

TRNAVSKÁ UNIVERZITA V TRNAVE



PRÁVNICKÁ FAKULTA
TRNAVSKEJ UNIVERZITY V TRNAVE

Katedra správneho práva, práva životného prostredia
a finančného práva



Recenzenti

doc. Mgr. JUDr. Janka Hašanová, PhD.
JUDr. Karin Vrtíková, PhD.

Editor zborníka

doc. JUDr. Michal Maslen, PhD.

Medzinárodná vedecká konferencia
27. september 2024

ELEKTRONIZÁCIA A DIGITALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

Zborník príspevkov z konferencie



TRNAVA 2024

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov
zodpovedajú jednotliví autori.

© Autori, 2024

© Typi Universitatis Tyrnaviensis, Trnava 2024

ISBN 978-80-568-0714-9

OBSAH

Úvod	6
Zuzana Hamuláková Právo na spravodlivý proces v kontexte automatizovaných rozhodnutí vo verejnej správe	8
Jakub Handrlica Směrem k digitalizované veřejné správě, řízené unijním systémem satelitů	25
Matej Horvat Elektronické doručovanie v správnom konaní	37
Soňa Košičiarová Rozhodnutia o osobitných postupoch podľa zákona o informačných technológiách vo verejnej správe	56
Katarína Kremser Digitalizácia verejnej správy: legislatívny rámec, strategické dokumenty a prax na Slovensku	69
Ľubica Masárová Elektronizácia finančnej správy	78
Martin Píry HIV – veřejný zájem verus důstojnost'	89
Radka Semancová Digitalizácia stavebníctva	99
Gabriela Smrčková Elektronizace řízení pro efektivitu v době mimořádných stavů	114
Josef Staša Očekávání a obavy spojené s automatizací správního rozhodování	127

ÚVOD

Elektronizácia a digitalizácia verejnej správy sú pojmy, ktoré sa často používajú zamieňavo, no v skutočnosti majú mierne odlišné významy a zameranie. Oba pojmy sa týkajú zavádzania technológií do verejnej správy, ale s rôznymi dôrazmi na aspekty uvedeného procesu. Oba procesy sú kľúčové pre modernizáciu verejnej správy, avšak digitalizácia predstavuje hlbšiu a viac integrovanú zmenu, ktorá zahŕňa aj kultúrne a organizačné aspekty, nielen technológie. Uvedené javy môžu mať vplyv na realizáciu právnych úkonov fyzických a právnických osôb vo vzťahu k verejnej správe a k verejnej moci. Cieľom uvedených činností je však efektívnosť, transparentnosť, dostupnosť a kvalita služieb poskytovaných verejnými inštitúciami fyzickým osobám a právnickým osobám. Uvedené fenomény však zahŕňajú aj výzvy, ako napríklad zabezpečenie rovnakého prístupu k právnej ochrane pre všetky osoby, vrátane tých, ktoré nemajú dostatočné digitálne zručnosti alebo prístup k technológiám.

Digitalizácia a využívanie umelej inteligencie (AI) v právnom, a osobitne v administratívnom prostredí predstavujú jednu z kľúčových výziev modernej spoločnosti. Rýchly pokrok technológií významne ovplyvňuje tradičné právne koncepty, predovšetkým v oblasti rozhodovania vo verejnej správe. Táto dynamická zmena kladie zvýšené nároky na tvorcov politik, akademickú obec aj právnikov, ktorí musia reflektovať nielen potenciál technológií, ale aj ich riziká.

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Trnavskej univerzity v Trnave, Právnickej fakulty zorganizovala dňa 27. septembra 2024 medzinárodnú vedeckú konferenciu zameranú na problematiku elektronizácie a digitalizácie verejnej správy. Uvedené podujatie organizovala katedra v rámci medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni 2024. Spomenuté podujatie Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave sa zameralo na tradičné a netradičné aspekty v právnej úprave.

Preložený zborník je publikačným výstupom zo skôr spomenutej konferencie. Jeho pozitívom a prínosom je skutočnosť, že prináša interdisciplinárny pohľad na fenomény elektronizácie a digitalizácie verejnej správy. Zároveň vytvára priestor pre odbornú diskusiu o právnych, etických a praktických aspektoch elektronizácie a digitalizácie verejnej správy.

Tematicky sa zborníka zameriava na automatizáciu rozhodovacích procesov vo verejnej správe. Jednotlivé príspevky analyzujú využitie systémov ume-

lej inteligencie v procedurálnych postupoch vo verejnej správe. Autori príspevkov sa sústredia na kľúčové otázky dodržiavania práva na spravodlivý proces pri využití nových technológií v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe. Realizáciu uvedeného práva skúmajú optikou súčasnej právnej úpravy.

Okrem uvedeného možno konštatovať, že autori jednotlivých príspevkov zdôrazňujú aj potrebu presadzovania transparentnosti systémov umelej inteligencie, ktorá je kľúčová pre v oblasti realizácie princípu zachovania dôvery verejnosti v právo. Autori preto poukazujú nielen na výhody využitia umelej inteligencie, ale aj na jej riziká. V demokratickom a právnom štáte automatizované rozhodovanie nemôže ohrozovať princípy právnej istoty alebo transparentnosti rozhodovania o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb. Transparentnosť si vyžaduje nielen kvalitné programovanie algoritmov, ale aj ich schopnosť vysvetliť základné kroky rozhodovacieho procesu. Zborník preto reflektuje koncept tzv. „vysvetliteľnej umelej inteligencie“ a upozorňuje na nebezpečenstvá spojené s nedostatočnou právnou reguláciou nástrojov digitalizácie.

Okrem uvedených aspektov sa predložený zborník zameriava na tému elektronickej a digitálnej transformácie verejnej správy. Reaguje na problematiku elektronizácie a digitalizácie projektových schém, analyzuje aj právne aspekty realizácie európskej siete komunikačných satelitov.

Vo všeobecnosti možno vnímať prínos predloženej publikácie v jej ústrednej myšlienke, t. j. každá technologická inovácia musí rešpektovať zásady právneho štátu. Predložený zborník je aj preto výnimočným prínosom k nielen k právnej, ale aj k interdisciplinárnej analýze fenoménov elektronizácie a digitalizácie vo verejnej správe. Poskytuje cenné poznatky pre akademickú obec, právnikov aj tvorcov verejných politík, ktorí hľadajú odpovede na otázky, ako využiť technologický potenciál a zároveň zabezpečiť ochranu základných práv a princípov právneho štátu. Autorom prednesených a publikovaných príspevkov preto patrí veľká vďaka za účasť na spomenutej konferencii Katedry správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Trnavskej univerzity v Trnave, Právnickej fakulty.

v Trnave, 19. decembra 2024,

doc. JUDr. Michal Maslen, PhD.
Katedra správneho práva,
práva životného prostredia a finančného práva
Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta

PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES V KONTEXTE AUTOMATIZOVANÝCH ROZHODNUTÍ VO VEREJNEJ SPRÁVE¹

THE RIGHT TO A FAIR TRIAL IN THE CONTEXT OF AUTOMATED DECISIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

doc. JUDr. Zuzana Hamuláková, PhD.,

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

Abstrakt: Článok sa venuje problematike automatizovaných rozhodnutí v správnom a súdnom konaní. Autorka rozoberá možný dopad a potenciál použitia systémov umelej inteligencie v podobe automatizovaných rozhodnutí v správnom a súdnom konaní na právo na spravodlivé konanie s osobitným zreteľom na právo na prejednanie vecí v primeranej lehote a právo na odôvodnenie rozhodnutia.

Kľúčové slová: systémy umelej inteligencie (AI), automatizované rozhodnutie, Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, právo na spravodlivé konanie, právo na prejednanie vecí v primeranej lehote, právo na odôvodnenie rozhodnutia, konanie o správnych deliktoch

Abstract: The article deals with the issue of automated decisions in administrative and judicial proceedings. The author discusses the possible impact and potential of the use of artificial intelligence systems in the form of automated decisions in administrative and judicial proceedings on the right to a fair trial, with particular regard to the right to a hearing within a reasonable time and the right to a reasoned decision.

Key words: Artificial Intelligence (AI) systems, automated decision making, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, right to a fair trial, right to a hearing within a reasonable time, right to a statement of reasons, administrative offence proceedings

Úvod

V súčasnej dobe čelí Slovenská republika, podobne ako aj iné krajiny, výzvam spojeným s využitím umelej inteligencie (*artificial intelligence*, ďalej len

¹ Tento článok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

„AI“) v rôznych oblastiach ľudského života, rôznych profesií, vrátane využitia tzv. automatizovaného rozhodovania. Automatizované rozhodovanie predstavuje moderný nástroj, ktorý by mohol zlepšiť a zefektívniť správne a súdne konanie a zvýšiť transparentnosť rozhodovania (nielen) v oblasti správnych konaní. Na druhej strane je potrebné si položiť kľúčovú otázku: Koľko z autonómie „ľudských“ rozhodnutí sme ochotní postúpiť automatizovaným systémom? A dané vyvoláva aj ďalšiu otázku: Máme zavedené vhodné záruky, ktoré nám pomôžu udržať si kontrolu nad týmto procesom?

V tomto príspevku sa autorka zamýšľa, ako zabezpečiť právo na spravodlivý proces vo svetle rýchlo sa meniacich technológií, ktoré výrazne ovplyvňujú súdnictvo a výkon verejnej správy a umožňujú automatizáciu správneho aj správneho súdneho konania. Cieľom príspevku nie je komplexne riešiť všetky aspekty súvisiace s právom na spravodlivé (súdne) konanie v kontexte automatizácie správneho a správneho súdneho konania, ale analyzovať len niektoré vybrané aspekty tohto práva z pohľadu dodržovania čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva s osobitným zreteľom na konanie o správnych deliktach.

1. Základné pojmy a právna úprava

Rada Európy a Európska únia má zavedený regulačný rámec, ktorý stanovuje globálne normy týkajúce sa AI. Vzhľadom na skutočnosť, že ide o množstvo uznesení, smerníc, odporúčaní a stratégií týkajúcich sa AI, budú v súvislosti s rozsahom daného článku predstavené len niektoré vybrané právne predpisy regulujúce AI a jej uplatnenia v automatizovaných rozhodnutiach v správnych a súdnych konaniach.

Základnou právnou úpravou v tejto oblasti je v súčasnosti v prvom rade relatívne nové 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), (ďalej len „**Akt o AI**“), ktorý nadobudol účinnosť 1. augusta 2024. Cieľom Aktu o AI je podporiť vývoj a zavádzanie zodpovednej umelej inteligencie v Európskej únii. Akt o AI nedefinuje samotnú AI.

Kľúčové pojmy pre daný príspevok sú uvedené v čl. 3 Aktu o AI, a ide predovšetkým o bod 1. čl. 3 „**systém AI**“ je 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;

Podľa čl.13 Aktu o AI by sa mal pojem „**nasadzujúci subjekt**“ uvedený v tomto nariadení vykladať ako akákoľvek fyzická osoba alebo právnická osoba vrátane orgánu verejnej moci, verejnej agentúry alebo iného verejného subjektu, ktorá systém AI používa v rámci svojej právomoci, s výnimkou systému AI používaného počas osobnej neprofesionálnej činnosti. V závislosti od typu systému AI môže mať používanie systému vplyv na iné osoby, než je nasadzujúci subjekt.

Pre oblasť správneho trestania a síce ukladania sankcií za správne delikty majú význam aj pojmy čl. 3 Aktu o AI, a to (bod 45) **orgán presadzovania práva**, ktorým je a) každý orgán verejnej moci príslušný v oblasti predchádzania trestným činom, ich vyšetrovania, odhaľovania alebo stíhania, alebo v oblasti výkonu trestných sankcií vrátane ochrany pred ohrozením verejnej bezpečnosti a predchádzania takémuto ohrozeniu, alebo b) každý iný orgán alebo subjekt, ktorý bol právom členského štátu poverený vykonávať verejnú moc a verejné právomoci na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetrovania, odhaľovania alebo stíhania alebo na účely výkonu trestných sankcií vrátane ochrany pred ohrozením verejnej bezpečnosti a predchádzania takémuto ohrozeniu. Samotné „**presadzovanie práva**“ charakterizuje čl. 3 bod 46 Aktu o AI ako činnosti vykonávané orgánmi presadzovania práva alebo v ich mene na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetrovania, odhaľovania alebo stíhania, alebo na účely výkonu trestných sankcií vrátane ochrany pred ohrozením verejnej bezpečnosti a predchádzania takémuto ohrozeniu.

Ak bude správny orgán alebo správny súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti používať systémy AI, bude teda spadať pod pojem nasadzujúci subjekt v zmysle Aktu o AI. Automatizované rozhodovanie správnych orgánov a súdov možno zaradiť do Prílohy III Aktu o AI, ktorá upravuje oblasti a konkrétne aplikácie oblastí **vysokého rizika**; v posudzovanom prípade „Presadzovanie práva“ a „Výkon spravodlivosti a demokratické procesy,²“ a teda bude sa na túto činnosť vzťahovať zásadná väčšina povinností pre systémy AI.

² Príloha 3 bod. 8 písm. a) Aktu o AI: „*systémy AI, ktoré má používať justičný orgán alebo ktoré sa majú používať v jeho mene na pomoc justičnému orgánu pri skúmaní a interpretácii skutkových okolností a práva a pri uplatňovaní práva na konkrétny súbor skutkových okolností alebo ktoré sa majú používať obdobným spôsobom pri alternatívnom riešení sporov;*“

Pri posudzovaní automatizovaného rozhodovania nemožno opomenúť ani skoršiu právnu úpravu, a to Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov), ďalej len „GDPR“, kde je v čl. 22 explicitne vyjadrené právo dotknutej osoby na to, aby sa na ňu nevzťahovalo rozhodnutie, ktoré je založené výlučne na automatizovanom spracúvaní, vrátane profilovania, a ktoré má právne účinky, ktoré sa jej týkajú alebo ju podobne významne ovplyvňujú. Z uvedeného práva sú zároveň stanovené výnimky, ak je rozhodnutie: a) nevyhnutné na uzavretie alebo plnenie zmluvy medzi dotknutou osobou a prevádzkovateľom, b) povolené právom Únie alebo právom členského štátu, ktorému prevádzkovateľ podlieha a ktorým sa zároveň stanovujú aj vhodné opatrenia zaručujúce ochranu práv a slobôd a oprávnených záujmov dotknutej osoby, alebo c) založené na výslovnom súhlase dotknutej osoby.³

Pri **automatizovanom individuálnom rozhodovaní** je potrebné odlišovať všeobecné rozhodnutia na základe profilovania a rozhodnutia urobené výlučne automatizovaným spracúvaním s právnymi účinkami na dotknutú osobu. O rozhodnutie na základe profilovania pôjde napríklad v prípade, ak údaje občanovi spracuje algoritmus, ktorý na základe týchto dát vydá odporúčanie ohľadom rozhodnutia; predmetné rozhodnutia už urobí poverený úradník. Rozhodnutie urobené výlučne automatizovaným spracúvaním osobných údajov vrátane profilovania, ktoré má právne účinky na dotknutú osobu, ktoré sa dotknutej osoby týkajú alebo dotknutú osobu podobne významne ovplyvňujú, ilustruje situácia, ak by občanovi došlo rozhodnutie priamo od algoritmu, ktorý o ňom spracúval dáta a sám rozhodol o výsledku jeho žiadosti. Čl. 22 GDPR sa aplikuje iba na poslednú z ilustrovaných situácií.⁴

Automatizácia je jednou zo základných charakteristík algoritmického rozhodovania. Schopnosť automatizovaných počítačových systémov nahradiť človeka v čoraz väčšom počte situácií je kľúčovou charakteristikou praktickej realizácie algoritmov. Dôvody nahradenia človeka automatizovanými počítačovými systémami možno zvyčajne vysledovať v otázkach rozsiahleho spracovania údajov, rýchlosti, objemu a rozsahu rozhodovania a v mnohých prípadoch aj očakávaní nižšej chybovosti v porovnaní s ľuďmi. Automatizované

³ Čl. 22 ods.1 a 2 GDPR

⁴ MESARČÍK, M. E- Government a umelá inteligencia. In: Andraško, J. a kol. Regulačné výzvy e-governmentu v Slovenskej republike v kontexte práva Európskej únie. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 322

rozhodovacie algoritmy sa používajú v rôznych oblastiach, od zjednodušených modelov, ktoré pomáhajú poskytovateľom online služieb vykonávať operácie v mene svojich používateľov až po zložitejšie profilovanie algoritmom, ktoré filtrujú systémy na personalizovaný obsah.⁵

Automatizácia súdneho (správneho) konania môže mať dve formy; **ako nezávislá rozhodovacia entita** („plneautomatizovaná“) alebo **ako podporný nástroj sudcu** („poloautomatizovaná“). Druhý model sa zameriava na použitie AI ako systému na podporu posudzovania. Takýto podporný nástroj by mal poskytnúť úsudok s konečným návrhom rozhodnutia po zistení relevantných ustanovení, analýze judikatúry a preskúmaní doktríny. Čo je dôležité, oba modely majú rôznu úroveň zapojenia „ľudského sudcu“ do rozhodovacieho procesu. Podľa modelu AI ako nezávislého rozhodcovského orgánu nie je sudca priamo zapojený do procesu odôvodňovania v systéme, ktorý prijíma záväzné právne rozhodnutia bez pomoci. Na druhej strane nosný model sudcu predpokladá, že návrh systému bude následne overený „ľudským sudcom“, ktorý po posúdení rozhodnutia so všetkými svojimi kompetenciami a znalosťami bude považovať rozhodnutie za: (a) úplne správne (a ako výsledok, vydá identické rozhodnutie);(b) iba čiastočne správne (čo bude mať za následok nutnosť zmeniť obsah rozhodnutia a prípadne vydať rozhodnutie, ktoré je odlišné od systému navrhovaného);(c) úplne nesprávne.⁶

Z uvedeného vyplýva, že automatizácia súdneho alebo správneho konania môže mať dve formy: odovzdanie celého rozhodovacieho procesu do systému AI prijímajúceho rozhodnutia, ktoré sú záväzné pre všetkých účastníkov konania; alebo využívanie AI na vytvorenie podporného systému pre sudcu, ktorý sudcovi poskytne návrh na rozhodnutie v konkrétnom prípade. V danej súvislosti predovšetkým s druhou formou je preto potrebné si položiť otázku, aký vplyv na existenciu práva na spravodlivý proces môže mať skutočnosť, či sudca pri svojej práci používa nejaké AI nástroje?

