oprávnenia na úseku životného prostredia čomu je venovaný aj tento príspevok. Otázky ochrany životného prostredia predstavujú v súčasnosti jednu zo základných výziev pre verejnú správu ako takú. Vzhľadom na to, že na úseku ochrany životného prostredia pôsobia osobitné orgány, fyzické osoby a právnické osoby, ktorých úlohou je ochrana životného prostredia, ako napríklad jednotlivé stráže, naskytá sa otázka, do akej miery zriadenie Žandárskeho zboru prispeje ku ochrane životného prostredia respektíve aké oprávnenia na tomto úseku Žandársky zbor má. Zároveň sa ponúka otázka v rámci posúdenia oprávnení tohto zboru a stráží, ktoré na tomto úseku pôsobia prípadne ich vzájomne interakcie v rámci výkonu svojich činností, čomu sa tento príspevok venuje z pohľadu komparácie Žandárskeho zboru so Strážou prírody, čo je zároveň cieľom tohto príspevku.

1 Právne postavenie a organizačný model žandárskeho zboru

Zákonom č. 150/2025 Z. z. o niektorých opatreniach na zvýšenie odolnosti Slovenskej republiky v oblasti obrany a bezpečnosti, o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, bol zriadený Žandársky zbor. Tento novozriadený zbor sa skladá zo žandárov, pričom nám predmetný zákon stanovuje, kto žandár je, respektíve kto sa žandárom môže stať. Vychádzajúc z ustanovenia § 22 ods. 3 písm. a) – c) žandárom sa môže stať osoba:

a) Profesionálny vojak, ktorý úspešne absolvoval odborné školenie alebo výcvik realizovaný Vojenskou políciou
b) Občan, ktorý skončil služobný pomer príslušníka Policajného zboru a ktorý je vojakom operačných záloh
c) Občan v služobnom pomere príslušníka Policajného zboru, ktorý je vojakom pohotovostných záloh.

Tento výpočet stanovený zákonom je taxatívny a teda iné osoby, ktoré nenapĺňajú uvedené kritéria sa žandárom stať nemôžu. Zároveň je nutné poznamenať, že každé z uvedených taxatívnych zákonných kritérií predpokladá aktívnu, záložnú operačnú alebo záložnú pohotovostnú funkciu v rámci vojska. Konkrétne možno konštatovať, že Žandársky zbor patrí medzi verejné ozbrojené bezpečnostné zbory, kde zaradzujeme napríklad aj Policajný zbor, Zbor väzenskej a justičnej stráže, Vojenskú políciu a podobne (Škrobák in Vrabko a kol. 2025, s. 18).

Organizačný model Žandárskeho zboru možno označiť za atypický. Žandársky zbor vo svojej podstate nefunguje jednotne a hierarchicky ako je tomu napríklad pri Policajnom zbore. V prípade Žandárskeho zboru ide o veľmi špecifické fungovanie a organizovanie, ktoré sa delí medzi Vojenskú políciu a Policajný zbor. Vychádzajúc z ustanovenia § 22 ods. 5 zákona č. 150/2025 Z. z. možno povedať, že Žandársky zbor je organizačne, technicky a aj odborne zabezpečovaný Vojenskou

políciou. Tu možno uviesť aj ďalšie ustanovenie § 23 ods. 1 zákona č. 150/2025 Z. z., ktoré jasne uvádza, že práve Vojenská polícia vedie zoznam žandárov. Žandár uzatvára zmluvu o plnení úloh žandárskeho zboru s riaditeľom Vojenskej polície podľa ustanovenia § 22 ods. 9 spomínaného zákona. Rovnako je potrebné spomenúť, že výcvik žandárov rovnako zabezpečuje Vojenská polícia, podľa informácií z webu Vojenskej polície (nedat.). Napriek tomu však nie je možné s určitosťou povedať, že samotný Žandársky zbor podlieha Vojenskej polícii, napriek všetkým uvedeným skutočnostiam. Podstatným pri určovaní a charakteristike tohto zboru vo všeobecnosti je opätovné poukazovanie na atypickosť tohto zboru ako celku. Ak sa totižto opätovne pozrieme do zákona č. 150/2025 Z. z. do rovnakého ustanovenia, teda § 22 ods. 5, predmetné ustanovenie sa končí nasledovnou vetou „ustanovenia odsekov 6 a 7 tým nie sú dotknuté.“. Ustanovenie § 22 ods. 6 nám uvádza, že žandár plní úlohy v útvaroch služby poriadkovej polície, služby ochrany objektov a služby hraničnej a cudzineckej polície Policajného zboru. Toto ustanovenie § 22 ods. 6 dopĺňa práve nasledujúci odsek 7, ktorý doplňuje, že žandár v rámci tohto výkonu služby podlieha riadiacej, organizačnej ale aj kontrolnej činnosti konkrétneho útvaru Policajného zboru, na ktorý bol pre účel výkonu svojej služby žandár zaradený. Na druhej strane však, žandár zároveň môže byť zaradený na výkon služby pri Vojenskej polícii, kedy bude podliehať riadiacej, organizačnej a kontrolnej činnosti príslušného odboru či oddelenia Vojenskej polície. Teda súhrne možno uviesť, že atypickosť organizácie Žandárskeho zboru spočíva v neexistencii jeho jednoty a istého formálneho základu.

Žandársky zbor predstavuje niečo ako podpornú zložku pre účely na výpomoc na jednej strane Vojenskej polícii, kedy bude podliehať vo všeobecnosti Vojenskej polícii z organizačného a kontrolného hľadiska vybranému odboru. Na druhej strane zároveň môže žandár podliehať konkrétnemu útvaru Policajného zboru, za predpokladu, že v rámci svojej podpornej úlohy bol pridelený konkrétnemu útvaru. Napriek tomu, je list žandárov vedený Vojenskou políciou, zmluvu o výkone podpisujú s riaditeľom Vojenskej polície a odborne, technicky a organizačne je žandársky zbor zabezpečovaný Vojenskou políciou.

2 Úlohy a povinnosti žandárskeho zboru

Úlohy žandárskeho zboru možno rozdeliť podľa toho, s kým sa spolupodieľa žandár na plnení úloh. Vychádzajú z ustanovenia § 22 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 150/2025 Z. z. možno konkrétne určiť, že pôjde o spolupodieľanie sa na plnení úloh Policajného zboru, ktoré sú vymenované v písmenách a) až e) uvedeného ustanovenia § 22 ods. 1. Konkrétne pôjde o úlohy týkajúce sa ochrany základných práv a slobôd, zabezpečovanie verejného poriadku, dohliadanie na bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky a jej riadenie, zabezpečovanie kontroly hraníc Slovenskej republiky a zaisťovanie ochrany určených objektov. Pri spolupodieľaní sa na výkone týchto úloh bude žandár, ako bolo vyššie spomínané, organizačne patriť pod konkrétny príslušný útvar Policajného zboru.

Druhou skupinkou sú úlohy, na ktorých sa spolupodieľa žandársky zbor a Vojenská polícia. Tieto úlohy nachádzame konkrétne v ustanovení § 22 ods. 2 písm. a) až písm. f). Konkrétnejšie sa jedná o spolupodieľaní sa, na úlohách pri zabezpečovaní poriadku a disciplíny vojakmi vo vojenských objektoch a na verejnosti, ochrane vojenských objektov, dohliadaní prevádzky a premávky, bezpečnosti premávky a riadení premávky vojenských vozidiel a podobne. Rovnako ako bolo spomenuté, v rámci výkonu týchto úloh bude žandár organizačne zaradený pod konkrétny oddiel alebo odbor Vojenskej polície z pohľadu organizačného hľadiska.

Okrem úloh má žandár zároveň zákonom stanovené povinnosti. Tieto povinnosti sa nachádzajú upravené v ustanovení § 25 zákona 150/2025 Z. z. Hneď prvou z povinností môžeme nazvať akýmsi ekvivalentom zásady zákonnosti a teda, že žandár je povinný pri výkone činností sa riadiť Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi a medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná. Ďalšou z povinnosti žandára, je povinnosť dodržiavať interné predpisy, ktoré upravujú činnosť Žandárskeho zboru. Čo sa týka ešte organizácie a riadenia žandárov ako takých, žandári majú zákonnú povinnosť jednak plniť príkazy a pokyny nadriadeného útvaru Policajného zboru, nadriadeného odboru alebo oddelenia Vojenskej polície. Žandári majú taktiež zákonnú povinnosť spolupracovať s príslušníkmi Policajného zboru, Vojenskej polície ale aj obecnej polície. Poslednou z povinností, ktoré by sme radi uviedli, je povinnosť oznamovať priestupky a prispievať k ich objasňovaniu, ktorá je uvedená v ustanovení § 25 ods. 1 písm. g). Samozrejme výpočet konkrétny povinností príslušníka žandárskeho zboru je širší a obsahuje viacero ďalších povinností, avšak z uhla pohľadu tohto príspevku by nebolo účelné uvádzať plný zákonný výpočet týchto povinností. Z tohto dôvodu sme sa rozhodli iba pre menovanie konkrétnych vyššie uvedených zákonných povinností žandára.

3 Oprávnenia Žandárskeho zboru

Rovnako ako povinnosti žandára, aj jeho oprávnenia upravuje zákon, a to jednotlivo rozpracované a opísané v ustanoveniach § 26 až § 34 zákona č. 150/2025 Z. z. Žandár má oprávnenie požadovať informácie, toto oprávnenie súvisí predovšetkým s tým, že žandár pri svojej činnosti má, povinnosť oznamovať a zároveň prispievať k objasňovaniu priestupkov, čo by bez možnosti požadovať informácie nebolo realizovateľné. V súvislosti s týmto oprávnením vyplývajú žandárovi aj povinnosti v podobe poučení o odmietnutí podania informácie ako aj povinnosti spísať úradný záznam po získaní potrebnej informácie podľa ustanovenia § 26 zákona. Žandár má taktiež oprávnenie požadovať preukázanie totožnosti osoby, ak to je potrebné pri plnení úloh, ktoré plní podľa ustanovenia § 27 zákona. Ďalším z oprávnení je, že žandár môže zaistiť osobu. Žandár má toto oprávnenie v 4 prípadoch, ktoré konkrétne ustanovuje § 28 ods. 1 písm. a) až písm. d). Z týchto 4 prípadov by sme radi upriamili pozornosť na jednu konkrétnu situáciu, a teda oprávnenie na zaistenie

osoby, ktorá bola pristihnutá pri páchaní priestupku (§ 28 ods. 1 písm. b). Toto oprávnenie môže žandár využiť iba za predpokladu, že existuje dôvodná obava, že by daná osoba v tomto priestupku pokračovala, alebo je zaistenie osoby nevyhnutné na zistenie respektíve objasnenie veci. Opätovne možno teda oprávnenie dať do súvislosti so zákonnou povinnosťou žandár prispieť ku objasňovaniu priestupkov. Zároveň opätovne z využitia tohto oprávnenia plynú žandárovi povinnosti, presnejšie povinnosť spísať o tomto zaistení úradný záznam a zároveň aj povinnosť odovzdať osobu najbližšiemu útvaru Policajného zboru alebo oddelenia respektíve odboru Vojenskej polície, v závislosti od toho či sa podieľa na plnení úloh Vojenskej polície alebo Policajného zboru. Ďalším z oprávnení, ktoré patrí žandárom je oprávnenie na zaistenie veci. Žandár je oprávnený zaistiť vec, za účelom vykonania úkonov, ktoré sú potrebné pre objasnenie priestupku respektíve trestného činu. Žandár tak môže učiniť, ak má podozrenie, že práve využitie tohto oprávnenia povedie ku zaistení veci, ktorá má súvislosť so spáchaním trestného činu respektíve priestupku. Žandárovi následne vzniká po zaistení takejto veci povinnosť vydať osobe potvrdenie o zaistení veci. Rovnako ako pri predošlých oprávneniach, žandárovi vzniká povinnosť spísať úradný záznam a ten následne spoločne so zaistenou vecou odovzdať buď najbližšiemu útvaru Policajného zboru, alebo najbližšiemu odboru / oddeleniu Vojenskej polície. Žandár má zároveň oprávnenie na odňatie zbrane, oprávnenie na zastavenie a prehliadku dopravného prostriedku, oprávnenie pri zabezpečovaní kontroly hraníc Slovenskej republiky, oprávnenie na zakázanie vstupu na určené miesto a oprávnenie na prikázanie osobe zotrvať na určenom mieste. (§ 26 - § 34 z. č. 150/2025 Z. z.)

Okrem uvedených má žandár oprávnenie použiť v prípade potreby donucovacie prostriedky, ktoré upravuje ustanovenie § 35 zákona č. 150/2025 Z. z. Týmito donucovacími prostriedkami sú nasledovné: hmaty, chvaty, údery a kopy sebaobrany; slzotvorné prostriedky; obušok; putá; úder strelnou zbraňou; hrozba zbraňou alebo varovný výstrel do vzduchu; zbraň. Podmienky použitia jednotlivých donucovacích prostriedkov podrobnejšie upravuje ustanovenie § 35 zákona.

Z uvedeného vo všeobecnosti teda vyplýva, že medzi zákonom stanovené povinnosti príslušníka Žandárskeho zboru patrí objasňovanie priestupkov a prispievanie ich objasňovaniu. Taktiež ako je uvedené vyššie zákon priamo upravuje a zveruje príslušníkom Žandárskeho zboru isté oprávnenia, ktorých úlohou je okrem iného, aj prispievať práve za účelom objasňovania respektíve prispievania k objasňovaniu priestupkov.

4 Žandársky zbor na úseku ochrany prírody – komparatívne zhodnotenie

Vychádzajúc z vyššie uvedených úloh a oprávnení príslušníkov Žandárskeho zboru, možno vyvodiť, že na úseku ochrany životného prostredia sa Žandársky zbor môže podieľať jedine na objasňovaní priestupkov respektíve ich priamemu objasňovaniu.

4.1 Postavenie pri objasňovaní priestupkov podľa zákona č. 543/2002 Z. z. a komparácia postavenia Žandárskeho zboru a Stráže prírody

Vo všeobecnosti možno povedať, že výpočet všetkých priestupkov je veľmi veľký, a samotný zákon 150/2025 Z. z. pri úprave povinností žandára nekonkretizuje, pri akých priestupkoch by mal žandár prispievať ku ich objasňovaniu, či priamo objasňovať konkrétny druh priestupkov. Zaujímavý pohľad na vec však bude na úseku priestupkov z pohľadu zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Samotný zákon priamo upravuje a stanovuje skutkové podstaty niektorých priestupkov na úseku ochrany prírody a krajiny, ktorých výpočet sa nachádza v ustanovení § 92 ods. 1. Okrem tohto výpočtu tento zákon však konkrétne upravuje aj Stráž prírody. Stráž ako taká má osobitné postavenie v rámci teórie organizácie verejnej správy na úseku ochrany životného prostredia (Šmelková in Vrabko a kol. 2025, s. 102). Stráž prírody je jednou zo šiestich stráží, ktoré existujú v podmienkach Slovenskej republiky (Šmelková in Vrabko a kol. 2025, s. 103). Ďalšími strážami sú konkrétne okrem Stráže prírody, Lesná stráž, Rybárska stráž, Poľná stráž, Poľovnícka stráž a Vodná stráž. Medzi jednotlivými strážami existujú rozdiely v ich vecnej pôsobnosti, organizácii, konkrétnych oprávnení či výkonu ich činnosti. V rámci nášho príspevku sa však v rámci komparácie zameriame konkrétne na Stráž prírody pri komparácii s povinnosťami, oprávneniami a úlohami Žandárskeho zboru, a to aj z dôvodu, že rozsah oprávnení Stráže prírody je najširší spomedzi všetkých ostatných stráží. V prvom rade je potrebné teoreticky vymedziť postavenie členov Stráže prírody, podobne ako sme sa snažili vyššie o teoretické vymedzenie postavenia žandárskeho zboru. V tomto prípade budeme vychádzať z toho, že ide o fyzické osoby, ktoré vykonávajú verejnú správu a majú *ex lege* postavenie verejných činiteľov (Škrobák in Vrabko a kol. 2025, s. 14). Teda v komparácii s žandármi možno povedať, že ich postavenie je rovnaké, teda pôjde o verejných činiteľov. Špecifikom pri Stráži prírody je, že ju možno vykonávať dvojakým spôsobom. Byť strážcom prírody je možné buď ako dobrovoľný strážca prírody (s tým, že jej oprávnenia sa zužujú len na pozemku, ktorý majú vo vlastníctve, nájme alebo správe, alebo existuje predchádzajúca písomná dohoda) alebo profesionálne, ako zamestnanec organizácie ochrany prírody (Šmelková in Vrabko a kol. 2025, s. 103). V rámci komparácie postavenia a úlohy žandárskeho zboru a Stráže prírody, existujú rozdiely. V prípade Stráže prírody možno povedať, že jej primárnym účelom je ochrana prírody a krajiny. Na druhej strane pri Žandárskom zbore možno hovoriť o širšom zábere, vzhľadom na ich úlohy možno konštatovať, že v ich prípade budeme hovoriť o ochrane verejného poriadku prípadne zákonnosti ako takej. Ak by sme hovorili konkrétne o oblasti životného prostredia možno povedať, že pri Stráži prírody budeme hovoriť o priamom vzťahu, pri žandárskom zbore je tento vzťah skôr podporného charakteru. Teda ich prioritou nie je životné prostredie, avšak zároveň sa nevylučuje ich podporná funkcia, ktorá vyplýva aj z povinností žandárov objasňovať priestupky, alebo prispieť k ich objasňovaniu.

4.2 Komparácia oprávnení Žandárskeho zboru a Stráže prírody

Ak budeme hovoriť o priamej komparácii oprávnení žandárov a strážcov prírody vedeli by sme dospieť ku zaujímavým záverom. Teda konkrétne možno povedať, že Stráž prírody má oprávnenie zisťovať totožnosť osoby. Pri tomto oprávnení však môžeme povedať že sa jedná o užšie oprávnenie, strážca prírody môže zisťovať totožnosť osoby len za predpokladu, že je táto osoba podozrivá zo spáchania priestupku alebo trestného činu podľa ustanovenia § 75 ods. 1 písm. h) a i) zákona 543/2002 Z. z. Na druhej strane, ako bolo uvedené vyššie, žandári majú toto oprávnenie širšie a teda nie je nutné podozrenie zo spáchania trestného činu alebo priestupku ako to je u strážcov prírody. Strážca prírody má ďalej oprávnenie na obmedzenie osobnej slobody osoby pristihnutej pri páchaní trestného činu opätovne podľa ustanovenia § 75 ods. 1 písm. h) zákona 543/2002 Z. z. Naproti tomu, žandár môže na základe svojich oprávnení zaistiť osobu, ktorá sa dopustila priestupku a je obava, že v ňom bude pokračovať, alebo to je potrebné za účelom riadneho objasnenia veci. Strážca prírody môže rovnako, ako žandár zastaviť a kontrolovať dopravný prostriedok, ale iba za predpokladu, že sa tento dopravný prostriedok nachádza v chránenom území alebo jeho ochrannom pásme podľa § 75 ods. 1 písm. o) zákona 543/2002 Z. z Jedným z oprávnení strážcu prírody je, že strážca prírody môže ukladať a vyberať pokuty v blokovom konaní za priestupky spáchané na úseku ochrany prírody podľa ustanovenia § 75 ods. 1 písm. q) zákona 543/2002 Z. z. Toto oprávnenie žandári nemajú v žiadnom z prípadov. Zároveň ako aj u žandárov, aj v prípade strážcov prírody existuje výpočet donucovacích prostriedkov ako aj zoznam situácií kedy tieto donucovacie prostriedky možno použiť. Teda možno konštatovať, že vo všeobecnosti sú oprávnenia Žandárskeho zboru širšie. Oprávnenia strážcov prírody sú konkrétne určené a nastavené na ich pôsobnosť v rámci ochrany prírody a krajiny. Vo všeobecnosti teda možno konštatovať, že oprávnenia strážcov prírody sa prekrývajú s oprávneniami žandárov, napriek viacerým odlišnostiam. Výpočet oprávnení strážcov prírody je síce užší a priamo naviazaný na ochranu prírody a krajiny, avšak zároveň je tento zoznam právomoci dlhší a konkrétnejší.

Záver

Z uvedeného si dovoľujeme konštatovať, že právomoci a kompetencie Žandárskeho zboru, na úseku životného prostredia, respektíve ochrany prírody a krajiny sú podporného charakteru. Práve na úseku ochrany prírody a krajiny možno povedať, že kompetencie a oprávnenia strážcov prírody sú konkrétnejšie, zároveň strážcovia prírody môžu priamo ukladať a vyberať pokuty za spáchané priestupky na tomto úseku, zatiaľ čo takéto oprávnenie žandárom neprislúcha. Žandársky zbor v rámci svojich oprávnení môže podporne vystupovať na tomto úseku, a teda svojou činnosťou prispieť ku objasňovaniu jednotlivých priestupkov, čo potvrdzuje ich podporné postavenie. Z hľadiska ďalšieho vývoja právnej úpravy však považujeme za nevyhnutné venovať pozornosť jasnejšiemu

vymedzeniu mechanizmov spolupráce a koordinácie medzi novovzniknutým Žandárskym zborom a Strážou prírody, aby sa prípadne predišlo možnej duplicite jednotlivých zásahov v rámci prispievania k objasňovaniu priestupkov, prípadne priamo objasňovania priestupkov na tomto úseku, to s ohľadom na zachovanie odbornej povahy výkonu verejnej správy na úseku ochrany životného prostredia.

Zoznam bibliografických odkazov

ŠKROBÁK, J. Verejná správa v organizačnom ponímaní. In.: VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2025. s. 8 – 20. ISBN: 978-80-8232-068-1

ŠMELKOVÁ, J. Inštitucionálne zabezpečenie ochrany životného prostredia. In: VRABKO, M. a kol. Environmentálne právo. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2025. s. 85 -143. ISBN: 978-80-8232-074-2

MINISTERTVO OBRANY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Vojenská polícia [online]. Bratislava: Ministerstvo obrany Slovenskej republiky, 2026. Dostupné na: https://mp.mil.sk/115587/. (prístup: 11.02.2026)

SLOVENSKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 150/2025 Z. z. o niektorých opatreniach na zvýšenie odolnosti Slovenskej republiky v oblasti obrany a bezpečnosti, o brannej povinnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov [online]. Bratislava: Zbierka zákonov 2025, č. 150/2025. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2025/150/?ucinnost=09.02.2026 (prístup: 11. 02. 2026).

SLOVENSKÁ REPUBLIKA. Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny [online]. Bratislava: Zbierka zákonov 2002, č. 543/2002. Dostupné na: https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2002/543/?ucinnost=10.02.2026 (prístup: 11. 02. 2026).

Kontaktná adresa

Mgr. Filip Bosák
Univerzita Komenského v Bratislave
Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta
Šafárikovo námestie, č. 6, Bratislava, 810 00
Slovenská republika
email:bosak14@uniba.sk

PRÁVNA REGULÁCIA LOBINGU V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A JEJ KOMPARÁCIA S VYBRANÝMI EURÓPSKYMI MODELMI

LEGAL REGULATION OF LOBBYING IN THE SLOVAK REPUBLIC AND ITS COMPARISON WITH SELECTED EUROPEAN MODELS

Zuzana KAKAŠČÍKOVÁ

Abstract

Lobbying represents a legitimate component of the democratic decision-making process; however, insufficient regulation may lead to violations of the principles of transparency and equality of access to power. This paper focuses on the current state of the legal regulation of lobbying in the Slovak Republic, which is characterized by the absence of comprehensive and systematic regulation. The aim of the paper is to identify the basic characteristics of lobbying and its legislative foundations, existing proposals for legal regulation, and their limitations from the perspective of transparency, legal certainty, and corruption prevention. The paper also includes a comparative analysis of models of legal regulation in selected European states that have explicit legal regulation of lobbying. The conclusion focuses on identifying the fundamental principles that should form the basis of future regulation of lobbying in the Slovak Republic.

Key words: *lobbing, lobbyist, lobbing regulation, register of lobbyist, transparency*

Úvod

Lobing predstavuje špecifickú formu participácie na výkone verejnej moci, pri ktorej subjekty sledujúce konkrétne záujmy systematicky ovplyvňujú rozhodovacie procesy verejných orgánov. Z hľadiska demokratického právneho štátu je lobing legitímnym nástrojom presadzovania záujmov a práve prostredníctvom lobingu môže verejná správa získavať odborné informácie, hodnotové podklady a perspektívy, ktoré prispievajú ku kvalifikovanému rozhodovaniu a efektívnej tvorbe verejných politík.

Na druhej strane však lobing, realizovaný bez transparentného rámca a jasne definovaných pravidiel, predstavuje riziko pre zásady rovnosti prístupu k rozhodovaniu, transparentnosti výkonu verejnej moci a integrity verejných procesov. V prostredí nedostatočne regulovaného lobingu môže dochádzať k diskriminácii jednotlivých účastníkov, klientelizmu či k netransparentným formám

ovplyvňovania politických rozhodnutí. Práve tieto skutočnosti zdôrazňujú potrebu systematickej právnej úpravy lobingu, ktorá by zabezpečila primeranú rovnováhu medzi legitímnym presadzovaním záujmov a ochranou verejného záujmu (OECD 2021).

Slovenská republika patrí medzi štáty, ktoré doposiaľ neprijali osobitnú a komplexnú právnu úpravu lobingu. Legislatívne návrhy, ktorým sa budeme venovať, dokazujú, že otázka regulácie lobingu sa v slovenskom právnom prostredí stretáva s politickými, praktickými a terminologickými nejasnosťami. V európskom priestore možno identifikovať viacero modelov regulácie lobingu, ktoré predstavujú príklady dobrej praxe a ukazujú, že právna regulácia lobingu môže byť účinným nástrojom posilnenia transparentnosti, integrity a dôvery verejnosti vo verejnú moc.

1 Teoretické východiská

V súčasnosti neexistuje univerzálne akceptovaná legálna definícia lobingu. Transparency International (2025) vymedzil pojem „lobovanie" ako činnosť vykonávanú s cieľom ovplyvniť politiky a rozhodnutia vlády alebo inštitúcie v prospech konkrétneho výsledku. Aj keď sú tieto činy povolené zákonom, môžu byť deformujúce, ak existuje neprimeraná úroveň vplyvu – zo strany spoločností, združení, organizácií aj jednotlivcov.

Podstatou lobovania v legislatívnom procese je poskytnúť zákonodarcom dôkladnú analýzu určitej problematiky, vrátane všetkých možných dôsledkov a variant pripravovaných zákonov. Mali by sa zvažovať záujmy všetkých strán a predložiť také alternatívne riešenia, ktoré sú akceptovateľné pre väčšinu zúčastnených strán. Základnými princípmi lobovania sú preto vysoká etika, čestnosť a profesionalita. Lobista musí pracovať s pravdivými faktami a dôsledne sa riadiť morálnymi zásadami (Council of Europe 2017).

Definícia, ktorá sa zvyčajne používa v reguláciách – ústna alebo písomná komunikácia medzi lobistom a verejným činiteľom na ovplyvnenie legislatívy, politiky alebo administratívnych rozhodnutí – už nie je dostatočná. Mechanizmy a kanály vplyvu sa stali rozmanitejšími, čo môže viesť k zneužívaniu. Vládne politiky môžu byť čoraz viac ovplyvňované mimovládnymi organizáciami, výskumnými centrami a think-tankmi a využívaním stratégií sociálnych médií na informovanie, dezinformovanie alebo zmenu verejného vnímania. To môže poškodiť dôveru voči vláde aj v tých, ktorí ovplyvňujú proces tvorby politík, najmä v spoločnostiach (OECD 2021).

2 Právna regulácia lobingu

Odborná literatúra zdôrazňuje, že lobing sám o sebe nie je negatívnym javom, ale prirodzeným prejavom pluralitnej spoločnosti a participácie na výkone verejnej moci. Problém podľa Transparency International (2025) nastáva vtedy, keď lobing prebieha netransparentne, bez jasných pravidiel a kontroly, čo môže mať vážne následky: legislatívu uprednostňujúcu špeciálne záujmové

skupiny, nezodpovedné environmentálne a sociálno-ekonomické škody a v poslednej dobe aj skutočné prípady korupcie.

Rada Európy už v roku 2017 vydala *Odporúčanie Výboru ministrov členským štátom o právnej regulácii lobistických aktivít v kontexte verejného rozhodovania,* v ktorom veľmi jasne odporúčala reguláciu lobovania, zadefinovala základný rámec takejto úpravy, vrátane vytvorenia registra lobistov, prijatia štandardov etického správania lobistov, vydania usmernení verejným činiteľom čo sa týka ich vzťahov s lobistami či zavedenia sankcií, a to s cieľom posilnenia transparentnosti a dôvery verejnosti v politické systémy.

V rámci **systematickej kontroly a monitorovania implementácie protikorupčných štandardov** v členských štátoch Rady Európy bola Slovenská republika hodnotená skupinou GRECO (Group of States against Corruption - Skupina štátov proti korupcii) v piatom kole hodnotenia v oblasti „*Transparentnosť a dohľad nad výkonnými činnosťami ústredných orgánov štátnej správy (Tretie strany a lobisti)"* už v roku 2019, následne v rokoch 2021 a 2023 v rámci kontroly plnenia jednotlivých odporúčaní. V zmysle hodnotiacich záverov by mala Slovenská republika prijať pravidlá, ktoré upravia kontakty medzi osobami vo vysokých výkonných funkciách a lobistami/tretími stranami, ktoré sa snažia o ovplyvnenie procesu verejného rozhodovania, vrátane zverejňovania týchto kontakty a predmetu ich diskusie.

2.1 Slovenská republika

Ako sme sa už zmienili, komplexná právna úprava lobingu v prostredí slovenskej legislatívy absentuje, regulácia jednotlivých aspektov patriacich do tejto problematiky je fragmentárna a vyplýva prevažne zo zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (zameranie na konflikt záujmov) a zo zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (zabezpečenie čiastočnej transparentnosti). Tieto právne mechanizmy však nezabezpečujú systematickú evidenciu lobistických aktivít, neustanovujú povinnosti zverejňovania lobistických kontaktov ani neumožňujú efektívnu kontrolu dodržiavania zásad transparentného lobingu.

V minulosti boli predložené viaceré návrhy zákonov o lobingu, ktoré však neboli prijaté. V nedávnom období rezonovala spoločnosťou ambícia regulovať lobistické činnosti mimovládnych organizácií. Zmeny vyvolali kritiku verejnosti a tieto návrhy zmien neboli nakoniec realizované. Vo všeobecnosti, nielen v tomto konkrétnom prípade, možno medzi hlavné dôvody neúspechu pri presadzovaní právnej úpravy lobingu zaradiť nedostatočnú politickú vôľu, obavy z nadmernej regulácie a nejasnosti ohľadom rozsahu regulácie.

Posledné, a stále prebiehajúce, sú aktivity Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (MV SR) (2025), smerujúcu k príprave európsky konformného a laickou i odbornou verejnosťou

akceptovaného materiálu v podobe návrhu zákona o lobingu. Jeho finálnej podobe predchádzal rozsiahly participačný proces, vrátane sumarizácie podnetov, návrhov a pripomienok, zasielaných verejnosťou prostredníctom rubriky zverejnenej MV SR. Gestori návrhu zákona sa netaja tým, že inšpiráciou pri tvorbe danej úpravy bola práve zahraničná, najmä nemecká právna úprava.

Podľa zverejneného konceptu návrhu zákona o lobingu má pripravovaná úprava:

- vytvoriť podmieny na férové a transparentné ovplyvňovanie pri tvorbe právnych predpisov, verejných politík alebo programov, prideľovaní verejných zdrojov či obsadzovaní verejných funkcií;
- vymedziť činnosti lobingu z pozitívneho aj negatívneho hľadiska: ustanoviť prípadné výnimky (účasť na pripomienkovom konaní k zákonu, výkon základných práv a pod.);
- vymedziť subjekty lobistu a lobovaného (verejný predstaviteľ), vrátane ich práv a povinností;
- vymedziť zahraničný vplyv;
- upraviť proces evidencie a zápisu lobistov a jeho činnosti do registra;
- zaviesť právne následky nesplnenia povinností (sankcie);
- určiť príslušný orgán na správu registra, výkon kontroly a ukladania sankcií, vymedziť jeho kompetencie;
- vytvoriť register lobistov; vrátane zavedenia povinnosti zaregistrovať každého, kto vykonáva lobing (základné identifikačné údaje);
- v rámci registra lobistov uvádzať údaje o vykonávaní lobingu (databáza stretnutí a ostatných lobistických činností).

Ako vyplýva zo *Správy o právnom štáte 2025*, Slovensko dosiahlo „*určitý pokrok v posilňovaní právnych predpisov o konflikte záujmov a žiadny pokrok v predkladaní návrhov na reguláciu lobizmu a majetkových priznaní*.“ (Európska komisia 2025, s. 2). Pripravuje sa nová Národná protikorupčná stratégia na roky 2024 – 2029 a príslušný akčný plán, pričom do návrhov sa ešte majú premietnuť politické záväzky zaviesť legislatívne iniciatívy týkajúce sa aj lobingu.

Pozitívnym signálom je dôraz na štandardný legislatívny proces a inšpiráciu zahraničnými skúsenosťami, napríklad z Nemecka. Samotné preberanie odporúčaní však nestačí. Kvalitná regulácia lobingu musí byť postavená na jasných definíciách, rovnakých pravidlách pre všetkých aktérov a najmä na mechanizmoch verejnej kontroly.

Zmysluplná regulácia lobingu by mala v prvom rade jasne definovať základné pojmy, ako sú lobing, lobista a lobovaný, aby sa predišlo ich účelovému výkladu či politickému zneužívaniu. Zároveň je nevyhnutné zaviesť povinnosť transparentného zverejňovania stretnutí verejných činiteľov so záujmovými skupinami, podobne ako je to bežné na úrovni Európskej únie. Bez verejne dostupných informácií o tom, kto a akým spôsobom sa podieľa na tvorbe verejných politík, zostáva

kontrola značne limitovaná. Rovnako dôležité je, aby zákon nediskriminoval jednotlivé skupiny aktérov a nebol zneužiteľný na selektívny tlak, napríklad voči mimovládnym organizáciám alebo občianskej spoločnosti. Regulácia lobingu má platiť rovnako pre podnikateľské subjekty, profesijné združenia, odbory, cirkvi aj neziskový sektor. Len rovnosť pravidiel môže zabrániť tomu, aby sa zákon stal nástrojom politického boja namiesto nástroja transparentnosti. Napokon, celý legislatívny proces by mal prebiehať otvorene a s dostatočným časovým priestorom na odbornú aj verejnú diskusiu. Skúsenosti z iných európskych krajín ukazujú, že unáhlená alebo zle nastavená regulácia môže byť rovnako nebezpečná ako jej úplná absencia. Ak má zákon o lobingu skutočne prispieť k obmedzeniu netransparentného vplyvu v politike a k posilneniu dôvery verejnosti, musí vzniknúť ako výsledok konsenzu, nie ako formálne legislatívne opatrenie bez reálneho regulačného účinku.

2.2 Európska únia a vybrané európske štáty

V rámci Európy možno pozorovať rôznorodé prístupy k regulácii lobingu. Niektoré štáty prijali komplexnú právnu úpravu, zatiaľ čo iné sa spoliehajú na čiastkové alebo samoregulačné mechanizmy bez zákonného rámca. V európskom kontexte lobing nadobudol osobitný význam v dôsledku rastúcej zložitosti rozhodovacích procesov Európskej únie, kde sa stretávajú záujmy štátov, nadnárodných korporácií, mimovládnych organizácií i občianskych iniciatív.

Pre účely tohto príspevku sme sa zamerali na stručné vymedzenie úpravy lobingu v Nemecku, nakoľko tvorcovia našej právnej úpravy prezentujú práve tento model ako výrazne inšpiratívny, ďalej Česku, Poľsku, Maďarsku a poukážeme aj na reguláciu na úrovni Európskej únie. Výber porovnávaných štátov vychádza z ich geografickej, právno-kultúrnej a politickej blízkosti k Slovenskej republike, ako aj z rozdielnej úrovne normatívneho uchopenia lobingu – od úplnej a systematickej regulácie po jej absenciu

V **Nemecku** je lobing upravený samostatným zákonom – *Lobbyregistergesetz (účinný od roku 2022)*, ktorý vytvára komplexný rámec regulácie lobistických aktivít na federálnej úrovni. Nemecká právna úprava obsahuje **explicitné vymedzenie lobistickej činnosti a subjektov**, na ktoré sa regulácia vzťahuje. Jedným z kľúčových nástrojov nemeckej regulácie je **povinný verejný register lobistov**, do ktorého sa musia zapísať všetky subjekty vykonávajúce systematický lobing voči federálnym orgánom. Register obsahuje údaje o identite lobistov, presadzovaných záujmoch, klientele a finančných výdavkoch na lobing. Súčasťou regulácie je aj **kódex správania lobistov**. Nemecký model obsahuje **jasne definovaný sankčný mechanizmus**, ktorý umožňuje ukladať pokuty alebo vylúčiť lobistov z registra v prípade porušenia zákona alebo etických pravidiel.

Nemecký model predstavuje komplexný a systematický prístup, ktorý kombinuje registračné, informačné a etické nástroje regulácie. Takáto úprava umožňuje zachovať legitímnu funkciu lobingu pri súčasnom posilnení transparentnosti a verejnej kontroly (Latáková 2025).

V **Poľsku** je lobing upravený osobitným **zákonom o lobistickej činnosti v legislatívnom procese (*Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa*, účinný od roku 2005)**. Ide o jeden z prvých zákonov o lobingu v strednej a východnej Európe, ktorého cieľom je zabezpečiť transparentnosť ovplyvňovania legislatívneho procesu. Poľská právna úprava vymedzuje lobing ako činnosť vykonávanú profesionálne s cieľom ovplyvňovať legislatívny proces. Zákon sa zameriava predovšetkým na profesionálnych lobistov a ich pôsobenie vo vzťahu k orgánom verejnej moci zapojeným do tvorby právnych predpisov. Poľský model zavádza **register profesionálnych lobistov**, pričom zápis do registra je podmienkou výkonu profesionálneho lobingu v legislatívnom procese. Povinnosti sa však vzťahujú **len na profesionálny lobing**, pričom neprofesionálne formy ovplyvňovania zákon výslovne neupravuje. Poľský zákon o lobingu obsahuje **sankcie za porušenie povinností**, predovšetkým administratívne pokuty za výkon lobistickej činnosti bez registrácie alebo za porušenie zákonom stanovených pravidiel.

Poľský model regulácie lobingu možno charakterizovať ako **čiastočný a úzko zameraný**, keďže sa sústreďuje najmä na profesionálny lobing v legislatívnom procese, nejde o všeobecnú reguláciu lobingu. Napriek svojim obmedzeniam však poskytuje základný rámec transparentnosti a verejnej kontroly (Latáková 2025).

V **Česku** nadobudol 1.7.2025 účinnosť *Zákon č. 168/2025 Sb. o regulaci lobbovnání*, ktorý zavádza **legálne vymedzenie pojmu lobing, lobista a lobovaná osoba**, ďalej povinný register lobistov, register lobovaných osôb a **povinnosti na oboch stranách lobistického vzťahu -** lobisti sú povinní konať transparentne a registrovať svoju činnosť, zatiaľ čo lobované osoby majú povinnosť evidovať kontakty s lobistami a zdržať sa spolupráce s neregistrovanými subjektmi. Lobing je chápaný pomerne široko, ako systematická činnosť smerujúca k ovplyvňovaniu rozhodovania orgánov verejnej moci, pričom zahŕňa aj konzultačné firmy, profesijné združenia a advokátov, ak vykonávajú ovplyvňovanie legislatívy.

Český model regulácie lobingu možno označiť za **komplexný a preventívny**, keďže kombinuje pojmové vymedzenie, register lobistov, povinnosti lobistov aj verejných funkcionárov a sankčný mechanizmus. Prijatím účinnej právnej úpravy sa Česká republika zaradila medzi štáty, ktoré aktívne reagujú na potrebu transparentnosti v rozhodovacích procesoch. Výzvou bude však jeho implementácia a kapacity dohľadu. Nakoľko ide o novú právnu úpravu, jej aplikačná prax sa bude ešte len formovať (Latáková 2025).

V **Maďarsku** zákon o lobingu existoval v rokoch 2006 – 2010. V súčasnosti lobing reguluje *vládne nariadenie č. 50/2013 (II. 25.) o systéme riadenia integrity orgánov verejnej správy a prijímaní zainteresovaných strán*. Okrem toho vláda v rámci prevencie korupcie vydala aj *Metodickú príručku o uplatňovaní pravidiel pre kontakty so zainteresovanými stranami* (2016). Po zrušení zákona o lobingu **maďarský právny poriadok neobsahuje legálnu definíciu lobingu ani lobistu**.

Lobistická činnosť nie je ako taká normatívne uchopená a jej rozlíšenie od iných foriem ovplyvňovania je ponechané na všeobecné právne mechanizmy. V súčasnosti už **neexistuje žiadny centrálny register lobistov ani povinnosť evidencie lobistických kontaktov**. Po zrušení osobitnej právnej úpravy sa v Maďarsku povinnosti vzťahujúce sa na presadzovanie záujmov uplatňujú len **nepriamo**, predovšetkým prostredníctvom pravidiel o konflikte záujmov, etických kódexov a trestnoprávnych ustanovení bez existencie účinného sankčného mechanizmu.

Maďarský prístup k regulácii lobingu je často charakterizovaný ako **regresívny**, keďže pôvodná osobitná právna úprava bola zrušená bez vytvorenia adekvátnej náhrady. Tento vývoj viedol k oslabeniu transparentnosti a k obmedzeniu možností verejnej kontroly presadzovania záujmov v rozhodovacích procesoch. Maďarsko je preto často kritizované za nízku transparentnosť a vysoký podiel neformálneho lobingu. (GRECO 2023).

Európska únia dlhodobo deklaruje záväzok podporovať transparentnosť a etické štandardy pri vykonávaní lobistických aktivít. Európsky parlament v spolupráci s Radou Európskej únie a Európskou komisiou využíva spoločný Register transparentnosti (*Transparency Register*), ktorý slúži ako nástroj dohľadu nad činnosťou zástupcov záujmov na úrovni Európskej únie. Poslanci Európskeho parlamentu sú zároveň povinní zverejňovať informácie o svojich kontaktoch so zástupcami záujmových skupín, čím sa posilňuje verejná kontrola rozhodovacích procesov.

Register transparentnosti predstavuje verejne dostupnú online databázu, ktorá eviduje skupiny a organizácie usilujúce sa ovplyvňovať tvorbu alebo implementáciu politiky a legislatívy Európskej únie. Jeho účelom je poskytovať informácie o tom, aké záujmy sú na úrovni Európskej únie zastúpené, v koho mene jednotlivé subjekty vystupujú, ako aj o finančných a personálnych zdrojoch vynakladaných na lobistické aktivity. Registrácia je **dobrovoľná**, no inštitúcie EÚ môžu podmieňovať účasť na určitých aktivitách (napr. vstup do budov EP, účasť v oficiálnych konzultáciách) tým, že vyžadujú registráciu. Zaregistrovaní lobisti sa zároveň zaväzujú dodržiavať **kódex správania *(Code of Conduct*)**, ktorý upravuje etické štandardy ich rokovaní a zakazuje nelegitímne ovplyvňovanie (Latáková 2025).

Podľa aktuálne zverejnených údajov obsahuje register transparentnosti 16 744 registrovaných organizácií, z ktorých 106 subjektov pochádza zo Slovenskej republiky (Európska únia – Register transparentnosti).

Skúsenosti zahraničných štátov a EÚ ukazujú, že efektívna regulácia lobingu je možná a žiaduca. Zavedenie jasných pravidiel a registra lobistov môže skutčne prispieť k zabezpečeniu transparentnosti, právnej istoty a spravodlivých podmienok pre všetkých účastníkov rozhodovacích procesov.

2.3 Výzvy v oblasti lobingu

V tejto časti príspevku možno vymedziť základné oblasti, akýsi minimálny rámec, ktorý by mal/mohol byť súčasťou prípadnej úpravy na Slovensku: rozsah, účel zákona a definícia lobingu; práva a povinnosti lobistov a lobovaných osôb; orgán dohľadu a registrový orgán; sankcie. Uvedené možno doplniť o ďalšie, medzi nimi napríklad o tzv. lobistickú stopu, ktorá by umožnila sledovať, v akom rozsahu lobistická aktivita ovplyvnila prijatie nejakého predpisu (príp. rozhodnutia).

Súčasný európsky vývoj naznačuje posun smerom k harmonizácii pravidiel a posilneniu digitálnej transparentnosti. Rastúci tlak verejnosti na zodpovedné vládnutie a otvorené rozhodovanie vyvoláva potrebu jasného vymedzenia hraníc medzi legitímnym zastupovaním záujmov a neetickým ovplyvňovaním.

Dôležitým trendom je aj digitalizácia lobingu – využívanie sociálnych médií, online kampaní a dátovej analytiky pri formovaní verejnej mienky. Tento fenomén kladie nové otázky ohľadom zodpovednosti, ochrany osobných údajov a monitorovania neformálnych kanálov vplyvu (Smolak Lozano 2025).

Záver

Právna úprava lobingu v Slovenskej republike vykazuje zásadný deficit v oblasti regulácie presadzovania záujmov vo verejných rozhodovacích procesoch. Súčasný právny rámec, založený prevažne na zákone o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov a na zákone o slobodnom prístupe k informáciám, poskytuje len čiastočnú kontrolu a transparentnosť. Absencia osobitnej právnej úpravy lobingu vytvára priestor pre nejednotné a netransparentné praktiky, ktoré môžu ohrozovať zásady rovnosti prístupu, integrity verejnej správy a dôvery verejnosti vo výkon verejnej moci.

Komparácia vybraných európskych štátov, ako sú Nemecko, Česko, Maďarsko, Poľsko či samotná Európska únia ukazuje, že zavedenie jasných pravidiel, registra lobistov, povinnosti zverejňovať lobistické kontakty a primeraných sankcií je účinným nástrojom na posilnenie právnej istoty a v konečnom dôsledku aj dôvery v činnosť verejného sektora. Zahraničné skúsenosti zároveň dokazujú, že primeraná regulácia lobingu nie je zásahom do demokratickej slobody presadzovať záujmy, ale jej cieľom je práve ochrana verejného záujmu a zabezpečenie rovnakých podmienok pre všetkých účastníkov rozhodovacích procesov.

Implementáciou týchto opatrení by Slovenská republika naplnila moderné európske štandardy regulácie lobingu a vytvorila efektívny právny rámec, ktorý umožní legitímne presadzovanie záujmov pri súčasnom zachovaní ochrany verejného záujmu. Je preto nevyhnutné, aj s ohľadom na plnenie záväzkov vyplývajúcich z členstva v európskych štruktúrach, aby Slovenská republika v krátkom čase pristúpila k prijatiu osobitnej právnej úpravy lobingu. Ak má však zákon o lobingu skutočne

prispieť k obmedzeniu netransparentného vplyvu a k posilneniu dôvery verejnosti, musí vzniknúť ako výsledok konsenzu, nie ako formálne splnenie politického záväzku.

Celkovo možno konštatovať, že lobing, pokiaľ je riadne regulovaný, je neoddeliteľnou súčasťou demokratického systému a môže významne prispieť k zvýšeniu kvality rozhodovacích procesov. Naopak, absencia jeho regulácie predstavuje právne aj praktické riziká, ktoré je potrebné systémovo eliminovať prostredníctvom legislatívnych opatrení. Zavedenie komplexnej právnej úpravy lobingu je preto nielen otázkou právnej istoty, ale aj predpokladom pre transparentnú, efektívnu a dôveryhodnú verejnú správu.

Zoznam bibliografických odkazov

COUNCIL OF EUROPE – COMMITTEE OF MINISTERS. 2017. *CM/Rec(2017)2 - Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making,* [online] [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%220900001680700a40%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Lobby groups and transparency* [online] [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/transparency/lobby-groups https://www.transparency.org/en/corruptionary/lobbying.

EURÓPSKA KOMISIA. 2025. *Správa o právnom štáte 2025. Kapitola o situácii v oblasti právneho štátu na Slovensku* [online] [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/document/download/44d5d5ba-27d1-4797-b412-83ad2cc4cb57_sk?filename=29_2_63964_coun_chap_slovakia_sk.pdf.

EURÓPSKA ÚNIA. *Register transparentnosti* [online] [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://transparency-register.europa.eu/index_sk.

GRECO. 2025. Piate kolo hodnotenia. Dodatok k druhej správe o plnení – Slovenská republika [online] [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://rm.coe.int/grecorc5-2025-16-final-slk-add-to-the-2nd-compliance-report-slovak-rep/48802830af.

GRECO. 2023. *Piate kolo hodnotenia. Hodnotiaca správa – Maďarsko* [online] [cit. 9. februára 2026]. Dostupné z: https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/hungary.

LATÁKOVÁ, H. 2025. Regulácia lobingu. *In: Porovnávacie analýzy* [online]. Bratislava: Parlamentný inštitút Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky [cit. 5. februára 2026]. Dostupné z: https://www.minv.sk/swift_data/source/verejna_sprava/lobing/regulacia-lobing-parlamentny-institut.pdf.

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2025. *Pripravujeme zákon o lobingu.* [online] [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://www.minv.sk/?lobing.

OECD. 2021. *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access* [online] [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en.

OECD. 2026. *Regulating lobbying activities to protect competition: New evidence from the OECD PMR indicators* [online] [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://doi.org/10.1787/ad88f58a-en.

OECD. 2020. *Public Integrity Handbook* [online] [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en.

SMOLAK LOZANO, E. 2025. Digital communication strategies of lobbies in the European Union. *In: Frontiers in Political Science* [online]. Switzerland: Frontiers Media S.A. [cit. 9. februára 2026]. Dostupné z: https://www.frontiersin.org/journals/political-science/articles/10.3389/fpos.2025.1543123/full.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Lobbing* [online] [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://www.transparency.org/en/corruptionary/lobbying.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, ZASTAVME KORUPCIU, VIA IURIS. 2025. *Koniec zákulisia: Cesta k transparentnému lobingu na Slovensku.* [online] [cit. 3. februára 2026]. Dostupné z: https://transparency.sk/wp-content/uploads/2025/06/Policy-paper-TIS-NZK-VI-lobing-jun25-1.pdf.

Zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám

Kontaktná adresa

JUDr. Zuzana Kakaščíková, MBA
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy
Popradská 66, Košice, 040 11
Slovenská republika
email:zuzana.kakascikova@upjs.sk

KOMPETENCIE A ÚLOHY SAMOSPRÁVY OBCE V PODMIENKACH ÚZEMNEJ FRAGMENTÁCIE SLOVENSKA

COMPETENCES AND TASKS OF MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF TERRITORIAL FRAGMENTATION OF SLOVAKIA

Adrián DZUBINA

Abstract

Against the backdrop of significant territorial fragmentation in the Slovak Republic, this paper aims to examine municipal responsibilities for delivering welfare and developing local communities within the lowest tier of public administration. The article mainly deals with the tasks of municipalities in providing public services for their citizens, emphasizing the distinction between original and delegated competencies. Identifying territorial fragmentation as a decisive factor influencing the execution of self-governing tasks remains the publication's primary focus. Furthermore, the contribution highlights selected consequences of the current fragmented municipal structure in relation to administrative efficiency and suggests the need for reform measures and systemic changes to strengthen the functional capacity of local self-government in Slovakia.

Key words: *municipality, local self-government, municipal competencies, territorial fragmentation*

Úvod

Miestna samospráva zosobňuje autonómny priestor správy vecí verejných umožňujúci cez široké spektrum kompetencií bezprostredne formovať život občanov obývajúcich sídelné jednotky v našom štáte. Plnohodnotné fungovanie obcí na Slovensku však naráža na limity vyvolané rozsiahlou územnou fragmentáciou a pretrvávajúcou ekonomickou nestabilitou. Zásadný problém miestnej samosprávy spočíva v nastavení totožných povinností pre všetky obce bez ohľadu na ich veľkostné či personálne kapacity. Tento nesúlad, konfrontovaný aj vzhľadom na aktuálnu potrebu konsolidácie verejných financií, vyvíja enormný tlak na schopnosť obcí reálne zabezpečovať zákonom stanovené úlohy. Predkladaný príspevok objasňuje výkon originálnych i prenesených kompetencií v kontexte rozdrobenosti obcí, ktorú vníma ako rozhodujúci faktor ovplyvňujúci plnenie samosprávnych funkcií, pričom identifikuje dopady fragmentácie sídelnej štruktúry na funkčnosť obecnej administratívy. Zároveň vyzdvihuje nevyhnutnosť reformných opatrení posilňujúcich celkovú životaschopnosť obcí.

1 Miestna samospráva a pôsobnosť obce v správe vecí verejných

Existencia miestnej samosprávy predstavuje kľúčový indikátor slobody a fundamentálneho piliera demokratického zriadenia štátu. Vychádzajúc z prirodzeno-právnych základov umožňuje samospráva obce ako autonómny subjekt, odlišný od ústredných orgánov štátnej správy, ovplyvňovať chod verejného života na vlastnom teritóriu. Praktickým dôsledkom rozloženia moci v krajine je uplatňovanie procesu decentralizácie, kedy štát ako pôvodný nositeľ moci prenáša časť svojich kompetencií na nižšie postavené samosprávne jednotky. Uvedená skutočnosť priamo prispieva k vertikálnej deľbe moci a realizácii verejnej politiky na komunálnej úrovni správy vecí verejných. Tento mechanizmus zamedzuje centralizácii moci a jej potenciálnemu zneužitiu zo strany nekalých aktérov sledujúcich individuálne záujmy na úkor verejného blaha. Dôležité rozhodnutia o budovaní a smerovaní spoločnosti sa tak presúvajú na najnižšiu úroveň verejnej správy schopnú vďaka blízkosti orgánov obce k občanovi najadresnejšie reflektovať jeho reálne požiadavky i preferencie.

Odborný diskurz v prevažujúcom ponímaní najčastejšie stotožňuje miestnu samosprávu s inštitucionálnym usporiadaním obce, resp. so sústavou orgánov pôsobiacich v štruktúrach právnickej osoby obce. Uvedená formulácia zužuje funkčný rozsah miestnej samosprávy na starostu obce, obecné zastupiteľstvo, obecný úrad, hlavného kontrolóra a ďalšie organizačné zložky zriadené za účelom správy vecí verejných, prostredníctvom ktorých obyvatelia obce vykonávajú svoje plnohodnotné právo na samosprávu. Reštriktívny pohľad na tento koncept však spomínanú skutočnosť často opomína. Miestna samospráva preto nie je len súborom orgánov vykonávajúcich administratívnu správu obce, ale predovšetkým tvorí spoločenstvo jej občanov, ktorých potreby a záujmy má samospráva napĺňať. (Briestenský, 2022)

V podmienkach slovenskej miestnej samosprávy spravujú obce záležitosti determinované tzv. kompetenčným rámcom. Jedná sa o súbor vymedzených právomocí nevyhnutných na uskutočňovanie poslania samosprávnych jednotiek a zabezpečovanie verejných služieb obyvateľom jednotlivých obcí. V tomto kontexte musí každá samospráva disponovať pôsobnosťou, ktorá garantuje nielen formálne, ale aj praktické uplatňovanie zverených úloh. (Švikruha, 2019)

Pod pôsobnosťou obce rozumieme rozsah komplexných vzťahov, v ktorých obec ako správny i územný samosprávny celok vykonáva legislatívne vymedzenú právomoc. Pôsobnosť miestnej samosprávy tak vecne stanovuje okruh spoločenských záležitostí umožňujúcich obci oprávnene a autoritatívne rozhodovať, či inak uplatňovať svoju vôľu na spravovanom území. (Jesenko, 2017)

Do originálnej pôsobnosti sa spravidla zaraďujú činnosti úzko späté s každodenným životom obyvateľov samosprávy. Dosah týchto kompetencií je obmedzený na miestnu úroveň, pričom ich právny poriadok zveruje obci na vlastné rozhodovanie. Prenesená pôsobnosť zahŕňa povinnosti presahujúce hranice obce. V týchto prípadoch štát uplatňuje zvýšený záujem na usmerňovaní výkonu samosprávy, najmä ak môže dôjsť k zásahu do základných práv a slobôd občanov. (Kukliš, 2022)

Podstata samosprávy obce spočíva v realizácii kompetencií a plnení úloh, ktoré sú predpokladom územného rozvoja a uspokojovania požiadaviek občanov vytváraním priaznivých podmienok pre ich plnohodnotný život v danom sídle. (Kováčová N. a Kováčová S., 2022)

Obciam v rámci samosprávnej pôsobnosti prislúchajú úlohy týkajúce sa údržby miestnych komunikácií, správy mestskej hromadnej dopravy a starostlivosti o verejné priestranstvá alebo zeleň. Súčasťou originálnych kompetencií miestnej samosprávy je taktiež spravovanie aktivít v oblasti vodného hospodárstva, nakladania s komunálnym odpadom, bytovej politiky, školských zariadení i kultúrno-športových podujatí. Agendu preneseného výkonu štátnej správy tvoria povinnosti na úseku matrík, organizácie volieb, územného plánovania a stavebného poriadku, rozšírené o pôsobnosť v zdravotníctve a ochrane prírody. (Ondrová, 2020)

Uskutočňovanie týchto úloh prebieha v réžii obce ako základnej jednotky územnej samosprávy v zmysle čl. 64 Ústavy Slovenskej republiky, ktorá prostredníctvom volených orgánov a administratívnych pracovníkov spravuje verejné záležitosti a reaguje na lokálne potreby obyvateľov, čím sa stáva dôležitým aktérom pri budovaní miestnej komunity a zvyšovaní kvality života občanov.

2 Fragmentácia a finančné problémy obcí ako limity výkonu samosprávnych kompetencií

Široký rozsah realizácie spomínaných úloh spôsobuje samosprávnym jednotkám značné ťažkosti. Zásadným limitom súčasnej platnej legislatívy je plošné ukladanie kompetencií zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, nereflektujúcom rozdiely medzi malými obcami a veľkými sídlami z hľadiska ich administratívnej i odbornej kapacity. Právna úprava uvedená zákona zavádza identické povinnosti obciam s 50, 200, 1 000, 5 000, 10 000, 15 000, 30 000 aj 50 000 občanmi bez toho, aby ich výkon spravovaných záležitostí akýmkoľvek spôsobom diferencoval. Absencia legislatívneho rozlíšenia úloh podľa veľkosti sídla zapríčiňuje komplikácie explicitne malým samosprávam s nízkym počtom obyvateľov, ktoré pre nedostatok ľudského kapitálu alebo financií nedokážu zákonom stanovené služby vykonávať v adekvátnej kvalite a rovnakej miere pre svojich občanov. (Švikruha a Bardovič, 2024)

Otázka územnej rozdrobenosti obcí je už niekoľko dekád predmetom odborného záujmu akademickej obce i tvorcov verejných politík. Terajší stav rozsiahlej fragmentácie miestnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky by pravdepodobne nepretrvával, ak by sa dodnes prijal akýkoľvek relevantný návrh zákonodarcu smerujúci k systémovej reforme komunálneho usporiadania. Absencia vôle zo strany politických aktérov sa tak javí ako zásadná prekážka implementácie odborných riešení. (Brix, 2020)

Reorganizácia miestnej samosprávy nie je len nástrojom na optimalizáciu obecných rozpočtov a ľudského aparátu. Predstavuje strategický posun smerom k životaschopnejšej samospráve, ktorá dokáže efektívne využívať svoje zdroje a sprostredkovať občanom rovnocenný štandard a dostupnosť

poskytovaných služieb.

Sústavu slovenskej miestnej samosprávy tvorí spolu 2890 obcí, pričom štatút mesta prislúcha 141 z nich. Súčasťou zastúpenia samosprávnych jednotiek sú aj tri vojenské obvody, ktorými sú územno-správne celky Záhorie, Lešť a Valaškovce. Osobitné postavenie v systéme miestnej samosprávy patrí mestám Bratislava a Košice. Špecifický režim správy oboch sídiel podrobnejšie upravujú samostatné zákony, menovite zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice. Uvedené legislatívne vymedzenia reflektujú veľkosť a vnútorné členenie hlavného mesta i metropoly východu založené na dvoch úrovniach výkonu samosprávy, ktoré tvorí mesto ako celok a jednotlivé mestské časti pôsobiace na vlastnom vymedzenom území so samostatnými volenými orgánmi. V prípade zohľadnenia vnútornej diferenciácie oboch miest a započítania 17 mestských častí Bratislavy a 22 mestských častí Košíc dosahuje celkový počet obcí na Slovensku 2 927 samosprávnych jednotiek.

Slovenská republika vykazuje v porovnaní s ostatnými európskymi štátmi extrémnu rozdrobenosť obcí s vysokou koncentráciou miestnych samospráv patriacich do veľkostnej kategórie neprevyšujúcej 500 obyvateľov. Vytváranie priaznivých podmienok pre udržateľnú prosperitu a rozvoj obce sa primárne odvíja práve od jej populačnej základne. (Kováčová, 2016)

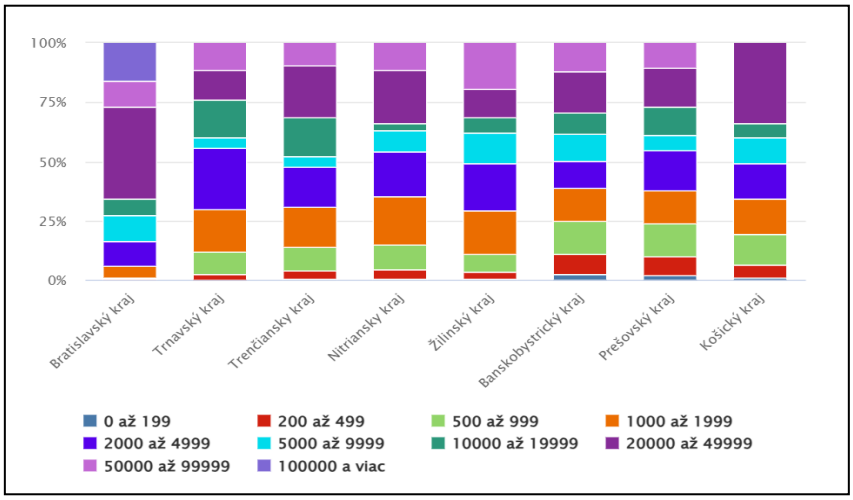
Najvýraznejším dôsledkom územnej fragmentácie obcí je narastajúca disparita v kvalite poskytovania verejných statkov, ktorá prehlbuje rozdiely v občianskej vybavenosti miestnych samospráv. Obmedzená ekonomická sila malých obcí fakticky znemožňuje garantovať plnohodnotné zabezpečenie základných služieb a sociálnu starostlivosť, ako aj športovo-vzdelávacie zázemie príznačné pre ľudnatejšie samosprávne jednotky.

Sídelná rozdrobenosť miestnej samosprávy sa na území Slovenskej republiky neprejavuje rovnomerne. Malé obce s nízkym počtom obyvateľov sa prevažne koncentrujú na juhu stredného Slovenska v Banskobystrickom VÚC, ako aj v regiónoch východnej časti krajiny nachádzajúcich sa v Prešovskom i Košickom samosprávnom kraji. (Černěnko, 2024)

Súčasná prax vymedzuje viaceré možnosti riešenia existencie príliš veľkého množstva obcí. S podobnou problematikou sa v európskom kontexte stretáva spolu so Slovenskom aj Česká republika či Francúzsko. Kým francúzsky model sa opiera o extenzívnu sieť spolupráce obcí, Česko si zvolilo cestu kategorizácie samospráv umožňujúcu odstupňovať rozsah poskytovania kompetencií podľa populačnej veľkosti obce. Nedostatok kompenzačných mechanizmov zo strany štátu naopak otvára priestor pre úvahy o komunálnej reforme v podobe zlučovania obcí. Integračné procesy sa najčastejšie uskutočňujú formou amalgamácie alebo municipalizácie miestnych samospráv. (Brix, 2024)

Amalgamácia predstavuje zlučovanie obcí do novovzniknutého celku, čo vedie k úplnému zániku pôvodnej identity samospráv. Naproti tomu si municipalizácia zachováva dominantné postavenie centrálneho sídla. Obce v tomto modeli nadobúdajú status integrovaných jednotiek bez

vlastných orgánov, pričom si zväčša ponechávajú znaky vlastnej identity. (Konečný, 2012)



Graf č. 1: Štruktúra obyvateľov podľa veľkosti obcí v krajoch SR k 1.1.2021

Zdroj: (Štatistický úrad Slovenskej republiky – SODB, 2021)

Fragmentácia sídelnej štruktúry nevyplýva výlučne z prirodzených geografických charakteristík krajiny, akými sú morfológia terénu, prírodné zdroje alebo priestorová dostupnosť. Pretrvávajúcu situáciu rozdrobenosti samospráv na území Slovenska sformovali predovšetkým procesy extenzívnej industrializácie a kolektivizácie poľnohospodárstva v priebehu 20. storočia. Prevažujúci počet malých obcí nespôsobuje len ekonomickú neefektívnosť funkčného usporiadania verejnej správy na komunálnej úrovni, ale paralelne narúša realizáciu lokálnej demokracie zapríčinenú nedostatočným záujmom o kandidatúru na volené funkcie do orgánov miestnej samosprávy. Aktuálna podoba osídlenia následne degraduje životnú úroveň občanov v dôsledku sťaženého prístupu k zdravotnej starostlivosti či absencie kultúrneho vyžitia. (Kukliš a Vírová, 2012)

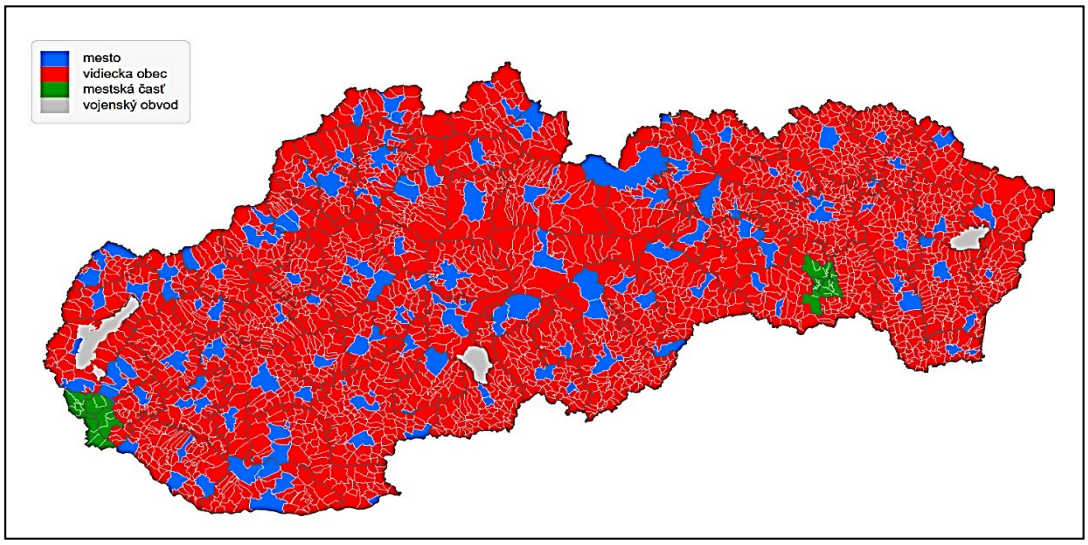
Tabuľka č. 1: Počet obcí a najmenej ľudnaté samosprávy v jednotlivých VÚC

VÚC (8)	Počet obcí (2927)	Obce s najnižším počtom obyvateľov (Rok 2021)
Bratislavský	89	Nový svet (92), Záhorie (147) a Píla (347)
Trnavský	251	Tekoľďany (132), Koválovec (144) a Bílkove Humence (194)
Trenčiansky	276	Uhrovské Podhradie (39), Omastiná (40) a Trebichava (41)
Nitriansky	354	Jesenské (49), Mudroňovo (124) a Pečenice (127)
Žilinský	315	Veľké Borové (40), Liešno (56) a Moškovec (70)
Banskobystrický	516	Potok (21), Poproč (23) a Krokava (23)

Prešovský	665	Príkra (12), Ondavka (15) a Havranec (15)
Košický	461	Kováčová (57), Brdárka (63) a Mudrovce (65)

Zdroj: (Vlastné spracovanie na základe údajov ŠÚ SR – SODB, 2021)

Obrázok č. 1: Grafické znázornenie rozdrobenosti miestnej samosprávy v SR



Zdroj: (Bačík, 2021)

Aktuálny stav miestnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky je do značnej miery ovplyvnení problémami vyplývajúcimi z územnej fragmentácie samosprávnych jednotiek v spojení s ich oslabenou finančnou autonómiou. Obce a mestá sú v uplynulých rokoch opakovane nútené pristupovať k rozpočtovým opatreniam a revízii výdavkovej časti svojich rozpočtov v dôsledku pandémie vírusového ochorenia COVID-19 a energetickej krízy vyvolanú prudkým nárastom cien energií. Ekonomické otázky týkajúce sa fungovania obcí sa v terajšom období stávajú jednou z kľúčových tém verejnej diskusie, ktorú vedú predstavitelia samosprávnych združení ZMOS, SK8 a ÚMS v mediálnych vystúpeniach podmienených konsolidáciou verejných financií. Opatrenia schváleného tretieho konsolidačného balíka predpokladajú výrazné zníženie podielu samospráv na výnose dane z príjmov fyzických osôb, ktorá je v zmysle zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy jedným z hlavných príjmov rozpočtov miest a obcí.

Týmto spôsobom sa priamo odohráva spoluúčasť regionálnej a miestnej samosprávy na konsolidačnom úsilí i uzdravovaní verejných financií v roku 2026. (MF SR, 2025)

Príjmy z podielových a miestnych daní tvoriace majoritnú časť rozpočtov samospráv u značnej časti obcí vykazujú deficit už pri samotnom pokrytí mzdových nákladov administratívnych pracovníkov. Poddimenzované personálne kapacity sa premietajú do výkonu samosprávnych funkcií, pričom vyvolávajú preukázateľné komplikácie pri zabezpečovaní úloh spojené s poklesom kvality aj rozsahu služieb poskytovaných obcou. Limity výkonu miestnej samosprávy sa prejavujú aj pri

čerpaní fondov Európskej únie, keďže najmä malé obce čelia neúplnej informovanosti o dostupných možnostiach financovania, ako aj nedostatočným peňažným zdrojom potrebných na spolufinancovanie projektov. Akákoľvek systémová zmena realizovaná formou komunálnej reformy zotrváva politickou otázkou, ktorej dôsledky presahujú rámec jednotlivých obcí. (Machyniak, 2021

Záver

Predkladaný príspevok sa zameral na identifikáciu postavenia a výkonu kompetencií obcí v podmienkach výraznej územnej fragmentácie miestnej samosprávy v Slovenskej republike, ktorú možno považovať za jeden z rozhodujúcich faktorov ovplyvňujúcich funkčnosť adekvátnej realizácie samosprávnych úloh. Pozornosť bola sústredená prevažne na poukázanie nesúladu medzi rozsahom zákonom zverených kompetencií obciam a ich reálnymi administratívnymi, personálnymi a finančnými možnosťami, so zreteľom na rozlíšenie originálnej a prenesenej pôsobnosti. Súčasné normatívne nastavenie miestnej samosprávy na Slovensku vychádza z princípu formálnej rovnosti obcí, ktorý však nereflektuje výraznú veľkostnú diferenciáciu a rozsiahlu rozdrobenosť sídelnej štruktúry. Plošné ukladanie totožných povinností všetkým obciam bez ohľadu na ich populačnú základňu a odborné zázemie vytvára disproporčný tlak najmä na malé obce s nízkom počtom obyvateľov, ktoré nie sú schopné zabezpečovať výkon zákonom stanovených úloh v porovnateľnej kvalite a rozsahu s väčšími sídelnými jednotkami. Územná rozdrobenosť miestnej samosprávy bola zároveň vymedzená ako faktor determinujúci prehlbovanie rozdielov v dostupnosti a štandarde poskytovania verejných služieb medzi jednotlivými obcami. Ekonomická slabosť malých samosprávnych jednotiek, sprevádzaná dlhodobými rozpočtovými reštrikciami, sa premieta do obmedzovania investičných aktivít, zvyšovania investičného dlhu a oslabovania rozvojového potenciálu obcí vo všetkých regiónoch.

Miestna samospráva na Slovensku je teda aktuálne konfrontovaná nielen s vysokou mierou územnej fragmentácie, ale aj dlhodobou fiškálnou neistotou a narastajúcimi finančnými ťažkosťami. Príčiny uvedených problémov možno identifikovať v neadekvátnom nastavení peňažných tokov zo strany štátu a absenciou komunálnej reformy reagujúcou na aktuálne výzvy výkonu správy vecí verejných na najnižšej úrovni verejnej správy. Rozpočtová politika obcí bola v uplynulom období nútená k výrazným korekciám vo svojich prevádzkových výdavkoch. Navyše tvorbu samosprávnych rozpočtov v súčasnosti významne ovplyvňujú legislatívne zmeny v rámci tretieho konsolidačného balíka znižujúce podiel územnej samosprávy na daňových príjmoch, ktoré vedú ku kumulatívnym výpadkom v rozpočtových príjmoch VÚC, miest a obcí.

Záverom možno konštatovať, že uvedené dôvody potvrdzujú nevyhnutnosť prijatia systémových riešení smerujúcich k posilneniu funkčnosti a dlhodobej udržateľnosti miestnej samosprávy. Identifikované limity výkonu kompetencií obcí v podmienkach územnej fragmentácie

poukazujú na pretrvávajúci nesúlad medzi právnym a finančným usporiadaním obcí a ich reálnymi možnosťami fungovania. Bez otvorenia racionálnej diskusie o reforme výkonu samosprávnych kompetencií, vrátane posilnenia spolupráce obcí a optimalizácie sídelnej štruktúry municipalít, hrozí ďalšie prehlbovanie rozdielov medzi obcami a oslabovanie schopnosti miestnej samosprávy plniť si svoje úlohy v prospech obyvateľov pri zabezpečovaní správy vecí verejných na komunálnej úrovni.

Zoznam bibliografických odkazov

BAČÍK, V. 2021. Počet obyvateľov v obciach Slovenskej republiky (údaj zo SODB 2021). [online]. 2021 [cit. 30. januára 2026]. Dostupné z: http://www.sodbtn.sk/obce/obce_typ_mapa.php

BRIESTENSKÝ, L. 2022. *Sprievodca miestnou samosprávou*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-571-0504-6.

BRIX, R. 2020. Dezintegrácia obcí na Slovensku po roku 1989. In: *PUBLICY 2020 I. – 30 rokov verejnej správy, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, 15. október 2020*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave. ISBN 978-80-572-0089-5.

BRIX, R. 2024. *Problematika fungovania malých obcí*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave. ISBN 978-80-572-0428-2.

ČERNĚNKO, T. 2024. *Reforma miestnej samosprávy: argumenty pre reformu*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM. ISBN 978-80-225-5145-8.

JESENKO, M. 2017. *Právo obcí na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-539-1.

KONEČNÝ, S. 2012. Spôsoby riešenia postavenia najmenších sídelných jednotiek v systémoch verejnej správy Európskej únie. In: *Verejná správa a spoločnosť*, roč. 13, 2012, č. 1, s. 18-31. ISSN 1335-7182.

KOVÁČOVÁ, S. 2016. *Územná fragmentácia obcí v podmienkach Slovenskej republiky a jej dosahy*. Banská Bystrica: Belianum. ISBN 978-80-557-1115-7.

KOVÁČOVÁ, N. - KOVÁČOVÁ, S. 2022. *Špecifiká miestnej samosprávy Slovenskej republiky a vybraných krajín stredoeurópskeho priestoru*. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius. ISBN 978-80-8167-089-3.

KUKLIŠ, P. - VIROVÁ, V. 2012. *Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. Bratislava: EUROKÓDEX. ISBN 978-80-89477-77-0.

KUKLIŠ, P. 2022. O pôsobnosti obce. In: *Právny obzor*, roč. 105, 2022, č. 3, s. 205-232. ISSN 2729-9228.

MACHYNIAK, J. 2021. *Výkon samosprávy na úrovni obce, mesta a regiónu: Slovensko 1990 - 2020*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave. ISBN 978-80-572-0121-2.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2021. MF SR predstavilo tretí balík

konsolidácie verejných financií [online]. 2021 [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://www.mfsr.sk/sk/media/tlacove-spravy/mf-sr-predstavilo-treti-balik-konsolidacie-verejnych-financii.html

ONDROVÁ, J. 2020. *Vybrané aspekty územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky*. Banská Bystrica: Belianum. ISBN 978-80-557-1739-5.

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2021. SODB – Počet obyvateľov v danej veľkostnej skupine obcí vo všetkých obciach SR k 1. 1. 2021 [online]. 2021 [cit. 26. januára 2026]. Dostupné z: https://www.scitanie.sk/obyvatelia/zakladne-vysledky/struktura-obyvatelstva-podla-velkostnych-skupin-obci/SR/SK0/KR

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2021. SODB – Štruktúra obyvateľov v danej veľkostnej skupine obcí vo všetkých krajoch SR k 1. 1. 2021 [online]. 2021 [cit. 28. januára 2026]. Dostupné z: https://www.scitanie.sk/obyvatelia/zakladne-vysledky/struktura-obyvatelstva-podla-velkostnych-skupin-obci/SR/SK0/KR

ŠVIKRUHA, M. a kol. 2019. *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave. ISBN 978-80-572-0022-2.

ŠVIKRUHA, M. - BARDOVIČ, J. 2024. Malé obce a problém poskytovania vybraných služieb: prípad Slovenska. In: *Central European Papers*, roč. 12, 2024, č. 1, s. 39-62. ISSN 2336-369X.

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení platných právnych predpisov.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení 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. 583/ 2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Kontaktná adresa

Mgr. Adrián Dzubina
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy
Popradská 66, Košice, 040 11
Slovenská republika
email: adrian.dzubina@student.upjs.sk

FINANČNÁ DECENTRALIZÁCIA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY NA UKRAJINE: PRÁVNE ZÁKLADY, ROZPOČTOVÉ MECHANIZMY A ÚLOHA TERITORIÁLNYCH KOMUNÍT

FINANCIAL DECENTRALIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE: LEGAL FRAMEWORK, BUDGETARY INSTRUMENTS, AND THE ROLE OF TERRITORIAL COMMUNITIES.

Vadym PRYIMACHUK

Abstract

The paper analyzes selected aspects of the decentralization of the public administration system in Ukraine, with a focus on the specifics of financing administrative-territorial units in the context of ongoing reforms. Particular attention is paid to fiscal and budgetary decentralization as a key instrument of modern public management, aimed at reducing the dependence of local self-government bodies on central state authorities in the area of financial provision. The high degree of centralization of competences and related financial and material resources, which was characteristic of Ukraine until 2014, determined the necessity of implementing systemic reforms based on the principles of decentralization, including the transfer of significant powers to the level of territorial communities and the strengthening of their own revenue sources. Financial decentralization is thus interpreted as a prerequisite for ensuring the real capacity of local self-government to independently address issues of local significance.

Key words: *decentralization, financing, Ukraine, public administration, local self-government*

Úvod

Nový model verejnej moci si vyžaduje implementáciu komplexu podporných opatrení zameraných na posilnenie fiškálnej autonómie orgánov územnej samosprávy na lokálnej a subregionálnej úrovni a na zvýšenie efektívnosti jej uplatňovania. Uvedené opatrenia zahŕňajú najmä zavedenie presne formulovaných zákonných požiadaviek na povinné rozpočtové položky v miestnych rozpočtoch, zabezpečenie stabilného podielu príjmov miestnych rozpočtov na výnose dane z príjmov právnických osôb, racionalizáciu systému vyrovnávacích dotácií prostredníctvom vytvárania priamych medzirozpočtových vzťahov medzi štátnym rozpočtom Ukrajiny a územnými

spoločenstvami, zvýšenie podielu miestnych rozpočtov na daniach a poplatkoch súvisiacich s využívaním prírodných zdrojov, ako aj systematické využívanie návratných finančných nástrojov, najmä úverov, zo strany orgánov miestnej samosprávy. Materiálno-finančná samostatnosť v rozsahu právomocí ustanovených právnym poriadkom Ukrajiny predstavuje jeden zo základných princípov fungovania územnej samosprávy. Disponovanie vlastnými finančnými a majetkovými zdrojmi zakladá oprávnenie orgánov miestnej samosprávy autonómne rozhodovať o smerovaní hospodárskeho, sociálneho, kultúrneho, bytovo-komunálneho a infraštruktúrneho rozvoja územia, o skvalitňovaní poskytovania verejných služieb, ako aj o tvorbe konkurenčného prostredia medzi územnými spoločenstvami z hľadiska kvality života obyvateľstva. Súčasne však takto koncipovaná autonómia implikuje aj právnu a politickú zodpovednosť orgánov miestnej samosprávy za prijaté rozhodnutia. Európska charta miestnej samosprávy explicitne stanovuje, že existencia vlastných finančných zdrojov je nevyhnutným predpokladom reálnej autonómie územnej samosprávy. Tieto zdroje umožňujú nielen krytie potrieb príslušnej administratívno-územnej jednotky, ale aj generovanie výnosov z majetku v komunálnom vlastníctve a rozvoj primeranej verejnej infraštruktúry ako materiálneho základu výkonu miestnej samosprávy.

1 Normatívno-právne zabezpečenie garancie finančnej samostatnosti

Normatívno-právne zabezpečenie predstavuje kľúčový prvok mechanizmu garancie finančnej samostatnosti miestnej samosprávy. Jeho základ tvoria predovšetkým zákon č. 254к/96-BP Ústava Ukrajiny (ďalej len „Ustáva Ukrajiny“), Európska charta miestnej samosprávy ratifikovaná zákonom Ukrajiny č. 452/97-BP, zákon Ukrajiny č. 280/97-BP „O miestnej samospráve na Ukrajine“ (ďalej len „zákon o miestnej samospráve“), zákon Ukrajiny č. 586-XIV „O miestnych štátnych administráciách“, ako aj akty Najvyššej rady Ukrajiny, dekréty prezidenta Ukrajiny, uznesenia a nariadenia Kabinetu ministrov Ukrajiny. Osobitné postavenie majú kódexy Ukrajiny, najmä Hospodársky kódex Ukrajiny č. 436-IV, Rozpočtový kódex Ukrajiny č. 2456-VI, Daňový kódex Ukrajiny č. 2755-VI, Občiansky kódex Ukrajiny č. 435-IV, Trestný kódex Ukrajiny č. 2341-III a Pozemkový kódex Ukrajiny č. 2768-III, ako aj podzákonné normatívne akty ministerstiev a rozhodnutia orgánov miestnej samosprávy.

Podľa Šybajeva (2016) fungovanie mechanizmu zabezpečenia finančnej samostatnosti miestnej samosprávy je realizované prostredníctvom súboru subjektov finančných vzťahov rôznej inštitucionálnej úrovne a funkčného zamerania, ktorých činnosť je determinovaná politickými, ekonomickými a sociálno-humanitárnymi faktormi. Medzi základné skupiny týchto subjektov patria: Najvyššia rada Ukrajiny, orgány výkonnej moci, orgány miestnej samosprávy, subjekty hospodárskej činnosti, občianske združenia, domáce a medzinárodné donátorské organizácie, ako aj fyzické osoby a domácnosti (Šybajeva 2016)

Verchovna rada Ukrajiny v súlade s Ústavou Ukrajiny a Rozpočtovým kódexom Ukrajiny určuje základné smerovanie rozpočtovej politiky na príslušný rozpočtový rok, prerokúva návrh zákona o štátnom rozpočte, prijíma ho a vykonáva v ňom zmeny, kontroluje jeho plnenie prostredníctvom prerokúvania správy o jeho realizácii a schvaľuje ročnú správu o jeho plnení. V aplikačnej praxi sú tieto kompetencie zabezpečované najmä prostredníctvom Výboru Najvyššej rady Ukrajiny pre rozpočet (Musajeva 2017)

Medzi kľúčových aktérov mechanizmu finančnej samostatnosti miestnej samosprávy na úrovni výkonnej moci patria Kabinet ministrov Ukrajiny, ministerstvá a iné ústredné orgány výkonnej moci, ako aj miestne štátne administrácie. Uvedené subjekty zabezpečujú prípravu návrhov rozpočtov, vypracúvanie sprievodnej dokumentácie, realizáciu rozpočtov, výkon rozpočtovej kontroly a predkladanie správ o ich plnení. Činnosť orgánov miestnej samosprávy v rámci mechanizmu zabezpečenia finančnej samostatnosti predstavuje systematický súbor opatrení zameraných na tvorbu, akumuláciu a efektívne využívanie finančných zdrojov potrebných na uspokojovanie miestnych potrieb, najmä na zvyšovanie príjmovej základne miestnych rozpočtov, zabezpečenie primeraného financovania komunálnych služieb, koordináciu finančných vzťahov v procese rozvoja územných jednotiek a na zvyšovanie životnej úrovne obyvateľstva (Jevtušenko, Andrijaš 2013)

1.1 Reforma miestnej samosprávy a význam územných spoločenstiev v procese decentralizácie

Formovanie sociálneho, právneho a demokratického štátu na Ukrajine, v súlade s čl. 1 Ústavy Ukrajiny, nie je možné bez účelnej organizácie miestnej samosprávy, ktorej primárnym subjektom je územné spoločenstvo. Ústava Ukrajiny explicitne uznáva a garantuje princíp miestnej samosprávy v čl. 140–143, avšak prax odhaľuje problémy spôsobené nedodržiavaním ústavných ustanovení týkajúcich sa jej vytvárania a funkčného zabezpečenia. Tieto nedostatky významne ovplyvňujú životnú činnosť územných spoločenstiev a limitujú realizáciu deklarovaného cieľa finančnej decentralizácie. V reakcii na tieto výzvy podľa Trojanovskyj (2016) bol na Ukrajine iniciovaný komplex reforiem ústavného, administratívneho a municipálneho charakteru, vrátane reformy miestnej samosprávy a územnej organizácie moci. Napriek tomu zostávajú otvorené zásadné otázky participácie občanov na správe a rozhodovaní v rámci územných spoločenstiev, ako aj návratu komunálneho majetku do vlastníctva spoločenstiev s právom využívať majetok a generované príjmy vo vlastných prospech.

Decentralizácia predstavuje systém riadenia, pri ktorom časť kompetencií centrálnej štátnej moci prechádza na orgány miestnej samosprávy. V súlade s týmto princípom Kabinet ministrov Ukrajiny dňa 1. apríla 2014 schválil Koncepciu reformy miestnej samosprávy a územnej organizácie moci na Ukrajine (Rozporiadženie KMU č. 333-p), ktorá stanovuje mechanizmy decentralizácie a

vytvárania priaznivých materiálnych, finančných a organizačných podmienok na výkon vlastných a delegovaných právomocí orgánov miestnej samosprávy. Medzi materiálne zdroje patrí majetok, vrátane pôdy patriacej územným spoločenstvám; medzi finančné zdroje patrí príjem z daní a poplatkov viazaných na územie príslušnej administratívno-územnej jednotky, ako aj príjmy z komunálneho majetku. V súlade s čl. 142 Ústavy Ukrajiny majú územné spoločenstvá ústavné právo nakladať s hnuteľným a nehnuteľným majetkom, príjmami miestnych rozpočtov, pôdou a prírodnými zdrojmi nachádzajúcimi sa na ich území, a tým zabezpečovať napĺňanie miestnych potrieb a rozvoj komunity (Šulc 2016).

Návrat práva územným spoločenstvám disponovať vlastným majetkom vo vlastnom záujme je prirodzeným a nevyhnutným krokom, keďže spoločenstvo predstavuje primárny subjekt štátu, ktorý vykonáva ekonomické, sociálne, ekologické a vzdelávacie funkcie a rieši ďalšie otázky miestneho významu. Územné spoločenstvo umožňuje realizáciu základných spoločenských potrieb jednotlivca na úrovni obce, okresu alebo mesta, kde občan žije, pracuje, zakladá rodinu a spoluvytvára komunitu. Trvalo udržateľný rozvoj miestnych spoločenstiev predstavuje kľúčovú úlohu, ktorú má štát zabezpečiť prostredníctvom mechanizmov decentralizácie, vrátane finančnej decentralizácie, ako súčasť komplexného systému verejnej správy (Natalenko 2016)

1.2 Fiškálna decentralizácia a finančný mechanizmus miestnej samosprávy

V súlade s čl. 9 Európskej charty miestnej samosprávy, ktorá bola ratifikovaná na Ukrajine zákonom Ukrajiny č. 452/97-BP, majú orgány miestnej samosprávy právo disponovať vlastnými primeranými finančnými prostriedkami v rámci národnej hospodárskej politiky a slobodne s nimi nakladať v rámci svojich zákonom ustanovených kompetencií. Objem finančných zdrojov orgánov miestnej samosprávy má zodpovedať rozsahu ich právomocí stanovených Ústavou Ukrajiny v čl. 140–143, alebo príslušným zákonom. Finančný mechanizmus predstavuje kľúčový prvok ekonomického systému štátu a jeho význam sa výrazne zvyšuje v podmienkach formovania trhového hospodárstva, čo je aktuálny proces na Ukrajine. Transformácie tohto charakteru vyžadujú podrobnejšie právne a organizačné upravenie otázok, ktoré vznikajú medzi orgánmi centrálnej štátnej moci a orgánmi miestnej samosprávy, keďže rozdelenie kompetencií medzi nimi nie je v praxi úplne explicitne definované (Tataryn, Vojtovyč 2017).

Podľa Čubar, Mašiko (2016) analytické štúdie preukazujú, že základným zdrojom týchto rozporov je nesúlad medzi vlastnými príjmami a výdavkami miestnych orgánov moci. Napriek tomu disponujú tieto orgány relatívne vysokou mierou nezávislosti pri nakladaní s vlastnými príjmami, ktoré predstavujú približne 0,5 % HDP. Kľúčovým smerom reformy štátnej správy na Ukrajine sa stala decentralizácia, ktorá spočíva v presune kompetencií medzi úrovňami moci a transformácii vzťahu medzi občanmi a štátom. V podmienkach krízového vývoja štátnosti nadobúdajú otázky

decentralizácie prioritný význam, pretože tento proces predstavuje jednu z fundamentálnych podmienok efektívnej a nezávislej činnosti miestnych orgánov samosprávy (Čubar, Mašiko 2016).

Decentralizácia (z latinského *de* - „zneguj"; *centralize* - „centrálny") znamená zrušenie, oslabovanie alebo redukciu centralizácie a súčasné rozšírenie práv a kompetencií nižších úrovní riadenia. Tento proces poskytuje orgánom miestnej samosprávy významnú autonómiu pri riešení otázok lokálneho a regionálneho významu, vrátane posilnenia participácie jednotlivých členov územného spoločenstva pri prijímaní rozhodnutí a realizácii politík na zabezpečenie sociálno-ekonomického rozvoja každej administratívno-územnej jednotky. Finančná decentralizácia predstavuje proces rozdelenia funkcií, finančných zdrojov a zodpovednosti za ich efektívne využitie medzi centrálnou a lokálnou úrovňou verejnej správy. Nadobudnutie finančnej samostatnosti miestnymi rozpočtami predstavuje významný posun v smerovaní miestnej samosprávy, pretože umožňuje ich samostatné plánovanie a schvaľovanie nezávisle od prijatia štátneho rozpočtu Ukrajiny a od jeho legislatívneho termínu schválenia. Tento mechanizmus poskytuje územným spoločenstvám možnosť autonómne určovať potreby svojho rozvoja a alokovať dostupné finančné zdroje v súlade so strategickými cieľmi rozvoja komunít. Rozšírenie zdrojovej základne miestnej samosprávy predstavuje ďalšiu strategickú výhodu, pretože časť finančných prostriedkov, ktoré sa predtým poskytovali formou subvencií a dotácií z centrálneho rozpočtu, už nie je kriticky nevyhnutná, keďže miestne orgány disponujú vlastnými príjmami, ktoré umožňujú zabezpečiť stabilný rozvoj a fungovanie komunít (Kuzkin 2015).

2 Legislatívne problémy rozdelenia rozpočtových právomocí v systéme miestnej samosprávy Ukrajiny

Zákon Ukrajiny o miestnej samospráve na Ukrajine a Rozpočtový kódex Ukrajiny neobsahujú explicitné a detailné rozdelenie právomocí a funkcií centrálnych a miestnych orgánov moci v oblasti rozpočtového financovania. V zákone o miestnej samospráve sú právomoci orgánov miestnej samosprávy obcí, sídel a miest rozdelené na vlastné a delegované, avšak nie je presne definované, ktoré činnosti a výdavky spadajú pod tieto kategórie, ani ich presné hranice. Rovnako Rozpočtový kódex, ktorý rozdeľuje výdavky medzi jednotlivé úrovne moci a druhy miestnych rozpočtov, takéto rozlíšenie výdavkov na vlastné a delegované neobsahuje. Z tohto dôvodu je nevyhnutné, aby proces rozpočtovej decentralizácie vychádzal z jasného a transparentného rozdelenia funkcií medzi centrálnou a miestnou úrovňou správy, pričom samotné zvyšovanie príjmových zdrojov miestnych rozpočtov bez zodpovednosti môže viesť ku konfliktom záujmov a neefektívnemu využívaniu finančných prostriedkov. Kľúčovým aspektom reformy je stanovenie jednoznačného rozdelenia výdavkových záväzkov a právomocí medzi rôznymi druhmi rozpočtov. Právomoci, ktoré zodpovedajú za poskytovanie verejných statkov alebo prijímanie rozhodnutí o ich poskytovaní, spolu

s príslušnými výdavkami by mali byť priradené tej istej úrovni moci, čo umožňuje jasné definovanie zodpovednosti za výkon funkcií, efektívnosť poskytovania služieb a transparentnú kontrolu práce orgánov moci na všetkých úrovniach (Sucharská 2016).

Medzi hlavné právomoci centrálnych orgánov štátnej správy podľa Malyk (2015), ktoré môžu rozhodovať o financovaní výdavkov z rozpočtu štátu Ukrajiny, okrem funkcií celoštátnej správy, patrí financovanie programov národného významu alebo tých, ktoré riešia celoštátne problémy, realizácia politiky redistribúcie príjmov, zabezpečenie makroekonomickej stability, poskytovanie služieb súvisiacich s rozvojom štátnosti a integráciou krajiny do medzinárodného spoločenstva, ako aj finančná podpora miestnych rozpočtov v rámci regionálnych programov rozvoja infraštruktúry v súlade s čl. 97–108 Rozpočtového kódexu Ukrajiny. Právomoci orgánov miestnej samosprávy by mali zahŕňať úlohy v rámci ich kompetencie a územia obce, pričom na vyššej úrovni (okresnej/oblastnej) môže dochádzať k poskytovaniu statkov a služieb viacerým komunitám, napríklad zdravotnej starostlivosti. Dôležitou súčasťou právomocí miestnych orgánov je aj poskytovanie príspevkov a výdavkov podľa čl. 26 zákona Ukrajiny o miestnej samospráve, financovaných prostredníctvom subvenčných platieb z miestnych rozpočtov, ktoré sú určené legislatívou Ukrajiny a spadajú do sféry zodpovednosti centrálnych orgánov štátnej správy. Financovanie programov súvisiacich s redistribúciou príjmov by malo byť priradené tej istej úrovni moci, aby sa zabezpečila kontinuita procesu a eliminovali sa oneskorenia vo financovaní príspevkov; samotná evidencia a registrácia príjemcov príspevkov môže byť vykonávaná miestnymi oddeleniami sociálneho zabezpečenia podľa zákona Ukrajiny č. 1058-XIV z roku 1992 „O sociálnom zabezpečení“ (Malyk 2015).

Teória priradenia odlišných právomocí teritoriálnym komunitám podľa počtu obyvateľov je opodstatnená tým, že komunity s menším počtom užívateľov nemusia vykonávať všetky funkcie, ktoré sú potrebné vo väčších komunitách. V praxi môže komunita s malým počtom obyvateľov preniesť tieto právomoci na vyšší orgán moci, ktorý ich skonsoliduje pre viaceré komunity, čím sa znížia celkové náklady bez zníženia kvality poskytovaných statkov. Na zlepšenie rozdelenia výdavkových právomocí sa odporúča: uplatniť princíp finančných možností orgánov miestnej samosprávy, presne definovať pojem garantovaných služieb a priradiť ich zodpovedným orgánom, a jednotne aplikovať prístup pri určovaní funkčných a výdavkových právomocí orgánov miestnej samosprávy v zákone o miestnej samospráve a v čl. 64, 69–71, 97–108 rozpočtového kódexu Ukrajiny. Takto bude možné na legislatívnej úrovni jednoznačne rozdeliť právomoci medzi jednotlivé úrovne moci, určiť zodpovednosť orgánov miestnej samosprávy v súlade s ich finančnými kapacitami a presne definovať zoznam garantovaných služieb priradených k jednotlivým druhom rozpočtov. Súčasný legislatívny rámec Ukrajiny však stále obsahuje nejasnosti a nezaradenie funkcií a povinností medzi rôzne úrovne moci, čo môže viesť ku konfliktom záujmov, absencii jasného

zoznamu garantovaných služieb a nesúladu medzi finančnými kapacitami a počtom užívateľov verejných statkov (Arabčuk 2016).

2.1 Vlastné a delegované právomoci orgánov miestnej samosprávy a ich rozpočtové zabezpečenie

Hlavné právomoci orgánov miestnej samosprávy sú zakotvené v čl. 143 Ústavy Ukrajiny a detailne upravené v zákone Ukrajiny o miestnej samospráve, podľa ktorého orgány miestnej samosprávy disponujú vlastnými právomocami a právomocami delegovanými štátom. Delegovanie právomocí predstavuje dvojstranný imperatívny právny vzťah, v ktorom jeden orgán disponuje vlastnou kompetenciou, určenou normatívnymi aktmi, zatiaľ čo druhý orgán má právnu spôsobilosť prijímať a realizovať tieto právomoci. Delegovanie teda znamená dočasné prenesenie právomocí na nižšiu úroveň orgánu, pričom subjekt, ktorý deleguje, si zachováva právo tieto právomoci kedykoľvek odobrať a zároveň nesie zodpovednosť za dôsledky činností orgánu nižšieho stupňa, ktorému boli právomoci delegované. V súlade s princípom subsidiarity rozpočtový kódex Ukrajiny ustanovuje rozdelenie výdavkov medzi rôzne druhy miestnych rozpočtov s prihliadnutím na kritériá úplnosti poskytovania garantovaných štátom služieb. Článok 89 rozpočtového kódexu určuje základné právomoci rozpočtov miestnej samosprávy základnej úrovne, vrátane rozpočtov miest regionálneho a republikového významu, rozpočtov ZTK (zjednotenie teritoriálnych komunít) a okresných rozpočtov. V kontexte rozpočtovej decentralizácie boli rozpočty obcí, ich zoskupení, okresov a miest okresného významu oslobodené od povinnosti zabezpečovať základné garantované služby. Tieto funkcie sú dnes vykonávané okresnými rozpočtami, ktoré týmto nie sú považované za rozpočty základnej úrovne miestnej samosprávy, čo umožňuje úsporu rozpočtových prostriedkov a zvyšuje kvalitu poskytovaných služieb (Koltun, Radčenko 2021).

Podľa čl. 89 Rozpočtového kódexu Ukrajiny sa z miestnych rozpočtov financujú výdavky na:

1. Vzdelávanie - predškolské; všeobecné stredoškolské; vzdelávacie inštitúcie pre občanov vyžadujúcich sociálnu pomoc a rehabilitáciu; štátne vzdelávacie programy; vyššie vzdelávanie (financovanie prípravy odborníkov, vedeckých a pedagogických pracovníkov vo verejných a komunálnych vysokých školách I–IV stupňa akreditácie podľa regionálnych programov socio-ekonomického rozvoja); mimoškolské vzdelávanie;
2. Zdravotná starostlivosť - primárna zdravotná starostlivosť, ambulantná, poliklinická a stacionárna; programy zdravotného a hygienického vzdelávania; iné štátne programy zdravotnej a sanitárnej pomoci;
3. Sociálny ochrana a sociálne zabezpečenie - štátne programy sociálneho zabezpečenia a ochrany (financované z cieľových subvenčných platieb zo štátneho rozpočtu); okresné a mestské programy a opatrenia implementujúce štátnu politiku vo vzťahu k deťom, mládeži, ženám a rodine;

4. Kultúra a umenie - vrátane kultúrnych domov a palácov obcí, okresov a miest, klubov, knižníc, divadiel, okresných alebo centralizovaných knižníc;

5. Telovýchova a šport.

Financovanie delegovaných právomocí je zabezpečené štátom prostredníctvom medzirozpočtových transferov, vrátane cieľových subvenčných platieb.

3 Rozpočtové mechanizmy a finančné výsledky fungovania dobrovoľne zjednotených teritoriálnych komunít na Ukrajine

V procese decentralizácie získali teritoriálne komunity Ukrajiny podľa Nikolenko a kol. (2016), významné nástroje, finančné prostriedky a právomoci, ktoré im umožňujú zabezpečiť komplexný miestny rozvoj. Hlavným strategickým cieľom reformy miestnej samosprávy je vytvorenie bezpečného a komfortného prostredia pre život občanov, čo možno dosiahnuť budovaním efektívneho systému správy na všetkých úrovniach (mesto, okres, oblasť), a presunom čo najväčšieho rozsahu právomocí na najbližšiu úroveň k občanovi, teda na komunity v súlade s čl. 140–143 Ústavy Ukrajiny. Reforma zároveň predpokladá vytvorenie podmienok pre dynamický rozvoj regiónov a poskytovanie kvalitných, dostupných a efektívnych verejných služieb obyvateľom, pričom orgány miestnej samosprávy nesú zodpovednosť pred voličmi za efektívnosť svojej činnosti a pred štátom za jej zákonnosť. V súlade s Koncepciou reformy miestnej samosprávy a územnej organizácie moci č. 333-p na Ukrajine patrí medzi základné úlohy podporujúce vznik efektívnej miestnej samosprávy jasné rozdelenie právomocí medzi orgánmi miestnej samosprávy a orgánmi výkonnej moci rôznych úrovní, čo umožňuje zlepšiť poskytovanie verejných statkov a služieb (Nikolenko a kol. 2016).

Ako naznačujú Karpinskyj, Gerasymenko (2015), pri tvorbe rozpočtov dobrovoľne zjednotených teritoriálnych komunít sú špecifické tieto mechanizmy:

1. Rozpočty ZTK udržiavajú medzirozpočtové vzťahy so štátnym rozpočtom. Zákon o štátnom rozpočte Ukrajiny na plánovaný rok stanovuje objem medzirozpočtových transferov, ktoré zahŕňajú základnú dotáciu, vzdelávaciu a zdravotnú subvenciu, ako aj ďalšie dotácie a subvencie, ak existujú podmienky na ich poskytnutie a prijatie;

2. K príjmom rozpočtov ZTK sa okrem príjmov, ktoré tieto rozpočty mali pred zjednotením, pripisuje 60 % dane z príjmov fyzických osôb, ktorá sa predtým pripisovala okresnému rozpočtu;

3. Okrem výdavkov na výkon samosprávnych právomocí sa financujú aj výdavky delegované štátom, konkrétne na zabezpečenie fungovania zariadení rozpočtovej sféry;

4. Horizontálne vyrovnávanie daňovej schopnosti zabezpečuje, že miestnym rozpočtom s úrovňou daňovej schopnosti nižšou ako 0,9 priemeru Ukrajiny sa poskytuje základná dotácia vo výške 80 % sumy potrebnej na dosiahnutie úrovne 0,9;

5. Okrem zvýšenia vlastných finančných zdrojov majú ZTK ďalšie nástroje na podporu ekonomického rozvoja (Karpinskyj, Gerasymenko 2015).

Tieto opatrenia priniesli merateľné výsledky. V roku 2025 miestne rozpočty Ukrajiny zaznamenali výrazný rast vlastných príjmov - celkové príjmy z daní a poplatkov dosiahli viac ako 491 mld. UAH, čo predstavuje medziročný nárast o približne 13,4 % oproti roku 2024 podľa údajov Štátnej daňovej služby Ukrajiny. Z tejto sumy osobná daň z príjmov tvorila viac ako 300 mld. UAH (+ 16,6 % medziročne), jednorazová daň predstavovala 76,4 mld. UAH (+ 10,5 %), a dane z nehnuteľností boli približne 58,3 mld. UAH (+ 16,1 %); tieto trendy ukazujú stabilný rast daňových príjmov miestnych rozpočtov a posilnenie finančnej samostatnosti komunít. Výdavky rozvojového rozpočtu na obyvateľa sa v porovnaní s predchádzajúcim rokom zvýšili 1,5-násobne. V týchto podmienkach majú dobrovoľne zjednotené teritoriálne komunity všetky potrebné prostriedky a zdroje na plnohodnotné fungovanie a rozvoj. Nesú plnú zodpovednosť za všetky oblasti života na svojom území, čo predstavuje ukazovateľ úspešnej a efektívnej činnosti ZTK. Riadne plnenie povinností vedie k vyššej efektívnosti využitia rozpočtových prostriedkov, čo je priamou a správnou cestou k stabilizácii socio-ekonomickej situácie v celej krajine.

3.1 Miestne dane, poplatky a transfery ako nástroje finančnej autonómie miestnej samosprávy

Dôležitým zdrojom financovania miestnej samosprávy sú miestne dane a poplatky. V súlade s čl. 12, čl. 14 Daňového kódexu Ukrajiny patria k právomociam miestnych, obecných a mestských rád stanoviť sadzby miestnych daní a poplatkov v rámci limitov určených týmto kódexom. Napriek tomuto legislatívnemu oprávneniu podľa Napalkina, Mejš (2015) miestne orgány správy využívajú tieto možnosti len čiastočne, pričom podiel miestnych daní a poplatkov na celkových príjmoch rozpočtov činí v priemere 2,5-3 %, zatiaľ čo v západnej Európe tento podiel presahuje 30 % a v niektorých oblastiach je mierne vyšší. Z tohto dôvodu reforma decentralizácie predpokladala zvýšenie počtu štátnych daní a poplatkov a zároveň podielu, ktorý zostáva na miestnej úrovni. Napríklad daň z príjmov fyzických osôb platia všetci občania s príjmami zo mzdy, honorárov, iných výplat alebo odmien, ako aj občania s dôchodkom nad trojnásobok minimálnej mzdy a vybranými pasívnymi príjmami. Sadzby dane sú odstupňované: 5 % pre pasívne príjmy, 15 % pre dôchodky a 18 % pre ostatné príjmy. Podľa nových predpisov dostávajú rozpočty miest oblasného významu a okresov 60 % z tejto dane, oblasné rozpočty 15 % a rozpočet mesta Kyjev 40 %. Podniky a právnické osoby platia daň z príjmov právnických osôb vo výške 18 %, z čoho do rozpočtov obcí pripadá 10 % zaplatenej dane. Tento systém zabezpečuje vyššiu finančnú autonómiu teritoriálnych komunít, umožňuje im plánovať rozvoj a efektívne využívať vlastné príjmy v súlade s princípmi finančnej decentralizácie. Takto možno hovoriť o hierarchickej materiálno-financnej samostatnosti orgánov miestnej samosprávy na dvoch úrovniach: Materiálno-financná samostatnosť orgánov miestnej

samosprávy je poskytovaná výlučne na výkon vlastných a delegovaných právomocí, v súlade s čl. 143 Ústavy Ukrajiny a príslušnými ustanoveniami Zákona Ukrajiny „O miestnej samospráve na Ukrajine“ a Rozpočtového kódexu Ukrajiny (Šulc 2016).

Záver

Zvýšenie počtu daní a poplatkov výrazne pozitívne ovplyvnilo financovanie miestnej samosprávy, pretože bol legislatívne stanovený a zvýšený podiel príjmov, ktoré prichádzajú do miestnych rozpočtov z každej zaplatenej dane. Významnou výhodou finančnej decentralizácie je zavedenie nových typov medzirozpočtových transferov, teda finančných prostriedkov prenášaných zo štátneho rozpočtu do miestnych rozpočtov alebo z rozpočtov vyššej úrovne do rozpočtov nižšej úrovne vo forme dotácií, subvencií, subvenčných platieb a iných foriem. V súčasnosti tieto transfery zahŕňajú základnú dotáciu, vzdelávaciu subvenčnú platbu, subvenčnú platbu na prípravu pracovných síl, zdravotnú subvenčnú platbu, subvenčnú platbu na realizáciu vybraných štátnych zdravotníckych programov a komplexných programových opatrení, ako aj reverznú dotáciu. Tieto finančné prostriedky predstavujú faktické dofinancovanie, poskytované na realizáciu právomocí delegovaných štátom.

Pred rokom 2015 boli všetky príjmy miestnych rozpočtov odvádzané do štátnej pokladnice a následne rovnomerne rozdeľované medzi všetky regióny, čo spomaľovalo príchod prostriedkov do teritoriálnych komunít a obmedzovalo autonómne rozhodovanie o ich využití. Tento systém tiež znevýhodňoval rozvinutejšie administratívno-územné jednotky, ktoré prispievali časťou svojich príjmov na rozvoj menej rozvinutých regiónov. Po zavedení finančnej decentralizácie sa zo „nadpríjmov“ odpočítava len 50 %, čím sa zabezpečuje spravodlivejší a efektívnejší systém rozdeľovania. Výrazným progresom je aj nová možnosť miestnych orgánov správy umiestňovať vlastné príjmy nielen na účtoch štátnej pokladnice, ale aj v bankových inštitúciách, čo umožňuje komunite operatívne a efektívne spravovať vlastné finančné prostriedky. Reforma decentralizácie pozitívne ovplyvnila aj rozvoj miestnej samosprávy na medzinárodnej úrovni, keďže orgány miestnej samosprávy môžu zjednodušenou procedúrou poskytovať miestne záruky a prijímať pôžičky od medzinárodných finančných inštitúcií na rozvoj sociálnej infraštruktúry a priťahovanie dodatočných investícií.

Zoznam bibliografických odkazov

ARABČUK, J. 2016. *Finančná decentralizácia – základná zložka spôsobilej komunity.* Teória a prax štátnej správy a miestnej samosprávy, č. 1.

ČUBAR, O., MAŠIKO, K. 2016. *Decentralizácia a finančné zabezpečenie územnej komunity.* Vedecký vestník Užhorodskej univerzity: Ekonomika, č. 1(47).

JEVTUŠENKO, O., ANDRIJAŠ, V. 2013. *Štátna správa (základy teórie štátnej správy): učebná príručka v troch častiach.* Mykolajiv: Vydavateľstvo ČDU Petra Mohylu. Časť 1. Základy teórie štátnej správy.

KARPINSKYJ, B., GERASYMENKO, O. 2015. *Vyváženosť finančného systému územia ako jeden z faktorov udržateľného rozvoja.* Financie Ukrajiny, č. 3.

KOLTUN, V., RADČENKO, O. 2021. *Potenciál princípov autonómie miestnej samosprávy: prístupy k definovaniu.* Investície: prax a skúsenosť, č. 17. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.17.67.

KUZKIN, J. 2015. *Zahraničné skúsenosti fiškálnej decentralizácie: problémy a spôsoby ich riešenia.* Financie Ukrajiny, č. 12.

MALYK, J. 2015. *K otázke interakcie orgánov štátnej moci a orgánov miestnej samosprávy na Ukrajine.* Efektivita štátnej správy.

MUSAJEVA, I. 2017. *Podstata organizačného mechanizmu štátnej správy finančného zabezpečenia regiónu.* Efektivita štátnej správy, č. 3(48).

NAPALKINA, J., MEJŠ, A. 2015. *Finančná samostatnosť miestnej samosprávy ako predpoklad efektívnej rozpočtovej politiky.* Vestník Chmeľnyckej národnej univerzity, č. 2, zv. 2.

NATALENKO, N. 2016. *Financie a rozpočet združenej komunity (vzdelávací modul).* Kyjev: IKC „Legálny status".

NIKOLENKO, V. a kol. 2016. *Miestne rozpočty ako faktor stability rozvoja regiónov: učebná príručka.* Kyjev.

SUCHARSKÁ, L. 2016. *Prvky systému finančného zabezpečenia rozvoja územnej komunity.* Regionálna správa a miestna samospráva, č. 1.

ŠULC, E. 2016. *Finančné zdroje miestnej samosprávy.* Vestník Odeskej národnej univerzity I. I. Mečnikova, č. 2(49)

ŠYBAJEVA, N. 2016. *Zložky procesu decentralizácie na Ukrajine.* Vestník Charkovskej národnej technickej univerzity poľnohospodárstva: Ekonomické vedy, č. 3.

TATARYN, N., VOJTOVYČ, V. 2017. *Miestne rozpočty ako finančný základ miestnej samosprávy.* In: Vedecký vestník Užhorodskej národnej univerzity. Séria: Medzinárodné ekonomické vzťahy a svetové hospodárstvo.

TROJANOVSKYJ, R. 2016. *Perspektívy reformy mechanizmov finančného zabezpečenia vidieckych územných komunít na Ukrajine.* Čiernomorské ekonomické štúdie, č. 9(2).

Daňový kódex Ukrajiny č. 2755-VI,

Európska charta miestnej samosprávy ratifikovaná zákonom Ukrajiny č. 452/97-BP,

Hospodársky kódex Ukrajiny č. 436-IV,

Občiansky kódex Ukrajiny č. 435-IV,

Pozemkový kódex Ukrajiny č. 2768-III

Rozpočtový kódex Ukrajiny č. 2456-VI,

Trestný kódex Ukrajiny č. 2341-III

zákon č. 254к/96-BP Ústava Ukrajiny (ďalej len „Ustáva Ukrajiny“)

zákon Ukrajiny č. 280/97-BP „O miestnej samospráve na Ukrajine“

zákon Ukrajiny č. 586-XIV „O miestnych štátnych administráciách“

Kontaktná adresa

Mgr. Vadym Pryimachuk.

Doktorand Katedry verejnoprávnych disciplín fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Popradská 66. 040 11

E-mail: vadym.pryimachuk@student.upjs.sk

DPH A OBCE PODĽA ČL. 13 SMERNICE O DPH: KEDY JE OBEC „VEREJNÁ MOC“ A KEDY PODNIKATEĽ?

VAT AND MUNICIPALITIES UNDER ARTICLE 13 OF THE VAT DIRECTIVE: WHEN IS A MUNICIPALITY ACTING AS A "PUBLIC AUTHORITY" AND WHEN AS A "TAXABLE PERSON"?

Ľubomír LAJČÁK

Abstract

*This paper examines the specific status of municipalities within the Value Added Tax (**VAT**) system, characterized by the duality of their functions. On one hand, they act as entities exercising public authority and on the other, they are active participants in economic competition. The objective of the paper is to analyze the criteria established in Article 13 of Council Directive 2006/112/EC, which determine when a municipality is considered a non-taxable person and when it acquires the status of a taxable person. The core of the work is an analysis of the relevant case law of the Court of Justice of the European Union (**CJEU**), particularly in the context of distinguishing between activities carried out under a public law regime and activities of an economic nature. Special attention is paid to the concept of "significant distortion of competition" which serves as a corrective mechanism to prevent tax advantages for the public sector. The paper also outlines practical implications for municipalities, especially in relation to VAT compliance and the right to deduct input VAT.*

Key words: *VAT, municipality, taxable person, public authority, distortion of competition*

Úvod

Moderná samospráva v 21. storočí už dávno neplní len čisto pasívnu funkciu akéhosi lokálneho správcu vecí verejných, ale oveľa častejšie vidíme, ako obce a mestá aktívne vstupujú do rôznej spleti ekonomických a právnych vzťahov. Od prenájmu nehnuteľností, prevádzky športovísk, zabezpečenia odpadového hospodárstva vo vzťahu k svojmu územiu, či v neposlednom rade až po napríklad prenájom reklamných plôch, t. j. poskytovaniu reklamného priestoru. Vo vzťahu k dani z pridanej hodnoty (ďalej len „**DPH**“), ktorej právny rámec je na úrovni Európskej únie harmonizovaný Smernicou Rady 2006/112/ES z 28.11.2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty v znení neskorších zmien a doplnení (ďalej len „**Smernica o DPH**“).

Kľúčovým problémom, ktorému čelí právna teória a taktiež aj aplikačná prax, je vymedzenie hranice medzi činnosťou obce ako orgánu verejnej moci, t. j. tých činností, ktoré nemôžu byť vykonávané jednotlivcami (*acta iure imperii*) a činnosťou obce ako hospodárskeho subjektu, t. j. tie právne vzťahy, do ktorých vzhľadom na ich povahu môžu vstupovať aj bežné fyzické a právnické osoby (*acta iure gestionis*) (HENDRYCH D. a kol., 2009). Zatiaľ čo v prvom prípade obec nie je považovaná za zdaniteľnú osobu a DPH nezaťažuje jej výstupy, v druhom prípade sa na ňu vzťahujú rovnaké povinnosti ako na súkromných podnikateľov. Nesprávne zaradenie tej ktorej činnosti môže mať závažné fiškálne dopady. Od neodôvodneného krátenia štátneho rozpočtu až po narúšanie hospodárskej súťaže znevýhodnením konkurentov, ktorých môžeme z pohľadu verejnoprávnych inštitúcií označiť ako súkromnoprávne subjekty.

Článok 13 Smernice o DPH stanovuje všeobecné pravidlo uplatnenia DPH na verejnoprávne subjekty, avšak toto pravidlo netreba vykladať absolútne. Obsahuje dôležité výnimky a korektív, ktorého výklad je formovaný prostredníctvom judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „**SDEÚ**“). Cieľom tohto príspevku je prostredníctvom analýzy článku 13 Smernice a relevantných rozhodnutí SDEÚ posúdiť a identifikovať jednotlivé rozhodujúce kritéria pre posúdenie daňovej subjektivity obce a poukázať tak na relatívne tenkú hranicu medzi tzv. verejnou mocou a podnikaním.

Na základe uvedeného je vhodné formulovať stručnú hypotézu, ktorá by pre účely tohto príspevku mala znieť nasledovne: „*Fakt, že obec vykonáva činnosť vo verejnom záujme alebo na základe kompetencie, ktorú jej priznáva zákon, nie je v zmysle čl. 13 Smernice o DPH postačujúcim dôvodom pre jej status nezdaniteľnej osoby. Rozhodujúcim kritériom pre priznanie postavenia subjektu verejnej moci v systéme DPH je naplnenie podmienky špecifického verejnoprávneho režimu a súčasná absencia hrozby výrazného narušenia hospodárskej súťaže.*“

1 Smernica o DPH

Článok 13 Smernice o DPH v prvom odseku stanovuje, že: „*Štáty, regionálne a miestne orgány, ako aj iné subjekty, ktoré sa spravujú verejným právom, sa nepovažujú za zdaniteľné osoby vzhľadom na činnosti alebo transakcie, ktorých sa zúčastňujú ako orgány verejnej moci ani vtedy, keď v súvislosti s týmito činnosťami alebo transakciami vyberajú dávky, poplatky, príspevky alebo platby.*“ avšak „*keď uskutočňujú takéto činnosti alebo transakcie, považujú sa za zdaniteľné osoby v súvislosti s týmito činnosťami alebo transakciami, ak by zaobchádzanie s nimi ako s nezdaniteľnými osobami viedlo k závažnému narušeniu hospodárskej súťaže.*“ Nakoniec uvádza, že: „*Subjekty, ktoré sa spravujú verejným právom, sa v každom prípade považujú za zdaniteľné osoby v súvislosti s činnosťami uvedenými v prílohe I za predpokladu, že uvedené činnosti nevykonávajú v zanedbateľnom rozsahu.*“

Pre úplnosť je vhodné uviesť, že činnosti uvedené v prílohe I Smernice o DPH sú činnosti nasledovne taxatívne uvedené: telekomunikačné služby, dodanie vody, plynu, elektriny a tepelnej energie, preprava tovaru, prístavné a letiskové služby, preprava cestujúcich, dodanie nového tovaru vyrábaného na predaj, transakcie s poľnohospodárskymi výrobkami, ktoré uskutočňujú poľnohospodárske intervenčné agentúry na základe nariadení o spoločnej organizácii trhu s týmito produktmi, organizácia obchodných veľtrhov a výstav, skladové hospodárstvo, činnosti obchodných reklamných agentúr, činnosti cestovných kancelárií, prevádzkovanie obchodov pre zamestnancov, družstevných a závodných jedální a podobných prevádzok a činnosti rozhlasových a televíznych inštitúcií, ak nie sú oslobodené od dane podľa článku 132 ods. 1 písm. q).

2 Zákon o DPH

Slovenský zákonodarca sa s touto právnou úpravou vysporiadal transponovaním Smernice o DPH do zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov (ďalej len „**Zákon o DPH**“), a to konkrétne § 3 ods. 4 Zákona o DPH, podľa ktorého platí, že: „*Štátne orgány a ich rozpočtové organizácie, štátne fondy, orgány územnej samosprávy a ich rozpočtové organizácie a iné právnické osoby, ktoré sú orgánmi verejnej moci,* ***sa nepovažujú za zdaniteľné osoby, keď konajú v rozsahu svojej hlavnej činnosti****, a to ani v prípade, ak prijímajú v súvislosti s touto činnosťou platby, s výnimkou, ak táto činnosť výrazne narušuje alebo môže výrazne narušiť hospodársku súťaž, a s výnimkou, ak vykonávajú činnosti uvedené v prílohe č. 8* (Zákona o DPH) *a tieto činnosti nevykonávajú v zanedbateľnom rozsahu. Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky je zdaniteľnou osobou v rozsahu nákupu a predaja štátnych hmotných rezerv.*“ Môžeme teda sledovať, že ide o takmer identický prepis článku 13 Smernice o DPH.

Z hľadiska legislatívno-technického možno takto poňatú transpozíciu hodnotiť pozitívne, keďže zachovanie obsahovej a systematickej zhody so smernicou posilňuje právnu istotu, predvídateľnosť aplikácie práva a zároveň vytvára predpoklady pre eurokonformný výklad vnútroštátnej úpravy v súlade s judikatúrou SDEÚ.

Zároveň možno poukázať na to, že vnútroštátne znenie pôsobí z pohľadu adresátov práva v niektorých aspektoch zrozumiteľnejšie, keďže explicitnejšie štruktúruje výnimky z pravidla zdaniteľnosti, čím uľahčuje praktickú orientáciu pri aplikácii ustanovenia.

3 Kľúčové kritérium: režim verejného práva vs. režim súkromného práva

Kľúčovým interpretačným bodom čl. 13 Smernice o DPH je určenie, či obec pri konkrétnej činnosti „koná alebo nekoná ako orgán verejnej moci“. Rozhodujúce pritom nie je samotné označenie subjektu (že ide o mesto alebo obec), ale funkčné posúdenie konkrétnej činnosti a právneho režimu, v ktorom sa vykonáva.

Za činnosti vykonávané vo verejnoprávnom režime možno spravidla považovať také, pri ktorých obec používa verejnoprávne oprávnenia (napr. autoritatívne rozhodovanie, povoľovanie, ukladané sankcie, vedenie správnych konaní) a vstupuje do právnych vzťahov spôsobom, ktorý nie je dostupný súkromným subjektom. Pri týchto činnostiach je obec typicky nezdaniteľnou osobou, hoci môže vyberať poplatky alebo iné platby.

Naopak, ak obec uzatvára zmluvné vzťahy a poskytuje plnenia za odplatu za podmienok porovnateľných so súkromným sektorom (napr. nájom nebytových priestorov, prevádzka zariadení za vstupné, poskytovanie reklamného priestoru), ide spravidla o ekonomickú činnosť. V takom prípade sa obec dostáva do postavenia zdaniteľnej osoby a uplatnia sa na ňu pravidlá DPH rovnako ako na súkromných podnikateľov.

Z uvedeného vyplýva, že samotný verejný záujem alebo zákonná kompetencia ešte automaticky neznamenajú vylúčenie z režimu dane z pridanej hodnoty. Rozhodujúce je, či ide o osobitný verejnoprávny režim a či obec nevykonáva činnosť „na trhu“ porovnateľne so súkromnými subjektmi.

4 Narušenie hospodárskej súťaže

Aj v prípade, že by obec splnila podmienku konania vo verejnoprávnom režime, Smernica o DPH obsahuje v článku 13 ods. 1 klauzulu o hospodárskej súťaži. Táto klauzula má slúžiť ako akási poistka proti neoprávnenému zvýhodneniu obcí a miest, resp. verejného sektora ako takého.

Samotnou podstatou tejto poistky je skutočnosť, že sa obec stane zdaniteľnou osobou vždy, ak by neuplatnenie režimu dane z pridanej hodnoty viedlo alebo malo viesť k výraznému narušeniu hospodárskej súťaže. Toto narušenie je však taktiež potrebné vnímať v kontexte rozhodovacej praxe Súdneho dvora Európskej únie, ktorý napríklad v rozsudku Isle of Wight Council (Súdny dvor Európskej únie, 2008) povedal, že činnosť verejnoprávnych subjektov musí podliehať režimu dane z pridanej hodnoty, pokiaľ by oslobodenie od dane viedlo k výraznému narušeniu hospodárskej súťaže. Kľúčovým ale je, že sa toto narušenie hospodárskej súťaže nemá posudzovať lokálne, ale plošne pre daný predmet konkrétnej činnosti, t. j. bez toho, aby sa konkrétne posúdenie týkalo napríklad konkrétneho trhu. Týmto výkladom je možné pozorovať snahu súdu o zabezpečenie daňovej neutrality a jednoduchosti systému DPH. V opačnom prípade by bolo nevyhnutné zakaždým analyzovať, či obec narúša hospodársku súťaž alebo nie, a teda či má jej činnosť podliehať režimu dane z pridanej hodnoty alebo nie.

Tento korektív sa uplatní aj vtedy, ak konkurencia ešte nie je aktuálne prítomná, ale existuje reálna možnosť potenciálnej súťaže. Zároveň súd definoval prísne kritériá pre pojmy „viedlo by“ a „výrazné“.

Pod pojmom „viedlo by“ sa rozumie nielen aktuálna konkurencia, ale aj tá potenciálna, pokiaľ je reálna a nie len teoretická. Výraz „výrazné“ narušenie súd interpretoval veľmi široko v neprospech verejných orgánov, pričom za výrazné sa považuje akékoľvek narušenie, ktoré je viac než zanedbateľné. V praxi to znamená, že akonáhle verejnoprávny subjekt vykonáva hospodársku činnosť (ako je napríklad prevádzka parkovísk) a jeho nezdanenie by čo i len trochu znevýhodnilo súkromných podnikateľov, musí sa stať platcom DPH.

Výklad tohto pojmu priniesol SDEÚ v rozsudku C-288/07 (Isle of Wight Council). Súd rozhodol, že narušenie súťaže sa neposudzuje len vo vzťahu k aktuálnej súťaži (t. j. či v danej obci reálne existuje súkromný konkurent), ale aj vo vzťahu k potenciálnej súťaži. Postačuje teda reálna možnosť, že súkromný subjekt by mohol vstúpiť na trh.

Ak by obecná plaváreň alebo fitnescentrum neplatili DPH, mohli by ponúkať služby za cenu nižšiu o sumu zodpovedajúcu neuplatnenej DPH než súkromný podnikateľ, čím by mu de facto znemožnili vstup na trh. SDEÚ v rozsudku C-288/07 (Isle of Wight Council) spresnil, že pojem „výrazné“ narušenie je potrebné chápať ako narušenie viac než zanedbateľné. Z toho vyplýva, že akonáhle obec vstupuje na trh, kde pôsobia alebo môžu pôsobiť súkromné subjekty, daňová neutralita vyžaduje, aby bola obec v postavení zdaniteľnej osoby (platiteľa DPH). Uvedené závery zároveň upozorňujú, že ešte pred aplikáciou čl. 13 je potrebné overiť, či ide vôbec o ekonomickú činnosť vykonávanú za protihodnotu v zmysle smernice. Na druhú stranu však platí, podľa rozsudku C-246/08 (Komisia v. Fínsko), že členský štát neporušuje povinnosti podľa Smernice o DPH, ak nevyberá DPH zo služby, keď príjemca platí len čiastočnú úhradu v rámci systému verejnej právnej pomoci. A to z dôvodu, že medzi službou a platbou nie je dostatočne priamy vzťah, keď výška platby závisí aj od príjmu a majetku príjemcu, nielen od hodnoty služby. Takáto čiastočná úhrada sa preto chápe skôr ako poplatok než ako skutočná protihodnota, a služby sa nepovažujú za ekonomickú činnosť podliehajúcu DPH.

Popri aplikácii článku 13 Smernice o DPH je potrebné samostatne posúdiť aj otázku, či subjekt vystupuje ako zdaniteľná osoba v zmysle čl. 9 ods. 1 Smernice o DPH, najmä či vykonáva činnosť nezávisle. Za podstatnú je teda potrebné považovať aj samotnú nezávislosť tej ktorej zdaniteľnej osoby a to cez materiálnu prizmu podľa toho, či subjekt koná vo vlastnom mene a na vlastný účet, nesie hospodárske riziko a zodpovednosť, disponuje vlastným majetkom a má vlastné príjmy a náklady. Ak obecná organizačná, resp. rozpočtová jednotka tieto znaky nespĺňa, koná v mene a na účet obce, bez vlastného rizika a majetku a nemôže byť samostatne považovaná za zdaniteľnú osobu. (C-276/14).

Záver

Z uvedeného vyplýva, že paušálne vnímanie obce ako subjektu oslobodeného od DPH je v súčasných ekonomických podmienkach problematické. Aplikačná prax vyžaduje tzv. funkčný prístup, t. j. pri každej jednej transakcii je potrebné skúmať nie len kto ju vykonáva, ale najmä aj v akom právnom režime a s akým dopadom na trh. Nerešpektovanie uvedeného princípu vystavuje obce neskoršiemu riziku voči správcovi dane.

Je zrejmé, že postavenie obce z hľadiska dane z pridanej hodnoty je determinované predovšetkým povahou vykonávanej činnosti, a nie samotným statusom verejnoprávneho subjektu. Rozhodujúcim kritériom je rozlíšenie medzi výkonom verejnej moci, resp. poskytovaním služieb vo verejnom záujme bez trhového prvku, a ekonomickou činnosťou uskutočňovanou za podmienok porovnateľných so súkromným sektorom.

V prípade vysoko dotovaných sociálnych služieb, ktoré nemajú komerčný charakter a nepredstavujú hospodársku súťaž na trhu, obec nevystupuje ako zdaniteľná osoba, čo sa premieta do absencie nároku na odpočítanie dane z investícií súvisiacich s týmito činnosťami. Naopak, ak obec vykonáva činnosti komerčného charakteru a vstupuje do konkurenčného prostredia, nadobúda postavenie zdaniteľnej osoby so všetkými právami a povinnosťami vyplývajúcimi z režimu DPH, pričom administrácia dane sa realizuje centrálne za obec ako jeden právny subjekt.

Záverom možno konštatovať, že aplikácia režimu DPH na činnosť obcí si vyžaduje dôsledné funkčné posúdenie konkrétnych aktivít. Normatívne aj aplikačne je nevyhnutné zabezpečiť rovnováhu medzi princípom daňovej neutrality a ochranou verejnoprávneho charakteru činností, ktoré sledujú primárne verejný, a nie trhový cieľ.

Zoznam bibliografických odkazov

Smernica Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty (Ú. v. EÚ L 347, 11.12.2006, s. 1–118) v znení neskorších zmien.

Zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov.

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 16. septembra 2008, Commissioners of Her Majesty's Revenue & Customs v Isle of Wight Council a i., C-288/07, EU:C:2008:505.

Rozsudok Súdneho dvora z 29. októbra 2009, Komisia Európskych spoločenstiev v Fínska republika, C-246/08, EU:C:2009:671.

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 29. septembra 2015, Gmina Wrocław v Minister Finansów, C-276/14, EU:C:2015:635.

HENDRYCH D. a kol. 2009. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.

Kontaktná adresa

Mgr. Ľubomír Lajčák

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra finančného práva, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie č. 6, Bratislava, 810 00

Slovenská republika

email: lajcak8@uniba.sk

KORUPČNÉ A KLIENTELISTICKÉ RIZIKÁ PRI ZARAĎOVANÍ UCHÁDZAČOV DO MENŠÍCH OBECNÝCH SLUŽIEB

CORRUPTION AND CLIENTELISTIC RISKS IN ASSIGNING JOBSEEKERS TO MINOR MUNICIPAL SERVICES

Alexander PEZLAR

Abstract

This article analyses corruption and clientelistic risks connected with the assignment of jobseekers to minor municipal services in the Slovak legal context. It focuses on the public-law nature of this process, in which public authorities dispose of a specific public resource: the labour capacity of persons included in active labour market measures. The article argues that the distortion of this process may take two basic forms: the redirection of labour capacity for private benefit and the selective favouring of particular jobseekers. From the perspective of substantive criminal law, special attention is paid to the criminal offence of abuse of power by a public official under Section 326 of the Slovak Criminal Code, as well as to bribery-related offences under Sections 328 and 329. The article highlights the "mirror-like" relationship between the abuse of public authority and corrupt exchange, where the conduct of a public official may correspond to the conduct of a person offering or providing an undue advantage. The analysis also considers selected case-law concerning unlawful exercise of authority, intent, undue benefit and the criminal relevance of offering or promising a bribe.

Key words: *corruption, clientelism, public official, bribery, municipal services.*

Úvod

Problematika korupčných a klientelistických rizík pri zaraďovaní uchádzačov do menších obecných služieb predstavuje špecifickú, no z hľadiska trestného práva pomerne neanalyzovanú oblasť. Ide o procesy, v ktorých sa nakladá s verejnými zdrojmi, in concreto s pracovnou kapacitou osôb zaradených do aktívnych opatrení na trhu práce, pričom tento proces je determinovaný rozhodovacou právomocou orgánov verejnej správy. V prípade deformácie predmetného procesu môže dochádzať k selektívnemu zvýhodňovaniu konkrétnych osôb alebo k presmerovaniu verejného zdroja na neoprávnený prospech.

Načrtnutá problematika má dvojrozmerný charakter: jednak ide o otázku, komu je pracovná

kapacita fakticky určená, a zároveň o otázku, kto je do systému zaradený a za akých podmienok . Práve tieto dve roviny vytvárajú priestor pre vznik klientelistických väzieb a korupčných mechanizmov, ktoré môžu viesť k narušeniu princípov rovnosti, transparentnosti a zákonnosti vo verejnej správe.

V zmysle výskumného zamerania autora, sa autor bude predovšetkým venovať situáciám, ktoré môžu napĺňať znaky viacerých skutkových podstát trestných činov, predovšetkým trestného činu zneužitia právomoci verejného činiteľa podľa § 326 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon, ako aj korupčných trestných činov podľa § 328 až § 336 Trestného zákona. Spoločným menovateľom týchto konaní je zneužitie verejnoprávneho postavenia na zadováženie neoprávneného prospechu inej osobe alebo na porušenie zákonom chránených záujmov.

Hoci ide o jav viazaný primárne na lokálnu úroveň verejnej správy, nemožno ho vnímať úplne izolovane od širších trendov v oblasti organizovanej kriminality. V modernej spoločnosti totiž dochádza k postupnému prelínaniu formálnych a neformálnych štruktúr, (UNICRI. 2025) pričom aj na nižších úrovniach verejnej moci sa môžu vytvárať stabilizované vzorce správania založené na výmene protislužieb, selektívnom prístupe a systematickom zvýhodňovaní určitých osôb. Tieto mechanizmy síce nedosahujú intenzitu organizovaného zločinu v jeho klasickom ponímaní, avšak z hľadiska ich funkcie vykazujú štrukturálne podobnosti s klientelistickými sieťami analyzovanými v politologickej literatúre. (MARES, Isabela a YOUNG, Lauren E, s. 99)

Cieľom tohto článku je preto analyzovať korupčné a klientelistické riziká pri zaraďovaní uchádzačov do menších obecných služieb z pohľadu slovenského trestného práva hmotného, identifikovať relevantné skutkové podstaty trestných činov a posúdiť podmienky trestnej zodpovednosti jednotlivých subjektov. Článok sa zároveň zameriava na právnu kvalifikáciu konkrétnych foriem konania, ktoré spočívajú v presmerovaní pracovnej kapacity na súkromný prospech alebo v selektívnom zvýhodňovaní uchádzačov.

Metodologicky práca vychádza z jazykového, systematického a teleologického výkladu právnych noriem, pričom reflektuje aj širší kontext ochrany verejného záujmu prostredníctvom trestného práva ako ultima ratio

1 Priraďovanie uchádzačov do menších obecných služieb

Priraďovanie uchádzačov do menších obecných služieb predstavuje osobitnú formu rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy, ktorá sa realizuje v rámci aktívnej politiky trhu práce. Tento proces má svoj normatívny základ v zákone č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, ktorý podľa § 1 upravuje právne vzťahy pri poskytovaní služieb zamestnanosti .

Z hľadiska systematiky zákona ide o vzťahy verejnoprávnej povahy, čo vyplýva už z okruhu subjektov definovaných v § 2 ods. 1, medzi ktoré patria orgány štátnej správy, úrady práce, obce a

uchádzači o zamestnanie . Tieto subjekty nevstupujú do vzťahov na základe zmluvnej autonómie, ale na základe zákonom ustanovených právomocí a povinností.

Samotný inštitucionálny rámec priraďovania je determinovaný postavením úradu práce, sociálnych vecí a rodiny. Podľa § 13 ods. 1 písm. f) tento orgán zaraďuje občana do evidencie uchádzačov o zamestnanie, pričom podľa § 13 ods. 1 písm. m) zároveň uplatňuje aktívne opatrenia na trhu práce . Ide teda o kumuláciu evidenčnej a rozhodovacej právomoci, ktorá vytvára právny základ pre ďalšie nakladanie s pracovnou kapacitou uchádzača.

Pojem uchádzača o zamestnanie je pritom vymedzený v § 6 ods. 1 ako osoba vedená v evidencii uchádzačov o zamestnanie, ktorá spĺňa zákonom stanovené podmienky . Zaradenie do tejto evidencie predstavuje kľúčový moment, keď dochádza k transformácii postavenia fyzickej osoby do režimu verejného práva. Od tohto okamihu je jej pracovná kapacita predmetom regulácie zo strany verejnej moci.

Služby zamestnanosti sú následne podľa § 11 ods. 1 chápané ako systém nástrojov zameraných na uplatňovanie aktívnych opatrení na trhu práce . Práve v rámci týchto opatrení dochádza k priraďovaniu uchádzačov do konkrétnych foriem aktivačnej činnosti, vrátane menších obecných služieb.

Z uvedeného normatívneho rámca vyplýva, že priraďovanie uchádzačov nemožno chápať ako neutrálne organizačné opatrenie, ale ako výkon verejnej správy spojený s rozhodovaním o prístupe k verejnému zdroju. Týmto zdrojom je pracovná kapacita uchádzačov o zamestnanie, ktorá nevzniká na základe súkromnoprávneho vzťahu, ale ako dôsledok rozhodnutia orgánu verejnej správy.

Tento záver korešponduje aj s teoretickými východiskami, podľa ktorých je korupcia a klientelizmus často viazaný na procesy distribúcie verejných zdrojov prostredníctvom diskrečnej právomoci verejných orgánov. Takéto mechanizmy sú často prepojené aj s širšími formami korupcie a organizovanej kriminality, najmä v oblasti nakladania s verejnými zdrojmi (EUROPOL 2025).

Priraďovanie uchádzačov teda predstavuje kritický bod, v ktorom sa rozhoduje o tom, kto získa prístup k verejnému zdroju a za akých podmienok. Práve táto diskrečná rovina rozhodovania vytvára potenciálny priestor pre jeho deformáciu, či už vo forme selektívneho zvýhodňovania alebo presmerovania pracovnej kapacity mimo zákonom sledovaného účelu.

Z trestnoprávneho hľadiska je rozhodujúce, že ide o činnosť vykonávanú v rámci právomoci orgánu verejnej správy. V prípade jej zneužitia sa totiž nezasahuje len do individuálnych práv, ale predovšetkým do riadneho výkonu verejnej správy ako takého, čo je objektom ochrany viacerých skutkových podstát trestných činov, najmä podľa § 326 Trestného zákona.

2 Trestnoprávne aspekty

Trestnoprávna relevancia vyplýva už zo samotnej povahy procesu priraďovania, ktorý

predstavuje výkon verejnej správy realizovaný na základe zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, najmä v rámci pôsobnosti úradu práce podľa § 13 ods. 1 písm. f) a m), t. j. zaraďovania uchádzačov do evidencie a uplatňovania aktívnych opatrení na trhu práce . Deformácia tohto procesu preto nepredstavuje len porušenie administratívnych pravidiel, ale zásah do riadneho výkonu verejnej správy. Takáto deformácia procesu priraďovania uchádzačov nemá význam iba z hľadiska samotného nezákonného postupu. Jej spoločenská škodlivosť spočíva aj v tom, že oslabuje dôveru verejnosti v zákonný, nestranný a transparentný výkon verejnej správy. Ak sa prístup k verejným zdrojom, vrátane pracovnej kapacity uchádzačov o zamestnanie, začne fakticky odvíjať od osobných väzieb, protislužieb alebo neformálnych dohôd, dochádza k narušeniu princípu rovnosti a k vytváraniu prostredia, v ktorom sa klientelistické postupy postupne normalizujú.

Z tohto pohľadu nejde len o individuálne zlyhanie konkrétneho verejného činiteľa alebo súkromnej osoby, ale o jav spôsobilý vytvárať širšie „podhubie“ pre tolerovanie neformálnych a netransparentných mechanizmov rozhodovania. Takéto mechanizmy môžu následne viesť k tomu, že zákonom predpokladané kritériá rozhodovania ustupujú osobnej lojalite, politickej podpore alebo súkromnému prospechu.

Vzhľadom na obmedzený rozsah tohto článku však nie je možné komplexne vymedziť všetky trestnoprávne riziká súvisiace so zaraďovaním uchádzačov do pracovného procesu. Pozornosť preto bude sústredená len na námatkové vymedzenie vybraných skutkových podstát trestných činov a ich typových foriem páchania, ktoré sa z hľadiska analyzovaného problému javia ako najrelevantnejšie a zároveň spoločensky najškodlivejšie. Ide najmä o zneužitie právomoci verejného činiteľa, prijímanie úplatku a podplácanie, teda o skutkové podstaty, ktoré najvýraznejšie reflektujú prepojenie medzi zneužitím verejnoprávnej právomoci a korupčnou výmenou výhod.

2.1 Trestný čin zneužitia právomoci verejného činiteľa

V prvom rade prichádza do úvahy trestný čin zneužitia právomoci verejného činiteľa podľa § 326 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon, podľa ktorého sa trestného činu dopustí ten, „kto ako verejný činiteľ v úmysle zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech alebo spôsobiť inému škodu vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu, prekročí svoju právomoc alebo nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci“.

V kontexte priraďovania uchádzačov ide najmä o situácie, keď verejný činiteľ (napr. starosta obce alebo zamestnanec úradu práce) vedome manipuluje proces zaradenia alebo výkonu aktivačnej činnosti. Presmerovanie pracovnej kapacity uchádzačov na súkromné účely pritom predstavuje výkon právomoci v rozpore s jej účelom, ktorým je realizácia aktívnych opatrení na trhu práce vo verejnom záujme. Takéto konanie je v teórii označované ako forma zneužitia verejných zdrojov (JANCSICS, 2019). Skutková podstata špecifikovaného trestného činu dopadá na verejného činiteľa, ktorý v

úmysle spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu, prekročí svoju právomoc alebo nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci alebo z rozhodnutia súdu.

V kontexte menších obecných služieb môže ísť najmä o prvú alebo tretiu alternatívu konania. Prvou je výkon právomoci spôsobom odporujúcim zákonu, napríklad ak verejný činiteľ aktívne manipuluje proces zaradenia uchádzača alebo zabezpečí, aby bola pracovná kapacita využitá mimo verejného účelu. Treťou je nesplnenie povinnosti vyplývajúcej z právomoci, napríklad ak zodpovedná osoba vedome toleruje neoprávnené využívanie uchádzačov na súkromné práce.

Podstatné je, že pri § 326 TZ nestačí samotné porušenie zákona alebo nesprávny úradný postup. Musí byť preukázaná subjektívna stránka, teda úmysel spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech. Tento záver vyplýva aj z judikatúry, podľa ktorej motív páchateľa predstavuje znak subjektívnej stránky a musí byť preukázaný; samotné konanie odporujúce zákonu bez tohto úmyslu nestačí na naplnenie skutkovej podstaty trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa (R 39/2001).

Neoprávneným prospechom pritom nemusí byť len majetkový prospech. Judikatúra pripúšťa, že môže ísť aj o inú neoprávnenú výhodu, na ktorú páchateľ alebo zvýhodnená osoba nemá právny nárok (R 25/1975; R 55/1994). V analyzovanom kontexte by tak neoprávneným prospechom mohlo byť napríklad získanie bezplatnej pracovnej kapacity, zvýhodnenie konkrétneho uchádzača, ochrana pred vyradením zo systému alebo politická či osobná protislužba.

Objektom trestného činu podľa § 326 TZ je záujem na riadnom výkone právomoci verejných činiteľov a zároveň ochrana práv fyzických a právnických osôb. To je významné najmä preto, že priraďovanie uchádzačov nepredstavuje len technickú administratívnu operáciu, ale výkon verejnej moci, ktorý má byť realizovaný zákonne, rovne a účelovo.

V tejto súvislosti je dôležité aj vymedzenie verejného činiteľa podľa § 128 ods. 1 Trestného zákona. Verejným činiteľom je okrem iného osoba, ktorá sa podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu a používa pritom právomoc zverenú jej zákonom alebo na základe zákona. Pri posudzovaní zodpovednosti preto nebude rozhodujúce len formálne postavenie osoby, ale najmä to, či konala v súvislosti so zverenou právomocou. Zvýšená trestnoprávna zodpovednosť verejného činiteľa sa viaže na výkon právomoci, nie na osobu ako takú.

Tento záver je osobitne dôležitý pri starostovi obce alebo zamestnancovi úradu práce. Ak konajú v rámci rozhodovania alebo organizovania výkonu menších obecných služieb, ich konanie môže mať povahu výkonu verejnej správy. Naopak, ak by konanie nesúviselo s ich právomocou, nebolo by možné automaticky aplikovať § 326 TZ len preto, že ide o osobu, ktorá má inak postavenie verejného činiteľa. (ČENTÉŠ. § 326)

V prípade, ak verejný činiteľ koná mimo rámca svojej právomoci, nepožíva ani ochranu

verejného činiteľa; prípadný útok voči nemu sa preto neposudzuje ako útok na verejného činiteľa, ale podľa všeobecných ustanovení o trestných činoch proti zdraviu (R 47/1980). Na druhej strane, za prekročenie právomoci nemožno považovať konanie osoby, ktorá nemá postavenie verejného činiteľa, hoci si jeho právomoc neoprávnene prisvojí; takéto konanie môže napĺňať znaky iného trestného činu, napríklad poškodzovania cudzích práv (R 19/1981).

2.2 Trestný čin prijímania úplatku

Korupčná rovina analyzovaného konania, sa prejavuje predovšetkým pri trestnom čine prijímania úplatku podľa § 328 ods. 1 Trestného zákona. Uvedené ustanovenie postihuje toho, kto priamo alebo cez sprostredkovateľa pre seba alebo pre inú osobu prijme, žiada alebo si dá sľúbiť úplatok za to, že bude konať alebo sa zdrží konania tak, že poruší svoje povinnosti vyplývajúce zo zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie.

V podmienkach priraďovania uchádzačov do menších obecných služieb môže ísť najmä o situácie, keď osoba oprávnená rozhodovať alebo fakticky ovplyvňovať zaradenie uchádzača žiada alebo prijme výhodu za to, že určitého uchádzača zaradí do systému, pridelí mu menej náročnú činnosť, zabezpečí jeho ochranu pred kontrolou alebo umožní presmerovanie jeho pracovnej kapacity na súkromný prospech. Takéto konanie presahuje rámec samotného porušenia administratívnych pravidiel, pretože zasahuje do zákonnosti, objektivity a nestrannosti výkonu verejnej správy.

Objektom trestného činu podľa § 328 TZ je ochrana čistoty verejného života a riadneho, objektívneho a zákonného plnenia povinností vyplývajúcich zo zamestnania, postavenia alebo funkcie. Tento objekt sa v analyzovanom prípade prejavuje práve v požiadavke, aby proces priraďovania uchádzačov do aktivačných opatrení prebiehal na základe zákonných a vecných kritérií. Zákon č. 5/2004 Z. z. pritom zveruje úradu práce pôsobnosť zaraďovať občanov do evidencie uchádzačov o zamestnanie a uplatňovať aktívne opatrenia na trhu práce podľa § 13 ods. 1 písm. f) a m) . Ak je výkon tejto pôsobnosti podmienený úplatkom, dochádza k deformácii zákonom zvereného procesu.

Za osobitne dôležité treba považovať, že trestnosť podľa § 328 TZ nie je viazaná len na skutočné prevzatie úplatku. Postačuje už samotné žiadanie úplatku alebo danie si sľúbiť úplatok. Rovnako nie je rozhodujúce, či má úplatok peňažnú podobu. Úplatkom môže byť akákoľvek neoprávnená výhoda, ktorá je spôsobilá ovplyvniť konanie páchateľa. V tomto kontexte môže mať majetkový význam aj bezodplatné využitie pracovnej kapacity uchádzačov alebo iná výhoda spočívajúca v politickej podpore, osobnej lojalite či klientelistickej protislužbe.

Subjektívna stránka trestného činu podľa § 328 TZ vyžaduje úmyselné zavinenie. Páchateľ si musí byť vedomý nielen toho, že prijíma, žiada alebo si dáva sľúbiť úplatok, ale aj toho, že za tento úplatok má konať alebo sa zdržať konania spôsobom, ktorým poruší svoje povinnosti. V prípade

menších obecných služieb pôjde napríklad o vedomé uprednostnenie konkrétneho uchádzača, tolerovanie jeho fiktívnej účasti alebo účelové presmerovanie jeho práce mimo verejného záujmu.

Trestný čin podľa § 328 TZ má zároveň významný vzťah k trestnému činu zneužívania právomoci verejného činiteľa podľa § 326 TZ. Ich jednočinný súbeh je možný vtedy, ak osoba nielen prijme alebo žiada úplatok, ale zároveň v súvislosti s tým zneužije svoju právomoc niektorou z foriem uvedených v § 326 ods. 1 TZ. (ČENTÉŠ, § 328)

V aplikačnej rovine preto nebude rozhodujúce len to, či bola pracovná kapacita uchádzačov využitá v rozpore s účelom aktivačných opatrení, ale aj to, či bol tento postup motivovaný úplatkom alebo inou neoprávnenou výhodou. Ak verejný činiteľ koná za úplatok a zároveň poruší svoju zákonnú povinnosť pri priraďovaní alebo organizovaní výkonu menších obecných služieb, pôjde spravidla o súbeh korupčného trestného činu a zneužívania právomoci verejného činiteľa.

2.3 Trestný čin podplácania

Zrkadlovou rovinou k trestnému činu prijímania úplatku je trestný čin podplácania podľa § 329 ods. 1 Trestného zákona. Kým pri prijímaní úplatku je trestnoprávne relevantné konanie osoby, ktorá úplatok žiada, prijme alebo si ho dá sľúbiť, pri podplácaní je pozornosť sústredená na osobu, ktorá úplatok poskytuje, ponúka alebo sľubuje. Ide teda o aktívnu korupčnú formu konania, ktorá smeruje k ovplyvneniu rozhodovania alebo postupu osoby obstarávajúcej vec všeobecného záujmu.

V kontexte priraďovania uchádzačov do menších obecných služieb môže ísť najmä o situácie, keď súkromná osoba, podnikateľský subjekt alebo samotný uchádzač o zamestnanie poskytne, ponúkne alebo sľúbi výhodu za to, aby bola určitá osoba zaradená do systému aktivačných prác, aby jej bola pridelená menej náročná činnosť, prípadne aby bola pracovná kapacita uchádzača fakticky využitá v prospech konkrétneho subjektu. Takéto konanie je osobitne nebezpečné práve preto, že nevychádza iba z pasívneho prijatia výhody na strane verejného činiteľa, ale aktívne vytvára tlak na deformáciu zákonom predpokladaného rozhodovacieho procesu.

Objektom trestného činu podplácania je ochrana riadneho, objektívneho a zákonného obstarávania vecí všeobecného záujmu. V analyzovanom prípade týmto záujmom je, aby zaradzovanie uchádzačov a uplatňovanie aktívnych opatrení na trhu práce prebiehalo podľa zákonných kritérií a nie na základe neformálnych protislužieb. Práve právna úprava zákona č. 5/2004 Z. z. zveruje úradu práce pôsobnosť zaraďovať občanov do evidencie uchádzačov o zamestnanie a uplatňovať aktívne opatrenia na trhu práce podľa § 13 ods. 1 písm. f) a m), čím vytvára verejnoprávny rámec, ktorého korupčné ovplyvňovanie môže byť trestnoprávne relevantné .

Podstatné je, že pre naplnenie skutkovej podstaty podplácania sa nevyžaduje, aby bol úplatok skutočne prijatý. Trestný čin môže byť dokonaný už samotnou ponukou alebo sľubom úplatku. Judikatúra v tejto súvislosti zdôrazňuje, že ponúknutie úplatku predstavuje prejav ochoty poskytnúť

neoprávnenú výhodu za účelom ovplyvnenia konania príslušnej osoby; na trestnosť preto nie je potrebné, aby k reálnemu odovzdaniu úplatku došlo (porov. NR 1 Toš 62/2006). Rovnako platí, že úplatok nemusí mať výlučne peňažnú podobu, ale môže spočívať aj vo vecnom plnení, protislužbe, politickej podpore alebo inom neformálnom zvýhodnení. (ČENTÉŠ, § 329)

Z hľadiska subjektívnej stránky sa pri podplácaní vyžaduje úmyselné zavinenie. Páchateľ si musí byť vedomý, že poskytuje, ponúka alebo sľubuje neoprávnenú výhodu s cieľom ovplyvniť konanie osoby, ktorá rozhoduje alebo fakticky pôsobí v rámci verejnoprávneho procesu. V podmienkach menších obecných služieb môže ísť napríklad o snahu dosiahnuť neoprávnené zaradenie určitej osoby, jej zvýhodnené pracovné zaradenie alebo presmerovanie jej pracovnej kapacity mimo verejného účelu.

Trestný čin podplácania je potrebné vnímať ako zrkadlový obraz trestného činu prijímania úplatku. Kým § 328 Trestného zákona zachytáva korupčné konanie na strane prijímateľa alebo osoby žiadajúcej úplatok, § 329 Trestného zákona postihuje aktívne vytváranie korupčnej ponuky zo strany podplácajúceho. Táto vzájomnosť je osobitne významná pri klientelistických mechanizmoch, ktoré sú založené na výmene výhod medzi subjektom disponujúcim rozhodovacou právomocou a subjektom usilujúcim sa o neoprávnený prospech.

Vzťah podplácania a zneužitia právomoci verejného činiteľa sa prejavuje najmä v otázke ich možného súbehu. Ak podplácajúca osoba poskytne alebo ponúkne úplatok verejnému činiteľovi iba za to, aby konal v rámci svojich zákonných povinností, nemusí ísť automaticky o návod na zneužitie právomoci. Ak však úplatok smeruje k tomu, aby verejný činiteľ svoju právomoc zneužil niektorou z foriem uvedených v § 326 ods. 1 Trestného zákona a verejný činiteľ sa o takéto konanie aspoň pokúsi, môže byť daný aj vzťah k trestnému činu zneužitia právomoci verejného činiteľa (R 15/1981).

V analyzovanom kontexte to znamená, že podplácanie môže predstavovať iniciačný moment celého korupčného mechanizmu. Ak napríklad súkromný subjekt ponúkne verejnému činiteľovi výhodu za to, aby mu bola pridelená pracovná kapacita uchádzačov, a verejný činiteľ následne manipuluje proces priraďovania alebo toleruje výkon práce mimo verejného účelu, dochádza k prepojeniu aktívnej korupcie so zneužitím verejnoprávnej právomoci. Práve v tomto bode sa najvýraznejšie prejavuje zrkadlový charakter analyzovaných skutkových podstát.

Záver

Analýza problematiky priraďovania uchádzačov do menších obecných služieb potvrdzuje, že nejde o hodnotovo neutrálne administratívne rozhodovanie, ale o výkon verejnej moci, ktorý je z trestnoprávneho hľadiska spôsobilý zasiahnuť do základných princípov fungovania verejnej správy. Diskrečná povaha tohto procesu vytvára priestor pre jeho deformáciu, pričom práve judikatúra zdôrazňuje, že rozhodujúcim momentom nie je samotná existencia pochybenia, ale jeho účelové

smerovanie k zadováženiu neoprávneného prospechu alebo k porušeniu chráneného záujmu (R 39/2001).

Hranica medzi nezákonným postupom a trestnoprávne relevantným konaním je determinovaná predovšetkým subjektívnou stránkou. Ako vyplýva z ustálenej judikatúry, samotné konanie odporujúce zákonu nepostačuje na naplnenie skutkovej podstaty § 326 Trestného zákona, pokiaľ nie je preukázaný úmysel zadovážiť neoprávnený prospech alebo spôsobiť škodu. Tento dôraz na vnútornú motiváciu páchateľa zároveň komplikuje dokazovanie, najmä v prípadoch, kde sú klientelistické väzby založené na implicitných, neformálnych dohodách.

Vymedzenie pojmu „neoprávnený prospech“, ktorý nie je redukovaný výlučne na majetkovú výhodu, ale zahŕňa aj iné formy zvýhodnenia bez právneho nároku (R 25/1975; R 55/1994). V kontexte analyzovaného problému tak možno za neoprávnený prospech považovať nielen bezodplatné využívanie pracovnej kapacity uchádzačov, ale aj samotné „vybavenie“ zaradenia, ochranu pred kontrolou či udržanie klientelistickej lojality. Práve táto široká interpretácia umožňuje subsumovať pod trestnoprávne normy aj sofistikovanejšie formy klientelizmu, ktoré sa navonok javia ako administratívne rozhodnutia.

Rovnako významná je aj judikatúra týkajúca sa prekročenia právomoci, podľa ktorej verejný činiteľ nepožíva ochranu verejného činiteľa, ak koná mimo rámca svojej právomoci (R 47/1980). Naopak, konanie osoby bez postavenia verejného činiteľa nemožno subsumovať pod prekročenie právomoci, ale môže napĺňať znaky iných trestných činov (R 19/1981), čo má význam najmä pri posudzovaní účasti tretích osôb v klientelistických schémach.

V oblasti korupčných trestných činov judikatúra hovorí, že trestnosť konania nie je viazaná na reálne odovzdanie úplatku, ale postačuje už jeho ponuka alebo sľub (porov. NR 1 Toš 62/2006). Tento aspekt je z hľadiska praxe zásadný, keďže umožňuje postihovať korupčné konanie už v jeho iniciačnej fáze, teda v štádiu vytvárania klientelistického vzťahu. V kombinácii s možnosťou jednočinného súbehu so zneužitím právomoci verejného činiteľa (R 15/1981) sa tak vytvára komplexný trestnoprávny rámec postihujúci obe strany „zrkadlového“ korupčného vzťahu.

Z hľadiska systémového hodnotenia možno konštatovať, že najväčšie riziko analyzovaného javu nespočíva len v jednotlivých excesoch, ale v jeho latentnej schopnosti etablovať sa ako štandardizovaný spôsob fungovania. Ako bolo naznačené, opakované tolerovanie selektívneho priraďovania uchádzačov a presmerovania ich pracovnej kapacity vedie k oslabovaniu dôvery verejnosti v právny štát a k postupnej normalizácii klientelistických mechanizmov. Trestné právo tu vystupuje ako prostriedok ultima ratio, ktorý síce dokáže sankcionovať najzávažnejšie formy konania, avšak jeho preventívny účinok je limitovaný bez existencie funkčných kontrolných a inštitucionálnych mechanizmov.

De lege ferenda preto možno odporučiť najmä precizovanie pravidiel priraďovania

uchádzačov a zvýšenie transparentnosti rozhodovacích procesov. Súčasne je žiaduce venovať väčšiu pozornosť aj aplikačnej praxi, najmä vo vzťahu k dokazovaniu subjektívnej stránky a identifikácii neformálnych väzieb, ktoré sú pre klientelistické správanie typické.

Záverom možno konštatovať, že analyzované skutkové podstaty, zneužitie právomoci verejného činiteľa, prijímanie úplatku a podplácanie, predstavujú vzájomne prepojený normatívny rámec, ktorý reflektuje komplexnosť korupčných a klientelistických vzťahov pri nakladaní s verejnými zdrojmi. Ich „zrkadlový“ charakter zároveň poukazuje na to, že efektívny boj proti týmto javom si vyžaduje postih nielen výkonu deformovanej právomoci, ale aj samotnej iniciácie korupčného vzťahu.