⁵ ALGORITHMS AND HUMAN RIGHTS. STUDY ON THE HUMAN RIGHTS DIMENSIONS OF AUTOMATED DATA PROCESSING TECHNIQUES (IN PARTICULAR ALGORITHMS) AND POSSIBLE REGULATORY IMPLICATIONS. Council of Europe, March 2018. dostupné <https://rm.coe.int/algorithms-and-human-rights-en-rev/16807956b5> vide né dňa 10.9.2024

⁶ DYMITRUK, M.. The right to a fair trial in automated civil proceedings. . Masaryk University Journal of Law and Technology, Vol.13, No.1(2019), s. 29 a ďalej.

2. Právo na spravodlivý proces

Právo na spravodlivý súdny proces je nevyhnutným mechanizmom, ktorý zaručuje dodržiavanie základných ľudských práv a slobôd. Predstavuje jednu z najdôležitejších záruk rešpektovania demokracie a právneho štátu v európskom právnom systéme.

Právo na spravodlivý proces je upravené v čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“). Právo na spravodlivý proces je obsiahnuté aj v čl. 46 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“).⁷ V rámci zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len „Správny poriadok“) môžeme tiež nájsť niekoľko zásad, ktoré možno pod toto právo podradiť.⁸

V rámci ďalšieho textu sa bude väčšia pozornosť venovať právu na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru. Pre posúdenie práva na spravodlivý proces v kontexte automatizovaného rozhodovania v správnom konaní, konkrétne v konaniach o správnych deliktoch, je potrebné pripomenúť, že v zmysle už legendárne známych Engel kritérií možno veľkú skupinu správnych deliktov subsumovať pod pojem „trestné obvinenie“ v zmysle čl. 6 Dohovoru. To znamená, že aj pri postihu správnych deliktov je potrebné vychádzať zo zásad zakotvených v čl. 6 Dohovoru. Význam čl. 6 Dohovoru a práv v ňom vyjadrených potvrdzujú aj slovenské súdy v rámci preskúmvacej činnosti rozhodnutí správnych orgánov o správnych deliktoch.⁹ Potreba analýzy práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 Dohovoru z hľadiska využívania automatizovaných rozhodnutí vyplýva vzhľadom na skutočnosť, že tento článok sa oproti pôvodným očakávaniam stal najfrekvencovanejším článkom, čo sa týka sťažností na jeho porušenie na Európskom súde pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“).¹⁰

V zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru „každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným

⁷ čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.“

⁸ K tomu bližšie pozri HAMULÁKOVÁ, Z. Správne delikty právnických osôb – vybrané inštitúty a problémy. Wolters Kluwer, 2017, 316 s., ISBN: 978-80-8168-760-0

⁹ napríklad Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 1. mája 2007, sp. zn. 2 Sž-o-KS 126/2006, Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 27. októbra 2011, sp. zn. 8 Sžo 11/2011, Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 2. januára 2012, sp. zn. 8 Sž/18/2011, 8Sž/22/2011, 8Sž23/2011, 8Sž/24/2011.

¹⁰ MOLEK, P. – NEVRLKOVÁ, J. Úmluva o ochrane ľudských práv a základných slobod a aplikácie článku 6. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 2002, roč. 10, č. 4, s. 350

*súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom obvinení*¹¹.

Vzhľadom na obmedzený priestor tohto článku nie je možné vyčerpávajúco rozobrať všetky procesné záruky uvedené v čl. 6 Dohovoru, preto sa článok bude ďalej zaoberať len na vybrané aspekty tohto práva, a to: právo na prerokovanie veci v primeranej lehote a právo na odôvodnené rozhodnutie.

2.1 Právo na prejednanie veci v primeranej lehote

Právo na konanie a vydanie rozhodnutia v primeranej lehote má zabezpečiť ochranu účastníkov konania (v konaní o správnom delikte obvineného) pred neprimeranými prieťahmi v rámci (správneho) konania. Požiadavka primeranosti dĺžky konania zdôrazňuje dôležitosť výkonu spravodlivosti bez prieťahov, ktoré môžu ohroziť efektívnosť a dôveryhodnosť rozhodnutí.¹² Právo na prerokovanie a rozhodnutie vo veci v primeranej lehote možno odvodiť aj z čl. 48 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého má každý právo na to, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prieťahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Právu na uskutočnenie správneho konania v primeranej lehote zodpovedá v Správnom poriadku zásada rýchlosti konania.¹³

Vo vzťahu k dĺžke konania o trestnom delikte sa jeho primeranosť posudzuje ako časový úsek medzi vznesením obvinenia z trestného deliktu a právoplatným uložením sankcie/trestu za tento trestný delikt, alebo iným právoplatným spôsobom riešenia daného prípadu. V súvislosti s odpoveďou na otázku, či bola dĺžka konania primeraná, je podľa judikatúry ESLP potrebné posúdiť dĺžku celého konania o trestnom delikte, to to vrátane odvolacieho konania.¹⁴

¹¹ V prekladoch anglického originálu možno zaznamenať aj označenie „.....o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený“.

¹² Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) H.v. Francúzsko zo dňa 24.10.1989, sťažnosť č. 10073/82

¹³ Správny poriadok upravuje **zásadu rýchlosti konania** v § 3 ods. 3 spolu so zásadou hospodárnosti konania a zásadou zmierného vybavenia vecí. Realizáciou zásady rýchlosti konania v právnej praxi slúžia viaceré ustanovenia Správneho poriadku, ako napríklad § 20, ktorý upravuje postúpenie vecí, ďalej je to § 21 ods. 2 Správneho poriadku, upravujúci koncentráciu konania (personálnu i vecnú). Nenahraditeľný význam majú ustanovenia o lehotách v správnom konaní (§ 19 ods. 3, § 27 ods. 1, § 49 a podobne). In Kiselyová, Z. *Zásady správneho konania a dobrá správa*. In: Blaho, P. *Hodnotový systém práva a jeho reflexia v právnej teórii a praxi*, 1. diel. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta 2013, s. 543.

¹⁴ Rozsudok ESLP König v. Nemecko zo dňa 28. júna 1978, sťažnosť 6232/73 In: Škurek, M. *Evropské správné právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015 s. 90

V prípade konania o správnom delikte tak tento časový úsek bude predstavovať doručenie oznámenia konkrétnej fyzickej osobe alebo právnickej osobe zo strany príslušného správneho orgánu o tom, že je táto osoba podozrivá zo spáchania konkrétneho správneho deliktu, a že sa voči nej začína správne konanie v tejto veci, až do momentu právoplatného rozhodnutia v danej veci. Je však potrebné dodať, že právo na konanie v primeranej lehote ale nie je absolútne. Nemožno ho aplikovať bez ohľadu na ďalšie práva a princípy správneho konania. Nemôže sa uplatniť na úkor požiadavky, aby rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo z náležite zisteného skutkového stavu veci alebo aby si osoba mohla uplatniť v konaní svoje procesné práva zaručené zákonom.¹⁵

Právo na primeranú dĺžku konania patrí pravdepodobne k najčastejšie porušovanej zložke práva na spravodlivý proces, dokonca je jedným z najčastejšie porušovaných práv zaručených Dohovorom. Prieťahy v konaniach najmä v niektorých členských štátoch Rady Európy označuje Molek za systémový problém, ktorý nie je možné ani po niekoľkých dekádach uspokojivo vyriešiť.¹⁶ Tento problém sa týka aj Slovenskej republiky.¹⁷ Pre skutočnosť, či bola určitá vec prejednaná v primeranej lehote alebo nie, je nutné posúdiť *okolnosti konkrétneho prípadu*. To znamená, že ESLP nestanovil žiadny časový limit primeranej dĺžky konania.¹⁸ Okolnosti, ktoré berie do úvahy, sú najmä **zložitosť konania/ prípadu** (tu sa zohľadňuje množstvo dôkazov, počet obvinených, potreba znaleckých posudkov a ich množstvo, potreba dôkazov z cudziny, atď.), ďalej **počet inštancií** (vo všeobecnosti ESLP rešpektuje, že čím viac inštancií, tým dlhšie celé konanie trvá), **aktivita príslušných súdnych a správnych orgánov**, (vrátane prieťahov pri zahájení konania alebo pri postúpení spisu), ďalej **aktivita účastníkov konania** (účastník konania má prirodzene právo využiť všetky procesné nástroje, ktoré mu právny poriadok ponúka; samozrejme výsledné predĺženie súdneho alebo správneho konania potom nemožno ale klásť za vinu štátu), potom **čo je pre účastníka „v hre/stávke“**, resp. čo mu hrozí – najviac je vo všeobecnosti „v stávke“ v trestných konaniach, kde je primeranosť dĺžky konania dôležitá preto, aby obžalovaný

¹⁵ KOŠIČIAROVÁ, S. Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Krakow: Spolok Slovákov v Poľsku, 2014 s. 164

¹⁶ MOLEK, P. Právo na spravodlivý proces. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 295

¹⁷ HAMULÁKOVÁ, Z. Preskúmvacia činnosť správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z hľadiska dĺžky konania. In: Právoplatnosť správnych rozhodnutí – právna istota vs. legalita, Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018, Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta UK, 2018, s. 60-65

¹⁸ Rozsudok ESLP Boddaert v. Belgicko zo dňa 12.10. 1992, sťažnosť č. 12919/87. In: Škurek, M. Evropské správni právo trestní a postihování přestupků v ČR. Praha: Leges, 2015 s. 88

nezotrval príliš dlho v stave neistoty ohľadne svojho osudu, v stave, ktorý ma navyiac (aj napriek prezumpcii nevinny) dopad na jeho dobrú povesť. Ešte viac je hre, pokiaľ sťažovateľovi hrozí doživotný alebo iný extrémne závažný trest alebo keď je v priebehu konania držaný vo väzbe). Dôvody ako „objektívne ťažkosti,“ preťaženosť, nedostatok personálu odmieta ESELP uznať ako ospravedlnenie pre zistené prietahy v konaní.¹⁹

Keďže oneskorená spravodlivosť je odopretá spravodlivosť, nemali by sme ignorovať potenciál efektívnosti, ktoré môžu systémy AI ponúknuť súdnu a správnu konaniu. AI má nepopierateľnú výhodu spracovávať informácie v rozsahu, ktorý je mimo dosahu „ľudského“ sudcu. Úkony ako je určenie právneho základu rozhodnutia, analýza judikatúry alebo doktríny, by mohli byť vykonané presnejšie a neporovnateľne rýchlejšie v porovnaní s človekom. Počítačový systém, ktorý je odolný voči monotónnosti, vyčerpaniu a iným biologickým a psychickým obmedzeniam ľudského tela, by túto prácu zvládol rýchlejšie ako človek. Umelá inteligencia sa dá úspešne použiť na zlepšenie dôkazného konania, pri analýze argumentov účastníkov konania a počas mnohých ďalších etáp konania.²⁰

Prietahy v konaní predstavujú vážny problém pre sudy a správne orgány v mnohých európskych štátoch, vrátane Slovenskej republiky. Ako bolo už uvedené, ide o systémový problém a zavedenie AI systémov pravdepodobne neodstráni všetky nedostatky, ktoré spôsobujú prietahy v správnom a súdnom konaní, a tým aj porušenie práva na prejednanie veci v primeranej lehote. Na základe uvedeného však možno predpokladať, že aj vzhľadom na často personálne poddimenzované správne orgány a sudy by zavedenie automatizácie do správneho a súdneho konania skrátilo čas, ktorý je v súčasnosti potrebný zo strany správnych orgánov a sudcov na vydanie rozhodnutia. To znamená, že možnosť automatizácie niektorých konaní môže predstavovať dobré riešenie pre zrýchlenie aspoň niektorých konaní, a teda by mohol prispieť k realizácii práva na spravodlivý proces v primeranej lehote v porovnaní so súčasnosťou.

2.2 Právo na odôvodnenie rozhodnutia

Právo na spravodlivý proces zahŕňa aj možnosť dozvedieť sa dôvody rozhodnutia súdu (správneho orgánu). Podstatou práva na riadne odôvodnenie rozhodnutia je zamedziť ľubovôli správneho orgánu a súdu a zaručiť právu

¹⁹ MOLEK, P. Právo na spravodlivý proces. Praha: Wolters Kluwer ČR, V 2012, s. 299 a nasl.

²⁰ DYMITRUK, M. The right to a fair trial in automated civil proceedings. Masaryk University Journal of Law and Technology, Vol. 13, No. 1(2019), s. 37

istotu a predvídateľnosť ich rozhodnutí. Odôvodnenie rozhodnutia slúži tiež na realizáciu právneho záujmu účastníka konania, nakoľko je aj zárukou toho, aby účastník konania mohol účinne uplatniť svoje právo na opravný prostriedok, a teda jeho existencia je podmienkou namietania proti rozhodnutiu správneho orgánu a súdu podaním opravného prostriedku.

ESLP vo vzťahu k implicitnej požiadavke v článku 6 Dohovoru na odôvodnenie súdnych rozhodnutí ponecháva v otázke rozsahu a štýlu odôvodnenia rozhodnutí veľký priestor na úvahu samotným členským štátom, už z toho dôvodu, ako sa odlišuje štýl odôvodnenia v jednotlivých členských štátoch Rady Európy. ESLP od súdov členských štátov dokonca ani nepožaduje, aby sa vysporiadali s každým argumentom, ktorý je v rámci súdneho konania vznesený, postačuje mu, pokiaľ sa výslovne či aspoň implicitným odmietnutím vysporiadajú s námietkami, ktoré sú naozaj rozhodujúce pre daný prípad, a pokiaľ sa každý, koho sa konanie týka, dozvie základné dôvody daného rozhodnutia, napríklad preto, aby sa následne mohol odvolať.²¹ Zmluvné strany požívajú značnú slobodu vo výbere vhodných prostriedkov k zabezpečeniu súladu svojich súdnych systémov s požiadavkami článku 6 Dohovoru. Národné súdy však musia dostatočne jasne označiť podklady, na ktorých založili svoje rozhodnutia. Práve toto je totiž okrem iného tým, čo obžalovanému umožňuje efektívne vykonávať odvolacie práva, ktoré má k dispozícii.²² Podľa slovenskej judikatúry sa odvolací orgán musí v rozhodnutí vysporiadať so všetkými námietkami uvedenými v odvolaní. Právo na odôvodnenie rozhodnutia však neznamená, že správny orgán je povinný dať na každý argument účastníka konania podrobnú odpoveď. Splnenie zákonnej povinnosti správneho orgánu odôvodniť svoje rozhodnutie sa preto vždy posudzuje so zreteľom na konkrétny prípad.²³

Náležitosti odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu v podmienkach Slovenskej republiky nachádzame v § 47 ods. 3 Správneho poriadku, podľa ktorého v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia. To znamená, že celková hodnotiacia úvaha správneho orgánu musí byť zrejmá z odôvodnenia rozhodnutia.

²¹ MOLEK, P. Právo na spravodlivý proces. Praha: Wolters Kluwer ČR, V 2012, s. 280

²² Rozsudok ESLP Hadjianastassiou v. Grécko zo dňa 16.12.1992, sťažnosť č. 12945/87 In: Molek, P. Právo na spravodlivý proces. Praha: Wolters Kluwer ČR, V 2012, s. 281

²³ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (Sž 73/01) In: KOŠIČIAROVÁ, S. Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Krakow: Spolok Slovákov v Poľsku, 2014 s. 210

Na účely tohto článku je potrebné sa zamyslieť na možné využitie systémov AI v kontexte práva na odôvodnenie rozhodnutia správnych orgánov a súdov. Ako už bolo uvedené, právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia zahŕňa aj zaručenie právnej istoty a predvídateľnosti rozhodnutí správnych orgánov a súdov. Zásada právnej istoty neoddeliteľne patrí k znakom právneho štátu a medzi jeho základné princípy. Jej nevyhnutnou súčasťou je predvídateľnosť práva, ako aj legitímna predvídateľnosť postupov orgánov verejnej moci v súlade s právom a zákonom stanovenými požiadavkami.²⁴ Použitie nástrojov automatizovaného rozhodnutia alebo AI musí byť v súlade so zákonom, a tak musí aj vznik a naprogramovanie takéhoto nástroja rešpektovať požiadavky právnych predpisov. Celkový design nástrojov automatizovaného rozhodovania a spôsob ich naprogramovania sú právne relevantné, nakoľko ovplyvňujú, aký bude výstup automatického spracovania údajov, a tým majú dopad aj na konečné rozhodnutie v správnom či súdnom konaní. Zákonné využitie automatizácie v rozhodnutí je teda možné použiť iba v takom prípade, že právne normy, na ktorých je algoritmus alebo celý nástroj postavaný, sú jednoznačné, dostatočne presné a nemôžu byť vykladané veľkým množstvom rôznych spôsobov.²⁵ Vo vzťahu k danému je potrebné uviesť, že niektoré zo súčasných systémov AI, najmä tie, ktoré sú založené na strojovom učení, nie sú transparentné. Ich vnútorné fungovanie je neprehľadné alebo príliš zložitá na to, aby poskytlo vysvetlenie, prečo bolo prijaté určité rozhodnutie. V kontexte automatizácie správneho konania môže byť neprehľadnosť AI potenciálne nebezpečná pre odôvodnenie rozhodnutia. Jednou z požiadaviek na správne fungovanie systému AI, ktorý automatizuje akékoľvek správne či súdne konanie, musí byť jeho schopnosť vysvetliť svoje konanie. Nemožnosť porozumieť a potvrdiť rozhodovací proces systému môže viesť jeho používateľov k pochybnostiam o spoľahlivosti poskytnutého rozhodnutia a zároveň porušiť právo na odôvodnenie rozhodnutia.²⁶

Nedostatočná transparentnosť nástrojov určených k automatizácii je často vyzdvihovaná ako jeden z najväčších nedostatkov či výziev pri použití týchto nástrojov v rámci automatizovaných rozhodnutí. Riešením nedostatočnej transparentnosti vybraných systémov AI a ich neschopnosti vysvetliť svoje

²⁴ Nález II. Ústavného súdu ČR 2070/07 zo dňa 13.12.2007. In: Molek, P. Právo na spravедlivý proces. Praha: Wolters Kluwer ČR, V 2012, s. 277

²⁵ HUBKOVÁ, P. Automatizace ve správním rozhodování a soudní přezkum. Správní právo, roč. LVII, č. 6-7/2024, s. 441

²⁶ DÝMITRUK, M. The right to a fair trial in automated civil proceedings. . Masaryk University Journal of Law and Technology, Vol. 13, No. 1(2019), s. 39

činnosti je koncept tzv. „**vysvetliteľnej AI**“. Vysvetliteľná AI je oblasť výskumu, ktorej cieľom je vytvárať zrozumiteľné modely AI s vysokou úrovňou účinnosti a robiť výsledky systémov AI zrozumiteľnejšie pre ľudí. Vysvetliteľná AI má preto veľký význam pre správnu realizáciu práva na spravodlivý proces a v dôsledku toho pre úspech potenciálneho použitia AI v správnom a súdnom konaní.²⁷ Odôvodnenie rozhodnutia v správnom a súdnom konaní, ktorému predchádzalo akékoľvek automatizované spracovanie údajov, bude musieť obsahovať nasledujúce položky. V prvom rade je potrebné uviesť, či automatizácia bola využitá a objasniť, v ktorej fáze rozhodovania k tomu došlo. Ďalej, tak ako vyplýva tak z GDPR, ako aj z Aktu o AI v prípade vysokorizikových systémov, odôvodnenie musí obsahovať vysvetlenie toho, akým spôsobom funguje nástroj či algoritmus použitý k automatizovanému spracovaniu údajov. Vysvetlenie musí pritom dosahovať kvalít „právneho vysvetlenia“, musí teda obsahovať také informácie o použitom nástroji či systéme, aby ich bolo možné posúdiť nielen z technologického hľadiska, ale tiež z právneho hľadiska. V neposlednom rade rozhodnutie musí obsahovať klasické odôvodnenie, z ktorého bude evidentné, aké skutočnosti boli vzaté do úvahy, ako boli posúdené a akým spôsobom podporujú výrok rozhodnutia. Výhodou automaticky vygenerovaného textu môže byť konzistentnosť, a dokonca aj jazyková kvalita, ktorá často môže byť lepšia, ako keby ten text písal nepozorný človek. Toto však zároveň môže byť aj zradné, pretože automatické systémy môžu vygenerovať text, ktorý síce na prvý pohľad znie veľmi presvedčivo, ale pritom uvádza nezmysly.²⁸

Jednou z otázok súvisiacou s použitím automatizovaných rozhodnutí v správnom konaní je tá, či v rozhodnutiach spracovaných na základe algoritmov a systémov AI nebude absentovať hodnotiacia úvaha správneho orgánu na základe individuálnych okolností konkrétneho prípadu, keď bude algoritmus použitý v rozhodnutí pracovať s preddefinovanými hodnotami. V slovenskom právnom poriadku nájdeme viaceré takéto prípady, kde by automatizované rozhodovanie mohlo ohroziť použitie správnej úvahy príslušného správneho orgánu zohľadňujúce okolnosti konkrétneho prípadu. Jedným z takých prípadov je rozhodnutie o uložení sankcie za správny delikt. *„Rozhodnutie o uložení pokuty za správny delikt, ktoré je odôvodnené len tým, že pri uložení pokuty bolo prihliadnuté na mieru zavinenia a výška pokuty bola stanovená v rozsahu, ktorý zákon pripúšťa, bez zaoberania sa všetkými hľadiskami, ktoré zákon ako predpoklad takej úvahy o uložení pokuty stanovuje, je v tejto časti nepreskúma-*

²⁷ Tamtiež s. 39,40

²⁸ HUBKOVÁ, P. Automatizace ve správním rozhodování a soudní přezkum. Správní právo, roč. LVII, č. 6-7/2024, s. 447,449

telné pre nedostatok dôvodov. Odvolací správny orgán nemôže potvrdiť rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu o uložení pokuty a súčasne ho doplniť o ďalšie porušenia povinností, ktoré neboli predmetom konania a rozhodovania správneho orgánu prvého stupňa.“ (R 24/97).²⁹ Volná úvaha pri rozhodovaní o výške pokuty za správny delikt je myšlienkový proces, v rámci ktorého má príslušný orgán zvažovať závažnosť porušenia predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu, jeho následky, dobu protiprávnosti, aby uložená pokuta spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel s prognózou budúceho pozitívneho správania sa dotknutej osoby. Pri uložení pokuty správny orgán prihliadne na závažnosť, spôsob aj čas trvania následkov protiprávneho konania. Nepreskúmateľné rozhodnutia zakladajú protiústavný stav a tento postup je nezlučiteľný so zásadou spravodlivosti konania.³⁰ Z uvedeného vyvstáva otázka, či je možné, či algoritmus s preddefinovanými hodnotami bude vedieť vyhodnotiť okolnosti konkrétneho prípadu dostatočne a spravodlivo a zároveň to riadne odôvodniť v rozhodnutí daného správneho konania.

V rozhodovacej činnosti Správneho súdu v Bratislave (ďalej len “správny súd”) už bolo potrebné sa vysporiadať s námietkou žalovaného, že analytickú činnosť rozhodovania o žiadosti žalobcu v administratívnom konaní **vykonal elektronický systém založený na schválenom algoritme zadaní pre rozhodovanie**, pričom žalovaný orgán verejnej správy výslovne uviedol, že posúdenie žiadosti, resp. **správna úvaha nebola výsledkom pôsobenia ľudského faktora**. Žalovaný výslovne neodkázal na umelú inteligenciu, ale na „elektronický systém“, ktorý autonómne, nezávisle od ľudského faktora, rozhodol o subjektívnych právach žiadateľa o vydanie rozhodnutia.

Žalovaný uviedol, že žiadosť o vydanie rozhodnutia bolo možné podať výlučne elektronicky a rovnako k vyhodnoteniu žiadostí dochádzalo a stále dochádza výlučne v systéme, na základe žiadateľom poskytnutých informácií. Predmetný elektronický systém je nastavený tak, že bez ľudského faktora sám vyhodnotí oprávnenosť žiadosti a výšku nároku, pokiaľ je priznaný. V nadväznosti na uvedené žalovaný nevedol a ani nemá k dispozícii žiadny administratívny spis. Z uvedeného dôvodu bol správny súd postavený rovno pred dve otázky – ako sa vysporiadať s námietkou žalovaného, že **nie ľudský faktor**, ale **výlučne elektronický systém vykonal správnu úvahu rozhodovania** o tom,

²⁹ BABIAKOVÁ, E. Správne trestanie v judikatúre Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. In: Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike, zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012. s. 131.

³⁰ Ukladanie sankcií správnym orgánom. In: Zo súdnej praxe., 2012, roč. 17, č. 6, s. 286,287.

či žiadateľ splnil alebo nespĺnil podmienky pre priznanie nároku, a ako vyhodnotiť tento argument žalovaného vo vzťahu k nepredloženiu administratívneho spisu. Podľa názoru správneho súdu, pokiaľ žalovaný na výzvu súdu nepredložil v zmysle príslušných ustanovení vnútroštátnej právnej úpravy uvedených vo výzve súdu administratívny spis, bez ohľadu na nosič a formu, v akej sa dokumentácia týkajúca sa žalobcu vedie, ide o porušenie zákonných povinností žalovaného vo vzťahu k súdu, ako aj o porušenie práva každého, t. j. aj žalobcu, na prístup k spisu, ktorý sa ho týka. V súvislosti s vyjadrením žalovaného, že žiadosti neboli posudzované s použitím ľudského faktora, ale výlučne elektronickým systémom žalovaného, správny súd uviedol, že **podpis pod oznámením o neschválení žiadosti patrí ministrovi**, ktorý tak potvrdil, že ide o oficiálny výstupný dokument ústredného orgánu štátnej správy.³¹ V danom prípade teda zrejme išlo o „poloautomatizované“ rozhodovanie, ktorého finálne znenie ešte podliehalo autorizácii príslušného správneho orgánu.

Vzhľadom na vyššie uvedené je potrebné konštatovať, že pokiaľ systémy AI nie sú schopné prezentovať spôsob, akým bolo prijaté konkrétne rozhodnutie v správnom či súdnom konaní, ich použitie s cieľom automatizovať akékoľvek konanie (vrátane poloautomatizovaného rozhodovania) sa považuje za neprijateľné. Vysvetlenie poskytnuté systémom umožňuje overiť spoľahlivosť procesov systému a správnosť rozhodnutí systému. Len existencia dobre vysvetliteľných systémov AI je spôsobilá umožniť automatizáciu správneho a súdneho konania bez ohrozenia práva na spravodlivý proces.³²

Rozhodnutie, ktorému predchádzalo automatizované spracovanie údajov alebo využitie AI nástrojov musí podliehať minimálne rovnakému štandardnému prieskumu ako akékoľvek iné rozhodnutie, pri ktorom automatizácia nebola použitá. Správny orgán musí priznať, že automatizácia bola použitá a musí byť schopný zmysluplne vysvetliť osobe dotknutej automatizáciou, ako použitý nástroj či systém funguje, a ako ovplyvnil konečné rozhodnutie. Každé rozhodnutie v správnom konaní musí byť preskúmateľné súdom. Okrem vysvetlenia toho, akým spôsobom sa automatizácia v danom rozhodnutí prejaví-

³¹ Správny súd pripomenul, že žalovanému nič nebránilo predložiť dokumentáciu tvoriacu obsah administratívneho spisu aj v elektronickej podobe. Navyše, podľa zákona o štátnej pomoci je za poskytnutie pomoci zodpovedný jej poskytovateľ, ktorý sa nemôže zbaviť zodpovednosti tým, že uvedie, že nie žalovaný, ale jeho elektronický systém je ten, kto rozhoduje o poskytnutí štátnej pomoci. In: Jelinková, Dudzíková, D. Umelá inteligencia a právo na dobrú verejnú správu. <https://www.legalis.sk/sk/casopis/zo-sudnej-praxe/umela-inteligencia-a-pravo-na-dobru-verejnu-spravu.m-3833.html> videné dňa 9.9.2024

³² DYMITRUK, M. The right to a fair trial in automated civil proceedings. . Masaryk University Journal of Law and Technology, Vol.13,No.1(2019), s.40

la, je potrebné zabezpečiť aj klasické štandardy preskúmateľnosti rozhodnutia v správnom konaní. Rozhodnutie, ktoré ovplyvnila automatizácia akéhokoľvek typu a v akomkoľvek rozsahu, musí byť riadne odôvodnené a z tohto odôvodnenia musí byť pochopiteľné, aké dôvody k rozhodnutiu viedli. Na zabezpečenie uvedených štandardov bude potrebné a nevyhnutné, aby správne orgány a sudcovia chápali aspoň princípy fungovania nástrojov automatizovaného rozhodnutia a vedeli si predstaviť kde a v akom rozsahu môže použitie automatizácie zasiahnuť do práv a oprávnených záujmov dotknutých osôb.³³ Uvedené si bude vyžadovať školenia v oblasti digitalizácie a použitia AI nástrojov a systémov v automatizovanom rozhodovaní.

Záver

Technológia AI prináša do „ľudskej spoločnosti“ veľkú zmenu. Už v súčasnosti možno konštatovať, že má veľmi rýchly a účinný vplyv na mnohé oblasti súkromného aj verejného sektora v spoločnosti. V oblasti správneho a súdneho konania môže využitie AI systémov priniesť viaceré výhody či už pri analýze a výbere vhodných právnych noriem alebo aj pri samotnom rozhodovaní. V mnohých právnych poriadkoch už bola alternatíva automatizovaného rozhodovania v správnych veciach nielen vyskúšaná, ale tiež umožnená vo forme zmeny právnej úpravy. Príkladom môže byť právna úprava v Nórsku, ktorá umožňuje realizovať automatizované úkony v oblastiach vzdelávania (osvedčenie o rovnocennosti vzdelania nadobudnutého v cudzine, rozhodovanie o peňažnej podpore študujúcim), pobytu cudzincov (napr. testy preverujúce stupeň integrácie cudzinca nórskej spoločnosti), cestnej premávky (vydávanie vodičských preukazov) atď.³⁴

Jednou z najväčších výhod a potenciálne využitie AI systémov v rámci automatizovaného rozhodovania môže predstavovať zlepšenie efektivity správnych a súdnych konaní, nakoľko automatizované systémy môžu spracúvať veľké objemy údajov rýchlo a presne, čo môže skrátiť čas potrebný na rozhodovanie v správnych a súdnych konaniach. Tým by sa mohlo prispieť k skráteniu prieťahov v konaniach, ktoré, ako bolo uvedené, predstavujú systémový problém nielen v podmienkach Slovenskej republiky. Možno teda predpokla-

³³ HUBKOVÁ, P. Automatizace ve správním rozhodování a soudní přezkum. Správní právo, roč. LVII, č. 6-7/2024, s.449-451

³⁴ HANDRLICA, J. Automatizace v rozhodování správních orgánů: Fatamorgána, nebo realita budoucnosti? Správní právo, roč. LVII, č. 6-7/2024, s.421

dať, že využitie AI systémov v automatizovanom rozhodovaní (v plneautomatizovanom, aj poloautomatizovanom ako podporný nástroj správneho orgánu či sudcu) môže prispieť k realizácii a čiastočnom zlepšení práva na spravodlivý proces v primeranej lehote.

Otázka výkonu a prípadného zlepšenia práva na odôvodnené rozhodnutie použitím plneautomatizovaného aj poloautomatizovaného rozhodovania nie je úplne jednoznačná. Na jednej strane môžu automatizované rozhodnutia zabezpečiť konzistentnosť pri uplatňovaní právnych predpisov, ak by sa rozhodnutia zakladali na jasne definovaných parametroch a algoritmoch, znížilo by sa tým riziko subjektivity a nejednotného posudzovania zo strany ľudského faktora. Na druhej strane, jednou z najväčších výziev pri implementácii automatizovaného rozhodovania je otázka transparentnosti. Rozhodnutia v správnom či súdnom konaní založené na algoritmoch môžu byť ťažko zrozumiteľné pre (nielen) laickú verejnosť. Je dôležité zabezpečiť, aby tieto algoritmy a rozhodnutia z nich vychádzajúce boli transparentné a aby sa na nich zakladali spravodlivé a etické princípy. V prípade automatizovaných rozhodnutí musí správny orgán vždy informovať nielen o ich použití, ale zároveň musí jasne a zrozumiteľne vysvetliť osobe dotknutej automatizáciou, ako použitý systém AI pracuje, vrátane jeho vplyvu na finálne rozhodnutie. Každé automatizované rozhodnutie v správnom konaní musí byť preskúmateľné súdom. Aj keď automatizované rozhodovanie môže zlepšiť efektivitu správnych a súdnych konaní, netreba podceňovať ani hodnotu ľudskej intuície a skúseností, a to obzvlášť v rozhodnutiach, v ktorých musí správny (súdny) orgán dostatočne odôvodniť rozhodnutie zohľadňujúce okolností konkrétneho individuálneho prípadu (napríklad v oblasti sankcie za správny delikt).

Uplatňovanie AI v správnom konaní, ako aj v následnom súdnom prieskumnom konaní vyvoláva mnoho otázok súvisiacich so zaručením ľudských práv vrátane otázky zabezpečenia práva na spravodlivé konanie. Na druhej strane je potrebné uviesť, že potenciál AI v tejto oblasti je obrovský, ak sa podarí odstrániť jej obmedzenia. Je možné predpokladať, že aj v Slovenskej republike bude automatizácia v niektorých oblastiach verejnej správy časom implementovaná. Úspešnej implementácii pomôže adekvátna právna regulácia zohľadňujúca problematické aspekty načrtnuté v predmetnom článku.