Poďakovanie

Príspevok je výstupom riešenia grantového projektu VVGS-2025-3632 „*Uplatňovanie aktivačných činností formou menších obecných služieb*“.

Zoznam bibliografických odkazov

BURDA, Eduard, ČENTÉŠ, Jozef, KOLESÁR, Juraj, ZÁHORA, Jozef a kol. Trestný zákon II. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011, ISBN 978-80-7400-394-3.

EUROPOL. 2025. European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA). The Hague: Europol. Dostupné na: https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment

JANCSICS, David. Corruption as Resource Transfer: An Interdisciplinary Synthesis. Online. Public Administration Review. 2019, vol. 79, no. 4, s. 523-537. ISSN 0033-3352. Dostupné z: https://doi.org/10.1111/puar.13024. [cit. 2026-05-06].

MARES, Isabela a YOUNG, Lauren E. *Conditionality and coercion: electoral clientelism in Eastern Europe*. Oxford studies in democratization. New York: Oxford University Press, 2019. ISBN 978-0-19-883278-2.

UNICRI. Organized Crime, Illegal Trafficking and Illicit Financial Flows: Countering Criminal Enterprises, Illicit Financial Flows, and Corrupt Practices [online]. Turin: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, 2025. Dostupné na: https://unicri.org/organized-crime-illegal-trafficking-and-illicit-financial-flows

Kontaktná adresa

Mgr. Alexander Pezlar
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
Katedra Trestného práva, Právnická Fakulta

Heyduková, 12, Košice, 04001

Slovenská republika

email: alexander.pezlar@student.upjs.sk

PRÁVNE PREKÁŽKY A MOŽNOSTI INTEGRÁCIE AUSTRÁLIE DO ZRDUŽENIA ASEAN

LEGAL OBSTACLES AND OPPORTUNITIES TO AUSTRALIA'S INTEGRATION INTO THE ASEAN ASSOCIATION

Iryna TALIIAN

Abstract

Australian foreign policy places economic cooperation with ASEAN at the center of its strategic orientation. Multilateral and bilateral free trade agreements, political dialogues, and participation in regional forums provide a solid foundation for closer economic relations, characterized by the removal of trade barriers between Australia and ASEAN member states. Despite these ties, Australia's formal integration into ASEAN faces a set of legal and value-based barriers that affect the process of Australia's full integration into the regional structure. The aim of this article is to identify the legal barriers to Australia's integration into the ASEAN grouping. The article focuses on assessing the extent to which the ASEAN legal framework allows for Australia's integration. What limits prevent Australia's access across close trade, diplomatic, and political ties? The findings of the article point to the existence of three primary legal barriers that are enshrined in the ASEAN Charter and thus limit Australia's membership in ASEAN.

Key words: *Australia, integration, ASEAN, bilateral trade, ASEAN Declaration*

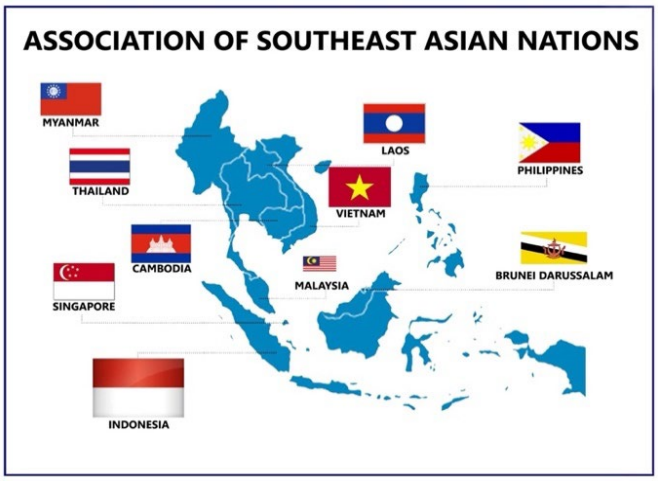
Úvod

Integrácia Austrálie do združenia ASEAN predstavuje otázku, ktorá presahuje rámec hospodárskej spolupráce a prelína sa s hodnotovými zásadami zoskupenia. Vo svetle aktuálnych tendencií – posilnenie vplyvu regiónu, vytvorenie bezpečnostných aliancií, rozširovanie odbytových trhov a koncepcií multilaterálnych režimov – snaha o posilnenie súdržnosti a prehĺbenie spolupráce je nevyhnutným predpokladom pre efektívne fungovanie a hospodársky rozvoj. Združenie národov juhovýchodnej Ázie (ASEAN) bolo založené v roku 1967 v Thajsku. Za dokument, ktorý položil základy pre hospodársku, sociálnu, kultúrnu a technickú spoluprácu medzi jej účastníkmi považujeme Deklaráciu ASEAN podpísanú v Bangkoku. Ciele vypracované v Deklarácii reflektovali zásady Charty Organizácie Spojených národov (MAIDAN-FLORES, J. – ABAD, J. 1997). Austrália

sa stala prvým dialógovým partnerom ASEAN-u v roku 1974 a dnes tvorí významný pilier formátov regionálnych kooperácií (Australian Government 2025). Výzvy spojené s prístupom Austrálie do zoskupenia ASEAN-u predstavujú súbor právnych a hodnotových aspektov, ktoré obmedzujú možnosť plnohodnotnej integrácie (The ASEAN Charter 2008). Priestor medzi rastúcou hospodárskou a bezpečnostnou prepojenosťou Austrálie s členskými štátmi ASEAN-u vytvára diskusiu o alternatívnych cestách zapojenia.

Dnes ASEAN predstavuje ekonomickú, politickú a kultúrnu medzivládnu štruktúru, ktorej členmi je desať krajín: Brunej, Vietnam, Laos, Kambodža, Thajsko, Mjanmarsko, Malajzia, Singapur, Indonézia a Filipíny (Association of Southeast Asian Nations 2025). Svojou povahou je skupina ASEAN preto považovaná za heterogénne združenie, nakoľko jej štáty majú rozdielne právne systémy, líšia sa politickými režimami a úrovňou hospodárskeho rozvoja. Popri hospodársky rozvinutých krajinách so stabilným politickým prostredím, ako v prípade Singapuru, existujú štáty s odlišnými normatívnymi rámcami a vnútroštátnymi konfliktami, ako Laos alebo Mjanmarsko. Daná pluralita je charakteristickým znakom, ktorý ovplyvňuje spôsob fungovania ASEAN-u nielen vo vnútri, ale aj navonok (Council on Foreign Relations 2025).

Obrázok č. 1: Členské štáty ASEAN zoskupenia



Zdroj: Kingdom of Cambodia. Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation: https://www.mfaic.gov.kh/Page/2021-04-01-ASEAN-Member-States

Cieľom článku je preskúmať právny rámec ASEAN-u a zhodnotiť jeho kompatibilitu s možnosťou integrácie Austrálie do tejto medzinárodnej organizácie. V tejto súvislosti sa v článku zaoberáme výskumnou otázkou: *Do akej miery právny rámec ASEAN-u umožňuje integráciu Austrálie do jeho štruktúr?* Osobitná pozornosť je venovaná prieskumu rámca spolupráce medzi Austráliou a jednotlivými členskými štátmi ASEAN-u. Metodologický rámec článku je založený na kombinovanom prístupe, ktorý spája právnu analýzu relevantných oficiálnych dokumentov

a ekonomickú kvantitatívnu zložku. Použitá kombinácia umožní identifikovať mieru prepojenosti a intenzitu väzieb medzi skúmanou vzorkou, výsledky ktorej budú predstavovať mapu závislosti. Na dosiahnutie zámerov štúdia používa interpretáciu záväzných právnych dokumentov, ako aj bilaterálne obchodné dohody medzi Austráliou a členmi ASEAN-u, text Charty ASEAN, najmä jej ustanovení o princípoch konsenzu a úprave vzťahov s externými partnermi. Právna analýza bude predstavovať výklad kľúčových noriem s cieľom identifikovať bariéry, ktoré bránia začleneniu Austrálie do integračného zoskupenia ASEAN. Ekonomická zložka je založená na zbere a spracovaní dostupných dát o rozvojovej pomoci Austrálie do vybraných členských krajín ASEAN-u. Článok poskytuje trend vývoja obchodných tokov, ktorý umožňuje porovnať intenzitu vzťahov. Sekundárnymi zdrojmi, ktoré boli použité v článku, sú odborné publikácie zaoberajúce sa otázkou regionálnej integrácie, pričom berie na vedomie existujúci limit, a to fakt, že neexistuje precedens vstupu štátu mimo regiónu juhovýchodnej Ázie do združenia ASEAN.

1 Ekonomické integračné zoskupenia z pohľadu medzinárodného ekonomického práva

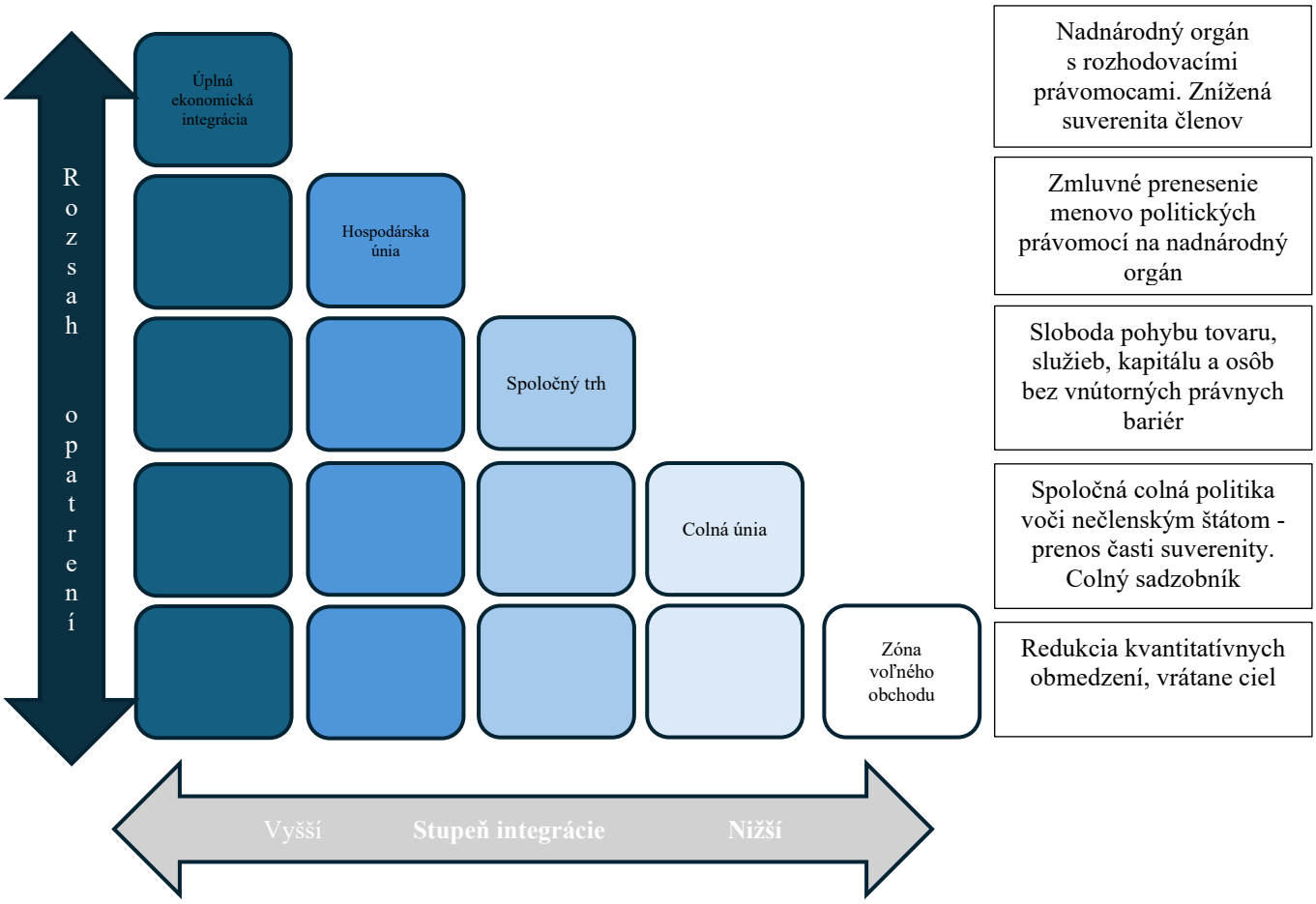
Medzinárodná hospodárska integrácia je jedným z významných aspektov medzinárodnej ekonomiky, ktorá v posledných dekádach zohráva dôležitú funkciu. Ekonomická integrácia predstavuje významný prvok formovania systému medzinárodných vzťahov, v ktorom sa prelínajú ekonomické činnosti a politická vôľa štátov smerujúca k hospodárskej prosperite. Rôzne školy a osobitní predstavitelia medzinárodného práva interpretujú samotný pojem "*medzinárodná ekonomická integrácia*" nejednoznačne. Medzinárodnú hospodársku integráciu je potrebné vnímať ako multidimenzionálny fenomén, ktorý zahŕňa prepojenie právnych, inštitucionálnych a ekonomických prvkov. Podľa Haasa a Schmittera neexistuje žiadna ustálená definícia medzinárodnej ekonomickej integrácie. Je to proces, počas ktorého dochádza k odbúravaniu diskriminačných hospodárskych bariér medzi suverénnymi subjektmi medzinárodného práva – štátmi. V prvom rade ide o clá a kvóty. Avšak častokrát medzinárodná spolupráca presahuje rámec odstraňovania tarifných a netarifných prekážok obchodu a smeruje k vytvoreniu spoločných politík a inštitúcií, čo následne vedie k vytvoreniu medzinárodného trhu. Preto sú pojmy medzinárodná ekonomická integrácia a globalizácia často používané ako komplementárne pojmy (Oxford Public International Law 2011).

Globalizácia a medzinárodné ekonomické právo sú vzájomne prepojené celky, nakoľko globalizácia nemôže fungovať bez konzistentného právneho rámca, ktorým by boli koordinované cezhraničné aktivity a zabezpečená stabilná medzinárodná spolupráca. Harmonizácia pravidiel preto predstavuje základnú dimenziu medzinárodnoprávnej úpravy cezhraničných vzťahov. Ako poukazuje Babar a Metha, absencia jednotného právneho rámca zvyšuje riziko interpretačných nezrovnalostí, vedie ku kolízii noriem a vzniku právnej neistoty, ktorá môže negatívne zasiahnuť investičné toky a obchod. Globalizácia, ktorá sa prejavuje v rastúcej vzájomnej závislosti národov prostredníctvom

obchodu, investícií, technológií a migrácie, si vyžiadala harmonizovanejší právny rámec, ktorý by reguloval cezhraničné aktivity. Autori považujú za nevyhnutné zaviesť akceptované normy a vytvoriť pravidlá, ktoré by posilnili stabilné ekonomické prostredie, kde prosperuje rast a investície (Babar, Mehta 2024).

Béla Balassa vo svoje práci Teória ekonomickej integrácie systematický rozvíja koncept ekonomickej integrácie, pričom ju nielen definuje, ale aj klasifikuje. Balassa vymedzuje ekonomickú integráciu ako súbor inštitucionálnych a právno-ekonomických opatrení, ktorých účelom je odstránenie rôznych foriem diskriminácie v hospodárskych vzťahoch medzi štátmi. Tieto diskriminačné opatrenia môžu mať povahu kvantitatívnych obmedzení, tarifných prekážok či menových reštrikcií, ktoré deformujú princíp rovného prístupu na trh. Zatiaľ čo medzinárodná hospodárska spolupráca predstavuje prevažne harmonizáciu národných politík, ekonomická integrácia ide nad tento rámec. Balassa formuje päť etáp integrácie, pričom každá ďalšia etapa predstavuje postupné prehlbovanie záväzkov smerujúcich k eliminácii diskriminačných opatrení:

Tabuľka č. 1: Úrovne hospodárskej integrácie



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe: https://transportgeography.org/contents/chapter7/globalization-international-trade/economic-integration-levels/

Podľa autora integrácia nie je statický stav, ale dynamicky prehlbujúca sa forma spolupráce, ktorá vyžaduje právne nástroje implementácie a formalizované záväzky. Balassa argumentuje, že ak sú regionálne integračné zoskupenia navrhnuté správne, môžu byť kompatibilné s cieľmi multilaterálneho obchodného systému (Balassa 1961).

2 Právne a hodnotové prekážky integrácie Austrálie do ASEAN-u

Charta *Združenia národov juhovýchodnej Ázie*, ktorá udelila ASEAN-u právnu subjektivitu, bola podpísaná 20. novembra 2007 na 13. summite ASEAN-u v Singapure a nadobudla platnosť 15. decembra 2008 (Luu 2012). Dokument stanovuje právny a inštitucionálny rámec pre ASEAN, čím združeniu poskytuje právny status a transformuje ho z neformálneho regionálneho celku na riadenú medzinárodnú organizáciu. Charta kodifikuje normy, pravidlá a hodnoty ASEAN-u a stanovuje vízie pre členské štáty (Cerenin 2010).

Hoci Charta ASEAN-u vytvára formálny právny základ združenia a zakotvuje spoločné princípy, jej normatívny účinok je zásadne limitovaný absenciou mechanizmov právnej harmonizácie a nadnárodnej implementácie. Kľúčovým ustanovením je v tomto kontexte článok 5 Charty ASEAN, podľa ktorého sú členské štáty povinné prijať všetky potrebné opatrenia na vykonávanie záväzkov vyplývajúcich z Charty, pričom spôsob a rozsah implementácie zostáva v ich vnútroštátnej kompetencii spolu s vyvíjajúcimi sa regionálnymi inštitúciami ASEAN-u. Daná špecifikácia znamená, že Charta svojou povahou nevytvára nadradenosť nad vnútroštátnym právom každého členského štátu, a ani neustanovuje povinnosť harmonizácie právnych predpisov. ASEAN je založený na modeli medzištátnej spolupráce, v ktorom dodržiavanie princípov a zásad je aplikované politickou vôľou, nie právne vynútiteľnými mechanizmami (Rattanasevee 2014; Desierto, Cohen 2021).

Austrálsky právny systém, založený na zásadách súdne vymáhateľných noriem sa koncepčne líši od inštitucionálneho modelu ASEAN-u, ktorý sa spolieha predovšetkým na nástroje mäkkého práva – deklarácie, rámcové dohody a odporúčania. Austrália vo svojom zahranično-politickom prístupe ustanovuje formálne, právne záväzné mechanizmy riešenia sporov, vrátane štruktúrovaných zmlúv, arbitrážnych postupov a právne regulovaných rámcov, ako sú mechanizmy WTO. (Malenovský 2017). Pre Austráliu, ako štát s rozvinutým systémom zvykového práva, by si účasť v právnom priestore ASEAN-u vyžadovala prispôsobenie sa fragmentovanej a decentralizovanej regulačnej tradícii, ktorá sa vyznačuje obmedzenou právnou harmonizáciou a prevažne medzivládnym koordinačným prístupom. Z pohľadu riešenia sporov Charta ASEAN-u v článkoch 22 až 28 uprednostňuje konzultácie, dialóg a politické vyrovnanie pred právne záväzným adjudikačným mechanizmom (The ASEAN Charter 2008).

- *Geografický kontext ako právna prekážka integrácie*

Napriek existencii rozsiahlych hospodárskych, politických a diplomatických väzieb medzi Austráliou a členskými štátmi ASEAN je právne postavenie Austrálie vo vzťahu k tomuto zoskupeniu determinované normatívnym rámcom zakotveným v Charte ASEAN. Tento základný dokument nepredpokladá možnosť členstva štátov mimo geografického priestoru juhovýchodnej Ázie. Článok 6 Charty ASEAN ustanovuje, že členstvo v združení je viazané na splnenie kritéria geografickej príslušnosti, ako aj na akceptáciu zdieľania regionálnej identity ASEAN. Uvedené ustanovenie predstavuje formálnu a explicitnú právnu prekážku integrácie Austrálie, keďže ide o normatívne zakotvenú podmienku členstva. Na rozdiel od univerzálnych medzinárodných organizácií, ako napríklad OSN, ASEAN predstavuje regionálnu organizáciu so silným kultúrnym a geografickým základom, ktorý limituje rozsah integrácie Austrálie do jej štruktúr (The ASEAN Charter 2008).

- *Absencia medzistupňa integrácie ako právna prekážka integrácie*

Článok 41-42 Charty ASEAN definuje právny režim vzťahu s tretími stranami. Podľa Charty ASEAN môže byť externým štátom udelený status: *dialógového partnera, sektorového partnera, rozvojového partnera, účastníka regionálnych fór.* Všetky uvedené formy svojím charakterom sú kooperačné, nie integračné.

Na rozdiel od iných regionálnych organizácií, ktoré umožňujú rôzne formy čiastočnej integrácie, ASEAN nepozná žiadny stredný stupeň medzi členom a externým partnerom. Napríklad, Európska únia uznáva asociované členstvo, pridruženie, alebo môže udeliť kandidátsky status. V prípade OSN, môže organizácia udeliť status pozorovateľského štátu. Charta ASEAN v článku 41-42 neobsahuje dané typy integrácie a uznáva výlučne plné partnerstvo (The ASEAN Charter 2008).

- *ASEAN Way ako právna, hodnotová a inštitucionálna prekážka*

Prístup označovaný ako ASEAN Way nie je explicitne kodifikovaný v podobe samostatného ustanovenia Charty ASEAN-u, avšak predstavuje ústredný normatívny interpretačný rámec, ktorý ovplyvňuje fungovanie združenia. V odbornom diskurze je tento prístup označovaný ako "*customary institutional practice*" - zvyková inštitucionálna norma, ktorá disponuje právnymi a politickými účinkami. ASEAN je tak často opisovaný ako osobitný model regionálnej spolupráce, ktorý kombinuje moderné medzištátne princípy s jedinečnými historickými a regionálnymi praktikami. Tieto sociálno-kultúrne prvky vytvorili v rámci ASEAN-u vysoký stupeň normatívnej legitimity, ktorá naďalej formuje správanie členských štátov, ako aj ich prístup k externým partnerom (Kathuria 2025, Ravenhill 1998).

Konsenzuálny charakter rozhodovania predstavuje jeden zo základných prvkov ASEAN-u a je úzko spätý s modelom "soft realism", v rámci ktorého je ochrana štátnej suverenity nadradená integračnej dynamike. Každý členský štát disponuje faktickou právnou možnosťou zablokovať

prijatie akéhokoľvek rozhodnutia, čo korešponduje s princípom rovnosti všetkých členských štátov v súlade s článkom 2 Charty ASEAN-u. Akýkoľvek krok k prijatiu nového člena si vyžaduje jednomyseľný súhlas všetkých členov v súlade s procedurálnymi požiadavkami stanovenými v článku 20 Charty ASEAN-u (The ASEAN Charter 2008). Napriek tomu, že niektorí politickí predstavitelia v minulosti vyjadrili podporu užšiemu inštitucionálnemu zapojeniu Austrálie do skupiny ASEAN-u (napríklad Filipíny, Indonézia), nikdy nedošlo k formálnemu hlasovaniu ani k podaniu žiadosti o udelenie štatútu členského štátu zo strany Austrálie (Abbey 2024).

Austrália neakceptuje agresívne intervencie, presadzuje šírenie právnych a demokratických hodnôt, čo sa javí ako ideologická nekompatibilita s kultúrnou a politickou orientáciou skupiny, ktorá je súčasťou ASEAN-Way ideológie. Austrália je integrovaná do medzinárodných štruktúr ako AUKUS, ANZUS a Five Eyes, ktoré explicitne vyjadrujú záväzky kolektívnej obrany, jadrového zbrojenia a spravodajského zdieľania (Fallon 2022). Hoci Charta ASEAN nezakazuje členstvo v bilaterálnych, či multilaterálnych obranných alianciách, viaceré ustanovenia a normy vytvárajú limity, ktoré Austrália nie je schopná splniť. Aj keď niektoré členské štáty ASEAN-u majú uzavreté bilaterálne dohody o obrannej spolupráci (napríklad USA-Thajsko), sú limitované svojim rozsahom a štýlom. Takéto dohody často sa vzťahujú na neformálne vykonávané aktivity a sú charakterizované poradným charakterom. Svojím obsahom sú zamerané na výcvik a obrannú podporu bez hlbších záväzkov. To vytvára právny konflikt a zdôrazňuje nekompatibilitu medzi austrálskym prístupom a princípmi fungovania ASEAN-u (Fallon 2022).

3 Právny rámec prístupu Austrálie do integračného zoskupenia ASEAN

Právny rámec, ktorým sa riadi prístup Austrálie k integračnému zoskupeniu ASEAN nie je založený na formálnom členstve, ale na trvajúcom a prehlbujúcom sa partnerstve. Tento rámec je definovaný komplexným súborom medzinárodnoprávnych aktov, politických dohôd a memoránd o porozumení, ako aj pravidelných stretnutí na najvyššej úrovni.

Tabuľka č. 2: Platformy spolupráce Austrálie a ASEAN-u

Rámec	Názov	Rok	Dosah	Iné regionálne platformy
AANZFTA	Dohoda o vytvorení zóny voľného obchodu medzi ASEAN-om, Austráliou a Novým Zélandom	2010	Liberalizácia obchodu a investicií, zníženie colných bariér. Právne záruky pre Austráliu, spravodlivé zaobchádzanie, právny nástroj vymáhateľnosti.	**ASEAN Regional Forum (ARF)**

CPTPP	Komplexná a progresívna dohoda o transpacifickom partnerstve	2018	Vychádza z ústanovení TPP a zameriava sa na liberalizáciu obchodu, práva duševného vlastníctva, obchodné štandardy. Austrálii sa poskytuje prístup na preferenčné trhy signatárskych štátov.	**East Asia Summit (EAS)**
RCEP	Dohoda o komplexnom regionálnom a hospodárskom partnerstve	2022	Zjednotenie a zefektívnenie obchodu, e-commerce, konkurencia a štandardy.	**ASEAN-Australia Forum**
CSP	Komplexné strategické partnerstvo	2021	Prehĺbenie ekonomických väzieb a riešenie regiónalnych výziev. Digitálna transformácia, klimatické zmeny a ľudské práva. Nevytvára právne nároky ani povinnosti porovnateľné s právami členských štátov. CSP neudeľuje Austrálii právo spolurozhodovať v orgánoch ASEAN-u alebo sa podieľať na tvorbe záväzných právnych aktov. Austrália môže byť prizvaná do pracovných skupín, viesť dialóg o hospodárskych reformách, iniciovať ekonomické projekty, vstupovať do spoločných vyhlásení.	
TAC	Dohoda o priateľstve a spolupráci	1976/ AUS v r.2005	Podpora mieru, stability a rešpektu regiónu. Právne záväzný kódex pre medzištátne vzťahy v regióne a mimo neho.	

Zdroj: Vlastné spracovanie autora

Austrália má neustále vyvíjajúce sa vzťahy s krajinami ASEAN-u, ktoré sú formované bilaterálnymi dohodami. Intenzita spolupráce sa výrazne líši medzi jednotlivými partnermi, čo je dané špecifikami ich ekonomík, historickým vývojom, rozsahom pôvodných dohôd a ich následnou aktualizáciou (Nirwasita 2024).

Tabuľka č. 3: Sektorová spolupráca Austrálie s členskými štátmi ASEAN-u

Štát	Bilaterálna obchodná dohoda	Bezpečnosť a obrana	Spolupráca v oblasti boja proti terorizmus	Rozvojové programy
Indonézia	✚	✚	✚	✚

Singapur	+	+	+	−
Malajzia	+	+	+	−
Thajsko	+	+	+	+ / −
Filipíny	−	+	+	+
Vietnam	−	+	+	+
Brunej	−	+	+	−
Kambodža	−	+	+	+
Laos	−	+	+	+
Mjanmarsko	−	+	+	+

Zdroj: Vlastné spracovanie autora

Tabuľka 2 systematizuje bilaterálne vzťahy medzi Austráliou a jednotlivými členskými štátmi ASEAN-u cez viaceré strategické oblasti. Krajiny ako Brunej, Laos, Kambodža a Mjanmarsko sa vyznačujú sektorovo obmedzenou spoluprácou. V týchto prípadoch tabuľka odráža nižší stupeň právnej a inštitucionálnej konvergencie, slabšiu absorpčnú kapacitu alebo existenciu medzinárodných sankčných režimov, čo objektívne obmedzuje rozsah bilaterálnych záväzkov.

4 Hospodársky význam ASEAN-u pre Austráliu

Austrália a ASEAN už viac ako 50 rokov tvoria vzájomné prepojený hospodársky model, ktorý je poháňaný spoločnými záujmami, výmenou tovarov, vzdelávacími pobytmi a technologickým výskumom. Austrália vníma ASEAN ako kľúčového aktéra, ktorý sa usiluje o mierové, stabilné a prosperujúce regionálne prostredie, kde sa rešpektuje štátna suverenita (Australian Government 2025). ASEAN, ako hospodársky rozmanitý blok, predstavuje pre Austráliu príležitosť optimalizovať dodávateľské reťazce a podporiť konkurencieschopnosť domácich producentov. ASEAN má pre Austráliu strategický význam, keďže predstavuje odbytový trh s viac ako 670 miliónmi obyvateľov a priemerným rastom 4,5 % ročne (European Foundation for South Asia Studies 2021; Australian Mission to ASEAN 2017).

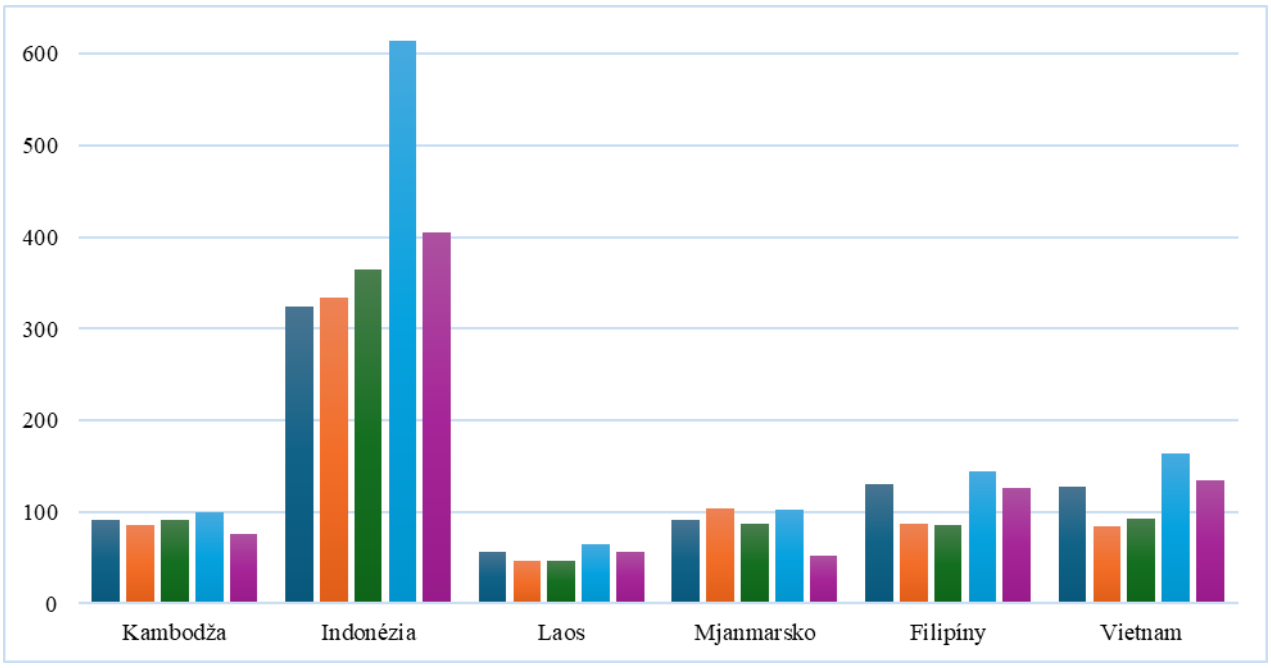
Tabuľka č. 4: Austrálsky export do jednotlivých členských štátov ASEAN-u v tis. USD

Krajina	2000	2010	2015	2020	2021	2022	2023
Vietnam	264 305,76	1 400 160,37	2 610 552,66	4 404 644,73	7 009 166,63	9 504 012,08	7 824 073,99
Indonézia	1 672 714,25	4 131 358,75	3 729 748,71	3 515 974,50	6 996 478,73	7 633 073,32	7 477 464,25
Singapur	3 386 4343,62	4 453 662,06	5 092 143,03	7 112 511,05	6 565 158,90	4 730 057,82	6 627 937,85
Malajzia	1 366 546,75	3 347 100,14	3 424 096,41	3 860 255,91	4 210 398,59	6 148 342,62	5 735 815,47
Thajsko	1 132 558,12	5 385 844,76	3 251 688,23	2 522 355,46	4 226 400,51	3 821 272,24	4 446 453,82
Filipíny	881 592,78	1 152 973,77	1 161 698,32	1 407 130,92	1 827 791,37	2 447 884,10	2 262 490,73
Brunej	24 414,59	30 723,36	35 435,03	244 858,04	371 305,58	83 325,86	357 877,72
Mjanmarsko	12 636,89	74 505,65	108 232,98	114 613,44	130 364,67	101 193,55	122 539,49
Kambodža	6 370, 28	22 992,76	34 719,82	82 218,40	65 628,68	62 448,37	77 436,46

Laos	3 926,78	22 690,80	20 122,20	19 118,36	25 710,98	26 143,56	15 624,01

Zdroj: Vlastné spracovanie autora na základe: https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/AUS/Year/2000/TradeFlow/Import

Singapur sa v roku 2022 stal piatym najväčším obchodným partnerom a zdrojom priamych zahraničných investícií do Austrálie v celkovej výške 148 miliárd AUD (Falak-Medina 2023). Ako informuje ASEAN Exchange za posledné desaťročie sa ASEAN stal jedným z kľúčových obchodných partnerov Austrálie. Podľa dostupných údajov bilaterálny obchod medzi Austráliou a členskými štátmi ASEAN-u v roku 2023 prekročil 121,6 miliárd USD, čo odráža vysokú mieru intenzity hospodárskej spolupráce a význam regionálneho trhu pre Austráliu (ASEAN Exchanges 2024).



Graf č. 1: Rozvojová pomoc Austrálie do výbraných členských krajín ASEAN-u, v mil.USD

Zdroj: Vlastné spracovanie autora na základe: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_departments/Parliamentary_Library/Research/Budget_Review/2023-24/SoutheastAsia

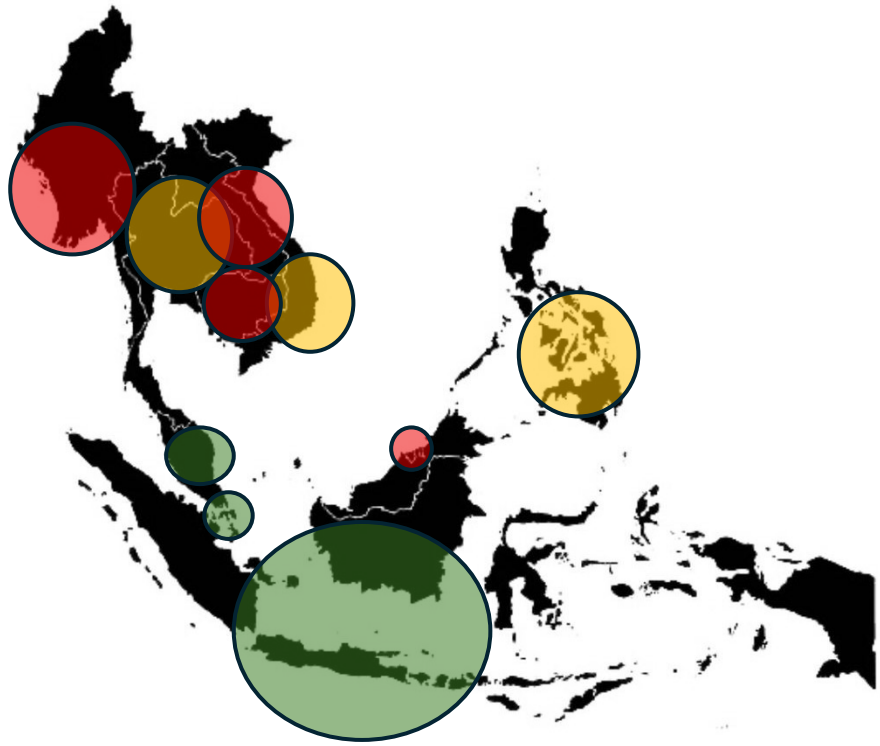
Značné objemy rozvojovej pomoci smerované do krajín ASEAN-u potvrdzujú strategickú orientáciu zahraničnej politiky Austrálie, ako aj medzinárodné úsilie o zachovanie stability, hospodárskeho pokroku a regionálneho partnerstva. Austrálska rozvojová pomoc je sektorovo diverzifikovaná a za prioritné oblasti sa považujú zdravotníctvo, školstvo, humanitárna pomoc a rozvoj občianskej spoločnosti, hlavne pre štáty, ktoré už dlhodobo čelia vnútroštátnym konfliktom. Tento trend poukazuje na význam partnerstva, ktoré nie je limitované výlučne tradičnými nástrojmi spolupráce, ale má komplexnú povahu.[1]

[1]https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_departments/Parliamentary_Library/Research/Budget_Revie

Na základe vyššie prezentovaných empirických a kvalitatívnych zistení článok pristupuje k vytvoreniu vlastnej analytickej mapy závislosti. Cieľom mapy je zachytiť asymetrie, intenzitu a povahu bilaterálnych vzťahov Austrálie s každým členským štátom združenia ASEAN-u, ktoré nie sú viditeľné prostredníctvom izolovaného skúmania jednotlivých makroekonomických indikátorov. Výsledné hodnoty sú predstavené prostredníctvom kartografickej vizualizácie, ktorá umožňuje identifikovať vzťah s Canberrou:

- Štáty s vysokou mierou závislosti (zelená farba),
- Štáty s vyváženým vzťahom (žltá farba),
- Štáty nízkou mierou závislosti (červená farba).

Obrázok č. 2: Mapa závislosti vzťahov Austrálie a členských štátov ASEAN



Zdroj: Vlastné spracovanie autora

Vytvorená mapa neslúži ako deterministický model, ale ako prieskumný nástroj, ktorý identifikuje regionálnu interakciu. Výsledná mapa poukazuje na heterogenitu vzťahov medzi Austráliou a jednotlivými štátmi ASEAN-u, čím spochybňuje predstavu ASEAN-u ako homogénneho partnera v kontexte austrálskej zahraničnej politiky. Štáty ako Singapur, Indonézia a Malajzia vykazujú najvyššiu mieru intenzity vzťahov s Austráliou, čo je výsledkom kombinácie výšky rozvojovej pomoci, rastúcej obchodnej výmeny, politických kontaktov a diplomatických väzieb. Na druhej strane, štáty ako Brunej, Laos a Mjanmarsko sú považované za krajiny s nižšou

w/2023-24/SoutheastAsia

úrovňou prepojenosti. Tento vzťah je determinovaný selektívnymi rozvojovými programami, bez hlbšieho strategického rozmeru. V prípade Mjanmarska pretrvávajúci vnútroštátny konflikt a absencia demokratickej legitimity limitujú možnosti rozvojovej pomoci a obchodnej spolupráce. Laos, ako vnútrozemský štát s obmedzenou právnou transparentnosťou vykazuje nižšiu schopnosť absorbovať rozvojové projekty a implementovať kroky, ktoré sú viazané austrálskymi pravidlami a princípmi medzinárodnej zodpovednosti a právneho štátu, čo môže limitovať bilaterálnu spoluprácu štátov.

Záver

Výsledky štúdie poukazujú na skutočnosť, že bez zásadnej revízie Charty ASEAN nie je možné právne realizovať plnohodnotnú integráciu Austrálie do regionálneho zoskupenia ASEAN. Kľúčové závery vyplývajú z normatívneho jadra Charty ASEAN, v prvom rade z geografického kritéria, ktoré je zakotvené v článku 6 Charty a princípov ASEAN Way. Je potrebné zdôrazniť, že identifikované prekážky vstupu Austrálie do ASEAN nepredstavujú izolované právne ustanovenia, ale vzájomný systém, ktorého cieľom je zachovanie regionálnej a kultúrnej rovnováhy združenia. Práve táto systémová povaha právnych prekážok vysvetľuje, prečo ani intenzívne hospodárske, politické a diplomatické väzby nevedú k hlbšej integrácii Austrálie, ktorá, ako sa ukázalo, nie je otázkou politickej vôle, ale právnej a inštitucionálnej kompatibility. Opierajúc sa o túto skutočnosť sú v článku načrtnuté ďalšie scenáre vývoja vzťahov medzi Austráliou a združením ASEAN:

Prvý scenár, ktorý je možné označiť za pozitívny, predpokladá prehĺbenie právne inštitucionalizovanej spolupráce medzi ASEAN-om a Austráliou. Tento model vychádza z predpokladu plnej integrácie Austrálie do združenia ASEAN. V tomto prípade by Austrália prestala vystupovať ako externý partner a nadobudla by formálny členský status, čím by sa stala nositeľom práv a povinností vyplývajúcich z Charty ASEAN-u. Takýto vývoj by znamenal zásadnú transformáciu existujúceho normatívneho rámca Charty ASEAN, ktorý by si vyžiadal nielen rozšírenie členskej základne o mimo regionálny štát, ale aj úpravu základných pravidiel upravujúcich členstvo, rozhodovacie práva a ciele integračného zoskupenia. Ide o nutnosť formálnej revízie Charty ASEAN-u, ktorá v súčasnosti implicitne viaže členstvo na regionálny aspekt. Práve tento právny aspekt robí uvedený scenár zásadne idealistickým.

Druhý scenár, ktorý má nízku pravdepodobnosť a negatívny charakter, predpokladá oslabenie vzťahov medzi ASEAN-om a Austráliou v dôsledku vnútornej heterogenity skupiny, geopolitického napätia a konfliktov. Scenár vychádza z predpokladu, že normatívne rozdiely medzi právnym poriadkom ASEAN-u a zahraničnopolitickými a bezpečnostnými záväzkami Austrálie sa prehĺbia. Austrália by sa čoraz viac profilovala ako externý aktér presadzujúci pravidlami viazaný, transparentný a hodnotovo orientovaný prístup, ktorý by bol v rozpore s flexibilitou a neformálnou

povahou rozhodovania v ASEAN-e. Výsledkom by bolo oslabenie politickej dôvery niektorých členských štátov združenia, hlavne tých, ktorí presadzujú striktnú normu nezasahovania a sú citlivé na otázky ľudských práv. Intenzívna spolupráca s externým partnerom môže viesť k asymetrickému rozdeľovaniu výhod alebo oslabeniu centrálnej úlohy ASEAN-u na svetovej scéne. Z tohto dôvodu by združenie mohlo uprednostniť model partnerstva limitujúci externý vplyv s cieľom zachovať jednotu. Nerovnomerné výhody plynúce zo spolupráce s Austráliou by mohli viesť k zámernému obmedzeniu rozsahu spolupráce s cieľom zachovať konsenzus a princíp rovnosti, na ktorom je postavené združenie ASEAN.

Realistický scenár (základný – *baseline scenario*) a najpravdepodobnejší, ktorý reflektuje historickú skúsenosť ASEAN-u a uprednostňuje evolučnú adaptáciu pred systémovou transformáciou. Daný scenár predpokladá, že vzťahy medzi Austráliou a ASEAN-om sa budú rozvíjať postupne a asymetricky, s dôrazom na prehĺbenie obchodných väzieb, a to bez ambície formálneho členstva Austrálie v združení. Integrácia bude sektorovo diferencovaná: intenzívna v oblastiach s jasným ekonomickým prínosom (obchod s tovarom a službami, investície, kritické suroviny), no limitovaná v politických a bezpečnostných otázkach. Právny rámec zostane nemenný v jeho kľúčových ustanoveniach, pričom flexibilita bude dosahovaná prostredníctvom formátu ASEAN+ a implementačných mechanizmov v rámci existujúcich dohôd. Austrália bude naďalej vystupovať ako strategický partner, ktorého integrácia bude inštitucionálne ohraničená.

Diskusia tak potvrdzuje hlavný záver článku – ASEAN je možné chápať ako otvorený, ale normatívne uzavretý celok, ktorého právna povaha umožňuje spoluprácu, ale zároveň systematicky bráni hlbšej právnej integrácii externých aktérov mimo regiónu juhovýchodnej Ázie. Príspevok ukazuje, ako kombinácia kodifikovaných ustanovení Charty ASEAN-u a praktických hospodárskych, bezpečnostných praktík vytvára stabilný, ale právne limitovaný rámec, ktorí neumožňuje integráciu Austrálie do ASEAN.

Zoznam bibliografických odkazov

ABBEY, R. Macros agrees to Australia joining ASEAN 2024. In: *Philippine News Agency* 2024. [online]. [cit. 27. október 2025]. Dostupné z: https://www.pna.gov.ph/articles/1220255

ASEAN Exchanges. 2024. Australia-ASEAN Summit: Prospering in Partnership. In: *ASEAN Exchanges* 2024. [online]. [cit. 12. november 2025]. Dostupné z: https://www.aseanexchanges.org/content/australia-asean-summit-prospering-in-partnership/

Association of Southeast Asian Nations 2008. The ASEAN CHARTER. In: Jakarta, Indonesia, s. 1-50. ISBN 978-979-3496-62-7. [online]. [cit. 12. október 2025]. Dostupné z: https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf

Association of Southeast Asian Nations 2025. About ASEAN. In: *Association of Southeast Asian*

Nations 2025. [online]. [cit. 12. október 2025]. Dostupné z: https://asean.org/about-asean/

Association of Southeast Asian Nations 2025. Overview of ASEAN-Australian Dialogue Relations. In: *Association of Southeast Asian Nations.* [online]. [cit. 02. november 2025]. Dostupné z: https://wtocenter.vn/upload/files/fta/174-ftas-concluded/195-asean---australianew-/203-full-text/Overview%20of%20ASEAN-Australia.pdf

Australian Government. Department of Foreign Affairs and Trade. 2025. ASEAN and Australia. In: *Australian Government* 2025 [online]. [cit. 10. október 2025]. Dostupné z: https://www.dfat.gov.au/geo/southeast-asia/asean-and-australia

Australian Mission to ASEAN 2025. The ASEAN-Australia Comprehensive Strategic Partnership – a year of progress. In: *Australian Government*. [online]. [cit. 02. november 2025]. Dostupné z: https://asean.mission.gov.au/aesn/CSP_02.html

Australian Mission to ASEAN. 2025. Australia today - What does ASEAN mean for Australia? In: *Australian Government.* [online]. [cit. 02. november 2025]. Dostupné z: https://asean.mission.gov.au/aesn/HOMSpeech17_01.html

BABAR-PRAJAKTA, P. – VRUSHABH-MEHTA,S. 2024. Law and Globalisation: The Role and Impact on International Economic Law. In: *International Journal of Research Publication and Reviews* 2024. s. 1563-1569, Vol.5, Issue 9, ISSN 2582-7421. [online]. [cit. 17. október 2025]. Dostupné z: https://ijrpr.com/uploads/V5ISSUE9/IJRPR33215.pdf

BALASSA, B. 1962. The Theory of Economic Integration. In: *OXON* 2011. s. 1-30, ISBN 978-0-415-67910-7. [online]. [cit. 17. október 2025]. Dostupné z: https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781136646317_A23860489/preview9781136646317_A23860489.pdf

DE MASTRAL, A. Economic integration, Comparative Analysis 2011. In: Oxford Public International Law. [online]. [cit. 17. október 2025]. Dostupné z: https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1754?print=pdf

DESIERTO, D.A. et al. 2022. ASEAN Law and Regional Integration. Governance and the Rule of Law in Southeast Asia's Single Market. In: *Routledge* 2022. ISBN 978-0-367-64765-0. [online]. [cit. 19. október 2025]. Dostupné z: https://www.routledge.com/ASEAN-Law-and-Regional-Integration-Governance-and-the-Rule-of-Law-in-Southeast-Asias-Single-Market/Desierto-Cohen/p/book/9780367647650

European Foundation for South Asia Studies. 2021. The ASEAN Way: Regional Integration Processes and Limits to Integration in Southeast Asia. In: *European Foundation for South Asia Studies* 2021. [online]. [cit. 03. november 2025]. Dostupné z: https://www.efsas.org/EFSAS-The%20ASEAN%20WayRegional%20Integration%20Processes%20and%20Limits%20to%20Inte

gration%20in%20Southeast%20Asia-May2021.pdf
FALAK-MEDINA, A. 2023. Singapore-Australia Trade and Investment: A Strategic Review. In: *ASEAN Briefing* 2023. [online]. [cit. 10. november 2025]. Dostupné z: https://www.aseanbriefing.com/news/singapore-australia-trade-and-investment-a-strategic-review/
FALLON, S. Australia's Security Relationships 2022. In: *Parliament of Australia, Briefing Book Article* 2022. [online]. [cit. 28. október 2025]. Dostupné z: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_departments/Parliamentary_Library/Research/Briefing_Book/47th_Parliament/AustraliaSecurityRelationships
KATHURIA, Y. 2025. The ASEAN Way in Practice: Achivements And Challenges In Maintaining Regional Cooperation And Stability. In: *Journal of Humanities and Social Science*. s.1-6, Vol.30, Issue 9. ISSN: 2279-0845. [online]. [cit. 04. november 2025]. Dostupné z: https://www.iosrjournals.org/iosr-jhss/papers/Vol.30-Issue9/Ser-3/E3009032833.pdf
LUU, HL. 2012. Regional Harmonization of Competition Law and Policy: An ASEAN Approach. In: *Asian Journal of International Law* 2012. s. 291-321, Vol.2, Issue 2. [online]. [cit. 17. október 2025]. Dostupné z: https://www.cambridge.org/core/journals/asian-journal-of-international-law/article/abs/regional-harmonization-of-competition-law-and-policy-an-asean-approach/B5050C4FD4919D6BE385F2C331A594BC
MAIDAN-FLORES, J. – ABAD, J. 1997. The Founding of ASEAN. In: *Association of Southeast Asian Nations* 1997 [online]. [cit. 10. október 2025]. Dostupné z: https://asean.org/the-founding-of-asean/the-founding-of-asean-part-2/
MALENOVSKÝ, J. 2017. Zamyšlení nad dvěma neúspěšnými projekty světového soudu pro lidská práva. In: *Ústav státu a práva* 2017. s. 20-36. [online]. [cit. 25. október 2025]. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2017/1/2.Malenovsk%C3%BD_1_2017.pdf
NIRWASITA, A. 2024. ASEAN-Australia Strategic Partnership: Who Benefits More? In: *Modern Diplomacy* 2024. [online]. [cit. 28. október 2025]. Dostupné z: https://moderndiplomacy.eu/2024/12/30/asean-australia-strategic-partnership-who-benefits-more/
RAVENHILL, J. 1998. Adjusting to the ASEAN Way: Thirty years of Australia's relations with ASEAN. In: *The Pacific Review, Routledge* 1998. s. 268-287, Vol.11, Issue 2. [online]. [cit. 28. október 2025]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/John-Ravenhill/publication/232899169_Adjusting_to_the_ASEAN_way_thirty_years_of_Australia's_relations_with_ASEAN/links/548200b10cf25dbd59ea77bf/Adjusting-to-the-ASEAN-way-thirty-years-of-Australias-relations-with-ASEAN.pdf
TSERERIN, A. 2010. The Adoption of the ASEAN Charter and its Impact on the Further Evolution of the Association. In: *Svezhij vzhlad* 2010. s. 293-295. [online]. [cit. 17. október 2025]. Dostupné z:

file:///Users/iryna/Downloads/2019-3362-1-PB.pdf

Kontaktná adresa:

Ing. Iryna Taliian

Ekonomická univerzita v Bratislave

Fakulta medzinárodných vzťahov,

Katedra medzinárodných ekonomických vzťahov a hospodárskej diplomacie

Dolnozemská cesta 1/b, Bratislava 5, 852 35

Slovenská republika

email: iryna.taliian@euba.sk

VÝZVY ALGORITMICKEJ ZODPOVEDNOSTI: TRANSPARENTNOSŤ A PROBLÉM „BLACK-BOX“ V MODERNEJ VEREJNEJ SPRÁVE

CHALLENGES OF ALGORITHMIC ACCOUNTABILITY: TRANSPARENCY AND THE "BLACK-BOX" PROBLEM IN MODERN PUBLIC ADMINISTRATION

Silvia KARAFFOVÁ

Abstract

This paper analyzes the integration of modern artificial intelligence systems into the public administration sector, focusing on the issues of algorithmic accountability and transparency. It examines the "black-box" phenomenon, which, in the context of automated decision-making, represents a fundamental technological and legal barrier to upholding the principle of legality. In line with the Slovak Republic's ambition to build a proactive "AI Republic" by 2030, the paper identifies the risks posed by delegating decision-making powers to probabilistic models in the context of citizens' complex life situations. The focus of the paper lies in analyzing the synergy between technical auditability tools, represented by the concept of AI DNA, and institutional safeguards in the form of human oversight (Human-in-the-loop). This integrated framework is presented as an essential prerequisite for preserving the accountability of the exercise of public power and protecting the fundamental rights guaranteed by the Constitution of the Slovak Republic. In conclusion, the paper asserts that the technological efficiency of a proactive state must not be achieved at the expense of legal certainty and transparency, and that the proposed mechanisms serve as a key safeguard against the emergence of a vacuum of accountability in an algorithmic society.

Key words: *artificial intelligence, black-box, institutional accountability, Human-in-the-loop, public administration*

Úvod

Obdobie, v ktorom sa nachádzame, možno bez zveličenia označiť za tichú, no fundamentálnu revolúciu v charaktere výkonu verejnej moci. Tradičný model byrokratického aparátu, založeného na lineárnych a deterministických procesoch, sa pod tlakom digitálnej transformácie mení na model proaktívneho a inteligentného štátu. Technológie už nie sú vnímané len ako pasívne nástroje na

zrýchlenie administratívy, ale stávajú sa autonómnymi aktérmi, ktorí dokážu predvídať potreby občanov, analyzovať veľké objemy dát a v určitých medziach samostatne generovať výstupy s priamym dopadom na právnu sféru jednotlivca. Tento posun od programovania k učeniu sa strojov však prináša zásadnú výzvu: Ako zachovať princípy právneho štátu v prostredí, kde rozhodovacia logika algoritmu prestáva byť pre človeka čitateľnou?

Slovenská republika reflektuje tento trend prostredníctvom ambicióznej *Národnej koncepcie informatizácie verejnej správy na roky 2025 – 2030* (NKIVS). Vízia vybudovať tzv. „AI republiku" predpokladá, že sa štát stane proaktívnym partnerom, ktorý automaticky rieši životné situácie občanov – od narodenia dieťaťa až po sociálne zabezpečenie. Plánovaná 40% miera automatizácie a nasadenie AI asistentov v kľúčových službách štátu však prináša niekoľko technologických a etických rizík. Jadrom tohto problému je fenomén „Black-Box" (čierna skrinka), teda stavu, kedy neinterpretovateľnosť algoritmu narúša kauzalitu rozhodovacieho procesu a tým priamo ohrozuje ústavný princíp legality.

Predkladaný príspevok reaguje na potrebu zadefinovať hranice algoritmickej zodpovednosti v modernej verejnej správe. Cieľom práce je preskúmať, či je možné dosiahnuť technologickú efektivitu proaktívneho štátu bez rezignácie na transparentnosť a právnu istotu garantovanú Ústavou SR. Príspevok je rozdelený do dvoch hlavných blokov. V teoretickej časti je pozornosť venovaná pojmovému vymedzeniu umelej inteligencie v kontexte európskeho regulačného rámca (AI Act) a hĺbkovej analýze rizík spojených s nepriehľadnosťou systémov strojového učenia.

Druhá časť príspevku aplikuje tieto teoretické poznatky na konkrétne prostredie slovenskej verejnej správy. Autor analyzuje strategické priority SR a predstavuje inovatívnu synergiu dvoch kľúčových poistiek: technologického konceptu AI DNA a inštitucionálneho princípu Human-in-the-loop (HITL). Argumentáciou v prospech kombinácie digitálnej vysledovateľnosti a ľudského dohľadu sa príspevok snaží preukázať, že algoritmická zodpovednosť nie je brzdou inovácie, ale nevyhnutným základom, na ktorom musí stáť dôvera občana v inteligentný a demokratický štát 21. storočia.

1 Teoretické východiská

1.1 Pojmové vymedzenie a regulačný rámec umelej inteligencie

Posledné roky sme svedkami tichej, avšak zásadnej revolúcie v spôsobe, akým človek komunikuje so strojom. Dlhé roky sme technológie vnímali len ako pasívne nástroje, ktoré vykonali presne to, čo sme im vopred krok po kroku nadiktovali. Ak sme chceli výsledok, museli sme stroju vopred zadefinovať cestu. Dnes je už situácia iná, moderné systémy už nie sú len vykonávateľmi

inštrukcií ale do istej miery samostatnými jednotkami, ktoré sa dokážu učiť z predchádzajúcich skúseností, rozpoznávať súvislosti vo veľkom objeme dát aj navrhovať riešenia.

Posun od programovania k učeniu je jadrom toho, čo dnes nazývame umelou inteligenciou. Nejedná sa však o náhly objav, ale o vyvrcholenie desaťročí vývoja výpočtovej sily a dátovej vedy. AI dnes vnímame ako technológiu, ktorá prináša do digitálneho sveta prvky ľudského zmýšľania – schopnosť predvídať, schopnosť odporúčať a aj v určitých medziach samostatne rozhodovať. Táto technológia už prestáva byť len neživým strojom, začína formovať naše digitálne aj fyzické prostredie, preto vznikla potreba jej legislatívneho ukotvenia.

Umelá inteligencia momentálne nemá univerzálnu definíciu. To, ako definujeme AI do istej miery závisí aj od toho, akou optikou sa na problematiku chceme pozrieť. Z legislatívneho pohľadu môžeme ako najuniverzálnejšiu považovať definíciu uvedenú v Článku 3 ods. 1 Nariadenia (EÚ) 2024/1689 (AI Act), podľa ktorej je systém AI: *„strojový systém, ktorý je dizajnovaný na prevádzku s rôznymi úrovňami autonómnosti, ktorý môže po nasadení prejavovať adaptabilitu a ktorý pre explicitné alebo implicitné ciele odvodzuje zo vstupov, ktoré dostáva, spôsob generovania výstupov, ako sú predpovede, obsah, odporúčania alebo rozhodnutia, ktoré môžu ovplyvniť fyzické alebo virtuálne prostredie.“* Z uvedeného vyplýva, že systém AI je technológia, ktorá dokáže fungovať s určitou mierou samostatnosti a po spustení sa učiť z dát. Namiesto pevného zoznamu inštrukcií od človeka využíva zadané ciele na to, aby zo vstupných informácií sama odvodila spôsob, akým vytvorí predpovede, obsah či rozhodnutia, ktoré následne priamo ovplyvňujú realitu.

Vedecký prístup k charakteristike umelej inteligencie však dopĺňa túto legislatívnu optiku o rozmer funkčnej racionality, čo reprezentuje predovšetkým práca autorov Russella a Norviga (2021). Podľa nich sa charakteristika AI neobmedzuje len na opis systému, ale sústreďuje sa na koncept tzv. racionálneho konania v rámci „štandardného modelu“. V tomto diele autori uvádzajú, že ideálny inteligentný agent je taký, ktorý v každej situácii vykoná najlepšiu možnú akciu na dosiahnutie stanoveného cieľa. Na rozdiel od snahy o modelovanie ľudského myslenia, ktoré je limitované biologickými faktormi, sa tento prístup zameriava na dosahovanie optimálnych výsledkov prostredníctvom racionálnych agentov. Russell a Norvig (2021) zdôrazňujú, že charakteristika AI je výsledkom multidisciplinárneho vývoja, kde filozofia prispela myšlienkou mysle ako stroja pracujúceho s kódovanými znalosťami, kým matematika a ekonómia poskytli nástroje na manipuláciu s logickou istotou a maximalizáciu očakávaného úžitku pri rozhodovaní. Táto vedecká perspektíva tak definuje AI primárne ako štúdium dizajnu agentov, ktorí zo vstupov vyvodzujú kroky smerujúce k benefitu človeka, aj keď samotné ciele môžu byť spojené s určitou mierou neistoty.

Schopnosť systémov AI autonómne odvodzovať výstupy a racionálne smerovať k cieľom, ako ju charakterizujú Russell a Norvig (2021), však v praxi otvára otázku bezpečnosti a etiky. Ak totiž

strojový systém disponuje vysokou mierou autonómie pri rozhodovaní o právach či povinnostiach jednotlivca, miera rizika chyby alebo nepredvídateľného správania úmerne stúpa.

Európsky zákonodarca preto v Nariadení Európskej únie (2024), nepristupuje k regulácii všetkých systémov rovnako, ale zavádza tzv. hierarchiu rizík. Tento prístup je založený na logike, že čím je pravdepodobnejšie, že výstupy zasiahnu do základných ľudských práv a bezpečnosti, tým prísnejšie technické a procesné limity mu musia byť nastavené. Týmto sa dostávame k jadru regulácie, ktorá rozdeľuje systémy AI do štyroch kategórií podľa intenzity hrozby, ktorú predstavujú pre spoločnosť. Pre verejnú správu je určujúca kategória vysokorizikových systémov. Podľa Prílohy III, bodu 5, sú systémy používané orgánmi verejnej moci klasifikované ako vysokorizikové najmä vtedy, ak sa technológie, ktoré sú využívané orgánmi verejnej moci, používajú na posudzovanie nárokov občanov na sociálne dávky a rôzne formy štátnej pomoci vrátane zdravotnej starostlivosti. Táto klasifikácia zahŕňa nielen samotné priznanie podpory, ale aj algoritmy rozhodujúce o jej krátení, zrušení či povinnosti vrátenia už vyplatených prostriedkov. Podobne prísna regulácia sa vzťahuje aj na finančný sektor, kde sú za rizikové označené systémy na hodnotenie úverovej bonity a kreditného rizika jednotlivcov, s výnimkou nástrojov na prevenciu podvodov. Mimo sféru priameho financovania sú pod zvýšený dohľad zaradené aj systémy v poisťovníctve, určené na analýzu rizík pri životnom a zdravotnom poistení, ako aj technológie kritické pre ochranu života a zdravia. Do poslednej menovanej kategórie patria algoritmy riadiace integrované záchranné zložky, od triedenia pacientov v urgentnej medicíne až po určovanie priority výjazdov hasičov, polície či zdravotnej pomoci. Tieto systémy majú priamy vplyv na základné práva občanov, ich sociálnu istotu a prístup k spravodlivosti. Netransparentnosť v týchto oblastiach by mohla viesť k masovému porušovaniu princípu rovnosti pred zákonom bez možnosti efektívnej právnej ochrany.

Transparentnosť nie je v kontexte AI chápaná len ako zverejnenie zdrojového kódu. Vedecké štúdie definujú transparentnosť prostredníctvom konceptu Interpretability (interpretovateľnosť) a Explainability (vysvetliteľnosť). V nadväznosti na Floridiho (2018) a jeho princíp vysvetliteľnosti možno vyvodiť, že systémy AI nasadzované vo verejnej sfére by mali podliehať požiadavke na zrozumiteľnosť, ktorá umožňuje ich následnú kontrolu a audit. Gunning a Aha (2019) v rámci výskumu Explainable AI (XAI) argumentujú, že pre dôveru používateľa v systém je nevyhnutné, aby model produkoval nielen výsledok, ale aj „vysvetľujúce rozhranie“, ktoré ozrejmí kauzálne vzťahy medzi vstupnými dátami a finálnym odporúčaním. Bez tohto prvku zostáva akýkoľvek inštitucionálny dohľad len formálnym a neúčinným.

Nevyhnutnosť kontroly nad týmito procesmi, ktoré priamo zasahujú do práv občanov, reflektuje Nariadenie Európskej únie (2024), predovšetkým prostredníctvom Článku 13, kde definuje ako povinnosť vyvíjať systémy tak, aby umožňovali náležitú vysledovateľnosť a vysvetliteľnosť. V praxi to znamená, že systémy AI nesmú fungovať ako uzavreté procesy, naopak, musia byť nastavené

tak, aby subjekty, ktoré ich nasadzujú, boli podrobne informované o technických schopnostiach aj konkrétnych obmedzeniach daného nástroja. Zároveň ukladá povinnosť jasne upozorniť fyzické osoby na interakciu s AI a poskytnúť im informácie o ich právach. Takto nastavená transparentnosť a presnosť výstupov sú podľa nariadenia nevyhnutné na zaručenie základných práv, predovšetkým práva na dobrú správu vecí verejných, ochranu súkromia a nediskrimináciu. Tým sa vytvára zákonný rámec, v ktorom sa technologická efektivita nesmie realizovať na úkor právnej istoty a transparentného zaobchádzania s osobnými údajmi dotknutých osôb (Európska únia, 2024).

1.2 Problematika Black Box

Yavar Bathaee (2018) upozorňuje, že pri takzvaných „silných čiernych skrinkách“ (*Strong Black Boxes*) dochádza k zlyhaniu kauzality, čo znemožňuje ľuďom pochopiť, prečo algoritmus rozhodol určitým spôsobom. Tento fenomén odlišuje od „slabých čiernych skriniek“ (*Weak Black Boxes*), pri ktorých je nepriehľadnosť spôsobená len technickou zložitosťou, objemom kódu alebo ochranou obchodného tajomstva. Pri slabej forme je proces spracovania dát stále logicky rekonštruovateľný a do určitej miery overiteľný, hoci si vyžaduje vysokú mieru expertízy a času.

V prípade silnej čiernej skrinky, typickej pre modely strojového učenia, sa však algoritmus stáva nepriehľadným aj pre svojich tvorcov. Bathaee (2018) argumentuje, že tieto systémy operujú v dimenziách, ktoré presahujú ľudské kognitívne schopnosti a schopnosť interpretovať vzťahy medzi premennými. Ak štát nasadí takýto systém bez poistiek, inštitucionálny dohľad sa stáva formálnym (pasívnym), nakoľko úradník nie je schopný overiť správnosť výstupu ani identifikovať chybu v logike rozhodnutia. Zlyhanie kauzality tak vytvára stav, kedy rozhodnutie orgánu verejnej moci stráca svoje odôvodnenie v právnom zmysle, pretože väzba medzi faktickým stavom a výsledkom je skrytá v neinterpretovateľných operáciách modelu. Tým sa narúša princíp zodpovednosti, pretože úradník, hoci je formálne podpísaný pod rozhodnutím, nie je schopný vysvetliť proces, ktorý k nemu viedol.

Na technickú nepriehľadnosť nadväzuje Frank Pasquale (2015), ktorý varuje pred asymetriou moci v „black-box spoločnosti“. Tento stav označuje ako „jednosmerné zrkadlo“, kedy inštitúcie disponujú dátami o občanoch, zatiaľ čo algoritmy, ktoré o nich rozhodujú, zostávajú skryté.

1.3 Ľudský dohľad

Základným predpokladom pri využívaní systémov umelej inteligencie je zabezpečenie toho, aby tieto technológie neoslabovali ľudskú autonómiu a nespôsobovali nežiaduce účinky. Na dosiahnutie tohto cieľa sa uplatňuje ľudský dohľad, ktorý je možné realizovať prostredníctvom viacerých úrovní riadiacich mechanizmov. Najprísnejším z nich je princíp „človek v procese“ (Human-in-the-loop – HITL), ktorý znamená, že človek má možnosť zasiahnuť do každého jedného rozhodovacieho systému. Ďalšími úrovňami sú „človek v rámci sledovania“ (Human-on-the-loop – HOTL), zameraný na zásahy počas navrhovania a monitorovania prevádzky, a „človek v nadradenom postavení“ (Human-in-command – HIC), čo predstavuje celkový dohľad nad činnosťou systému

vrátane rozhodnutia o jeho použití alebo nepoužití, či zrušení jeho výstupov. Všeobecne platí, že čím menej ľudského dohľadu sa nad systémom vykonáva, tým prísnejšie riadenie a testovanie je potrebné (AI HLEG, 2019).

Tieto etické východiská sa priamo premietajú do záväznej legislatívy, najmä v prípade vysokorizikových systémov AI. Zákon vyžaduje, aby boli takéto systémy už od začiatku dizajnované a vyvíjané s integrovanými nástrojmi rozhrania človek – stroj. Tieto nástroje musia umožniť fyzickým osobám vykonávať účinný dohľad počas celej doby používania systému. Hlavným cieľom je prevencia a minimalizácia rizík ohrozujúcich zdravie, bezpečnosť a základné ľudské práva. Miera dohľadu musí byť vždy primeraná možným rizikám a úrovni autonómnosti konkrétneho systému, pričom tieto opatrenia zabezpečuje poskytovateľ systému pred jeho uvedením na trh, alebo priamo subjekt, ktorý systém nasadzuje do praxe (Európska únia, 2024, čl. 14).

Aby bol ľudský dohľad v praxi skutočne efektívny, fyzické osoby poverené touto úlohou musia mať potrebnú spôsobilosť, odbornú prípravu a primerané právomoci. Kompetentná osoba musí plne chápať kapacity a obmedzenia systému a dokázať správne interpretovať jeho výstupy. Mimoriadne dôležité je tiež to, aby si bol tento človek vedomý tzv. náklonnosti k automatizácii, teda tendencie príliš sa spoliehať na výstupy generované umelou inteligenciou. Fyzická osoba musí mať v akejkoľvek situácii absolútnu právomoc rozhodnúť sa výstup systému ignorovať, zvrátiť ho, alebo pomocou tlačidla „stop“ (či iného postupu) celú prevádzku systému bezpečne prerušiť (Európska únia, 2024, čl. 14 a recitál 73).

Špecifickou a veľmi prísnou kategóriou ľudského dohľadu je oblasť biometrickej identifikácie, kde by nesprávne výstupy mali pre osoby obzvlášť významné dôsledky. Pri týchto systémoch je zavedená požiadavka posilneného dohľadu, kedy subjekt nesmie prijať žiadne rozhodnutie na základe identifikácie zo systému, kým tento výstup nezávisle neoveria a nepotvrdia aspoň dve spôsobilé fyzické osoby (Európska únia, 2024, čl. 14 a recitál 73).

2 Aplikácia SR, AI DNA AI Republika

Slovenská republika si prostredníctvom *Národnej koncepcie informatizácie verejnej správy* (ďalej len „NKIVS“) stanovila ambiciózny cieľ – stať sa lídrom v oblasti využívania umelej inteligencie vo verejnej správe a vybudovať tzv. „AI republiku“. Ako uvádza Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (MIRRI SR, 2025), tento koncept nepredstavuje iba čiastkovú technickú modernizáciu zastaraných systémov, ale fundamentálnu transformáciu samotného výkonu verejnej moci. Cieľom je prechod od reaktívneho prístupu k proaktívnemu štátu, v ktorom moderné technológie slúžia občanom a priamo zvyšujú kvalitu ich života.

Základom tejto transformácie, ktorú NKIVS definuje v rámci svojej vízie digitálnej transformácie, je budovanie služieb štátu okolo tzv. životných situácií občanov a podnikateľov. V

praxi to znamená, že úrady by mali fungovať proaktívne – štát na základe vzniku konkrétnej životnej situácie (napríklad narodenie dieťaťa, kúpa nehnuteľnosti alebo strata zamestnania) automaticky iniciuje potrebné legislatívne a administratívne kroky bez toho, aby občan musel opakovane predkladať údaje, ktorými už štát disponuje. Kľúčovým nástrojom na dosiahnutie tohto stavu je prepracovanie procesov od úplného základu tak, aby boli plne digitálne a aby sa pri rutinných úlohách minimalizovala potreba ľudského vstupu.

Tieto strategické ciele sú ďalej kvantifikované v Akčnom pláne k NKIVS (MIRRI SR, 2025), ktorý stanovuje konkrétny a mimoriadne odvážny míľnik: do roku 2030 automatizovať až 40 % deterministických procesov vo verejnej správe. Táto automatizácia sa však podľa koncepcie neobmedzuje len na jednoduché, opakujúce sa úkony s jasnou logikou („ak X, potom Y“). Strategické dokumenty počítajú s priamym nasadením takzvaných AI asistentov v dvanástich najvyužívanejších službách štátu. Tieto inteligentné systémy majú fungovať na princípe hlbokej personalizácie, schopnosti učiť sa z dát a samostatne vyhodnocovať nároky či povinnosti občanov.

Práve v tomto bode prechodu od jednoduchej digitalizácie k nasadeniu autonómnych AI asistentov do komplexných životných situácií však Slovenská republika naráža na prvú zásadnú hranicu zodpovednosti a transparentnosti. Zatiaľ čo deterministický proces je jasne spätne preskúmateľný, delegovanie rozhodovacích právomocí na učiace sa algoritmy vnáša do systému prvky pravdepodobnostného rozhodovania, ktoré už nie je také priamočiare a otvára priestor pre vznik technologických a právnych rizík.

Ambícia Slovenskej republiky vybudovať modernú „AI republiku“ a proaktívne riešiť životné situácie občanov so sebou nevyhnutne prináša zásadnú prekážku v podobe fenoménu nepriehľadnosti algoritmov, známeho ako „Black Box“ (čierna skrinka). Ak má štát efektívne a najmä zákonne automatizovať svoje agendy, je nevyhnutné identifikovať riziká, ktoré nasadenie takýchto systémov predstavuje pre výkon verejnej moci.

Slovenská stratégia (MIRRI SR, 2025) si je vedomá nutnosti súladu s európskou legislatívou, predovšetkým s Aktom o umelej inteligencii (AI Act). Tento regulačný rámec klasifikuje systémy používané vo verejnej správe – najmä tie, ktoré rozhodujú o prístupe k sociálnym službám, štátnej pomoci alebo bezpečnosti – ako „vysokorizikové“. V prípade, ak by štát pri týchto komplexných službách nasadil modely strojového učenia bez adekvátnych bezpečnostných poistiek, vytvoril by systém „silnej čiernej skrinky“ (Bathaee, 2018). Ako bolo analyzované v teoretickej časti, pri silnej čiernej skrinke dochádza k zlyhaniu kauzality. Znamená to, že algoritmus operuje v dimenziách, ktoré presahujú ľudskú schopnosť logicky zrekonštruovať, na základe akých konkrétnych váh a premenných systém dospel k danému záveru (napríklad k zamietnutiu nároku občana na príspevok).

V podmienkach slovenského právneho poriadku tento technologický problém priamo naráža na ústavné limity výkonu štátnej moci. Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR môžu štátne orgány konať iba

na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Z tohto princípu legality vyplýva, že akékoľvek rozhodnutie orgánu verejnej správy (napríklad podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní) musí byť preskúmateľné a náležite odôvodnené.

Ak by však rozhodnutie v plnej miere generoval neinterpretovateľný algoritmus bez ľudského zásahu, štát by stratil schopnosť plniť si svoju zákonnú povinnosť – nedokázal by občanovi vysvetliť, prečo bolo rozhodnuté určitým spôsobom. Inštitucionálny dohľad by sa stal čisto formálnym, pretože úradník, hoci by bol formálne podpísaný pod rozhodnutím, by nebol schopný identifikovať prípadnú chybu v logike modelu. Zlyhanie kauzality by tak vytvorilo vákuum zodpovednosti, kedy by rozhodnutie štátu stratilo svoje opodstatnenie v právnom zmysle. Výkon verejnej moci musí zostať pripísateľný konkrétnej inštitúcii a jej zamestnancom, keďže algoritmus nedisponuje právnou subjektivitou a nemôže niesť zodpovednosť za zásah do základných práv a slobôd občana. Z tohto dôvodu technologická efektivita nesmie byť realizovaná na úkor ústavných princípov a právnej istoty.

Slovenská republika v rámci svojej stratégie (MIRRI SR, 2025) nereaguje na riziká umelej inteligencie len pasívnym zákazom, ale zavedením aktívnych kontrolných mechanizmov. Kľúčovým inovatívnym nástrojom, ktorý má ambíciu priamo eliminovať fenomén „Black Box“ v procesoch verejnej správy, je koncept AI DNA. Tento systém predstavuje technickú formu transparentnosti, ktorá vyžaduje, aby každý algoritmus nasadený v štátnej správe mal priradenú unikátnu digitálnu stopu.

Z hľadiska praktickej aplikácie (MIRRI SR, 2025) bude AI DNA slúžiť ako centrálny register metadát o pôvode trénovacích dát, logike modelu a verziách algoritmu. Tento prístup je priamou odpoveďou na varovania Pasqualeho (2015) o asymetrii moci. Ak občan alebo dozorný orgán spochybní automatizované rozhodnutie, štát vďaka AI DNA dokáže spätne rekonštruovať technickú stopu systému v čase rozhodovania. Tým sa prekonáva bariéra „slabej čiernej skrinky“, pretože proces prestáva byť neviditeľným a stáva sa auditovateľným. Pre verejnú správu to znamená novú kompetenčnú výzvu – dohľad sa presúva od kontroly výsledku k auditu kvality dát a algoritmov už v štádiu ich návrhu.

Technická transparentnosť vo forme AI DNA však sama o sebe nepostačuje na naplnenie ústavných požiadaviek, ak absentuje prvok ľudského uváženia. Preto NKIVS 2025 – 2030 v kapitole 5 explicitne ukotvuje princíp Human-in-the-loop (HITL) ako nevyhnutnú inštitucionálnu poistku. V prostredí slovenskej verejnej správy HITL garantuje, že do procesov s vysokou mierou diskrécie (napr. posudzovanie individuálnej životnej situácie) vstupuje fyzická osoba s právomocou výstup algoritmu verifikovať, korigovať alebo ho v prípade pochybností úplne zamietnuť.

Práve spojenie týchto dvoch prvkov – technického (AI DNA) a inštitucionálneho (HITL) – vytvára funkčný rámec pre „AI republiku“. Kým AI DNA zabezpečuje vysvetliteľnosť (Explainability) podľa Gunninga a Ahu (2019), princíp HITL zabezpečuje pripísateľnosť rozhodnutia

konkrétnemu zamestnancovi, čím sa predchádza vzniku vákua zodpovednosti. Týmto spôsobom je zachovaný demokratický charakter výkonu verejnej moci: štát síce využíva efektivitu pravdepodobnostných modelov, no konečné slovo a zásah do práv občana nesie človek konajúci v mene inštitúcie.

V závere možno konštatovať, že ambícia Slovenskej republiky automatizovať 40 % úloh do roku 2030 nie je v rozpore s ochranou základných práv, pokiaľ budú tieto technologické a personálne poistky dôsledne implementované v súlade s Akčným plánom (MIRRI SR, 2025). Kombinácia digitálnej vysledovateľnosti (AI DNA) a ľudského dohľadu (HITL), tak predstavuje udržateľnú cestu k modernému proaktívnemu štátu, ktorý je efektívny, no zároveň zostáva transparentný a verný princípom právneho štátu garantovaným Ústavou SR.

Záver

Implementácia umelej inteligencie do procesov verejnej správy predstavuje bod zlomu, v ktorom sa technologická efektivita stretáva s tradičnými piliermi právneho štátu. Ambícia Slovenskej republiky automatizovať do roku 2030 až 40 % deterministických procesov proaktívnym spôsobom je víziou moderného štátu 21. storočia, no zároveň nesie riziko vzniku technologickej bariéry medzi inštitúciou a občanom. Ako bolo v príspevku analyzované, najväčšou výzvou nie je samotná zložitosť algoritmov, ale fenomén „Black-Box“, ktorý pri absencii náležitých poistiek mení výkon verejnej moci na neinterpretovateľný a nepreskúmateľný proces.

Hlavným prínosom tejto práce bolo preukázanie, že algoritmická zodpovednosť v prostredí slovenskej verejnej správy nie je nedosiahnuteľným ideálom, ale výsledkom synergie technických a inštitucionálnych mechanizmov. Koncept AI DNA, ukotvený v strategických dokumentoch MIRRI SR (2025), predstavuje nevyhnutný technologický základ pre transparentnosť. Umožňuje rozbiť nepriehľadnosť „čiernej skrinky“ tým, že zabezpečuje digitálnu vysledovateľnosť a auditovateľnosť každého rozhodovacieho kroku. Samotná technická stopa by však bez ľudského prvku zostala len formálnym záznamom. Preto je princíp Human-in-the-loop (HITL) kľúčovou ústavnoprávnu poistkou, ktorá garantuje, že konečné slovo a právnu zodpovednosť za zásah do práv občana nesie vždy človek konajúci v mene inštitúcie.

Záverom možno konštatovať, že budovanie „AI republiky“ nesmie byť vnímané ako delegovanie štátnej moci na algoritmy, ale ako posilnenie schopnosti štátu slúžiť občanovi efektívnejšie. Ústava SR a princíp legality podľa Čl. 2 ods. 2 tvoria jasné mantinely, v ktorých sa musí akákoľvek inovácia pohybovať. Ak budú mechanizmy AI DNA a HITL dôsledne implementované, Slovenská republika má reálnu šancu stať sa lídrom v digitálnej transformácii, ktorá je nielen proaktívna a rýchla, ale predovšetkým transparentná a spravodlivá. Budúcnosť verejnej

správy tak nespočíva v nahradení úradníka strojom, ale v ich spolupráci, kde technológia poskytuje presnosť a dáta, zatiaľ čo človek garantuje zákonnosť a etické uváženie.

Zoznam bibliografických odkazov

AI HLEG. 2019. *Etické usmernenia pre dôveryhodnú umelú inteligenciu*. Brusel: Európska komisia, 2019. 41 s. [cit. 18. februára 2026]. Dostupné z: https://digital-strategy.ec.europa.eu/sk/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai

BATHAEE, Y. 2018. The Artificial Intelligence Black Box and the Failure of Intent and Causation. *Harvard Journal of Law & Technology*. 31(2), 889-938. ISSN 0897-3393.

EURÓPSKA ÚNIA. 2024. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie (akt o umelej inteligencii). In: *Úradný vestník Európskej únie* [online]. L, 2024/1689, 12. 7. 2024 [cit. 18. februára 2026]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj

FLORIDI, L. a kol. 2018. AI4People—An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. In: *Minds and Machines* [online]. roč. 28, 2018, č. 4, s. 689–707 [cit. 18. februára 2026]. ISSN 0924-6495. doi: 10.1007/s11023-018-9482-5

GUNNING, D. a D. AHA. 2019. DARPA's Explainable Artificial Intelligence (XAI) Program. In: *AI Magazine* [online]. roč. 40, 2019, č. 2, s. 44–58 [cit. 18. februára 2026]. ISSN 0738-4602. Dostupné z: https://ojs.aaai.org/index.php/aimagazine/article/view/2850

MIRRI SR. 2025. *Národná koncepcia informatizácie verejnej správy 2025*. [online]. Bratislava: Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR, 2025. [cit. 18. februára 2026]. Dostupné z: https://mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2025/12/Narodna-koncepcia-informatizacie-verejnej-spravy-2025.pdf

MIRRI SR. 2025. *Akčný plán Národnej koncepcie informatizácie verejnej správy 2025: Príloha č. 1*. [online]. Bratislava: Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR, 2025. [cit. 18. februára 2026]. Dostupné z: https://mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2025/12/Akcny-plan-NKIVS-2025.pdf

PASQUALE, Frank. 2015. *The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information*. Cambridge: Harvard University Press. ISBN 978-0-674-36827-9.

RUSSELL, S. a P. NORVIG. 2021. *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. 4. vyd. Harlow: Pearson Education Limited. ISBN 978-1-292-40113-3.

ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Kontaktná adresa

Mgr. Silvia Karaffová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

Slovenská republika

silvia.karaffova@student.upjs.sk

GENÉZA LEGISLATÍVNYCH ZMIEN OBECNEJ POLÍCIE

GENESIS OF LEGISLATIVE CHANGES CONCERNING MUNICIPAL POLICE

Natália MELEGOVÁ, Lucia PAVLIKOVÁ

Abstract

Municipal police has, during its more than thirty-year existence, become established as an important institution in maintaining public order within the municipality. In this article, the authors focus on clarifying the development of the legal regulation of municipal police in the legal order of the Slovak Republic and, at the same time, analyse its current legal framework with reference to the legislative changes under preparation.

Key words: *unicipality, municipal police, members of the municipal police, ensuring local public order matters*

Úvod

Zabezpečovanie bezpečnosti a ochrana verejného poriadku patria medzi základné úlohy štátu. V podmienkach Slovenskej republiky sa pri zabezpečovaní verejného poriadku historicky uplatňuje tradičný kontinentálny model s preferenciou štátnych policajných zložiek, popri ktorých pôsobia aj miestne zložky na úrovni obcí a miest plniace vo vzťahu k štátnym policajným zložkám doplnkové funkcie. V tomto kontexte možno vnímať aj obecnú políciu, ktorá podľa § 2 ods. 1 zákona o obecnej polícii predstavuje „*poriadkový útvar obce pôsobiaci pri zabezpečovaní obecných vecí verejného poriadku, ochrany životného prostredia v obci a plnení úloh vyplývajúcich zo všeobecne záväzných nariadení obce, z uznesení obecného zastupiteľstva a z rozhodnutí starostu obce*“. Jej postavenie ako poriadkového útvaru obce je výsledkom dlhodobého legislatívneho vývoja, ktorý reflektoval požiadavky na zabezpečovanie verejného poriadku a bezpečnosti na miestnej úrovni. Osobitosť obecnej polície oproti iným policajným zložkám spočíva v tom, že napriek jednoznačne verejnoprávnemu obsahu vykonávanej činnosti je výkon funkcie jej príslušníkov personálne zabezpečený prostredníctvom pracovnoprávneho vzťahu vznikajúceho na základe pracovnej zmluvy uzatvorenej s obcou. V právnom postavení príslušníkov obecnej polície tak možno identifikovať určitý prvok hybridizácie výkonu verejnej moci, spočívajúci v prelínaní verejnoprávneho obsahu výkonu činnosti so súkromnoprávnou formou vzniku právneho vzťahu. Z hľadiska právnej úpravy preto nadobúda význam nielen otázka vzniku a formovania postavenia obecnej polície v systéme

subjektov zabezpečujúcich verejný poriadok na našom území, ale aj otázka pracovnoprávneho postavenia jej príslušníkov.

Tento príspevok si kladie za cieľ priblížiť a objasniť vývoj právnej úpravy obecnej polície v právnom poriadku Slovenskej republiky a súčasne zhodnotiť jej aktuálnu právnu úpravu vrátane vybraných pracovnoprávnych aspektov postavenia jej príslušníkov s poukázaním na pripravované legislatívne zmeny (právny stav k 28. 2. 2026).

1 Historický kontext vzniku obecnej polície na území Slovenskej republiky

Po rozpade Rakúska-Uhorska a vzniku Československej republiky v roku 1918 sa začal proces budovania štátneho aparátu a reorganizácie štátnych orgánov v nových demokratickejších podmienkach. Jedným z hlavných zámerov vládnucej politickej reprezentácie od prvých dní existencie samostatného štátu bolo vytvorenie stabilných a funkčných mocenských orgánov, predovšetkým orgánov verejnej správy (Kačík, Makar 2015). Prvým legislatívnym aktom orgánu domáceho odboja – Československého Národného výboru v Prahe – bolo vydanie tzv. recepčnej normy - zákona č. 11/1918 Zb. z. a n., ktorým bol prevzatý štátny aparát bývalej Rakúsko-Uhorskej monarchie (Vaněcek 1945). Recepčnou normou Československá republika recipovala dovtedajšie inštitúcie s cieľom zachovať kontinuitu výkonu verejnej moci. Na celom území štátu bol tak prevzatý predlitavský model organizácie polície, ktorý rozdeľoval pôsobnosť a výkon bezpečnostnej služby medzi obecnú políciu (v období I. republiky označovanú ako „*komunálna polícia*“), štátnu políciu a četníctvo. Štátne policajné útvary zabezpečovali zachovanie verejného pokoja a bezpečnosti, ochranu osôb a majetku, udržiavanie verejného poriadku, ako aj pokojné spolužitie domácich obyvateľov a cudzincov. Prijatím zákona č. 208/1931 Zb. z. a n. o zriaďovaní štátnych policajných úradov bola rozšírená možnosť zriaďovať štátne policajné úrady aj v obciach, v ktorých obecné zastupiteľstvo vyslovilo s ich zriadením súhlas. Pokiaľ však výkon policajnej funkcie nebol prenesený na štátny policajný úrad, túto agendu zabezpečovala v najnižšej inštancii obec. Obecné polície zabezpečovali ochranu osôb a majetku, udržiavanie obecných ciest a miestnej dopravy a plnili aj osobitné policajné úlohy, ako poľná, potravinárska, trhová, mravnostná, stavebná či požiarna polícia. Na tento účel si zriaďovali vlastné obecné stráže bezpečnosti. Ak obec nebola schopná plniť svoje povinnosti v oblasti policajnej činnosti, najmä pri riešení závažných trestných činov, mohla prostredníctvom okresného úradu požiadať o súčinnosť četníctva (Kačík, Makar 2015).

Po vzniku Slovenského štátu v marci 1939 prešla kompetencia v oblasti zabezpečovania verejného poriadku a bezpečnosti v mestách a obciach do pôsobnosti orgánov slovenského štátu. Výkon tejto agendy bol organizačne sústredený pod Ústredňu štátnej bezpečnosti, ktorej boli podriadené všetky mocensko-represívne zložky štátnej správy (Ševčík 2023). Po skončení druhej svetovej vojny pristúpila vláda Národného frontu Čechov a Slovákov k riešeniu otázok fungovania

bezpečnostnej služby. Dňa 17. apríla 1945 bol prijatý návrh Hlavných zásad výstavby nového bezpečnostného aparátu, ktorý nepočítal s obnovením činnosti četníctva ani obecných polícií. Tento deň je považovaný za začiatok existencie Zboru národnej bezpečnosti ako celorepublikovej bezpečnostnej zložky (Borko 2022). Na základe Hlavných zásad výstavby nového bezpečnostného aparátu sa Zbor národnej bezpečnosti členil na tri zložky:

- Uniformovaný zbor, ktorý zlúčil štátnu políciu, žandárstvo a obecné polície do jednotnej policajnej štruktúry. Táto zložka vykonávala poriadkovú a kriminálnu službu pod označením „*Verejná bezpečnosť*“.
- Neuniformovaný zbor, ktorý predstavoval spravodajskú zložku zameranú na ochranu štátu, známu ako „*Štátna bezpečnosť*“.
- Pohotovostný zbor, ktorý pôsobil najmä v pohraničných oblastiach. V neskoršom období bol transformovaný na poriadkové pohotovostné útvary – tzv. pluky, ktoré boli podriadené Verejnej bezpečnosti (Kočan, Löffler 2012).

Nádej na zachovanie obecnej polície priniesli voľby v roku 1946, v ktorých na Slovensku zvíťazila Demokratická strana presadzujúca posilňovanie samosprávnych prvkov. Po februárových udalostiach roku 1948 však boli jej úlohy definitívne začlenené do pôsobnosti Zboru národnej bezpečnosti. Mestskí a obecní policajti boli v tomto období považovaní za predstaviteľov bývalého buržoázneho režimu a časť z nich bola preradená na manuálne práce, napríklad pri výstavbe cestnej infraštruktúry (Borko 2022).

K obnoveniu možnosti zriaďovať miestne poriadkové zbory došlo až po politických zmenách v roku 1989, keď bola mestám a obciam navrátená právomoc vytvárať vlastné útvary na zabezpečovanie verejného poriadku. Právny základ tejto kompetencie ustanovil § 19 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „*zákon o obecnom zriadení*“), ktorý obciam priznal právnu možnosť zriaďovať obecnú políciu na zabezpečovanie verejného poriadku (Andrejko 2013). Predmetné ustanovenie ponechalo organizáciu, financovanie a materiálne zabezpečenie činnosti obecnej polície v plnom rozsahu v kompetencii obce a rámcovo vymedzilo jej hlavné úlohy a oprávnenia. Počas účinnosti tohto zákona sa ukázalo, že uvedená právna úprava je v aplikačnej praxi nepostačujúca, najmä pre svoj rámcový a nekomplexný charakter, ktorý umožňoval rozdielny postup a výklad jednotlivými obcami a neposkytoval dostatočné právne záruky na riadny a jednotný výkon pôsobnosti obecnej polície. Všeobecné požiadavky obcí preto vyvolávali tlak na štátne orgány, aby im v tomto smere poskytli pomoc, najmä pri výklade príslušných ustanovení, metodickom usmernení ich aplikácie a pri presnom vymedzení úloh a oprávnení obecnej polície. Keďže štátne orgány nedokázali predmetné problémy riešiť neformálnymi prostriedkami, bolo nevyhnutné pristúpiť k legislatívnym zmenám (Dôvodová správa k pôvodnému návrhu zákona o obecnej polícii vypracovaná 9. októbra 1991). Za najvhodnejšie riešenie sa z časového a vecného hľadiska javila úprava

predmetnej problematiky v nadväznosti na prijatie zákona o Policajnom zbore Slovenskej republiky. Tento postup bol akceptovaný Slovenskou národnou radou, ktorá v § 75 zákona o Policajnom zbore Slovenskej republiky ustanovila, že na účely plnenia úloh obecnej polície možno primerane aplikovať niektoré ustanovenia tohto zákona. Takéto riešenie malo však iba prechodný charakter a v záujme zachovania právnej istoty občanov a obcí bolo potrebné prijať osobitnú zákonnú úpravu, ktorá by jednoznačne a taxatívne upravila všetky podstatné aspekty činnosti obecnej polície a odstránila sporné otázky v jej praktickom výkone.

Na základe uvedených skutočností bol prijatý samostatný zákon upravujúci obecnú políciu, a to zákon Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii (ďalej len „*zákon o obecnej polícii*“), ktorý vychádzal zo skúseností nadobudnutých z činnosti obecných polícií pred rokom 1938, ako aj z poznatkov získaných pri fungovaní Inšpekcií verejného poriadku národných výborov zriadených podľa nariadenia vlády SSR č. 18/1974 Zb., a z rozsahu úloh zverených obciam zákonom o obecnom zriadení (Dôvodová správa k pôvodnému návrhu zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii vypracovaná 9. októbra 1991).

2 Obecná polícia po prijatí zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii

Zákon o obecnej polícii prijatý v roku 1991 sa stal kľúčovým právnym predpisom upravujúcim postavenie obecnej polície na území Slovenskej republiky. Jeho prijatím došlo k legálnemu vymedzeniu obecnej polície ako poriadkového útvaru obce, ktorý pôsobí pri zabezpečovaní obecných vecí verejného poriadku, ochrany životného prostredia v obci a pri plnení úloh vyplývajúcich zo všeobecne záväzných nariadení obce, uznesení obecného zastupiteľstva, ako aj rozhodnutí starostu obce. Súčasne zákon o obecnej polícii vymedzil spôsob zriaďovania a zrušovania obecnej polície. V súlade s § 2 ods. 2 predmetného zákona môžu obce na svojom území zriaďovať a zrušovať obecnú políciu prijatím všeobecne záväzného nariadenia. V rozpore so zákonom sú preto tie prípady, kedy by obec rozhodla o zriadení alebo zrušení obecnej polície uznesením obecného zastupiteľstva.

Z pohľadu právnej teórie však viacerí autori, napr. Tekeli, Hoffmann a Tomáš (2021), nepovažujú takto formulovanú požiadavku zákonodarcu za optimálnu. Poukazujú pritom na to, že všeobecne záväzné nariadenie patrí medzi normatívne právne akty, ktoré sú charakterizované ako všeobecné a všeobecne záväzné právne predpisy vzťahujúce sa na neurčitý okruh subjektov rovnakého druhu a na neurčitý počet situácií rovnakého druhu (Vincencová, 2013). S prihliadnutím na uvedenú definíciu preto možno konštatovať, že všeobecne záväzné nariadenie ako normatívny právny akt nemá slúžiť na riešenie individuálneho právneho prípadu, akým je rozhodnutie o zriadení obecnej polície. Stotožňujeme sa preto s názorom Tekeliho, Hoffmanna a Tomáša (2021), ktorí de lege ferenda považujú za vhodné vypustiť zo zákona požiadavku na prijatie všeobecne záväzného

nariadenia pri zriaďovaní a zrušení obecnej polície. Uvedený záver podporuje aj skutočnosť, že právna úprava pri zriaďovaní iných orgánov obce (napr. komisií alebo obecnej rady), ako aj pri zriaďovaní obecných rozpočtových a príspevkových organizácií nevyžaduje prijatie všeobecne záväzného nariadenia, ale rozhodnutie obecného zastupiteľstva vo forme uznesenia.

V kontexte zriaďovania obecnej polície je vhodné poukázať aj na právnu možnosť obcí zriadiť spoločnú obecnú políciu. Táto možnosť bola obciam poskytnutá doplnením zákona o obecnej polícii zákonom č. 105/2011 Z. z., podľa ktorého môže obecná polícia na základe zmluvy pôsobiť aj v inej obci, ktorá si vlastnú obecnú políciu nezriadila. Platnosť takejto zmluvy je podmienená predchádzajúcim súhlasom obecných zastupiteľstiev oboch zmluvných strán a súčasne je ex lege vyžadovaná jej písomná forma. V zmysle § 2a ods. 4 zákona o obecnej polícii je obec, na území ktorej má obecná polícia inej obce vykonávať svoje úlohy, povinná udeliť príslušníkovi obecnej polície splnomocnenie na výkon daných úloh v rozsahu dohodnutom v zmluve.

Prijatím zákona o obecnej polícii došlo nielen k právnej úprave postavenia obecnej polície a spôsobu jej zriaďovania a zrušovania, ale aj k úprave pracovnoprávneho postavenia jej príslušníkov. Príslušníci obecnej polície boli v pôvodnom znení zákona označovaní ako „*pracovníci obecnej polície*“. K terminologickej úprave došlo prijatím zákona č. 333/2003 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o obecnej polícii v znení neskorších predpisov, na základe ktorého sa zaviedlo označenie „*príslušníci obecnej polície*“. Podľa dôvodovej správy k novele zákona bolo dôvodom terminologickej úpravy skutočnosť, že obecná polícia nemá právnu subjektivitu, teda nejde o zamestnancov obecnej polície, ale o zamestnancov obce. Z uvedeného vyplýva, že príslušníci obecnej polície majú postavenie zamestnancov obce, ktorí sú z pracovnoprávneho hľadiska podriadení starostovi ako štatutárnemu orgánu obce. Starostovi v tejto súvislosti prináleží výlučná právomoc uzatvárať s príslušníkmi obecnej polície pracovné zmluvy, ako aj rozhodovať o ďalších pracovnoprávnych otázkach a nárokoch. V súlade s § 13 ods. 4 písm. d) zákona o obecnom zriadení starosta obce schvaľuje pracovný poriadok a prirodzene nato nadväzuje aj jeho oprávnenie schvaľovať poriadok odmeňovania obecných policajtov. Prostredníctvom poriadku odmeňovania zamestnancov obce starosta obce konkretizuje uplatňovanie zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme na podmienky danej obce. V postavení zamestnávateľa tak určuje platové podmienky príslušníkov obecnej polície v intenciách zákona č. 553/2003 Z. z. a ich platové zaradenie posudzuje s prihliadnutím na katalógy pracovných činností podľa nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 341/2004 Z. z.

V nadväznosti na odmeňovanie príslušníkov obecnej polície možno poukázať aj na vecné doplnenie zákona o obecnej polícii, ktoré priniesla novela zákona - zákon č. 393/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorou sa pre

príslušníkov obecnej polície zaviedlo osobitné sociálne poistenie. Od roku 2024 tak môžu bývalí obecní policajti, ktorí dosiahli vek 56 rokov a v obecnej polícii odpracovali aspoň 25 rokov, žiadať Sociálnu poisťovňu o príspevok za prácu v obecnej polícii. Výška príspevku predstavuje 60 % priemernej mzdy oprávnenej osoby.

Aj napriek zavedeniu určitej formy osobitného sociálneho zabezpečenia a osobitnej dávky pre príslušníkov obecnej polície pretrvávajú požiadavky obecných policajtov na úpravu ich sociálneho zabezpečenia analogicky k sociálnemu zabezpečeniu príslušníkov Policajného zboru. Tieto požiadavky sa týkajú najmä zavedenia výsluhového dôchodku, odstránenia rozdielov v sociálnych benefitoch a zjednotenia tarifných tried. Tento stav je dôsledkom historickej fragmentácie policajných zložiek, ako aj dlhodobej finančnej závislosti obecných polícií od samospráv. Odborné materiály Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a najnovšie legislatívne návrhy zároveň opakovane upozorňujú na to, že súčasný zákon o obecnej polícii neumožňuje primerane zohľadniť náročnosť a charakter práce príslušníkov obecnej polície. Potreba systémového riešenia odmeňovania príslušníkov obecnej polície sa javí ako čoraz aktuálnejšia aj vzhľadom na postupné rozširovanie ich úloh a zvyšovanie miery zodpovednosti spojenej s ich výkonom.

2.1 Atribúty výkonu funkcie príslušníkov obecnej polície

Napriek tomu, že zákonodarca ponechal rozhodnutie o zriadení obecnej polície v pôsobnosti obce, neponechal bez právnej úpravy dôležitý aspekt, akým sú predpoklady na výkon funkcie príslušníkov obecnej polície. Tieto predpoklady sú zakotvené v § 5 zákona o obecnej polícii, podľa ktorého môže byť príslušníkom obecnej polície len osoba, ktorá:

- spĺňa požiadavku bezúhonnosti,
- má najmenej 21 rokov,
- je odborne, duševne a telesne spôsobilá na plnenie úloh obecnej polície
- preukázala svoju odbornú spôsobilosť.

Požiadavku odbornej spôsobilosti bližšie upravuje nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 590/2003 Z. z. o skúškach odbornej spôsobilosti príslušníkov obecnej polície a o odbornej príprave príslušníkov obecnej polície, ktoré s účinnosťou od 1. apríla 2004 nahradilo pôvodne nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 220/1992 Zb. o odbornej spôsobilosti pracovníkov obecnej polície. Podľa predmetného nariadenia sa odborná spôsobilosť získava absolvovaním odbornej prípravy, ktorú zabezpečuje Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky prostredníctvom stredných odborných škôl Policajného zboru alebo zariadení obcí. Odborná príprava sa uskutočňuje podľa „*Vzdelávacieho programu odbornej prípravy*“ vydaného Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky, ktorý stanovuje dennú formu prípravy v trvaní troch po sebe nasledujúcich mesiacov v celkovom rozsahu 420 hodín. (Kubás et.al. 2020). Po absolvovaní odbornej prípravy pristupuje záujemca o zamestnanie v obecnej

polícii k vykonaniu skúšky odbornej spôsobilosti. Túto skúšku možno opakovať len raz. Nezloženie skúšky ani po jej opakovaní predstavuje nesplnenie predpokladov na výkon dohodnutej práce, čo zakladá dôvod na výpoveď z pracovného pomeru podľa § 63 ods. 1 písm. d) bod 1 Zákonníka práce. Obdobné právne dôsledky môžu nastať aj v prípade, ak zamestnanec skúšku úspešne zložil, avšak bez ospravedlniteľného dôvodu odmietne účasť na doplnkovom školení alebo výcviku zameranom na prehlbovanie alebo obnovovanie kvalifikácie (Thurzová, Dudor a Mezei 2016).

3 Obecná polícia v kontexte prebiehajúcich legislatívnych zmien

Zákon o obecnej polícii prešiel v priebehu svojej účinnosti viacerými legislatívnymi úpravami, ktoré reflektovali potrebu reagovať na meniace sa spoločenské podmienky, ako aj na skúsenosti z aplikačnej praxe. Popri priebežnom precizovaní existujúcej právnej úpravy sa zároveň opakovane objavovali aj legislatívne iniciatívy smerujúce k prijatiu novej právnej úpravy. Snaha o prijatie novej právnej úpravy pretrváva aj v súčasnosti. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky v novembri 2025 predstavilo zámer prijať nový zákon o obecnej polícii, ktorý má nahradiť súčasný zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii.

Podľa dôvodovej správy k návrhu nového zákona sa právna úprava obecnej polície v dôsledku opakovaných novelizácií stala logicky neusporiadanou a prijatie úplne nového zákona sa preto javí ako najvhodnejší spôsob odstránenia jej nedostatkov. Návrh nového zákona o obecnej polícii vychádza z predpokladu, že obecné polície majú v systéme poriadkových orgánov na území Slovenskej republiky svoje opodstatnené miesto, ktoré je dôsledkom ich silnej previazanosti s územím, na ktorom pôsobia, ako aj s obcou ako základným prvkom územnej samosprávy. V nadväznosti na uvedené je zámerom navrhovaného zákona posilniť kompetenčný rámec obecných polícií, a to najmä v oblasti cestnej premávky, výkonu poriadkových oprávnení a realizácie zákrokov, vrátane precizovania podmienok použitia donucovacích prostriedkov, ako aj úpravy pôsobenia obecnej polície na území inej obce. Predkladaný návrh zákona má zároveň ambíciu precizovať vybrané aspekty pracovného pomeru príslušníkov obecnej polície, najmä požiadavky zdravotnej, psychickej a telesnej spôsobilosti, podmienky prijímania do pracovného pomeru a prípady dočasného prerušenia plnenia úloh príslušníkom obecnej polície.

Vo vzťahu k navrhovaným zmenám obsiahnutým v návrhu nového zákona o obecnej polícii boli v prebiehajúcom pripomienkovom konaní uplatnené kritické výhrady zo strany Združenia náčelníkov obecných a mestských polícií Slovenska (ďalej len „*ZNOMPS“)*. Podľa ZNOMPS sa tvorcovia návrhu zákona snažia do značnej miery vyriešiť nízky personálny stav Policajného zboru Slovenskej republiky prenesením vybraných kompetencií na obecné a mestské polície. Na uvedené upozorňuje aj Odborový zväz polície v SR, ktorý nesúhlasí s presunom vybraných právomocí na obecných a mestských policajtov vzhľadom na rozdiely v požadovaných predpokladoch na výkon

funkcie, v procese prijímania, ako aj v právnom postavení príslušníkov Policajného zboru Slovenskej republiky a príslušníkov obecnej polície, ktorí sú podľa platného právneho rámca civilnými zamestnancami obce alebo mesta. Z pohľadu Odborového zväzu prenesenie vybraných právomocí na obecné a mestské polície vytvára riziko oslabenia odbornosti a profesionality pri ich výkone (Odborový zväz polície 2025). Súčasne však návrh zákona v nadväznosti na rozšírenie kompetencií obecných polícií počíta aj s posilnením štátneho dohľadu nad ich činnosťou. Podľa návrhu zákona sa má štátny dohľad zo súčasného administratívneho zberu informácií zmeniť na obsahovo nešpecifikovaný dohľad vykonávaný prostredníctvom Prezídia Policajného zboru. Takto koncipovaný dohľad môže v aplikačnej praxi viesť ku kontrole širokého spektra činností obecnej polície, čo ZNOMPS považuje za neprípustný zásah štátu do činnosti územnej samosprávy.

Uvedené výhrady predstavujú iba niektoré z problematických aspektov, ktoré sú spojené s návrhom nového zákona o obecnej polícii v jeho aktuálnej podobe. Predložený návrh vyvoláva viaceré otázky týkajúce sa nielen rozsahu navrhovaných oprávnení obecných polícií a miery štátneho dohľadu nad ich činnosťou, ale aj ďalšieho smerovania právnej úpravy obecnej polície ako poriadkového útvaru miestnej samosprávy. Výsledná podoba právnej úpravy obecnej polície tak bude závisieť od ďalšieho priebehu legislatívneho procesu, ako aj od spôsobu vysporiadania uplatnených pripomienok.

Záver

Právna úprava obecnej polície v Slovenskej republike predstavuje výsledok dlhodobého vývoja, ktorý bol formovaný nielen historickými premenami organizácie bezpečnostných zložiek na území štátu, ale aj postupne sa meniacimi požiadavkami na zabezpečovanie verejného poriadku v podmienkach územnej samosprávy. Obecná polícia sa od svojho obnovenia po roku 1989 etablovala ako osobitný poriadkový útvar obce, ktorého existencia je úzko spätá s výkonom originálnych kompetencií obce a s potrebou pružne reagovať na otázky zabezpečovania verejného poriadku a bezpečnosti na miestnej úrovni. Prijatím zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii došlo k vytvoreniu samostatného právneho rámca postavenia, pôsobnosti a organizácie obecnej polície, ako aj základných predpokladov výkonu funkcie jej príslušníkov. Z analýzy vývoja predmetnej právnej úpravy vyplýva, že napriek početným novelizáciám zákona o obecnej polícii jeho súčasná podoba v mnohých ohľadoch nezodpovedá potrebám aplikačnej praxe. Opakované legislatívne zásahy prispeli k vzniku viacerých interpretačných a aplikačných nejasností, ako aj k logickej neusporiadanosti právnej úpravy. Uvedené závery sa pritom nevzťahujú len na vecnú pôsobnosť a oprávnenia obecnej polície, ale aj na niektoré aspekty pracovnoprávneho postavenia a sociálneho zabezpečenia jej príslušníkov. V tomto kontexte vystupuje do popredia pripravovaná legislatívna zmena, ktorej ambíciou je komplexne a systémovo odstrániť nedostatky súčasného zákona prijatím novej právnej

úpravy obecnej polície. Predkladaný návrh zákona však v aplikačnej praxi otvára viacero zásadných otázok, najmä vo vzťahu k rozsahu kompetencií obecnej polície a miere štátneho dohľadu nad jej činnosťou. V tomto kontexte preto zostáva sporné, či navrhovaná právna úprava bude v predloženom znení schopná v plnom rozsahu naplniť deklarovaný cieľ.

Poďakovanie

Príspevok je výstupom riešenia grantového projektu VEGA 1/0384/26 Hybridné modely verejnej moci: súkromnoprávne nástroje v rukách štátu a ich právna kontrola.

Zoznam bibliografických odkazov

ANDREJKO, Ján, 2013. Vznik, pozícia a štruktúra mestskej polície v Prešove. In: *Folia Geographica 21* [online]. Prešov: Vydavateľstvo Prešovskej univerzity v Prešove, s.165-174 [cit. 13. 1. 2026]. Dostupné z: https://www.unipo.sk/public/media/18399/Folia_geographica_2013_21_Andrejko.pdf#page=75

BORKO, Peter, 2022. *Každého policajta schvaľovalo zastupiteľstvo, tí potom povoľovali aj tancovačky* [online]. Bratislava: Mestská polícia Bratislava [cit. 12. 1. 2026]. Dostupné z: https://msp.bratislava.sk/novinka/33206/kazdeho-policajta-schvalovalo-zastupitelstvo-ti-potom-povolovali-aj-tancovacky

KAČÍK, E., 1996. *Polícia vo vývoji verejnej správy*. Bratislava: Akadémia PZ SR. ISBN 80-88751-94-2.

KAČÍK, Eduard a Jozef MAKAR, 2015. *Dejiny polície v Európskom kontexte* [online]. Nové Zámky: MEA2000 [cit. 21. 1. 2026]. Dostupné z: https://www.knihydaniela.cz/book-preview-157708.pdf?srsltid=AfmBOoqKAhcbpQFaYTe1kMn4q423Ur5L0Rbwg3BkaVVYiaLZop9TY0MB

KOČAN, Štefan a Boris LÖFFLER, 2012. *Historický vývoj Policajného zboru a služby Poriadkovej polície* [online]. [cit. 12. 1. 2026]. Dostupné z: https://bezpecnostni-sbory.wbs.cz/clanky/3-2012/historicky_vyvoj_policajneho_zboru_a_sluzby_poriadkovej_policie.pdf

LÖFFLER, Vladislav a Jozef ANTAL, 2016. *Analýza aktuálneho stavu uplatňovania pôsobnosti obcí, obecných polícií a Policajného zboru pri eliminácii verejného poriadku* [online]. [cit. 13. 1. 2026]. Dostupné z: https://bezpecnostni-sbory.wbs.cz/clanky/1-2016/analyza_aktualneho_stavu_uplatnovania_p__sobnosti_obci___obecnych_policii_a_policajneho_zboru_v_procese_ochrany_verejneho_poriadku_pri_eliminacii_hnvp_.pdf

MACEK, P. a UHLÍŘ, L., 1999. *Dějiny policie a četnictva II*. Československá republika (1918–1939). 1. vyd. Praha: Police History. ISBN 80-902670-0-9.

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 1990. Dôvodová správa k pôvodnému návrhu zákona o obecnej polícii vypracovaná 9. októbra 1991. In. *Najpravo* [online]. [cit. 19. 1. 2026]. Dostupné z: https://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-1991/564-1991-zb.html

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2025. Dôvodová správa k návrhu zákona o obecnej polícii a o zmene a doplnení niektorých zákonov. In: *Slov-Lex.sk* [online]. [cit. 02. 2. 2026]. Dostupné z: https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2025/649/sprievodne-dokumenty?stadiumUuid=a0911a2f-037c-431a-80f0-80d7979dbabf

ODBOROVÝ ZVÄZ POLÍCIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE. Noviny odborového zväzu polície v Slovenskej republike. In: *Polícia,* roč. XXXV, č. 7, s.3-4. [online]. [cit. 21. 1. 2026]. Dostupné na: https://ozpsr.sk/dev/wp-content/uploads/2025/08/Noviny_POLICIA_07_2025.pdf

SEMAN, T., 2021. Zabezpečovanie verejného poriadku v obci ako obligatórna originárna kompetencia obce. In: *Vladimíra ŽOFČINOVÁ, Rastislav KRÁL a Viktória KRÁĽOVÁ, eds. Obecné zriadenie – interpretácia kompetencií.* Košice: ŠafárikPress, s. 75–87. ISBN 978-80-574-0072-1.

ŠEVČÍK, Jozef, 2023. Ústredňa štátnej bezpečnosti [online]. In: *Asociácia bývalých spravodajských dôstojníkov.* [online]. [cit. 21. 1. 2026]. Dostupné z: https://absd.sk/jozef-sevcik-ustredna-statnej-bezpecnosti/

TEKELI, Jozef, Marián HOFFMANN a Lukáš TOMAŠ, 2021. *Zákon o obecnom zriadení – komentár.* 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-571-0359-2

THURZOVÁ, M., L. DUDOR a J. MEZEI, 2016. *Pracovnoprávne vzťahy v územnej samospráve.* Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-369-5.

VINCENCOVÁ, Gabriela, 2013. *Teória práva* [online]. Bratislava: Metodicko-pedagogické centrum. ISBN 978-80-8052-490-6. [cit. 21. 1. 2026]. Dostupné z: https://archiv.mpc-edu.sk/sites/default/files/publikacie/g.vincencova_teoria_prava.pdf

ZDRUŽENIE NÁČELNÍKOV OBECNÝCH A MESTSKÝCH POLÍCIÍ SLOVENSKA. Zásadná pripomienka k Čl. V návrhu zákona – zavedenie „*štátneho odborného dozoru*“ nad obcami a obecnými políciami. In: *Slov-Lex* [online]. 2025 [cit. 28. 1. 2026]. Dostupné z: https://www.slov-lex.sk/pripomienky/legislativne-procesy/SK/LP/2025/649/pripomienky/cb017f30-b827-47a0-ac1e-877782b81ea9/detail

Zákon č. 165/1920 Sb. jímž se vláda zmocňuje zřizovati státní policejní úřady

Zákon č. 208/1931 Sb. z. a n. o zřizování státních policejních úřadů

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

Zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii

Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce

Kontaktná adresa

Mgr. Natália Melegová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 250/66, Košice, 040 11

Slovensko

email: natalia.melegova@student.upjs.sk

Ing. Lucia Pavliková, MBA

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 250/66, Košice, 040 11

Slovensko

email: lucia.pavlikova@student.upjs.sk

INŠTITUCIONÁLNE A KOMPETENČNÉ ZABEZPEČENIE ŠTÁTNEHO PROTOKOLU V PODMIENKACH VEREJNEJ SPRÁVY SR

INSTITUTIONAL AND COMPETENCE FRAMEWORK OF STATE PROTOCOL IN THE CONDITIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SLOVAK REPUBLIC

Patrik HAJDU

Abstract

State protocol is an integral part of public administration and external representation of the Slovak Republic. It encompasses not only matters of etiquette but also functions as a distinct administrative process. The aim of this paper is to analyse the legal and organisational framework of protocol units in Slovakia. The paper focuses primarily on the cooperation between the Office of the President and the Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic. Based on an analysis of legislation and internal organisational rules, the author describes the division of tasks and coordination mechanisms during State visits.

Keywords: *State protocol, public administration, Office of the President, competencies, Vienna convention.*

Introduction

If the 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations created a universal legal basis for communication between states (Decree No. 157/1964 Coll.), the contemporary period places emphasis primarily on the domestic implementation of these rules within the public administration environment. Whereas the general public often perceives state protocol merely through the prism of ceremonial gestures and social etiquette, from the perspective of public administration it is a far more complex phenomenon. State protocol does not represent only an external form; it is also an administrative process and an institutional instrument. As Boris Mattoš (2010) states, protocol practice ‘has an official character and an established form and has become a generally recognised and binding form of intercourse between states’ (author’s translation). It is therefore not a matter of officials' individual decisions, but of a system of rules aimed at ensuring the dignified and troublefree course of international relations (Mattoš, 2010; Toshpulatov, 2021).

In Slovak conditions, however, the institutional provision of this process encounters a constitutional particularity, namely bicephaly, i.e. the parallel existence of two supreme executive bodies (the President with his or her own Office and the Government with its ministries). This creates a natural space for competence-based interaction between the Office of the President of the Slovak Republic (hereinafter 'OP SR'), which ensures the performance of the functions of the Head of State (Act No. 16/1993 Coll.), and the Government, which through the Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic (hereinafter 'MFA SR') is responsible for the substance of foreign policy (Act No. 575/2001 Coll.). In practice, this gives rise to the need for a precise delineation of the division of labour to avoid administrative duplication or conflicts of competence.

The aim of this paper is therefore not to describe protocol customs, but to analyse the legal and organisational framework within which the principal protocol units in Slovakia operate. The paper focuses primarily on cooperation between the OP SR and the diplomatic service. On the basis of an analysis of applicable legislation, internal management acts and scholarly literature, it identifies the coordination mechanisms in place and, inter alia, points to the importance of the professionalization of the administrative apparatus for the smooth performance of state representation.

Theoretical and Legal Premises

The basic normative framework of diplomatic protocol stems from international law, specifically from the above-mentioned 1961 Vienna Convention on Diplomatic Relations, which codifies the rules for the establishment of diplomatic missions, defines their functions and regulates privileges and immunities (Decree No. 157/1964 Coll.; Toshpulatov, 2021; Bystrický, 2006). Although we are dealing with a binding international norm, its actual implementation, together with its institutional underpinning, remains a matter for domestic administration. In the conditions of the Slovak Republic (hereinafter 'SR'), the purpose of applying these rules is to ensure a uniform interpretation and execution of state protocol, which is methodologically guided by the Diplomatic Protocol issued by the then Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic
(hereinafter also 'MFA SR'), today The Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic, vis-à-vis other public administration authorities (MFA SR, 2007). In this paper, statutes and constitutional provisions constitute the primary normative framework, while internal management acts and methodological documents serve as secondary sources specifying the practical exercise of statutory competences.

The Slovak constitutional system, defined as a parliamentary democracy with a directly elected president, creates the potential for competence frictions. In this regard, Alexander Kura (2003) notes that in a parliamentary system of government the Head of State primarily performs the

function of representing State sovereignty and the continuity of power, standing above the ordinary political struggle (or at least should do so), as a so-called *pouvoir neutre*. This position directly predetermines the Head of State to perform all protocol and ceremonial acts of the highest state significance, such as wreath-laying ceremonies, the organisation of state banquets, or the reception of ambassadors' credentials. Article 102(1)(a) of the Constitution of the Slovak Republic explicitly provides that the President 'represents the Slovak Republic outwardly and concludes and ratifies international treaties' (Constitution of the Slovak Republic, No. 460/1992 Coll.). This formulation explicitly confers strong protocol legitimacy on the Head of State, as it is the President who first receives other Heads of State and who accredits ambassadors.

Set against this representational power, however, is Article 119(i), under which the Government decides collectively on 'principal questions of domestic and foreign policy'. The first difference lies in political responsibility. The Government is accountable to the National Council of the Slovak Republic and has control over the state budget, whereas under Article 101(1) the President is not bound by instructions and is therefore not politically accountable in the exercise of office. This 'tension' between the formal representation of the State (the President) and the actual decisionmaking on substance and finances (the Government) is both directly and indirectly reflected in the administrative practice of protocol units.

The hierarchy and substantive competence within the central state administration are further specified by the so-called Competence Act. Under Section 14 of Act No. 575/2001 Coll., the MFA SR is the central state administration body for foreign policy and for the relations of the Slovak Republic with other states (Csabay and Cséfalvayová, 2022). The specific position of the diplomatic service is further elaborated by the *lex specialis* – Act No. 151/2010 Coll. on the Foreign Service. Section 7 explicitly defines the tasks of a diplomatic mission, including the 'preparation and ensuring of the course of official visits and meetings of representatives of the public authorities of the Slovak Republic in the receiving State' (author's translation), (Act No. 151/2010 Coll.). At the same time, section 19 imposes on employees in the foreign service the duty to observe the protocol rules applicable in the receiving State, thereby elevating protocol customs to the level of a statutory duty. The Ministry has its own Diplomatic Protocol, which performs a coordinating role for the entire State administration. This model is not accidental but derives from the introduction to the above-mentioned Rules of Diplomatic Protocol of 2007. According to Mattoš (2010), the objective of that adjustment (still applicable today) was to respect the competences of constitutional institutions and not to call into question the resulting 'decentralisation of the provision of diplomatic protocol', thereby explicitly rejecting the model of a single centralised unit.

The Diplomatic Protocol of the MFA SR functions as an autonomous department directly subordinated to the Ministry's leadership, and its director is therefore responsible for the uniform

application of protocol rules. By contrast, the OP SR has a different legal status. Under Act No. 16/1993 Coll., it is defined as a legal entity (a budgetary organisation) that organises matters connected with the performance of the President's functions and public activities (Office of the President of the Slovak Republic, 2001). Its internal organisation is focused exclusively on servicing the Head of State and does not produce foreign policy of its own.[1] From an administrative perspective, there are therefore two parallel protocol units: a ministerial unit with nationwide competence and methodological oversight, and a presidential unit whose competence is limited exclusively to the person of the Head of State. The diplomatic service remains the clear administrator of foreign policy, while the Presidential Palace performs in this system a complementary, yet protocol-wise supreme, representational role. The observance of these rules also has a pragmatic dimension. According to Mattoš (2010), official documents and protocol acts must be prepared and carried out with the utmost responsibility, since they are subject to scrutiny by the receiving side and become lasting testimony to the quality of the respective State administration. In the conditions of the Slovak Republic, this guarantee of quality is ensured by the methodological responsibility of the Diplomatic Protocol (Mattoš, 2010). It is precisely this requirement of professionalism that may run up against limits arising from fragmented competences spread across several central authorities (MFA SR, 2007; Act No. 575/2001 Coll.).

Institutional Analysis of the Office of the President of the Slovak Republic

The basic legal framework governing the functioning of the institution is defined by Act No. 16/1993 Coll., which provides that the OP SR is a legal entity seated in Bratislava. Unlike ministries, which are defined by Act No. 575/2001 Coll. as central State administration bodies headed by a member of the Government, the OP SR primarily performs the function of professional, organisational and material-technical support for the Head of State. Whereas ministries have the power, on the basis of statutory authorisation, to issue generally binding legal regulations (Constitution of the Slovak Republic, No. 460/1992 Coll.), the OP SR has no such regulatory power vis-à-vis external entities and focuses exclusively on the personal service of the President (Office of the President of the Slovak Republic, 2001). The specific status of this body is also confirmed by Orosz and Šimuničová (1998), who emphasize that the OP SR ensures matters connected with the exercise of the President's constitutional functions, while its internal organisation and structure are determined directly by the President of the Republic. This gives the Head of State a high degree of autonomy in shaping his or her immediate working environment.

Within the autonomy of the OP SR, its financial position must also be taken into account. The Act explicitly states that it is a budgetary organisation with its own budget chapter (Act No. 16/1993

[1] cf. Office of the President of the Slovak Republic, 2001.

Coll.). Financial independence is indispensable for the performance of protocol duties (and not only those), including the organisation of representational events, gifts and receptions, without direct and immediate dependence on the operational decisions of other ministries.

The overall internal organisation of the Office is determined by the President of the Republic in the Rules of Procedure (Act No. 16/1993 Coll.). Within this structure, the Department of Protocol occupies an autonomous position and is placed under the direct managerial authority of the Head of the Office (Office of the President of the Slovak Republic, 2001). As in other organisations, the chain of command is hierarchical: at its head stands the Head of the Office, appointed by the President and responsible for the directors of departments (Office of the President of the Slovak Republic, 2001).

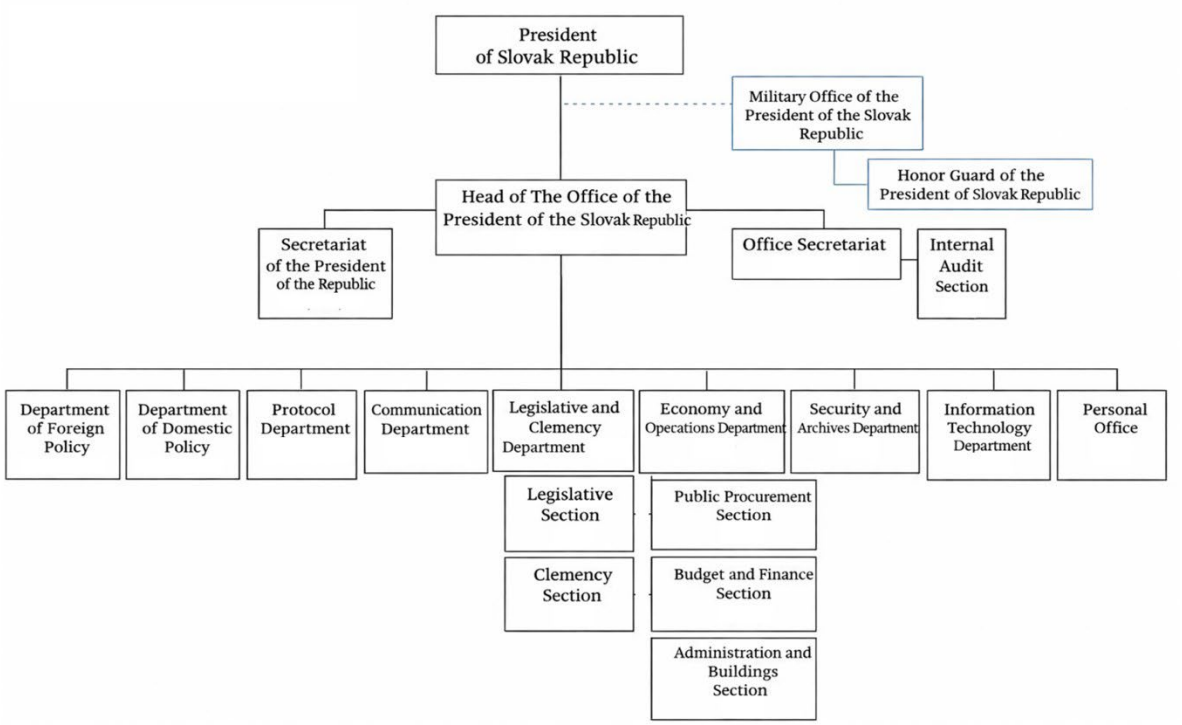


Figure n. 1: Organisational Structure of the Office of the President of the Slovak Republic
Source: uploaded by the Office of the President of the Slovak Republic and translated by the author, Organisational Structure [online]. Available on Scribd: https://www.scribd.com/document/394254695/Organiza%C4%8Dna-%C5%A1truktura [accessed January 3, 2026].

A specific element in the structure of the OP SR is the coexistence of a civilian and a military component. Whereas the civilian protocol (the Department of Protocol) manages the organisational and official part of the programme (Office of the President of the Slovak Republic, 2001), matters related to the performance of the President's function as Commander-in-Chief of the Armed Forces are coordinated by the Military Office of the President of the Slovak Republic (Act No. 16/1993

Coll.). The Military Office and the Honour Guard of the President of the Slovak Republic are military units of the Armed Forces, and their internal organisation is determined by the President. During protocol acts such as ceremonies, close coordination is essential between the Department of Protocol and the Military Office, which, under the Rules of Procedure, provide each other with mutual cooperation (Office of the President of the Slovak Republic, 2001).

The Department of Protocol is responsible for events connected with the performance of the President's functions at home and abroad (Office of the President of the Slovak Republic, 2001). Its sphere of competence covers three main pillars:

1. **Credentials:** In accordance with the President's constitutional power to receive and accredit heads of diplomatic missions (Constitution of the Slovak Republic, 1992), the procedural requirements of this act fall under protocol. Credentials are presented to the President at a time determined by the protocol rules of the Office (MFA SR, 2007; Mattoš, 2010).
2. **State visits:** In the case of official visits at the highest level (Heads of State), the OP SR, in cooperation with the Diplomatic Protocol of the MFA SR, is responsible for organising welcoming and farewell ceremonies, including military honours and national anthems in the courtyard of the Presidential Palace (MFA SR, 2007; Mattoš, 2010).
3. **State decorations:** The awarding of decorations itself falls within the exclusive competence of the President (Constitution of the Slovak Republic, 1992). The ceremony for the conferral of State decorations is organised by the Department of Protocol of the OP SR, which also coordinates its entire course, usually during State holidays (MFA SR, 2007; Mattoš, 2010).

This distinction also follows from the theoretical nature of the position of the Head of State. As Kura (2003) notes, the President's powers in relation to foreign affairs in a parliamentary system of government are predominantly representative in nature, which in practice is manifested precisely in the high degree of ceremony accompanying State acts through which the sovereignty of the State is demonstrated. In the context of Central European practice, this usage is also confirmed by the Czech arrangement, where a State visit (the highest type) has a fixed ceremonial format, including military honours, whereas a working visit does not have a strictly prescribed range of protocol receptions and is centred on concrete negotiations (MFA CR, 2018).

The effective exercise of presidential powers requires a strict division of labour between form and content. This dichotomy is institutionally manifested in the existence of two departments. The Department of Protocol prepares how the event will take place, it ensures logistics, ceremony and the organisational-official part of the programme (Office of the President of the Slovak Republic, 2001). By contrast, the Department of Foreign Policy prepares what will be said, it collects and evaluates information from the field of foreign affairs, analyses international events and prepares the

substantive content of the President's programme, including positions and recommendations (Office of the President of the Slovak Republic, 2001).

In practice, situations arise in which the political assignment (content) must be reconciled with protocol rules (form). Although the Rules of Procedure require departments to cooperate and consult, in the event of competence disputes the Head of the Office always decides (Office of the President of the Slovak Republic, 2001).

The quality and continuity of the performance of State protocol are directly determined by the personnel basis of the Office, which is subject to a specific legal regime. Orosz and Šimuničová (1998) state that the President of the Republic has the direct power to appoint and dismiss the Head of the Office, as well as other senior officials. In practical terms, this means that when a new Head of State takes office, not only the Head of the Office but also the directors of departments are usually replaced. In addition, the Rules of Procedure define a category of internal advisers serving in temporary civil service tied to the mandate of the President (Office of the President of the Slovak Republic, 2001). Such a mechanism is legitimate in view of the need for mutual trust between the President and his or her closest team, yet here we can observe a difference vis-à-vis the diplomatic service.

At the same time, this system indicates a certain degree of turnover linked to the President's mandate, especially in the positions of advisers and senior officials appointed and dismissed by the President (Act No. 16/1993 Coll.). Unlike career diplomats at the MFA SR, who are subject to staffing arrangements within the civil service, the political appointment of the Head of the Office and of chief advisers may affect the organisation’s institutional memory when electoral terms change. This suggests that the professionalisation and stabilisation of protocol staff (for example through career progression independent of political change) could help preserve the continuity and quality of State protocol.

Interministerial Coordination and Interaction among Actors

At the level of strategic planning of foreign trips and receptions, we encounter the constitutional division of powers. Whereas the Department of Foreign Policy of the OP SR prepares briefing materials and positions for the President, who under Article 102 of the Constitution represents the Republic externally (Office of the President of the Slovak Republic, 2001; Constitution of the Slovak Republic, 1992), substantive responsibility and decision-making in foreign policy belong to the Government under Article 119 of the Constitution (Constitution of the Slovak Republic, 1992). This division of labour is precisely embedded in legislative practice through the mechanism of delegated powers. Kura (2003) also refers to this mechanism when noting that the President of the Republic makes use of the constitutional possibility and, by special decision (e.g. Decision No.

250/2001 Coll.), transfers the negotiation of international treaties to the Government or its members. Such an act legally formalises the position of the Government as the creator of the substantive treaty basis, while the President retains the power of ratification and, of course, the representational role. The MFA is the central State administration body for foreign policy; it coordinates the preparation and implementation of international treaties and ensures contacts with the authorities of foreign states (Act No. 575/2001 Coll.). Although the OP SR has its own budget chapter to finance the President's foreign visits (Act No. 16/1993 Coll.), political coordination is indispensable. The MFA SR acts as the guarantor of a unified foreign policy and protocol practice. According to Mattoš (2010), the objective of diplomatic protocol in the Slovak Republic is precisely the unification of procedures so that the State presents itself externally as a single whole. This prevents possible dual-track external communication that could arise from uncoordinated action between the Office of the President and the Government (MFA SR, 2007). This relationship requires the Department of Foreign Policy of the OP SR to cooperate closely with the sections of the MFA SR in shaping the substantive content of visits; although the formal decision on a presidential visit is not subject to government approval to the same extent as visits by members of the Government, for which a government resolution is a condition for financing (MFA SR, 2007).

At the operational level, there is a division of work between the Department of Protocol of the OP SR and the Diplomatic Protocol of the MFA SR (MFA SR, 2007). The OP SR acts as the 'director' of events involving the Head of State which provides the organisational and official part of the programme and the protocol events associated with the performance of the President's functions (Office of the President of the Slovak Republic, 2001). Through its Diplomatic Protocol, the MFA SR thus performs the function of 'producer' and methodological guarantor. It coordinates compliance with protocol rules in the territory of the Slovak Republic and guides other central authorities to ensure a uniform interpretation of protocol (MFA SR, 2007). Mattoš (2010) also emphasises its importance, stating that staff ensuring the implementation of visits come into direct contact with delegations and that 'the quality of the services provided is thus the showcase of our country externally and shapes the image of the State' (author's translation). Any failure of coordination between ministries would therefore have a direct impact on the reputation of the Slovak Republic. Compared with Poland or Slovenia, the Diplomatic Protocol of the MFA does not have a 'dominantly centralising character at the level of State protocol; rather, it has a coordinating, organisational and advisory role' (author's translation from Mattoš, 2010). In preparing visits at the highest level (Head of State), the Diplomatic Protocol works directly with the OP SR and provides forms of cooperation that the OP SR cannot ensure on its own, for example notification through diplomatic channels or the mobilisation of the network of embassies (MFA SR, 2007; Act No. 575/2001 Coll.).

The implementation of State visits shows the dependence of the President's protocol on the cooperation of other ministries, above all the Ministry of the Interior of the Slovak Republic (hereinafter 'MI SR'), which under the Competence Act is also the central authority responsible for the protection of constitutional officials (Act No. 575/2001 Coll.). The rules of protocol are linked to this by requiring that adequate security measures be adopted during visits (MFA SR, 2007). For example, when organising the arrivals and departures of delegations at the airport, including the use of the government aircraft, coordination with the air wing of the MI SR is indispensable. The OP SR is therefore not self-sufficient in matters of logistics and security and must rely on resources managed by the executive.

A diplomatic mission, in Slovak 'Zastupiteľský úrad' (also colloquially referred to as an 'embassy') plays an important role both during visits abroad and when receiving guests in the Slovak Republic. The Slovak ambassador accredited to the visiting country is present at the formal and informal welcome and farewell of a foreign Head of State at the airport and takes part in the official programme (MFA SR, 2007). His or her role is also decisive from the point of view of overcoming possible intercultural differences, as Mattoš (2010) points out in protocol theory, since the ambassador is most familiar with the specifics of the sending or visiting country. In practice, examples include respect for religious and dietary customs (e.g. halal food or the prohibition of alcohol), where it is necessary to avoid serving inappropriate dishes at official events. No less important are traditions of dress and the guest's health specifics, which may significantly influence not only protocol attire but also the very length and atmosphere of the programme. The position of the ambassador in this process has a strong legal background arising directly from the Foreign Service Act. Under section 8(1) of Act No. 151/2010 Coll., the head of a diplomatic mission is the '*highest representative of the Slovak Republic in the receiving State*' (autor's translation), yet is appointed by the President of the Republic on the proposal of the Government. During a State visit, the 'sender' (the President) thus *de jure* meets his or her own 'representative' (the ambassador). Although the management of diplomatic missions falls within the competence of the MFA SR (Act No. 575/2001 Coll.), during a presidential visit the ambassador becomes part of the broader entourage and follows the instructions of protocol.

The financing of State visits is always clearly delineated. It may be stated that the costs associated with visits by the President of the Slovak Republic abroad are covered from the budget of the OP SR (MFA SR, 2007; Act No. 16/1993 Coll.). In the case of receiving foreign guests in the Slovak Republic, the OP SR covers the basic costs (accommodation and meals) associated with an official visit by a Head of State. By contrast, the costs of visits at the level of members of the Government are covered, on the basis of a government resolution, from the budgetary resources of the relevant ministry (MFA SR, 2007). A specific feature concerns the financing of advance teams:

if an advance team of a foreign state arrives in the Slovak Republic, it bears its own costs, while the Slovak side may provide only a vehicle and escort (MFA SR, 2007; Mattoš, 2010). From a financial perspective, a State visit is thus a multi-source project, in which the OP SR covers representational expenses, while security and logistical costs (e.g. protection, transport) are borne by other ministries within their own budget chapters.

An illustration of the coordination mechanisms described may, for example, be a state visit by a foreign Head of State to the Slovak Republic. In such a case, the Diplomatic Protocol of the MFA SR notifies the visit through diplomatic channels and mobilises the network of diplomatic missions, while the Department of Protocol of the OP SR ensures the ceremonial part, usually in the courtyard of the Presidential Palace, including military honours and national anthems. In parallel, the MI SR coordinates security measures and the logistics of the delegation's arrival. This threefold concurrence of activities illustrates that none of the actors is self-sufficient in the implementation of a visit at the highest level and that the efficiency of the entire process depends on the quality of interministerial cooperation (MFA SR, 2007; Mattoš, 2010).

The analysis carried out shows that coordination between the OP SR and the MFA SR operates on four levels: first, the normative level, based on the Constitution and the competence statutes; second, the organisational level, based on the division of tasks between the Department of Protocol of the OP SR and the Diplomatic Protocol of the MFA SR; third, the personnel level, based on the cooperation of senior staff, ambassadors and advance teams; and fourth, the budgetary and logistical level, in which the resources of several ministries converge. It is precisely the last two levels that represent the area in which the greatest risk of competence ambiguities may arise.

Conclusion

The institutional and competence analysis presented confirmed the existence of a specific ‘bicephaly of the executive’ in the area of the foreign representation of the Slovak Republic. This dual model is determined by the constitutional framework and by the legislative dichotomy between the OP SR, which as an independent legal entity and budgetary organisation ensures matters connected with the performance of the functions of the Head of State (Act No. 16/1993 Coll.), and the MFA SR, which under the Competence Act is the central state administration body for foreign policy (Act No. 575/2001 Coll.). It may be concluded that this system is not flawed *a priori*; however, for its effective functioning it requires a high degree of interministerial coordination.

The most important finding is the need to distinguish strictly between form and content in the exercise of state representation. The Department of Protocol of the OP SR autonomously ensures the ‘form’ – that is, the ceremonial, logistical and, not least, protocol requirements associated with the performance of the President's functions at home and abroad (Office of the President of the Slovak

Republic, 2001; MFA SR, 2007). The very 'content' of foreign-policy activities, however, must be coordinated with the Government. Through the diplomatic service, the Government bears primary responsibility for foreign policy and the implementation of international treaties (Act No. 575/2001 Coll.).

A critical point is the risk of discontinuity and the loss of institutional memory within the OP SR, because of personnel changes when a new Head of State appoints them. In contrast to the diplomatic service, where the foreign service is built on the principles of career progression, expertise and stability of the civil-service relationship (Act No. 151/2010 Coll.; Ondrová and Miňová, 2025), the personnel basis of the OP SR is subject to a higher degree of instability. The Rules of Procedure define the status of internal advisers and senior staff whose appointment and dismissal fall within the direct competence of the President (Office of the President of the Slovak Republic, 2001; Act No. 16/1993 Coll.). This cyclical 'personnel fluctuation' linked to electoral cycles may therefore represent a risk of weakening the professionalism of protocol units when compared with career diplomacy. however, this is not a specific SR issue, as many countries have this kind of situation, many take government or ministry officials and appoint them to presidential offices, but it still is always people politically nominated or close to the president.

In view of the absence of specific legislation that would require, in detail, the cooperation of the actors beyond general competence norms, it appears *de lege ferenda* justified to refine these relationships legislatively. A possible solution could be an amendment to the existing legal framework, for example in the context of the Foreign Service Act (Act No. 151/2010 Coll.), which would explicitly define the duty of coordination between the OP SR and the MFA and stabilise the status of professional protocol staff, thereby ensuring the continuity of state representation regardless of political changes in the office of the Head of State. The absence of such regulation to date is probably related to a combination of two factors: first, the low political priority of the issue, which in everyday practice appears functional and not requiring legislative intervention; and second, the sensitivity of any normative regulation of the relationship between the President and the Government, which may be perceived as interference with the constitutionally guaranteed autonomy of the Head of State. These factors, however, must not hinder scholarly discussion on the long-term sustainability of the current model.

List of References

BYSTRICKÝ, Ľ. 2006. Základy diplomacie [Fundamentals of Diplomacy]. Prešov: Vydavateľstvo Michala Vaška. ISBN 80-7165-544-9.

CSABAY, M. and CSÉFALVAYOVÁ, K. 2022. Reconciling Institutional Actors of Economic Diplomacy: The Case of Slovakia. In: Czech Journal of International Relations [online]. 57(2), 7–37. Available at: https://doi.org/10.32422/cjir.2

KANCELÁRIA PREZIDENTA SR. 2001. Organizačný poriadok Kancelárie prezidenta [Rules of Organization of the Office of the President] [online]. Available at: https://www.prezident.sk/uploadfiles/57545.pdf [cited 2026-01-26].

KURA, A. 2003. Prezident v systéme štátnych orgánov Slovenskej republiky [The President in the System of State Bodies of the Slovak Republic]. Komárno: Vydavateľstvo KT. ISBN 80-8056-333-0.

MATTOŠ, B. 2010. Diplomatický protokol Slovenskej republiky (vybrané aspekty) [Diplomatic Protocol of the Slovak Republic (Selected Aspects)]. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM. ISBN 978-80-225-3145-0.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE CZECH REPUBLIC. 2018. Příručka diplomatického protokolu II: Zásady a pravidla protokolární praxe [Handbook of Diplomatic Protocol II: Principles and Rules of Protocol Practice] [online]. Prague: Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. Available at: https://mzv.gov.cz/file/3625972/Diplomaticka_prirucka_II [cited 2026-01-05].

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE SLOVAK REPUBLIC, Diplomatic Protocol. 2007. Pravidlá diplomatického protokolu v Slovenskej republike [Rules of Diplomatic Protocol in the Slovak Republic] [online]. Available at: https://hsr.rokovania.sk/11579/12-/ [cited 2026-01-11].

ONDROVÁ, D. and MIŇOVÁ, K. 2025. Vybrané kapitoly z diplomacie a medzinárodnej bezpečnosti [Selected Chapters on Diplomacy and International Security]. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Available at: https://doi.org/10.33542/VKD-0497-2

OROSZ, L. and ŠIMUNIČOVÁ, K. 1998. Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky [The President in the Constitutional System of the Slovak Republic]. Bratislava: Veda. ISBN 80-2242-6.

SLOVAK REPUBLIC. 1964. Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 157/1964 Zb. o Viedenskom dohovore o diplomatických stykoch [Decree of the Minister of Foreign Affairs No. 157/1964 Coll. on the Vienna Convention on Diplomatic Relations]. In: Zbierka zákonov [Collection of Laws].

SLOVAK REPUBLIC. 1992. Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov [Constitution of the Slovak Republic No. 460/1992 Coll., as amended]. In: Zbierka zákonov [Collection of Laws].

SLOVAK REPUBLIC. 1993. Zákon č. 16/1993 Z. z. o Kancelárii prezidenta Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov [Act No. 16/1993 Coll. on the Office of the President of the Slovak Republic, as amended]. In: Zbierka zákonov [Collection of Laws].

SLOVAK REPUBLIC. 2001. Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov [Act No. 575/2001 Coll. on the Organization of Government Activities and the Organization of Central State Administration, as amended]. In:

Zbierka zákonov [Collection of Laws].

SLOVAK REPUBLIC. 2010. Zákon č. 151/2010 Z. z. o zahraničnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov [Act No. 151/2010 Coll. on the Foreign Service and on Amendments to Certain Acts, as amended]. In: Zbierka zákonov [Collection of Laws].

TOSHPULATOV, S. S. 2021. Diplomatic Protocol: Theoretical and Legal Approaches to Its Study. In: The American Journal of Political Science Law and Criminology [online]. 3(8), 55–63. Available at: https://doi.org/10.37547/tajpslc/Volume03Issue08-10

Contact Address

Mgr. Patrik Hajdu
Pavol Jozef Šafárik University in Košice
Department of Public Law Disciplines – Faculty of Public Administration
Popradská 66, 04023 Košice
Slovakia
email: patrik.hajdu@student.upjs.sk

SAMOSPRÁVY AKO KĽÚČOVÉ STABILIZAČNÉ PILIERE DEMOKRACIE A ICH VPLYV NA TRVALO UDRŽATEĽNÝ ROZVOJ REGIÓNOV

LOCAL GOVERNMENTS AS KEY STABILIZING PILLARS OF DEMOCRACY AND THEIR IMPACT ON THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF REGIONS

Peter Mórocz

Abstract

Local governments govern various regions. They have different jurisdictions with which they improve the quality of our everyday life. Local governments have an important role in finding a solution for local demands and in providing public services. Local governments in Slovakia serve a key role in implementing sustainable development, since they are the closest to the citizens and they are the most aware of local needs. The sustainable developments of local governments are based on three basic principles: the evaluation of the proposed solutions and the identified problems based on the environmental, economic and social perspective, as well as the efficient inclusion of the public in the development process of the local government. They create new social, economic and environmental opportunities not only due to their everyday work and decisions, but also through their endeavours to improve public services for citizens.

Key words: *local government, regions, sustainable development, citizens, local needs*

Úvod

„Mysli globálne, konaj lokálne"

Myslím si, že nie je potrebné obzvlášť zdôrazňovať význam samospráv, ktoré sú piliermi silného právneho štátu. Samosprávy majú v rukách veľa oblastí, rôzne kompetencie, ktorými zlepšujú každodennú kvalitu nášho života. Majú dôležitú úlohu pri riešení lokálnych potrieb a zabezpečovaní verejných služieb. Miestne samosprávy lepšie poznajú špecifické potreby a problémy svojich občanov a dokážu na ne pružne reagovať, čo vedie k efektívnejšiemu poskytovaniu verejných služieb. Všeobecne povedané, samospráva umožňuje, aby sa o veciach, ktoré sa týkajú konkrétneho územia, rozhodovalo priamo na danom území, s aktívnou účasťou jeho obyvateľov, čo vedie k úmyselnému trvalo udržateľnému rozvoju regiónov.

1 Význam samospráv na Slovensku

Obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky; združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami. Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Obci pri výkone samosprávy možno ukladať povinnosti a obmedzenia len zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy. Obec má právo združovať sa s inými obcami v záujme dosiahnutia spoločného prospechu (Slovenská národná rada, 1990).

Miestne samosprávy majú jedinečnú pozíciu na vyváženie rozvojových potrieb, no ich úloha je v právnej vede často podceňovaná. Napr. obzvlášť majú veľký dôraz pri tvorbe územného plánu, pri ktorom sa navrhuje a schvaľuje usporiadanie a využívanie územia obce, mesta alebo daného regiónu. Hlavným cieľom územného plánu je funkčné využitie daného územia, rozmiestnenie stavieb, riešenie dopravnej infraštruktúry a ďalších aspektov, ktoré ovplyvňujú život v danom území. Tvorba územného plánu danej samosprávy súvisí s trvalo udržateľným rozvojom územia s cieľom zabezpečiť trvalo udržateľný rozvoj a racionálne využívanie územia s ohľadom na záujmy obyvateľov a životné prostredie. Práve sa tu môže v praxi aplikovať právo na dobré životné prostredie, nakoľko obyvatelia majú právo sa vyjadriť k návrhu územného plánu a tým priamo ovplyvniť jeho konečnú podobu. Ďalším dôležitým dokumentom je Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce, ktorý nastavuje smer a priority rozvoja danej územnej samosprávy.

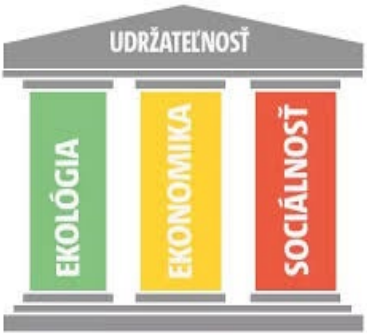
Účasť verejnosti v konaniach EIA (posudzovanie vplyvov na životné prostredie) je definovaná ako právo verejnosti vyjadrovať sa k navrhovaným činnostiam, ktoré by mohli mať vplyv na životné prostredie. Verejnosť má možnosť byť informovaná o pripravovaných projektoch, podávať pripomienky a námietky voči nim a aktívne sa zúčastňovať na procese posudzovania. Účasť verejnosti v procese EIA je dôležitou súčasťou ochrany životného prostredia a demokratického rozhodovania, ktoré je súčasťou medzinárodného práva.

Zapájanie sa do verejných prerokovaní, podávanie pripomienok a iniciatívy v oblasti ochrany prírody sú kľúčové, pretože štátne orgány nemusia vždy podchytiť lokálne špecifiká.

1.1 Trvalo udržateľný rozvoj - všeobecne

Zavádzaniu opatrení a nástrojov na ochranu životného prostredia začali jednotlivé štáty venovať zvýšenú pozornosť od polovice 60. rokov 20.stroročia. Trvalo udržateľný rozvoj je definovaný ako jednota a harmónia troch pilierov na ktorých stojí – hospodársky rozvoj, sociálna rovnosť a ochrana životného prostredia.

Obrázok č. 1: Tri piliere udržateľného rozvoja



Zdroj: Základy udržateľného rozvoja, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2024

Po prvýkrát bol termín „trvalo udržateľný rozvoj“ na medzinárodnej úrovni predstavený v správe Medzinárodnej komisie pre životné prostredie a rozvoj (Brundtlandova komisia, pomenovaná po jej predsedníčke, nórskej premiérke Gro Harlem Brundtland) *„Naša spoločná budúcnosť“*, vypracovanej a schválenej Valným zhromaždením OSN v roku 1987 (Svák a kol., 2024).

História trvalo udržateľného rozvoja:

- **1992 – Summit Zeme v Riu de Janeiro:** Prijatie dokumentu Agenda 21, ktorý formuloval základné usmernenia pre implementáciu trvalo udržateľného rozvoja
- **2002 – Summit v Johannesburgu (Rio+10):** Zameranie sa na partnerstvá a dosahovanie rozvojových cieľov.
- **2012 – Konferencia OSN o trvalo udržateľnom rozvoji (Rio+20)**
- **2015 – Agenda 2030:** Transformačnú silu Agendy 2030 predstavuje 17 cieľov udržateľného rozvoja rozpracovaných do 169 súvisiacich čiastkových cieľov, ktoré majú za ambíciu usmerňovať štrukturálnu politickú, ekonomickú a sociálnu premenu jednotlivých krajín sveta v reakcii na hrozby, ktorým ľudstvo dnes čelí. Integračný prvok sa v Agende prejavuje ako prepojenie všetkých troch dimenzií udržateľného rozvoja: ekonomickej, sociálnej a environmentálnej**.**

Trvalo udržateľný rozvoj spoločnosti z právneho hľadiska predstavuje taký rozvoj, ktorý súčasným i budúcim generáciám zachováva možnosť uspokojovať ich základne životné potreby a pritom neznižuje rozmanitosť prírody a zachováva prirodzené funkcie ekosystémov. Konkrétne právne inštitúty, postupy, riešenia vyplývajúce z právnej úpravy starostlivosti o životné prostredie sú takmer vždy vyjadrením pôsobenia niekoľkých princípov súčasne. Je to dôsledok toho, že princípy, ktoré sledujú rovnaký cieľ – trvalo udržateľný rozvoj – spolu úzko súvisia a dopĺňajú sa (Košičiarová, 2022).

1.1.1 Trvalo udržateľný rozvoj regiónov na Slovensku

Región je vymedzená oblasť, ktorá sa vyznačuje spoločnými geografickými, kultúrnymi, historickými alebo ekonomickými znakmi, čím sa odlišuje od okolia.

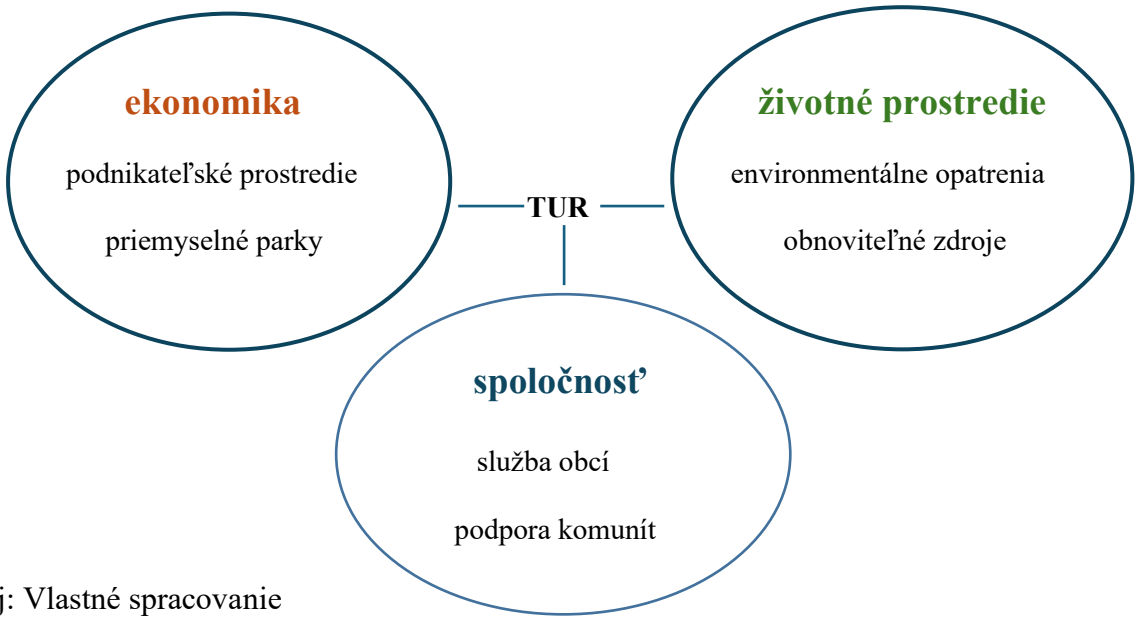
Trvalo udržateľný rozvoj na Slovensku je výsledkom úzkej spolupráce medzi viacerými štátnymi rezortmi, samosprávami a aktívnymi členmi občianskej spoločnosti. Trvalo udržateľný rozvoj samosprávy je založený na troch základných princípoch a to na hodnotení navrhovaných riešení identifikovaných problémoch z hľadiska environmentálneho, ekonomického i sociálneho dopadu a súčasne na efektívnom zapojení verejnosti do procesu rozvoja samosprávy.

Slovensko si v roku 2018 zvolilo taký prístup k národnej implementácii Agendy 2030, ktorý 17 cieľov udržateľného rozvoja premietol na národnú úroveň prostredníctvom šiestich Národných priorít implementácie Agendy 2030**,** schválených vládou v roku 2018. Ide o nasledujúce priority:

- Vzdelanie pre dôstojný život
- Smerovanie k znalostnej a enviromentálne udržateľnej ekonomike pri demografických zmenách a meniacom sa globálnom prostredí
- Znižovanie chudoby asociálna inklúzia
- Udržateľné sídla, regióny a krajina v kontexte zmeny klímy
- Právny štát, demokracia a bezpečnosť
- Dobré zdravie (Združenie miest a obcí Slovenska, 2020)

Miestne samosprávy pretavujú tieto stratégie do každodenného života. Starajú sa o mnohých oblastiach, ktoré dlhodobo formulujú miestny a regionálny rozvoj. Podporujú napr. využívanie obnoviteľných zdrojov energie, modernizujú verejné osvetlenie, podporujú zamestnanosť, zlepšujú kvalitu života občanov, riešia odpadové hospodárstvo. V niektorých samosprávach dostali obyvatelia možnosť zapojiť sa do plánovania budúcich projektov, čo vedie k lepšej informovanosti a premysleným investičným rozhodnutiam. Do procesu významne vstupuje aj občianska spoločnosť, ktorá nielenže prispieva k tvorbe akčných plánov, ale aj dohliada na ich realizáciu. Verejnosť teda má možnosť ovplyvňovať smerovanie rozvoja od samého začiatku.

Obrázok č. 2: Príklad trvalo udržateľného rozvoja pri samosprávach



Zdroj: Vlastné spracovanie

Na Slovensku funguje model založený na otvorenom dialógu medzi štátnymi orgánmi, samosprávami i samotnými obyvateľmi. Tento prístup vytvára pevný základ pre napĺňanie dlhodobých cieľov v oblasti ekonomiky, sociálnej politiky aj ochrany prírody. Na druhej strane občania Slovenskej republiky sa nemôžu pri týchto oblastiach spoliehať len na štátne orgány, alebo na iné tretie subjekty zasahujúce do práva životného prostredia. Hlavne životné prostredie nepozná ľudských hraníc. Pohlcuje a obklopuje ľudské aktivity, avšak voči ich škodlivým následkom nie je imúnne. Jeho následné vzmáhanie sa je dlhý proces a zhoršená kvalita životných podmienok spätne priamo ovplyvňuje každého jednotlivca a úroveň jeho života (Malacká Šošovica, 2025).

Záver

Samosprávy na Slovensku zohrávajú kľúčovú úlohu pri implementácii trvalo udržateľného rozvoja, keďže sú najbližšie k občanom a najlepšie poznajú miestne potreby. Môžeme konštatovať, že miestne a regionálne samosprávy aktívne implementujú ciele trvalo udržateľného rozvoja. Každý deň vytvýrajú nové sociálne, hospodárske a environmentálne príležitosti prostredníctvom svojich každodenných činností a rozhodnutí a snahou o zlepšenie poskytovania verejných služieb občanom. Na druhej strane, miestne a regionálne samosprávy sú kľúčovými hráčmi v podpore inštituciálnej súdržnosti, kontinuite a koordinácii, ktoré sú potrebné na implementáciu cieľov trvalo udržateľného rozvoja, ale to len za predpokladu, že majú na to potrebné právomoci, zdroje a kapacity, priaznivé inštitucionálne prostredie a samozrejme fungujúcu legislatívu, ktorá zabezpečuje efektívnu implementáciu zákonov v praxi.

Zoznam bibliografických odkazov

KOŠIČIAROVÁ, S., (2022). *Právo životného prostredia: Všeobecná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-892-1.

MALACKÁ ŠOŠOVICA, (2025). *Trvalo udržateľný rozvoj: princípy, ciele a výzvy na Slovensku* [online]. 13. novembra [cit. 2026-03-29]. Dostupné z: https://malackasosovica.sk/trvalo-udrzatelny-rozvoj-principy-ciele-a-vyzvy-na-slovensku/

SLOVENSKÁ NÁRODNÁ RADA, (1990). *Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov*.

SVÁK, Ján, Lukáš MAREČEK, Liudmyla GOLOVKO a kol., (2024). *Medzinárodné právo verejné a úvod do verejného medzinárodného práva*. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-571-0704-0.

ZDRUŽENIE MIEST A OBCÍ SLOVENSKA, (2020). *Agenda 2030 je o udržateľnom rozvoji našich obcí a regiónov* [online]. 29. septembra [cit. 2026-03-29]. Dostupné z: https://www.zmos.sk/mid/536720/agenda-2030-je-o-udrzatelnom-rozvoji-nasich-obci-a-regionov--oznam.html

Kontaktná adresa

Titul, meno, priezvisko, titul: Ing. Peter Mórocz
Páneurópska vysoká škola
Fakulta práva
Ústav medzinárodného a európskeho práva
Tomášikova 20, 821 02 Bratislava
Slovenská republika
email: info@petermorocz.sk

DOŽIVOTNÍ ZÁKAZ ČINNOSTI

PERMANENT DISQUALIFICATION

Radek FABIAN

Abstract

This paper examines the legal framework of permanent disqualification within Slovak substantive criminal law, focusing specifically on mandatory driving bans. It analyzes the application of the "once and enough" and "three times and enough" principles in the context of recent legislative changes and judicial review. A central point of the analysis is the ruling of the Constitutional Court of the Slovak Republic (No. 341/2024 Z. z.), which partially invalidated the provision regarding mandatory permanent disqualification for negligent homicide committed under the influence of addictive substances. The author argues that the mechanical imposition of mandatory sanctions impermissibly interferes with judicial autonomy and precludes the individualization of punishment. Such measures prioritize the incapacitative and retributive functions of law at the expense of the rehabilitative purpose of punishment. By comparing permanent disqualification with life imprisonment—where the possibility of review exists—the article highlights the legal discrepancies of absolute punishments. In conclusion, the author advocates for preserving judicial discretion and utilizing proportionate, time-limited sanctions or alternative measures that ensure public safety without depriving offenders of the possibility of rehabilitation and social reintegration.

Key words: *Permanent disqualification – Constitutional review – Proportionality in sentencing - Rehabilitation*

Úvod

Trestní právo hmotné plní ve společnosti nezastupitelnou ochrannou funkci a k jejímu naplňování a k ochraně sociálně-etických hodnot využívá stát soustavu sankcí, které v případě zletilých pachatelů zahrnují vedle trestů také ochranná opatření. Trest jako forma státního donucení představuje zákonem stanovený právní následek protiprávního jednání, jehož účelem není pouze represe, ale také ochrana společnosti před pachateli a morální odsouzení jejich činu. Moderní trestní politika však stále častěji čelí otázce, jak vyvážit potřebu ochrany společnosti s požadavkem na nápravu pachatele a jeho opětovné začlenění do společnosti, aktuální trestněprávní politiky se snaží upouštět od nepodmíněných trestů odnětí svobody a nahrazovat se alternativními tresty,

přičemž v systému trestních sankcí zaujímá specifické místo trest zákazu činnosti, který byl poprvé zařazen do trestního práva hmotného v 19. století. Nezbytným předpokladem pro jeho uložení je spáchání trestného činu v souvislosti výkonem povolání, zaměstnání, funkce nebo výkonem činnosti podmíněné veřejnoprávním povolením, která má přímou souvislost se spáchanou trestnou činností. Bezesporně nejčastějším oborem lidské činnosti, na který tento trest dopadá, je řízení motorových vozidel, což odráží moderní dobu s masivním rozmachem automobilismu a nárůstem počtu vozidel se totiž silniční doprava stává nejen běžnou součástí života, ale i prostředkem páchání kriminality, ať už úmyslné, či nedbalostní. Ochrana společnosti patří mezi základní funkce státu a v reakci na tento fenomén zákonodárci v mnoha zemích, včetně Slovenské republiky, přistoupili ke zpřísňování sankcí.

Slovenská právní úprava v posledních letech zavedla do systému trestání instituty, které výrazně omezily soudcovskou autonomii ve prospěch obligatorního ukládání doživotních zákazů činnosti. Jedná se o uplatňování zásad, které můžeme označit jako „třikrát a dost“ a „jednou a dost.“ Zatímco zásada „třikrát a dost“ cílí na recidivující pachatele, kteří byli opakovaně odsouzeni za ohrožení pod vlivem návykové látky, zásada „jednou a dost“ zavedla povinnost soudu uložit doživotní zákaz řízení již při prvním fatálním excesu, pokud došlo k usmrcení z nedbalosti řidičem motorového vozidla pod vlivem návykové látky.

Tento trend mechanické aplikace absolutních trestů však naráží na základní principy trestního práva, zejména na požadavek individualizace trestu a přiměřenosti represe. Zákonodárce tímto postupem fakticky vyloučil možnost soudu zohlednit specifické okolnosti případu, osobu pachatele, jeho pohnutky či míru zavinění. Uložení obligatorního doživotního zákazu činnosti tak v mnoha případech rezignuje na výchovnou a nápravnou funkci trestu, která by měla vést k reintegraci pachatele, a upřednostňuje funkci čistě izolační. Pachatel, kterému je doživotně odňata možnost řídit, což v dnešní době často znamená i ztrátu obživy či výrazné snížení kvality života, ztrácí motivaci vést řádný život, neboť mu systém nedává naději na nápravu.

Problematika ústavnosti takto přísných sankcí se stala předmětem nedávného přezkumu Ústavního soudu Slovenské republiky. Ten svým nálezem č. 341/2024 Z. z. zrušil ustanovení § 61 odst. 5 písm. b) Trestního zákona, které zakotvovalo zásadu „jednou a dost“. Ústavní soud dospěl k závěru, že automatické ukládání doživotního zákazu bez možnosti zvážení okolností odporuje Ústavě. Tento přelomový nález otevírá prostor pro širší odbornou diskusi o efektivitě a spravedlnosti doživotních zákazů činnosti.

Cílem tohoto příspěvku je analyzovat právní rámec doživotního zákazu činnosti ve slovenském trestním právu s důrazem na dopady výše uvedeného nálezu Ústavního soudu. Práce posoudí dopady obligatorních trestů na nápravu pachatele a nabídne argumenty pro návrat k soudcovské autonomii a upozorňuje na paradox, kdy i pachatelé odsouzení k doživotnímu odnětí

svobody mají naději na podmínečné propuštění, zatímco v případě doživotního zákazu činnosti zákon s možností přezkumu nepočítá.

1 Základní rámec

Trestní právo hmotné k naplňování své ochranné funkce směřující k ochraně společnosti a jejích sociálně etických hodnot využívá soustavu trestních sankcí, kterou v případě zletilých pachatelů trestných činů kromě trestů tvoří ochranná opatření. Taxativní výčet trestů je obsažen v obecné části Trestního zákona, kdy spolu s univerzálním trestem obsahuje stejně tak i tresty alternativní. Trest představuje zákonem nastavený právní následek protiprávního jednání sloužící k ochraně společnosti před trestnými činy a jejich pachateli a je formou státního donucení. (Jelínek, 2009) Mezi těmito tresty zákonodárce uvádí trest zákazu činnosti, který lze nalézt jak v trestním právu hmotném, stejně tak i v přestupkovém právu. Výkon jakéhokoliv trestu spočívá v odnětí konkrétního práva sankcionované osobě na základě pravomocného rozhodnutí orgánu výkonu veřejné moci, kterým je v případě trestního řízení obecný soud. Současně uložení trestu v sobě obsahuje i morální odsouzení jednání pachatele trestného činu. (Hendych, 2010) Činnost, kterou lze sankcionované osobě zakázat, však musí být podmíněna veřejnoprávním povolením, avšak se musí jednat o činnost, která měla přímou souvislost s páchanou trestnou činností, a nelze zakazovat tedy jiné činnosti, k jejichž výkonu není potřeba zvláštního osvědčení či jiného veřejnoprávního povolení, nebo které neměly souvislost s trestnou činností a stejně tak nelze zakazovat například zlozvyky. (Šámal, 2023) Bezesporně nejčastěji ukládaným oborem lidské činnosti, na kterou dopadá výkon trestu zákazu činnosti, je řízení motorových vozidel. Rozmach automobilismu, možnost vlastnění osobního silničního motorového vozidla, široká dostupnost a další faktory zapříčiňují soustavný nárůst množství silničních vozidel, která jsou provozována a současně s ní se i motorová vozidla stávají prostředkem páchání kriminality, kdy kromě bagatelní přestupkové jsou motorová vozidla spojována i s trestnou činností, která může být páchána jak úmyslně, tak i v nedbalosti.

Systematika trestů vychází z ukládání trestů od nejmírnějšího k těm nejpřísnějším představujícím největší zásah do práv a svobod sankcionovaného jednotlivce při uplatnění zásad a principů pro ukládání trestů. Tresty sami o sobě plní několik funkcí, jako jsou funkce odplatná, ochranná, preventivní, restorativní, výchovná, morální, represivní a odstrašující. (Raszková, 2014) Nastavení systematiky drakonických trestů a exemplárního trestání z dlouhodobého hlediska nesnižuje kriminalitu a současně ukládání exemplárních trestů porušuje právo obviněného a následně odsouzeného na spravedlivý proces, přiměřenost trestní represe nebo individualizace trestu. Ukládané trestní sankce je nutné diferencovat s ohledem na charakter trestné činnosti a osobu pachatele, kdy nepřiměřenost trestní sankce vede k pocitu nespravedlnosti, ať už z pohledu odsouzené, tak z pohledu společnosti, čímž dochází k odstranění generálně preventivního, respektive

individuálně preventivního účinku a z uloženého trestu se stává prostředek neúčelné represe.

Zákonodárce v ustanovení § 97 uvádí, že hlavním účelem trestu u mladistvého je jeho výchova, což by mělo být účelem vykonaného trestu i pro zletilého pachatele, neboť by trest měl vést k jeho nápravě a možného opětovného začlenění do společnosti. Záměr nápravy vyjmenovává zákonodárce i v případě ustanovení § 34 odst. 1) Trestního zákona, kdy před nápravu řadí i ochranu společnosti a izolační zásadu. Pachatel vykonáním svého trestu splatil dluh společnosti a nadále má právo, aby mu jeho skutek nebyl více připomínán, a k odstranění možného negativního vlivu na jeho budoucí život slouží institut zahlazení odsouzení. Dlouhodobější negativní působení a opětovné připomínání skutku přináší stigmatizaci pachateli, který následně může „podlehnout okolnostem" a opětovně sklouznout k páchání protiprávní činnosti.

Slovenská národní právní úprava kromě obvyklého trestu zákazu činnosti novelou v roce 2011 zavedla kromě fakultativního uložení doživotního trestu zákazu činnosti i obligatorní trest zákazu činnosti kogentním ustanovením § 61 odst. 5) Trestního zákona. Zákonodárce rozhodl, že okolnosti, kdy byl obžalovaný již v minulosti dvakrát pravomocně odsouzen pro trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky podle ustanovení § 289 Trestního zákona, tak se obligatorně uloží doživotní zákaz trestu zákazu řízení spočívající v zákazu řízení silničních motorových vozidel podle zásady „třikrát a dost". Další okolností, která byla postihována stejně přísně, jako výše uvedený případ, je průběh nehodového děje s trvale nepříznivým následkem v podobě úmrtí účastníka dopravní nehody, které zaviní řidič silničního motorového vozidla, který v době vzniku nehodového děje jednal pod látkovým ovlivněním, ať již v důsledku intoxikace alkoholem, tak i v důsledku intoxikace jinou návykovou látkou, avšak za předpokladu ovlivnění v takové míře, že jeho způsobilost k řízení silničních motorových vozidel je vyloučena, případně se bude jednat o okolnost, kdy řidič silničního motorového vozidla zaviní svým jednáním vznik dopravní nehody v době látkové ovlivnění alkoholem nebo jinou omamnou látkou ve stavu vylučujícím způsobilost k řízení silničních motorových vozidel, kdy v důsledku nehodového děje dojde k trvale nepříznivému následku v podobě způsobení úmrtí alespoň dvou osob. Poslední dva případy, kdy se obligatorně ukládá trest doživotního zákazu činnosti bez ohledu na přitěžující nebo polehčující okolnosti je tedy výsostně spojen s naplněním znaků kvalifikované skutkové podstaty trestného činu usmrcení z nedbalosti podle § 149 odst. 4 a 5) Trestního zákona. Fakultativně může soud dále uložit doživotní zákaz činnosti v případě některých trestných činů taxativně vymezených v ustanovení § 61 odst. 4) Trestního zákona obsahující výčet sexuálně motivovaných trestných činů v souvislosti s prosazováním mezinárodních závazků Slovenské republiky plynoucích z čl. 27 odst. 2 písm. a) Úmluvy Rady Evropy o ochraně dětí před sexuálním vykořisťováním a sexuálním zneužíváním a čl. 23 odst. 4) Úmluvy Rady Evropy o boji proti obchodování s lidmi.

Část Trestního zákona, kterou zákonodárce kreoval obligatorní povinnost soudu ukládat

obviněnému doživotní zákaz činnosti, se stala objektem soudního přezkumu, kdy Ústavní soud Slovenské republiky zkoumal napadené ustanovení § 61 odst. 5 písm. b) Trestního zákona, jeho soulad s Ústavou a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s Ústavou a následně nálezem č. 341/2024 Z. z. Ústavní soud napadené ustanovení zrušil. Ústavní soud Slovenské republiky na základě návrhu Krajského soudu v Trnavě zahájil řízení o ústavní konformitě napadeného ustanovení, které nabylo účinnosti 1. listopadu 2011 z důvodu ochrany účastníků provozu na pozemních komunikacích, přičemž nově kreovanou právní úpravou zákonodárce vykreslil okolnosti, z nichž jedna odpovídá zásadě třikrát a dost, která zůstává v platnosti, a dále zásadu jednou a dost. Objektem soudního přezkumu se stala aplikace zásady jednou a dost, při které je pachateli doživotně zakázáno řídit motorové vozidla bez ohledu na bližší okolnosti případu.

1.1 Jednou a dost

Zásadu „jednou a dost“ zakotvil zákonodárce v ustanovení § 61 odst. 5 písm. b) Trestního zákona, kdy obligatorně stanovil povinnost soudu uložit pachateli trestného činu usmrcení z nedbalosti spáchaného naplněním kvalifikované skutkové podstaty podle 4. a 5. odstavce ve spojitosti s látkovým ovlivněním ve stavu vylučujícím způsobilost k řízení motorových vozidel obligatorní trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel spolu s obligatorním trestem odnětí svobody. Zásada jednou a dost z důvodu svého obligatorního zasazení do Trestního zákona stanovila výslovnou povinnost soudu uložit při splnění zákonem definovaných podmínek uložit doživotní trest zákazu činnosti bez možného odklonu a uplatnění soudcovské autonomie rozhodování, kterou dochází k individualizaci trestní sazby, z důvodu absolutní určitosti absolutního trestu, čímž zákonodárce při formulaci trestní politiky přímo absolutně zasáhl do soudcovské autonomie, čímž vyloučil při posuzování skutků zohlednit povahu spáchaného trestného činu, okolnosti a následky případu, osobu pachatele, pohnutky, které jej vedli k jeho spáchání, a zohlednění polehčujících okolností. Trestní sankce je nezbytné diferencovat s ohledem na charakter trestného činu a jeho následky, přičemž je nutné zohlednit nejen fatální následky plynoucí pro oběť, kdy se jedná o následek neodvratitelný, ale stejně tak je nutné hodnotit i následky pro osobu pachatele při zohlednění přiměřenosti a rozumnosti ukládaného trestu, jehož účelem podle ustanovení § 34 odst. 1) Trestního zákona je ochrana společnosti, izolace pachatele, náprava pachatele, generální a individuální prevence a morální odsouzení skutku spáchaného sankcionovanou osobou. Uložení obligatorního trestu doživotního zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení silničních motorových vozidel tedy s ohledem na předmětné ustanovení by mělo směřovat k nápravě pachatele a mělo by jej motivovat vést řádný život. Okolnosti případu, kdy se jedná o ojedinělý exces, nepochybně svědčí o zájmu pachatele vést řádný život, kdy smyslem aplikace trestu je dosažení účelu trestu,

přičemž ochrany společnosti lze stejně efektivně dosáhnout i mírnějšími prostředky, kterými je uložení trestu zákazu činnosti na určitou dobu, kdy má pachatel naději trest vykonat, tím spíše, že vedle trestu odnětí svobody je trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení silničních motorových vozidel trestem vedlejším.

Řízení silničních motorových vozidel je činností soukromoprávní povahy podmíněné veřejnoprávním povolením v podobě udělení řidičského oprávnění a v dnešní zrychlené době má vliv na kvalitu života jednotlivce, stejně jako je v některých oblastech nezbytným prostředkem pro obstarávání osobních potřeb, ať již v podobě dopravní obslužnosti v souvislosti s čerpáním lékařské péče, tak obstaráváním nákupu nebo dojížděním do místa pracoviště. Udělení obligatorního doživotního zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení silničních motorových vozidel s ohledem na výše uvedené popírá zájem na nápravě pachatele, neboť neumožňuje v čase přezkoumat uloženou sankci a opětovně posoudit osobu pachatele, zejména ve vztahu k osvědčení se v běžném občanském životě, čímž dochází k favorizaci izolační funkce trestu, který odsouzeného doživotně suspenduje z možnosti legálního řízení silničních motorových vozidel (nejméně na území Slovenské republiky), a jeho uložení spolu s obligatorním trestem odnětí svobody uplatnění zákonné kumulace trestu upřednostňuje represivní, fakticky odplatnou, funkci trestu. Doživotní zákaz řízení silničních motorových vozidel v konečném důsledku znamená rezignaci na nápravnou funkci, neboť pachateli je jednoznačně dáno na vědomí, že se od něj náprava neočekává.

Pachatel v případě ojedinělého excesu bez ohledu na dosavadní trestní minulost a s ohledem na absenci úmyslu způsobit nezvratný následek svého jednání ztrácí reálnou možnost očekávání druhé šance, přičemž stát při mechanickém uplatňování ukládání obligatorního trestu doživotního zákazu řízení motorových vozidel rezignoval na individuální posouzení skutku, kdy nehodnotí způsob spáchání skutku, vznik škodlivého následku, míru a formu zavinění, osobu pachatele a její osobní, rodinné a majetkové poměry stejně jako možnost nápravy, ačkoliv u jiných, byť i závažnějších skutků včetně teď nejzávažnějších trestných činů, výše uvedené zůstává zohledněno. Analogicky s ohledem na absolutnost uvedeného trestu se nabízí zmínit, že v případě odsouzení pachatele k trestu odnětí svobody na doživotí lze rozhodnutí soudu s ohledem na plynutí času přezkoumat a odsouzený má naději na propuštění, povede-li život svědčící o jeho nápravě, ale zákon nepočítá s možností zkrácení doživotního zákazu činnosti.

Zařazení obligatorního trestu zákazu činnosti ve výše popsaném případě odpovídající zásadě „jednou a dost“ svým charakterem mechanicky chrání společnost před řidiči s nedostatečnou sebekázní, avšak způsobem nešťastným, kdy nezohledňoval jednotlivá specifika konkrétních případů a v konečném důsledku bral naději odsouzeným, že svůj trest někdy vykonají, naději na nápravu, neprezentuje smysl sebenápravy, což v konečném důsledku může v odsouzených vzbuzovat pocit beznaděje s přizpůsobením se okolnostem a tedy k porušování uloženého trestu zákazu činnosti

z důvodu, z jejich pohledu, bezvýchodné situace, neboť „auto na kartičku nejezdí“, z čehož plyne, že efektivnější je ukládání přiměřeného a časově omezeného trestu zákazu činnosti a ponechávání naděje i neukázněným řidičům. Konečně výzkumy ukázaly, že i v případě osob odsouzených k doživotnímu trestu odnětí svobody se rozvíjí bezstarostnost a sklony k vyhledávání konfliktů, neboť již nemají co ztratit. (Tlupak, 2010)

1.2 Třikrát a dost

Zásadu „třikrát a dost“ zakotvil zákonodárce v ustanovení § 61 odst. 5 písm. a) Trestního zákona, přičemž postihuje případy, kdy je recidivující pachatel odsouzen potřetí za trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky, tedy v případech, kdy řídí vozidlo ve stavu vylučujícím způsobilost. Pachateli je v popsaném případě ukládán obligatorní trest zákazu činnosti spočívající v zákazu řídit silniční motorová vozidla. Předmětné ustanovení Trestního zákona se nestalo předmětem přezkumu ústavní konformity ze strany Ústavního soudu, ačkoliv právní důsledky pro odsouzené jsou totožné s právními následky výše rozebíraného zrušeného ustanovení Trestního zákona. Ačkoliv jsou důsledky pro pachatele v konečném důsledku totožné, tak okolnosti směřující k uložení takovéhoto trestu jsou odlišné, neboť v popsaném případě se nejedná o ojedinělý exces pachatele a pachatel má zjevné sklony k sourodé recidivě opakováním konkrétní trestné činnosti. Snaha o řešení recidivy uložením absolutního trestu s upřednostněním izolační funkce není novinkou a je již delší dobu uplatňovanou zásadou v cizích právních řádech, jako například ve Spojených státech amerických (Meese, 1994), kdy v případě třetího spáchání některého z násilných trestných činů se pachatel odsuzuje k doživotnímu trestu odnětí svobody, což bylo prezentováno jako prostředek umožňující odstranění nejnebezpečnějších pachatelů ze společnosti ve státech, kde z důvodu přeplněnosti věznic jsou pachatelé často předčasně propouštěni na svobodu.

Nezbytné je si uvědomit, že každé jednání, byť protiprávní, nemusí být nutně trestným činem, avšak každý trest uložený podle zákona musí být přiměřený a rozumný. Ukládání doživotních trestů se stalo opakovaně terčem přezkumu Evropským soudem pro lidská práva, kdy lze shrnout, že doživotně ukládané tresty v zásadě lidskoprávním mezinárodním smlouvám neodporují, avšak musí být zaručena možnost přezkumu uloženého trestu a musí být ponechána naděje odsouzenému na propuštění, kdy obligatorní ukládání jakýchkoliv trestů znemožňuje obviněnému navrhovat polehčující okolnosti, respektive jejich navrhování by nemělo žádný smysl a uložení doživotního trestu odnětí svobody bez možnosti dřívějšího propuštění v konečném důsledku je v rozporu s ochranou lidské důstojnosti. Následky odsouzení k doživotnímu uvěznění jsou nepochybně nesrovnatelné s následky zbavení možnosti doživotně řídit silniční motorová vozidla, ale v konečném důsledku směřují k výše uvedeným závěrům, které naopak nemusí nutně směřovat k nápravě pachatele, ale naopak mohou jej vést k další recidivě.

Faktické doživotní suspendování odsouzené za bagatelní trestný čin nespojený se vznikem škodlivého následku spočívající v ohrožení zákonem chráněného zájmu ve své podstatě zahrnuje trest, který odsouzený nemá možnost během svého života vykonat a vždy se bude potýkat s negativními následky svého dřívějšího jednání, neboť nevykonaný trest nelze zahladit a fakticky bude takovýto odsouzený, který následně může vést i desítky let spořádaný život ve svém životě stigmatizován více, než pachatel závažné úmyslné násilné trestné činnost, jejíž následky odsouzení pominou zahlazením uplynutím již po uplynutí první dekády. Popsaný případ jednoznačně demonstruje disproporci v sankcionování dvou odlišných případů, kdy případ závažnější je v konečném důsledku pro budoucí život odsouzeného příznivější. Zásady ukládání trestů stanovují nutnost ukládání rozumného a přiměřeného trestu, kdy tam, kde lze uložit trest mírnější, se ukládá trest mírnější, kterým je dosaženo stejného cíle. Recidivujícímu obviněnému tedy lze v rámci trestního řízení uložit trest mírnější v podobě zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení silničních motorových vozidel s jednoznačně časově určeným horizontem vykonání trestu, neboť jak bylo uvedeno výše, je odsouzenému ponechána naděje, že uložený trest nebude mít trvale negativní následek na život odsouzeného. Faktické uložení trestu zákazu činnosti na jeden až deset let zahrnuje dostatečně dlouho dobu pro prokázání řádného způsobu života a faktické opakované spáchání skutku s opakovaným uložením trestu v jeho nejvyšší výměře se do jisté míry dobou svého trvání podobá doživotnímu zákazu, ale stále svitá odsouzenému naděje a je motivován k nápravě.

Obligatorní trest doživotního zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení silničních motorových vozidel je i nadále součástí slovenských trestních předpisů, ačkoliv byl dílem zrušen nálezem Ústavního soudu Slovenské republiky. Efektivita existence obligatorního trestu zůstává spornou, ale negativní vlivy jsou zjevné a je otázkou, jestli je i nadále vhodné ponechávání obligatorního trestu zákazu činnosti, byť pouze v případě recidivistů, v účinnosti a nebylo by vhodnější nahradit tento prostředek ochrany společnosti jiným, stejně účinným nebo ještě účinnějším opatřením. Mechanická aplikace obligatorního trestu zákazu činnosti v konečném důsledku znemožňuje zohlednění polehčujících okolností a stejně tak znemožňuje individualizaci trestu, čímž může vést s ukládání trestu, který není spravedlivý a jehož uložení je tedy samo o sobě v rozporu se zákonem, neboť obžalovaného a následně i odsouzeného krátí na jeho právech. Nezbytným předpokladem pro jejich ukládání by tedy měla být soudcovská autonomie v podobě možnosti, nikoliv nutnosti uložit trest doživotního zákazu činnosti, a budoucí přezkoumatelnost takto uloženého trestu. Stejně tak má stát k dispozici jiné prostředky dosažení stejného cíle, ať už přezkoumání fyzické a psychické způsobilosti držitele řidičského oprávnění, tak možnost odstranit nebezpečí pro společnost zasažením majetkové sféry pachatele.

Závěr

Předložený článek se věnoval problematice doživotního zákazu činnosti v kontextu slovenského trestního práva hmotného, přičemž se zaměřil na kritickou analýzu zásad „jednou a dost“ a „třikrát a dost“. Cílem bylo poukázat na problematické aspekty obligatorního ukládání těchto sankcí, které v minulých letech výrazně omezily prostor pro soudcovskou individualizaci trestu. Ústředním bodem reflexe se stal nález Ústavního soudu Slovenské republiky č. 341/2024 Z. z., který zrušil ustanovení o obligatorním doživotním zákazu řízení motorových vozidel v případech zavinění dopravní nehody s fatálními následky pro oběť řidičem motorového vozidla pod vlivem návykové látky. Toto rozhodnutí potvrdilo, že mechanické uplatňování absolutních sankcí bez možnosti zohlednit specifické okolnosti případu, osobu pachatele či míru jeho zavinění, je v rozporu s principem právního státu a právem na spravedlivý proces. Jak bylo v textu rozebráno, takto nastavená represe de facto rezignuje na nápravnou funkci trestu a upřednostňuje čistě izolační a odplatnou funkci.

Analýza ukázala na zásadní disproporci v systému trestání, kdy doživotní zákaz činnosti, na rozdíl od trestu odnětí svobody na doživotí, neposkytoval odsouzenému žádnou legální naději na přezkum či zmírnění v čase. Taková absence „druhé šance“ může u odsouzených vyvolávat pocit beznaděje a paradoxně vést k další recidivě, neboť pachatel, který již nemá co ztratit, ztrácí motivaci k řádnému životu. Nastavení trestní politiky je plně v kompetenci zákonodárného sboru při respektování základních lidských práv a svobod, přičemž je nezbytné v rámci řádné nastavení, aby zákonodárce upřednostňoval takové prostředky, které efektivně chrání společnost, ale zároveň zachovávají rozumnou míru přiměřenosti. Efektivnější alternativu představují časově omezené, byť přísné zákazy činnosti v rozmezí jednoho až deseti let, které ponechávají prostor pro nápravu a motivují k dodržování právního řádu. Stát má navíc k dispozici i jiné nástroje k zajištění bezpečnosti na komunikacích, jako je přezkoumávání zdravotní způsobilosti nebo zásahy do majetkové sféry pachatelů.

Závěrem lze shrnout, že trestní právo by nemělo být nástrojem mechanické represe. Budoucí právní úprava by měla důsledně respektovat soudcovskou autonomii a umožnit soudům ukládat tresty, které jsou nejen zákonné, ale především spravedlivé a individualizované ve vztahu ke konkrétnímu lidskému osudu.

Zoznam bibliografických odkazov

HENDRYCH, Igor. Vybrané kapitoly z penologie. Opava: Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě, Ústav pedagogických a psychologických věd, 2010. ISBN 978-80-7248-574-1.

JELÍNEK, Jiří. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. Vyd. 2. Student. Praha: Leges, 2009.

ISBN 978-80-87212-49-3.
MEESE, Edwin. Three-Strikes Laws Punish and Protect. Federal Sentencing Reporter. 1994, roč. 7, č. 2, s. 58–60. ISSN 1053-9867.
Nález č. 341/2024 Z. z., Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 18/2020 z 25. septembra 2024 vo veci vyslovenia nesúladu ustanovenia § 61 ods. 5 písm. b) zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona v znení neskorších predpisov.
RASZKOVÁ, Tereza a SVOBODA HOFERKOVÁ, Stanislava. Kapitoly z penologie II. Hradec Králové: Gaudeamus, 2014. ISBN 978-80-7435-378-9.
Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (Velký senát) ze dne 24. 1. 2017, sp. zn. 60367/08.
Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 1. 2012, sp. zn. 66069/09.
Sdělení č. 33/2017 Sb. m. s., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi.
Sdělení č. 59/2016 Sb. m. s., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy Rady Evropy o ochraně dětí proti sexuálnímu vykořisťování a pohlavnímu zneužívání.
ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, ISBN 978-80-7400-893-1.
TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana. Výjimečný trest. Praha: Leges, 2010. Teoretik. ISBN 978-80-87212-41 7.
Zákon č. 300/2005 Z.z., Trestný zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Kontaktná adresa

Mgr. et Mgr. Radek Fabian
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín, Právnická fakulta
Komenského 3730/20, Banská Bystrica, 974 01
Slovenská republika
email: rfabian@student.umb.sk

PRÁVNA ISTOTA A PRÁVNA ÚPRAVA SPRÁVNEHO TRESTANIA V POMEROCH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

LEGAL CERTAINTY AND THE LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT IN THE CONDITIONS OF THE SLOVAK REPUBLIC

Samuel ŠIPOŠ

Abstract

Administrative punishment constitutes an important and, in practice, relatively widespread area of relationships within public administration. For the proper functioning of the mechanism for sanctioning unlawful conduct by regulated entities, it is essential to ensure precise legal regulation of both substantive-law and procedural institutions governing the imposition of administrative liability. Such regulation is a fundamental prerequisite for safeguarding the legal certainty of the subjects involved in proceedings concerning administrative offences.

Key words: *administrative punishment, public administration, sanctioning, administrative liability, legal certainty*

Úvod

Pod pojmom správne trestanie sa vo všeobecnosti rozumie právomoc orgánov verejnej správy, spojená predovšetkým s realizáciou represívnej funkcie administratívnoprávnej zodpovednosti (Košičiarová 2017). Prijatím zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok (ďalej tiež ako „SSP“), bola definícia správneho trestania zakotvená aj normatívne, a to v ustanovení § 194 ods. 1 SSP: „*Správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.*“

Z uvedeného vyplýva, že ide o postup správnych orgánov pri prejednávaní správnych deliktov, ktorého výsledkom je administratívnoprávne rozhodnutie; t. j. o procesnoprávnu stránku zodpovednostného vzťahu. Právne predpisy patriace k prameňom správneho práva tvoria najpočetnejšiu skupinu normatívnych aktov v právnom systéme Slovenskej republiky. Z uvedeného dôvodu sa správne právo spravidla označuje za nekodifikované, resp. iba čiastočne kodifikované právne odvetvie, keďže nemá (a zo svojho charakteru ani nemôže mať) jednotný právny predpis upravujúci všetky hmotnoprávne a procesnoprávne normy.

Na základe uvedeného môžeme identifikovať v pomeroch správneho trestania tri nosné kategórie právnych predpisov upravujúcich procesné normy, ktoré sa používajú pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti, a to (i) zákon č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej tiež ako „Správny poriadok“); (ii) zákon č. 372/1990 Zb., o priestupkoch (ďalej tiež ako „Priestupkový zákon“) a (iii) ďalšie osobitné právne predpisy. Výsledkom uvedeného je, že sa dostávame do situácie, keď každé jednotlivé konanie o správnom delikte môže mať rôzne osobitosti týkajúce sa aplikovateľnosti rôznych právnych inštitútov ako napr. uplatňovanie absorpčnej zásady alebo zásady ne bis in idem.

Táto skutočnosť sa nemusí na prvý pohľad javiť ako problematická, keďže existujú viaceré druhy správnych deliktov. Napriek tomu je potrebné vnímať správne delikty aj ako jednu širšiu kategóriu, a to aj napriek diverzite ich jednotlivých druhov.

V tejto súvislosti nadobúda osobitný význam právna istota subjektov správneho trestania. Pojem právna istota nemá normatívne zakotvenie, avšak jeho obsah je rozpracovaný v judikatúre. Ústavný súd SR ju v jednom zo svojich rozhodnutí charakterizoval ako „vytvorenie istoty, že na určitú právne relevantnú otázku sa pri opakovaní v rovnakých podmienkach dáva rovnaká odpoveď“ (Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 87/93 zo dňa 23. 9. 1993). V aplikačnej praxi sa pritom vyskytujú prípady, keď sú niektoré druhy správnych deliktov v zásade porovnateľné (odhliadnuc od zanedbateľných rozličností). Ako príklad možno uviesť priestupky a iné správne delikty fyzických osôb, pri ktorých prejednávaní sa uplatňujú odlišné právne predpisy, a teda aj samotné konanie vykazuje určité osobitosti a jemné odlišnosti.

Otázkou preto zostáva, či možno stav, keď sa pri v zásade porovnateľných správnych deliktoch uplatňujú rozdielne procesné inštitúty, považovať za stav zodpovedajúci požiadavkám právnej istoty ako jedného zo základných atribútov právneho štátu.

1 Medzery v právnej úprave správneho trestania

Platná právna úprava nepozná jednotný procesný predpis, ktorý by všeobecne upravoval postup pri ukladaní sankcií za správne delikty. Procesné pravidlá sú čiastočne upravené najmä pri priestupkoch, pričom ďalšie skutkové podstaty sú rozptýlené v mnohých osobitných zákonoch podľa jednotlivých oblastí verejnej správy (Havelková 2021). Zároveň na iné správne delikty sa vo všeobecnosti uplatňuje Správny poriadok (a osobitné právne predpisy), ktorý svojou povahou a štruktúrou nezohľadňuje špecifiká týkajúce sa rozhodovania o správnych deliktoch, nakoľko ide iba o predpis, ktorý bol určený na všeobecné správne konanie.

Aktuálny stav právnej úpravy správneho trestania vytvára viaceré medzery, ktoré je potrebné v konkrétnom konaní preklenúť. Prostriedkami, ktoré sa v takýchto prípadoch uplatňujú, sú najmä analógia a výklad práva prostredníctvom právnych princípov (zásad). Z tohto dôvodu v praxi

zohrávajú kľúčovú úlohu správne orgány a správne súdy, ktoré pri absencii jednotnej úpravy dotvárajú postupy výkladom a využívaním analogicky použiteľných inštitútov, najmä z priestupkového a trestného práva, prípadne zo všeobecných právnych princípov. Medzery v právnej regulácii sa tak neraz prekonávajú práve ustálenou rozhodovacou praxou správnych súdov (Vallová 2021).

Domnievame sa, že aplikácia analógie zo strany správnych orgánov a súdov pri vypĺňaní medzier v právnej úprave predstavuje významný systémový problém. Na jednej strane totiž platí zákaz *denegatio iustitiae*, avšak na strane druhej sa tým vytvára priestor pre legislatívnu pasivitu zákonodarcu, ktorý následne nevykonáva potrebné normotvorné zásahy z dôvodu ich domnelej faktickej nadbytočnosti, keďže sa spolieha na rozhodovaciu prax súdov. P. Mates považuje postavenie a funkciu analógie za prinajmenšom dichotomickú, keďže tu navzájom konkurujú dve potreby: na jednej strane zachovanie právnej istoty, s ktorým súperí potreba zabezpečiť, aby právo fungovalo a nezastavovalo sa pri medzerách, ktoré spôsobil zákonodarca (Mates 2011).

Pri používaní analógie nastávajú aj ďalšie aplikačné aj teoretické problémy, nakoľko na rozdiel od súkromného práva, kde je použitie analógie v zásade bez väčších problémov, tak pri verejnom práve existujú viaceré limity. Na tieto poukázal Najvyšší správny súd ČR, podľa ktorého je „použít v oblasti správního trestání analogie práva nebo zákona lze jen v omezeném rozsahu, a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem“ (Rozsudok Najvyššieho správneho súdu zo dňa 16.04.2008, sp. zn.: 1 As 27/2008-67).

Máme za to, že stav, keď výslovne chýba právna úprava, by sa nemal považovať za „zhojený“ len na základe toho, že správne súdy vyplnia určitú medzeru v práve výkladom. Súdna moc nemá žiadnym spôsobom nahrádzať zákonodarnú moc, a teda jej úlohou je právo vykladať, nie ho tvoriť.

Problematiku medzier v právnej úprave správneho trestania rozširuje aj skutočnosť, že Slovenská republika je členom Rady Európy a zároveň zmluvnou stranou Európskeho dohovoru o ochrane základných práv a slobôd (ďalej tiež ako „Dohovor“). Dohovor obsahuje viaceré fundamentálne práva, ktoré je potrebné zohľadniť pri vyvodzovaní zodpovednosti za správny delikt, najmä v čl. 6 a v dodatkových protokoloch k Dohovoru. Aplikovateľnosť trestnej vetvy čl. 6 Dohovoru na konania o správnych deliktoch nebola vždy jednoznačná a prešla pomerne dlhým vývojom. Prelomové bolo rozhodnutie ESĽP vo veci Engel a ostatní v. Holandsko, v ktorom boli po prvýkrát formulované kritériá pre posúdenie, či ide o „trestné obvinenie“ (Košičiarová 2017).

Engelove kritériá, podľa ktorých sa posudzuje, či má obvinenie trestný charakter alebo nie, sú nasledovné:

1. vnútroštátna kvalifikácia posudzovaného konania,
2. povaha konania (deliktu),

3. druh a závažnosť sankcie (Horvat 2019).

Po naplnení aspoň jedného z týchto kritérií je potrebné aplikovať predmetné články Dohovoru aj na konanie o správnom delikte.

Súčasná právna regulácia správneho trestania v podmienkach Slovenskej republiky nevytvára v dostatočnej miere procesný rámec korešpondujúci so štandardmi vyplývajúcimi z Dohovoru a z nadväzujúcej judikatúry ESĽP. Tento deficit sa prejavuje najmä v absencii systematického a všeobecne použiteľného zakotvenia základných garancií sankčného konania, akými sú zásada *ne bis in idem*, absorpčná zásada, právo na ústne prejednanie veci či zákaz zmeny k horšiemu. Uvedené princípy sú do určitej miery reflektované primárne v právnej úprave priestupkov, pričom ani tam nie sú upravené bezvýhradne, a v režime iných správnych deliktov zostávajú spravidla bez explicitnej procesnej opory (Vallová 2021).

2 Niekoľko prípadov porušenia právnej istoty

V tejto časti príspevku sa zameriame na niekoľko konkrétnych prípadov, ktoré podľa nášho názoru nie sú v súlade s princípom právnej istoty. Súčasne sa pokúsime načrtnúť možné znenie novej právnej úpravy, ktorá by mohla odstrániť identifikované prvky právnej neistoty.

2.1 Súbeh správnych deliktov – absorpčná zásada

Za súbeh sa považuje situácia, keď tá istá osoba spácha dva alebo viac priestupkov ešte predtým, ako bolo o ktoromkoľvek z nich právoplatne rozhodnuté. Ide teda o jeden subjekt a viacero deliktných skutkov. Súbeh môže mať podobu jednočinného (jedným konaním sú naplnené znaky viacerých priestupkov) alebo viačinného (viacerými samostatnými konaniami sú naplnené znaky viacerých priestupkov) (Srebalová 2020).

V prípade priestupkov je riešenie súbehu upravené v ust. § 12 ods. 2 Priestupkového zákona v znení: „*Za viac priestupkov toho istého páchateľa prejednávaných v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnuteľný; zákaz činnosti možno uložiť, ak ho možno uložiť za niektorý z týchto priestupkov.*“ Podmienka pri aplikovaní tohto inštitútu absorpcie menej závažnej sankcie, je potrebné aby predmetné priestupky boli prejednávané na tom istom správnom orgáne t. j. v spoločnom konaní. Vyvstáva však otázka, ako postupovať v situácii, keď jednotlivé priestupky prejednávajú rôzne správne orgány. Nejde pritom o hypotetický alebo výnimočný stav, keďže pri súbehu priestupkov môže ísť o protiprávne konania spadajúce do odlišných vecných úsekov verejnej správy, ktoré následne patria do pôsobnosti rôznych správnych orgánov. Tento aspekt predstavuje zásadný rozdiel oproti úprave absorpčnej zásady v trestnom práve, kde – s výnimkou úzkeho okruhu špecifických trestných činov – o trestných činoch spáchaných v súbehu rozhoduje jediný súd určený podľa pravidiel miestnej príslušnosti.

J. Milučký zastáva názor, že absorpčná zásada by sa mala uplatniť aj v takýchto situáciách, hoci jej praktická realizácia v podmienkach správneho konania je mimoriadne náročná. Ak však abstrahujeme od uvedenej procesnej komplikovanosti, nemožno prehliadnuť, že neaplikovanie absorpcie v takýchto prípadoch by mohlo viesť k diskriminačnému zaobchádzaniu s páchateľmi, ktorí mali len akési „nešťastie“, že nimi spáchané správne delikty patria z hľadiska vecnej či miestnej príslušnosti do pôsobnosti rôznych správnych orgánov (Milučký 2019).

V prípade súbehu iných správnych deliktov absentuje právna úprava, ktorá by explicitne stanovovala postup pri ich súbehu. Obvinený zo spáchania správneho deliktu sa tak opätovne dostáva do situácie právnej neistoty, keďže pri priestupkoch je absorpčná zásada výslovne zakotvená, avšak pri iných správnych deliktoch takáto úprava chýba. Tejto otázke sa venoval Ústavný súd SR, kde konštatoval nasledovné: „Pri súbehu správnych deliktov pri nedostatku špeciálnej úpravy v predpisoch upravujúcich správne delikty je potrebné použiť „analogiae legis“ trestnoprávnu tzv. absorpčnú zásadu. Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté len trestom určeným pre najťažší z nich, čo pri rovnakých sadzbách pokút znamená, že správny orgán posúdi závažnosť deliktu a úhrnný trest uloží podľa sadzby za najzávažnejší z týchto deliktov (závažnosť pritom treba posudzovať predovšetkým s ohľadom na charakter individuálneho objektu deliktu, čiže záujem, proti ktorému delikt smeruje a ku ktorému je ochrana právnym predpisom určená).“ (Nález Ústavného súdu č. III. ÚS 571/2015-47 zo dňa 12. apríla 2016).

Z uvedeného vyplýva, že aj pri iných správnych deliktoch je potrebné aplikovať absorpčnú zásadu aj keď explicitná právne úprava absentuje.

V tejto súvislosti v rámci návrhu riešenia de lege ferenda uvádzame, že v prípade prijatia nového kódexu týkajúceho sa správneho trestania by sa malo podľa nášho názoru postupovať podľa vzoru Odporúčania výboru ministrov Rady Európy č. R (91) 1 o správnych sankciách (ďalej tiež ako „Odporúčanie R (91)“). V princípe 3 Odporúčania R (91) je upravená situácia, keď jeden skutok páchateľa vyvolá konanie dvoch alebo viacerých správnych orgánov na základe rovnakých právnych noriem, avšak na ochranu odlišných spoločenských záujmov. V takom prípade by mal správny orgán, ktorý rozhoduje neskôr, zohľadniť všetky sankcie uložené páchateľovi za tento skutok v konaniach vedených inými správnymi orgánmi. To v zásade znamená, že správny orgán by mal primerane znížiť výšku pokuty, ktorú môže uložiť, o sumu pokuty, ktorá bola páchateľovi za totožný skutok uložená v inom konaní, prípadne upustiť od uloženia sankcie.

2.2 Ne bis in idem

Na predchádzajúcu problematiku súbehu správnych deliktov nadväzuje ďalší inštitút, ktorý má v sankčnom práve bezprostredný význam pre zachovanie právnej istoty, a to princíp ne bis in idem (resp. ne bis in eadem re). Jeho podstata spočíva v zákaze opätovného posudzovania a

sankcionovania tej istej veci po tom, čo o nej už bolo právoplatne rozhodnuté, pričom týmto princípom sa zároveň chráni autorita rozhodujúcich orgánov a stabilita právnych vzťahov (Prášková 2013). Uplatnenie ne bis in idem má zabrániť situácii, v ktorej by sa účastníci konania mohli opakovane obracať na ten istý alebo iný orgán verejnej moci s cieľom dosiahnuť pre seba priaznivejší výsledok, čím by dochádzalo k popretiu konečnosti rozhodnutí a k narušeniu právnej istoty.

V slovenskom právnom poriadku je zákaz dvojitého postihu v oblasti priestupkov vyjadrený najmä prostredníctvom viacerých procesných mechanizmov, ktoré reagujú na rôzne štádiá konania. V rovine pred začatím priestupkového konania sa tento princíp premieta do povinnosti správneho orgánu vec odložiť, ak už bolo o skutku právoplatne rozhodnuté správnym orgánom alebo orgánmi činnými v trestnom konaní, prípadne ak bolo o skutku rozhodnuté v blokovom konaní (§ 66 ods. 2 písm. c) Priestupkového zákona). Pri výklade odkazu na orgány činné v trestnom konaní je potrebné zohľadniť aktuálnu systematiku trestného procesu, keďže rozhodnutie o vine alebo nevine je viazané na súd; z tohto dôvodu sa predmetné ustanovenie v aplikačnej praxi interpretuje tak, že jeho účelom je vylúčiť opätovné prejednanie skutku aj v prípade právoplatného rozhodnutia súdu (Horvat 2020).

Ak už bolo priestupkové konanie začaté, zásada ne bis in idem sa uplatní prostredníctvom dôvodov na zastavenie konania, najmä podľa § 76 ods. 1 písm. g) a h) Priestupkového zákona. Ide o procesné „bezpečnostné ventily“, ktoré bránia tomu, aby správny orgán pokračoval v konaní, pokiaľ sa preukáže existencia skoršieho právoplatného rozhodnutia o tom istom skutku. Najvýraznejšie sa však princíp ne bis in idem prejavuje v štádiu, keď už je rozhodnutie správneho orgánu právoplatné. V takom prípade Priestupkový zákon zakotvuje povinnosť správneho orgánu zrušiť svoje rozhodnutie, ak dodatočne zistí, že osoba uznaná vinnou z priestupku bola za ten istý skutok súdom právoplatne odsúdená alebo obžaloby zbavená (§ 94 Priestupkového zákona). Uvedené ustanovenie posilňuje konečnosť rozhodovania a zároveň predchádza tomu, aby vedľa seba existovali dve právoplatné rozhodnutia o totožnom skutku s potenciálne odlišným výsledkom.

Napriek uvedenému zostáva problematické, že takto podrobne rozpracovaný procesný rámec je viazaný primárne na priestupky. Pri iných správnych deliktoch sa spravidla uplatní ako základný procesný predpis Správny poriadok, ktorý však nie je konštruovaný ako špeciálny predpis pre sankčné konania. Aj Správny poriadok však obsahuje procesný prostriedok reflektujúci ne bis in idem, keď umožňuje zastaviť konanie, ak sa o tej istej veci už právoplatne rozhodlo (§ 30 ods. 1 písm. i) Správneho poriadku). Z hľadiska právnej istoty je však podstatné, že pri mnohých osobitných správnych deliktoch absentujú detailnejšie pravidlá, ktoré by riešili jednotlivé štádiá konania obdobne ako Priestupkový zákon (odloženie veci, zastavenie konania, následky právoplatnosti a pod.). Táto nejednotnosť zvyšuje riziko rozdielnych postupov v porovnateľných situáciách, a tým aj riziko zásahov do právnej istoty subjektov sankčného konania.

Význam zásady ne bis in idem v správnom trestaní sa zároveň posilňuje európskym rozmerom. Zákaz dvojitého stíhania alebo potrestania nebol pôvodne súčasťou Dohovoru, avšak bol doň inkorporovaný prijatím Protokolu č. 7 (Štrasburg, 22. 11. 1984). Podľa čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 „nikoho nemožno stíhať alebo potrestať v trestnom konaní podliehajúcom právomoci toho istého štátu za trestný čin, za ktorý už bol oslobodený alebo odsúdený právoplatným rozsudkom v súlade so zákonom a trestným poriadkom tohto štátu.“ Osobitne relevantné je pritom to, že garancie podľa čl. 6 Dohovoru (spravodlivý proces), čl. 7 Dohovoru (nullum crimen, nulla poena sine lege) a čl. 4 Protokolu č. 7 sa – na základe Engelových kritérií – neuplatňujú výlučne na činy kvalifikované vnútroštátnym právom ako trestné činy, ale môžu dopadať aj na priestupky a iné správne delikty, pričom sa spravidla nevzťahujú na disciplinárne a poriadkové delikty (Čentéš, Beleš 2021).

Zároveň však nemožno opomenúť, že rozsah aplikácie ne bis in idem nie je absolútny. Judikatúra ESĽP pripustila existenciu výnimiek, najmä v situáciách, keď sa voči tomu istému skutku vedú dve konania (napr. správne a trestné) v rámci jedného koherentného systému reakcie štátu, ktorý je vecne a časovo prepojený a sleduje legitímny cieľ; v tejto súvislosti je kľúčové rozhodnutie A a B v. Nórsku (sťažnosti č. 24130/11 a 29758/11, 15. 11. 2016). Uvedené potvrdzuje, že zásada ne bis in idem je síce fundamentálnym prvkom právnej istoty, avšak jej aplikácia v správnom trestaní vyžaduje presné posúdenie povahy deliktu, charakteru sankcie a vzťahu medzi paralelnými konaniami, čo v podmienkach roztrieštenej právnej úpravy zvyšuje nároky na jednotný a predvídateľný výklad.

Aktuálny vývoj zásady ne bis in idem v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva nie je v dostatočnej miere premietnutý do platnej právnej úpravy správneho trestania. Na túto disproporciu upozorňuje aj Szabová E., ktorá navrhuje nasledovné znenie právnej úpravy: „*Správne konanie proti fyzickej osobe nemožno začať, a ak už bolo začaté, nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené, ak skoršie konanie pre ten istý skutok proti tej istej osobe skončilo právoplatným rozhodnutím o správnom delikte alebo právoplatným rozhodnutím prijatým v trestnom konaní. Táto zásada nevylučuje uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov v súlade s príslušnými právnymi predpismi.*“ (Szabová 2017). S predmetným znením sa stotožňujeme, avšak je potrebné, aby v budúcnosti správne orgány nevychádzali iba zo znenia daného ustanovenia, ale sledovali vývoj judikatúry ESĽP a uplatňovali v konaní závery vychádzajúce z nej.

Záver

Predložený príspevok poukázal na to, že roztrieštenosť procesnej úpravy správneho trestania v Slovenskej republike má priamy dopad na uplatňovanie princípu právnej istoty. V situácii, keď sa rozhodovanie o priestupkoch spravuje osobitným procesným režimom a pri iných správnych deliktoch sa subsidiárne uplatňuje správny poriadok spolu s množstvom osobitných predpisov, dochádza k tomu, že porovnateľné prípady sú prejednávané podľa odlišných pravidiel. Výsledkom

sú aplikačné nejasnosti, ktoré sa často preklenúvajú analógiou a judikatórnym dotváraním, čo zvyšuje riziko nejednotného rozhodovania a oslabuje predvídateľnosť právnych následkov.

Za osobitne problematické sa javí, že viaceré procesné garancie typické pre sankčné konania nie sú v slovenskom správnom trestaní upravené jednotne. Ako ukazujú analyzované príklady, pri súbehu deliktov (absorpčná zásada) a pri zákaze dvojitého postihu (ne bis in idem) je účastník konania neraz odkázaný na výkladové riešenia a na analogickú aplikáciu trestnoprávnych či priestupkových inštitútov. Zároveň treba zohľadniť, že konania o správnych deliktoch môžu – pri naplnení Engelových kritérií – podliehať aj štandardom Dohovoru a judikatúry ESĽP, pričom súčasná vnútroštátna úprava tento európsky rámec nereflektuje v dostatočnej miere.

De lege ferenda sa preto javí ako potrebné zvážiť prijatie všeobecnej právnej úpravy správneho trestania (procesného kódexu), ktorá by v primeranom rozsahu unifikovala základné pravidlá sankčného konania a výslovne zakotvila minimálne garancie vyplývajúce z princípov právneho štátu a z Dohovoru. Takáto úprava by mala systematicky upraviť najmä pravidlá pre súbeh deliktov a koordináciu postupov viacerých orgánov, uplatnenie zásady ne bis in idem vrátane zohľadnenia judikatórnych výnimiek, ako aj procesné práva obvineného (právo byť vypočutý, právo na ústne pojednávanie, zákaz zmeny k horšiemu). Zjednotenie týchto pravidiel by posilnilo právnu istotu subjektov správneho trestania, zvýšilo predvídateľnosť rozhodovania a súčasne by znížilo potrebu nahrádzať legislatívne medzery analógiou a dotváraním práva aplikačnou praxou.

Zoznam bibliografických odkazov

ČENTÉŠ, J.; BELEŠ, A. 2021. Vzťah kódexu správneho trestania a trestného práva. In: *Nová právna úprava správneho trestania. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 53–62. ISBN 978-80-7160-616-1.

HAVELKOVÁ, M. 2021. Definícia pojmu správny delikt v novej úprave správneho trestania. In: *Nová právna úprava správneho trestania. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 15–21. ISBN 978-80-7160-616-1.

HORVAT, M. In. HAMUĽAKOVÁ, Z., HORVAT,M. 2019. *Základy správneho práva trestného.* Bratislava : Wolters Kluwer, s. 36. ISBN: 9788057101420.

KOŠIČIAROVÁ, S. 2017. *Princípy správneho trestania*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. Slovenské monografie. ISBN 9788073806965.

KOŠIČIAROVÁ, S. 2017. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie*. Plzeň : Aleš Čeněk, s. 210. ISBN: 9788073806842.

MATES, P. 2011. *Analogie ve správním právu*. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2023-10-30]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/analogieve-spravnim-pravu.aspx

MILUČKÝ, J. 2019. Vybrané otázky administratívneho sankcionovania v praxi. In: *Karlovarské*

právnické dny 2019. Praha, 2019, s. 368–384, ISBN: 9788075023599.

SREBALOVÁ, M. 2020. § 12 [Výmera sankcie]. In: *SREBALOVÁ, Mária a kol. Zákon o priestupkoch. 2. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, s. 62. ISBN: 9788089603930.

SZABOVÁ, E. 2017. Princíp ne bis in idem a (ne)možnosť súbehu trestnej správnej sankcie. In: *Zásady zákona o správnom trestaní. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie*. Bratislava, Slovenská republika. Bratislava: Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2017, s. 388–401. ISBN 978-80-568-0027-0.

VALLOVÁ, J. 2021. Právna podstata princípov správneho trestania. In: *Nová právna úprava správneho trestania. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 10–14. ISBN 978-80-7160-616-1.

Nález Ústavného súdu č. III. ÚS 571/2015-47 zo dňa 12. apríla 2016

Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 87/93 zo dňa 23.09.1993

Rozsudok Najvyššieho správneho súdu zo dňa 16.04.2008, sp. zn.: 1 As 27/2008-67

Kontaktná adresa

Mgr. Samuel Šipoš

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6. P.O.BOX 313, Bratislava, PSČ 810 00

Slovenská republika

email: sipos48@uniba.sk

POŽIADAVKY A ODPORÚČANIA PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE PRI VYUŽÍVANÍ UMELEJ INTELIGENCIE VO VEREJNEJ SPRÁVE

REQUIREMENTS AND RECOMMENDATIONS OF EUROPEAN UNION LAW FOR THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Silvia TATARKOVÁ

Abstract

In this paper the author examines the requirements and recommendations of European Union law that are relevant to the use of AI in public administration. A key legal document is the AI Act, which classifies certain AI systems that could be used by public authorities as high-risk, imposing obligations regarding transparency, human oversight, data governance, and accountability. Additional relevant documents discussed in this paper include the Coordinated Plan on AI and the Digital Compass 2030, as they provide strategic guidance and recommendations for the trustworthy and effective deployment of AI in public administration. Furthermore, this paper explores the real-life praxis of AI in the public administration in the Slovak Republic, highlighting opportunities, challenges, and the alignment of national practices with EU requirements and recommendations.

Key words: *artificial intelligence, European Union law, public administration*

Úvod

Informácia, že sa verejná správa digitalizuje zrejme nebude pre veľké množstvo ľudí novinkou. Už je to niekoľko rokov, čo si občania Slovenskej republiky mohli všimnúť, že subjekty verejnej správy využívajú technologické vymoženosti slúžiace rozličným zámerom. Ide napríklad o možnosť si elektronicky naplánovať termín stretnutia; zistiť, kto je vlastníkom tej-ktorej nehnuteľnosti prostredníctvom katastra nehnuteľností dostupného online či obdržať od lekára elektronický recept na výdaj lieku. Je možné konštatovať, že digitalizáciu verejnej správy v dnešnej dobe vnímame ako bežnú súčasť verejnej správy. Keďže technológie napredujú, je možné sa zamyslieť, či sme pripravení ísť o krok ďalej tým, že začneme využívať umelú inteligenciu vo verejnej správe.

Fakt, že existujú riziká využívania umelej inteligencie je už istú dobu známy a právo Európskej únie si je tohto potencionálneho nebezpečenstva vedomé. Napriek tomu, je možné vidieť snahu práva EÚ o postupné začlenenie umelej inteligencie do verejnej správy.

Príspevok sa zameriava na požiadavky stanovené v *Akte o umelej inteligencii* ako aj na vybrané odporúčania a stanovené ciele pochádzajúce z práva Európskej únie. Tento príspevok taktiež približuje využitie umelej inteligencie vo verejnej správe v Slovenskej republike.

1 Systém umelej inteligencie

Prvou z požiadaviek, ktorú si v tomto texte priblížime, je požiadavka na pojem *systém umelej inteligencie*. Podľa *Aktu o umelej inteligencii* (recitál 12) má byť tento pojem jasne vymedzený a taktiež má byť dostatočne flexibilný vzhľadom na rýchlosť technologického vývoja. S prihliadnutím na recitál 12 *Aktu o umelej inteligencii*, ktorý bližšie popisuje požiadavky kladené na vymedzenie pojmu, sa v článku 3 ods. 1 *Aktu o umelej inteligencii* vymedzil pojem *systém AI* ako „*strojový systém, ktorý je dizajnovaný na prevádzku s rôznymi úrovňami autonómnosti, ktorý môže po nasadení prejavovať adaptabilitu a ktorý pre explicitné alebo implicitné ciele odvodzuje zo vstupov, ktoré dostáva, spôsob generovania výstupov, ako sú predpovede, obsah, odporúčania alebo rozhodnutia, ktoré môžu ovplyvniť fyzické alebo virtuálne prostredie*“. Je však dôležité spomenúť, že nie každý systém umelej inteligencie podlieha regulačným povinnostiam podľa *Aktu o umelej inteligencii* (*Oznámenie Komisie - Usmernenia Komisie o vymedzení pojmu „systém umelej inteligencie“ stanovenom v nariadení (EÚ) 2024/1689 (akt o AI)* – bod 63). Pri otázke, či sa na systém umelej inteligencie vzťahuje *Akt o umelej inteligencii* môžu byť nápomocné aj *Usmernenia Komisie o vymedzení pojmu „systém umelej inteligencie“ stanovenom v nariadení (EÚ) 2024/1689 (akt o AI)*.

2 Akt o umelej inteligencii

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii) rozdeľuje AI systémy do 4 kategórií rizík (oficiálna stránka EÚ - *AI Act*).

Prvou kategóriou je neprijateľné riziko. V článku 5 predmetného nariadenia je možné nájsť opis zakázaných praktík využívajúcich umelú inteligenciu. Podľa *Usmernenia Komisie o zakázaných praktikách využívajúcich umelú inteligenciu stanovených v nariadení (EÚ) 2024/1689 (akt o AI*), by za predpokladu, že by došlo k porušeniu opísaných praktík, existuje riziko, že by došlo ku porušeniu základných práv a hodnôt Únie. Medzi zakázané praktiky môžeme zaradiť napríklad individuálne posudzovanie a predvídanie rizika trestných činov (článok 5 ods. 1 písm. d)) či diaľkovú biometrickú

identifikáciu v reálnom čase, za predpokladu, že sa nejedná o výnimky spomínané v texte nariadenia (článok 5 ods. 1 písm. h)). Je možné skonštatovať, že za predpokladu, že nejde o výnimku vyjadrenú v texte nariadenia sú praktiky uvedené v článku 5 ods. 1, vzhľadom na možné riziko, zakázané.

Druhou kategóriou je vysoké riziko. Ich opis je možné nájsť v článku 6 ako aj v prílohe III predmetného nariadenia. Na rozdiel od prvej kategórie sú tieto systémy dovolené, ale musia spĺňať určité požiadavky, pretože za predpokladu, že by ich nesplnili, môže podľa článku 6 ods. 3 predmetného dôjsť k ohrozeniu bezpečnosti a základných práv alebo môžu predstavovať riziko pre zdravie.

Podľa článku 6, odsekov 1 a 2 predmetného nariadenia, je možné zistiť, či je systém umelej inteligencie považovaný za vysokorizikový. Článok 6 ods. 3 ustanovuje podmienky, kedy sa systém umelej inteligencie nepovažuje za vysokorizikový. Podľa tohto článku ide napríklad o systémy umelej inteligencie, ktoré slúžia na vykonávanie úzko vymedzenej procedurálnej úlohy alebo na zlepšenie výsledku predtým dokončenej ľudskej činnosti.

Požiadavkou na vysokorizikové systémy umelej inteligencie, podľa článku 9 predmetného nariadenia, je mať zriadený, zavedený, zdokumentovaný a udržiavaný systém riadenia rizík. Vymedzenie pojmu systém riadenia rizík ako aj opis, čo všetko má tento systém riadenia rizík zahŕňať je možné nájsť v tom istom článku tohto nariadenia. Za predpokladu, že systém umelej inteligencie spĺňa kritéria aby bol považovaný za vysokorizikový a využíva techniky zahŕňajúce trénovanie modelov umelej inteligencie, musí spĺňať podmienky stanovené v článku 10 tohto nariadenia. Článok 11 ustanovuje povinnosť vypracovania technickej dokumentácie, ktorá sa bude aktualizovať. Článok 12 ustanovuje požiadavku, aby vysokorizikové systémy umelej inteligencie umožnili automaticky zaznamenávať udalosti počas životnosti daného systému. Článok 13 stanovuje požiadavku na transparentnosť a článok 14 požiadavku na ľudský dohľad. Posledným článkom v tomto oddiele je článok 15, ktorý popisuje požiadavku na presnosť, spoľahlivosť a kybernetickú bezpečnosť.

Súhrn týchto požiadaviek by mal zabezpečiť čo najvyššiu ochranu fyzických osôb, ktoré systémy umelej inteligencie využívajú. Hoci je možné konštatovať, že existuje značné množstvo požiadaviek, je nutné ich zhodnotiť ako adekvátne vzhľadom na možné riziká, ktoré vysokorizikové systémy umelej inteligencie môžu priniesť. Pripomíname však, že vyššie menované požiadavky sa vzťahujú len na vysokorizikové systémy umelej inteligencie. Nie sú to však všetky povinnosti, ktoré je nutné dodržať, pretože nariadenie stanovuje ďalšie povinnosti smerujúce ku poskytovateľom a nasadzujúcim subjektom vysokorizikových systémov umelej inteligencie ako aj na iné strany, ktoré je možné nájsť v článku 16 a nasledujúcich. Medzi týmito požiadavkami môžeme nájsť napríklad uchovávanie dokumentácie, vypracovanie EÚ vyhlásenia o zhode alebo umiestnenie značenia CE na vysokorizikový systém umelej inteligencie (články 16 až 27 *Aktu o umelej inteligencii*). Povinnosti, ktoré musia byť dodržané, aby uvedenie a využívanie systému umelej inteligencie bolo v súlade

s príslušnými predpismi, môžu byť časovo náročné na splnenie. Istým problémom pri zavádzaní systémov umelej inteligencie vo verejnej správe môže byť v niektorých prípadoch aj nedostatok školiaceho personálu, ktorý by mal zabezpečiť dostatočné znalosti pre potenciálnych používateľov týchto systémov. Ďalším možným problémom je finančná náročnosť spojená so zavádzaním systémov umelej inteligencie. Vypracovanie všetkých potrebných dokumentov môže byť náročné nie len časovo ale aj finančne. Je však nutné zohľadniť skutočnosť, že školenia osôb, ktoré by mali využívať systémy umelej inteligencie, bude potrebné financovať, pričom nemusí ísť iba o jedno školenie, ale môže ich byť niekoľko vzhľadom na rýchly vývoj technológií. Taktiež je možné očakávať, že nastanú nepredvídané problémy, ktoré bude nutné riešiť. Z tohto dôvodu je možné očakávať, že implementácia systémov umelej inteligencie vo verejnej správe neprebehne jednotne na všetkých úrovniach verejnej správy.

Treťou kategóriou je obmedzené riziko s dôrazom na transparentnosť systémov umelej inteligencie (oficiálna stránka EÚ - *AI Act*). V článku 50 predmetného nariadenia je možné nájsť niekoľko povinností, ktoré musia poskytovatelia a nasadzujúce subjekty určitých systémov umelej inteligencie splniť, aby používanie systémov umelej inteligencie bolo transparentné.

Prvý odsek článku 50 *Aktu o umelej inteligencii* sa vzťahuje na poskytovateľov systémov umelej inteligencie, ktorých povinnosťou podľa tohto článku a odseku je zabezpečiť, aby systémy umelej inteligencie, ktoré sú určené k priamej interakcií s fyzickými osobami boli navrhnuté a vyvinuté spôsobom, aby fyzická osoba, ktorá tento systém využíva bola informovaná o tom, že nekomunikuje s človekom, ale so systémom umelej inteligencie. Táto povinnosť neplatí v prípade, že je možné očakávať vzhľadom na okolnosti a kontext používania systému umelej inteligencie, že používateľ, ktorý je primerane informovaný, pozorný a obozretný, používa systém umelej inteligencie bez pochybnosti, že interakcia prebieha so systémom umelej inteligencie – t.j. má vedomosť, že nekomunikuje s človekom (článok 50 ods. 1 *Aktu o umelej inteligencii*).

Druhý odsek článku 50 sa taktiež týka povinnosti poskytovateľov systémov umelej inteligencie, pričom ich úlohou je zabezpečiť, aby výstupy systému umelej inteligencie boli označené v strojovo čitateľnom formáte a aby existovala možnosť zistiť, či výstup je umelo vygenerovaný alebo či je zmanipulovaný. Táto povinnosť sa týka poskytovateľov systémov umelej inteligencie, pričom ide aj o systémy umelej inteligencie určených na všeobecné účely, ktoré sú schopné generovať syntetické výstupy vo forme zvuku, obrazu, videa alebo textového obsahu. Povinnosťou poskytovateľov je, za predpokladu, že je to technicky možné, zabezpečiť účinné, interoperabilné, odolné a spoľahlivé technické riešenia, pričom text nariadenia v tomto odseku popisuje na čo je vhodné prihliadať. Text nariadenia v článku 50 ods. 2 vymedzuje tri situácie, v ktorých sa táto povinnosť neuplatňuje. Prvou z nich je ak systém umelej inteligencie vykonáva pomocnú funkciu pri štandardných redakčných úpravách. Táto činnosť znamená, že systém umelej inteligencie napríklad

opravuje gramatické chyby, upozorňuje na nespisovné slová alebo upravuje členenia odsekov a formátovanie nadpisov. Vo verejnej správe by sa takýto systém umelej inteligencie mohol využiť napríklad pri oboznamovaní občanov s činnosťou danej inštitúcie, pričom výstup autora, ktorý využil systém umelej inteligencie k redakčným úpravám, by bol zverejnený na oficiálnej stránke danej inštitúcie. Druhá situácia sa týka využívania systému umelej inteligencie kedy nedochádza ku podstatným zmenám vstupných údajov, ktoré poskytol nasadzujúci alebo ich sémantiky (článok 50 ods. 2). Ako príklad je možné uviesť situáciu, v ktorej orgán verejnej správy využije štatistiku, ktorú prezentuje v tabuľkách programu Microsoft Excel. Za predpokladu, že by chceli znázorniť isté ukazovatele pomocou modernejších vizuálov, mohli by využiť systém umelej inteligencie, ktorý by takéto dáta spracoval do grafického znázornenia. Treťou situáciou je prípad, kedy ide o zákonom povolené konanie, kde systém umelej inteligencie slúži na odhaľovanie, prevenciu, vyšetrovanie alebo stíhanie trestných činov (článok 50 ods. 2).

Tretí odsek článku 50 sa týka povinnosti nasadzujúceho subjektu systému na rozpoznávanie emócií alebo systému biometrickej kategorizácie. Podľa článku 50 ods. 3 *Aktu o umelej inteligencii* je ich povinnosťou informovať „*o prevádzke systému fyzické osoby, ktoré sú mu vystavené, a spracúvajú osobné údaje v súlade s nariadeniami (EÚ) 2016/679 a (EÚ) 2018/1725 a v relevantnom prípade so smernicou (EÚ) 2016/680.*“

Rozpoznávanie emócií alebo biometrická kategorizácia môžu byť pre niektoré osoby veľmi citlivou témou. V článku 5 ods. 1 písm. f) a g) je možné nájsť za akých podmienok je systém umelej inteligencie, ktorý slúži k rozpoznávaniu emócií alebo biometrickej kategorizácií zakázaný. Podmienky, kedy sa systém umelej inteligencie, ktorý slúži k biometrií považuje za vysokorizikový, ale nie zakázaný, je možné nájsť v prílohe III tohto nariadenia.

Akt o umelej inteligencii v článku 5 ods. 1 písm. f) zakazuje „*uvádzanie na trh, uvádzanie do prevádzky na tento konkrétny účel alebo používanie systémov AI na odvodzovanie emócií fyzickej osoby v oblasti pracoviska a vzdelávacích inštitúcií s výnimkou prípadov, keď je používanie systému AI určené na uvedenie do prevádzky alebo na trh zo zdravotných alebo bezpečnostných dôvodov*“. Hoci článok 5 ods. 1 písm. f) uvádza výnimky, ktorými sú zdravotné a bezpečnostné dôvody, je možné sa zamyslieť nad otázkou, kde sa nachádza hranica medzi legitímnym a primeraným využívaním systémov rozpoznávajúcich emócie a kedy činnosť takýchto systémov predstavuje neprimeraný zásah do základných práv a slobôd dotknutých osôb. Za predpokladu, že by boli takéto systémy umiestnené na pracoviská alebo školy, pričom odôvodnením by boli zdravotné alebo bezpečnostné dôvody, malo by ísť o preventívne zavedenie týchto systémov v prostredí, kde je možné riziko predpokladať alebo by sa tieto systémy mali využívať ako reakcia na riziká, ktoré sa v danom prostredí opakovane vyskytujú?

Štvrtý odsek článku 50 *Aktu o umelej inteligencii* ustanovuje povinnosť subjektom nasadzujúcim systém umelej inteligencie, aby zverejnili informáciu, že obsah bol umelo vytvorený alebo že s obsahom bolo manipulované v prípade, že systém umelej inteligencie „*generuje alebo manipuluje obrazový, zvukový alebo video obsah, ktorý predstavuje deep fake*“. Odsek 4 taktiež stanovuje v určitých situáciách výnimky. Vzhľadom na vývoj schopností generatívnej umelej inteligencie, je možné konštatovať, že ide o adekvátnu povinnosť, ktorá s veľkou pravdepodobnosťou nebude časovo náročná. Využitie generatívnej umelej inteligencie vo verejnej správe môže slúžiť napríklad na tvorbu príspevkov na sociálne siete tej-ktorej inštitúcie s cieľom informovať osoby o nadchádzajúcich podujatiach. Za predpokladu, že osoba generovala systémom umelej inteligencie obsah a následne došlo ku ľudskej kontrole alebo redakčnej kontrole tohto obsahu, povinnosť zverejniť informáciu o generovanom obsahu systémom umelej inteligencie sa na takúto činnosť nevzťahuje, ale to iba za predpokladu, že za uverejnenie takéhoto obsahu bude fyzická alebo právnická osoba niesť redakčnú zodpovednosť (článok 50 ods. 4 *Aktu o umelej inteligencii*).

Odsek 5 článku 50 *Aktu o umelej inteligencii* stanovuje povinnosť oboznámiť dotknuté fyzické osoby jasným a rozlíšiteľným spôsobom informácie z odsekov 1 až 4 v čase prvej interakcie alebo prvému vystaveniu sa systému. Túto povinnosť je možné považovať za primeranú a z praktického hľadiska jednoducho realizovateľnú. Poskytnutie informácie o tom, že používateľ nekomunikuje s človekom, ale so systémom umelej inteligencie umožňuje používateľovi urobiť uvedomelé rozhodnutie v súvislosti s pokračovaním v interakcii a možnými následkami.

Odseky 1 – 4 článku 50 *Aktu o umelej inteligencii* obsahujú totožnú výnimku týkajúcu sa využívania systémov umelej inteligencie slúžiacu na odhaľovanie, prevenciu, vyšetrovanie alebo stíhanie trestných činov. Táto výnimka v kontexte transparentnosti využívania systémov umelej inteligencie spôsobuje, že používateľ nemusí byť informovaný o skutočnosti, že interaguje so systémom umelej inteligencie. Je však nutné podotknúť, že pôjde o systémy umelej inteligencie, ktorých používanie zákon na predmetnú činnosť dovoľuje. Za predpokladu, že systém umelej inteligencie slúži na oznamovanie trestných činov a je prístupný verejnosti (to znamená, že sa nejedná napríklad o systém umelej inteligencie, ktorý majú k dispozícií osoby na interné použitie v rámci výkonu svojej práce), nevzťahuje sa na neho výnimka, teda tento systém umelej inteligencie musí byť dizajnovaný a vyvinutý tak, aby bol používateľ informovaný o tom, že nekomunikuje s človekom.

Štvrtou kategóriou je minimálne alebo žiadne riziko. V tejto kategórií nie sú žiadne špecifické požiadavky, ktoré by podľa právnej úpravy musela osoba dodržiavať. Za predpokladu, že subjekty chcú, môžu sa riadiť kódexami správania a usmerneniami Komisie, ktoré sú opísané v článku 95 a 96 Aktu o umelej inteligencii (*Usmernenia Komisie o zakázaných praktikách využívajúcich umelú*

inteligenciu stanovených v nariadení (EÚ) 2024/1689 (akt o AI)). Ako príklad je možné uviesť systém umelej inteligencie, ktorý triedi emaily a označuje podozrivé emaily ako spam.

3 Koordinovaný plán v oblasti umelej inteligencie

Koordinovaný plán v oblasti umelej inteligencie vznikol ešte pred *Aktom o umelej inteligencii*, z čoho vyplýva, že snaha o začlenenie systémov umelej inteligencie je tu už dlhšiu dobu (oficiálna stránka EÚ - *Koordinovaný plán v oblasti umelej inteligencie – preskúmanie z roku 2021)*. Podľa *Prílohy ku Koordinovanému plánu v oblasti umelej inteligencie* má umelá inteligencia vo verejnom sektore viaceré výhody. Medzi predpokladané výhody tento dokument v písmene G. zaraďuje napríklad zvýšenú účinnosť a efektívnosť verejného obstarávania alebo zlepšenia služieb v oblasti zdravotníctva. Podľa toho istého písmena je možné očakávať od umelej inteligencie zlepšenie kontaktu medzi občanmi a orgánmi verejnej správy napríklad prostredníctvom konverzačných systémov alebo automatizovaného prekladu.

4 Digitálny kompas do roku 2030

Snahu o digitalizáciu verejnej správy je možné považovať za dlhodobý cieľ, ktorý je stanovený napríklad v *Oznámení Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Digitálny kompas do roku 2030: digitálne desaťročie na európsky spôsob*. Z tohto dokumentu je možné vyvodiť záver, že Európska únia odporúča a podporuje využívanie digitálnych technológii s cieľom zrýchliť a zefektívniť procesy. Cieľom tohto dokumentu je digitálna transformácia rôznych sektorov vrátane verejných služieb. Tento dokument vymedzuje oblasti v rámci ktorých je možné zvýšiť využívanie elektronických služieb, pričom zmeny, ktoré môžu nastať vo verejnej správe sú podľa bodu 3.4 *Digitálneho kompasu do roku 2030*, možné v 100 % prístupnosti občanov EÚ k elektronickým zdravotným záznamom, 100 % dostupnosti kľúčových verejných služieb v elektronickej podobe ako aj vo využívaní riešení elektronickej identifikácie občanov, ktoré má využívať 80 % občanov. Podľa bodu 3.3 *Digitálneho kompasu do roku 2030* budú viaceré digitálne technológie, vrátane umelej inteligencie, ťažiskom inovatívnych produktov, procesov či obchodných modelov. V súčasnosti, na začiatku roka 2026, je možné pozorovať počiatočné fázy implementácie systémov umelej inteligencie vo verejnej správe.

5 Využívanie umelej inteligencie vo verejnej správe v Slovenskej republike

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ“) začal používať umelú inteligenciu v rôznych oblastiach. Zamestnanci NKÚ môžu využívať napríklad bezpečnostného chatbota či generovať zápisy zo stretnutí, prostredníctvom systémov umelej inteligencie slúžiacej k internému použitiu. Podľa Petra Hanzlíka nejde o otázku prestíže, ale o nevyhnutnosť

(ASSECO.COM, 2025). Či začlenenie systémov umelej inteligencie spôsobilo problémy alebo uľahčilo prácu nie je možné z dostupných zdrojov zistiť.

Vo verejnej správe Slovenskej republiky nie je veľmi veľa prípadov, ktoré by oficiálne deklarovali využívanie systémov umelej inteligencie. Aktuálne je však možné vidieť snahu o vytvorenie systémov umelej inteligencie, ktoré by sa vo verejnej správe v budúcnosti mohli využívať. Štátny tajomník Ministerstva vnútra uviedol, že umelá inteligencia má byť nástrojom, ktorý má napríklad zjednodušiť procesy či zvýšiť kvalitu služieb (TREND.SK, 2025).

V porovnaní s priemerom Európskej únie Slovenská republika zaostáva vo využívaní systémov umelej inteligencie vo verejnej správe, pričom Klein pripomenul, že obmedzenia na implementáciu umelej inteligencie do procesov verejnej správy neexistujú (NOVINY.SK, 2025).

Záver

Akt o umelej inteligencii rozdeľuje systémy umelej inteligencie do štyroch kategórií, pričom v závislosti od miery rizika stanovuje povinnosti pre rôzne subjekty, s výnimkou systémov predstavujúcich minimálne alebo žiadne riziko. Čo sa týka vysokorizikových systémov, na ktoré je kladené značné množstvo požiadaviek, rozsah týchto požiadaviek je možné zhodnotiť ako primeraný vzhľadom na riziko možného zásahu do práv dotknutých osôb. Požiadavka na transparentnosť využívania systémov umelej inteligencie je nevyhnutná vzhľadom na schopnosti, ktoré systémy umelej inteligencie v dnešnej dobe majú, pričom do budúcna je možné očakávať, že sa schopnosti umelej inteligencie budú zdokonaľovať.

Aktuálne je možné vidieť začiatky začleňovania systémov umelej inteligencie vo verejnej správe v Slovenskej republike, pričom sa jedná skôr o integráciu systémov umelej inteligencie v interných štruktúrach orgánov verejnej správy. Slovenská republika aktuálne zaostáva oproti ostatým štátom Európskej únie v integrácii systémov umelej inteligencie vo verejnej správe, čo neznamená, že sa jej stanovené ciele nepodarí včas naplniť.

Zoznam bibliografických odkazov

ASSECO.COM. Umelá inteligencia pomáha verejnej správe: NKÚ SR ako vzor digitálnej transformácie [online]. Dostupné na: https://ce.asseco.com/press/spravy/umela-inteligencia-pomaha-verejnej-sprave-nku-sr-ako-vzor-digitalnej-transformacie-5611/.

EURÓPSKA KOMISIA. Digitálny kompas do roku 2030: digitálne desaťročie na európsky spôsob - Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov [online]. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0118.

EURÓPSKA KOMISIA. Koordinovaný plán v oblasti umelej inteligencie - Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu Európskej rade, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov [online]. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:22ee84bb-fa04-11e8-a96d-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF.

EURÓPSKA KOMISIA. Koordinovaný plán v oblasti umelej inteligencie - Príloha k Oznámeniu Komisie Európskemu parlamentu Európskej rade, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov [online]. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:22ee84bb-fa04-11e8-a96d-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_2&format=PDF.

EURÓPSKA KOMISIA. Oficiálna stránka EÚ - Koordinovaný plán v oblasti umelej inteligencie – preskúmanie z roku 2021 [online]. Dostupné na: https://digital-strategy.ec.europa.eu/sk/library/coordinated-plan-artificial-intelligence-2021-review.

EURÓPSKA KOMISIA. Oficiálna stránka EÚ - AI Act [online]. Dostupné na: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai#1720699867912-0.

EURÓPSKA KOMISIA. Oznámenie Komisie - Usmernenia Komisie o vymedzení pojmu „systém umelej inteligencie“ stanovenom v nariadení (EÚ) 2024/1689 (akt o AI) [online]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/118637.

EURÓPSKA KOMISIA. Oznámenie Komisie - Usmernenia Komisie o zakázaných praktikách využívajúcich umelú inteligenciu stanovených v nariadení (EÚ) 2024/1689 (akt o AI) [online]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/118644.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii) [online]. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401689.

NOVINY.SK. IT: SR zaostáva vo využívaní umelej inteligencie v porovnaní s priemerom EÚ [online]. Dostupné na: https://www.noviny.sk/1085007-it-sr-zaostava-vo-vyuzivani-umelej-inteligencie-v-porovnani-s-priemerom-eu.

TREND.SK. Slovensko chystá platformu umelej inteligencie pre verejnú správu [online]. Dostupné na: https://www.trend.sk/spravy/slovensko-chysta-platformu-umelej-inteligencie-pre-verejnu-spravu.

Kontaktná adresa

Mgr. Silvia Tatarková

Univerzita Komenského v Bratislave

Ústav európskeho práva, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie č. 6, 811 02 Bratislava

Slovenská republika

email: tatarkova20@uniba.sk

EFEKTIVITA POSTIHU MACHINÁCIÍ PRI VEREJNOM OBSTARÁVANÍ

EFFECTIVNESS OF SANCTIONING UNLAWFUL PRACTICES IN PUBLIC PROCUREMENT

Simona TÓTH

Abstract

The paper analyses the effectiveness of sanctioning mechanisms addressing unlawful practices in public procurement from the perspective of public administration and the protection of public resources. It focuses on the relationship between administrative and criminal liability, noting that administrative sanctions are applied more frequently but may lack sufficient deterrent effect, while criminal prosecution is used only to a limited extent. Particular attention is given to the misuse of statutory exemptions, which can significantly impact the efficiency of public spending yet is typically addressed only within the administrative framework. The paper emphasises the importance of stronger coordination between supervisory and law enforcement authorities to enhance the enforceability of legal rules and improve the protection of public finances.

Key words: *public procurement, bid-rigging, administrative sanctions, criminal liability, public administration*

Úvod

Verejné obstarávanie predstavuje jeden z najvýznamnejších nástrojov realizácie verejných politík, prostredníctvom ktorého verejné inštitúcie zabezpečujú tovary, služby a stavebné práce prostredníctvom štátnych finančných prostriedkov, pričom efektívne, transparentné a hospodárne nakladanie s verejnými zdrojmi patrí medzi základné predpoklady riadneho fungovania verejnej správy. Vzhľadom na množstvo finančných prostriedkov, ktoré sú prostredníctvom verejného obstarávania každoročne vynakladané, ide zároveň o oblasť so zvýšeným rizikom výskytu nekalých praktík. Význam verejného obstarávania potvrdzujú zároveň aj štatistické údaje, podľa ktorých sa na tomto procese v roku 2024 podieľalo 3 583 aktívnych subjektov (verejných obstarávateľov, obstarávateľov a iných subjektov), pričom rozhodujúcu väčšinu realizovaných postupov zabezpečovali verejní obstarávatelia (Úrad pre verejné obstarávanie 2024, s.5).

Nezákonné zásahy do priebehu a výsledkov verejného obstarávania môžu mať viacnásobné negatívne dopady na občanov. Okrem priameho finančného dopadu v podobe nehospodárneho

nakladania s verejnými zdrojmi dochádza aj k narušeniu hospodárskej súťaže, zníženiu efektívnosti verejných výdavkov a oslabeniu dôvery verejnosti v transparentnosť rozhodovacích procesov orgánov verejnej správy. Zachovanie integrity verejného obstarávania tak predstavuje jeden z kľúčových predpokladov dobrej správy vecí verejných, ako princípu demokratického štátu.

Právny poriadok Slovenskej republiky poskytuje v rámci postihu nezákonných praktík vo verejnom obstarávaní viacero nástrojov. Základnú rovinu predstavuje administratívnoprávny režim založený na dohľade nad dodržiavaním zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“), ktorý vykonáva Úrad pre verejné obstarávanie. Najzávažnejšie formy konania súčasne podliehajú trestnoprávnej zodpovednosti podľa § 266 a nasl. zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon (ďalej len „Trestný zákon“) upravujúceho trestný čin machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe.

Praktická aplikácia uvedených právnych nástrojov však poukazuje na rozdielnu mieru ich využívania a účinnosti. Zatiaľ čo pokuty za správne delikty sú ukladané relatívne často a predstavujú bežný nástroj kontroly zákonnosti postupov verejných obstarávateľov, trestnoprávny postih je využívaný len v obmedzenom rozsahu. Tento stav vyvoláva otázky týkajúce sa materiálnej efektivity právnej úpravy, jej preventívneho účinku a schopnosti právneho systému reagovať na sofistikované formy obchádzania zákonného postupu.

Cieľom príspevku je analyzovať efektivitu postihu machinácií pri verejnom obstarávaní z pohľadu fungovania verejnej správy a posúdiť, do akej miery existujúce sankčné mechanizmy zabezpečujú reálnu ochranu verejných zdrojov. Pozornosť je zameraná najmä na vzťah medzi správnym a trestnoprávnym režimom sankcionovania, na ich preventívny a represívny účinok a na praktické dôsledky ich rozdielnej aplikačnej intenzity. Príspevok vychádza z analýzy právnej úpravy, dostupných štatistických údajov a rozhodovacej praxe kontrolného orgánu. Zvolený prístup umožňuje identifikovať aplikačné problémy, ktoré ovplyvňujú vynútiteľnosť právnych predpisov v oblasti verejného obstarávania, a zároveň formulovať úvahy smerujúce k zvýšeniu účinnosti právnych a inštitucionálnych mechanizmov ochrany verejných financií.

1 Efektivita sankčných mechanizmov vo verejnom obstarávaní ako súčasť výkonu verejnej správy

V podmienkach Slovenskej republiky je základný režim kontroly zákonnosti postupov verejných obstarávateľov založený na dohľade nad dodržiavaním zákona o verejnom obstarávaní, ktorý vykonáva Úrad pre verejné obstarávanie. Úrad pre verejné obstarávanie je oprávnený preskúmavať postupy verejných obstarávateľov a obstarávateľov, zisťovať porušenia zákona a ukladať sankcie za správne delikty. Tento mechanizmus predstavuje jeden z kľúčových nástrojov verejnej správy na zabezpečenie zákonnosti rozhodovacích procesov a ochrany verejných zdrojov.

V praxi umožňuje reagovať na nezákonné postupy už v priebehu realizácie verejného obstarávania alebo bezprostredne po jeho ukončení.

Štatistické údaje poukazujú na to, že správne pokuty sú ukladané každoročne v desiatkach prípadov, pričom v rokoch 2021 až 2025 išlo o 58, 39, 41, 47 a 66 uložených pokút (Úrad pre verejné obstarávanie, 2026). Uvedené údaje naznačujú, že správne trestanie je v praxi aplikované pomerne intenzívne a predstavuje účinný nástroj identifikácie a sankcionovania porušení zákona o verejnom obstarávaní. Z pohľadu výkonu verejnej správy ide o mechanizmus, ktorý zabezpečuje priebežnú kontrolu zákonnosti postupov a dodržiavania pravidiel hospodárskej súťaže. Výkon dohľadu sa prejavuje aj v prípadoch, keď Úrad pre verejné obstarávanie priamo zasahuje do prebiehajúcich postupov, pričom v roku 2024 nariadil zrušenie piatich verejných obstarávaní (Úrad pre verejné obstarávanie 2024, s. 6).

Význam správneho sankcionovania nespočíva iba v ukladaní pokút a zrušení problematických postupov verejného obstarávania. Rozhodovacia činnosť Úradu pre verejné obstarávanie má zároveň interpretačný a metodický význam, keďže vytvára rámec pre jednotnú aplikačnú prax verejných obstarávateľov. Takýto prístup prispieva k štandardizácii postupov a znižuje riziko nesprávnej aplikácie právnej úpravy.

Správne konanie je zároveň charakteristické nižšími dôkaznými štandardmi a menšou procesnou náročnosťou v porovnaní s trestným konaním, čo umožňuje orgánom verejnej správy reagovať na zistené porušenia zákona v kratšom čase (Šanta – Szabová 2023). Tento aspekt má význam najmä v situáciách, keď je potrebné bezodkladne eliminovať nezákonný postup alebo zabrániť jeho opakovaniu. Významným nástrojom zvyšovania transparentnosti je aj elektronizácia procesov verejného obstarávania, keď v roku 2024 bolo prostredníctvom elektronickej platformy ukončených 66,1 % postupov, zatiaľ čo v roku 2023 dosahoval tento podiel 49,3 % (Úrad pre verejné obstarávanie 2024; 2023).

Ukladanie finančných pokút za nekalé praktiky má zároveň aj preventívny účinok. Samotná existencia dohľadu a reálnej možnosti uloženia sankcie môže viesť verejných obstarávateľov k dôslednejšiemu dodržiavaniu pravidiel, ktoré im stanovuje zákon o verejnom obstarávaní. Sankčný mechanizmus tak nepôsobí len represívne, ale podporuje aj vytváranie prostredia, v ktorom je dodržiavanie právnych predpisov vnímané ako štandard výkonu verejnej moci.

Napriek uvedeným skutočnostiam však nemožno opomenúť ani limity správneho postihu. Finančný charakter ukladaných sankcií nemusí v každom prípade predstavovať dostatočne silný odstrašujúci prostriedok, najmä ak ide o zákazky s vysokou hodnotou alebo o opakované porušovanie pravidiel transparentnej hospodárskej súťaže. V takýchto prípadoch môže byť sankcia vnímaná skôr ako ekonomické riziko než ako účinný preventívny nástroj.

Súčasťou efektívneho výkonu dohľadu je zároveň aj schopnosť identifikovať prípady,

ktoré presahujú rámec správneho deliktu a môžu napĺňať znaky trestného činu. V takýchto situáciách nadobúda osobitný význam spolupráca medzi kontrolným orgánom a orgánmi činnými v trestnom konaní (ďalej len „OČTK“), ktorá môže prispieť nielen k zvýšeniu celkovej efektivity systému sankcionovania, ale aj k účinnejšej ochrane verejných zdrojov.

1.1 Nedostatočnosť správneho postihu a jeho dopady na fungovanie verejnej správy

Popri režime správneho trestania právny poriadok umožňuje postihovať najzávažnejšie formy machinácií vo verejnom obstarávaní aj prostredníctvom zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon (ďalej len „Trestný zákon“), ktorý upravuje skutkovú podstatu trestného činu machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe v § 266 a nasl. Trestnoprávny postih predstavuje nástroj určený pre prípady konania s vyššou mierou spoločenskej škodlivosti, ktoré presahujú rámec správneho deliktu a majú potenciál závažným spôsobom zasiahnuť do efektívneho nakladania s verejnými zdrojmi.

Dostupné štatistické údaje však poukazujú na relatívne nízku mieru praktického uplatňovania trestnoprávnych nástrojov. V posledných rokoch sa miera objasnenosti trestného činu machinácií pri verejnom obstarávaní pohybovala približne na úrovni 15% (Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 2026), pričom je dôležité uviesť, že všeobecná miera latencie ekonomickej kriminality, do ktorej patrí aj trestný čin machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe, môže dosahovať až niekoľkonásobok zistenej kriminality (Wagnerová 2006). Tento stav je ovplyvnený viacerými faktormi, najmä vysokou latenciou tejto trestnej činnosti, náročnosťou dokazovania úmyslu, ako aj komplexnosťou samotných obstarávacích procesov, ktoré často zahŕňajú viacero subjektov a zložité zmluvné vzťahy.

V aplikačnej praxi tak dochádza k výraznému nepomeru medzi frekvenciou správneho a trestnoprávneho postihu. Zatiaľ čo správne sankcionovanie predstavuje bežný nástroj kontroly zákonnosti postupov verejných obstarávateľov, trestnoprávny postih sa uplatňuje len v obmedzenom počte prípadov. Tento stav možno vnímať ako prejav rozdielnej miery praktickej využiteľnosti jednotlivých právnych nástrojov pri ochrane verejných zdrojov.

Z pohľadu fungovania verejnej správy má uvedený nepomer aj širšie dôsledky. Efektivita právneho systému nie je podmienená iba existenciou právnych noriem, ale aj ich schopnosťou byť reálne uplatňované v rozhodovacej praxi orgánov verejnej moci. Právna úprava, ktorá nie je v dostatočnej miere vynútiteľná, stráca svoju regulačnú a preventívnu funkciu (Hart 2012; Ross 2019). Obmedzené využívanie trestnoprávnych nástrojov môže zároveň znižovať odstrašujúci účinok právnej úpravy a vytvárať prostredie, v ktorom je riziko závažného postihu vnímané ako relatívne nízke.

Z pohľadu riadenia verejných zdrojov je tento stav významný aj z hľadiska dôvery verejnosti

v transparentnosť a zákonnosť procesov verejného obstarávania. Ak je postih závažného protiprávneho konania prevažne realizovaný prostredníctvom sankcií finančného charakteru, môže vzniknúť dojem, že právny systém nedisponuje dostatočne účinnými nástrojmi na ochranu verejných financií. Takýto stav môže negatívne ovplyvniť legitimitu rozhodovacích procesov verejnej správy a znižovať ochotu hospodárskych subjektov zúčastňovať sa verejných súťaží. V konečnom dôsledku môže takýto stav viesť k znižovaniu efektívnosti využívania verejných financií, obmedzeniu reálnej hospodárskej súťaže a k oslabeniu schopnosti verejnej správy zabezpečiť hospodárne a transparentné nakladanie s verejnými zdrojmi.

Zároveň je potrebné zohľadniť zásadu subsidiarity trestnej represie, podľa ktorej má byť trestné právo využívané ako prostriedok *ultima ratio*. Aj napriek tomu však nemožno opomenúť, že samotná existencia trestnoprávnej zodpovednosti plní významnú preventívnu funkciu. Ak je pravdepodobnosť jej uplatnenia nízka, oslabuje sa jej odstrašujúci účinok, čo môže nepriamo podporovať vznik prostredia tolerantného voči rizikovému správaniu v oblasti verejného obstarávania.

1.2 Hmotnoprávne limity postihu nekalých praktík vo verejnom obstarávaní a ich význam pre ochranu verejných zdrojov

Osobitnú pozornosť si v rámci hodnotenia efektivity postihu nezákonných praktík vyžaduje problematika účelového využívania výnimiek z pôsobnosti zákona o verejnom obstarávaní. Ustanovenia § 1 ods. 2 až 14 tohto zákona vymedzujú prípady, na ktoré sa tento zákon nevzťahuje, pričom zákonodarca súčasne výslovne vymedzil, že tieto výnimky nesmú byť použité s cieľom vyhnúť sa aplikácii zákonom stanovených postupov.

V aplikačnej praxi však dochádza k situáciám, keď je výnimka využitá spôsobom, ktorý síce formálne odkazuje na zákonnú úpravu, avšak svojou povahou smeruje k obchádzaniu pravidiel hospodárskej súťaže a transparentného zadávania zákaziek. Takéto konanie je spravidla kvalifikované ako správny delikt, za ktorý je možné uložiť pokutu vo výške od 0,1 % do 5 % zmluvnej ceny
(Zákon o verejnom obstarávaní 2026). Správny postih tak predstavuje základný mechanizmus reakcie verejnej správy na neoprávnené využívanie výnimiek.

Z hľadiska ochrany verejných zdrojov však vzniká otázka primeranosti takéhoto režimu postihu. Neoprávnené vyňatie zákazky z režimu verejného obstarávania môže mať významné dôsledky pre hospodárnosť vynakladania verejných financií, keďže dochádza k eliminácii súťažného prostredia a k obmedzeniu transparentnosti rozhodovacieho procesu. Napriek tomu takéto konanie spravidla nepodlieha priamemu trestnoprávnemu postihu, keďže skutková podstata trestného činu machinácií pri verejnom obstarávaní je viazaná na konanie, ktoré je v rozpore so všeobecne záväzným

právnym predpisom upravujúcim postup verejného obstarávania, pričom sa nevzťahuje na konanie realizované pod záštitou využitia zákonnej výnimky z režimu verejného obstarávania.

Rozhodovacia prax Úradu pre verejné obstarávanie potvrdzuje, že neoprávnené využitie výnimiek môže viesť k uloženiu sankcie za správny delikt. V analyzovanom prípade bola konštatovaná neoprávnená aplikácia tzv. telekomunikačnej výnimky pri uzatvorení dodatku k existujúcej zmluve, pričom kontrolovanému subjektu bola uložená pokuta vo výške predstavujúcej päť percent z hodnoty plnenia (Rada Úradu pre verejné obstarávanie, 2022). Uvedené rozhodnutie ilustruje praktický spôsob, akým verejná správa reaguje na konania smerujúce k obchádzaniu zákonných postupov.

Z pohľadu intenzity zásahu však správna sankcia predstavuje miernejší prostriedok postihu v porovnaní s potenciálnymi následkami trestnoprávnej zodpovednosti, ktorá by v prípade naplnenia znakov trestného činu mohla viesť až k uloženiu trestu odňatia slobody. Takýto stav môže vytvárať prostredie, v ktorom je neoprávnené využívanie výnimiek vnímané ako menej rizikové konanie, napriek tomu, že jeho dôsledky môžu mať významný dopad na verejné financie.

Efektivita právnej úpravy je pritom podmienená jej reálnou vynútiteľnosťou a schopnosťou reagovať na spoločensky škodlivé konanie. Ak právny systém nedokáže adekvátne postihovať aj sofistikované formy obchádzania zákonných pravidiel, môže dochádzať k oslabeniu jeho regulačnej funkcie (Ehrlich 1975). V kontexte verejnej správy to znamená riziko znižovania dôvery verejnosti v transparentnosť a zákonnosť procesov nakladania s verejnými zdrojmi.

Z uvedeného vyplýva, že súčasná právna úprava vytvára priestor pre situácie, v ktorých konanie s potenciálne významným negatívnym dopadom na verejné financie nepodlieha priamemu trestnoprávnemu postihu, ale je riešené prevažne prostredníctvom správneho trestania. Tento stav poukazuje na potrebu systematického hodnotenia rozsahu a účinnosti existujúcich sankčných mechanizmov a ich schopnosti zabezpečiť primeranú ochranu verejných zdrojov.

1.3 Koordinácia kontrolných a represívnych mechanizmov ako predpoklad efektívnej ochrany verejných zdrojov

Efektívny systém postihu nezákonných praktík vo verejnom obstarávaní je podmienený nielen existenciou jednotlivých právnych nástrojov, ale aj mierou ich vzájomnej prepojenosti a koordinácie. Verejná správa disponuje viacerými kontrolnými a represívnymi mechanizmami, ktorých úlohou je zabezpečiť zákonnosť postupov pri nakladaní s verejnými financiami. Ich účinnosť však závisí od schopnosti jednotlivých inštitúcií spolupracovať, vymieňať si informácie a reagovať na zistené porušenia v primeranom čase.

Významným indikátorom efektivity riadenia verejného obstarávania je aj počet zrušených postupov. V roku 2024 bolo zrušených 893 postupov verejného obstarávania, pričom najčastejším

dôvodom boli zmeny okolností, za ktorých bolo verejné obstarávanie vyhlásené, čo predstavovalo 79,2 % prípadov (Úrad pre verejné obstarávanie 2024, s.6). V roku 2023 bolo zrušených 614 postupov, pričom rovnaký dôvod predstavoval 77,9 % prípadov (Úrad pre verejné obstarávanie 2023, s.6). Uvedené fakty poukazujú na pretrvávajúce aplikačné problémy pri plánovaní verejných zákaziek a zároveň potvrdzujú význam systematického dohľadu verejnej správy nad procesom verejného obstarávania.

Úrad pre verejné obstarávanie zohráva v tomto systéme kľúčovú úlohu ako orgán dohľadu nad dodržiavaním pravidiel ustanovených zákonom o verejnom obstarávaní. V rámci svojej rozhodovacej činnosti disponuje významným množstvom informácií o postupoch verejných obstarávateľov, ktoré môžu indikovať existenciu závažných porušení zákona alebo konaní smerujúcich k obchádzaniu súťažných pravidiel. Tieto poznatky preto môžu v niektorých prípadoch presahovať rámec posudzovania správneho deliktu a predstavovať relevantný podklad pre úvahy o existencii konania, ktoré by mohlo byť predmetom trestnoprávneho posúdenia.

Z pohľadu efektívnosti verejnej správy je preto nevyhnutné, aby existovali funkčné mechanizmy systematického postúpenia relevantných podnetov OČTK. Včasná výmena informácií a koordinovaný postup jednotlivých inštitúcií môže prispieť k zvýšeniu miery objasnenosti závažných prípadov a k posilneniu preventívneho účinku právnej úpravy. Nedostatočná komunikácia medzi kontrolnými a represívnymi orgánmi môže naopak viesť k situáciám, v ktorých zostanú závažné porušenia riešené výlučne v rovine správneho postihu, hoci by svojou povahou odôvodňovali aplikáciu trestnoprávneho rámca.

Význam koordinácie sa prejavuje aj v oblasti analytickej činnosti verejnej správy. Systematické vyhodnocovanie rozhodovacej praxe, identifikácia opakujúcich sa rizikových postupov a zdieľanie poznatkov medzi jednotlivými orgánmi môžu prispieť k včasnému odhaleniu konaní, ktoré smerujú k zneužitiu verejných zdrojov. Využívanie analytických nástrojov a dátových zdrojov umožňuje verejnej správe reagovať preventívne a zamerať kontrolné aktivity na oblasti s najvyšším rizikom porušovania zákona.

Z hľadiska zachovania princípu dobrej správy vecí verejných má koordinovaný postup orgánov verejnej moci zásadný význam aj pre posilnenie dôvery verejnosti v systém verejného obstarávania. Transparentný, predvídateľný a dôsledne uplatňovaný mechanizmus kontroly, v ktorom sú závažné porušenia riešené primeranými právnymi nástrojmi, prispieva k legitimite rozhodovacích procesov a zároveň zvyšuje motiváciu hospodárskych subjektov zúčastňovať sa verejných súťaží za rovnakých a nediskriminačných podmienok. Naopak, nedostatočná vynútiteľnosť právnych predpisov môže viesť k oslabeniu konkurenčného prostredia, k poklesu dôvery hospodárskych subjektov a v konečnom dôsledku aj k menej efektívnemu a hospodárnemu využívaniu verejných zdrojov.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že efektívna ochrana verejných financií si vyžaduje systematické prepojenie administratívnoprávnych a trestnoprávnych mechanizmov. Takýto prístup umožňuje reagovať na protiprávne konania primerane ich závažnosti a zároveň posilňuje preventívnu funkciu právneho systému. Verejná správa, ktorá disponuje funkčnými nástrojmi dohľadu, analýzy a koordinácie, je schopná účinnejšie identifikovať rizikové postupy a zabezpečiť, aby závažné protiprávne konanie neostalo bez adekvátnej reakcie a následného postihu.

Záver

Predložená analýza poukazuje na skutočnosť, že právny rámec postihu nezákonných praktík vo verejnom obstarávaní je koncipovaný ako viacúrovňový systém, ktorého jadrom je administratívnoprávny dohľad doplnený trestnoprávnou zodpovednosťou pre najzávažnejšie prípady. Význam účinného fungovania tohto systému je umocnený samotným rozsahom verejných výdavkov realizovaných prostredníctvom verejného obstarávania. V roku 2024 bola celková hodnota ukončených zákaziek 7 431,367 mil. eur (Úrad pre verejné obstarávanie 2024, s. 8), čo potvrdzuje, že ide o oblasť s priamym dopadom na hospodárne využívanie verejných financií a na stabilitu verejného rozpočtu.

Zistenia zároveň naznačujú, že v aplikačnej praxi je ochrana zákonnosti postupov zabezpečovaná predovšetkým prostredníctvom správneho trestania, ktoré umožňuje relatívne rýchlu a operatívnu reakciu na porušenia právnej úpravy. Tento režim však nemusí vždy postačovať v situáciách, keď konanie vykazuje vyššiu mieru spoločenskej škodlivosti alebo smeruje k systematickému obchádzaniu pravidiel hospodárskej súťaže. Obmedzená frekvencia uplatňovania trestnoprávnych nástrojov môže zároveň znižovať preventívny účinok právnej úpravy a oslabovať vynútiteľnosť právnych predpisov.

Osobitnú pozornosť si vyžaduje problematika neoprávneného využívania zákonných výnimiek, ktoré môžu mať významný negatívny dopad na hospodárnosť vynakladania verejných prostriedkov, pričom ich postih je v praxi realizovaný prevažne v rovine správneho sankcionovania. Tento stav poukazuje na existenciu hmotnoprávnych limitov súčasnej právnej úpravy a na potrebu systematicky vyhodnocovať, či existujúce sankčné mechanizmy primerane reflektujú závažnosť jednotlivých foriem protiprávneho konania.

Analýza zároveň potvrdzuje, že efektívna ochrana verejných zdrojov je podmienená nielen existenciou právnych nástrojov, ale aj ich praktickou prepojenosťou. Funkčná výmena informácií medzi kontrolnými orgánmi a orgánmi činnými v trestnom konaní, ako aj systematické analýza rizikových oblastí, predstavujú kľúčové predpoklady pre včasné odhalenie závažných porušení pravidiel stanovených zákonom o verejnom obstarávaní.

Z pohľadu ďalšieho smerovania aplikačnej praxe možno konštatovať, že posilnenie reálnej

vynútiteľnosti existujúcich pravidiel, dôslednejšie využívanie dostupných sankčných nástrojov a prehlbovanie inštitucionálnej spolupráce môžu prispieť k zvýšeniu účinnosti ochrany verejných financií. Len systém, ktorý dokáže primerane reagovať na rôzne formy nezákonného konania a zároveň vytvára predvídateľné a transparentné prostredie pre hospodárske subjekty, je schopný zabezpečiť, aby verejné obstarávanie plnilo svoju funkciu nástroja efektívneho a hospodárneho nakladania s verejnými zdrojmi.

Zoznam bibliografických odkazov

EHRLICH, E. 1975. *Fundamental Principles of the Sociology of Law*. Massachusetts: Harvard University Press. ISBN 978-0405065026.

HART, H. L. A. 2012. *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780199644704.

MINISTERSTVO VNÚTRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2026. *Štatistika kriminality v Slovenskej republike* [online]. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky [cit. 30. januára 2026]. Dostupné z: https://www.minv.sk/?statistika-kriminality-v-slovenskej-republike-xml.

ROSS, A. 2019. *On Law and Justice*. Oxford University Press. ISBN 9780198716105.

ŠANTA, J. – SZABOVÁ, E. 2023. Verejné obstarávanie a machinácie s ním spojené. In: *Právny obzor. Teoretický časopis pre otázky štátu a práva*. Bratislava: Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, roč. 106, č. 1, s. 12–32. ISSN 0032-6984.

ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE. 2026. *Prehľad rozhodnutí o uložení pokuty pre verejného obstarávateľa a obstarávateľa*. [online]. Bratislava: Úrad pre verejné obstarávanie [cit. 30. januára 2026]. Dostupné z: https://www.uvo.gov.sk/dohlad/spravne-delikty/prehlad-rozhodnuti-o-ulozeni-pokuty-pre-verejneho-obstaravatela-a-obstaravatela?sort=rok&sort-dir=DESC&page=1

ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE. 2024. *Štatistické vyhodnotenie procesu verejného obstarávania v Slovenskej republike za rok 2024*. [online]. Bratislava: Úrad pre verejné obstarávanie [cit. 8. februára 2026]. Dostupné z: https://www.uvo.gov.sk/otvorena-komunikacia/spravy-o-cinnosti-uradu/statistika-procesu-verejneho-obstaravania/rok-2024.

ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE. 2023. *Štatistické vyhodnotenie procesu verejného obstarávania v Slovenskej republike za rok 2023*. [online]. Bratislava: Úrad pre verejné obstarávanie [cit. 7. februára 2026]. Dostupné z: https://www.uvo.gov.sk/otvorena-komunikacia/spravy-o-cinnosti-uradu/statistika-procesu-verejneho-obstaravania/rok-2023.

WAGNEROVÁ, I. 2006. *Latence kriminality*. Praha: C. H. Beck. ISBN: 80-717-9813-4.

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

ZÁKON č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Kontaktná adresa

JUDr. Simona Tóth, LL.M.

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra trestného práva, kriminológie a kriminalistiky, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. 6, Bratislava 810 00

Slovenská republika

oudova.simona@gmail.com

LEGISLATÍVNE VÁKUUM VS. APLIKAČNÁ PRAX: VÝZVY PRÁVNEJ REGULÁCIE PARKOVANIA V PODMIENKACH SLOVENSKÝCH SAMOSPRÁV

LEGISLATIVE VACUUM VS. APPLICATION PRACTICE: CHALLENGES OF LEGAL REGULATION OF PARKING IN THE CONDITIONS OF SLOVAK LOCAL GOVERNMENTS

Laura PAZIČOVÁ a Stanislava SOPKOVÁ

Abstract

This paper deals with legal and practical issues of parking regulation in cities through generally binding regulations in the context of local and multi-level local government. Using the example of the Slovak capital Bratislava, the article focuses on the issue of the division of regulatory power between the capital and its city districts, and on the consequences of legal ambiguities for the legitimacy of imposing administrative sanctions. The aim of this paper is to identify contradictions between the principle of legality in public administration and the principle of legal certainty for citizens, with particular attention paid to the extent to which the presumption of legality of generally binding regulations legitimizes the imposition of sanctions based on legal acts whose legality is subjected to prosecutorial oversight. The conclusion of this paper presents possible legislative solutions aimed at eliminating the identified legal gap and strengthening the legal certainty of the addressees of administrative sanctions.

Key words: *parking, administrative punishment, sanctions, local government*

Úvod

Parkovanie motorových vozidiel v mestách a jeho právna regulácia predstavujú jednu z najobvyklejších oblastí, v ktorej občania vstupujú do priameho kontaktu s miestnou samosprávou. Napriek tomu, že parkovanie sa môže zdanlivo javiť najmä ako technická či organizačná otázka, jej právny význam je zreteľný predovšetkým v prípadoch, keď porušovanie pravidiel dočasného parkovania vedie k vyvodzovaniu administratívnoprávnej zodpovednosti. Práve prítomnosť hrozby uloženia správnej sankcie kladie zvýšené nároky na právny základ regulácie parkovania, a to najmä z hľadiska zachovávania princípu legality a právnej istoty občanov pri výkone verejnej správy.

Regulácia parkovania v Slovenskej republike nachádza svoj právny základ v ustanovení § 6a zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „cestný zákon“), pričom v súlade so znením predmetného ustanovenia sú oprávnené jeho realizáciu vykonávať obce v rámci svojej samosprávnej právomoci formou všeobecne záväzných nariadení. Zákon pritom stanovuje všeobecné podmienky pre ich formuláciu a rozsah povinností, ktoré môžu byť občanom vo všeobecne záväznom nariadení ukladané.

V podmienkach viacúrovňovej samosprávy nadobúda problematika efektívnej regulácie parkovacej politiky osobitný význam, keďže rozdelenie normotvornej právomoci medzi mesto a jeho jednotlivé mestské časti môže viesť k aplikačným nejasnostiam, a to najmä pokiaľ ide o právny základ jednotlivých všeobecne záväzných nariadení, kompetencie vydávajúceho orgánu a ich následné uplatňovanie pri ukladaní sankcií.

Cieľom predkladaného príspevku je preto identifikovať rozpory medzi princípom legality vo verejnej správe a princípom právnej istoty adresátov správnych sankcií, pričom osobitná pozornosť je venovaná úprave parkovacej politiky v podmienkach Bratislavy a jej mestských častí, a navrhnúť legislatívne opatrenia, ktoré by mohli posilniť právnu istotu občanov a zefektívniť výkon dobrej verejnej správy.

1 Zameranie a rozsah plošných previerok Generálnej prokuratúry SR v roku 2025

Súčasná problematika parkovacej politiky presahuje elementárny nedostatok parkovacích kapacít a predstavuje omnoho hlbší, celospoločenský problém. Exponenciálny nárast počtu motorových vozidiel viedol vo viacerých samosprávach k dopravnému kolapsu, na ktorý orgány územnej samosprávy nezriedka reagovali regulačnými opatreniami balancujúcimi na hrane, či dokonca za hranicou platnej legislatívy. Situácia eskalovala do stavu, kedy štátna správa i samotné obce a mestá čelia závažným organizačným problémom spojeným s nespokojnosťou občanov. Táto neutešená situácia a stúpajúci počet sťažností iniciovali adekvátnu reakciu orgánov ochrany práva, pričom Generálna prokuratúra Slovenskej republiky si pre rok 2025 zvolila ako ústredný segment svojej kontrolnej činnosti práve oblasť parkovania (Zhodnotenie Generálnej prokuratúry SR z roku 2025*)*. Prokuratúra uskutočnila komplexnú a hĺbkovú previerku zameranú na zhodnotenie stavu zákonnosti regulácie parkovania motorových vozidiel a s tým súvisiacej rozhodovacej činnosti na území miest a obcí. Kľúčovým problémom bolo zistenie, že samosprávy si prijatím vlastných pravidiel neraz prisvojovali kompetencie, ktoré boli v rozpore s právnymi predpismi vyššej právnej sily, čo umocňoval aj fakt, že kľúčový zákon o cestnej premávke v kontexte parkovania neprešiel od roku 2011 zásadnými zmenami. Dozor nad dodržiavaním zákonnosti vykonáva prokuratúra v zmysle zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“). Podľa ustanovenia § 21 tohto zákona prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním

zákonov orgánmi verejnej správy, v rámci ktorého prešetruje aj doručené sťažnosti. Pokiaľ zistí nezákonnosť všeobecne záväzného nariadenia, je podľa ustanovenia § 27 tohto zákona oprávnený podať voči nemu protest. Ako v tejto súvislosti uvádza odborná literatúra, ak orgán územnej samosprávy protestu nevyhovie, prokurátor je jediným subjektom oprávneným podať voči nezákonnému predpisu žalobu na správny súd (Vrabko 2018, s. 179).

2 Normotvorné limity samospráv pri regulácii parkovania v Slovenskej republike

Ako sme uviedli v úvode príspevku, právna regulácia parkovania má svoj legislatívny základ v ustanovení § 6a ods. 1 cestného zákona, ktoré umožňuje obciam regulovať dočasné parkovanie a stanovištia vozidiel taxislužby na miestnych cestách formou všeobecne záväzného nariadenia, pričom svojim obsahom musí obligatórne upravovať spôsob zabezpečenia prevádzky parkovacích miest, výšku úhrady za dočasné parkovanie a spôsob jej platenia, ako aj spôsob preukázania jej zaplatenia.

Možno konštatovať, že legislatívna úprava je v danej oblasti strohá a neposkytuje dostatočné vymedzenie rozsahu normotvornej právomoci obcí. Uvedená legislatívna vágnosť sa v aplikačnej praxi prejavuje prijímaním všeobecne záväzných nariadení, ktoré modifikujú zákonné ustanovenia spôsobom presahujúcim rámec zákona, a to najmä ukladaním povinností občanom nad jeho medze alebo poskytovaním zvýhodneného parkovacieho režimu pre vybrané kategórie adresátov podzákonných právnych noriem, ktoré nie sú založené na výslovnom zákonnom splnomocnení ani na všeobecne použiteľných a objektívnych kritériách vyplývajúcich zo zákona. Osobitne problematickým aspektom je uplatňovanie všeobecne záväzných nariadení v rámci správneho trestania, keďže prekračovanie normotvorných právomocí sa následne premieta aj do ukladania správnych sankcií za porušovanie povinností, ktorých právny základ nie je možné jednoznačne odvodiť priamo zo zákona. Uvedené závery potvrdzujú aj zistenia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, ktorá v rámci výkonu prokurátorského dozoru poukázala na nezákonnosť viacerých všeobecne záväzných nariadení obcí v oblasti regulácie parkovania (Generálna prokuratúra Slovenskej republiky 2025, s. 101). Takýto postup je problematický nielen z hľadiska prekročenia normotvorných právomocí obcí, ale aj z pohľadu zachovávania princípu legality správneho trestania vyplývajúceho z článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Z hľadiska normotvorných limitov samospráv je potrebné rozlišovať medzi vecnými kritériami regulácie parkovania, ktoré sa viažu na miesto, čas alebo režim parkovania, a na ktorých úpravu je obec výslovne zmocnená zákonom, a medzi osobitnými kritériami, ktoré sú založené na vlastnostiach alebo statuse adresátov právnej normy, a ktoré nie je možné priamo odvodiť z ustanovenia § 6a ods. 1 cestného zákona bez výslovného zákonného zmocnenia. V tomto kontexte Ústavný súd Slovenskej republiky vymedzuje mantinely normotvornej činnosti obce pri ukladaní

právnych povinností vo všeobecne záväzných nariadeniach v rámci výkonu samosprávnej činnosti, pričom zdôrazňuje, že tieto nesmú nad rámec zákona zasahovať do základných ľudských práv a slobôd fyzických a právnických osôb, a nové povinnosti možno ukladať iba zákonom a v jeho medziach, v súlade s článkom 13 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (Jesenko 2015, s. 38).

Osobitnú pozornosť si preto zasluhuje práve taká podzákonná regulácia, pri ktorej porušenie ustanovených povinností zakladá administratívnoprávnu zodpovednosť, keďže práve v týchto prípadoch sa naplno prejavuje potreba výslovného zákonného zmocnenia a rešpektovania princípu legality. Tento princíp je úzko spätý so zásadou *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege*, podľa ktorých *„nie je správneho deliktu a správneho postihu bez toho, aby to zákon výslovne ustanovil“* (Hamuľáková 2019, s. 56). Ak by teda bolo všeobecne záväzné nariadenie obce prijaté *ultra vires,* jeho porušenie nemožno právne sankcionovať bez porušenia princípu legality, čím vzniká prirodzené napätie medzi účinnou podzákonnou úpravou a právnou istotou jej adresátov. Uvedené napätie sa neprejavuje iba na úrovni abstraktnej ústavnoprávnej kontroly, ale najmä v každodennej rozhodovacej praxi príslušných správnych orgánov. Práve v priestupkovom konaní sa všeobecne záväzné nariadenie stáva bezprostredným normatívnym základom pre vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti. Otázka, či bolo prijaté v medziach svojho zákonného zmocnenia, tak nadobúda priamy význam pre posúdenie zákonnosti samotného rozhodnutia o uložení sankcie.

Uvedené teoretické východiská nadobúdajú osobitú relevanciu v podmienkach hlavného mesta Slovenskej republiky, kde sa otázka normotvornej právomoci nevyčerpáva iba obsahovými limitmi všeobecne záväzných nariadení, ale dotýka sa aj samotného subjektu oprávneného uvedenú podzákonnú právnu úpravu prijať.

Právna úprava vychádza z koncepcie, podľa ktorej je nositeľom normotvornej právomoci pre reguláciu dočasného parkovania obec ako subjekt územnej samosprávy. V podmienkach Bratislavy však aplikačná prax dlhodobo poukazuje na situáciu, v ktorej parkovaciu politiku súbežne upravovali popri všeobecne záväznému nariadeniu mesta Bratislava aj jednotlivé mestské časti. Tento faktický stav otvára zásadnú otázku, a to či išlo o výkon právomoci zverenej mestským častiam zákonom alebo o normotvornú činnosť bez dostatočného zákonného základu. Ak by totiž normotvorná právomoc nebola vykonávaná subjektom alebo spôsobom, aký vyžaduje zákon, nejde už len o problém obsahového prekročenia zákonného splnomocnenia, ale o prípadný kompetenčný deficit, ktorý môže mať priamy dopad na zákonnosť sankčných rozhodnutí vydaných na základe takto prijatých všeobecne záväzných nariadení či iných správnych aktov. Tieto teoretické a ústavnoprávne otázky nadobúdajú konkrétny význam pri analýze parkovacej politiky v Bratislave, kde sa problémy kompetencie a regulácie stretávajú v každodennej praxi.

2.1 Deficit právnej formy, všeobecne záväzné nariadenia verzus interné správne akty

Základným inštrumentom normatívnej regulácie na úrovni územnej samosprávy je všeobecne záväzné nariadenie, ktoré judikatúra Najvyššieho súdu SR definuje ako normatívny správny akt prijímaný orgánom obce alebo vyššieho územného celku, ktorým sú riešené zásadné otázky týkajúce sa obce alebo osobitne jej obyvateľov, a to tak na úseku prenesenej štátnej správy ako i územnej samosprávy (Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1 Svzn 7/2009 zo dňa 30.11.2009, ZbNU 46/2011).

Z poznatkov aplikačnej praxe však vyplýva, že pri tvorbe a schvaľovaní týchto nariadení existujú signifikantné formálne aj procesné nedostatky. V mnohých prípadoch bola zaznamenaná snaha nahrádzať zákonnú formu všeobecne záväzného nariadenia inými, internými aktmi, akými sú napríklad *„Zásady parkovania v zónach regulovaného parkovania v mestskej časti Bratislava-Petržalka“* či *„Prevádzkový poriadok dočasného parkovania motorových vozidiel v hlavnom meste SR Bratislave“* (Generálna prokuratúra Slovenskej republiky 2025, s. 12-13*).*

Ďalšiu závažnú kategóriu pochybení predstavuje nerešpektovanie formálneho legislatívneho procesu predpokladaného v ustanovení § 6 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“). Tento proces je komplexný a vyžaduje presné dodržiavanie fáz od zverejnenia návrhu najmenej 15 dní pred rokovaním zastupiteľstva, cez minimálne 10-dňové pripomienkové konanie pre verejnosť, až po včasné predloženie vyhodnotených pripomienok poslancom a riadne vyhlásenie schváleného aktu previerky jednotlivých prokuratúr však identifikovali viaceré opakujúce sa procesné vady. Napríklad Okresná prokuratúra Lučenec konštatovala v obciach absenciu preukázateľného stanovenia lehôt na uplatnenie pripomienok verejnosti (Generálna prokuratúra Slovenskej republiky 2025, s. 23). Okresná prokuratúra Martin zas identifikovala v meste Turčianske Teplice nezákonný postup spočívajúci v nepredložení vyhodnotenia pripomienok poslancom v zákonom vyžadovanej lehote pred rokovaním (Generálna prokuratúra Slovenskej republiky 2025, s. 24). Krajská prokuratúra v Banskej Bystrici zároveň poukázala na nekonzistentnosť dátumov a chybné nadobúdanie účinnosti nariadení v prípade mesta Kremnica (Generálna prokuratúra Slovenskej republiky 2025, s. 24).

Tendenčné nahrádzanie všeobecne záväzných nariadení inými, právne irelevantnými aktmi nachádza širokú odozvu aj v odbornej literatúre. Autor upozorňuje, že prax, kedy samospráva obchádza štandardný proces prijímania nariadení a ukladá obyvateľom povinnosti bez opory v zákone, predstavuje zjavnú nezákonnosť prameniacu z nežiaducej *„obecnej tvorivosti“* (Pekár 2018, s. 87). Esenciálnym nástrojom na korigovanie týchto excesov, kedy samosprávy neoprávnene obmedzujú sféru súkromia občanov, je práve inštitút prokurátorského dozoru a oprávnenie prokurátora podať proti takémuto aktu protest alebo správnu žalobu (Pekár 2018, s. 87 a 88). Aplikácia tohto právneho problému priamo na oblasť parkovacej politiky prináša zásadný aplikačný

paradox. Výkon kontroly dodržiavania pravidiel regulovaného parkovania spravidla zabezpečuje príslušná obecná či mestská polícia, ktorá pri svojej činnosti musí postupovať striktne podľa platne schváleného všeobecne záväzného nariadenia (Král 2019, s. 97). Pokiaľ je však samotný legislatívny základ pre výkon tejto kontroly a následné sankcionovanie nezákonný, stráca legitimitu celý nadväzujúci systém vymáhania parkovacej politiky. Súčasná situácia, charakteristická relatívne nízkou právnou kvalitou prijímaných všeobecne záväzných nariadení, si preto v budúcnosti vyžaduje predovšetkým zvýšenie odborného vzdelávania volených zástupcov a striktnejšie uplatňovanie pravidiel inkompatibility osôb participujúcich na tvorbe týchto normatívnych aktov (Vrabko 2018, s. 9).

2.2 Porušovanie zásady rovnosti, diskriminácia a normotvorné excesy samospráv

Aplikačná prax pri tvorbe parkovacej politiky odhalila vysokú mieru *„ľudovej tvorivosti“* samospráv, ktorá často vyústila do prijímania všeobecne záväzných nariadení nesúladných s ústavným princípom rovnosti. Kontroly preukázali, že mnohé všeobecne záväzné nariadenia otvorene zvýhodňovali určité skupiny obyvateľov bez relevantného právneho dôvodu. Exemplárnym príkladom normotvorného excesu je situácia, kedy si zamestnanci mestských úradov alebo poslanci, ktorí sa priamo podieľali na tvorbe predpisu, do textu nariadenia inkorporovali výnimky zaručujúce im bezplatné parkovanie alebo iné neoprávnené benefity. Takéto konanie predstavuje učebnicový príklad nerovnakého zaobchádzania a zneužitia postavenia pri tvorbe práva (Generálna prokuratúra Slovenskej republiky 2025, s. 16).

Závažným problémom sa ukázalo aj podmieňovanie vydania rezidenčnej parkovacej karty splnením nesúvisiacich finančných záväzkov voči mestu. Niektoré samosprávy, napríklad mesto Nitra, viazali nárok na parkovaciu kartu na neexistenciu nedoplatkov na miestnych daniach či poplatkoch za komunálny odpad. Takýto postup je z hľadiska správneho práva neakceptovateľný. Mesto má na vymáhanie pohľadávok zákonom stanovené postupy (napr. daňové exekučné konanie) a nesmie svojvoľne vytvárať nátlakové mechanizmy podmieňovaním prístupu k verejnému parkovaniu (Generálna prokuratúra Slovenskej republiky 2025, s. 16).

Rovnako však v tejto súvislosti Lívia Trellová zdôrazňuje, že ukladanie *„nových“* povinností v nariadení bez opory v zákone je v príkrom rozpore s princípom právneho štátu a ústavnými limitmi vyplývajúcimi z čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ods. 1 Ústavy SR (Trellová 2018, s. 27). V rámci daného je potrebné poukázať na fenomén, kedy k nezákonnosti dochádza vtedy, ak miestny zastupiteľský zbor prijme lokálny *„zákon“,* ktorý nie je v súlade s právom, pričom príčinou môže byť buď úmyselné konanie, alebo neznalosť poslancov (Vrabko 2018, s. 8).

Kontrolóri identifikovali stále platné, no archaické všeobecne záväzné nariadenie (napr. z roku 2007), o ktorých existencii nevedeli ani samotní starostovia. Tieto predpisy obsahovali často

absurdné príkazy, napríklad zákaz státia vozidla počas *„zlých poveternostných podmienok“*. V praxi to znamenalo právnu neistotu, kedy občan parkujúci ráno legálne mohol byť poobede sankcionovaný len preto, že začalo snežiť. Ďalším excesom bolo prenášanie zodpovednosti samosprávy na občanov, od ktorých sa vyžadovalo, aby sami dozorovali a hlásili dlhodobo odstavené vozidlá (vraky) (Generálna prokuratúra Slovenskej republiky 2025, s. 53).

2.3 Ústavnoprávne a finančné konzekvencie regulácie: Právo na hotovosť a refundácia pokút

Digitalizácia parkovacích systémov priniesla nový rozmer diskriminácie, najmä vo vzťahu k zraniteľným skupinám obyvateľstva, ako sú seniori. Nastavenie systému, ktorý umožňuje úhradu parkovného výlučne prostredníctvom mobilnej aplikácie, automaticky vylučuje osoby, ktoré nevlastnia smartfón alebo nedisponujú digitálnymi zručnosťami. Prístup k verejným službám a ich úhrade musí byť rovnaký pre všetkých a samospráva nesmie technologickým nastavením bezdôvodne znevýhodňovať určitú časť populácie (Generálna prokuratúra Slovenskej republiky 2025, s. 11).

Z ústavnoprávneho hľadiska je kľúčová otázka práva na platbu v hotovosti. Ústava SR garantuje právo občana platiť v hotovosti (ako zákonným platidlom), pričom toto právo nesmie byť limitované žiadnym podzákonným predpisom obce. Absencia parkovacích automatov na mince či bankovky a výlučná orientácia na bezhotovostný styk bola Generálnou prokuratúrou vyhodnotená ako zásah do práv občanov. V prípade pretrvávajúcich rozporov prokuratúra zvažovala iniciovanie konania pred Ústavným súdom SR, aby bola táto otázka definitívne vyriešená (Generálna prokuratúra Slovenskej republiky 2025, s. 35).

Osobitnú kategóriu problémov predstavuje finančný aspekt sankcionovania na základe nezákonných predpisov. Mnohé samosprávy udeľovali pokuty nie na základe všeobecne záväzného nariadenia, ale na základe interných aktov (napr. prevádzkových poriadkov), čo je v rozpore s princípom *nulla poena sine lege*. Prokuratúra konštatovala, že akty, ktoré neboli schválené v predpísanej forme, nemajú voči občanom právnu záväznosť. Pokuty vymáhané na základe takýchto aktov, alebo na základe všeobecne záväzných nariadení obchádzajúcich zákon, sú považované za nezákonné a zakladajú bezdôvodné obohatenie na strane mesta. V rámci nápravy prokuratúra podala stovky protestov prokurátora. Samosprávy majú možnosť nezákonný stav napraviť (zrušením alebo zmenou predpisu), v opačnom prípade je prokurátor oprávnený podať žalobu na správny súd (Vrabko 2018, s. 179).

3 Bratislavský model parkovacej politiky a kompetenčné dilemy

Ako sme uviedli v predchádzajúcej časti, kombinácia otázok kompetencie a obsahového rámca regulácie sa najvýraznejšie prejavuje v Bratislave, kde nielen magistrát hlavného mesta, ale aj jednotlivé mestské časti kumulatívne prijímali všeobecne záväzné nariadenia upravujúce rozličné

druhy parkovacích režimov na miestnych cestách. V aplikačnej rovine to vyvoláva dvojaký problém: v prvom rade obsahový – či dané všeobecne záväzné nariadenia zodpovedajú zákonnému zmocneniu a neprekračujú rámec ustanovenia § 6a cestného zákona, a v druhom rade to otvára otázku kompetenčnú – ktorý orgán je oprávnený tieto režimy zavádzať. Takáto situácia spôsobuje, že vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti môže byť z právneho hľadiska sporné, čím sa naplno prejavuje napätie medzi účinnou podzákonnou úpravou a právnou istotou občanov.

3.1 Normotvorná právomoc hlavného mesta Bratislavy a jej mestských častí ako nástroj obchádzania zákonného zmocnenia

Rozhodujúcim problémom v danej oblasti je predovšetkým skutočnosť, že právna úprava explicitne a jednoznačne nevymedzuje rozdelenie normotvornej právomoci medzi hlavné mesto a jeho mestské časti pri regulácii dočasného parkovania, čím vzniká rozsiahly interpretačný priestor spôsobujúci právnu neistotu. Rozdelenie normatívnej právomoci v kontexte prijímania všeobecne záväzných nariadení na úrovni hlavného mesta Slovenskej republiky a jednotlivých mestských častí je značne špecifická a vyžaduje si preto osobitné ukotvenie ich jednotlivých pôsobností. Z hľadiska zavádzania parkovacej politiky v meste Bratislave, ktoré sa vyznačuje nielen vysokou koncentráciou obyvateľstva, ale aj veľkým počtom dochádzajúcich osôb, spôsobujú uvedené skutočnosti výrazný nátlak na parkovacie kapacity.

Podľa ustanovenia § 7b ods. 1 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hlavnom meste“) sa pôsobnosti rozdeľujú medzi Bratislavu a mestské časti na základe Štatútu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v znení dodatkov 1 až 14 (ďalej len „Štatút“). Nielen cestný zákon, ale ani zákon o hlavnom meste a Štatút výslovne nevymedzujú rozdelenie pôsobnosti pri úprave dočasného parkovania medzi mestské časti a hlavné mesto. Hoci právna úprava nie je v tejto oblasti úplne jednoznačná, v súčasnosti už je dočasné parkovanie v meste Bratislava normatívne upravené prostredníctvom Všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 3/2025 z 19. júna 2025 o dočasnom parkovaní motorových vozidiel (ďalej len „všeobecne záväzné nariadenie mesta Bratislava č. 3/2025“), ktoré bolo prijaté na základe ustanovenia § 6a cestného zákona spoločne s ustanovením § 11 ods. 5 písm. c) zákona o hlavnom meste.

Napriek tomu, že regulácia parkovania sa v súčasnosti realizuje na základe predmetného všeobecne záväzného nariadenia, zavádzanie parkovacej politiky magistrátom nedokáže dostatočne rýchlo a efektívne reagovať na urgentnú potrebu regulácie parkovania vo všetkých mestských častiach, kde magistrát dočasné parkovanie doposiaľ fakticky nezaviedol. Z tohto dôvodu pristúpili niektoré mestské časti k prijímaniu vlastných nástrojov právnej regulácie miestnej parkovacej politiky. Príkladom je možné poukázať na mestskú časť Bratislava-Petržalka, ktorá z dôvodu

nemožnosti prijať v predmetnej oblasti vlastné všeobecne záväzné nariadenie, a to najmä vzhľadom na existujúce všeobecne záväzné nariadenie mesta Bratislava č. 3/2025, pristúpila k regulácii dočasného parkovania prostredníctvom tzv. *„Zásad parkovania v zónach regulovaného parkovania v mestskej časti Bratislava-Petržalka“* (ďalej len „Zásady parkovania“).

Z pohľadu Generálnej prokuratúry SR majú Zásady parkovania povahu tzv. hybridného správneho aktu, keďže *„normatívnym spôsobom upravujú správanie sa účastníkov cestnej premávky na určitom území a sú spojené s hrozbou vyvodenia administratívnoprávnej zodpovednosti“* (Generálna prokuratúra Slovenskej republiky 2025, s. 13), avšak neboli prijaté zákonom vyžadovaným procesným postupom pre prijímanie všeobecne záväzných nariadení, ktoré vyžaduje aj ustanovenie § 6a cestného zákona. Z tohto dôvodu je akákoľvek iná forma činnosti verejnej správy, ku ktorej obec pri regulácii dočasného parkovania pristúpi, považovaná za rozpornú s predmetným zákonným ustanovením. V konečnom dôsledku tak aj každé rozhodnutie, ktorým bolo sankcionované porušovanie Zásad parkovania v Petržalke, možno považovať za nezákonné (Generálna prokuratúra Slovenskej republiky 2025, s. 12 a 13).

Problémom parkovacej politiky v Bratislave však nie je len samotná forma prijímania správnych aktov, na základe ktorých pristupuje mesto k sankcionovaniu, ale aj samotný obsahový exces pri ustanovovaní pravidiel dočasného parkovania, ktoré prekračujú právny rámec ustanovenia § 6a cestného zákona.

V tomto ohľade možno poukázať na vyššie uvedené všeobecne záväzné nariadenie mesta Bratislava č. 3/2025, ktoré v ustanovení § 3 ods. 9 uvádza podzákonnú definíciu blízkej osoby na účely tohto nariadenia, ktorú definuje ako vzťah rodič – dieťa alebo manžel – manželka. Generálna prokuratúra SR pritom poukazuje na skutočnosť, že obec nielen, že nie je oprávnená v rámci ustanovenia § 6a cestného zákona upravovať aj iné spoločenské vzťahy, než na ktoré ho toto ustanovenie oprávňuje, ale zároveň ide o podzákonnú právnu úpravu, ktorá je v rozpore s ustanovením § 116 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (Generálna prokuratúra SR, s. 56).

Excesy zo znenia ustanovenia § 6a cestného zákona pritom možno na príklade všeobecne záväzného nariadenia mesta Bratislava č. 3/2025 identifikovať aj pri stanovovaní ďalších podmienok nad rámec trvalého pobytu pre získanie statusu rezidenta alebo návštevníka, kde sa v zmysle § 12 ods. 1 písm. b) tohto nariadenia vyžaduje aj vlastníctvo k predmetnému bytu, prípadne príbuzenský vzťah k vlastníkovi tohto bytu, pričom, ako sme uviedli vyššie, sa za príbuzenský vzťah považuje len vzťah rodič – dieťa alebo manžel – manželka (Generálna prokuratúra SR, s. 32).

Záverom tejto časti tak možno konštatovať, že parkovacia politika v Bratislave odhaľuje širší systémový problém spočívajúci v napätí medzi praktickou potrebou flexibilnejšej regulácie a striktne viazanou zákonnou normotvornou právomocou samosprávy. Bez precíznejšieho legislatívneho

vymedzenia pôsobností a rozsahu zákonného splnomocnenia bude dochádzať k opakovaným prípadom nezákonnosti správnych aktov, čo môže v konečnom dôsledku viesť k oslabeniu legitimity samotnej regulácie.

Záver

Realizovaná plošná previerka Generálnej prokuratúry SR v roku 2025 odhalila alarmujúci stav v oblasti normotvorby územnej samosprávy. Výsledky kontroly nie sú len štatistickým ukazovateľom, ale predstavujú významný výkričník pre fungovanie právneho štátu na úrovni územnej samosprávy. Aplikačná prax jednoznačne preukázala, že proces regulácie statickej dopravy bol v mnohých mestách a obciach poznačený svojvôľou a nerešpektovaním hierarchie právnych noriem. Samosprávy v snahe riešiť akútny nedostatok parkovacích kapacít často pristupovali k schvaľovaniu pravidiel *ad hoc,* bez dôkladnej právnej analýzy a v priamom rozpore so zákonným rámcom.

Tento stav potvrdzuje tézy odbornej literatúry, ktorá dlhodobo upozorňuje na nedostatočnú právnu a odbornú pripravenosť volených zástupcov – starostov a poslancov obecných zastupiteľstiev. Napriek tomu, že disponujú mandátom na tvorbu miestneho práva, často nedisponujú potrebným vedomostným zázemím na tvorbu bezrozporných a zákonných všeobecne záväzných nariadení. Zistenia prokuratúry dokazujú, že nejde o ojedinelé individuálne zlyhania, ale o systémový problém, kde počet nezákonných predpisov vysoko prevyšuje tie konformné.

Osobitnú pozornosť si v tomto kontexte vyžaduje právna situácia v hlavnom meste Bratislave, kde sa obsahové limity ustanovenia § 6a cestného zákona prelínajú s nejednoznačným rozdelením normotvornej právomoci medzi hlavné mesto a jeho mestské časti. Súčasná právna úprava neobsahuje explicitné kompetenčné pravidlo, či je nositeľom normotvornej právomoci v oblasti dočasného parkovania výlučne hlavné mesto alebo aj jeho mestské časti. Tento deficit vytvára priestor pre paralelné normotvorné aktivity a spochybňovanie zákonnosti sankčných rozhodnutí. Z hľadiska odporúčaní *de lege ferenda* by preto bolo vhodné zvážiť precizovanie ustanovenia § 6a cestného zákona tak, aby explicitne vymedzil rozsah oprávnení obce, limity regulácie viazané na vecné kritériá a zároveň jasne upravil kompetenčný režim v podmienkach viacúrovňovej samosprávy. Predmetná legislatívna zmena by mohla významne prispieť k eliminácii aplikačných problémov a posilniť právnu istotu adresátov správnych sankcií.

Pri pretrvávaní normotvorných nejasností sa výrazne oslabuje aj význam prezumpcie zákonnosti všeobecne záväzných nariadení, keďže jeho adresáti sú sankcionovaní na základe právnych predpisov, ktorých súlad so zákonom je následne predmetom prokurátorského dozoru alebo súdneho preskúmania. Legitimita systému správneho trestania si preto vyžaduje nielen dôsledný výkon kontroly zákonnosti, ale predovšetkým jasné a jednoznačné vymedzenie rozsahu normotvornej

právomoci samosprávy.

Preto je nevyhnutné, aby sa diskusia o parkovacej politike neobmedzovala len na technické riešenia, ale aby sa zamerala aj na zvýšenie kvalifikácie a dôslednosti v legislatívnom procese samospráv. Bez systematického vzdelávania funkcionárov a prísnejšej vnútornej kontroly pri prijímaní všeobecne záväzných nariadení bude samospráva naďalej vystavená riziku prokurátorských zásahov, súdnych sporov a prehlbovaniu právnej neistoty občanov.

V kontexte týchto zistení je potrebné poukázať aj na aktuálny vývoj v hlavnom meste a prípadnú potrebu ďalších legislatívnych zmien, ktoré by mohli mať priamy dopad na budúcnosť parkovacej politiky.

Zoznam bibliografických odkazov

GENERÁLNA PROKURATÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Zhodnotenie stavu zákonnosti regulácie parkovania motorových vozidiel na území miest a obcí a súvisiacej rozhodovacej činnosti*. 2025. [online]. Dostupné online z: <https://www.genpro.gov.sk/fileadmin/Spravy_aktuality/2025/parkovanie_2025/Zhodnotenie_parkovanie.pdf>.

HAMUĽÁKOVÁ, Zuzana – HORVAT, Matej. *Základy správneho práva trestného.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, 308 s. ISBN 978-80-571-0142-0.

JESENKO, Michal. Tvorba práva na úrovni obcí v podmienkach Slovenskej republiky. In: *Grant Journal, 4(2), 2015,* s. 35-39. [online]. [cit. 2026-02-11]. Dostupné online z: <https://www.grantjournal.com/issue/0402/PDF/0402jesenko.pdf>.

KRÁL, Rastislav. Kompetencie a úlohy hlavného kontrolóra obce pri príprave a kontrole všeobecne záväzných nariadení obce. In: PAVLOVIČ, Maroš. (zost.). *Dobré všeobecne záväzné nariadenie.* Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2018, s. 95-98. ISBN 978-80-7160-485-3. Dostupné online z: <https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2019/2019-01-30_Zbornik_dobre_VZN_KSEP.pdf>.

PEKÁR, Bernard. Efektívnosť kontrolných mechanizmov v normotvornej činnosti obce. In: PAVLOVIČ, Maroš. (zost.). *Dobré všeobecne záväzné nariadenie*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2018, s. 86-90. ISBN 978-80-7160-485-3. Dostupné online z: <https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2019/2019-01-30_Zbornik_dobre_VZN_KSEP.pdf>.

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

Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 1 Svzn 7/2009, zo dňa 30.11.2009, ZbNU 46/2011.

VRABKO, Marián a kolektív. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie.* Bratislava: C.H. Beck, 2018, 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

VRABKO, Marián. Normotvorba obcí pri výkone originálnej právomoci a pôsobnosti. In: PAVLOVIČ,

Maroš. (zost.). *Dobré všeobecne záväzné nariadenie*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2018, s. 6-9. ISBN 978-80-7160-485-3. Dostupné online z: <https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2019/2019-01-30_Zbornik_dobre_VZN_KSEP.pdf>.

Zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

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

Kontaktná adresa

Mgr. Laura Pazičová, Mgr. Stanislava Sopková
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta,
Katedra správneho a environmentálneho práva,
Šafárikovo námestie 6, P. O. BOX 313, 810 00 Bratislava
laura.pazicova@flaw.uniba.sk, stanislava.sopkova@flaw.uniba.sk

KAMEROVÉ SYSTÉMY AKO NÁSTROJ BEZPEČNOSTI A ICH SÚLAD S OCHRANOU OSOBNÝCH ÚDAJOV

CAMERA SYSTEMS AS A SECURITY TOOL AND THEIR COMPLIANCE WITH PERSONAL DATA PROTECTION

Zuzana KRAJČOVIČOVÁ

Abstract

The paper examines the use of video surveillance systems as a security tool by public administration and assesses their compliance with the right to the protection of personal data. It is based on the assumption that ensuring public order and protecting life, health and property constitute a legitimate task for state and local authorities. However, the measures in question must be implemented within the limits of fundamental rights. The article aims to identify the legal boundaries governing the installation and operation of video surveillance systems in public spaces and educational institutions in the context of the GDPR and the case law of the European Court of Human Rights. Particular attention is paid to the legal basis for processing, the legitimacy of the pursued purpose and the application of the fundamental principles of data protection, in particular proportionality, data minimisation and storage limitation. The article also highlights the practical challenges related to the extensive monitoring of public spaces and the specific position of children in the school environment. Finally, it stresses the need to balance security interests with the protection of fundamental rights as a prerequisite for legitimate public administration.

Key words: *privacy, video surveillance systems, security, children.*

Úvod

Zabezpečovanie verejného poriadku a ochrany osôb patrí medzi základné úlohy štátu a orgánov verejnej správy. V reakcii na narastajúce bezpečnostné riziká, ako aj na spoločenský dopyt po vyššej miere ochrany, dochádza v posledných rokoch k rozširovaniu využívania technických bezpečnostných opatrení, medzi ktoré patria aj kamerové systémy umiestňované vo verejnom priestore a v inštitúciách verejnej správy, vrátane škôl. Kamerové systémy sú pritom často prezentované ako preventívny nástroj prispievajúci k znižovaniu kriminality a zvyšovaniu subjektívneho pocitu bezpečia obyvateľstva.

Kamerové systémy však zároveň predstavujú formu nepretržitého monitorovania fyzických osôb, ktorá je neoddeliteľne spojená so spracúvaním osobných údajov, najmä obrazových záznamov a často aj audiovizuálnych záznamov umožňujúcich identifikáciu dotknutých osôb. Takéto spracúvanie osobných údajov nepochybne zasahuje do práva na súkromie a do práva na ochranu osobných údajov. Ochrana súkromia a osobných údajov tak vystupujú ako limit výkonu verejnej moci v oblasti bezpečnostných opatrení.

Právny rámec ochrany osobných údajov v Európskej únii je v súčasnosti determinovaný najmä nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 („GDPR“), ktoré sa aplikuje aj na spracúvanie osobných údajov orgánmi verejnej moci. Tie pri zavádzaní kamerových systémov vystupujú v postavení prevádzkovateľov a nesú zodpovednosť za to, aby spracúvanie osobných údajov bolo v súlade so všetkými základnými zásadami GDPR, t.j. najmä zásadou zákonnosti, proporcionality, minimalizácie údajov a transparentnosti. GDPR pritom nebráni využívaniu kamerových systémov ako takých, avšak kladie na prevádzkovateľov zvýšené nároky pri posudzovaní nevyhnutnosti a primeranosti takýchto opatrení.

V tejto súvislosti si osobitnú pozornosť si vyžaduje zavádzanie kamerových systémov na školách, kde dochádza k spracúvaniu osobných údajov detí a mladistvých. Táto skupina dotknutých osôb vo všeobecnosti požíva zvýšenú mieru ochrany, pričom zásahy do ich súkromia môžu mať dlhodobejšie dopady na ich osobnostný vývoj a vnímanie štátu ako autority.

Cieľom tohto príspevku je analyzovať kamerové systémy ako bezpečnostný nástroj verejnej správy z pohľadu ich súladu s právom na ochranu osobných údajov. Príspevok sa zameriava na identifikáciu základných právnych limitov využívania kamerových systémov vo verejnom priestore a na poukázanie na aplikačné výzvy, ktorým verejná správa v tejto oblasti čelí. Pričom predmetom posúdenia sú výlučne bežne kamerové systémy bez využitia technológií využívajúcich umelú inteligenciu. Ambíciou príspevku je prispieť k diskusii o hľadaní rovnováhy medzi legitímnymi bezpečnostnými záujmami štátu a ochranou základných práv dotknutých osôb.

1 Kamerové systémy ako nástroj verejnej správy

Zabezpečovanie verejného poriadku, ochrany života, zdravia a majetku patrí medzi základné úlohy štátu a orgánov verejnej správy. Táto funkcia sa realizuje prostredníctvom širokého spektra preventívnych, organizačných a represívnych opatrení, ktorých cieľom je predchádzať vzniku protiprávnych konaní a zabezpečiť riadne fungovanie spoločnosti. Orgány verejnej moci pritom disponujú oprávneniami, ktoré im umožňujú zasahovať do práv a slobôd jednotlivcov, avšak len v rozsahu ustanovenom zákonom a v súlade so zásadou proporcionality (Hendrych, 2016, s. 37–39).

Na zabezpečovaní verejného poriadku sa podieľajú nielen orgány štátnej správy, ale aj orgány územnej samosprávy, najmä obce, ktoré v rámci preneseného aj originálneho výkonu pôsobnosti

realizujú viaceré bezpečnostné opatrenia na miestnej úrovni. Obce a nimi zriadené inštitúcie zohrávajú významnú úlohu najmä pri ochrane verejných priestranstiev, miestnych komunikácií, školských zariadení a iných verejne prístupných priestorov. Používanie kamerových systémov sa v tomto kontexte stalo jedným z nástrojov, prostredníctvom ktorých verejná správa reaguje na bezpečnostné výzvy.

V posledných rokoch predstavuje zavedenie kamerových systémov ako bezpečnostného opatrenia moderný prostriedok výkonu verejnej správy, ktorý umožňuje monitorovanie určitých priestorov s cieľom predchádzať protiprávnemu konaniu, identifikovať jeho páchateľov alebo zabezpečiť dôkazné prostriedky pre ďalšie konanie. Tieto kroky sú často odôvodňované verejným záujmom na ochrane verejného poriadku, avšak zároveň vyvoláva otázky týkajúce sa rozsahu a legitímnosti zásahov do základných práv dotknutých osôb (Kűhn, 2014, s. 91–94).

1.1 Preventívna a represívna funkcia kamerových systémov

Z hľadiska funkčného pôsobenia možno kamerové systémy vnímať predovšetkým ako preventívny nástroj verejnej správy. Ich samotná prítomnosť v monitorovanom priestore môže pôsobiť odstrašujúco a prispievať k znižovaniu výskytu protiprávnych konaní. Preventívna funkcia kamerových systémov je často zdôrazňovaná najmä v súvislosti s ochranou verejných priestranstiev a objektov so zvýšeným bezpečnostným rizikom.

Popri preventívnej funkcii však kamerové systémy plnia aj funkciu represívnu, keďže záznamy z nich môžu slúžiť ako podklad pre objasňovanie protiprávnych konaní a identifikáciu ich páchateľov. V tomto zmysle predstavujú nástroj podporujúci výkon represívnych zložiek verejnej moci. Práve represívny rozmer používania kamerových systémov však zvyšuje intenzitu zásahu do súkromia jednotlivcov a kladie vyššie nároky na dodržiavanie zásad ochrany osobných údajov (Bygrave, 2004, s. 137–140).

Z pohľadu ochrany osobných údajov je potrebné zdôrazniť, že preventívna funkcia kamerových systémov nemôže sama o sebe legitimizovať plošné alebo neobmedzené monitorovanie verejného priestoru. Verejná správa je povinná vždy posudzovať, či je zavedenie kamerového systému nevyhnutné a či sledovaný cieľ nemožno dosiahnuť menej invazívnymi prostriedkami. Zásada proporcionality tak zohráva kľúčovú úlohu pri hodnotení prípustnosti využívania kamerových systémov ako bezpečnostného opatrenia.

1.2 Špecifiká verejného priestoru a školských zariadení

Verejný priestor predstavuje prostredie, v ktorom jednotlivci síce môžu očakávať nižšiu mieru súkromia ako v súkromných priestoroch, táto skutočnosť však neznamená, že by monitorovanie verejných priestranstiev kamerovými systémami bolo bez právnych limitov. Aj počas pohybu a

pobytu vo verejnom priestore sú fyzické osoby nositeľmi základných práv, vrátane práva na ochranu osobných údajov, a prevádzkovateľ je povinný rešpektovať zásady zákonnosti, transparentnosti a minimalizácie spracúvania osobných údajov (European Data Protection Board. Guidelines 3/2019).

Osobitné postavenie majú školy a školské zariadenia, ktoré síce predstavujú verejné inštitúcie, avšak zároveň ide o prostredie určené pre deti a mladistvých. Používanie kamerových systémov na školách a v ich areáloch si preto vyžaduje zvýšenú mieru obozretnosti. Deti ako zraniteľná skupina požívajú vo všeobecnosti podľa právnych predpisov osobitnú ochranu, pričom zásahy do ich súkromia môžu mať výraznejší dopad než v prípade dospelých osôb. Zavádzanie kamerových systémov by tak malo byť výnimočné a podmienené existenciou konkrétneho bezpečnostného rizika.

2 Ochrana osobných údajov ako limit výkonu verejnej správy

Právo na ochranu osobných údajov predstavuje v súčasnosti jeden zo základných pilierov ochrany jednotlivca pred neprimeranými zásahmi verejnej moci. V právnom poriadku Európskej únie je ochrana osobných údajov zakotvená ako samostatné základné právo, ktoré úzko súvisí s právom na rešpektovanie súkromného a rodinného života. Toto právo plní vo všeobecnosti, nielen vo vzťahu k verejnej správe limitujúcu funkciu, keďže vymedzuje hranice prípustného spracúvania osobných údajov zo strany prevádzkovateľov, a v tomto prípade orgánov verejnej moci pri výkone ich pôsobnosti.

Orgány verejnej správy pri plnení svojich úloh nevyhnutne spracúvajú osobné údaje fyzických osôb, pričom rozsah a intenzita tohto spracúvania sa v posledných rokoch výrazne rozširuje v dôsledku digitalizácie a zavádzania moderných technológií, ku ktorým nepochybne patria aj rôzne druhy kamerových systémov. Práve z uvedeného dôvodu nadobúda ochrana osobných údajov osobitný význam v kontexte verejnej správy, ktorá disponuje autoritatívnymi právomocami a môže zasahovať do práv jednotlivcov, aj bez ich súhlasu.

Ako bolo už vyššie uvedené, základným právnym rámcom ochrany osobných údajov v Európskej únii je GDPR, ktoré je v celom rozsahu priamo aplikovateľné aj na spracúvanie osobných údajov orgánmi verejnej moci. Verejná správa v postavení prevádzkovateľa nesie zodpovednosť za dodržiavanie zásad spracúvania osobných údajov, ako aj za zabezpečenie primeraných technických a organizačných opatrení. GDPR pritom vychádza z predpokladu, že výkon verejnej moci nemôže automaticky legitimizovať akékoľvek spracúvanie osobných údajov, ale musí byť vždy podrobený testu zákonnosti a proporcionality.

Napriek v rámci širokej verejnosti prevládajúcemu názoru, že na spracúvanie osobných údajov je vždy potrebný súhlas, GDPR ponúka šesť rôznych rovnocenných právnych základov. V tejto súvislosti je osobitnou charakteristikou spracúvania osobných údajov verejnou správou skutočnosť, že právnym základom spracúvania osobných údajov je spravidla plnenie zákonnej

povinnosti prevádzkovateľa alebo výkon úlohy realizovanej vo verejnom záujme. Tento aspekt zvyšuje nároky na zodpovednosť verejnej správy, keďže dotknuté osoby majú obmedzené možnosti ovplyvniť rozsah spracúvania svojich osobných údajov. Ochrana osobných údajov preto v tomto kontexte plní kompenzačnú funkciu vo vzťahu k asymetrii moci medzi verejnou správou a jednotlivcom.

Subjekty verejnej správy, tak ako každý prevádzkovateľ, sú povinní pri spracúvaní osobných údajov rešpektovať nielen formálne požiadavky právnych predpisov, ale aj materiálny rozmer ochrany základných práv. To znamená, že aj zákonné spracúvanie osobných údajov môže byť v konkrétnom prípade neprimerané, ak neexistuje rozumný vzťah medzi sledovaným cieľom a intenzitou zásahu do súkromia dotknutých osôb. Tento princíp nadobúda osobitný význam pri zavádzaní kamerových systémov, ktoré umožňujú systematické a potenciálne plošné monitorovanie osôb vo verejnom priestore. Právo na ochranu osobných údajov tak v oblasti verejnej správy nepredstavuje prekážku efektívneho výkonu verejnej moci, ale normatívny rámec, ktorý usmerňuje jej činnosť smerom k zákonnému, primeranému a transparentnému výkonu právomocí. Rešpektovanie ochrany osobných údajov prispieva k posilňovaniu dôvery verejnosti v činnosť orgánov verejnej správy a k legitimizácii bezpečnostných opatrení prijímaných štátom a samosprávou (Bygrave, 2004, s. 141–145).

3 Právny základ a legitímny cieľ spracúvania osobných údajov pri kamerových systémoch

Spracúvanie osobných údajov je prípustné len v prípade, ak má oporu v niektorom z právnych základov ustanovených v GDPR a zároveň sleduje legitímny cieľ v súlade s právnymi predpismi. Určenie právneho základu a účelu spracúvania predstavuje základný predpoklad zákonnosti využívania kamerových systémov verejnou správou.

V kontexte verejnej správy spravidla neprichádza do úvahy spracúvanie osobných údajov na základe súhlasu dotknutej osoby. Vzhľadom na autoritatívny charakter výkonu verejnej moci a nerovnováhu medzi orgánmi verejnej správy a jednotlivcom nemožno súhlas považovať za slobodne daný. Verejná správa preto musí spracúvanie akýchkoľvek osobných údajov, nielen prostredníctvom kamerových systémov, opierať najmä o právny základ výkonu úlohy realizovanej vo verejnom záujme alebo pri výkone verejnej moci.

Legitímnym cieľom spracúvania osobných údajov prostredníctvom kamerových systémov býva najčastejšie zabezpečovanie verejného poriadku, ochrana života, zdravia a majetku alebo prevencia protiprávneho konania. Tieto ciele sú všeobecne uznávané ako legitímne ciele verejnej správy. Ich existencia však sama osebe nepostačuje na odôvodnenie akéhokoľvek rozsahu monitorovania. Prevádzkovatelia sú povinní presne vymedziť účel spracúvania a zabezpečiť, aby kamerové systémy neboli využívané na iné, s pôvodným účelom nezlučiteľné účely.

Potrebu prísneho posudzovania legitímnosti a proporcionality kamerových systémov opakovane zdôraznil aj Európsky súd pre ľudské práva („ESĽP“). V rozhodnutí Peck v. Spojené kráľovstvo súd konštatoval, že aj monitorovanie osôb vo verejnom priestore môže predstavovať zásah do práva na rešpektovanie súkromného života podľa článku 8 Dohovoru ochrane ľudských práv a základných slobôd („Dohovor“), najmä ak dochádza k ďalšiemu spracúvaniu alebo šíreniu obrazových záznamov. ESĽP tým potvrdil, že verejný charakter priestoru sám osebe nevylučuje ochranu súkromia jednotlivca (Rozhodnutie ESĽP Peck v. Spojené kráľovstvo).

Judikatúra ESĽP zároveň poukazuje na osobitnú citlivosť využívania kamerových systémov v prostredí verejných inštitúcií. V rozsudku Antović a Mirković v. Čierna Hora dospel k záveru, že kamerový dohľad v priestoroch univerzity predstavoval zásah do práva na súkromie, keďže nebol preukázaný dostatočne konkrétny a naliehavý bezpečnostný dôvod na jeho zavedenie. Toto rozhodnutie je relevantné aj pre školské zariadenia, kde je nevyhnutné uplatňovať zvýšené kritériá posudzovania nevyhnutnosti monitorovania (Rozhodnutie ESĽP Antović a Mirković v. Čierna Hora).

Z citovaných rozhodnutí vyplýva, že legitímny cieľ spracúvania osobných údajov prostredníctvom kamerových systémov musí byť nielen deklarovaný, ale aj reálne podložený konkrétnymi okolnosťami. Verejná správa je povinná preukázať, že kamerový systém je vhodným a nevyhnutným prostriedkom na dosiahnutie sledovaného cieľa a že zásah do súkromia dotknutých osôb nie je neprimeraný. Tento prístup korešponduje so zásadou proporcionality, ktorá predstavuje spoločný menovateľ ochrany základných práv v judikatúre ESĽP aj v právnom rámci GDPR. Osobitne v prípade plošného monitorovania verejného priestoru je potrebné venovať zvýšenú pozornosť riziku systematického sledovania správania jednotlivcov. Aj keď verejný priestor predstavuje prostredie so zníženým očakávaním súkromia, dlhodobé a nepretržité monitorovanie môže viesť k neprimeranému zásahu do základných práv. Prevádzkovateľ je preto povinný pravidelne prehodnocovať opodstatnenosť používania kamerových systémov a posudzovať, či sledovaný legitímny cieľ nemožno dosiahnuť menej invazívnymi opatreniami (European Data Protection Board. Guidelines 3/2019).