LITERATÚRA

- ANDRAŠKO, J. a kol. Regulačné výzvy e-governmentu v Slovenskej republike v kontexte práva Európskej únie. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 380 s., ISBN: 978-80-7676-547-4

- ALGORITHMS AND HUMAN RIGHTS. STUDY ON THE HUMAN RIGHTS DIMENSIONS OF AUTOMATED DATA PROCESSING TECHNIQUES (IN PARTICULAR ALGORITHMS) AND POSSIBLE REGULATORY IMPLICATIONS. Council of Europe, March 2018. dostupné <https://rm.coe.int/algorithms-and-human-rights-en-rev/16807956b5> videné dňa 10.9.2024
- BABIAKOVÁ, E. Správne trestanie v judikatúre Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. In: TRELLOVÁ, L. Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike, zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012. 400 s. ISBN 978-80-7160-339-9. s. 127-137
- DYMITRUK, M. The right to a fair trial in automated civil proceedings. Masaryk University Journal of Law and Technology, Vol.13,No.1(2019), s. 27-44
- HAMULÁKOVÁ, Z. Správne delikty právnických osôb – vybrané inštitúty a problémy. Wolters Kluwer, 2017, 316 s., ISBN: 978-80-8168-760-0
- HAMULÁKOVÁ, Z. Preskúmovacia činnosť správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z hľadiska dĺžky konania. In: Právoplatnosť správnych rozhodnutí – právna istota vs. legalita, Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018, Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta UK, 2018, s. 60-65, SBN 978-80-7160-486-0
- HANDRLICA, J. Automatizace v rozhodování správních orgánů: Fatamorgána, nebo realita budoucnosti? Správní právo, roč. LVII, č. 6-7/2024,s.421 -424
- HUBKOVÁ, P. Automatizace ve správním rozhodování a soudní přezkum. Správní právo, roč. LVII, č. 6-7/2024, s. 435-451
- JELINKOVÁ, DUDZÍKOVÁ, D. Umelá inteligencia a právo na dobrú verejnú správu. <https://www.legalis.sk/sk/casopis/zo-sudnej-praxe/umela-inteligencia-a-pravo-na-dobru-verejnu-spravu.m-3833.html> videné dňa 9.9.2024
- KISELYOVÁ, Z. Zásady správneho konania a dobrá správa. In: Blaho, P. Hodnotový systém práva a jeho reflexia v právnej teórii a praxi, 1. diel. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta. 2013. ISBN 978-80-8082-586-7. s. 539-548
- KOŠIČIAROVÁ, S. Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Krakow: Spolek Slovákov v Polsku, 2014 243 s. ISBN: 978-83-7490-790-3
- MOLEK, P. Právo na spravodlivý proces. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 576 s. ISBN: 978-80-7357-748-3
- MOLEK, P. – Nevrlková, J. Úmluva o ochrane ľudských práv a základných slobod a aplikace článku 6. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 2002, roč. 10, č. 4, s. 350 – 359
- ŠKUREK, M. Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Praha: Leges, 2015, 224 s., ISBN: 978-80-7502-094-9

SMĚREM K DIGITALIZOVANÉ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ, ŘÍZENÉ UNIJNÍM SYSTÉMEM SATELITŮ

TOWARDS A DIGITALISED PUBLIC ADMINISTRATION, STEERED BY THE EU SATELLITE CONSTELLATION

Prof. JUDr. Jakub Handrlica, DSc.,

Právnická fakulta, Univerzita Karlova
Faculty of Law, Charles University

Abstrakt: Ústředním tématem mezinárodního kongresu Trnavské právnické dny 2024 byl antagonismus mezi tradičním a netradičním v právu. Tento článek je příspěvkem k tomuto tématu z perspektivy postupného přechodu veřejné správy k její digitální formě (e-governmentu). Nezbytným předpokladem pro spolehlivé fungování digitalizované veřejné správy je zabezpečení spolehlivé konektivity. Zatímco doposud byly služby konektivity zajišťovány primárně z terestriálních vysílačů, v současnosti roste poptávka ze strany států Evropské unie po zajištění konektivity prostřednictvím satelitů. Důvodem je nejenom vyšší spolehlivost a efektivita kosmických technologií, ale také rizika, plynoucí pro terestriální vysílače (přírodní katastrofy, válečné konflikty, terorismus). Lze vycházet z toho, že integrální součástí fungování digitalizované veřejné správy budou v budoucnu kosmické technologie, zajišťující její bezpečné a spolehlivé fungování. V této souvislosti si tento článek dává za cíl odborné veřejnosti stručně představit projekt evropské sítě komunikačních satelitů IRIS² (Program Unie pro bezpečnou konektivitu), jehož cílem je v budoucnu poskytovat bezpečnou komunikaci v rámci veřejné správy v Evropské unii. Jedním z cílů projektu IRIS² je zamezit, resp. minimalizovat riziko tzv. digitální propasti (digital divide), které spočívá v tom, že postupná digitalizace veřejné správy může určitou skupinu osob vyřadit z přístupu k benefitům e-governmentu. Cílem projektu IRIS² je toto riziko minimalizovat tím, že poskytne konektivitu i doposud konektivitou nepokrytým oblastem (tzv. mrtvým zónám). **Klíčové slová:** e-government; digitalizace; moderní veřejná správa; IRIS²; digitální propast; mrtvé zóny

Abstract: The key theme of the international congress Trnava Law Days 2024 was the antagonism between the traditional and non-traditional in law. This article aims to contribute to this theme from the viewpoint of the gradual transfer of public administration to its digital form (e-government). Establishing safe connectivity represents a significant precondition for the prospective operation of digitalised public administration in the future. Until now, the connectivity services have been mainly provided by terrestrial transmitters. The fact is, however, that currently, demand is increasing for securing connectivity services for the public administration in the European Union from satellites. The reason behind this is not only the higher reliability and efficiency of space technologies but also the risks arising for terrestrial transmitters (natural disasters, military conflicts, terrorism). It can be assumed that space technologies, ensuring connectivity, will be an integral part of the functioning of digitized public administration in the future. In this context, this article

aims to briefly introduce to the professional public the project of the European network of communication satellites IRIS2 (Infrastructure for Resilience, Connectivity and Security through Satellites), which aims to provide secure communication within the framework of public administration in the European Union in the future. One of the goals of the IRIS2 project is to prevent or minimise the risk of the so-called digital divide, which consists of the fact that the gradual digitisation of public administration can exclude a particular group of people from access to the benefits of e-government. The goal of the IRIS2 project is to minimise this risk by providing connectivity to areas not yet covered by connectivity (so-called dead zones).

Keywords: e-government; digitalisation; modern public administration; IRIS²; digitální propast; dead zones

Úvod³⁵

Je symbolické, že příspěvek na téma řízení digitalizované veřejné správy z kosmického prostoru byl přednesen na mezinárodním vědeckém kongresu Trnavské právnické dny 2024 a je nyní publikován v publikaci, vydané právě Trnavskou univerzitou v Trnavě, která se dnes aktivně hlásí k odkazu staroslavné *Universitas Tyrnaviensis*. Byla to totiž právě trnavská univerzita, kde bylo v r. 1753 postaveno a následně zprovozněno první univerzitní observatorium v Uherském království.³⁶ Od doby, kdy bylo toto univerzitní observatorium na historické trnavské univerzitě zřízeno ovšem došlo k dynamickým změnám. Zatímco historické observatorium sloužilo k pozorování vesmírných těles za účelem matematických výpočtů, v současnosti slouží naopak technologie provozované ve vesmírném prostoru k pozorování země, k navigaci a zajišťování přenosu informací.

Tyto dynamické změny v relaci mezi terestriální (= pozemní) a extra-terestriální (= mimozemskou) sférou má značný dopad i na výkon veřejné správy.³⁷ Zatímco tradiční veřejná správa byla ve vztahu k jednotlivci realizována zejména v hmotné formě listin, osvědčení, nebo dokladů, v současnosti dochází k robustní proměně veřejné správy na její digitalizovanou formu (e-government). Digitalizovaná veřejná správa realizuje vztah vůči jednotlivci

³⁵ Tento článek byl napsán v rámci řešení minigrantu 4 EU+ *Chartering the course towards a legal framework for smart cities* (reg. č. MA/4EU+/2024/F3/04).

³⁶ Srov. ŽAŽOVÁ, H., 2017. Budova univerzitního observatória v Trnave. *Acta Universitatis Carolinae – Historia*. Vol. LVII, No. 2, pp. 33-34. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/65663/HUCP_57_2_0029.pdf [cit. 2024-12-10].

³⁷ Srov. AQUILAR VIANA, A. C.. Digital transformation in public administration: from e-Government to digital government. *International Journal of Digital Law*. Vol. 2, No. 1, pp. 29-46. Dostupné z: <https://doi.org/10.47975/IJDL/1VIANA> . [cit. 2024-12-10].

v elektronické formě, co zahrnuje nejenom vzájemnou komunikaci mezi orgánem veřejné správy a jednotlivcem, vedení agendy, ale také digitální verzi dokladů, jakými jsou občanské průkazy, průkazy veřejného zdravotního pojištění, vakcinační průkazy atd. Cílem e-governmentu je především usnadnit styk veřejnosti s veřejnou správou, zejména z hlediska úspory času. E-government by také měl zajistit větší efektivitu fungování veřejné správy a tím ušetřit veřejné finance. Další peníze, jak na straně veřejnosti, tak na straně úřadů, ušetří i zmiňovaná možnost uchovávání veškeré agendy pouze v elektronické podobě. Jedním z klíčových předpokladů pro fungování digitalizované veřejné správy je zajištění stabilní konektivity. Zatímco v minulosti byla konektivita zajišťována téměř výlučně z terestriálních vysílačů, v posledních letech dochází k masivnímu transferu zajišťování konektivity do kosmického prostoru, kde tuto roli plní satelity. Současné výzvy, spojené s potřebou zajistit stabilní a bezpečnost konektivitu shrnuje odůvodnění Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2023/588, kterým se zavádí Program Unie pro bezpečnou konektivitu na období 2023–2027 (dále jen: „Nařízení č. 2023/588“) následovně:

„Subjekty státní správy Unie stále více poptávají zabezpečené a spolehlivé služby kosmické družicové komunikace, zejména pak proto, že jsou nejschůdnější možností v situacích, kdy chybí pozemní komunikační systémy nebo kdy jsou narušeny či nejsou spolehlivé. Cenově dostupný a nákladově efektivní přístup k družicové komunikaci je nezbytný také v oblastech, kde neexistuje pozemní infrastruktura, mimo jiné nad oceány, ve vzdušném prostoru, ve vzdálených regionech a tam, kde se pozemní infrastruktura potýká se závažnými výpadky nebo kde jí nelze v krizových situacích důvěřovat. Družicová komunikace může zvýšit celkovou odolnost komunikačních sítí například tím, že nabízí alternativu v případě fyzických nebo kybernetických útoků na místní pozemní infrastrukturu, nehod nebo přírodních či člověkem způsobených katastrof.“³⁸

Zahraniční studie³⁹ v této souvislosti konstatují, že integrální součástí přechodu na digitální veřejnou správu v rámci Evropské unie budou i kosmické technologie, zajišťující konektivitu. Lze tedy konstatovat, že digitalizovaná veřejná správa a kosmické technologie, zajišťující konektivitu představují spojené nádoby.⁴⁰ Již v současnosti je u řady aplikací, které občané Evropské unie

³⁸ Srov. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2023/588 ze dne 15. března 2023, kterým se zavádí Program Unie pro bezpečnou konektivitu na období 2023–2027, Úř. věst. L 79, 17.3.2023, pp. 1–39, rec. 8.

³⁹ Srov. GIANNOPAPA, C. - STAVERIS-POYKALAS, A. – METALLINOS, S. 2022. Space as an enabler for sustainable digital transformation. *Acta Astronautica*. Vol. 198, No. 9, pp. 728–732. Dostupné z: Elsevier, <https://doi.org/10.1016/j.actaastro.2022.06.005>. [cit. 2024-12-10].

⁴⁰ Srov. LEURQUIN, C. – VERNILLE, A. 2016. *Satellite Connectivity for Development*. Year-

používají, konektivita zajišťována prostřednictvím satelitů. Lze předpokládat, že fungování veřejné správy bude v následujících desetiletích s kosmickými technologiemi stále více provázáno. Současně mohou být komické technologie nástrojem k zamezení, resp. minimalizaci rizika tzv. digitální propasti (*digital divide*), které spočívá v tom, že postupná digitalizace veřejné správy může určitou skupinu osob vyřadit z přístupu k benefitům e-governmentu.⁴¹

Nauka správního práva musí výše nastíněný vývoj reflektovat. Zatímco jiné příspěvky, přenesené v sekci věnované digitalizaci a elektronizaci veřejné správy na Trnavských právnických dnech 2024 a otištěné v tomto sborníku se věnují různým aspektům zavádění digitalizace do vzájemného vztahu veřejné správy a jednotlivce, tento příspěvek je věnován projektu evropské sítě komunikačních satelitů IRIS² (Infrastruktura pro odolnost, propojení a bezpečnost prostřednictvím satelitů⁴²), jehož cílem je v budoucnu poskytovat bezpečnou komunikaci v rámci veřejné správy v Evropské unii. Skutečností je, že zatímco v zahraniční právní literatuře již byla projektu IRIS² věnována značná pozornost.⁴³ V našem, středoevropském právním prostoru tento unijní projekt zatím nezbudil širší pozornost odborné právnícké obce, a to i přes to, že k jeho realizaci je příslušná Agentura Evropské unie pro Kosmický program (EUSPA)⁴⁴,

book on Space Policy 2016. Space for Sustainable Development. pp. 247–254. Dostupné z: Springer Nature, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-72465-2_13. [cit. 2024-12-10].

⁴¹ Srov. LYTHREATHIS, S. – SINGH, S. K. - EL-KASSAR, A.-N., 2022. The digital divide: A review and future research agenda. *Technological Forecasting and Social Change*. Vol. 173, February 2022, article no. 121359. Dostupné z: Elsevier, <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.121359>. [cit. 2024-12-10].

⁴² Anglicky: Infrastructure for Resilience, Connectivity and Security through Satellites (= IRIS²).

⁴³ Srov. např. SINDHU, S. 2024. IRIS2: Asserting Autonomy in the New Space Age. *Air & Space Law*. Vol. 29, No. 6, pp. 547 – 564. Dostupné z: Wolters Kluwer, <https://doi.org/10.54648/aila2024043>. [cit. 2024-12-10]; TRICCO, G. 2023. The upcoming of Iris2: Bridging the digital divide and strengthening the role of the EU in International Space Law. *Journal of Law, Market & Innovation*. Vol. 2, No. 2, pp. 17–42. Dostupné z: <https://doi.org/10.13135/2785-7867/7952>. [cit. 2024-12-10]; GIANNAKI, K., 2024. Evolution of EU Secure Satellite Communications: From GovSatCom to IRIS2 and the Relevance of EuroQCI to EU's Cybersecurity Strategy. MSc Thesis – Cross-departmental Master of Science Programme »Space Technologies, Applications and Services – Star«. National and Kapodistrian University of Athens, School of Sciences & University of Patras, Polytechnical School. Supervisor: Panagiotis Papakanellos. Dostupné z: <https://pergamos.lib.uoa.gr/uoal/object/3413283/file.pdf>. [cit. 2024-12-10].

⁴⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/696 ze dne 28. dubna 2021, kterým se zavádí Kosmický program Unie a zřizuje Agentura Evropské unie pro Kosmický program a zrušují nařízení (EU) č. 912/2010, (EU) č. 1285/2013 a (EU) č. 377/2014 a rozhodnutí

která sídlí od r. 2012 v Praze. Tento příspěvek si dává za cíl tuto mezeru v naší odborné literatuře alespoň zčásti zaplnit.

1. Digitalizace veřejné správy prostřednictvím projektu IRIS²

Východiska

Projekt IRIS² je unijním projektem, v rámci kterého má být v letech 2024 až 2027 zřízen autonomní, na jiných subjektech nezávislý systém evropské sítě komunikačních satelitů, sloužící potřebám veřejné správy v členských státech Evropské unie. Základním impulzem pro jeho vytvoření Nařízení č. 2023/588 byla ruská invaze na Ukrajinu v únoru 2022. Právě ta ukázala potenciální zranitelnost existující pozemní infrastruktury pro poskytování konektivity.⁴⁵ Ta může být ohrožena nejenom válečnými operacemi, ale také akty terorismu, nebo přírodními katastrofami. Dalším impulsem pro vytvoření autonomní unijní sítě komunikačních satelitů byla snaha Evropské unie o dosažení nezávislosti na existujících technologiích, provozovaných buď cizími státy (USA), nebo komerčními subjekty. Tyto důvody vedli k tomu, že se Evropská unie rozhodla vytvořit vlastní komunikační síť, která by se měla podle současných projekcí do r. 2030 skládat z více, než 290 satelitů (srov. dále) a která by měla poskytovat bezpečnou konektivitu pro veřejnou správu v rámci Unie.

Realizací projektu byla pověřena Agentura Evropské unie pro Kosmický program (EUSPA), která tento projekt v časovém období 2024 až 2027 implementuje v úzké spolupráci s vnitrostátními správními orgány.

IRIS² – robustní satelitní komunikační systém Evropské unie

Nařízení č. 2023/588 definuje⁴⁶ unijní satelitní komunikační systém jako vzájemně provázanou infrastrukturu, sestávající ze:

- satelitů, nebo jejich subsystémů,
- propojené kosmické, pozemní a terestriální infrastruktura (tzv. evropská kvantová komunikační infrastruktura, *EuroQCI*),
- infrastruktury pro sledování zabezpečení státní infrastruktury a
- pozemní infrastruktury.

č. 541/2014/EU, Úř. věst. L 170, 12.5.2021, pp. 69–148.

⁴⁵ Srov. TRICCO, G., 2023. Op. cit., 18-19.

⁴⁶ Nařízení č. 2023/588, čl. 5.

Nařízení č. 2023/588 v této souvislosti upravuje⁴⁷ otázku vlastnictví infrastruktury, která bude zřízena v rámci realizace projektu IRIS². Vlastníkem veškerých hmotných a nehmotných prostředků, které jsou součástí státní infrastruktury, vyvinutých v rámci programu je Evropská unie, s výjimkou terestriální infrastruktury *EuroQCI*, která je ve vlastnictví členských států.