4 Aplikačné výzvy a vyvažovanie bezpečnostných záujmov a ochrany základných práv

Jednou z hlavných aplikačných výziev je tendencia verejnej správy uprednostňovať bezpečnostný aspekt kamerových systémov bez dostatočného posúdenia ich nevyhnutnosti a primeranosti. Bezpečnosť je často vnímaná ako nadradený verejný záujem, čo môže zároveň viesť k oslabeniu ochrany základných práv. Judikatúra ESĽP však opakovane zdôrazňuje, že ani legitímny cieľ ochrany verejného poriadku nemôže automaticky odôvodniť intenzívne zásahy do súkromia jednotlivcov(Rozhodnutie ESĽP Peck v. Spojené kráľovstvo).

Významným problémom je v tejto súvislosti aj plošné alebo preventívne využívanie kamerových systémov bez existencie konkrétneho a preukázateľného bezpečnostného rizika. ESĽP vo svojej judikatúre konštatuje, že systematické monitorovanie osôb, aj vo verejnom priestore, môže viesť k porušeniu článku 8 Dohovoru, ak nie je sprevádzané dostatočnými zárukami proti zneužitiu (Rozhodnutie ESĽP, Uzun v. Nemecko). Tento prístup je plne uplatniteľný aj na kamerové systémy zavádzané orgánmi verejnej správy, najmä ak ide o dlhodobé alebo nepretržité monitorovanie.

Ďalším problémom aplikačnej praxe je nedostatočná transparentnosť a informovanosť dotknutých osôb. Absencia jasných informácií o účele monitorovania, dobe uchovávania záznamov alebo právach dotknutých osôb oslabuje dôveru verejnosti v činnosť verejnej správy. ESĽP v tejto súvislosti zdôrazňuje význam predvídateľnosti zásahov verejnej moci, ktorá je nevyhnutnou súčasťou požiadavky zákonnosti podľa článku 8 Dohovoru. Rozhodnutie ESĽP, Rotaru v. Rumunsko je významným rozhodnutím, ktoré potvrdzuje, že štátne orgány nesmú uchovávať a používať osobné údaje bez jasného zákonného základu, primeraných záruk a možnosti dotknutej osoby tieto údaje spochybniť alebo odstrániť. Z pohľadu verejnej správy je preto nevyhnutné uplatňovať pri zavádzaní kamerových systémov komplexný prístup založený na vyvažovaní proti sebe stojacich záujmov. Bezpečnostné opatrenia by nemali byť prijímané automaticky, ale na základe individuálneho posúdenia konkrétnych okolností, rizík a dostupných alternatív. Takýto prístup je v súlade nielen s požiadavkami GDPR, ale aj s judikatúrou ESĽP, ktorá kladie dôraz na existenciu primeraných záruk pred svojvoľným zásahom verejnej moci.

Vyvažovanie bezpečnosti a ochrany základných práv tak predstavuje jednu z kľúčových výziev súčasnej verejnej správy. Rešpektovanie práva na ochranu osobných údajov by nemalo byť vnímané ako obmedzenie efektívnosti bezpečnostných opatrení, ale ako nástroj, ktorý prispieva k ich legitimite, proporcionalite a spoločenskej akceptovateľnosti.

Z pohľadu úvah de lege ferenda možno identifikovať potrebu posilnenia metodického usmerňovania verejnej správy v oblasti používania kamerových systémov. Jednotné metodické pokyny, zohľadňujúce judikatúru ESĽP a odporúčania Európskeho výboru pre ochranu údajov, by mohli prispieť k zjednoteniu aplikačnej praxe a k zníženiu rizika porušovania základných práv a slobôd. Takéto usmernenia by mali osobitne reflektovať špecifiká verejného priestoru a školských zariadení. Zároveň možno uvažovať o posilnení preventívneho hodnotenia vplyvu na ochranu osobných údajov pri zavádzaní kamerových systémov verejnou správou. Systematické posudzovanie rizík by umožnilo identifikovať potenciálne problematické aspekty ešte pred uvedením kamerových systémov do prevádzky a prispelo by k zodpovednejšiemu výkonu verejnej moci.

V tejto súvislosti je podstatné zdôrazniť, že efektívna ochrana bezpečnostných opatrení a rešpektovanie práva na ochranu osobných údajov nie sú a ani by nemali byť protichodnými cieľmi, ale dopĺňajúcimi sa hodnotami demokratického a právneho štátu. Verejná správa zohráva v tomto

procese kľúčovú úlohu, keďže práve jej rozhodnutia určujú mieru zásahov do súkromia jednotlivcov. Zodpovedný, transparentný a proporčný prístup k využívaniu kamerových systémov je preto nevyhnutným predpokladom zachovania dôvery verejnosti v činnosť orgánov verejnej moci.

Záver

Žijeme v časoch, v ktorých nám inteligentné systémy ponúkajú čoraz väčšiu systematizáciu a zjednodušenia procesov zbierania, triedenia a využitia dát v boji nielen s teroristickou činnosťou, organizovaným zločinom, ale aj páchaním akejkoľvek trestnej činnosti. Na miestach, ktoré boli ešte nedávno baštami bezpečnosti a istoty, sa objavujú inštalácie technických zariadení, ktoré vychádzajú z predpokladu, že sme čoraz zraniteľnejší a nebezpečenstvo ohrozenia je tu prítomné v každej chvíli. S ním ipso facto aj potenciál zásahu do osobnostných atribútov či práva na ochranu súkromného života. Pretože je len s veľkými ťažkosťami možné vymedziť hranice práv, ktoré majú silne subjektívny rodokmeň, posúvajú sa jeho limity do sféry úplnej anonymity. Tá vychádza z predpokladu, že len jednotlivec disponuje právom na tzv. informačné sebaurčenie, preto nik mimo neho nemôže zasahovať do rozhodovacej autonómie, aké údaje o sebe táto osoba sprístupní (Erdősová, 2018).

Používanie kamerových systémov predstavuje v súčasnosti jeden z najvýznamnejších bezpečnostných nástrojov, ktoré orgány verejnej správy využívajú pri zabezpečovaní verejného poriadku a ochrany osôb. Ich rozširovanie vo verejnom priestore, ako aj v školských zariadeniach, odráža snahu štátu reagovať na aktuálne bezpečnostné výzvy a zvyšujúce sa očakávania verejnosti v oblasti ochrany života a zdravia. Používanie kamerových systémov a vyhotovovanie záznamov z nich však zároveň predstavujú intenzívny zásah do práva na súkromie a do práva na ochranu osobných údajov, čím sa dostávajú do kolízie so základnými právami jednotlivcov.

Analýza právneho rámca ochrany osobných údajov ukazuje, že GDPR nevylučuje využívanie kamerových systémov verejnou správou, avšak podmieňuje ich legitímnosť dodržaním prísnych kritérií zákonnosti, nevyhnutnosti a proporcionality. Verejná správa ako prevádzkovateľ kamerových systémov nesie osobitnú zodpovednosť za to, aby bezpečnostné opatrenia nepresahovali rámec nevyhnutný na dosiahnutie sledovaného cieľa a aby neboli uplatňované plošne bez riadneho odôvodnenia.

Pozitívnym aspektom využívania kamerových systémov a ich záznamov je najmä ich preventívna funkcia, schopnosť prispievať k objasňovaniu protiprávnych konaní, ako aj posilňovanie subjektívneho pocitu bezpečia verejnosti. V školskom prostredí môžu kamerové systémy za určitých okolností prispieť k ochrane žiakov a zamestnancov školy, najmä v situáciách, v rámci ktorých existuje reálne bezpečnostné riziko. Tieto prínosy však nemožno posudzovať izolovane, ale vždy vo vzťahu k intenzite zásahu do súkromia dotknutých osôb.

Na druhej strane, medzi hlavné riziká spojené s využívaním kamerových systémov patrí neprimerané rozširovanie monitorovania, nedostatočné vymedzenie účelu spracúvania, neprimeraná dĺžka uchovávania záznamov a nedostatočná informovanosť dotknutých osôb. Používanie kamerových systémov na školách, kde dochádza k spracúvaniu osobných údajov maloletých, ktorí požívajú zvýšenú mieru ochrany, je mimoriadne citlivé. Nadmerné monitorovanie ako aj nejasné postupy v rámci vyhodnocovania vyhotovených záznamov, resp. ich sledovania v reálnom čase môže viesť k narušeniu dôvery, k normalizácii neustáleho dohľadu a k oslabeniu výchovného a vzdelávacieho prostredia. Z hľadiska verejnej správy predstavuje významné riziko aj absencia jednotného a systematického prístupu k zavádzaniu kamerových systémov. Rozdielna aplikačná prax jednotlivých orgánov verejnej moci môže viesť k právnej neistote a k oslabeniu dôvery verejnosti v zákonnosť a legitímnosť bezpečnostných opatrení štátu. Ochrana osobných údajov by preto nemala byť vnímaná ako prekážka bezpečnosti, ale ako nástroj, ktorý prispieva k zodpovednému a transparentnému výkonu verejnej moci.

Na základe uvedeného možno formulovať niekoľko odporúčaní pre verejnú správu. V prvom rade je nevyhnutné, aby zavádzanie kamerových systémov bolo založené na dôkladnom posúdení nevyhnutnosti a proporcionality, vrátane zváženia alternatívnych, menej invazívnych opatrení. Orgány verejnej správy by mali jasne vymedziť účel monitorovania, obmedziť rozsah snímania len na nevyhnutné priestory a zabezpečiť primeranú dobu uchovávania záznamov. Dôležitú úlohu zohráva aj transparentnosť voči dotknutým osobám a pravidelné prehodnocovanie opodstatnenosti používania kamerových systémov.

V závere možno konštatovať, že kamerové systémy môžu byť legitímnym a efektívnym nástrojom bezpečnosti verejnej správy, avšak len za predpokladu, že sú používané v súlade s právom na ochranu osobných údajov a s rešpektovaním základných práv jednotlivcov. Hľadanie rovnováhy medzi bezpečnosťou a ochranou súkromia zostáva trvalou výzvou verejnej správy, ktorá si vyžaduje nielen dodržiavanie právnych predpisov, ale aj zodpovedný a hodnotovo orientovaný prístup k výkonu verejnej moci.

Zoznam bibliografických odkazov

Zoznam použitej literatúry podľa normy ISO 690. Usporiadanie v abecednom poradí, zoznam použitej literatúry sa nečísluje. Za presnosť a úplnosť údajov o použitej literatúre zodpovedá autor.

BYGRAVE, L. *Data Protection Law*. Oxford: Oxford University Press, 2004, ISBN.

ERDŐSOVÁ, Andrea. 2013. *Menlivé rozhranie spoločnej bezpečnosti a individuálnej slobody*. In: BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2013. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave. Dostupné na: http://www.lawconference.sk/archiv/bpf_2013/sprava/files/zborniky/Session%20of%20European%

20Law.pdf [cit. 17. februára 2026].

Charta základných práv Európskej únie (2012/C 326/02).

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (oznámenie FMZV č. 209/1992 Zb.).

Európsky súd pre ľudské práva. 2017. **Antović and Mirković v. Čierna hora**. Rozsudok z 28. novembra 2017, sťažnosť č. 70838/13. Dostupné z: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178904

Európsky súd pre ľudské práva. 2003. **Peck v. Veľká Británia**. Rozsudok z 28. januára 2003, sťažnosť č. 44647/98. Dostupné z: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60898

Európsky súd pre ľudské práva. 2000. **Rotaru v. Rumunsko**. Rozsudok 4. mája 2000, sťažnosť č. 28341/95. Dostupné z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58586%22]}

Európsky súd pre ľudské práva. 2010. **Uzun v. Nemecko,** sťažnosť č. 35623/05. Rozsudok zo 2. 9. 2010. Dostupné z: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-100293%22]}

European Data Protection Board. *Guidelines 3/2019 on processing of personal data through video devices*.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN.

KÜHN, Z. *Ochrana základních práv v rozhodování veřejné moci*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, ISBN.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov (všeobecné nariadenie o ochrane údajov).

Kontaktná adresa

JUDr. Zuzana Krajčovičová
Paneurópska vysoká škola
Katedra medzinárodného a európskeho práva, Fakulta práva
Tomášikova 20, Bratislava 82102
Slovenská republika
email: zuzana.krajcovicova@paneurouni.com

EURÓPSKA ZELENÁ DOHODA V MEDZINÁRODNOM PRÁVE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

THE EUROPEAN GREEN DEAL IN THE FRAMEWORK OF INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW

Zuzana MICHALKOVÁ

Abstract

The global nature of climate change requires coordinated international action; however, the current response of the international community remains fragmented and uneven. While the Paris Agreement established a universal framework for climate cooperation, its reliance on voluntary nationally determined contributions and the absence of enforcement mechanisms significantly limit its regulatory effectiveness. In this context, regional initiatives have emerged as key instruments for translating global climate objectives into binding policies

This paper examines the European Green Deal as a hybrid model of climate governance situated at the intersection of international environmental law and EU climate legislation. The central research question addresses whether the European Green Deal strengthens the coherence of international environmental law or contributes to its fragmentation. Using a qualitative analytical approach, the paper bridges global climate norms, particularly those embedded in the Paris Agreement, with the EU's legally binding climate framework.

Special attention is devoted to the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) as a concrete example of the internationalisation of EU climate law and the EU's role as a normative power. The analysis demonstrates that while the European Green Deal does not alter the formal foundations of international environmental law, it significantly reinforces its implementation through binding regional mechanisms. Consequently, the emerging fragmentation can be understood not as a breakdown of the global system, but as a functional, multi-level model of climate governance.

Key words: *European Green Deal, International Environmental Law, Climate Governance, Paris Agreement, Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)*

Úvod

Problém klimatickej zmeny sa v posledných desiatich rokoch stal jedným z najakútnejších problémov, ktorým čelí svetové obyvateľstvo. Okrem rastúcej snahy o dekarbonizáciu hospodárstva je potrebné prekročiť rámec národných riešení a koordinovať stratégie naprieč štátmi a regionálnymi blokmi. Európska únia s deklarovaným cieľom dosiahnuť uhlíkovú neutralitu do roku 2050 prostredníctvom významných reforiem v energetike, priemysle, doprave alebo ochrane biodiverzity reagovala na túto výzvu ambicióznym balíkom opatrení známym ako Európska zelená dohoda, ktorý Európska komisia oficiálne predstavila v roku 2019. Okrem toho sa dynamika klimatickej zmeny v jednotlivých rokoch čoraz viac dostáva do popredia na globálnej úrovni, ale hoci jej dôsledky presahujú štátne hranice, reakcia medzinárodného spoločenstva ostáva fragmentovaná a nerovnomerná. Parížska dohoda síce vytvorila univerzálny rámec spolupráce, no jej charakter dobrovoľných príspevkov a absencia sankčných mechanizmov znižuje jej regulačnú silu. Práve v tomto priestore vzniká potreba regionálnych iniciatív, ktoré dokážu transformovať globálne ciele do konkrétnych a právne záväzných podôb. Najvýraznejším príkladom takéhoto regionálneho prístupu je Európska zelená dohoda, ktorá predstavuje najkomplexnejší legislatívny a politický projekt v dejinách klimatickej politiky Európskej únie.

Ambiciózne ciele, ktoré so sebou nesie Európska zelená dohoda však značne presahujú stanovené ciele Parížskej dohody. Európska zelená dohoda teda vytvára akýsi nový model klimatickej správy, ktorý spája prvky medzinárodného soft law s právne záväznými normami EÚ. Tento hybridný prístup otvára zásadnú otázku, pretože je veľmi ťažké posúdiť **do akej miery Európska únia prostredníctvom Európskej zelenej dohody posilňuje jednotný rámec medzinárodného environmentálneho práva, a do akej miery naopak prispieva k jeho fragmentácii? V nadväznosti na túto otázku sa seminárna práca orientuje na jeden primárny cieľ, ktorým je preskúmanie, či Európska únia prostredníctvom Európskej zelenej dohody naozaj prispieva k posilneniu jednotného rámca medzinárodného environmentálneho práva, alebo či jej napĺňanie skôr prispieva k jeho fragmentácií.**

Medzinárodné právo životného prostredia je pomerne autonómnym odvetvím medzinárodného verejného práva, ktoré sa vo svojom vývoji dá rozdeliť do troch etáp – na obdobie tradičné, obdobie formovania moderných princípov a postmodernú fázu. Keďže v rámci medzinárodného verejného práva neexistuje jednotná záväzná definícia environmentálneho práva, je potrebné vychádzať z jeho odborných vymedzení. Profesor Jankuv ho charakterizuje ako „*súbor zásad, inštitútov a pravidiel medzinárodného práva, ktoré upravujú vzťahy medzi jeho subjektmi v súvislosti s ochranou životného prostredia na globálnej a regionálnej úrovni, vrátane oblasti vesmíru*“. Z tejto definície vyplýva, že medzinárodné právo životného prostredia možno považovať za tzv. prierezové odvetvie, a to najmä preto, že zahŕňa rôznorodé právne vzťahy zamerané na

ochranu životného prostredia naprieč viacerými právnymi disciplínami. (Jankuv 2021)

Väčšina medzinárodných zmlúv, ktoré sa svojím obsahom dotýkajú problematiky životného prostredia, tvorí súčasť medzinárodného práva životného prostredia. Ide o samostatné odvetvie medzinárodného práva, ktoré sa vyznačuje absenciou presne vymedzených hraníc a intenzívnou prepojenosťou s inými právnymi oblasťami, ako sú napríklad medzinárodné právo mora, medzinárodné obchodné právo či právna ochrana ľudských práv a slobôd. Do tejto oblasti je potrebné zahrnúť predovšetkým medzinárodné zmluvy, ktorých hlavným cieľom je regulácia ľudskej činnosti majúcej dopad na životné prostredie. Okrem nich však existujú aj ďalšie typy medzinárodných zmlúv, ktoré sa síce k tejto problematike viažu, ale ochrana životného prostredia nie je ich primárnym účelom. Medzi tieto možno zaradiť napríklad zmluvy upravujúce medzinárodný obchod, odzbrojenie či pracovné prostredie. Na rozdiel od zmlúv, ktoré majú za hlavnú úlohu ochranu životného prostredia, tieto sekundárne dohody nepredstavujú samostatné odvetvie medzinárodného práva životného prostredia a neobsahujú žiadne jednotné či typické črty, ktoré by bolo možné ďalej systematicky skúmať alebo zovšeobecniť. (Damohorský a kol 2008)

Organizácia Spojených národov (OSN) predstavuje bezpochyby kľúčového aktéra v rámci medzinárodnej ochrany životného prostredia. Väčšina jej orgánov, vrátane Bezpečnostnej rady a Valného zhromaždenia, sa podieľa na tvorbe politických a právnych rámcov v oblasti environmentálnej politiky. Valné zhromaždenie OSN zriadilo viacero pomocných orgánov, ktorých úlohou je venovať sa úplne alebo čiastočne problematike životného prostredia. Medzi najvýznamnejšie z nich patria Program OSN pre životné prostredie (UNEP), Komisia pre trvalo udržateľný rozvoj, Komisia OSN pre medzinárodné právo a Hospodárska komisia OSN pre Európu. (ORAL 2019) Na základe odporúčaní Štokholmskej konferencie o životnom prostredí človeka (1972) bolo vytvorené UNEP, ktoré má za cieľ koordinovať činnosť iných medzinárodných inštitúcií a poskytovať odborné zázemie pre implementáciu environmentálnych dohôd. (UN 2022) Medzi jeho kľúčové funkcie patrí správa sekretariátov viacerých multilaterálnych dohovorov, ako sú napríklad Washingtonský dohovor o medzinárodnom obchode s ohrozenými druhmi a Dohovor o biologickej diverzite. (CITES 1973)

Komisia pre trvalo udržateľný rozvoj vznikla po Konferencii OSN o životnom prostredí a rozvoji v Rio de Janeiro (1992) a jej hlavnou úlohou je monitorovať napĺňanie cieľov udržateľného rozvoja, koordinovať environmentálne politiky na medzinárodnej úrovni a vydávať odporúčania pre ich efektívnejšiu realizáciu. Okrem toho zabezpečuje dohľad nad implementáciou Akčného plánu Agenda 21 prijatého v Riu. (Tornberg 2001) Komisia OSN pre medzinárodné právo (International Law Commission, ILC), založená v roku 1947, sa významne podieľa na systematizácii a kodifikácii právnych noriem v oblasti ochrany životného prostredia. Jej činnosť zahŕňa tvorbu návrhov článkov o prevencii cezhraničného znečisťovania z nebezpečných činností (2001) a o zodpovednosti štátov

za škody spôsobené takýmto znečistením (2006), čím prispieva k rozvoju medzinárodného environmentálneho práva. (ILC 2006)

Štokholmská konferencia OSN o životnom prostredí človeka, konaná v júni 1972, predstavuje historický medzník vo vývoji medzinárodného environmentálneho práva. Po prvý raz sa na multilaterálnej úrovni otvorila otázka environmentálnej zodpovednosti štátov a potreby medzinárodnej právnej regulácie ochrany životného prostredia. Tento summit zásadne prispel k transformácii vnímania vzťahu medzi človekom, ekonomikou a prírodou a položil právne základy pre následné formovanie environmentálnych záväzkov štátov. (UN 1972) Na konferencii sa zúčastnilo 114 štátov, zástupcovia medzinárodných organizácií a odborní pozorovatelia. Cieľom stretnutia bolo vytvoriť rámec pre budúcu spoluprácu štátov v oblasti ochrany životného prostredia a stanoviť princípy, ktoré by sa stali základom environmentálnej politiky na medzinárodnej úrovni. Hoci Štokholmská konferencia nepriniesla právne záväzné dokumenty, jej výsledkom bola **Deklarácia o životnom prostredí človeka (Stockholm Declaration, 1972),** ktorá obsahuje 26 princípov predstavujúcich prvý ucelený súbor noriem medzinárodného environmentálneho práva. Tieto princípy zdôraznili zodpovednosť štátov za ochranu životného prostredia, potrebu prevencie škôd a princíp spolupráce ako základný pilier environmentálnej správy vecí verejných. (Sands a kol, 2012)

Štokholmská konferencia zároveň viedla k zriadeniu **Programu OSN pre životné prostredie (UNEP)**, ktorý sa stal prvým trvalým inštitucionálnym orgánom koordinujúcim medzinárodné aktivity v oblasti environmentálnej politiky. UNEP sa stal centrálnym aktérom pri rozvoji a implementácii právne záväzných dohovorov, ako aj pri formulácii zásad, ktoré neskôr ovplyvnili kodifikáciu environmentálneho práva v 80. a 90. rokoch. Jeho činnosť upevnila pozíciu environmentálnych otázok ako integrálnej súčasti medzinárodného práva a globálneho systému riadenia. (UNEP 2024)

Parížska dohoda, prijatá na 21. konferencii zmluvných strán Rámcovej dohody OSN o zmene klímy (UNFCCC COP21) v decembri 2015, znamenala zásadný posun v chápaní medzinárodného klimatického režimu. Kým Kjótsky protokol vychádzal z pevne stanovených záväzkov pre vybrané priemyselné krajiny, Parížska dohoda zavádza systém dobrovoľných národne určených príspevkov – NDCs (Nationally Determined Contributions), ktoré si jednotlivé štáty definujú samostatne podľa svojich ekonomických, technologických a environmentálnych možností. (UNFCC 2015) Táto stratégia stelesňuje myšlienku flexibilnej diferenciácie, ktorá nachádza strednú cestu medzi požiadavkou univerzálnej účasti všetkých štátov a myšlienkou spoločnej, ale odlišnej zodpovednosti. Preto neexistujú žiadne medzinárodné sankčné mechanizmy za nedodržanie Parížskej dohody. Prostredníctvom takzvaného globálneho hodnotenia, ktoré sa vykonáva každých päť rokov, sa snaží

podporovať otvorenosť, dôveru a časté hodnotenie pokroku namiesto donucovacích taktík. (Rajamani 2016)

Medzinárodné právo v tomto kontexte pôsobí ako spoločný rámec koordinácie, ktorý stanovuje normatívne princípy a procesy, avšak ponecháva jednotlivým štátom priestor pre autonómne rozhodnutie o spôsobe a tempe ich implementácie. Tento model predstavuje posun od centralizovaného, právne záväzného prístupu ku koncepcii **kooperatívnej suverenity,** založenej na zodpovednosti, participácii a vzájomnej kontrole. (Bodansky 2016) Parížska dohoda tak upevnila právnu paradigmu, v ktorej je dôraz kladený na **politickú vôľu a medzinárodnú spoluprácu** namiesto prísnych sankčných mechanizmov. Z hľadiska vývoja medzinárodného environmentálneho práva ide o prechod od modelu „právneho donútenia“ k modelu **„zmluvnej koordinácie“,** kde efektívnosť vyplýva z kombinácie transparentnosti, reputačného tlaku a pravidelného prehodnocovania záväzkov.

1 Európska zelená dohoda – rámec a ciele

Európska zelená dohoda (European Green Deal) predstavuje komplexný politický rámec Európskej únie, ktorého cieľom je transformovať európske hospodárstvo smerom k nízkouhlíkovej, udržateľnej a konkurencieschopnej ekonomike. Tento strategický dokument, predstavený Európskou komisiou v decembri 2019, nadväzuje na dlhodobé klimatické a environmentálne ciele EÚ a usiluje sa o systémovú zmenu hospodárskeho modelu Únie v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja. Európska zelená dohoda vytvára integrovaný rámec environmentálnych, hospodárskych a sociálnych politík, ktorého hlavným zámerom je dosiahnuť klimatickú neutralitu do roku 2050. Tento cieľ má byť dosiahnutý prostredníctvom súboru legislatívnych a nelegislatívnych opatrení, ako sú redukcia emisií skleníkových plynov, zvýšenie podielu obnoviteľných zdrojov energie, zlepšenie energetickej efektívnosti, ako aj podpora udržateľného využívania pôdy, lesného hospodárstva, poľnohospodárstva a ochrany biodiverzity. Zelená dohoda zároveň presadzuje princíp „spravodlivej transformácie“ (Just Transition), ktorá má zabezpečiť, aby hospodárska a environmentálna transformácia prebiehala sociálne inkluzívnym spôsobom a nezanechávala žiadny región alebo skupinu obyvateľstva pozadu. V tomto kontexte slúži Európska zelená dohoda ako politicko-strategický základ pre smerovanie klimatickej politiky EÚ a ako model, ktorý inšpiruje aj iné krajiny a medzinárodné organizácie pri formulovaní vlastných plánov dekarbonizácie a udržateľného rozvoja. (Consillium EU 2020)

Implementácia Európskej zelenej dohody sa po jej prijatí v roku 2019 postupne pretavila do **konkrétnych legislatívnych a strategických krokov**, ktoré majú urýchliť transformáciu EÚ smerom ku klimatickej neutralite. Európska komisia stanovila **tématicky rozdelený akčný plán**, ktorý zahŕňa kľúčové oblasti ako **čistá energia, udržateľný priemysel, výstavba a renovácie, udržateľná**

mobilita, ochrana biodiverzity a eliminácia znečistenia. (Európska komisia 2019) Po roku 2020 sa pozornosť presunula od rámcovej vízie k **praktickej realizácii**. V oblasti energetiky sa ťažisko presunulo na **dekarbonizáciu a rozšírenie obnoviteľných zdrojov** v rámci balíka *Fit for 55*, ktorý má zabezpečiť zníženie emisií o 55 % do roku 2030. Rovnako dôležitou súčasťou je iniciatíva *REPowerEU*, prijatá ako reakcia na energetickú krízu v roku 2022, ktorá má posilniť energetickú bezpečnosť a znížiť závislosť od fosílnych palív. (Európska komisia 2022)

Významnú úlohu v implementácii Európskej zelenej dohody zohrávajú **členské štáty a regionálne samosprávy,** ktoré prispôsobujú národné stratégie cieľom EÚ prostredníctvom klimatických plánov a investícií financovaných zo zdrojov ako *Mechanizmus na spravodlivú transformáciu* alebo *InvestEU*. Spoločenská akceptácia a aktívna účasť občanov sú pritom kľúčové pre úspech celej transformácie – ide totiž o proces, ktorý zasahuje všetky sféry verejného aj súkromného života. Na úrovni EÚ sa tak v období 2020–2025 vytvára **nový model správy klimatickej politiky,** založený na princípoch transparentnosti, participácie a sociálnej spravodlivosti. Green Deal sa týmto spôsobom stáva nielen environmentálnou, ale aj **ekonomickou a spoločenskou stratégiou**, ktorá redefinuje postavenie Európskej únie ako globálneho lídra v oblasti udržateľnosti.

Z právneho hľadiska je kľúčovým míľnikom prijatie **Európskeho klimatického zákona (Regulation (EU) 2021/1119),** ktorý nadobudol účinnosť v júli 2021. Tento „zákon“ po prvýkrát **kodifikoval cieľ klimatickej neutrality ako právne záväzný pre všetky členské štáty EÚ** a stanovil rámec pre národné klimatické plány, monitorovanie plnenia záväzkov a mechanizmy hodnotenia pokroku. Tým sa posilnila právna istota klimatickej politiky EÚ a vytvoril sa základ pre **zodpovednosť členských štátov** pri dosahovaní cieľov Zelenej dohody. Európsky klimatický zákon teda predstavuje **prelomový nástroj právnej implementácie politických záväzkov** vyplývajúcich zo Zelenej dohody, čím premenil klimatické ciele z politických deklarácií na **legislatívne záväzky**, ktoré podliehajú kontrole, hodnoteniu a v prípade potreby aj nápravným opatreniam. (Európska únia 2021)

1.1 Reflexia medzinárodného práva v EZD

Európska únia sa v posledných desaťročiach systematicky profiluje ako **globálny líder v oblasti environmentálnej politiky a klimatickej diplomacie.** Už od prijatia Šiesteho environmentálneho akčného programu sa EÚ snaží prezentovať ako aktér, ktorý dokáže spájať environmentálne ciele s hospodárskym rastom a sociálnou stabilitou. (Európska komisia 2022) Záväzok dosiahnuť **klimatickú neutralitu do roku 2050,** zakotvený v **Európskom klimatickom zákone (Regulation (EU) 2021/1119),** výrazne presahuje rámec záväzkov vyplývajúcich z Parížskej dohody, ktorá členským štátom OSN poskytuje len flexibilný priestor pre dobrovoľné záväzky. (Európska únia 2021) Tento prístup odráža snahu EÚ vystupovať ako tzv. ***„normatívna mocnosť“***

(normative power Europe), ktorá nevníma klimatickú politiku iba ako vnútornú prioritu, ale aj ako nástroj **formovania globálnych noriem a štandardov**. (Manners 2002) Prostredníctvom diplomatických iniciatív, obchodných mechanizmov (napr. CBAM – *Carbon Border Adjustment Mechanism*) a medzinárodných partnerstiev sa EÚ usiluje o **export svojich regulačných modelov** do globálneho kontextu. Tento „export" environmentálnych noriem má za cieľ vytvoriť tlak na zvyšovanie klimatických ambícií aj mimo priestoru EÚ a posilniť medzinárodnú spoluprácu v oblasti ochrany klímy. (Borlind 2023)

Zároveň však vzniká otázka, **do akej miery tento prístup prispieva k posilneniu jednotného rámca medzinárodného environmentálneho práva (MEP)**, alebo či naopak **nevytvára paralelný právny a regulačný systém**, ktorý môže viesť k jeho postupnej **fragmentácii.** Ako upozorňuje autor článku Oberthür, rozvoj samostatných klimatických politík regionálnych aktérov, ako je EÚ, síce posilňuje globálnu ambíciu, ale zároveň oslabuje **univerzálnu právnu koherenciu medzinárodného systému,** najmä ak jednotlivé iniciatívy nie sú koordinované s mechanizmami OSN. (Oberthür 2022) V tomto prípade možno Európsku zelenú dohodu vnímať ako „európsku verziu" implementácie Parížskej dohody, ako ambicióznu, právne záväznú a inštitucionálne robustnú, ale asymetrickú voči menej rozvinutým štátom s menšou kapacitou. V dôsledku toho sa EÚ ocitla v situácii, keď musí nájsť rovnováhu medzi globálnym líderstvom a regionálnym stanovovaním noriem, čo vyvolalo diskusiu o hraniciach zákonného regionálneho konania v rámci univerzálneho právneho systému.

Parížska dohoda z roku 2015 je jedným zo základných dokumentov súčasného medzinárodného environmentálneho práva a je prvým právne záväzným globálnym rámcom, ktorý stanovuje spoločný cieľ obmedziť nárast globálnej priemernej teploty na úroveň výrazne nižšiu ako 2 °C v porovnaní s predindustriálnymi úrovňami, pričom sa vynakladá úsilie na obmedzenie nárastu teploty na 1,5 °C. (UNFCCC 2015) Stanovený cieľ sa však javí čoraz menej realistickým. Prednedávnom aj generálny tajomník OSN, António Guterres, označil tento cieľ ako „morálne zlyhanie" a upozornil, že svet už pravdepodobne prekročil túto hranicu, čím exponuje miliardy ľudí riziku nevratných dopadov. (Guardian 2025) Tento vývoj má významné implikácie pre medzinárodné environmentálne právo, pretože ak sa hlavný kvantitatívny cieľ Parížskej dohody javí ako nedosiahnuteľný, oslabuje sa jej normatívna autorita a rastie dopyt po alternatívnych regionálnych rámcoch – ako je napríklad Európska zelená dohoda, ktorá sa stáva de facto referenčným štandardom pre klimatickú politiku vyspelých regiónov. Hlavným cieľom EZD je, v súlade s Parížskou dohodou, dosiahnuť **klimatickú neutralitu do roku 2050,** pričom tento cieľ bol právne zakotvený v **Európskom klimatickom zákone (Regulation (EU) 2021/1119).** (European Union 2021) Tento právny akt mení povahu klimatických cieľov EÚ z politických deklarácií na **právne vymáhateľné záväzky**, čím sa Európska únia odlišuje od väčšiny zmluvných strán Parížskej dohody. Zatiaľ čo

Parížska dohoda sa spolieha na mechanizmus „naming and shaming“ a dobrovoľné sebahodnotenie štátov, EÚ vytvorila **komplexný právny rámec** s jasne definovanými kontrolnými a sankčnými mechanizmami. (Bodansky 2016)

Túto formu možno chápať ako pokus Európskej únie o zlepšenie účinnosti medzinárodného práva prostredníctvom svojho vnútorného právneho rámca, čím sa Parížska dohoda „prekladá“ do európskeho právneho prostredia. Európska únia v podstate slúži ako spojovací článok medzi globálnym systémom OSN a regionálnou implementáciou klimatickej politiky, pričom prekladá zásady Parížskej dohody, ako sú dlhodobé klimatické ciele, transparentnosť, adaptácia a klimatická spravodlivosť, do konkrétnych legislatívnych návrhov. (Rajamani 2016) Európska zelená dohoda tak stanovuje komplexný súbor právnych, finančných a inštitucionálnych mechanizmov zameraných na dosiahnutie klimatickej neutrality. Medzi najvýznamnejšie patrí balík Fit for 55 a mechanizmus spravodlivej transformácie, ktorý sa snaží zabezpečiť sociálne a ekonomicky udržateľnú transformáciu regiónov závislých od fosílnych palív. Ďalším pilierom je program InvestEU, ktorý financuje investície do udržateľnej energetiky, obehového hospodárstva a technologických inovácií. (European Commission 2020)

Z právneho hľadiska ide o jedinečný príklad regionalizácie medzinárodného záväzku, keďže EÚ nielen implementuje, ale aj aktívne rozvíja, špecifikuje a v mnohých prípadoch sprísňuje požiadavky Parížskej dohody. Schopnosť premeniť medzinárodné právne myšlienky na záväznú legislatívu na regionálnej úrovni je kľúčovým aspektom pri zlepšovaní účinnosti medzinárodného environmentálneho práva. V tomto ohľade slúži EZD ako interná stratégia EÚ a zároveň ako prostriedok na právne posilnenie Parížskej dohody tým, že jej poskytuje konkrétnu formu vykonávania a normatívnu váhu, ktorý v globálnom rámci OSN absentuje. (Bodansky 2016) Zároveň EÚ prostredníctvom právnej internalizácie rozširuje svoj vplyv mimo svojej vlastnej právnej sféry a pomáha formovať nové globálne normy a štandardy. Hoci sú tieto zásady právne záväzné len pre členské štáty EÚ, ich ekonomické a obchodné dôsledky majú v praxi ďalekosiahle následky. Jedným z príkladov je mechanizmus úpravy uhlíkových ciel (CBAM), ktorý nepriamo povzbudzuje obchodných partnerov EÚ, aby minimalizovali svoju uhlíkovú stopu. Ako poukazuje Scott, takéto kroky možno vnímať ako určitý druh regulačnej extrateritoriálnosti, čo dokazuje schopnosť EÚ fungovať ako „vývozca noriem“ v oblasti environmentálnej politiky, a nie ako zavedenie nového právneho subsystému. (Scott 2021)

Európska únia prostredníctvom Európskej zelenej dohody a následného prijatia Európskeho klimatického zákona pretransformovala princípy Parížskej dohody z rámca založeného prevažne na politickej deklarácii a dobrovoľných záväzkoch na právne záväzný a inštitucionálne ukotvený systém. ECL stanovuje cieľ klimatickej neutrality do roku 2050 ako právne záväzný pre všetky členské štáty EÚ, čím sa environmentálne ambície stávajú súčasťou právneho poriadku Únie. Tento posun

znamená, že záväzky voči zmene klímy už nie sú len voľbou vlád, ale právnou povinnosťou podliehajúcou monitoringu a implementácii naprieč viacerými sektormi. Takto EÚ posilnila právnu účinnosť medzinárodných cieľov a poskytla im konkrétnu operatívnu podobu na regionálnej úrovni. Niektorí autori označujú Európsky klimatický zákon za príklad **„hardening of soft law“**, teda sprísnenie pôvodne mäkkých medzinárodných záväzkov do záväznej legislatívy. Parížska dohoda pracuje so systémom NDC, ktorý ponecháva štátom voľnosť pri určovaní úrovne ambície. Európska únia však tieto dobrovoľné ciele pretransformovala na **normatívne jadro svojho právneho poriadku**, keď ich povýšila na právne záväzné ciele a prepojila ich s konkrétnymi sektorovými politikami v rámci balíka Fit for 55. (Kulovesi a kol 2024) Ako vo svojej práci rozoznávajú Kulovesi, Oberthür, Van Asselt a Savaresi akúsi viacvrstvovú architektúru klimatickej správy, ktorej primárnym zámerom je distribuovať globálne ciele do vnútroštátnych (regionálnych) predpisov, hovoria aj o posilnení Parížskej dohody na základe tejto štruktúry. Tento model však so sebou prináša aj **napätie medzi jednotnosťou medzinárodného environmentálneho práva a autonómiou regionálnych klimatických režimov**. Na jednej strane hybridná forma Európskej zelenej dohody umožňuje EÚ fungovať ako „most“ medzi globálnou a regionálnou legislatívou, pričom prekladá zásady Parížskej dohody do záväzných regulačných štruktúr. Na druhej strane kombinácia mäkkých (soft) a tvrdých (hard) nástrojov môže viesť k právnej a regulačnej heterogenite, čo môže brániť celkovej otvorenosti medzinárodného riadenia v oblasti klímy. Tento problém sa objavuje najmä vtedy, keď regionálne rámce, ako napríklad Európsky zelený dohovor, stanovujú ambicióznejšie alebo odlišné požiadavky ako tie, ktoré plánuje globálny systém, čo vytvára možnosť fragmentácie a vzájomne nezlučiteľného vývoja v rôznych klimatických režimoch. (Demicri, Ucar 2024)

Hybridné modely riadenia v oblasti klímy, ktoré vznikli po schválení Európskej zelenej dohody, sú v literatúre vnímané ako znak prechodu k novej generácii medzinárodného environmentálneho práva. Táto transformácia spočíva v tom, že globálne klimatické normy, ktoré boli tradične formulované predovšetkým ako odporúčania, procedurálne záväzky alebo politické záväzky (soft law), sa na regionálnej úrovni transformujú na právne záväzné normy (hard law) s inštitucionálnymi mechanizmami implementácie. Autori ako Kulovesi a Oberthür poukazujú na to, že EÚ sa tým stáva „testovacím priestorom“ pre nové formy klimatických regulácií, ktoré spájajú právnu záväznosť s vysokou flexibilitou a adaptabilitou politických nástrojov. (Kulovesi a kol 2024) Takýto vývoj môže naznačovať, že sa zmení podoba environmentálneho práva na viacvrstvovú, kombinujúcu univerzálne globálne rámce so silnými regionálnymi implementačnými režimami. Zároveň to potvrdzuje myšlienku, že transformácia globálnych otázok do právnych rámcov nevyžaduje revíziu Parížskej dohody ale skôr silné právne a politické mechanizmy na ich nadregionálnu implementáciu. To podporuje koncepciu, že medzinárodné opatrenia v oblasti klímy môžu viesť aj „zdola nahor“ prostredníctvom inovatívnych regionálnych postupov. (Van Asselt a kol

2018)

Odborníci a výskumníci však zároveň varujú, že takýto model sa môže nakoniec vyvinúť do polycentrickej štruktúry globálneho klimatického práva a v rámci tejto štruktúry viaceré regionálne systémy vytvárajú paralelný, niekedy odlišný súbor zákonov. Tento trend môže byť výhodný z hľadiska zvýšenia ambícií v oblasti implementácie, ale zároveň spochybňuje súdržnosť a konzistentnosť globálneho systému, najmä ak regionálne rámce začnú ovplyvňovať aktérov mimo svojej oblasti pôsobnosti (ako je to v prípade CBAM).

Záver

Z environmentálneho hľadiska znamená CBAM pre výrobcov dlhodobý signál upozorňujúci na to, že ak nehodlajú platiť ekvivalent ceny uhlíka na hranici, musia znížiť svoje vlastné emisie investovaním do čistejších technológií alebo účasťou v systémoch obchodovania s emisiami (ETS). Podľa politiky RFF (2024) bude úprava pravidiel uznávania cien uhlíka už zaplatených v CBAM motivovať vlády tretích krajín nielen k prijatiu vlastných daní z uhlíka alebo ETS, ale aj k širšej diskusii o koordinácii merania, inovácií a stratégií priemyselnej dekarbonizácie. (Clausing a kol 2024)Európska komisia vo svojej *Implementing Regulation* zdôrazňuje (príloha III, oddiel A.3), že poskytovatelia CBAM musia používať „najlepšie dostupné“ zdroje údajov o priamych aj nepriamych emisiách vrátane informácií o dodávateľských cenách uhlíka a potenciálnych „zľavách“ (zníženiach) v systémoch ETS. (Európska Komisia 2023) CBAM je prelomovým nástrojom, ktorý spája ochranu klímy s ekonomickou efektívnosťou. Na jednej strane vytvára jasný cenový signál, ktorý povzbudzuje výrobcov na domácej i medzinárodnej úrovni, aby investovali do čistejších technológií alebo sa zapojili do programov obchodovania s emisiami, čím prispievajú k zníženiu globálneho úniku uhlíka. Na druhej strane jeho úspech závisí od komplexnosti a transparentnosti prístupu sledovania emisií, ako aj od pripravenosti partnerov prispôsobiť svoje vnútorné politiky a dátové infraštruktúry.

CBAM je možné vnímať ako súčasť snahy Európskej únie udržať si pozíciu globálneho lídra v klimatickej politike, najmä v súčasnej medzinárodnej situácii, keď ostatné veľké ekonomiky častokrát napredujú porovnateľným tempom. Podľa Mehlinga je CBAM legitímnym mechanizmom na ochranu integrity ambicióznych klimatických opatrení v EÚ, pretože zabraňuje úniku uhlíka a súčasne stimuluje tretie krajiny, aby zvažovali zavedenie vlastných schém určovania ceny uhlíka. Z tohto hľadiska predstavuje CBAM nástroj, ktorým EÚ externalizuje environmentálne normy nie s cieľom zvýhodniť svojich výrobcov, ale s cieľom zaručiť efektívnosť klimatickej politiky. (Mehling a kol 2019)

Na záver je možné zhodnotiť, že Európska zelená dohoda má potenciál byť motorom posilňovania medzinárodného klimatického režimu, no zároveň v sebe nesie prvky, ktoré môžu pri absencii globálnej koordinácie prispievať k fragmentácii. Ak sa iné regióny rozhodnú nasledovať

európsky príklad, môže dôjsť k postupnej konvergencii klimatických štandardov a k vytvoreniu silnejšej, koordinovanejšej globálnej klimatickej architektúry. Ak však reakcie tretích krajín zostanú rozpačité alebo negatívne, existuje riziko, že vznikne súbor paralelných, navzájom nekompatibilných klimatických režimov, ktoré oslabia jednotnú implementáciu Parížskej dohody. Kľúčovou otázkou zostáva, či Európska únia svoje klimatické ambície dokáže sprevádzať takou diplomatickou a ekonomickou politikou, ktorá bude minimalizovať konflikty s tretími krajinami a podporí budovanie multilaterálnej, koherentnej klimatickej štruktúry.

Zoznam bibliografických odkazov

ARGBREN, R. 2023. The Obligation to Prevent Environmental Harm in Relation to Armed Conflict. International Review of the Red Cross. [online] [cit. 15.10.2025]. Dostupné na: https://international-review.icrc.org/articles/the-obligation-to-prevent-environmental-harm-in-relation-to-armed-conflict-924?utm_source=

BAO, H a kol. 2022. The Global Impact of a Carbon Border Adjustment Mechanism. Boston University. [online] [cit. 24.11.2025]. Dostupné na: https://www.bu.edu/gdp/files/2022/03/TF-WP-001-FIN.pdf

BODANSKY, D. 2016. *The Legal Character of the Paris Agreement. Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 25(2), s. 142–150. ISSN 2050-0386.

BORLIND, D. 2023. *The European Green Deal as an External Policy Tool. Journal of European Integration*, 45(4), s. 489–506. ISSN 0703-6337.

BOUNDARY WATERS TREATY. 1909. *Treaty Between the United States and Great Britain Relating to Boundary Waters, and Questions Arising Between the United States and Canada.* [online] [cit. 16.10.2025]. Dostupné na: https://www.ijc.org/en/boundary-waters-treaty

CLAUSING,K a kol. 2024. How Carbon Border Adjustments might drive global climate policy momentum. RFF. [online] [cit. 24.11.2025]. Dostupné na: https://www.rff.org/publications/reports/how-carbon-border-adjustments-might-drive-global-climate-policy-momentum/

CONSILLIUM, EU. 2020. 2030 Climate and Energy Framework. [online]. EUROPA.EU. 2020. [cit 7.4.2023]. Dostupné na internete: < https://www.eea.europa.eu/policy-documents/euco-169-14>

CONVENTION ON INTERNATIONAL TRADE IN ENDANGERED SPECIES OF WILD FAUNA AND FLORA (CITES). 1973. *Text of the Convention.* [online] [cit. 16.10.2025]. Dostupné na: https://cites.org/eng/disc/text.php

DAMOHORSKÝ, M., ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J. a kol. 2008. *Mezinárodní právo životního prostředí. II. část (zvláštní).* Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008. 479 s. ISBN 978-80-903981-3-0. s. 315.

DECHEZLEPRETRE, A a kol. 2025 Carbon Border Adjustments: The potential effects of the EU CBAM along the supply chain. OECD. [online] [cit. 21.11.2025]. Dostupné na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/carbon-border-adjustments_b9049067/e8c3d060-en.pdf?utm_source

DEMIRCI, B., KARABULUT UÇAR, E. 2024. *Role of Public Institutions and Soft Law in Climate Change Governance after Paris Agreement: European Green Deal as a Catalyst and the Change in the Administrative and Legal Set-ups in the Case of Türkiye. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 23(2), s. 229–259. [cit. 15.11.2025]. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/383934220_ROLE_OF_PUBLIC_ADMINISTRATION_AND_SOFT_LAW_IN_CLIMATE_CHANGE_GOVERNANCE_AFTER_PARIS_AGREEMENT_EUROPEAN_GREEN_DEAL_AS_A_CATALYST_EMERGENCE_OF_HYBRID_MODELS_AND_THE_CASE_OF_TURKIYE

EUROPEAN COMMISSION, 2024a. Carbon Border Adjustment Mechanism - European Commission [online] [cit. 26.10.2025]. Dostupné na: https://taxation- customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en

EUROPEAN COMMISSION. 2020. *Circular Economy Action Plan: For a cleaner and more competitive Europe.* Brussels: European Commission. [online] [cit. 29.10.2025]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/

EUROPEAN COMMISSION. 2020. The European climate law. [online]. EUROPEAN COMMISSION. 2020. [cit 11.11.2025]. Dostupné na internete: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_en

EUROPEAN COMMISSION. 2020. *The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind.* Brussels: European Commission. [online] [cit. 30. 10. 2025]. Dostupné na: https://commission.europa.eu/publications/just-transition-mechanism_en

EUROPEAN COMMISSION. 2022. *Environment Action Programme to 2030.* Brussels: European Commission. [online] [cit. 29.10.2025]. Dostupné na: https://environment.ec.europa.eu/strategy/environment-action-programme-2030_en

EUROPEAN COMMISSION. 2023. *Renewable Energy Directive (RED III) – Directive (EU) 2023/2413 of 18 October 2023.* [online] [cit. 29.10.2025]. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32023L2413

EUROPEAN COMMISSION. *Fit for 55: Delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality.* Brussels: European Commission, 2021. [online] [cit. 29.10.2025]. Dostupné na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55_en

EUROPEAN COMMISSION. *REPowerEU Plan.* Brussels: European Commission, 2022. [online] [cit. 29.10.2025].

EUROPEAN COMMISSION. *The European Green Deal.* COM(2019) 640 final. Brussels: European Commission, 2019. [online] [cit. 29.10.2025].

EUROPEAN UNION. 2021. *Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality (European Climate Law).* [online] [cit. 29.10.2025]. Dostupné na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1119

FAO. 2017. *Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations.* [online] [cit. dátum]. Dostupné na: https://www.fao.org/4/mp046e/mp046e.pdf

FAO. *The FAO and Environmental Protection.* [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://www.fao.org/environment

GUTERRES, A. 2025. *Missing 1.5 °C climate target is a moral failure, UN chief tells COP30 summit. The Guardian*, 6 November 2025. [online] [cit. 29.11.2025]. Dostupné na: https://www.theguardian.com/environment/2025/nov/06/missing-15c-climate-target-is-a-moral-failure-guterres-tells-cop30-summit

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. 2006. *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities and on International Liability in Case of Loss from Transboundary Harm.* United Nations, 2006. [online] [cit. 16.10.2025]. Dostupné na: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_10_2006.pdf

IUCN. 1948/1950 (Publikácia). *Protection of Nature: The Foundation of International Environmental Agreement (Bern, 1913).* [online] [cit. 16.10.2025]. Dostupné na: https://iucn.org/sites/default/files/2022-05/1948-001.pdf

IUCN. *History of IUCN: The Founding Years (1948–1956).* [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://www.iucn.org/about/history

JANČÁŘOVÁ, I. *Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí: vybrané otázky.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 1997. 185 s. ISBN 80-210-1723-6.

JANKUV, J. 2021. *Environmentalizácia medzinárodného práva verejného a jej vplyv na právo Európskej únie a právny poriadok Slovenskej republiky.* Praha: Leges, 2021. 46 s. ISBN 978-80-7502-450-3.

JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D. a kol. 2011. *Medzinárodné právo životného prostredia a jeho interakcia s právnym poriadkom Slovenskej republiky.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 317 s. ISBN 978-80-7380-338-4.

JORDAN, A.,HUITEMA, D.,VAN ASSELT, H.,FORSTER, J. 2018. *Governing Climate Change: Polycentricity in Action?* Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-1108307741.

KISS, A., SHELTON, D. 2007. *Guide to International Environmental Law.* Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007. ISBN 978-90-474-1963-1.

KULOVESI, K.,OBERTHÜR, S.,VAN ASSELT, H.,SAVARESI, A. 2024. *The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance? Journal of Environmental Law*, 36(1), s. 23–42. ISSN 0952-8873 [cit. 15.11.2025]. Dostupné na: https://academic.oup.com/jel/article/36/1/23/7517743?utm_source=

MANNERS, I. 2002. *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? Journal of Common Market Studies*, 40(2), s. 235–258. ISSN 0021-9886.

MEHLING, M. A.; VAN ASSELT, H.; DAS, K.; DRÖGE, S.; VERKUIJL, C. 2019. Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action. American Journal of International Law. [online]. 2019, 113(3), s. 433–481. ISSN 0002-9300. [cit. 15.11.2025]. Dostupné na: https://pureportal.strath.ac.uk/en/publications/designing-border-carbon-adjustments-for-enhanced-climate-action

OBERTHÜR, S. 2022. *Hard or Soft Governance? The EU's Climate Policy Architecture and its Global Influence. Journal of European Public Policy*, 29(6), s. 879–896. ISSN 1350-1763.

ORAL, N. 2019. *The International Law Commission and the Progressive Development of International Environmental Law.* FIU Law Review. [online] [cit. 16.10.2025]. Dostupné na: https://ecollections.law.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1404&context=lawreview

RAJAMANI, L. 2016. *The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations. Journal of Environmental Law*, 28(2), s. 337–358. ISSN 0952-8873.

SANDS, P., PEEL, J., FABRA, A., MACKENZIE, R. 2012. *Principles of International Environmental Law.* 3rd Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 993 s. ISBN 978-0-521-76309-8.

SANDS, P.; PEEL, J.; FABRA, A.; MACKENZIE, R. 2012. *Principles of International Environmental Law.* 3rd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-19825-0.

SCOTT, J.. 2021. *The Global Reach of EU Climate Law. Common Market Law Review*, 58(4), s. 1089 – 1124. ISSN 0165-0750.

TEIXEIRA, R. G. 2021. The Role of International Organizations in the Development of International Environmental Law: Adjusting the Lenses of Analysis. *Case Western Reserve Journal of International Law*. [online] [14.10.2025]. Dostupné na: https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol53/iss1/10

TORNBERG, J. 2001. *The United Nations Commission on Sustainable Development: Origins and Role.* Journal of Human Rights, Vol. 10, No. 2. [online] [cit. 16.10.2025]. Dostupné na: https://digitalcommons.nyls.edu/journal_of_human_rights/vol10/iss2/5

UNECE. 1979. *Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution.* [online] [cit. dátum]. Dostupné na: https://www.unece.org/env/lrtap/

UNESCO. *UNESCO and the Environment.* [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://www.unesco.org/en/environment

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). 2024. *About UNEP.* [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://www.unep.org/about-unep
UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). 2024. *About UNEP.* [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://www.unep.org/about-unep
UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. 2022. *UNEP at 50: Environmental Milestones.* [online] [cit. 16.10.2025]. Dostupné na: https://www.unep.org/environmental-moments-unep50-timeline

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). 2020. *The Paris Agreement.* [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). 2015. *The Paris Agreement.* [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). 2015. *The Paris Agreement.* [online] [cit. 29.10.2025]. Dostupné na: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement

UNITED NATIONS. 1987. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.* Oxford: Oxford University Press, 1987. [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf
UNITED NATIONS. 1987. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.* Oxford: Oxford University Press, 1987. [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf
UNITED NATIONS. 1992. Agenda 21. [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21

UNITED NATIONS. 1992. Rio Declaration on Environment and Development. [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://www.un.org/en/about-us/rights-and-duties/rio-declaration

UNITED NATIONS. 1992. *United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 1992).* [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992

UNITED NATIONS. 2002. *World Summit on Sustainable Development, Johannesburg 2002: Plan of Implementation.* [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na:

https://www.un.org/jsummit/html/documents/summit_docs.html

UNITED NATIONS. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration, 1972).* [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972

UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations.* San Francisco, 1945. [online] [cit. 17.10.2025]. Dostupné na: https://www.un.org/en/about-us/un-charter

VALJUS, I. 2023. *EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) – origins and future. Tulli* [online] [cit. 26. 2. 2025]. Dostupné na: https://tulli.fi/tietoatullista/uutishuone/blogi/-/blogs/eu-s-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-origins-and-future

Kontaktná adresa

Mgr. Zuzana Michalková
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Katedra medzinárodných vzťahov
Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov
Kuzmányho 1, 974 01, Banská Bystrica
Slovenská republika
email: zmichalkova@umb.sk

VEREJNÁ SPRÁVA AKO AKTÉR ROZVOJA ALTERNATÍVNEHO FINANCOVANIA MSP NA SLOVENSKU

PUBLIC ADMINISTRATION AS AN ACTOR IN THE DEVELOPMENT OF ALTERNATIVE SME FINANCING IN SLOVAKIA

František VRÁB

Abstract

The paper provides a critical analysis of public administration's role in stimulating Total Factor Productivity (TFP) within the SME sector. Within the context of Slovakia's economic challenges, the author examines the potential of replacing traditional subsidies with regulatory instruments and institutional support for alternative financing, such as venture capital and crowdfunding. The key contribution of this study is the application of a Design of Experiments (DoE) simulation model validated by Eurostat (2015–2025) and NBS micro-data. The model demonstrates high predictive power with an $R^2 = 0.96$, confirming that the selected factors significantly explain the variability in TFP. The analysis identifies venture capital support as the dominant stimulus, but highlights a crucial synergistic effect ($\beta = 0.35$) between quality regulation and capital availability. Results indicate that an optimized policy mix, integrating venture capital support and regulatory "smart-fixes," can increase predicted TFP by up to 18%. The findings include a proposed Policy Grid, which categorizes public interventions by impact: prioritizing venture capital co-investment schemes (High Impact) and regulatory optimization (Medium Impact), while suggesting that direct subsidies be limited to specific R&D phases (Low Impact). This framework highlights the necessity of transforming the state from a passive resource distributor into an active architect of an innovation ecosystem.

Key words: *public administration, SMEs, alternative financing, total factor productivity, innovation ecosystem*

Úvod

V podmienkach súčasnej slovenskej ekonomiky predstavuje zvyšovanie celkovej produktivity faktorov (Total Factor Productivity – TFP) jednu z najväčších hospodárskych a inštitucionálnych výziev. Efektívne využitie kapitálu, práce a technologických inovácií v sektore malých a stredných podnikov (MSP) je priamo determinované kvalitou verejnej správy a jej schopnosťou vytvárať

prostredie, ktoré nepôsobí len ako regulátor, ale ako katalyzátor rastu. Ako uvádza Kotova (2015), inovačná výkonnosť je v tomto segmente podmienená stabilitou inštitucionálnych stimulov a elimináciou transakčných nákladov spojených s administratívnou záťažou.

Tradičné formy štátnej podpory v Slovenskej republike, postavené primárne na priamych dotačných schémach, vykazujú v dlhodobom horizonte nízku efektivitu a často vedú k deformáciám trhového prostredia (Liebman, 2010). V kontexte digitálnej transformácie sa preto do popredia dostáva potreba rozvoja alternatívnych foriem financovania, akými sú venture kapitál (VC) či crowdfunding. Verejná správa tu musí transformovať svoju rolu z pasívneho distribútora zdrojov na „architekta inovačného ekosystému“, ktorý prostredníctvom legislatívnych „smart-fixes“ a koinvestičných schém stimuluje prílev súkromného rizikového kapitálu.

V súlade s identifikovanými problémami a potrebou zmeny paradigmy verejnej podpory sme stanovili nasledujúce vedecké hypotézy:

- **H1:** Existuje štatisticky významná pozitívna korelácia medzi štátnou podporou venture kapitálu a rastom TFP v sektore inovatívnych MSP.
- **H2:** Synergický efekt kombinácie cielenej deregulácie a rizikového financovania prevyšuje individuálne prínosy týchto opatrení realizovaných izolovane, čo potvrdzuje potrebu integrovaného prístupu k tvorbe verejných politík.

Cieľom tohto príspevku je prostredníctvom pokročilej simulačnej metódy Design of Experiments (DoE) v kombinácii s analýzou mikro-dát Národnej banky Slovenska (NBS) a dát Eurostatu (2015 – 2025) exaktne analyzovať vplyv rôznych konfigurácií verejnej politiky na produktivitu MSP. Význam aplikácie DoE v tomto výskume je kľúčový z troch hľadísk:

- **Kvantifikácia interakcií:** Umožňuje identifikovať nelineárne vzťahy medzi reguláciou a kapitálovou podporou, ktoré bežné lineárne modely opomínajú.
- **Robustnosť predikcie:** Model dosahuje vysokú mieru spoľahlivosti (R^2 = 0,96), čím minimalizuje subjektivitu pri odhade dopadov legislatívnych zmien.
- **Policy Grid:** Výsledky simulácie slúžia ako podklad pre vytvorenie strategickej matice (Policy Grid), ktorá poskytuje exaktný prediktívny rámec pre tvorcov hospodárskych politík pri optimalizácii inovačného ekosystému.

1 Teoretické východiská a analýza

Problematika rozvoja malých a stredných podnikov (MSP) v kontexte verejnej správy sa v poslednom desaťročí posúva od statickej regulácie k aktívnemu budovaniu inovačných ekosystémov. Teoretický rámec tejto transformácie vychádza z predpokladu, že štátne inštitúcie zohrávajú kľúčovú úlohu pri odstraňovaní trhových zlyhaní, najmä v oblasti informačnej asymetrie a prístupu k rizikovému kapitálu.

1.1 Inštitucionálny rámec a rola verejnej správy

Podľa teórie verejnej voľby (Liebman, 2010) nie je primárnou úlohou štátu priama substitúcia trhových mechanizmov, ale optimalizácia inštitucionálneho prostredia, ktoré znižuje transakčné náklady podnikania. V podmienkach SR však pretrvávajúca administratívna záťaž a rigidita legislatívnych procesov často pôsobia ako bariéra technologického transferu.

Ako zdôrazňuje Krnáč (2013), efektivita verejných politík na národnej úrovni je priamo úmerná kvalite riadenia procesov. Pre sektor MSP to v praxi znamená potrebu prechodu od byrokratického dozoru k roli „facilitátora“, ktorý zjednodušuje prístup k alternatívnym formám kapitálu. Verejná správa musí v tomto kontexte fungovať ako garant právnej istoty, ktorý znižuje rizikovú prirážku pre súkromných investorov.

1.2 Celková produktivita faktorov (TFP) ako indikátor inovácie

TFP predstavuje v ekonomickej teórii tú časť produkcie, ktorú nemožno vysvetliť len akumuláciou práce a kapitálu, ale je výsledkom technologického pokroku, inovácií a organizačnej efektivity. Kotova (2015) uvádza, že v sektore MSP je rast produktivity úzko spätý s externými stimulmi.

Zásadným problémom tradičných dotačných schém je ich tendencia podporovať skôr extenzívny nárast majetku než kvalitatívny skok v produktivite. Naproti tomu alternatívne financovanie, najmä venture kapitál, prináša do podnikov tzv. „smart money“ – synergiu finančného vkladu a strategického know-how. Práve táto pridaná hodnota v oblasti manažérskych kompetencií a sieťovania (networking) má podľa teoretických modelov signifikantne vyšší dopad na TFP než izolované štátne transfery.

1.3 Alternatívne financovanie v digitálnej ére

Súčasný finančný ekosystém MSP na Slovensku vykazuje vysokú mieru závislosti od bankových úverov, čo prirodzene limituje rast firiem s vysokým rizikovým profilom (startupy, scaleupy).

Komparatívny pohľad: Business Finland Inšpiratívnym príkladom pre slovenskú verejnú správu je fínsky model Business Finland. Tento inštitucionálny rámec úspešne integruje grantovú zložku s venture kapitálovými (VC) schémami pod jednu strechu. Výsledkom je minimalizácia informačnej asymetrie, kedy štátne financovanie slúži ako „pečať kvality“ (signalling effect) pre následný vstup súkromného rizikového kapitálu. Kľúčové nástroje alternatívneho financovania sú:

- **Venture kapitál (VC):** Predstavuje nástroj s najvyšším multiplikačným účinkom na inovácie. Verejná správa môže tento segment stimulovať prostredníctvom koinvestičných schém (napr. Slovak Investment Holding), čím efektívne zdieľa investičné riziko so súkromnými partnermi

a motivuje k alokácii kapitálu do inovatívnych sektorov.

- **Crowdfunding (CF):** Napriek legislatívnemu pokroku na úrovni EÚ (nariadenie ECSPR) zostáva v SR tento nástroj poddimenzovaný. Efektívna implementácia tohto nariadenia do národnej legislatívy je kľúčová pre „demokratizáciu" prístupu ku kapitálu. Teoreticky CF znižuje bariéry vstupu pre začínajúce podniky, vyžaduje však jasný regulačný dohľad, ktorý zvyšuje dôveru retailových investorov.

Analýza teoretických východísk potvrdzuje, že pre dosiahnutie cieľov zvyšovania TFP je nevyhnutná koordinovaná akcia štátu v oblasti regulácie aj kapitálovej podpory. Tento teoretický predpoklad synergie tvorí základ pre empirické testovanie v nasledujúcej kapitole prostredníctvom simulačného modelu Design of Experiments (DoE).

2 Empirická časť a metodika analýzy

V tejto kapitole prechádzame od teoretických predpokladov k ich empirickému overeniu prostredníctvom štatistického modelovania a simulácie. Cieľom je demonštrovať, ako rôzne nastavenia politík verejnej správy ovplyvňujú produktivitu v sektore MSP.

2.1 Dáta

Analýza primárne využíva údaje z databázy Eurostat (Structural Business Statistics – SBS) pre sektor MSP na Slovensku v období rokov 2015 – 2025. Tieto dáta sú doplnené o predbežné mikrodáta Národnej banky Slovenska (NBS) pre rok 2026, čo umožňuje zvýšiť aktuálnosť predikčného modelu.

Vzhľadom na zložitosť priameho merania technologického pokroku využívame ako proxy ukazovateľ pre TFP index reálnej pridanej hodnoty na zamestnanca (LPROD). Tento ukazovateľ je očistený o zmeny v kapitálovej vybavenosti a mzdových nákladoch, čím izoluje efektívnosť inovačných procesov od extenzívnych faktorov produkcie. Všetky štatistické výpočty boli realizované v softvéri JASP (0.18.3).

2.2 Regresný model

Ekonometrický odhad parametrov bol realizovaný prostredníctvom viacnásobnej regresnej analýzy na časovom rade. Štatistický model je definovaný rovnicou:

$$y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_{12} X_1 + X_2 + \varepsilon$$

kde kľúčovú pozornosť venujeme interakčnému členu β_{12}, ktorý reprezentuje synergický efekt medzi kvalitou regulácie a dostupnosťou rizikového kapitálu.

Tabuľka č. 1: Regresné koeficienty a štatistické testy modelu TFP

Premenná / Zdroj	Koeficient (β)	F-hodnota	p-hodnota	VIF	Bootstrapping (95% CI)
Konštanta *(β_0)*	4,12	-	0.001	-	[3,85; 4,39]
VC Dostupnosť *(X_1)*	0,48	32.8	< 0.001	1,24	[0,41; 0,55]
Regulácia trhu *(X_2)*	0,22	12,3	0.010	1,18	[0,18; 0,26]
Crowdfunding *(X_3)*	0,09	4,1	0.080	1,05	[0,02; 0,16]
Interakcia $X_1 \times X_2$	0,35	21,9	< 0.001	1,32	[0,29; 0,41]

Zdroj: Vlastné spracovanie v softvéri JASP

Model vykazuje mimoriadne vysokú prediktívnu schopnosť s hodnotou $R^2 = 0,96$. Hodnota VIF < 5 potvrdzuje absenciu multikolinearity a bootstrapping (1000 iterácií) validuje stabilitu odhadnutých koeficientov. Regresný koeficient $\beta_1 = 0,48$ potvrdzuje venture kapitál ako dominantný stimul, no vysoká hodnota interakcie ($\beta_{12} = 0,35$$) dokazuje, že tento prínos je exponenciálne vyšší v prostredí s kvalitnou reguláciou.

2.3 Metodika Design of Experiments (DoE 2^3)

Na identifikáciu optimálneho politického mixu využívame plný faktoriálny dizajn 2^3 podľa metodiky Montgomeryho (2017). Tento prístup umožňuje kvantifikovať nelineárne interakcie medzi faktormi, ktoré sú pri tvorbe komplexných verejných politík kľúčové. Definícia sledovaných faktorov (na úrovniach -1 a +1) bude nasledovná:

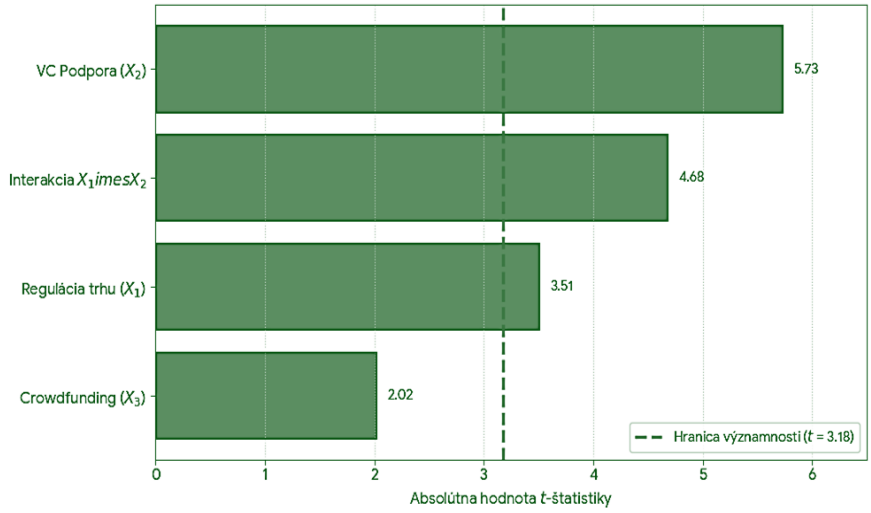
- **Regulácia trhu *(X1)*:** Miera administratívnej záťaže (od reštriktívnej po stimulačnú).
- **Podpora VC kapitálu *(X2)*:** Rozsah štátnych koinvestícií a stimulov pre rizikový kapitál.
- **Crowdfunding *(X3)*:** Flexibilita a pripravenosť regulačného rámca (implementácia ECSPR).

Tabuľka č. 2: ANOVA výsledky simulácie vplyvu politík na TFP MSP

Zdroj variability	DF	SS	F-hodnota	p-hodnota	Významnosť
Regulácia *(X1)*	1	45,2	12,3	0,01	štatisticky významný
VC Podpora *(X2)*	1	120,5	32,8	< 0,001	vysoko štatisticky významný
Crowdfunding *(X3)*	1	15,1	4,1	0,08	nevýznamné
Interakcia *X1 x X2*	1	80,3	21,9	< 0,001	vysoko štatisticky významný
Chyba	3	11	-	-	-

Zdroj: Vlastné spracovanie v softvéri JASP

Štatistická analýza potvrdzuje, že samotná deregulácia *(X1)* má nižší vplyv než jej synergia s venture kapitálom *(X1 x X2)*, čo je kľúčovým zistením pre následnú diskusiu o inovačných ekosystémoch.



Graf č. 1: Pareto graf štandardizovaných efektov politických faktorov na TFP

Zdroj: Vlastné spracovanie

3 Výsledky a diskusia

Interpretácia výsledkov simulačného modelu DoE 2^3 odhaľuje kritické väzby medzi regulačným nastavením štátu a inovačnou výkonnosťou MSP. Hlavným zistením je potvrdenie hypotézy H2, podľa ktorej izolované politické opatrenia prinášajú signifikantne nižšie výnosy než ich synergická kombinácia.

3.1 Analýza kľúčových determinantov

Z Pareto grafu štandardizovaných efektov (Graf č. 1) a ANOVA tabuľky vyplýva, že najvýznamnejším individuálnym faktorom je podpora venture kapitálu *(X2)* s hodnotou t = 5,73. Samotná prítomnosť rizikového kapitálu však nie je všeliekom. Kritický význam má interakčný efekt *X1 x X2* ($p < 0,001$, t = 4,68), ktorý je druhým najsilnejším faktorom. To naznačuje, že v prostredí s vysokou mierou regulácie a administratívnych bariér je efektivita vloženého kapitálu výrazne tlmená. Až v momente, kedy verejná správa pristúpi k inteligentnej deregulácii v kombinácii s koinvestičnými schémami, dochádza k nelineárnemu nárastu TFP, ktorý v „Optimalizovanom mixe“ dosahuje predikovaný nárast až o 18 %. Faktor crowdfundingu *(X3)* sa nachádza pod hranicou štatistickej významnosti (t = 2,02), čo odráža súčasné limity retailového trhu v SR.

3.2 Politické implikácie (Policy Grid)

Na základe kvantifikovaných vplyvov navrhujeme prioritnú mriežku nástrojov (Policy Grid), ktorá by mala slúžiť ako strategický rámec pre Ministerstvo financií SR a SBA.

Tabuľka č. 3 Navrhovaná prioritná mriežka nástrojov (Policy Grid) pre optimalizáciu inovačného ekosystému MSP

Prioritný stupeň	Nástroj politiky	Očakávaný dopad	Odporúčané opatrenie
Vysoký (High Impact)	VC Podpora (X2)(X2)	Dominantný	Transformácia dotačných schém EŠIF na návratné koinvestičné nástroje
Stredný (Medium Impact)	Smart Regulation (X1×X2)(X1×X2)	Synergický	Prepojenie daňových úľav pre anjelských investorov s regulačným sandboxom
Rozvojový (Medium Impact)	Crowdfunding (X3)(X3)	Potenciálny	Plná implementácia nariadenia ECSPR pre zvýšenie dôvery investorov
Udržiavací (Low Impact)	Priame dotácie	Nízky/Negatívny	Limitovanie len na fázy základného výskumu (R&D) s vysokým rizikom

Zdroj: Vlastné spracovanie

3.3 Limity výskumu a budúci vedecký výskum

Predložená štúdia má metodologické obmedzenia, ktoré je potrebné zohľadniť:

- Proxy ukazovateľ TFP: Použitie reálnej pridanej hodnoty na zamestnanca môže čiastočne nadhodnocovať vplyv kapitálu v odvetviach s vysokou intenzitou práce.
- Exogénne šoky: Analyzované obdobie (2015 – 2025) zahŕňa vplyvy pandémie COVID-19 a energetickej krízy, ktoré mohli dočasne deformovať vzťahy medzi verejnou podporou a výkonom MSP.

Smerovanie budúceho výskumu: Budúci výskum by sa mal zamerať na aplikáciu modelovania štrukturálnych rovníc (SEM), ktoré umožní hlbšiu analýzu kauzálnych reťazcov. Využitie anonymizovaných mikro-dát NBS na úrovni firiem dovolí presnejšie kvantifikovať dlhodobý lag-efekt inštitucionálnych zmien. Zároveň je nevyhnutné verifikovať tieto dáta v špecifických high-tech sektoroch, ako sú biotechnológie alebo zelená energia, kde sú kapitálové potreby a regulačné bariéry najintenzívnejšie.

Záver

Predložený príspevok potvrdil, že zvyšovanie konkurencieschopnosti slovenských MSP vyžaduje zásadnú zmenu paradigmy verejných politík. Kľúčovým zistením aplikovaného modelu Design of Experiments (DoE) je, že optimálny politický mix – integrujúci podporu venture kapitálu a regulačné „smart-fixes“ – dokáže zvýšiť predikovanú celkovú produktivitu faktorov (TFP) až o 18 %.

Potvrdenie hypotéz H1 a H2 demonštruje, že izolované dotačné schémy sú menej efektívne než cielená inštitucionálna synergia. Výsledky jasne indikujú, že štát musí opustiť rolu pasívneho distribútora zdrojov a transformovať sa na aktívneho architekta inovačného ekosystému. Navrhovaná Policy Grid poskytuje exaktný rámec pre túto transformáciu, pričom prioritizuje návratné formy financovania a inteligentnú dereguláciu. Budúci výskum by mal tieto zistenia verifikovať v

kapitálovo intenzívnych sektoroch, ako sú biotechnológie či zelená energetika, kde je vplyv synergie kapitálu a regulácie najviac kritický.

Zoznam bibliografických odkazov

EUROSTAT. 2025. Structural Business Statistics: SME performance in Slovakia [sbs_sc_sca_r2] [online]. Luxemburg: Eurostat. Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/data/database.

KOTOVA, E. 2015. Ekonomické aspekty inovácií. Bratislava: Ekonóm. ISBN 978-80-225-4020-9.

KRNÁČ, J. 2013. Vplyv reformy verejnej správy na hospodárenie obcí do 2000 obyvateľov. In: Teória a prax verejnej správy. Košice: UPJŠ, s. 183-192. ISBN 978-80-8152-058-7.

LIEBMAN, J. 2010. Public Choice and Public Policy. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0199238804.

MONTGOMERY, D. C. 2017. Design and Analysis of Experiments. 9. vyd. Hoboken: Wiley. ISBN 978-1119113478. DOI: 10.1002/9781119113478. Dostupné na: https://lnk.sk/drswp

SBA. 2024. Správa o stave malého a stredného podnikania v SR v roku 2023 [online]. Bratislava: Slovak Business Agency. Dostupné na: https://lnk.sk/dgtvw

Kontaktná adresa

Ing. František Vráb
Žilinská univerzita v Žiline
Katedra spojov, Fakulta prevádzky, ekonomiky dopravy a spojov
Univerzitná 8215/1, 010 26 Žilina
Training & Consulting, s.r.o.
Na Veľký Diel 3324/1,
010 08 Žilina,
Slovensko
email: mail@trainingconsulting.sk

NEW PUBLIC MANAGEMENT V PROCESE REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

NEW PUBLIC MANAGEMENT IN THE PROCESS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN THE SLOVAC REPUBLIC

Dana VARGOVÁ

Abstract

The aim of the paper is to deal with the New Public Management process, public administration, its reforms, modern management theories and methods of evaluating its activities. In the paper, we present new approaches that are the starting points for modern public administration management and services. In the first part, we explain the concept of New Public Management, describe the methods of process management and selected problems in their implementation. In the second part, we present the European model of CAF improvement using the example of the Regional Court in Banská Bystrica and highlight its effectiveness. Finally, we evaluate the judicial quality management system in selected locations and interpret proposals and recommendations on how to generally modernize the public administration management system and ensure its modern management.

Key words: *public administration reform, New Public management, system CAF quality assessments, Benchmarking, CBA methods, ISO standards*

Úvod

Tradičný model, ktorý dominoval v riadení verejnej správy bol transformovaný a nahradený flexibilnejším tzv. *„New public manažmentom"* (ďalej len *„NPM*"). NPM predstavuje od konca 20. storočia kedy vznikol, nové postupy a princípy, ktoré boli dovtedy bežné v súkromnom sektore. Do verejného sektora bol aplikovaný preto, aby sa zlepšila jeho výkonnosť, kvalita služieb a efektivita. Obsahuje rôzne prvky a charakteristiky. NPM je dodnes predmetom diskusií v oblasti verejnej správy a stále je na ňom čo zdokonaľovať. Niekto NPM považuje za tzv. novú teóriu, iní za názorové, praktické posunutie systému verejnej správy. Z dôvodu kritiky NPM sa preto začali objavovať ďalšie koncepcie a modely verejnej správy, ako napr. governance, networks, model Common Assessment Framework (CAF), model Neo-weberian state (NWS) a iné. Každý z týchto modelov riadenia verejnej správy je ináč vnímaný. Dôvodom prečo sa hlbšie zaoberať NPM v rámci príspevku je

viacero. Jedná sa o aktuálnu tému a svojimi nápadmi chceme prispieť k celkovému zlepšeniu fungovania verejného sektora. Zámerom príspevku je uviesť z praxe relevantné manažérske informácie a poukázať na to, ako NPM funguje v správe a v procese súdnictva Krajského súdu (KS) v Banskej Bystrici.

Cieľom príspevku je zaoberať sa definovaním konceptu NPM a jeho reformami, modernými teóriami riadenia a metódami hodnotenia aktivít. Následne je pozornosť venovaná charakteristike KS v Banskej Bystrici, implementácii modelu CAF, samohodnoteniu KS a celkovému zhodnoteniu modelu riadenia tejto inštitúcií. Našim cieľom je poukázať na úspešnosť samohodnotiacej správy vypracovanej v rámci hodnotenia modelu CAF, na jeho výnimočnosť a proklientský prístup, v rámci ktorého bola zo strany všetkých zainteresovaných aktérov prejavená snaha o inovácie a zlepšovanie riadenia celej organizácie. V druhej kapitole chceme poukázať na proces implementácie samohodnotenia modelu CAF, na nové poznatky a výstupy získané činnosťou CAF tímu KS v Banskej Bystrici, s cieľom preukázať lepšie pochopenie podstaty tohto európskeho modelu zlepšovania kvality, ako funguje v súdnictve.

1 Súčasný prehľad danej problematiky

Jedným z prístupov, ktorý ovplyvnil reformné procesy, bol koncept New Public Management, teda nový spôsob riadenia verejného sektora inšpirovaný princípmi súkromného sektora. Reforma sa zameriavala na zvyšovanie efektívnosti, hospodárnosti a na orientáciu verejnej správy na potreby občanov ako používateľov verejných služieb. Cieľom týchto zmien bolo vytvoriť modernejšiu, výkonnejšiu a transparentnejšiu verejnú správu na Slovensku. Zámerom príspevku je uviesť z praxe relevantné manažérske informácie a poukázať nato, ako NPM funguje v správe a v procese súdnictva Krajského súdu (KS) v Banskej Bystrici.

1.1 Tradičný model riadenia verejnej správy

Staré schémy verejnej správy boli uzavreté a prekonané, preto sa začali hľadať nové prístupy, smery a praktiky vo verejnom sektore. Orientovať sa začali na spokojnosť zákazníka a na také služby, ktoré by verejnému sektoru mohli vyhovovať. Základným princípom reforiem verejnej správy sa stala administratíva, ktorá je vnímaná ako služba občanom. Cieľom tejto novej služby je zefektívniť verejnú správu cestou modernizácie, vnášaním nových marketingových prístupov, minimalizovaním nákladov a využívaním dostupných sietí a technológií (Zemanovičová a kol. 2000).

Tradičný model verejnej správy bol označovaný pojmom „*Public Administration”*. Jeho základnými znakmi boli centralistický spôsob riadenia, uplatňovanie byrokratických metód a normatívne riadenie procesov prostredníctvom právnych noriem, nariadení, smerníc a predpisov. Pri riešení problémov prevažovali najmä právne a technické postupy. V tomto modeli subjekty

verejnej správy konali na základe poverenia hierarchicky vyššie postavených orgánov. V odbornej literatúre sa tento typ označoval ako *„tradičná"* alebo *„reakčná verejná správa"*. Úlohou orgánov verejnej správy bolo reagovať na rozhodnutia a usmernenia parlamentu alebo nadriadených orgánov štátnej správy. Predstavitelia takejto verejnej správy vystupovali prevažne ako pasívni vykonávatelia rozhodnutí, pričom ich činnosť bola striktne viazaná na stanovené pravidlá a postupy. Nemali priestor na iniciatívne konanie, keďže museli postupovať výlučne podľa pokynov nadriadených orgánov. Hierarchické usporiadanie nepredstavovalo iba formálnu podriadenosť, ale pevne nastavený systém riadenia (Hamalová a kol. 2014, s. 83). Tento spôsob fungovania verejnej správy viedol k neefektívnemu zabezpečovaniu verejných služieb a k oslabeniu orientácie na potreby občanov. Práve tieto nedostatky vytvorili potrebu hľadania nového modelu riadenia verejnej správy, ktorý by bol viac zameraný na občana a zvyšovanie kvality poskytovaných služieb.

1.1.1 Moderné prístupy riadenia verejnej správy

- **New Public Management (NPM)**

V rámci reformných procesov verejnej správy vznikol moderný koncept NPM. V 90. rokoch 20. storočia sa rozvinul vo vyspelých štátoch Organizácie pre hospodársky rozvoj a spoluprácu (OECD) a v niektorých krajinách Európskej únie (Mikušová-Meričková 2020).

NPM zavádza čiastočne trhové prostredie do verejného sektora. Využíva odmeny a prerozdeľovanie zisku, orientuje sa na individuálne ciele a snaží sa motivovať manažérov dosahovať vytýčené ciele. Najväčší rozmach koncept NPM zažíval v období druhej polovice deväťdesiatych rokov. Dôraz NPM kladie na výstupné kontroly a zameriava sa na väčšiu konkurenciu vo verejnom sektore. Snaží sa využívať štandardy na meranie výkonu, decentralizáciou, poskytovať služby, využívať aj manažérske štýly, ktoré sa používajú v súkromnom aj vo verejnom sektore. Okrem iného v NPM prebieha súťaž v poskytovaní služieb (Ondrušek a kol. 2011).

Pojem NPM zaviedli vedci zo Spojeného kráľovstva a z Austrálie, pod vznik tejto koncepcie sa podpísal aj Hood a Jackson v roku 1991. NPM je považovaný za jeden z najpozoruhodnejších medzinárodných trendov vo verejnej správe. Tradičnú byrokraciu, považuje za ťažkopádnu, zbytočne zložitú a neefektívnu (Špaček 2016).

Hlavná štruktúra cieľov NPM obsahuje najprv nadradený cieľ, ktorý sa zameriava na zvyšovanie efektivity a účinnosť pri napĺňaní úloh verejnej správy. Potom nasleduje controling merateľných cieľových veličín, zavádzajú sa následne nové modely riadenia, ktoré si vyžadujú definovanie poskytovaných služieb, definovanie produktov, zavedenie výkonných ukazovateľov, prípravu rozpočtu, následne sa zabezpečuje delegovanie zodpovednosti, uplatňuje sa controling a uskutočňujú sa rozbory v systémoch zavedených (Adamaschek a kol. 2000).

- **E- Governance**

Pojem „*Governance"* sa začal používať koncom 80. rokov 20. storočia, pričom prvýkrát bol spomenutý v správe Svetovej banky z roku 1989. Odvtedy sa využíval najmä v súvislosti s verejnými politikami zameranými na rozvoj a pri riešení problémov verejného záujmu. Podľa Osborna možno pojem „*Governance"* jednoducho chápať ako spôsob riadenia, pri ktorom na riešení verejných problémov spolupracujú viacerí aktéri – verejný sektor, súkromný sektor a mimovládne organizácie (Osborne 2010). Nejde len o rozhodovanie štátu, ale o spoločnú spoluprácu rôznych subjektov s cieľom dosiahnuť verejný prospech.

- **Smart administration**

Prostriedkom dobrého vládnutia je aj tzv. smart administration. Opiera sa o dôsledné uplatňovanie zákonov, o efektívny výkon pôsobnosti verejnej správy a o účinnú komunikáciu, ktorá prebieha medzi všetkými zainteresovanými aktérmi (Ochrana a kol. 2011).

- **Iné metódy riadenia verejnej správy**

Okrem vyššie spomínaných prístupov v literatúre sa objavujú aj ďalšie nové metódy riadenia verejnej správy. Jedná sa napr. o *„benchmarking, outsourcing, insourcint, factoring alebo o public – private partnership, o networks, balanced scorecard (BSC), Bussines Proces Management (BPM")* a iné (Jankelová a kol., 2018).

1.1.2 Model CAF- metóda a nástroj merania efektívnosti a kvality výkonov vo verejnej správe

Pre hodnotenie kvality poskytovaných verejných služieb, bol vytvorený spoločný systém hodnotenia kvality model CAF. Stal sa jedným z hlavných cieľov ponúknuť jednoduchý a ľahký postup, ktorý sa dá využiť pri hodnotení efektívnosti výkonu služieb, ale aj pre hodnotenie výkonu organizácie verejnej správy. Model CAF sa snaží zapájať všetky verejné a štátne inštitúcie pre získanie možnosti systému manažérstva kvality. Tento model sa radí do skupiny modelov komplexného manažérstva kvality (TQM- Total Quality Management). Pôvodne sa inšpiroval modelom výnimočnosti Európskej nadácie pre manažérstvo kvality (EFQM). Tento model funguje ako kompas, ktorý manažérom pomáha nájsť cestu k výnimočnosti. Model CAF je založený na predpoklade, že vynikajúce výsledky výkonnosti organizácie budú dosahované pomocou vodcovskej stratégie a za pomoci plánovania jednotlivých procesov. Modul CAF obsahuje deväť kritérií, z toho kritériá 1 až 5 sú hodnotiace podklady pre efektívne a kvalitné zabezpečenie služieb a výsledky tzv. dosiahnutá efektívnosť a kvalita služieb sa určuje v kritériách 6 až 9. Medzi hlavné kritériá pre hodnotenie podkladov sa hodnotí aké je vodcovstvo, aké sa uplatňujú politiky a stratégie, čo tvorí externé partnerstvo a zdroje, ako sú riadené ľudské zdroje a hodnotia sa aj riadiace procesy a zmeny v organizácii. Medzi hlavné výstupové kritériá patria napr. výstupy, ktoré sú orientované na občana, pre oblasť personálnu, hodnotí sa aký má verejný sektor napr. vplyv na spoločnosť a aké sú

rozhodujúce výsledky efektívnosti. Organizácie verejného sektora po implementácii modulu CAF môžu požiadať úrad o prehodnotenie externej väzby modulu CAF po realizácii samohodnotenia a získať tak titul efektívny používateľ CAF-u (EIPA 2020).

2 Uplatnenie nástrojov New Public Manažmentu na Krajskom súde v Banskej Bystrici

KS v Banskej Bystrici sa musí riadiť právnymi normami, predpismi, zákonmi a súd rozhoduje o určitých typoch prípadov. Aplikácia modelu NPM a jeho širšieho konceptu CAF v uvedenom súdnom orgáne, zahŕňa rôzne opatrenia, predstavuje iniciatívy, ktoré slúžia na zlepšenie efektívnosti, transparentnosti riadenia a pre zabezpečovanie lepšej kvality poskytovaných služieb. Aké všeobecné spôsoby a princípy NPM uplatňuje KS v BB, o tom budú pojednávať nasledovné podkapitoly. Na zlepšovanie kvality a výkonnosti verejných služieb sa KS rozhodol v rámci Národného projektu pod názvom *„Zavedenie Spoločného systému hodnotenia kvality (model CAF)“* vytvoriť a implementovať tento model. Do prvého projektu sa zapojili všetci zamestnanci v roku 2018.

2.1 Charakteristika krajského súdu v Banskej Bystrici

Štátna moc v demokratickej spoločnosti sa v princípe delí na zákonodarnú, výkonnú a súdnu a z tohto postavenia osobitné postavenie majú aj súdy v SR. Rovnako to platí aj pre KS v Banskej Bystrici. Jeho bližšiu charakteristiku zobrazuje Tabuľka č.1.

Tabuľka č.1: Charakteristika krajského súdu v Banskej Bystrici

Kontaktné informácie/adresa:	Krajský súd v Banskej Bystrici, Skuteckého 7 97487 Banská Bystrica
Dátum vzniku:	1. január 1992
Právna forma:	Rozpočtová organizácia
Druh vlastníctva:	Štátne
IČO:	00215775.
DIČ:	2021095956
Počet sudcov:	40
Počet okresných súdov:	8
Počet zamestnancov spolu:	Stav k 31.12. 2024: 192 zamestnancov (Zdroj: ŠÚ SR, 2024)

Zdroj: Interný materiál, 2024. Samohodnotiaca správa modelu CAF krajského súdu v Banskej Bystrici, 2018.

KS so sídlom v BB je jedným z 8 krajských súdov, ktoré pôsobia v sústave všeobecného súdnictva a v celkovom súdnom systéme na Slovensku. Do obvodu jeho pôsobnosti patrí osem okresných súdov, ktoré pôsobia v mestách Banská Bystrica, Brezno, Lučenec, Revúca, Rimavská Sobota, Veľký Krtíš, Zvolen a Žiar nad Hronom. Obvod KS v BB v rámci súdnej mapy SR predstavuje kvôli svojej geografickej rozsiahlosti a v rámci početnosti personálneho aparátu jeden

najrozsiahlejší súdny obvod. (Interný materiál KS, 2024). Budova KS sa nachádza na ulici Skuteckého 7 v meste Banská Bystrica.

Služby v súdnictve

Medzi hlavné poskytované služby v súdnictve patria súdne konania, poskytovanie informácií a poradenstva, zabezpečovanie prístupu k verejným informáciám, spracovanie podaní, notárske a osvedčovacie služby, podpora a komunikácia s verejnosťou a elektronické služby. Tieto služby pomáhajú zabezpečiť spravodlivý a efektívny prístup k súdnictvu a podporujú transparentnosť a dôveru verejnosti v súdny systém (Interný materiál, 2024).

Vedenie a výkon súdnictva KS v Banskej Bystrici

Výkon súdnictva je zabezpečovaný prostredníctvom súdnych oddelení, ktoré sú členené do štyroch kolégií podľa druhu agendy – občianskoprávneho, obchodného, trestnoprávneho a správneho. Hlavné procesy výkonu súdnictva sú v terminológii CAF považované za hlavné procesy, pričom podporné a zabezpečovacie činnosti zabezpečuje správa súdu, osobný úrad, oddelenie IT a oddelenie probácie a mediácie. Vedenie súdu tvorí predseda KS a dvaja podpredsedovia. Súd má samostatnú právnu subjektivitu, pričom predseda súdu je jeho štatutárom aj vedúcim služobného úradu a disponuje vlastným rozpočtom a majetkom. KS plní funkciu odvolacieho súdu voči okresným súdom, ovplyvňuje ich rozpočtové zdroje a investičnú činnosť. Výkon súdu je ovplyvnený viacerými faktormi, ako je nápad vecí, ich štruktúra, počet sudcov a efektivita rozhodovacej činnosti, pričom jeho hodnotenie prebieha vo viacerých rovinách. K 31.12.2023 tvorilo personálne obsadenie KS spolu 192 sudov a zamestnancov. Z uvedeného počtu je 52 sudcov, 118 zamestnancov v štátnej službe a 22 zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme. Všetci sudcovia sú zaradení do vo výkone súdnictva, kde je aj 81 štátnych zamestnancov. Ostatných 37 štátnych zamestnancov a 22 zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme pracuje v podporných útvaroch súdu (Interný materiál 2024).

2.1.1 Implementácia a spoločný rámec samohodnotenia CAF na krajskom súde v Banskej Bystrici z roku 2018

CAF model umožnil KS hodnotiť kvalitu a výkonnosť tejto organizácie. Tento model je založený na princípoch Total Quality Managemente (TQM) a je špeciálne prispôsobený pre verejnú správu. Postup hodnotenia podľa modelu CAF spočíval v niekoľkých krokoch (Interný materiál 2024):

1. Príprava: Bol vytvorený pracovný tím, ktorí bol zodpovedný za realizáciu hodnotenia. Následne boli zabezpečené školenia pre členov tímu o metodike CAF a o postupoch hodnotenia. Bol pripravený časový plán, potrebné zdroje a komunikačná stratégia.

2. Sebahodnotenie: V tejto fázke bol zabezpečený zber relevantných informácií a zdrojov, ktoré sa

týkali výkonnosti organizácie a to prostredníctvom dotazníkov, rozhovorov, analýz dokumentov a iných metód. Bola zabezpečená analýza dát a v rámci tímu sa získané informácie posudzovali. Boli identifikované silné a slabé stránky organizácie.

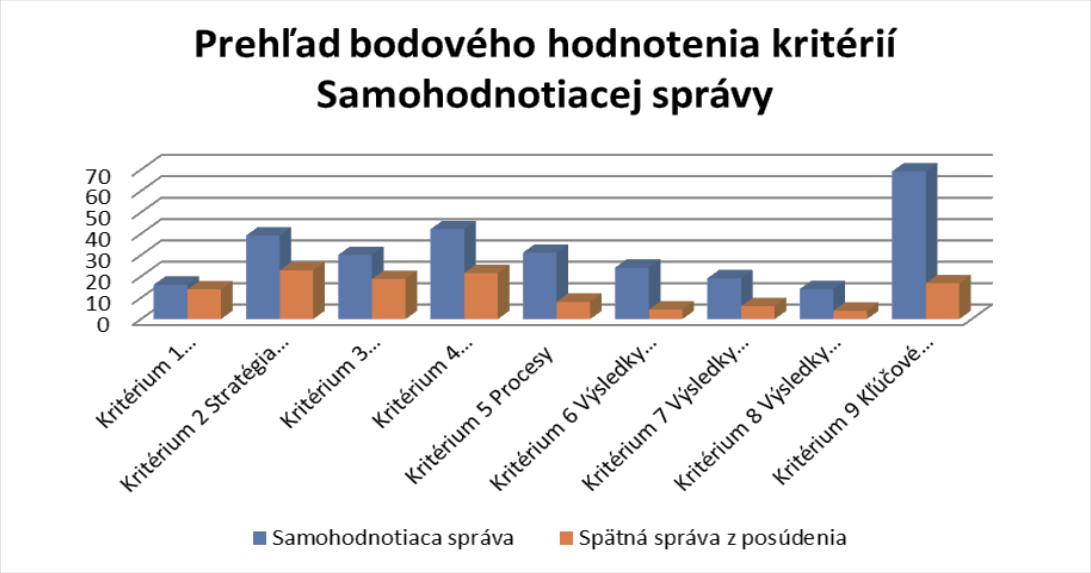
3. Príprava hodnotiacej správy: V tejto fáze bola vypracovaná hodnotiaca správa, ktorá obsahuje výsledky sebahodnotenia a to aj vrátane identifikácie silných stránok a oblastí na zlepšenie. Výsledky z CAF boli predložené a prezentované vedeniu organizácie a ďalším relevantný stranám.

4. Akčný plán: Na základe výsledkov sebahodnotenia tím navrhol konkrétne opatrenia a projekty zamerané na zlepšenie výkonnosti súdu. Zároveň boli určené priority jednotlivých opatrení na základe ich dôležitosti a realizovateľnosti. Bol vytvorený detailný akčný plán, ktorý vo svojom obsahu prináša kroky na implementáciu navrhnutých opatrení a to aj vrátane termínov a osôb, ktoré budú zodpovedať za ich realizáciu.

5. Implementácia a monitorovanie: Navrhnuté opatrenia a projekty boli navrhnuté na zlepšenie výkonnosti. V rámci tejto časti CAF bolo zabezpečené monitorovanie a hodnotenie pokroku.

6. Opakovanie procesu: Sebahodnotenie podľa CAF je potrebné pravidelne a opakovane vykonávať a to každé dva až tri roky, aby bolo zabezpečené trvalé zlepšovanie. CAF takýmto spôsobom poskytuje systematický a štruktúrovaný prístup k sebahodnoteniu organizácií vo verejnom sektore a podporuje kultúru neustáleho zlepšovania a kvality aj KS v BB.

Obrázok č. 1: Bodové hodnotenie kritérií kvality správy KS Banská Bystrica v roku 2018.



Zdroj: Interný materiál, 2024. Samohodnotiaca správa modelu CAF krajského súdu v BB v r. 2018.

Výsledky hodnotenia jednotlivých kritérií podľa CAF KS v BB prináša Tabuľka č. 2.

Tabuľka č. 2: Výsledky zo sebahodnotenia kritérií CAF KS v Banskej Bystrici

Kritérium 1 Vodcovstvo	**SHS**	**SS**	**I_{CC}**
Kritérium 2 Stratégia a plánovanie	16	13,8	**84**

Kritérium 3 Zamestnanci	39	22,7	**61**
Kritérium 4 Partnerstvá a zdroje	30	18,7	**70**
Kritérium 5 Procesy	42	21,5	**58**
Kritérium 6 Výsledky orientované na občana/zákazníkov	31	8	**69**
Kritérium 7 Výsledky vo vzťahu k zamestnancom	24	4,4	**76**
Kritérium 8 Výsledky vo vzťahu k spoločenskej zodpovednosti	19	6	**81**
Kritérium 9 Kľúčové výsledky výkonnosti	14	3,8	**86**
SPOLU	69	16,7	**31**

Zdroj: Interný materiál, 2024. Samohodnotiaca správa modelu CAF krajského súdu v Banskej Bystrici- rok 2018.

2.2 Celkové zhodnotenie systému riadenia verejnej správy v súdnictve a návrh opatrení a zlepšení

Zhodnotenie systému riadenia KS v BB podľa modelu CAF zobrazuje Tabuľka č. 3. Následne obsahuje rad odporúčaní a zlepšení pre KS v Banskej Bystrici

Tabuľka č. 3: Celkové zhodnotenie systému riadenia KS v BB podľa modelu CAF

Kritérium CAF	Silné stránky	Odporúčania / návrhy zlepšení
1. Vodcovstvo	Nezávislosť súdu a sudcov, stabilita vedenia, existujúci rozpočet, jasné právne normy, kvalitná komunikácia v rámci obvodu KS.	Definovať novú víziu a poslanie, zaviesť štandardy komunikácie so zamestnancami, posilniť spätnú väzbu a aktívnu účasť vedenia na sebahodnotení
2. Stratégia a plánovanie	Vysoká úroveň organizácie práce, rozvrh práce, implementácia CAF, kvalitná príprava rozpočtu, hodnotenie sudcov, efektívna kontrola rozhodnutí	Realizovať analýzy potrieb a spokojnosti zainteresovaných strán, vykonať SWOT analýzu, vytvoriť politiku spoločenskej zodpovednosti
3. Zamestnanci	Pružný pracovný čas, možnosť práce z domu pre sudcov, pravidelné hodnotenie.	Zlepšiť motiváciu, znížiť rozdiely v odmeňovaní, riešiť fluktuáciu, zaviesť vzdelávanie a zisťovanie spokojnosti zamestnancov
4. Partnerstvá a zdroje	Spoľahlivé partnerstvá s MS SR a OS, proaktívna informačná politika, rozpočtová zodpovednosť, funkčná webová stránka, využívanie IKT.	Zlepšiť zavádzanie IKT, zisťovať názory občanov, zaviesť internú normu EIS SAP, zlepšiť elektronickú dostupnosť a školenia IT
5. Procesy	Prepojenie hlavných, manažérskych a podporných procesov, zabezpečenie plynulých konaní, dlhé úradné hodiny.	Organizovať porady vlastníkov procesov, informovať zamestnancov o výsledkoch porád
6. Výsledky orientované na občana	Bezbariérový prístup, sledovanie ukazovateľov výkonnosti súdu a sudcov.	Zisťovať spokojnosť občanov, sledovať podnety podľa § 69 zákona č. 757/2004 Z. z., hodnotiť účinnosť informačných kanálov.
7. Výsledky vo vzťahu k zamestnancom	Rekonštruovaná historická budova, kolektívna zmluva, príspevky na DDS, sociálne pôžičky, sociálny fond.	Realizovať prieskum spokojnosti, odborné, jazykové a IT školenia, podporovať inovácie zamestnancov.
8. Spoločenská zodpovednosť	Deň otvorených dverí, meranie spotreby energií, systém BOZP a OPP.	Podpora neziskového sektora, separácia odpadu, dodržiavanie ochrany nefajčiarov, sociálne aktivity.
9. Kľúčové výsledky výkonnosti	Stabilný právny systém, jasné pravidlá výkonu práce, materiálne a technické zabezpečenie, jednozdrojové financovanie, benchmarking.	Podpora elektronizácie súdnictva, zlepšiť evidenciu a vybavovanie sťažností, pravidelný lobing za počet sudcov.

Zdroj: Interný materiál, 2024. Samohodnotiaca správa modelu CAF krajského súdu v Banskej Bystrici- rok 2018.

Navrhujeme, aby bol v systéme verejnej správy KS v Banskej Bystrici kladený dôraz na systematické meranie výkonu, jasné definovanie vízie, poslania a cieľov organizácie. Odporúčame pravidelne hodnotiť výkon zamestnancov prostredníctvom ukazovateľov modelu NPM, prípadne využívať samohodnotiace nástroje, ako je model CAF. Za dôležité považujeme poskytovanie spätnej väzby zamestnancom a tvorbu individuálnych plánov ich rozvoja. Pre manažérov a vedúcich pracovníkov odporúčame zavádzať výkonnostné zmluvy s jasne stanovenými cieľmi. Zamestnancov KS navrhujeme motivovať prostredníctvom spravodlivého systému odmeňovania, incentív a benefitov viazaných na dosahovanie stanovených cieľov. Zároveň odporúčame optimalizovať pracovné procesy a systematicky zavádzať digitalizáciu, automatizáciu, e-government a moderné informačné systémy, ktoré znižujú administratívne zaťaženie a zlepšujú komunikáciu s občanmi. Navrhujeme vytvárať kvalitné pracovné prostredie, podporovať otvorenú komunikáciu v KS a zapájať zamestnancov do tvorby a rozvoja vízie a hodnôt. Je potrebné posilňovať dôveru medzi zamestnancami a vedením, predchádzať konfliktom záujmov a pravidelne prehodnocovať nastavené ciele a procesy. Dôležité je tiež zavádzanie procesného riadenia a systematické spracúvanie vykazovaných údajov. Odporúčame aplikovať komplexné systémy manažérstva kvality, ako sú CAF, EFQM alebo ISO 9001, podporovať projektové a procesné riadenie a rozvíjať tímovú prácu. Za nevyhnutné považujeme pravidelné vzdelávanie zamestnancov, podporu kariérneho rastu, rozvoj digitálnych a odborných kompetencií a zabezpečenie vhodných pracovných podmienok, vrátane práce z domu. Navrhujeme posilňovať spoluprácu so zainteresovanými stranami, zvyšovať transparentnosť verejnej správy prostredníctvom zverejňovania údajov a systematicky získavať spätnú väzbu od občanov a klientov. Verejnú správu odporúčame rozvíjať ako otvorenú, etickú a strategicky riadenú organizáciu založenú na plánovaní ľudských zdrojov, dlhodobých cieľoch a neustálom zlepšovaní kvality poskytovaných služieb.

Záver

Model CAF považujeme za veľmi uznávaný a používaný nástroj na zlepšenie kvality v organizáciách verejného sektora, do ktorých sa radí aj súdnictvo. CAF bol vyvinutý v rámci EÚ a jeho cieľom je podporiť kultúru kvality a stal sa aj vyjadrením excelentnosti vo verejnom sektore. Kvalita riadenia sa realizuje v sektore súdnictva prostredníctvom sebahodnotenia. CAF je založený na princípoch manažmentu kvality a umožňuje organizácii analyzovať svoje fungovanie a identifikovať oblasti na zlepšenie. NPM a CAF predstavovujú hodnotné nástroje, ktoré sa dopĺňajú a prelínajú, verejným inštitúciám ho chceme odporučiť, nakoľko na základe sebahodnotenia môžu odhaliť oblasti, ktorým je potrebné venovať väčšiu pozornosť. Každý navrhnutý model zlepšovania považujeme svojim spôsobom za jedinečný.

Zoznam bibliografických odkazov

ADAMASCHEK, B. a kol., 2000. *Efektivita vo verejnej správe. Vplyv konkurenčného prostredia na efektivitu a inováciu vo verejnej správe.* s. 24. Dokumentácia k projektu *„Zavedenie nových modelov riadenia v miestnej štátnej správe SR“*, ktorý je podporovaný z prostriedkov poradenského programu vlády SRN TRANSFORM pre krajiny východnej Európy. Verlang Bertelsmannn Stiftung: Vydavateľstvo Bertelsmanovej nadácie, 2000. s. 109. ISBN 80-968308-3-X. EIPA. 2020. *Spoločný rámec hodnotenia CAF. 2020. Európsky model zlepšovania organizácií verejnej správy prostredníctvom samohodnotenia.* s. 106. Vydal: Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo, SR, 2020.

HAMALOVÁ, M. – BELAJOVÁ, A. – GECÍKOVÁ, I. – PAPCUNOVÁ, V. 2014. *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy.* Prvé vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. s. 454. ISBN 978-80-8168-140-0.

JANKELOVÁ, N. – ČAJKOVÁ, A. – LARIONOVA, N. 2018. *Moderné trendy v manažmente organizáii miestnej samosprávy ako nástroj trvalo udržateĺného rozvoja.* Prvé vydanie. Vedecká monografia. Brno: Vydalo MSD, 2018. s. 216. ISBN 978-80-7392-285-6

MIKUŠOVÁ- MERIČKOVÁ, B. *Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore- skúsenosti v Slovenskej a v Českej republike.* s. 133. Brno: Masarykova univerzita, 2020.
ISBN 978-80-210-9742-1.

ONDRUŠEK, M. – MÍKA, V. T. 2011. Nové trendy v manažment verejnej správ. *In Praca zbiorowa „Rozwoj Euroregionu Beskidy VI.“* s. 18 – 24. ISBN 978-80-61310-80-8.

OCHRANA, F. – PŮČEK, M. 2011. *Efektívní zavádění a řízeí změn ve veřejné správě. Smart Adminitration.* Praha: Wolters Kluwer, 2011. s. 248. ISBN 978-80-7357-667-7.

OSBORNE, S. 2010. *The New Public Governance?* New Yeork: Routledge, 2010. s. 431. ISBN 0-203-86168-X.

ZEMANOVIČOVÁ, D. – GYÁRFÁŠOVÁ, O. 2000. *Korupcia na Slovensku z hľadiska spravovania vecí verejných.* Bratislava: Centrum pre hospodársky rozvoj- Transparency International Slovensko, 2000. s. 49. ISBN 80-967382-5-9.

Kontaktná adresa

PhD. Mgr. Dana Vargová
Vysoká škola ekonómie a manažmentu v Bratislave
Katedra ekonómie a financií, Ústav ekonómie a manažmentu
Furdekova 16, 851 04 Bratislava,
Slovenská republika
email: d.vargovahk@gmail.com

PODNIKATEĽSKÉ UNIVERZITY AKO CESTA K UZAVRETIU EURÓPSKEJ INOVAČNEJ MEDZERY

BUILDING ENTREPRENEURIAL UNIVERSITIES TO CLOSE EUROPE'S INNOVATION GAP

Dominika PAVLÍKOVÁ a Peter DŽUPKA

Abstract

Europe's innovation gap has brought universities back into the centre of economic and regional development debates. Yet a key question remains: why should universities and policymakers invest in expanding the "third mission" beyond teaching and research? This conceptual, literature-based paper addresses that question by explaining how the entrepreneurial university model can translate academic knowledge into innovation, regional development and productivity growth in the European context. Building on the literature on the second academic revolution, entrepreneurial growth and the "knowledge filter", the paper maps three complementary mechanisms through which third-mission activities generate impact: entrepreneurial and innovation-oriented human capital formation; knowledge transfer through formal and informal university–industry channels; and ecosystem-building such as incubators, science parks, accelerators and collaborative platforms, that enable ideas to be tested, financed and scaled. The paper argues that achieving these external effects also requires internal university transformation, including financing diversification, organisational restructuring, reward systems, research practices and organisational culture. Finally, it identifies enabling conditions, key risks and safeguards, most notably conflicts of interest in research commercialisation and the "shopping mall" trap of selling services without a strong knowledge base. The paper concludes with implications for university strategy and public policy and outlines a research agenda on whether European University Alliances can strengthen third-mission capacity and its regional effects.

Key words: *entrepreneurial university; third mission; knowledge filter; knowledge transfer; regional development*

Introduction

Europe increasingly admits that it faces an innovation crisis. In her political guidelines for the European Commission for 2024–2029, Ursula von der Leyen names "closing the innovation gap" as the first pillar of her agenda. She notes that Europe's share of global patent applications is comparable to that of the US and China, yet only about one third of these patents are commercialised; and while Europe is successful in founding start-ups, it performs much worse in scaling them into global growth firms (von der Leyen, 2024). Draghi's report similarly argues that the EU's challenge is not a lack of knowledge, but weak capacity to turn knowledge into technologies, firms and jobs—reflected in gaps in key technologies and productivity growth (Draghi, 2024).

Taken together, Europe's innovation problem is a problem of connection: strong academic production exists, but its impact on innovation and economic growth remains limited (von der Leyen, 2024; Draghi, 2024). This has direct implications for universities. It is no longer sufficient merely to publish scientific articles and produce graduates; policy increasingly expects universities to act as institutional connectors in innovation ecosystems—supporting technology transfer, start-up formation, and collaboration with industry and society (European Commission, 2024). This expectation is consistent with the broader shift toward a knowledge-based economy, in which universities are seen as strategic contributors to competitiveness and innovation (OECD, 1999). The entrepreneurial university concept captures this shift: a university that, alongside teaching and research, systematically develops its "third mission" of direct economic and societal impact (Audretsch, 2014).

Historically, the first academic revolution embedded research alongside teaching (Veysey, 1965; Jencks and Reisman, 1968). The second academic revolution extends this logic by adding a mission of economic development and knowledge application, visible early at institutions such as MIT and Stanford (Etzkowitz, 2003). In Europe, comparable developments were often advanced more top-down through public policy and system-level reforms than originating primarily from universities themselves (Etzkowitz, 2002).

Growth theory mirrors this shift: Solow treats knowledge as a residual, leaving universities peripheral (Audretsch, 2014). Endogenous growth places knowledge spillovers at the centre of productivity and structural change (Romer, 1986). More recent perspectives go one step further by highlighting an entrepreneurial economy which emphasises conversion of knowledge into entrepreneurial action, enabled by "entrepreneurial capital" - the skills, institutions and norms that support such conversion (Braunerhjelm et al., 2010).

However, recognising the centrality of knowledge does not solve the core European problem highlighted above. Investments in research do not automatically become innovation, because knowledge can be blocked by organisational, institutional and market barriers. The concept of the

"knowledge filter" captures these frictions between knowledge creation and its commercial or societal use (Audretsch et al., 2006). Patenting incentives can raise formal outputs, yet organisational and incentive bottlenecks can limit commercialisation, potentially leaving a substantial share of university patents economically unused (Hülsbeck et al., 2013). Entrepreneurial universities respond by building mechanisms such as technology transfer offices, incubators, science parks and proof-of-concept support that help teams and ventures translate research into products, services and jobs (Mueller, 2006).

As a PhD candidate, my research examines the Impact of European University Alliances on Advancing Universities' Third Mission: Toward an Entrepreneurial University Model. This article is motivated by a simple question arising from that work: why should universities, policymakers and society invest in developing the "third mission" at all? The aim of this paper is to provide a theoretically grounded explanation of why and under what conditions the development of entrepreneurial universities can serve as an effective response to Europe's innovation gap. It seeks to identify and systematise the key mechanisms through which third-mission activities translate academic knowledge into innovation, regional development and productivity growth. At the same time, the paper examines the internal transformation required to sustain this model, as well as its main risks and enabling institutional conditions within the European innovation and policy context.

The paper proceeds in three steps. It first synthesises how third-mission activities contribute to innovation, regional development and productivity. It then discusses how this model can reshape internal university functioning—governance, funding, organisational structures and academic culture. Finally, it identifies enabling conditions, risks and safeguards that shape whether third-mission strategies deliver meaningful impact in Europe

1 Entrepreneurial Universities impact on innovation, regional development and productivity

Building entrepreneurial universities is best understood when we view them not as isolated organizations but as nodes in broader innovation and economic systems. The literature on the knowledge-based economy, regional innovation systems and entrepreneurial ecosystems converges on the view that universities can influence regional innovation performance, the structure of entrepreneurship and long-term productivity growth—especially when they operate entrepreneurially and actively engage with industry and government (Guerrero and Urbano, 2012). In this sense, an entrepreneurial university is not merely a "better managed school", but a key actor in the transition from a capital-based to a knowledge- and entrepreneurship-based economy.

1.1 Channels of influence on innovation

The impact of entrepreneurial universities on innovation does not travel along a single, linear

"laboratory–patent–firm" pipeline. Rather, it operates through a set of interconnected mechanisms that reinforce one another.

A first and still central channel is human capital formation. Graduates enter firms, public institutions and non-profits bringing not only domain knowledge but also particular ways of thinking and working. Where universities deliberately develop entrepreneurial and innovation competences—through entrepreneurship courses, project-based learning or involvement in research teams—graduates are more likely to act as change agents: founding new ventures, driving innovation within existing organisations and designing solutions to societal challenges. This channel is strongest when entrepreneurship education is embedded as an institutional capability rather than treated as an add-on. Evidence reviewed by Rentocchini and Rizzo (2023) indicates that entrepreneurship teaching and training in higher education are positively associated with academic and graduate start-up creation, strengthening the link between learning and innovation-oriented behaviour.

This human-capital pathway can also operate through talent retention and absorptive capacity in regional ecosystems. Using a detailed case of marine research at the University of Bergen, Taxt et al. (2022) show how a university can strengthen regional innovation through dense collaboration with regional partners and support organisations while maintaining strong international research links. Among marine-related PhD graduates (2010–2017), 92% found their first job in Norway, with two local institutions (IMR and UiB) as dominant first employers. The authors argue that when graduates stay, they contribute to knowledge and technology transfer through regional research and innovation activities and strengthen local absorptive capacity (Taxt et al., 2022). This illustrates how universities can reinforce innovation systems beyond patents and spin-offs.

A second channel is knowledge transfer, where the literature distinguishes formal and informal mechanisms (Perkmann et al., 2013). Formal mechanisms include licensing, patenting, spin-offs, contract research and joint research centres; informal mechanisms involve consulting, joint publications, professional networks, workshops and personal ties between academics and practitioners. Entrepreneurial universities typically invest in both: they build professional transfer capacity and support academic entrepreneurship while also valuing "softer" engagements with practice.

A third channel is the university's role in shaping entrepreneurial and innovative ecosystems. Incubators, accelerators, science and technology parks and living labs connect students, researchers, entrepreneurs, investors and local governments in shared spaces and projects, making it easier not only to create new ideas but also to test, finance and commercialise them. This also includes social innovation: research in the social sciences, education, health or public policy can be translated into new services, organisational models or policies that improve quality of life.

1.2 Entrepreneurial universities and regional development

At the regional level, entrepreneurial universities can become important organisers of innovation by strengthening connections among firms, public authorities and other actors and by anchoring knowledge and talent locally. A classic illustration is Stanford University's role in the emergence of Silicon Valley, where long-term university–industry interaction, entrepreneurial leadership and supportive organisations helped transform a non-technological region into a global innovation hub (Etzkowitz, 2003). The broader point is not the uniqueness of this case, but that universities can shape regional trajectories when they are deeply embedded in their surrounding innovation systems.

This dynamic is captured in the Triple Helix model (Etzkowitz and Leydesdorff, 2000), which views innovation as emerging from interaction among university, industry and government through hybrid arrangements such as joint laboratories, cluster initiatives, innovation platforms and boundary-spanning organisations.

In Europe, an important framework shaping universities' regional role is the Smart Specialisation Strategy (S3/RIS3), promoted as a place-based approach to strengthen regional innovation and reduce development gaps (European Commission, 2012). In practice, S3 encourages universities, firms and public authorities to coordinate around a small number of regional priorities and build stronger university–region linkages. Evidence from a Croatian university suggests that smart specialisation strategies can support collaboration, but meaningful impact requires active involvement of universities and their staff in strategy development rather than purely external pressure (Bukhari et al., 2021). From this perspective, S3 can be read as an 'extended helix' approach that connects universities, industry and government to drive place-based innovation and inclusive regional growth (Carayannis and Rakhmatullin, 2014).

In S3-oriented regional innovation systems, entrepreneurial universities can strengthen regional development by anchoring talent and building absorptive capacity—so that firms and public organisations are better able to adopt and scale new knowledge. Under S3, this anchoring role matters because it turns prioritisation into coordination: it helps align actors and build the linkages through which knowledge can be diffused and applied (Bramwell and Wolfe, 2008). Empirical evidence also suggests that knowledge-transfer and entrepreneurial activities can be associated with stronger regional economic performance, reflected for example in higher regional gross value added (Guerrero et al., 2015). This supports the view that higher education performance is linked to regional upgrading through stronger local absorption and diffusion of knowledge (Bertoletti, 2022), which may over time translate into improved labour-market outcomes as regions shift toward more knowledge-intensive activities.

1.3 Effects on GDP growth and productivity

When considering the impact of entrepreneurial universities on GDP and macroeconomic performance, it is important to emphasise that universities act primarily as catalysts: they influence the conditions for productivity growth and the emergence of new sectors (Audretsch, 2014). These effects are typically indirect and unfold over longer time horizons, which makes universities drivers of structural change rather than immediate engines of GDP growth.

Entrepreneurial universities build mechanisms that increase the likelihood that investments in research result in economic activity. Patents, licences, spin-offs, incubators and science parks can support the creation of new products, services and firms. Knowledge-intensive firms tend to generate higher value added per employee, contributing to productivity growth, and they may attract domestic and foreign investment while broadening the tax base.

Empirical work indicates that regions with active entrepreneurial universities and well-developed technology transfer mechanisms often show a higher share of innovative firms, more technology-based start-ups and a better occupational structure—more high-skill, better-paid jobs (Autio et al., 2014). At the macro level, these effects can translate into GDP growth through a combination of channels: higher productivity, faster structural transformation and increased demand in related sectors.

At country level, this logic is captured by the literature on National Systems of Entrepreneurship. Acs et al. (2018) define the National System of Entrepreneurship (NSE) and operationalise it through the Global Entrepreneurship Index (GEI). Using panel data for 46 countries between 2002 and 2011, they show that higher GEI scores are associated with faster economic growth even after controlling for traditional inputs such as capital and labour. What matters is not just the number of firms or individual entrepreneurs, but the quality and institutional embeddedness of the entrepreneurial ecosystem—including universities as sources of knowledge and talent (Acs et al., 2018).

In practice, this means that entrepreneurial universities may contribute to GDP growth in two ways. Directly, through research commercialisation, firm creation and licence income. Indirectly—often more importantly—by strengthening entrepreneurial capacities in the population, improving the quality of entrepreneurial ecosystems and enhancing the economy's ability to generate and scale innovations.

2 Internal transformation of entrepreneurial universities

Building an entrepreneurial university also transforms the institution from within. It reshapes governance, organisational arrangements and the ways academic work is recognised and rewarded. In Clark's (1998) terms, the entrepreneurial university strengthens its "steering core": it

shifts from a predominantly reactive institution responding to external demands towards an organisation that proactively shapes its own future.

2.1 Formal factors: structures, instruments and policies

Formal factors refer to visible changes in a university's structure and operating model. A first effect is a shift in the financial model. Entrepreneurial universities deliberately reduce dependence on a single source of public funding and diversify their revenue mix, including contract research for firms and public bodies, intellectual property licensing, income from spin-offs, professional programmes and alumni fundraising. A more diversified financial base can increase resilience to fluctuations in public budgets and create discretionary resources that can be invested in strategic priorities such as new programmes, infrastructure or talent support (Slaughter and Leslie, 1997).

Organisational restructuring is closely related. Alongside traditional departments and faculties, a "developmental periphery" emerges—technology transfer offices, incubators, industry liaison units, centres for continuing education, and science and technology parks. These units connect the university to its environment and provide infrastructure for spin-offs, joint projects and innovation partnerships (Etzkowitz, 2003). Entrepreneurial orientation is also reflected in new types of degree programmes—interdisciplinary, project-based and oriented towards concrete societal or technological problems, often aligned with regional priorities (Guerrero and Urbano, 2012).

Formal factors further include internal rules and procedures: intellectual property policies, revenue-sharing schemes between the university, faculties and individuals, and evaluation systems that progressively incorporate "third mission" activities and engagement with practice alongside publications and grants (Perkmann et al., 2013). Where entrepreneurship and technology transfer are absent from promotion and tenure criteria, the message is clear: these activities remain secondary. Conversely, when they are formally recognised as part of an academic career, institutional arrangements can reinforce a broader cultural shift towards entrepreneurship (Guerrero and Urbano, 2012).

2.2 Informal factors: culture, attitudes and rewards

Formal change alone is rarely sufficient. Attitudes, risk perceptions and everyday reward structures strongly shape whether entrepreneurial infrastructures are used. If entrepreneurship is seen as "not serious academia" or as a threat to scientific norms, transfer structures may be underutilised (Smilor et al., 1990).

Entrepreneurial universities therefore seek cultural change: more initiative and responsibility, greater tolerance for experimentation, and more openness to cross-disciplinary collaboration and opportunity

recognition. The definition of valuable academic contribution may broaden to include outputs such as software, social innovation, policy impact or successful spin-offs—without displacing core academic standards (Audretsch, 2014). This shift is reinforced when entrepreneurial role models are visible and leadership signals that engagement is a legitimate part of academic identity (Guerrero and Urbano, 2012).

2.3 Research groups as quasi-firms and collective entrepreneurship

A specific manifestation of entrepreneurial transformation is the changing internal logic of research. Research groups may operate as "quasi-firms" that compete for resources, manage projects and partnerships, and take responsibility for a portfolio of activities; group leaders increasingly perform entrepreneurial roles in securing funding and managing risk (Etzkowitz, 2003).

At the institutional level, transformation is rarely driven by a single leader or a few individual entrepreneurs. It is better understood as collective entrepreneurship: sustained, organisation-wide change that becomes embedded in core academic units over time (Clark, 1998). In this sense, the entrepreneurial model can broaden resources and increase strategic autonomy—if it is governed in a way that supports, rather than distracts from, the academic core (Audretsch, 2014).

3 Conditions for success and risks of entrepreneurial universities

The entrepreneurial university is not a universal recipe that can simply be "introduced" with automatic effects. To generate meaningful outcomes for innovation and economic performance, it needs to be embedded in long-term strategies at both university and public-policy level. Institutionally, this means that entrepreneurship and the third mission are reflected in organisational structures, budgets, HR policies and performance evaluation—not only in strategy documents (Guerrero and Urbano, 2012).

3.1 Formal factors of success: structures, instruments and policies

Support from the surrounding ecosystem is equally important. Regional and national innovation policies, access to finance, and institutions for technology transfer and business support shape whether entrepreneurial initiatives can move beyond pilot projects. Where risk capital is scarce, policies unstable or rules for knowledge transfer unclear, entrepreneurial activities may quickly hit a ceiling (Guerrero and Urbano, 2019).

A further condition is real autonomy. Formal self-governance without discretion over internal resources, incentives and strategic priorities is rarely sufficient. Universities become proactive institutions when they can experiment with their structures and internal arrangements, and when they

have room to respond flexibly to changing external demands. In a rapidly changing environment, adopting an entrepreneurial profile can be one way of exercising such strategic agency (Clark, 1998).

3.2 Risks and safeguards

One of the most sensitive issues surrounding academic entrepreneurship concerns conflicts of interest. When academics hold financial stakes in the commercialisation of their research, concerns arise that economic interests may distort problem choice, interpretation of results or publication practices (Krimsky, 1991). Importantly, such debates signal not only potential individual failings but also a deeper shift in the university's role. Etzkowitz (2003) argues that conflicts of interest tend to diminish either when universities prohibit certain behaviours, or when they explicitly integrate them into an institutional framework through clear rules, oversight mechanisms and ethical standards.

A second risk is that the entrepreneurial periphery—incubators, parks, consulting units—becomes detached from the academic core. Clark (1998) warns that if these units are not guided by academic values and firmly linked to research and teaching, the university may turn into a kind of "shopping mall", selling services without a strong knowledge base. Entrepreneurship then becomes self-referential, disconnected from the university's mission and potentially damaging to institutional reputation. The counterpoint is a model of collective entrepreneurship in which new centres, programmes and projects grow out of strong research and teaching traditions and thus reinforce, rather than replace, academic values (Etzkowitz, 2003).

More broadly, entrepreneurial universities are meaningful only if they balance economic goals with academic integrity. Excessive market orientation can encourage neglect of research with no immediate commercial pay-off (Slaughter and Leslie, 1997) and may marginalise disciplines that are harder to commercialise, such as the humanities, despite their importance for democratic societies. The success of entrepreneurial universities therefore depends on their ability to use entrepreneurial tools to strengthen research and teaching rather than displace them (Audretsch, 2014). Taken together, these conditions and safeguards suggest that the entrepreneurial university is less a fixed model to be copied than a governance challenge: aligning incentives, autonomy and accountability so that third-mission activity strengthens—rather than undermines—the university's academic purpose (Ziman, 1994).

Conclusion

This article examined why the development of universities' third mission has become central to Europe's debate on the innovation gap, and how the entrepreneurial university model helps explain the transition from knowledge production to measurable societal and economic impact. The core argument is that Europe's challenge is not primarily scientific underperformance, but a persistent

"knowledge-to-impact" disconnect—one that places universities in a more active, connective role within innovation systems.

On this basis, the article brings three key insights follow from the synthesis. First, entrepreneurial universities matter most as an institutional response to the knowledge filter: they do not only generate knowledge but deliberately build the organizational capacity and incentives that allow knowledge to circulate beyond academia. Second, their impact is rarely driven by a single instrument; it emerges through the complementarity of channels—entrepreneurial human capital formation, multi-directional knowledge transfer and ecosystem-building functions that reduce coordination costs for innovation actors. Third, entrepreneurial transformation is as internal as external: it requires changes in governance and resource models, but also in academic cultures and reward structures, so that engagement and entrepreneurial action become legitimate parts of academic identity rather than marginal activities.

Taken together, this suggests that building entrepreneurial universities appears to be a promising and potentially powerful response to Europe's innovation challenge. The next question is practical: how can we assess how well universities are developing their third mission—where they are strong, where they lag behind, and what can be improved. This calls for moving beyond theoretical framework and single indicators, towards profiles of third-mission capacity, combining evidence on mechanisms (human capital, knowledge transfer, ecosystem functions) with the governance and safeguards that keep academic purpose intact. In this context, European University Alliances provide a particularly relevant setting: they can enable third-mission development through peer learning, shared infrastructures, joint programmes and cross-border partnerships—creating a natural opportunity to observe whether and how institutional collaboration strengthens third-mission performance and its regional effects over time.

List of bibliographic references

ACS, Z. J., ESTRIN, S., MICKIEWICZ, T. AND SZERB, L. 2018. Entrepreneurship, institutional economics, and economic growth: an ecosystem perspective. Small Business Economics, vol. 51, no. 2, pp. 501–514. doi:10.1007/s11187-018-0013-9.

AUDRETSCH, D. B. 2014. From the entrepreneurial university to the university for the entrepreneurial society. The Journal of Technology Transfer, vol. 39, no. 3, pp. 313–321. doi:10.1007/s10961-012-9288-1.

AUDRETSCH, D. B., KEILBACH, M. AND LEHMANN, E. 2006. Entrepreneurship and Economic Growth. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0195183511.

AUTIO, E., KENNEY, M., MUSTAR, P., SIEGEL, D. AND WRIGHT, M. 2014. Entrepreneurial innovation: The importance of context. Research Policy, vol. 43, no. 7, pp. 1097–1108. doi:10.1016/j.respol.2014.01.015.

BERTOLETTI, A., BERBEGAL-MIRABENT, J. AND AGASISTI, T. 2022. Higher education systems and regional economic development in Europe: A combined approach using econometric and machine learning methods. *Socio-Economic Planning Sciences*, vol. 82, issue PA, 101246. doi:10.1016/j.seps.2022.101246.

BRAMWELL, A. AND WOLFE, D. A. 2008. Universities and regional economic development: The entrepreneurial University of Waterloo. Research Policy, vol. 37, no. 8, pp. 1175–1187. doi:10.1016/j.respol.2008.04.016.

BRAUNERHJELM, P., ACS, Z. J., AUDRETSCH, D. B. AND CARLSSON, B. 2010. The missing link: Knowledge diffusion and entrepreneurship in endogenous growth. Small Business Economics, vol. 34, no. 2, pp. 105–125. doi:10.1007/s11187-009-9235-1.

BUKHARI, E., DABIĆ, M., SHIFRER, D., DAIM, T. AND MEISSNER, D. 2021. Entrepreneurial university: The relationship between smart specialization innovation strategies and university–region collaboration. Technology in Society, vol. 65, 101560. doi:10.1016/j.techsoc.2021.101560.

CARAYANNIS, E. G. AND RAKHMATULLIN, R. 2014. The Quadruple/Quintuple Innovation Helixes and Smart Specialisation Strategies for Sustainable and Inclusive Growth in Europe and Beyond. *Journal of the Knowledge Economy*, vol. 5, no. 2, pp. 212–239. doi:10.1007/s13132-014-0185-8.

CLARK, B. R. 1998. Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Oxford: Pergamon. ISBN 978-0080433547.

DRAGHI, M. 2024. *The future of European competitiveness* [online]. Brussels: European Commission. [Accessed 4 February 2026]. Available at: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en

ETZKOWITZ, H. 2002. MIT and the Rise of Entrepreneurial Science. London; New York: Routledge. ISBN 978-0415285162.

ETZKOWITZ, H. 2003. Research groups as “quasi-firms”: the invention of the entrepreneurial university. Research Policy, vol. 32, no. 1, pp. 109–121. doi:10.1016/S0048-7333(02)00009-4.

ETZKOWITZ, H. AND LEYDESDORFF, L. 2000. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. Research Policy, vol. 29, no. 2, pp. 109–123. doi:10.1016/S0048-7333(99)00055-4.

EUROPEAN COMMISSION. 2012. *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

doi:10.2776/65746. [Accessed 5 February 2026]. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/brochure/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf

EUROPEAN COMMISSION. 2024. *Science, Research and Innovation Performance of the EU 2024 (SRIP 2024)* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [Accessed 4 February 2026]. Available at: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/knowledge-publications-tools-and-data/publications/all-publications/science-research-and-innovation-performance-eu-2024-report_en

GUERRERO, M. AND URBANO, D. 2012. The development of an entrepreneurial university. The Journal of Technology Transfer, vol. 37, no. 1, pp. 43–74. doi:10.1007/s10961-010-9171-x.

GUERRERO, M., CUNNINGHAM, J. A. AND URBANO, D. 2015. Economic impact of entrepreneurial universities' activities: An exploratory study of the United Kingdom. Research Policy, vol. 44, no. 3, pp. 748–764. doi:10.1016/j.respol.2014.10.008.

GUERRERO, M. AND URBANO, D. 2019. Effectiveness of technology transfer policies and legislation in fostering entrepreneurial innovations across continents: an overview. *The Journal of Technology Transfer*, vol. 44, no. 5, pp. 1347–1366. doi:10.1007/s10961-019-09736-x.

HÜLSBECK, M., LEHMANN, E. E. AND STARNECKER, A. 2013. Performance of technology transfer offices in Germany. *The Journal of Technology Transfer*, vol. 38, no. 3, pp. 199–215. doi: 10.1007/s10961-011-9243-6.

JENCKS, C. AND RIESMAN, D. 1968. The Academic Revolution. Garden City, NY: Doubleday.

KRIMSKY, S. 1991. Academic–industry research relationships. *Science, Technology, & Human Values*, vol. 16, no. 3, pp. 275–287. doi:10.1177/016224399101600302.

MUELLER, P. 2006. Exploring the knowledge filter: How entrepreneurship and university–industry relationships drive economic growth. Research Policy, vol. 35, no. 10, pp. 1499–1508. doi:10.1016/j.respol.2006.09.023.

OECD. 1999. *The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs*. Paris: OECD. ISBN 92-64-17143-6.

PERKMANN, M., TARTARI, V., MCKELVEY, M. et al. 2013. Academic engagement and commercialisation: A review of the literature on university–industry relations. Research Policy, vol. 42, no. 2, pp. 423–442. doi:10.1016/j.respol.2012.09.007.

RENTOCCHINI, F. AND RIZZO, U. 2023. *The impact of teaching on third mission activities of higher education institutions: evidence from the UK. Studies in Higher Education*, vol. 48, no. 5, pp. 747–757. doi:10.1080/03075079.2023.2184788.

ROMER, P. M. 1986. Increasing returns and long-run growth. Journal of Political Economy, vol. 94, no. 5, pp. 1002–1037. doi:10.1086/261420.

SLAUGHTER, S. AND LESLIE, L. L. 1997. Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University. Baltimore: Johns Hopkins University Press. ISBN 978-0801855498.

SMILOR, R. W., GIBSON, D. V. AND DIETRICH, G. B. 1990. University spin-out companies: Technology start-ups from UT-Austin. Journal of Business Venturing, vol. 5, no. 1, pp. 63–76. doi:10.1016/0883-9026(90)90027-Q.

TAXT, R. E., ROBINSON, D. K. R., SCHOEN, A. AND FLØYSAND, A. 2022. The embedding of universities in innovation ecosystems: The case of marine research at the University of Bergen. Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography, vol. 76, no. 2, pp. 75–90. doi:10.1080/00291951.2022.2041718.

VEYSEY, L. R. 1965. The Emergence of the American University. Chicago: University of Chicago Press.

VON DER LEYEN, U. 2024. *Europe's choice: Political guidelines for the next European Commission 2024–2029* [online]. Strasbourg: European Commission. [Accessed 4 February 2026]. Available at: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political+Guidelines+2024-2029_EN.pdf

ZIMAN, J. 1994. *Prometheus Bound: Science in a Dynamic Steady State*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-0521434300.

Contact address

Ing. Dominika Pavlíková
Technical University of Košice, Department of Regional Science and Management
Němcovej 32, 040 01 Košice-Sever, Slovenská republika
email: Dominika.pavlikova@tuke.sk

ZÁVISLOSŤ OD PREDCHÁDZAJÚCEHO VÝVOJA V ENERGETICKÝCH POLITIKÁCH V4: ŠTRUKTURÁLNE OBMEDZENIA A VLÁDNY PRIESTOR NA MANÉVRE (2004 – 2020)

PATH DEPENDENCY IN V4 ENERGY POLICIES: STRUCTURAL CONSTRAINTS AND GOVERNANCE LEEWAY (2004–2020)

Szintia TAMÁS

Abstract

The structure of energy supply has a direct impact on the industrial competitiveness, macroeconomic stability, and governance leeway of the Central European region. Historically, the Visegrad countries (Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovakia) inherited a rigid, one-sided energy infrastructure heavily dependent on Eastern supply routes. Following their accession to the European Union in 2004, the diversification of energy sources and compliance with European climate targets became primary economic and public policy objectives. Utilising descriptive statistical methods within the theoretical framework of historical institutionalism, this paper analyses the structural and volumetric evolution of gross available energy consumption in the V4 economies between 2004 and 2020 to map the underlying institutional and public policy constraints. The research highlights that while decarbonization and coal phase-out constitute a shared regional trend; individual member states have followed highly divergent pathways shaped by domestic path dependencies. Poland relied on its domestic coal reserves; the Czech Republic pursued a gradual structural transition; Hungary featured a highly specialised, import-dependent matrix; while Slovakia maintained stability through nuclear dominance. The study concludes that evaluating nominal consumption alongside relative metrics is essential, as these deeply embedded structural constraints critically delimit the room for manoeuvre for successive public administrations and governmental energy strategies in the region.

Key words: *Visegrad countries, energy mix, diversification, historical institutionalism, Eurostat.*

Introduction

The energy sector is one of the most critical yet long-undervalued structural pillars of the market transition and European integration in East-Central Europe. The security and composition of energy supply exert a direct and fundamental influence on the industrial competitiveness, fiscal balance, and overall macroeconomic stability of the countries involved. (Brozyna, Strielkowski, & Zpevák) Before the systemic change of 1989–1990, the Visegrad countries (V4) belonged to the

economic and political sphere of influence of the Soviet Union. As a direct consequence, they inherited a monocentric, rigid energy infrastructure that was unilaterally vulnerable to Eastern supply routes. (Tucki, et al., 2021)

The landmark accession to the European Union on May 1, 2004, provided the region with historical opportunities for modernisation and economic convergence. Parallel to this integration, however, the diversification of energy sources and adaptation to common European climate goals emerged as the most pressing economic policy challenges of recent decades. For proper contextualization, it is essential to recognise that Central European growth models—particularly in Hungary—rely heavily on the manufacturing sector. Operating this infrastructure continuously requires a large, predictable energy supply. Any supply disruption or sharp price shock triggers an immediate contraction in industrial output and, consequently, Gross Domestic Product (GDP). This paper conducts a comparative analysis of the structural transformation and actual energy consumption of the Visegrad countries' energy mixes between 2004 and 2020, drawing on the official Eurostat database.

1 Theoretical Framework and Methodology

The analysis of the region’s energy architecture cannot be conducted in isolation; it must be embedded within broader political economy frameworks. In comparative political economy, the Varieties of Capitalism (VoC) literature serves as a baseline, which originally distinguished between Liberal and Coordinated Market Economies. Regarding East-Central Europe, however, Nölke and Vliegenthart demonstrated that the region's external openness and reliance on foreign capital constitute a distinct category: the Dependent Market Economy (DME) model. (Nölke, A., & Vliegenthart, A. (2009). In this framework, economic growth and industrial structures are fundamentally driven by multinational corporations and Foreign Direct Investment (FDI), which shape energy infrastructure to serve transnational production chains.

Building upon these theoretical foundations, the first core pillar of the methodology is historical institutionalism. This approach emphasises that historical antecedents, the timing and sequencing of events, and path dependency fundamentally shape and stabilise institutional and structural configurations. The deployment of energy systems entails decadal technological and investment commitments; hence, the Soviet-era infrastructure created rigid structural paths and institutional resilience that can only be altered gradually. (Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (1992))

The second pillar consists of descriptive statistical analysis using the official Eurostat database—specifically, the nrg_bal_c dataset, which provides gross available energy estimates in Terawatt-hours (TWh) from 2004 to 2020. To avoid the analytical distortions inherent in binary

comparisons, data from all four Visegrad states are integrated into the analysis, providing a comprehensive assessment of relative regional positions. (Source: Eurostat nrg_bal_c)

2 Structural Analysis of V4 Energy Mixes

When assessing a country's energy security and sustainability trajectory, statistical indicators reveal two distinct, complementary dimensions: the internal relative shares of individual energy sources within the energy mix, and the absolute volume of energy consumed. Environmental pressures and real carbon emissions are determined by absolute consumption volumes rather than percentage distributions.

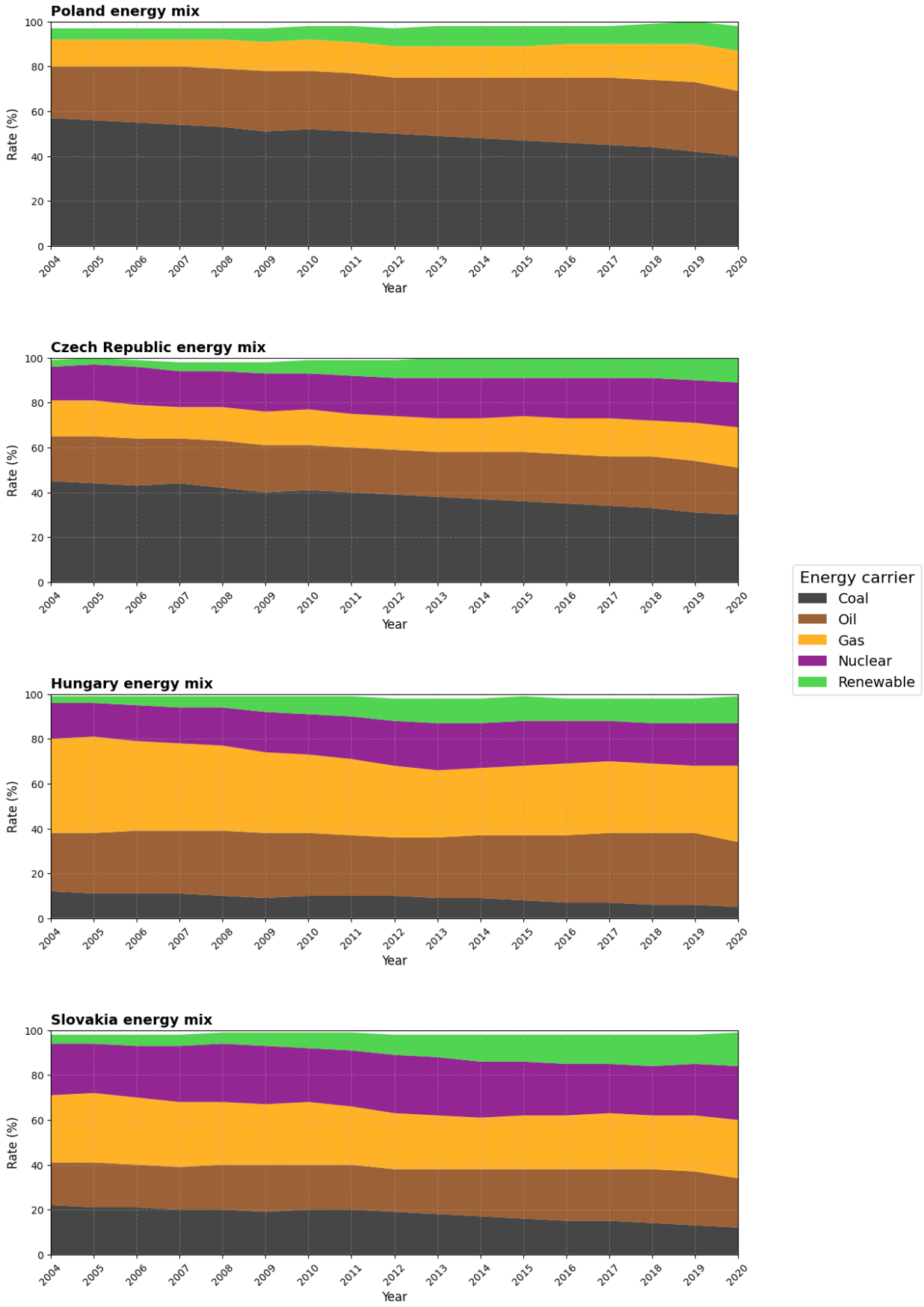
2.1 Relative Shares and Technological Dependencies

The percentage distribution of gross available energy by fuel type directly highlights the technological path dependencies and the direction of decarbonization efforts in each member state. Between 2004 and 2020, distinct national strategies and constraints emerged:

- **Poland:** The Polish energy mix was characterised by the absolute dominance of domestically extracted coal throughout the entire period. Although international climate policy pressures led to a reduction in its share, fossil fuels remained dominant due to the priority of domestic energy security and structural economic factors. (Bundeszentrale für politische Bildung, b. (2021))
- **Czech Republic:** Coal also possessed significant historical weight in the Czech economy. However, alongside a decline in nominal energy demand, a deliberate, gradual structural shift occurred, facilitating a smoother transition to decarbonization. (Kochanek, E. (2021))
- **Slovakia:** As the smallest consumer in the region, Slovakia followed a unique path in which nuclear energy maintained structural dominance. This nuclear base provided systemic stability, so the integration of renewables did not pose an immediate adjustment crisis. (Bundeszentrale für politische Bildung, b. (2021))
- **Hungary:** The Hungarian energy strategy is characterised by a highly integrated yet import-dependent matrix, in which consumption trends are driven by the energy demands of the export-oriented manufacturing sector and global value chains. (Kochanek, E. (2021))

2.2 Dynamics of Absolute Energy Consumption Volumes

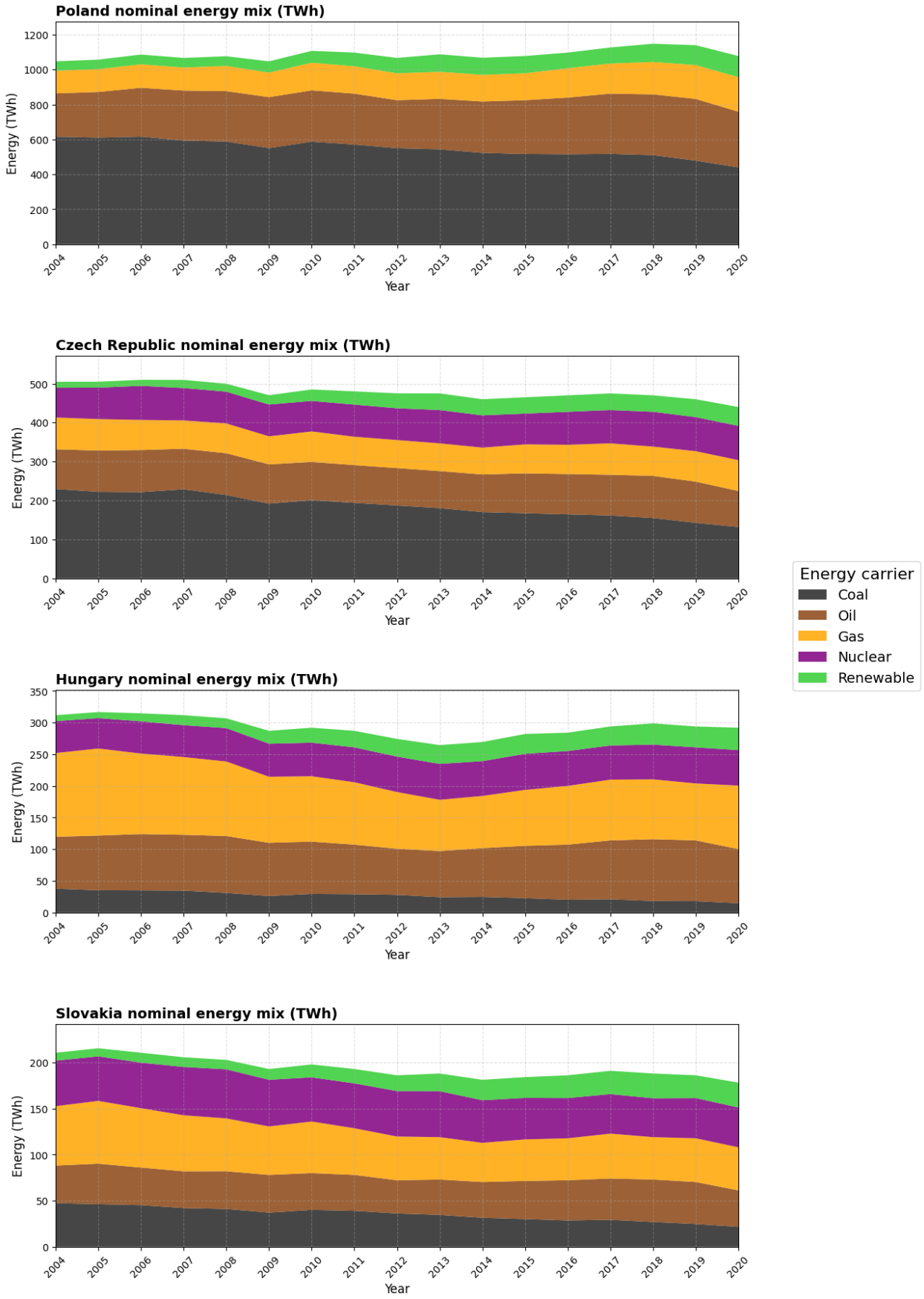
The evolution of actual energy consumption expressed in Terawatt-hours (TWh) illuminates the tight coupling between economic growth and energy demand.



Source: Eurostat nrg_bal_c (Gross available energy)

Graph n. 1: Relative Shares of Energy Carriers in the V4 Energy Mixes (2004–2020) Source: Eurostat nrg_bal_c (Gross available energy)

Based on the statistics, while the Czech Republic exhibited a moderately declining trend in total consumption over the investigated period, the Slovakian aggregate demand remained virtually stagnant. Combined with its nuclear background, this provided a highly predictable operating environment. In contrast, the Polish and Hungarian trajectories more closely mirrored economic cycles and expansions in industrial output, underscoring the structural vulnerabilities inherent in the DME model.



Source: Eurostat nrg_bal_c (Gross available energy in TWh estimate)

Graph n. 2: Evolution of Gross Available Energy Consumption in the V4 in Nominal Terms (2004–2020) Source: Eurostat nrg_bal_c (Gross available energy in TWh estimate)

Conclusion

The comparative analysis of energy data from 2004 to 2020 clearly demonstrates that there is no single, universal developmental trajectory across the Central European region. Although the Visegrad countries share common historical roots, a similar structural legacy, and identical compliance pressures toward the European Union, their policy responses exhibit significant divergence.

Due to the size and diversification of its internal market, Poland prioritised stability and the protection of domestic resources (coal). Slovakia preserved systemic continuity by relying on nuclear dominance, while the Czech Republic successfully coupled a reduction in nominal energy demand with a gradual structural transition. Conversely, Hungary's highly specialised, export- and capital-oriented growth path implies substantial adjustment pressures and exposure during global and regional energy market shocks. Ultimately, the energy transition of the V4 perfectly illustrates the path dependency described by historical institutionalism, in which future decarbonization and diversification goals must be realised within the parameters set by past infrastructural decisions.

References

BROZYNA, J. – STRIELKOWSKI, W. – ZPEVÁK, A. 2023. Evaluating the Chances of Implementing the “Fit for 55” Green Transition Package in the V4 Countries. Energies. DOI: 10.3390/en16062764.

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG. 2021. Energiemix nach Staaten.

KOCHANEK, E. 2021. The Energy Transition in the Visegrad Group Countries. Energies.

NÖLKE, Andreas – VLIEGENTHART, Arjan. (2009). Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe. World Politics.

STEINMO, Sven – THELEN, Kathleen – LONGSTRETH, Frank. (1992). Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge.

TUCKI, K. – KRZYWONOS, M. – ORYNYCZ, O. – KUPCZYK, A. – WIELEWSKA, I. – BĄCZYK, A. (2021). Analysis of the Possibility of Fulfilling the Paris Agreement by the Visegrad Group Countries. Sustainability. DOI: 10.3390/su13168826.

Contact Details

Szintia Tamás, PhD Candidate
National University of Public Service, Doctoral School of Public Administration
Hungary, 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
email: tamas.szintia@uni-nke.hu

IMPORTANCE OF AGRO-CLUSTERS IN RURAL DEVELOPMENT

VÝZNAM AGRO-KLUSTROV V ROZVOJI VIDIEKA

Zsuzsanna KOVÁCS

Abstract

Economic development in rural areas has been a major goal for the European Union through European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and its Rural Development Programmes (RDPs). RDPs focus on priorities including innovation, competitiveness, resource efficiency, ecosystem preservation, and social inclusion. In the case of rural development, agro-food clusters can be a beneficial tool by contributing to the previous priorities through geographically concentrated networks of interconnected agricultural enterprises, even in geographically more remote areas. This study examines the current state and challenges of agricultural clusters in rural development. Beyond economic transactions, clusters serve as multidimensional social systems that facilitate the integration of social, economic, and ecological objectives; thus, clusters can be useful in connecting remote SMEs with national supply chains.

Key words: *cluster initiatives, agro-food clusters, rural development*

Introduction

The contribution of rural areas is important to any economy, since food production, natural resource management, landscape and cultural preservation depend on it. The estimated gross value added by EU's agricultural industry was €228.6 billion in 2024, which is 1,2% of the Union's GDP. This value was created by 8,4 million people working in the industry. Most of the added value is created by SMEs that are facing challenges as the communities around, such as increasing socio-economic disparities, depopulation, ageing populations, and inadequate access to essential public services and digital connectivity. Cluster initiatives are essential tools for the socio-economic development of rural territories to address systemic challenges mentioned above. By taking collective action among cluster members, these initiatives enhance economic growth and territorial cohesion, effectively developing traditional agricultural areas into competitive, innovation-driven ecosystems.

Given the stability of food supply, the question arises as to what prospects characterize the sector if, for example, the number of people employed declines or if added value does not increase. This paper will focus on agro-food clusters, as this is a sector that must be stable in all member states in terms of food security and supply.

The paper consists of a literature review, which introduces the concept of clusters and their ways of implementing innovative solutions, while also creating stronger ties between members of the supply chain. This chapter also introduces the European Union's approach to rural development, in the context of their initiatives, which help rural development in various aspects. The chapter ends with the integration of cluster approach in strategies, which suggest that clusters can be beneficial tools for enhancing economic and social benefits as well.The second half of the paper is mostly about the document and policy analysis to answer the question: What challenges are agro-food clusters facing? European strategic documents seem to put more emphasis on cluster approaches; however, data might suggest that applying this approach in some member states faces more challenges than in others.

1 Literature review

In case of rural development, literature is vast, even if we focus only on clusters in regional development. The concept of clustering gained renewed importance through the theoretical framework established by Michael Porter and other contemporary economists (Ketels, Rosenfeld). Clusters are defined as "geographically close groups of interconnected companies and institutions in a particular sector, linked by common technologies and skills." Related to Marshall's industrial district models and Porter's definition, clusters represent more than just geographic proximity—they function as dynamic collaboration systems where firms benefit from reduced transaction costs, improved knowledge circulation, and facilitated innovation diffusion.

Agro-based clusters (or ABCs) can be classified into agricultural clusters (ACs), where fresh but low-quality products are marketed without processing (thus added value aggregation is minimal), and agro-industrial clusters (AICs), where products undergo industrial grading or processing before marketing (generating additional value in the supply chain). This distinction provides the desired rural development pathway by the European Agricultural Fund for Rural Development as well, as the transformation from ACs to AICs necessitates integration with advanced supply chains for sustainable production and balanced territorial development. Thus, clusters can be beneficial for rural regions, since the cooperation networks create community networks, push for infrastructure development and better education options as well.

1.1 Rural Development Policy Context and European Initiatives

The European Union has prioritized rural development through the Common Agricultural Policy, the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and Rural Development Programmes (RDPs). EU rural development policy works toward six broad priorities, 18 focus areas and 20 broad policy measures supporting competitive economy, promoting sustainable food chain organisation and promoting social inclusion.

Rural areas face persistent structural challenges that hinder development. Constraints include lack of resources (financial, social, informational), insufficient political will, limited leverage, and inadequate institutional and administrative capacity. For these reasons, bottom-up policy instruments, such as the LEADER programme, and locally initiated solutions, including municipality-based development clusters, have emerged; however, these tools tend to focus primarily on local action and lack the formal knowledge- sharing networks characteristic of cluster organizations of development clusters exist.

1.2 Integration of Clusters in Rural Development Strategy

Clusters serve as multidimensional systems or networks facilitating integration of social, economic, and ecological objectives, particularly valuable for connecting remote small and medium-sized enterprises (SMEs) with national supply chains. The social impact of cluster activities focuses on inclusive business models, responsible employment strategies addressing unemployment and skills gaps, and rural livelihood development enabling rural areas to become attractive places for work and living.

Case studies exist on systematic approaches toward regional clusters functioning in rural areas, particularly focusing on SMEs, some proving how well-tailored strategies can address social and economic disadvantages through networks between specialized areas. Available evidence suggests that while clusters represent established tools for rural economic development, their effectiveness depends on context-specific adaptation addressing agricultural situation, supply chain requirements, and institutional capacity building within rural territories.

2 Methods

To understand the challenge behind cluster policies and their application, the following method was used to conduct research for this paper. Research is based on desk research, combining written sources. Thus, a review of key documents and policies help to explain the context and development behind agro-clusters. This approach allows the examination of both factual and contextual information to present a comprehensive view. The key documents, from the last 15 years, are the following:

- The Cluster Initiative Greenbook 2.0 (2013)
- Cluster programmes in Europe and beyond (2019),
- European Cluster Panorama (2024) and
- European Cluster Panorama (2025).

In the end, the paper will focus on agro-food clusters in Hungary, listing currently existing organizations and their presence in European programs. Even though the paper’s goal is to examine

the general state of agro-food clusters, it is important to use some examples from our region.

3 Results and discussion

About the main question of the paper, the following data was accumulated. The documents focus on providing a broad review of all industries, where the relevance of agro-food clusters is still evident, however the opportunity of these clusters to facilitate cooperation on remote, rural regions appears later.

3.1 Strategies and Reports

The Cluster Initiative Greenbook 2.0 is based on data from 365 clusters in 50 countries world-wide, thus it does not explicitly focus on rural development but places cluster initiatives within development policy contexts globally. According to the document, the most common sectors targeted by cluster initiatives are IT, food, automotive, green technology, health and energy. However, the first challenge around the 2010's was the lack of acceptable impact assessment on evaluation of cluster effectiveness.

Cluster programmes in Europe and beyond report focuses primarily on national and regional cluster policies across Europe and a few non-European countries, with limited emphasis on rural development. However, it addresses regional development and supporting SMEs as a central goal. This is a positive shift regarding geographically more remote areas as well. The main challenges named in the report concern the development of innovative agro-industrial clusters, particularly the need to invest in human resources and training.

European Cluster Panorama Report in 2024 focuses on the EU member states and evaluates the outcomes of cluster initiatives launched since the 2010s. The report examines the rural dimension within a broader territorial and industrial ecosystem framework. One of its key findings is that although 60% of the 1,156 clusters were established after 2010, multiple member states (including Sweden, Finland, Latvia, Slovakia, and Croatia) still lack an explicit cluster strategy. While this may not necessarily constitute an obstacle if clusters are governed through alternative mechanisms, it may also be interpreted as a challenge and an opportunity to develop innovative approaches to supporting rural SMEs consideration.

European Cluster Panorama Report in 2025 focuses on SMEs, regional ecosystems and value chains. The opportunity for growth is in closing the innovation gaps and supporting value chain diversification (to reduce dependencies on automotive industry).

Table n. 1: Content analysis

Source	Main challenges	Cluster's connection with rural areas
Cluster Initiative Greenbook 2.0	market gaps, government and research gaps, capital and education gaps	minimal on regional level
Cluster programmes in Europe and beyond	skill and training gaps, R&D funding	SME focus
European Cluster Panorama Report 2024	lack of dedicated cluster policies	territorial level with ecosystem consideration
European Cluster Panorama Report 2025	innovation gap, value chain dependencies	SME focus

Source: (complied by the author)

Agro-food clusters play a central role in regional Smart Specialisation Strategies by integrating research-based knowledge into rural production processes and fostering both digitalisation and the circular economy.

3.2 Overview of Hungarian agro-food clusters

When we look at the amount of cluster on the European Cluster Observatory, it becomes clear that the opportunities of clusters might not be utilized well enough in counties such as Hungary. Officially only one agro-food cluster is registered in the database, called iFood. During desk research, 13 other clusters were found on national depository:

- "Hungarikum" ELIT Food and Beverage Manufacturing Cluster
- "MIRBEST" Central European Gastronomic Innovation Cluster
- South Transdanubian Regional Food Innovation Cluster (DDRÉIK)
- Health Food Cluster
- Eger Wine Cluster
- First Hungarian Confectionery Cluster
- North-East Hungarian Cluster for Meat Industry Safety
- Gömör-Tornai Traditional Product and Service Development Cluster
- Hungarian Product House Trade, Innovation and Service Cluster
- Pharmapolis Innovative Food Industry Cluster
- Szabolcs Apple Cluster
- Szatmár-Bereg Local Product Cluster

- Zemplén Local Product and Service Cluster

All together 28 cluster were part of the Cluster Observatory from all industries in Hungary (currently 26 of them are accredited). This number is the same in case of Slovakia, 35 for Czechia and 29 for Austria, while for Poland it is 81. The challenges faced by Hungarian agro-food clusters, as well as clusters more generally, stem from several factors, including limited economic benefits, a lack of motivation or shifts in business orientation, low levels of trust among participants, and scarce funding opportunities to sustain cluster activities. The National Cluster Development Strategy, adopted in 2023, aims to establish a sustainable and competitive cluster system. An evaluation of the strategy's implementation could be a valuable research topic at the end of its designated timeframe.

4 Conclusion

Clusters enable SMEs to access international and even global markets, as well as new cooperative opportunities, which is particularly important for rural economies where local demand and internal markets are often limited, making international access essential for selling beyond local consumption constraints. After the review of major European cluster reports and strategies indicates that agri-food clusters continue to play a significant role in fostering innovation and supporting the green transition. However, due to structural disparities, Western European clusters generate a substantially higher share of added value than those in Central European regions.

Even though clusters are beneficial for SMEs, it seems that in Hungary for instance, the European database could list only one participating agri-food cluster. These and other findings suggest that clusters, as forms of cooperative systems and innovation hubs, are not fully utilizing (or may be unable to fully use) EU opportunities, and their operations face multiple challenges. Strengthening international cluster operations and enhancing cross-border cooperation may therefore represent promising directions for future research, both in Hungary and in other countries where clusters remain underdeveloped.

The findings exhibit a compass-like function, however, further research could be conducted on this topic, including an investigation into the potential factors underlying weaker cluster activities in Eastern European countries or a comparative analysis of successful cases to identify key strategies and formulate actionable recommendations for underperforming rural regions.

References:

ANDRIUSHCHENKO, K et al. Agro-based Clusters: A Tool for Effective Management of Regional Development in the ERA of Globalisation. *TEM JOURNAL-TECHNOLOGY EDUCATION MANAGEMENT INFORMATICS*. 2020, vol. 9, no. 1, pp. 198–204. ISSN 2217-8309. DOI: 10.18421/TEM91-28

FIGUREK, Aleksandra and Alkis THRASSOU. An Integrated Framework for Sustainable Development in Agri-Food SMEs. *Sustainability*. 2023, vol. 15, no. 12, p. 9387. ISSN 2071-1050. DOI: 10.3390/su15129387

KOVÁCS, Helga. A klaszterek működésének aktuális kérdései a dél-alföldi régióban. *Jelenkori Társadalmi és Gazdasági Folyamatok*. 2022, vol. 17, no. 1–2, pp. 59–75. ISSN 2676-9867, 1788-7593. DOI: 10.14232/jtgf.2022.1-2.59-75

LINDQVIST, Göran. *The cluster initiative greenbook 2.0*. Stockholm: Ivory Tower Publishers, 2012. ISBN 978-91-974783-5-9.

MEDEIROS, E. Development Clusters for Small Places and Rural Development for Territorial Cohesion? *SUSTAINABILITY*. 2022, vol. 14, no. 1. ISSN 2071-1050. DOI: 10.3390/su14010084

OECD. *Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*. OECD, 2007. OECD Reviews of Regional Innovation. ISBN 978-92-64-03182-1. DOI: 10.1787/9789264031838-en

OTSUKA, Keijiro and Mubarik ALI. Strategy for the development of agro-based clusters. *World Development Perspectives*. 2020, vol. 20, p. 100257. ISSN 2452-2929. DOI: 10.1016/j.wdp.2020.100257

PORTER, Michael E. The Competitive Advantage of Nations. . Harvard Business Review, 1990

DA SILVA, Nathalie et al. *Innovation for Agro-Food Clusters: A Guide on Innovation Management for Agro-Food Clusters in the Danube Region*. Stuttgart: Steinbeis-Edition, 2020. ISBN 978-3-95663-192-4.

TERÜLETFEJLESZTÉSI MINISZTÉRIUM. *Klaszterfejlesztési Stratégia 2023-2030* [online]. Budapest: TFM, 2023. Available at: https://cdn.kormany.hu/uploads/document/8/85/859/859655813b0908ec753dfb28e0365d96b5a3d5e0.pdf

ZHELIAZKOV, G et al. CLUSTER DEVELOPMENT IN RURAL AREAS. *EKONOMIKA POLJOPRIVREDA-ECONOMICS OF AGRICULTURE*. 2015, vol. 62, no. 1, pp. 73–93. ISSN 0352-3462. DOI: 10.5937/ekoPolj1501073Z

Cluster Panorama Report 2024

Cluster Programmes in Europe and beyond 2019

Clusters and Europe's Competitiveness [online]. European Cluster Collaboration Platform, 2025. Available at: https://www.clustercollaboration.eu/sites/default/files/document-store/ECCP_SummaryReport_2025_0.pdf

Eurostat regional yearbook 2025 edition.

Contact address:

Zsuzsanna Kovács PhD student

Ludovika University of Public Service

Hungary, 1083 Budapest, Ludovika Square 2.

email: kovacs.zsuzsann@stud.uni-nke.hu

MALÉ A STREDNÉ PODNIKY AKO POSKYTOVATELIA REGIONÁLNYCH OPEN DATA: PREPOJENIE LCA, ESG A UDRŽATEĽNÉHO ROZVOJA REGIÓNOV

SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES AS PROVIDERS OF REGIONAL OPEN DATA: LINKING LCA, ESG, AND SUSTAINABLE REGIONAL DEVELOPMENT

Laura MIHÁLIKOVÁ a Denisa MALÁ

Abstract

The study examines the role of small and medium-sized enterprises (SMEs) as active providers of regional open data in the context of Life Cycle Assessment (LCA) and ESG reporting. It assumes that SMEs generate significant operational and environmental data, which are relatively easy to monitor but remain fragmented and underutilized at the regional level. The study combines qualitative research through a comparative analysis of seven studies with a systematic literature review, guided by two research questions: what barriers do SMEs face in providing environmental open data, and which types of operational environmental data are suitable for administratively manageable disclosure. Findings show that while SMEs encounter multiple barriers, routinely collected operational data on environmental indicators provide a manageable foundation for disclosure, supporting sustainable development and regional value. The study concludes with recommendations for SMEs to overcome organizational, technical, and knowledge-related obstacles, enabling effective data use and contributing to a more sustainable and environmentally responsible region.

Key words: *SMEs, open data, LCA, ESG reporting*

Úvod

V posledných rokoch dochádza k výraznému nárastu významu dát ako strategického zdroja pre verejnú správu, podniky aj spoločnosť ako celok. Digitalizácia a rastúce požiadavky na transparentnosť zásadne menia spôsob, akým sú dáta zbierané, spracúvané a využívané pri rozhodovaní nielen na globálnej úrovni. Open data sú významný nástroj podporujúci inovácie, efektívne riadenie a tvorbu verejnej hodnoty, pričom ich uplatnenie sa postupne rozširuje aj mimo tradičnej sféry verejného sektora.

Súčasne narastá tlak na integráciu princípov udržateľnosti do činností podnikov, najmä v dôsledku environmentálnych výziev a sprísňujúcich sa regulačných rámcov Európskej únie. Transparentné a dátovo podložené hodnotenie environmentálnych dopadov sa stáva nevyhnutným predpokladom pre zodpovedné riadenie podnikov aj regiónov. V tomto kontexte sa environmentálne otvorené dáta javia ako dôležitý nástroj pre prepájanie podnikovej úrovne s regionálnym rozhodovaním, pričom osobitnú pozornosť si vyžadujú MSP, ktoré významne prispievajú k celkovému environmentálnemu zaťaženiu.

Po analýze rôznych vedeckých zdrojov (Niemann et al., 2025; De la Puente et al., 2024; Moghadasi, 2023; World Economic Forum, 2023; Enders et al., 2022; Bianchini, Michalkova, 2019) bolo identifikovaných viacero rámcov zameraných na otvorené dáta, environmentálne vykazovanie, ESG reporting a LCA. Existujúce štúdie sa však len okrajovo venujú MSP ako aktívnym poskytovateľom environmentálnych otvorených dát.

Strategická výskumná medzera, na ktorú táto štúdia reaguje, spočíva v absencii integrovaného prístupu, ktorý by systematicky prepájal podnikové environmentálne dáta MSP s regionálnymi open data iniciatívami v kontexte LCA a ESG reportingu. Chýba najmä identifikácia administratívne zvládnuteľných environmentálnych dát a hlbšie pochopenie bariér, ktoré MSP bránia zapojiť sa do otvoreného zdieľania environmentálnych údajov.

1 Teoretické východiská

Otvorené dáta predstavujú informácie zbierané a poskytované verejnými subjektmi, ktoré sú sprístupnené na opätovné použitie bez obmedzení. Charakterizuje ich viacrozmernosť, reprodukovateľnosť, nespotrebiteľnosť a dynamika v reálnom čase. Typickými príkladmi sú vládne údaje, ako poštové smerovacie čísla, meteorologické dáta či výsledky prieskumov (Ayre, Craner, 2017), ktoré sú v Európe dostupné najmä prostredníctvom portálov data.europa.eu, Eurostat alebo EEA Datahub. Výskum poukazuje na rastúci význam otvorených dát pre digitalizáciu ekonomiky a riadenie podnikov, pričom poznatky založené na dátach podporujú inovácie a tvorbu ekonomickej hodnoty, najmä v prostredí MSP (Wirtz et al., 2022; Wainwright et al., 2023; Európska únia, 2024).

Na tento koncept nadväzuje význam environmentálnych otvorených dát, ktoré rozširujú open data do oblasti udržateľnosti a environmentálneho riadenia. V dôsledku rastúcich environmentálnych výziev a regulačných požiadaviek narastá tlak na podniky, vrátane MSP, aby systematicky znižovali svoj environmentálny dopad a zvyšovali transparentnosť svojich činností (Bálint et al., 2025). Implementácia udržateľnosti je však v MSP limitovaná nedostatkom finančných a personálnych zdrojov, odborných znalostí a nízkym povedomím o environmentálnych vplyvoch (Bianchi, Testa, 2022; Seidel-Sterzik et al., 2018). Napriek tomu zohrávajú MSP kľúčovú úlohu, keďže tvoria viac

ako 99 % podnikov v EÚ a podieľajú sa na 60–70 % environmentálneho znečistenia (Tritto et al., 2024), pričom významne prispievajú k regionálnemu rozvoju a zamestnanosti (Artin, 2022).

Výskumy poukazujú na to, že MSP generujú rozsiahle interné dáta, avšak ich schopnosť sprístupňovať tieto údaje ako open data je obmedzená v dôsledku technických, právnych a organizačných bariér (Bianchini, Michalkova, 2019; Moghadasi, 2023). Doterajší výskum sa pritom viac zameriava na využívanie open data (napr. ako podniky používajú zverejnené dáta pri inováciách) než na úlohu MSP ako ich aktívnych poskytovateľov.

Súčasné environmentálne dáta sú orientované na procesnú úroveň veľkých podnikov, pričom environmentálne vykazovanie na regionálnej úrovni nie je dostatočne rozvinuté. Mestá a regióny by pritom mohli zohrávať aktívnu úlohu pri zbere vybraných environmentálnych ukazovateľov od MSP, ktoré by sa následne vyhodnocovali na úrovni jednotlivých podnikov. Takýto prístup by umožnil regiónom komplexnejšie posudzovať environmentálny vplyv MSP na dané územie a podporil by informované rozhodovanie v oblasti regiónov.

V tomto kontexte predstavuje Life Cycle Assessment (LCA) kľúčový nástroj na systematickú identifikáciu a kvantifikáciu environmentálnych vplyvov podnikov. Význam LCA posilňuje aj smernica CSRD (EÚ) 2022/2464, ktorá zavádza povinnosť ESG reportovania pre veľké podniky a postupne aj pre vybrané MSP (Pantazi, 2024). Agregácia LCA dát naprieč MSP umožňuje hodnotenie kumulatívnych environmentálnych dopadov na regionálnej úrovni, ktoré by individuálne reportovanie nezachytilo (Daddi et al., 2017; Gómez-Garza et al., 2024).

Využívanie otvorených dát zároveň podporuje implementáciu LCA a ESG prístupov v MSP, zlepšuje kvalitu rozhodovania podnikov a vytvára synergické efekty pre verejnú správu a regionálne politiky udržateľného rozvoja (Deeksha et al., 2025; Lnenička et al., 2024).

2 Metodológia a výskumné otázky

Základným cieľom výskumu je identifikovať bariéry MSP ako aktívnych poskytovateľov regionálnych open data v kontexte LCA a ESG reportingu. Článok uplatňuje dvojfázový výskumný prístup, ktorý kombinuje kvalitatívny výskum založený na komparatívnej analýze siedmych prípadových štúdií so systematickým prehľadom odbornej literatúry. Na základe zistení z komparatívnej analýzy sú formulované odporúčania pre MSP, zamerané na prekonávanie bariér, ktoré im bránia stať sa aktívnymi poskytovateľmi podnikových environmentálnych otvorených dát.

V prvej fáze výskumu sme sa zamerali na systematickú literárnu rešerš problematiky MSP ako poskytovateľov environmentálnych open dát, so zameraním na prepojenie LCA, ESG a udržateľného rozvoja regiónov. V rámci vybraných akademických databáz bola aplikovaná štruktúrovaná vyhľadávacia stratégia s cieľom zabezpečiť komplexné pokrytie relevantnej odbornej literatúry. Systematicky prehľadávané databázy zahŕňali Scopus (1996–2025), Web of Science Core

Collection (1996–2025) a Google Scholar, ktorý bol využitý na identifikáciu doplnkovej literatúry. Vyhľadávacia stratégia bola založená na použití boolovských operátorov s nasledujúcimi rozšírenými vyhľadávacími termínmi: („open data“ ALEBO „environmental open data“ ALEBO „open data for sustainable region“) A („LCA“ ALEBO „ESG reporting“) A („SMEs“). Okrem toho bolo realizované spätné vyhľadávanie citácií vo všetkých zahrnutých štúdiách s cieľom identifikovať ďalšie relevantné zdroje, ktoré neboli zachytené počiatočným databázovým vyhľadávaním.

Druhá fáza výskumu bola zameraná na formuláciu dvoch výskumných otázok, ktoré reflektujú bariéry a potenciál zapojenia MSP do poskytovania environmentálnych open dát. Odpovede na obe otázky sme analyzovali prostredníctvom komparácie výsledkov štúdií o MSP a prístupov prezentovaných viacerými autormi. Do štúdie boli zaradené publikácie spĺňajúce nasledujúce kritériá: recenzované články v odborných časopisoch a príspevky v konferenčných zborníkoch publikované v anglickom jazyku, tematicky zamerané na otvorené dáta, LCA a MSP, pokrývajúce teoretické rámce alebo praktické aplikácie, publikované v období rokov 2017 až 2025 a dostupné v plnom znení. Po dôslednom uplatnení kritérií zaradenia a vylúčenia tvorí konečnú vzorku 23 článkov, ktoré spĺňali všetky stanovené požiadavky a predstavovali základ pre realizáciu tejto štúdie.

Po spracovaní teoretických východísk predstavoval výber 7 relevantných článkov na základe presne definovaných kritérií druhú fázu výskumu, realizovanú pre účely komparatívnej analýzy, pričom tieto kritériá zabezpečili kvalitu a porovnateľnosť analyzovaných materiálov. Na základe teoretických východísk a empirických štúdií venovaných skúmanej problematike boli stanovené nasledujúce výskumné otázky:

VO1: Ktoré prekážky bránia MSP stať sa aktívnymi poskytovateľmi podnikových environmentálnych open dát?

Autori Niemann et al. (2025) skúmali vykazovanie udržateľnosti v rámci ESG reportingu MSP v Holandsku na vzorke 431 respondentov a doplnili ho 48 pološtruktúrovanými rozhovormi so zainteresovanými stranami. Štúdia poukazuje na významný vplyv ESG reportingu na MSP a identifikuje viacero bariér pri zverejňovaní údajov.

Iniciatíva World Economic Forum (2023) analyzovala dátovú pripravenosť 111 MSP zo 42 krajín a identifikovalo päť hlavných výziev vrátane nedostatočnej IT infraštruktúry, regulačných rámcov a schopnosti vytvárať hodnotu z dát.

Enders et al. (2022) skúmali prínosy zdieľania otvorených dát prostredníctvom literárnej rešerše, expertných rozhovorov a prípadových štúdií a poukázali na výhody aj dôvody, pre ktoré podniky zdieľaniu dát odolávajú.

VO2: Aké typy environmentálnych dát, generovaných v rámci bežnej prevádzkovej činnosti MSP, sú administratívne zvládnuteľné a vhodné na zverejňovanie ako regionálne open data?

De la Puente et al. (2024) skúmali environmentálne postupy v 22 MSP a identifikovali rutinné

činnosti, ktoré prirodzene generujú dáta vhodné na ďalšie spracovanie a prípadné zverejňovanie bez výrazného zvýšenia administratívnej záťaže.

Fortier et al. (2024) merali environmentálnu výkonnosť MSP v kontexte digitálnej transformácie prostredníctvom systematickej literárnej analýzy (PRISMA), na základe ktorej zostavili súbor administratívne zvládnuteľných environmentálnych ukazovateľov vhodných pre podnikové a regionálne zverejňovanie.

Výskum OECD autorov Bianchini a Michalková (2019) poukazuje na paradox MSP: podniky síce generujú veľké množstvo dát, no zápasia s ich pochopením, systematizáciou a efektívnym využitím, čo predstavuje bariéru pre dátovo orientované rozhodovanie a environmentálne vykazovanie.

Wildnerová et al. (2019) sa zamerali na komunikačný rozmer environmentálnych dát MSP a ich vnímanie verejnosťou. Analyzovali textový obsah webových stránok podnikov kombináciou kvantitatívnych a kvalitatívnych metód založených na strojovom učení, čím rozšírili pohľad na verejnú prezentáciu environmentálnych údajov.

3 Výsledky

Analýza sa zameriava na úlohu MSP ako aktívnych poskytovateľov regionálnych open data v kontexte LCA a ESG reportingu.

VO1: Ktoré prekážky bránia MSP stať sa aktívnymi poskytovateľmi podnikových environmentálnych open dát?

V súčasnej ére intenzívnej digitalizácie sa podniky zhodujú v tom, že generujú veľké množstvo údajov a začínajú sa postupne zapájať do aktivít v oblasti otvorených dát tým, že časť svojich údajov sprístupňujú verejnosti bezplatne. Enders et al. (2022) poukazujú na to, že podniky stoja pred zásadným rozhodnutím, či svoje dátové aktíva ponechať výlučne na interné využitie, alebo ich, aspoň čiastočne, sprístupniť prostredníctvom otvorených dát. Autori zároveň zdôrazňujú, že zapojenie sa do open data môže podnikom umožniť vytváranie dodatočnej hodnoty, avšak praktická implementácia tohto prístupu zostáva pre mnohé podniky nejasná.

Na túto neistotu nadväzuje aj výskum World Economic Forum (2023), ktorý poukazuje na to, že MSP majú výrazné problémy nielen s publikovaním otvorených dát, ale už so samotným pochopením a efektívnym využitím vlastných dátových zdrojov. Zatiaľ čo Enders et al. (2022) zdôrazňujú dilemu podnikov pri rozhodovaní o otvorení dát, výskum WEF (2023) identifikuje konkrétne štrukturálne bariéry, ktoré MSP v tomto procese obmedzujú. Medzi najvýznamnejšie patria chýbajúce dátové politiky a nejasné rozdelenie zodpovedností, pričom obavy o bezpečnosť údajov zdieľa až 74 % MSP. Tento záver je v súlade s tvrdeniami Enders et al. (2022), ktorí bezpečnosť a ochranu súkromia označujú za jednu z prekážok otvoreného zdieľania dát.

Ďalšou oblasťou zhody medzi oboma štúdiami je problematika získavania hodnoty z dát. WEF (2023) uvádza, že značná časť MSP nedokáže efektívne využívať údaje zo svojich systémov ani maximalizovať ich hodnotu, čo korešponduje so zisteniami Enders et al. (2022), podľa ktorých podniky váhajú investovať do otvorených dát práve pre nedostatok dôkazov o ich prínosoch. WEF (2023) však túto argumentáciu rozširuje o technologický rozmer, keď poukazuje na obmedzenú IT infraštruktúru MSP, ktorá komplikuje vyhľadávanie, správu a následné sprístupňovanie údajov.

Tieto všeobecné bariéry v oblasti podnikových dát sa podľa WEF (2023) výrazne premietajú aj do schopnosti MSP generovať a zverejňovať environmentálne open dáta. Zatiaľ čo Enders et al. (2022) sa zameriavajú na otvorené dáta ako také, WEF presúva pozornosť na špecifický kontext udržateľnosti a poukazuje na to, že len menšina MSP vníma jasné výhody zverejňovania environmentálnych informácií, ako sú údaje o uhlíkových emisiách či spotrebe energie. Tento nízky stupeň vnímania prínosov dopĺňajú ďalšie identifikované bariéry, najmä časové a finančné obmedzenia, nedostatočný prístup k dátam od dodávateľov a zákazníkov, ako aj absencia štandardizovaných rámcov pre environmentálne vykazovanie.

Podobné závery prinášajú aj Niemann et al. (2025), ktorí sa zameriavajú na vykazovanie udržateľnosti v kontexte legislatívnych požiadaviek CSRD a ESG reportingu. Najčastejšie požadovanými informáciami boli práve environmentálne dáta ako emisie CO2, skleníkové plyny, spotreba energie alebo spotreba materiálov vrátane odpadu a pod. Autori potvrdzujú, že aj keď mnohé MSP prejavujú záujem o externé vykazovanie environmentálnych dát nad rámec zákonných povinností, v praxi narážajú na bariéry porovnateľné s tými, ktoré identifikovali WEF (2023) a Enders et al. (2022). Ide najmä o nedostatok odborných znalostí, administratívnu záťaž a obmedzené interné kapacity. Niemann et al. (2025) však pridávajú ďalší rozmer diskusie, keď poukazujú na vnútorné presvedčenie niektorých MSP, že takéto vykazovanie nie je pre ich podnikanie relevantné, ako aj na obavy zo straty dôveryhodnosti v prípade nepresných alebo neúplných údajov.

Z porovnania uvedených štúdií vyplýva, že hoci autori pristupujú k problematike z rôznych uhlov pohľadu, zhodujú sa v tom, že MSP čelia kombinácii organizačných, technických a znalostných bariér. Tieto bariéry významne obmedzujú nielen schopnosť MSP zapojiť sa do iniciatív otvorených dát, ale aj ich úlohu v oblasti environmentálnej transparentnosti a udržateľnosti v rámci hodnotových reťazcov.

VO2: Aké typy environmentálnych dát, generovaných v rámci bežnej prevádzkovej činnosti MSP, sú administratívne zvládnuteľné a vhodné na zverejňovanie ako regionálne open data?

MSP v rámci svojej bežnej prevádzkovej činnosti generujú široké spektrum podnikových, ESG a LCA dát, ktoré sú zbierané primárne na účely interného riadenia. Ide najmä o údaje o spotrebe energií a vody, materiálových vstupoch, produkcii odpadov, emisiách, logistických tokoch a využívaní technológií, ktoré sú v mnohých prípadoch evidované rutinne a bez potreby

špecializovaných analytických nástrojov (Bianchini, Michalkova, 2019). Autori tým implicitne naznačujú, že MSP už v súčasnosti disponujú dátovým základom, ktorý je administratívne zvládnuteľný a potenciálne využiteľný pre environmentálne hodnotenie a vykazovanie.

Na tieto zistenia nadväzuje výskum De la Puente et al. (2024), ktorý potvrdzuje, že environmentálne aktivity MSP, ako sú recyklácia, úspory energie či znižovanie produkcie odpadu, prirodzene vytvárajú dátové stopy vhodné na ďalšie spracovanie a zverejňovanie. Zatiaľ čo Bianchini a Michalkova (2019) sa zameriavajú na typy dát generovaných v rámci interných procesov, De la Puente et al. (2024) posúvajú diskusiu smerom ku konkrétnym environmentálnym aktivitám, ktoré dáta produkujú, čím zdôrazňujú ich potenciál pre ESG reporting.

Podobný pohľad zastáva aj iniciatíva OECD, ktorú opisujú Wildnerova et al. (2019). Autori poukazujú na to, že environmentálne zapojenie MSP je možné hodnotiť aj na základe verejne dostupných informácií, napríklad prostredníctvom údajov zverejňovaných na webových stránkach podnikov. V porovnaní s predchádzajúcimi štúdiami OECD nepracuje priamo s internými prevádzkovými dátami, ale s ich verejnou prezentáciou, čím rozširuje pohľad na environmentálne dáta MSP o komunikačný rozmer a ich vnímanie verejnosťou. Medzi identifikované indikátory „environmentálneho zapojenia" patria ekologizácia procesov, environmentálne certifikácie, zavádzanie zelenších postupov, zodpovedné získavanie zdrojov, hodnotenie životného cyklu produktu (LCA), meranie emisií či znižovanie spotreby energie.

Na rozdiel od týchto širších konceptuálnych prístupov sa Fortier et al. (2024) zameriavajú na presnú identifikáciu ESG ukazovateľov vhodných na vykazovanie v podmienkach MSP. Ich výskum systematizuje údaje, ktoré predchádzajúci autori opisujú skôr opisne, a konkretizuje ich do merateľných indikátorov, ako sú spotreba energie, kvantita odpadov, percento použitého recyklovaného materiálu, percento neobnoviteľných surovín, percento spotreby vody, úroveň uhlíkovej stopy, úroveň emisií skleníkových plynov, úroveň redukcie logistických procesov, počet environmentálnych nehôd, percento využívania nebezpečných materiálov, životnosť výrobkov, úroveň opätovnej použiteľnosti produktov alebo opraviteľnosť produktov.

Z porovnania uvedených prístupov vyplýva, že autori sa zhodujú v tom, že MSP už dnes disponujú relevantnými environmentálnymi dátami, pričom rozdiely spočívajú najmä v spôsobe ich uchopenia a využitia, od interného riadenia (Bianchini, Michalkova, 2019), cez environmentálne praktiky (De la Puente et al., 2024), verejnú komunikáciu (Wildnerova et al., 2019), až po štandardizované indikátory vykazovania (Fortier et al., 2024).

Otázkou zostáva, ako môže sprístupnenie týchto údajov prispieť k udržateľnému rozvoju a efektívnejšiemu využívaniu zdrojov. Európska únia (2024) poukazuje na to, že otvorené dáta zohrávajú dôležitú úlohu pri ochrane životného prostredia. Open data portály rozširujú význam environmentálnych dát MSP tým, že poskytujú prístup širšej komunite, napr. verejným orgánom,

podnikom a výskumníkom a podporujú tak navrhovanie a hodnotenie iniciatív v oblasti udržateľnosti.

Záver a diskusia

Štúdia sa zameriavala na úlohu MSP ako aktívnych poskytovateľov regionálnych open data v kontexte LCA a ESG reportingu, čo predstavuje doteraz málo preskúmanú, no strategicky významnú oblasť. Výskum potvrdil, že hoci MSP tvoria významnú časť ekonomiky a produkujú závažný podiel environmentálneho zaťaženia, ich zapojenie do iniciatív otvorených dát je obmedzené viacerými faktormi.

V rámci výskumnej otázky VO1 boli identifikované hlavné bariéry, ktoré majú predovšetkým organizačný, technologický a znalostný charakter. MSP čelia nedostatku IT infraštruktúry, absencii jasne definovaných dátových politík a obavám o bezpečnosť údajov. Významnou prekážkou zostáva aj nízke vnímanie pridanej hodnoty zdieľania dát a nedostatok odborných alebo environmentálnych kapacít potrebných na interpretáciu komplexných požiadaviek ESG a LCA. Analýza výskumnej otázky VO2 ukázala, že MSP už dnes generujú v rámci bežnej prevádzky široké spektrum administratívne zvládnuteľných dát, ktoré majú potenciál stať sa regionálnymi open dátami. Ide predovšetkým o údaje o spotrebe energií, produkcii odpadov, materiálových vstupoch a emisiách.

Hlavným prínosom článku je identifikácia dát, ktoré MSP bežne generujú a ktoré je možné systematizovať a využiť ako environmentálne open data na transparentné vykazovanie environmentálnej stopy regiónov.

Odporúčania pre úspešnú integráciu MSP do systému otvorených environmentálnych dát zahŕňajú niekoľko kľúčových opatrení. Je potrebné štandardizovať metodiky zberu dát, čo umožní znížiť administratívnu záťaž podnikov a uľahčí ich zapojenie do zverejňovania regionálnych open data. Prekonanie bariér, ktorým čelia MSP, si vyžaduje aj posilnenie metodickej podpory zo strany regiónov, ktoré by mali pôsobiť ako aktívne podporné subjekty namiesto pasívneho prijímania údajov. Zároveň je nevyhnutné budovať digitálne povedomie MSP, aby bola transparentnosť v environmentálnej oblasti vnímaná nielen ako regulačná povinnosť, ale aj ako konkurenčná výhoda v hodnotových reťazcoch.

Budúci výskum by sa mal zamerať na praktické testovanie integrovaného rámca v konkrétnych regionálnych podmienkach a na vývoj nástrojov automatizujúce prenos dát z podnikových systémov do verejných open data platforiem, čím by sa minimalizovali identifikované bariéry.

Zoznam bibliografických odkazov

ARTIN, P. 2022. Critical sustainability factors of regional SMEs; A case study of regional Australia. In: Current Research in Environmental Sustainability, č. 4. ISSN 2666-0490.

AYRE, L., CRANER, J. 2017. Open Data: What It Is and Why You Should Care. In: *Public Library Quarterly*, roč. 2, č. 36, s. 173-184. ISSN 1541-1540.

BÁLINT, L., VÁRALLYAI, L., BOTOS, S. 2025. Evaluation of Data-Driven Sustainability Potential at SMEs Using an Altered Ecocanvas Model. In: *Economies*, roč. 13, č. 2. ISSN 2227-7099.

BIANCHI, G., TESTA, F. 2022. How can SMEs effectively embed environmental sustainability? Evidence on the relationships between cognitive frames, life cycle management and organizational learning process. In: *Business Ethics, the Environment & Responsibility,* roč. 31, č. 3, s. 634–648. ISSN 2694-6424.

BIANCHINI, M., MICHALKOVA, V. 2019. Data Analytics in SMEs. In: OECD SME and Entrepreneurship Papers. ISSN 2616-4353.

DADDI, T., NUCCI, B., IRALDO, F. 2017. Using Life Cycle Assessment (LCA) to measure the environmental benefits of industrial symbiosis in an industrial cluster of SMEs. In: Journal of Cleaner Production, č. 147, s. 157-164. ISSN 1879-1786.

DEEKSHA, MUKHERJI, R. K., UNIYAL, A. 2025. Breaking Barriers: The Role of Open Data in Advancing Global Sustainability Innovation. In: *Open Access as a Knowledge Platform for Implementing the United Nations Sustainable Development Goals, World Sustainability Series,* s. 283–312.

DE LA PUENTE, M., TORRES, J., GUZMAN, H. 2024. Environmental practices and ecosystem impact of SMEs: a comparative sectoral analysis in Venezuelan and Colombian coastal regions. In: *Cogent Social Sciences*. roč. 11, č. 1. ISSN 2331-1886.

ENDERS, T., SATZGER, G., FASSNACHT, M., WOLFF, C. 2022. Why Should I Share? Exploring Benefits of Open Data for Private Sector Organizations. In: Conference: 29th Pacific Asia Conference on Information Systems (PACIS 2022).

EUROPEAN UNION. 2024. Nurturing an economy for all: The role of SMEs and open data. [online]. [cit. 2026-01-18]. Dostupné z: https://data.europa.eu/en/news-events/news/nurturing-economy-all-role-smes-and-open-data

EUROPEAN UNION. 2024 Open data driving sustainability: Towards sustainable development and innovation [online]. [cit. 2026-01-21]. Dostupné z: https://data.europa.eu/en/news-events/news/open-data-driving-sustainability-towards-sustainable-development-and-innovation

FORTIER, J., GAMACHE, S., FONROUGE, C. 2024. Measuring Environmental Performance in Digital Transformation within SMEs. In: IFAC-PapersOnLine, roč. 19, č. 19, s. 842-847. ISSN 2405-8963.

GÓMEZ-GARZA, R., GÜERECA, P., L., PADILLA-RIVERA, A., IBARRA, A., A. 2024. Barriers and enablers of life cycle assessment in small and medium enterprises: a systematic review. In: *Environment, Development and Sustainability*. ISSN 1387-585.

LNENIČKA, M., NIKIFOROVA, A., CLARINVAL, A., et al. 2024. Sustainable open data ecosystems in smart cities: A platform theory based analysis of 19 European cities. In Cities. ISSN 1873-6084.

MOGHADASI, A. 2023. Do SMEs Consider Open Data as a Vital Intellectual Asset? a Systematic Literature Review. In: *Journal of the Knowledge Economy*, č. 15 s. 11784-11818. ISSN 1868-7873.

NIEMANN, L., MORSSINKHOF, S., JEROEN VAN DER LINDEN, M., DE VRIES, K. 2025. Data Requests in Value Chains: The Effects of Corporate Sustainability Reporting on SMEs in The Netherlands. In:

Sustainability, roč. 17, č. 17. ISSN 2071-1050.

PANTAZI, T. 2024. The Introduction of Mandatory Corporate Sustainability Reporting in the EU and the Question of Enforcement. In: *European Business Organization Law Review*. ISSN 1741-6205.

SEIDEL STERZIK, H., MCLAREN, S., GARNEVSKA, E. 2018. Effective Life Cycle Management in SMEs: Use of a Sector based Approach. In: *Sustainability*, roč. 10, č. 2. ISSN 2071 1050.

TRITTO, N., DIAS, J. G., BASSI, F. 2024. SMEs Circular Economy Practices in the European Union: Multilevel Implications for Sustainability. In: *Social Indicators Research*, č. 175, s. 965–988. ISSN 0303 8300

WAINWRIGHT, T., HUBER, F., STÖCKMANN, CH. KRAUS, S. 2023. Open data platforms for transformational entrepreneurship: Inclusion and exclusion mechanisms. In: *International Journal of Information Management*, č. 72. ISSN 1873-4707.

WILDNEROVA, L., MENON, C., DEHGHAN, R., KINNE, J., LENZ, D. 2019. Which SMEs are greening? Cross-country evidence from one million websites.

WIRTZ, W. B., WEYERER, C. J., BECKER, M., MÜLLER, M. W. 2022. Open government data: A systematic literature review of empirical research. In: *Electronic Markets*, č. 32, s. 2381-2404. ISSN 1422-8890.

WORLD ECONOMIC FORUM. 2023. Data Unleashed: Empowering Small and Medium Enterprises (SMEs) for Innovation and Success.

Kontaktná adresa

Ing. Laura Miháliková
doc. Ing. Denisa Malá, PhD.
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Katedra Ekonomiky a manažmentu podniku, Ekonomická fakulta
Tajovského 10, Banská Bystrica, 975 90
Slovenská republika
email: laura.mihalikova@umb.sk
email: denisa.mala@umb.sk

MEDZIOBECNÁ SPOLUPRÁCA V KONTEXTE BUCHANANOVEJ DECENTRALIZAČNEJ TEORÉMY

INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN THE CONTEXT OF BUCHANAN'S DECENTRALIZATION THEOREM

Lili ONDREJKOVIČ, Nikoleta JAKUŠ MUTHOVÁ a
Beáta MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ

Abstract

This paper analyses inter-municipal cooperation (IMC) as a mechanism for improving the efficiency of local public service provision. The study is theoretically grounded in Buchanan's decentralization theorem, which argues that public goods should be provided at the level of government corresponding to the geographical scope of their benefits. The paper examines whether IMC represents a practical application of this principle in cases where the benefits of collective goods exceed municipal boundaries. Using empirical data from 605 Slovak municipalities, of which 299 engage in IMC, the findings show that cooperation is most common in areas with significant economies of scale, particularly waste management, education, and social services. While financial savings and service quality improvement are the main motivations for cooperation, insufficient funding, administrative complexity, and high transaction costs remain key barriers. The paper concludes that IMC enhances allocative efficiency but requires stronger legislative and financial support to reach its full potential.

Key words: *intermunicipal cooperation, Buchanan's decentralization theorem, local self-government, public services*

Úvod

Súčasné fungovanie miestnej samosprávy v Slovenskej republike je charakterizované neustálym tlakom na zvyšovanie efektívnosti poskytovaných verejných služieb pri súčasnom pretrvávaní problémov, ako sú vertikálna fiškálna nerovnováha a nedostatočné úspory z rozsahu, najmä v menších obciach. Zabezpečovanie kvalitnej infraštruktúry (napr. odpadové hospodárstvo, vodné a kanalizačné siete) a sociálnych služieb je pre obce povinnosťou, no často presahuje ich individuálne rozpočtové a personálne kapacity. Táto situácia vedie k hľadaniu alternatívnych, inovatívnych prístupov k riadeniu a poskytovaniu verejných služieb.

Cieľom štúdie je overiť, či medziobecná spolupráca v podmienkach Slovenskej republiky

predstavuje praktickú aplikáciu Buchananovej decentralizačnej teorémy v oblastiach verejných služieb, ktorých úžitok presahuje administratívne hranice jednej obce. Práca vychádza z jednej z kľúčových teórií verejných financií, Buchananovej decentralizačnej teorémy, ktorá hovorí o optimálnej admnistratívno-správnej úrovni poskytovania kolektívnych statkov podľa rozsahu ich úžitku. Hlavný výskumný predpoklad práce stanovuje, že medziobecná spolupráca nie je len realizačným, ale aj teoretickým doplnkom Buchananovej teorémy. Táto spolupráca predstavuje praktickú aplikáciu decentralizačného princípu v situáciách, kde geografický rozsah úžitku kolektívnych statkov presahuje administratívne hranice jednej obce. V nadväznosti na tento predpoklad si práca kladie dve analytické otázky a to ktoré typy služieb svojím charakterom najlepšie zodpovedajú Buchananovej teoréme v kontexte medziobecnej spolupráce a v ktorých oblastiach naráža táto spolupráca na limity decentralizácie. Takáto koordinácia umožňuje dosiahnuť kľúčové úspory z rozsahu pri súčasnom zachovaní subsidiarity a citlivosti na lokálne potreby, čo je v súlade s princípmi optimálnej alokácie verejných zdrojov.

Teoretický koncept medziobecnej spolupráce v kontexte Buchananovej decentralizačnej teorémy slúži ako základ pre analýzu rozsahu a obsahu medziobecnej splupráce v podmienkach slovenských municipalít. Záverom práca diskutuje možnosti medziobcnej spolupráce ako reakcie na súčasné fiškálne a alokačné výzvy miestnej samosprávy, pričom čerpá zo zahraničných skúseností a príkladov dobrej praxe.

1 Teoretické východiská

Medziobecná spolupráca (IMC) presahuje rámec administratívneho riešenia poskytovania kolektívnych statkov, jej teoretický základ predstavuje teória verejných financií. Kľúčovým teoretickým východiskom pre pochopenie, na ktorej úrovni verejnej správy by mali byť verejné služby optimálne poskytované, je práca Jamesa M. Buchanana a jeho Decentralizačná teoréma (Buchanan 1965).

Buchananova decentralizačná teoréma, ktorá patrí medzi kľúčové teórie verejných financií (VF), určuje optimálnu administratívno-správnu úroveň poskytovania kolektívnych statkov. Jej základný alokačný princíp hovorí, že verejné služby by mali byť poskytované na tej úrovni verejnej správy, ktorá zodpovedá geografickému rozsahu ich úžitku. Ak má služba výhradne lokálny charakter, má ho zabezpečovať obec, pretože miestna samospráva najlepšie pozná a vie reagovať na preferencie svojich obyvateľov, čo vedie k efektívnejšej alokácii zdrojov a väčšej citlivosti na lokálne preferencie (Buchanan 1965). Naopak, ak má úžitok celoštátny rozsah (napr. národná obrana), má ho spravovať a financovať centrálna vláda.

Cieľom je maximalizovať spoločenský blahobyt tým, že sa minimalizujú náklady spojené s odklonom od preferencií spotrebiteľov. Práve presun kompetencií na najnižšiu možnú úroveň

verejnej správy, ktorá dokáže internalizovať úžitok statku, je základom fiškálnej decentralizácie (Buchanan 1997).

V praxi však existuje široké spektrum kolektívnych statkov, ktorých rozsah úžitku presahuje administratívne hranice jednej obce, no nedosahuje celoštátnu úroveň. Tieto interkomunálne statky generujú rozsiahle externality presahujúce hranice (*spillover effects*), ktoré vedú k zlyhaniu trhu a neefektívnosti, ak sú riešené len jednou obcou. Typickými príkladmi sú drahé a komplexné infraštruktúrne služby, ktoré svojou povahou presne zodpovedajú interkomunálnym statkom, ako sú spoločný zber a spracovanie odpadu, stavebné úrady alebo školstvo. V týchto prípadoch rozsah úžitku presahuje hranice obce, čo vyžaduje koordináciu na úrovni viacerých samospráv. V týchto prípadoch by zabezpečovanie týchto statkov jednou obcou viedlo k zníženiu alokačnej efektívnosti, buď by boli podfinancované, alebo by okolité obce vystupovali ako „čierni pasažieri“ (Olson 1971), ktorí spotrebúvajú úžitky poskytovania statkov bez prispievania k nákladom.

V takejto situácii predstavuje medziobecná spolupráca (IMC) vhodné inštitucionálne riešenie. Z pohľadu Buchananovej teorémy, ktorá je jednou z kľúčových teórií VF, tak IMC predstavuje praktickú realizáciu decentralizačného princípu (Buchanan 1965). Umožňuje obciam združiť zdroje a vytvoriť dostatočne veľkú „optimálnu oblasť spotreby“ (Oates 1972), čím sa dosiahne vyššia efektívnosť.

IMC plní dve kľúčové ekonomické funkcie:

1. Úspory z rozsahu: Spoločná produkcia a správa regionálnej infraštruktúry znižuje priemerné náklady na obyvateľa, čo vedie k celkovým úsporám v spotrebe (Nemec, Jakuš Muthová, Mikušová Meričková 2023). Tento mechanizmus je kľúčový pre menšie obce, ktoré si nemôžu dovoliť nákladnú technológiu individuálne.
2. Internalizácia externalít: IMC formalizáciou spolupráce zabezpečuje, že obce s presahujúcim úžitkom statku sa podieľajú aj na nákladoch. Tým sa internalizujú interkomunálne externality a eliminuje sa priestor pre problém čierneho pasažiera, čo vedie k optimálnejšej alokácii zdrojov a spravodlivejšiemu rozdeleniu nákladov (Olson 1971).

Z teoretického hľadiska je preto možné medziobecnú spoluprácu chápať ako doplnok decentralizačnej teorémy, ktorý rozširuje jej aplikáciu o situácie s medziregionálnym (interkomunálnym) dosahom kolektívnych statkov. Zároveň umožňuje dosiahnuť ekonomickú efektívnosť pri zachovaní princípu subsidiarity a citlivosti na lokálne preferencie, čo by pri riešení prostredníctvom vyššej úrovne vlády (napr. centrálnej) nebolo možné. Buchanannova decentralizačná teoréma teda predstavuje teoretický základ pre určenie, aké služby sú predmetom medziobecnej spolupráce. Dôvody vzniku medziobecenej spolupráce vysvetľuje nasledujúci text.
Obce, ako základné samosprávne jednotky, sú povinné zabezpečiť široké spektrum služieb pre svojich obyvateľov, vrátane infraštruktúry, sociálnych služieb, vzdelávania, kultúry či ochrany

verejného poriadku. Avšak, v dôsledku limitovaných rozpočtových zdrojov a vertikálnej fiškálnej nerovnováhy, sú schopné pokryť iba základné potreby, čo vedie k problémom v kvalite a dostupnosti služieb (Buchanan, 1997, Bird, Vaillancourt 1998, Martinez-Vazquez, McNab 2003).

Podľa štúdie Feld a Kirchgaessner (2001) fiškálna decentralizácia prináša viacero výhod, medzi ktoré patrí zlepšenie efektívnosti výdavkov, zvýšenie miestnej zodpovednosti a lepšie prispôsobenie verejných služieb potrebám miestnej komunity. Avšak, ak miestne samosprávy nemajú dostatočné príjmy, aby pokryli svoje náklady, môže dôjsť k zníženiu kvality služieb, čo vedie k frustrácii občanov a znižuje dôveru v miestnu správu.

Podľa Buchanana (1997) fiškálna decentralizácia, teda presun fiškálnych právomocí na miestnu úroveň, môže výrazne zlepšiť schopnosť miestnej samosprávy zabezpečovať potrebné verejné služby. Tento presun však musí byť podporený dostatočnými zdrojmi na miestnej úrovni, aby sa predišlo fiškálnej nerovnováhe.

Nedostatok finančných prostriedkov je tak jedným z hlavných faktorov, ktorý obmedzuje schopnosť obcí poskytovať kvalitné verejné služby. Obce majú obmedzené možnosti, ako generovať príjmy, a ich rozpočty sú často závislé od prerozdelenia finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu. Tento stav môže viesť k tomu, že obce nie sú schopné financovať všetky služby v požadovanom rozsahu, čo má priamy vplyv na ich efektívnosť a kvalitu. Napríklad, pri obmedzených financiách môžu obce poskytovať služby, ako je údržba komunikácií alebo starostlivosť o verejné priestranstvá len v obmedzenom rozsahu alebo s nižšou kvalitou, než by bolo potrebné. Tento problém je bežný v mnohých samosprávnych jednotkách, kde znižovanie nákladov často vedie k nižšej kvalite poskytovaných služieb, a to najmä v prípade tých, ktoré si vyžadujú vysoké investície alebo dlhodobú údržbu (napr. verejné osvetlenie, kanalizačné systémy alebo vodovodné siete) (Nižňanský a kol., 2009, Tichý 2005).

Vertikálna fiškálna nerovnováha označuje nerovnováhu medzi príjmami a výdavkami na rôznych úrovniach verejnej správy, ktorá vedie k problémom v oblasti financovania verejných služieb. Táto nerovnováha sa najčastejšie prejavuje na úrovni miestnej samosprávy, ktorá často čelí nedostatku finančných prostriedkov na pokrytie svojich povinností a poskytovanie kvalitných verejných služieb. Miestna samospráva na Slovensku (a v mnohých iných krajinách) čelí problému, že jej príjmy sú často nedostatočné na pokrytie všetkých nákladov na poskytovanie verejných služieb, ktoré sú potrebné na uspokojenie potrieb občanov. Tento problém je spôsobený predovšetkým tým, že miestne samosprávy majú obmedzené právomoci pri získavaní príjmov, čo znamená, že nemajú úplnú kontrolu nad daňovými príjmami a sú závislé na štátnych transferoch. Toto vedie k finančnej nerovnováhe medzi centrálnou a miestnou úrovňou správy (Buchanan, 1997, Bird, Vaillancourt 1998, Martinez-Vazquez, McNab 2003).

V prostredí obmedzených zdrojov musia obce dôsledne zvážiť výber vhodnej formy

zabezpečovania služieb, ktorá zohľadňuje charakter služby, špecifické potreby a podmienky, v ktorých sa služba poskytuje. Správny výber formy verejnej služby prispieva k jej efektívnejšej produkcii a vyššej kvalite (Blöchliger, 2018, Mori 2020). V prípadoch kedy personálne a kapitálové kapacity obce nedovoľujú zabepezpečovať službu interne a externé formy zabezpečovania v podobe kontrahovania zlyhávajú sa čoraz viac zdôrazňuje potreba zlepšovania spolupráce medzi samosprávami a remunicipalizácia služieb (Nemec, Jakuš Muthová, Mikušová Meričková 2023). Súčasná literatúra a prax o kontrahovaní a metódach poskytovania miestnych verejných služieb je čoraz menej pozitívna, pokiaľ ide o pozitívny vplyv kontrahovania na efektívnosť súkromne poskytovaných verejných služieb. (Sičáková-Beblavá, Beblavý 2007, Girth a kol. 2012, Aragão a Fontana 2022). Pred rokom 2000 napríklad Domberger a Jensen (1997) zdokumentovali pozitívne vplyvy súkromnej produkcie miestnych služieb na náklady na poskytovanie celého radu vládnych služieb. Novšie dôkazy sú však dosť nejednoznačné a zmiešanejšie (Bel, Fageda, Warner 2010, Delgado-Téllez a kol. 2021). Čoraz viac sa preto do popredia dostáva opätovný návrat k internému zabezpečovaniu služieb – remunicipalizácia.

Remunicipalizácia predstavuje proces, pri ktorom obce preberajú späť kontrolu nad poskytovaním verejných služieb, ktoré boli predtým kontrahované súkromným subjektom. Dôvody pre tento krok často zahŕňajú snahu o zvýšenie kvality služieb, zlepšenie transparentnosti a efektívnejšie využitie verejných zdrojov (Albalate, Bel, Reeves 2024, Clifton, Warner, Gradus, Bel 2019).

K remunicipalizácii dochádza z rôznych dôvodov, medzi ktoré patrí: nespokojnosť občanov s kvalitou súkromných služieb, ktoré sa často zameriavajú na maximalizáciu zisku a menej sa zohľadňujú sociálne potreby, nezvládnutie ziskového modelu súkromnými firmami, ktoré sa častokrát stretávajú s problémami pri vyvážení poskytovania služieb a zisku, politické rozhodnutia miestnych samospráv, ktoré sa rozhodnú, že služby by mali byť riadené verejným sektorom z dôvodu ochrany verejného záujmu (Albalate, Bel, Gradus, Reeves 2021, Cumbers, Beck 2018, Gradus, Budding 2018). Zahraničné príklady remunicipalizácie ukazujú, že tento proces môže priniesť výhody, ako je zvýšená kvalita služieb, lepšie prispôsobenie miestnym potrebám a zníženie nákladov. Významným príkladom je Paríž, kde mesto v roku 2010 opäť prebralo kontrolu nad poskytovaním pitnej vody, čím sa zvýšila transparentnosť a kvalita služby. Tento proces priniesol aj nižšie ceny pre obyvateľov a zlepšil kvalitu vody v meste (Barraqué 2012). Remunicipalizácia miestnych verejných služieb pri obmedzených personálynch a kapitálových kapacitách obcí naliehavo zvyšuje potrebu medziobecnej spolupráce pri zabezpečovaní miestnych verejných služieb.

Podľa Gajdoša (2006), Bel a Warner (2015), Hulsta a van Montforta (2007) sa medziobecná spolupráca stáva neoddeliteľnou súčasťou činnosti väčšiny obcí. Zameriava sa predovšetkým na budovanie infraštruktúry, organizovanie kultúrnych a spoločenských podujatí pre obyvateľov,

športové aktivity, rozvoj cestovného ruchu a turistiky, ako aj na riešenie problémov so skládkami tuhého komunálneho odpadu a iné. Autor považuje mikroregionálne združenia obcí za najvhodnejšiu formu na riešenie problémov obcí a podporu medzisídelnej regionalizácie.

Podmienkami úspešnej spolupráce v danom území je: vytvorenie spoločnej vízie prostredníctvom diskusií s kľúčovými aktérmi, stanovenie jasných cieľov a akčných plánov, určenie efektívnych spôsobov organizácie spolupráce, výber zdrojov na realizáciu aktivít a vytvorenie stabilného jadra inštitúcií a jednotlivcov, ktorí sú ochotní zapojiť sa a dlhodobo zotrvať v spolupráci (Krnáč 2007, Agranoff 2007).

Podľa Struka a Bakoša (2021) sú hlavnými determinantmi pre vytvorenie medziobecnej spolupráce územné, finančné, personálne a rozvojové faktory. Bel, Fageda, Warner (2010) uvádzajú, že výhody medziobecnej spolupráce spočívajú v eliminácii duplicity práce, čomu sa dá predísť. Takáto spolupráca predstavuje príležitosť na rozvoj samosprávy a zlepšenie poskytovania služieb v obciach. Zároveň zvyšuje efektívnosť využívania zdrojov a vedie k lepším službám s nižšími nákladmi, najmä v oblasti verejných služieb, ktoré sú často finančne náročné, ako je napríklad odpadové hospodárstvo (Blaeschke 2014). Jedným z hlavných dôvodov, prečo sa obce zapájajú do medziobecnej spolupráce, je nedostatočná verejná vybavenosť, ktorá nezodpovedá potrebám občanov, ako aj pasivita zo strany samosprávy, či iných verejných inštitúcií. Medziobecná spolupráca sa stala bežnou formou zabezpečovania miestnych verejných služieb a je využívaná v dlhodobom horizonte najmä v menších územných celkoch.

Medziobecná spolupráca však napriek svojim výhodám naráža na viacero prekážok. Faktory ovplyvňujúce IMC je možné rozdeliť na nákladové (úspory z rozsahu), fiškálne (miera bohatstva regiónu) a organizačno-riadiace faktory. V teoretickej rovine tieto prekážky definujú Feiock a Scholz (2010) v rámci teórie inštitucionálnej kolektívnej akcie (ICA), kde zdôrazňujú tzv. transakčné náklady, náklady na vyjednávanie, monitorovanie a vynucovanie dohôd medzi obcami. Spolupráca by mala zahŕňať zdieľanie investícií, spoločné verejné obstarávanie či infraštruktúrne projekty, čo potvrdzujú aj Hulst a van Montfort (2007), podľa ktorých inštitucionalizovaná spolupráca znižuje finančnú záťaž jednotlivých samospráv a zabezpečuje vyššiu kvalitu služieb.

Riešenie problémov s financovaním verejných služieb v obciach, najmä cez formu medziobecnej spolupráce, nie je taktiež bez výziev. Sørensen (2007) upozorňuje na politické bariéry, kde obava zo straty lokálnej autonómie môže prevážiť nad ekonomickými benefitmi. Každá obec má svoje špecifické potreby, čo môže skomplikovať implementáciu spoločných projektov. Okrem toho, aj keď spolupráca medzi obcami môže priniesť úspory a zlepšiť kvalitu služieb, jej efektívne fungovanie si vyžaduje dobrú koordináciu a vzájomnú dôveru medzi obcami. Preto je kľúčové, aby bola vytvorená legislatívna podpora a mechanizmy na zjednodušenie týchto procesov. Alternatíva v podobe IMC tak predstavuje riešenie rozpočtových obmedzení, no jej úspech je podmienený

stabilitou inštitucionálneho rámca a podporou zo strany štátu, čo v medzinárodnom kontexte zdôrazňujú aj štúdie OECD (2017) o viacúrovňovom vládnutí

2 Cieľ a metodika výskumu

Cieľom empirickej časti výskumu je overiť, či medziobecná spolupráca (IMC) v podmienkach Slovenskej republiky predstavuje praktickú aplikáciu Buchananovej decentralizačnej teorémy v oblastiach verejných služieb, ktorých úžitok presahuje administratívne hranice jednej obce. Analytický rámec vychádza z konceptov **alokácie kolektívnych statkov, úspor z rozsahu, transakčných nákladov,** ktoré sú kľúčové pre aplikáciu Buchananovej decentralizačnej teorémy na úroveň miestnej samosprávy.

Výskumnou otázkou je, či medziobecná spolupráca v podmienkach Slovenskej republiky predstavuje praktickú aplikáciu Buchananovej decentralizačnej teorémy v oblastiach verejných služieb, ktorých úžitok presahuje administratívne hranice jednej obce, resp. aký je obsah medziobenej spolupráce. Výskumná otázka je zodpovedaná prostredníctvom kvantitatívneho výskumu založeného na spracovaní primárnych dát získaných dotazníkovým prieskumom.

Výskumnú vzorku tvorí **605 obcí Slovenskej republiky**, pričom **299 obcí aktívne využíva niektorú z foriem medziobecnej spolupráce**. Údaje sú získané prostredníctvom **štandardizovaného dotazníkového šetrenia,** realizovaného v roku 2024. Respondentmi sú starostovia, primátori alebo poverení odborní pracovníci obecného úradu, ktorí majú priamu zodpovednosť za zabezpečovanie verejných služieb. Výskum využíva **cenzový prístup k výberu jednotiek**, keďže boli oslovené všetky obce Slovenskej republiky. Analýza pracuje s dátami získanými od obcí, ktoré sa do výskumu aktívne zapojili a poskytli kompletné odpovede. Vzhľadom k tomu, že výskumná vzorka je tvorená obcami, ktoré sa dobrovoľne zapojili do dotazníkového šetrenia, môže viesť k miernemu samovýberovému skresleniu (self-selection bias).

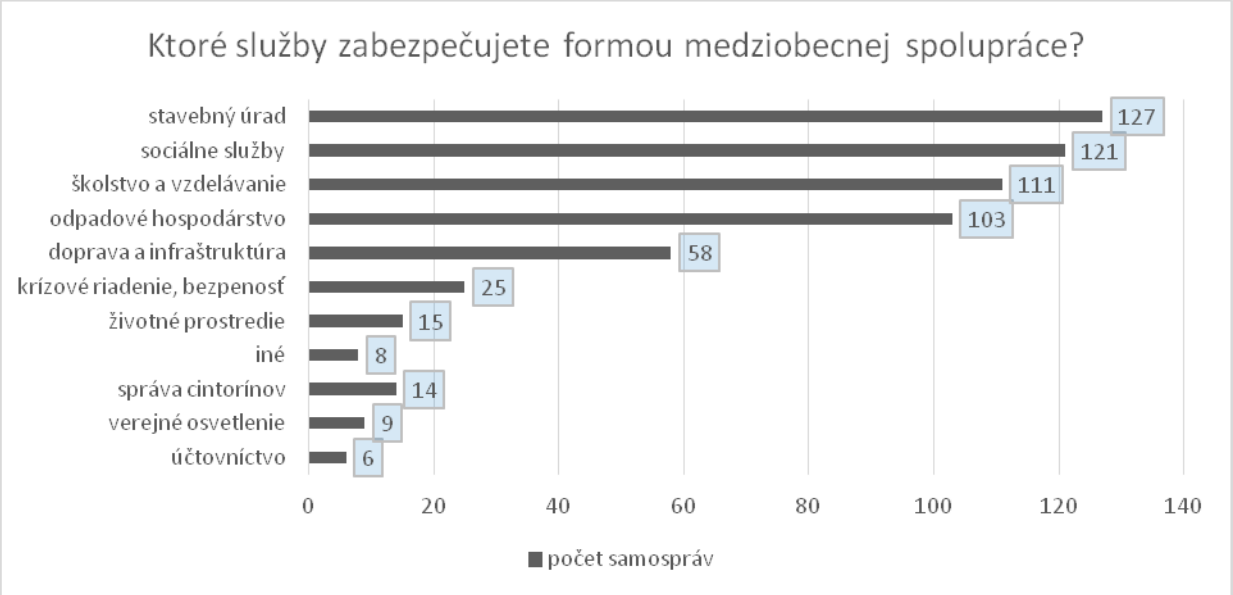
Predmetom analýzy je oblasť miestnych verejných služieb zabezpečovaných prostredníctvom IMC, hlavné motivácie obcí pre zapojenie sa do spolupráce, vnímané prínosy IMC (najmä úspory z rozsahu a zlepšenie kvality služieb), bariéry spolupráce, vrátane finančných, administratívnych a personálnych obmedzení, subjektívne vnímanej úrovne dôvery medzi spolupracujúcimi obcami. Získané údaje boli spracované pomocou **deskriptívnej štatistiky** a **komparatívnej analýzy**, pričom boli porovnávané obce zapojené do IMC a obce bez spolupráce. Na identifikáciu vzťahu medzi očakávanými a reálne vnímanými prínosmi spolupráce bola využitá metóda **korelačnej analýzy**. Výsledky sú prezentované prostredníctvom tabuliek a grafov.

Limitom výskumu je okrem spomenutého self-selection bias absencia systematického monitoringu **transakčných nákladov** spojených s medziobecnou spoluprácou, čo znemožňuje presné kvantifikovanie bodu, v ktorom by náklady na koordináciu prevýšili úspory z rozsahu. Ďalším

obmedzením je využitie subjektívne vnímaných údajov zo strany samospráv, ktoré môžu byť ovplyvnené percepčnými skresleniami respondentov. Výsledky je preto potrebné interpretovať s dôrazom na rozlíšenie medzi empirickými zisteniami a normatívnymi implikáciami.

3 Výsledky a diskusia

Získané empirické výsledky z analýzy slovenskej medziobecnej spolupráce (IMC) na vzorke 605 samospráv, z toho 299 samospráv využívajúcich IMC poskytujú silný dôkaz o tom, že tento inštitucionálny mechanizmus slúži ako praktická odpoveď na teoretické a alokačné problémy miestnej samosprávy. Buchananova decentralizačná teoréma predpokladá, že optimálne poskytovanie verejných statkov sa má odohrávať na tej úrovni vlády, ktorá korešponduje s geografickým rozsahom ich úžitku. Naše zistenia priamo potvrdzujú, že medziobecná spolupráca je praktickou realizáciou tohto princípu v situáciách, kde úžitok statkov presahuje administratívne hranice jednej obce. Pri hľadaní odpovede na otázku, ktoré služby najlepšie zodpovedajú teoréme, výsledky ukazujú, že obce najčastejšie spolupracujú v oblastiach odpadového hospodárstva, spoločných stavebných úradov, sociálnych služieb a školstva. Tieto typy služieb presne zodpovedajú interkomunálnym statkom, kde je potreba vytvárania dostatočne veľkej optimálnej oblasti spotreby nevyhnutná pre internalizáciu externalít a elimináciu problému čierneho pasažiera. Tieto faktory ukazujú, že spolupráca je kľúčová pre dosiahnutie alokačnej a produkčnej efektivity, keďže menšie obce si nemôžu dovoliť nákladné služby a odborný personál individuálne (Olson, 1971). (Graf č. 1)



Graf č. 1: Služby zabezpečované medziobecnej spolupráce

Zdroj: (Vlastné spracovanie)

Hlavnými dôvodmi vzniku spolupráce sú pritom okrem finančných úspor aj zlepšenie kvality

verejných služieb a nedostatok personálnych kapacít. Tieto faktory ukazujú, že IMC je kľúčová pre dosiahnutie alokačnej a produkčnej efektivity (úspor z rozsahu), menšie obce si totiž nemôžu dovoliť nákladné služby a odborný personál individuálne, čím by dochádzalo k alokačnej neefektívnosti. (Tabuľka č. 1)

Tabuľka č. 1: Hlavné dôvody vzniku spolupráce

Hlavné dôvody vzniku spolupráce	
Ekonomické	počet samospráv
Finančné úspory	153
Získavanie externých finančných prostriedkov (dotácie, granty)	105
Zlepšenie efektivity správy a organizácie	72
Zdieľanie zdrojov a nákladov	76
Neekonomické	počet samospráv
Riešenie spoločných problémov (napr. doprava, odpad, školstvo)	92
Požiadavky legislatívy	112
Zabezpečenie odborných kapacít	130
Zlepšenie kvality verejných služieb	143
Ochrana a zlepšenie životného prostredia	25
Nedostatok personálnych kapacít	172
Iné	1

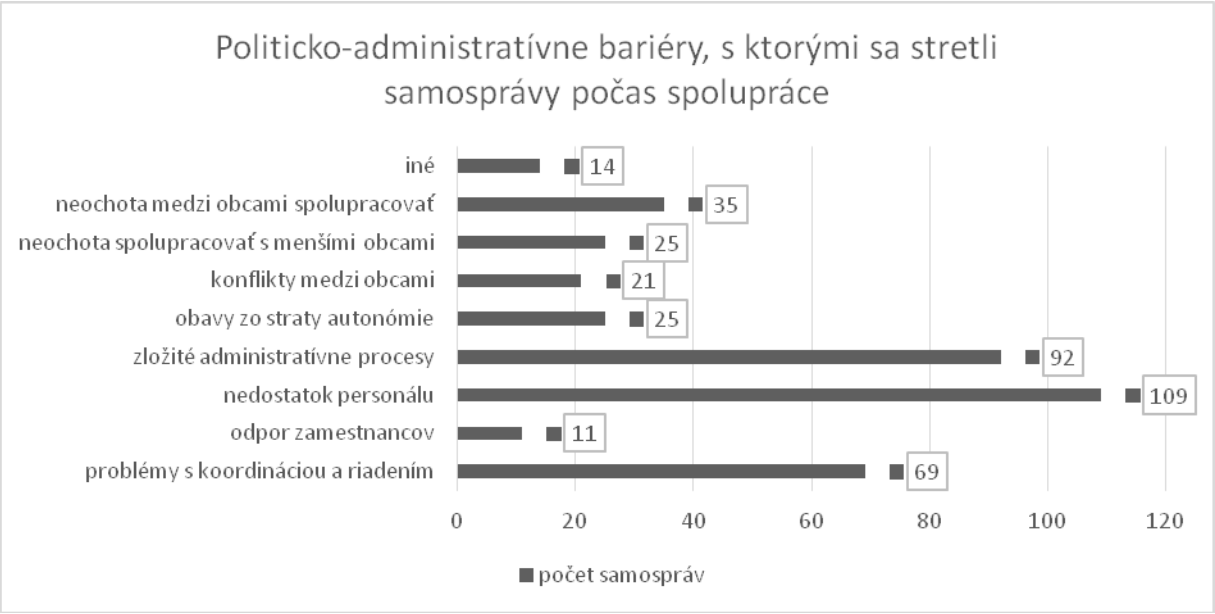
Zdroj: (Vlastné spracovanie)

Empiricky potvrdená silná korelácia medzi očakávanými a reálne vnímanými prínosmi (znižovanie nákladov a zvyšovanie kvality) dokazuje, že IMC túto funkciu úspešne plní.

Analýza jasne ukázala, že najväčšou bariérou pre realizáciu a rozvoj medziobecnej spolupráce je nedostatok financií, ktorý uviedlo 202 obcí. Tento problém, ktorý označila väčšina samospráv, je priamym prejavom vertikálnej fiškálnej nerovnováhy, teda nepomeru medzi výdavkami (povinnosťami) a príjmami na miestnej úrovni správy (Buchanan 1997).

Hoci IMC je z hľadiska VF nástrojom na dosahovanie úspor a znižovanie nákladov, tento proces je obmedzovaný nedostatočnými počiatočnými zdrojmi, ktoré sú potrebné na investície do spoločnej infraštruktúry a koordinácie. Závislosť na obecných rozpočtoch (256 obcí) a štátnych dotáciách (178 obcí), ako hlavných zdrojoch financovania potvrdzuje, že udržateľnosť a rozšírenie IMC je priamo podmienené systémovou podporou z vyšších úrovní vlády.

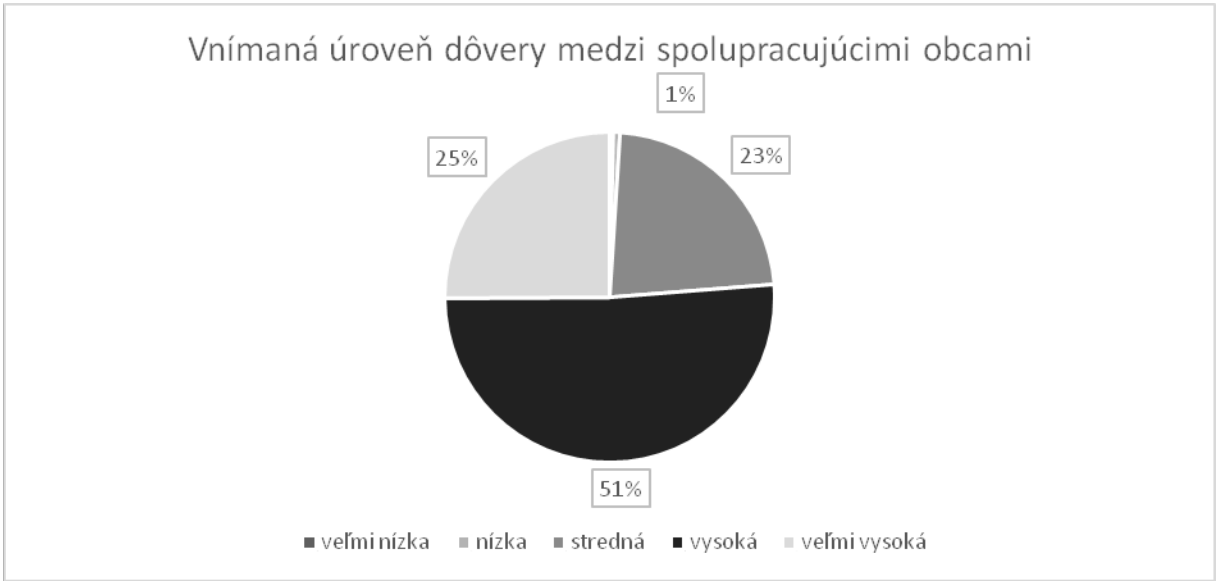
Ďalšie významné bariéry: zložité administratívne procesy, problémy s koordináciou a nedostatok personálu, možno z pohľadu verejných financií (Feiock 2007) interpretovať ako vysoké transakčné náklady. Tieto náklady vznikajú z nutnosti vyjednávať, monitorovať a riadiť vzťahy medzi viacerými partnermi. V kontexte limitov decentralizácie je dôležité poznamenať, že tieto transakčné náklady nie sú v sledovaných samosprávach monitorované, čo predstavuje kľúčovú prekážku pri presnom vyčíslení skutočnej efektívnosti spolupráce. Toto je zároveň zásadným limitom samotného výskumu, pretože bez presných dát o procesných nákladoch nevieme exaktne overiť, kedy medziobecná spolupráca prestáva byť efektívna. Preto treba pri formulácii záverov dôsledne rozlišovať medzi tým, čo je empiricky podložené dátami a čo sú normatívne tvrdenia o potenciálnych prínosoch. (Graf č. 2)



Graf č. 2: Problémy s ktorými sa stretli samosprávy pri zabezpečovaní služieb cez IMC
Zdroj: (Vlastné spracovanie)

Paradoxne, s rastúcim počtom spolupracujúcich obcí, ktorý je primárne zameraný na získanie úspor z rozsahu, exponenciálne rastie aj vnímaná administratívna náročnosť (transakčné náklady). Toto napätie medzi potrebou dosiahnuť ekonomický rozsah a rizikom zvýšenej byrokracie je kľúčovým problémom IMC.

Požiadavky samospráv na zjednodušenie legislatívy, ktoré uviedlo 197 obcí a zvýšenie financovania (209 obcí) sú preto jasným signálom pre štátnu správu, že je potrebné znížiť vstupné a prevádzkové transakčné náklady, aby sa maximalizoval alokačný potenciál medziobecnej spolupráce. Prítomnosť vysokej úrovne dôvery medzi partnermi však naznačuje, že kľúčové neekonomické facilitačné faktory sú na miestnej úrovni už vytvorené, čo je dobrý predpoklad pre úspech, ak sa odstránia systémové (fiškálne a administratívne) prekážky. (Graf č. 3)



Graf č. 3: Vnímaná úroveň dôvery medzi spolupracujúcimi obcami

Zdroj: (Vlastné spracovanie)

Záver

Predložená štúdia analyzovala medziobecnú spoluprácu (IMC) ako inštitucionálny mechanizmus zabezpečovania miestnych verejných služieb v podmienkach Slovenskej republiky, a to v kontexte Buchananovej decentralizačnej teorémy. Východiskom analýzy bol predpoklad, že IMC predstavuje nielen praktický nástroj riešenia fiškálnych a kapacitných obmedzení miestnych samospráv, ale aj teoreticky konzistentné rozšírenie decentralizačného princípu v situáciách, kde geografický rozsah úžitku kolektívnych statkov presahuje administratívne hranice jednej obce.

Zodpovedaním výskumnej otázky aký je obsah medziobecnej spolupráce, resp. ktoré miestne verejné služby sú jej predmetom sme empiricky potvrdili predpoklad, že medziobecná spolupráca v podmienkach Slovenskej republiky predstavuje praktickú aplikáciu Buchananovej decentralizačnej teorémy v oblastiach verejných služieb, ktorých úžitok presahuje administratívne hranice jednej obce. Štúdia analyzovala tento problém normatívno pozitívnym prístupom, pričom sa ukázalo, že medziobecná spolupráca je vhodným inštitucionálnym rámcom pre riešenie problému interkomunálnych kolektívnych statkov. Výsledky výskumu realizovaného na vzorke 605 obcí, z ktorých 299 aktívne využíva niektorú z foriem medziobecnej spolupráce, ukazujú, že IMC je najčastejšie uplatňovaná v oblastiach verejných služieb charakteristických výraznými úsporami z rozsahu a interkomunálnymi externalitami, predovšetkým v odpadovom hospodárstve, školstve, sociálnych službách a pri zabezpečovaní spoločných stavebných úradov. Tieto oblasti zodpovedajú interkomunálnym kolektívnym statkom, pri ktorých individuálne zabezpečovanie služieb jednotlivými obcami vedie k alokačnej neefektívnosti a k zvýšenému riziku správania čiernych pasažierov. Združovaním obcí na regionálnej úrovni dochádza k vytvoreniu optimálnej produkčnej

jednotky, ktorá efektívne internalizuje externality (spillover effects) a minimalizuje problém čierneho pasažiera (Olson 1971). Tento prístup umožňuje dosiahnuť kľúčové úspory z rozsahu (zabezpečovaní finančne a technicky náročných služieb (ako je odpadové hospodárstvo alebo infraštruktúra) a zároveň zachovať princíp subsidiarity a reagovať na lokálne preferencie, čo je v súlade s princípmi alokačnej efektívnosti podľa Buchanana (1965).

V rámci analýzy bolo tiež zistené, že hoci má externé zabezpečovanie služieb (kontrahovanie) svoje miesto, fenomén remunicipalizácie v posledných rokoch naznačuje posun v smere opätovného verejného vlastníctva a kontroly. Medziobecná spolupráca v tomto kontexte slúži ako tretia, vyvážená cesta, ktorá kombinuje efektivitu veľkého rozsahu s verejnou kontrolou a transparentnosťou. Analýza motívov zapájania sa obcí do spolupráce zároveň ukázala, že hoci finančné úspory predstavujú významný faktor, kľúčovú úlohu zohrávajú aj nefinančné dôvody, najmä nedostatok personálnych kapacít, potreba zabezpečenia odbornej expertízy a snaha o zvýšenie kvality verejných služieb. IMC sa tak v praxi neprofiluje výlučne ako nástroj nákladovej racionalizácie, ale aj ako reakcia na štrukturálne slabiny miestnej samosprávy, ktoré sú obzvlášť výrazné v menších obciach.

Zároveň sa potvrdilo, že napriek preukázaným prínosom IMC jej rozvoj naráža na významné limity. Najzásadnejšou bariérou je pretrvávajúca vertikálna fiškálna nerovnováha, ktorá sa prejavuje nedostatkom vlastných finančných zdrojov obcí a ich vysokou závislosťou od štátnych transferov a dotácií. Tento stav obmedzuje schopnosť samospráv realizovať počiatočné investície do spoločnej infraštruktúry a efektívne riadiť spoluprácu v dlhodobom horizonte. Ďalšie bariéry, ako administratívna náročnosť, zložité koordinačné procesy a nedostatok personálnych kapacít, možno z pohľadu verejných financií interpretovať ako vysoké transakčné náklady spojené s medziobecnou spoluprácou. Práve absencia systematického monitorovania týchto nákladov predstavuje významný limit výskumu, keďže znemožňuje presne identifikovať bod, v ktorom by náklady na koordináciu prevýšili prínosy vyplývajúce z úspor z rozsahu.

Výsledky zároveň naznačujú, že medziobecná spolupráca zohráva dôležitú úlohu aj v širšom kontexte diskusie o formách zabezpečovania miestnych verejných služieb. V situácii, keď sa v praxi i v literatúre spochybňujú dlhodobé prínosy outsourcingu a dochádza k nárastu remunicipalizácie, IMC predstavuje „tretiu cestu“, ktorá kombinuje výhody verejnej kontroly a transparentnosti s efektmi väčšieho rozsahu poskytovania služieb. Tento model umožňuje obciam zachovať princíp subsidiarity a citlivosť na lokálne preferencie, pričom zároveň znižuje náklady a posilňuje ich kapacitnú odolnosť.

Záverom možno konštatovať, že medziobecná spolupráca predstavuje robustné a teoreticky podložené riešenie súčasných fiškálnych a alokačných výziev miestnej samosprávy. Jej efektívnejšie a systematickejšie využívanie však vyžaduje cielenú legislatívnu a finančnú podporu zo strany štátu, zameranú najmä na znižovanie transakčných nákladov, zjednodušenie administratívnych procesov a

posilnenie inštitucionálnych kapacít obcí. Budúci výskum by sa mal zamerať na kvantifikáciu transakčných nákladov medziobecnej spolupráce a na analýzu podmienok, za ktorých IMC dosahuje maximálnu efektívnosť v rôznych typoch verejných služieb.

Výskum bol realizovaný v rámci projektu VEGA 1/0003/24 Medziobecná spolupráca v zabezpečovaní miestnych verejných služieb

Zoznam bibliografických odkazov

AGRANOFF, R. 2007. *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, D.C.: Georgetown University Press. ISBN 9781589011533.

ALBALATE, D., BEL, G., GRADUS, R. a REEVES, E. 2021. Re-municipalization of local public services: incidence, causes and prospects. In: *International Review of Administrative Sciences*, roč. 87, 2021, č. 3, s. 419–424. ISSN 0020-8523.

ALBALATE, D., BEL, G. a REEVES, E. 2024. Extent and dynamics of the remunicipalisation of public services. In: *Local Government Studies*, roč. 50, 2024, č. 4, s. 663–676. ISSN 0300-3930.

ARAGÃO, A. a FONTANA, S. 2022. Public-Private Partnerships and Outsourcing: Efficiency and Governance. In: *Journal of Public Administration*, 2022.

BARRAQUÉ, B. 2012. Return of drinking water supply in Paris to public control. In: *Water Policy*, roč. 14, 2012, č. 6, s. 903–914. ISSN 1366-7017.

BEL, G., FAGEDA, X. a WARNER, M. E. 2010. Is Inter-Municipal Cooperation Always Less Costly? Evidence from Waste and Water Services. In: *World Development*, roč. 38, 2010, č. 12, s. 2201–2225. ISSN 0305-750X.

BEL, G. a WARNER, M. E. 2015. Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. In: *Public Administration*, roč. 93, 2015, č. 1, s. 52–67. ISSN 0033-3298.

BIRD, R. M. a VAILLANCOURT, F. 1998. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9780521641432.

BLAESCHKE, S. 2014. Inter-municipal cooperation and local government efficiency: Evidence from German municipalities. In: *Thünen-Series of Applied Economic Theory*, č. 138, 2014.

BLÖCHLIGER, H. 2018. *Market mechanisms in public service provision*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, č. 6. Paris: OECD Publishing, 2018.

BUCHANAN, J. M. 1965. An Economic Theory of Clubs. In: *Economica*, roč. 32, 1965, č. 125, s. 1–14. ISSN 0013-0427.

BUCHANAN, J. M. 1997. The Logic of Decentralization. In: *Post-Socialist Political Economy*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997. ISBN 9781858985558.

CLIFTON, J., WARNER, M. E., GRADUS, R. a BEL, G. 2019. Re-municipalization of public

services: trend or hype? In: *Journal of Economic Policy Reform*, roč. 24, 2019, č. 3, s. 293–304. ISSN 1748-7870.

CUMBERS, A. a BECK, S. 2018. Making Sense of Remunicipalization: Theoretical Reflections on and Political Possibilities from German's Rekommumalisierung Process. In: *Cambridge Journal of Regions, Economy & Society*, roč. 11, 2018, č. 3, s. 503–517. ISSN 1752-1378.

DELGADO-TÉLLEZ, M., PÉREZ-LÓPEZ, G., PRIOR, D. a ZAFRA-GÓMEZ, J. L. 2021. Privatisation strategy and expenditure efficiency in local government services – are there different effects for different services? In: *Local Government Studies*, roč. 47, 2021, č. 6, s. 936–962. ISSN 0300-3930.

DOMBERGER, S. a JENSEN, P. 1997. Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. In: *Oxford Review of Economic Policy*, roč. 13, 1997, č. 4, s. 67–78. ISSN 0266-903X.

FEIOCK, R. C. 2007. Rational Choice and Regional Governance. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, roč. 17, 2007, č. 1, s. 47–63. ISSN 1053-1858.

FEIOCK, R. C. a SCHOLZ, J. T. (eds.) 2010. *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 9780521190473.

FELD, L. P. a KIRCHGAESSNER, G. 2001. The political economy of direct democracy: Direct democracy and public finance. In: *Economic Policy*, roč. 16, 2001, č. 33, s. 323–367. ISSN 0266-4658.

GAJDOŠ, P. 2006. *Sociálno-priestorová situácia Slovenska a možnosti jej regionálneho rozvoja*. Bratislava: Sociologický ústav SAV. ISBN 8085544432.

GIRTH, A. M. a kol. 2012. Outsourcing Public Services: The Role of Competition and Transition Costs. In: *Public Administration Review*, roč. 72, 2012, č. 6, s. 887–896. ISSN 0033-3352.

GRADUS, R. a BUDDING, T. 2018. Remunicipalization: The case of waste services. In: *Journal of Cleaner Production*, roč. 197, 2018, č. 1, s. 1582–1590. ISSN 0959-6526.

HULST, R. a VAN MONTFORT, A. 2007. *Inter-municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer. ISBN 9781402053788.

KRNÁČ, J. 2007. Mikroregión, základ spolupráce a tvorby partnerstiev [online]. In: *Verejná správa a spoločnosť 2007*. [cit. 26. marca 2026]. Dostupné z: http://www.speednet.sk/users/cerco/zbornik/vsap2007/pdf/krnac.pdf

MARTINEZ-VAZQUEZ, J. a MCNAB, R. M. 2003. Fiscal Decentralization and Economic Growth. In: *World Development*, roč. 31, 2003, č. 9, s. 1597–1616. ISSN 0305-750X.

MORI, A. 2020. The Search for Public Services Efficiency: Structure of the Public Sector and Drivers of Outsourcing. In: *Employment Relations in Outsourced Public Services*. Cham: Palgrave Macmillan, s. 19–44. ISBN 9783030381394.

NEMEC, J., JAKUŠ MUTHOVÁ, N. a MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B. 2023. *Modernizácia verejnej správy a poskytovanie verejných služieb*. Banská Bystrica: Belianum, UMB. ISBN 9788055721101.

NIŽŇANSKÝ, V. a kol. 2009. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku*. Piešťany: Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o. ISBN 9788096956463.

OATES, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich. ISBN 9780155273535.

OECD 2017. *Multi-level Governance Reforms: Overview of Mechanisms and Services*. Paris: OECD Publishing. ISBN 9789264272866.

OLSON, M. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press. ISBN 9780674537514.

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. a BEBLAVÝ, M. 2007. Faktory ovplyvňujúce rozhodovanie o spôsobe zabezpečovania služieb. In: *Politická ekonomie*, roč. 55, 2007, č. 2, s. 245–262. ISSN 0032-3233.

SØRENSEN, R. J. 2007. Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. In: *Public Administration*, roč. 85, 2007, č. 4, s. 1045–1058. ISSN 0033-3298.

STRUK, M. a BAKOŠ, E. 2021. Long-Term Benefits of Intermunicipal Cooperation for Small Municipalities in Waste Management Provision. In: *International Journal of Environmental Research and Public Health*, roč. 18, 2021, č. 4, s. 1449. ISSN 1660-4601.

TICHÝ, M. 2005. *Správa obcí a financovanie verejných služieb*. Bratislava, 2005.

Kontaktná adresa

Ing. Lili Ondrejkovič
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta
Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica
Slovensko
email: londrejkovic@umb.sk

KOMPARATÍVNA ANALÝZA PROBLEMATIKY BEZDOMOVECTVA VO FÍNSKU A NA SLOVENSKU

A COMPARATIVE ANALYSIS OF HOMELESSNESS IN FINLAND AND SLOVAKIA

Ivana LEHOTAY PANDOVÁ

Abstract

Homelessness represents a complex social problem with significant consequences for both individuals and society. This article presents a comparative analysis of homelessness in Finland and Slovakia, focusing on the factors contributing to the phenomenon and the national approaches to addressing it. The comparison is conducted through research questions that allow for an examination of definitions, causes, scope and institutional arrangements for homelessness in both countries. The article also highlights shared risks, including poverty, social exclusion, and health issues. The findings suggest that coordinated policies, access to affordable housing, and integrated support services are key determinants for effectively reducing homelessness.

The article is an output of the VEGA 1/0698/25 project - Development fee as a tool for the development of municipalities and towns in the Slovak Republic.

Key words: *comparative analysis, Finland, homelessness, Slovakia, solutions*

Úvod

Bezdomovectvo predstavuje závažný spoločenský jav s globálnym charakterom. V podmienkach Slovenskej republiky ide o fenomén s rastúcou intenzitou, ktorý významne zasahuje do života jednotlivcov a negatívne ovplyvňuje fungovanie spoločnosti ako celku. Absencia stabilného bývania obmedzuje schopnosť jednotlivca udržiavať sociálne vzťahy, zapájať sa do pracovného procesu a napĺňať svoj osobnostný potenciál, čím dochádza k výraznému zníženiu kvality života.

V posledných rokoch dochádza k prehlbovaniu problému bezdomovectva v dôsledku viacerých vzájomne prepojených faktorov, medzi ktoré patrí hospodárska neistota, rast životných nákladov, zvyšovanie cien bývania ako aj dlhodobé sociálne a ekonomické dôsledky pandémie ochorenia COVID-19. Podľa údajov Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (2022) sa počet osôb žijúcich bez stabilného bývania na Slovensku odhaduje na viac ako 71 000, pričom skutočný rozsah bytovej núdze môže byť vzhľadom na jej latentné formy ešte vyšší.

Narastajúci rozsah tohto javu zvyšuje záujem odbornej aj širšej verejnosti o identifikáciu účinných prístupov k jeho riešeniu. V tomto kontexte sa ako relevantné javí porovnanie národných stratégií a politík v oblasti bezdomovectva. Dôvodom komparovania Slovenskej republiky s Fínskom je skutočnosť, že Fínsko patrí medzi európske krajiny s dlhodobo systematickým a overeným prístupom k ukončovaniu bezdomovectva, ktoré prináša výsledky. Cieľom článku je porovnať problematiku bezdomovectva na Slovensku a vo Fínsku na základe vybraných faktorov.

1 Spôsoby ukončovania bezdomovectva

Existuje niekoľko prístupov, ktorými je možné postupne riešiť a znižovať bezdomovectvo. Henwood a kol. (2015) poukazujú na pozitívny efekt ukončovania bezdomovectva nielen pre život jednotlivcov a rodín, ale aj z hľadiska efektívnejšieho využitia verejných zdrojov. Tento prístup podporuje vznik nových spoluprác medzi inštitúciami a komunitami, ktoré sa zameriavajú na odstránenie hlbších príčin chudoby a sociálnej nerovnosti. Súčasne umožňuje presmerovanie finančných prostriedkov na politiky a opatrenia, ktoré zabezpečujú cenovo dostupné a stabilné bývanie. Podľa Crisis (2025) ukončovanie bezdomovectva neznamená úplnú elimináciu situácií, keď ľudia prídu o bývanie, ale cieľom je, aby sa takéto prípady vyskytovali len zriedka a aby existoval rýchly a efektívny mechanizmus na ich riešenie.

Z teoretického hľadiska existujú dva základné prístupy, ktorými sa krajiny snažia riešiť bezdomovectvo. Týmito prístupmi sú:

1. Housing First,
2. Systém prestupného bývania (nazývaný aj schodiskový model), ktorý možno opísať ako postupný prechod rôznymi typmi ubytovania než sa osoby dostanú do stabilného a samostatného bývania. Bývanie je akoby odmenou, klient musí najprv splniť určité podmienky, napríklad ukončiť závislosti, dodržiavať pravidlá, aktívne spolupracovať so sociálnym pracovníkom (Škobla a kol. 2017).

Tabuľka 1 porovnáva hlavné charakteristiky prístupu Housing First a systému prestupného bývania.

Tabuľka č. 1: Porovnanie systému Housing First a prestupného bývania podľa vybraných kritérií

Kritérium	Housing First	Prestupné bývanie
Prístup k samostatnému bývaniu	Klient získava vlastné bývanie okamžite po zaradení do programu	Klient postupne prechádza rôznymi typmi ubytovania a k samostatnému bývaniu sa

		dostáva až po splnení podmienok
Úspešnosť udržania bývania	Približne 80 % klientov si udržalo bývanie	Približne 40 % klientov si udržalo bývanie
Metóda práce	Individuálne prispôsobená podpora podľa potrieb klienta	Podpora kombinovaná so systémom sankcií a odmien podľa spolupráce klienta
Východiskový predpoklad	Samostatné bývanie je základnou potrebou každého človeka, nie odmenou	Predpokladá sa, že ľudia bez domova sa musia najprv naučiť samostatne žiť a nie všetci budú úspešní

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Škoblu a kol. (2017)

Z Tabuľky 1 vyplýva, že systém prestupného bývania vyžaduje postupný prechod cez rôzne typy ubytovania a spoluprácu klienta, pričom úspešnosť udržania bývania je nižšia. Housing First poskytuje okamžitý prístup k samostatnému bývaniu s individuálnou podporou a flexibilným prístupom prispôsobeným potrebám klienta, čo zvyšuje šancu na stabilné a udržateľné bývanie. Predstavuje účinný model riešenia bezdomovectva. Na rozdiel od iných typov podporovaného bývania, jednotlivci nemusia preukazovať svoju pripravenosť na samostatné bývanie ani prechádzať sériou ubytovacích či terapeutických služieb. Jedinými podmienkami sú ochota dodržiavať nájomnú zmluvu a pravidelne sa stretávať s tímom poskytujúcim podporu Housing First. Tento model poskytuje dlhodobú a flexibilnú podporu zohľadňujúcu individuálne potreby klienta. Je to flexibilný prístup, ktorý možno prispôsobiť individuálnym potrebám osôb.

Prístup Housing First je postavený na týchto základných pilieroch:

a) Bývanie ako základné právo - každý človek by mal mať možnosť žiť v bezpečnom, pokojnom a dôstojnom prostredí.
b) Voľba a kontrola zo strany klienta - ľudia zapojení do programu majú právo vyjadriť svoj názor a sami rozhodovať o spôsobe bývania a poskytovanej podpore.
c) Oddelenie bývania od liečby - prístup garantuje, že získať alebo udržať si bývanie nie je podmienené účasťou na liečebných alebo rehabilitačných programoch.
d) Orientácia na zotavenie - program sa zameriava na celkovú pohodu jednotlivca vrátane fyzického a psychického zdravia, sociálnej podpory a aktívnej účasti v komunite.
e) Redukcia škôd - podpora je zameraná na zníženie negatívnych dôsledkov užívania alkoholu a drog. Abstinencia nie je podmienkou pre prístup k službám.

f) Aktívne, nenásilné zapojenie - klienti sú motivovaní k zapojeniu sa do služieb pozitívnym spôsobom, ktorý podporuje ich zotavenie a využitie dostupnej pomoci.
g) Plánovanie zamerané na jednotlivca - program umožňuje klientom vytvoriť si vlastnú cestu k stabilizácii a zotaveniu, pričom môžu využiť kombináciu služieb podľa svojich potrieb a preferencií.
h) Flexibilná a dlhodobá podpora - podpora nie je viazaná na konkrétnu nehnuteľnosť (Housing First Europe Hub 2025).

Dôkazy naznačujú, že tento model úspešne poskytuje bývanie jednotlivcom a rodinám, ktoré čelia viacerým zraniteľnostiam súčasne, napríklad osobám so závislosťami alebo duševnými problémami. Housing First nevedie k negatívnym dôsledkom v porovnaní s tradičnými programami, kde je bývanie podmienené liečbou. Tento prístup môže prispieť k zníženiu užívania tvrdých drog, zlepšiť zdravotný stav ľudí a znížiť potrebu nákladných pohotovostných zdravotníckych služieb, čo signalizuje celkové zlepšenie zdravia (Mackelprang a kol. 2014). Systematický prehľad 26 štúdií zistil, že programy Housing First znížili bezdomovectvo o 88 % a zlepšili stabilitu bývania o 41 % (National Low Income Housing Coalition 2025).

Tabuľka č. 2: Výhody a nevýhody prístupu Housing First

Výhody	Nevýhody
Rýchle poskytovanie stabilného bývania bez predpokladov	Vyžaduje dostatočné množstvo dostupného a cenovo dostupného bývania
Zvýšenie stability bývania a zníženie miery bezdomovectva	Vysoké počiatočné náklady na zavedenie a financovanie programov
Voliteľné podporné služby umožňujú individuálne prispôsobenie	Potreba zmeniť myslenie poskytovateľov služieb a spoločnosti
Zlepšenie fyzického a duševného zdravia účastníkov	Náročnosť udržania kvalifikovaného personálu
Ekonomická efektívnosť - každá investícia prináša $1,44 úspor	Riziko nedostatočnej integrácie do národných stratégií proti bezdomovectvu
Redukcia užívania tvrdých drog a zníženie využívania núdzových služieb	Program funguje najlepšie ako súčasť integrovaného prístupu

Podpora sociálnej integrácie a autonómie účastníkov	Nie všetci ľudia bez domova potrebujú intenzívnu podporu Housing First

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Tsemberis (2010), NLIHC (2023), HUD (2023)

Tabuľka 2 poukazuje na to, že prístup Housing First prináša výrazné sociálne a ekonomické prínosy, no jeho úspešná realizácia si vyžaduje dostatočné kapacity, financovanie a systémovú podporu.

V podmienkach Slovenskej republiky môže byť jednou z foriem riešenia dostupnosti bývania aj efektívne využitie finančných prostriedkov z poplatku za rozvoj. To by mohlo podporiť implementáciu modelov ako Housing First. Bytová výstavba je však na Slovensku vo veľkej miere závislá od súkromného sektora, zatiaľ čo úloha štátu a samospráv zostáva oslabená, čo znižuje dostupnosť bývania pre sociálne zraniteľné skupiny. Obecná bytová výstavba, ktorá predstavuje dôležitý nástroj zabezpečenia nájomného a sociálneho bývania, zaznamenala v posledných rokoch výrazný pokles. Podiel dokončených obecných bytov sa z 7,05 % v roku 2013 znížil na 0,65 % v roku 2021 a v roku 2023 bolo dokončených len 248 bytov (Bytová politika Slovenskej republiky do 2030).

Bratislava predstavuje príklad, kedy výnosy z poplatku za rozvoj sú efektívne využívané aj na sociálne bývanie. V roku 2022 mesto financovalo úpravy a prevádzku Útulku pre ľudí bez domova (92 940 €) a projekt Bunkovisko, modulárny systém núdzového bývania (70 000 €). Skúsenosti hlavného mesta môžu slúžiť ako inšpirácia pre ďalšie samosprávy, napríklad Trnavu, ktorá poplatok zaviedla v roku 2018 a disponuje významnými finančnými prostriedkami vo fonde.

Akčné plány Trnavy jednoznačne identifikujú dostupné bývanie ako prioritu mestského rozvoja a sociálnej politiky. Mesto realizuje pilotné projekty dostupného bývania s prvkami Housing First a plánuje rozšírenie služieb pre ľudí bez domova, vrátane podpory rodín v krízových situáciách. Uvedené kroky ilustrujú snahu o systematický prístup k bytovej politike a vytvárajú priestor pre cielenejšie využitie výnosov z poplatku za rozvoj na podporu sociálneho bývania.

Skúsenosti týchto miest ukazujú, že aj finančné prostriedky z poplatku za rozvoj môžu byť efektívnym nástrojom na podporu cenovo dostupného bývania a sociálnych projektov, pričom využívanie týchto prostriedkov samosprávami vytvára predpoklady pre širšiu implementáciu prístupu Housing First alebo iných modelov riešenia bezdomovectva.

1.1 Porovnanie problematiky bezdomovectva vo Fínsku a v Slovenskej republike na základe vybraných faktorov

Bezdomovectvo vo Fínsku a na Slovensku sa líši nielen vo svojich formách a definíciách, ale aj v príčinách, štrukturálnych podmienkach a prístupoch k jeho riešeniu. Komparácia bezdomovectva

vo Fínsku a na Slovensku je spracovaná prostredníctvom výskumných otázok, ktorých odpovede umožňujú identifikovať rozdiely a podobnosti vo vybraných oblastiach.

VO 1: Ako sa líši definovanie bezdomovectva vo Fínsku v porovnaní so slovenským prístupom?

Pri porovnávaní definícií bezdomovectva vo Fínsku a na Slovensku sa pozornosť sústreďuje najmä na typológiu ETHOS Light. Táto zjednodušená verzia pôvodnej typológie ETHOS bola vytvorená na účely štatistického zisťovania, čo umožňuje efektívnejší zber údajov a uľahčuje sčítanie či mapovanie bezdomovectva naprieč rôznymi krajinami. Bez tejto redukcie by jednotlivé štáty mohli pracovať s odlišnými výbermi z 13 kategórií pôvodného rámca ETHOS, čo by výrazne komplikovalo medzinárodnú komparáciu. ETHOS Light predstavuje minimálny spoločný analytický základ, ktorý je zároveň praktický a porovnateľný. Zameriava sa na kľúčové, relatívne jednoducho identifikovateľné formy bezdomovectva, čo je v praxi realistickejšie, než snaha zachytiť všetky možné podoby bytovej exklúzie. Jednotlivé kategórie tejto typológie sú uvedené v Tabuľke 3.

Tabuľka č. 3: Typológia bezdomovectva ETHOS Light

Operačná kategória	**Životná situácia**	**Definícia**
1. Ľudia žijúci na ulici	Verejné, vonkajšie priestory	Žijú na ulici bez prístrešia, ktoré by sa dalo definovať ako obytný priestor.
2. Ľudia v núdzovom ubytovaní	Nocľaháreň	Osoby bez obvyklého miesta pobytu, ktoré sa často presúvajú medzi rôznymi typmi ubytovania.
3. Ľudia žijúci v zariadeniach pre bezdomovcov	Ubytovne pre ľudí bez domova, dočasné ubytovanie, prechodné podporované bývanie, útočiská alebo zariadenia pre ženy	Pobyt je časovo obmedzený a neposkytuje sa dlhodobé bývanie.
4. Ľudia žijúci v inštitúciách	Zdravotnícke zariadenia, väznice	Pobyt je dlhší, ako je potrebné, z dôvodu nedostatku bývania. Osobe nie je dostupné bývanie pred prepustením.
5. Ľudia žijúci v	Mobilné domy, neštandardné	Ubytovanie sa využíva z

neštandardných obydliach z dôvodu nedostatku bývania	budovy, dočasné konštrukcie	dôvodu nedostatku bývania a nejde o obvyklé miesto pobytu.
6. Ľudia bez domova dočasne bývajúci u rodiny/priateľov	Bežné bývanie, nie však obvyklé miesto pobytu	Ubytovanie sa využíva z dôvodu nedostatku bývania a nejde o obvyklé miesto pobytu osoby.

Zdroj: FEANTSA (2026) https://www.feantsa.org/ethos

V súvislosti s fínskou definíciou bezdomovectva, ktorú uvádza ARA - Fínske centrum pre financovanie a rozvoj bývania (2024), sa podľa oficiálne používanej štatistickej klasifikácie za osobu bez domova považuje jednotlivec, ktorý nedisponuje vlastným bývaním, či už nájomným alebo vo vlastníctve a zároveň sa počas sčítavania nachádza v niektorej z nasledujúcich životných situácií. Patria sem:

- pobyt vonku, na schodiskách alebo v núdzových nocľaháreň,
- ubytovanie na internátoch alebo v krátkodobých ubytovacích zariadeniach,
- pobyt v zariadeniach sociálnych služieb, rehabilitačných jednotkách, nemocniciach alebo iných inštitucionálnych zariadeniach,
- dočasné bývanie u príbuzných, známych (ARA 2024).

Vo fínskych oficiálnych definíciách bezdomovectva sú zahrnuté nasledujúce kategórie typológie ETHOS Light. Fínsko zohľadňuje:

- osoby žijúce na ulici alebo vo verejných priestoroch (ETHOS 1),
- osoby využívajúce núdzové ubytovanie ako sú útulky a nocľaháreň (ETHOS 2),
- jednotlivcov ubytovaných v zariadeniach pre bezdomovcov vrátane hostelov a azylových domov pre ženy (ETHOS 3),
- ľudí nachádzajúci sa v inštitúciách (ETHOS 4),
- osoby, ktoré dočasne prebývajú u známych či rodiny v bežných obydliach z dôvodu absencie vlastného bývania (ETHOS 6).

Fínsko do svojich štatistických definícií nezahŕňa kategóriu osôb žijúcich v neštandardných obydliach, ako sú karavany, autá či stany (ETHOS 5).

V Slovenskej republike bolo v Sčítaní ľudu 2021 špecificky identifikované tzv. sekundárne bezdomovectvo, pričom za sekundárnych bezdomovcov sú považovaní obyvatelia, ktorí využívajú rôzne typy dočasného ubytovania a často sa presúvajú medzi zariadeniami ako sú útulky, polcesty, zariadenia núdzového bývania alebo žijú v nekonvenčných obydliach (rekreačné objekty, dočasné

objekty neurčené na bývanie, mobilné domy). Slovenská definícia bezdomovectva zahrňuje kategórie ETHOS Light:

- núdzové ubytovanie (ETHOS 2),
- ubytovanie pre bezdomovcov (ETHOS 3),
- osoby žijúce v inštitúciách (ETHOS 4),
- osoby v neštandardnom obydlí (ETHOS 5).

Nezahŕňa osoby žijúce na ulici či vo verejných priestoroch (ETHOS 1) ani osoby dočasne bývajúce u iných v bežnom obydlí (ETHOS 6).

VO 2: Aké sú hlavné príčiny bezdomovectva v kontexte Fínska a Slovenskej republiky?

K bezdomovectvu vo Fínsku prispievajú faktory ako rastúce životné náklady, obmedzená sociálna podpora a nedostatok dostupného bývania. Na individuálnej úrovni ide najmä o chudobu, zdravotné a duševné problémy, užívanie návykových látok a rôzne krízové udalosti. Zvýšené riziko straty bývania majú aj nízkopríjmoví pracujúci, samoživitelia a seniori (Y-Säätiö 2023).

Medzi štrukturálne a ekonomické faktory prispievajúce k bezdomovectvu vo Fínsku patria najmä:

- Rast životných nákladov, ktorý spôsobuje, že domácnostiam s nízkymi príjmami je čoraz ťažšie finančne pokrývať bývanie aj základné výdavky, čím sa zvyšuje riziko straty domova.
- Obmedzovanie sociálnej podpory, ktoré oslabilo ekonomickú stabilitu najzraniteľnejších skupín a rozšírilo okruh osôb ohrozených bezdomovectvom.
- Nedostatočná dostupnosť bývania, najmä vo veľkých mestách, kde vysoký dopyt po bytoch tlačí ceny a nájomné nahor a vylučuje z trhu nízkopríjmové domácnosti.
- Historický deficit sociálnych bytov, ktorý znamená nedostatok cenovo dostupných alternatív a výrazne prispieva k pretrvávaniu problému bezdomovectva (Finnish Red Cross 2025; Soucy a kol. 2025; Leni 2023).

Medzi individuálne rizikové faktory vo Fínsku možno zaradiť:

a) ekonomické ťažkosti ako nízke príjmy, dlhy či problémy s platením nájmu, patria k najčastejším spúšťačom straty bývania.
b) životné krízy - vážne ochorenie, rozchod alebo strata zamestnania môžu ľudí priviesť do situácie bez domova, najmä ak už v minulosti čelili zraniteľnosti či nestabilným podmienkam.
c) zdravotné a psychické problémy, vrátane závislostí sú často prítomné pri dlhodobejšom bezdomovectve.
d) nedostatok sociálnej opory znamená, že jednotlivec nemá okolo seba ľudí, ktorí by mu pomohli zvládnuť krízové situácie alebo hľadať riešenia v oblasti bývania, čo zvyšuje jeho zraniteľnosť (Heinäluoma 2022; Invisible People 2024).

Podľa fínskych obcí je možné nárast bezdomovectva vysvetliť viacerými kľúčovými faktormi. Patrí sem nedostatok dostupných bytov, slabá efektívnosť sociálnych dávok a systémov podpory príjmu, rastúce ceny bývania a životné náklady, ako aj častejšie problémy s platením nájomného a vznikajúce dlhy. Tieto faktory spoločne zvyšujú riziko straty bývania pre mnohých ľudí.

Príčiny bezdomovectva v Slovenskej republike vyplývajú z kombinácie štrukturálnych a systémových bariér ako aj z meniaceho sa sociálno-ekonomického prostredia. Kľúčovým faktorom je výrazný nedostatok cenovo dostupného verejného alebo sociálneho nájomného bývania, ktorý v kombinácii s vysokými nákladmi na bývanie, nízkymi príjmami a nedostatočnou podporou zo strany sociálnych sietí jednotlivcov a domácností výrazne zvyšuje riziko straty domova.

Na Slovensku je nedostatok cenovo dostupného nájomného bývania dlhodobým problémom. Verejné a sociálne nájomné byty tvoria približne 1,6 % celkového bytového fondu, pričom väčšina bytov (okolo 93 %) je vo vlastníctve jednotlivcov alebo rodín (Amnesty International 2024; Cár 2020). Nedostatok sociálneho bývania a historická privatizácia obecného fondu po roku 1989 vedú k dlhodobému bytovému deficitu, ktorý podľa odhadov presahuje 200 000 bytových jednotiek (Tvardzik 2022; OECD 2024).

Významnú časť problému bezdomovectva tvorí chudoba a riziko sociálneho vylúčenia. Najnovšie údaje ukazujú, že v roku 2024 bolo na Slovensku približne 18,3 % obyvateľov ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením. Z toho 14,5 % populácie žilo pod hranicou príjmovej chudoby a 7,6 % trpelo vážnou materiálnou a sociálnou depriváciou (Štatistický úrad 2025). Tieto štatistiky naznačujú, že značná časť obyvateľstva disponuje veľmi obmedzenými finančnými prostriedkami, čo výrazne sťažuje schopnosť udržať si bývanie, platiť nájomné alebo splácať hypotéku, najmä vzhľadom na dlhodobo vysoké náklady na bývanie.

Sociálna politika v oblasti bývania je na Slovensku nedostatočne rozvinutá a nekoordinovaná, s obmedzenou ponukou sociálnych a štátom podporovaných nájomných bytov (Gunda a Kvasnička 2025; OECD 2024). Osoby, ktoré stratili príjem alebo sa ocitli v nepriaznivej situácii, často nemajú prístup k dostupnému bývaniu, čo zvyšuje riziko pádu do bytovej núdze alebo bezdomovectva. Podmienky prideľovania, výška nájomného a kritériá príjmu môžu pritom vylúčiť tých, ktorí bývanie najviac potrebujú (Amnesty International 2025).

Tabuľka 4 sumarizuje spoločné znaky bezdomovectva vo Fínsku a na Slovensku. Umožňuje identifikovať hlavné faktory, ktoré bez ohľadu na národný kontext zvyšujú pravdepodobnosť straty bývania a prehlbujú sociálnu zraniteľnosť osôb.

Tabuľka č. 4: Spoločné znaky bezdomovectva vo Fínsku a Slovenskej republike

Spoločné znaky	Popis
Kumulácia problémov	Bezdomovectvo sa spája s kombináciou viacerých faktorov, ktorými sú zdravotné a psychické problémy, závislosti, dlhy, životné krízy.
Riziko straty bývania	Nedostatok stabilného bývania alebo jeho strata je univerzálnym mechanizmom, ktorý spúšťa bezdomovectvo.
Individuálne zraniteľnosti	Osobné problémy výrazne zvyšujú pravdepodobnosť bezdomovectva.
Sociálna a ekonomická zraniteľnosť	Nízkopríjmové domácnosti alebo marginalizované skupiny sú obzvlášť ohrozené.

Zdroj: vlastné spracovanie

Z Tabuľky 4 vyplýva, že bezdomovectvo má spoločný základ vo vzájomne prepojených sociálnych, ekonomických a individuálnych faktoroch.

VO 3: Aké trendy a rozdiely možno identifikovať v štatistických údajoch, legislatívnom rámci a inštitucionálnom zabezpečení bezdomovectva vo Fínsku v porovnaní so Slovenskou republikou?

Podľa údajov Fínskeho centra pre financovanie a rozvoj bývania (ARA 2024), k 15. novembru 2024 bolo vo Fínsku evidovaných 3 806 osôb bez domova, čo predstavuje približne 0,07 % z celkovej populácie krajiny (5,6 milióna obyvateľov). Z tohto počtu bolo 1 010 osôb klasifikovaných ako dlhodobo bez domova a zaznamenaných bolo aj 110 rodín bez domova. V medziročnom porovnaní sa počet osamelo žijúcich bezdomovcov zvýšil o 377, čo predstavuje prvý nárast od roku 2012 po viac než desaťročnom poklese. Počet osôb žijúcich dočasne u známych vzrástol o 239 a zvýšil sa aj počet ľudí, ktorí sa zdržiavajú vonku, na schodiskách alebo v núdzových zariadeniach. Naopak, klesol počet osôb ubytovaných na internátoch, v ubytovacích zariadeniach či inštitucionálnych jednotkách. Medzi bezdomovcami vzrástol počet žien o 72 a mladých ľudí do 25 rokov o 25, zatiaľ čo počet mužov stúpol o viac než 300. Celkovo tvoria ženy 22 % a mladí ľudia 15 % všetkých bezdomovcov. Spomedzi evidovaných osôb bolo 794 imigrantov, čo je o 37 menej ako v roku 2023, a predstavujú 21 % všetkých bezdomovcov (ARA 2025).

K 1. januáru 2021 žilo na Slovensku 71 076 ľudí bez domova, čo predstavovalo približne 1,3 % celkovej populácie krajiny. Z hľadiska pohlavia prevažujú muži, ktorých bolo 43 132 (60,7 %), zatiaľ čo žien bolo 27 944 (39,3 %). Takmer štyri pätiny bezdomovcov (78,2 %) boli osoby v produktívnom veku, druhú najpočetnejšiu skupinu tvorili deti a mládež v predproduktívnom veku s podielom 15,5 %. Najmenšie zastúpenie mali osoby v poproduktívnom veku, predstavujúce 6,3 % všetkých bezdomovcov. Vo všetkých vekových kategóriách mierne prevažovali muži. Celkovo má Slovenská republika vyšší podiel osôb bez domova než Fínsko, konkrétne 1,3 % z celkovej populácie (Štatistický úrad SR 2022).

Inštitucionálne zabezpečenie bezdomovectva zahŕňa systém štátnych orgánov, samospráv a neziskových organizácií, ktoré sa podieľajú na riešení bytovej núdze a poskytovaní podpory ľuďom bez domova.

Vo Fínsku je hlavnou vládnou agentúrou zodpovednou za bývanie Housing Finance and Development Centre of Finland (ARA), ktorá implementuje štátnu bytovú politiku, prideľuje dotácie a dohliada na dostupné bývanie (Ministry of the Environment 2025). Sociálne a zdravotné služby, ako aj granty a programy pomoci pre ľudí bez domova, zabezpečuje Ministry of Social Affairs and Health. Regionálne jednotky spravujú služby ako dočasné ubytovanie, sociálnu podporu či pomoc pri hľadaní bývania (InfoFinland 2025). Obce a mestá, často v spolupráci s ARA a neziskovými organizáciami, poskytujú bývanie, nízkoprahové služby a programy pomoci (Amnesty International 2024). Fínske inštitucionálne zabezpečenie je relatívne centralizované, s jasnou národnou stratégiou ukončenia dlhodobého bezdomovectva a koordinovaným financovaním dostupného bývania a sociálnych služieb, pričom realizácia je na regionálnej a miestnej úrovni (Amnesty International 2024; Ondrušová 2019).

Hlavným štátnym orgánom zodpovedným za riešenie bezdomovectva na Slovensku je Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ktoré pripravilo a dohliada na Národnú koncepciu prevencie a ukončovania bezdomovectva do roku 2030 (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2025). Štát podporuje projekty sociálneho a nájomného bývania a programy integrácie ľudí bez domova (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2024). Na regionálnej a miestnej úrovni obce a mestá spolu s neziskovými organizáciami zabezpečujú nocľaháreň, krízové ubytovanie, útulky a terénnu sociálnu prácu. Táto spolupráca je dôležitá, no nie vždy jednotne štruktúrovaná (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2025). Na Slovensku neexistuje centralizovaná agentúra výhradne pre bezdomovectvo, kompetencie sú rozdelené medzi MPSVR, štátne fondy pre bývanie, samosprávy a neziskové organizácie, ako napríklad Depaul Slovensko, ktorá prevádzkuje útulky a programy typu „Housing First“ (Depaul Slovensko 2025). Politika je definovaná centralizovane, ale realizácia je do značnej miery decentralizovaná, čo môže viesť k regionálnym

rozdielom v účinnosti služieb. Financovanie bývania a sociálnych služieb je čiastočne garantované štátom (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2022; Európska komisia 2021).

Spôsoby riešenia bezdomovectva sa v jednotlivých krajinách líšia najmä podľa poskytovaných služieb, legislatívy a úrovne spolupráce medzi štátnymi, miestnymi a neziskovými organizáciami. Vo Fínsku je dominantným a veľmi rozšíreným prístupom Housing First, ktorý poskytuje trvalé bývanie spojené s individuálnou podporou a výrazne znižuje dlhodobé bezdomovectvo. Medzinárodní odborníci (de la Porte a kol. 2022) pripisujú jeho úspech komplexnej stratégii, ktorá kombinuje Housing First, dostupné nájomné bývanie a úzku spoluprácu zainteresovaných strán.

Štatistiky potvrdzujú klesajúci trend bezdomovectva: medzi rokmi 2008 a 2022 sa počet bezdomovcov znížil o 54 %, počet dlhodobých bezdomovcov klesol o 68 %. Najvýraznejší pokles bol v Helsinkách (72 %). Klesol aj počet ľudí žijúcich vonku, v dočasných prístreškoch či ubytovniach (o 68 %), v inštitúciách (o 77 %), dočasne u príbuzných (o 47 %) a u rodín (o 45 %). Počet bezdomovcov prisťahovalcov sa po náraste do roku 2015 postupne znižuje; v roku 2022 ich bolo 621, čo je o 99 menej než v roku 2021 (Kaakinen 2023).

Štúdia Technickej univerzity v Tampere (2011) ukázala, že zabezpečenie bývania a podpory pre jedného bezdomovca môže spoločnosti ušetriť minimálne 15 000 € ročne, pričom dlhodobo znižuje potrebu podpory a zvyšuje šance klientov na návrat do práce.

Na Slovensku neexistuje jednotný celoštátny systém, ktorý by systematicky sledoval počet ľudí, ktorým sa poskytla pomoc v oblasti bezdomovectva, ani konkrétne prístupy a ich výsledky. Informácie sú väčšinou dostupné len prostredníctvom neziskových organizácií, ktoré poskytujú bývanie, sociálne služby a podporu. Tieto údaje pokrývajú prevažne konkrétne projekty či regióny a nie sú koordinované na národnej úrovni.

Príkladom je Nadácia DEDO, ktorá pôsobí v Košiciach a Prešove a pomohla celkovo 380 rodinám vrátane 77 detí. V rámci programov bývania bolo obsadených 36 bytov pre 122 klientov, pričom zabezpečila 143 763 nocí strávených v domácom prostredí a 31 641 hodín poradenských stretnutí. Nadácia zároveň pomohla 21 klientom nájsť zamestnanie, čím podporila ich sociálnu a ekonomickú integráciu (Nadácia DEDO 2025).

Štúdia Housing First Bratislava (Kválová a kol. 2023) identifikovala dva hlavné problémy pri implementácii: nedostatok cenovo dostupného nájomného bývania a slabú finančnú podporu pre nízkopríjmové domácnosti. Napriek tomu sa projekt ukázal ako úspešný – po dvoch rokoch si bývanie udržalo 8 z 9 účastníkov, bez strát z dôvodu neplatenia nájomného či konfliktov so susedmi.

Podobne projekt Housing First pre rodiny v Košiciach poskytol podporované bývanie desiatim rodinám, pričom jeho rozšírenie umožnilo prístup k ďalším bytom. Kľúčovými pre úspech projektu boli spolupráca samosprávy, ktorá poskytla byty a neziskového sektora, ktorý zabezpečil

odbornú podporu. Zistenia zdôrazňujú, že najväčšou bariérou pre stabilné bývanie je nedostatok finančných prostriedkov, najmä u domácností vedených samoživiteľkami a poukazujú na význam systémovej podpory udržania bývania. Investície do rozširovania prístupu Housing First predstavujú dlhodobú návratnosť, najmä pri riešení bytovej núdze rodín s deťmi (Kválová a kol. 2013).

Vo Fínsku je bezdomovectvo problémom s nižším percentuálnym zastúpením (0,07 %) a dlhodobo klesá vďaka prístupu Housing First, dostupnému nájomnému bývaniu a koordinovanej spolupráci štátu, samospráv a neziskového sektora. Na Slovensku je podiel bezdomovcov vyšší (1,3 %) a systém menej centralizovaný, pričom služby zabezpečujú hlavne neziskové organizácie a regionálne samosprávy. Projekty typu Housing First dokazujú, že stabilné bývanie a sociálna integrácia sú možné, avšak účinnosť je limitovaná nedostatkom cenovo dostupného bývania a finančnej podpory domácností.

Záver

Komparatívna analýza problematiky bezdomovectva vo Fínsku a na Slovensku ukazuje výrazné rozdiely v rozsahu a prístupoch k jej riešeniu. Vo Fínsku bezdomovectvo dlhodobo klesá vďaka centralizovanému systému, koordinovanému financovaniu dostupného bývania a širokému implementovaniu prístupu Housing First. Na Slovensku je podiel bezdomovcov vyšší a systém menej centralizovaný. Služby poskytujú prevažne neziskové organizácie a regionálne samosprávy, pričom chýba jednotný národný monitoring. Projekty typu Housing First ukazujú, že aj na Slovensku je možné dosiahnuť stabilitu bývania a sociálnu integráciu, no ich účinnosť je limitovaná nedostatkom cenovo dostupného bývania a finančnej podpory pre nízkopríjmové domácnosti.

Výsledky komparácie naznačujú, že dlhodobé znižovanie bezdomovectva si vyžaduje kombináciu prístupov, rozšírenie dostupného bývania, adekvátnu podporu zo strany štátu. Slovenská republika môže čerpať inšpiráciu z fínskych skúseností, a to najmä pri implementácii Housing First, ktorý spája bývanie, sociálnu podporu a aktívnu spoluprácu všetkých zainteresovaných subjektov. Investície do takéhoto systému predstavujú nielen sociálnu, ale aj ekonomickú návratnosť, pričom umožňujú znížiť riziko dlhodobej bytovej núdze a podporiť sociálnu integráciu zraniteľných skupín.

Článok je výstupom projektu VEGA 1/0698/25 - Poplatok za rozvoj ako nástroj rozvoja obcí a miest v Slovenskej republike.

Zoznam bibliografických odkazov

AMNESTY INTERNATIONAL, 2025. Štát pri podpore nájomného bývania nemyslí na ľudí v bytovej núdzi. [online]. Dostupné z: https://www.amnesty.sk/stat-pri-podpore-najomneho-byvania-nemysli-na-ludi-v-bytovej-nudzi/ [cit. 11. januára 2026].

AMNESTY INTERNATIONAL, 2024. Nedosiahnuteľná potreba bývať: Výskum o práve na bývanie a dostupnosti verejného nájomného bývania na Slovensku. [online]. Dostupné z: https://www.amnesty.sk/wp-content/uploads/2024/11/Nedosiahnutelna-potreba-byvat-s-ilustraciami.pdf [cit. 11. januára 2026].

AMNESTY INTERNATIONAL, 2024. Housing First vo Fínsku: ukončenie bezdomovectva je možné. [online]. Dostupné z: https://www.amnesty.sk/housing-first-vo-finsku-ukoncenie-bezdomovectva-je-mozne/ [cit. 11. januára 2026].

ARA - THE HOUSING FINANCE AND DEVELOPMENT CENTRE OF FINLAND, 2024. Homeless people 2023. [online]. Dostupné z: https://www.varke.fi/en-US/Materials/Homelessness_reports/Homeless_people_2023(66534) [cit. 11. januára 2026].

ARA - THE HOUSING FINANCE AND DEVELOPMENT CENTRE OF FINLAND, 2025. Homeless people 2024. [online]. Dostupné z: https://www.varke.fi/en/document/homeless-people-2024 [cit. 11. januára 2026].

BYTOVÁ POLITIKA SR DO 2030. [online]. Dostupné z: https://www.mindop.sk/fileadmin/documents/vystavba/bytovapolitika/dokumenty/koncepcie/BP_2030.pdf [cit. 11. januára 2026].

CÁR, M. 2020. Stav a perspektíva nájomného bývania na Slovensku. [online]. Dostupné z: https://ssad.statistics.sk/SSaD/index.php/stav-a-perspektiva-najomneho-byvania-na-slovensku/ [cit. 11. novembra 2025].

CRISIS, 2025. The plan to end homelessness. [online]. Dostupné z: https://www.crisis.org.uk/ending-homelessness/the-plan-to-end-homelessness-full-version/executive-summary/ [cit. 11. novembra 2025].

DE LA PORTE, C. a kol. 2022. Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges. [online]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/364330484_Successful_Public_Policy_in_the_Nordic_Countries_Cases_Lessons_Challenges [cit. 11. novembra 2025].

DEPAUL SLOVENSKO, 2025. [online]. Dostupné z: https://depaul.sk/o-nas/ [cit. 11. novembra 2025].

EURÓPSKA KOMISIA, 2021. Návšteva komisára poukazuje na kľúčovú úlohu ESF+ pri riešení problému bezdomovectva. [online]. Dostupné z: https://slovakia.representation.ec.europa.eu/news/navsteva-komisara-poukazuje-na-klucovu-ulohu-esf-pri-rieseni-problemu-bezdomovectva-2021-11-08_sk [cit. 11. novembra 2025].

FEANTSA, 2026. ETHOS. [online]. Dostupné z: https://www.feantsa.org/ethos [cit. 11. novembra 2025].

FINNISH RED CROSS, (2025). Homelessness on the rise again in Finland – The Red Cross works to prevent homelessness. [online]. Dostupné z: https://www.redcross.fi/our-work/domestic/food-aid-activities/homelessness-on-the-rise-again-in-finland--the-red-cross-works-to-prevent-homelessness/ [cit. 11. novembra 2025].

GUNDA, P. - KVASNIČKA, A. 2025. State-supported rental housing. [online]. Dostupné z: https://amcham.sk/publications/issues/2022-4-pillars-of-good-society/article/273802/state-supported-rental-housing [cit. 11. novembra 2025].

HEINALUOMA, E. 2022. Fighting homelessness through the Finnish Housing First model. [online]. Dostupné z: https://feps-europe.eu/fighting-homelessness-through-the-finnish-housing-first-model/ [cit. 11. novembra 2025].

HENWOOD, F. B. a kol. 2015. Examining mortality among formerly homeless adults enrolled in Housing First: An observational study. BMC Public Health, 15:1209. [online]. Dostupné z: https://link.springer.com/article/10.1186/s12889-015-2552-1 [cit. 11. novembra 2025].

HOUSING FIRST EUROPE HUB, 2025. What is housing first. [online]. Dostupné z: https://housingfirsteurope.eu/what-is-housing-first/ [cit. 11. novembra 2025].

HUD, 2023. Housing First: A Review of the Evidence. [online]. Dostupné z: https://www.huduser.gov/archives/portal/periodicals/em/spring-summer-23/highlight2.html [cit. 11. novembra 2025].

INFOFINLAND, 2025. Homelessness. [online]. Dostupné z: https://infofinland.fi/en/housing/homelessness [cit. 11. novembra 2025].

INVISIBLE PEOPLE, 2024. Finland Solved Homelessness: Here's How (Spoiler: It's More Than Housing First). [online]. Dostupné z: https://www.youtube.com/watch?v=0jt_6PBnCJE [cit. 11. novembra 2025].

KAAKINEN, J. 2023. HOME Report on the measures needed to end homelessness by 2027. [online]. Dostupné z: https://ysaatio.fi/wp-content/uploads/2023/07/Kotiin_Home-Kaakinen-2023-en-final.pdf [cit. 11. novembra 2025].

KVÁLOVÁ, D. a kol. (2023). Záverečná správa z výskumu HOUSING-FIRST PRE RODINY V KOŠICIACH. [online]. Dostupné z: https://nadaciadedo.sk/wp-content/uploads/2025/07/HF_Kosice_zaverecna_sprava.pdf [cit. 11. novembra 2025].

KVÁLOVÁ, D. a kol. 2023. HOUSING-FIRST BRATISLAVA: DOSTUPNÉ BÝVANIE SO SOCIÁLNOU PODPOROU. Záverečná správa z výskumu. [online]. Dostupné z: https://ivpr.gov.sk/wp-content/uploads/2023/10/housing_first_ba_byvanie_so_soc_podporou_vu_2023.pdf [cit. 11. novembra 2025].

LENI, E. 2023. Case studies on international policy and implementation. Case 4 Policy and Implementation of Deinstitutionalizing Response to Homelessness in Finland. [online]. Dostupné z: https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/wp-content/uploads/2023/09/DI_Spain_case4_Finland_Homelessness_FINAL.pdf [cit. 11. novembra 2025].

MACKELPRANG, L. J. a kol. 2014. Housing First Is Associated with Reduced Use of Emergency Medical Services. [online]. Dostupné z: https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/24878364/ [cit. 11. novembra 2025].

Mesto Bratislava, 2023. Záverečný účet Mesta Bratislava 2023. [online]. Dostupné z: https://bratislava.sk/mesto-bratislava/transparentne-mesto/rozpocet-a-hospodarenie/zaverecny-ucet [cit. 1. októbra 2025].

Mesto Bratislava, 2024. Záverečný účet Mesta Bratislava 2024. [online]. Dostupné z: https://bratislava.sk/mesto-bratislava/transparentne-mesto/rozpocet-a-hospodarenie/zaverecny-ucet [cit. 1. októbra 2025].

Mesto Trnava, 2025. Akčný plán Mesta Trnava 2025–2027. [online]. Dostupné z: https://www.trnava.sk/stranka/strategicke-dokumenty [cit. 10. novembra 2025].

Mesto Trnava, 2022. Akčný plán Mesta Trnava 2022–2024. [online]. Dostupné z: https://www.trnava.sk/stranka/strategicke-dokumenty [cit. 12. novembra 2025].

Mesto Trnava, n.d. Záverečný účet Mesta Trnava. [online]. Dostupné z: https://www.trnava.sk/stranka/zaverecny-ucet-mesta [cit. 10. novembra 2025].

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR, 2022. Národná koncepcia prevencie a ukončovania bezdomovstva. [online]. Dostupné z: https://www.employment.gov.sk/files/sk/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/prevencia-ukoncovanie-bezdomovstva/narodna-koncepcia-prevencie-ukoncovania-bezdomovstva.pdf [cit. 11. novembra 2025].

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR, 2024. Akčný plán na roky 2024 – 2026 k Národnej koncepcii prevencie a ukončovania bezdomovstva do roku 2030 (AP NKPUB). [online]. Dostupné z: https://www.employment.gov.sk/files/sk/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/prevencia-ukoncovanie-bezdomovstva/akcny-plan-roky-2024-2026-k-narodnej-koncepcii-prevencie-ukoncovania-bezdomovstva-do-roku-2030-ap-nkpub.pdf [cit. 10. novembra 2025].

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR, (2024). Informácia o vyhodnotení plnenia opatrení v rámci kľúčových oblastí Národnej rámcovej stratégie podpory sociálneho začlenenia boja proti chudobe (aktualizácia). [online]. Dostupné z: https://www.mpsvr.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/chudoba/informacia-vyhodnotenie-plnenia-opatreni-ramci-klucovych-oblasti-nrs.pdf [cit. 10. novembra 2025].

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR, 2025. Rezort práce spúšťa kampaň na pomoc ľuďom bez domova. [online]. Dostupné z: https://www.employment.gov.sk/sk/uvodna-stranka/informacie-media/aktuality/rezort-prace-spusta-kampan-pomoc-ludom-bez-domova.html [cit. 10. novembra 2025].

NADÁCIA DEDO, 2025. Ukončujeme bezdomovectvo rodín v Košiciach a Prešove. [online]. Dostupné z: https://nadaciadedo.sk/ [cit. 10. novembra 2025].

NLIHC - National Low Income Housing Coalition, 2023. Housing First: Evidence. [online]. Dostupné z: https://nlihc.org/sites/default/files/Housing-First-Evidence.pdf [cit. 15. októbra 2025].

OECD, 2024. OECD Economic Surveys SLOVAK REPUBLIC. [online]. Dostupné z: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/03/oecd-economic-surveys-slovak-republic-2024_01a5b210/397ca086-en.pdf [cit. 15. októbra 2025].

OECD, 2024. COUNTRY NOTE: DATA ON HOMELESSNESS IN THE SLOVAK REPUBLIC. [online]. Dostupné z: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/11/data-on-homelessness-2024-country-notes_d0959ab4/slovak-republic_eec44659/d10505ee-en.pdf [cit. 15. októbra 2025].

OECD, 2024. COUNTRY NOTE: DATA ON HOMELESSNESS IN FINLAND. [online]. Dostupné z: https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database/Country%20notes/Homelessness-FIN.pdf [cit. 15. októbra 2025].

ONDRUŠOVÁ, D. 2019. Služby pre ľudí bez domova a projekty housing-first v Európe. [online]. Dostupné z: https://ivpr.gov.sk/wp-content/uploads/2020/01/sluzby_hf_europa_2019.pdf [cit. 15. októbra 2025].

SOUCY, D. a kol. 2025. State of Homelessness: 2025 Edition. [online]. Dostupné z: https://endhomelessness.org/state-of-homelessness/ [cit. 15. októbra 2025].

ŠKOBLA, D. a kol. 2017. Potenciál prístupu „housing first“ cez prizmu inštitucionálnych podmienok v rámci riešenia bezdomovectva na Slovensku a v zahraničí. [online]. Dostupné z: https://www.prog.sav.sk/wp-content/uploads/Prestupne_byvanie_-_prognosticke_prace_-_kopie.pdf [cit. 15. októbra 2025].

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR, (2022). Sčítanie obyvateľov domov a bytov 2021. [online]. Dostupné z: https://www.scitanie.sk/storage/app/media/dokumenty/ludia_bez_domova_SODB_2021.pdf [cit. 12. októbra 2025].

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR, 2025. Chudoba a jej dimenzie na Slovensku v roku 2024. [online]. Dostupné z: https://susr.statistics.sk/ExportPdf2/PdfExportSrvlt?Document=1b9668e5-6a36-4050-9a8c-5a4f8d0d4451 [cit. 12. októbra 2025].

TSEMBERIS, S. 2010. Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction. Hazelden. [online]. Dostupné z:

https://www.researchgate.net/publication/47669330_Housing_First_The_Pathways_Model_to_End_Homelessness_for_People_with_Mental_Illness_and_Addiction_Manual [cit. 12. októbra 2025].
TVARDZIK, J. 2022. FOKUS: Nájomných bytov je na Slovensko málo. Ako sa financujú? [online]. Dostupné z: https://www.asb.sk/development/realitny-trh/fokus-najomnych-bytov-je-na-slovensko-malo-ako-sa-financuju [cit. 12. októbra 2025].
Y-SAATIO, 2023. Housing First. [online]. Dostupné z: https://ysaatio.fi/en/housing-first/homelessness-in-finland/ [cit. 12. októbra 2025].

Kontaktná adresa

Mgr. Ivana Lehotay Pandová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy, Katedra sociálnych štúdií
Popradská 66, Košice, 040 01
Slovenská republika
ivana.lehotayova@student.upjs.sk

NOVÉ PRÍNOSY OBČIANSKEJ SPOLOČNOSTI V KONTEXTE VYBRANÝCH MODERNÝCH KONCEPTOV ROZVOJA MIEST A REGIÓNOV

NEW CONTRIBUTIONS OF CIVIL SOCIETY IN THE CONTEXT OF SELECTED MODERN CONCEPTS OF URBAN AND REGIONAL DEVELOPMENT

Margaréta ŠVOŇAVCOVÁ

Abstract

This paper examines the evolving role of civil society within the modern concepts of regional development. Drawing on European Union policy documents, recent scholarly literature, and comparative analysis, the study investigates how civil society contributes to governance innovation, participatory decision-making, and the long-term strategic steering of territories. Particular attention is paid to mechanisms of citizen participation, digital engagement tools, and community-driven initiatives that influence public policy and support the technological, environmental, and socio-institutional dimensions of modern urban development. The findings highlight persistent conceptual fragmentation in existing research and underline the absence of a comprehensive, integrated assessment of civil society's functions across chosen modern concepts. By addressing this gap, the paper offers a consolidated perspective on how civic actors shape contemporary urban trajectories and provides insights applicable to both academic inquiry and practical implementation at local and regional levels.

Key words: *civil society, modern concepts, sustainable city, smart city, resilient city*

Úvod

Občianska spoločnosť predstavuje jeden z kľúčových pilierov demokratického fungovania dnešných miest, regiónov, moderných štátov aj nadnárodných celkov. V kontexte narastajúcich spoločenských, environmentálnych, technologických a ekonomických výziev význam občianskej spoločnosti stále narastá. Európska únia v poslednom desaťročí systematicky rozvíja koncept odolnosti (resilience), koncept inteligentného mesta a koncept udržateľnosti, ako strategický rámce schopnosti spoločnosti pripraviť sa na krízy, či schopnosti technologickej pripravenosti. Odolnosť,

inteligentné riešenia, udržateľnosť, nemožno budovať výlučne prostredníctvom inštitucionálnych alebo technických opatrení, ale musí vychádzať aj z aktívnej participácie občanov, komunitných iniciatív a organizácií občianskej spoločnosti.

Medzi moderné prístupy k rozvoju územia možno zaradiť viaceré koncepty, ako sú udržateľné mesto, zelené mesto, slnečné mesto, inteligentné mesto, odolné mesto, kreatívne mesto, agilné mesto, mesto ako živé laboratórium, charterové mesto, šťastné mesto a pomalé mesto. Pre potreby tohto príspevku boli vybrané koncepty inteligentného (smart), udržateľného (sustainable) a odolného (resilient). Výber uvedených prístupov vychádza z analýzy odbornej literatúry, v ktorej sa koncepty inteligentného a udržateľného mesta vyskytujú najfrekventovanejšie a predstavujú dominantné prístupy súčasného mestského rozvoja. Zároveň vybrané koncepty inteligentného (smart), udržateľného (sustainable a odolného (resilient) mesta, boli vybrané z dôvodu ich výrazných implikácií pre strategické riadenie miest. Uvedené prístupy poskytujú komplexné rámce pre tvorbu mestských stratégií, rozhodovacie procesy a dlhodobé plánovanie, keďže integrujú ekonomické, environmentálne, sociálne a inštitucionálne aspekty rozvoja.

Občianska spoločnosť v zmysle nových konceptov rozvoja si vyžaduje náležitú pozornosť, pretože tvorí neodmysliteľnú súčasť rozvoja miest a regiónov. Teória občianskej spoločnost v tomto kontexte sa skôr zameriava na udržateľnosť a odolnosť miest a regiónov, hlave v dokumentoch Európskej únie. Zatiaľ čo európske politické rámce zdôrazňujú význam sociálneho kapitálu, participácie a komunitnej angažovanosti, v akademickej literatúre chýba komplexnejšie uchopenie toho, ako presne občianska spoločnosť prispieva ku všetkým spomenutým konceptom, nie len smart, sustainable, resilient.

Výskumný problém tejto práce spočíva v tom, že neexistuje jednotná a systematická analýza úloh občianskej spoločnosti v rámci všetkých moderných mestských konceptov, pričom dostupné výskumy pokrývajú len ich čiastkové aspekty. Táto medzera komplikuje možnosti prenosu teoretických poznatkov do praxe miest a regiónov.

Cieľom tejto práce je analyzovať, akým spôsobom občianska spoločnosť prispieva k rozvoju moderných konceptov, ako smart, sustainable, resilient, a to najmä prostredníctvom politických rámcov a dokumentov. Práca zároveň poukazuje na to, ako sa tieto princípy premietajú do praxe na úrovni členských štátov EÚ a miestnych komunít.

Výskumné otázky tejto seminárnej práce smerujú k rozvoju občianskej spoločnosti v rámci teórie a praxe. Akým spôsobom teória skúma zapojenie občianskej spoločnosti do rozvoja moderných konceptov a ktoré z konceptov sú najviac rozpracované? Ako môže teória prispieť do praxe v rámci ďalšieho skúmania?

Metódy použité v seminárnej práci, na zodpovedanie výskumných otázok, je metóda snehovej gule, pričom vstupnú vzorku tvorili publikácie získané z databáz ScienceDirect, Google Scholar,

MDPI, ResearchGate, dostupné knižné zdroje, webové stránky a dokumenty Európskej únie. Metódu snehovej gule sme zvolili s cieľom identifikovať relevantné zdroje cez analýzu citácií, referencií a kľúčových štúdií. Tento prístup zabezpečuje komplexnejší prehľad skúmanej literatúry. Vedecké články a štúdie boli vyhľadávané prostredníctvom tematických filtrov a kľúčových slov súvisiacich s občianskou spoločnosťou a modernými konceptmi rozvoja miest a regiónov. Na detailné spracovanie a porovnanie literatúry bola uplatnená komparatívna metóda.

1 Občianska spoločnosť

O občianskej spoločnosti sa hovorilo už v staroveku a bol to Aristoteles, ktorý vyslovil myšlienku, že všetci sme súčasťou územného zriadenia – polisu. S príchodom novoveku a nového myšlienkového prúdu vtedajších mysliteľov napr. John Lock, Thomas Hobbes, Francis Bacon a iní, považovali občiansku spoločnosť za súčasť štátu.

Silná občianska spoločnosť je taká, ktorá je autonómna voči štátu a v ktorej občania slobodne a aktívne sledujú svoje politické a občianske ciele (Coppedge a kol., 2020), a preto môže vytvárať kolektívny odpor a kolektívne konanie proti nesprávnemu konaniu vlády, ktoré môže zahŕňať rozhodnutia vedúcich predstaviteľov o medzinárodných konfliktoch (Choi, James, 2025). Aktivita občianskej spoločnosti sa prejavuje v každodennej spoločenskej praxi. Občianske iniciatívy reagujú na rozhodnutia vlády a verejných inštitúcií rôznorodými formami kolektívneho konania. Tieto reakcie môžu mať podobu využívania participatívnych nástrojov, ako sú verejné konzultácie či petície, alebo intenzívnejších foriem občianskeho protestu, akými sú napríklad verejné zhromaždenia či štrajky. Konkrétna podoba zapojenia závisí od povahy situácie a od miery vnímaného spoločenského problému.

Občianska spoločnosť, ako dobrá spoločnosť, existuje v spoločnosti, ktorá funguje a kde by sme chceli byť jej súčasťou. V niektorých prípadoch to nemusí byť pravda. Autor Strečanský (2017) hovorí o mimovládnych organizáciách, ktoré podporujú etické správanie, ale sú aj také organizácie, ktoré vyzývajú k porušovaniu spoločnosti uznávaných pravidiel. Taktiež potrebuje mať konštruktívne vzťahy s verejnou správou, podnikateľskou sférou aj médiami. V spoločenskom prostredí nemožno jednoznačne kategorizovať aktérov, či ich činnosť ako výlučne „dobré“ alebo „zlé“. Jednotlivé opatrenia, iniciatívy, organizácie či hnutia konajú na základe vlastných hodnôt, presvedčení a záujmov, ktoré nemusia byť vždy v súlade so širším verejným záujmom alebo verejným blahom.

1.1 Participácia

Občianska spoločnosť je charakteristická participáciou. Participácia verejnosti je súhrn aktivít, ktoré vykonávajú občania v rámci daného územia s cieľom podieľania sa na rozhodovaní o veciach verejných. Participácia podporuje demokraciu a stáva sa jej neoddeliteľnou súčasťou.

Demokratická forma vlády vytvára priestor pre jednotlivcov, aby sa aktívne zapájali do verejných záležitostí, čím im poskytuje možnosť presadzovať vlastné záujmy v rámci spoločenského kontextu (Vitálišová, Vaňová, 2025). Strussová a Petríková (2009) definujú občiansku participáciu ako rozsiahly sociálnovedný koncept, ktorý má multidisciplinárny charakter a celospoločenský dosah. Ak je táto aktivita občanom umožnená, spoločnosť je schopná dosahovať uspokojenie pri tvorbe rozhodnutí a tým sa upevňuje aj dôvera voči voleným orgánom. Participáciou teda rozumieme aktívne zúčastňovanie sa verejnosti na tvorbe rozhodnutí (Klimovský, 2007). Autori Vitálišová, Vaňová, Strussová, Petríková, Klimovský sa zhodujú v tom, že participácia predstavuje proces, v ktorom sa široká verejnosť aktívne zapája do rozhodovania o verejných záležitostiach. Účinná participácia však nevzniká iba v dôsledku iniciatívy občanov či ich prejaveného záujmu. Predpokladá aj otvorenosť a pripravenosť samosprávy vytvoriť pre tento proces vhodné podmienky. Samospráva musí zabezpečiť primeranú komunikáciu smerom k verejnosti, aby občania mali informácie o možnostiach zapojenia, a zároveň vytvárať podporné mechanizmy – vrátane digitálnych nástrojov a platforiem – ktoré participáciu uľahčujú a rozširujú jej dostupnosť.

Samotná digitalizácia participácie však nepostačuje na zabezpečenie širokého zapojenia verejnosti. Príklad participatívneho rozpočtu v Banskej Bystrici (tabuľka 1) ukazuje, že po zavedení online platformy DECIDIM síce došlo k nárastu počtu hlasujúcich od roku 2023, avšak vzhľadom na celkový počet obyvateľov mesta zostáva podiel zapojených občanov relatívne nízky. Ako uvádza Švoňavcová (2025), jedným z kľúčových faktorov obmedzenej participácie je nedostatočná a málo systematická komunikácia mesta smerom k verejnosti, ktorá obmedzuje povedomie občanov o možnostiach zapojenia.

Tabuľka 1 Počet hlasov v Banskej Bystrici v participatívnom rozpočte

Rok	Počet celkových hlasov
2014	1751
2015	891
2016	1055
2017	1747
2018	434
2019	1545
2020	1228
2021	1540
2022	865

2023	1750
2024	1600

Zdroj: Švoňavcová 2025, s.40

2 Moderné koncepty rozvoja

Za nové koncepty v rozvoji miest môžeme považovať udržateľné mesto, zelené mesto, slnečné mesto, inteligentné mesto, odolné mesto, kreatívne mesto, agilné mesto, mesto ako živé laboratórium, charterové mesto, šťastné mesto a pomalé mesto.

Z platformy Scopus sme vyhľadali za každý spomenutý koncept štúdie z rokov 2024 a 2025. Najviac štúdií bolo publikovaných na koncept inteligentné mesto s 27 593 štúdiami, nasledovalo udržateľné mesto so 17 959 štúdiami, zelené mesto 9 837, odolné mesto s 2 246 štúdiami, slnečné mesto so 2 174 štúdiami, kreatívne mesto s 973 štúdiami, pomalé mesto s 797 štúdiami, šťastné mesto 95 štúdiami, charterové mesto s 94 štúdiami, mesto ako živé laboratórium s 91 štúdiami a agilné mesto so 77 štúdiami. My sa ďalej budeme venovať konceptom inteligentné, udržateľné a odolné mesto, pretože sú v literatúre najviac rozpracované.

2.1 Smart city

Európska komisia hovorí o inteligentnom meste, alebo komunite, ktorá sa zameriava na zlepšenie kvality života svojich obyvateľov, podnikov, návštevníkov, organizácií prostredníctvom poskytovania digitálnych služieb, ktoré prispievajú k vyššej kvalite života. Tieto služby môžu pomôcť lepšie spravovať zdroje, ako je energia alebo voda, monitorovať a znižovať miestnu dopravu a znečistenie alebo pracovať na ekologickejších spôsoboch osvetlenia a vykurovania budov (2025).

Európska Únia považuje zapojenie občianskej spoločnosti v rámci inteligentného mesta za veľmi dôležité. Vypracovala brožúru s názvom "Solution Booklet Citizen Engagement" na tému Smart city (2025). Táto brožúra zdôrazňuje kľúčovú úlohu zapojenia občanov do projektov inteligentných miest. Podčiarkuje potrebu zapojiť občanov do fáz plánovania a implementácie, aby sa zabezpečil úspech a udržateľnosť projektov. Medzi výhody aktívnej účasti občanov zaraďuje napríklad lepšie výsledky projektov, zvýšená dôvera verejnosti a vyššia kvalita života (Solution Booklet Citizen Engagement, 2025).

+CityxChange (2020) (Positive City ExChange) je projekt Smart city, ktorý získal finančnú podporu z programu Európskej únie pre výskum a inovácie Horizont 2020 v rámci výzvy „Inteligentné mestá a komunity". V roku 2020 vypracovali príručku pre občanov a ich účasť, s cieľom pomáhať miestnym orgánom informovať miestne komunity o tom, ako sa môžu zúčastniť na rozvoji mesta v rámci prístupu smart. Positive City ExChange definuje fyzické nástroje zapájanie občanov: (1) Naratívne nástroje, (2) Workshopy spoločného navrhovania (Co-design workshops), (3)

Zameriavacie pracovné skupiny (Focus working groups), (4) Podujatia na zapojenie verejnosti, (5) Vyhľadávanie občanov, (6) Mapovacie zasadnutia a (7) Gamifikácia. Každý nástroj má iné cieľové skupiny, metodiky a vyžaduje od občanov rôznu úroveň účasti. +CityxChange definuje aj 7 online nástrojov: (1) Spoločný text (Collaborative Text), (2) Online diskusia, (3) Online mapovanie, (4) Online hlasovanie, (5) Zodpovednosť, (6) Online návrhy a (7) Participatívne rozpočtovanie.

Metódy, ktoré využíva občianska spoločnosť na prispievanie do konceptu smart city môžeme zaradiť metódu Design Thinking, Open data, využitie AI (artificial intelligence) (Solution Booklet Citizen Engagement, 2025).

Otvorené údaje uplatňujú v rôznych formách a majú veľa výhod, ako napríklad zdieľanie údajov v rámci organizácie mesta a ich zhromažďovanie, uľahčujú mestu prístup k vlastným údajom, umožňujú koordináciu s dodávateľmi a miestnymi zainteresovanými stranami, dostupnosť údajov pre občanov zvýši ich informovanosť a pripravenosť podieľať sa a angažovať v rozvoji mesta, pomáhajú integrovať občanov a zainteresované strany do riešení prostredníctvom otvorených inovácií, pomáhajú k šíreniu údajov vo všeobecnosti a budujú dôveru a kredibilitu. Napríklad mesto Brno (Česká republika) má k dispozícii 157 dátových súborov na portáli data.Brno3, ktoré využíva aj napríklad s participatívnym rozpočtom (Solution Booklet Citizen Engagement, 2025).

Občianske iniciatívy prispievajú k presnejšiemu definovaniu potrieb komunity, urýchľujú adaptáciu technologických nástrojov na lokálne podmienky a zvyšujú efektívnosť verejných politík. Takto posilnená spolupráca medzi mestom a občanmi predstavuje kľúčový faktor úspechu inteligentných riešení so skutočným spoločenským dopadom.

2.2 Resilient city

Koncept odolného mesta sa začal výraznejšie formovať ako reakcia na narastajúce dôsledky klimatických zmien, najmä globálne otepľovanie, extrémne výkyvy počasia, povodne či iné prírodné katastrofy. Zároveň cieľom konceptu je aj riešiť otázku ekologických, sociálnych a ekonomických rizík. Klimatická núdzová situácia ovplyvňuje všetky regióny sveta a všetky sektory spoločnosti. Je to najväčšia technická, vedecká a politická výzva, ktorej ľudstvo čelí, a bez účasti celej spoločnosti a bez širokej spoločenskej podpory ambicióznych verejných politík ju nebude možné zvládnuť. Z tohto dôvodu je účasť občanov na tvorbe verejných politík a budovanie konsenzu veľmi účinnými nástrojmi na riešenie klimatických núdzových situácií.

Príkladom zapájania občianskej spoločnosti do vytvárania odolnosti miest je mesto Barcelona. Európska Komisia vypracovala správu o občianskych stretnutiach v Barcelone (Directorate-General for Research and Innovation, EU mission, climate-neutral and smart cities, 2025). V tomto meste bolo zriadené Občianske klimatické, poradné, zhromaždenie, ktoré poskytuje registrovaným obyvateľom mesta (vybraným náhodne pri zachovaní sociálnej a územnej reprezentatívnosti)

príležitosť stretnúť sa a diskutovať o opatreniach potrebných na riešenie klimatických zmien.

Ako prvý krok mestská rada Barcelony zašle list 20 000 obyvateľom Barcelony vo veku od 16 do 75 rokov, v ktorom sú pozvaní na účasť na zhromaždení občanov o klíme s otázkou: „Čo môžeme urobiť, aby sme riešili klimatickú núdzovú situáciu?“. Celý process prechádza ďalšími etapami, ako napríklad: príprava, informácie o téme, zvažovanie, konsenzus a na záver hlasovanie o návrhoch.

Vďaka ekologickému povedomiu a rastúcej ochote občanov podieľať sa na politikách, ktoré sa ich týkajú, sa tento typ poradného procesu stáva čoraz populárnejším po celom svete. Nové iniciatívy tohto druhu vznikajú neustále, najmä v Európe: Francúzsko, Spojené kráľovstvo, Írsko, Škótsko a Švédsko už zorganizovali svoje klimatické zhromaždenia, rovnako ako mestá Oxford, Grenoble, Berlín a Amsterdam.

Verejné zhromaždenia sú len jedným z mnohých spôsobov zapájania občianskej spoločnosti do rozhodovania. V dnešnej modernej dobe technológií sú na výber aj možnosti, ktoré môžu byť využité aj bez fyzickej prítomnosti občanov, čomu sme sa venovali v rámci konceptu smart.

2.3 Sustainable city

Vo svojej práci autor Joss (2017) definuje udržateľné mesto ako zdanlivo jednoduchý a lákavý návrh, ktorý sľubuje zníženie negatívneho vplyvu miest na miestne a globálne životné prostredie a zároveň zvýšenie atraktívnosti a pohodlia mestských oblastí ako miest na život a prácu. Joss ďalej tvrdí, že pri bližšom pohľade sa však ukazuje oveľa zložitejšia situácia: udržateľnosť miest má viacero rozmerov, z ktorých každý je komplexný a existuje v zložitých vzájomných vzťahoch, čo často vedie k napätiu. Z koncepčného aj analytického hľadiska môže byť udržateľné mesto ťažké definovať a vymedziť, pretože prekračuje hranice disciplín. Autorka Vaňová (2021) podotýka, že trvalo udržateľný rozvoj nemožno dosiahnuť bez výraznej zmeny spôsobu, akým budujeme a spravujeme mestá. Z oboch definícií vyplýva, že je nutné hľadať alternatívne spôsoby riadenia miest. Dnešné riadenie miest vedie k prečerpávaniu zdrojov, znečisťovaniu životného prostredia, či iným ekonomických a sociálno - demografickým dôsledkom, ako napríklad ekonomické krízy, alebo migrácia.

Zapojenie občianskej spoločnosti, súkromného sektora a ďalších zainteresovaných strán je jedným z kľúčových prvkov celovládneho prístupu k implementácii 17 cieľov udržateľného rozvoja (SDGs – sustainable development goals) (United Nations, 2026). Plnenie cieľov udržateľného rozvoja nie je len záležitosťou verejných orgánov, ale vyžaduje si aj plnú účasť občianskej spoločnosti a súkromného sektora. Aby bolo plnenie cieľov udržateľného rozvoja účinné, musí byť aktívne podporované komunikáciou, ktorá zapája občanov, národné, regionálne a miestne orgány, médiá, organizácie občianskej spoločnosti, súkromný sektor a zainteresované strany v teréne. Prínosy

týchto cieľov by mali byť jasne prezentované, zatiaľ čo zostávajúce výzvy by mali byť riešené transparentným spôsobom (Engagement of civil society, private sector and other stakeholders).

Pokiaľ ide o účasť verejnosti, Európska Komisia poskytuje občanom EÚ väčší vplyv na to, čo EÚ robí a ako pre nich pracuje, čo je v súlade so 17 cieľmi udržateľného rozvoja EÚ. Občania môžu poskytnúť spätnú väzbu online počas celého cyklu tvorby politík prostredníctvom portálu Európskej Komisie "Have Your Say" (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en). Komisia celkovo uverejnila viac ako 5 000 príležitostí na poskytnutie spätnej väzby a dostala viac ako 3 milióny príspevkov (Engagement of civil society, private sector and other stakeholders).

V prostredí udržateľného mesta vystupuje občianska spoločnosť ako kľúčový aktér pri presadzovaní environmentálne a sociálne zodpovedných stratégií. Svojou angažovanosťou pomáha formovať smerovanie miest k dlhodobej udržateľnosti. Občianska spoločnosť sa preto stáva nositeľom zmien, ktoré zvyšujú ekologickú stabilitu aj sociálnu súdržnosť udržateľných miest.

Záver

Občianska spoločnosť predstavuje neoddeliteľnú súčasť moderných konceptov rozvoja miest a regiónov. Jej úloha je výrazná najmä v prístupoch inteligentného, udržateľného a odolného mesta, ktoré sú v súčasnosti najviac rozpracované v odbornej literatúre aj v európskych politických rámcoch. Analýza preukázala, že občianska spoločnosť nenapĺňa iba doplnkovú funkciu, ale pôsobí ako strategický aktér, ktorý svojou participáciou, občianskymi iniciatívami a komunitnou angažovanosťou spoluvytvára verejné politiky, podporuje technologické inovácie a prispieva k adaptácii území na nové spoločenské a environmentálne výzvy.

Koncept inteligentného mesta zdôrazňuje význam digitálnych nástrojov, otvorených údajov a aktívnej spolupráce medzi mestom a komunitami. Pri odolnom meste sme zistili, že procesy budovania odolnosti nie je možné realizovať bez širokej účasti obyvateľov, najmä pri riešení klimatickej núdzovej situácie. V prípade udržateľného mesta, napĺňanie cieľov trvalo udržateľného rozvoja si vyžaduje celovládny prístup, v ktorom má občianska spoločnosť kľúčové postavenie popri verejných inštitúciách a súkromnom sektore.

Výskum zároveň poukázal na absenciu komplexného a jednotného teoretického rámca, ktorý by systematicky vysvetľoval úlohy občianskej spoločnosti naprieč všetkými modernými konceptmi. Existujúce poznatky sú fragmentované medzi konceptami smart, sustainable a resilient. Príspevok preto zdôrazňuje potrebu ďalšieho teoretického rozpracovania tejto problematiky, ako aj potrebu prepojenia teoretických zistení s praktickými skúsenosťami miest a regiónov.

Celkové zistenia potvrdzujú, že občianska spoločnosť má rastúci význam pre strategické smerovanie miest v kontexte spoločenských, technologických aj klimatických zmien. Posilňovanie jej úloh, mechanizmov participácie a možností zapojenia predstavuje dôležitú podmienku úspešnej

implementácie moderných konceptov rozvoja územia.

Acknowledgment

Príspevok je výstupom projektu Smart transformačné a inovačné konzorcium Slovensko (STICS) č. 09102-03-V01-00011, financovaného EÚ NextGenerationEU prostredníctvom Plánu obnovy a odolnosti SR a projektu VEGA č. 1/0362/26 Integrovanými inováciami k zmene kvality života komunít.

Zoznam bibliografických odkazov

+CityxChange. 2020. Dostupné online: https://cityxchange.eu/knowledge-base/delivery-of-the-citizen-participation-playbook/

CHOI, S.W, JAMES, P. 2025. *Six Alternatives to War, One Solution for Peace: The Pacifying Effect of Civil Society.* The Chinese Journal of International Politics, Volume 18, Issue 1, 2025, Pages 1–34. DOI: https://doi.org/10.1093/cjip/poae023

COPPEDGE, M. a kol. 2020. *V-Dem Codebook v10*. Varieties of Democracy. p. 287.

EROPEAN COMMISSION, *Engagement of civil society, private sector and other stakeholders*, Dostupné online: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals/engagement-civil-society-private-sector-and-other-stakeholders_en

EROPEAN COMMISSION: *Directorate-General for Research and Innovation, EU mission, climate-neutral and smart cities, Publications Office of the European Union*, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2777/2538881

EUROPEAN COMMISSION. Solution Booklet Citizen Engagement, 2025. Dostupné online: https://smart-cities-marketplace.ec.europa.eu/insights/solutions/solution-booklet-citizen-engagement-0

JOSS, S. 2017. *Sustainable cities: Governing for urban innovation*. Bloomsbury Publishing. ISBN 978-1-137-00635-6

KLIMOVSKÝ, D. 2007. *O niektorých problémoch so začleňovaním občanov do procesov tvorby politiky na lokálnej úrovni*. In: Kolektív: Systém plánovania v územných subjektoch na Slovensku. Zborník z konferencie. Bratislava: Univerzita Komenského, s. 33 – 43.

STREČANSKÝ, B. 2017. *Country report Slovakia*. In Vandor, P. – Traxler N. – Millner R. – Meyer M. (eds.): Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities. Vienna : ERSTE Foundation, pp. 92-109.

STRUSSOVÁ, M., PETRÍKOVÁ, D. 2009. STU, Bratislava . Dostupné online: https://www.sav.sk/journals/uploads/07211245Strussova%20-%20Petrikova.pdf

ŠVOŇAVCOVÁ, M. 2025. *Participatívny rozpočet ako nástroj otvoreného vládnutia*. Diplomová

práca. Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici.

UNITED NATIONS. 2026. *Sustainable development goals*. Dostupné online: https://sdgs.un.org/goals

VAŇOVÁ, A., 2021. *Trendy v rozvoji miest*. Belianum. ISBN 978-80-557-1884-2.

VITÁLIŠOVÁ, K., VAŇOVÁ, A. 2025. *Participatívna tvorba verejných politík*. UMB. Banská Bystrica. Belianum.

Kontaktná adresa

Titul, meno, priezvisko, titul: Ing. Margaréta Švoňavcová

Univerzita: Univerzita Mateja Bela

Katedra, Fakulta: Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta

Ulica, číslo, mesto, PSČ: Tajovského 10, Banská Bystrica, 975 90

Krajina: Slovensko

email: msvonavcova@umb.sk

OPTIMALIZÁCIA KOMUNIKÁCIE ENVIRONMENTÁLNYCH TÉM VEREJNOU SPRÁVOU: NEUROMARKETINGOVÁ IDENTIFIKÁCIA VZORCOV SPRÁVANIA V KONTEXTE CIRKULÁRNEJ EKONOMIKY

OPTIMIZATION OF ENVIRONMENTAL THEMES COMMUNICATION BY PUBLIC ADMINISTRATION: NEUROMARKETING IDENTIFICATION OF BEHAVIORAL PATTERNS IN THE CONTEXT OF CIRCULAR ECONOMY

Marianna VRÁBOVÁ

Abstract

This paper addresses the low effectiveness of environmental communication in public administration as a critical barrier to the circular bioeconomy transition. The primary objective is to identify cognitive and emotional drivers of low citizen participation using neuromarketing tools—specifically stationary eye-tracking (60Hz) and 14-channel EEG. Research conducted on a stratified sample (N = 30) in the Žilina Self-Governing Region analyzes visual attention and neural responses to campaigns regarding biodegradable waste and invasive species (Fallopia japonica).Statistical analysis (ANOVA) confirms a persistent "value-action gap." Findings reveal that current strategies, heavily reliant on legislative frameworks, trigger high cognitive load (increased beta activity) while failing to elicit emotional engagement. Conversely, results ($p < 0.05$) demonstrate a significant increase in attention when visual comparisons and "nudging" principles are applied. The paper concludes with evidence-based recommendations for local governments to optimize visual hierarchy within the "golden zone" to enhance public engagement and behavioral change.