Projekt IRIS² sleduje dvojí cíl. Na straně jedné je jeho cílem zabezpečení nepřetržitého přístupu k zabezpečeným, autonomním, kvalitním, spolehlivým a nákladově efektivním službám družicové vládní komunikace pro veřejnou správu v rámci Evropské unie – tedy jak pro orgány Evropské unie samotné, tak i pro správní orgány jednotlivých členských států.⁴⁸ Druhým cílem je umožnit poskytování komerčních služeb nebo služeb nabízených vládou schváleným uživatelům na základě komerční infrastruktury za tržních podmínek soukromým sektorem v souladu s použitelným právem EU v oblasti hospodářské soutěže.⁴⁹ Lze tedy konstatovat, že projekt IRIS² sleduje jak naplňování veřejného zájmu, tak i zájem na komerčním využívání kosmického prostoru. Současně je projektem IRIS² vytvořena alternativa k ryze komerčním aktivitám v kosmickém prostoru a tím pádem závislosti členských států Evropské unie na komerčních technologických řešeních. Projektem IRIS² tedy Evropská unie mimo jiné naplňuje svůj širší strategický cíl, kterým je dosažení strategické autonomie v kosmickém prostoru – tj. nezávislosti na jiných entitách (státech, nebo soukromých korporacích⁵⁰), které v kosmu působí.⁵¹

Satelitní systém má v rámci projektu IRIS² začít poskytovat služby v roce 2024 a má plně fungovat do roku 2027. Celkové náklady na program se odhadují na 6 miliard EUR. Duální cíle projektu reflektuje i složení jeho financování: Příspěvek Unie od roku 2022 do roku 2027 bude činit 2,4 miliardy EUR. Financování bude pocházet z různých zdrojů veřejného sektoru⁵² ale současně také z investic soukromého sektoru.

⁴⁷ Ibid, čl. 6.

⁴⁸ Ibid, čl. 3.1.a.

⁴⁹ Ibid, čl. 3.1.b.

⁵⁰ Unijní projekt IRIS² je koncipován zejména jako alternativa komerčního satelitního systému Starlink.

⁵¹ Srov. CESARI, L. 2024. Developing an EU Space Law: the process of harmonising national regulations. Dostupné z: McGill University, Faculty of Law, Institute of Air & Space Law, <https://www.mcgill.ca/iasl/article/developing-eu-space-law-process-harmonising-national-regulations> . [cit. 2024-12-10].

⁵² Rozpočet EU, příspěvky členských států a příspěvek Evropské kosmické agentura – samostatné mezinárodní organizace, která působí v oblasti kosmických aktivit.

Projekt IRIS² doplňuje a dále rozvíjí další, doposud existující komponenty kosmické strategie Evropské unie. Těmi jsou:

- **Galileo** – unijní globální družicový polohový systém (GNSS), který zajišťuje přesný a autonomní navigační systém, který je nezávislý na jak na americkém systému GPS, tak i na ruském systému GLONASS⁵³,
- Galileo je dále doplněn unijním programem EGNOS, který zajišťuje použití signálu GNSS v letectví a pro bezpečnost osob,
- **Copernicus** – unijní program na dálkový průzkum Země, který slouží k pozorování atmosféry, pevniny, moří a klimatu; sleduje i otázky bezpečnosti a poskytuje podporu záchranným operacím v případě katastrof a havárií.
- **GOVSATCOM** – unijní program k zajištění satelitní komunikace mezi pro vlády členských států EU, agentury a instituce EU a další součásti unijní veřejné správy; GOVSATCOM slouží v současnosti např. k distribuci citlivých informací z monitorovacích platforem pro ochranu hranic a mořských území, k propojení mezi institucemi EU, vnitrostátními úřady a pohyblivými hlídkami hraniční a námořní stráže atd.
- GOVSATCOM je dále doplněn unijním programem SSA, který slouží k monitorování a ochraně vesmírných aktiv.

Vzájemné vztahy mezi jednotlivými unijními programy (komponenty) v této oblasti jsou znázorněny na následující tabulce:

Pozorování Země	Navigace	Chráněná a zabezpečená komunikace
<p>Copernicus <i>Pozorování Země a monitorování na základě dat ze satelitů a z jiných zdrojů</i></p>	<p>Galileo <i>Globální satelitní navigační a polohovací systém (GNSS)</i> EGNOS <i>Zajišťuje použití signálu GNSS v letectví a pro bezpečnost osob.</i></p>	<p>GOVSATCOM <i>Bezpečná satelitní komunikace mezi orgány veřejné správy vzájemně</i> SSA <i>Monitorování a ochrana vesmírných aktiv.</i> IRIS² <i>Infrastruktura pro odolnost, propojení a bezpečnost prostřednictvím satelitů</i></p>

⁵³ Od roku 2018 se Galileo nachází povinně v každém novém vozidle prodávaném v Evropské unii a umožňuje tak provoz tísňového volání eCall.

Z tabulky je patrné, že značný objem činností, zajišťovaných v současnosti veřejnou správou v rámci Evropské unie je v současnosti realizován na základě jednotlivých komponentů unijního kosmického programu. Nařízení č. 2023/588 v této souvislosti poskytuje právní základ⁵⁴ pro vymezení tzv. *portfolia služeb státní správy*, které má být v rámci projektu IRIS² poskytováno veřejné správě v rámci Evropské unie. Nařízení samo o sobě vymezuje toliko minimální standard těchto služeb, který má být dále rozpracován prováděcím aktem Komise. Uživatelé těchto služeb budou orgány unijní veřejné správy – tj. jak instituce EU, tak i orgány jednotlivých členských států EU.

Lze předpokládat, že budoucí posuny směrem k digitalizaci veřejné správy prostřednictvím práva EU (např. zavedení evropské peněženky digitální identity) půjdou ruku v ruce s budoucím vymezením tohoto portfolia.

Na tomto místě lze ještě upozornit na skutečnost, že Nařízení č. 2023/588 také stanovuje⁵⁵ že jednou z aktivit v rámci projektu IRIS² má být *rozvoj budoucích generací kosmické a pozemní infrastruktury a vývoj služeb veřejné správy*. Projekt IRIS² tedy není koncipován jako projekt ryze zajišťující konektivitu pro současné aplikace, ale také jako platforma pro vývoj nových aplikací v rámci veřejné správy.

Projekt IRIS² jako nástroj pro minimalizaci digitální propasti

Fenomén tzv. digitální propasti (*digital divide*) představuje jedno z nejdiskutovanějších rizik, spojených s procesem digitalizace veřejné správy. Přenos vzájemné komunikace mezi veřejnou správou na straně jedné a jednotlivce na straně druhé do digitální formy nachází své limity v těch situacích, kdy jednotlivec nemá k dispozici připojení k síti internetu a nemůže tak využít benefitů e-governmentu (např. digitálního občanského průkazu). V této souvislosti mluvíme o tzv. mrtvých zónách (*dead zones*), ve kterých stabilní a spolehlivé připojení k internetu v současnosti buď absentuje, nebo je značně omezeno.⁵⁶ Zavedení digitalizace bez akcentování existence těchto mrtvých zón by neodvratně vedlo k marginalizaci určitého segmentu obyvatelstva a jeho odstrižení od veřejné správy.

Minimalizace tzv. mrtvých zón a s tím související minimalizace rizika digitální propasti patří k jedním ze stěžejních úkolů projektu IRIS². Nařízení č.

⁵⁴ Nařízení č. 2023/588, čl. 10.

⁵⁵ Ibid, čl. 4.1.e.

⁵⁶ GIANNOPAPA, CH. – STAVERIS-POYKALAS, A. – METALLINOS, S. Op. cit., 730.

2023/588 v této souvislosti výslovně stanovuje, že jedním z cílů Program Unie pro bezpečnou konektivitu (IRIS²) je:

„poskytování komerčních služeb nebo služeb nabízených vládou schváleným uživatelům na základě komerční infrastruktury za tržních podmínek soukromým sektorem v souladu s použitelným právem Unie v oblasti hospodářské soutěže s cílem usnadnit mimo jiné další rozvoj vysokorychlostního širokopásmového připojení v celosvětovém měřítku a bezproblémovou konektivitu, jakož i odstranit komunikační mrtvé zóny zvýšit soudržnost napříč územími členských států, a zároveň překlenout digitální propast (zvýraznil autor).“⁵⁷

Ambicí projektu IRIS² je poskytnout přístup k vysokorychlostnímu širokopásmovému připojení, které může pomoci odstranit komunikační mrtvé zóny v odlehlých oblastech. Toto připojení má být v rámci projektu realizováno na území celé Evropské unie, včetně nejvzdálenějších regionů, venkovských a odlehlých oblastí, periferií a izolovaných ostrovů.⁵⁸ Odhaduje se, že v současnosti v těchto oblastech nedisponuje bezpečnou a spolehlivou konektivitou zhruba 34 % obyvatel.⁵⁹ Pro futuro lze proto předpokládat, že společně s postupným zprovozněním robustní evropské sítě komunikačních satelitů v rámci projektu IRIS² bude možné dále prohlubovat proces digitalizace veřejné správy s tím, že existence mrtvých zón v rámci Evropské unie bude postupně zcela minimalizována.

Aktuální vývoj projektu IRIS²

Realizace projektu IRIS² je v současnosti předmětem dynamických změn. V říjnu 2024 udělila Evropská komise konsorciu *SpaceRISE* dvanáctiletou koncesní smlouvu na vývoj, zavádění a provoz satelitního systému pro bezpečnou konektivitu. V okamžiku finalizace tohoto příspěvku ještě koncesní smlouva nebyla podepsána.⁶⁰

Konsorciu *SpaceRISE* se skládá ze tří evropských provozovatelů družicových sítí: *SES SA*, *Eutelsat SA* a *Hispasat S.A.* Zahrnuje také subdodavatele z několika segmentů ekosystému satelitních komunikací: *Thales Alenia Space*, *OHB*, *Airbus Defence and Space*, *Telespazio*, *Deutsche Telekom*, *Orange*, *Hisdesat* a *Thales SIX*.

⁵⁷ Nařízení č. 2023/588, čl. 3.1.b.

⁵⁸ Ibid, rec. 12.

⁵⁹ Srov. TRICCO, G. 2023. Op. cit., 20.

⁶⁰ Podpis koncesní dohody je plánován na prosinec 2024.

Dvanáctiletá koncesní smlouva spočívá v partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) s cílem získat systém složený z více než 290 satelitů na různých oběžných drahách a souvisejícího pozemního segmentu, který by do roku 2030 poskytoval služby veřejné správy a zároveň umožňoval komerční služby

2. Výzvy pro nauku správního práva

Implementace unijního projektu IRIS² je další demonstrací toho, jak rozvoj moderních technologií dynamicky ovlivňuje nejenom veřejnou správu, ale i nauku správního práva samotnou. Zatímco v minulosti bylo využívání kosmického prostoru téměř výlučně předmětem zájmu mezinárodního práva veřejného, současný vývoj implikuje značné výzvy i pro nauku práva správního.⁶¹ Pokud správní právo chápeme jako právní systém veřejné správy a tato veřejná správa je ve značné míře řízena kosmickými technologiemi, nemůže nauka správního práva výše nastíněné procesy ignorovat. Na tomto místě lze uvést, že implikacím kosmických technologií pro veřejnou správu věnují v uplynulých letech velice intenzivní zájem akademici v Itálii.⁶² Implementace unijního projektu IRIS² je ovšem výzvou i pro tuzemskou nauku správního práva, a to nejenom z toho důvodu, že evropská agentura, zaštiťující tento projekt (EUSPA) sídlí na území hlavního města České republiky. Moderní správní právo musí držet krok s aktuálními technologickými trendy doby, ale i s výzkumem administrativistů v jiných relevantních evropských jurisdikcích.

Tento příspěvek, přednesený na mezinárodním vědeckém kongresu Trnavské právnické dny 2024, chce být skromným příspěvkem k tomuto modernímu směřování nauky správního práva u nás. Organizátorům tohoto mezinárodního vědeckého kongresu patří poděkování za to, že pro jeho přednesení v sekci o digitalizaci a elektronizaci veřejné správy poskytli prostor a že umožnili jeho následnou publikaci v rozpracované podobě.

⁶¹ Srov. HANDRLICA, J. 2025. Advent of space administrative law in Europe. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. Vol. 70, No. 2, pp. 121 – 131. Dostupné z: <https://doi.org/10.14712/23366478.2024.26>. [cit. 2024-12-10].

⁶² Srov. PEDRAZZI, M. 2023. The Present and Future of Space Law. *Journal of Law, Market & Innovation*. Vol. 2, No. 2, pp. 15–16. Dostupné z: <https://doi.org/10.13135/2785-7867/7951>. [cit. 2024-12-10].

LITERATÚRA

Právní předpisy

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/696 ze dne 28. dubna 2021, kterým se zavádí Kosmický program Unie a zřizuje Agentura Evropské unie pro Kosmický program a zrušují nařízení (EU) č. 912/2010, (EU) č. 1285/2013 a (EU) č. 377/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU, Úř. věst. L 170, 12.5.2021, pp. 69–148.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2023/588 ze dne 15. března 2023, kterým se zavádí Program Unie pro bezpečnou konektivitu na období 2023–2027, Úř. věst. L 79, 17.3.2023, pp. 1–39.

Odborná literatura

- AQUILAR VIANA, Ana Cristina. Digital transformation in public administration: from e-Government to digital government. *International Journal of Digital Law*. Vol. 2, No. 1, pp. 29–46. Dostupné z: <https://doi.org/10.47975/IJDL/1VIANA> . [cit. 2024-12-10].
- GIANNOPAPA, Christina; STAVERIS-POYKALAS, Athanasios; METALLINOS, Spyros, 2022. Space as an enabler for sustainable digital transformation. *Acta Astronautica*. Vol. 198, No. 9, pp. 728–732. Dostupné z: Elsevier, <https://doi.org/10.1016/j.actaastro.2022.06.005>. [cit. 2024-12-10].
- HANDRLICA, Jakub, 2025. Advent of space administrative law in Europe. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. Vol. 70, No. 2, pp. 121 – 131. Dostupné z: <https://doi.org/10.14712/23366478.2024.26> . [cit. 2024-12-10].
- LYTHREATIS, Sophie, SINGH, Sanjay Kumar, EL-KASSAR, Abdul-Nasser, 2022. The digital divide: A review and future research agenda. *Technological Forecasting and Social Change*. Vol. 173, February 2022, article no. 121359. Dostupné z: Elsevier, <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.121359>. [cit. 2024-12-10].
- LEURQUIN, Christine; VERNILLE, Alessandra, 2016. Satellite Connectivity for Development. *Yearbook on Space Policy 2016. Space for Sustainable Development*. pp. 247–254. Dostupné z: Springer Nature, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-72465-2_13 [cit. 2024-12-10].
- PEDRAZZI, Marco, 2023. The Present and Future of Space Law. *Journal of Law, Market & Innovation*. Vol. 2, No. 2, pp. 12–16. Dostupné z: <https://doi.org/10.13135/2785-7867/7951> . [cit. 2024-12-10].
- SINDHU, Sankar, 2024. IRIS2: Asserting Autonomy in the New Space Age. *Air & Space Law*. Vol. 29, No. 6, pp. 547 – 564. Dostupné z: Wolters Kluwer, <https://doi.org/10.54648/aila2024043>. [cit. 2024-12-10].
- TRICCO, Giovanni, 2023. The upcoming of Iris2: Bridging the digital divide and strengthening the role of the EU in International Space Law. *Journal of Law, Market & Innovation*. Vol. 2, No. 2, pp. 17–42. Dostupné z: <https://doi.org/10.13135/2785-7867/7952> . [cit. 2024-12-10].
- ŽAŽOVÁ, Henrieta, 2017. Budova univerzitního observatória v Trnave. *Acta Universitatis Carolinae – Historia Universitatis Carolinae Pragensis*. Vol. LVII, No. 2, pp. 33–34. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/6563/HUCP_57_2_0029.pdf [cit. 2024-12-10].

Kvalifikační práce

- GIANNAKI, K., 2024. Evolution of EU Secure Satellite Communications: From GovSatCom to IRIS2 and the Relevance of EuroQCI to EU's Cybersecurity Strategy. MSc Thesis – Cross-departmental Master of Science Programme »Space Technologies, Applications and Services – Star«. National and Kapodistrian University of Athens, School of Sciences & University of Patras, Polytechnical School. Supervisor: Panagiotis Papakanellos. Dostupné z: <https://pergamos.lib.uoa.gr/uoa/dl/object/3413283/file.pdf> . [cit. 2024-12-10].

Články on-line

- CESARI, Laetitia, 2024. Developing an EU Space Law: the process of harmonising national regulations. Dostupné z: McGill University, Faculty of Law, Institute of Air & Space Law, <https://www.mcgill.ca/iasl/article/developing-eu-space-law-process-harmonising-national-regulations> . [cit. 2024-12-10].

**ELEKTRONICKÉ DORUČOVANIE
V SPRÁVNOM KONANÍ⁶³**
**ELECTRONIC DELIVERY
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.,

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

Abstrakt: Súčasťou elektronizácie verejnej správy je aj právna úprava elektronického doručovania. V tomto článku analyzujem význam (nielen) elektronického doručovania a poskytujem odpovede na otázky súvisiace s elektronickým doručovaním, ktoré vychádzajú z právnej praxe. Ide o otázky ako napríklad doručovanie do aktivovanej elektronickej schránky z hľadiska postavenia fyzickej osoby adresáta, povinnosť doručiť elektronicke a reálne doručenie v listinnej podobe, doručenie rozhodnutia e-mailom, povinnosť priebežného kontrolovania si elektronickej schránky adresátom, povinnosť správneho orgánu poučiť o možnosti podania opravného prostriedku elektronicke, neexistencia elektronickej schránky niektorých orgánov verejnej moci a napokon aj dôvody na úspešné rozhodnutie o neúčinnosti elektronickeho doručenia. Všetky odpovede opieram o teoretické poznatky alebo príslušnú súdnu judikatúru, prípadne o oba tieto prístupy.