Key words: *neuromarketing, public administration, circular economy, value-action gap, nudging*

Úvod

Súčasné úsilie o transformáciu smerom k modelu cirkulárnej bioekonomiky v podmienkach Slovenskej republiky naráža na kritickú bariéru nízkej participácie verejnosti a pretrvávajúceho environmentálneho skepticizmu. Verejná správa, ako kľúčový aktér tohto procesu, čelí náročnej výzve: ako efektívne komunikovať komplexné témy, akými sú nakladanie s biologicky rozložiteľným odpadom či eliminácia inváznych druhov rastlín (Fallopia japonica). Prax ukazuje, že tradičné informačné kampane, primárne postavené na faktografických údajoch a legislatívnych povinnostiach,

vykazujú nízku účinnosť pri snahe o reálnu zmenu behaviorálnych vzorcov.

Tento nesúlad medzi deklarovaným environmentálnym povedomím a skutočným konaním, odborne definovaný ako value-action gap, naznačuje, že súčasná komunikácia nerešpektuje kognitívne limity a emocionálne potreby adresáta. Cieľom predkladaného príspevku je preto preskúmať príčiny neúčinnosti kampaní optikou kognitívnej vedy a navrhnúť stratégie optimalizujúce vizuálne spracovanie informácií. Výskum realizovaný v Žilinskom samosprávnom kraji (ŽSK) využíva metodológiu neuromarketingu, ktorá umožňuje objektívnu identifikáciu bariér vnímania v reálnom čase. Na základe teoretických východísk a potrieb praxe boli formulované nasledovné hypotézy:

- **H1**: Vizuálne stimuly využívajúce emocionálny apel generujú signifikantne vyššiu mieru vizuálnej pozornosti v porovnaní s textami postavenými na legislatívnom rámci.
- **H2**: Prezentácia technických schém a právnych požiadaviek vyvoláva zvýšenú kognitívnu záťaž, manifestovanú nárastom beta aktivity v prefrontálnom kortexe.
- **H3**: Aplikácia princípov „nudgingu“ v rámci vizuálnej hierarchie (umiestnenie do tzv. zlatej zóny) signifikantne skracuje čas do prvej fixácie (Time to First Fixation) kľúčového posolstva.

1 Teoretické východiská a literatúra

Environmentálna politika samospráv v súčasnosti naráža na bariéru známu ako „value-action gap“ – signifikantný rozpor medzi environmentálnym povedomím občana a jeho reálnym proenvironmentálnym správaním (Kollmuss a Agyeman, 2002). Vo verejnej správe sa tento fenomén stáva kritickým najmä pri iniciatívach vyžadujúcich aktívnu participáciu a zmenu dlhodobých návykov, akým je napríklad domáce kompostovanie.

Paralelne s týmto rozporom pôsobí v regiónoch tzv. efekt NIMBY (Not In My Backyard). Občania síce akceptujú princípy cirkulárnej ekonomiky na globálnej či národnej úrovni, no vykazujú rezistenciu voči ich implementácii vo svojom bezprostrednom susedstve. Ako uvádza Fiľa (2025), v špecifických podmienkach Žilinského samosprávneho kraja je kľúčom k prekonaniu týchto psychologických bariér regionalizácia a personalizácia obsahu. Cielená komunikácia dokáže transformovať vnímanie environmentálnych tém z externého „legislatívneho diktátu“ na tému lokálnej hrdosti a kolektívnej zodpovednosti.

1.1 Neuromarketingové nástroje a architektúra voľby (Nudging)

Neuromarketing integruje poznatky kognitívnej neurovedy do strategickej komunikácie. Na rozdiel od tradičných dotazníkových metód, ktoré sú často skreslené sociálnou žiaducosťou alebo neschopnosťou respondentov verbálne vyjadriť podvedomé procesy, biometrické nástroje poskytujú

dáta o implicitných reakciách v reálnom čase:

- **Vizuálna pozornosť** (Eye-tracking): Táto metóda umožňuje identifikovať tzv. „zlatú zónu“ – oblasť vizuálneho poľa s najvyššou hustotou fixácií. Presná lokalizácia kľúčových inštruktážnych prvkov v tejto zóne je kritická pre úspešné zachytenie pozornosti (Duchowski, 2017).
- **Kognitívna záťaž a emócie** (EEG): Analýza mozgových vĺn (najmä v pásmach α a β), slúži ako indikátor mentálneho úsilia. Vysoká kognitívna záťaž vyvolaná neprehľadnými úradnými textami vedie k rýchlemu nástupu mentálnej únavy, čo má za následok kognitívne blokovanie a ignorovanie správy.

Aplikácia týchto poznatkov ústi do konceptu nudgingu (Thaler a Sunstein, 2008). Ide o metódu „jemného postrčenia“, ktorá prostredníctvom cielenej úpravy „architektúry voľby“ (choice architecture) nezakazuje alternatívy, ale robí želané správanie – napríklad správne triedenie odpadu – kognitívne najdostupnejšou a vizuálne najviac stimulujúcou voľbou.

2 Metodológia a výskumný dizajn

Zvolený vedecký prístup integruje kvantitatívne biometrické merania s analýzou vizuálnych stimulov v kontrolovanom laboratórnom prostredí. Hlavným cieľom tejto metodológie je eliminovať subjektívne skreslenie (tzv. social desirability bias) typické pre dotazníkové metódy a identifikovať objektívnu kognitívnu odozvu občanov na environmentálnu komunikáciu verejnej správy.

2.1 Výskumná vzorka a nábor

Výskum bol realizovaný v rámci medzinárodného projektu Interreg SK-CZ „Podpora biodiverzity eradikáciou inváznych rastlín s využitím energie“ (č. NFP403201DXT7). Do aktivít projektu, zahŕňajúcich monitoring a semináre o energetickom využití biomasy, bol zapojený aj registrovaný sociálny podnik HERBATHECA, o.z.

Experimentu sa zúčastnilo celkovo N = 30 respondentov s vyrovnaným pomerom pohlaví (15 mužov, 15 žien). Výber participantov podliehal prísnym demografickým a zdravotným kritériám (normálny alebo korigovaný zrak, absencia neurologických ochorení):

- **Geografické a vekové kritérium:** Obyvatelia Žilinského samosprávneho kraja (ŽSK) vo veku 18 – 65 rokov.
- **Stratifikácia vzorky:** Vzorka bola rovnomerne rozdelená do troch kategórií:
  - mladá dospelosť (18 – 35 rokov),
  - stredný vek (36 – 50 rokov),
  - starší dospelí/seniori (51 – 65 rokov).

2.2 Prístrojové vybavenie

Na synchrónny zber biometrických dát boli využité dva komplementárne senzory, ktorých integrácia umožnila mapovať vizuálnu pozornosť v korelácii s kognitívnym stavom:

- **Eye-tracker:** Stacionárne zariadenie s frekvenciou snímania 60 Hz, merajúce dĺžku a počet fixácií na definovaných oblastiach záujmu.
- **EEG (Elektroencefalograf):** 14-kanálový bezdrôtový headset monitorujúci elektrickú aktivitu mozgu v reálnom čase. Analýza sa zamerala na frekvenčné pásma:
  - **Alfa (α) vlny** (8–13 Hz): Indikátor relaxácie a nízkej kognitívnej záťaže.
  - **Beta (β) vlny** (13–30 Hz): Indikátor aktívneho riešenia problémov, pozornosti, ale aj kognitívneho stresu alebo averzie pri nadmernej záťaži.

2.3 Stimuly a Oblasti záujmu (AOI)

V tejto Testované materiály zahŕňali existujúce aj navrhované informačné kampane ŽSK zamerané na nakladanie s biologicky rozložiteľným odpadom a elimináciu inváznej krídlatky japonskej (Fallopia japonica). Pre účely analýzy boli v stimuloch definované štyri kľúčové oblasti záujmu (AOI – Areas of Interest):

- **AOI_Leg (Legislatíva):** Bloky textu citujúce zákonné povinnosti a sankcie.
- **AOI_Visual (Vizuálne varovanie):** Fotografie environmentálnej degradácie a detailné snímky inváznych druhov.
- **AOI_Instruc (Inštrukcie):** Praktické pokyny a kontaktné údaje pre nahlasovanie výskytu.
- **AOI_Gold (Zlatá zóna):** Strategické centrum vizuálnej pozornosti pre umiestnenie kľúčového posolstva.

2.4 Postup experimentu a kontrola premenných

Experiment prebiehal podľa štandardizovaného protokolu v laboratórnych podmienkach:

- **Kalibrácia:** 9-bodová kalibrácia eye-trackera a kontrola impedancie elektród EEG (Impedancia < 10\ kΩ).
- **Prezentácia**: Stimuly boli zobrazené na 24 palcovom monitore v randomizovanom poradí (eliminácia efektu únavy).
- **Časový rámec:** Expozícia stimulu trvala 15 sekúnd, oddelená 5-sekundovou pauzou s neutrálnym šedým pozadím (baseline) na stabilizáciu mozgovej aktivity.

2.5 Štatistické metódy

Dáta boli podrobené post-processingu (odstránenie okulomotorických a svalových artefaktov). Na transformáciu EEG signálu z časovej do frekvenčnej oblasti bola použitá rýchla

Fourierova transformácia (FFT) pre výpočet výkonovej spektrálnej hustoty (PSD – Power Spectral Density). Pre overenie hypotéz boli aplikované:

- **Jednofaktorová ANOVA:** Porovnanie priemerov metrík eye-trackingu medzi AOI (hladina významnosti $p < 0,05$).
- **Post-hoc testy (Tukeyho HSD):** Identifikácia signifikantných rozdielov medzi konkrétnymi dvojicami AOI.
- **Komparatívna analýza:** Korelácia medzi vizuálnou fixáciou a zmenami v beta aktivite.

3 Výsledky

Analýza komunikačných materiálov v Žilinskom samosprávnom kraji (ŽSK) potvrdila, že tradičné kampane založené na faktografických a legislatívnych údajoch vykazujú nízku mieru vizuálnej fixácie, ktorá sa pri kľúčových prvkoch pohybuje pod hranicou 25 %. Naopak, vizuály využívajúce princípy nudgingu a emocionálne stimuly dosiahli signifikantne vyššie hodnoty pozornosti a lepšiu kognitívnu priechodnosť.

3.1 Štatistické vyhodnotenie vizuálnej pozornosti

Na overenie rozdielov v miere pozornosti venovanej rôznym typom obsahu bola realizovaná jednofaktorová analýza rozptylu (ANOVA). Výsledky potvrdili štatisticky významné rozdiely v celkovej dĺžke fixácie (Total Fixation Duration) medzi sledovanými oblasťami záujmu (AOI) pri hladine významnosti $\alpha = 0,05$. Detailná analýza jednotlivých segmentov vizuálneho stimulu odhalila nasledovné hodnoty:

- **Legislatívny text (AOI_Leg):** Táto oblasť vykazovala signifikantne najnižšiu mieru vizuálnej pozornosti. Respondenti venovali čítaniu legislatívnych faktov v priemere len $M = 5,82$ s ($SD = 1,12$ s). Krátke trvanie fixácií naznačuje rýchle skenovanie textu bez hlbšieho kognitívneho spracovania.
- **Emocionálny vizuál „Pred/Po“ (AOI_Visual):** Kontrastné zobrazenie degradovanej krajiny a úspešnej eradikácie inváznych rastlín dosiahlo najvyššiu mieru pozornosti s priemernou dĺžkou $M = 9,45$ s ($SD = 0,85$ s). V porovnaní so štandardnými vizuálmi ide o nárast pozornosti o viac ako 35 %.

Štatistická analýza potvrdila silu efektu: $F(2, 27) = 14,32$; $p < 0,001$. Hodnota $\eta^2 = 0,38$ indikuje silný vplyv typu prezentovaného obsahu na vizuálnu pozornosť respondentov.

3.2 Analýza kognitívnej záťaže (EEG)

Analýza bioelektrickej aktivity mozgu poskytla hlbší pohľad na procesy implicitného spracovania informácií, pričom merania potvrdili signifikantné rozdiely v kognitívnom úsilí

respondentov.

Pri expozícii komplexným informáciám, akými sú technické schémy a legislatívne texty s vysokou informačnou hustotou, bol zaznamenaný výrazný nárast amplitúdy v β pásme (18 – 25 Hz). Táto aktivita, lokalizovaná primárne v prefrontálnom kortexe, indikuje vysokú kognitívnu náročnosť a prítomnosť podvedomej averzie, ktorá u občanov vedie k rýchlemu nástupu mentálnej únavy.

Naopak, optimalizované stimuly využívajúce princípy nudgingu v „zlatej zóne“ vyvolali odlišnú neurologickú odozvu. Inštrukcie umiestnené do prirodzeného ohniska pozornosti viedli k zvýšeniu výkonu v pásme α (8 – 13 Hz). Nárast α aktivity je v tomto kontexte prejavom kognitívnej plynulosti (cognitive fluency), čo znižuje mentálne bariéry a signifikantne zvyšuje pravdepodobnosť zapamätania si kľúčovej informácie.

3.3 Porovnanie efektivity komunikačných prvkov

V tabuľke č. 1 sú zosumarizované kľúčové biometrické metriky:

Tabuľka č. 1: Porovnanie efektivity komunikačných prvkov

Typ obsahu	Vizuálna pozornosť (%)	Beta amplitúda (μV)	Emocionálna odozva
Legislatívny text	< 25 %	12,4 ± 2,1	Nízka / Neutrálna
Pred/po (eradikácia)	> 60 %	18,7 ± 1,5	Vysoká pozitívna
Dramatické dopady	> 55 %	22,3 ± 3,2	Vysoká aktivácia

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa neuromarketingových metrík

3.4 Verifikácia hypotéz

Na základe analýzy dát boli verifikované stanovené hypotézy:

- H1 (Potvrdená): Vizuálne stimuly s emocionálnym apelom generovali o 35 % vyššiu mieru pozornosti oproti legislatívnym textom ($p < 0,05$).
- H2 (Potvrdená): Komplexné technické schémy signifikantne korelujú so zvýšenou beta aktivitou v prefrontálnom kortexe, čo potvrdzuje nárast kognitívnej záťaže.
- H3 (Potvrdená): Umiestnenie kľúčových informácií do „zlatej zóny“ signifikantne skracuje čas do prvej fixácie (Time to First Fixation), čím urýchľuje identifikáciu posolstva.

4 Diskusia

Zistenia predloženého výskumu potvrdzujú, že bariéra v environmentálnom správaní občanov, známa ako „value-action gap“, je v podmienkach slovenskej verejnej správy výrazne

posilňovaná nevhodne zvolenou formou komunikácie. Identifikovaný nárast beta aktivity v prefrontálnom kortexe pri expozícii legislatívnym textom naznačuje, že občania vnímajú úradné oznamy ako kognitívne saturované a stresujúce. Tento jav priamo koreluje s teóriou kognitívnej plynulosti (cognitive fluency), podľa ktorej ľudia podvedome odmietajú informácie, ktorých spracovanie si vyžaduje nadmerné mentálne úsilie (Zaltman, 2003).

Výsledky demonštrujú, že zatiaľ čo tradičné oznamy samospráv (zamerané na paragrafy a sankcie) vyvolávajú u respondentov defenzívnu reakciu, aplikácia princípov vizuálneho nudgingu a emocionálneho rámovania (framing) vedie k dominancii alfa vĺn. Tento stav kognitívnej pohody zvyšuje mieru prijatia posolstva a je kľúčový pre prekonanie efektu NIMBY, najmä v citlivých témach, akými sú nakladanie s biologicky rozložiteľným odpadom alebo odstraňovanie inváznych druhov v urbanizovanom prostredí.

V kontexte využitia neuromarketingových metód vo verejnom sektore je nevyhnutné reflektovať otázku etiky. Keďže výskum pracoval s citlivými biometrickými signálmi, proces prebiehal v striktnom súlade s nariadením GDPR. Dáta boli plne anonymizované, aby nebolo možné spätne identifikovať fyziologickú odozvu jednotlivca. Pre budúcu prax samospráv odporúčame implementáciu transparentných etických protokolov. Účelom využitia neurovied vo verejnej správe nesmie byť podprahová manipulácia, ale budovanie „architektúry voľby“, ktorá odstraňuje bariéry brániace rozvoju cirkulárnej ekonomiky v regióne.

Hoci vzorka N = 30 poskytuje vďaka hĺbke biometrických dát štatisticky robustné výsledky pre regionálnu úroveň ŽSK ($p < 0,05$), limitom štúdie zostáva obmedzená generalizácia na celoslovenský kontext. Pre dosiahnutie širšej platnosti záverov odporúčame v ďalších etapách výskumu expandovať vzorku na 50–100 respondentov a zahrnúť komparáciu s inými regiónmi SR, čo by umožnilo identifikovať špecifické regionálne bariéry vo vnímaní environmentálnych politík.

5 Odporúčania pre prax

Na základe interpretácie biometrických dát a identifikovaných vzorcov kognitívneho správania respondentov navrhujeme pre subjekty verejnej správy (primárne v podmienkach ŽSK) nasledujúce strategické opatrenia pre optimalizáciu environmentálnej komunikácie:

- **Redizajn informačnej architektúry úradných oznámení:** Súčasná prax založená na prevahe legislatívnych textov (AOI_Leg) je neefektívna, nakoľko vyvoláva vysokú kognitívnu záťaž (nárast β aktivity) a nízku mieru vizuálnej pozornosti (pod 25 %). Samosprávam odporúčame nahradiť komplexné citácie zákonov v hlavnej zóne vizuálu praktickými inštrukciami a piktogramami. Tento krok podporí kognitívnu plynulosť (nárast α vĺn) a zvýši pravdepodobnosť prechodu od prijatia informácie k reálnemu environmentálnemu činu.

- **Efektívne využitie „zlatej zóny“ vizuálu:** Najdôležitejšie informácie (napr. lokalizácia zberných dvorov, termíny eradikácie inváznych druhov) musia byť umiestnené v prirodzenom ohnisku pozornosti – v stredovej a hornej časti vizuálu. Cielené umiestnenie kľúčových posolstiev do tejto zóny preukázateľne skracuje čas do prvej fixácie (Time to First Fixation), čím sa eliminuje riziko odklonu pozornosti skôr, než dôjde k dekódovaniu správy.
- **Emocionálne rámovanie a eliminácia rezistencie (NIMBY):** Namiesto komunikácie postavenej na hrozbe sankcií odporúčame implementovať afektívne rámovanie (framing). Využitie kontrastných vizuálov typu „Pred a Po“ (napr. vizualizácia plochy po úspešnej likvidácii Fallopia japonica) zvyšuje pozornosť o viac ako 35 %. Tento prístup zmierňuje bariéry efektu NIMBY, pretože namiesto abstraktných hrozieb demonštruje priamy pozitívny prínos pre kvalitu života a ekologickú hodnotu bezprostredného okolia občana.
- **Etický protokol a transparentná architektúra voľby:** Pri integrácii neuromarketingu do procesov verejnej správy je kritické postupovať v súlade s nariadením GDPR a etickými štandardmi. Odporúčame využívať výhradne anonymizované protokoly zberu dát. Transparentná komunikácia o účele týchto meraní – ktorým je zvýšenie zrozumiteľnosti a inkluzívnosti komunikácie, nie podprahová manipulácia – je kľúčová pre udržanie verejnej dôvery.

Implementácia týchto opatrení predstavuje funkčnú cestu k prekonaniu bariéry „value-action gap“. Tieto kroky umožňujú samosprávam vytvárať komunikačné prostredie, v ktorom sa proenvironmentálne správanie stáva pre občana kognitívne najjednoduchšou a prirodzenou voľbou, čím sa urýchľuje transformácia regiónu smerom k udržateľnej cirkulárnej bioekonomike.

Záver

Predložený príspevok preukázal, že nízka efektivita environmentálnej komunikácie vo verejnej správe nie je primárne spôsobená deficitom informácií, ale ich nevhodným kognitívnym formátovaním. Výsledky biometrického merania potvrdili, že súčasné komunikačné stratégie, postavené na rigidných legislatívnych rámcoch, vyvolávajú u občanov nežiaducu kognitívnu záťaž (nárast β aktivity) a nízku mieru vizuálnej pozornosti, ktorá v kritických zónach zákonných citácií klesá pod hranicu 25 %.

Na základe týchto zistení navrhujeme pre subjekty samosprávy prechod k stratégiám založeným na dôkazoch (evidence-based communication). Kľúčovým pilierom je redizajn informačnej architektúry úradných oznámení, kde by mali byť dominantné legislatívne bloky nahradené intuitívnymi inštrukciami a prvkami vizuálneho nudgingu. Maximálne využitie „zlatej zóny“ vizuálu pre strategické posolstvá umožňuje signifikantne skrátiť čas do prvej fixácie a efektívnejšie nasmerovať pozornosť recipienta. Experimentálne sa potvrdilo, že aplikácia

emocionálneho rámovania prostredníctvom komparatívnych zobrazení „Pred/Po“ zvyšuje vizuálnu pozornosť o viac ako 35 %, čím úspešne eliminuje psychologickú rezistenciu spojenú s fenoménom NIMBY.

Pri implementácii neuromarketingových nástrojov však musí verejná správa striktne reflektovať etickú rovinu. Transparentnosť pri využívaní kognitívnych poznatkov a rigorózna ochrana biometrických údajov v súlade s nariadením GDPR sú nevyhnutným predpokladom pre udržanie verejnej dôvery.

Optimalizácia informačnej architektúry, ako vyplynulo z realizovaného výskumu, predstavuje funkčnú cestu k prekonaniu bariéry value-action gap. Tieto opatrenia môžu výrazne urýchliť transformáciu regiónov smerom k udržateľnej cirkulárnej bioekonomike, v ktorej sa proenvironmentálne správanie stane pre občana kognitívne najdostupnejšou a prirodzenou voľbou.

Zoznam bibliografických odkazov

DUCHOWSKI, A. T., 2017. Eye Tracking Methodology: Theory and Practice. 3. vyd. Springer.

FIĽA, M., 2025. Regionálne aspekty cirkulárnej bioekonomiky v podmienkach ŽSK.

KOLLMUSS, A. a AGYEMAN, J.,2002. Mind the Gap: Why do people act environmentally and what are the barriers to pro-environmental behavior? In: Environmental Education Research.

THALER, R. H. a SUNSTEIN, C. R., 2008. Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness. Yale University Press.

ZALTMAN, G., 2003. How Customers Think: Essential Insights into the Mind of the Market. Harvard Business School Press.

Kontaktná adresa

Ing. Marianna Vrábová
Prešovská univerzita v Prešove
Katedra marketingu a medzinárodného obchodu, Fakulta manažmentu, ekonomiky a obchodu
Konštantínova ul. 16, Prešov, 080 01
Slovenská Republika
HERBATHECA o.z. registrovaný sociálny podnik
Na Veľký Diel 3323/1, 010 01 Žilina
Slovenská Republika
email: info@herbatheca.sk

FINANCOVANIE INTEGROVANÝCH ÚZEMNÝCH INVESTÍCIÍ V BANSKOBYSTRICKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI

FINANCING OF INTEGRATED TERRITORIAL INVESTMENTS IN THE BANSKÁ BYSTRICA SELF-GOVERNING REGION

Dominika CABANOVÁ

Abstract

Findings of domestic and foreign authors on the topic of Integrated Territorial Investments (ITI/IÚI) point to their potential as an effective tool for regional development, yet highlight challenges in practical implementation. Studies emphasize factors influencing the success of IÚI, the design of governance structures, the allocation of financial resources, and the coordination between regional and national authorities. The aim of the paper is to analyze the financing and implementation of IÚI in the Banskobystrický self-governing region (BBSK) under the Slovak Program 2021–2027. The paper examines the allocation of funds, the role of the Partnership Council in project approval, and the current status of project implementation based on the latest monitoring reports. Through this analysis, it is found that while a significant portion of the allocated funds has been contracted and approved, administrative complexity and delays in methodological guidance create challenges for applicants and may slow down the realization of projects. The findings highlight the need to strengthen technical capacities, improve coordination, and enhance the efficiency of the pre-approval process. The study provides insights for optimizing IÚI as a tool for participatory, integrated, and sustainable regional development in less-developed areas of Slovakia.

Key words: *Integrated Territorial Investments, Banská Bystrica Self-Governing Region, Program Slovakia 2021–2027, regional development*

Úvod

Štúdia sa zaoberá problematikou financovania integrovaných územných investícií (IÚI) v Banskobystrickom samosprávnom kraji (BBSK) v rámci Programu Slovensko 2021 – 2027. IÚI predstavujú nástroj Kohéznej politiky EÚ, ktorý umožňuje realizovať integrované rozvojové projekty kombinujúce územnú a tematickú dimenziu a podporujú synergické prepojenie investičných a neinvestičných opatrení (Kowalska, 2017; Donauer, 2021). Cieľom IÚI je posilniť územnú

súdržnosť, podporiť lokálny rozvoj prostredníctvom prístupu „zdola nahor“ a kombinovať zdroje z viacerých fondov EÚ (Donauer, 2021; Cígerová a kol., 2022).

Cieľom práce je analyzovať mechanizmus financovania a implementácie IÚI v BBSK, vrátane schvaľovania projektov Radou partnerstva a aktuálneho stavu realizácie k 9. októbru 2025 (Informatívna správa o plnení IÚS BBSK, 2025). Zistenia umožnia identifikovať systémové nedostatky a navrhnúť odporúčania na efektívnejšie využitie IÚI pre udržateľný a participatívny rozvoj regiónu.

1 INTEGROVANÉ ÚZEMNÉ INVESTÍCIE (IÚI)

1.1 Vznik a princíp integrovaných územných investícii

Integrované územné investície (IÚI), predstavujú jeden z inovatívnych nástrojov kohéznej politiky Európskej únie, ktorý bol zavedený v programovom období 2014 – 2020. Európska komisia ich koncipovala s cieľom umožniť implementáciu integrovaných intervencií, ktoré prepájajú územnú aj tematickú dimenziu rozvoja a prispievajú k efektívnejšiemu uplatňovaniu princípov kohéznej politiky (Kowalska, 2017). V programovom období 2021 – 2027 tvoria Integrované územné stratégie (IÚS) spolu s Radami partnerstva (RP) základný rámec pre integrovaný územný rozvoj a implementáciu Kohéznej politiky EÚ na regionálnej úrovni (Cígerová a kol., 2022).

Donauer (2021) uvádza, že medzi hlavné princípy a ciele IÚI patrí (1) posilnenie integrovaného územného prístupu, čo predstavuje odklon od vnímania oblasti cez administratívne hranice a zohľadňuje vnútorné potenciály, výzvy a prekážky rozvoja. Tento prístup bol zavedený Lisabonskou zmluvou z roku 2009, ktorá zdôraznila územnú súdržnosť ako tretí pilier kohéznej politiky. (2) Podpora lokálneho rozvoja prostredníctvom implementácie integrovaných územných stratégií (IÚS), kedže IÚI sú založené na prístupe „zdola nahor“ (bottom-up), ktorý posilňuje úlohu miestnych a regionálnych aktérov pri identifikácii potrieb a návrhu rozvojových intervencií. (3) Realizovanie projektov, ktoré sú tematicky rôznorodé, no navzájom komplementárne prepojené. Musia predstavovať komplexnú odpoveď na problémy daného funkčného územia a kombinovať rôzne finančné zdroje. Tento prístup podporuje kombináciu „tvrdých“ investičných a „mäkkých“ neinvestičných opatrení. (4) Možnosť kombinovať zdroje z viacerých fondov EÚ. Napríklad období 2014 – 2020 bolo možné prepájať fondy kohéznej politiky (EFRR, ESF, KF) s Európskym poľnohospodárskym fondom pre rozvoj vidieka (EPFRV) a Európskym námorným a rybárskym fondom (ENRF). Donauer (2021) ďalej dopĺňa, že efektívna aplikácia IÚI má potenciál vytvárať synergické efekty medzi exogénnymi zdrojmi (napr. fondy EÚ) a endogénnym rozvojovým potenciálom regiónov.

Integrované územné stratégie predstavujú kľúčový nástroj územného rozvoja, kedže riešia

územné výzvy, bez ohľadu na administratívne hranice regiónu. V aktuálnom programovom období 2021 – 2027 kladie EÚ zvýšený dôraz na IÚS prostredníctvom cieľa politiky 5 - Európa bližšie k občanom (Cígerová a kol. 2022). Hoci bol nástroj IÚI na Slovensku formálne prijatý v programovom období 2014 – 2020, jeho praktická implementácia zostala prevažne sektorovo orientovaná. Integrovaný územný prístup nebol systémovo uplatnený a hlavným nástrojom regionálneho rozvoja sa stal v minulom programovom období Integrovaný regionálny operačný program (IROP), ktorý podporoval najmä izolované sektorové projekty bez vzájomnej previazania. Tento prístup sa negatívne prejavil aj na nízkej miere čerpania finančných prostriedkov, k februáru 2021 dosahovala absorpčná schopnosť IROP približne 33 %, čo predstavovalo najnižšiu hodnotu spomedzi operačných programov (Donauer, 2021). Regionálna úroveň zohrávala v implementačnom procese prevažne formálnu úlohu. Hoci v minulosti tegionálne integrované územné stratégie (RIÚS) vznikali v spolupráci s Radami partnerstva, avšak tieto orgány boli vylúčené z kľúčových fáz vyhlasovania výziev a výberu projektov, čo viedlo k centralizácii rozhodovania a oslabeniu princípu partnerstva (Pisár, 2021). IÚS boli navyše viazané na administratívne hranice NUTS 3 a LAU 1, ktoré nereflektovali funkčné územia ani spoločné štrukturálne výzvy. V dôsledku týchto systémových nedostatkov IÚI neprispeli k posilneniu regionálnych kapacít aktívne riadiť vlastný rozvoj, podporovať územný dialóg a koordinovať aktérov z rôznych sektorov. Ich potenciál ako nástroja place-based regionálneho rozvoja tak zostal do veľkej miery nenaplnený (Donauer, 2021).

1.2 Rady partnerstva a implementácia IÚI

V programovom období 2021 – 2027 sa Integrované územné investície (IÚI) implementujú v rámci Programu Slovensko (Partnerská dohoda Slovenskej republiky na roky 2021 - 2027). Aktuálne programové obdobie otvorilo väčšie možnosti pre využívanie IÚI a dochádza k posilneniu kompetencií regionálnych rád partnerstva, ktoré majú právomoc nielen tvoriť územnú stratégiu, ale aj pripravovať, vyberať a schvaľovať projektové zámery IÚI (PZ IÚI) (Donauer, 2021).

Slovensko využíva nástroje Integrované územné stratégie (IÚS) a integrované územné investície (IÚI), čo významne posúva kvalitu strategického plánovania v zmysle vedeckých a odborných poznatkov (Annoni, Dijkstra, 2019, Lukes, Stanton, 2012, Vaňová, 2021).

Na území Slovenskej republiky sa realizuje osem integrovaných územných stratégií (IÚS) na úrovni NUTS 3, ktoré sa zameriavajú na podporu mestských aj vidieckych oblastí samosprávnych krajov. V nadväznosti na ciele politiky súdržnosti Európskej únie bolo zároveň v SR vymedzených 18 funkčných mestských oblastí, v rámci ktorých sa uplatňuje integrovaný prístup k udržateľnému mestskému rozvoju prostredníctvom integrovaných územných investícií. V rámci príspevku sa sústreďujeme na úroveň NUTS3, konkrétne na samosprávny kraj BBSK.

Integrované územné stratégie (IÚS) tvoria súčasť Programu hospodárskeho a sociálneho

rozvoja (PHSR), ktorý vypracúvajú mestá a obce podľa Zákona o podpore regionálneho rozvoja. IÚS a PHSR vychádzajú z rovnakej analytickej a strategickej časti, líšia sa však v programovej a realizačnej časti. IÚS obsahujú len vybrané opatrenia Kohéznej politiky EÚ (Programu Slovensko), ktorých realizácia spadá do kompetencie regionálnych a miestnych samospráv (v rámci originálneho aj preneseného výkonu štátnej správy). Napríklad v BBSK je IÚS definovaná ako podmnožina PHRSR (Cígerová a kol., 2022).

Rada partnerstva funguje ako poradný a koordinačný orgán pre efektívne využívanie fondov EÚ na území Slovenska. Štatút Rady partnerstva vydáva príslušný samosprávny kraj a schvaľuje ho Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (MIRRI) (Cígerová, 2022). Jej úlohou je dohliadať na implementáciu fondov v súlade s národnými rozvojovými prioritami a zabezpečiť koordinované a transparentné využívanie zdrojov (Partnerská dohoda SR 2021–2027). Rada partnerstva je participatívnym rozhodovacím orgánom, ktorý môže rozhodovať o využití pridelených finančných zdrojov vo svojom území, čo podporuje viacúrovňové riadenie.

Medzi hlavné činnosti a kompetencie Rady partnerstva patrí schvaľovanie IÚS (alebo IÚS UMR v prípade Kooperačnej rady), posudzovanie a schvaľovanie PZ IÚI z hľadiska súladu s prioritami a cieľmi IÚS, koordinácia prípravy a implementácie IÚS s participatívnym prístupom a vydávanie odporúčaní na zlepšenie implementácie. Rada sa skladá zo štyroch komôr (1) regionálnej a (2) miestnej samosprávy, (4) štátnej správy a (4) sociálno-ekonomických partnerov, pričom kľúčové je súhlasné stanovisko komôr samospráv pri hlasovaní o PZ IÚI, čo obmedzuje rozhodovaciu právomoc sociálno-ekonomických partnerov.

Rada partnerstva má aj poradné a administratívne orgány. Tematické komisie (TK) sú dobrovoľným poradným orgánom zameraným na environmentálnu, sociálnu a hospodársku oblasť a môžu vypracovať odborné stanovisko k PZ IÚI, hoci to nemá záväzný charakter. Technický sekretariát (TS) zabezpečuje administratívu a spracovanie projektových zámerov, čo umožňuje efektívne reagovať na potreby regiónov a podporuje inkluzívny a udržateľný rozvoj v súlade s cieľmi Programu Slovensko 2021–2027 (Partnerská dohoda SR 2021–2027).

Cieľom obdobia Programového obdobia 2021–2027 je zjednodušiť a zrýchliť čerpanie prostriedkov, odstrániť súťaž samospráv o projekty a posilniť kapacity miestnej a regionálnej samosprávy (Donauer, 2021; Pisár, 2021).

1.3 Financovanie IÚI v Banskobystrickom samosprávnom kraji

Banskobystrický samosprávny kraj sa nachádza v centrálnej a južnej časti Slovenskej republiky a je rozlohou najväčším zo všetkých ôsmich krajov Slovenska. Sídlo kraja je v meste Banská Bystrica, ktoré patrí medzi významné administratívne, kultúrne a vzdelávacie centrum Slovenska. Kraj pozostáva z 13 okresov. V rámci týchto okresov sa nachádza 516 obcí, z toho 24 má

štatút mesta (www.sodbtn.sk, 2025).

Banskobystrický kraj sa radí medzi menej rozvinuté regióny z hľadiska ekonomiky a potrebuje podporu pri zmierňovaní vnútorných regionálnych rozdielov. Aktívne zapojenie do Kohéznej politiky EÚ mu môže pomôcť zvrátiť tento nepriaznivý vývoj (Kožiak, Daxnerová, Giertl, 2018).

V rámci Banskobystrického kraja sú zreteľné disproporcie medzi okresmi, zatiaľ čo krajské mesto Banská Bystrica profituje z investícií do vzdelávania, výskumu a dopravnej infraštruktúry, niektoré okrajové okresy zostávajú investične zanedbané. Z údajov Štatistického úradu SR vyplýva, že niektoré okresy Banskobystrického kraja ako napríklad Revúca a Poltár, patria k regiónom s najnižšou mierou zamestnanosti a najvyšším rizikom sociálneho vylúčenia, čo zvyšuje potrebu cielenej investičnej podpory (www.statistics.sk, 2025).

Jedným z hlavných nástrojov na zabezpečenie vyváženého a cieleného územného rozvoja v podmienkach Banskobystrického samosprávneho kraja (BBSK) je systém integrovaného územného plánovania, realizovaný prostredníctvom Integrovaných územných stratégií (IÚS). Gestorom prípravy IÚS na úrovni kraja je samotný Banskobystrický samosprávny kraj (Rada partnerstva a jeho Technický sekretariát) pričom Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (MIRRI SR) zabezpečuje metodickú a odbornú podporu počas celého procesu prípravy a implementácie (Partnerská dohoda Slovenskej republiky na roky 2021 - 2027).

Integrovaná územná stratégia BBSK na roky 2022-2027 predstavuje multisektorový strategický dokument, ktorý identifikuje rozvojové potreby a investičné priority územia, pričom reflektuje princípy územnej súdržnosti, udržateľnosti a hospodárskej efektívnosti. Dokument slúži ako rámec pre cielené využívanie finančných prostriedkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov v rámci Operačného Programu Slovensko 2021 - 2027. Dôraz sa kladie na prepojenie viacerých sektorov (napr. dopravy, cestovného ruchu, bezpečnosti, vzdelávania) s cieľom maximalizovať synergické efekty verejných investícií. Kľúčovým koordinačným a rozhodovacím orgánom v procese tvorby a implementácie IÚS je Rada partnerstva BBSK (Integrovaná územná stratégia BBSK na roky 2022-2027 schválená Radou partnerstva BBSK dňa 27.10.2022).

Podľa Monitorovacej správy za rok 2024 je realizácia integrovaného územného mechanizmu na regionálnej úrovni nastavená správne a dochádza k priebežnému napĺňaniu cieľov a opatrení IÚS (IÚS BBSK 2022–2027).

2.3.1 Alokácia finančných prostriedkov z Programu Slovensko pre BBSK

V rámci Programu Slovensko je z celkovej alokácie 12,59 mld. € približne 2,41 mld. € (t. j. 19,15 %) vyčlenených na realizáciu prostredníctvom mechanizmu IÚI. Tento prístup predstavuje pilotný model viacúrovňového strategického plánovania a prioritizácie investičnej podpory na území,

inšpirovaný osvedčenými postupmi z iných členských štátov EÚ. Namiesto tradičnej dopytovej súťaže samospráv sa na Slovensku po prvýkrát využíva mechanizmus, ktorý motivuje územných partnerov k spoločnej identifikácii kľúčových strategických investícií. Základom týchto investícií je dosiahnutie územnej dohody o potrebe investície a pripravenosť konkrétnych projektov (Správa o stave implementácie Programu Slovensko k 31.12.2025).

Banskobystrický samosprávny kraj disponuje vyčlenenou alokáciou pre Integrované územné investície (IÚI) v rámci Programu Slovensko 2021 – 2027 v sume 210 484 671,21 EUR vo forme nenávratného finančného príspevku (NFP), ktorý predstavuje 85 % celkových oprávnených výdavkov (COV) projektu. Celkové oprávnené výdavky dosahujú 247 629 024,95 EUR a zahŕňajú okrem NFP aj príspevok zo štátneho rozpočtu a spolufinancovanie žiadateľa. Všetky informácie ohľadne alokácie finančných prostriedkov z Programu Slovensko pre BBSK čerpáme z Informatívne správy o plnení integrovanej územnej stratégie BBSK k dátumu 09.10.2025.

2.3.2 Princíp rozdelenia finančných prostriedkov

Princípom rozdelenia alokácie pre Integrované územné investície je zohľadnenie regionálnych disparít a špecifických územných výziev. Podľa Partnerskej dohody Slovenskej republiky na roky 2021 – 2027 rozdelenie tejto alokácie prioritne smeruje do menej rozvinutých regiónov, medzi ktoré patrí aj Banskobystrický samosprávny kraj (BBSK). Na účely objektívneho rozdelenia územnej alokácie celkových oprávnených výdavkov (COV) pre BBSK vo výške 247 629 024,95 EUR bol stanovený špecifický kľúč, ktorý zohľadňuje počet obyvateľov, index ekonomického zaťaženia a nominálnu mesačnú mzdu obyvateľov jednotlivých okresov.

2.3.3 Aktuálny stav implementácie IÚI v BBSK

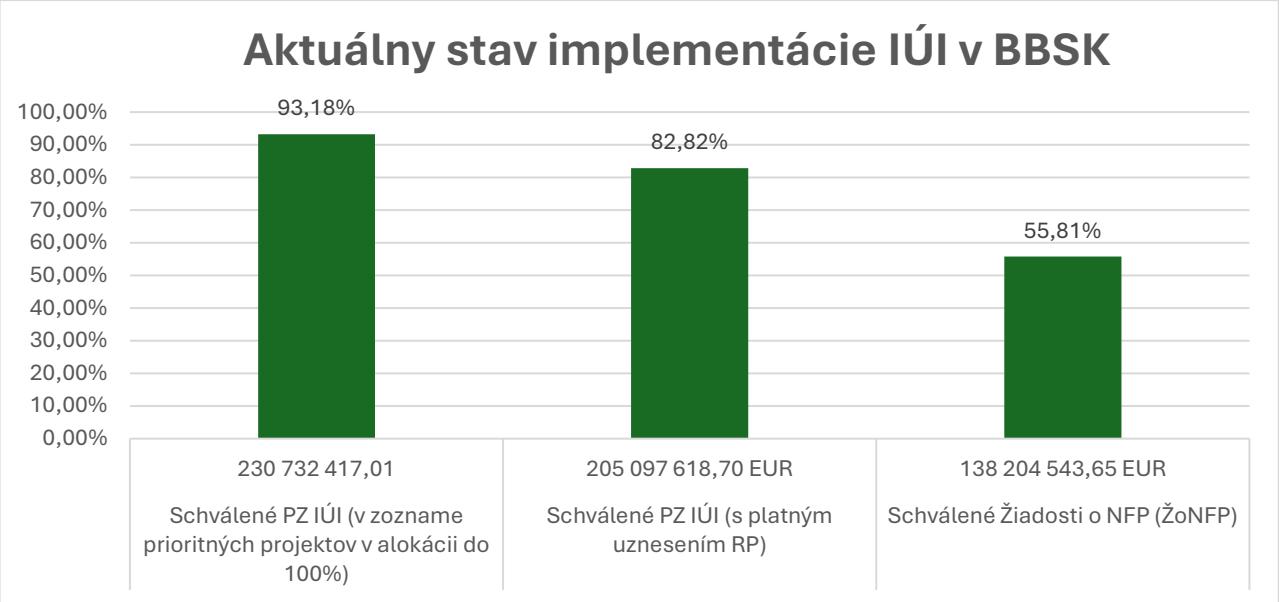
Realizácia integrovaného územného mechanizmu v Banskobystrickom samosprávnom kraji podľa Informatívnej správy ku dňu 09.10.2025 je nastavená správne a priebežne dochádza k napĺňaniu cieľov a opatrení Integrovanej územnej stratégie BBSK na roky 2022–2027.

K 9. októbru 2025 bol stav plnenia Integrovaných územných investícií v BBSK nasledovný: bolo vyhlásených 20 výziev z Programu Slovensko. V zozname prioritných projektov bolo evidovaných 216 PZ IÚI, z toho 170 PZ IÚI bolo schválených v alokácii do 100 % a 46 PZ IÚI v alokácii nad 100 %. Rada partnerstva BBSK schválila k tomuto dátumu 152 PZ IÚI s platným uznesením. Počet podaných Žiadostí o nenávratný finančný príspevok (ŽoNFP) v rôznych štádiách pripravenosti predstavuje 122 žiadateľov, pričom 92 ŽoNFP bolo schválených a 60 žiadateľov už uzatvorilo Zmluvy o NFP. Medzi kľúčové projekty, ktoré doteraz významne prispeli k plneniu Integrovanej územnej stratégie BBSK, patria projekty zamerané na rozvoj stredných a základných škôl, zaistenie prístupu k pitnej vode a nakladanie s odpadovými vodami, ako aj znižovanie

energetickej náročnosti verejných budov

Schválené projektové zámery v alokácii do 100 %, predstavujúce 170 PZ IÚI, spolu dosahujú sumu 230 732 417,01 €, čo predstavuje 93,18 % z celkovej alokácie pridelenej pre BBSK.

Celkovo 152 schválených projektových zámerov Radou partnerstva BBSK s platným uznesením predstavuje sumu 205 097 618,70 €, čo je 82,82 % z celkovej alokácie pridelené BBSK, zatiaľ čo 92 schválených ŽoNFP, vrátane 60 uzatvorených zmlúv o NFP, predstavuje sumu 138 204 543,65 €, čo zodpovedá 55,81 % z celkovej alokácie pridelené BBSK. Tento prehľad je vyobrazený v Grafe 1, ktorý poskytuje vizuálny a súhrnný pohľad na stav plnenia Integrovaných územných investícií v kraji k 09.10.2025.



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Informatívna správa o plnení integrovanej územnej stratégie BBSK, 2025.

Je potrebné zdôrazniť, že celkové oprávnené výdavky (COV) nepredstavujú skutočne využité alebo vyčerpané finančné prostriedky z Operačného programu Slovensko 2021–2027. Ide výlučne o pridelené finančné prostriedky na úrovni projektového zámeru IÚI, ktoré vyjadrujú rámcovú finančnú náročnosť plánovaných investícií schválených Radou partnerstva. Po pridelení a schválení projektového zámeru IÚI nasleduje ďalšia fáza implementačného procesu, ktorou je podanie Žiadosti o nenávratný finančný príspevok (ŽoNFP) na príslušný sprostredkovateľský orgán, napríklad Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (MIRRI SR). Až na základe schválenia ŽoNFP je určená konečná výška nenávratného finančného príspevku (NFP) pre žiadateľa. Následne je možné posudzovať reálny vplyv a efektívnosť implementácie projektov z OP Slovensko 2021 – 2027 vo vybranom území. Napriek uvedeným pozitívnym kvantitatívnym ukazovateľom a vysokej miere kontrahovania alokovaných finančných prostriedkov moja praktická

skúsenosť z implementácie IÚI poukazuje na viaceré systémové nedostatky v aplikačnej praxi. Z pohľadu projektového riadenia sa procesy vyznačujú vysokou administratívnou náročnosťou, časovou zdĺhavosťou a nedostatočnou koordináciou medzi regionálnou a národnou úrovňou riadenia. Konkrétne sa ukazuje, že projektové zámery IÚI môžu byť schválené Radou partnerstva aj napriek identifikovateľným nesúladom s podmienkami výziev, pričom Technický sekretariát v počiatočných fázach neposkytuje žiadateľom dostatočnú metodickú spätnú väzbu. Zásadné nedostatky sú často identifikované až v štádiu prípravy Žiadosti o nenávratný finančný príspevok, sprostredkovateľským orgánom MIRRI SR, čo vedie k opakovanému prepracovávaniu projektových zámerov IÚI, ich opätovnému schvaľovaniu Radou partnerstva a k výraznému predlžovaniu celého administratívneho procesu, v niektorých prípadoch až na viac ako jeden rok. Pričom do tohto obdobia sa nepočíta schválenie Žiadosti o NFP samotnej. Takto nastavený systém prenáša významné riziko na žiadateľov, ktorí môžu aj pri postupe v súlade s rozhodnutiami regionálnych orgánov čeliť finančným korekciám v dôsledku oneskoreného metodického usmernenia. Uvedené skutočnosti preukazujú, že napriek pozitívnemu hodnoteniu plnenia alokácie si implementácia IÚI v BBSK vyžaduje posilnenie odbornej kapacity technických sekretariátov a efektívnejšiu predbežnú kontrolu projektových zámerov v súlade s vyhlásenou výzvou.

Záver

Príspevok preukázal, že integrované územné investície (IÚI) predstavujú efektívny nástroj integrovaného rozvoja Banskobystrického samosprávneho kraja (BBSK) v rámci Programu Slovensko 2021 – 2027. IÚI umožňujú kombinovať zdroje EÚ a štátu, podporujú participatívny prístup miestnych a regionálnych aktérov a zohľadňujú regionálne disproporcie.

Podľa Informatívnej správy o plnení Integrovaného územného stratégie BBSK k 9. októbru 2025 je implementácia IÚI nastavená správne, podporuje koordinované rozhodovanie. K tomuto dátumu Rada partnerstva BBSK schválila 152 projektových zámerov, čo predstavuje 82,82 % pridelených prostriedkov pre programové obdobie 2021 – 2027, a 92 žiadostí o nenávratný finančný príspevok, čo zodpovedá 55,81 % alokácie. Projekty sa zameriavajú najmä na rozvoj vzdelávania, vodohospodárstvo a energetickú efektívnosť verejných budov.

Z môjho pohľadu vyhodnotenie implementácie integrovaných územných investícií na základe Informatívnej správy o plnení Integrovanej územnej stratégie Banskobystrického samosprávneho kraja k 09. 10. 2025 vykazuje prevažne pozitívne výsledky. Tento hodnotiaci rámec je však limitovaný absenciou komparatívnej perspektívy, keďže dostupné údaje neumožňujú systematické porovnanie dosiahnutých výsledkov napríklad s ostatnými samosprávnymi krajmi Slovenskej republiky, ani s obdobnými implementačnými modelmi v krajinách V4.

Nedostatok porovnateľných kvantitatívnych a kvalitatívnych ukazovateľov významne

obmedzuje možnosť objektívneho posúdenia efektívnosti, výkonnosti a pridanej hodnoty nástroja IÚI v širšom regionálnom a medzinárodnom kontexte. Pozitívne závery vyplývajúce z predmetnej informatívnej správy je preto potrebné interpretovať s primeranou mierou opatrnosti.

V ďalšej fáze skúmania sa výskum zameria na komparatívnu analýzu implementácie IÚI medzi jednotlivými samosprávnymi krajmi Slovenskej republiky, uvažujeme aj porovnanie so skúsenosťami vybraných krajín V4. Cieľom bude identifikovať rozdiely v riadiacich mechanizmoch, administratívnej efektívnosti a reálnych rozvojových dopadoch, ktoré môžu prispieť k formulácii odporúčaní pre optimalizáciu systému IÚI v podmienkach Slovenskej republiky.

Zoznam bibliografických odkazov

ANNONI, O., DIJKSTRA, L. 2019. *The EU Regional competetiveness index 2019*. Publication Office of the European Union, Luxemburg, 2019. Doi:102776/046835.

Banskobystrický kraj. 2025.[online]. Dostupné na internete: http://www.sodbtn.sk/obce2/kraj.php?kod_kraja=600.

CÍGEROVÁ a kol. 2022. Hodnotiaca správa z prípravy IÚS. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2022.

DONAUER, E. 2021. Teoretické východiská regionálnej politiky a regionálneho rozvoja a ich aplikácia v kontexte Slovenskej republiky. In *Ročenka regionálneho rozvoja 2021*. Slovenská technická univerzita v Bratislave. 2021. ISBN 978-80-227-5169-8

INFORMATÍVNA SPRÁVA O PLNENÍ INTEGROVANEJ ÚZEMNEJSTRATÉGIE BBSK. 2025. [online]. Dostupné na internete:https://www.bbsk.sk/storage/app/media/dokumenty/rada-partnerstva-bbsk/infor-sprava-o-plneni-ius-bbsk-04-2025.pdf.

KOWALSKA, I. 2017 Integrated territorial investments in the formula of cohesion policy 2014 – 2020./Zinte-growane inwestycje terytorialne w formule polityki spójności 2014 - 2020. *In Economic and Regional Stud-ies.* Vol. 10, No. 1, pp. 36-50. https://doi.org/10.2478/ers-2017-0003

KOŽIAK, R., DAXNEROVÁ. M., GIERTL G. 2018. Hodnotenie vplyvu štrukturálnych fondov EÚ na vybrané makroekonomické regionálne ukazovatele v BBK In *Klímová, V., Žítek, V. (eds.) XXI. medzinárodné kolokviumo regionálnych vedách.* Sborník príspevkov. Brno: Masarykova univerzita, 2018. s. 1–5.ISBN 978-80-210-8969-3.

LUKES, S., STANTON, R. 2012. *Integrating cities toolkit on anti-discimination policies* [online]. 2012. Dostupné na internete: <http://www.eurocities.eu/eurocities/events/Integrating-Cities-Toolkit-on-anti-discrimination-policies-WSPO-8TUJ5R>.

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR. (2023). Prezentácia k Fondu na spravodlivú transformáciu – BBSK. [online]. Dostupné na internete: https://eurofondy.gov.sk.

Monitorovacej správa Integrovanej územnej stratégie BBSK na roky 2022 – 2027. 2024. [online]. Dostupné na internete: https://www.bbsk.sk/storage/app/media/dokumenty/ius/2024-ius-monitorovacia-sprava.pdf.

Operačný program Slovensko schválený. 2022. [online].. https://slovakia.representation.ec.europa.eu/news/operacny-program-slovensko-schvaleny-2022-11-25_sk.

Partnerská dohoda SR na roky 2021 – 2027. 2022. [online]. Dostupná na internete: https://eurofondy.gov.sk/wp-content/uploads/2023/11/Partnerska-dohoda-SR-na-roky-2021-%E2%80%93-2027.pdf.

PISÁR, Peter. 2021. *Projektový manažment vo verejnom sektore: manažment programov EÚ*. Banská Bystrica: Belianum, 2021, 155 s. ISBN 978-80-557-1885-9.

Program Slovensko schválený Európskou komisiou dňa 28. 3. 2025. 202. [online]. Dostupné na internete: https://eurofondy.gov.sk/wp-content/uploads/2025/03/Program-Slovensko.pdf.

Rozpočet EÚ pre Slovensko. 2025. [online]. Dostupné na internete: https://slovakia.representation.ec.europa.eu/strategia-priority/rozpocet-eu-pre-slovensko_sk#ako-funguje-rozpo%C4%8Det-na-%C3%BArovni-e%C3%BA

Štatistická ročenka regiónov Slovenska 2021. [online]. Dostupné na internete: https://slovak.statistics.sk.

VADKERTIOVÁ, S. 2021. Regionálny rozvoj a jeho plánovanie v SR po roku 2020. In *Verejná správa a regionálny rozvoj.* Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, 2021. ISSN 1337-2955

VAŇOVA, A. 2021. *Trendy v rozvoji miest.* Vydavateľstvo Belianum, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica. 202 s. ISBN 97880 55718842.

VYKONÁVACIE ROZHODNUTIE KOMISIE. 2022. [online]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/?program-slovensko

VYROSTOVA, E., HRABOVSKA, Z., DOUŠA, M. *Financovanie rozvoja regiónov a miest z fondov Európskej únie na Slovensku.* Praha: Leges, 2023. 178 s. ISBN 978-80-7502-721-4.

Kontaktná adresa

Ing. Dominika Cabanová
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta
Tajovského 10, Banská Bystrica, 975 90
Slovenská republika
dominika.cabanova@student.umb.sk

ÚLOHA SAMOSPRÁVY PRI ROZVOJI KLASTROV V KONTEXTE PODPORY REGIONÁLNEJ KONKURENCIESCHOPNOSTI

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN CLUSTER DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF SUPPORTING REGIONAL COMPETITIVENESS

Monika HANČÁROVÁ

Abstract

Local government plays an important role in the process of cluster development, particularly through strategic planning, the creation of a favourable business environment, and the promotion of cooperation among small and medium-sized enterprises, research institutions, and other actors of regional development. The aim of the paper is to analyse the role of local government in initiating and supporting cluster initiatives in the regions of the Slovak Republic, with an emphasis on strengthening the competitiveness of small and medium-sized enterprises. Attention is focused on regional policy instruments, forms of financial and non-financial support, and the importance of clusters in promoting innovation, knowledge transfer, and job creation. The paper also highlights the potential of clusters in addressing selected regional challenges, such as uneven regional development, low innovation performance, and the outflow of skilled labour. The findings of the paper contribute to the identification of opportunities for more effective involvement of local governments in cluster support in order to achieve sustainable regional development.

Keywords: *local government, clusters, small and medium-sized enterprises, regional competitiveness, regional development*

Úvod

V súčasných podmienkach globalizácie a rastúcej konkurencie medzi regiónmi nadobúda otázka regionálnej konkurencieschopnosti čoraz väčší význam. Samosprávy sú nútené hľadať nové nástroje a prístupy, ktoré by podporili ich hospodársky rast, inovačnú výkonnosť a schopnosť dlhodobo udržať kvalifikovanú pracovnú silu. Jedným z efektívnych mechanizmov podpory regionálneho rozvoja sú klastre, ktoré umožňujú prepojenie podnikov s výskumnými inštitúciami, vzdelávacím sektorom a verejnou správou. Klastre predstavujú formu územne koncentrovanej spolupráce subjektov pôsobiacich v príbuzných alebo komplementárnych odvetviach, ktorej cieľom

je zvyšovanie produktivity, podpora inovácií a posilňovanie konkurencieschopnosti zapojených aktérov (Porter 1990). Ich význam sa v posledných rokoch zvyšuje aj v kontexte regionálnej politiky Európskej únie, ktorá klastre vníma ako nástroj inteligentnej špecializácie a udržateľného regionálneho rozvoja. Dôležitú úlohu v procese vzniku, rozvoja a fungovania klastrov zohráva územná samospráva. Samosprávy disponujú kompetenciami v oblasti strategického plánovania, tvorby priaznivého podnikateľského prostredia a koordinácie spolupráce medzi jednotlivými aktérmi.

Prostredníctvom finančných a nefinančných nástrojov, aktívnej participačnej politiky môžu samosprávy významne prispieť k rozvoju klastrových iniciatív a k posilňovaniu regionálnej konkurencieschopnosti. Cieľom príspevku je analýza významu klastrov ako nástroja regionálneho rozvoja a úlohy samosprávy pri ich vzniku a podpore.

Príspevok poukazuje na význam spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom a identifikuje aktuálne výzvy rozvoja klastrov v podmienkach Slovenskej republiky. Príspevok zdôrazňuje potrebu aktívneho zapojenia samospráv do podpory klastrových iniciatív s cieľom zvýšenia regionálnej konkurencieschopnosti a udržateľného rozvoja.

1 Teoretické východiská charakteristiky klastrov

Koncom 19. storočia britský ekonóm Alfred Marshall (1890) poukázal na význam priestorovej koncentrácie ekonomických aktivít, keď v diele *Princípy ekonómie* definoval koncept lokalizačných úspor, ktoré vznikajú v dôsledku geografickej blízkosti a prepojenosti podnikov, čo im umožňuje efektívnejší prístup k špecializovaným vstupom, službám, pracovnej sile a rýchlejšiemu šíreniu znalostí a technologických inovácií. Marshall zároveň identifikoval tzv. priemyselné okrsky (industrial districts), ktoré možno považovať za historický predstupeň súčasných klastrov.

Ekonóm Michael E. Porter (1990) definuje klaster ako geografickú koncentráciu vzájomne prepojených firiem, špecializovaných dodávateľov, poskytovateľov služieb, firiem v príbuzných odvetviach a inštitúcií v určitom sektore, ktoré si konkurujú ale zároveň spolupracujú. Podľa Európskej komisie (2005), ktorá skúmala klastre ako jednu z možností naplnenia cieľov Lisabonskej zmluvy, doplnila Porterovú definíciu klastra tak, že sú to skupiny nezávislých spoločností a pridružených inštitúcií, ktoré spolupracujú a zároveň súťažia, sú geograficky koncentrované v jednom či niekoľkých regiónoch, i keď tieto klastre môžu mať aj globálny rozsah, špecializujú sa v konkrétnom priemyselnom odvetví a sú previazané spoločnými technológiami a znalosťami.

Podľa European Cluster Organization Directory (2010) sú klastre siete vzájomne závislých firiem, inštitúcií produkujúcich znalosti, premosťujúcich inštitúcií a zákazníkov prepojených do výrobného reťazca, ktorý vytvára pridanú hodnotu.

Prvý slovenský strojárenský klaster definuje klaster ako formu partnerstva, ktoré spájajú podnikateľské subjekty s rôznymi vzdelávacími a výskumno-vývojovými inštitúciami a

samosprávou, pričom partneri prostredníctvom tejto spolupráce sledujú napĺňanie svojich cieľov (Bódi 2014).

1.1 Vývoj a typy klastrov

Vývoj klastrov úzko súvisí s procesmi globalizácie, rastom ekonomiky a zmenami v charaktere regionálneho rozvoja. Pôvodne vznikali klastre prevažne spontánne na základe historicky formovaných priemyselných tradícií a dostupnosti výrobných faktorov. V súčasnosti sú klastre čoraz častejšie výsledkom cielenej politiky verejnej správy, najmä na úrovni Európskej únie a národných vlád, ktoré ich vnímajú ako nástroj podpory inovácií a regionálnej konkurencieschopnosti.

Tabuľka č. 1: Fázy vývoja klastrov

Fáza vývoja	Charakteristika
Zoskupovanie aktérov	Počiatočné sústreďovanie firiem a ďalších subjektov do geograficky ohraničeného priestoru.
Vznik jadra klastra	Formovanie jadra klastra, v ktorom firmy realizujú svoje rozvojové zámery a budujú klastrovú sieť.
Rozvoj klastra	Klaster sa rozvíja a priťahuje nové firmy vďaka atraktívnemu podnikateľskému prostrediu a novým príležitostiam; posilňujú sa sieťové väzby medzi aktérmi.
Zrelosť klastra	Dosiahnutie kritického množstva členov, spolupráca so susednými klastrami alebo regiónmi a diverzifikácia činností.
Transformácia alebo zánik	Klaster sa buď transformuje v reakcii na zmeny prostredia, alebo zaniká v dôsledku straty konkurencieschopnosti.

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Andersona a kol., 2004

Z hľadiska stupňa rozvoja možno klastre rozdeliť na vznikajúce, rozvinuté a zrelé. Vznikajúce klastre sa vyznačujú nízkou mierou formalizácie a obmedzenou spoluprácou medzi aktérmi. Rozvinuté klastre disponujú stabilnou organizačnou štruktúrou, aktívnou spoluprácou a jasne definovanými cieľmi. Zrelé klastre predstavujú vysoko prepojené a inovačne orientované systémy s významným vplyvom na regionálnu ekonomiku a schopnosťou presadiť sa aj na medzinárodnej úrovni (European Commision 2007). Podľa odvetvového zamerania možno rozlišovať priemyselné klastre, technologické klastre, poľnohospodárske klastre, kreatívne klastre a klastre zamerané na služby. Osobitnú skupinu tvoria inovačné a výskumno-vývojové klastre, ktoré sa sústreďujú na tvorbu a transfer nových poznatkov v spolupráci s univerzitami a výskumnými inštitúciami. V podmienkach Slovenskej republiky majú význam najmä priemyselné a technologické klastre, ktoré

nadväzujú na existujúcu priemyselnú štruktúru a potenciál MSP. Z pohľadu iniciátora vzniku klastrov možno rozlišovať spontánne (bottom-up) klastre, ktoré vznikajú prirodzene na základe trhových väzieb a podnikateľských iniciatív, a podporované (top-down) klastre, ktoré sú zakladané alebo výrazne podporované verejným sektorom, najmä prostredníctvom finančných nástrojov, projektov a strategických dokumentov (European commission 2016).

Tabuľka č. 2 : Typológia klastrov a aspekty členstva

Typ klastra	Charakteristika
Vertikálny výrobný reťazec	Klaster je založený na nadväzujúcich etapách výrobného procesu od dodávateľov až po konečného zákazníka. Väzby medzi firmami možno identifikovať prostredníctvom analýzy vstupov a výstupov.
Zoskupenie prepojených odvetví	Klaster zahŕňa výrobcov finálnych produktov, výrobných zariadení, špeciálnych vstupov a nadväzujúcich služieb. Ide o klastre veľkého rozsahu, často presahujúce hranice štátov.
Regionálny klaster	Zoskupenie prepojených odvetví v rámci konkrétneho regiónu, ktoré sú schopné konkurencie na globálnych trhoch.
Priemyslový okrsok	Lokálna koncentrácia malých a stredných podnikov špecializujúcich sa na jednotlivé fázy výrobného procesu. Koncept vychádza z talianskych skúseností, neskôr bol rozšírený aj na firmy zabezpečujúce viacero výrobných činností, často závislé od veľkých podnikov.
Siete	Špecifická forma spolupráce medzi firmami založená na kooperácii a vzájomnej závislosti, nie na trhových mechanizmoch alebo hierarchii. Geografická koncentrácia nie je nevyhnutná, avšak predstavuje konkurenčnú výhodu.
Inovačné prostredie	Vysoká koncentrácia high-tech odvetví, v ktorých dochádza k intenzívnym synergiám ekonomických a inštitucionálnych faktorov. Typické sú rýchle šírenie znalostí, učenie a inovačná dynamika (napr. Silicon Valley).

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Skokana (2002).

Vývoj a typológia klastrov odrážajú meniace sa podmienky regionálneho rozvoja a rastúci význam spolupráce medzi verejným, súkromným a akademickým sektorom. Klastre sú významným nástrojom regionálnej politiky a predstavujú efektívny mechanizmus podpory inovácií, MSP a dlhodobej konkurencieschopnosti regiónov.

1.2 Klastre ako nástroj regionálneho rozvoja

Zákon o podpore regionálneho rozvoja č.539/2008 Z. z. charakterizuje regionálny rozvoj ako súbor

sociálnych, hospodárskych, kultúrnych a environmentálnych procesov a vzťahov, ktoré prebiehajú v regióne a ktoré prispievajú k zvyšovaniu jeho konkurencieschopnosti, trvalému hospodárskemu rozvoju, sociálnemu rozvoju a územnému rozvoju a k vyrovnávaniu hospodárskych rozdielov a sociálnych rozdielov medzi regiónmi.

Ako uvádza agentúra SIEA (2009) výhody klastrov sú napríklad:

- sektorovú a regionálnu podpora
- podporu verejného výskumu a inovácií vo firmách,
- podporu veľkých ale aj malých a stredných podnikov
- podpora vnútorných vzťahov v regióne
- podpora nadregionálnych vzťahov

K uvedeným prednostiam klastre navyše podnecujú vznik nových firiem a nových projektov, zvyšujú konkurencieschopnosť celého regiónu a zároveň zvyšujú exportný potenciál.

Tabuľka č. 3: Prínosy úspešných klastrov

Oblasť prínosu	Charakteristika
Úspory z rozsahu a znižovanie nákladov	Klaster umožňuje firmám dosiahnuť kritické množstvo v kľúčových oblastiach, otvárať nové trhy a znižovať náklady prostredníctvom spolupráce.
Podpora MSP	Združovanie firiem z rôznych častí hodnotového reťazca umožňuje menším podnikom špecializáciu a spoločnú konkurenciu voči veľkým vertikálne integrovaným firmám.
Zvýšenie konkurencie a inovačnej výkonnosti	Intenzívna miestna rivalita podporuje inovácie, zvyšovanie efektívnosti a dlhodobú globálnu konkurencieschopnosť firiem.
Rýchlejší prenos znalostí a technológií	Geografická blízkosť a silné väzby medzi firmami urýchľujú tok informácií, technológií a inovácií.
Posilnenie postavenia menších firiem	Sieťovanie v rámci klastra zvyšuje vyjednávaciu silu menších podnikov a umožňuje im efektívnejšie presadzovať spoločné záujmy voči verejným inštitúciám.
Stimulácia verejných investícií	Viditeľnosť klastra podporuje investície do špecializovanej infraštruktúry, výskumu, vzdelávania a technologického rozvoja.
Rozvoj partnerstiev a spolupráce	Klaster vytvára neutrálne prostredie pre spoluprácu medzi podnikmi, verejným sektorom a akademickými inštitúciami bez narušenia konkurenčných vzťahov.

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Prna (2006)

Podľa agentúry SIEA (2009) medzi hlavné nevýhody, ktoré plynú pre firmy, ktoré sú súčasťou klastra sú čiastočná strata suverenity, úniky dôverných informácií a výraznejšie sa podriadenie diktátu dominantných firiem. Takisto existuje problém „free riding“, ktorý ukazuje, že kolektívne akcie prinášajú benefity aj pre firmy, ktoré ich nefinancovali. Medzi ďalšie nevýhody patrí efekt zbytočnej podpory a nedostatočne odborné identifikovanie klastrov. Zlé nastavenie systému podpory môže mať za následok, že sa financujú iniciatívy, ktoré po ukončení podpory nie sú schopné prežiť. V súčasnosti rastie význam klastrových iniciatív ako nástroja podpory konkurencieschopnosti podnikov. Kľúčovým predpokladom ich fungovania je intenzívne vzájomné učenie a šírenie znalostí, ktoré predstavujú zásadný zdroj inovácií, produktivity a dlhodobého miestneho a regionálneho rozvoja. Inovačný proces je pritom podmienený úzkou spoluprácou medzi podnikateľským sektorom, výskumnými a vývojovými inštitúciami a verejnou správou. Klastrové iniciatívy možno definovať ako organizované a koordinované úsilie zamerané na podporu rastu a konkurencieschopnosti klastrov v regióne, do ktorého sú zapojené podniky, verejné inštitúcie a výskumná komunita.

2 Klastre v podmienkach Slovenskej republiky

V podmienkach SR sú klastre neoddeliteľnou a významnou súčasťou ekonomiky. Personálne, odborné aj organizačné zázemie im vytvára vhodné predpoklady na koordináciu a manažovanie projektov v oblasti aplikovaného výskumu, ako aj na aktívnu účasť v iniciatívach zameraných na posilňovanie hospodárskej výkonnosti regiónov. Zároveň sa klastre môžu významne podieľať na riešení sociálnych výziev, medzi ktoré patrí napríklad odchod mladých ľudí do veľkých mestských centier alebo do zahraničia. Potenciál slovenských klastrových organizácií nie je stále ešte na národnej úrovni dostatočne pochopený, a to aj napriek ich podpore (Slovenská inovačná a energetická agentúra 2024).

Začiatok aktívnej podpory pri vytváraní podmienok pre rozvoj klastrov v podmienkach SR je datovaný od roku 2011 a viaže sa na prvé medzinárodné projekty. Získané poznatky z projektov ako aj dôsledná analýza existujúcej medzinárodnej literatúry boli pretavené do publikácie „Klastrová politika v podmienkach Slovenska“, ktorú je možné považovať za najkomplexnejšiu analýzu prínosu existencie klastrov (Balog 2015).

V súčasnosti na Slovensku evidujeme 41 aktívnych priemyselných klastrov. Rast záujmu o sieťovanie aktérov je zrejmý aj na základe faktu, že 30 % klastrových organizácií má menej ako tri roky (SIEA 2026). Slovenské klastre predstavujú významnú ekonomickú silu, pretože združujú firmy a organizácie s vyše 100 000 zamestnancami a s celkovým ročným obratom takmer 23 mld. Eur. V rámci ESCA hodnotenia má v súčasnosti 18 klastrov platné bronzové hodnotenie, jeden klaster má strieborné hodnotenie a jeden zlaté hodnotenie. Pri porovnaní so susednými krajinami ako V4 a Rakúsko má Slovensko najviac bronzových certifikátov (Balog 2015). Ako príklad uvádzame klaster

Košice IT Valley , ktorý sa aktívne zapájal do viacerých medzinárodných projektov realizovaných v rámci programov Interreg a Digital Europe Programme a iné. Projekty uskutočnené v rámci programu Interreg priniesli významné a prakticky využiteľné výstupy. Projekt CHAIN REACTIONS sa zameriaval najmä na podporu malých a stredných podnikov pri prekonávaní prevádzkového tlaku a nedostatku kapacít v oblasti inovácií, ako aj na ich lepšie začlenenie do vznikajúcich nadnárodných a globálnych hodnotových reťazcov. Cieľom projektu CYBER bolo posilniť konkurencieschopnosť európskych podnikov v oblasti kybernetickej bezpečnosti prostredníctvom budovania synergických vzťahov medzi inteligentnými regiónmi v Európe. Projekt Košice 2.0 sa sústreďoval na vytvorenie kreatívneho mestského ekosystému, do ktorého boli zapojené rôzne aktérske skupiny, ako sú miestna samospráva, obyvatelia a podnikateľský sektor, s cieľom podporiť inovatívne a experimentálne projekty v oblasti udržateľného rozvoja miest. Vďaka tejto iniciatíve sa Košice stali prvým slovenským mestom, ktoré uspelo vo výzve Urban Innovative Actions. Košice IT Valley je príkladom, kde aktívna úloha samospráv pomohla vytvoriť medzinárodne uznávaný klaster v oblasti IT. Klaster vznikol ako iniciatíva, do ktorej sa zapojili vzdelávacie inštitúcie, verejná správa a súkromné firmy a postupne sa etabloval ako kľúčový prvok rozvoja IT sektora v regióne. V roku 2025 obhájil prestížne ocenenie Cluster Management Excellence Label GOLD, čo je dôkaz kvalitného riadenia a schopnosti vytvárať synergické partnerstvá v regióne (OECD 2024).

Obrázok č. 1: Ciele klastrových iniciatív



Zdroj: SÖLVEL, LINDQVIST, KETELS 2006

3 Úloha samospráv a aktuálne výzvy rozvoja klastrov na Slovensku

Regionálna a miestna samospráva môže pôsobiť ako:

- facilitátor a koordinátor aktivít medzi podnikmi, akademickou sférou a občianskym sektorom
- partner pri projektovom plánovaní
- source zdrojov a infraštruktúry pre MSP
- lobista a implementačný aktér pri regionálnych inovačných stratégiách

Únia klastrov Slovenska vo svojich správach zdôrazňuje význam zapojenia samospráv do klastrových stratégií, pričom podporujú komunikáciu medzi regiónmi, sektorovými aktérmi a medzinárodnými partnermi. Únia klastrov Slovenska vznikla v roku 2010 ako záujmové združenie právnických osôb so sídlom v Nitre. Je jedinou organizáciou zastupujúcou klastre na Slovensku. V súčastnosti má 18 členov, z toho 4 so známkou Bronze Label, 1 so známkou Silver Label a 1 so známkou Gold Label udeľovanou Európskym sekretariátom pre analýzu klastrov (Únia klastrov Slovenska 2025).

Tabuľka č. 4: Modely spolupráce samosprávy a klastrov

Forma spolupráce	Úloha samosprávy	Výstup pre klastre
Strategické partnerstvo	vytváranie regionálnych stratégií	jasné priority pre MSP a inovácie
Projektová spolupráca	koordinácia projektov EÚ	získanie financovania
Vzdelávacie iniciatívy	podpora školských a výskumných programov	kvalifikovaná pracovná sila
Infrastruktúra	poskytovanie priestorov a služieb	zlepšené podnikateľské podmienky

Zdroj: vlastné spracovanie podľa stránky Únie klastrov Slovenska

V tabuľke číslo 4 uvádzame základné modely spolupráce medzi územnou samosprávou a klastrovými organizáciami, ktoré sa uplatňujú v podmienkach regionálneho rozvoja. Identifikované sú štyri hlavné formy spolupráce: strategické partnerstvo, projektová spolupráca, vzdelávacie iniciatívy a podpora infraštruktúry. V rámci strategického partnerstva zohráva samospráva kľúčovú úlohu pri tvorbe regionálnych rozvojových stratégií, pričom výstupom pre klastre je jasné vymedzenie priorít v oblasti podpory malých a stredných podnikov a inovácií. Projektová spolupráca je orientovaná najmä na koordináciu projektov financovaných z fondov Európskej únie, čo klastrom umožňuje získať externé finančné zdroje na rozvoj ich aktivít. Významnú oblasť predstavujú aj vzdelávacie iniciatívy, kde samospráva podporuje spoluprácu so školami a výskumnými inštitúciami

s cieľom zabezpečiť kvalifikovanú pracovnú silu pre potreby klastrov. Poslednou formou je podpora infraštruktúry, ktorá zahŕňa poskytovanie priestorov a služieb, čím sa vytvárajú priaznivejšie podnikateľské podmienky v danom území.

Tabuľka č. 5: Hlavné výzvy rozvoja klastrov na Slovensku

Oblasť	Stručná charakteristika výzvy
Systémová podpora	Absencia jednotnej národnej klastrovej politiky, závislosť na ad hoc projektoch
Verejná podpora	Fragmentácia kompetencií medzi viaceré rezorty
Finančné kapacity	Obmedzené rozpočtové možnosti obcí a VÚC
Regionálne rozdiely	Nerovnomerná koncentrácia klastrov v prospech rozvinutejších regiónov

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Beňovej a kol. 2015

Tabuľka č. 5 poukazuje na kľúčové výzvy, ktoré v súčasnosti ovplyvňujú rozvoj klastrov na Slovensku. V oblasti systémovej podpory je identifikovaná absencia jednotnej národnej klastrovej politiky, čo vedie k závislosti klastrov na krátkodobých a ad hoc projektoch. Verejná podpora je charakterizovaná fragmentáciou kompetencií medzi viaceré rezorty, čo znižuje efektívnosť koordinácie opatrení na podporu klastrových iniciatív. Ďalšou významnou výzvou sú obmedzené finančné kapacity obcí a vyšších územných celkov, ktoré limitujú ich schopnosť dlhodobo podporovať klastre. Regionálne rozdiely sa prejavujú nerovnomernou koncentráciou klastrov, pričom výraznejšie sú zastúpené v ekonomicky rozvinutejších regiónoch, čo prehlbuje regionálne disparity.

Tabuľka č. 6: Návrhy opatrení na posilnenie úlohy samospráv

Opatrenie	Zameranie opatrenia
Národná klastrová stratégia	Jasné vymedzenie úloh verejného sektora a mechanizmov podpory
Posilnenie kapacít VÚC	Odborná a koordinačná podpora klastrov a MSP
Verejno-súkromné partnerstvá	Podpora spolupráce v oblasti vzdelávania, výskumu a inovácií
Stabilné financovanie	Zavedenie dlhodobých finančných nástrojov v regionálnych rozpočtoch
Databáza klastrov	Zlepšenie dostupnosti dát o klastrových aktivitách a ich výkonnosti

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Čuku a kol. 2012

Tabuľka č. 6 sumarizuje navrhované opatrenia zamerané na posilnenie úlohy územnej samosprávy v podpore klastrov a regionálneho hospodárskeho rozvoja. Kľúčovým opatrením je vypracovanie národnej klastrovej stratégie, ktorá by jasne definovala úlohy verejného sektora a nastavila mechanizmy systematickej podpory klastrov. Dôležitým aspektom je aj posilnenie kapacít vyšších územných celkov, a to najmä v oblasti odbornej a koordinačnej podpory klastrov a malých a stredných podnikov. Ďalším navrhovaným riešením je rozvoj verejno-súkromných partnerstiev, ktoré by podporili spoluprácu v oblasti vzdelávania, výskumu a inovácií. Stabilné financovanie predstavuje zavedenie dlhodobých finančných nástrojov v regionálnych rozpočtoch, čím by sa zvýšila predvídateľnosť podpory klastrov. Významným opatrením je aj vytvorenie databázy klastrov, ktorá by zlepšila dostupnosť údajov o klastrových aktivitách a ich výkonnosti.

Tabuľka č. 7 : Porovnanie Slovenskej republiky a Európskej únie za rok 2024

Oblasť	Slovensko (2024)	Európska Únia (2024)
Štádium vývoja	Budovanie a štandardizácia, certifikácia	Pokročilé, zamerané na transformáciu
Prioritné oblasti	Automobilový priemysel, IKT, Bioekonomika	Green Deal, Digitalizácia, High-tech
Spolupráca	Intenzívna podpora v rámci SR, nízka internacionalizácia	Vysoká cezhraničná spolupráca (ECCP)
Financovanie	Projektová podpora (SIEA), národné projekty	Horizont Európa, STEP (Strategic Technologies)
Výskum a vývoj	Podpriemerná úroveň, rastúce inovačné výdavky	Vysoká úroveň prepojenia vedy a priemyslu

Zdroj: vlastné spracovanie podľa OECD 2024

Porovnanie Slovenska a Európskej únie v roku 2025 poukazuje na rozdiely v úrovni rozvoja a fungovania klastrových politík. Slovensko sa nachádza vo fáze budovania a štandardizácie klastrov, pričom dôraz sa kladie najmä na certifikáciu a základné inštitucionálne nastavenie. Klastrová politika Európskej únie je charakteristická pokročilým štádiom vývoja, orientovaným na transformačné procesy v súlade so strategickými cieľmi, ako sú zelená transformácia a digitalizácia. Z hľadiska prioritných oblastí sa Slovensko sústreďuje predovšetkým na automobilový priemysel, informačné a komunikačné technológie a bioekonomiku, zatiaľ čo na úrovni EÚ dominujú témy vyplývajúce z Európskej zelenej dohody, digitalizácie a rozvoja high-tech odvetví. Významným rozdielom je aj úroveň spolupráce, keď Slovensko vykazuje nižšiu mieru internacionalizácie klastrov v porovnaní s vysokou mierou cezhraničnej spolupráce podporovanej prostredníctvom Európskej platformy pre

spoluprácu klastrov (ECCP). V oblasti financovania sa Slovensko spolieha najmä na projektovú podporu a národné schémy, zatiaľ čo Európska únia využíva komplexné nástroje, ako je program Horizont Európa či iniciatíva STEP. Rozdiely sú zrejmé aj v oblasti výskumu a vývoja, kde je na Slovensku úroveň prepojenia medzi vedou a priemyslom stále pod priemerom EÚ, hoci inovačné výdavky vykazujú postupný rast.

Záver

Klastre predstavujú efektívny mechanizmus podpory inovácií, podnikateľského prostredia a spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom, čím prispievajú k zvyšovaniu konkurencieschopnosti regiónov a k ich dlhodobo udržateľnému rozvoju.

Analýza poukázala na skutočnosť, že aktívne zapojenie samospráv je jedným z kľúčových predpokladov úspešného fungovania klastrových iniciatív. Samosprávy zohrávajú významnú úlohu najmä ako koordinátori spolupráce medzi jednotlivými aktérmi regionálneho rozvoja, iniciátori strategického plánovania a partneri pri realizácii rozvojových projektov. Príklady dobrej praxe, ako je klaster Košice IT Valley, potvrdzujú, že systematická spolupráca verejného a súkromného sektora dokáže vytvárať priaznivé podmienky pre rozvoj inovačných ekosystémov aj mimo hospodársky najsilnejších regiónov.

Zároveň boli identifikované viaceré výzvy, ktoré v súčasnosti limitujú rozvoj klastrov na Slovensku. Medzi najvýznamnejšie patrí absencia jednotnej národnej klastrovej stratégie, fragmentovaná verejná podpora, závislosť klastrov od projektového financovania a výrazné regionálne rozdiely v miere zapojenia samospráv. Tieto faktory negatívne ovplyvňujú dlhodobú udržateľnosť klastrových iniciatív a ich schopnosť systematicky prispievať k regionálnemu rozvoju.

Na základe uvedených zistení možno konštatovať, že posilnenie úlohy samospráv v podpore klastrov je nevyhnutným predpokladom zvýšenia regionálnej konkurencieschopnosti a podpory udržateľného rozvoja. Kľúčové je najmä vytváranie stabilného inštitucionálneho a finančného rámca, podpora verejno-súkromných partnerstiev a aktívne zapájanie klastrov do regionálnych rozvojových stratégií. Systematická a dlhodobá podpora klastrov zo strany samospráv môže významne prispieť k vyváženejšiemu regionálnemu rozvoju Slovenskej republiky.

Zoznam bibliografických odkazov

ANDERSSON, T. *et al.* 2004. The Cluster Policies Whitebook. Malmö: IKED. ISBN 91-85281-03-4.

BALOG, M. 2015. Klastrová politika v podmienkach Slovenska. Analýzy a štúdie SIEA. Bratislava: Slovenská inovačná a energetická agentúra. ISBN 978-80-88823-61.

BEŇOVÁ, M., 2015: Klastre – nový trend združovania podnikov. In Tóth, M.,Markovič, P., eds.

Ekonomika, financie a manažment podniku – rok 2015. Bratislava (Ekonomická univerzita v Bratislave), p. 69.

ČUKA, P., NÉMETHYOVÁ, B., MIŠČÍKOVÁ, B., 2012: Short profile of the specific functioning of tourism clusters in Slovakia. *Current Issues of Tourism Research*,

EUROPEAN CLUSTER ORGANIZATION DIRECTORY, 2010**.** European Cluster Organization Directory 2010. [online]. [cit. 24. 1. 2026]. Dostupné z: < https://www.europarl.europa.eu/portal/en>

EUROPEAN COMMISSION 2007. European Innovation Scoreboard**.** [online]. [cit. 24.1.2026]. Dostupné z:< https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard_en>

OECD, 2024: *Cluster policies*. *[online]*. Paríž (OECD). http://www.oecd.org/innovation/policyplatform/48137710.pdf

PORTER, M. E. 2000. Location, competition and economic development: Local clusters in a global economy. *Economic Development Quarterly*, 14(1), 15–34.

PRNO, I. 2006. Klastre – nástroje ekonomického rozvoja**.** [online]. [cit. 24.1.2026]. Dostupné z: http://comm1.sopk.sk/webdb/platon.nsf/69bc7b5f5e190342c1256ed900472a8c/1D71121581756857C12570AE00232F8D/$FILE/Clanok_Klastre_06_priloha.doc

SKOKAN, K. 2002. Industry clusters in regional development. *Ekonomická revue*, 5(2), 50–60. ISSN 1212-3951.

SLOVENSKÝ STROJÁRENSKÝ KLASTER 2014. Slovenský strojárenský klaster**.** [online]. [cit. 24.1.2026].Dostupné z: <https://www.siea.sk/wp-content/uploads/inovacie/slovenske_klastre/stretnutia/prve_stretnutie/1_slovensky_strojarsky_klaster.pdf>

SÖLVEL, Ö., LINDQVIST, G. and KETELS, C. 2006. The Cluster Initiatives Greenbook. Göteborg: Ivory Tower Publishers. ISBN 978-91-974783-5-9.

ÚNIA KLASTROV SLOVENSKA: Základné informácie. *Únia klastrov Slovenska [online]*. [citované 2.2.2025] http://uksk.sk/stranka1/

Zákon o podpore regionálneho rozvoja č.539/2008 Z. z

Kontaktná adresa

Mgr. Monika Hančárová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
Katedra ekonomiky a verejnej správy, Fakulta verejnej správy
Popradská 66, Košice 040 11
Slovenská republika
email: monika.hancarova@student.upjs.sk

OTVORENÉ DÁTA AKO SMART NÁSTROJ PRE POSILNENIE STRATEGICKÉHO PLÁNOVANIA ROZVOJA BIOSFÉRICKÝCH REZERVÁCIÍ

OPEN DATA AS A SMART TOOL FOR STRENGTHENING STRATEGIC DEVELOPMENT PLANNING OF BIOSPHERE RESERVES

Mária REHÁKOVÁ

Abstract

Current global challenges and changes emphasize the need for intelligent use of exhaustible resources and sustainable development of territories. UNESCO biosphere reserves are areas where it is necessary to harmonize biodiversity conservation with sustainable development. However, effective strategic planning for their development is often limited in practice by a lack of quality, systematically collected, and shared data. This article focuses on open data as a smart tool for strengthening strategic planning for the development of biosphere reserves. Its aim is to analyze the current state of open data collection, publication, and use in biosphere reserves in Slovakia and, based on good practices from abroad, to identify key recommendations for improvement in our conditions. The results highlight the importance of open data for supporting informed decision-making, transparency, and stakeholder participation, as well as for increasing the effectiveness of strategic planning and sustainable development of biosphere reserves.

Key words: *otvorené dáta, smart nástroj, strategické plánovanie rozvoja, biosférická rezervácia*

Úvod

V posledných rokoch sa v oblasti správy vecí verejných čoraz viac presadzuje koncept inteligentného vládnutia (smart governance), ktorý reaguje na dynamický rozvoj moderných informačných a komunikačných technológií a na rastúcu potrebu efektívnejšieho, transparentnejšieho a participatívneho riadenia. Smart governance vytvára prostredie založené na komunikácii, otvorenosti a spolupráci medzi správou, odbornou verejnosťou a občanmi a zároveň umožňuje využívať inovácie na podporu lepšieho plánovania a rozhodovania. Internet a digitálne technológie sa stali prirodzenou súčasťou každodenného života obyvateľov, čo vytvára priestor aj povinnosť aplikovať moderné prístupy aj v správe území. Napriek tomu zostáva ich využívanie v mnohých

oblastiach poddimenzované, čo poukazuje na potrebu ďalšieho rozvoja smart nástrojov a otvoreného zdieľania dát.

Súčasné globálne výzvy a tlak na vyčerpateľné zdroje či implementácia cieľov udržateľného rozvoja Agendy 2030 zdôrazňujú aj potrebu inteligentného a udržateľného riadenia území. UNESCO biosférické rezervácie predstavujú špecifické územia, v ktorých je potrebné harmonizovať ochranu biodiverzity s udržateľným rozvojom a participatívnym spravovaním. Biosférické rezervácie sú modelovými územiami udržateľného života, ktoré odrážajú rovnováhu medzi človekom a prírodným prostredím. Napriek ich významu však prístupy k správe a plánovaniu biosférických rezervácií, ktoré by mali zosúlaďovať rôznorodé rozvojové záujmy veľkého počtu zainteresovaných strán pri súčasnom rešpektovaní ochranného režimu územia, nie sú dostatočne preskúmané. Tieto územia si vyžadujú inteligentné riadenie založené na strategickom plánovaní všetkých aspektov územia v súlade so zásadami trvalo udržateľného rozvoja. Kľúčovým predpokladom takéhoto plánovania je dostupnosť kvalitných, systematicky zbieraných a zdieľaných dát, ktoré umožňujú posilnenie informovaného rozhodovania, transparentnosti a participácie.

Cieľom príspevku je analyzovať súčasný stav zberu, zverejňovania a využívania otvorených dát v biosférických rezerváciách na Slovensku a na základe dobrých príkladov praxe zo zahraničia identifikovať kľúčové odporúčania na zlepšenie v našich podmienkach.

1 Biosférická rezervácia a strategické plánovanie jej rozvoja

Biosférická rezervácia je územie spájajúce sociálne a ekologické systémy a jej existencia vytvára priestor pre pochopenie, riadenie zmien a interakcií medzi týmito systémami, ktoré by sme mali vzájomne posilňovať. Tento koncept sa považuje za prístup, ktorého cieľom je zosúladiť ochranu prírody a trvalo udržateľný rozvoj (Ishwaran, Persic, Tri, 2008; Axelsson, Angelstam, Elbakidze, Stryamets, Johansson, 2011) berúci do úvahy celý rozsah územia. Biosférické rezervácie sú známe aj ako modelové územia alebo príklady najlepšej praxe, kde sa rozvíja spolužitie človeka a prírody s reflektovaním cieľov Agendy 2030. (UNESCO, 2022; Bridgewater, 2002; Van Cuong, Dart, Hockings, 2017; Lepeška, 2012) Biosférická rezervácia je medzinárodne uznávaná lokalita nominovaná národnou vládou a vyhlásená v rámci Programu UNESCO Man and Biosphere (MAB). Každá je súčasťou Svetovej siete biosférických rezervácií, ktorá predstavuje platformu medzinárodnej spolupráce, výmeny poznatkov a zdieľania skúseností. V rámci politiky UNESCO je biosférická rezervácia chápaná ako jedinečná jednotka prírodnej a kultúrnej krajiny, kde človek a jeho aktivity zohrávajú významnú úlohu. Jej poslaním nie je iba ochrana prírodného dedičstva, ale aj zachovanie kultúrnych hodnôt, tradícií a spôsobu života miestnych komunít (UNESCO, 2022). Biosférické rezervácie plnia tri základné funkcie: ochrannú, rozvojovú a logistickú. Ochranná funkcia sa zameriava na zachovanie biodiverzity, ekosystémov a krajiny. Rozvojová funkcia podporuje

udržateľný hospodársky a socio-ekonomický rozvoj miestneho obyvateľstva. Logistická funkcia zahŕňa podporu vedy, výskumu, monitoringu a vzdelávania, ako aj budovanie partnerstiev na rôznych úrovniach (ŠOP SR, 2022). V aktualizovanej stratégii MAB na roky 2021 – 2025 sa zdôrazňuje aj štvrtá funkcia, ktorou je podpora zmierňovania zmeny klímy a adaptácie na ňu (Špulerová et al., 2023).

Rozvoj biosférickej rezervácie je preto komplexným procesom, ktorý presahuje ochranu prírody a zahŕňa ekonomické, sociálne a politické potreby územia, podporu pracovných príležitostí, participácie, rovnosti a spravodlivosti (Brunckhorst, 1997; Ishwaran, Persic, Tri, 2008; Price, Park, Bouamrane, 2010). Súčasné globálne výzvy, vrátane klimatickej zmeny a implementácie cieľov Agendy 2030, zdôrazňujú potrebu inteligentného a systematického riadenia týchto území udržateľným spôsobom (Heinrup, Schultz, 2017; Rockström, Sukhdev, 2016; Stanvliet, Coetzer, 2020; Stoll-Kleemann, O'Riordan, 2017).

Biosférické rezervácie predstavujú významný nástroj rozvoja udržateľného systému s veľkým potenciálom (Bridgewater, 2002). Udržateľný rozvoj územia by mal byť založený na systematicky plánovaných aktivitách, ktoré sú výstupom procesu strategického plánovania. Tento prístup ponúka priestor pre aplikáciu inovatívneho postupu, ktorý by mal zabezpečiť udržateľný rozvoj územia, ktorý v súčasnosti v mnohých biosférických rezerváciách absentuje. Momentálny stav plánovania, pochopenia a uznania konceptu biosférických rezervácií je výzvou pre aplikáciu tohto prístupu, ktorý mnohí autori v súvislosti s plánovaním biosférických rezervácií považujú za potrebný (napr. Yazdandoost, 2019; Van Cuong, Dart, Hockings, 2017; Job, Becken, Lane, 2020; Sisto, Fernández-Portillo, Yazdani, Estepa-Mohedano, Torkayesh, 2022). Vitálišová (2017) prostredníctvom autorov Kita (2002) a Vaňovej (2006) vysvetľuje, že strategické plánovanie predstavuje proces tvorby a udržiavania strategickej rovnováhy medzi cieľmi a možnosťami územia vo vzťahu k meniacim sa trhovým príležitostiam a celospoločenským potrebám. Dopĺňa, že vďaka strategickému plánovaniu vieme predvídať vývoj, rýchlo reagovať na zmeny prostredia a lepšie sa pripraviť na zmenu trendov vo vonkajšom prostredí. Ide o systémový a integrovaný prístup k rozvoju územia, ktorý vytvára príležitosť zvýšiť efektivitu a posilniť väzby, ktoré by mali fungovať navzájom, s cieľom dosiahnuť synergiu, stimulovať koordináciu v území, a tak zlepšiť vládnutie prostredníctvom participácie subjektov pri definovaní a implementácii rozvojovej lokálnej verejnej politiky.

1.1 Otvorené dáta ako smart nástroj pre posilnenie strategického plánovania rozvoja biosférických rezervácií

Modernizácia technológií a riadiacich prístupov zásadne ovplyvňuje spôsob spravovania a fungovania vecí verejných. Demokratické systémy sú čoraz viac orientované na inovácie, efektívnosť a zlepšovanie kvality verejných služieb v oblastiach, ako sú vzdelávanie, bezpečnosť,

doprava, riadenie zdrojov či správa infraštruktúry. Významnú úlohu zohráva aj aplikácia konceptu smart governance. Smart governance je definovaná ako využívanie technológií na podporu lepšieho plánovania a rozhodovania, zlepšovanie demokratických procesov a transformáciu poskytovania verejných služieb (Khadar, 2012). Tento koncept je postavený na dvoch kľúčových trendoch: presune k otvoreným údajom a všadeprítomnosti technológií. Ich kombinácia umožňuje lepšie pochopiť spoločenské problémy, posilniť vzťahy medzi verejnou správou a občanmi a vytvárať transparentné, participatívne a udržateľné prostredie riadenia. (Mellouli, Luna-Reyes a Zhang, 2014) Pre naplnenie princípov smart governance je nevyhnutné zabezpečiť finančné zdroje, vybudovať vhodnú virtuálnu a fyzickú infraštruktúru a disponovať technológiami spolu so schopnosťou ich efektívne využívať, najmä pri spracovaní a zdieľaní dát (Joshi, 2018). Prínosy aplikácie tohto konceptu sa prejavujú na viacerých úrovniach – v rámci samotnej vládnej organizácie (efektívnejšie vládnutie, pripravenosť na krízové situácie), vo vzťahu vlády k aktérom (služby orientované na občana, e-demokracia) aj v širšom spoločenskom kontexte (ekonomický rast, sociálne začlenenie, environmentálne prínosy) (Bolívar, Gil-Garcia, Meijer, 2016). Zároveň však pretrváva potreba hlbšieho koncepčného uchopenia inteligentného riadenia, keďže jeho praktická implementácia často zaostáva za technologickými možnosťami (Bolívar, Meijer, 2015).

Neoddeliteľnou súčasťou smart governance je transparentnosť, ktorú možno podporiť systematickým zverejňovaním otvorených dát. Otvorené dáta vo verejnej správe musia byť úplné, strojovo čitateľné, ľahko prístupné, publikované v otvorených štandardoch a dostupné za jasne definovaných podmienok s minimálnymi obmedzeniami (Chlapek, Klímek, Kučera, Nečaský, 2015). Ide o štruktúrované datasety, teda ucelené súbory vzájomne súvisiacich údajov vytvorených a spravovaných na konkrétny účel, ktoré sú sprístupnené vo formátoch čitateľných človekom aj strojom.

Zverejňovanie otvorených dát prináša viaceré prínosy: posilnenie transparentnosti, lepšia dostupnosť a prístup k informáciám o fungovaní, podpora ekonomického rastu a podnikateľského prostredia, zlepšenie služieb, podpora opätovného použitia dát, zlepšenie vnímania verejnosťou, zlepšenie komunikácie a spolupráce, zamedzenie chýb vzniknutých pri práci s dátami, či zvýšenie ich hodnoty (Ministerstvo vnútra ČR, Školenie otvorených dát verejnej správy). Budovanie dátovej infraštruktúry sa tak stáva nevyhnutnou súčasťou moderného riadenia. Dáta predstavujú novú komoditu, ktorá umožňuje tvorbu inovatívnych služieb, optimalizáciu procesov a formulovanie politík založených na dôkazoch. Rozhodovanie založené na dátach umožňuje lepšie identifikovať reálne potreby obyvateľov a zvyšovať kvalitu života v území.

Otvorené dáta možno chápať ako smart nástroj, ktorý môže podporiť udržateľný rozvoj a riadenie území. V prostredí biosférických rezervácií, kde sa prelínajú environmentálne, sociálne a ekonomické záujmy, predstavujú otvorené dáta významný predpoklad pre posilnenie strategického

plánovania a pre naplnenie ich potenciálu ako modelových území udržateľného rozvoja. Strategická analýza a zber dát sú neoddeliteľnou súčasťou procesu strategického plánovania (Grünig, Kühn, 2002, 2015; Vitálišová, 2017). Viacerí autori poukazujú na nedostatok a potrebu systematického zberu, zdieľania a praktického využívania dát v biosférických rezerváciách, čo negatívne ovplyvňuje efektívnosť ich strategického plánovania rozvoja (Palliwoda, Büermann, Fischer, Kraemer, Schröter, 2021; Špulerová, Piscová, Matušicová, 2023; Ferreira, Zimmermann, Santos, von Wehrden, 2020). Strategické plánovanie rozvoja biosférických rezervácií predstavuje nevyhnutný prístup, ktorý by mal byť založený na komplexnom plánovaní všetkých aspektov územia. Bez kvalitných, dostupných a prepojených dát je však obmedzené nielen strategické plánovanie, ale aj samotné rozhodovanie a spravovanie biosférických rezervácií, čo môže viesť k znehodnocovaniu ich potenciálu a stagnácii ich rozvoja, čo je pri súčasných globálnych výzvach stav, ktorý sa v konečnom dôsledku týka nás všetkých.

1.2. Analýza súčasného stavu zberu, zverejňovania a využívania otvorených dát v biosférických rezerváciách na Slovensku

Analýzu súčasného stavu zberu, zverejňovania a využívania otvorených dát sme realizovali prostredníctvom zberu primárnych a sekundárnych dát v rámci všetkých biosférických rezervácií na Slovensku, v Biosférickej rezervácii Poľana, Biosférickej rezervácii Slovenský kras, Biosférickej rezervácii Východné Karpaty a Biosférickej rezervácii Tatry. Zber primárnych dát bol zabezpečený štruktúrovanými rozhovormi s vybranými manažérmi biosférických rezervácií na území Slovenskej republiky. Rozhovory boli realizované osobne alebo online prostredníctvom MS Teams od júna 2025 do októbra 2025. Dáta sme analyzovali prostredníctvom metódy analýzy, abstrakcie a komparácie. Tieto dáta boli doplnené o chýbajúce informácie sekundárnym zberom dát z verejne dostupných zdrojov, ktoré predstavovali najmä webové stránky biosférických rezervícií, blízkych subjektov a verejne dostupných dokumentov o biosférických rezerváciách. Zber dát bol realizovaný v januári 2026. Pre potrebu analyzovania dát sme využili metódy analýzy, abstrakcie a komparácie. Účelom analýzy bolo preskúmať, ako biosférické rezervácie na území Slovenskej republiky zbierajú dáta, zverejňujú dáta a či zverejňuje o nich dáta nejaký iný subjekt. Tiež sme skúmali, ako využívajú tieto dáta a či ich využívajú aj interaktívne, napríklad na rôzne mapy, vizualizácie alebo aplikácie a ak nie, či plánujú využívať tieto dáta.

Výsledky analýzy súčasného stavu zberu, zverejňovania a využívania otvorených dát v biosférických rezerváciách na Slovensku poukazujú na výraznú nerovnováhu v štruktúre dát zbieraných v biosférických rezerváciách Slovenskej republiky. Zber údajov je dominantne orientovaný na prírodno-geografickú zložku územia, predovšetkým na monitoring druhov a biotopov, výskytové dáta, či ďalšie prvky prírodného potenciálu. Tento typ dát je zbieraný najmä v rámci

zákonných povinností ochrany prírody a v súvislosti s environmentálnym reportingom. Hoci ide o dôležitý základ, ich primárnym účelom je plnenie záväzkov a rámcov, nie komplexná podpora strategického plánovania rozvoja biosférickej rezervácie ako integrovaného územia. Tieto dáta sú zverejnené na portáli www.biomonitoring.sk prevádzkovaným Štátnou ochranou prírody SR alebo www.enviroportal.sk prevádzkovaným Slovenskou agentúrou životného prostredia. Rovnako sa dáta zverejňujú aj prostredníctvom Národného geoportálu SR, Registra priestorových informácií, či Národnej infraštruktúry priestorových informácií SR (INSPIRE).

Z rozhovorov s vybranými manažérmi biosférických rezervácií tiež vyplýva, že hodnotenie územia je zamerané predovšetkým na prírodnú zložku, zatiaľ čo socio-ekonomická oblasť ostáva výrazne poddimenzovaná. Chýbajú systematické údaje o ekonomickej štruktúre územia, pracovnom trhu, demografických trendoch, kvalite života, podnikateľskom prostredí, využívaní krajiny z pohľadu lokálnych aktérov či o konfliktoch medzi ochranou prírody a rozvojovými aktivitami. Tento deficit sa prejavuje najmä v nemožnosti komplexne vyhodnocovať rozvojový potenciál územia a v obmedzenej schopnosti pripravovať integrované rozvojové stratégie.

Rozhovory rovnako potvrdzujú, že systematický dátový manažment nie je vo väčšine prípadov etablovaný ako samostatná strategická priorita. V jednom prípade bolo explicitne konštatované, že analýzy sa nerealizujú, otvorený dátový portál neexistuje a zber dát nie je predmetom systematického záujmu vedenia. V inom prípade sa síce určité dáta zbierajú, no nie sú využívané na analytické účely, pričom často nie sú v štandardizovanom formáte umožňujúcom ďalšie spracovanie. V ďalšom prípade sú socio-ekonomické údaje obmedzené najmä na štatistiky návštevnosti územia; tieto údaje nie sú publikované ako otvorené datasety, hoci sú ako výstupy verejnej inštitúcie dostupné na vyžiadanie. V oblasti prírodno-geografických dát je situácia priaznivejšia, keďže zverejňovanie údajov o chránených druhoch, zonácii či hraniciach území vyplýva z legislatívnych povinností. Pozitívnym signálom je budovanie mapových a informačných portálov a ambícia vytvoriť aplikácie pre návštevníkov zamerané na trasy, dostupnosť, ochranu prírody a sprievodcovské služby. Tieto iniciatívy však smerujú primárne k zvyšovaniu informovanosti a podpore turizmu, nie k budovaniu integrovaného dátového systému pre strategické plánovanie.

Spoločným menovateľom zistení je absencia koncepčného dátového modelu biosférickej rezervácie, ktorý by prepájal environmentálne, socio-ekonomické a rozvojové údaje do jednotného analytického rámca. Dáta sa zbierajú prevažne sektorovo, projektovo alebo na základe zákonných povinností, pričom chýba ich systematická integrácia, pravidelná aktualizácia, otvorené zverejňovanie v strojovo spracovateľných formátoch a využívanie pri tvorbe plánov, hodnotení trendov či podpore participatívneho spravovania.

Porovnanie s príkladmi dobrej praxe z európskych biosférických rezervácií, ako sú

Biosphärenpark Wienerwald v Rakúsku, Biosphärenreservat Rhön v Nemecku, Réserve de biosphère transfrontière Vosges du Nord–Pfälzerwald vo Francúzsku a Nemecku či UNESCO Biosphäre Entlebuch vo Švajčiarsku, ukazuje, že kľúčovým prvkom úspešného strategického plánovania je existencia integrovaného dátového ekosystému. V týchto územiach sú systematicky a periodicky zbierané dáta o využívaní územia a krajiny, údaje o ekologickej konektivite, hydrologickom stave a klimatických rizikách, ako aj indikátory socio-ekonomického vývoja, demografických trendov, podnikateľskej aktivity a návštevnosti. Dôležitá je pritom nielen existencia dát, ale aj ich štandardizácia, publikovanie prostredníctvom portálov alebo otvorených dátových katalógov, tvorba interaktívnych mapových nástrojov a prepojenie indikátorov s cieľmi rozvojovej stratégie a hodnotením. Dáta sú zbierané aj prostredníctvom citizen science aplikácií, dronmi, či rôznymi IoT senzormi umiestnenými podľa stanoveného cieľa a požiadaviek.

Na základe týchto príkladov možno formulovať kľúčové odporúčania pre biosférické rezervácie v našich podmienkach, ktoré sme rozdelili do štyroch základných oblastí. Prvou oblasťou sú priestorové základné datasety, obsahujúce presné hranice a zonáciu rezervácie, využitie krajiny v časových radoch, biotopy, ekologické koridory a infraštruktúru. Druhou oblasťou je environmentálny monitoring zahŕňajúci výskytové dáta druhov, stav biotopov, hydrologické a klimatické údaje a indikátory ekosystémových služieb. Treťou oblasťou sú socio-ekonomické datasety, ktoré by mali systematicky sledovať demografiu, ekonomickú štruktúru, zamestnanosť, návštevnosť, mobilitu, dostupnosť služieb a konflikty využitia územia. Štvrtou oblasťou sú dáta o správe územia, zahŕňajúca projekty, opatrenia, finančné toky, participatívne procesy a indikátory plnenia strategických cieľov. Dáta následne odporúčame vhodne zverejňovať prostredníctvom webstránok, Národného katalógu otvorených dát SR alebo vlastného portálu/katalógu otvorených dát. Odporúčame dáta aj analyzovať a spracovávať prostredníctvom rôznych vizualizácií, či aplikácií a efektívne využívať pri tvorbe verejných politík, rozhodnutí a plánov, hodnotení či podpore participatívneho spravovania v biosférických rezerváciách.

Takto koncipovaný proces by posilnil prechod k aktívnemu, dátovo podloženému riadeniu rozvoja biosférickej rezervácie ako inteligentného územia. Zavedenie systematického zberu, otvoreného zverejňovania a využívania dát predstavuje predpoklad pre posilnenie transparentnosti, participácie a efektívnosti strategického plánovania v biosférických rezerváciách Slovenskej republiky.

Záver

Biosférické rezervácie UNESCO predstavujú územia, v ktorých sa prepájajú sociálne a ekologické systémy a kde je potrebné zosúladiť ochranu biodiverzity s trvalo udržateľným rozvojom v celom rozsahu územia (Ishwaran, Persic, Tri, 2008; Axelsson et al., 2011). Ako modelové územia

reflektujúce ciele Agendy 2030 plnia ochrannú, rozvojovú a logistickú funkciu (UNESCO, 2022; ŠOP SR, 2022), pričom v stratégii MAB 2021–2025 sa zvýrazňuje aj dimenzia zmierňovania klimatickej zmeny a adaptácie na ňu (Špulerová et al., 2023). Napĺňanie týchto funkcií si vyžaduje inteligentné a systematické riadenie územia, v ktorom má strategické plánovanie kľúčovú úlohu ako integrovaný prístup posilňujúci koordináciu, efektívnosť a participáciu aktérov (Vitálišová, 2017). Otvorené dáta vnímame ako smart nástroj posilňujúci strategické plánovanie v koncepte smart governance, keďže podporujú transparentnosť, participáciu a rozhodovanie založené na dôkazoch (Khadar, 2012; Mellouli, Luna-Reyes a Zhang, 2014). Datasety publikované v otvorených štandardoch a strojovo čitateľných formátoch (Chlapek et al., 2015) umožňujú nielen lepšie informované rozhodovanie, ale aj tvorbu vizualizácií, aplikácií a inovatívnych služieb (Ministerstvo vnútra ČR, Školenie otvorených dát verejnej správy).

Analýza súčasného stavu zberu, zverejňovania a využívania otvorených dát v biosférických rezerváciách na Slovensku ukázala dominanciu prírodno-geografických dát viazaných na monitoring a reporting, pričom významná časť týchto údajov je dostupná prostredníctvom existujúcich rezortných platforiem. Využitie dát na strategické plánovanie ako integrovaný proces je však obmedzené, najmä pre deficit socio-ekonomických dát, slabú systematizáciu dátového manažmentu a nízku mieru analytického spracovania a praktického využívania dát. Zahraničné príklady z európskych biosférických rezervácií zároveň naznačujú, že úspešné strategické riadenie je podmienené integrovaným dátovým ekosystémom, pravidelným zberom a štandardizáciou údajov a ich sprístupnením cez otvorené katalógy a mapové nástroje.

Pre posilnenie strategického plánovania v biosférických rezerváciách v našich podmienakch preto odporúčame budovať dátový ekosystém založený na štyroch oblastiach datasetov: priestorové základné datasety, environmentálny monitoring, socio-ekonomické datasety a dáta o správe územia. Systematický zber, otvorené zverejňovanie a analytické využívanie dát je predpokladom pre vyššiu transparentnosť, participáciu a efektívnosť strategického plánovania, a tým aj pre napĺňanie potenciálu biosférických rezervácií ako modelových území udržateľného rozvoja.

Poďakovanie

Financované EÚ NextGenerationEU prostredníctvom Plánu obnovy a odolnosti SR v rámci projektu č. 09I03-03-V05-00009 - UGA-05-DS-2024.

Zoznam bibliografických odkazov

AXELSSON, R., ANGELSTAM, P., ELBAKIDZE, M., STRYAMETS, N., JOHANSSON, K. E. 2011. Sustainable development and sustainability: Landscape approach as a practical interpretation

of principles and implementation concepts. *Journal of Landscape Ecology*, 4(3), s. 5–30. ISSN 1803-2427.

BRIDGEWATER, P. 2002. Biosphere reserves: special places for people and nature. *Environmental Science & Policy*, 5(1), s. 9–12. ISSN 1462-9011.
BRIDGEWATER, P. 2002. Biosphere reserves: special places for people and nature. *Environmental Science & Policy*, 5(1), s. 9–12. ISSN 1462-9011.
BRUNCKHORST, D. J. 1997. The biosphere reserve program in Australia: Landscape models for sustainable conservation and resource use. In *Proceedings of the Fifteenth North American Prairie Conference*, s. 35–41.

CHLAPEK, D., KLÍMEK, J., KUČERA, J. NEČASKÝ, M. 2015. Methodologies and best practices for open data publication. Dateso. University of Economics, Prague, Czech Republic. s. 52-64, CEUS-WS.org/Vol-1343

GRÜNIG, R., KÜHN, R. 2002. The process of strategic planning. In *Process-based Strategic Planning*. Berlin: Springer, s. 41–52. ISBN 978-3-662-09453-2.

GRÜNIG, R., KÜHN, R. 2015. The Strategy Planning Process: Analyses, Options, Projects ISBN 978-3-662-45648-4.

HEINRUP, M., SCHULTZ, L. 2017. *Swedish Biosphere Reserves as Arenas for Implementing the 2030 Agenda*. Analysis and practice [online]. Stockholm: Stockholm Resilience Centre. ISBN 978-91-620-6742-7. Dostupné na: https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1084701/FULLTEXT01.pdf

ISHWARAN, N., PERSIC, A., TRI, N. H. 2008. Concept and practice: the case of UNESCO biosphere reserves. International Journal of Environment and Sustainable Development, 7(2), s. 118–131. ISSN 1474-6778.

JOB, H., BECKEN, S., LANE, B. 2020. Protected areas in a neoliberal world and the role of tourism in supporting conservation and sustainable development: an assessment of strategic planning, zoning, impact monitoring, and tourism management at natural World Heritage Sites. In Protected Areas, Sustainable Tourism and Neo-Liberal Governance Policies. London: Routledge, s. 1–22. ISBN 978-0-367-58648-5.

JOSHI, N. 2018. What is so „Smart“ abou Smart Governance? In Allerin. Dostupné na internete: https://www.allerin.com/blog/whats-so-smart-about-smart-governance.

KHADAR, A. S. 2012. Smart Governance In Collins dictionary. Dostupné na internete:https://www.collinsdictionary.com/submission/3070/SMART+Governance.

KITA, J. et al. 2002. Marketing. 2. vyd. Bratislava: IURA Edition. ISBN 80-89047-23-8.

LEPEŠKA, T. 2012. Biosférické rezervácie ako modely integrovaného manažmentu povodí. In Biosférické rezervácie na Slovensku IX. Zvolen: Technická univerzita vo Zvolene, s. 151–157. ISBN

978-80-228-2450-7.
MEIJER, A. J., BOLÍVAR, M. P. R. 2015. Smart Governance: Using a Literature Review and Empirical Analysis to Build a Research Model In Social Science Computer Review. Roč.34, č.6. Dostupné na internete: https://doi.org/10.1177/0894439315611088.
MEIJER, A. J., GIL-GARCIA, R., BOLÍVAR, M. P. R. 2016. Smart City Research: Contextual Conditions, Governance Models, and Public Value Assessment In Social Science Computer Review. Roč.34, č.6. s.647-656. Dostupné na internete: https://doi.org/10.1177/08944393156648890.
MELLOULI, S., LUNA-REYES, L.F., ZHANG, J. 2014. Smart Government, citizen participation and open data In Information Polity. Roč.19, č.2.s.1-4. Dostupné na internete: https://doi.org/10.3233/IP-140334.
Ministerstvo vnútra ČR – odbor hlavného architekta eGovernment. Školenie otvorených dát verejnej správy. E-learning. Dostupné na internete: https://data.gov.cz/vzděláván%C3%AD/e-learning/co-jsou-otevřená-data/.
PRICE, M. F., PARK, J. J., BOUAMRANE, M. 2010. Reporting progress on internationally designated sites: The periodic review of biosphere reserves. Environmental Science & Policy, 13(6), s. 549–557. ISSN 1462-9011.
ROCKSTRÖM, J., SUKHDEV, P. 2016. The SDGs wedding cake. A new way of viewing the Sustainable Development Goals and how they are all linked to food. Stockholm Resilience Centre, Stockholm University. Dostupné na internete: https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2016-06-14-the-sdgs-wedding-cake.html
SISTO, R., FERNÁNDEZ-PORTILLO, L. A., YAZDANI, M., ESTEPA-MOHEDANO, L., TORKAYESH, A. E. 2022. Strategic planning of rural areas: Integrating participatory backcasting and multiple criteria decision analysis tools. Socio-Economic Planning Sciences, 82, 101248. ISSN 0038-0121.
ŠOP SR. 2022. Biosférické rezervácie [online]. Štátna ochrana prírody SR. Dostupné na internete: https://www.sopsr.sk/web/?cl=1600
ŠPULEROVÁ, J., PISCOVÁ, V., MATUŠICOVÁ, N. 2023. The contribution of scientists to the research in biosphere reserves in Slovakia. Land, 12, 537. ISSN 2073-445X.
STANVLIET, R., COETZER, K. 2020. The scientific value of UNESCO biosphere reserves. South African Journal of Science, 116(1–2), s. 1–4. ISSN 0038-2353.
STOLL-KLEEMANN, S., O'RIORDAN, T. 2017. The challenges of the Anthropocene for biosphere reserves. Parks, 23(1), s. 89–100. ISSN 0960-233X.
UNESCO. 2022. Biosphere reserves [online]. Dostupné na: https://en.unesco.org/biosphere/about

VAN CUONG, C., DART, P., HOCKINGS, M. 2017. Biosphere reserves: Attributes for success. Journal of Environmental Management, 188, s. 9–17. ISSN 0301-4797.

VAN CUONG, C., DART, P., HOCKINGS, M. 2017. Using enhancing our heritage toolkit for assessing management effectiveness of the Kien Giang Biosphere Reserve. International Journal of UNESCO Biosphere Reserves, 1, s. 56–76. ISSN 2371-7890

VAŇOVÁ, A. 2006. Strategické marketingové plánovanie rozvoja územia. Studia Oeconomica, 31, s. 138–150. ISBN 80-8083-301-X

VITÁLIŠOVÁ, K. 2017. Využitie nástrojov verejnej politiky v lokálnom rozvoji. Habilitačná práca. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela.

YAZDANDOOST, M. Y. 2019. Strategic planning for sustainable biosphere reserves management through CBMS program. Journal of Global Resources, 6(1), s. 1–10. ISSN: 2395-3160

Kontaktná adresa

Ing. Mgr. Mária Reháková
Univerzita Mateja Bela
Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta
Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, Slovenská republika
email: mvavrusova@umb.sk

STRATEGICKÁ ADAPTÁCIA MANAŽMENTU VO VEREJNOM SEKTORE KRAJÍN V4 V PODMIENKACH GLOBALIZÁCIE

STRATEGIC ADAPTATION OF PUBLIC SECTOR MANAGEMENT IN V4 COUNTRIES UNDER CONDITIONS OF GLOBALIZATION

Nikola ŽUREKOVÁ

Abstract

The process of globalization has significantly influenced the functioning and management of public sectors worldwide, intensifying the need for strategic adaptation within national administrative systems. Public sector management in the Visegrad Group (V4) countries faces specific challenges arising from global economic integration, Europeanization, and increasing governance complexity. The article aims to analyze the strategic adaptation of public sector management in V4 countries under conditions of globalization, with a focus on institutional change, governance frameworks, and state capacity. The study is based on a theoretical and analytical approach, drawing on concepts of strategic management in the public sector, institutional theory, and governance. By synthesizing relevant academic literature, the article identifies key globalization-driven pressures shaping public sector adaptation processes in Central and Eastern European countries. Particular attention is devoted to common adaptation patterns and structural constraints shared by V4 countries, as well as to differences in their strategic responses. The findings highlight that strategic adaptation in the public sector of V4 countries is closely linked to institutional legacies, administrative capacity, and the ability to respond to multi-level governance demands. The article contributes to the academic discussion on public sector adaptation in small open economies and offers insights relevant for further research on governance transformation in the V4 region.

Key words: *strategic adaptation, public sector management, governance, globalization*

Úvod

Globalizačné procesy predstavujú jeden z najvýznamnejších faktorov ovplyvňujúcich fungovanie súčasných štátov a verejných správ. Prehlbovanie ekonomickej integrácie, internacionalizácia verejných politík, rastúci význam nadnárodných inštitúcií a tlak na efektívnosť a transparentnosť správy vecí verejných vytvárajú nové výzvy pre manažment vo verejnom sektore. V tomto kontexte sa strategická adaptácia stáva nevyhnutným predpokladom schopnosti verejného

sektora reagovať na dynamicky sa meniace globálne prostredie.

Krajiny Vyšehradskej skupiny (V4) predstavujú špecifický prípad adaptácie verejného sektora na globalizačné podmienky. Ako post-socialistické štáty strednej a východnej Európy prešli v posledných desaťročiach intenzívnym procesom politickej, ekonomickej a administratívnej transformácie, ktorý bol výrazne ovplyvnený vstupom do Európskej únie a zapojením sa do globálnych ekonomických a politických štruktúr. Verejný sektor v krajinách V4 je tak formovaný nielen vnútornými reformnými procesmi, ale aj externými tlakmi vyplývajúcimi z globalizácie, európskej integrácie a viacúrovňového systému správy vecí verejných.

Strategická adaptácia manažmentu vo verejnom sektore v tomto prostredí zahŕňa zmeny v inštitucionálnych rámcoch, riadiacich mechanizmoch, rozhodovacích procesoch a kapacite štátu realizovať verejné politiky. Nejde pritom len o implementáciu jednotlivých reforiem, ale o širší proces prispôsobovania sa novým podmienkam, v ktorom zohrávajú významnú úlohu historické inštitucionálne dedičstvá, administratívna kapacita a schopnosť reagovať na komplexné požiadavky globálneho a európskeho riadenia. Cieľom tohto príspevku je analyzovať strategickú adaptáciu manažmentu vo verejnom sektore krajín V4 v podmienkach globalizácie so zameraním na inštitucionálne zmeny, rámce správy vecí verejných a kapacitu štátu reagovať na externé tlaky. Príspevok je založený na teoreticko-analytickom prístupe a syntéze relevantnej odbornej literatúry z oblasti verejného manažmentu, verejnej správy a governance. Štruktúra článku pozostáva z teoretického vymedzenia strategickej adaptácie vo verejnom sektore, následnej analýzy adaptačných procesov v krajinách V4 a záverečného zhrnutia hlavných zistení a implikácií pre ďalší výskum.

Metodológia

Príspevok je založený na teoreticko-analytickom výskumnom prístupe, ktorého cieľom je systematicky analyzovať strategickú adaptáciu manažmentu vo verejnom sektore v podmienkach globalizácie so zameraním na krajiny Vyšehradskej skupiny. Zvolený prístup umožňuje komplexné uchopenie skúmanej problematiky na makro a mezo úrovni a je vhodný pre analýzu dlhodobých inštitucionálnych a riadiacich procesov vo verejnej správe (Bryson 2011). Základnou výskumnou metódou je kvalitatívna analýza odbornej literatúry z oblasti verejného manažmentu, verejnej správy, inštitucionálnej teórie a governance. Analyzované zdroje zahŕňajú najmä vedecké články indexované v medzinárodných databázach, odborné monografie a relevantné politicko-strategické dokumenty vzťahujúce sa k verejnému sektoru a procesom globalizácie.

Pri spracovaní príspevku bola využitá metóda syntézy, ktorá umožnila identifikovať kľúčové koncepty, adaptačné mechanizmy a spoločné vzorce strategickej adaptácie manažmentu vo verejnom sektore. Komparatívny prvok bol uplatnený pri interpretácii adaptačných procesov v krajinách V4, pričom dôraz bol kladený na identifikáciu spoločných charakteristík a rozdielov vyplývajúcich z

národných inštitucionálnych špecifík. Výskumný postup je založený na analýze sekundárnych dát, čo zodpovedá charakteru príspevku a jeho zameraniu na teoretické vymedzenie a konceptuálnu interpretáciu strategickej adaptácie vo verejnom sektore. Zvolená metodológia umožňuje vytvoriť ucelený analytický rámec a poskytuje východisko pre ďalší empirický výskum zameraný na hodnotenie adaptačných stratégií v krajinách strednej Európy. Výskumná časť príspevku vychádza zo systematického prehľadu a analytického spracovania sekundárnych zdrojov, pričom dôraz sa kladie na identifikáciu kľúčových konceptov, mechanizmov a vzťahov súvisiacich so strategickou adaptáciou manažmentu vo verejnom sektore. Výber odbornej literatúry sa opiera o jej relevanciu k skúmanej problematike a zameranie na verejný sektor, globalizáciu, governance a inštitucionálnu zmenu, so zvláštnym dôrazom na krajiny strednej a východnej Európy.

Analytický postup zahŕňa kvalitatívnu obsahovú analýzu vybraných vedeckých prác, prostredníctvom ktorej sa identifikujú opakujúce sa témy, adaptačné prístupy a spoločné charakteristiky strategickej adaptácie verejného sektora. Na základe syntézy teoretických východísk a analytických zistení sa vytvára konceptuálny rámec strategickej adaptácie manažmentu vo verejnom sektore krajín V4, ktorý integruje globalizačné tlaky, governance, inštitucionálny rámec a administratívnu kapacitu štátu.

Komparatívny prvok výskumu sa uplatňuje pri interpretácii adaptačných procesov v krajinách Vyšehradskej skupiny, pričom cieľom nie je detailné porovnanie jednotlivých krajín, ale identifikácia spoločných trendov a rozdielov na úrovni strategického riadenia verejného sektora. Zvolený výskumný postup umožňuje vytvoriť ucelený analytický obraz strategickej adaptácie manažmentu vo verejnom sektore v podmienkach globalizácie a zároveň poskytuje východisko pre budúci empirický výskum.

1 Strategická adaptácia manažmentu vo verejnom sektore

Strategická adaptácia manažmentu vo verejnom sektore predstavuje systematický proces, prostredníctvom ktorého verejné inštitúcie reagujú na meniace sa vnútorné a vonkajšie podmienky s cieľom zabezpečiť efektívne, stabilné a legitímne fungovanie verejnej správy. Na rozdiel od súkromného sektora je strategická adaptácia vo verejnom sektore determinovaná politickým rozhodovaním, právnymi rámcami a verejným záujmom, čo významne ovplyvňuje charakter a dynamiku adaptačných procesov. Globalizácia vytvára pre verejný sektor nové strategické výzvy spojené s rastúcou medzinárodnou prepojenosťou, presunom rozhodovacích kompetencií na nadnárodnú úroveň a zvyšujúcimi sa požiadavkami na kvalitu verejných politík. Verejný sektor je vystavený tlaku zosúladiť národné riadiace mechanizmy s medzinárodnými štandardmi, pričom si zároveň musí zachovať schopnosť reagovať na špecifické národné a regionálne potreby (Held et al. 1999).

V odborných diskusiách je strategická adaptácia často spájaná s reformnými procesmi verejnej správy, ktoré zahŕňajú zavádzanie princípov strategického riadenia, výkonnostného manažmentu a orientácie na výsledky. Tieto reformy smerujú k posilneniu administratívnej kapacity štátu, zvýšeniu transparentnosti rozhodovacích procesov a zlepšeniu koordinácie medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy (Pollitt a Bouckaert 2017). Významným aspektom strategickej adaptácie je prechod od tradičného hierarchického modelu riadenia k flexibilnejším formám správy vecí verejných, ktoré zohľadňujú spoluprácu viacerých aktérov a viacúrovňový charakter rozhodovania.

Koncept governance poukazuje na potrebu strategického riadenia vzťahov medzi verejnými inštitúciami, súkromným sektorom a občianskou spoločnosťou v prostredí zvýšenej komplexnosti a vzájomnej závislosti (Rhodes 1997). Strategická adaptácia manažmentu vo verejnom sektore sa preto neobmedzuje len na implementáciu jednotlivých organizačných alebo procesných zmien, ale predstavuje dlhodobý transformačný proces, ktorý zahŕňa úpravu inštitucionálnych rámcov, rozhodovacích mechanizmov a spôsobov realizácie verejných politík. Úspešnosť tohto procesu je úzko spätá so schopnosťou verejných inštitúcií strategicky anticipovať externé výzvy a efektívne integrovať nové prístupy do existujúcich administratívnych štruktúr(Kettl 2005).

1.1 Strategická adaptácia a inštitucionálna zmena

Inštitucionálna zmena predstavuje kľúčový prvok strategickej adaptácie manažmentu vo verejnom sektore, keďže inštitúcie formujú rámec rozhodovania, správanie aktérov a stabilitu verejných politík. Verejný sektor funguje na základe formálnych pravidiel, zákonov a organizačných štruktúr, ako aj neformálnych noriem a administratívnych tradícií, ktoré môžu podporovať alebo obmedzovať schopnosť adaptácie na nové podmienky (North 1990).

Proces inštitucionálnej zmeny vo verejnom sektore je spravidla postupný a ovplyvnený historickým vývojom a existujúcimi vzorcami správania, ktoré vytvárajú tzv. path dependency. Táto závislosť od minulých rozhodnutí často vedie k tomu, že adaptačné procesy majú skôr inkrementálny než radikálny charakter, pričom nové strategické prvky sú integrované do už existujúcich inštitucionálnych rámcov (Pierson 2004).

Globalizácia významne posilňuje tlak na inštitucionálnu adaptáciu verejného sektora, najmä prostredníctvom šírenia medzinárodných noriem, odporúčaní a „best practices“. Národné administratívne systémy sú vystavené požiadavkám harmonizácie a zosúlaďovania politík, čo vedie k zmenám v regulačných mechanizmoch, procesoch tvorby verejných politík a spôsoboch ich implementácie (DiMaggio a Powell 1983). V tomto kontexte zohráva významnú úlohu európska integrácia, ktorá predstavuje špecifický mechanizmus inštitucionálnej zmeny v krajinách strednej a východnej Európy. Členstvo v Európskej únii vytvára viacúrovňový systém riadenia, v ktorom sa strategická adaptácia verejného sektora uskutočňuje prostredníctvom interakcie medzi národnou,

nadnárodnou a regionálnou úrovňou správy vecí verejných (Radaelli 2004).

Inštitucionálna zmena ako súčasť strategickej adaptácie manažmentu vo verejnom sektore preto neznamená len prijatie nových formálnych pravidiel, ale aj schopnosť verejných inštitúcií internalizovať nové normy a prispôsobiť ich špecifickým národným podmienkam. Úspešná adaptácia je podmienená rovnováhou medzi stabilitou inštitucionálneho rámca a flexibilitou potrebnou na reakciu na globálne a európske výzvy (Peters 2012).

1.2 Governance a globalizácia vo verejnom sektore

Globalizácia zásadným spôsobom mení tradičné formy riadenia verejného sektora a posúva ich smerom k komplexnejším a viacúrovňovým modelom správy vecí verejných. V tomto kontexte sa koncept governance stal kľúčovým analytickým rámcom pre pochopenie spôsobu, akým verejné inštitúcie reagujú na rastúcu prepojenosť politických, ekonomických a sociálnych procesov presahujúcich hranice národných štátov (Bevir 2012).

Governance poukazuje na odklon od výlučne hierarchického modelu verejnej správy smerom k sieťovým formám riadenia, ktoré zahŕňajú spoluprácu viacerých aktérov vrátane verejných inštitúcií, súkromného sektora a občianskej spoločnosti. Strategická adaptácia manažmentu vo verejnom sektore sa v tomto prostredí zameriava na schopnosť koordinovať rôznorodé záujmy, zabezpečiť efektívne rozhodovanie a udržať legitímnosť verejnej moci (Kooiman 2003).

Obrázok č. 1: Konceptuálny rámec strategickej adaptácie manažmentu vo verejnom sektore krajín



Zdroj: Vlastné spracovanie

Globalizačné procesy zároveň posilňujú význam nadnárodných a medzinárodných inštitúcií, ktoré ovplyvňujú tvorbu a implementáciu verejných politík na národnej úrovni. Verejný sektor je tak čoraz viac zapojený do viacúrovňového systému riadenia, v ktorom sa strategické rozhodnutia formujú v interakcii medzi globálnou, európskou a národnou úrovňou správy vecí verejných (Hooghe a Marks 2001).

V tomto prostredí sa strategická adaptácia manažmentu vo verejnom sektore spája so zvyšovaním administratívnej kapacity štátu a schopnosti efektívne implementovať politiky vyplývajúce z medzinárodných záväzkov. Kľúčovým faktorom úspechu sa stáva schopnosť verejných inštitúcií zosúladiť externé požiadavky s domácimi prioritami a inštitucionálnymi špecifikami (Painter a Pierre 2005).

Governance v podmienkach globalizácie preto nepredstavuje len technický nástroj riadenia, ale aj strategický rámec umožňujúci verejnému sektoru reagovať na rastúcu komplexnosť rozhodovacích procesov. Strategická adaptácia manažmentu sa v tomto kontexte prejavuje ako schopnosť verejnej správy flexibilne reagovať na globálne výzvy pri zachovaní stability, zodpovednosti a legitimity verejného rozhodovania (Pierre 2000).

2 Strategická adaptácia manažmentu vo verejnom sektore

Krajiny Vyšehradskej skupiny predstavujú špecifický regionálny kontext strategickej adaptácie manažmentu vo verejnom sektore, ktorý je výsledkom spoločných historických skúseností, transformačných procesov a súčasného pôsobenia globalizačných a európskych integračných tlakov. Verejný sektor v krajinách V4 sa vyvíjal v podmienkach rýchlej systémovej zmeny po roku 1989, pričom adaptačné procesy boli výrazne ovplyvnené snahou o zosúladenie s demokratickými princípmi a trhovou ekonomikou (Ágh 1998).

Globalizácia a členstvo v Európskej únii vytvorili pre verejný sektor krajín V4 nové strategické požiadavky, ktoré sa prejavujú najmä v oblasti regulácie, tvorby verejných politík a implementácie európskej legislatívy. Strategická adaptácia manažmentu je v tomto prostredí úzko prepojená so schopnosťou verejných inštitúcií reagovať na viacúrovňové riadenie a efektívne koordinovať národné a nadnárodné politiky (Bouckaert et al. 2011). Verejný sektor krajín V4 zároveň čelí výzvam súvisiacim s obmedzenou administratívnou kapacitou a pretrvávajúcimi inštitucionálnymi slabinami, ktoré môžu spomaľovať adaptačné procesy. Strategická adaptácia sa preto často realizuje prostredníctvom selektívneho preberania medzinárodných modelov a postupov, ktoré sú následne prispôsobované domácim podmienkam a inštitucionálnym tradíciám (Drechsler 2005).

Tabuľka č. 1: Kľúčové dimenzie strategickej adaptácie manažmentu vo verejnom sektore krajín V4

Dimenzia adaptácie	Charakteristika v kontexte krajín V4
Inštitucionálny	Postupná adaptácia formálnych pravidiel a inštitúcií vplyvom európskej

rámec	integrácie a globalizačných tlakov
Strategické riadenie	Posilňovanie strategického plánovania a koordinácie verejných politík na národnej úrovni
Administratívna kapacita	Rozdielna schopnosť verejných inštitúcií implementovať reformy a reagovať na externé požiadavky
Governance	Prechod k viacúrovňovým a sieťovým formám správy vecí verejných
Globalizačné tlaky	Vplyv nadnárodných inštitúcií, európskej legislatívy a medzinárodných štandardov

Zdroj: vlastné spracovanie

Z komparatívneho hľadiska možno v krajinách V4 identifikovať spoločné adaptačné vzorce, ako je dôraz na modernizáciu verejnej správy, zvyšovanie transparentnosti a posilňovanie strategického plánovania. Napriek týmto spoločným črtám však existujú rozdiely v tempe a rozsahu adaptácie, ktoré vyplývajú z rozdielnych politických priorít, úrovne administratívnej kapacity a miery politickej stability jednotlivých krajín (Grindle 2012). Strategická adaptácia manažmentu vo verejnom sektore krajín V4 sa tak odohráva na priesečníku globálnych tlakov, európskej integrácie a národných inštitucionálnych špecifík. Úspešnosť adaptačných procesov závisí od schopnosti verejných inštitúcií zosúladiť externé požiadavky s domácimi reformnými kapacitami a vytvoriť stabilný rámec pre dlhodobý rozvoj verejnej správy (Grindle 2012).

Záver

Strategická adaptácia manažmentu vo verejnom sektore predstavuje v podmienkach globalizácie nevyhnutný predpoklad efektívneho fungovania verejnej správy a schopnosti štátu reagovať na dynamicky sa meniace externé prostredie. Globalizačné procesy, rastúca prepojenosť verejných politík a viacúrovňový charakter riadenia vytvárajú nové nároky na strategické riadenie, inštitucionálnu flexibilitu a administratívnu kapacitu verejného sektora.

Príspevok poukázal na skutočnosť, že strategická adaptácia manažmentu vo verejnom sektore nie je jednorazovým reformným opatrením, ale dlhodobým transformačným procesom, ktorý zahŕňa zmeny v inštitucionálnych rámcoch, riadiacich mechanizmoch a spôsoboch realizácie verejných politík. Významnú úlohu v tomto procese zohráva koncept governance, ktorý umožňuje verejným inštitúciám fungovať v prostredí zvýšenej komplexnosti a koordinovať činnosť viacerých aktérov na rôznych úrovniach správy vecí verejných.

Analýza strategickej adaptácie manažmentu vo verejnom sektore krajín Vyšehradskej skupiny poukázala na spoločné adaptačné vzorce vyplývajúce z podobných historických skúseností,

transformačných procesov a členstva v Európskej únii. Zároveň však existujú rozdiely v tempe a rozsahu adaptačných procesov, ktoré sú podmienené národnými inštitucionálnymi špecifikami, úrovňou administratívnej kapacity a politickými prioritami jednotlivých krajín.

Z uvedeného vyplýva, že úspešná strategická adaptácia manažmentu vo verejnom sektore krajín V4 si vyžaduje rovnováhu medzi stabilitou inštitucionálneho rámca a schopnosťou flexibilne reagovať na globálne a európske výzvy.

Príspevok prispieva k odbornej diskusii o adaptácii verejného sektora v podmienkach globalizácie a vytvára priestor pre ďalší výskum zameraný na empirické hodnotenie adaptačných stratégií a ich vplyvu na kvalitu správy vecí verejných v regióne strednej Európy.

Zoznam použitej literatúry

BRYSON, J. M. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. 4th ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2011. ISBN 978-0470392515.

HELD, D., MCGREW, A., GOLDBLATT, D. a PERRATON, J. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press, 1999. ISBN 978-0745623987.

POLLITT, C. a BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2017. ISBN 978-0198795179.

RHODES, R. A. W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997. ISBN 9780335197273.

KETTL, D. F. *The Global Public Management Revolution*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005. ISBN 978-0815797139.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. ISBN 978-0521397346.

PIERSON, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004. ISBN 978-0691117157.

DIMAGGIO, P. J. a POWELL, W. W. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. American Sociological Review, 1983, roč. 48, č. 2, s. 147–160.

RADAELLI, C. M. *Europeanization: Solution or Problem?* European Integration online Papers, 2004, roč. 8, č. 16.

PETERS, B. G. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. 2nd ed. London: Continuum, 2012. ISBN 978-1441168721.

BEVIR, M. *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2012. ISBN 978-0199606412.

KOOIMAN, J. *Governing as Governance*. London: Sage Publications, 2003. ISBN 9780761940365.
HOOGHE, L. a MARKS, G. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001. ISBN 978-0742512765.
PAINTER, M. a PIERRE, J. *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan, 2005. ISBN 978-1403947202.
PIERRE, J. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000. ISBN 978-0198297093.
ÁGH, A. *The Politics of Central Europe*. London: Sage Publications, 1998. ISBN 9780761956069.
BOUCKAERT, G., NEMEC, J., NAKROŠIS, V., HAJEK, M. a TÕNISSON, K. Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 2011, roč. 4, č. 1, s. 9–29.
DRECHSLER, W. *The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management*. Halduskultuur – Administrative Culture, 2005, roč. 6, č. 1, s. 94–108.
GRINDLE, M. S. Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012. ISBN 978-0674065350.
20. DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. a TINKLER, J. Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government. Oxford: Oxford

Kontaktná adresa

Mgr. Nikola Žureková
Univerzita Komenského v Bratislave
Fakulta managementu
Katedra medzinárodného manažmentu a medzinárodných vzťahov
Odbojárov 10, 820 05 Bratislava
Slovensko
email: zurekova7@uniba.sk

ESG VO VEREJNOM SEKTORE

ESG IN THE PUBLIC SECTOR

Sabina RÝZKOVÁ

Abstract

The aim of this paper is to analyse the implementation of ESG (Environmental, Social, Governance) principles in the public sector, with a particular focus on the Slovak context and its alignment with European sustainability frameworks. The study addresses the identified research gap concerning the absence of systematic ESG reporting and comprehensive performance evaluation mechanisms in public administration. The research methodology combines qualitative and quantitative analysis. Qualitative methods include a review of legislative frameworks, policy documents, and strategic initiatives at EU and national levels, while quantitative analysis examines selected budgetary instruments, green budgeting practices, and publicly available sustainability-related data. The findings indicate that although ESG principles are increasingly embedded in public finance instruments and strategic documents, reporting remains fragmented and lacks unified standards. The main limitations of the study stem from restricted data availability, the absence of harmonised ESG indicators in the public sector, and limited comparability across institutions.

Key words: *ESG, public sector, sustainability reporting*

Úvod

Prehľad existujúcej literatúry naznačuje, že výskum zameraný na podávanie správ o udržateľnosti vo verejnom sektore od roku 2015 výrazne narastá, čo odráža rastúci záujem o globálne environmentálne, sociálne a riadiace otázky. Napriek tomuto trendu sa však prevažná časť empirických a teoretických prác naďalej sústreďuje na súkromný sektor, predovšetkým na nadnárodné korporácie a finančné inštitúcie (Lucia et al., 2020). Niektoré štúdie sa usilovali o adaptáciu konceptu ESG (z angl. Environmental Social Governance) na špecifiká verejného sektora. Tommasetti et al. (2020) poukazujú na význam spoločného vytvárania verejnej hodnoty v kontexte vykazovania udržateľnosti, zatiaľ čo Kaur a Lodhia (2019) zdôrazňujú kľúčovú úlohu zapojenia zainteresovaných strán pri posilňovaní legitimity verejných inštitúcií. Význam transparentnosti a dohľadu potvrdzuje aj štúdia Silva et al. (2020), ktorá identifikovala pozitívny vzťah medzi mechanizmami zodpovednosti a úrovňou udržateľnosti verejných inštitúcií na Srí Lanke. Hoci v

odbornej literatúre existuje viacero systematických prehľadov a bibliometrických analýz zameraných na problematiku ESG vo všeobecnosti, výskum explicitne mapujúci trendy v oblasti podávania správ o ESG vo verejnom sektore, najmä v rozvojových krajinách, zatiaľ chýba. Doterajšie práce sú prevažne tematicky orientované alebo založené na jednotlivých prípadových štúdiách, čo obmedzuje možnosť komplexného zachytenia vývoja, štruktúrnych vzorcov a dlhodobých trendov v tejto oblasti.

Povinné vykazovanie ESG informácií má rozdielne implikácie v súkromnej a verejnej sfére, keďže verejný sektor nepodlieha rovnakým regulačným mechanizmom ako korporácie, avšak je čoraz viac vnímaný ako aktívny subjekt zodpovedný za udržateľný rozvoj a verejnú dôveru v súlade s legislatívnymi a politickými očakávaniami trhu a občanov.

1 Udržateľné financovanie

Udržateľné financovanie je možné charakterizovať ako dlhodobo orientovaný prístup k financovaniu a investičným aktivitám, ktorý zdôrazňuje strategické myslenie, zodpovedné rozhodovanie a tvorbu trvalej hodnoty. Tento koncept zároveň poukazuje na prepojenie medzi environmentálnymi, sociálnymi a riadiacimi faktormi a procesmi financovania, poskytovania úverov a investovania. Ide teda o model finančného rozhodovania s dlhodobým horizontom, v rámci ktorého sú aspekty ESG systematicky integrované do hodnotenia rizík, príležitostí a celkovej výkonnosti (Gutterman, 2021).

1.1 Teoretický základ ESG

V posledných desaťročiach možno pozorovať rastúci záujem o environmentálne otázky, sociálnu zodpovednosť a kvalitu správy a riadenia organizácií, ktoré sú v globálnom kontexte súhrnne označované ako ESG. Koncept ESG nadväzuje na vývoj spoločenskej zodpovednosti organizácií a postupne sa etabloval ako významný rámec hodnotenia ich nefinančnej výkonnosti. Prvé systematické uchopenie ESG je spojené s iniciatívami Organizácie Spojených národov, ktorá v roku 2004 predstavila tento koncept v správe Who Cares Wins. K rozpracovaniu a popularizácii ESG prispeli aj významné finančné inštitúcie, najmä Goldman Sachs, ktorá zdôraznila význam integrácie environmentálnych, sociálnych a riadiacich faktorov ako kľúčových kritérií relevantných pre investorov a dlhodobú udržateľnosť organizácií (Chen, Song a Gao, 2023).

Environmentálny pilier sa sústreďuje na otázky súvisiace so zmenou klímy, odlesňovaním, znečistením ovzdušia a vôd, využívaním pôdy a stratou biodiverzity. V tomto kontexte hodnotí najmä úsilie organizácií v oblasti energetickej efektívnosti, emisií skleníkových plynov, nakladania s odpadmi, hospodárenia s vodou a využívania prírodných zdrojov. **Sociálny pilier** zahŕňa oblasti, ako sú rodové politiky, ochrana ľudských práv, pracovné štandardy, bezpečnosť na pracovisku a bezpečnosť produktov, verejné zdravie či rozdelenie príjmov, pričom tieto faktory majú priamy vplyv

na spokojnosť zamestnancov. **Pilier správy a riadenia** organizácií sa vzťahuje na otázky nezávislosti predstavenstva, práv akcionárov, odmeňovania manažmentu, kontrolných mechanizmov, protisúťažných praktík a dodržiavania právnych predpisov (Billio et al. 2021).

1.2 Udržateľné financovanie v politike Európskej únie

V rámci politík Európskej únie je udržateľné financovanie vnímané ako nástroj podpory hospodárskeho rastu, ktorý súčasne minimalizuje negatívne dopady na životné prostredie a zohľadňuje sociálne a riadiace aspekty. Tento prístup kladie dôraz aj na transparentnosť v oblasti rizík vyplývajúcich z faktorov ESG, ktoré môžu ovplyvňovať stabilitu a fungovanie finančného systému. Znižovanie týchto rizík je podmienené najmä efektívnym riadením finančných inštitúcií a podnikateľských subjektov. Európska komisia v tejto súvislosti prijala viaceré opatrenia zamerané na zefektívnenie toku kapitálu do udržateľných činností v rámci celej Európskej únie. Cieľom týchto iniciatív je podporiť dosiahnutie klimatickej neutrality Európy do roku 2050 prostredníctvom usmerňovania investícií smerom k environmentálne a spoločensky zodpovednejším technológiám a podnikom (Európska komisia, 2021).

1.2.1 Taxonómia Európskej únie

Taxonómia Európskej únie predstavuje jednotný klasifikačný systém, ktorý slúži ako kľúčový nástroj trhovej transparentnosti a usmerňuje tok investícií do činností nevyhnutných pre prechod k uhlíkovej neutralite a environmentálnej udržateľnosti. Nariadenie o taxonómii nadobudlo účinnosť 12. júla 2020 a ustanovilo základný právny rámec taxonómie definovaním štyroch všeobecných podmienok, ktoré musí hospodárska činnosť splniť, aby mohla byť považovaná za environmentálne udržateľnú (Delegované nariadenie Komisie EÚ 2021/2139). V reakcii na praktické výzvy, s ktorými sa zainteresované subjekty stretli počas prvých rokov jej uplatňovania, Európska komisia nedávno prijala delegovaný akt v rámci balíka Sustainability Omnibus, ktorého cieľom je znížiť administratívnu a vykazovaciu záťaž pre podniky (Európska komisia, 2025).

1.2.2 Zverejňovanie informácií o udržateľnosti

Smernica o podávaní správ o udržateľnosti podnikov, známa aj pod skratkou CSDR, predstavuje kľúčový regulačný nástroj, ktorý ukladá povinnosť zverejňovať informácie o ESG všetkým organizáciám s významnou hospodárskou činnosťou alebo príjmami generovanými na území Európskej únie. Smernica, ktorá bola oficiálne prijatá Európskou komisiou v apríli 2021, nadväzuje na predchádzajúce iniciatívy v oblasti nefinančného vykazovania, ktoré zároveň konsoliduje a výrazne posilňuje. Cieľom tohto jednotného regulačného rámca je zjednodušiť a harmonizovať vykazovacie povinnosti podnikov, pričom sa súčasne kladie dôraz na zvýšenie ich

zodpovednosti, porovnateľnosti údajov a celkovej transparentnosti. CSRD je integrálnou súčasťou Európskej zelenej dohody, ktorá predstavuje komplexný súbor politík zameraných na transformáciu Európy na moderné, konkurencieschopné a zdrojovo efektívne hospodárstvo (Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2464).

Európska únia zaviedla postupný harmonogram uplatňovania smernice CSRD s cieľom umožniť podnikom primerané prispôsobenie sa novým vykazovacím povinnostiam. V apríli 2025 Európsky parlament schválil v rámci balíka Omnibus mechanizmus, ktorým sa posunuli niektoré implementačné lehoty a zároveň sa znížila administratívna záťaž, najmä pre menšie podniky. Podľa aktualizovaného harmonogramu majú veľké kótované spoločnosti v Európskej únii pokračovať v povinnom vykazovaní za účtovné obdobie 2025, veľké nekótované spoločnosti sa majú pripraviť na povinné vykazovanie od roku 2028 za údaje za rok 2027 a spoločnosti mimo Európskej únie s významnými aktivitami na území Európskej únie budú povinné vykazovať na úrovni skupiny od roku 2029 za údaje za rok 2028 (Európsky parlament, 2025).

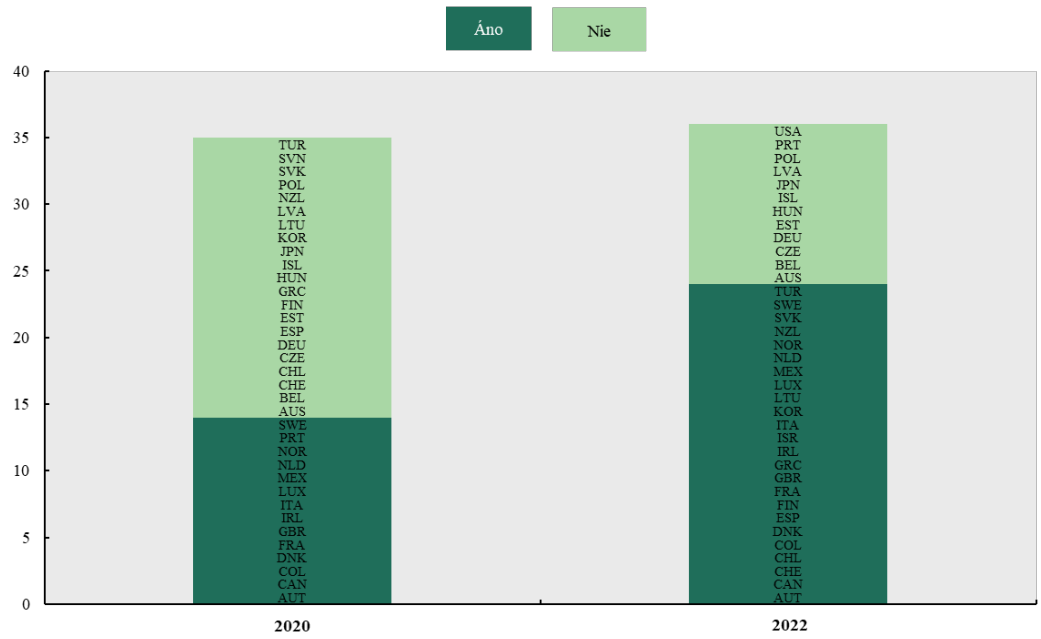
S rastúcim dôrazom na povinné vykazovanie informácií o udržateľnosti sa do popredia dostáva aj problematika greenwashingu, ktorá predstavuje významnú výzvu pre dôveryhodnosť a efektívnosť rámcov ESG. Pôvodne bol greenwashing chápaný predovšetkým ako forma dezinformácie využívanej organizáciami na formovanie priaznivejšieho verejného obrazu (Laufer, 2003). Neskoršie výskumy tento pohľad rozšírili. Delmas a Burbano (2011) definujú greenwashing ako súbeh slabej environmentálnej výkonnosti a pozitívnej komunikácie o environmentálnych aktivitách, čím poukazujú na zásadný nesúlad medzi reálnymi činnosťami organizácií a ich externou komunikáciou. Strategický rozmer greenwashingu zdôrazňujú aj Lyon a Maxwell (2011), ktorí ho vnímajú ako cielene konštruované posolstvá vytvárajúce priaznivejší environmentálny obraz, než aký zodpovedá reálnemu správaniu organizácií.

2 ESG v kontexte verejného sektora

ESG vo verejnom sektore predstavuje komplexný rámec integrácie environmentálnych, sociálnych a riadiacich princípov do rozpočtových, finančných a strategických procesov štátu. Na rozdiel od súkromného sektora je riadenie udržateľnosti vo verejnej sfére podmienené viacúrovňovou štruktúrou záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných aj národných zdrojov. Medzinárodné dohody, ako Parížska dohoda a Ciele udržateľného rozvoja (SDGs), vytvárajú globálny normatívny rámec, ktorý je následne premietaný do národných stratégií a politík. Implementácia týchto záväzkov prebieha prostredníctvom decentralizovanej siete verejných aktérov. Vlády formulujú environmentálne a klimatické politiky, ktoré realizujú rezorty, agentúry a ďalšie verejné subjekty. Táto viacúrovňová správa vedie k vyššej komplexnosti riadenia udržateľnosti a vykazovania informácií v porovnaní so súkromným sektorom. Riadenie udržateľnosti sa preto opiera o špecifické

rozpočtové nástroje. Medzi ne patrí výkonnostne orientované rozpočtovanie, ktoré viaže alokáciu zdrojov na merateľné environmentálne a sociálne výsledky, ako aj strategické iniciatívy typu zeleného, rodového alebo SDG rozpočtovania (Nicol a Dosen, 2023). Ako zobrazuje Graf č. 1 porovnávajúci roky 2020 a 2022, v súčasnosti približne dve tretiny krajín Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) implementujú zelené rozpočtovanie, pričom jeho vývoj odráža rastúcu sofistikovanosť prepájania verejných financií s klimatickými cieľmi. Súbežne rastie počet krajín OECD, ktoré kvantifikujú a monitorujú fiškálne riziká súvisiace so zmenou klímy (Moretti, 2021).

Graf č. 1: Krajiny OECD s implementovaným zeleným rozpočtovaním



Zdroj: OECD, 2024

2.1 ESG v slovenskom verejnom sektore

Vykazovanie údajov o udržateľnosti a implementácia ESG aspektov sú v rámci slovenského verejného sektora rôznorodé a nejednotné. Princípy ESG sa uplatňujú najmä prostredníctvom viacúrovňového systému pravidiel, finančných nástrojov a kontrolných mechanizmov. Kým ESG vzniklo primárne ako rámec hodnotenia výkonnosti a rizík v súkromnej sfére, postupne sa premieta aj do riadenia štátnych inštitúcií a verejných korporácií, predovšetkým cez požiadavky na transparentnosť, účelné vynakladanie verejných zdrojov, environmentálne štandardy a sociálne záväzky.

2.1.1 Úroveň štátu a nástroje Európskej únie

Prepojenie ESG s verejnými politikami a financovaním je na úrovni štátu najviditeľnejšie pri

implementácii nástrojov Európskej únie, kde sa udržateľnosť premieta do podmienok oprávnenosti výdavkov, tematických priorít a hodnotenia projektov. Právny rámec pre rozpočtové pravidlá verejnej správy a nakladanie s verejnými prostriedkami vrátane financovania spoločných programov Slovenska a Európskej únie vytvára Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (523/2004 Z. z.). Medzi najvýznamnejšie nástroje Európskej únie patrí najmä Plán obnovy a odolnosti a Európske štrukturálne a investičné fondy.

Plán obnovy a odolnosti Slovenskej republiky predstavuje národný strategický dokument, ktorý koordinuje investície a reformy financované z Európskeho nástroja na podporu obnovy a odolnosti. Jeho cieľom je modernizácia verejnej správy, posilnenie hospodárskej odolnosti a dosiahnutie environmentálnych a sociálnych priorít, ktoré sú v súlade s ESG princípmi. Zároveň obsahuje viaceré komponenty orientované na energetickú efektívnosť budov, zelenú transformáciu, digitálnu modernizáciu a sociálne inkluzívne opatrenia, pričom implementácia projektov je podmienená merateľnými výsledkami a dodržiavaním ekologických a sociálnych štandardov. Tento plán je právnym základom pre čerpanie prostriedkov z Európskeho nástroja na podporu obnovy a odolnosti a jeho realizácia podlieha monitoringu a hodnoteniu na úrovni vlády i Európskej komisie (Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, 2023).

Európske štrukturálne a investičné fondy, napríklad Európsky fond regionálneho rozvoja, Európsky sociálny fond a Kohézny fond, zabezpečujú financovanie rozvojových projektov zameraných na konkurencieschopnosť, sociálnu inklúziu, trvalo udržateľný rozvoj a klimatické ciele. V slovenskom kontexte implementáciu Európskych štrukturálnych a investičných fondov koordinuje Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, ktoré spravuje výzvy, programy a operačné programy financované z Európskej únie. Úlohou týchto fondov je podporovať projekty, ktoré zlepšujú kvalitu života občanov, transformujú regionálnu infraštruktúru a súčasne zohľadňujú environmentálne a sociálne aspekty v súlade s pravidlami udržateľného rozvoja (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, n.d.).

2.1.2 Rezortná úroveň

Na úrovni ministerstiev a centrálnych orgánov verejnej správy sa ESG prvky prejavujú v dodržiavaní technických noriem, právnych záväzkov Európskej únie a Slovenska, ako aj v integrácii princípov transparentného riadenia. Environmentálna dimenzia je zakotvená v právnych mechanizmoch posudzovania vplyvov na životné prostredie (Zákon č. 24/2006 Z. z.) a v strategických dokumentoch ako Envirostratégia 2030 (Zelenšie Slovensko), ktoré stanovujú ciele pre adaptáciu na klimatické zmeny, biodiverzitu, čistotu ovzdušia a iné environmentálne parametre. Sociálna dimenzia zahŕňa dodržiavanie zásad rovnakého zaobchádzania a ochrany pred diskrimináciou podľa Zákona č. 365/2004 Z. z., ako aj záväzky v oblasti bezpečných pracovných

podmienok. Riadiaca dimenzia je podporovaná mechanizmami transparentnosti a prístupu k informáciám, najmä prostredníctvom Zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý je kľúčový pre kontrolu výkonu verejnej správy.

2.1.3 Úroveň významných subjektov verejnej správy

Významné subjekty verejnej správy, vyššie územné celky, mestá a obce, majú vlastné rozpočtové a politické nástroje, ktoré umožňujú presadzovanie ESG princípov v lokálnom kontexte. Pri tvorbe rozpočtov, rozvojových stratégií a plánovaní investícií sa stále častejšie reflektujú environmentálne priority, napríklad zvýšenie energetickej efektívnosti verejných budov, sociálne opatrenia, napríklad inkluzívne komunitné služby a riadenie s dôrazom na transparentnosť a participáciu občanov. Právny základ pre ich hospodárenie tvoria zákony o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (Zákon č. 583/2004 Z. z.) a súvisiace implementačné predpisy.

2.1.4 Zelené verejné obstarávanie

V súlade s klimatickými a environmentálnymi cieľmi Európskej únie sú členské štáty vyzývané, aby prostredníctvom verejných politík a nástrojov podporovali zapojenie verejných inštitúcií do napĺňania princípov udržateľnosti. Významným implementačným mechanizmom v tomto kontexte je verejné obstarávanie, ktoré predstavuje jeden z najúčinnejších nástrojov verejného sektora na ovplyvňovanie trhu a smerovanie dopytu k environmentálne a sociálne zodpovedným riešeniam. Na Slovensku bola povinnosť zohľadňovať ESG aspekty vo verejnom obstarávaní zakotvená novelizáciou zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní, čím sa vytvoril legislatívny základ pre systematickú implementáciu zeleného verejného obstarávania. Zákon umožňuje verejným obstarávateľom uplatňovať environmentálne a sociálne kritériá pri obstarávaní tovarov, služieb a stavebných prác. Tento prístup podporuje nielen znižovanie negatívnych environmentálnych vplyvov verejných zákaziek, ale aj presadzovanie sociálnych aspektov, ako sú dôstojné pracovné podmienky či rovnosť príležitostí. Súčasne slovenský legislatívny a metodický rámec pre zelené verejné obstarávanie vytvára priestor pre pilotné a inovačné projekty, ktoré prispievajú k zvyšovaniu kvality verejných služieb, efektívnejšiemu využívaniu verejných zdrojov a posilňovaniu environmentálnej odolnosti verejných investícií v súlade s cieľmi udržateľného rozvoja (Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, n.d.).

Záver

Príspevok sa zameral na analýzu implementácie princípov ESG vo verejnom sektore s dôrazom na európsky a slovenský kontext. Výsledky poukazujú na to, že hoci sú environmentálne, sociálne a riadiace aspekty postupne integrované do verejných politík, rozpočtových nástrojov,

strategických dokumentov a verejného obstarávania, ich aplikácia zostáva prevažne fragmentovaná a nesystematická. Na rozdiel od podnikateľského sektora, kde sa ESG reporting postupne harmonizuje prostredníctvom regulačných rámcov, verejný sektor zatiaľ nedisponuje jednotným metodickým systémom vykazovania a hodnotenia ESG výkonnosti.

V slovenskej verejnej správe sa princípy ESG implementujú najmä prostredníctvom viacúrovňových mechanizmov, a to využívaním európskych finančných nástrojov, rezortnými politikami, rozpočtovými nástrojmi a uplatňovaním environmentálnych a sociálnych kritérií v rámci zeleného verejného obstarávania. Tieto nástroje prispievajú k zosúlaďovaniu verejných financií s klimatickými a sociálnymi cieľmi.

Zistenia zároveň potvrdzujú rastúci význam zeleného rozpočtovania, riadenia fiškálnych klimatických rizík a integrácie udržateľných kritérií do verejných investícií. Napriek tomu pretrváva deficit systematického ESG reportingu, merateľných indikátorov a komparatívnych analýz dopadov verejných politík. ESG vo verejnom sektore tak predstavuje nielen nástroj transparentnosti, ale aj strategický rámec pre zvyšovanie efektívnosti, dôveryhodnosti a dlhodobej fiškálnej udržateľnosti verejnej správy v kontexte klimatických a spoločenských výziev.

Zoznam bibliografických odkazov

BILLIO, M., COSTOLA, M., HRISTOVA, I., LATINO, C. a PELIZZON, L. 2021. Inside the ESG ratings: (Dis)agreement and performance. In: *Corporate Social Responsibility and Environmental Management* [online]. 28(5), s. 1426–1445 [cit. 29. januára 2026]. Dostupné z: https://doi.org/10.1002/csr.2177.

Delegované nariadenie Komisie (EÚ) 2021/2139 zo 4. júna 2021, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/852 stanovením technických kritérií preskúmania na určenie podmienok, za ktorých sa hospodárska činnosť označuje za významne prospievajúcu k zmierneniu zmeny klímy alebo adaptácii na zmenu klímy, a na určenie toho, či daná hospodárska činnosť výrazne nenarúša plnenie niektorého z iných environmentálnych cieľov.

DELMAS, M. A. a V. C. BURBANO, 2011. The drivers of greenwashing. In: *California Management Review* [online]. Roč. 54, 2011, č. 1, s. 64–87 [cit. 2. februára 2026]. ISSN 0008-1256. Dostupné z: https://doi.org/10.1525/cmr.2011.54.1.64.

EURÓPSKA KOMISIA. *Udržateľné financie a taxonómia EÚ* [online]. Európska komisia, 21.04.2021 [cit. 29. januára 2026]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sk/ip_21_1804.

EURÓPSKA KOMISIA. 2025. *The EU Taxonomy's uptake on the ground* [online]. Európska únia © 06.11.2025 [cit. 30. januára 2026]. Dostupné z: https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities/eu-taxonomys-uptake-ground_en#1.

EURÓPSKY PARLAMENT. 2025. *Ľahšie vykazovanie informácií o udržateľnosti a náležitej starostlivosti* [online]. Európsky parlament 16.12.2025 [cit. 30. januára 2026]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/news/sk/press-room/20251211IPR32164/lahsie-vykazovanie-informacii-o-udrzatelnosti-a-nalezitej-starostlivosti.

GUTTERMAN, A. S. 2021. *Sustainable Finance and Impact Investing*. New York: Business Expert Press. ISBN 978-1-63742-002-7.

CHEN, S., SONG, Y. a GAO, P. 2023. Environmental, social, and governance (ESG) performance and financial outcomes: Analyzing the impact of ESG on financial performance. In: *Journal of Environmental Management* [online]. 118829, roč. 345 [cit. 29. januára 2026]. ISSN 0301-4797. Dostupné z: https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2023.118829.

KAUR, A. a SLODHIA, 2019. Sustainability accounting, accountability and reporting in the public sector. In: *Meditari Accountancy Research* [online]. Roč. 27, 2019, č. 4, s. 498–504 [cit. 4. februára 2026]. ISSN 2049-372X. Dostupné z: https://doi.org/10.1108/MEDAR-08-2019-0510.

LAUFER, W. S. 2003. Social accountability and corporate greenwashing. In: *Journal of Business Ethics* [online]. Roč. 43, 2003, s. 253–261 [cit. 2. februára 2026]. ISSN 0167-4544. Dostupné z: https://doi.org/10.1023/A:1022962719299.

LUCIA, C., PAZIENZA, P. a M. BARTLETT, 2020. Does good ESG lead to better financial performances by firms? Machine learning and logistic regression models of public enterprises in Europe. In: *Sustainability* [online]. Roč. 12, 2020, č. 13, čl. č. 5317 [cit. 3. februára 2026]. ISSN 2071-1050. Dostupné z: https://doi.org/10.3390/su12135317.

LYON, T. P. a J.W. MAXWELL, 2011. Greenwash: Corporate environmental disclosure under threat of audit. In: *Journal of Economics & Management Strategy* [online]. Roč. 20, 2011, č. 1, s. 3–41 [cit. 2. februára 2026]. ISSN 1058-6407. Dostupné z: https://doi.org/10.1111/j.1530-9134.2010.00282.x

MINISTERSTVO INVESTÍCIÍ, REGIONÁLNEHO ROZVOJA A INFORMATIZÁCIE SLOVENSKEJ REPUBLIKY. n.d. Projekty EŠIF [online]. Bratislava: MIRRI SR [cit. 5. februára 2026]. Dostupné z: https://mirri.gov.sk/projekty/projekty-esif/.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. n.d. Zelené verejné obstarávanie [online]. Bratislava: Ministerstvo životného prostredia SR [cit. 3. februára 2026]. Dostupné z: https://www.minzp.sk/obehove-hospodarstvo/environmentalne-manazerstvo/zelene-verejne-obstaravanie/.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2025. Plán obnovy a odolnosti Slovenskej republiky [online]. Bratislava: Ministerstvo životného prostredia SR © [cit. 5. januára 2026]. Dostupné z: https://www.minzp.sk/poo/.

MORETTI, D. 2021. Managing fiscal risks: Lessons from case studies of selected OECD countries. In: *OECD Journal on Budgeting* [online]. Roč. 2021, č. 1 [cit. 7. februára 2026]. Dostupné z:

https://doi.org/10.1787/a4b2ab8d-en.

NICOL, S. a I. DOSEN, 2023. The emergence of strategic budget initiatives. In: *OECD Journal on Budgeting* [online]. Roč. 2023, č. 3 [cit. 7. februára 2026]. Dostupné z: https://doi.org/10.1787/ec1d2b4e-en.

OECD. 2024. Green Budgeting in OECD Countries 2024 [online]. Paris: OECD Publishing [cit. 8. február 2026]. ISBN 978-92-64-49995-9. Dostupné z: https://doi.org/10.1787/9aea61f0-en.

SILVA, K., YAPA, P. a G.VESTY, 2020. The impact of accountability mechanisms on public sector environmental sustainability performance: A case study of Sri Lanka. In: *Australasian Accounting, Business and Finance Journal* [online]. Roč. 14, 2020, č. 3, s. 38–55 [cit. 2. februára 2026]. ISSN 1834-2000. Dostupné z: https://doi.org/10.14453/aabfj.v14i3.4.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2464 zo 14. decembra 2022, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 537/2014, smernica 2004/109/ES, smernica 2006/43/ES a smernica 2013/34/EÚ, pokiaľ ide o vykazovanie informácií o udržateľnosti podnikov (Text s významom pre EHP).

TOMMASETTI, A. a kol. 2020. Sustainability accounting and reporting in the public sector: Towards public value co-creation?. In: *Sustainability* [online]. Roč. 12, 2020, č. 5, čl. č. 1909 [cit. 4. februára 2026]. ISSN 2071-1050. Dostupné z: https://doi.org/10.3390/su12051909.

Zákon č. 24/2006 Z. z. Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 365/2004 Z. z. Zákon o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon).

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

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

Zákon č. 211/2000 Z. z. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

Kontaktná adresa

Mgr. Sabina Rýzková
Univerzita Komenského v Bratislave
Katedra ekonómie a financií, Fakulta managementu
Odbojárov, 10, Bratislava, 820 05
Slovenská republika
email: ryzkova5@uniba.sk

VÝVOJ EKONOMIKY SLOVENSKEJ REPUBLIKY AKO DETERMINANT ŽIVOTNEJ ÚROVNE OBYVATEĽSTVA

THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE SLOVAK REPUBLIC AS A DETERMINANT OF THE POPULATION'S STANDARD OF LIVING

Richard VEJO

Abstract

The standard of living of the population, along with living conditions, is inextricably linked to a country's economic development. It is precisely economic development, changes, and conditions within a given country that influence its population and the fundamental relationship between consumption and income, which is central to the standard of living. The standard of living is most affected by changes in the economy, whether positive or negative, which in turn impacts the overall quality of life of the population. This article focuses on evaluating the development of the standard of living using a modeled composite index composed of several indicators inextricably linked to the standard of living and living conditions. At the same time, the article analyzes the development of selected indicators that were chosen for the index over the period from 2016 to 2024.

Key words: *standard of living, living conditions, income, economic development*

Úvod

Životná úroveň a jej hodnotenie je čoraz viac popularizovanou témou, ktorá sa týka každého obyvateľa danej krajiny. Životná úroveň je hodnotenie objektívnej stránky života a často sa dopĺňa o životné podmienky. Tento koncept je silno prepojený s ekonomickou silou krajiny a jej fungovaním ako aj trhom práce a mnohými sociálnymi rizikami, ktoré dnes v spoločnosti evidujeme. Zároveň je životná úroveň predmetom rôznych politík na centrálnej úrovni štátu a jej zvyšovanie by malo byť kľúčovým bodom pri tvorbe verejných politík. Tento koncept je však len čiastkovou problematikou ešte rozsiahlejšieho pojmu kvality života. Tá v sebe zahŕňa ako životnú úroveň a životné podmienky tak aj subjektívnu časť života, v podobe zdravia, pocitu šťastia a subjektívneho blahobytu.

Dnes existuje mnoho nástrojov ako možno životnú úroveň merať. Jestvuje viacero medzinárodných indexov, ktoré sa zameriavajú ako na životnú úroveň obyvateľstva, tak na kvalitu života. Medzi najznámejšie patria Human develompent index (HDI), Better life index, Index cieľov

udržateľného rozvoja (SDG index) a mnohé ďalšie. Rozsiahla škála spôsobov a nástrojov akými je možné merať životnú úroveň dovoľuje odborníkom zamerať sa na vybrané oblasti tohto konceptu a hlbšie ho skúmať. Zároveň dnes nastal výrazný posun vo vnímaní čo má na životnú úroveň vplyv. Prvým, asi najviac rozšírením a používaným ukazovateľom, ktorým možno sledovať životnú úroveň je hrubý domáci produkt (ďalej len HDP). Ten ako uvádza Barreiro Gen (2019), je agregovaným ukazovateľom produkcie, ktorý sa počíta ako súčet vyprodukovaných tovarov a služieb na území danej krajiny za určité obdobie Ako ukazovateľ poskytuje najvýstižnejšiu charakteristiku procesov v hospodárstve a aj jeho celkovú výkonnosť. Tento široko používaný ukazovateľ je však aj najviac kritizovaným, a to z viacerých dôvodov. Krugman a Wells (2012), poukazujú na nedostatočnosť tohto ukazovateľa, a ako mnoho ďalších ekonómov ho kritizujú. HDP podľa nich môže byť užitočným ukazovateľom, no má zjavné obmedzenia, najmä pri určovaní životnej úrovne. Zvýšenie HDP síce znamená rozšírenie hranice výrobných možností danej ekonomiky, čo by sa malo následne prejaviť aj na rozšírení výrobnej kapacity a celkových možnostiach, ktoré môže spoločnosť dosiahnuť. Je však otázne či spoločnosť túto zvýšenú kapacitu aj skutočne využije, aby zlepšila svoju životnú úroveň. Taktiež sa do HDP nezarátava tzv. tieňová ekonomika, ktorá ostáva nepovšimnutá. Nedostatočnosť pri meraní tohto ukazovateľa a jeho vplyv na blahobyt si uvedomuje aj Európska komisia (2025), ktorá začala s iniciatívou „Beyond GDP“, ktorej cieľom je zamerať sa na ukazovatele mimo HDP, ktorými je možné vytvoriť komplexnejšie metriky odrážajúce prosperitu a blahobyt.

Pri meraní životnej úrovne je totiž zložité presne určiť čo v sebe obsahuje, v odbornej literatúre a na základe pohľadov viacerých autorov nie je životná úroveň zjednotená pod ucelenou definíciou, ktorá by v sebe presne stanovila vecný obsah a spôsob jej vyjadrenia či už v súhrnom ukazovateli alebo sústave indikátorov. To je zapríčinené jej širokým obsahom, ktorý v sebe poníma. Jedná sa o multidisciplinárny jav, ktorý je ovplyvnený viacerými faktormi, ktorými sa zaoberajú rôzne vedné disciplíny.

Spoločným znakom, ktorý však v mnohých definíciách možno nájsť, je vzťah spotreby a príjmov. Heřmanová (2012), životnú úroveň poníma ako mieru materiálneho bohatstva či chudoby, a to prostredníctvom kvantitatívnych ukazovateľov, týkajúcich sa obyvateľstva. Smelser a Baltes (2001), poukazujú na to, že životná úroveň sa vzťahuje na úroveň blahobytu domácností, pričom v sebe zahŕňa rôzne dimenzie akými sú spotreba, zdravie, výživa, bývanie či vzdelania. Cambridge dictionary (2025), definuje životnú úroveň ako úroveň bohatstva a peňazí spolu s pohodlím, ktoré majú ľudia v danej konkrétnej spoločnosti. Duffková, Urban a Dubský (2008), chápu životnú úroveň podľa najrozšírenejšieho pojatia, a to ako stupeň na ktorom sú uspokojované životné potreby obyvateľstva, spolu so súhrnom podmienok, za ktorých možno tieto potreby uspokojovať. Na čo má aj vplyv v akom štádiu sa nachádza vývoj ekonomiky.

Z uvedeného možno pre životnú úroveň za kľúčové považovať už spomínaný vzťah príjmov

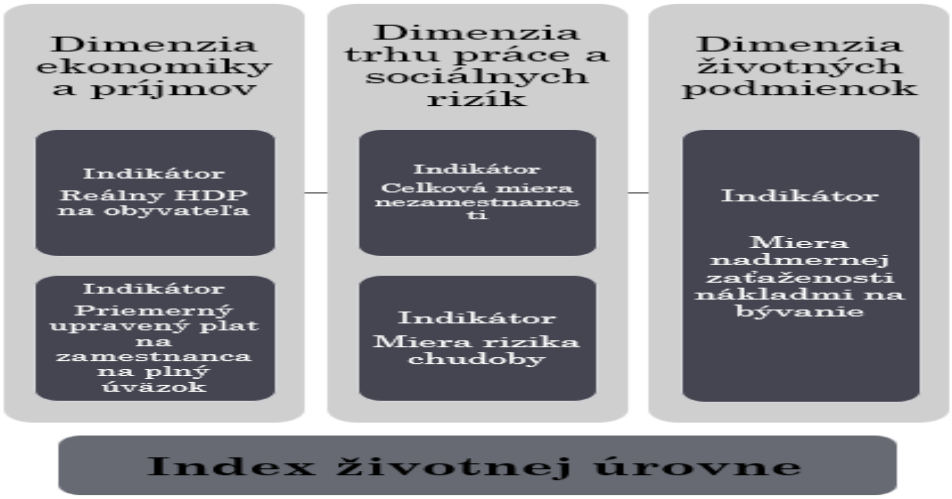
a spotreby. Nakoľko práve uspokojovanie potrieb prebieha spotrebou tovarov a služieb, ktoré je nutné si zadovážiť za určitú peňažnú hodnotu. Práve spotreba sa následne prelieva aj do výšky HDP krajiny. Ak však chce jednotlivec či skupina svoje potreby uspokojovať, a to v podobe spotreby tovarov a služieb, je nutné si ich zaobstarať. Práve pre uspokojenie potrieb na požadovanej úrovni, čo vytvára blahobyt je nutné generovať príjem, ktorý na toto uspokojenie využijeme. Príjem môže mať rôzne podoby napríklad mzda, príjem z podnikateľskej činnosti či rôzne druhy dávok ako starobný dôchodok. Primárne dnes príjem väčšina obyvateľstva získava skrz zamestnanie, a teda mzdu. Ak však príjem dosahuje veľmi nízke hodnoty, môžeme hovoriť o prepade pod hranicu chudoby. Práve všetky spomenuté skutočnosti majú vplyv, a zároveň tvoria životnú úroveň obyvateľstva.

1 Metodológia

Cieľom článku je zhodnotenie vývoja životnej úrovne v podmienkach Slovenskej republiky a to pomocou namodelovania kompozitného indexu. Na zhodnotenie životnej úrovne na základe vývoja ekonomiky bola použitá metóda komparácie a analýzy vybraných ukazovateľov, a následne namodelovanie indexu, ktorý by zhodnotil životnú úroveň v podmienkach Slovenskej ekonomiky na základe 3 dimenzií indexu, ktoré spoločne obsahujú 5 indikátorov. Pre hodnotenie životnej úrovne a jej vývoj na základe vývoja ekonomiky bola zvolená metódu indexu v podobe konštruovania jednoduchého indexu životnej úrovne pre SR za časové obdobie rokov 2016 – 2024. Rok 2025 bol vynechaný z dôvodu absencie niektorých dát potrebných pre výsledok indexu. Metóda analýzy je využitá pre ukazovatele, ktoré boli použité ako indikátory v jednotlivých dimenziách.

V prvom kroku tvorby indexu, bola pozornosť zameraná na definovanie jednotlivých indikátorov a zdôvodnenie ich výberu pre daný index. Zároveň jednotlivé indikátory v nasledujúcej časti článku analyzujeme a pozorujeme ich vývoj ako aj príčiny zmien. Celkovo bolo pre potreby indexu zvolených 5 indikátorov roztriedených do 3 dimenzií. Jednotlivé indikátory možno vidieť na obrázku 1.

Obrázok č. 1: Indikátory a dimenzie namodelovaného indexu životnej úrovne



Zdroj: Vlastné spracovanie

Pre potreby indexu boli zvolené 3 dimenzie, ako je možné vidieť na obrázku 1. Dimenzie boli volené na základe ako teoretických východísk, ktoré životnú úroveň definujú najmä ako vzťah príjmu a spotreby a možnosti uspokojovať si svoje potreby. Zároveň však nemožno opomenúť ani životné podmienky, ktoré majú byť obsiahnuté práve v dimenzií s rovnakým názvom. Dimenzie boli rozdelené na dimenziu ukazujúcu ekonomickú aktivitu (Upravený plat a Reálny HDP), dimenziu zameranú na trh práce a možné sociálne riziká a dimenziu životných podmienok. Celkovo bolo zvolených 5 indikátorov. Indikátor Reálneho HDP na obyvateľa ukazuje veľkosť ekonomiky, ktorý bol doplnený indikátorom priemerného upraveného platu (viď. obrázok 1.), ktorý je zameraný na príjmovú situáciu domácnosti a jednotlivcov. Celková miera nezamestnanosti bola zvolená z dôvodu prepojenia ako na príjmové podmienky, tak aj na vzťah s chudobou. Chudoba bola vybraná z dôvodu, že sa jedná o stav, ktorý rapídne znižuje životnú úroveň aj celkovú kvalitu života a je úzko prepojená s príjmom ako aj trhom práce. Posledným indikátorom je miera nadmernej zaťaženosti nákladmi na bývanie. Tento indikátor bol zvolený z dôvodu čoraz rastúceho tlaku na realitnom trhu, ako aj stúpajúcou záťažou nákladov na bývanie pre domácnosti.

Po výbere indikátorov a ich rozdelenie do jednotlivých dimenzií je nutné získané dáta normalizovať. Normalizáciou rozumieme dáta, ktoré sú merané v rôznych jednotkách premeniť na bezrozmerné čísla. Pre normalizáciu dát sme zvolili Min-max metódu, ktorú odporúčajú a zároveň používajú viaceré svetové indexy. Pri normalizácií indikátorov bolo nutné však uvedomiť si aj ich povahu, preto sme určili pravidlo pre vzorce vyššie=lepšie a nižšie=lepšie, pričom normalizované hodnoty sú na škále 0-1. Pre normalizáciu dát sme použili nasledujúce vzorce:

Tabuľka č. 1: Vzorce pre výpočet normalizovaných hodnôt

Vyššie = lepšie	Nižšie = lepšie
$Z_{it} = \frac{X_{it} - \min(x_i)}{\max(x_i) - \min(x_i)}$	$Z_{it} = \frac{\max(x_i) - X_{it}}{\max(x_i) - \min(x_i)}$

Zdroj: Vlastné spracovanie

z_{it}= normalizovaná hodnota indikátora iv roku t

X_{it} = pôvodná hodnota indikátora iv roku t

$\min(x_i)$ = minimálna hodnota indikátora i vo zvolenom súbore dát

$\max(x_i)$ = maximálna hodnota indikátora i vo zvolenom súbore dát

Pri normalizácií hodnôt min max metódou však dochádza k problému s hodnotami 0, ktoré by pri použití min a max hodnôt z dát spôsobili, že najnižšie či najvyššie číslo bude po normalizácií hodnotou 0, čím následne znehodnotí aj skóre dimenzie. Preto sme sa rozhodli určiť pre min max metódu hraničné hodnoty tzv „goalpost“.

Hodnoty goalpost boli stanovené na základe pridania alebo odčítania 10% pôvodnej hodnoty zo súboru údajov k jednotlivým indikátorom k min a max hodnoteniu. Tabuľka 2 zobrazuje minimálne a maximálne hodnoty pre jednotlivé indikátory.

Tabuľka č. 2: Nastavenie goalpost pre indikátory indexu

Dimenzia	Indikátor	MIN	MAX
Trh práce a sociálne riziká	Miera rizika chudoby	10	16
	Celková miera nezamestnanosti	4	11
Ekonomiky a príjmov	Reálny HDP na obyvateľa	13 581	19 470
	Priemerný upravený plat na zamestnanca na plný úväzok	11 451	22 316
Životné podmienky	Miera nadmernej zaťaženosti nákladmi na bývanie podľa pohlavia	2	10

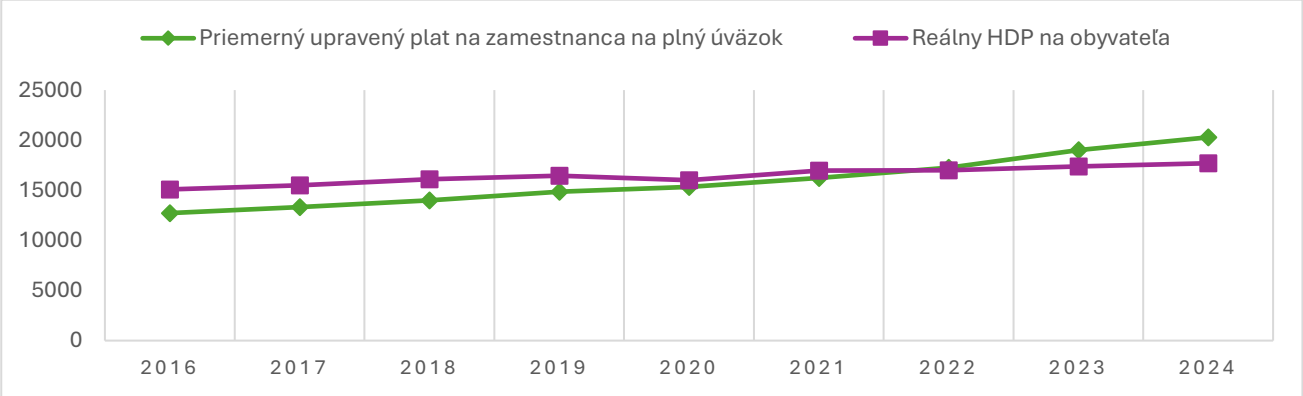
Zdroj: Vlastné spracovanie

Po normalizácií dát sa pristúpilo k výpočtom skóre dimenzie, ktoré bolo urobené

aritmetickým priemerom. Výpočet skóre dimenzie aritmetickým priemerom bol vykonaný iba pri dimenziách Trhu práce a sociálnych rizík a dimenzií ekonomiky a príjmov. Následne po výpočte skóre dimenzií, prejdeme k výpočtu celkového skóre indexu, ktoré urobíme pomocou geometrického priemeru, pričom každej dimenzií prisúdime rovnakú váhu nakoľko sú pre nás rovnako dôležité. Pre výpočet geometrického priemeru použijeme vzorec: Index živ. úrovne = $(D1 \times D2 \times D3)^{1/3}$ (kde D=dimenzia)

2 Analýza vybraných ukazovateľov a výsledky namodelovaného indexu

Pred tvorbou samotného indexu životnej úrovne bolo najskôr nutné analyzovať jednotlivé ukazovatele, ktoré boli zvolené ako indikátory v jednotlivých dimenziách. Ukazovatele sme rozdelili do jednotlivých dimenzií, na základe ktorých budú aj analyzované a porovnávané. V nasledujúcej časti príspevku je pozornosť zameraná na analýzu indikátorov a ich vývoja v čase. Prvou dimenziou je dimenzia ekonomiky a príjmov. V tejto dimenzií sme zvolili dva indikátory, ktorými sú Reálny HDP na obyvateľa a Priemerný upravený plat na zamestnanca na plný úväzok. Graf 1 zobrazuje vývoj týchto ukazovateľov v rokoch 2016 až 2024.



Graf č. 1: Vývoj ukazovateľov dimenzie ekonomiky a príjmov v Eurách

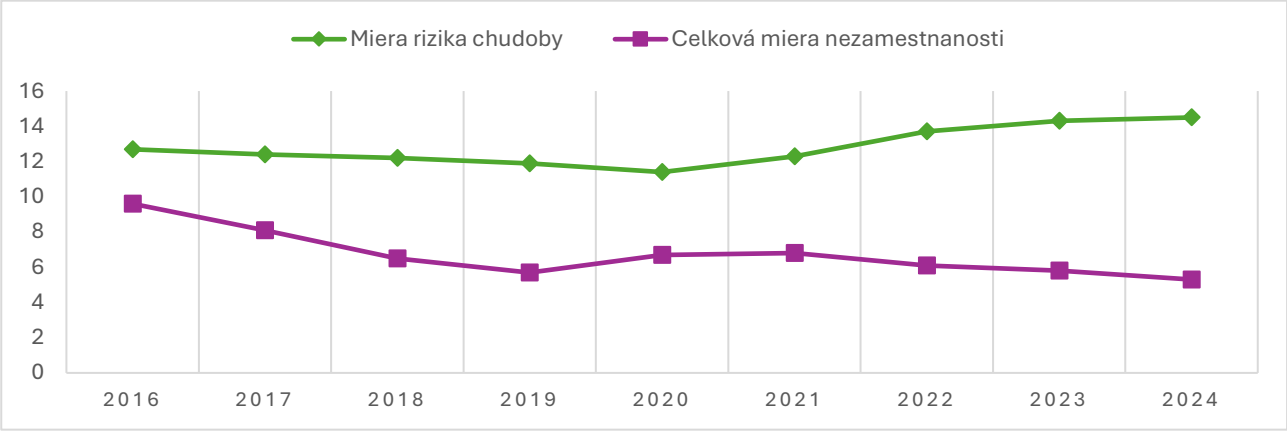
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov Eurostatu

Ako vyplýva z grafu 1. ukazovatele ekonomiky a príjmov sa vyvíjali pozitívne, oba z ukazovateľov zaznamenali počas sledovaného obdobia primárne rastúci trend. Iba ukazovateľ reálneho HDP zaznamenal v roku 2020 medziročný prepad, ktorý sa však v nasledujúcom období už neopakoval. Pri príjmoch obyvateľstva možno pozorovať pozitívny vývoj, kedy sa príjmová situácia každým rokom zlepšovala, zároveň dosahovala rýchlejší rast ako pri ukazovateli HDP. Zásadné vplyvy na tieto ukazovatele mali viaceré skutočnosti. Na základe analýz Národnej Banky Slovenska (ďalej len NBS), bol rast HDP spôsobený v rokoch 2016 až 2019 hlavne silnou produkciou v automotive, ktorý predstavoval hlavný kľúčový sektor dlhodobo ťahajúci ekonomiku (NBS 2017).

Zároveň k zvyšovaniu domácnosti značne prispela aj spotreba domácnosti, ktorá bola na vysokej úrovni. Súkromná spotreba, ale aj investície boli dlhodobo poháňané silným dopytom domácností a investíciami v súkromnom aj verejnom sektore, ktoré boli podporené čerpaním fondov EÚ (NBS 2019). V roku 2020 však došlo k zhoršeniu pri ukazovateli HDP, ktorý zapríčinila najmä pandémia COVID-19. Nutnosť prijatia protipandemických opatrení a ochromenie medzinárodného trhu, dodávateľských reťazcov ako aj úplne uzavretie niektorých služieb, ako napríklad cestovný ruch malo za následok spomalenie rastu HDP (NBS 2021). Rast HDP v nasledujúcom období spomalila aj energetická kríza spôsobená vojenským konfliktom. To zasiahlo najmä podniky, ktorých výroba je energeticky náročná, taktiež tento konflikt znova narušil export, a táto výchylka sa odrazila aj na nedostatku komponentov a komodít potrebných pre výrobu (NBS 2022).

Priemerný upravený plat na zamestnanca na plný úväzok vykazoval počas celého obdobia kontinuálne zvyšovanie, i keď s rôznou intenzitou. Ekonomická klíma bola do roku 2019 pozitívna, čo sprevádzala aj stále znižujúca sa nezamestnanosť (NBS 2018). To vytvorilo silnú vyjednávaciu pozíciu zamestnancov, ktorá tlačila na zvyšovanie miezd. Taktiež v tomto období rokov 2016 až 2019 rástla produktivita firiem a zároveň aj ich zisky čo viedlo k pravidelnému zvyšovaniu minimálnej mzdy. Počas pandémie bol v tomto ukazovateli zaznamenaný útlm čo viedlo k spomaleniu mzdového rastu. Štátne opatrenia aj podniky sa snažili pomocou rôznych opatrení zamedziť prepúšťaniu, napríklad cez úpravu pracovného času či znižovania mzdových nákladov (NBS 2020). V roku 2022 však opätovne došlo k zrýchleniu rastu príjmov čo vidieť aj pri výraznom náraste v roku 2023, reálne mzdy však boli pod tlakom zvyšujúcej sa inflácie.

Ďalšou skupinou skúmaných ukazovateľov, sú ukazovatele zaradené do dimenzie trhu práce a sociálnych rizík. V tejto skupine sú ukazovatele miera rizika chudoby a celkové miera nezamestnanosti, ktoré boli použité v indexe ako indikátory. Ich vývoj v rokoch 2016 až 2024 je zobrazený v grafe 2.



Graf č. 2: Vývoj ukazovateľov dimenzie Trhu práce a sociálnych rizík v %

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov Eurostatu

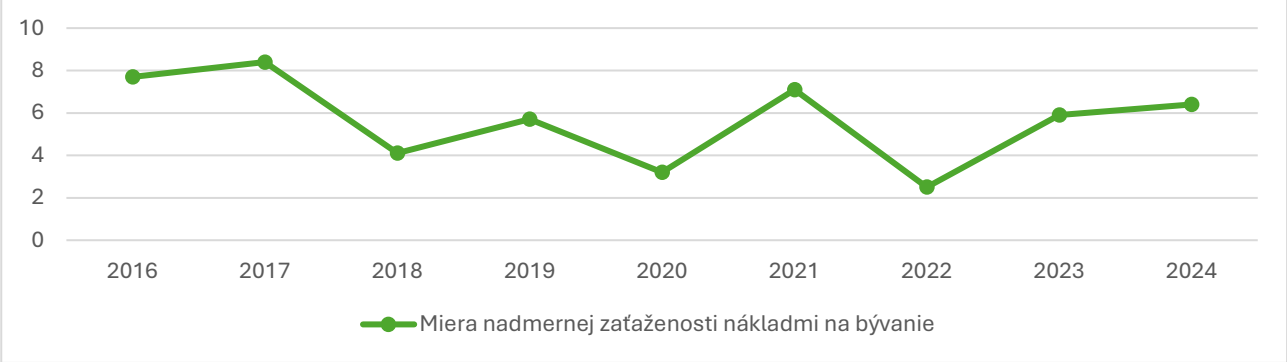
Miera rizika chudoby na základe údajov uvedených v grafe 2 v SR do roku 2019 klesala miernym tempom, a držala sa pod hranicou 13%. V roku 2022 však došlo k nárastu počtu obyvateľov ohrozených chudobou, pričom percento obyvateľstva postihnutých týmto negatívnym sociálnym javom každoročne rástlo. Od roku 2021 po rok 2024 v tomto ukazovateli došlo medziročne k nárastu, čo možno považovať za veľmi negatívny jav. V roku 2024 bolo v sledovanom období zaznamenané najvyššie percento ľudí ohrozených chudobou. Pri celkovej miere nezamestnanosti možno vidieť pozitívny vývoj vo forme znižovania sa počtu nezamestnaných do roku 2019. V roku 2020 došlo k medziročnému nárastu, ktorý pokračoval aj v roku 2021. V roku 2022, ako aj v nasledujúcich rokoch, však postupne dochádza k znižovaniu počtu nezamestnaných osôb, pričom práve v roku 2024 je evidované najnižšie percento nezamestnaných osôb počas sledovaného obdobia.

V roku 2016 je v Slovenskej republike evidovaná vysoká miera nezamestnanosti, ktorá je na úrovni priemeru EU 27. Avšak v nasledujúcom období došlo k zlepšeniu v podobe zníženia počtu nezamestnaných osôb. V roku 2017 tomu pomohli najmä investície a ekonomický rast, čím sa vytvorili nové pracovné miesta, prevažne v sektore služieb, a už spomínanom automobilovom priemysle (NBS 2017). V roku 2018 došlo k spomaleniu rastu zamestnanosti z dôvodu prehriatia trhu, ktoré spôsobili najmä demografické limity ponuky práce (NBS 2018). V roku 2020 a 2021 došlo k opätovnému nárastu nezamestnanosti, a to z dôvodu pandémie. Pandémia ochromila niektoré odvetvia (služby, letecká doprava, cestovný ruch) a došlo k ochladeniu trhu práce. Následky pandémie však boli tlmené štátnymi opatreniami (NBS 2020). V roku 2022 možno vidieť zlepšenie, zapríčinené opätovným otvorením ekonomiky a rozšírenej ponuky práce. Ponuka práce zosilnila najmä v stavebníctve, verejnej správe a službách (NBS 2022). V roku 2024 bola v SR evidovaná najnižšia miera nezamestnanosti, avšak pomaly dochádza k vyčerpaniu pracovnej sily, nakoľko dochádza k migrácií práceschopného obyvateľstva do zahraničia (NBS 2024).

Vývoj miery rizika príjmovej chudoby na Slovensku v rokoch 2016 až 2024 bol podmienený kombináciou priaznivého ekonomického vývoja v prvej polovici sledovaného obdobia a následných krízových faktorov, ktoré situáciu výrazne zhoršili. V roku 2017 ako uvádza Štatistický úrad SR (2018), ďalej len ŠU SR, došlo k poklesu podielu obyvateľstva ohrozeného chudobou, nakoľko sa zlepšili ako podmienky na trhu práce, tak aj príjmová situácia obyvateľstva. To prispelo k zlepšeniu finančnej situácie domácnosti a jednotlivcov. V nasledujúcich rokoch sa situácia medziročne zlepšovala, k čomu prispela, ako už bolo uvedené, aktívna účasť na trhu práce, funkčný systém sociálnych transferov a zvyšovanie príjmov obyvateľstva (ŠU SR 2020). Od roku 2021 je evidovaná zvýšená miera rizika chudoby, ktorá medziročne až do roku 2024 rastie. V roku 2021 sa odzrkadlili najmä dôsledky pandémie, ktoré mali značný vplyv na príjmy domácností, pričom tento problém sa vyskytol vo všetkých krajoch SR súčasne (ŠU SR 2022). V roku 2022 opätovne miera rizika stúpala,

čo zapríčinila popri doznievajúcej pandémii aj narastajúca inflácia a energetická kríza (ŠU SR 2023). V roku 2023 a 2024 sa miera rizika chudoby pohybuje na úrovní 14%, čo je spôsobené rastom cien potravín, energií a pohonných látok, čo výrazne zaťažilo rozpočty domácností (ŠU SR 2025).

Posledným skúmaným ukazovateľom, ktorý je ako indikátor zaradený do dimenzie životných podmienok je Miera nadmernej zaťaženosti nákladmi na bývanie, ktorej vývoj v skúmanom období možno vidieť v grafe 3.



Graf č. 3: Vývoj ukazovateľa dimenzie Životných podmienok v %

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov Eurostatu

Ako možno vidieť v grafe 3, vývoj ukazovateľa je kolísavý, a medziročné zmeny nemajú dlhodobú tendenciu rastu či klesania. Ukazovateľ meria celkové náklady na bývanie (očistené o príspevky), ktoré tvoria viac ako 40 % disponibilného príjmu. Ako možno vidieť každoročne nastávajú výkyvy. Na vývoj ukazovateľa ma vplyv viacero faktorov. Hlavným faktorom, ktorý pozitívne prispieva v rámci EÚ k nízkemu % v SR je súkromné vlastníctvo bytov, kedy až 93% obyvateľstva vlastní nehnuteľnosť, v ktorej býva. Práve vlastnícky vzťah k obydliu znižuje často náklady na bývanie. Problematickým je však vývoj na trhu nehnuteľností, kde dochádza k rýchlemu rastu cien. Zároveň zvyšovaním sa cien za energie nastáva aj zvýšená zaťaženosť domácnosti pre túto nákladovú položku. Tá taktiež ovplyvňuje aj výšku nájmov, ktorá sa zvyšuje každým rokom. Dôležitým faktorom je aj inflácia, ktorá značne postihuje práve realitný trh a výšku nákladov na bývanie (Eurostat 2025).

3.1 Výsledky namodelovaného indexu životnej úrovne

Z uvedených ukazovateľ, ktoré boli následne transformované na indikátory bol vytvorený aj namodelovaný index na hodnotenie životnej úrovne. Úlohou indexu je sledovať vývoj vo vybraných oblastiach a celkovú zmenu životnej úrovne pri sledovaných premenných. Úlohou indexu je v prípade predkladaného článku ukázať či sa medziročne v SR životná úroveň zlepšuje alebo nie, a ktoré zvolené indikátory na to majú najväčší vplyv. V tabuľke 3 sú zobrazené normalizované výsledky

jednotlivých indikátorov a priemer dimenzie ekonomiky a príjmov. Výsledky sú v tabuľke vyznačené v troch farbách: zelená, oranžová a červená. Zelená farba znamená pozitívny nárast v indikátore, oranžová predstavuje tú istú hodnotu medziročne (indikátor bez zmeny), červená farba signalizuje zhoršenie výsledkov indikátora.

Dimenzia ekonomiky a príjmov									
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Priemerný upravený plat na zamestnanca na plný úväzok	0,12	0,17	0,23	0,31	0,36	0,44	0,53	0,7	0,81
Reálny HDP na obyvateľa	0,27	0,33	0,43	0,49	0,41	0,58	0,58	0,64	0,70
Skóre dimenzie	0,20	0,25	0,33	0,40	0,39	0,51	0,56	0,67	0,76

Tabuľka č. 3: Normalizované výsledky dimenzie ekonomiky a príjmov

Zdroj: Vlastné spracovanie

Normalizované dáta pri indikátore priemerného upraveného platu majú medziročnú pozitívnu tendenciu rastu. V rámci celého sledovaného obdobia sú normalizované výsledky v zelenom pásme čomu nasvedčovala aj predošlá analýza ukazovateľa, ktorá mala rastúci trend. Pri indikátore reálneho HDP možno vidieť do roku 2019 rastúci vývoj normalizovaných jednotiek, čo sa narušilo až v roku 2020, kedy došlo k medziročnému prepadu a následne v roku 2022, kedy možno po normalizácií vidieť stagnáciu v indikátore. Skóre dimenzie v priemere rástlo, až na rok 2020, kde bol prepad skóre spôsobený zhoršením výsledkov v indikátore HDP. V ostatných rokoch však možno pozorovať rastúci trend, ktorý sa od roku 2016 do 2024 zvýšil o viac ako polovicu. Dimenzia sa vyvíjala pozitívne a možno v nej hodnotiť zlepšenie životnej úrovne.

Nasledujúcou dimenziou je dimenzia trhu práce a sociálneho rizika, v ktorej bola pozornosť zameraná na nezamestnanosť a mieru chudoby. Normalizované dáta sú uvedené aj so skóre dimenzie uvedené v tabuľke 4. Pričom platí pravidlo farebného semaforu ako pri predošlej dimenzií.

Tabuľka č. 4: Normalizované výsledky dimenzie trhu práce a sociálneho rizika

Dimenzia trhu práce a sociálneho rizika									
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Celková miera nezamestnanosti	0,20	0,41	0,64	0,76	0,61	0,60	0,70	0,74	0,81
Miera rizika chudoby	0,55	0,60	0,63	0,68	0,77	0,62	0,38	0,28	0,25
Skóre dimenzie	0,38	0,51	0,64	0,72	0,69	0,61	0,54	0,51	0,53

Zdroj: Vlastné spracovanie

V dimenzií trhu práce a sociálneho rizika v rokoch 2016 až 2019 došlo k medziročnému nárastu skóre dimenzie, aj zlepšovania skóre jednotlivých indikátorov. V roku 2020 došlo k zhoršeniu

skóre v indikátore miery nezamestnanosti, ktorého príčina bola vysvetlená pri analýze ukazovateľov. Rok 2021 bol pre dimenziu kritický, došlo k zhoršeniu skóre pri oboch indikátoroch, čo malo vplyv aj na celkové skóre dimenzie. Následne možno pozorovať každoročne zhoršenie sa skóre pri indikátore miery chudoby, ktorý každoročne klesá, čo značí nárast chudoby v krajine. Celkovo sa skóre dimenzie od roku 2020 znižuje za čo primárne môže nárast chudoby pri obyvateľstve. Zatiaľ čo v roku 2019 možno vidieť vrchol skóre dimenzie, v roku 2024 skóre dosahovalo úrovne roku 2017. Celkovo bolo v tejto dimenzií zaznamenané zhoršenie výsledkov, ktoré sa očakáva aj na výslednom skóre indexu.

Poslednou zvolenou dimenziou je dimenzia životných podmienok, kde bol za indikátor zvolený ukazovateľ miery nadmernej zaťaženosti nákladmi na bývanie. Výsledky v tejto dimenzií sú zobrazené v tabuľke 5. Zároveň sú výsledky dosiahnuté po normalizácií aj skóre dimenzie, nakoľko bol pre túto dimenziu zvolený len jeden indikátor.

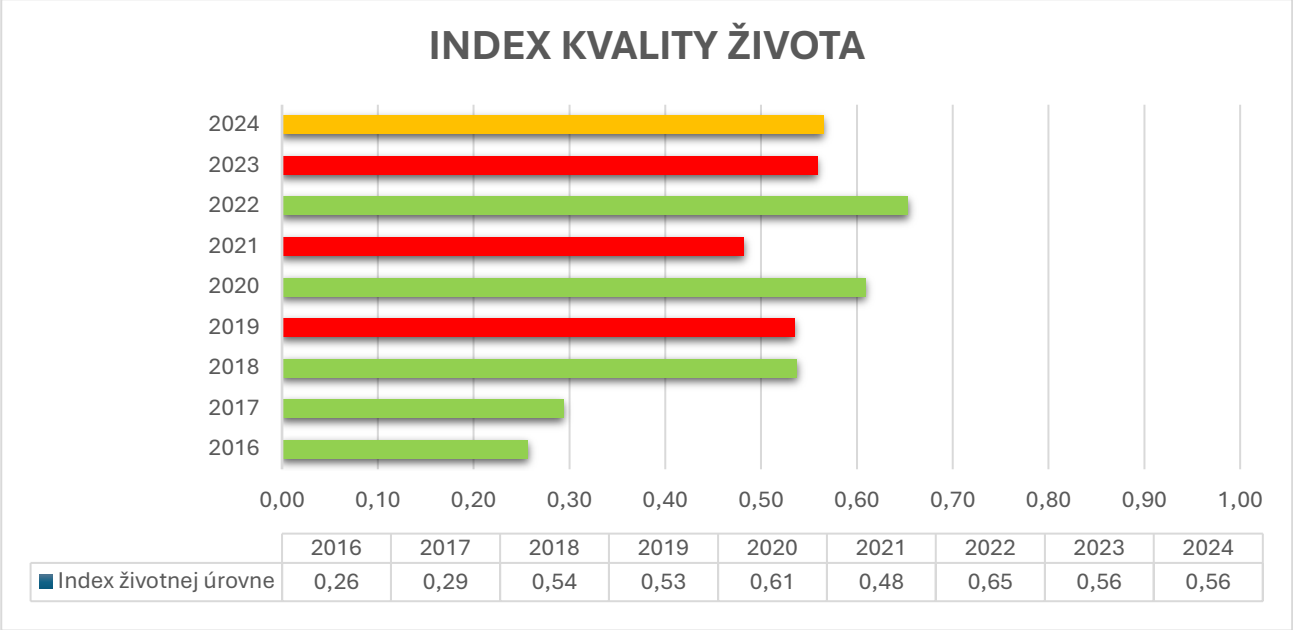
Tabuľka č. 5: Normalizované výsledky dimenzie trhu práce a sociálneho rizika

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Miera nadmernej zaťaženosti nákladmi na bývanie	0,23	0,2	0,74	0,53	0,85	0,36	0,93	0,51	0,45

Zdroj: Vlastné spracovanie

Ako už bolo vidieť pri analýze, výrazné zmeny v podobe výkyvov pri indikátore sa prejavili aj do jeho skóre po normalizácií, kedy možno pozorovať striedavý charakter poklesu a opätovného nárastu skóre, iba v rokoch 2023 a 2024 došlo k medziročnému nárastu, čo možno považovať za negatívum, preto sú tieto roky v červenej zóne. V roku 2022 dosiahol indikátor najvyššie skóre za sledovaného obdobie, ktoré je zároveň najvyšším skóre spomedzi všetkých indikátorov.

Po normalizácií dát a výpočte skóre dimenzií nasledovala agregácia dimenzií do indexu životnej úrovne podľa postupu uvedeného v časti metodológia. Agregácia dimenzií indexu je vykonaná geometrickým priemerom, kde každej dimenzií bola pridelená rovnaká váha. Celkové skóre indexu životnej úrovne je zobrazené v grafe 4. Výsledky indexu vykazujú v prvých 3 rokoch medziročný nárast životnej úrovne v podmienkach Slovenskej republiky. Ako možno vidieť v grafe 4, do roku 2018 nastalo zlepšenie životnej úrovne o viac ako 50%, to bolo zapríčinené najmä pozitívnym vývojom v takmer všetkých dimenziách, kde indikátory vykazovali pozitívny rast respektíve pozitívny pokles. V roku 2019 nastal mierny prepad indexu, avšak iba na úrovni 0,01, čo možno považovať za zanedbateľné. Bolo to spôsobené najmä zhoršením indikátora v dimenzií životných podmienok, ktorý rapídne v tomto roku stúpol. Ostatné dimenzie však naďalej vykazovali pozitívny rast.



	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Index životnej úrovne	0,26	0,29	0,54	0,53	0,61	0,48	0,65	0,56	0,56

Graf č. 4: Výsledky namodelovaného indexu životnej úrovne

Zdroj: Vlastné spracovanie

Aj v roku 2020 sa skóre indexu drží na pozitívnej hodnote a nedošlo k medziročnému prepadu. Napriek tomu, že by sa očakávalo v tomto roku markantné zníženie životnej úrovne, v rámci výsledkov indexu tomu tak nie je. To je spôsobené najmä oneskorením šoku, a ovplyvnenia ekonomiky, ktorý s pandémiou prišiel. V rámci indexu sa v tomto roku zhoršili len dva indikátory, pričom zhoršenie nepresiahlo medziročne ani 15% v skóre. Plné dopady na životnú úroveň priniesla pandémia až v roku 2021, kedy možno vidieť prepad indexu na úroveň spred roku 2018. Práve v tomto roku index dosahoval tretie najnižšie skóre. To bolo spôsobené väčším prepadom vo viacerých indikátoroch. Zároveň v tomto roku platili aj tvrdšie pandemické opatrenia. Rok 2022 zaznamenal najvyššie skóre indexu, čo bolo spôsobené oživením ekonomiky a skončením pandémie. V tomto roku prišla energetická kríza spôsobená vojnou na Ukrajine, ktorá mala viacero negatívnych dopadov. Avšak tie sa ešte v roku 2022 naplno nepreukázali. Dopady týchto udalostí sa odrazili na vývoji životnej úrovne až v roku 2023, kedy došlo k zníženiu indexu, ktorý následne aj v 2024 stagnoval na hodnote skóre z roku 2023.

Záver

Hlavným cieľom predloženého príspevku bolo zhodnotiť vývoj životnej úrovne v Slovenskej republike v rokoch 2016 až 2024 prostredníctvom namodelovaného kompozitného indexu. Tento index, konštruovaný na základe piatich indikátorov rozčlenených do troch kľúčových dimenzií, poskytol pohľad na vývoj životnej úrovne v podmienkach Slovenskej republiky. Je však nutné konštatovať, že dosiahnuté výsledky reflektujú len čiastkový problém konceptu životnej úrovne,

nakoľko tento jav je oveľa širším a možností merania ako aj určovania dimenzií a indikátorov sú omnoho rozsiahlejšie a môžu byť predmetom pre ďalší výskum. Predložený index má aj svoje limity, nakoľko v ňom nie sú plne obsiahnuté všetky aspekty životnej úrovne. Napriek tomu index poskytol relevantný analytický rámec, ktorý úspešne identifikoval oblasti, v ktorých sa pozitívne trendy nepremietajú rovnomerne do všetkých vrstiev spoločnosti.

Z analýzy namodelovaného indexu vyplýva, že sledované obdobie nebolo z hľadiska vývoja homogénne a boli zaznamenané viaceré odchýlky. V rokoch 2016 až 2019 dochádzalo k stabilnému zlepšovaniu celkového skóre indexu. Tento priaznivý trend sa prejavil plošne, pričom najvýraznejší nárast bol zaznamenaný v dimenzii trhu práce a sociálnych rizík, predovšetkým vďaka postupnému znižovaniu nezamestnanosti a rastu príjmov obyvateľstva. Zásadný zlom však priniesol rok 2021, keď sa naplno prejavili dôsledky pandémie COVID-19. Zhoršenie situácie vo viacerých sledovaných zložkách spôsobilo prepad celkového skóre indexu až na úroveň spred roka 2018. Skóre indexu v tomto roku zaznamenalo najväčší prepad, čo možno prisudzovať oneskorenému dopadu pandémie na ekonomiku a prijatým opatreniam.

Rok 2022 priniesol dočasný návrat k vyšším hodnotám indexu, následná kríza spojená s infláciou a rastom cien energií odhalila v rokoch 2023 a 2024 výrazné rozdiely vo vývoji jednotlivých dimenzií. Kým dimenzia ekonomiky a príjmov vykazovala relatívne stabilný a prevažne pozitívny vývoj, celkové hodnotenie indexu bolo ťahané nadol ostatnými zložkami. Dimenzia trhu práce a sociálnych rizík bola v druhej polovici sledovaného obdobia negatívne zasiahnutá rastúcou mierou rizika chudoby, ktorú len čiastočne kompenzovala nízka miera nezamestnanosti. Mimoriadne zraniteľnou sa ukázala dimenzia životných podmienok, ktorá zachytila vysokú citlivosť domácností na zhoršujúcu sa finančnú dostupnosť bývania a nadmerné nákladové zaťaženie.

Zistenia ukazujú, že napriek čiastkovým úspechom v ekonomickej oblasti zostáva životná úroveň na Slovensku vysoko citlivá na vonkajšie šoky. Do roku 2020 bol vývoj životnej úrovne pozitívny, s každoročným nárastom skóre indexu. Až následný šok v podobe pandémie, ktorý sa prejavil s oneskorením v roku 2021 ukázal už spomínanú citlivosť, následne zlepšenie v roku 2022 sprevádzané postupným oživovaním ekonomiky bolo znova v roku 2023 prerušené opätovným oneskoreným efektom vojny a energetickej krízy. Situácia v roku 2024 stagnovala a skóre indexu sa pohybovalo na tej istej úrovni ako v roku 2023.

Zoznam bibliografických odkazov

BALTES, P. B. a N. J. SMELSER. 2001. *International encyclopedia of the social & behavioral sciences* [online]. Amsterdam: Elsevier. ISBN 978-0-08-043076-8 [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: http://www.sciencedirect.com/science/referenceworks/9780080430768

BARREIRO-GEN, M. 2019. *Discussing approaches to standard of living*. In: LEAL FILHO, W. et

al. (eds.). *Decent work and economic growth (Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals)* [online]. Springer [cit. 20. februára 2026]. Dostupné z: https://doi.org/10.1007/978-3-319-71058-7_22-1

CAMBRIDGE DICTIONARY. 2025. *Standard of living* [online]. [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/standard-of-living#google_vignette

DUFFKOVÁ, J., L. URBAN a J. DUBSKÝ. 2008. *Sociologie životního stylu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. Vysokoškolské učebnice. ISBN 978-80-7380-123-6.

EUROPEAN COMMISSION. 2025i. *Beyond GDP: delivering sustainable and inclusive wellbeing* [online]. [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://joint-research-centre.ec.europa.eu/projects-and-activities/beyond-gdp-delivering-sustainable-and-inclusive-wellbeing_en

EUROSTAT. 2025. *Housing in Europe – 2025 edition* [online]. [cit. 20. februára 2026]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/housing-2025

EUROSTAT. 2025a. *At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex* [online]. [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI02/default/table

EUROSTAT. 2025b. *Housing cost overburden rate by sex - EU-SILC survey* [online]. [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi160/default/table?lang=en

EUROSTAT. 2025c. *Real GDP per capita* [online]. [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en

EUROSTAT. 2025d. *Total unemployment rate* [online]. [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table?lang=en&category=t_labour.t_employ.t_lfsi.t_une

EUROSTAT. 2025e. *Average full time adjusted salary per employee* [online]. [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nama_10_fte/default/table?lang=en

HEŘMANOVÁ, E. 2012. *Koncepty, teorie a měření kvality života*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). ISBN 978-80-7419-106-0.

KRUGMAN, P. R. a R. WELLS. 2012. *Macroeconomics*. 3rd ed. Worth Publishers. ISBN: 0-7167-5228-X.

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2017. *Strednodobá predikcia 4. Q 2017* [online]. [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://nbs.sk/_img/documents/_publikacie/predik/2017/protected/p4q-2017.pdf

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2018. *Strednodobá predikcia 4. Q 2018* [online]. [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://nbs.sk/_img/documents/_publikacie/predik/2018/protected/p4q-2018.pdf

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2019. *Strednodobá predikcia 4. štvrťrok 2019* [online]. [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://nbs.sk/_img/documents/_publikacie/predik/2019/protected/p4q-2019.pdf
NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2020. *Strednodobá predikcia 4. štvrťrok 2020* [online]. [cit. 2. februára 2025]. Dostupné z: https://nbs.sk/_img/documents/_publikacie/predik/2020/protected/p4q-2020.pdf
NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2021. *Ekonomický a menový vývoj zima 2021* [online]. [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://nbs.sk/_img/documents/_publikacie/ekonomicky_menovy_vyvoj/2021/protected/emv_zima-2021.pdf
NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2022. *Ekonomický a menový vývoj zima 2022* [online]. [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://nbs.sk/dokument/691960d2-71ae-4f34-b59c-fbc20d8c1da2/stiahnut/?force=true
NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2024. *Ekonomický a menový vývoj zima 2024* [online]. [cit. 2. februára 2026]. Dostupné z: https://nbs.sk/dokument/dd7e2984-14a4-4eb1-b129-007767096b1d/stiahnut/?force=true
ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2018. *EU SILC 2017 Indikátory chudoby a sociálneho vylúčenia*. Bratislava: ŠU SR. ISBN 978-80-8121-624-4.
ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2020. *EU SILC 2019 Indikátory chudoby a sociálneho vylúčenia*. Bratislava: ŠU SR. ISBN 978-80-8121-761-6.
ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2021. *EU SILC 2020 Indikátory chudoby a sociálneho vylúčenia*. Bratislava: ŠU SR. ISBN 978-80-8121-828-6.
ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2023. *EU SILC 2022 Indikátory chudoby a sociálneho vylúčenia*. Bratislava: ŠU SR. ISBN 978-80-8121-913-9.
ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2025. *Chudoba a sociálne vylúčenie na Slovensku v roku 2024*. Bratislava: ŠU SR. ISBN 978-80-8304-001-4.

Kontaktná adresa

Mgr. Richard Vejo
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy
Popradská 66, Košice 040 01
Slovensko
email: richard.vejo@student.upjs.sk

PARTICIPATÍVNE ROZPOČTOVANIE V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY: KONCEPT, VÝVOJ A SÚČASNÉ VYUŽITIE

PARTICIPATORY BUDGETING IN THE CONDITIONS OF THE SLOVAK REPUBLIC: CONCEPT, DEVELOPMENT AND CURRENT USE

Tomáš ŠTULLER

Abstract

Participatory budgeting represents one of the instruments for strengthening the elements of direct democracy and increasing transparency in the management of public finances at the level of territorial self-government. The aim of the paper is to theoretically define participatory budgeting and to analyse its application in the conditions of the Slovak Republic, with a focus on self-governing regions and regional capital cities. In the theoretical part, the paper explains the essence, principles, and significance of participatory budgeting in the context of public administration and citizen participation in decision-making processes. Subsequently, the attention is focused on the comparison of approaches adopted by individual self-governing regions and regional capital cities, while primarily examining the extent of the use of participatory budgeting, the amount of allocated financial resources, and the level of public involvement.

Key words: participatory budgeting, local government, participation

Úvod

Participatívne rozpočtovanie predstavuje jeden z nástrojov moderného demokratického riadenia verejných financií, ktorý umožňuje občanom priamo sa podieľať na rozhodovaní o využití časti verejných prostriedkov. Tento koncept vznikol koncom 20. storočia ako reakcia na potrebu posilnenia transparentnosti, zodpovednosti a participácie verejnosti na správe vecí verejných. Postupne sa participatívne rozpočtovanie rozšírilo z prostredia miestnej samosprávy v Latinskej Amerike do viacerých krajín Európy, vrátane Slovenskej republiky, kde sa stalo súčasťou nástrojov podpory lokálnej demokracie a občianskej angažovanosti.

Cieľom príspevku je analyzovať participatívne rozpočtovanie v podmienkach územnej samosprávy Slovenskej republiky z teoretického aj praktického hľadiska. V prvej časti sa príspevok zameriava na teoretické východiská participatívneho rozpočtovania, jeho definícii, historickému

vývoju a postupnému rozširovaniu do európskeho priestoru. Následne sa pozornosť sústreďuje na proces jeho zavádzania v slovenských podmienkach, predovšetkým na úrovni miest a obcí, ktoré predstavujú hlavný priestor jeho aplikácie. Analytická časť príspevku sa zameriava na skúmanie spôsobov implementácie participatívneho rozpočtovania v samosprávach na Slovensku, pričom hodnotí jednotlivé fázy procesu, mieru zapojenia verejnosti a aktuálnu podobu tohto nástroja v praxi. Účelom je poukázať na prínosy participatívneho rozpočtovania, ale aj na limity a výzvy, ktorým samosprávy pri jeho realizácii čelia.

1 Teoretické východiská participatívneho rozpočtovania)

Participatívne rozpočtovanie vzniklo v brazílskom meste Porto Alegre, kde bolo v roku 1989 zavedené ako inovatívny nástroj demokratického riadenia na miestnej úrovni. Tento prístup sa formoval v období výrazných politických a spoločenských zmien a úzko súvisel s pôsobením Strany pracujúcich, ktorá presadzovala väčšie zapojenie verejnosti do rozhodovania o využívaní verejných finančných prostriedkov. Podstatou participatívneho rozpočtovania v Porto Alegre bol postup, ktorý umožňoval obyvateľom priamo sa podieľať na rozhodovaní o verejných investíciách prostredníctvom viacerých verejných stretnutí organizovaných na úrovni mestských štvrtí, jednotlivých regiónov aj celého mesta. Počas týchto zhromaždení obyvatelia určovali hlavné rozvojové priority, predkladali návrhy projektov a následne rozhodovali o ich realizácii hlasovaním. Proces sa týkal najmä kapitálových výdavkov, predovšetkým v oblasti infraštruktúry a poskytovania verejných služieb. Dôležitou črtou participatívneho rozpočtovania bol jeho sociálny charakter, keďže pri rozdeľovaní finančných prostriedkov sa prihliadalo na viaceré kritériá, napríklad počet obyvateľov, úroveň technickej vybavenosti územia alebo sociálne potreby jednotlivých častí mesta (SANTOS SOUSA, 1998).

Wampler (2000) vníma participatívne rozpočtovanie ako inovatívny spôsob tvorby verejných politík, v rámci ktorého sú občania priamo zapájaní do rozhodovania o využívaní verejných finančných prostriedkov. Ide o proces, ktorý umožňuje verejnosti podieľať sa na určovaní priorít rozpočtu, prideľovaní zdrojov a kontrole verejných výdavkov prostredníctvom pravidelných verejných stretnutí a diskusií. Hlavným cieľom participatívneho rozpočtovania je začleniť občanov do rozhodovacích procesov, podporiť transparentnosť verejnej správy a prispieť k spravodlivejšiemu rozdeľovaniu verejných zdrojov. Ako uvádza Hrabinová (2020), participatívne rozpočtovanie je založené na tom, že samospráva vyčlení určitú časť svojho rozpočtu, o ktorej využití nerozhodujú výlučne volení predstavitelia, ale priamo obyvatelia. O rozsahu finančných prostriedkov určených na tento účel rozhoduje zastupiteľstvo, ktoré zároveň prenáša časť rozhodovacích kompetencií na verejnosť. Nejde pritom o dodatočné financie nad rámec rozpočtu samosprávy, ale o existujúce prostriedky, pri ktorých sa mení spôsob rozhodovania o ich použití. Obecné zastupiteľstvo ako

autorita má teda priamo vplyv na tom či a ako sa občania do participácie zapoja. Zastupiteľstvo rozhodne o tom, ktoré možnosti a nástroje zapojenia verejnosti do rozhodovania umožní. Participatívne rozpočtovanie poskytuje spôsob pre reálne otvorenú samosprávu, ktorá rešpektuje potreby a názory svojich obyvateľov (Miková, Pauliniová, 2001).

Samotné participatívne rozpočtovanie je nutné chápať ako proces tvorený viacerými na seba nadväzujúcimi etapami, pričom realizácia nasledujúcej je priamo závislá na kvalite predošlej. Podľa UN-habitat (2008) je na začiatku potrebné pripraviť celý mechanizmus, určiť pravidlá, časový harmonogram a stanoviť objem finančných prostriedkov, o ktorých budú môcť občania rozhodovať. Následne sa vytvára priestor na zapojenie verejnosti, ktorá predkladá návrhy projektov a vyjadruje svoje priority prostredníctvom diskusií, stretnutí alebo iných foriem participácie. V ďalšej etape sa jednotlivé návrhy posudzujú podľa vopred určených kritérií a vyberajú sa tie, ktoré budú podporené, pričom rozhodovanie môže prebiehať hlasovaním obyvateľov alebo prostredníctvom zvolených zástupcov. Vybrané projekty sa potom zahrnú do rozpočtu samosprávy a postupne sa realizujú. Záverečnou súčasťou celého procesu je kontrola a vyhodnotenie uskutočnených projektov, ktorá umožňuje verejnosti sledovať využívanie finančných zdrojov a zároveň prispieva k vyššej transparentnosti a zodpovednosti pri správe verejných prostriedkov. Tento postup sa zvyčajne opakuje v pravidelných intervaloch, najčastejšie každý rok, čím sa zabezpečuje jeho kontinuita a ďalší rozvoj.

1.1 Vývoj participatívneho rozpočtovania v Slovenskej republike

V podmienkach Slovenskej republiky sa participatívne rozpočtovanie začalo uplatňovať pomerne neskoro, pričom prvý úspešný pokus o jeho zavedenie sa uskutočnil v Bratislave v roku 2011 (Garaj, Bardovič; 2020). Zavádzanie tohto nástroja nebolo iniciované zo strany štátu ani samospráv, ale vychádzalo najmä z aktivít občianskej spoločnosti, konkrétne z podnetu mimovládnej organizácie Utopia. Nedostatočný záujem zo strany štátnych orgánov sa prejavil najmä tým, že participatívne rozpočtovanie nie je zakotvené v legislatíve Slovenskej republiky a dodnes nie je upravené v žiadnom právnom predpise. V dôsledku absencie právneho rámca nemajú samosprávy k dispozícii jednotný postup, podľa ktorého by mohli tento nástroj zavádzať a spravovať, čo v praxi znamená, že jednotlivé pokusy o jeho realizáciu vznikali individuálne a často mali improvizovaný charakter (Klimovsky, 2021). Absencia legislatívneho rámca spôsobila, že jednotlivé mestá a regióny si vytvárali vlastné modely participatívneho rozpočtovania, ktoré sa líšili rozsahom finančných prostriedkov, dĺžkou procesu aj spôsobom zapájania verejnosti. V niektorých prípadoch sa participatívny rozpočet realizoval každoročne, v iných bol nastavený ako viacročný cyklus. Rozdiely sa prejavili aj v tematickom zameraní projektov, pravidlách predkladania návrhov alebo v podmienkach hlasovania, čo viedlo k vzniku rôznych foriem participatívneho rozpočtovania v

jednotlivých samosprávach.

Na šírenie povedomia participatívneho rozpočtovania sa naďalej podieľali najmä rôzne občianske združenia a lokálne iniciatívy, pričom participatívny rozpočet bol v niektorých prípadoch využívaný aj ako súčasť predvolebných programov kandidátov uchádzajúcich sa o funkcie v orgánoch územnej samosprávy. Okrem aktivít občianskeho sektora sa do podpory participatívneho rozpočtovania zapojil aj Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti, ktorý sa snažil prispieť k jeho systematickejšiemu rozvoju a vytváraniu metodických postupov. Na pôjde Úradu splnomocnenca bola vytvorená expertná pracovná skupina, ktorej úlohou bolo vytvorenie dokumentu vychádzajúceho zo zahraničných skúseností s participatívnym rozpočtom (Klimovský, 2021). Výsledkom bolo vypracovanie *Charty dobrého participatívneho rozpočtovania*, ktorá formuluje základné zásady a podmienky potrebné pre jeho efektívne a transparentné fungovanie. Dokument definuje súbor kritérií, ktoré by mali byť splnené, aby bolo participatívne rozpočtovanie realizované správnym spôsobom a plnilo svoj účel. Podľa Charty (2021) by mal byť kvalitne nastavený participatívny rozpočet charakterizovaný najmä tým, že spĺňa predovšetkým nasledovné požiadavky:

- *Dôveryhodné*: založené na presvedčení, že proces prebieha transparentne a nie je využívaný na osobné alebo politické záujmy, ale slúži verejnému prospechu. Dôležitým predpokladom jeho dôveryhodnosti je otvorenosť a jasné pravidlá, ktoré posilňujú dôveru obyvateľov v celý proces.
- *Otvorené*: založené na princípe dostupnosti pre všetkých obyvateľov bez zbytočných prekážok či bariér. Dôležitou súčasťou je poskytovanie zrozumiteľných a ľahko dostupných informácií.
- *Starostlivo pripravené:* participatívne rozpočtovanie si vyžaduje dôkladné plánovanie, jasne stanovené ciele a zváženie miestnych podmienok, dostupných kapacít aj vhodných spôsobov zapájania obyvateľov.
- *Motivujúce*: podporuje záujem obyvateľov aktívne sa zapájať do rozhodovania a vytvára im reálnu možnosť ovplyvňovať rozvoj samosprávy. Zároveň posilňuje ich postavenie pri rozhodovaní o využívaní verejných zdrojov a prispieva k spolupráci medzi jednotlivcami, skupinami a komunitami.

2 Komparácia implementácie participatívneho rozpočtovania na rôznych úrovniach miestnej samosprávy

2.1 Samosprávne kraje

Na participatívne rozpočtovanie postupne nadviazali aj vyššie územné celky, ktoré sa pokúsili

tento nástroj zaviesť na regionálnej úrovni. Ako prvý pristúpil k jeho realizácii v roku 2017 Trenčiansky samosprávny kraj, ku ktorému sa následne pridali Bratislavský a Trnavský kraj a neskôr, v roku 2019, aj Žilinský samosprávny kraj. Rozbehnuté iniciatívy však výrazne ovplyvnila pandémia ochorenia Covid-19, v dôsledku čoho boli participatívne rozpočty vo väčšine krajov pozastavené, pričom výnimkou zostal Trnavský samosprávny kraj. *Bratislavský samosprávny kraj* vyčlenil v roku 2019 na participatívny rozpočet finančné prostriedky vo výške 255 880 eur, ktoré boli rozdelené medzi jednotlivé okresy podľa počtu obyvateľov. Maximálna výška podpory pre jeden projekt bola stanovená na 3 500 eur a o finančný príspevok sa uchádzalo viac ako sto projektov. O ich podpore rozhodovali obyvatelia prostredníctvom elektronického hlasovania. V súčasnosti už Bratislavský samosprávny kraj tento nástroj nevyužíva (Bratislavský samosprávny kraj, 2019).

V tom istom období vyčlenil podobný objem finančných prostriedkov na participatívne rozpočtovanie aj *Trnavský samosprávny kraj*, konkrétne 250 tisíc eur, z ktorých bolo podporených spolu 56 projektov. V nasledujúcich rokoch však pristúpil k zníženiu tejto sumy a pre roky 2023 a 2024 vyčlenil na participatívny rozpočet 100 tisíc eur. Maximálna dotácia na jeden projekt bola stanovená na 4 tisíc eur. Po poklese vyčlenenej sumy v rokoch 2023 a 2024, bola suma na rok 2025 opäť navýšená na 150 tisíc a rovnakú sumu plánuje vynaložiť aj v tomto roku. Maximálna podpora jedného projektu predstavuje 5 tisíc eur. V zverejnenej výzve sú stanovené okruhy projektov, ktoré sa zameriavajú na oblasť životného prostredia, revitalizácie verejných priestranstiev, environmentálnej výchovy, kultúrnych podujatí či sociálnej inklúzie (Trnavsky samosprávny kraj, 2026).

Košický samosprávny kraj zaviedol participatívny rozpočet neskôr, keď jeho prvý ročník realizoval v roku 2021 so sumou 100 tisíc eur, ktorá bola rozdelená medzi šesť projektov. Podporené aktivity boli orientované najmä na obnovu a modernizáciu športovej infraštruktúry v rôznych častiach kraja. Rovnaká suma bola vyčlenená aj v nasledujúcom roku. V súčasnosti však Košický samosprávny kraj participatívne rozpočtovanie už nevyužíva. (Košický samosprávny kraj, 2022)

Z ďalších samosprávnych krajov sa k participatívnemu rozpočtovaniu pripojil aj *Prešovský samosprávny kraj*, ktorý prvýkrát vyhlásil výzvu na predkladanie projektov v roku 2022. Na tento účel vyčlenil finančné prostriedky vo výške 130 tisíc eur, pričom minimálna podpora na jeden projekt bola stanovená na 10 tisíc eur a zároveň bola zavedená povinnosť spolufinancovania vo výške 20 % z poskytnutej dotácie. V roku 2023 došlo k výraznému navýšeniu rozpočtu, keď suma určená na participatívne projekty dosiahla 390 tisíc eur. V roku 2024 kraj opätovne vyhlásil výzvu pre občianske projekty, avšak finančný objem sa vrátil na pôvodných 130 tisíc eur. Vo výzve na predkladanie projektov na rok 2026 je alokovaná suma 390 tisíc eur pre projekty, ktoré sú zamerané na zlepšovanie či vytváranie verejných služieb, revitalizácie verejných priestorov s dôrazom na ekologické riešenia, zeleň či biodiverzitu. (Prešovský samosprávny kraj, 2026)

Ako už bolo povedané, participatívne rozpočtovanie zaviedol *Trenčiansky samosprávny kraj* ako prvý, keď jeho pilotný ročník realizoval v roku 2017 s vyčlenenou sumou 99 tisíc eur. Maximálna podpora na jeden projekt bola určená vo výške 2 200 eur a do výzvy bolo prihlásených niekoľko desiatok návrhov. V roku 2020 bol tento proces prerušený v dôsledku pandémie, no už v nasledujúcom roku kraj participatívny rozpočet obnovil a zároveň zvýšil objem finančných prostriedkov na 200 tisíc eur. Vo výzve na predkladanie projektov v roku 2025 je alokovaná suma 99 tisíc eur. Projekty majú byť zamerané na dopravu, voľno-časové aktivity, kultúru či šport (Trenčiansky samosprávny kraj, 2026) .

Žilinský samosprávny kraj vyhlásil prvú výzvu v rámci participatívneho rozpočtovania v roku 2019, pričom podporované projekty boli tematicky zamerané najmä na zlepšovanie verejného priestoru, ochranu životného prostredia, obnovu drobnej infraštruktúry a aktivity prispievajúce k rozvoju miestnych komunít a zvýšeniu povedomia o regióne. Na pilotný ročník bola vyčlenená suma 140 tisíc eur, ktorá bola rozdelená medzi jednotlivé okresy podľa počtu obyvateľov. Maximálna výška podpory na jeden projekt bola stanovená na 3 100 eur a žiadatelia sa museli podieľať na financovaní projektu desaťpercentným spolufinancovaním. V súčasnosti kraj participatívny rozpočet nerealizuje (Žilinský samosprávny kraj, 2019).

Zvyšné dva samosprávne kraje, konkrétne *Banskobystrický* a *Nitriansky*, podľa dostupných informácií doposiaľ nepristúpili k realizácii participatívneho rozpočtovania a tento nástroj sa v ich podmienkach zatiaľ nepoužíva.

Tabuľka č. 1: Participatívne rozpočtovanie v samosprávnych krajoch

	Zavedenie	**Vyčlenená suma**	**Maximálna výška podpory**	**Súčasnosť**
Bratislavský	2019	255 880€	3 500€	neuplatňuje
Trnavský	2019	250 000€	5 000€	150 000€
Trenčiansky	2017	99 000€	2 200€	99 000€
Žilinsky	2019	140 000€	3 100€ + 10%	neuplatňuje
Prešovský	2022	130 000€	10 000€ + 20%	390 000€
Košický	2021	100 000€	nestanovuje	neuplatňuje

Zdroj: vlastné spracovanie

2.2 Krajské mestá

Ako bolo uvedené, prvé využitie participatívneho rozpočtovania na Slovensku sa viaže k hlavnému mestu Bratislava, ktoré tento nástroj zaviedlo v roku 2011. Finančné prostriedky určené na participatívny rozpočet boli vyčleňované v rámci vybraných rozpočtových kapitol, najmä v oblastiach

dopravy, životného prostredia, kultúry, športu a sociálnej oblasti. Charakteristickým znakom bratislavského modelu bolo, že mesto neposkytovalo financie priamo žiadateľom, ale schválené projekty realizovalo vo vlastnej réžii na základe rozhodnutia obyvateľov. Podľa záverečného účtu mesta za rok 2012 predstavovali výdavky na participatívny rozpočet 16 965 eur. V nasledujúcich rokoch však podpora tohto nástroja postupne zanikla a v súčasnosti ho už samospráva nepraktizuje (Bratislava, 2026).

Mesto *Trnava* spustilo prvý, pilotný ročník participatívneho rozpočtovania na začiatku roku 2016, keď na tento účel vyčlenilo finančné prostriedky vo výške 20 tisíc eur. Obyvatelia mohli predkladať návrhy projektov zamerané najmä na úpravu verejných priestranstiev, rozvoj kultúry, dopravu, podporu rodín s deťmi či aktivity pre seniorov. Vysoký záujem verejnosti viedol k navýšeniu pôvodne plánovanej sumy takmer na dvojnásobok, približne na 39 500 eur. V nasledujúcom období mesto objem vyčlenených financií ešte zvýšilo, a to na 50 tisíc eur. Na základe získaných skúseností pristúpila samospráva v roku 2018 k úprave systému participatívneho rozpočtu, keď namiesto každoročného cyklu zaviedla dvojročné obdobie a zároveň umožnila realizáciu aj finančne náročnejších investičných projektov, ktorých podpora mohla dosiahnuť až 50 tisíc eur. Realizácia participatívnych projektov bola v roku 2020 prerušená v dôsledku pandémie ochorenia Covid-19. Po jej skončení mesto obnovilo participatívne aktivity v upravenej podobe, prepojenej s prvkami participatívneho plánovania pod názvom „Plánuj mesto Trnava“. Tento prístup sa využíva najmä pri plánovaní verejných priestorov, pričom samospráva vychádza z predpokladu, že samotní obyvatelia najlepšie poznajú potreby a problémy svojho okolia, a preto ich názory a podnety zapracúva do prípravy budúcich projektov. Aktuálne informácie o výške finančných prostriedkov určených na participatívny rozpočet však na oficiálnych stránkach mesta nie sú dostupné (Mesto Trnava, Plánuj mesto Trnava, 2026).

Mesto *Nitra* začalo s participatívnym rozpočtovaním v roku 2017, keď v rozpočte na nasledujúci rok vyčlenilo na tento účel sumu 50 tisíc eur. Finančnú podporu získalo dvanásť projektov, ktoré sa zameriavali najmä na oblasť informačných technológií a úpravu verejných priestranstiev. Podobne ako v prípade hlavného mesta, ani v Nitre sa participatívny rozpočet nestal stabilnou súčasťou rozpočtovej politiky. Posledná výzva na predkladanie projektov bola zverejnená v roku 2020 pod názvom „Mením moje mesto“. Vo výzve bolo alokovaných 40 tisíc eur. V roku 2021 už na participatívne rozpočtovanie mesto nevyčlenilo žiadne finančné prostriedky a inak tomu nie je ani v súčasnom období (Transparency International Slovensko, 2020).

Participatívne rozpočtovanie sa stalo súčasťou hospodárenia mesta *Banská Bystrica* v roku 2014, keď samospráva prvýkrát vyčlenila na podporu projektov navrhovaných obyvateľmi sumu 20 tisíc eur. V nasledujúcich rokoch sa objem finančných prostriedkov postupne zvyšoval, keď v roku 2017 dosiahol 30 tisíc eur a v roku 2018 už 40 tisíc eur. V ďalšom období mesto pokračovalo v

posilňovaní participatívneho rozpočtu a v rokoch 2021 až 2023 vyčleňovalo na tento účel po 50 tisíc eur ročne. V roku 2024 však došlo k miernemu zníženiu alokovanej sumy na 40 tisíc eur. Rovnaká suma je súčasťou zverejnenej výzvy pre dvojročný cyklus, ktorú mesto zverejnilo v roku 2025 (Mesto Banská Bystrica, 2025).

Mesto *Prešov* zaviedlo participatívne rozpočtovanie prvýkrát na prelome rokov 2023 a 2024, keď spustilo jeho pilotnú fázu. V rozpočte na rok 2024 vyčlenila samospráva na realizáciu projektov navrhovaných obyvateľmi finančné prostriedky vo výške 60 tisíc eur. Podporované návrhy sú zamerané najmä na rozvoj nových verejných služieb, zlepšovanie existujúcich služieb, obnovu verejných priestranstiev, ako aj na aktivity v oblasti kultúry, športu a ochrany životného prostredia. Mesto zároveň určilo finančné limity pre jednotlivé projekty, pričom minimálna výška podpory bola stanovená na 1 000 eur a maximálna na 5 000 eur. V súčasnom roku 2026 je opätovne zverejnená výzva na podávanie projektov, pričom suma na maximálnu podporu jedného projektu narástla na 10 000 eur. Projekty je možné podávať v rôznych oblastiach, ako napríklad sociálna, kultúrna, životné prostredie či šport (Prešov, 2026).

Spomedzi krajských miest na Slovensku sa participatívne rozpočtovanie v súčasnosti zatiaľ nerealizuje v Trenčíne, Žiline a Košiciach, keďže podľa dostupných informácií tieto samosprávy tento nástroj doposiaľ nezaradili do svojej rozpočtovej politiky.

Tabuľka č. 2: Participatívne rozpočtovanie v krajských mestách

	Zavedenie	**Vyčlenená suma**	**Súčasnosť**
Bratislava	2011	16 965€	neuplatňuje
Nitra	2017	50 000€	neuplatňuje
Trnava	2016	20 000€	neuvedené
Banská Bystrica	2014	20 000€	40 000€
Prešov	2023	60 000€	60 000€

Zdroj: vlastné spracovanie

2.3 Participatívne rozpočtovanie v iných samosprávach Slovenskej republiky

V priebehu posledných rokov sa participatívne rozpočtovanie postupne rozšírilo do viacerých slovenských miest a obcí, ktoré ho v rôznej podobe zaradili medzi nástroje zapájania verejnosti do rozhodovania. Presné zmapovanie jeho využívania je však komplikované, keďže neexistuje jednotná evidencia samospráv, ktoré tento mechanizmus používajú. Nedostatok dostupných informácií sa prejavuje aj pri údajoch o plánovaných a skutočne použitých finančných prostriedkoch. Zatiaľ čo niektoré samosprávy realizovali participatívny rozpočet len v skúšobnej forme a po prvom ročníku od neho upustili, v iných sa stal stabilnou súčasťou rozpočtového procesu a funguje dodnes.

Príklad samosprávy, ktorá uplatňuje participatívne rozpočtovanie dodnes je mesto *Rožňava*. To zaviedlo participatívne rozpočtovanie v pilotnej podobe v roku 2017, pričom v rozpočte na nasledujúci rok vyčlenilo na podporu občianskych projektov približne 39 tisíc eur. V aktuálnom rozpočtovom období samospráva opätovne vyhlásila výzvu na predkladanie návrhov, ktoré sú zamerané najmä na úpravu a zlepšovanie verejných priestranstiev. Na realizáciu projektov je vyhradená suma 30 tisíc eur. Maximálna výška podpory pre jeden projekt bola stanovená na 3 tisíc eur. V súčasnosti mesto aplikuje dvojročný cyklus, pričom v aktuálna výzva bola zverejnená v roku 2025. Témou sú verejné priestranstvá, pričom maximálna podpora jedného projektu stúpla na 5 000 eur na jeden projekt, a zároveň mesto plánuje podporiť 6 projektov. (Rožňava, 2026)

Podobný vývoj možno sledovať aj v meste *Kežmarok*, ktoré participatívne rozpočtovanie zaviedlo v roku 2017 prostredníctvom iniciatívy s názvom „Občania skrášľujú svoje mesto“. V pilotnom ročníku bolo na tento účel vyčlenených 15 tisíc eur, avšak reálne využitá suma bola len minimálna a dosiahla približne 170 eur. V nasledujúcich rokoch sa objem použitých finančných prostriedkov postupne znižoval a v roku 2019 bol približne 11 tisíc eur. Výnimočná situácia nastala v roku 2022, keď síce mesto vyčlenilo rovnakú sumu ako v predchádzajúcich rokoch, no obyvatelia nepredložili žiadny projekt. Na začiatku roka 2024 samospráva opätovne vyhlásila výzvu na predkladanie návrhov a v rozpočte opäť rezervovala 15 tisíc eur, pričom opätovne bez záujmu občanov. V súčasnosti je v rozpočte mesta alokovaných 5 tisíc eur na tento účel (Kežmarok, 2024). Mesto *Poprad* spustilo prvý ročník participatívneho rozpočtovania v roku 2024, pričom od začiatku avizovalo dvojročný cyklus. Alokovaná čiastka predstavovala sumu 100 tisíc eur, pričom projekty sa mali týkať sociálnej oblasti, športu, detských ihrísk či životného prostredia. Víťazné projekty boli realizované v priebehu roka 2025. V súčasnosti je opätovne zverejnená výzva na predkladanie projektov v rovnakých oblastiach pre roky 2026 a 2027 (Poprad, 2026).

Mesto *Svidník* vyčlenilo na participatívne rozpočtovanie finančné prostriedky vo výške 5 000 eur prvýkrát v roku 2025, pričom obyvateľom umožňuje realizovať projekty v rôznych oblastiach, medzi ktoré patrí napríklad výsadba okrasných kvetov a kríkov (Svidník, 2026). Participatívne rozpočtovanie sa zároveň uplatňuje aj v ďalších slovenských mestách, napríklad v *Prievidzi* alebo v *Novom Meste nad Váhom.*

Medzi samosprávy, ktoré participatívne rozpočtovanie v minulosti zaviedli, no v súčasnosti ho už nevyužívajú, patrí aj mesto *Liptovský Mikuláš*. Tento nástroj začalo používať v roku 2016, keď v pilotnom ročníku podporilo 12 projektov v celkovej hodnote 25 tisíc eur. V nasledujúcom roku samospráva vyčlenené finančné prostriedky zdvojnásobila a podporu získalo 21 projektov zameraných najmä na miestne komunikácie, úpravu verejných priestranstiev, kultúrne aktivity a sociálnu oblasť. Ďalší rozvoj participatívneho rozpočtovania však prerušila pandémia ochorenia Covid-19, keď mesto v roku 2020 použilo plánované finančné prostriedky na riešenie jej následkov.

V nasledujúcich rokoch sa samospráva k participatívnemu rozpočtu už nevrátila a ani v súčasnom rozpočte na tento účel nevyčlenila žiadne financie (Liptovský Mikuláš, 2026). Participatívne rozpočtovanie si v rôznych obdobiach vyskúšali aj ďalšie mestá, napríklad *Ružomberok*, ako aj už spomínané hlavné mesto Bratislava, ktoré patrilo medzi prvé samosprávy na Slovensku, kde bol tento nástroj zavedený, avšak jeho využívanie nebolo vo všetkých prípadoch dlhodobé.

Tabuľka č. 3: Participatívne rozpočtovanie v menších samosprávach

	Zavedenie	**Vyčlenená suma**	**Súčasnosť**
Rožňava	2017	39 000€	30 000€
Kežmarok	2017	15 000€	5 000€
Poprad	2024	100 000€	100 000€
Svidník	2025	5 000€	5 000€
Liptovský Mikuláš	2016	25 000€	Neuplatňuje

Zdroj: vlastné spracovanie

Záver

Participatívne rozpočtovanie predstavuje významný nástroj moderného demokratického riadenia, ktorý umožňuje zapájanie verejnosti do rozhodovania o využívaní časti verejných finančných prostriedkov. Ako ukazuje jeho vývoj, tento mechanizmus vznikol ako reakcia na potrebu posilniť transparentnosť, spravodlivosť a otvorenosť verejnej správy, pričom jeho prvé úspešné uplatnenie v brazílskom meste Porto Alegre sa stalo inšpiráciou pre mnohé krajiny sveta. Podstata participatívneho rozpočtovania spočíva v prenesení časti rozhodovacích kompetencií zo zvolených orgánov na samotných obyvateľov, ktorí majú možnosť navrhovať projekty, určovať priority a podieľať sa na kontrole využívania verejných zdrojov. Tento proces zároveň podporuje rozvoj občianskej spoločnosti, zvyšuje dôveru verejnosti vo verejné inštitúcie a prispieva k efektívnejšiemu využívaniu finančných prostriedkov v súlade s reálnymi potrebami miestnych komunít.

V podmienkach Slovenskej republiky sa participatívne rozpočtovanie začalo uplatňovať až v posledných desaťročiach a jeho rozvoj bol ovplyvnený najmä iniciatívami občianskej spoločnosti, nie systematickým postupom zo strany štátu. Absencia legislatívneho ukotvenia spôsobila, že jednotlivé samosprávy pristupovali k jeho realizácii rozdielnym spôsobom, čo viedlo k vzniku rôznych modelov participatívneho rozpočtovania. Rozdiely sa prejavujú najmä vo výške vyčlenených finančných prostriedkov, v periodicite realizácie, v pravidlách zapájania verejnosti, ako aj v tematickom zameraní podporovaných projektov. Napriek týmto odlišnostiam možno konštatovať, že participatívne rozpočtovanie sa postupne stalo súčasťou fungovania viacerých samosprávnych krajov, krajských aj menších miest, hoci jeho využívanie nie je vo všetkých prípadoch stabilné a

dlhodobé. Komparácia jednotlivých úrovní miestnej samosprávy ukazuje, že participatívne rozpočtovanie je najčastejšie realizované v menšom rozsahu, pričom vyčlenené finančné prostriedky predstavujú len malú časť celkového rozpočtu. Na úrovni samosprávnych krajov sa tento nástroj objavuje skôr sporadicky a v niektorých prípadoch bol po určitom období prerušený alebo úplne zrušený. Podobná situácia je aj v krajských mestách, kde sa participatívny rozpočet často realizoval len v určitom časovom období alebo v obmedzenej forme. Na druhej strane možno pozorovať, že v niektorých mestách a obciach sa stal stabilnou súčasťou rozpočtového procesu a postupne sa rozvíja, čo naznačuje jeho potenciál do budúcnosti.

Z uvedených skutočností vyplýva, že ďalší rozvoj participatívneho rozpočtovania v Slovenskej republike bude závisieť najmä od ochoty samospráv vytvárať podmienky pre zapájanie verejnosti, od dostatočnej informovanosti obyvateľov a od vytvorenia jasného metodického alebo legislatívneho rámca, ktorý by zabezpečil jeho stabilnejšie a systematickejšie fungovanie. Participatívne rozpočtovanie má potenciál stať sa významným prvkom otvorenej samosprávy, avšak jeho efektívnosť je podmienená dôslednou prípravou, transparentným priebehom a aktívnym záujmom zo strany verejnosti aj predstaviteľov miestnej samosprávy.

Zoznam bibliografických odkazov

Banská Bystrica, 2025. *Participatívny rozpočet 2025/2026.* [online]. [cit.1.2.2026]. Dostupné z: https://tvormespolu.banskabystrica.sk/processes/participatorybudget2026 3

Bratislava, 2013. *Záverečný účet za rok 2012.* [online]. [cit.28.1.2026]. Dostupné z: https://cdn-api.bratislava.sk/strapi-homepage/upload/Navrh_zaverecneho_uctu_za_r_2012_34c57bc336.pdf

Bratislavský kraj, 2019. *Participatívny rozpočet spustený*. [online]. [cit.26.1.2026]. Dostupné z: https://bratislavskykraj.sk/participativny-rozpocet-spusteny/

GARAJ, M., J. BARDOVIČ, 2020. *Participatory Budgeting – the Case of the Slovak Republic.* [cit. 17.1.2026]. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/348783411_Participatory_Budgeting_-_the_Case_of_the_Slovak_Republic

HRABINOVÁ, A., a kol., 2020. *x + 1 otázok a odpovedí o participatívnom rozpočte.* Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. ISBN 978-80-89051-60-1.

Kežmarok, 2024. *Schválený rozpočet Mesta Kežmarok na roky 2025 – 2027.* [online]. [cit.4.2.2026]. Dostupné z: https://www.kezmarok.sk/samosprava/transparentne-mesto/ekonomika-mesta/

Kežmarok, 2024. Skrášlite si verejné priestranstvo svojpomocne a mesta vám prispeje. [online]. [cit.5.2.2026]. Dostupné z: https://www.kezmarok.sk/aktuality/2024/skraslite-siverejne-priestranstvo-svojpomocne-a-mesto-vam-prispeje/

KLIMOVSKÝ, D. a kol., 2021. *Participatívne rozpočtovanie*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN

978-80-571-0442-1.

KLIMOVSKÝ, D., 2021. Participatívne rozpočtovanie: absencia zákonnej úpravy a doterajšie skúsenosti samospráv na Slovensku. In: *Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest a obcí*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 202. ISBN 978-80-7160-620-8, s. 36- 46.

Košický samosprávy kraj, 2022. *Participatívny rozpočet opäť pomôže pri zrode zaujímavých projektov, župa spúšťa výzvu na predkladanie žiadostí.* [online]. [cit.15.2.2024]. Dostupné z: https://web.vucke.sk/sk/novinky/participativny-rozpocet-opat-pomoze-pri-zrode-zaujimavych-projektov-zupa-spusta-vyzvu-predkladanie-ziadosti.html

Liptovský Mikuláš, 2020. *Participatívny rozpočet*. [online]. [cit. 6.2.2026]. Dostupné z: https://www.mikulas.sk/samosprava/zakladne-dokumenty/participativny-rozpocet/

Liptovský Mikuláš, 2025. *Rozpočet mesta na rok 2026.* [online]. [cit. 6.2.2026]. Dostupné z: https://www.mikulas.sk/samosprava/zakladne-dokumenty/rozpocet/navrh_rozpoctu_mesta_liptovsky_mikulas_na_rok_2026_a_roky_2027-2028/

MIKOVÁ, K., PAULINIOVÁ, Z*., 2001. Občianska participácia. Bratislava: PDCS. ISBN 80-85576-31-7.*

Poprad, 2026. *Participatívny rozpočet na rok 2026.* [online]. [cit.6.2.2026]. Dostupné z: https://www.poprad.sk/stranka/participativny-rozpocet

Prešov, 2026. *Participatívny rozpočet mesta Prešov 2026.* [online]. [cit.1.2.2026]. Dostupné z: https://www.presov.sk/participativny-rozpocet.html

Prešovský samosprávy kraj, 2026. *Výzva Participatívny rozpočet 2026.* [online]. [cit.26.1.2026]. Dostupné z: https://psk.sk/domov/samosprava/vyzvy-granty-a-dotacie/poskytovanie-dotacii/dotacna-schema-2026/vyzva-participativny-rozpocet-2026/

Rožňava, 2026. *Participatívny rozpočet mesta Rožňava.* [online]. [cit.3.2.2026]. Dostupné z: https://www.roznava.sk/participativny-rozpocet

SANTOS SOUSA De BOAVENTURA, 1998. *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy.* [cit. 15.1.2026]. Dostupné na: https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/6859309.pdf

Svidník, 2026. *Participatívny rozpočet.* [online]. [cit.7.2.2026]. Dostupné z: https://www.svidnik.sk/transparentne-mesto.html#m_386733

Transparency International Slovensko, 2020. *Participatívny rozpočet v meste Nitre*. [online]. [cit.1.2.2026]. Dostupné z: https://share.google/mIdO02cQDGpYfPtBM

Trenčiansky samosprávny kraj, 2026*. Participatívny komunitný rozpočet 2026.* [online]. [cit. 27.1.2026]. Dostupné z: https://www.tsk.sk/financie/participativny-komunitny-rozpocet/participativny-komunitny-rozpocet-2026.html?page_id=1334923

Trnava, 2016. *Projekt participatívneho rozpočtu.* [online]. [cit.28.1.2026]. Dostupné z: https://www.trnava.sk/aktualita/8601/mesto-predstavilo-novinarom-projekt-participativneho-rozpoctu-pre-trnavu

Trnava, 2026. *Plánuj mesto Trnava.* [online]. [cit.29.1.2026]. Dostupné z: https://planujmesto.trnava.sk/

Trnavský samosprávy kraj, 2026. *Participatívny rozpočet Trnavskej župy.* [online]. [cit.25.1.2026]. Dostupné z: https://tvorimekraj.sk/participativny-rozpocet/

UN – HABITAT, 2004, *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting.* [cit. 17.1.2026]. Dostupné na: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/72%20Frequently%20Asked%20Questions%20about%20Participatory%20Budgeting%20%28English%29.pdf

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spolupatričnosti, 2021. *Charta dobrého participatívneho rozpočtovania.* [online]. [cit. 25.1.2026]. Dostupné z: https://www.participacia.eu/parti-rozpocty/participativne-rozpoctovanie-v-samospravach/charta-pr/

WAMPLER, B., 2000. *A Guide to Participatory Budgeting.* [cit. 15.1.2026]. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/43981345_A_Guide_to_Participatory_Budgeting

Žilinský samosprávy kraj, 2019. *Participatívny rozpočet.* .[online]. [cit.27.1.2026]. Dostupné z: https://www.zilinskazupa.sk/granty/vyzva-c-4-2019-participativny-rozpocet.html

Kontaktná adresa

Mgr. Tomáš Štuller
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
Katedra Ekonomika a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy
Popradská 66, Košice, 040 01
Slovensko
email: tomas.stuler@student.upjs.sk

DIGITÁLNA TRANSFORMÁCIA Ď&ALŠIEHO VZDELÁVANIA VO VEREJNEJ SLUŽBE V MAĎARSKU: PRÍPAD MODELU DIGITÁLNEHO VZDELÁVANIA LUDOVIKA

DIGITAL TRANSFORMATION OF HUNGARIAN PUBLIC SERVICE FURTHER TRAINING: THE CASE OF THE LUDOVIKA DIGITAL LEARNING MODEL

Balázs KLOTZ

Abstract

Since 2012, the Hungarian public service further training system has undergone a comprehensive digital transformation coordinated by the Ludovika University of Public Service. This process has resulted in an integrated digital learning ecosystem conceptualised in this study as the Ludovika Digital Learning Model (LDLM). The LDLM combines competence-based development, experiential learning approaches and centrally coordinated digital services to support large-scale, practice-oriented professional development in public administration. This paper analyses the strategic foundations and methodological renewal of the LDLM. In addition to a descriptive analysis of the institutional and strategic framework, the study presents empirical findings based on participant satisfaction surveys conducted between 2014 and 2024. The analysis examines three dimensions: overall satisfaction, perceived usefulness, and perceived theoretical and practical knowledge development. It was found that in recent years, the results for digitally supported training programmes have been similar to, or even better than, those of face-to-face training-The findings suggest that strategically embedded, competence-based and experience-oriented digital learning models, such as the LDLM, offer a sustainable and transferable framework for modernising public service further training systems.

Keywords: *public service further training; digital transformation; digital learning models; competence-based development; experiential learning*

Introduction

Public service further training plays a crucial role in sustaining the adaptability, professionalism and effectiveness of public administration. In the context of the knowledge economy and the learning society, continuous professional development has become an indispensable

requirement for public sector organisations and their employees. Against this background, digitalisation has emerged as a global trend reshaping the forms, methods and objectives of learning and training systems, including those operating within public administration (OECD, 2021).

In Hungary, public service further training has undergone substantial transformation over the past decade. Earlier approaches were largely characterised by mandatory participation and compliance-oriented training requirements. More recent reforms, however, have increasingly emphasised competence development, experiential learning and learner-centred solutions. These shifts have been driven both by technological innovation and by broader organisational demands for flexibility and effectiveness, while the COVID-19 pandemic further accelerated the adoption of digital learning formats (SOUSA et al., 2022), reinforcing the strategic relevance of digital transformation in public sector training.

This paper examines how strategically embedded digital learning solutions contribute to both theoretical objectives and practical implementation in public service further training. Using the Hungarian case as an illustrative example, it explores how an integrated digital learning environment can function as an integrative framework supporting, learner engagement and organisational adaptability. The analysis combines conceptual discussion with empirical evidence drawn from participant satisfaction surveys conducted between 2014 and 2024, with the aim of assessing whether experience-based digital learning solutions can achieve levels of effectiveness comparable to, or exceeding, those of traditional face-to-face training.

For analytical clarity, the Hungarian public service further training ecosystem examined in this study is conceptualised as an integrated governance and learning framework, referred to as the Ludovika Digital Learning Model (LDLM). The LDLM aligns competence-based development, experiential pedagogical methods and centrally coordinated institutional arrangements within public administration. Rather than constituting a purely technological solution, the model integrates human resource development strategy, learning design and quality assurance into a coherent system.

1 The institutional and strategic framework of the Hungarian public service further training system

Since 2012, the operation of the Hungarian public service further training system has been coordinated at the national level by the Ludovika University of Public Service (LUPS). Following a strategic decision in 2014, further training was reorganised around distance learning solutions, leading to the development of the LDLM, a large-scale digital learning environment.

The system operates within a centrally regulated institutional framework. Overall governance is ensured by the minister responsible for public administration quality and personnel policy, while implementation and quality assurance are carried out through a unified national structure. Each year,

public administration bodies participate in centrally coordinated further training activities, enabling consistent planning, delivery and evaluation across the system.

The strategic objectives of the Hungarian model include ensuring equal access to high-quality further training, strengthening competence-based development and supporting organisational adaptability and employer-level planning within public administration. Centralised coordination allows these objectives to be systematically translated into training design and learning provision.

The institutional framework is not presented merely as contextual background, but as a key analytical precondition for understanding the outcomes of digital transformation. Centralised governance and institutional integration enable the long-term accumulation of comparable empirical data and provide favourable conditions for examining how LDLM functions at scale in public administration. Accordingly, institutional characteristics play a central role in interpreting the empirical findings presented later in this paper.

2 The strategic orientations of further training

Over the past decade, the Hungarian public service further training system has shifted from a credit- and exam-oriented model toward experience-based, competence-focused learning, taken into account the importance and variety of meta-cognitive, social and emotional skills (OECD, 2021; BORISOVA, 2015). The strategic renewal of the system is built on an integrated framework in which innovation, motivation, digitalisation and quality function as mutually reinforcing elements rather than isolated policy objectives. Innovation shapes learning methods and delivery formats; competence-based development enhances learner motivation; digitalisation provides the technological infrastructure enabling scalability and flexibility; while continuous quality assurance ensures relevance and effectiveness (KLOTZ et al., 2024). Together, these strategic pillars form the coherent LDLM that supports experience-based learning and facilitates the alignment of individual development needs with organisational and governmental goals.

2.1. Innovation – New ways of learning

Innovation has reshaped both learning delivery and methodology. LUPS began developing its distance learning system in 2014, enabling a rapid and effective response to the COVID-19 pandemic. Within the LDLM, the learning environment integrates virtual classrooms, tutored e-learning programmes, simulations, case-based learning and multimedia content.

Practical applicability is prioritised through cooperation with experienced professionals and the use of real-life cases. Learning tools include videos, simulations, self-checking questions, tutorials, e-seminars, and collaborative online activities. Feedback consistently confirms that these methods enhance engagement and learning effectiveness.

Online learning channels *(more on these later)* further support informal and community-based learning. These spaces enable continuous knowledge exchange, discussion of innovations, and the collection of practical cases that enrich training content.

2.2 Motivation by competence-based development

Motivation is a catalyst for adult learning (LUKIANOVA, 2016), therefore the Hungarian system treats learning as a self-development opportunity rather than an obligation. Competence (and competence-based) development can be motivating if it is valuable, practice-oriented and useful in everyday work. Public servants are less interested in descriptions, glossaries and studies, instead, they require immediate answers to their concrete day-to-day challenges and problems.

The Individual Competence Measurement System supports personalised development planning. The competence framework includes 131 competences defined across six proficiency levels (A1–C2). Civil servants can assess their competences through self-assessment and practical task-based measurement.

The competence measurement system – within the LDLM – provides personalised feedback, development recommendations, and continuous tracking through individual learning profiles. For employers, competence-based data supports evidence-based training planning and organisational development.

Leadership development is supported through interactive decision-making simulations. These place participants in realistic scenarios, offering expert feedback and enabling risk-free experimentation with leadership strategies.

2.3 Digitalisation – Special digital services

Digitalisation within the Hungarian public service further training system is also realised through the LDLM, which integrates learning delivery, assessment, administration and development planning into a single, coherent digital learning environment. Within this model, digital services are not treated as supplementary tools but as core components that enable competence-based, experience-oriented and scalable further training.

The LDLM supports the full lifecycle of further training activities, including course registration, examinations, certification and the management of individual training plans. Educational content is continuously updated to reflect legislative, organisational and technological developments, ensuring the relevance and practical applicability of learning materials in the rapidly changing context of public administration.

Key digital services within the LDLM include an online examination system with automated assessment, a media delivery infrastructure supporting both live and recorded learning content, and

personalised self-development functions that recommend learning pathways aligned with individual competence profiles. Together, these services operationalise the competence-based and learner-centred approach that underpins the strategic objectives of the further training system.

In addition to formal learning functions, the LDLM facilitates interaction and feedback through integrated communication tools, enabling continuous dialogue between learners and instructors. Ongoing development of the digital learning environment places strong emphasis on usability, mobile accessibility, multimedia catalogues and self-service administrative solutions, reflecting the expectations and learning habits of digitally experienced adult learners.

Beyond structured training programmes, the LDLM also incorporates online learning channels that support informal and community-based learning. These thematic spaces enable experience exchange among civil servants and experts in areas such as IT security, integrity and sustainability. Functioning in a manner comparable to professional social networking environments, these channels foster continuous and cost-effective knowledge sharing, enhance professional visibility and facilitate access to innovative solutions. From a system-level perspective, interactions within these communities generate practice-based cases and insights that feed back into formal training design, thereby strengthening the experiential and case-based orientation of further training within the LDLM.

2.4. Quality – Empirical findings on the effectiveness of further training

From a theoretical perspective, the effectiveness of further training can be interpreted along multiple dimensions, including learner satisfaction, perceived usefulness and competence development. In adult education research, these indicators are commonly used to capture not only immediate learning experiences but also the perceived relevance and applicability of acquired knowledge in professional practice.

In the context of public service further training, these dimensions are particularly important, as training programmes are expected to support both individual professional development and organisational performance. The analysis focuses on three key elements that are commonly used to assess training effectiveness: overall satisfaction (which reflects learners' overall engagement and acceptance of training formats), perceived usefulness (that captures the practical relevance of learning outcomes), and perceived theoretical and practical knowledge development (providing insight into competence-related impacts).

The surveys, conducted between 2014 and 2024 and completed electronically after the successful completion of training programmes, aimed to assess whether the digital transformation realised through the LDLM has contributed to more effective and experience-based learning outcomes compared to traditional face-to-face training.

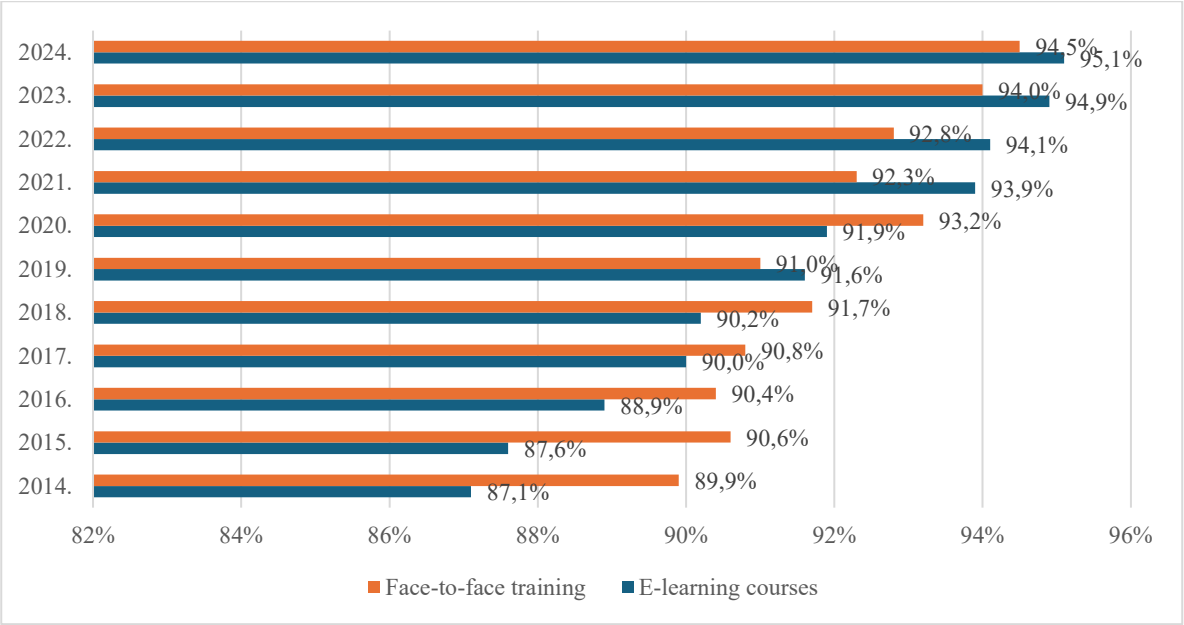
During the examined period, the response rate ranged between 17% and 20%, with 28,657 completed questionnaires recorded in 2024. Responses related to e-learning-based and face-to-face programmes were analysed separately in order to allow comparative interpretation.

The results indicate a continuous improvement in overall satisfaction with both training formats over the ten-year period. While face-to-face programmes were initially rated more favourably, a gradual convergence can be observed from the late 2010s. From 2021 onwards, participant satisfaction with e-learning-based programmes slightly exceeds that associated with face-to-face training.

Similar trends emerge regarding perceived usefulness and perceived knowledge development. Both theoretical and practical knowledge gains show a gradual increase in both formats, reflecting methodological renewal and improved learning design. Notably, from 2021, e-learning programmes demonstrate higher perceived contributions to both theoretical and practical knowledge development than face-to-face training. This shift coincides with the expansion of experience-based digital learning solutions and the growing role of informal and community-based learning elements within the LDLM (KIS, KLOTZ, 2025).

Online learning's popularity may stem from its unparalleled flexibility, allowing learners to access content and instruction anytime, anywhere (MEANS et al., 2013). The results also suggest that blended approaches combining digital flexibility with interactive elements may offer particularly favourable learning outcomes.

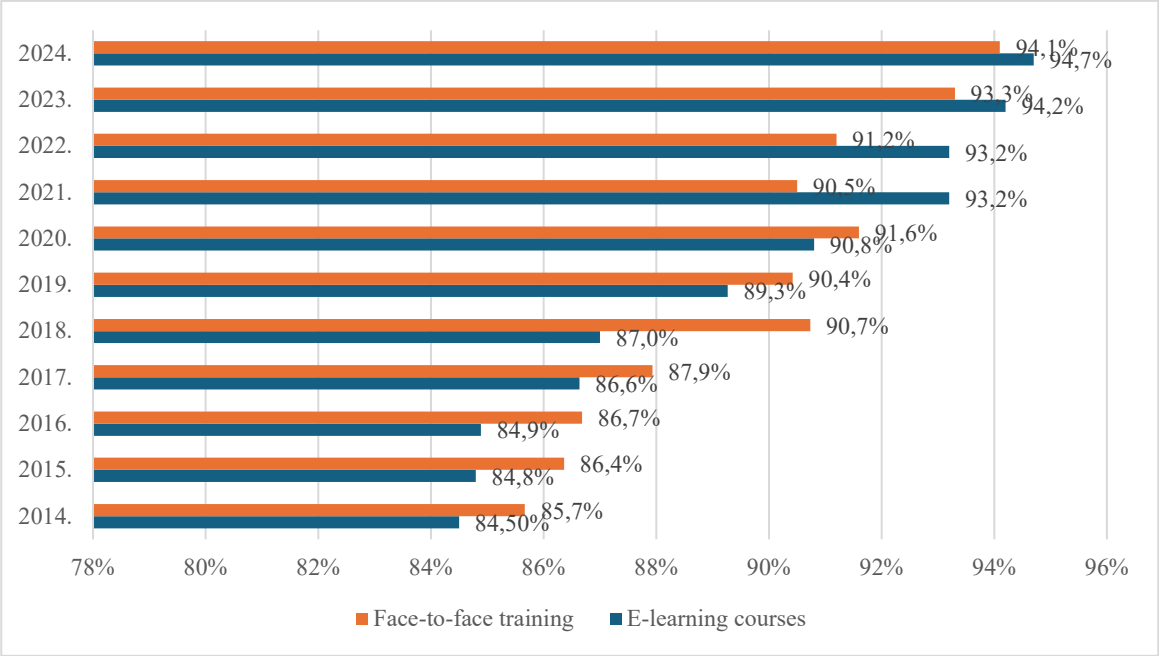
The observed turning point around 2021 deserves particular attention. While the COVID-19 pandemic undoubtedly accelerated the adoption of digital learning solutions, the empirical results suggest that the improved performance of e-learning-based programmes cannot be attributed solely to external constraints. Rather, the data indicate a maturation process in which digital learning design, experiential methods and competence-based development became more closely integrated. This finding highlights an important distinction between emergency-driven digitalisation and strategically embedded digital transformation. From an international perspective, the Hungarian case suggests that sustained investment in methodological renewal and learner-centred digital solutions is a critical factor in achieving long-term effectiveness in public service further training.



Graph n.1: Overall satisfaction of civil servants with face-to-face and e-learning-based training programmes (2014–2024)

Source: annual reports on the public service further training system

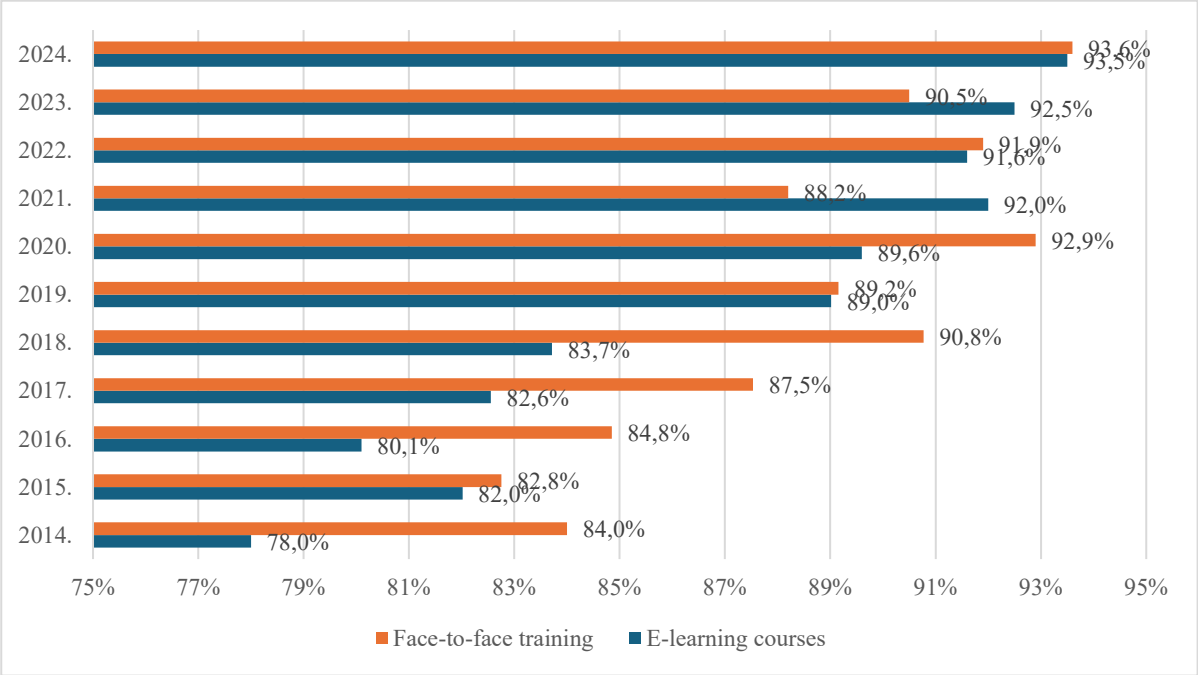
Graph n.1 illustrates the change in overall participant satisfaction with face-to-face and e-learning-based programmes between 2014 and 2024, highlighting a clear convergence and subsequent advantage of digital training formats from 2021 onward.



Graph n.2: Perceived usefulness of face-to-face and e-learning-based training programmes among civil servants (2014–2024)

Source: annual reports on the public service further training system

Graph n.2 illustrates the perceived usefulness of face-to-face and e-learning-based further training programmes over the period 2014–2024. The results indicate a steady increase in perceived usefulness for both formats. From 2021, e-learning-based programmes show a slight but consistent advantage, suggesting growing acceptance of digital training solutions as effective tools for professional development.



Graph n.3: Perceived practical knowledge development in face-to-face and e-learning-based training programmes among civil servants (2014–2024)

Source: annual reports on the public service further training system

Graph n.3 shows trends in perceived practical knowledge development among participants in face-to-face and e-learning-based training programmes between 2014 and 2024. The data reveal continuous improvement in both formats, with e-learning-based programmes demonstrating higher perceived practical knowledge gains from 2021 onwards, reflecting the increasing role of experience-based digital learning methods. Although the analysis is based on self-reported satisfaction data, such indicators are widely used in adult education research to capture perceived relevance and practical applicability.

Conclusion

Since 2012, the Hungarian public service further training system has evolved into a comprehensive, digitally supported learning ecosystem characterised by continuous methodological and organisational renewal. The strategic shift from compliance-oriented training towards competence-based and experience-oriented learning has fundamentally reshaped professional

development in public administration.

Empirical findings based on participant satisfaction data between 2014 and 2024 confirm that digital transformation has enhanced not only access to training but also its perceived effectiveness. From 2021 onwards, e-learning-based programmes have reached – and in recent years surpassed – traditional face-to-face training in terms of overall satisfaction, perceived usefulness and perceived knowledge development.

These results demonstrate that the Ludovika Digital Learning Model (LDLM), as a strategically embedded and digitally integrated learning model, can effectively link policy objectives with everyday professional practice. The findings underline that sustainable digital transformation in public service further training requires not only technological solutions, but also competence-based planning, experiential learning design and continuous quality assurance.

From a theoretical perspective, this study contributes to the literature on digital transformation in public administration by illustrating how competence-based digital learning models can deliver sustained effectiveness at scale. While the analysis is based on self-reported outcomes within a specific national context, the LDLM offers a transferable reference framework for public administrations seeking to modernise their further training systems.

List of bibliographic references

BORISOVA, L. 2015. Professional and Emotional Competence of Civil Servants. In: Economic Alternatives, vol. 11, 2015, no. 3, p. 97-104. ISSN 1312-7462.

KIS, N., KLOTZ, B. 2025. Digitális tudásterek és szolgáltatások a közszolgálat-fejlesztésben. In: Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás, vol. 13, 2025, no. 2, p. 21-48., ISSN 2786-0760.

KLOTZ, B., PALLAI, É. & ERDEI, G. 2024. The strategic framework of the Hungarian public service continuing education system in the light of digital education. In: La Rivista LLL (Lifelong Lifewide Learning), vol. 22, 2024, no. 45, p. 140-149. ISSN 2279-9001.

LUKIANOVA, L. 2016. Motivation factors of adult learning. In: The New Educational Review, vol. 14, 2016, no. 44, p. 223-229. ISSN 1732-6729.

MEANS, B., TOYAMA, Y., MURPHY, R. & BAKI, M. 2013. The Effectiveness of Online and Blended Learning: A Meta-Analysis of the Empirical Literature. In: Teachers College Record, vol. 115, 2013, no. 3, p. 1-47. ISSN 0161-4681.

OECD, 2021. Public Employment and Management 2021. The Future of the Public Service. Paris: OECD Publishing. ISBN 978-92-64-92370-6.

SOUSA, M. J., MARÔCO, A. L., GONÇALVES, S. P. & de BEM MACHADO, A. 2022. Digital Learning Is an Educational Format towards Sustainable Education. In: Sustainability, vol. 14, 2022, no. 3. ISSN 2071-1050.

Contact address

Balázs Klotz

Ludovika University of Public Service

H-1083 Budapest, 2 Ludovika tér

email: klotz.balazs@uni-nke.hu

MANAŽMENT IMPLEMENTÁCIE ENVIRONMENTÁLNYCH ZÁVÄZKOV EURÓPSKEJ ÚNIE V LEGISLATÍVNOM RÁMCI SLOVENSKEJ REPUBLIKY

MANAGEMENT OF THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN UNION'S ENVIRONMENTAL COMMITMENTS WITHIN THE LEGISLATIVE FRAMEWORK OF THE SLOVAK REPUBLIC

Adam KRAVEC a Martin ROVŇÁK

Abstract

The paper focuses on the management of implementing the European Union's environmental commitments in the conditions of the Slovak Republic, with an emphasis on the legislative and institutional framework. The aim is to descriptively outline the basic mechanisms through which obligations arising from European Union law are transposed into national legislation and the public administration system. Attention is paid to the individual phases of the implementation process, including legislative drafting, the allocation of competences, and ensuring compliance with the resulting obligations. The paper draws on relevant legal acts and available secondary data, and seeks to contribute to a better understanding of how implementation mechanisms operate in the field of environmental policy.

Key words: *EU environmental commitments; policy implementation; legislative transposition; institutional framework; public administration*

Úvod

Implementácia environmentálnych záväzkov Európskej únie predstavuje pre členské štáty komplexný proces, ktorý presahuje samotnú transpozíciu právnych predpisov do vnútroštátneho práva. V podmienkach Slovenskej republiky prebieha v prostredí rastúcej regulačnej komplexnosti a dynamiky legislatívnych zmien, čo zvyšuje nároky na koordináciu a riadenie verejnej správy.

Príspevok vychádza z predpokladu, že úspešná implementácia environmentálnej politiky závisí nielen od kvality právnej úpravy, ale aj od schopnosti verejnej správy riadiť celý implementačný cyklus. Environmentálna legislatíva sa tak javí nielen ako právna, ale aj manažérska výzva, vyžadujúca systematickú prácu s kapacitami a procesmi.

1 Teoretické východiská manažmentu implementácie environmentálnych záväzkov

Teoretické východiská poukazujú na systematickú expanziu počtu právnych predpisov, ktoré zvyšujú nároky na implementačné kapacity. Výskum implementácie sa tradične zameriava na jednotlivé politiky, pričom sa menej pozornosti smeruje na schopnosti inštitúcií zvládať súbor implementovaných záväzkov. Rast legislatívnych povinností bez primeraného posilňovania administratívnych kapacít vedie k potrebe prioritizácie implementačných úloh. Z organizačného hľadiska sa implementácia chápe ako proces alokácie obmedzených zdrojov medzi viaceré povinnosti, čo má priamy vplyv na fungovanie systému (Knill 2024).

1.1 Implementácia verejných politík a rast regulačnej záťaže

Kvalita správy vecí verejných je kľúčovým predpokladom úspešnej implementácie komplexných politík. Worldwide Governance Indicators (Ďalej len „WGI“) poskytujú medzinárodne porovnateľné údaje o kvalite riadenia štátu na základe percepčných dát z prieskumov domácností, podnikov a expertných hodnotení. V príspevku je použitý indikátor Government Effectiveness (ďalej len „GE“), ktorý zachytáva kvalitu verejných služieb, odbornú kapacitu verejnej správy a schopnosť formulovať a realizovať verejné politiky. Hoci indikátor GE nemeria environmentálnu politiku priamo, reflektuje inštitucionálne a administratívne kapacity nevyhnutné na plnenie environmentálnych a klimatických záväzkov, ktoré sa vyznačujú vysokou mierou komplexnosti, potreby koordinácie a dlhodobými implementačnými nárokmi (World Bank, 2025).

Implementácia verejných politík prebieha v prostredí určitej neistoty a obmedzených kapacít, čo si vyžaduje priebežné stanovovanie priorít a adaptívne rozhodovanie. Rozhodovanie v hierarchických organizáciách je ovplyvnené inštitucionálnym nastavením, preferenciami politických aktérov aj správaním výkonných úradníkov, pričom výsledné kroky môžu navonok pôsobiť nekonzistentne. Implementácia sa preto chápe ako súbor prepojených úloh. Manažment implementácie tak predstavuje dlhodobý proces, ktorý presahuje jednotlivé politické cykly a vyžaduje flexibilné strategické riadenie (Brinkerhoff; Crosby 2002).

1.1.1 Integrovaný prístup a komplexnosť environmentálnych politík EÚ

Dlhodobým problémom environmentálnych politík EÚ je sektorový prístup, ktorý len obmedzene zohľadňuje prepojenia medzi klímou, biodiverzitou a obehovým hospodárstvom. Európska zelená dohoda sa snaží tento nedostatok prekonať integrovaným rámcom postaveným na identifikácii synergií aj kompromisov medzi jednotlivými oblasťami. Analýza strategických dokumentov však naznačuje, že časť kľúčových kompromisov a ich praktických dôsledkov zostáva zachytená len okrajovo, čo môže oslabovať účinnú implementáciu cieľov (Paleari 2024).

Environmentálna politika sa zvyčajne do sektorov neagreguje jedným opatrením, ale

kombináciou cieľov a nástrojov, ktoré sa v praxi viažu na konkrétne nastavenia jednotlivých nástrojov. Práve kalibrácia môže rozhodnúť, či sa environmentálne ciele v implementácii reálne presadia alebo zostanú len deklarované, čo určuje intenzitu zásahu a rozdelenie zdrojov medzi konkurenčné priority (Hall, Peter a kol. 2024)

1.2 Participácia, procedurálne riadenie a transpozícia práva EÚ

V procese tvorby environmentálnej legislatívy Európskej únie „ďalej len EÚ“ zohrávajú významnú úlohu pred legislatívne konzultácie, ktoré prispievajú k transparentnosti a participácii. Z pohľadu implementácie záväzkov je významné ako je nastavený formálny konzultačný proces, dotknuté subjekty a či je z výsledkov zrejmé, ako sa pripomienky projektovali do návrhu. Markantný význam má včasná participácia v počiatočných fázach prípravy predpisu, keď sa nastavujú základné parametre regulácie (Ammann a Boussat 2023).

Európske environmentálne predpisy zakotvujú ciele EÚ v právne záväznom procedurálnom rámci, ktorý neurčuje konkrétne nástroje, ale nastavuje procesy plánovania, monitorovania, hodnotenia a úprav politík. Tento prístup posilňuje kvalitu riadenia tým, že reaguje na dlhodobý, neistý a sektorovo prepojený charakter environmentálnej výzvy, no zároveň ponecháva značný priestor na politické rozhodovanie na úrovni členských štátov (Peeters, Kobylarz 2024).

Pri transpozícii a implementácií EÚ právnych predpisov nie je kľúčová len vernosť zneniu, ale najmä práca s pojmami, každý právny poriadok má vlastnú konceptuálnu sieť a rovnaký výraz môže v národnom práve znamenať niečo iné než v práve EÚ. Definície preto stabilizujú význam, no v praxi sa neprenášajú vždy mechanicky (Agnieszka Doczekalska 2023).

1.3 Metodologické východiská

Príspevok má deskriptívno-analytický charakter a vychádza z kombinácie kvalitatívnych výskumných metód. Východiskom spracovania bol systematický právny prehľad relevantných právnych predpisov Európskej únie a vnútroštátnej legislatívy Slovenskej republiky v oblasti environmentálnej politiky, so zameraním na procesy transpozície a implementácie záväzkov. Na základe právnej analýzy boli identifikované a schematicky spracované kľúčové procesné a inštitucionálne štruktúry legislatívnej prípravy a implementácie environmentálnych záväzkov. Analytická časť príspevku pracuje so sekundárnymi údajmi, najmä s ukazovateľmi Worldwide Governance Indicators Svetovej banky a údajmi o legislatívnej produkcii čerpanými zo systémov Slov-Lex a Eur-Lex. Cieľom zvoleného metodologického prístupu nie je testovanie kauzálnych vzťahov, ale identifikácia systémových súvislostí medzi regulačnou komplexnosťou, inštitucionálnymi kapacitami a manažmentom implementácie environmentálnych záväzkov v podmienkach Slovenskej republiky.

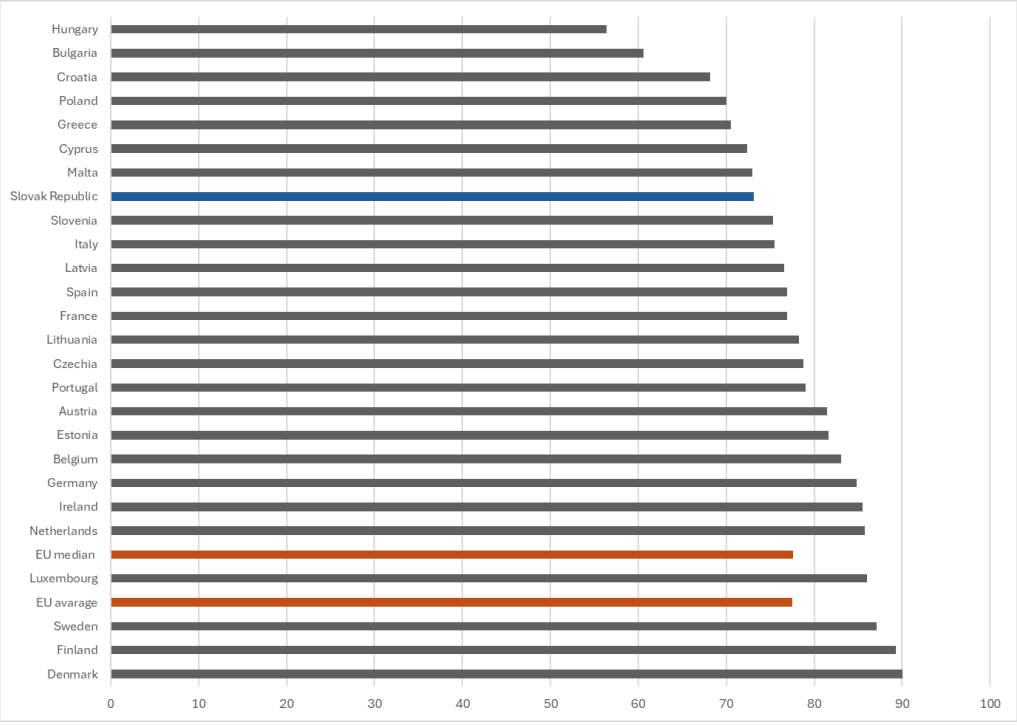
1.3.1 Manažment paradoxov a rozhodovanie v podmienkach neistoty

Prepojenie verejnej správy s poznatkami paradoxnej teórie z oblasti organizačných štúdií umožňuje lepšie pochopiť, ako verejné organizácie súčasne zvládajú vzájomne protichodné, no dlhodobo pretrvávajúce požiadavky, ako sú efektívnosť a legitimita, stabilita a zmena či centrálne riadenie a lokálna flexibilita. Paradoxná teória vychádza z predpokladu, že takéto napätia nie je možné trvalo odstrániť prostredníctvom kompromisu alebo jednostrannej voľby, ale je potrebné ich aktívne manažovať a udržiavať v dynamickej rovnováhe (Schad et al. 2024).

Implementácia verejných politík prebieha v prostredí určitej neistoty a obmedzených kapacít, čo si vyžaduje priebežné stanovovanie priorít a adaptívne rozhodovanie. Rozhodovanie v hierarchických organizáciách je ovplyvnené inštitucionálnym nastavením, preferenciami politických aktérov aj správaním výkonných úradníkov, pričom výsledné kroky môžu navonok pôsobiť nekonzistentne. Implementácia sa preto chápe ako súbor prepojených úloh. Manažment implementácie tak predstavuje dlhodobý proces, ktorý presahuje jednotlivé politické cykly a vyžaduje flexibilné strategické riadenie (Brinkerhoff; Crosby 2002).

1.3.2 Inštitucionálne kapacity a kvalita vládnutia (WGI)

Obrázok č. 2 : Governance Score 0 to 100



Zdroj: vlastné spracovanie podľa svetovej banky za rok 2024

Výsledky za rok 2024 ukazujú, že Slovenská republika dosahuje 73 bodov, čím sa nachádza pod priemerom aj mediánom Európskej únie. Tento rozdiel poukazuje na relatívne slabšiu pozíciu

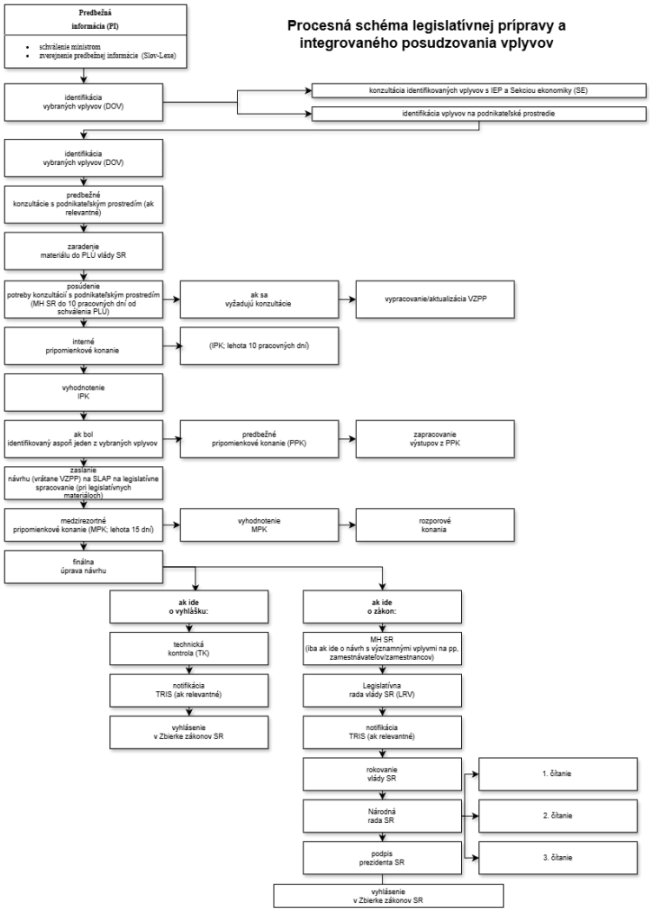
Slovenska v oblasti kvality vládnutia v porovnaní s väčšinou členských štátov EÚ.

Ukazovatele WGI nemerajú environmentálnu ani klimatickú politiku priamo, ale zachytávajú inštitucionálne a riadiace predpoklady jej implementácie. Dimenzie *Government Effectiveness* a *Regulatory Quality* tak možno považovať za prekurzory schopnosti štátu realizovať komplexné politiky vyžadujúce vysokú mieru medziinštitucionálnej koordinácie a dlhodobého riadenia.

Zistené hodnoty ukazovateľov WGI je potrebné interpretovať v kontexte procesnej náročnosti legislatívneho procesu znázornenej v predloženej schéme. Nižšia úroveň indikátorov, ako sú *Government Effectiveness* a *Regulatory Quality*, môže zvyšovať riziko koordinačných zlyhaní a vyšších transakčných nákladov pri príprave a prijímaní komplexných legislatívnych materiálov. Zároveň platí, že ukazovatele WGI majú agregovaný charakter a slúžia predovšetkým na identifikáciu systémových predpokladov a limitov implementačnej kapacity verejnej správy.

1.3.3 Implementácia environmentálnych záväzkov v legislatívnom a inštitucionálnom rámci Slovenskej republiky

Obrázok č. 1: Procesná schéma legislatívnej prípravy



Zdroj: vlastné spracovanie podľa legislatívnych pravidiel vlády

Predbežná informácia „ ďalej len PI“ predstavuje prvý formálny krok legislatívneho procesu, v ktorom sa stručne odôvodňuje potreba prípravy nového právneho predpisu alebo novelizácie existujúcich právnych úprav. Impulzy na tvorbu legislatívy vychádzajú z kombinácie interných faktorov, ako snaha o lepšie systémové nastavenie, zefektívnenie procesov, modernizácia postupov a prispôsobenie výkonu verejnej správy organizačným zmenám. Externé impulzy sú najmä výsledkom požiadaviek práva Európskej únie, zmien v súvisiacich predpisoch, programových priorít vlády, poslaneckej iniciatívy a vývoja spoločenských či ekonomických podmienok.

Kvalita správy vecí verejných predstavuje kľúčový predpoklad úspešnej implementácie komplexných politík. Worldwide Governance Indicators (WGI) poskytujú medzinárodne porovnateľné údaje o kvalite vládnutia, založené na percepčných dátach z prieskumov domácností, podnikov a expertných hodnotení. V analýze je využitý indikátor Government Effectiveness (GE) za rok 2024, ktorý zachytáva odbornú kapacitu verejnej správy, kvalitu verejných služieb a schopnosť realizovať verejné politiky. Hoci GE nemeria environmentálnu politiku priamo, reflektuje inštitucionálne a administratívne predpoklady nevyhnutné na implementáciu environmentálnych a klimatických záväzkov (World Bank, 2025).

1.3.4 Regulačná hustota a legislatívna dynamika v oblasti životného prostredia

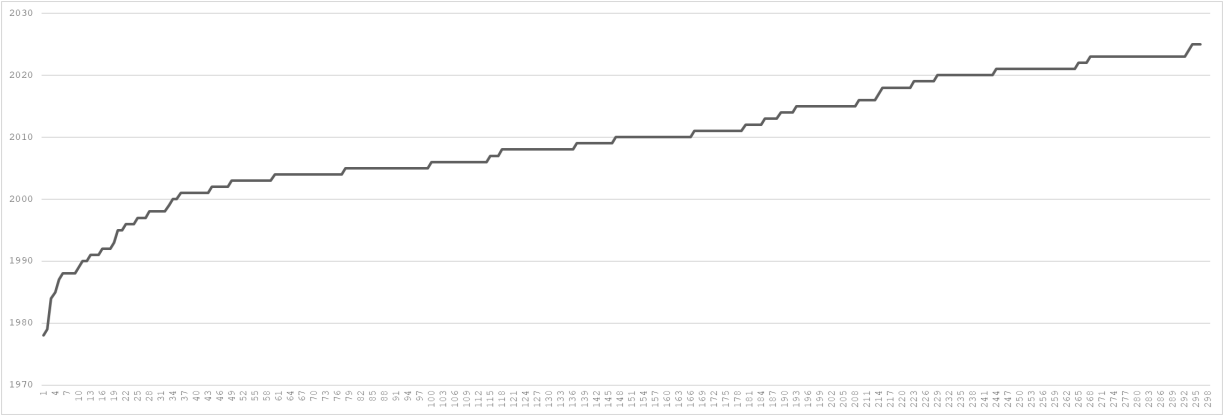
Tabuľka č. 1: prehľad počtu právnych predpisov v oblasti ŽP

Kategória právnych predpisov	Počet
Celkový počet právnych predpisov v pôsobnosti MŽP SR	297
Právne akty EÚ spolu	129
– z toho nariadenia EÚ	82
– z toho smernice EÚ	47
Právne predpisy prerokované v NR SR (22.11.2023 – 3.2.2026)	13

Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát zo Slov-Lex a Eur-Lex

Dynamiku regulačného prostredia ilustruje aj skutočnosť, že v období od 22. novembra 2023 do 3. februára 2026 bolo v Národnej rade SR prerokovaných 13 právnych predpisov v oblasti životného prostredia. Táto koncentrácia legislatívnych zmien v relatívne krátkom časovom horizonte zvyšuje nároky na legislatívne a implementačné kapacity verejnej správy, najmä v kontexte už existujúceho rozsiahleho regulačného rámca.

Obrázok č. 3: vývoj počtu predpisov v oblasti ŽP v časovom rade

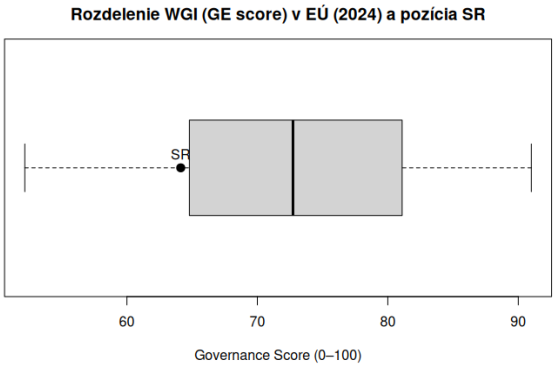


Zdroj: Vlastné spracovanie na základe dát zo Slov-Lex

Graf znázorňuje dlhodobý a kontinuálny nárast počtu právnych predpisov v oblasti životného prostredia, pričom výraznejší rast je badateľný najmä od začiatku 90. rokov a následne po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie. Krivka zároveň poukazuje na kumulatívny charakter environmentálnej regulácie, pri ktorom nové právne predpisy spravidla dopĺňajú existujúci rámec, namiesto jeho systematického zjednodušovania.

Kombinácia rastúceho objemu právnych predpisov, vysokej dynamiky legislatívnych zmien a viacstupňového legislatívneho procesu vytvára výraznú záťaž na implementačnú kapacitu verejnej správy. Ako ukazuje predložená legislatívna schéma, prijímanie environmentálnych právnych predpisov je spojené s komplexným systémom posudzovania vplyvov, konzultácií a koordinácie viacerých inštitucionálnych aktérov, čo pri nižšej úrovni indikátorov *Government Effectiveness* a *Regulatory Quality* zvyšuje riziko oneskorení, fragmentácie zodpovednosti a rastu transakčných nákladov. Environmentálna legislatíva sa tak javí nielen ako právny, ale aj manažérsky problém, v ktorom úspech implementácie závisí menej od samotného normatívneho obsahu a viac od schopnosti štátu riadiť komplexné procesy v podmienkach vysokej regulačnej hustoty.

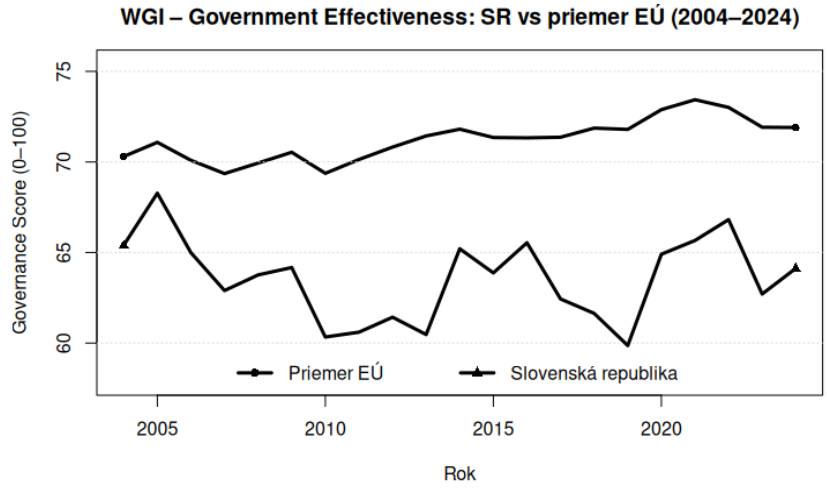
Obrázok č. 4: Rozdelenie WGI (GE score) v EÚ (2024) a pozícia SR.



Zdroj: Vlastné spracovanie

Boxplot zobrazuje rozdelenie hodnôt Government Effectiveness v rámci krajín EÚ (bez SR) v roku 2024 a vyznačuje pozíciu Slovenskej republiky (bod SR). Medián EÚ sa nachádza približne v pásme nízkych až stredných 70 bodov a väčšina krajín je sústredená v intervale približne 65–80 bodov, kým SR sa pohybuje pod týmto „jadrom“ rozdelenia – v dolnej časti spektra. Vizualizácia tak potvrdzuje, že Slovensko sa v roku 2024 nachádza pod typickou úrovňou členských štátov EÚ v indikátore, ktorý zachytáva všeobecnú implementačnú kapacitu verejnej správy (nie kvalitu konkrétnej sektorovej politiky priamo).

Obrázok č. 5 : Rozdelenie WGI (GE score) v EÚ (2024) a pozícia SR.



Zdroj: Vlastné spracovanie

Graf porovnáva vývoj indikátora Government Effectiveness (škála 0–100) pre Slovenskú republiku a priemer EÚ v období 2004–2024. Priemer EÚ sa v čase drží relatívne stabilne okolo úrovne približne 70–73 bodov, zatiaľ čo Slovensko dlhodobo zaostáva a vykazuje aj výraznejšie výkyvy. Najnižšie hodnoty SR sú viditeľné najmä okolo rokov 2010–2013 a 2019, pričom po roku 2020 nastáva čiastočné zlepšenie, avšak rozdiel oproti priemeru EÚ pretrváva.

Záver

Príspevok sa zameral na manažment implementácie environmentálnych záväzkov Európskej únie v legislatívnom a inštitucionálnom rámci Slovenskej republiky, so zvláštnym dôrazom na procesné a kapacitné aspekty implementácie. Teoretická časť poukázala na rastúcu regulačnú komplexnosť environmentálnych politík a na skutočnosť, že úspech implementácie závisí nielen od kvality právnej úpravy, ale aj od schopnosti verejnej správy efektívne riadiť celý implementačný cyklus v podmienkach obmedzených zdrojov a neistoty.

Analytická časť identifikovala tri kľúčové zistenia. Po prvé, implementácia environmentálnych záväzkov na Slovensku prebieha v procesne náročnom a viacstupňovom legislatívnom rámci, ktorý si vyžaduje vysokú mieru koordinácie medzi viacerými inštitucionálnymi aktérmi. Po druhé, výsledky založené na ukazovateľoch Worldwide Governance Indicators naznačujú dlhodobo nižšiu úroveň kvality vládnutia v porovnaní s priemerom Európskej únie, čo môže viesť k zvýšenému riziku koordinačných zlyhaní, oneskorení a rastu transakčných nákladov pri príprave a realizácii environmentálnej legislatívy. Po tretie, rastúci objem právnych predpisov a vysoká dynamika legislatívnych zmien vytvárajú výrazný tlak na implementačné kapacity verejnej správy.

Výsledky analýzy potvrdzujú, že environmentálna regulácia sa javí nielen ako právny, ale aj manažérsky problém. Efektívna implementácia si vyžaduje systematickú prácu s prioritizáciou opatrení, ich postupným sekvenovaním a ex-ante zohľadňovaním kapacitných nárokov verejnej správy. Záverom možno konštatovať, že posilňovanie kvality implementácie environmentálnych záväzkov si vyžaduje dlhodobo orientovaný manažérsky prístup, ktorý presahuje samotnú fázu prijatia právnych predpisov a predstavuje kľúčový predpoklad pre plnenie environmentálnych a klimatických cieľov Európskej únie, ako aj pre udržateľné fungovanie verejnej správy. Vedecký príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu 052PU-4/2026 „Príprava študijných materiálov pre novoakreditovaný študijný program Ekonomika a manažment v udržateľnom inovatívnom priemysle“

Zoznam bibliografických odkazov

AMMANN, Odile; BOUSSAT, Aurélie. The Participation of Civil Society in European Union Environmental Law-Making Processes: A Critical Assessment of the European Commission’s Consultations in Connection with the European Climate Law. *European Journal of Risk Regulation*, 2023, roč. 14, č. 2, s. 235–252. Dostupné na: https://doi.org/10.1017/err.2022.39

BRINKERHOFF, Derick W.; CROSBY, Benjamin L. *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries.* Bloomfield: Kumarian Press, 2002. ISBN 978-1565491401.

DOCZEKALSKA, Agnieszka. Legal terms, concepts and definitions in the transposition of EU law. In: BIEL, Łucja; KOCKAERT, Hendrik J. (eds.). *Handbook of Terminology. Volume 3: Legal Terminology.* Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company, 2023, s. 310–326. ISBN 9789027249388. DOI: 10.1075/hot.3.leg3.

FERNÁNDEZ-I-MARÍN, Xavier; KNILL, Christoph; STEINBACHER, Christina; STEINEBACH, Yves. Bureaucratic Quality and the Gap between Implementation Burden and Administrative Capacities. *American Political Science Review*, 2024, roč. 118, č. 3, s. 1240–1260. Published online 9 November 2023. DOI: 10.1017/S0003055423001090.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 1993, roč. 25, č. 3, s. 275–296. ISSN 0010-4159.

KNILL, Christoph; STEINEBACH, Yves; ZINK, David. How policy growth affects policy implementation: bureaucratic overload and policy triage. *Journal of European Public Policy*, 2024, roč. 31, č. 2, s. 324–351. Dostupné na: https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2158208

PALEARI, Susanna. The EU policy on climate change, biodiversity and circular economy: Moving towards a Nexus approach. *Environmental Science & Policy*, 2024, roč. 151, 103603. ISSN 1462-9011. Dostupné na: https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.103603

PEETERS, Marjan; KOBYLARZ, Nathalie. Procedural climate governance: The European Climate Law and beyond. *Journal of Environmental Law*, 2024, roč. 36, č. 1, s. 23–54. Dostupné na: https://doi.org/10.1093/jel/eqad038

SCHAD, Jonathan; LEWIS, Marianne W.; RAISCH, Sebastian; SMITH, Wendy K. Managing paradoxes in the public sector: A systematic review and agenda for future research. *International Journal of Public Sector Management*, 2024, roč. 37, č. 6, s. 789–808. Dostupné na: https://www.emerald.com/ijpsm/article-abstract/37/6/789/1217911/

WORLD BANK. *Worldwide Governance Indicators: 2025 Revision – Governance Estimates and Scores (1996–2024)* [online]. Washington, DC: World Bank Group, 2025. Dostupné na: https://www.govindicators.org. [cit. 2025-12-15].

Kontaktná adresa

Mgr. Adam Kravec
Prešovská univerzita v Prešove
Katedra environmentálnej ekonomiky a manažmentu, Fakulta manažmentu, ekonomiky a obchodu
Konštantínova ul., 16 , Prešov, 080 01
Slovenská republika
email: adam.kravec@smail.unipo.sk

doc. Ing. Martin Rovňák, PhD.
Prešovská univerzita v Prešove
Katedra environmentálnej ekonomiky a manažmentu, Fakulta manažmentu, ekonomiky a obchodu
Konštantínova ul., 16 , Prešov, 080 01
Slovenská republika
e-mail: martin.rovnak@unipo.sk

PARTICIPÁCIA AKO FORMA RIEŠENIA SOCIÁLNYCH PROBLÉMOV: PRÍPAD JEDNEJ OBCE

PARTICIPATION AS A PRACTICE OF SOCIAL PROBLEM-SOLVING: EVIDENCE FROM A MUNICIPAL CASE

Andrea LELOVICS

Abstract

This paper examines how participation functioned in everyday municipal governance in Spišský Hrhov, Slovakia. Based on qualitative interviews and document analysis, it reconstructs how participatory interaction shaped the identification of social problems, the development of locally embedded responses, and their implementation. The findings indicate that participation operated less as a formal instrument and more as an enacted governance practice, closely linked to local leadership, employment initiatives, and community dynamics in a small-municipality context.

Key words: *participatory governance, local governance, social innovation, municipal social enterprise, social impact*

Introduction

In the Slovak municipality of Spišský Hrhov, local challenges in the 2000s – including long-term unemployment, housing decline, and strained community relations – were not addressed through large-scale reforms or externally designed programmes. Instead, responses emerged gradually through ongoing interaction between municipal representatives and residents. Repeated meetings, informal exchanges, and practical experimentation shaped locally embedded solutions that influenced both economic and social life. This case raises a broader question: how does participation function in everyday municipal governance? While participation is widely promoted as central to democratic local government, much of the literature focuses on formal mechanisms such as consultations or participatory budgeting. Less attention has been given to participation as a routine practice embedded in ordinary municipal action. This perspective is particularly relevant in smaller municipalities operating under fiscal and administrative constraints, where governance often relies on relational proximity and pragmatic coordination rather than procedural formalisation.

This paper presents a qualitative case study of Spišský Hrhov. It examines how participatory practices shaped the identification of local problems, the development of responses, and their implementation, approaching participation as an enacted governance practice within specific socio-political conditions.

1 Theoretical framing

1.1 Participation in local governance

Participation occupies a central position in contemporary debates on democratic governance. It is commonly linked to enhanced legitimacy and improved policy outcomes in contexts characterised by dispersed authority and multiple actors (Börzel, Risse 2010). Collaborative governance frameworks emphasise structured interaction between public authorities and non-state actors in addressing complex problems (Ansell, Gash 2008). At the same time, public administration rarely operates through hierarchy alone. Networked governance perspectives highlight coordination among interdependent actors negotiating solutions beyond formal command structures (Rhodes 1996; 2007; Klijn 2008; Provan, Kenis 2008). Such arrangements depend on trust, reciprocity, and negotiation rather than unilateral authority. However, participation is not inherently transformative. Governance networks may reproduce inequalities of voice or generate accountability ambiguities (Papadopoulos, Warin 2007; Rhodes 1996). Participation therefore requires empirical examination as situated practice shaped by institutional context. In smaller municipalities, where social proximity is high and administrative resources limited, governance may rely on informal interaction and repeated engagement rather than formal procedures. Exploring such contexts enables closer analysis of participation as lived practice rather than procedural design.

1.2 Social innovation and social impact as process

Debates on social innovation offer a complementary lens. Social innovation is generally defined as the development and implementation of new ideas addressing social needs and altering social relations (Phills, Deiglmeier, Miller 2008; Domanski, Howaldt, Kaletka 2020). These processes often unfold through collaboration across sectors (Mair, Gegenhuber, Thäter, Lührsen 2023; Baker, Mehmood 2013). Networks are frequently described as enabling environments for innovation, facilitating knowledge exchange and resource mobilisation (Powell, Koput, Smith-Doerr 1996). Strong ties support complex knowledge transfer, while bridging connections provide access to novel information (Kwon, Rondi, Levin, De Massis, Brass 2020). In local governance contexts, such relational dynamics may shape how responses to unemployment, housing, or exclusion are developed. The concept of social impact remains questioned. While often framed in terms of

measurable and lasting change (Molecke, Pinkse 2017; OECD 2021), an alternative perspective treats impact as a process unfolding through interaction and institutional embedding (Lauronen 2022; Impact Europe 2023). From this viewpoint, social impact emerges gradually from coordinated action rather than from discrete interventions. This process-oriented understanding is particularly relevant at the municipal level. Local initiatives typically evolve incrementally and depend on cooperation among public officials, civil society actors, and residents. Participation may therefore influence not only deliberation but also the shaping and sustaining of innovative responses.

1.3 Participation as enacted practice

Bringing these strands together, participation can be approached as an everyday governance practice rather than solely as a formal democratic instrument. Within networked settings (Rhodes 1996; Provan, Kenis 2008), participatory interaction may shape how problems are defined, how solutions are generated, and how responsibilities are distributed. In contexts where municipalities engage with social-economy actors and hybrid organisational forms (Mair, Marti 2004; Roy, Grant 2020), such interaction may facilitate coordination across institutional boundaries. Particularly in regions marked by structural disparities (International Monetary Fund. European Dept. 2024), flexible and relational practices may compensate for limited administrative capacity. This paper therefore treats participation as an empirically observable mode of working embedded in local governance. By examining how participatory interaction influenced problem identification, response development, and implementation in Spišský Hrhov, the analysis contributes to socio-political debates on local problem-solving and social innovation in smaller municipalities.

2 Methodology

This study is based on qualitative research conducted in Spišský Hrhov. The design combined a focused literature review and analysis of municipal documents with semi-structured interviews carried out in September-October 2025. Preparatory research included academic literature on participatory governance and social innovation, as well as municipal strategies, project documentation, and media sources. These materials provided contextual grounding and supported triangulation. The primary data consist of semi-structured interviews with the former mayor, municipal and community actors, school leadership, and employees of the municipal enterprise. The interviews addressed three areas: problem identification, development of responses, and implementation. Respondents were encouraged to recount concrete episodes and interactions. All interviews were conducted with informed consent. Participants agreed to audio recording and to the publication of their names and positions. Given the small size of the municipality and the public visibility of key actors, full anonymisation would not ensure effective confidentiality. The material

was analysed interpretatively, focusing on processes and interaction patterns rather than measurable outcomes. Interview accounts were compared across respondents and examined alongside documentary evidence. While retrospective narratives may involve selective interpretation, cross-comparison was used to enhance credibility. The study aims at in-depth contextual understanding rather than statistical generalisation.

3 Findings: Participation as a practice of social problem-solving

In the early 2000s, with the help of external experts, a development strategy for the municipality of Spišský Hrhov got developed. According to former mayor Ledecký, the condition was that the process had to be genuinely participatory. Around 80 residents – more than 10% of the population – took part in a series of meetings. These were not formal hearings but repeated gatherings where residents discussed priorities, disagreed, and gradually clarified what they wanted for the village. Ledecký recalls that some of the issues that emerged were not those he personally would have prioritised. However, the meetings revealed shared concerns and identified individuals willing to take responsibility for particular areas. Strategic planning thus became both a way of setting priorities and of recognising local leaders. Participants describe this period as one in which people "pulled together", especially across ethnic and generational lines.

3.1 Participation beyond formal instruments

Across interviews, participation is described as sustained engagement rather than a one-off consultation. Smetánka emphasises that strategic planning required actors to articulate shared needs rather than individual demands. Slejzáková highlights that participation depended on a group of committed residents with a common vision, whose cooperation enabled initiatives to move forward. Participation therefore appeared as a recurring practice embedded in local life. It involved open discussion, gradual trust-building, and the linking of ideas to specific people who assumed responsibility. It was not described as a formal procedure but as a way of working.

3.2 Participation in the identification of social problems

Through these interactions, local problems were defined collectively. Ledecký notes that participation revealed what residents "actually wanted" and helped clarify priorities. Unemployment, especially among Roma residents, emerged as a central concern, but it was discussed together with housing, education, and community relations. Participatory planning also created space to address sensitive issues. According to Ledecký, initiatives involving Roma residents could be pursued with less resistance because the rationale had been discussed openly. The school director similarly describes how employment, education, and community life were closely interconnected, and how challenges were understood in relation to one another rather than as isolated problems. Slejzáková

underscores that this collective framing was made possible by sustained interaction among locally committed actors.

3.3 Participation in the development of innovative responses

The founding of the municipal enterprise marked a turning point. Initially small, it gradually expanded and became a major local employer. Its purpose was straightforward: to provide work for residents who had difficulty finding employment elsewhere, including Roma residents. Over time, the enterprise carried out construction, maintenance, and development projects within the municipality. As Wagnerová describes, municipal investments remained in the village through internal contracting. Employees emphasise a different dimension: regular work close to home, daily return to family, and stability compared to temporary work abroad. The school director links the enterprise directly to the educational environment. When parents worked on school reconstruction or maintenance, children saw visible results of their families' labour. Employment, school life, and municipal development became intertwined in everyday experience. Interviewees describe local initiatives as evolving gradually rather than following an imported blueprint. Ledecký stresses that the enterprise was conceived not primarily as a business plan but as a response to local social needs. Ideas were tested, adjusted, and expanded as experience accumulated. The enterprise grew from a small group into a larger workforce. Its activities diversified, and it became a central actor in local development. The process was not linear; it involved experimentation and adaptation. However, once priorities had been collectively identified, practical steps followed.

3.4 Participation in practical implementation

Implementation relied on continuity. Ledecký describes how strategic objectives were regularly reviewed and linked to concrete tasks. Participation did not end with planning; it was followed by sustained coordination and follow-up. Employment played a crucial role in implementation. Regular work changed daily routines and, according to interviewees, influenced expectations about what was possible locally. From the employees' perspective, the key outcome was stability: a predictable job in their own village rather than seasonal migration. In the school, close cooperation between municipality and educational staff reinforced these efforts. Parents employed by the enterprise were directly connected to the school environment, strengthening everyday ties within the community.

3.5 Participation as a flexible, context-specific tool

Interviewees consistently stress that what happened in Spišský Hrhov cannot simply be replicated. Ledecký frames participation as a way of identifying both priorities and people willing to act. Slejzáková, however, emphasises that this depended on a particular constellation of committed

actors and favourable timing. Smetánka notes that broader social trends – including polarisation and declining engagement – can weaken participatory efforts if not actively sustained. Participation therefore appears as dependent on leadership, continuity, and shared commitment rather than on formal structures alone.

3.6 Reflections on retrospective accounts

The interviews reflect different positions. Ledecký foregrounds strategic direction and leadership. Slejzáková emphasises collective momentum and contingency. Wagnerová reflects on later changes in political atmosphere and sustainability. Employees focus on everyday stability and belonging. These perspectives do not contradict one another, but they highlight different aspects of the same processes. Participation is remembered differently depending on whether one speaks as a political leader, organisational manager, educator, or worker.

4 Discussion

The case of Spišský Hrhov illustrates participation as an embedded mode of working within local governance rather than as a formal democratic instrument. Instead of relying primarily on institutionalised consultation procedures, participation unfolded through repeated interaction, collective prioritisation, and the gradual linking of ideas to individuals willing to assume responsibility. In this sense, local governance operated less through formal hierarchy and more through relational coordination (Rhodes 1996; Klijn 2008).

The participatory strategic planning process played a central role. It did not merely generate a document but created a shared understanding of priorities and made sensitive issues, including Roma employment and inclusion, politically actionable. Open discussion contributed to legitimacy, enabling subsequent initiatives to proceed with reduced resistance. Participation thus shaped not only deliberation but also the feasibility of action.