Kľúčové slová: doručovanie, elektronicke doručovanie, elektronická schránka, aktivácia elektronickej schránky, problémy elektronickeho doručovania

Abstract: The legal regulation of electronic delivery is an integral part of the digitalisation of public administration. In this article, I analyse the meaning of (not only) electronic delivery and provide answers to questions related to electronic delivery that arise from legal practice. These include questions such as, for example, delivery to an activated electronic mailbox from the point of view of the addressee's status as a natural person, the obligation to deliver electronically and the actual delivery in paper form, the delivery of a decision by e-mail, the addressee's obligation to check the electronic mailbox on an ongoing basis, the obligation of an administrative body to instruct about the possibility of lodging an electronic appeal, the absence of an electronic mailbox for certain public authorities, and finally the grounds for a successful decision on the ineffectiveness of the electronic delivery. I support all the above conclusions with either theoretical knowledge or the relevant case law or both of these respective approaches.

Key words: delivery, electronic delivery, electronic mailbox, activation of electronic mailbox, issues of electronic delivery

⁶³ Tento článok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

Úvod

Elektronizáciou vo všeobecnosti možno rozumieť modernizáciu procesov pomocou informačných technológií, pričom verejnej správy sa dotýka najmä v súvislosti so zavádzaním e-governmentu. Ten označuje používanie elektronických komunikačných zariadení, počítačov a internetu na účely poskytnutia verejných služieb občanom a ďalším osobám v danej krajine alebo regióne.⁶⁴ Zavedením služieb e-Governmentu sa majú zefektívniť procesy vo všetkých oblastiach, kde dochádza k stretu verejnej správy s občanmi alebo podnikateľskými subjektmi. Cieľom je efektívnejšia a rýchlejšia komunikácia s verejnou správou.⁶⁵ Je teda nepochybné, že aj doručovanie, ako spôsob komunikácie, podlieha elektronizácii.

Komunikácia predstavuje základ medziľudskej spolupráce. Je nepochybné, že v moderných konceptoch verejnej správy treba doručovanie považovať za formu komunikácie nielen medzi orgánmi verejnej správy navzájom, ale predovšetkým medzi orgánom verejnej správy a spravovanou fyzickou (právnickou) osobou na strane druhej.

Významu doručovania nasvedčuje aj nadnárodná právna úprava, ktorá v rámci Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe upravuje princíp spoluúčasti (čl. 8⁶⁶) a tiež právo byť vypočutý (čl. 14⁶⁷), ktoré sú napĺňané práve doručovaním. Tieto články sa považujú za prejav princípu transparentnosti verejnej správy, ktorý vyjadruje:

- zákonné právo dotknutých osôb realizovať v konaní procesné práva garantujúce ich informovanosť o priebehu a výsledku správneho konania, s cieľom aktívne ovplyvniť výsledok tohto postupu,

⁶⁴ STAŠA, J. Elektronizace výkonu veřejné správy a změny ve správním zákonodarství. In MASLEN, M., MASÁROVÁ, L. (eds.) *Verejná správa, právo na spravodlivý proces a e-government*, Trnava : Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, 2019, s. 77.

⁶⁵ HAMULÁKOVÁ, Z. Vplyv elektronizácie na správne konanie podľa správneho poriadku s osobitným zreteľom na doručovanie. In KORONCZIOVÁ, A., HLINKA, T. (eds.) *Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2019*, Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 399.

⁶⁶ Ak orgány verejnej správy nemusia konať okamžite, dajú súkromným osobám primeranými prostriedkami možnosť zúčastniť sa prípravy a plnenia takých správnych rozhodnutí, ktoré majú vplyv na ich práva alebo záujmy.

⁶⁷ Ak orgán verejnej správy zamýšľa prijať individuálne rozhodnutie, ktoré priamo a negatívne ovplyvní práva súkromných osôb, a ak tieto osoby nemali možnosť vyjadriť svoj názor, dostanú možnosť, ak to nie je zjavne zbytočné, v primeranej lehote vyjadriť svoj názor spôsobom definovaným vnútroštátnymi právnymi predpismi a ak je to nevyhnutné, aj s pomocou osoby podľa vlastného výberu.

- všeobecnú povinnosť správnych orgánov umožniť týmto osobám realizovať v konaní tieto ich zákonné práva.⁶⁸

Je nepochybné, že účastník konania, ako dotknutá osoba, nebude môcť účinne uplatňovať svoje práva a záujmy v správnom konaní, pokiaľ nebude informovaný o tom, že orgán verejnej správy vykonáva úkony, ktoré ho môžu na jeho právnom postavení ovplyvniť. Uvedené možno ešte zdôrazniť aj tou skutočnosťou, že správne konanie je štandardne ovládané zásadou písomnosti (ústne konanie je skôr výnimkou) a zásadou neverejnosti.⁶⁹ Práve právnou úpravou doručovania sa zákonodarca snaží „preklenúť“ túto skutočnosť. Doručovanie totiž predstavuje jeden zo spôsobov upovedomenia účastníkov konania alebo iných osôb o úradných úkonoch.⁷⁰ Na to, aby akýkoľvek procesný úkon vyvolal právne účinky voči adresátovi (t. j. voči osobe, ktorej je určený), musí byť adresát s prejavom vôle v prvom rade oboznámený. Preto je potrebné, aby sa prejav vôle k adresátovi dostal; ak ide o písomnosť, táto sa mu musí dať na vedomie.⁷¹

Podstatou doručovania je, aby sa rozličné dokumenty a písomnosti vyhotovované správnym orgánom (napríklad oznámenie o začatí konania, predvolanie na ústne pojednávanie, výzva na oboznámenie sa s podkladmi alebo rozhodnutie) dostali do dispozície ich adresátov. Tí sa s nimi môžu zoznámiť a podľa potreby môžu vykonať príslušné procesné úkony.⁷² S problematikou doručovania do značnej miery preto súvisí nerušený a efektívny priebeh konania. Doručovanie písomností preniká celým procesným postupom v správnom konaní.⁷³ S riadnym doručením písomnosti totiž Správny poriadok spája rad významných právnych dôsledkov. Napríklad okamih doručenia písomného vyhotovenia rozhodnutia vo veci, ktoré je jednou z mnohých písomností doručovaných v správnom konaní, pokiaľ sa účastník konania nároku na jeho doručenie nevzdal, je určujúci na beh lehoty na podanie odvolania proti nemu, na nadobudnutie jeho právoplatnosti a vykonateľnosti.⁷⁴

⁶⁸ KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : Iura Edition, 2012, s. 98.

⁶⁹ Pozri napríklad VRABKO, M. In VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 54.

⁷⁰ VRABKO, M. In VRABKO, M. a kol. Správne právo. Procesná časť. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2007, s. 42.

⁷¹ KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2013, s. 116.

⁷² JURŇÍKOVÁ, J. In SKULOVÁ, S. a kol. Správni právo procesní. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017, s. 116.

⁷³ SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár. Bratislava : Iura Edition, 2007, s. 99.

⁷⁴ ŠKUREK, M. In FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. Správni právo procesní. Praha : C. H. Beck, 2021, s. 139 – 140.

Z uvedeného textu jednoznačne vyplýva, že doručovanie predstavuje dôležitý procesnoprávny inštitút, ktorému zákonodarca venuje pozornosť, a to v podobe § 24 až 26 Správneho poriadku,⁷⁵ kde osobitne treba poukázať na § 25a SP, ktorý odkazuje na použitie E-govZ⁷⁶ v prípade elektronického doručovania. V rámci toho článku sa budem venovať predovšetkým elektronickému doručovaniu, a teda budem analyzovať najmä právnu úpravu E-govZ a súvisiacu právnu prax správnych orgánov, ktorej určité mantinely dáva súdna judikatúra. Práve to, ako sa správne orgány zhostujú elektronického doručovania, je základným kľúčom k efektívnej možnosti aktívneho zapojenia sa do procesu správneho konania, nebyť v ňom len pasívnym objektom, ale subjektom, ktorý má reálnu možnosť riadne obhajovať svoje práva a záujmy.

Správny orgán má totiž povinnosť vyvinúť maximálnu snahu v zákonom predpokladanej forme, aby mohla byť podstatná informácia (predmet doručovania) vo sfére jednotlivca fyzickej a právnickej osoby.⁷⁷

Pred samotným hlavným textom článku treba ešte upozorniť na to, že od pojmu doručovanie treba odlišovať pojem oznámenie. Oznámenie je v porovnaní s doručením širší pojem. Doručenie je jedným zo spôsobov oznámenia, ktoré sa bude vzťahovať na písomnosti. Okrem toho môže prísť v určitých prípadoch aj k oznámeniu formou ústneho vyhlásenia.⁷⁸ Tento článok sa bude ďalej zaoberať len problematikou doručovania, a to v jej elektronickej podobe.

1. Elektronické doručovanie – všeobecné poznámky

Vo všeobecnej rovine poznáme doručovanie faktické a náhradné,⁷⁹ kde faktické doručovanie má písomnú podobu, ktorú možno rozdeliť na listinnú a elektronickú.

⁷⁵ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“ alebo „SP“).

⁷⁶ Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov (ďalej len „E-govZ“).

⁷⁷ PÍRY, M. Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Veľký komentár. Žilina : Eurokódex, 2022, s. 101 – 102.

⁷⁸ VAČOK, J. Vybrané inštitúty ochrany zákonnosti v prvostupňovom správnom konaní. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, s. 138.

⁷⁹ JURNÍKOVÁ, J. In SKULOVÁ, S. a kol. Správni právo procesní. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017, s. 116.

Elektronizácia v doručovaní písomností verejnej správy sa tak prejavila v doplnení tradičných spôsobov doručovania, pôvodne najčastejšie využívaného doručovania prostredníctvom prevádzkovateľa poštových služieb, preferovanou formou doručovania prostredníctvom verejnej dátovej siete do elektronickej schránky adresáta, prípadne doplnkovými spôsobmi doručovania za využitia elektrofonickej cesty na adresátom zvolenú elektronickú adresu.⁸⁰

Zatiaľ čo listinné doručovanie je upravené v množstve právnych predpisov, tak elektronické doručovanie má v zásade svoju „kodifikovanú“ podobu, a to v E-govZ.⁸¹ E-govZ je všeobecným právnym predpisom, ktorý sa vzťahuje na elektronický výkon verejnej moci, a teda aj na správne konanie. Jednoznačne hovorí o povinnosti vykonávať verejnú moc elektronicky pre orgány verejnej moci. Znamená to, že všetky orgány verejnej moci musia prijímať elektronické podania predpísaným spôsobom prostredníctvom elektronických schránok a zároveň vytvárať elektronické rozhodnutia a elektronickým spôsobom ich aj doručovať.⁸² Tento zákon v rámci elektronickej komunikácie do elektronickej schránky rozlišuje, keď komunikuje:

- a) orgán verejnej moci s účastníkom konania,
- b) účastník konania s orgánom verejnej moci,
- c) orgán verejnej moci s iným orgánom verejnej moci.⁸³

Na to, aby mohlo dôjsť k právne účinnému doručeniu, musí mať adresát zriadenú elektronickú schránku, ktorá je zároveň aktivovaná na doručenie.⁸⁴

⁸⁰ Upravené na slovenskú terminológiu podľa KOPECKÝ, M. Doručování ve veřejné správě a e-governemnt. In MASLEN, M., MASÁROVÁ, L. (eds.) *Verejná správa, právo na spravodlivý proces a e-government*, Trnava : Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, 2019, s. 40 – 41.

⁸¹ Pozri HORVAT, M. K problémom elektronického doručovania s osobitným zreteľom na správne konanie. In SZAKÁCS, A., HLINKA, T. (eds.) *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020*, Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2020, s. 65.

⁸² JAKUŠOVÁ, V. Elektronické doručovanie podľa zákona o e-governmente. In SZAKÁCS, A., HLINKA, T. (eds.) *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020*, Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2020, s. 54 – 55.

⁸³ HORVAT, M. Elektronická podoba výkonu verejnej moci. In ANDRAŠKO, J., HORVAT, M., MESARČÍK, M. *Vybrané kapitoly práva informačných technológií 1*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2019, s. 33.

⁸⁴ K tomuto procesu pozri bližšie napríklad HORVAT, M. *Právna úprava a právna prax elektronického doručovania podľa zákona o e-governmente*. In ANDRAŠKO, J. (ed.) *Digitálna verejná správa a elektronická identifikácia*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 46 – 48 a najmä HORVAT, M. *Elektronická podoba výkonu verejnej moci*. In ANDRAŠKO, J., HORVAT, M., MESARČÍK, M. *Vybrané kapitoly práva infor-*

V prípade právnických osôb platí, že tieto majú zásadne zriadené elektronické schránky a tie sú aj *ex lege* aktivované bez ohľadu na to, či ide o právnickú osobu zapisovanú do obchodného registra (od 1. júla 2017) alebo do iného registra (postupne od 1. júna 2020).⁸⁵ V prípade fyzických osôb majú tieto osoby taktiež zriadenú elektronickú schránku, ale ich aktivácia podlieha dobrovoľnému prejavu vôle fyzickej osoby. Ku koncu roka 2023 bolo zriadených 5 583 527 elektronických schránok fyzických osôb, ale len 267 712 ich bolo aj aktivovaných,⁸⁶ čo predstavuje len 4,8 % aktiváciu všetkých elektronických schránok.⁸⁷

K dôvodom tohto žalostného stavu možno zaradiť to, že štát v prvom rade v zásade nepropaguje výhody aktivovanej elektronickej schránky, nepríťažlivý a neintuitívny systém elektronickej schránky v rámci webového sídla www.slovensko.sk a z vlastnej empirickej skúsenosti tiež aj situácie, keď napriek tomu, že schránka mala aktivované upozornenia na doručenie, tak tie sa „sami od seba“ vypli a adresát nebol informovaný o pokuse o doručenie, ďalej tiež aj skutočnosť, že napriek aktivovanej elektronickej schránke časť orgánov verejnej moci aj tak doručuje listinne, čo vedie k zmäteniu užívateľa (adresáta), prípadne tiež aj povinnosť výmeny občianskeho preukazu nie z dôvodu konca jeho platnosti, ale zastaranosti čipu.⁸⁸

Vo vzťahu k aktivácii elektronickej schránky ešte považujem za potrebné poukázať na to, že v prípade fyzických osôb, môžu mať fyzické osoby zriadené aj viaceré elektronické schránky, podľa toho, v akom právnom postavení sa nachádzajú; napríklad súkromná fyzická osoba, fyzická osoba advokát, fyzická osoba štatutárny orgán obchodnej spoločnosti a pod. Súhlasím s teoretickým názorom, že pri osobách s viacerými elektronickými schránkami nie je možné doručovať (...) do ľubovoľnej elektronickej schránky. (...) je potrebné sledovať, v akom postavení sa osoba vo vzťahu k odosielateľovi nachádza a podľa toho

mačných technológií 1. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2019, s. 23 – 33.

⁸⁵ SLOVENSKO.SK. Aktivácia schránok právnických osôb. Dostupné na: <<https://www.slovensko.sk/sk/elektronicka-schranka/aktivacia-schranok-po>>, cit. 2024-07-18.

⁸⁶ NASES.GOV.SK Výročná správa za rok 2023, s. 10 – 11. Dostupné na: <https://www.nases.gov.sk/files/public/2024-06/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%A1_spr%C3%A1va_N%C3%A1rodnej_agent%C3%BARY_pre_sie%C5%A5ov%C3%A9_elektronick%C3%A9_slu%C5%BEBy.pdf>, cit. 2024-07-18.

⁸⁷ Z textu výročnej správy však nie je zrejmé, či počet 267 712 je počet aktivácií za rok 2023 samotný, alebo je to počet aktivovaných schránok celkovo; vzhľadom na komparáciu s textami výročných správ za predchádzajúce roky sa však dá usúdiť, že ide o celkový počet.

⁸⁸ Pozri napríklad: PRAVDA.SK. Musíte si vymeniť občiansky preukaz? Koho sa to týka a ako to urobiť? (Návod). Dostupné na: <<https://ekonomika.pravda.sk/ludia/clanok/655919-musite-si-vymenit-obciansky-preukaz-koho-sa-to-tyka-a-ako-ho-vymenit-navod/>>, cit. 2024-07-18.

zvoliť správny druh elektronickej schránky. Znamená to, že pokiaľ doručujeme fyzickej osobe podnikateľovi mali by sme doručovať do elektronickej schránky viažucej sa na identifikátor, ktorým je identifikačné číslo organizácie. Za predpokladu, že budeme doručovať tej istej fyzickej osobe zásielku, ktorá nesúvisí s jej predmetom podnikania, mali by sme doručovať do elektronickej schránky viažucej sa na identifikátor, ktorým je meno, priezvisko a rodné číslo.⁸⁹ Tento názor je podporený aj súdnou judikatúrou, podľa ktorej „za účinné doručenie rozhodnutia súdu advokátovi – fyzickej osobe je možné považovať iba doručenie rozhodnutia do elektronickej schránky advokáta, ktorú má určenú na elektronickú komunikáciu so súdmi (a inými orgánmi verejnej moci). S doručením rozhodnutia do súkromnej elektronickej schránky fyzickej osoby, ktorá vykonáva advokátsku prax, nie sú spojené právne dôsledky začatia plynutia lehoty na podanie odvolania.“^{90,91}

V každom prípade však platí, že ak má osoba aktivovanú elektronickú schránku, je jej povinnosťou pravidelne si ju kontrolovať s cieľom zistenia, či jej bola alebo nebola doručená zásielka. Zanedbanie tejto povinnosti plne zaťažuje fyzickú osobu alebo právnickú osobu, a teda nemožno sa tohto dôvodu dovolávať v prípade zmeškania lehoty alebo (bez ďalšieho) rozhodovania o neúčinnosti doručovania (§ 33 E-govZ, t. j. alternatívy k odpusteniu zmeškania lehoty podľa § 28 SP), čo ostatne vyplýva aj zo súdnej judikatúry.⁹²

⁸⁹ VAČOK, J. Elektronické doručovanie vybraným subjektom. In MASLEN, M., MASÁROVÁ, L. (eds.) Verejná správa, právo na spravodlivý proces a e-government, Trnava : Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, 2019, s. 116.

⁹⁰ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 12. júna 2019, sp. zn. 3 Obdo/35/2019, publikované aj ako R 36/2019. Pre úplnosť uvediem, že ide o rozhodnutie obchodného kolégia najvyššieho súdu, avšak je plne aplikovateľné aj na oblasť správneho práva, a to vzhľadom na všeobecne vymedzenú pôsobnosť E-govZ, ktorý sa vzťahuje na výkon verejnej moci ako celku, teda verejnej správy nevynímajúc. Z daného dôvodu preto budem v niektorých častiach tohto článku uvádzať aj citácie iných ako správnych súdov, vždy však po zvážení toho, či daný judikatórny záver je aplikovateľný aj na oblasť správneho práva.

⁹¹ Nepriamo však tento záver vyplýva aj z judikatúry správnych súdov, podľa ktorej: „Pokiaľ žalobca v kasačnej sťažnosti namietal nezákonné doručovanie uznesenia Krajského súdu v Nitre č. k. 11S/1/2014-82 z 12.10.2017, kasačný súd túto námietku nepovažuje za dôvodnú. Zo spisu krajského súdu vyplýva, že napadnuté uznesenie bolo doručené do elektronickej schránky žalobcu, nie spoločnosti CREATIVA, s. r. o., ako to uvádza žalobca. Takéto doručenie je podľa § 29 ods. 2 zákona č. 305/2013 Z. z. o e-Governmente z hľadiska právnych účinkov totožné s doručovaním v listinnej podobe“; rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 24. apríla 2019, sp. zn. 9Sžsk/31/2018.

⁹² Podľa rozhodnutia Krajského súdu v Prešove z 26. mája 2022, sp. zn. 1S/42/2021: Právnické osoby zapísané v obchodnom registri majú elektronickú schránku aktivovanú s povinnosťou využívať ju na komunikáciu s orgánmi verejnej moci od 1. júla 2017. Spôsob, akým si zabezpečia prehľad o správach doručovaných im v zmysle zákona o e-governmente do

V rámci tohto článku sa budem práve venovať len doručovaniu medzi orgánom verejnej moci a účastníkom konania a naopak a nie doručovaniu medzi orgánmi verejnej moci navzájom.

Pokiaľ ide o doručovanie medzi orgánom verejnej moci a účastníkom konania, rozoznávame doručovanie do vlastných rúk, verejnou vyhláškou (upravené Správnym poriadkom) a obyčajné doručenie (mimo pravidiel Správneho poriadku).⁹³

Do vlastných rúk sa elektronicky doručujú elektronické dokumenty, ktoré sú podľa E-govZ z hľadiska právnych účinkov totožné s dokumentom v listinnej podobe, o ktorom osobitné predpisy ustanovujú, že sa doručujú do vlastných rúk. Pri tomto doručení sa vyžaduje potvrdenie doručenia zo strany adresáta alebo osoby, ktorej je podľa osobitných predpisov možné doručovať namiesto adresáta, formou elektronickej doručienky odoslanej odosielateľovi.⁹⁴

V prípade doručovania orgánom verejnej moci účastníkovi konania platí, že orgán verejnej moci, ktorý je štátnou rozpočtovou organizáciou, povinne na doručovanie využíva tzv. centrálné (niekde označované aj ako hybridné) úradné doručovanie (§ 31a E-govZ). To znamená, že odošle elektronický úradný dokument v jeho elektronickej podobe. Ak adresát nemá aktivovanú elektronickú schránku, potom správca modulu elektronického doručovania (t. j. Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby, ďalej len „NASES“) zabezpečí jeho doručenie adresátovi v listinnej podobe prostredníctvom poštového podniku. Listinná poštová zásielka, ktorej obsahom je listinný rovnopis tohto dokumentu, sa v takom prípade orgánu verejnej moci nevracia v prípade nemožnosti doručenia, ale poštový podnik takú poštovú zásielku zničí do 30 dní odo dňa doručenia informácie o výsledku doručenia.⁹⁵

Ak však ide o orgán verejnej moci, ktorý nie je štátnou rozpočtovou organizáciou, t. j. napríklad orgány územnej samosprávy, tak týmto spôsobom len môžu postupovať (fakultatívnosť centrálného úradného doručenia), a to v takom prípade, ak sa na tom dohodnú s NASES. Opäť z empirických skúseností pochádza vedomosť, že mnohé (predovšetkým) obce si tento postup ne-

elektronickej schránky, je už vecou danej právnickej osoby, aj s plnou zodpovednosťou za dôsledky plynúce zo zanedbania kontroly doručovaných správ úradných dokumentov.

⁹³ Porovnaj KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín : Heuréka, 2017, s. 195.

⁹⁴ JAKUŠOVÁ, V. Elektronické doručovanie podľa zákona o e-governmente. In SZAKÁCS, A., HLINKA, T. (eds.) Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020, Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2020, s. 58.

⁹⁵ Pozri § 31a ods. 9 E-govZ.

vedia dovoliť, lebo je spoplatnený príliš vysokým poplatkom. Uvedené, podľa môjho názoru, vedie k popretiu zmyslu významu elektronického doručovania a všeobecne elektronizácie, keď vytvára dvojité prístup k doručovaniu. Podľa toho, či odosielateľom je (zjednodušene povedané) orgán štátnej správy alebo orgán územnej samosprávy. A aj v takom prípade to nemusí platiť úplne, lebo niektoré orgány územnej samosprávy majú uzatvorené dohody o centrálnom úradnom doručovaní s NASES a niektoré nie. Som toho názoru, že táto situácia je značne zmätočná. Uvedené platí o to viac, keď mnohé rozhodnutia obcí (ale aj samosprávnych krajov) sú vydávané v rámci preneseného výkonu štátnej správy.

2. Elektronické doručovanie – poznámky vyplývajúce zo súdnej judikatúry

V prípade, ak sa účastník konania rozhodne komunikovať s orgánom verejnej moci elektronicky (podľa zákona to nie je jeho povinnosť), musí na to využiť ústredný portál verejnej správy dostupný cez www.slovensko.sk, prípadne iný portál ako napríklad portál elektronických služieb Finančnej správy Slovenskej republiky alebo portál e-žaloby Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky.⁹⁶ Vzhľadom na to, že je nevyhnutné, aby takéto podanie bolo jednoznačne identifikované z pohľadu jeho odosielateľa, musí byť (opäť jednoducho povedané) autorizované kvalifikovaným elektronickým podpisom (alternatívne pečatou), prípadne, ak je to možné, použitím na to určenej funkcie portálu verejnej správy, ktorá je podmienená úspešnou autentifikáciou.⁹⁷

Inými slovami povedané, podanie „bežným“ mailom možné nie je. Opak by musel ustanoviť osobitný právny predpis. V súčasnosti je ním InfoZ,⁹⁸ ktorý v § 14 ods. 1 ustanovuje, že žiadosť možno podať, okrem iného, aj elektronickou poštou. Pre úplnosť tu treba povedať, že zatiaľ čo žiadosť možno podať týmto spôsobom, tak podanie riadneho opravného prostriedku už takúto možnosť neponúka⁹⁹ a to musí byť podané elektronicky autorizovaným spôsobom alebo musí byť podané písomne. Na druhej strane však potom neplatí

⁹⁶ Môže sa však tiež stať, že osobitný právny predpis upraví špeciálne pravidlo ohľadne využitia toho-ktorého portálu. Pozri napríklad vo veciach verejného obstarávania rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave z 1. júla 2021, sp. zn. 6S/122/2020, bod 107.

⁹⁷ Pozri § 23 ods. 1 E-govZ.

⁹⁸ Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „InfoZ“).

⁹⁹ V právnej praxi o tejto skutočnosti účastníci konania nemajú vedomosť.

pravidlo, že ak bola žiadosť podaná emailom, tak orgán verejnej moci doručuje rozhodnutie vo veci taktiež emailom; v takomto prípade dôjde k vzniku fiktívneho rozhodnutia, a to z dôvodu, že rozhodnutie orgánu verejnej moci nemá príslušné náležitosti. Podľa súdnej judikatúry: „Podľa názoru kasačného súdu, vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti nejde o rozhodnutie v zmysle § 18 ods. 2 zákona č. 211/2000 Z. z. v spojení s § 47 Správneho poriadku, ak povinná osoba oznámi žiadateľovi elektronickou poštou (emailom), ako to bolo v predmetnom prípade (príp. telefonicky), že mu informácie nesprístupní, a prípadne aj uvedie dôvody nesprístupnenia informácií. Rozhodnutie sa totiž vyznačuje tým, že je obsiahnuté na listine. V takomto prípade sa táto odpoveď neberie do úvahy a predpokladá sa, že povinná osoba nevydala písomné rozhodnutie (§ 18 ods. 2 zákona č. 211/2000 Z. z.), v dôsledku čoho po uplynutí zákonnej lehoty vzniká fikcia zamietavého rozhodnutia (§ 18 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z.).“¹⁰⁰

V prípade, ak účastník konania uskutoční svoje podanie elektronicky, avšak toto podanie nie je autorizované podľa E-govZ, potom podľa Správneho poriadku platí, že ho treba do troch pracovných dní doplniť v listinnej podobe, v elektronickej podobe autorizované podľa E-govZ, alebo ústne do zápisnice (§ 19 ods. 2 SP). Zaujímavosťou tu je, že Správny poriadok ustanovuje, že správny orgán na takéto dodatočné doplnenie podania nevyzýva. Tým zákon upravuje priamu výnimku zo zásady súčinnosti (§ 3 ods. 2 SP).

Súdy¹⁰¹ dospeli k záveru, že vyzývať na doplnenie nie je povinnosťou orgánu verejnej správy, pričom v prípade, ak sa tak udeje, ide o výzvu, ktorá bola realizovaná nad rozsah zákona,¹⁰² ako taká však nie je s ním v rozpore. Z em-

¹⁰⁰ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 27. januára 2021, sp. zn. 8Sžik/1/2020. Pozri aj IKRÉNYI, P. § 18. In IKRÉNYI, P., BAKO, M. a kol. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Bratislava : C. H. Beck, 2023, s. 432.

¹⁰¹ Treba však upozorniť, že judikujú uvedené len vo vzťahu k súdnemu konaniu, kde podľa príslušných zákonov v tejto oblasti je lehota na doplnenie 10 dní (napríklad § 56 ods. 2 Správneho súdneho poriadku).

¹⁰² Rozhodnutie Krajského súdu v Banskej Bystrici z 22. marca 2018, sp. zn. 16Co/71/2017: Z dôvodu, že uvedené elektronické podanie nebolo autorizované podľa osobitného predpisu (§ 23 ods. 1 zákona č. 305/2013 Z. z.), bolo povinnosťou jeho podávateľa toto podanie dodatočne súdu doručiť v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe autorizované podľa osobitného predpisu, a to v lehote do desiatich dní, pod sankciou, že sa na nedoplnené podanie prihliadať nebude. Splnomocnený zástupca žalovaného a ani samotný žalovaný však uvedené písomné podanie v lehote desiatich dní nedoplnil, preto sa na toto písomné podanie, ktoré by mohlo byť odvolaním, neprihliada. V nadväznosti na uvedené potom okresný súd nadbytočne uznesením vyzýval splnomocneného zástupcu žalovaného na predloženie originálu splnomocnenia a na odstránenie väd podania – odvolania, na ktoré sa ex lege neprihliada. Nenastali tak účinky takéhoto podania a súd o ňom vôbec nerozhoduje.

pirických skúsenosti o praxi orgánov verejnej správy môžem uviesť, že viaceré orgány takúto výzvu účastníkovi konania aj nad rozsah zákona formulujú.

Zatiaľ čo v prípade spravovaných subjektov verejnej správy platí, že môžu mať zriadených viacero elektronických schránok, tak v prípade orgánov verejnej moci to zásadne neplatí; orgán verejnej moci má vytvorenú jednu elektronickú schránku. V právnej praxi sa potom môže stať, že orgán takúto schránku nemá zriadenú. Ide napríklad o situácie, keď ide o zákonom novo zriadený orgán alebo o situácie, keď ju nemá zriadenú organizačná zložka orgánu („pobočka“), ktorá inak vedie správne konanie. V takom prípade treba usúdiť, že ak chce účastník konania realizovať podanie orgánu, ktorý nemá zriadenú schránku, musí tak urobiť iným, alternatívnym spôsobom (t. j. listinne) a v druhom prípade musí účastník konania doručovať orgánu verejnej moci ako takému. To ostatne vyplýva z judikatúry, ktorá dospela k tomuto záveru: „Vzhľadom na uvedené nebolo možné akceptovať ani námietku žalobkyne, ktorá oneskorené podanie opravného prostriedku odôvodňovala, okrem už uvedeného nesprávneho poučenia aj neexistenciou elektronickej schránky správneho orgánu prvého stupňa. V danom prípade žalobkyni nič nebránilo v tom, aby opravný prostriedok správnomu orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, doručila aj niektorým z alternatívnych spôsobov doručenia včas.“¹⁰³

V súvislosti s alternatívou novo zriadených orgánov, ktoré ešte nemajú zriadenú elektronickú schránku, môže vzniknúť aj ďalšia otázka, a to, či sú úkony týchto orgánov v súlade so zákonom, ak sú vykonávané v listinnej podobe, keďže podľa § 17 ods. 1 E-govZ orgán verejnej moci je zásadne povinný uplatňovať výkon verejnej moci elektronicke podľa tohto zákona. Obdobne to platí aj v prípade, ak orgán verejnej moci namiesto elektronického doručovania (formulovaného ako povinnosť podľa § 29 ods. 1 E-govZ) zvolí priamo doručovanie listinné.

Vzhľadom na skutočnosť, že E-govZ, ale ani Správny poriadok vo svojich ustanoveniach neupravujú ako sankciu neúčinnosť (alebo nezákonnosť) týchto úkonov, ak neboli realizované v elektronickej podobe, tak treba dospieť k záveru, že tieto úkony sú v súlade so zákonom a účastník konania sa len z tohto dôvodu nemôže dovoliavať ich nezákonnosti. K rovnakému záveru dospela aj súdna judikatúra, podľa ktorej: „ Ani námietka žalobcu ohľadom toho, že v konaní došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia spočívajúca v tom, že žalobcovi boli všetky úkony správnych or-

¹⁰³ Rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach z 9. júna 2021, sp. zn. 7S/113/2019.

gánov v posudzovanej veci doručované v listinnej podobe a nie predpísaným spôsobom, čiže v elektronickej podobe do elektronickej schránky žalobcu, čo je podľa žalobcu v rozpore s ustanovením § 17 ods. 1 a § 29 ods. 1 a 3 zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov nebola v konaní úspešná. Je pravdou, že doručovanie písomností sa v čase vydania rozhodnutia o nepriзнaní postavenia účastníka konania, ako aj rozhodnutia žalovaného spravovalo ustanoveniami zákona č. 305/2013 Z. z., ale aj Správneho poriadku. Taktiež je pravdou, že ustanovenie § 17 ods. 1 tohto zákona upravuje povinnosť orgánov verejnej moci vykonávať svoje oprávnenia elektronicke, avšak súd poukazuje na to, že žiadne ustanovenie tohto zákona ani Správneho poriadku nehovorí o tom, že by v prípade, ak by správny orgán nevykonal doručenie elektronicke formou bolo takéto doručenie neplatné. Práve naopak, tento zákon nevylučuje doručovanie rozhodnutí v listinnej podobe a nevylučuje ani použitie ustanovení správneho poriadku na doručovanie. Súd má vychádzajúc z týchto skutočností za to, že doručovanie žalobcovi v listinnej podobe prostredníctvom pošty bolo platné a účinné.¹⁰⁴

Ako bolo spomenuté aj v úvode článku, doručenie je dôležité z dôvodu, že sú s ním spojené viaceré právne skutočnosti, medzi iným napríklad začiatok plynutia lehoty na podanie opravného prostriedku a pod.¹⁰⁵ V právnej praxi sa môže udiť, že správny orgán elektronicke odošle rozhodnutie, ktoré je doručené do elektronickej schránky, pričom správny orgán si následne na to vytlačí(!) potvrdenie o doručení do schránky a opatrí ho odtlačkom pečiatky. Tento dátum však môže byť iný, než samotné doručenie do schránky. Podľa E-govZ a aj podľa súdnej judikatúry¹⁰⁶ však platí, že podstatné je sprístupnenie

¹⁰⁴ Rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach z 21. apríla 2021, sp. zn. 7S/76/2018.

¹⁰⁵ E-govZ v tejto súvislosti upravuje aj fikciu doručenia, ktorá v prípade ak sa doručuje do vlastných rúk, nastane momentom uvedeným na elektronickej doručenke alebo márnym uplynutím úložnej lehoty podľa toho, ktorá skutočnosť nastane skôr, a to aj vtedy, ak sa adresát o tom nedozvedel, a v prípade ak sa nedoručuje do vlastných rúk, tak v deň bezprostredne nasledujúci po uložení elektronickej úradnej správy (§ 32 ods. 5 E-govZ).