The development of the municipal enterprise further demonstrates how participation extended into implementation. Employment, visible local investments, and internal contracting connected planning with everyday practice. This aligns with broader arguments that socially innovative responses often emerge through sustained coordination across actors (Phills, Deiglmeier, Miller 2008; Domanski, Howaldt, Kaletka 2020) and that networks can provide enabling conditions for collective problem-solving (Provan, Kenis 2008; Powell, Koput, Smith-Doerr 1996).

At the same time, the interviews underscore the contingency of such arrangements. Participation depended on leadership continuity, a cohesive group of locally committed actors, and sustained engagement. Changes in political leadership and broader societal trends were described as affecting local atmosphere and momentum, echoing critiques that participatory governance is context-bound rather than automatically transformative (Papadopoulos, Warin 2007).

Overall, the findings suggest that participation in this case functioned as a flexible and context-specific governance practice. Its effects were neither purely procedural nor purely symbolic but tied to local socio-political conditions, organisational linkages, and everyday interaction.

Conclusion

This paper examined how participation operated in practice within a small Slovak municipality. The findings indicate that participatory interaction shaped the identification of social problems, the development of locally embedded responses, and their implementation through sustained coordination. In Spišský Hrhov, participation functioned less as a formal instrument and more as an everyday governance practice, closely tied to local leadership and community dynamics.

Appendix: List of interviewees

Interviewee	Position	Interview Date	Role in Case
Vladimír Ledecký	Former Mayor	Sept 2025	Political leadership, strategic planning
Michal Smetánka	Municipal actor, civil society actor, facilitator, and cultural figure active in local development processes	Oct 2025	Strategic planning, governance
Dana Slejzáková	Community actor, Directors of *Základná umelecká škola* (Basic Art School) in Spišský Hrhov	Oct 2025	Civic participation
Lívia Wagnerová	Former Director, Municipal social enterprise	Oct 2025	Enterprise development
Peter Strážik	Director, local elementary school	Oct 2025	Education – municipality linkage
	Municipality social enterprise employees	Oct 2025	Implementation perspective

Acknowledgement

This paper is the output of the research grant VEGA No. 1/0226/23 “Socio-economic challenges and opportunities related to aging policy to ensure sustainable economic growth and innovation”.

List of bibliographic references

ANSELL, Chris and GASH, Alison, 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory. 1 October 2008. Vol. 18, no. 4, p. 543–571. DOI 10.1093/jopart/mum032.

BAKER, Susan and MEHMOOD, Abid, 2013. Social innovation and the governance of sustainable places. Local Environment. 11 October 2013. Vol. 20, no. 3, p. 321–334. DOI 10.1080/13549839.2013.842964.

BÖRZEL, Tanja A. and RISSE, Thomas, 2010. Governance without a state: Can it work?: Governance without a state. Regulation & Governance. 22 July 2010. Vol. 4, no. 2, p. 113–134. DOI 10.1111/j.1748-5991.2010.01076.x.

DOMANSKI, Dmitri, HOWALDT, Jürgen and KALETKA, Christoph, 2020. A comprehensive concept of social innovation and its implications for the local context – on the growing importance of social innovation ecosystems and infrastructures. European Planning Studies. 3 March 2020. Vol. 28, no. 3, p. 454–474. DOI 10.1080/09654313.2019.1639397.

IMPACT EUROPE, 2023. Guidelines for Participatory Impact Measurement and Management.. Online. 2023. Impact Europe. Available from: https://www.mgmt.ucl.ac.uk/sites/default/files/upload/pdfs/Guidelines%20Impact%20Investing.pdf [Accessed 1 February 2026].

INTERNATIONAL MONETARY FUND. EUROPEAN DEPT., 2024. Regional inequality in Slovakia. IMF Staff Country Reports. 13 March 2024. Vol. 2024, no. 076, p. A003. DOI 10.5089/9798400271021.002.A003.

KLIJN, Erik-Hans, 2008. Governance and Governance Networks in Europe. Public Management Review. 1 July 2008. Vol. 10, no. 4, p. 505–525. DOI 10.1080/14719030802263954.

KWON, Seok-Woo, RONDI, Emanuela, LEVIN, Daniel Z., DE MASSIS, Alfredo and BRASS, Daniel J., 2020. Network Brokerage: An Integrative Review and Future Research Agenda. Journal of Management. 1 July 2020. Vol. 46, no. 6, p. 1092–1120. DOI 10.1177/0149206320914694.

LAURONEN, Juha-Pekka, 2022. Tension in Interpretations of the Social Impact of the Social Sciences: Walking a Tightrope Between Divergent Conceptualizations of Research Utilization. Sage Open. 1 April 2022. Vol. 12, no. 2, p. 21582440221089967. DOI 10.1177/21582440221089967.

MAIR, Johanna, GEGENHUBER, Thomas, THÄTER, Laura and LÜHRSEN, René, 2023. Pathways and mechanisms for catalyzing social impact through Orchestration: Insights from an open social innovation project. Journal of Business Venturing Insights. 1 June 2023. Vol. 19, p. e00366. DOI 10.1016/j.jbvi.2022.e00366.

MAIR, Johanna and MARTI, Ignasi, 2004. Social entrepreneurship: What are we talking about? A framework for future research.. Online. 9 April 2004. Available from: https://www.researchgate.net/publication/4817078_Social_entrepreneurship_What_are_we_talking_about_A_framework_for_future_research [Accessed 3 January 2025].

MOLECKE, Greg and PINKSE, Jonatan, 2017. Accountability for social impact: A bricolage perspective on impact measurement in social enterprises. Journal of Business Venturing. September 2017. Vol. 32, no. 5, p. 550–568. DOI 10.1016/j.jbusvent.2017.05.003.

OECD, 2021. 2012/05: Social impact measurement for the Social and Solidarity Economy: OECD Global Action Promoting Social & Solidarity Economy Ecosystems. Online. Paris. OECD Local

Economic and Employment Development (LEED) Papers. Available from: https://www.oecd.org/en/publications/social-impact-measurement-for-the-social-and-solidarity-economy_d20a57ac-en.html

PAPADOPOULOS, Yannis and WARIN, Philippe, 2007. Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? European Journal of Political Research. 2026/01/01. 2007. Vol. 46, no. 4, p. 445–472. DOI 10.1111/j.1475-6765.2007.00696.x.

PHILLS, james A., Jr., DEIGLMEIER, Kriss and MILLER, Dale T., 2008. Rediscovering Social Innovation. Stanford Social Innovation Review. 2008. Vol. 2008, no. Fall, p. 34–43.

POWELL, Walter W., KOPUT, Kenneth W. and SMITH-DOERR, Laurel, 1996. Interorganizational Collaboration and the Locus of Innovation: Networks of Learning in Biotechnology. Administrative Science Quarterly. 1996. Vol. 41, no. 1, p. 116–145. DOI 10.2307/2393988.

PROVAN, Keith G. and KENIS, Patrick, 2008. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. Journal of Public Administration Research and Theory. 1 April 2008. Vol. 18, no. 2, p. 229–252. DOI 10.1093/jopart/mum015.

RHODES, R. A. W., 1996. The New Governance: Governing without Government. Political Studies. 1 September 1996. Vol. 44, no. 4, p. 652–667. DOI 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.

ROY, Michael J. and GRANT, Suzanne, 2020. The contemporary relevance of Karl Polanyi to critical social enterprise scholarship. Journal of Social Entrepreneurship. 3 May 2020. Vol. 11, no. 2, p. 177–193. DOI 10.1080/19420676.2019.1621363.

Contact address

Ing. Andrea Lelovics
Bratislava University of Economics and Business
Dolnozemská 1, Bratislava
email: andrea.lelovics@euba.sk

MODERNÁ ETIKETA OBLIEKANIA AKO NÁSTROJ NEVERBÁLNEJ KOMUNIKÁCIE VO VEREJNOM SEKTORE

MODERN DRESS ETIQUETTE AS A TOOL OF NON-VERBAL COMMUNICATION IN PUBLIC SECTOR

Laura HATOKOVÁ

Abstract

The aim of this paper is to put an emphasis on actual position of dress etiquette in public sector and globally on the new movement of release dress code that is a reaction on work trends like popularization of home-office, entrance of Generation Z at the labor market and boycotting of old rules of dress etiquette. Not only is dress code protocol used day-to-day in public sector, but is a way of communication that simply describes personal status and professional title. Main methodology used is qualitative analysis of academic literature relevant to the topic that contributes to identification of key problems in dress code modernization and transformation. This paper is concluding the need of adoption of new rules in dress code etiquette that would support the idea of necessity to adopt protocol dress code etiquette in public sector.

Key words: *dress etiquette, public sector, non-verbal communication*

Úvod

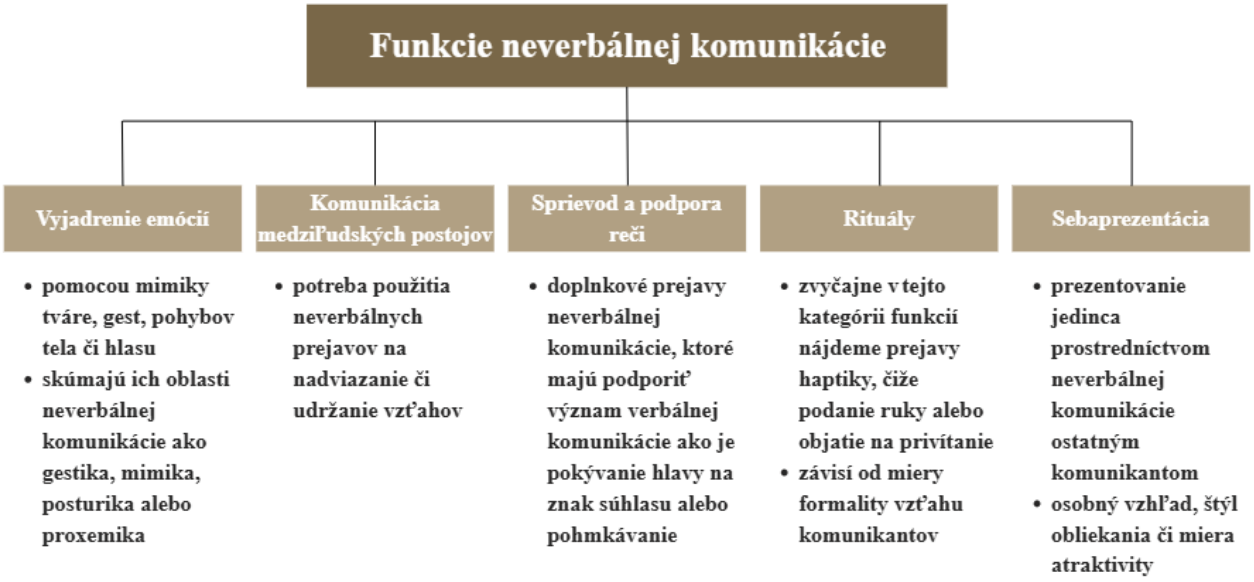
Etiketa a protokolárne stanovený spôsob obliekania sa sú už po stáročia zárukou vhodného spôsobu seba prezentácie nielen pre jedincov na osobných stretnutiach, ale aj pre zamestnancov verejných inštitúcií. V tejto súvislosti sú aspekty neverbálnej komunikácie prostredníctvom oblečenia dôležitým nástrojom tvorby verejnej mienky a dokážu formovať budúce medziľudské vzťahy a teda aj profesionálne partnerstvá. Súčasné vplyvy privátneho sektoru, ktoré prenikajú aj do inštitúcií verejnej správy, však vytvárajú nátlak na etiketu tzv. “dress code”, aby povolila myšlienkam uvoľňovania a zvýšila mieru adaptability trendom popularizácie práce z domu, vlne nových zamestnancov z Generácie Z či uvoľňovaniu štýlu biznis obliekania sa v organizáciách.

1 KONCEPTUÁLNY RÁMEC PROBLEMATIKY

1.1 Význam neverbálnej komunikácie pre predstaviteľov verejného sektora

Neverbálna komunikácia je komunikačným nástrojom, ktorý dopĺňa hovorený prejav, teda verbálnu komunikáciu, a dáva jej význam prostredníctvom reči tela (Nosková 2019). Je kľúčovým bodom v komunikácii, nakoľko viacero autorov uvádza, že tvorí až 87% celkovej komunikácie a dokáže vyjadriť informáciu, ktorú komunikant nie je schopný vyjadriť verbálne (Nosková 2019). Samotná neverbálna komunikácia skúma spôsob vyjadrovania informácií prostredníctvom gest, výrazov v tvári, vzdialenosťou komunikantov či dokonca aj prostredníctvom vôní alebo farieb. Základné funkcie neverbálnej komunikácie sú graficky znázornené na Obrázku č. 1.

Obrázok č. 1: Základné funkcie neverbálnej komunikácie podľa Argyle



Zdroj: *Vlastné spracovanie (*THE WORLD BANK, *Non-Verbal Communication*)

Pre napĺňanie základných cieľov práce verejného sektora je preto neverbálna komunikácia kľúčovým faktorom pozitívnej spätnej väzby od širokej verejnosti, nakoľko celkový "imidž" predstaviteľa je tvorený do veľkej časti práve prostredníctvom neverbálnej komunikácie. Predstavitelia verejného sektora preto potrebujú využívať znalosti neverbálnej komunikácie, ako sú ovládanie kultúrne akceptovateľných gest, správneho držania tela, základov protokolárneho správania sa či etikety obliekania sa verejných činiteľov, k dosiahnutiu pozitívnej verejnej mienky (Rezer, 2021).

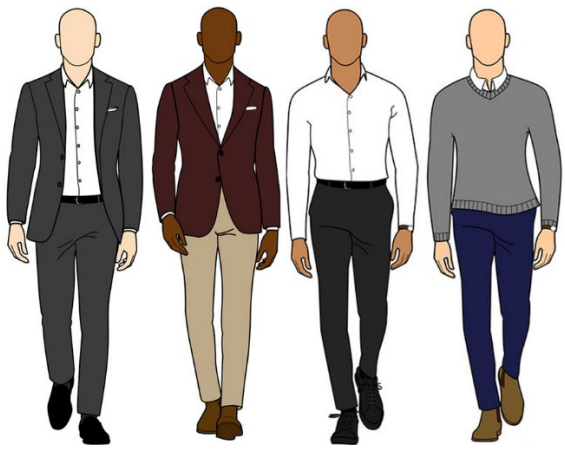
1.2 Postavenie etikety obliekania v neverbálnej komunikácii

Pod pojmom etiketa je potrebné si predstaviť súbor pravidiel a noriem, ktoré určujú spoločensky akceptovateľné správanie, ktoré je výsledkom generačných osobitostí správania sa (Hlavčáková, 2004). Od druhého až po deviate vydanie *Dictionnaire de l'Académie francaise* nachádzame aj historický význam pre samotné slovo etikety, ktoré je ukotvené v 18. storočí ako súbor noriem tzv. palácovej etikety, kde sa stretávame aj s normami obliekania sa a vystupovania v prítomnosti panovníka či panovníčky (Académie francaise, 1762). Do dnešnej podoby etiketu obliekania tvorili mnohé významné historické míľniky od ustálenia pravidiel správania sa samotného francúzskeho alebo španielskeho dvora, cez priemyselnú revolúciu, prvú svetovú vojnu, nástup feminizmu či vznik medzinárodných organizácií až po pandémiu Covid-19.

V rámci neverbálnej komunikácie etiketa obliekania napĺňa istú časť funkcie sebaprezentácie, no pri neverbálnej komunikácii vo verejnom sektore je potrebné brať do úvahy aj rovinu prezentácie organizácie, za ktorú je verejný činiteľ priamym predstaviteľom. V tomto ohľade je etiketa a protokolárne obliekanie vždy nadradené personálnym preferenciám a to najmä v prípade udalostí, ktoré si vyžadujú dodržanie dress-code pravidiel podľa "White Tie" alebo "Black Tie" špecifikácií. Tie sa uplatňujú na základe významnosti udalosti, pričom spravidla je "White Tie" najfromálnejším typom etiketného obliekania, ktorý pre mužov tradične predstavuje povinnosť obliecť si celý oblek v čiernej farbe s bielou košeľou a pre dámy decentné šaty dĺžky až po zem.

Formálnych udalostí s "White Tie" potrebou sa verejní činitelia nezúčastňujú na denno-dennej báze a zvyčajne sa riadia o niečo uvoľnenejším "Black Tie" protokolom. Počas menej formálnych udalostí, a pokiaľ si to pracovné povinnosti nevyžadujú, je možné u verejných predstaviteľov vidieť prevládajúci štýl obliekania "Smart Casual" či dokonca aj "Business Casual" (Špaček, 2018). Obidva štýly sú odozvou na uvoľňovanie etikety obliekania sa na pracovisku, sú modernizovanou formou spoločensky akceptovateľného štýlu obliekania sa a sú prípustné na denné nosenie aj vo verejnom sektore.

Obrázok č. 2: Vizuálne porovnanie "Smart Casual" a "Business Casual" štýlov obliekania



Zdroj: TONGEREN, Robert van. Business Casual VS Smart Casual: What's the Difference? *Restart Your Style* [online]. Updated: Júl 2, 2025. [cit. 2025-02-09]. Dostupné na internete: https://restartyourstyle.com/business-casual-vs-smart-casual/.

1.3 Aktuálne trendy trhu práce a etiketa

Nakoľko v posledných rokoch sa vplyvom pandémie Covid-19 zvyšovala popularita práce z domu, čo naznačujú aj viaceré štatistiky, je potrebné pozrieť sa aj na aktuálne dáta trhu práce. V roku 2023 až 7,8% zamestnaných Slovákov zvyčajne pracovalo z domu, čo predstavuje oproti roku 2019 nárast o 2% (EURES, 2025). Pre mnohých mladých ľudí je vidina práce z domu značným benefitom, no len málo z nich si dokáže predstaviť dodržiavať etiketu obliekania sa aj v pohodlí domova. Generácia Z (populácia obyvateľstva vo veku 14 – 29 rokov) predstavuje podľa údajov Štatistického Úradu 15,27% celkovej populácie Slovenska (Štatistický úrad SR, 2024) a je generáciou, ktorá na trhu práce už čiastočne prítomná je. Zároveň je aj budúcou pracovnou silou a z viacerých zdrojov vyplýva, že aj generáciou, ktorá nemá osvojené etiketné návyky. Tie sa dajú pozorovať už pri nábore do práce, kedy HR manažéri uvádzali, že až 58% kandidátov sa nedokázalo na pracovný pohovor obliecť adekvátne formálne pracovnej príležitosti (Perna, 2024). Pre verejný sektor je obzvlášť dôležité formovať túto generáciu smerom k dodržiavaniu etikety obliekania na pracovisku, keďže bude udávať budúce smerovanie verejného sektora.

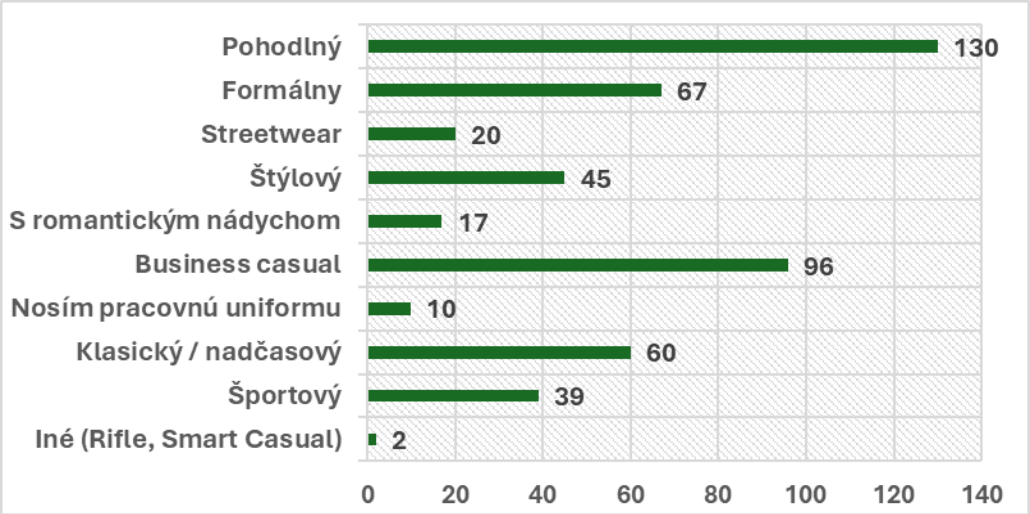
2 Metodológia práce

Článok sa zaoberá problematikou modernizácie etikety obliekania so zreteľom na etiketné pravidlá v oblasti verejného sektora a prepája pohľad osobného vyjadrenia prostredníctvom oblečenia s teóriou neverbálnej komunikácie na pracovisku. Prostredníctvom sekundárnej analýzy odbornej literatúry približuje témy etikety obliekania a neverbálnej komunikácie vo verejnom sektore a využíva metodologický prístup k vyvodeniu odporúčaní pre adaptovanie etikety obliekania sa v modernej podobe do denného pôsobenia predstaviteľov verejného sektora.

3 Výsledky práce

Etiketa obliekania je v rámci seba prezentácie, súčasť funkcií neverbálnej komunikácie, kľúčovou zložkou pre predstaviteľov verejného sektora. Nakoľko v súčasnosti sa stretávame s uvoľňovaním etikety obliekania na pracovisku, túto skutočnosť potvrdzuje aj Graf č. 1.

Graf č. 1: Štýl obliekania respondentov na pracovisku (vyjadrené v absolútnych číslach)



Zdroj: HATOKOVÁ, Laura: *Manažérska etiketa obliekania ako nástroj úspechu medzinárodného manažéra*. [Diplomová práca] – Univerzita Komenského v Bratislave. Fakulta managementu; Katedra medzinárodného manažmentu – Školiteľ: Doc. PhDr. René PAWERA, PhD. Bratislava: UK, 2024, 77 s.

Graf č. 1 poukazuje na štýl obliekania respondentov na pracovisku pričom vo výskumnej vzorke sa okrem manažérov súkromného sektora (63,94%) nachádzali aj predstavitelia verejného sektora (17,79%) a štátnej správy (14,90%). Celkovo najpopulárnejším štýlom obliekania bol označovaný pohodlný štýl (uvádza 62,50% respondentov), čo potvrdzuje, že v rámci modernizácie pracovnej kultúry pozorujeme uvoľňovanie pracovného štýlu obliekania aj vo verejnom sektore. Druhým štýlom obliekania najčastejšie označovaným v dotazníku bol Business Casual štýl (uviedlo 46,15% respondentov). Ten môžeme zaradiť do semi-formálnej etikety obliekania, tak isto ako dôkaz uvoľňovania etikety obliekania. Tretím označovaným štýlom obliekania bol formálny štýl (32,21% respondentov), ktorý je verejne vnímaný ako etiketou vyžadovaný či striktnejší štýl obliekania.

V rámci tejto práce bol súčasťou výskumu aj polo-štrukturovaný rozhovor s manažérmi z praxe, pričom 2 zo 6 manažérov boli manažérky verejného sektora. Obidve uviedli, že vyžadovanie etiketne stanoveného “dress code” na pracovisku vo verejnom sektore je nutný najmä z pozície reprezentácie a usmerňovania zamestnancov, nakoľko formálne reprezentujú svoju organizáciu (Hatoková, 2024).

Dôležitosť správneho vystupovania a vzhľadu podopiera aj výskum publikovaný v Acta Polytechnica Hungarica z roku 2024, ktorý sa zameriaval na respondentov s prehľadom o svete podnikania na Slovensku a v Maďarsku (sektor súkromný alebo verejný nie je uvedený). V rámci otázky dôležitosti rôznych aspektov biznis etikety bolo práve profesionálne vystupovanie a vzhľad označované za najdôležitejšie pre respondentov zo Slovenska. Z celkového počtu bodov 7 získali aj

profesionálne vystupovanie aj vzhľad v priemere 5.92 bodov, čo znázorňuje vysokú mieru dôležitosti oboch kritérií. Pre porovnanie s Maďarskom profesionálne vystupovanie nadobúda hodnotu 6.00 a vzhľad 5.77, no na prvom mieste sa v tomto prieskume nachádzajú atribúty dôvery a rešpektu.

Tabuľka č. 2: Dôležitosť elementov biznis etikety v štatistickej miere pre výskumnú oblasť Slovenskej republiky (N=151-154)

	Mean	Deviation	Mode
Communication	5.38	1.17	very important
Cultural sensitivity	4.74	1.20	slightly important
Gift-giving	4.94	1.27	slightly important
Appearance	5.92	1.08	very important
Professional behavior	5.92	1.14	very important
Punctuality	5.84	1.12	very important
Respect	5.75	1.09	very important
Social behavior	5.66	1.07	very important
Trust	5.61	1.35	particularly important
Reciprocity	5.33	1.49	very important

Zdroj: TÓTH, Z. a kol. The Changing Business Ethics and Etiquette, in Slovakia and Hungary, due to Globalization. Acta Polytechnica Hungarica. 2024, vol. 21, č. 6, s. 89-106. ISSN 1785-8860.

Záver

Podľa zistení je záverom tejto práce zhodnotenie, že neverbálna komunikácia má ako jednu z hlavných funkcií práve seba prezentáciu, ktorej všeobecne uznávanou formou vo verejnom sektore je práve etiketa obliekania sa. Do významnej miery profesionálne vystupovanie a vzhľad verejného predstaviteľa či zamestnanca verejného sektora je kľúčovým pre pozitívne vnímanie a pre nadobudnutie dôvery. Zaujímavým zistením je, že vplyvom modernizácie a trendom popularizácie práce z domu sa populárnymi štýlmi obliekania do práce stávajú pohodlný a Business Casual, tesne nesledované formálnym pracovným štýlom. Miera formality vo verejnom sektore dáva dôraz na fakt, že i napriek uvoľňovaniu pracovného štýlu obliekania na pracovisku zostáva potreba udržať zvyklosti profesionálneho štýlu obliekania a vzniká priestor pre vzdelávanie a popularizáciu základných znalostí etikety obliekania najmä pre potreby Generácie Z, ktorá tieto štandardy nemá osvojené. V prípade verejného sektoru zostáva formalita aj naďalej sprievodným javom etikety obliekania na pracovisku, no vytvára sa priestor pre diskusiu vytvárania odporúčaní pre modernizáciu etikety obliekania súčasným potrebám práce z domu a vo virtuálnom prostredí.

Zoznam bibliografických odkazov

Académie française. Dictionnaire de l'Académie française, 4e édition (1762) [online]. Académie française, ©1762 [cit. 2026-02-09]. Dostupné na: https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A4E1592.

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. *Vekové zloženie obyvateľstva SR podľa pohlavia a veku* (2005 – 2024) [online]. 2024 [cit. 2026-02-09]. Dostupné z: https://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SLOVSTAT/om2024rs/v_om2024rs_00_00_00_sk.

EURES. *Labour Market Information: Slovakia* [online]. 24.02.2025 [cit. 2026-02-09]. Dostupné z: https://documents1.worldbank.org/curated/en/257091468164983175/pdf/526230BRI0Nonv10Box345574B01PUBLIC1.pdf.

HATOKOVÁ, Laura: *Manažérska etiketa obliekania ako nástroj úspechu medzinárodného manažéra*. [Diplomová práca] – Univerzita Komenského v Bratislave. Fakulta managementu; Katedra medzinárodného manažmentu – Školiteľ: Doc. PhDr. René PAWERA, PhD. Bratislava: UK, 2024, 77 s.

HLAVČÁKOVÁ, S. *Etiketa a protokol.* Bratislava: Univerzita Komenského, 2004. 188 s. ISBN 978-80-223-1875-2.

NOSKOVÁ, I. *Umenie komunikácie.* Bratislava: Metodicko-pedagogické centrum, 2019. ISBN 978-80-565-1441-2. [cit. 2026-02-06]. Dostupné na: https://archiv.mpc-edu.sk/sites/default/files/publikacie/i._noskova_umenie_komunikacie__0.pdf.

PERNA, M. C. *Gen Z's Painful Etiquette Gap And How To Bridge It*. In: *Forbes* [online]. 20.02.2024, [cit. 2026-02-09]. Dostupné z: https://www.forbes.com/sites/markcperna/2024/02/20/gen-zs-painful-etiquette-gap-and-how-to-bridge-it/.

REZER, T. *NONVERBAL COMMUNICATION IN PUBLIC ADMINISTRATION: MODERN CHALLENGES*. In: *European Proceedings of Social and Behavioural Sciences* [online]. London: European Publisher, 2021, s. 2716-2722, [cit. 2026-02-09]. eISSN 2357-1330. Dostupné z: https://doi.org/10.15405/epsbs.2021.05.373.

ŠPAČEK, Ladislav. *Etiketa obchodníka.* 2. vyd. Praha: Europrint, 2018. 224 s. ISBN 978-80-270-4530-3.

ŠPAČEK, Ladislav. *Moderná etiketa.* Bratislava: Citadella, 2025. 368 s. ISBN 978-80-8182-273-5.

THE WORLD BANK. *Non-Verbal Communication* [online]. Communication for Governance & Accountability Program [cit. 2026-02-06]. Dostupné z: https://documents1.worldbank.org/curated/en/257091468164983175/pdf/526230BRI0Nonv10Box345574B01PUBLIC1.pdf.

TONGEREN, Robert van. Business Casual VS Smart Casual: What's the Difference? *Restart Your*

Style [online]. Updated: Júl 2, 2025. [cit. 2025-02-09]. Dostupné na internete: https://restartyourstyle.com/business-casual-vs-smart-casual/.

TÓTH, Z. a kol. *The Changing Business Ethics and Etiquette, in Slovakia and Hungary, due to Globalization* [online]. In*: Acta Polytechnica Hungarica*. 2024, vol. 21, č. 6, s. 89-106. [cit. 2026-02-06]. ISSN 1785-8860. Dostupné z: https://acta.uni-obuda.hu/Toth_Jozsa_SeresHuszarik_Fam_SalehhuddinSharipudin_HadiAyub_146.pdf.

Kontaktná adresa

Mgr. Laura Hatoková
Univerzita Komenského v Bratislave
Katedra medzinárodného manažmentu a medzinárodných vzťahov, Fakulta managementu
Odbojárov 10, P.O. Box 95, 820 18, Bratislava
Slovenská republika
email: hatokova6@uniba.s

CORRUPTION AND DEMOCRATIC RESILIENCE: CHALLENGES FOR PUBLIC GOVERNANC

KORUPCIA A DEMOKRATICKÁ ODOLNOSŤ: VÝZVY PRE VEREJNÚ SPRÁVU

Marianna DR. SZABÓNÉ DR. GÁL

Abstract

Democratic resilience depends on the ability of public institutions to maintain legitimacy, accountability and public trust. Endemic corruption, state capture and strategic corruption pose serious challenges to this resilience, particularly when they are embedded in hybrid threat strategies that exploit institutional and societal vulnerabilities. This research examines corruption as a threat to democratic resilience from a public governance perspective. It argues that endemic corruption erodes administrative capacity, while strategic corruption enables targeted influence over policy-making, potentially leading to state capture. Hybrid threats further amplify these effects by combining corruption with disinformation and political manipulation, accelerating the erosion of public trust and weakening governance. The study concludes that strengthening democratic resilience requires moving beyond traditional anti-corruption tools toward resilience-oriented governance, emphasizing institutional safeguards, transparency, accountability, and citizen engagement. Addressing corruption as a systemic and strategic threat is essential to preserving democratic governance.

Key words: *democratic resilience, state capture, strategic corruption, hybrid threat, governance responses*

Introduction

The foundation of democratic governance lies in the legitimacy, accountability, and public trust of public institutions. The stability of democratic systems largely depends on the extent to which citizens trust political and administrative institutions, and whether they perceive them as fair, effective, and capable of representing their interests. According to a 2024 OECD report (OECD 2024a), governments face a "performance paradox," struggling simultaneously on three fronts. First, a credibility crisis driven by the perceived influence of private interests undermines legitimacy, with only about 30% of citizens believing governments can resist corporate pressure—approaching a de facto state capture condition. Second, a dominant public narrative questions the state's capacity to address complex challenges such as climate change, artificial intelligence, and generational

inequality, weakening support for long-term reforms. Third, governments operate in an environment of informational chaos and low social participation, where disinformation and distrust in media erode recognition of achievements, while two-thirds of citizens feel excluded from political decision-making, diminishing democratic engagement.

According to the 2026 Global Risks Report (World Economic Forum 2026), governments operate under dual pressure, where short-term crisis management conflicts with long-term survival strategies. In the near term, geoeconomic tensions, trade conflicts, AI-driven disinformation, and rising polarization undermine the credibility of decision-making. In the long run, environmental collapse, biodiversity loss, and the destabilizing effects of technological development—particularly artificial intelligence—pose systemic threats to global stability. The key challenge is that immediate geopolitical pressures consume resources, limiting the capacity for timely responses to irreversible ecological and technological risks.

In this complex environment, governments must address interconnected challenges such as climate change, AI regulation, social polarization, and the protection of democratic processes. At the same time, low trust, weak participation, disinformation, and the perceived influence of lobbying and corruption erode democratic resilience. Corruption thus emerges not merely as a legal issue, but as a systemic threat: while endemic corruption undermines legitimacy, state capture creates structural vulnerabilities that enable strategic manipulation of decision-making (Vasilopoulou et al. 2026). This study examines how corruption weakens democratic resilience in a hybrid threat environment and identifies governance responses to strengthen institutional resilience.

1 Methods

The methodology of the study is based on qualitative content analysis and comparative document analysis, through the systematic review of relevant OECD, UNODC, and European Commission (JRC) reports from 2024–2026, as well as contemporary resilience research (e.g., Boese et al 2021, Merkel and Lührmann 2021, Croissant and Lott 2025). The logical framework of the analysis is provided by a typology of corruption, which clearly distinguishes between endemic corruption, the process of state capture, and strategic corruption, while examining their interrelations and national security risks in the context of hybrid warfare. The research applies a deductive approach, evaluating governmental response strategies through the categories of "resilience capacity" and "resilience performance," with particular attention to the nexus between corruption and disinformation, as well as the role of institutional integrity in restoring social trust.

2 Results and discussion

2.1 Democratic Resilience and Public Administration

The concept of democratic resilience has become a central research topic in recent years, in response to the global wave of autocratization. Different authors define the essence of the concept with varying emphases, yet in a mutually reinforcing manner, and the most recent research no longer interprets it as a static condition, but as a complex process.

Researchers conceptualize democratic resilience in different ways. Boese et al. (2021) define it as a two-stage process: preventing democratic erosion and, if it occurs, resisting system collapse. Sorsa and Kivikoski (2023) emphasize the capacity to absorb shocks, recover, adapt, or transform. Merkel and Lührmann (2021) offer a comprehensive view, framing resilience as the system-wide capacity of institutions, actors, and citizens, with responses ranging from persistence to adaptation and recovery without losing democratic integrity.

Holloway and Manwaring (2023) point out that resilience is not a fixed attribute, but rather a response process—a series of "patterned adaptations" that the system exhibits in reaction to threats. Nord et al. (2025) highlight a specific form of resilience, the "democratic turnaround," which refers to the bounce-back and recovery following a period of prior erosion. Croissant and Lott (2025) synthesize these approaches by distinguishing between resilience performance (that is, how the system performs under stress) and resilience capacity (that is, the underlying features that enable the system to defend itself).

Hybrid operations—such as disinformation or cyber warfare—deliberately target the systemic vulnerabilities of democratic systems and the fault lines of social trust. In this context, resilience functions as a kind of "social immune system," whose primary line of defense is institutional integrity and the critical resilience of citizens.

In the hybrid era, security can no longer be separated from democratic quality: governments must build holistic capabilities that not only guarantee the physical protection of critical infrastructures but also sustain public trust through the transparency of decision-making processes—without which effective resistance to complex, multidimensional attacks are impossible. In several of its reports (Vasilopoulou et al. 2026, Jungwirth et al. 2023), the European Commission's Joint Research Centre describes resilience as a specific framework or "ecosystem," in which citizens, the information environment, and institutions interact with one another. In this context, public administration plays a key role, as it ensures the implementation of political decisions, guarantees the rule of law and accountability, and maintains the operability of public services. If administrative capacity weakens, or if it loses its autonomy due to political influence and corruption, democratic resilience also declines.

2.2 Endemic Corruption and State Capture

The essence of endemic corruption lies in the systemic and deeply rooted presence of abuse, which fundamentally undermines the state's effectiveness in providing public services to the population (Szabóné Gál 2024). This phenomenon not only erodes the credibility of government institutions in the eyes of citizens, but also deepens social divides and generates tensions, while critically weakening the operational capacity of defense and national security bodies. (Baez and Cassa 2024). Experience shows that systemic corruption ultimately leads to the disintegration of state structures, creating the conditions for what the literature often defines as "criminal," "failed," or "mafia" states (CEIP 2014, Green and Ward 2004).

Endemic corruption is a condition in which rule-breaking and informal practices become part of the system. In such an environment, compliance with rules becomes exception, the quality of public services deteriorates, and trust in institutions declines. According to a JRC report (Vasilopoulou et al. 2026), the erosion of trust, widening representation gaps, and the weakening of democratic norms may lead to the rise of populism and political instability. In the long term, endemic corruption may result in state capture, when public administration serves narrow interest groups instead of the public interest, decision-making becomes distorted, and political accountability weakens. State capture is generally defined as a situation in which influential individuals, institutions, companies, or groups—either within or outside a country—use corruption to shape a country's policies, legal environment, and economy in pursuit of their private interest (Martini 2014). During state capture, an external power interferes in the political and economic life of the target country. This often occurs through the covert financing of local leaders and political parties, who in return serve the interests of the attacking state. The aim of state capture is to create total dependence: decision-makers no longer represent the public good, but rather a narrow interest group or a foreign power. In such situations, control over security institutions is also concentrated in the hands of a small circle, which ultimately leads to increased social tensions and radicalization (Szabóné Gál 2024, Martini 2014).According to Johnsøn (2016), state capture is linked to political corruption and is "characteristic of states where corruption has become entirely systematic in nature, a feature of the political system itself, in which its own actors regularly participate and may even modify laws to ensure the long-term sustainability of criminal activities" (Johnsøn 2016).

If we examine the previous two phenomena and their effects, we can see that when endemic corruption and/or state capture take hold, the state gradually loses its effectiveness, citizens' trust declines, and this can lead to both social and governmental instability. As a result, the state may become incapable of defending itself against external and internal threats. This weakness can then be exploited by another state, or a foreign actor may deliberately employ corrupt practices to assert its

own influence (Szabóné Gál 2024). The consequences of state capture include the distortion of political competition, the weakening of the rule of law, increasing social inequalities, and the decline of democratic legitimacy. According to David-Barrett (2023), state capture "dismantles the basic fabric of democracy," leading to institutional distortions, economic imbalances and resource extraction, the hollowing out of democratic participation (through information control and state clientelism), as well as broader social consequences and a loss of trust. The greatest danger of state capture is that it becomes a self-reinforcing process. The more resources the group acquires, the easier it becomes to finance its continued hold on power and suppress dissenting voices (David-Barrett 2023).

2.3 Strategic Corruption and Hybrid Threats

Strategic corruption differs from endemic corruption: it is not a spontaneous distortion of the system, but a deliberate instrument of influence. The JRC report highlights that the growing international cooperation among authoritarian actors deliberately seeks to weaken democratic institutions. In a hybrid threat environment, corruption appears together with disinformation, political manipulation, and economic influence.

This corruption–disinformation nexus undermines public trust, polarizes society, and reduces the effectiveness of governmental responses. One of the main vulnerabilities of democratic institutions is the erosion of trust, which is a primary target for the opponents of democracy. Strategic corruption deliberately weakens institutional autonomy, distorts decision-making, and increases the potential for external influence.

Strategic corruption refers to the use of corruption as a weapon to advance a state's geopolitical objectives (Huss and Pozsgai-Alvarez 2022). The methods of implementing strategic corruption may vary. Its mechanisms influence governments through phenomena such as the revolving door, illegal party financing, money laundering, judicial corruption, interference in electoral systems, and the exploitation of shortcomings in lobbying regulations. These weaknesses enable corruption to become a "strategic weapon." The UNODC treats these phenomena not merely as isolated crimes, but as systemic risks that facilitate the escalation of conflicts (UNODC 2025) OECD views strategic corruption as the weaponization of loopholes, exploiting weaknesses in the target country's integrity framework to achieve geopolitical objectives (OECD 2024b).

2.4 Governance Responses

Strengthening democratic resilience goes beyond traditional anti-corruption tools. Restoring trust and reinforcing institutional resilience are crucial for the stability of democracies (Vasilopoulou et al. 2026).

Based on JRC, UNODC, and OECD reports, effective governmental responses should treat corruption as a strategic, systemic threat, supported by integrity risk mapping in key sectors such as public procurement, energy, and media. Transparency and accountability must be strengthened through open data, regulated lobbying, robust asset declarations, and transparent party financing. Enhancing information resilience is also essential, as disinformation often exploits corruption narratives to erode trust. Restoring the independence of oversight institutions remains a critical challenge, while corruption risks should be integrated into broader national security and resilience strategies. Several states, including the United States and the United Kingdom, have already incorporated anti-corruption measures into their security frameworks (UNODC 2025, Szabóné Gál 2024).

3 Conclusions

Corruption and hybrid threats are closely intertwined, as corruption is often one of the most important tools of both external and internal influence operations. The aim of hybrid strategies is not necessarily open destabilization, but the gradual weakening of governmental decision-making, institutional autonomy, and public trust. In this process, corruption enables the targeted influence of key institutions, regulatory processes, or political actors, while disinformation and political manipulation amplify the loss of trust. For governments, this represents a dual challenge: they must simultaneously address internal integrity risks and external strategic influence attempts that use corruption as a tool to undermine democratic resilience. Future stability will depend on whether public administration can regain its autonomy from narrow interest groups and build a “social immune system” that, through transparency, makes the system resilient to external influence operations.

List of bibliographic references

BAEZ CAMARGO, C., KASSA, S. 2024. *How (Strategic) Corruption Fuels Insecurity by Affecting Power*. [online]. Basel Institute on Governance. https://baselgovernance.org/blog/how-strategic-corruption-fuels-insecurity-affecting-power

BOESE, V. A., EDGELL, A. B., HELLMEIER, S., MAERZ, S. F., & LINDBERG, S. I. 2021. How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process. *Democratization*, *28*(5), 885–907. https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE (CEIP). 2014.
Corruption: the unrecognized threat to international security. Washington, DC: CEIP,

CROISSANT, A., LOTT, L. 2025. Democratic resilience in the twenty-first century: search for an analytical framework and explorative analysis. *Political Studies*. DOI: https://doi.org/10.1177/00323217251345779

DAVID-BARRETT, E. 2023. State capture and development: a conceptual framework. *Journal of International Relations and Development*. pp. 1–21.

DAVID-BARRETT, Elizabeth – OKAMURA, Ken. 2025. Does state capture facilitate strategic corruption? *Public Integrity*. pp. 1–21. DOI: https://doi.org/10.1080/10999922.2025.2554416

GREEN, P., WARD, T. 2004. *State Crime: Governments, Violence and Corruption*. London: Pluto Press. DOI: https://doi.org/10.2307/j.ctt18fs3bm

HADZHIEV, Boyan. 2020. Enablers of hybrid warfare: the Bulgarian case. *Journal of International Studies*. 13(1), pp. 28–43. DOI: https://doi.org/10.14254/2071-8330.2020/13-1/2

HOLLOWAY, J., MANWARING, R. 2023. How well does "resilience" apply to democracy? A systematic review. *Contemporary Politics*. 29(1), pp. 68–92.

HUSS, O., POZSGAI-ALVAREZ, J. 2022. *Strategic corruption as a threat to security and the new agenda for anti-corruption*. [online]. https://www.corruptionjusticeandlegitimacy.org/post/strategic-corruption-as-a-threat-to-security-and-the-new-agenda-for-anti-corruption

JOHNSØN, J. 2016. *Anti-corruption strategies in fragile states: theory and practice in aid agencies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. DOI: https://doi.org/10.4337/9781784719715

JUNGWIRTH, R., SMITH, H., WILLKOMM, E., SAVOLAINEN, J., ALONSO VILLOTA, M. et al., 2023.Hybrid Threats: A Comprehensive Resilience Ecosystem, Publications Office of the European Union, Luxembourg, https://data.europa.eu/doi/10.2760/37899 (main), JRC129019.

MARTINI, M. 2014. *State capture: an overview*. [online]. Transparency International. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/State_capture_an_overview_2014.pdf

MERKEL, W. LÜHRMANN, A. 2021. Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges. *Democratization*. 28(5), pp. 869–884.

NORD, M., ANGIOLILLO, F., LUNDSTEDT, M., WIEBRECHT, F., & LINDBERG, S. I. 2025. When autocratization is reversed: episodes of U-Turns since 1900. *Democratization*, *32*(5), 1136–1159. https://doi.org/10.1080/13510347.2024.2448742

OECD. 2024a. *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions: Building Trust in a Complex Policy Environment*. Paris: OECD Publishing. DOI: https://doi.org/10.1787/9a20554b-en

OECD. 2024b. *Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024*. Paris: OECD Publishing. DOI: https://doi.org/10.1787/968587cd-en

SORSA, V. P., KIVIKOSKI, K. 2023. COVID-19 and democracy: a scoping review. *BMC Public Health*. 23(1).

SZABÓNÉ GÁL, M. 2024. How and to what degree is corruption addressed in security strategies? *Military Science Review*. 17(4), p. 101. Budapest: Ludovika University Press.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). 2025. *Achieving peace through integrity: addressing corruption in conflict-affected settings*. Vienna: UNODC.

VASILOPOULOU, S., ALMEIDA, M., CHIVA, C., BODA, Z., SANTOS CAMPOS, A. et al., 2026. Scoping report: Future challenges to democracy, ALMEIDA, M. (editor), Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN: 978-92-68-33909-1

WORLD ECONOMIC FORUM. 2026. *The Global Risks Report 2026*. Cologny/Geneva Switzerland. ISBN: 978-2-940631-60-5

Contact address

Marianna Dr. Szabóné Dr. Gál
Ludovika University of Public Service
Doctoral School of Public Administration
Budapest, Hungary
email: drszabonegalmarianna@gmail.com

INTEGROVANÝ MANAŽMENT VODNÝCH ZDROJOV AKO VÝZVA PRE VEREJNÚ SPRÁVU

INTEGRATED WATER RESOURCES MANAGEMENT AS A CHALLENGE FOR PUBLIC ADMINISTRATION

Kristína LABUDOVÁ

Abstract

Integrated Water Resources Management (IWRM) has emerged as a response to the limitations of traditional sector-based approaches to water governance. Increasing climate variability, water scarcity and growing conflicts among water users underline the need for more integrated public policy responses. From the perspective of public administration, IWRM represents not only an environmental or technical framework, but primarily a governance challenge requiring changes in coordination mechanisms and decision-making processes. The aim of this paper is to analyse IWRM as a key challenge for contemporary public administration and to examine the gap between its theoretical principles and practical implementation. The paper focuses on the role of public administration in policy coordination and strategic decision-making, with particular attention paid to drought management as a case study. The findings indicate that fragmented institutional responsibilities and predominantly reactive decision-making limit the effective application of IWRM. Strengthening strategic and anticipatory governance capacities is therefore essential for improving water resource management.

Key words: *Integrated Water Resource Management, pubic administration, water governance, drought management, public policy*

Úvod

Voda predstavuje v súčasnosti jednu z kľúčových strategických premenných verejnej politiky. Jej význam presahuje rámec tradičného chápania ako technickej komodity alebo vstupného zdroja hospodárskej či priemyselnej činnosti a čoraz viac sa spája s otázkami environmentálnej bezpečnosti, sociálnej a ekonomickej stability a udržateľného rozvoja spoločnosti. Zvyšujúca sa frekvencia extrémnych hydrologických javov, zmeny v hydrologickom režime krajiny a rastúce konflikty medzi jednotlivými spôsobmi využívania vody poukazujú na potrebu prehodnotenia doterajších prístupov

k riadeniu vodných zdrojov.

Tradičné modely verejnej správy v oblasti vodného hospodárstva boli dlhodobo založené na sektorovom členení kompetencií, hierarchickom rozhodovaní a prevažne technickom riešení problémov. Takýto koncipovaný prístup sa v súčasných podmienkach ukazuje ako nedostatočný, keďže nedokáže adekvátne reagovať na komplexnosť a vzájomnú prepojenosť environmentálnych, spoločenských a politických aspektov manažmentu vodných zdrojov. Fragmentácia inštitucionálneho rámca a obmedzená koordinácia medzi aktérmi verejnej správy zároveň oslabujú schopnosť efektívne implementovať dlhodobé a preventívne opatrenia.

V tomto kontexte sa do popredia dostáva koncept integrovaného manažmentu vodných zdrojov, ktorý predstavuje komplexný prístup k riadeniu vody založený na princípoch koordinácie, udržateľnosti a participácie. Implementácia IWRM predstavuje pre verejnú správu významnú výzvu, keďže si vyžaduje prekonanie rezortného prístupu, posilnenie medziodvetvovej spolupráce a schopnosť strategického rozhodovania v podmienkach neistoty. Cieľom tohto článku je analyzovať integrovaný manažment vodných zdrojov ako jednu z kľúčových výziev súčasnej verejnej správy a poukázať na rozdiely medzi jeho teoretickými východiskami a praktickou realizáciou, ilustrované prostredníctvom prípadovej štúdie zameranej na meranie sucha.

1 Integrovaný manažment vodných zdrojov – teoretické východiská

Integrovaný manažment vodných zdrojov (Integrated Water resource Management – IWRM) vznikol ako odpoveď na neudržateľnosť tradičných sektorových prístupov k manažmentu vodných zdrojov a vody, ktoré nedokázali reagovať na rastúcu komplexnosť environmentálnych a spoločenských výziev. Vychádza z poznania, že voda je súčasťou širšieho socio-ekologického systému a jej riadenie nemožno oddeliť od hospodárenia s pôdou, ochrany ekosystémov a verejných politík v oblasti regionálneho rozvoja a životného prostredia (Global Water Partnership, 2000; Water Knowledge Hub, 2024). IWRM sa tak formuje ako koncept presahujúci technické riešenia a nadobúda charakter integrovaného rámca verejnej politiky.

Podľa definície Globálneho partnerstva pre vodu je IWRM proces, ktorý podporuje koordinovaný rozvoj a riadenie vody, pôdy a súvisiacich zdrojov s cieľom maximalizovať ekonomický a sociálny blahobyt spravodlivým spôsobom bez ohrozenia udržateľnosti životne dôležitých ekosystémov (Global Water Partnership, 2000; Global Water Partnership, 2011). Definícia zdôrazňuje procesný a dynamický charakter integrovaného manažmentu, pričom poukazuje na potrebu neustáleho vyvažovania záujmov jednotlivých aktérov a sektorov. Z tohto pohľadu IWRM nepredstavuje statický súbor opatrení, ale dlhodobý riadiaci prístup, ktorý si vyžaduje aktívnu úlohu verejnej správy.

Z pohľadu verejnej správy predstavuje IWRM zásadný posun od hierarchického, rezortne

orientovaného modelu k prístupom založeným na koordinácii, spolupráci a sieťovom riadení. Integrovaný manažment predpokladá prepojenie vodného hospodárstva s ďalšími verejnými politikami, najmä s územným plánovaním, poľnohospodárstvom, ochranou prírody a klimatickou adaptáciou (Katusiime & Schutt, 2020; Európska komisia, 2024). Fragmentovaný prístup verejnej správy, pri ktorom jednotlivé inštitúcie sledujú prevažne sektorové ciele, je v rozpore so základnými princípmi IWRM a často vedie k neefektívnym alebo konfliktným rozhodnutiam.

Význam integrovaného manažmentu vodných zdrojov bol výrazne posilnený na úrovni Európskej únie, najmä prijatím Rámcovej smernice o vode (2000/60/ES), ktorá vytvorila jednotný rámec pre ochranu a udržateľné využívanie vodných zdrojov. Smernica zaviedla princíp riadenia vôd na úrovni povodí, zdôraznila ekologický stav ako kľúčový indikátor kvality vody a posilnila úlohu plánovania monitoringu a participácie verejnosti (2000/60/ES; Európska komisia, 2024). Implementácia týchto princípov výrazne ovplyvnila fungovanie verejnej správy v členských štátoch a zvýšila nároky na jej koordinačné a analytické kapacity.

Integrovaný manažment vodných zdrojov tak možno vnímať ako normatívny ideál modernej správy vody, ktorý kladie dôraz na dlhodobú udržateľnosť, medziodvetvovú spoluprácu a zodpovedné rozhodovanie. Zároveň však predstavuje významnú výzvu pre verejnú správu, keďže si vyžaduje nielen zmenu nástrojov a procedúr, ale aj transformáciu spôsobu uvažovania o verejnej politike a správe spoločných zdrojov (UNECE, 2022; Sarti, 2026). Táto transformačná povaha IWRM je jedným z hlavných dôvodov, prečo jeho implementácia v praxi často naráža na inštitucionálne a procesné bariéry.

1.1 Základné princípy IWRM

Integrovaný manažment vodných zdrojov je postavený na súbore princípov, ktoré reflektujú potrebu komplexného prístupu k správe vody v podmienkach rastúcej environmentálnej a spoločenskej neistoty. Základným východiskom je chápanie vody ako prepojeného prírodného a spoločenského systému, ktorého riadenie musí zohľadňovať vzájomné väzby medzi vodnými zdrojmi, využívaním územia a verejnými politikami v rôznych sektoroch. Dublinské princípy z roku 1992 poskytujú usmernenia pri implementácii IWRM (Global Water Partnership – SA, 2018).

Kľúčovým princípom IWRM je integrácia, ktorá sa prejavuje v potrebe koordinácie sektorových politík a zosúladenia cieľov ochrany a využívania vodných zdrojov. Integrovaný prístup odmieta izolované rozhodovanie jednotlivých rezortov a zdôrazňuje nevyhnutnosť spolupráce medzi inštitúciami verejnej správy na rôznych úrovniach riadenia. Tento princíp je úzko spätý s presadzovaním riadenia na úrovni povodí, ktoré umožňujú lepšie zohľadniť hydrologické a ekologické väzby v rámci vodného cyklu a je považované za základný nástroj modernej správy vôd v európskom priestore (ERA).

Ďalším významným princípom integrovaného manažmentu vodných zdrojov je participácia zainteresovaných aktérov, ktorá zahŕňa zapojenie verejnosti, samospráv, hospodárskych subjektov a občianskej spoločnosti do rozhodovacích procesov. Participácia je vnímaná ako predpoklad legitímneho a efektívneho riadenia vodných zdrojov, najmä v situáciách, kde dochádza ku konfliktom medzi rôznymi spôsobmi ich využívania. Skúsenosti z plánovania v povodiach poukazujú na to, že aktívne zapojenie aktérov prispieva k lepšej identifikácii problémov a k prijímaniu konsenzuálnych riešení, hoci jeho praktická realizácia zostáva pre verejnú správu náročná (Interreg, 2019).

Neoddeliteľnou súčasťou princípov je dôraz na udržateľnosť a dlhodobú odolnosť vodných zdrojov, ktoré sú v súčasnosti výrazne ovplyvnené klimatickou zmenou. Európske a medzinárodné politické iniciatívy zdôrazňujú potrebu integrovať manažment vodných zdrojov do environmentálnej a klimatickej politiky, pričom voda je považovaná za kľúčový prvok dosahovania cieľov udržateľného rozvoja (UNECE, 2022). Uplatňovanie princípov kladie na verejnú správu zvýšené nároky v oblasti startegického plánovania, koordinácie a schopnosti reagovať na dlhodobé riziká.

2 Úloha verejnej správy v integrovanom manažmente vodných zdrojov

Verejná správa zohráva v systéme integrovaného manažmentu vodných zdrojov kľúčovú úlohu ako nositeľ verejnej politiky a garant verejného záujmu. Jej základnou funkciou je vytváranie strategického a regulačného rámca, v ktorom sú definované ciele ochrany a využívania vodných zdrojov, ako aj nástroje ich dosahovania. Medzinárodné a európske dokumenty zdôrazňujú, že bez aktívnej úlohy verejnej správy nie je možné zabezpečiť koordinovaný prístup k riadeniu vody, najmä v kontexte konfliktov medzi environmentálnymi a rozvojovými cieľmi (Európska komisia, 2024).

Z hľadiska riadenia funkcií verejnej správy má osobitný význam strategické plánovanie, ktoré predstavuje základný nástroj implementácie princípov integrovaného manažmentu. Plánovanie v oblasti vodných zdrojov umožňuje prepojenie dlhodobých cieľov s konkrétnymi opatreniami a vytvára rámec pre koordináciu činností jednotlivých inštitúcií. Skúsenosti z európskej praxe však poukazujú na to, že strategické dokumenty často zostávajú na deklaratívnej úrovni, ak nie sú podporené dostatočnými administratívnymi a finančnými kapacitami verejnej správy (Environmentálna stratégia SR, 2019).

Integrovaný manažment vodných zdrojov zároveň kladie vysoké nároky na koordinačnú schopnosť verejnej správy, a to v horizontálnej aj vertikálnej rovine. Horizontálna koordinácia sa týka spolupráce medzi jednotlivými rezortmi a inštitúciami, ktorých politiky majú priamy alebo nepriamy vplyv na stav vodných zdrojov. Vertikálna koordinácia zahŕňa vzťahy medzi štátnou správou, regionálnou a miestnou samosprávou. Analýzy kompetenčného rozdelenia v oblasti vodného hospodárstva poukazujú na to, že nejasné alebo prekryté kompetencie predstavujú významnú bariéru efektívneho uplatňovania integrovaného prístupu (Comittee of the Regions, 2016).

Osobitnú úlohu verejnej správy v rámci integrovaného manažmentu vodných zdrojov predstavuje zabezpečenie dátovej a analytickej podpory rozhodovania. Efektívne rozhodovanie si vyžaduje dostupné, aktuálne a prepojené údaje o stave vôd, využívaní územia a environmentálnych tlakoch, pričom európske iniciatívy zdôrazňujú význam monitoringu a transparentného sprístupňovania dát ako predpokladu kvalitnej správy verejnej kontroly (WISE, 2025). Nedostatočná integrácia dátových systémov však v praxi často oslabuje schopnosť verejnej správy reagovať na komplexné problémy.

Súčasťou úlohy verejnej správy v integrovanom manažmente vodných zdrojov je aj vytváranie podmienok pre participáciu verejnosti a zainteresovaných aktérov. Zapojenie verejnosti do plánovania a rozhodovania v oblasti vody je považované za jeden z pilierov moderného prístupu k správe vodných zdrojov, ktorý prispieva k zvyšovaniu legitimity rozhodnutí a lepšiemu zohľadneniu miestnych špecifík. Skúsenosti z implementácie plánovania v povodiach však naznačujú, že participácia je často realizovaná formálne a jej potenciál nie je plne využitý (Rimmert et. al, 2020).

3 Integrovaný manažment vodných zdrojov ako výzva verejnej správy

IWRM predstavuje pre verejnú správu komplexnú výzvu, ktorá presahuje rámec technického riadenia vodného hospodárstva. Jeho uplatňovanie si vyžaduje zásadné zmeny v spôsobe koordinácie, inštitucionálneho usporiadania a rozhodovacích procesov verejnej správy. V týchto oblastiach sa v praxi najvýraznejšie prejavuje rozdiel medzi princípmi IWRM a jeho reálnou implementáciou.

3.1 Koordinačná výzva

Jednou z hlavných výziev IWRM je zabezpečenie efektívnej koordinácie medzi aktérmi verejnej správy. Vodné hospodárstvo je oblasťou, ktorá sa dotýka environmentálnej politiky, poľnohospodárstva, územného plánovania, energetiky aj regionálneho rozvoja. Nedostatočná horizontálna koordinácia medzi rezortmi vedie k situáciám, v ktorých jednotlivé politiky sledujú protichodné ciele, čím sa oslabuje celková účinnosť verejných opatrení v oblasti správy vodných zdrojov. Koordinačné problémy sa zároveň prejavujú aj vo vertikálnej rovine, najmä vo vzťahu medzi štátnou správou, regionálnou a miestnou samosprávou. Prenos zodpovedností bez primeraného posilnenia kapacít samospráv obmedzuje ich schopnosť aktívne sa podieľať na implementácii integrovaných riešení. Koordinačná výzva tak predstavuje jeden z kľúčových limitov praktického uplatňovania princípov IWRM vo verejnej správe (Committe of the Regions, 2016).

3.2 Inštitucionálna výzva

Ďalšou významnou výzvou je fragmentácia inštitucionálneho rámca verejnej správy.

Kompetencie v oblasti vody sú často rozdelené medzi viaceré orgány, ktorých právomoci sa prekrývajú alebo nie sú jasne vymedzené. Tento stav vedie k nejednoznačnej zodpovednosti za plánovanie a realizáciu opatrení a oslabuje schopnosť verejnej správy presadzovať integrovaný prístup k riadeniu vodných zdrojov. Inštitucionálna fragmentácia sa prejavuje aj v rozdielnej úrovni administratívnych a odborných kapacít jednotlivých inštitúcií. Nedostatok personálnych a finančných zdrojov obmedzuje schopnosť zabezpečiť systematické plánovanie, monitoring a hodnotenie opatrení. V dôsledku toho sa princípy IWRM často premietajú do praxe len formálne, bez reálneho dosahu na zlepšenie stavu vodných zdrojov (MŽP SR, 2024).

3.3 Rozhodovacia výzva

Integrovaný manažment vodných zdrojov kladie zvýšené nároky aj v oblasti rozhodovania. Rozhodovacie procesy v oblasti vody sú charakteristické vysokou mierou neistoty, dlhodobými časovými horizontmi a konfliktmi medzi krátkodobými politickými prioritami a dlhodobými environmentálnymi cieľmi. Verejná správa je často nútená reagovať na krízové situácie, ako sú suchá alebo povodne, pričom preventívne a adaptačné opatrenia zostávajú v úzadí. Rozhodovacia výzva sa prejavuje aj v obmedzenej schopnosti verejnej správy presadzovať nepopulárne, no z hľadiska udržateľnosti nevyhnutné opatrenia. Nedostatočné využívanie analytických podkladov a dlhodobých scenárov vedie k rozhodovaniu, ktoré je v rozpore s princípmi integrovaného manažmentu vodných zdrojov (MŽP SR, 2024).

4 Prípadová štúdia: Riadenie sucha ako výzva integrovaného manažmentu vodných zdrojov

4.1 Sucho ako komplexný verejnopolitický problém

Sucho predstavuje jeden z najvýraznejších prejavov zmeny klimatických a hydrologických podmienok v strednej Európe a zároveň jeden z najkomplexnejších problémov v oblasti správy vodných zdrojov. Na rozdiel od povodní ide o pomaly sa rozvíjajúci jav, ktorého dopady sa kumulujú v čase a zasahujú viacero sektorov verejnej politiky súčasne. Sucho ovplyvňuje dostupnosť pitnej vody, poľnohospodársku produkciu, stav ekosystémov, ako aj socioekonomickú stabilitu regiónov, čím prekračuje hranice tradične vymedzeného vodného hospodárstva. Z pohľadu verejnej správy je sucho typickým príkladom problému, ktorý nemá jednoznačné riešenie. Je sprevádzaný vysokou mierou neistoty a vyžaduje koordinovanú reakciu viacerých aktérov. Práve tento charakter robí zo sucha vhodný analytický rámec na posúdenie schopnosti verejnej správy uplatňovať princípy integrovaného manažmentu vodných zdrojov v praxi (European Commission, 2021).

4.2 Reakcia verejnej správy na sucho

Reakcia verejnej správy na sucho je v praxi prevažne reaktívna a sektorovo fragmentovaná. Opatrenia sú často prijímané až v čase, keď sa prejavia akútne dôsledky nedostatku vody, ako je obmedzovanie odberov, zásobovanie obcí cisternami alebo dočasné regulačné zásahy. Takýto prístup síce umožňuje riešiť bezprostredné následky sucha, avšak len v obmedzenej miere prispieva k znižovaniu zraniteľnosti územia voči budúcim suchým obdobiam. Zároveň možno pozorovať nedostatočnú koordináciu medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy. Štátna správa, regionálne orgány a samosprávy často disponujú rozdielnymi informáciami, kapacitami a prioritami, čo komplikuje prijímanie integrovaných opatrení. Absencia jednotného rámca riadenia sucha vedie k tomu, že jednotlivé politiky – poľnohospodárska, environmentálna a regionálna – nie sú systematicky zosúladené, čím sa oslabuje celková efektívnosť reakcie verejnej správy (MŽP SR, 2024).

4.3 Limity implementácie integrovaného prístupu

Prípad riadenia sucha poukazuje na viaceré limity praktickej implementácie integrovaného manažmentu vodných zdrojov. Jedným z hlavných problémov je nedostatočné prepojenie preventívnych opatrení v krajine, ako sú vodozádržné opatrenia, územné plánovanie a obhospodarovanie pôdy, s rozhodovacími procesmi v oblasti vodného hospodárstva. Hoci strategické dokumenty deklarujú podporu integrovaného prístupu, jeho realizácia naráža na fragmentáciu kompetencií a obmedzené administratívne kapacity. Ďalším limitom je slabé využívanie analytických a prognostických nástrojov pri rozhodovaní. Riadenie sucha je často založené na historických dátach a krátkodobých opatreniach, pričom dlhodobé scenáre klimatickej adaptácie zostávajú nedostatočne premietnuté do praxe. Tento stav poukazuje na rozdiel medzi normatívnym rámcom IWRM a jeho reálnym uplatňovaním, ktoré je podmienené nielen existenciou stratégií, ale aj schopnosťou verejnej správy tieto stratégie efektívne implementovať (MŽP SR, 2021).

4.4 Dôsledky pre fungovanie verejnej správy

Prípadová štúdia riadenia sucha potvrdzuje, že integrovaný manažment vodných zdrojov predstavuje pre verejnú správu predovšetkým riadiacu a koordinačnú výzvu. Sucho odhaľuje slabiny sektorového rozhodovania a poukazuje na potrebu systematického prepojenia vodnej politiky s územným plánovaním, poľnohospodárstvom a klimatickou adaptáciou. Efektívna reakcia verejnej správy si vyžaduje posun od reaktívnych zásahov k preventívnemu a strategickému plánovaniu založenému na princípoch IWRM. Z pohľadu verejnej správy možno sucho vnímať ako test schopnosti koordinovať komplexné verejné politiky v podmienkach neistoty. Prípadová štúdia zároveň potvrdzuje, že bez posilnenia inštitucionálnych kapacít, dátovej podpory a medziodvetvovej spolupráce zostáva integrovaný manažment vodných zdrojov v oblasti riadenia sucha skôr

deklarovaným cieľom než funkčným nástrojom verejnej politiky.

Záver

Integrovaný manažment vodných zdrojov predstavuje v súčasných podmienkach jednu z kľúčových výziev pre fungovanie verejnej správy. Článok poukázal na to, že tradičné sektorové a hierarchické prístupy k riadeniu vodného hospodárstva nedokážu adekvátne reagovať na komplexnosť environmentálnych, spoločenských a politických problémov spojených s využívaním a ochranou vodných zdrojov. Koncept IWRM preto nemožno vnímať len ako technický alebo environmentálny nástroj, ale predovšetkým ako rámec verejnej politiky, ktorý kladie zvýšené nároky na koordináciu, inštitucionálne usporiadanie a rozhodovacie procesy verejnej správy.

Analýza ukázala, že hlavné bariéry implementácie integrovaného manažmentu vodných zdrojov spočívajú v nedostatočnej horizontálnej a vertikálnej koordinácii, fragmentácii kompetencií a prevažne reaktívnom charaktere rozhodovania. Tieto limity sa výrazne prejavujú najmä v kontexte riadenia sucha, ktoré predstavuje komplexný verejnopolitický problém vyžadujúci dlhodobé, preventívne a medziodvetvovo zosúladené riešenia.

Záverom možno konštatovať, že úspešná implementácia integrovaného manažmentu vodných zdrojov je podmienená posilnením strategického a anticipačného rozhodovania, rozvojom inštitucionálnych kapacít a efektívnejšou spoluprácou aktérov verejnej správy. IWRM tak predstavuje nielen environmentálnu, ale predovšetkým riadiacu a verejnopolitickú výzvu, ktorá poukazuje na potrebu transformácie spôsobu fungovania verejnej správy pri správe spoločných prírodných zdrojov.

Zoznam bibliografických odkazov

Committee of the Regions. *Slovakia – Water Management.* [online]. Dostupné na: https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Slovakia-Water-Management.aspx

ERA – Environmental & Resource Aurhority. *Water Framework Directive.* [online]. Dostupné na: https://era.org.mt/topic/water-framework-directive/

European Comission. 2021. *EU Adaptation Startegy.* [online]. Dostupné na: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/adaptation-and-resilience-climate-change/eu-adaptation-strategy_en

EURÓPSKA KOMISIA. *Water Framework Directive*. Brusel, 2024.

EURÓPSKA ÚNIA. *Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/60ES*, ktorou sa ustanovuje rámec pôsobnosti Spoločenstva v oblasti vodnej politiky. Úradný vestník ES, 2000.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP – SA. 2018. *About IWRM.* [online]. Dostupné na: https://www.gwp.org/en/gwp-SAS/ABOUT-GWP-SAS/WHY/About-IWRM/

GLOBAL WATER PARTNERSHIP. 2000. *Integrated Water Resources Management.* Stockhom): GWP. ISBN 91-630-9229-8.

GLOBAL WATER PARTNERSHIP. 2011. *What is IWRM?* [online]. Dostupné na: https://www.gwp.org/en/gwp-cee/about/why/what-is-iwrm/

Interreg – Danube Transnational Programme. 2019. *Flood risk and Shared Vision Planning (SVP) method in stakeholder involvement.* [online]. Dostupné na: https://dtp.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/36/d1345e334274a6417f2f8ef2a7627b11649cf4fc.pdf

KATUSIIME, J., SCHUTT, B. 2020. Integrated Water Resource Management Approaches to Improve Water Resource Governance. *Water*, roč. 2020, č. 12 (12). Dostupné na: https://www.mdpi.com/2073-4441/12/12/3424

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky. 2020. *Zelenšie Slovensko – Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030.* Bratislava. [online]. Dostupné na: https://www.minzp.sk/files/iep/publikacia_zelensie-slovensko-sj_web.pdf

Ministerstvo životného prostredia SR. 2021. *Vodný plán Slovenska.* [online]. Dostupné na: https://download.sazp.sk/2023/VPS-2021-suhrnna-informacia-web.pdf

Ministerstvo životného prostredia SR. 2024. *Koncepcie vodnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030 s výhľadom do roku 2050.* Bratislava: MŽP SR. [online]. Dostupné na: https://www.minzp.sk/files/koncepcia-vodnej-politiky-slovenskej-republiky-do-roku-2030-vyhladom-2050_aktualizacia-pdf.pdf

RIMMERT, M. et. Al. Participation in river basin planning under the Water Framework Directive – Has it benefitted good water status? *Water Alternatives*, č. 13 (3), 2020 s. 484 – 512. [online]. Dostupné na: https://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol13/v13issue3/589-a13-3-7/file

SARTI, S. T., et. al. 2026. *The European Water Resilience Strategy: a key lever to secure climate mitigation and adaptation.* [online]. Dostupné na: https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/the-european-water-resilience-strategy-a-key-lever-to-secure-climate-mitigation-and-adaptation/

UNECE. 2022. *European Gren Deal and Water Policy for SDG 6 Implementation in the EU.* [online]. Dostupné na: https://unece.org/environment/documents/2022/04/presentations/european-green-deal-and-water-policy-sdg-6

WATER KNOWLEDGE HUB. 2024. *IWRM explained.* [online]. Dostupné na: https://waterknowledgehub.org/about/iwrm-explained

WISE – Freshwater Information System for Europe. 2025. *Latest EU policy iniciatives.* [online]. Dostupné na: https://water.europa.eu/freshwater/freshwater/policy-and-reporting/european-green-

deal

Kontaktná adresa

Ing. Kristína Labudová
Ekonomická univerzita v Bratislave
Katedra medzinárodných ekonomických vzťahov, Fakulta medzinárodných vzťahov
Dolnozemská 1/b, 852 35 Bratislava – Petržalka
Slovenská republika
email: kristina.labudova@euba.sk

MEDIÁLNY OBRAZ ŽIEN V SLOVENSKEJ POLITIKE SO ZAMERANÍM NA RODOVÉ STEREOTYPY

MEDIA IMAGE OF WOMEN IN SLOVAK POLITICS WITH A FOCUS ON GENDER STEREOTYPES

Michaela NOVÁKOVÁ

Abstract

The aim of this paper is to examine, through critical discursive analysis, the ways in which Slovak tabloid media (Plus JEDEN DEŇ, Nový Čas) construct the image of women in politics. An analysis of a corpus of 150 articles from the period 2024/2025 identifies dominant media frames such as marginalization, aestheticization and domestication. The results point to significant differences in the degree of stereotyping between the selected titles and confirm that tabloid discourse actively (re)produces gender asymmetries, thereby undermining the authority of women in the public sphere. In the concluding section, the paper outlines a methodological shift in the author's doctoral project, which uses large language models (LLMs) for a comparative analysis of the mainstream media and the disinformation scene.

Key words: *discourse analysis, media framing, gender stereotypes*

Úvod

Podmienky pre ženy kandidujúce do slovenskej politiky v súčasnosti nie sú veľmi priaznivé, najmä pokiaľ ide o ich pôsobenie na národnej úrovni. V roku 2023 sa do parlamentu dostalo historicky najviac žien, konkrétne 33 zo 150 (po zostavení vlády ich bolo 35), čo predstavuje 22%. Zatiaľ čo na Slovensku sa 22 % žien v parlamente považuje za úspech, v medzinárodnom kontexte ide o podpriemer. Politickú participáciu žien však nemožno hodnotiť len na základe kvantitatívnych dát. Je dôležité skúmať, akým spôsobom sú političky spoločensky konštruované a to najmä prostredníctvom médií, pretože tie nadobúdajú čoraz väčší vplyv a sú hlboko integrované do rôznych sfér spoločnosti, vrátane politiky (Esser & Strömbäck, 2014).

1 Mediálna reprezentácia žien a teória nastoľovania agendy

Teoretickým východiskom pre výskum bola feministická mediálna kritika, ktorá tvrdí, že médiá majú významný vplyv na formovanie verejnej mienky. Kritika sa podľa Ward a Grower sústredí na dva kľúčové aspekty: rozpoznávanie (z anglického recognition) a rešpekt. Kým rozpoznávanie sa vzťahuje na kvantitatívnu mieru mediálnej prítomnosti (kde z rodového hľadiska

dominujú muži), rešpekt skúma kvalitatívnu stránku zobrazenia (Ward & Grower, 2020).

Nedostatok rešpektu a rozpoznania v médiách sú vnímané ako forma marginalizácie. Podľa autorstva sú ženy v mediálnom priestore nielen menej zastúpené, ale ich obraz je často konštruovaný prostredníctvom zjednodušených a idealizovaných vzorov mužskosti a ženskosti – rodových stereotypov (Ward & Grower, 2020). Stereotypy sú podľa Jesenkovej zjednodušené, idealizované (a teda často nereálne a nerealizovateľné) obrazy a mužskosti a ženskosti, ktoré fungujú ako očakávania a vzory vo všetkých oblastiach života (Jesenková, 2019).

Jeden z takýchto stereotypov podľa Ward a Grower zdôrazňuje krásu, štíhlosť a fyzický vzhľad ako ústredné hodnoty dievčat a žien a označujú ho estetizácia (Ward & Grower, 2020). Feministická mediálna kritika medzi ďalšie stereotypy prítomné v médiách radí objektifikáciu (zaobchádzaním s ľuďmi ako s objektami) a sexualizáciu (keď je osoba redukovaná na sexuálny nástroj). Karen Ross identifikovala špecifický rodový spravodajský diskurz, v ktorom sú političky rámcované primárne cez svoj rod a až následne cez svoju profesionálnu rolu (Ross, 2008). Významným nástrojom tejto mediálnej marginalizácie je tzv. domestikácia, teda tendencia médií prezentovať političky cez ich súkromný a rodinný život (ako matky či manželky), čím sa systematicky oslabuje ich verejná a odborná identita.

Moc médií v tomto procese vysvetľuje teória nastoľovania agendy. Médiá nielenže určujú, ktoré témy považuje verejnosť za dôležité (prvá úroveň určovania agendy), ale prostredníctvom rámcovania ovplyvňujú aj to, aké atribúty a asociácie si s týmito témami či osobnosťami spájame (druhá úroveň určovania agendy) (Coleman, et al., 2009).

Médiá dokážu v textoch zvýrazniť časť informácií ich umiestnením, opakovaním, alebo ich spojením s kultúrne známymi symbolmi (Entman, 1993). Rámcovanie funguje ako kognitívny filter. Výberom určitých aspektov reality a zamlčaním iných médiá „predžúvajú“ publiku spôsob, ako o udalostiach premýšľať (Freidingerová, et al., 2020). V politickom kontexte to znamená, že ak médiá opakovane zdôrazňujú vzhľad alebo rodinný status političiek na úkor ich programových cieľov, môžu tým negatívne ovplyvňovať vnímanie ich kompetencie u voličstva.

Tento proces nie je náhodný, ale úzko súvisí s dominantným diskurzom, ktorý Foucault chápe ako spôsob reprezentácie poznania formovaný mocenskými vzťahmi (Foucault, 1972). Ak je mediálny diskurz nastavený v prospech dominancie väčšiny, kritické hlasy a marginalizované skupiny sú z verejnej debaty vytláčané (Freidingerová, et al., 2020). V kontexte žien v politike súčasný výskum kladie dôraz na mediatizáciu z hľadiska rodovej príslušnosti, kde médiá zveličujú rodové rozdiely, čo posilňuje binárne vnímanie ženskosti a mužskosti v mediálnych diskurzoch a odráža stereotypné rodové naratívy bežné v spravodajstve (Etee, 2020).

Cieľom mediálnej kritiky preto zostáva dosiahnutie stavu, kedy médiá prestanú realitu filtrovať cez rodové predsudky a poskytnú ženám i mužom v politike rovnocenný priestor na základe

ich odborného prínosu.

1.1 Výskumné otázky

Cieľom výskumu, ktorý bol súčasťou diplomovej práce, bolo analyzovať, akým spôsobom bulvárne médiá zobrazujú ženy v slovenskej politike. Hlavnou výskumnou otázkou bolo: *Ako sú političky vykresľované v mediálnych výstupoch vybraných portálov a aké rámcovania dominujú v týchto reprezentáciách?*

Prostredníctvom doplňujúcich otázok bolo skúmané, do akej miery sú političky estetizované a aké iné dehonestujúce rámce sa vo vybraných médiách nachádzajú. Cieľom bolo taktiež zistiť, či sú političky v médiách spájané so stereotypne ženskými vlastnosťami, ako sú starostlivosť, podpora alebo empatia a či sa mediálny diskurz líši podľa typu portálu (medzi Plus JEDEN DEŇ a Nový Čas).

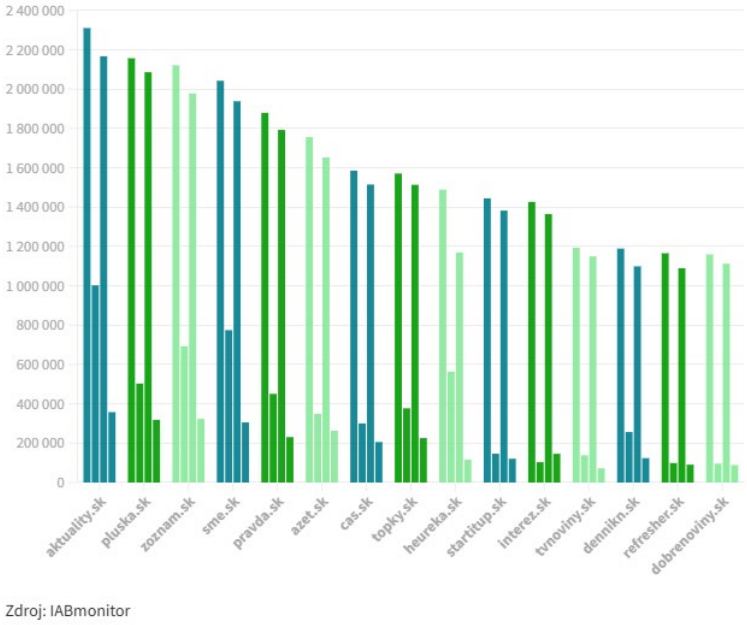
1.2 Metodológia a výsledky výskumu

Na zodpovedanie výskumných otázok bola zvolená kritická diskurzívna analýza (Fairclough, 1995), ktorá sa zameriava na to, ako jazyk súvisí s mocou a ideológiou. V kontexte tejto práce to znamená skúmanie toho, ako médiá konštruujú spoločenské postavenie političiek a či tieto reprezentácie reprodukujú alebo spochybňujú rodové normy. Text nevystupuje ako neutrálny odraz reality, ale ako jej konštrukcia sprostredkovaná autorskou perspektívou a jazykovými voľbami (Hall, 1997).

Pre účely analýzy bol zostavený korpus textov zameraných na reprezentáciu političiek v slovenskom mediálnom prostredí. Výskumnú vzorku tvoria príspevky z dvoch dominantných online platforiem: Nový Čas (*www.cas.sk*) a Plus JEDEN DEŇ (*www1.pluska.sk*). Výber bulvárnych médií namiesto mienkotvorných denníkov vychádzal z predpokladu, že práve v tomto type obsahu sú rodové stereotypy a procesy marginalizácie najviac explicitné (Humprecht & Esser, 2017).

Relevantnosť zvolenej vzorky podčiarkuje aj ich trhové postavenie. Podľa údajov Audit Bureau of Circulations ide o najčítanejšie celoštátne denníky na Slovensku s najvyšším počtom predaných výtlačkov (Audit Bureau of Circulations, 2025). Taktiež majú podľa domácej návštevnosti webov výrazný online dosah. V januári 2025 bola *pluska.sk* druhým a *cas.sk* siedmym najnavštevovanejším webom (Kosno, 2025).

Obrázok č. 1: Domáca návštevnosť webov podľa platforiem 01/2025



Zdroj: Kosno, 2025.

Vzhľadom na ich masovú spotrebu možno predpokladať, že spôsob, akým tieto médiá rámcujú pôsobenie žien v politike, má signifikantný vplyv na formovanie verejnej mienky a prípadnú reprodukciu rodových asymetrií v spoločnosti.

Sledované obdobie zahŕňalo časový úsek od 01.10.2024 do 28.02.2025. Výskumný korpus pozostával zo spravodajských článkov, komentárov a rozhovorov, v ktorých boli predmetom mediálnej reflexie analyzované političky. Články boli do korpusu zaradené na základe kľúčových slov, ktorými boli priezviská jednotlivých poslankýň parlamentu a troch ministeriek: Martiny Šimkovičovej, Denisy Sakovej a Zuzany Dolinkovej. Zuzana Dolinková podala demisiu v októbri 2024, do analýzy bola zaradená kvôli jej zotrvačnosti v mediálnom diskurze počas sledovaného obdobia. Zoznam poslankýň je možné nájsť v Prílohách diplomovej práce (Nováková, 2025).

Na generovanie primárneho datasetu bol využitý nástroj rozšíreného vyhľadávania Google, kde boli aplikované filtre na kľúčové slová v rôznych gramatických pádoch a výsledky boli obmedzené na domény *cas.sk* a *pluska.sk*. Po procese selekcie korpus obsahoval 156 článkov z portálu *pluska.sk* a 235 článkov z portálu *cas.sk*. Z tohto súboru bola pomocou funkcie náhodného výberu v programe Microsoft Excel vygenerovaná finálna vzorka 150 článkov. Uplatnenie náhodného výberu zabezpečilo rovnakú pravdepodobnosť inklúzie pre každú jednotku analýzy, čím bola eliminovaná subjektívna zaujatosť výskumníčky.

Analýza dát prebiehala formou deduktívneho kódovania na úrovni odsekov. Vopred stanovený kódovací kľúč zabezpečil konzistentnosť pri identifikácii troch základných dimenzií:

- rola aktérky: (napr. odborníčka, matka alebo manželka);

- tón odseku: (neutrálny, pozitívny, negatívny, dehonestujúci/zosmiešňujúci);
- prítomná emócia: (rešpekt, nedôvera, súcit a pod.).

Zozbierané údaje boli interpretované v súvislosti s hlavnou výskumnou otázkou a teoretickými východiskami práce.

1.3 Kľúčové zistenia

V tejto časti sú sumarizované zistenia, ktoré odpovedajú na hlavnú výskumnú otázku: *Ako sú političky vykresľované v mediálnych výstupoch vybraných portálov?* a *Aké diskurzy dominujú v týchto reprezentáciách?*

Estetizácia bola prítomná najmä pri rámcovaní ministerky Denisy Sakovej. V článkoch na portáli *Plus JEDEN DEŇ* sa pri nej objavujú formulácie ako *„dokonalá zo všetkých strán," „ako hviezda Hollywoodu,"* alebo *„v kombinovaní bielej je majsterka."* (Plus JEDEN DEŇ, 2024). Jej politická funkcia bola často sekundárna a význam bol vytváraný primárne prostredníctvom vizuálneho obrazu. Články obsahovali aj takéto vyjadrenie, ktoré ilustruje, ako rámcovanie cez výzor devalvuje prácu ministerky:

„...V strane Hlas -SD myslíme predovšetkým na tých, ktorí to majú najťažšie. Preto sme na ministerstve hospodárstva vytvorili projekt Zelená solidarita, ktorý pomôže domácnostiam s nižšími príjmami získať nové, moderné energetické zariadenia, ako sú kotly na biomasu alebo fotovoltické panely. Cieľom je, aby si ich mohli dovoliť aj ľudia, ktorí by si to inak nemohli finančne dovoliť," oznámila pomoc Saková v bielej čipkovanej blúzke. Niekoľko dní pred tým sa ukázala v bielom svetríku, ktorý sa zapína na mašličky," (Plus JEDEN DEŇ, 2025).

Alebo tiež: *„Ministerka hospodárstva vystúpila pred novinárov v Jaslovských Bohuniciach. Nemala však oblečený žiadny kostým či sexi šaty. Uprednostnila pracovný odev zamestnancov elektrární, obliekla sa jednoducho do montérok,"* (Plus JEDEN DEŇ, 2024). V diplomovej práci je podrobne rozobraných viacero podobných príkladov (Nováková, 2025).

Druhá otázka sa týkala ďalších dehonestujúcich reprezentácií političiek. Bol identifikovaný rámec zosmiešňovania a marginalizácie (do ktorej spadá aj rámcovanie ako „doplnku") v 13 odsekoch, z ktorých 8 sa týkalo Veroniky Remišovej. Tá bola opakovane prezentovaná prostredníctvom rámca, ktorý zľahčuje jej politické pôsobenie, zosmiešňuje jej vyjadrenia a priraďuje jej nekompetentnosť.

Marginalizovaná bola politická práca Denisy Sakovej, ktorá bola v článku na portáli Plus JEDEN DEŇ rámcovaná ako tá, ktorá oslavovala meniny, aj keď bol článok prevažne zameraný na vládnu cestu do Číny, ktorej bola súčasťou: *„...Denisa Saková (Hlas) oslavovala meniny, vysmiaty Jozef Ráž s Richardom Takáčom (obaja Smer) rokovali v Číne."* Namiesto jej politickej práce bola prezentovaná ako tá, čo oslavuje meniny a dostala *„krásnu kytičku."* (Plus JEDEN DEŇ, 2024).

Diplomová práca neporovnávala, aký mediálny priestor bol venovaný mužom a ženám, no predsa bolo identifikované rámcovanie političky ako „doplnku.“ Titulok článku na Plus Jeden Deň bol*: „Koaličné HNIEZDO ODPORU tiahne na KYJEV aj so ženou od ŠIMEČKU!“* (Plus JEDEN DEŇ, 2025) čím bola politická funkcia Beaty Jurík marginalizovaná na súčasť politickej strany muža, konkrétne, Michala Šimečku.

Ďalšia otázka sa týkala rodinného, súkromného a intímneho rámca, ktoré spadajú do diskurzu domestikácie, v rámci ktorého sa médiá viac sústredia na súkromný život političiek ako na ich prácu. Identifikovaný bol v 10 odsekoch, výlučne na portáli Plus JEDEN DEŇ. Političky boli rámcované ako matky, partnerky alebo tehotné ženy, a to aj v prípadoch, keď článok nebol tematicky zameraný na rodinu. Tento diskurz oslabuje profesionálnu identitu žien, pretože presúva pozornosť do súkromnej sféry, čím podporuje tradičné predstavy o „ženskom mieste“ mimo verejného priestoru.

V otázke stereotypne ženských vlastností boli identifikované rámce empatie a ochrany a to v 9 odsekoch. Političky boli zobrazované ako ochrankyne (napr. Tamara Stohlová) alebo osoby s hlbokým vzťahom k regiónu (napr. Vladimíra Marcinková). Tamara Stohlová bola v dvoch článkoch rámcovaná ako empatická osoba, ktorá chce obyvateľov a obyvateľky ochrániť.

Najrozšírenejším rámcom bol diskurz konfliktu a konfrontácie, identifikovaný v 84 odsekoch, ktorý sa týkal deviatich poslankýň a ministerky Šimkovičovej. Konflikty sú prirodzenou súčasťou politického života, no ich zosobňovanie v článkoch môže posilňovať stereotyp o ženách ako emocionálnych a iracionálnych aktérkach, čo má za následok spochybnenie ich schopnosti zastávať mocenské pozície.

Priaznivým zistením je, že významná časť analyzovaných odsekov zobrazovala politickú prácu žien neutrálne. Konkrétne išlo o 241 z 420 odsekov, čo je viac ako polovica. Neutrálne odseky pokrývali politickú aktivitu žien bez toho, aby sa uchyľovali k rodovým stereotypom alebo ich rámcovali hlavne na základe vzhľadu či rodinného statusu. Ministerky boli zobrazované ako reprezentantky svojich rezortov, zatiaľ čo pri poslankyniach sa v článkoch pravidelne uvádzala ich stranícka alebo parlamentná funkcia, napríklad *„podpredsedníčka hnutia PS Irena Bihárioová“* alebo *„podpredsedníčka Jurík.“*

Analýza potvrdila, že miera rodovej stereotypizácie sa líši v závislosti od konkrétneho média, pričom Plus JEDEN DEŇ sa javí ako problematickejší; obsahoval až dve tretiny (112 zo 165) identifikovaných rodovo podmienených rámcovaní. Nový Čas v porovnaní s ním vykazuje neutrálnejší prístup k informovaniu o političkách.

Výsledky ukazujú, že oba portály podkopávajú autoritu žien v politike prostredníctvom špecifických diskurzívnych stratégií, čím aktívne reprodukujú rodové stereotypy a mocenské nerovnosti. Identifikované rámce tak priamo odpovedajú na hlavnú výskumnú otázku a potvrdzujú úlohu bulvárnych médií pri udržiavaní bariér pre ženy vo verejnom priestore.

1.4 Návrh doktorandského rozšírenia

Zatiaľ čo predchádzajúci výskum (Nováková, 2025) sa zameriaval primárne na bulvárny diskurz, doktorandský projekt rozširuje záber na komparatívnu analýzu troch mediálnych segmentov: mainstreamu (mienkotvorných médií, bulváru) a tzv. „alternatívnej“ dezinformačnej scény. To umožní identifikovať, či sú rodové stereotypy univerzálnym rysom slovenskej žurnalistiky, alebo sa ich intenzita a forma menia v závislosti od etických štandardov a cieľovej skupiny média. Tento výskum bude jedným z troch štúdií, ktoré budú súčasťou dizertačnej práce.

Hlavnou výskumnou otázkou dizertačnej práce je: *„Prispieva mediálne zobrazovanie političiek k existujúcej politickej rodovej nerovnosti v slovenskom politickom systéme?“* Hlavnou výskumnou otázkou prvej časti dizertačnej práce, mediálnej analýzy, je: *„Do akej miery slovenský mediálny diskurz zobrazuje političky a politikov odlišne?“*

Záver

Z výsledkov analýzy vyplýva, že napriek tomu, že viac než polovica kódovaných odstavcov zobrazovala političky neutrálnym spôsobom, neopomenuteľná časť obsahovala prvky stereotypného rámcovania. Analyzované články podkopávali autoritu a kompetentnosť političiek vo verejnom priestore prostredníctvom viacerých diskurzívnych stratégií. Prehnané sústredenie na vzhľad političiek odvádza pozornosť od ich politickej práce a implicitne čitateľom a čitateľkám naznačuje, že ženy by mali byť hodnotené podľa výzoru, nie výkonu. Nekritické preberanie expresívneho jazyka politických oponentov, často útočného a zosmiešňujúceho, má za následok degradáciu političiek v očiach verejnosti. Podobne pôsobí aj sústredenie sa na súkromné aspekty života, ako je tehotenstvo, ktoré zastiera ich odbornú a legislatívnu činnosť a vedie k ich domestikácii. Na základe analyzovaných príkladov možno konštatovať, že portály *Plus JEDEN DEŇ* a *Nový Čas* sa čiastočne podieľajú na reprodukcii rodových stereotypov a mocenských nerovností

Zoznam bibliografických odkazov

Audit Bureau of Circulations, 2025. *abcsr.sk.* [Online] Available at: http://www.abcsr.sk/aktualne-vysledky/aktualne-vysledky/

Coleman, R., McCombs, M., Shaw, D. & Weaver, D., 2009. Agenda setting. In: *The Handbook of Journalism Studies.* New York and London: Routledge, pp. 147-160.

Entman, R. M., 1993. Framing: Toward Clarification of A Fractured Paradigm. *Journal of Communication,* pp. 51-58.

Esser, F. & Strömbäck, J., 2014. Mediatization of Politics: Transforming Democracies and Reshaping Politics.. In: *Mediatization of Communication..* Berlin: De Gruyter Mounton, pp. 375-403.

Etee, M., 2020. Journalism and Gendered Mediation. In: *The International Encyclopedia of Gender, Media, and Communication.* John Wiley & Sons, Inc., pp. 1-5.

Fairclough, N., 1995. *Critical discourse analysis: The critical study of language.* London: Longman.

Foucault, M., 1972. *The Archeology of Knowledge and The Discourse Language.* London: Tavistock Publications Limited.

Freidingerová, T., Ivanic, P. & Chalupková, P., 2020. *Ľudia medzi riadkami.* Bratislava: Človek v ohrození, n.o. / Svet medzi riadkami.

Hall, S., 1997. The work of representation. In: *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices.* London: SAGE Publications / The Open University, pp. 13-74.

Helfer, L., 2016. Media Effects on Politicians: An Individual-Level Political Agenda-Setting Experiment. *The International Journal of Press/Politics,* pp. 233-252.

Humprecht, E. & Esser, F., 2017. A glass ceiling in the online age? Expalining the underrepresentation of women in online political news. *European Journal of Communication,* pp. 439-456.

Jesenková, A., 2019. *Rod, rodová rovnosť a rodová spravodlivosť alebo filozofickoteoretické východiská pre politiku rodovej rovnosti.* Košice, Filozofická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, pp. 7-30.

Kenney, S., 2003. Where Is Gender in Agenda Setting?. *Gerontology & Geriatrics Education,* pp. 179-207.

Kingdon, J. W., 1984. The Policy Window, and Joing the Stream. In: *Agendas, Alternatives and Public policies.* s.l.:Longman, pp. 165-208.

Kosno, L., 2025. *Začiatok roka odštartovali weby väčšinou rastom, padla Markíza či Noviny.sk (návštevnosť).* [Online]
Available at: https://zive.aktuality.sk/clanok/PaXz7sE/zaciatok-roka-odstartovali-weby-vacsinou-rastom-padla-markiza-ci-novinysk-navstevnost/

Mendes, K. & Carter, C., 2008. Feminist and Gender Media Studies: A Critical Overview. *Sociology Compass,* pp. 1701-1718.

Nováková, M., 2025. *Mediálny obraz žien v slovenskej politike - diplomová práca,* Bratislava: s.n.

Plus JEDEN DEŇ, 2024. *Bude dosť plynu? A ako sme na tom s elektrinou? SAKOVÁ to vysvetlila v MONTERKÁCH.* [Online]
Available at: https://www1.pluska.sk/spravy/z-domova/bude-dost-plynu-a-ako-sme-na-tom-s-elektrinou-sakova-to-vysvetlila-v-monterkach

Plus JEDEN DEŇ, 2024. *KOLLÁR na strelnici, SAKOVÁ oslávila meniny a MINISTRI v Číne: Ako trávili víkend politici?.* [Online]

Available at: https://www1.pluska.sk/fotostory/kollar-na-strelnici-sakova-oslavila-meniny-a-ministri-v-cine-ako-travili-vikend-politici

Plus JEDEN DEŇ, 2024. *Wau! Saková si to namierila do parlamentu a všetkým padla sánka: Z jej nového imidžu odpadnete.* [Online] Available at: https://www1.pluska.sk/spravy/z-domova/wau-sakova-si-to-namierila-do-parlamentu-a-vsetkym-padla-sanka-z-jej-noveho-imidzu-odpadnete

Plus JEDEN DEŇ, 2025. *Koaličné HNIEZDO ODPORU tiahne na KYJEV aj so ženou od ŠIMEČKU! Líder SNS sa už vidí v MOSKVE.* [Online] Available at: https://www1.pluska.sk/spravy/z-domova/koalicne-hniezdo-odporu-tiahne-na-kyjev-aj-so-zenou-od-simecku-lider-sns-sa-uz-vidi-v-moskve

Plus JEDEN DEŇ, 2025. *Ministerka SAKOVÁ dokonalá zo všetkých strán: WAU! Je ako hviezda HOLLYWOODU!.* [Online] Available at: https://www1.pluska.sk/spravy/z-domova/ministerka-sakova-dokonala-zo-vsetkych-stran-wau-je-ako-hviezda-hollywoodu/2

Ross, K., 2008. Women Framed: The Gendered Turn in Mediated Politics. In: *Women and Media: International Perspectives.* s.l.:Wiley-Blackwell, pp. 60 - 80.

Santoniccolo, F., Trombetta, T., Paradiso, M. N. & Rollè, L., 2023. Gender and Media Representations: A Review of the Literature. *International Journal of Environmental research and Public health.*

Ward, L. M. & Grower, P., 2020. Media and the Development of Gender Role Stereotypes. *Annual Review of Developmental Psychology,* pp. 177-199.

Kontaktná adresa:

Mgr. Michaela Nováková
Univerzita Komenského
Fakulta sociálnych a ekonomických vied
Mlynské luhy 4, 821 05 Bratislava, Slovensko
email: michaela.novakova@fses.uniba.sk

PERSONÁL AKO STRATEGICKÉ AKTÍVUM KVALITY VO VEREJNEJ SPRÁVE: INDIKÁTORY, TRENDY A PERSPEKTÍVY

PERSONNEL AS A STRATEGIC ASSET OF QUALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: KEY INDICATORS, EMERGING TRENDS AND FUTURE PERSPECTIVES

Zuzana SZATTLEROVÁ

Abstract

The article focuses on personnel as a strategic asset determining the quality of services provided in public administration. It presents an overview of the European theoretical framework of approaches to personnel management and, through an analysis of the "People" criterion in the CAF model, defines the main quality indicators. Attention is also given to the relationship between employee satisfaction and citizen satisfaction, and to their mutual correlation. The article addresses the question of how to design indicators that can motivate public administration organisations to deliver higher-quality services. Finally, it highlights new trends in human resource management in the public sector, including the shift from traditional personnel administration toward talent management and the growing importance of soft skills.

Key words: *public administration, personnel, CAF model, service quality, talent management*

Úvod

Ústredným predpokladom systémov manažérstva kvality je, že zvýšia efektívnosť a efektivitu verejných organizácií. Usmerňujú ich, aby zmapovali svoje procesy a činnosti, ktoré následne vedú k jasnému určeniu zodpovednosti a rozdeľovaniu úloh zodpovedným pracovníkom. V tomto príspevku by sme chceli priblížiť význam kvality vo verejnom sektore a manažérske nástroje, ktoré pomáhajú pri sebahodnotení, plánovaní stratégií, procesov i jednotlivých činností. Preskúmanie subsystému zamestnancov v systéme CAF, nám umožňuje zamerať sa na jeden z najdôležitejších aspektov celého procesu – kvalitu poskytnutej služby zamestnancom verejného sektora pre konečného užívateľa služby vo verejnej správe. Najnovšie pozorované trendy nám môžu napomôcť v smerovaní a zapracovaní potrebných zmien.

1 Definovanie významu kvality vo verejnej správe

Kvalita vo verejnej správe predstavuje jeden z dôležitých pilierov moderného riadenia verejných inštitúcií. Jej význam sa nevyhnutne spája s rastúcimi očakávaniami občanov, tlakom na transparentnosť, efektívnosť a zodpovednosť, ako aj so zvyšovaním dôvery vo verejné inštitúcie. Ide tiež o dodržiavanie princípov verejného záujmu, rovnosti, dostupnosti a právnej istoty. (European Commission, 2017). Kvalita verejných služieb je priamo spojená s dôverou občanov a legitimitou verejných inštitúcií (OECD, 2023).

Kvalitu môžeme vnímať z viacerých aspektov, napríklad ako schopnosť poskytovať hodnotu občanom. Vtedy je verejná správa hodnotená podľa toho, do akej miery dokáže poskytovať služby, ktoré sú dostupné, spoľahlivé, transparentné a orientované na potreby občanov. (Európska Komisia, 2017). Podľa Boynea (2002) je kvalita verejných služieb úzko spätá s výkonnosťou a schopnosťou reagovať na potreby komunity.

Kvalita ako efektívnosť a výkonnosť zahŕňa efektívne využívanie verejných zdrojov. Moderné prístupy k riadeniu kvality zdôrazňujú meranie výkonnosti, hodnotenie dopadov verejných politík, optimalizáciu procesov a digitalizáciu. Modely ako CAF (Common Assessment Framework) alebo TQM (Total Quality Management) poskytujú systematický rámec pre zlepšovanie procesov vo verejnom sektore (EIPA, 2020). Výkonnostné riadenie je pritom kľúčovým prvkom modernizácie verejnej správy (Van Dooren, Bouckaert, Halligan, 2015).

Kvalita ako dodržiavanie princípov dobrej správy (good governance) sa zameriava na zákonnosť, transparentnosť, participáciu, zodpovednosť, etickosť a rovnosť prístupu (Council of Europe, 2008). Podľa Pollitta a Bouckaerta (2017) je kvalita verejnej správy základným predpokladom pre efektívne fungovanie verejných politík a reformných procesov. Európska únia zdôrazňuje, že kvalitná verejná správa je nevyhnutná pre úspešné čerpanie fondov a posilňovanie demokratických procesov (UNDP, 2004).

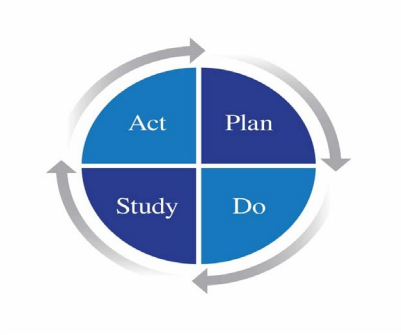
Kvalita ako kultúra neustáleho zlepšovania predstavuje reagovanie na moderné prístupy k riadeniu kvality, zdôrazňujúc potrebu reagovať na meniace sa podmienky v spoločnosti, technologický pokrok a nové regulačné požiadavky. Kvalita sa tak stáva dynamickým procesom, nie cieľom. Stephens a Roszak (2021) analyzujú kultúru kvality v kontexte moderných spoločenských a ekonomických požiadaviek. Zdôrazňujú, že kvalita je dnes determinovaná súčasnými socio-ekonomickými výzvami, pričom organizácie musia systematicky reagovať na meniace sa podmienky a požiadavky riadiacich systémov.

Denhardt a Denhardt (2023) upozorňujú, že verejná správa musí byť orientovaná na službu občanom a neustále zlepšovanie interakcie medzi štátom a verejnosťou.

1.1 PDSA cyklus

Kvalitu, ako proces neustáleho zlepšovania sa, znázorňuje PDSA cyklus (Plan–Do–Study–Act), známy ako Demingov cyklus. Predstavuje systematický rámec pre testovanie a zavádzanie zmien s cieľom zlepšovať kvalitu procesov v organizáciách. Ide o metódu založenú na princípoch nepretržitého učenia sa, ktorá umožňuje rýchle experimentovanie v malom rozsahu, čím minimalizuje riziko neúspešných zásahov vo veľkej prevádzke. Jeho štruktúra – plánovanie zmeny, jej realizácia, analýza výsledkov a následná úprava podporuje systematické rozhodovanie a dlhodobé zlepšovanie kvality (The W. Edwards Deming Institute, 2026).

Obrázok č. 1: PDSA cyklus



Zdroj: (https://deming.org/explore/pdsa/)

2 Systémy manažérstva kvality

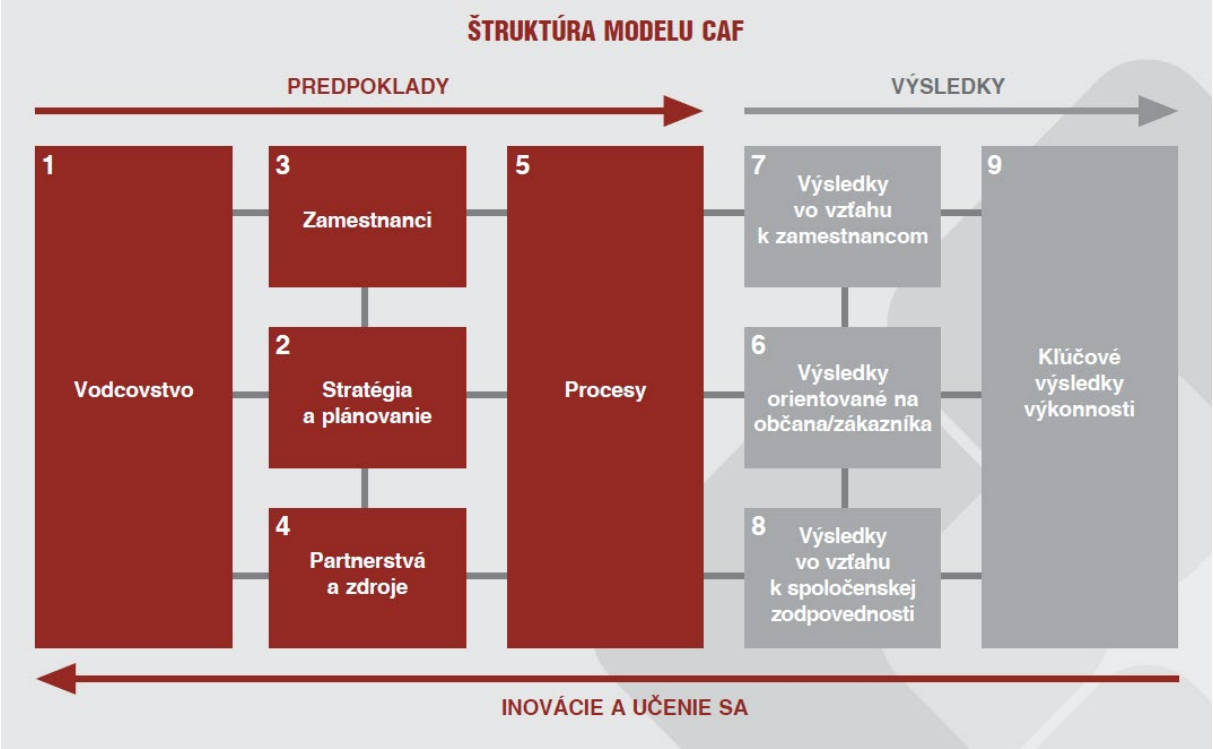
Modely kvality vo verejnej správe sa líšia podľa toho, či kladú dôraz na procesy (ISO 9001, TQM), výsledky a výkonnosť (Performance Management, EFQM), hodnoty a princípy dobrej správy (Good Governance), sebahodnotenie a participáciu (CAF), či trhové mechanizmy (NPM). V nasledujúcej tabuľke ponúkame prehľad jednotlivých prístupov a ich charakteristiky, silné a slabé stránky, či využitie vo verejnej správe podľa všeobecne známych informácií.

2.1 Systém hodnotenia kvality CAF

Systém CAF (Common Assessment Framework) je spoločný rámec hodnotenia a predstavuje najrozšírenejší európsky model manažérstva kvality určený špecificky pre verejnú správu. Vychádza z princípov Total Quality Management a modelu excelentnosti EFQM. Jeho výhodou je jednoduchosť, bezplatnosť a prispôsobenie potrebám verejných organizácií (EIPA, 2020). CAF podporuje systematické sebahodnotenie, zapojenie zamestnancov a orientáciu na občana, pričom využíva cyklus neustáleho zlepšovania PDCA. Európska komisia zdôrazňuje, že CAF zohráva kľúčovú úlohu pri profesionalizácii verejnej správy a zvyšovaní jej výkonnosti, keďže umožňuje identifikovať silné stránky organizácie, oblasti na zlepšenie a podporuje kultúru kvality (European Commission, 2017). Model je široko implementovaný v samosprávach, školách, nemocniciach a

verejných agentúrach, kde slúži ako nástroj na zvyšovanie transparentnosti, efektívnosti a dôvery občanov vo verejné inštitúcie.

Obrázok č. 2: Štruktúra modelu CAF



Zdroj: CAF 2020, Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo, European Institute of Public Administration)

Štruktúra deviatich oblastí znázornených v tabuľke určuje hlavné aspekty, ktoré si vyžadujú pozornosť pri akejkoľvek analýze organizácie. Kritériá 1 - 5, ktoré sa zaoberajú manažérskymi postupmi organizácie, sa nazývajú predpoklady. Určujú, čo organizácia robí a ako pristupuje k svojim úlohám, aby dosiahla požadované výsledky. V kritériách 6 – 9 sa merajú výsledky dosiahnuté vo vzťahu k občanom/zákazníkom, zamestnancom, spoločenskej zodpovednosti a kľúčové výsledky výkonnosti, a to prostredníctvom merania výkonnosti. Každé kritérium sa delí na subkritériá, ktoré určujú hlavné oblasti, ktoré je potrebné zvážiť. Tie sú znázornené príkladmi, ktoré podrobnejšie vysvetľujú obsah subkritérií a navrhujú možné oblasti, ktoré je potrebné zohľadniť za účelom zistenia, do akej miery organizácia napĺňa požiadavky vyjadrené v konkrétnom subkritériu. Sú definované aj ďalšie verzie modelu CAF pre konkrétne sektory verejnej správy. Dôvodom je uľahčenie a zefektívnenie implementácie modelu CAF pre konkrétne organizácie, a to ich prispôsobením pre daný sektor.

Model CAF je k dispozícii bezplatne, pričom je podporovaný Európskym informačným centrom modelu CAF a sieťou národných korešpondentov modelu CAF (EIPA, 2020).

2.1.1 Analýza subsystému „zamestnanci“ v systéme CAF

Personál predstavuje jeden zo subsystémov modelu CAF. Je založený na predpoklade, že kvalita verejnej správy je priamo podmienená kompetentnosťami, motiváciou a angažovanosťou zamestnancov. CAF chápe pracovníkov ako aktívnych spolutvorcov kvality, nie ako pasívnych vykonávateľov procesov. V rámci tohto kritéria model hodnotí, do akej miery organizácia plánuje, rozvíja a podporuje svojich zamestnancov, a ako ich zapája do procesov zlepšovania (EIPA, 2020).

Z hľadiska riadenia ľudských zdrojov CAF zdôrazňuje tri kľúčové oblasti: strategické plánovanie personálu, rozvoj kompetentností a zapojenie pracovníkov do zlepšovania. Zameriavame sa tu na pravidlá výberu a prijímania zamestnancov, zavádzanie moderných prístupov k výkonu pracovnej činnosti, či flexibilitu práce alebo transparentné systémy finančného a nefinančného odmeňovania.

CAF zároveň podporuje kultúru participácie, keďže sebahodnotenie je založené na tímovej práci, otvorenej komunikácii a spoločnom hľadaní riešení. Európska komisia uvádza, že organizácie, ktoré implementujú CAF, dosahujú vyššiu úroveň profesionalizácie HR procesov, najmä v oblasti kompetenčného riadenia, hodnotenia výkonu a systematického vzdelávania (European Commission, 2017).

Rozvíjanie a riadenie kompetentností zamestnancov zahŕňa plány vzdelávania a rozvoja, špecifické programy pre lídrov, talent manažment, zameraný nielen na získavanie, ale aj udržanie zamestnancov, programy adaptácie nových zamestnancov, či podporu mäkkých zručností cez tréningy v oblasti komunikácie a empatie (EIPA, 2020).

Zdôrazňuje sa tu tiež význam pracovnej klímy, etiky a organizačnej kultúry, ktoré sú nevyhnutné pre udržateľné zlepšovanie. Efektívnosť toku informácií zhora-nadol a zdola-nahor, zapájanie zamestnancov do rozhodovacích procesov a inovácií služieb, pravidelné meranie spokojnosti a angažovanosti zamestnancov, podpora diverzity, inklúzie a rovnosti príležitostí na pracovisku či programy zamerané na duševné zdravie, prevenciu vyhorenia a ergonómiu práce sú indikátormi, ktoré môžeme sledovať, hodnotiť a zlepšovať (EIPA, 2020).

CAF predpokladá, že kvalitná verejná správa môže vzniknúť len v prostredí, kde sú pracovníci podporovaní, oceňovaní a kde majú jasné kompetenčné rámce a príležitosti na profesijný rast. Zamestnanci v systéme CAF sú teda chápaní ako strategický zdroj, ktorý priamo ovplyvňuje výkonnosť organizácie a kvalitu služieb poskytovaných občanom (EIPA, 2020; European Commission, 2017).

3 Vymedzenie vzťahu medzi indikátorom spokojnosti zamestnancov a spokojnosťou občanov

Väčšina teoretických prístupov definujúcich tento vzťah uvádza, že spokojnosť pracovníkov je predpokladom pre kvalitné služby, keďže zamestnanci sú nositeľmi kultúry kvality a ich pracovná

klíma sa premieta do správania voči občanom (EIPA, 2020).

Európska komisia zaujala stanovisko, že organizácie, ktoré systematicky investujú do rozvoja a motivácie svojich zamestnancov, dosahujú vyššiu úroveň spokojnosti používateľov verejných služieb (European Commission, 2017).

Podľa OECD (2023) verejné organizácie s vysokou úrovňou angažovanosti pracovníkov vykazujú lepšie výsledky v oblasti dostupnosti, kvality a transparentnosti služieb.

Vzťah medzi spokojnosťou zamestnancov verejnej správy a spokojnosťou občanov predstavuje aj jednu z najvýznamnejších oblastí empirického výskumu v modernom verejnom manažmente.

V štúdii „Individual-level factors and organizational performance in government“, autor preukázal**,** že spokojnosť zamestnancov významne ovplyvňuje spokojnosť občanov prostredníctvom kvality komunikácie, rýchlosti vybavovania a profesionality pracovníkov (Kim, 2005).

Paarlberg a Perry (2007) empiricky potvrdili, že zamestnanci s vyššou mierou „public service motivation“ vykazujú vyššiu pracovnú spokojnosť, čo sa premieta do pozitívnejších interakcií s občanmi a vyššej spokojnosti používateľov verejných služieb.

Ako kľúčový faktor spokojnosti West a Dawson (2012) uvádzajú pracovnú klímu, podporu vedenia, či úroveň angažovanosti pracovníkov. Taktiež posilňovanie autonómie a rozhodovacích právomocí zamestnancov sú faktormi zvyšujúcimi motiváciu a pracovnú spokojnosť s následným zvyšovaním spokojnosti občanov (Fernandez, Moldogaziev 2013).

Podľa metaanalýz skúmajúcich občiansku spokojnosť s verejnými službami, ktoré boli vykonané kolektívom City University of Hong Kong (Zhang et all, 2021), spokojnosť sledujeme porovnaním medzi očakávaniami a vnímaným výkonom služby. Ak výkon očakávania prekoná, ide o pozitívnu diskonfirmáciu, teda spokojnosť, ak ich neprekoná, ide o nespokojnosť.

Autori Song a Meie (2021) tiež skúmajú, či a ako sa občianske hodnotenia kvality verejných služieb zhodujú s objektívnymi ukazovateľmi výkonu, a najmä ako túto väzbu ovplyvňuje administratívna autonómia.

Následne zahŕňame aj „stereotypy“ o štátnych zamestnancoch, ktoré ovplyvňujú spokojnosť občanov a vnímaný výkon, pričom negatívne stereotypy vedú k nižšej spokojnosti aj vnímanému výkonu (Bertram et all, 2024).

4 Nové trendy v manažmente ľudských zdrojov vo verejnej správe

Riadenie ľudských zdrojov vo verejnej správe prechádza v posledných rokoch zásadnou transformáciou. Zmeny sú spôsobené digitalizáciou, demografickými výzvami, tlakom na efektívnosť, rastúcimi očakávaniami občanov a potrebou budovať dôveru vo verejné inštitúcie. OECD upozorňuje, že moderná verejná správa musí byť schopná adaptovať sa na komplexné

spoločenské a technologické zmeny, čo si vyžaduje nové prístupy k riadeniu pracovnej sily (OECD, 2023).

Verejná správa sa odkláňa od tradičného modelu založeného na seniorite a prechádza ku kompetenčnému riadeniu. Európsky kompetenčný rámec EPSO definuje kľúčové kompetencie, ako sú analytické myslenie, komunikácia, orientácia na výsledky či spolupráca, ktoré sú dnes základom profesionálnej verejnej služby (EPSO, 2022). Tento trend podporuje aj Európska komisia, ktorá zdôrazňuje potrebu profesionalizácie a etiky vo verejnej správe (European Commission, 2017).

Digitalizácia zásadne mení spôsob riadenia personálu. Verejné inštitúcie zavádzajú elektronické výberové konania, automatizované HR procesy, e-learning a dátovú analytiku. Program „Digital Europe“ zdôrazňuje potrebu rozvoja digitálnych kompetencií a využívania dát pri rozhodovaní (European Commission, 2021). OECD uvádza, že „HR analytics“ sa stáva kľúčovým nástrojom pre plánovanie pracovnej sily a predikciu potrieb (OECD, 2017).

Pandémia COVID-19 urýchlila prechod k hybridnej práci a flexibilným pracovným úväzkom. Verejná správa tak reaguje na meniace sa očakávania zamestnancov a potrebu zvyšovať atraktivitu verejného sektora ako zamestnávateľa. OECD (2023) potvrdzuje, že flexibilita práce sa stala jedným z hlavných faktorov konkurencieschopnosti verejného sektora.

V dôsledku starnutia populácie a nedostatku kvalifikovaných pracovníkov sa verejný sektor zameriava aj na modernizáciu výberových konaní. Skracujú sa procesy a zvyšuje sa dôraz na komunikáciu s mladými talentami. Európska komisia (2017) odporúča posilňovať transparentnosť a zrozumiteľnosť náborových procesov.

Európska verejná správa kladie dôraz na rovnosť príležitostí, rodovú rovnosť a inklúziu znevýhodnených skupín. OECD (2017) zdôrazňuje, že diverzita pracovnej sily zvyšuje kvalitu rozhodovania a podporuje inovatívnosť verejnej správy.

Moderné HRM sa orientuje na talent manažment, ktorý zahŕňa identifikáciu kľúčových pozícií, plánovanie nástupníctva a dlhodobý rozvoj lídrov, meranie výkonu, hodnotenie výsledkov a prepojenie výkonu s profesijným rozvojom. Výkonnostné riadenie je dnes kľúčovým prvkom modernizácie verejnej správy (Van Dooren – Bouckaert – Halligan, 2015). Tento trend je súčasťou širšieho posunu smerom k tvorbe verejnej hodnoty.

Verejná správa čoraz viac investuje do programov duševného zdravia, prevencie vyhorenia a podpory pracovnej pohody. Denhardt a Denhardt (2003) upozorňujú, že moderná verejná správa musí byť orientovaná na človeka a podporovať dlhodobú udržateľnosť.

Európsky rámec podporuje aj vnútornú a medzinárodnú mobilitu, systematické vzdelávanie a reskilling. OECD zdôrazňuje, že adaptabilita pracovnej sily je kľúčová pre vysokovýkonnú verejnú službu (OECD, 2017).

Záver

Teoretické a empirické výskumy teda jednoznačne ukazujú, že spokojnosť zamestnancov nie je len interným ukazovateľom HRM, ale strategickým faktorom ovplyvňujúcim spokojnosť občanov a celkovú výkonnosť verejnej správy. Verejné organizácie, ktoré investujú do motivácie, rozvoja a podpory svojich pracovníkov, vytvárajú predpoklady pre vyššiu kvalitu služieb a posilňujú dôveru občanov vo verejné inštitúcie.

Zoznam bibliografických odkazov

BEER, Michael et al. *Managing Human Assets* [online]. New York: Free Press, 1984. Dostupné na: https://archive.org/details/managinghumanass00beer

BERTRAM, Isa; BOUWMAN, Robin; TUMMERS, Lars. *Getting what you expect: How civil servant stereotypes affect citizen satisfaction and perceived performance* [online]. *Public Administration*, 2024, roč. 102, č. 4, s. 1468–1491. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/378609652_Getting_what_you_expect_How_civil_servant_stereotypes_affect_citizen_satisfaction_and_perceived_performance.

BOYNE, George A. *Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory frameworks in England and Wales* [online]. *Public Money & Management*, 2002, 22(2), 17–24. Dostupné na: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/1467-9302.00303

COUNCIL OF EUROPE. *12 Principles of Good Democratic Governance* [online]. Strasbourg: Council of Europe, 2008. Dostupné na: https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles

COUNCIL OF EUROPE. *European Principles for Public Administration* [online]. Strasbourg: Council of Europe, 1999. Dostupné na: https://www.coe.int

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet V. *The New Public Service: Serving, Not Steering* [online]. Armonk: M. E. Sharpe, 2003. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/227630021_The_New_Public_Service_Serving_Rather_Than_Steering

EFQM. *EFQM Model 2020* [online]. Brussels: EFQM, 2020. Dostupné na: https://efqm.org/the-efqm-model/

EIPA. *The Common Assessment Framework (CAF): Improving Public Organisations through Self Assessment* [online]. Maastricht: EIPA, 2020. Dostupné na: https://www.eipa.eu

EPSO – European Personnel Selection Office. *Competency Framework for EU Institutions* [online]. Brussels: EPSO, 2022. Dostupné na: https://epso.europa.eu

EUROPEAN COMMISSION. *Digital Europe Programme* [online]. Brussels: European Commission, 2021. Dostupné na: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-

funding-programmes/digital-europe-programme_en

EUROPEAN COMMISSION. *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners* [online]. Brussels: European Commission, 2017. Dostupné na: https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/pages/viewpage.action?pageId=929202444

FERNANDEZ, Sergio; MOLDOGAZIEV, Tima. *Employee empowerment and job satisfaction in the public sector* [online]. *Public Administration Review*, 2013. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/269106222_Employee_Empowerment_and_Job_Satisfaction_in_the_US_Federal_Bureaucracy_A_Self-Determination_Theory_Perspective

KIM, Sangmook. *Individual-level factors and organizational performance in government* [online]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/31052320_Individual-Level_Factors_and_Organizational_Performance_in_Government_Organizations

OECD. *Government at a Glance* [online]. Paris: OECD Publishing, 2023. Dostupné na: https://www.oecd.org/gov/

OECD. *Government at a Glance 2019* [online]. Paris: OECD Publishing, 2019. Dostupné na: https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2019_8ccf5c38-en.html

OECD. *Public Employment and Management 2023* [online]. Paris: OECD Publishing, 2023. Dostupné na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/05/public-employment-and-management-2023_a8f17605/5b378e11-en.pdf

OECD. *Skills for a High Performing Civil Service* [online]. Paris: OECD Publishing, 2017. Dostupné na: https://www.oecd.org/en/publications/skills-for-a-high-performing-civil-service_9789264280724-en.html

PAARLBERG, Laurie; PERRY, James L. *Values management and public service motivation* [online]. *Review of Public Personnel Administration*, 2007. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/318138644_Public_Service_Motivation_Research_Lessons_for_Practice_Theory_to_Practice

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis* [online]. Oxford: Oxford University Press, 2017. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/227467914_Public_Management_Reform_A_Comparative_Analysis

SONG, Miyeon; AN, Seung Ho; MEIER, Kenneth J. *Quality Standards, Implementation Autonomy, and Citizen Satisfaction with Public Services: Cross-national Evidence* [online]. *Public Management Review*, 2021, roč. 23, č. 6, s. 906–928. Dostupné na: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2020.1730939.

STEPHENS, K.; ROSZAK, M. T. *Quality culture – a contemporary challenge in the approach to*

management systems in organizations [online]. *Journal of Achievements in Materials and Manufacturing Engineering*, 2021, 105(2), 78–85. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/354231112_Quality_culture_-_a_contemporary_challenge_in_the_approach_to_management_systems_in_organizations

The W. Edwards Deming Institute. *PDSA Cycle (Plan–Do–Study–Act)* [online]. 2026. Dostupné na: https://deming.org/explore/pdsa/

UNDP. *Public Administration Reform: Practice Note* [online]. New York: United Nations Development Programme, 2004. Dostupné na: https://www.undp.org

VAN DOOREN, Wouter; BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John. *Performance Management in the Public Sector* [online]. London: Routledge, 2015. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/264221635_Performance_management_in_the_public_sector

WEST, Michael; DAWSON, Jeremy. *Employee Engagement and NHS Performance* [online]. London: Department of Health, 2012. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/266868148_Employee_engagement_and_NHS_performance

ZHANG, Jiasheng; CHEN, Wenna; PETROVSKY, Nicolai; WALKER, Richard M. *The Expectancy–Disconfirmation Model and Citizen Satisfaction with Public Services: A Meta analysis and an Agenda for Best Practice* [online]. *Public Administration Review*, 2021, roč. 82, č. 1, s. 147–159. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/349594981_The_Expectancy-Disconfirmation_Model_and_Citizen_Satisfaction_with_Public_Services_A_Meta-analysis_and_an_Agenda_for_Best_Practice

Kontaktná adresa

PhDr. Zuzana Szattlerová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Katedra verejnej politiky a teória verejnej správy, Fakulta verejnej správy
Popradská 66, 040 01 Košice
Slovakia
email: zuzana.szattlerova@upjs.sk

AGE MANAŽMENT AKO NÁSTROJ SOCIÁLNEJ SPRAVODLIVOSTI V KONTEXTE DÔCHODKOVÉHO SYSTÉMU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

AGE MANAGEMENT AS A TOOL OF SOCIAL JUSTICE IN THE CONTEXT OF THE PENSION SYSTEM OF THE SLOVAK REPUBLIC

Michaela KRAJČÍROVÁ

Abstract

Starnutie populácie predstavuje jednu z najzásadnejších spoločenských výziev 21. storočia, ktorá významne ovplyvňuje trh práce, dôchodkový systém a samotný koncept sociálnej spravodlivosti. Jednou z reakcií na demografické a socioekonomické zmeny je formovanie stratégie tzv. age manažmentu – systému riadenia vekovej diverzity a podpory aktívneho starnutia v pracovnom prostredí. Cieľom príspevku je zhodnotiť, ako age manažment prispieva k spravodlivému a dlhšiemu pracovnému životu v Slovenskej republike. Výsledky ukazujú, že v Slovenskej republike je age manažment postupne vnímaný nielen ako nástroj personálneho riadenia, ale aj ako mechanizmus podpory sociálnej inklúzie a medzigeneračnej rovnováhy. Implementácia je však zatiaľ vo veľkej miere závislá od verejných politík a projektov financovaných z fondov Európskej únie, pričom chýba systematické zakotvenie v praxi zamestnávateľov. Posilnenie age manažmentu ako integrálnej súčasti politiky trhu práce môže v Slovenskej republike výrazne podporiť udržateľnosť dôchodkového systému a spravodlivejšie pracovné podmienky pre staršie generácie.

Key words: *age management, social justice, pension system, active ageing, Slovak Republic*

Úvod

Demografické zmeny, ktoré sú charakteristické pre väčšinu európskych štátov, predstavujú jednu z najzásadnejších sociálnych a ekonomických výziev súčasnosti. Starnutie populácie, pokles miery pôrodnosti a predlžovanie dĺžky života výrazne ovplyvňujú trh práce, dôchodkový systém aj verejné financie v Slovenskej republike. Tieto procesy zároveň otvárajú širšiu spoločenskú diskusiu o spravodlivosti medzi generáciami – najmä o tom, ako zabezpečiť, aby dlhší život znamenal aj dlhšie obdobie pracovnej aktivity a zmysluplného uplatnenia, a nie iba predĺženú závislosť na sociálnych transferoch (Eurofound, 2025).

Na danú výzvu reaguje koncept age manažmentu, ktorý sa v európskom kontexte rozvíja ako

stratégia podpory aktívneho starnutia a riadenia vekovej diverzity v pracovnom prostredí. Walker (2005) definuje age manažment ako súbor opatrení, ktoré umožňujú zamestnancom všetkých vekových kategórií ostať produktívnymi, zdravými a motivovanými počas celého pracovného života. V praxi to zahŕňa prispôsobenie personálnych procesov, pracovných podmienok, vzdelávania a organizačnej kultúry meniacim sa potrebám pracovníkov. V rámci Európskej únie je táto agenda úzko spätá s princípmi aktívneho starnutia (active ageing), ktoré predstavujú jeden z pilierov Európskeho piliera sociálnych práv a nadväzujú na Zelenú knihu o starnutí (European Commission, 2021).

V Slovenskej republike sa systematický prístup k riadeniu vekovej diverzity začal intenzívnejšie formovať najmä v poslednom desaťročí. Napriek zvyšujúcej sa zamestnanosti starších ľudí pretrvávajú bariéry spojené s vekovými stereotypmi, nedostatočnou flexibilitou pracovných podmienok a obmedzeným dôrazom na celoživotné vzdelávanie (OECD, 2025). Väčšina iniciatív na podporu aktívneho starnutia je pritom implementovaná prostredníctvom verejných politík a projektov financovaných z fondov Európskej únie. Chýba však širšie a trvalé zakotvenie age manažmentu v praxi zamestnávateľov a podnikovej kultúre.

Cieľom príspevku je zhodnotiť, ako age manažment prispieva k spravodlivému a dlhšiemu pracovnému životu v Slovenskej republike. Analýza sa zameriava na to, akým spôsobom prístupy k riadeniu vekovej diverzity ovplyvňujú predlžovanie pracovnej aktivity, kvalitu pracovných podmienok a rovnosť šancí starších pracovníkov, a zároveň ako môžu podporiť udržateľnosť dôchodkového systému a medzigeneračnú spravodlivosť

1 Teoretické vymedzenie age manažmentu

Age manažment v súčasných demografických trendov predstavuje strategický rámec pre riadenie vekovej štruktúry pracovnej sily a optimalizáciu ľudského kapitálu v podmienkach starnúcej spoločnosti. Koncept sa čoraz viac stáva súčasťou širších diskusií o udržateľnosti trhu práce, dôchodkového systému a o spravodlivom prerozdelení pracovných a sociálnych zdrojov medzi generáciami. Podstatou age manažmentu je schopnosť organizácií a inštitúcií reagovať na prirodzené zmeny v pracovnej populácii prostredníctvom politiky, ktorá rešpektuje vekovú diverzitu a zároveň ju využíva ako konkurenčnú výhodu (Hulková, 2021). Age manažment nie je redukovaný len na technickú či administratívnu funkciu personálneho riadenia, ale zahŕňa aj dimenziu sociálno-etickú. Cieľom uvedeného procesu je zosúladiť pracovné nároky a individuálne kapacity zamestnancov v rôznych etapách ich životného cyklu. Princíp vekovej rovnováhy vytvára predpoklady pre dlhodobú pracovnú participáciu a predlžovanie aktívneho života, čím sa znižuje riziko predčasného odchodu z trhu práce a súčasne stabilizuje dôchodkový systém. Age manažment sa z daného pohľadu stáva nielen nástrojom riadenia výkonu, ale aj integrálnou súčasťou politiky sociálnej inklúzie (Metodika na riadenie..., 2022). Uplatňovanie age manažmentu je viacúrovňové. Prebieha na individuálnej,

organizačnej aj systémovej rovine. Individuálna rovina sa sústreďuje na rozvoj kompetencií a motivácie, organizačná na implementáciu vekovo inkluzívnych stratégií a spoločenská na formovanie politík aktívneho starnutia. Vzájomná previazanosť úrovní potvrdzuje, že age manažment má charakter sociálnej inovácie. Koncept age manažmentu prepája personálne riadenie s princípmi verejnej politiky práce a sociálnej inklúzie, pričom posilňuje dlhodobú udržateľnosť a kvalitu pracovnej sily (Krestová et al., 2024).

Podmienky prehlbujúceho sa demografického úbytku a rastúceho deficitu kvalifikovanej pracovnej sily zvyšujú potrebu strategického riadenia ľudských zdrojov, v rámci ktorého sa podľa Štorovéj a Fukana (2021) uplatňuje age manažment ako integrálny prvok organizačnej politiky. Implementácia jeho princípov podporuje uchovávanie inštitucionálneho know-how, znižuje fluktuáciu a posilňuje vnútornú stabilitu organizácií. Na makroekonomickej úrovni funguje ako preventívny mechanizmus proti sociálnemu vylúčeniu v staršom veku, pretože predlžuje pracovnú participáciu a udržiava ekonomickú aktivitu jednotlivcov, čím nepriamo prispieva k fiškálnej rovnováhe a dlhodobej udržateľnosti verejných dôchodkových systémov. Profesie, ktoré sú charakteristické vysokou mierou psychického a fyzického zaťaženia, nadobúda age manažment špecifickú podobu. Zásadný význam pri optimalizácii využitia ľudských zdrojov v ošetrovateľstve, kde pracovné podmienky často determinujú dĺžku a kvalitu pracovného života. Cielené intervencie v oblasti ergonómie, prevencie syndrómu vyhorenia a podpory pracovnej schopnosti vytvárajú predpoklady pre dlhodobú udržateľnosť výkonu práce a súčasne prispievajú k redukcii medzigeneračných nerovností v pracovnom prostredí (Hulková et. al., 2020). Na úrovni organizačnej kultúry zohráva age manažment transformačnú úlohu vytvárajúce prostredie, ktoré podporuje vzájomnú toleranciu, solidaritu a vzdelávanie medzi generáciami. Ide o model, ktorý presahuje rámec personálnej politiky a smeruje k formovaniu vekovo inkluzívnych pracovísk, kde sa podporuje intergeneračný transfer vedomostí a skúseností (García-Martín et. al., 2025).

V európskom kontexte je daný prístup ukotvený v paradigmách sustainable work a active ageing. Eurofound (2025) sú základom udržateľnej práce kvalitné pracovné podmienky, rovnováha medzi prácou a súkromím a prístup k celoživotnému vzdelávaniu. Uvedené faktory sú zároveň predpokladom sociálnej spravodlivosti v pracovnom živote, pretože umožňujú rovnakú participáciu na trhu práce bez ohľadu na vek. Rovnaký dôraz kladie aj Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci (Safer and healthier..., 2025), podľa ktorej je udržiavanie pracovnej schopnosti počas celej kariéry podstatným predpokladom pre dôstojnú starobu a dlhodobú udržateľnosť ekonomiky. Prevencia, adaptácia pracovného prostredia a rozvoj kompetencií tvoria jadro tzv. vekovo integrovanej politiky práce. Teoretické hľadisko nadväzuje na zmieňované východiská aj Walker (2005), ktorý považuje age manažment za základný pilier politiky aktívneho starnutia v Európe.

Age manažment ako súčasť verejných politík treba vnímať aj v širšom kontexte európskych demografických výziev. Starnutie populácie v členských štátoch EÚ vedie k zvyšovaniu tlaku na udržateľnosť dôchodkových systémov aj trhu práce. Projekcie ukazujú, že do roku 2060 bude na jednu osobu nad 65 rokov pripadať už len približne dvojica ekonomicky aktívnych osôb, čo vytvára riziko rastúcej záťaže verejných financií a sociálnych rozpočtov (Foster, 2012). Predlžovanie pracovnej kariéry sa preto stáva jedným z hlavných cieľov európskych stratégií aktívneho starnutia.

Age manažment nadobúda v tomto kontexte funkciu nástroja, ktorý zvyšuje schopnosť organizácií udržiavať pracovnú schopnosť starších zamestnancov, čím nepriamo podporuje stabilitu dôchodkových systémov (Wiktorowicz, 2013). Krajiny EÚ preto pristúpili k reformám, ktoré kombinujú fiškálne opatrenia (zvyšovanie dôchodkového veku, obmedzovanie predčasných odchodov) s aktívnymi trhovo-pracovnými politikami zameranými na podporu zamestnanosti osôb 50+ (Ľapinová, 2012).

Podľa analýz Európskej komisie si väčšina členských štátov osvojila mechanizmy automatického prispôsobovania dôchodkového veku a parametrov systému dĺžke dožitia, aby sa verejné výdavky na dôchodky dlhodobo udržali približne na úrovni 11 % HDP (Caron et. al., 2016). Úspech týchto reforiem závisí od schopnosti trhu práce absorbovať starších pracovníkov bez prehlbovania nezamestnanosti a sociálnej nerovnosti.

Koncept aktívneho starnutia tak nevyhnutne spája právo na dôstojnú starobu s povinnosťou spoločnosti vytvárať vekovo inkluzívne pracovné prostredie. Foster (2012) upozorňuje, že politika aktívneho starnutia je účinná len vtedy, ak je inkluzívna a reflektuje rozdiely v zdravotnom stave, kariérnych trajektóriách a sociálnej situácii starších osôb.

Age manažment sa tak stáva mostom medzi mikrologikou riadenia ľudských zdrojov a makroekonomickými cieľmi fiškálnej stability a sociálnej spravodlivosti.

2. Cieľ príspevku a metodológia

Cieľom príspevku je analyzovať význam age manažmentu ako nástroja podpory sociálnej spravodlivosti v kontexte dôchodkového systému Slovenskej republiky. Pozornosť je zameraná najmä na posúdenie toho, akým spôsobom môže age manažment prispievať k predlžovaniu pracovnej aktivity obyvateľstva, zlepšovaniu pracovných podmienok starších pracovníkov a k posilňovaniu rovnosti príležitostí na trhu práce. Zároveň príspevok skúma jeho potenciál pri podpore dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému a pri posilňovaní medzigeneračnej spravodlivosti v podmienkach demografického starnutia populácie. Východiskom analýzy je predpoklad, že age manažment predstavuje nielen nástroj riadenia ľudských zdrojov, ale aj významný prvok sociálnej inklúzie a stabilizácie sociálnych systémov v starnúcej spoločnosti.

Metodologicky je príspevok založený na kvalitatívne orientovanom výskumnom prístupe. V práci je využitá teoreticko-analytická metóda, ktorá umožňuje syntetizovať poznatky z oblasti age manažmentu, sociálnej spravodlivosti, aktívneho starnutia a dôchodkových systémov. Analýza vychádza z domácej a zahraničnej odbornej literatúry, ako aj z relevantných strategických a koncepčných dokumentov na národnej a európskej úrovni. Osobitná pozornosť je venovaná najmä Národnému programu aktívneho starnutia na roky 2021 – 2030 a koncepčným materiálom Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, ktoré definujú rámec podpory pracovnej participácie starších osôb a implementácie princípov vekového manažmentu v podmienkach Slovenskej republiky.

Súčasťou metodologického postupu je aj obsahová analýza strategických dokumentov Európskej únie, predovšetkým dokumentu Green Paper on Ageing, ako aj dokumentov zameraných na udržateľnú prácu a bezpečné pracovné podmienky počas životného cyklu, ktoré prepájajú koncept age manažmentu s politikami aktívneho starnutia, sociálnej inklúzie a medzigeneračnej solidarity.
Na doplnenie analytického rámca je využitý komparatívno-analytický prístup, ktorý umožňuje posúdiť prepojenie age manažmentu s politikami trhu práce a dôchodkovou politikou, ako aj identifikovať jeho prínosy na úrovni jednotlivcov, organizácií a spoločnosti. Zvolený metodologický prístup umožňuje komplexne zhodnotiť súčasný stav implementácie age manažmentu v Slovenskej republike, identifikovať jeho limity a súčasne poukázať na jeho potenciál pri podpore sociálnej spravodlivosti a dlhodobej udržateľnosti dôchodkového systému.

3 Age Managment v Slovenskej republike

Age manažment sa v posledných dvoch desaťročiach stal významnou súčasťou európskej politiky zamestnanosti a sociálnej inklúzie. Dynamika demografických zmien, najmä pokles pôrodnosti, predlžovanie strednej dĺžky života a rast podielu obyvateľstva nad 50 rokov, zásadným spôsobom ovplyvňuje trh práce, sociálne systémy a fiškálnu stabilitu verejných financií (Eurofound, 2025). Európska únia preto kladie dôraz na vytváranie podmienok, ktoré umožnia starším osobám zostať aktívnymi členmi spoločnosti, a to prostredníctvom konceptov aktívneho starnutia a udržateľnej zamestnanosti (sustainable employability). Z hľadiska európskej politiky ide o spomínané mechanizmy napĺňania princípov rovnosti príležitostí, solidarity medzi generáciami a dôstojnosti práce (Safer and healthier..., 2025). Age manažment je možné chápať ako komplexný systém stratégií a opatrení, ktoré zohľadňujú vekovú diverzitu pracovnej sily a vytvárajú podmienky pre jej plnohodnotné zapojenie počas celého pracovného života. Podľa Walkera (2005) predstavuje age manažment nástroj, ktorý spája personálne riadenie s verejnou politikou a smeruje k systémovej udržateľnosti pracovnej sily. Nejde iba o interný nástroj organizácií, ale o verejnopolitický princíp, ktorý reflektuje štrukturálne výzvy spojené so starnutím populácie, potrebou predlžovania pracovnej

aktivity a zabezpečením rovnováhy medzi zásluhovosťou a solidaritou v dôchodkových systémoch.

Slovenská republika patrí k štátom, ktorá čelí rastúcemu podielu starších pracovníkov a zvyšujúcemu sa tlaku na dôchodkové systémy, pričom hľadajú nové formy podpory pracovnej participácie staršej populácie. Age manažment v Slovenskej republike nadobúda čoraz významnejšie postavenie v rámci politiky trhu práce a sociálnej inklúzie. Zavádzanie princípov riadenia vekovej diverzity sa neodohráva iba na úrovni personálneho riadenia organizácií, ale je súčasťou národnej stratégie reagujúcej na demografické zmeny a rastúci tlak na dôchodkový systém (Národný program..., 2021).

Demografické zmeny v Európe a na Slovensku prinášajú do pracovnoprávnej sféry nové výzvy, ktoré súvisia s dlhodobým starnutím populácie. Na pracovnom trhu ubúda mladých ľudí a rastie podiel starších vekových skupín, čo má zásadný vplyv na budúcu ekonomickú výkonnosť aj udržateľnosť dôchodkového systému. Proces starnutia obyvateľstva možno na Slovensku pozorovať dlhodobo, pričom sa prejavuje poklesom podielu detí a súčasným nárastom populácie nad 65 rokov. Tento trend označovaný ako starnutie zhora aj zdola mení štruktúru spoločnosti a vytvára tlak na priebežne financovaný dôchodkový systém (Mládek & Káčerová, 2008).

V reakcii na tieto zmeny vznikol koncept age managementu, ktorý sa snaží zabezpečiť, aby ľudia mohli zostať dlhšie aktívni v pracovnom procese a zároveň si udržať primeranú kvalitu života. Podľa Walkera (1999) je podstatou age managementu odbúravanie bariér spojených s vekom a podpora rovnakých príležitostí (Štuller, 2022).

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (2017) zdôrazňuje jeho holistickú a celoživotnú orientáciu, pričom opatrenia majú napĺňať potreby zamestnancov všetkých vekových kategórií a predchádzať diskriminácii.

Základným východiskom je Národný program aktívneho starnutia na roky 2021 – 2030, schválený Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 657/2021. Uvedený strategický dokument definuje rámec opatrení, ktoré majú podporiť aktívnu účasť starších osôb na trhu práce a predĺžiť ich ekonomickú aktivitu. Program zdôrazňuje, že predlžovanie pracovného života nie je len otázkou individuálnej motivácie, ale aj systémovej zodpovednosti štátu a zamestnávateľov vytvárať podmienky na prácu v rôznych životných fázach. Implementácia programu sa realizuje prostredníctvom viacerých mechanizmov. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky zodpovedá za koordináciu politík a dohliada na plnenie cieľov v spolupráci s ďalšími rezortmi – zdravotníctva, školstva, investícií a regionálneho rozvoja. Tento model zodpovedá princípu whole-of-government approach, ktorý predpokladá koordináciu verejných politík naprieč sektormi.

Na aplikačnej úrovni sa opatrenia zameriavajú na tri oblasti:

- podporu pracovnej schopnosti a zdravia pri práci,

- rozvoj zručností a prispôsobenie kvalifikácií meniacim sa potrebám trhu práce,
- vytváranie vekovo inkluzívneho pracovného prostredia (Národný program..., 2021).

V oblasti podpory pracovnej schopnosti sa využíva index pracovnej schopnosti (Work Ability Index – WAI), ktorý hodnotí funkčnú kapacitu pracovníkov vzhľadom na vek, zdravotný stav a pracovné nároky. Uplatňuje sa najmä v priemyselných podnikoch a zdravotníckych zariadeniach, kde pomáha identifikovať rizikové faktory a prispôsobovať pracovné podmienky (Národný program..., 2021).

Prínosy age managementu sú významné na úrovni jednotlivcov aj organizácií. U zamestnancov sa odráža v lepšej motivácii, vyváženosti pracovného a osobného života, vyššej spokojnosti a predĺžení pracovnej schopnosti v dôsledku preventívnych opatrení podporujúcich zdravie. Organizáciám prináša znižovanie fluktuácie, lepšie plánovanie nástupníctva pri odchodoch do dôchodku a efektívne využitie skúseností zrelších pracovníkov, ktorých odborné znalosti sú často nenahraditeľné (Cimbalníková et al., 2012; Štuller, 2022). Vraňaková a Stareček (2022) tiež upozorňujú, že age management sa stáva kľúčovou súčasťou udržateľného riadenia ľudských zdrojov a prispieva k zvyšovaniu výkonnosti podnikov.

Rozvoj zručností predstavuje ďalší pilier implementácie. Program podporuje celoživotné vzdelávanie pracovníkov nad 50 rokov, vrátane rekvalifikácií, kurzov digitálnej gramotnosti a rozvoja mäkkých kompetencií. Spomínané aktivity sú realizované prostredníctvom národných projektov financovaných z Európskeho sociálneho fondu. Medzi významné iniciatívy patrí projekt „Podpora zamestnávania znevýhodnených skupín na trhu práce“, ktorý poskytuje metodické a vzdelávacie nástroje na zavádzanie age manažmentu v organizáciách. Významným aktérom v oblasti podpory vekovo inkluzívneho prostredia je Slovenská asociácia age manažmentu (SAAM). Asociácia zabezpečuje odborné poradenstvo, realizuje školenia pre manažérov a personalistov a vykonáva audity pracovísk z pohľadu vekovej štruktúry zamestnancov. Audity umožňujú identifikovať bariéry a navrhovať konkrétne úpravy ako napríklad reorganizáciu pracovných zmien, úpravu fyzického prostredia či zavedenie mentoringových programov medzi mladšími a staršími pracovníkmi (Národný program..., 2021).

Úspešný age management zahŕňa opatrenia v oblasti vzdelávania, ergonomického prispôsobenia pracoviska, podpory zdravia, flexibilnej organizácie práce či medzigeneračného prenosu vedomostí. Významným teoretickým východiskom je model „Domu pracovnej schopnosti“ vyvinutý fínskym inštitútom FIOH, podľa ktorého pracovná schopnosť predstavuje dynamickú rovnováhu medzi individuálnymi zdrojmi človeka a požiadavkami práce (Štuller, 2022) Takéto opatrenia umožňujú zamestnancom pracovať dlhšie bez výrazného zhoršenia zdravia a tým podporujú aj ekonomickú stabilitu spoločnosti.

Brožúra „Je najvyšší čas na vekový manažment“ (Národný program..., 2021) uvádza praktické príklady realizácie opatrení. V zdravotníckych zariadeniach sa osvedčilo zavádzanie ergonomických úprav pracovísk a rotačné zmeny, ktoré znižujú fyzickú záťaž starších zamestnancov. Školstvo uplatňuje koncept intergeneračného mentoringu, kde učitelia v predd̂ôchodkovom veku odovzdávajú profesijné skúsenosti mladším kolegom. Priemyselné podniky presadzujú formy čiastočných úväzkov a flexibilného plánovania pracovného času.

Empirické údaje z publikácie SCB0121 (2022) potvrdzujú, že podiel zamestnancov nad 55 rokov v Slovenskej republike dosiahol viac ako 20 %, pričom najvyššie zastúpenie starších pracovníkov je v odvetviach školstva, zdravotníctva a verejnej správy. Uvedený trend vyžaduje cielené opatrenia na udržanie pracovnej schopnosti a prevenciu predčasných odchodov z trhu práce.

Implementačný proces je zároveň prepojený s Európskym pilierom sociálnych práv a Zelenou knihou o starnutí (European Commission, 2021), ktoré zdôrazňujú potrebu solidarity medzi generáciami a rovnováhy medzi ekonomickými a sociálnymi záujmami. Age manažment sa tak v Slovenskej republike stáva súčasťou širšieho konceptu sociálnej spravodlivosti. V práci je to v podobe rovnakého prístupu k zdrojom, možnostiam a dôstojnosti naprieč vekovými skupinami.

Prepojenie age managementu s dôchodkovým systémom Slovenskej republiky je priamym dôsledkom demografického vývoja. Klesajúci počet pracujúcich v pomere k rastúcemu počtu seniorov znamená, že udržateľnosť dôchodkov bude čoraz viac závisieť od schopnosti udržať starších ľudí v zamestnaní. Národný program aktívneho starnutia na roky 2021 – 2030 formuluje potrebu systematickej podpory ekonomickej participácie starších osôb a označuje aktívne starnutie ako dlhodobý verejný záujem. Zabezpečenie primeraného príjmu vo vyššom veku a zvyšovanie zamestnanosti starších pracovníkov sú označené ako základné podmienky sociálnej udržateľnosti. Dokument zároveň zdôrazňuje, že prosperita starších ľudí nie je len výsledkom osobných rozhodnutí alebo životného štýlu, ale aj dôsledkom spoločenských a inštitucionálnych podmienok, ktoré majú zásadný vplyv na možnosti zamestnania a zachovania pracovnej schopnosti v staršom veku (Národný program..., 2021). Age management sa tak dostáva z úrovne podnikových stratégií do sféry verejnej politiky, kde sa stáva jedným z nástrojov na znižovanie tlaku na dôchodkový systém, podporu zamestnanosti a posilňovanie medzigeneračnej solidarity. Age manažment predstavuje nástroj na posilňovanie sociálnej spravodlivosti, pretože podporuje rovnaký prístup k pracovným príležitostiam pre osoby v rôznych vekových skupinách. Zároveň reflektuje odlišné životné dráhy, zdravotné limity a kumulované znevýhodnenia, ktoré môžu ovplyvňovať postavenie jednotlivcov na trhu práce počas celého života (Vraňaková & Stareček, 2022). Cieľom je vytvárať podmienky na plnohodnotnú participáciu starších ľudí na trhu práce a tým prispievať k finančnej autonómii v starobe, čo dopĺňa ochrannú funkciu dôchodkových systémov. Budúcnosť ukáže čo bude rozhodujúce, do akej miery sa age management stane prirodzenou súčasťou riadenia ľudských zdrojov, firemnej kultúry aj štátnych

stratégií. Komplexný prístup môže zabezpečiť dlhodobú sociálnu a ekonomickú udržateľnosť Slovenska (Podpora integrácie..., 2025). Súčasný stav implementácie hodnotiť ako fázu stabilizácie, v ktorej dochádza k zlepšovaniu inštitucionálnej spolupráce, ale stále existuje potreba prehĺbiť prepojenie medzi štátnou politikou a podnikovou praxou. Medzi slabé stránky, patrí absencia jednotného metodického rámca pre meranie efektívnosti opatrení, ako aj nízka motivácia súkromného sektora, ktorý ešte často vníma age manažment ako nadstavbu, nie ako integrálnu súčasť personálnej politiky.

Záver

Cieľom príspevku bolo zhodnotiť, ako age manažment prispieva k spravodlivému a dlhšiemu pracovnému životu v Slovenskej republike a akým spôsobom môže podporovať udržateľnosť dôchodkového systému. Analýza ukázala, že age manažment sa postupne stáva dôležitou súčasťou reakcie spoločnosti na demografické zmeny, pričom v sebe spája personálne postupy, prvky sociálnej politiky a princípy medzigeneračnej rovnováhy. Podporuje predlžovanie pracovnej aktivity, zlepšuje podmienky pre starších pracovníkov a znižuje riziká spojené s predčasným odchodom z trhu práce, čo má priamy dopad na stabilitu dôchodkového systému. Z príspevku vyplýva, že napriek pozitívnemu smerovaniu sa age manažment v Slovenskej republike uplatňuje najmä vďaka verejným politikám a projektom financovaným z európskych zdrojov. V praxi zamestnávateľov ešte stále chýba systematické začlenenie opatrení podporujúcich vekovú diverzitu a pracovnú schopnosť starších ľudí. Pretrvávajú aj bariéry v podobe stereotypov, obmedzenej flexibility pracovných podmienok a nedostatočného dôrazu na celoživotné vzdelávanie.

Age manažment pritom vytvára rámec, v ktorom možno zosúladiť potreby starnúcej populácie s požiadavkami trhu práce a spravodlivým prístupom k pracovníkom všetkých vekových kategórií. Podporuje rovnosť príležitostí, rešpektuje rôzne životné dráhy a prispieva k dôstojnej účasti starších osôb na pracovnom živote. Jeho ďalší rozvoj môže zásadným spôsobom ovplyvniť nielen kvalitu pracovných podmienok, ale aj sociálnu a ekonomickú stabilitu.

Do budúcnosti bude rozhodujúce, aby sa age manažment stal prirodzenou súčasťou organizačných stratégií, aby sa posilnila spolupráca medzi verejným a súkromným sektorom a aby sa opatrenia realizovali v dlhodobom horizonte. Iba tak môže age manažment naplniť svoj potenciál prispievať k spravodlivejšej spoločnosti a podporiť udržateľnosť dôchodkového systému v prostredí starnúcej populácie.

Zoznam bibliografických odkazov

CORONE. G.; , PER ECKEFELDT; GIAMBONI, L., LAINE, V. & PAMIES. S. 2016. *Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead.* [online]. [cit. 24.

septembra 2012]. Dostupné z: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/78163/1/MPRA_paper_77574.pdf7

EUROFOUND. 2015. *Sustainable work over the life course: Concept paper.* [online]. [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/sustainable-work-over-life-course-concept-paper

EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK. 2016. *Safer and healthier work at any age: Final overview report.* [online]. [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://shop.niso.ie/wpcontent/uploads/2016/11/safer_healthier_at_any_age_final_overall_report_summary.pdf

EUROPEAN COMMISSION. 2021. *Green Paper on Ageing: Fostering solidarity and responsibility between generations.* [online]. [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/system/files/2021-06/green_paper_ageing_2021_en.pdf

FOSTER, L. 2012. Active ageing and pensions in the European Union. In: *Journal of Comparative Social WelfarE* [online]. Sheffield:University of Sheffield, roč. 28, č. 3, s. 223-234 [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://doi.org/10.1080/17486831.2012.753022

GARCÍA-MARTÍN, S.; RODRÍGUEZ-GÓMEZ, D.; CASTRO-CEACERO, D. & CAÑÓN-RODRÍGUEZ. R. 2025. Intergenerational Learning in the Workplace. What About Academic Staff at Higher Education Institutions? [online]. In. *International Journal of Training and Development.* [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://doi.org/10.1111/ijtd.70005

HULKOVÁ, V. ; KILÍKOVÁ, M. & BOBKOWSKA, M. 2021. Age manažment – výzva a príležitosť pre ošetrovateľstvo. [online]. In. *Zdravotnícke listy*, roč. 9, č. 1, s 63-69. [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://zl.tnuni.sk/fileadmin/Archiv/2021/2021-9.c.1/ZL_2021_9_1_11_Hulkova.pdf

HULKOVÁ, V. 2021. *Vekový manažment ako nástroj rozvoja ľudských zdrojov.* [online]. [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://www.agemanagement.sk/wp-content/uploads/2024/09/age-manazment-ako-nastroj-riadenia-ludskych-zdrojov-v-osetrovatelstve-.pdf

KRESTOVÁ,T., KRESTA, A., a BESTOVÁ, L. (2024). Age Management Practices and Benefits in Organisation: An Evaluation of the Effect of Economic Sector, Organisation Size, and Family Business Status. [online]. In. *Business Systems Research*, roč. 15, č. 2, 83-99. DOI: doi.org/10.2478/bsrj-2024-001. [cit. 24. septembra 2012].

ĽAPINOVÁ, E. 2023. *Staršia pracovná sila na Slovensku a v európe a age manažment ako nástroj podpory jej zamestnávania.* [online]. [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://relik.vse.cz/2023/download/pdf/674-Lapinova-Erika-paper.pdf?utm_source

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2017. Definícia vekového manažmentu a vytvorenie zásad vekového manažmentu pre zamestnávateľov (v súkromnej a verejnej správe. [online]. [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/rada-vlady-sr-prava-

seniorov/definicia-vekoveho-manazmentu-vytvorenie-zasad.pdf

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2021. *Národný program aktívneho starnutia na roky 2021 – 2030*. [online]. [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://www.employment.gov.sk

MLÁDEK, J. a KÁČEROVÁ, M. (2008). Analysis of population ageing in slovakia: time and regional dimensions. [online]. In. *Geografický časopis,* roč. 60, č. 2, 179-197. DOI: https://www.sav.sk/journals/uploads/03121117GC-08-2_Mladek_Kacerova.pdf . [cit. 24. septembra 2012].

OECD. 2019. *Working Better with Age: Ageing and Employment Policies*. Paris: OECD Publishing. ISBN 978-92-64-39282-9. DOI: 10.1787/c4d4f66a-en.

SCB0121. 2022. Zamestnanosť starších pracovníkov na Slovensku – štatistická správa. Bratislava: Štatistický úrad SR. [online]. [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://slovak.statistics.sk

ŠTOROVÁ, I. a FUKAN, J. 2021. *Čo je age management*? [online]. [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://www.agemanagement.sk/koncept-age-management/?utm

TREXIMA. 2025. *Podpora integrácie pracovnej sily 55+: Čo prináša analýza projektu IntegrAGE.* [online]. [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://www.trexima.sk/podpora-integracie-pracovnej-sily-55-co-prinasa-analyza-projektu-integrage/

VRAŇAKOVÁ, N. A STAREČEK, A. (2022). Age Management as a Challenge in Sustainable Human Resource Management and its Implementation in Slovakia. . [online]. In. *International Journal of Business and Applied Social Science*, roč. 8, č. 3, 53-61. DOI: http://dx.doi.org/10.33642/ijbass.v8n3p6. [cit. 24. septembra 2012].

ŠTULLER, P. 2022. Age Management application and its anticipated advantages in the Slovak Republic. [online]. [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://journals.euba.sk/m/edamba/content/2021/age-management-application-and-its-anticipated-advantages-in-the-slovak-republic

WALKER, A. 2005. The emergence of age management in Europe. In: *International Journal of Organisational Behaviour*, vol. 10, č. 1, s 685–697. ISSN 1440-5377.

WIKTOROWICZ. J. 2013. Age Management – A Remedy for Population Ageing? In: *European spatial research and policy* [online]. Sheffield:University of Sheffield, roč. 20, č. 2, s. 157-168 [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://doi.org/10.2478/esrp-2013-0017

WORK ABILITY MANAGEMENT. 2022. *Metodika na riadenie pracovnej schopnosti pre cieľovú skupinu osôb nezamestnaných*. [online]. [cit. 24. septembra 2012]. Dostupné z: https://www.agemanagement.sk/wp-content/uploads/2022/10/2022-10-Metodika-na-rizeni-podpory-prac-schopnosti-SK-A5_WEB.pdf

Kontaktná adresa

Mgr. Michaela Krjačírová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

Slovensko

email: michaela.krajcirova@student.upjs.sk

TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY
Recenzovaný zborník príspevkov z 11. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov, 12. február 2026

Zostavovatelia: doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.
JUDr. Martina Kantorová, PhD.
Mgr. Tomáš Štuller
PhDr. Richard Vejo

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
vo Vydavateľstve ŠafárikPress

Rok vydania: 2026
Počet strán: 585
Rozsah: 42,47 AH
Vydanie: prvé

DOI: https://doi.org/10.33542/TAP-0550-4
ISBN 978-80-574-0550-4 (e-publikácia)