¹⁰⁶ Podľa uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 21. apríla 2020, sp. zn. 6Asan/3/202019: „Nebolo možné stotožniť sa s námietkou sťažovateľa, ktorý považoval za deň doručenia rozhodnutia dátum 18.06.2018 podľa odtlačku pečiatky podateľne. Aj z odpovede na žiadosť o poskytnutie informácií Národnej agentúry pre sieťové a elektronicke služby č. 510-2019/50 vyplýva, že obsah elektronickej úradnej správy bol sprístupnený jej uložením do elektronickej schránky Úradu jadrového dozoru dňa 15.06.2018 o 14:56:05. V danom prípade nie je relevantná skutočnosť, že prijatie elektronickej úradnej správy bolo fyzicky opečiatkované dňa 18.06.2018, určujúci je však okamih doručenia, ktorý je zaznamenaný na elektronickej doručenke.“

dokumentu jeho uložením v elektronickej schránke adresáta a tento okamih je rozhodujúcim pre počítanie príslušných lehôt.

Veľmi zaujímavou je tiež aj úvaha, či by mal správny orgán poučovať v poučení rozhodnutia aj o možnosti podať opravný prostriedok v elektronickej podobe. Táto úvaha je o to zaujímavejšia, keď si uvedomíme, že nesprávne poučenie zo strany správneho orgánu má za dôsledok možnosť podania opravného prostriedku až v lehote troch mesiacov (§ 54 ods. 3 SP). Možno tu dospieť k záveru, že takúto povinnosť správny orgán nemá. Na splnenie povinnosti riadneho a zákonného poučenia (§ 47 ods. 4 SP) postačuje, ak je v ňom uvedený (aspoň) jeden účinný spôsob podania opravného prostriedku; správny orgán nie je povinný poučovať o všetkých možnostiach, ako podať opravný prostriedok. Tento záver podporuje aj súdna judikatúra, podľa ktorej: „správny súd považuje za potrebné zdôrazniť, že žiadny právny predpis správneho orgánu neukladá povinnosť formulovať poučenie v písomnom vyhotovení rozhodnutia osobitne pre všetky možné alternatívy relevantného doručenia podania (písomné, elektronické a pod.), obsahom ktorého je opravný prostriedok, pričom uvedené nie je možné vyvodiť ani zo zákona č. 305/2013 Z. z., ako to tvrdí žalobkyňa. Preto jej námietku o nesprávnom poučení o možnosti podať proti rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa rozklad, nebolo možné akceptovať.“¹⁰⁷

V právnej praxi sa napokon ešte môže stať aj to, že elektronické doručovanie jednoducho nebude možno realizovať, a to v súvislosti s rozličnými životnými situáciami, ako napríklad nefunkčnosť systému, zdravotné problémy a podobne.

Ak nastane situácia, že nebude môcť orgán verejnej moci doručiť písomnosť do elektronickej schránky z dôvodu technickej nefunkčnosti systému, v takom prípade má orgán verejnej moci povinnosť doručiť zásielku v písomnej podobe. Preukázaným doručením je totiž vo svojej podstate len elektronická doručka, vrátená zásielka alebo informácia o odmietnutí prevzatia zásielky. Orgán verejnej moci preto z informácie o neúspešnom odoslaní zásielky nemôže odvodiť úspešný pokus o doručenie a naviazať na neho napríklad počítanie lehoty, ale je povinný v takejto situácii doručiť zásielku v listinnej podobe. Tento záver podporuje aj súdna judikatúra.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach z 9. júna 2021, sp. zn. 7S/113/2019.

¹⁰⁸ Podľa uznesenia Krajského súdu v Trenčíne zo 7. marca 2023, sp. zn. 11S/1/2022: „15. Z dokladov pripojených žalovaným, ktoré mali potvrdzovať jeho argumentáciu uvedenú vo vyjadrení k správnej žalobe, vyplýva, že dňa 09.11.2021 bolo vykonaných celkom 10 pokusov o elektronické doručenie rozhodnutia zo dňa 08.11.2021. V príslušnom informačnom

V druhom spomenutom prípade, keď z rôznych dôvodov na strane adresáta nemôže dôjsť k doručeniu zásielky, platí, že na odstránenie tvrdosti zákona umožňuje E-govZ požiadať orgán verejnej moci o neúčinnosť doručenia. Ako dôvody tento zákon uvádza, keď adresát buď objektívne nemohol prevziať elektronickú úradnú správu z dôvodu, ktorý nenastal na jeho strane alebo jeho pričinením, alebo na jeho strane nastali také dôvody, ktoré mu objektívne neznemožnili prevziať elektronickú úradnú správu, avšak takéto prevzatie by bolo spojené s nepomernými ťažkosťami, ktorých prekonanie od neho nie je spravodlivé požadovať.

Bremeno preukázania tohto tvrdenia zaťažuje samotného adresáta, pričom sa vyžaduje, aby ním uvádzané dôvody boli dostatočne špecifikované, pretože

systéme využívanom žalovaným na realizáciu elektronického doručovania je pri položke ‚Poznámka odoslania‘ uvedené ‚Záznam sa nepodarilo odoslať ani na 10 pokus.‘ 16. Preskúmaním veci dospel správny súd k záveru, že správnu žalobu je potrebné odmietnuť podľa § 98 ods. 1 písm. c) SSP. Žalobca podal správnu žalobu proti tzv. fiktívnemu rozhodnutiu žalovaného o odvolaní v zmysle § 19 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z., vychádzajúc z jemu známych skutočností, aj keď žalobcom učinенý záver bol v rozpore s objektívnou realitou, aká tu v čase podania správnej žaloby bola a aká pretrváva až doposiaľ. Keďže v zmysle § 5 ods. 2 SSP konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania, správny súd dospel k záveru o potrebe aplikovať na nesprávne vecne koncipovanú správnu žalobu nie režim upravený v ustanovení § 190 SSP (zamietnutie žaloby), ale režim upravený v ustanovení § 98 ods. 1 písm. c) SSP, nakoľko takýto postup viac zodpovedá zmyslu a účelu ustanovenia § 5 ods. 2 SSP a objektívnej realite zjavenej žalobcovi až po podaní správnej žaloby. V čase podania správnej žaloby už bolo na svete súdneho prieskumu spôsobilé rozhodnutie o odvolaní, a to rozhodnutie č. XXXXX/XXXX zo dňa 08.11.2021. Toto rozhodnutie však ku dňu podania správnej žaloby a v podstate ani doposiaľ nebolo doručené žalobcovi. Hoci podľa správneho súdu je irelevantné, či v procese doručovania upraveného ustanoveniami zákona č. 305/2013 Z. z. je ‚vina‘ za neúspešné doručovanie na strane odosielateľa alebo adresáta, z dokladov, ktoré k svojmu vyjadreniu k správnej žalobe pripojil žalovaný (t. j. vrátane obsahu administratívneho spisu) je zrejmé, že už samotné pokusy žalovaného o odoslanie správy dopadli všetky neúspešne, o čom príslušný systém poskytol žalovanému aj bezprostrednú informáciu. Za takejto situácie a rešpektujúc základnú zásadu, že ak zákon orgánu verejnej moci ukladá povinnosť doručiť rozhodnutie účastníkovi konania, môže byť doručenie považované za úspešne zrealizované, len ak je o tom k dispozícii príslušný dôkaz (napr. doručienka, vrátená zásielka, odmietnutie prevzatia zásielky), alebo je tu iná skutočnosť preukazujúca splnenie podmienok pre uplatnenie zákonom predvídanej fikcie doručenia, bolo povinnosťou žalovaného vykonať doručenie rozhodnutia č. XXXXX/XXXX zo dňa 08.11.2021 ‚v listinnej podobe prostredníctvom poštového podniku, spôsobom podľa osobitného predpisu upravujúceho konanie v danej veci.‘ K takémuto postupu zo strany žalovaného doposiaľ nedošlo, resp. niet o tom v administratívnom spise žiadneho dôkazu. Rozhodnutie žalovaného č. XXXXX/XXXX zo dňa 08.11.2021 preto stále nie je doručené žalobcovi, ktorému tak nezačala plynúť lehota na podanie správnej žaloby, čo je skutkový stav odôvodňujúci potrebu aplikácie ustanovenia § 98 ods. 1 písm. c) SSP.

len všeobecne vymedzené dôvody by znamenali vždy možnosť spochybnenia zákonnej fikcie doručenia.¹⁰⁹ Dôvody neúčinnosti doručenia však môžu byť aj objektívneho, technického charakteru, napríklad v čiastočnej nefunkčnosti počítača adresáta. Tu však treba povedať, že aj tento dôvod musí byť vyšpecifikovaný žiadateľom a dostatočný. V prípade čiastočnej nefunkčnosti počítača ako dôvodu tak nebude stačiť, ak nebude vymedzené, v čom táto nefunkčnosť spočívala, v nemožnosti využiť na prihlásenie sa do elektronickej schránky aj iný počítač alebo nebude postačovať, ak táto nefunkčnosť trvala po dlhšiu dobu.¹¹⁰

Záver

Cieľom elektronizácie verejnej správy je efektívnejšia a rýchlejšia komunikácia s ňou, pričom aj doručovanie, ako spôsob komunikácie, ktorý

¹⁰⁹ Uvedené vyplýva z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky, podľa ktorej: „V tomto smere ústavný súd uvádza, že zákon o e-Governmente obsahuje pravidlá zmierňujúce procesnú prísnosť spočívajúcu vo fikcii doručenia elektronického dokumentu. § 33 ods. 1 zákona o e-Governmente umožňuje orgánu verejnej moci, ktorý koná vo veci, ktorej sa elektronické doručovanie týka, aby na návrh adresáta rozhodol, že elektronické doručenie je neúčinné, ak tento adresát preukáže, že objektívne nemohol prevziať elektronickú úradnú správu z dôvodu, ktorý nenastal na jeho strane alebo jeho pričinením, alebo na jeho strane nastali také dôvody, ktoré mu objektívne neznemožnili prevziať elektronickú úradnú správu, avšak takéto prevzatie by bolo spojené s nepomernými ťažkosťami, ktorých prekonanie od neho nie je spravodlivé požadovať. Sťažovateľka neuvádza, že by dôvod subsumovateľný pod druhovo regulovaný okruh prípadov odôvodňujúcich postup podľa § 33 ods. 1 zákona o e-Governmente v konaní na okresnom súde predniesla. Žiadne také dôvody neuvádza ani v samotnej ústavnej sťažnosti. Artikulácia formalizmu a byrokracie nezohľadňuje konkrétne okolnosti sťažovateľkinho prípadu a je v tomto smere natoľko všeobecná, že jej pripustenie by umožňovalo spochybníť zákonom ustanovenú fikciu prakticky vždy. Preto ústavný súd vo vzťahu k namietanému porušeniu základného práva sťažovateľky na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny) ani jej práva na spravodlivé súdne konanie (čl. 6 ods. 1 dohovoru) nezistil v napadnutom uznesení okresného súdu žiadne signály vyžadujúce si prijatie ústavnej sťažnosti v tejto časti na ďalšie konanie (rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 7. septembra 2023, sp. zn. III. ÚS 437/2023).

¹¹⁰ Primerane porovnaj rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 13. apríla 2021, sp. zn. IV. ÚS 32/2021: „V napadnutom uznesení okresný súd ospravedliteľný dôvod na zmeškanie lehoty na vyjadrenie a zmeškanie pojednávania identifikuje v konštatácii, že „z dôvodu čiastočnej nefunkčnosti počítača žalovaný nemal vedomosť o podanej žalobe a o predvolaní na pojednávanie.“ Odhliadnuc od extrémnej strohosti, je uvedená konštatácia okresného súdu týkajúca sa „častočnej nefunkčnosti počítača“ žalovaného podľa názoru ústavného súdu nedostatočná, a tým aj ústavne neudržateľná. Miera voľnej úvahy všeobecného súdu nie je ani v prípade posúdenia ospravedliteľnosti dôvodu zmeškania lehoty na vyjadrenie a zmeškania pojednávania neobmedzená.“

predstavuje základ medziludskej spolupráce, podlieha elektronizácii. Listinné doručovanie je upravené v množstve právnych predpisov, no elektronické doručovanie má v zásade svoju „kodifikovanú“ podobu, a to v E-govZ. Podľa tohto zákona na to, aby mohlo dôjsť k elektronickej komunikácii, musia mať jej subjekty zriadenú elektronickú schránku (v zásade všetky subjekty na našom území) a zároveň aj aktivovanú na doručovanie (na našom území zásadne všetky orgány verejnej moci a právnické osoby, pri fyzických osobách platí dobrovoľnosť aktivácie). V prípade fyzických osôb zároveň platí, že môžu mať zriadených aj viac elektronických schránok, v takom prípade sa doručovanie môže realizovať len v prípade aktivácie tej-ktorej schránky a vždy len do správneho právneho postavenia fyzickej osoby.

Z analýzy právnej praxe a relevantnej zodpovedajúcej súdnej judikatúry potom možno prijať a formulovať nasledujúce závery:

- ak má osoba aktivovanú elektronickú schránku, je jej povinnosťou pravidelne si ju kontrolovať s cieľom zistenia, či jej bola alebo nebola doručená zásielka; zanedbanie tejto povinnosti plne zaťažuje fyzickú osobu alebo právnickú osobu, a teda nemožno sa tohto dôvodu dovolávať nezákonnosti rozhodnutia v prípade zmeškania lehoty alebo (bez ďalšieho) dôvodu rozhodovania o neúčinnosti elektronického doručovania;
- do vlastných rúk sa elektronicky doručujú elektronické dokumenty, ktoré sú podľa E-govZ z hľadiska právnych účinkov totožné s dokumentom v listinnej podobe, o ktorom osobitné predpisy ustanovujú, že sa doručujú do vlastných rúk; v takom prípade potvrdenie doručenia sa deje zo strany adresáta alebo osoby, ktorej je podľa osobitných predpisov možné doručovať namiesto adresáta, a to prostredníctvom elektronickej doručenký odoslanej odosielateľovi;
- orgán verejnej moci, ktorý je štátnou rozpočtovou organizáciou, povinne na doručovanie využíva tzv. centrálné (hybridné) úradné doručovanie a ten, ktorý nie je štátnou rozpočtovou organizáciou, t. j. napríklad orgán územnej samosprávy, tak týmto spôsobom môže postupovať, ak sa na tom dohodne s NASES; bolo by vhodné, aby poplatok za využívanie tejto služby bol primeraný, o to viac, keď jeho znemožnenie z tohto dôvodu vedie k popretiu zmyslu významu elektronického doručovania a všeobecne elektronizácie, keďže vytvára dvojité prístup k doručovaniu, a to podľa toho, či odosielateľom je (zjednodušene povedané) orgán štátnej správy alebo orgán územnej samosprávy. Poplatky sú navyše otáznym najmä v prípade rozhodnutí vydávaných v rámci preneseného výkonu štátnej správy;
- na elektronické doručovanie sa využíva najčastejšie ústredný portál verejnej správy (www.slovensko.sk), pričom podanie účastníka konania musí byť

autorizované; podanie bežným mailom je možné len vtedy, ak tak ustanoví zákon, ktorým v našich podmienkach je InfoZ; podanie žiadosti mailom neznamená, že rozhodnutie orgánu verejnej moci sa tiež doručuje mailom. Povinná osoba musí v tomto prípade vydať rozhodnutie v písomnej podobe, a to žiadateľovi riadne doručiť;

- elektronické podanie, ktoré nie je autorizované, musí byť do troch pracovných dní doplnené, pričom správny orgán na dodatočné doplnenie elektronického podania nevyzýva, nie je to jeho zákonnou povinnosťou;
- orgány verejnej správy majú vytvorenú zásadne jednu elektronickú schránku, ktorú využívajú na elektronickú komunikáciu, pričom ak orgán verejnej správy takúto schránku nemá zriadenú, doručuje účastníkom konania iným – alternatívnym spôsobom (t. j. zásadne listinne); účastník konania v takomto prípade má možnosť naďalej komunikovať s orgánom verejnej moci listinne;
- orgán verejnej správy je povinný vykonávať verejnú moc elektronicky, ak však namiesto toho vykonáva elektronickú moc listinne, nie je to samé o sebe nezákonnosťou jeho postupu, pretože E-govZ, ale ani Správny poriadok vo svojich ustanoveniach neupravujú ako sankciu neúčinnosť (alebo nezákonnosť) týchto úkonov;
- v situácii, keď si správny orgán vytlačí potvrdenie o doručení zásielky a opatrí ho pečiatkou podateľne s iným dátumom, než reálne došlo k sprístupneniu dokumentu uložením v elektronickej schránke adresáta, tak platí, že právne účinným dátumom uloženia zásielky je dátum uloženia zásielky v elektronickej schránke a od neho sa počítajú príslušné lehoty;
- správny orgán nie je povinný v poučení k rozhodnutiu poučiť aj o možnosti podania opravného prostriedku v elektronickej podobe, pretože postačuje, ak je v ňom uvedený (aspoň) jeden účinný spôsob podania opravného prostriedku;
- ak nie je možné realizovať elektronické doručovanie z dôvodu technickej chyby, orgán verejnej správy je povinný doručiť zásielku v listinnej podobe;
- pri rozhodovaní o neúčinnosti elektronického doručenia je dôkazné bremeno preukázania dôvodov neúčinnosti na strane účastníka konania; tieto dôvody nesmú byť vymedzené všeobecne a neurčito, ale musia byť jednoznačné a konkrétne, pretože len všeobecne vymedzené dôvody by znamenali vždy možnosť spochybnenia zákonnej fikcie elektronického doručenia.

LITERATÚRA

- FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. Správní právo procesní. Praha : C. H. Beck, 2021,
- HAMULÁKOVÁ, Z. Vplyv elektronizácie na správne konanie podľa správneho poriadku s osobitným zreteľom na doručovanie. In KORONCZIOVÁ, A., HLINKA, T. (eds.) Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2019, Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019,
- HORVAT, M. Elektronická podoba výkonu verejnej moci. In ANDRAŠKO, J., HORVAT, M., MESARČÍK, M. Vybrané kapitoly práva informačných technológií 1. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2019,
- HORVAT, M. K problémom elektronického doručovania s osobitným zreteľom na správne konanie. In SZAKÁCS, A., HLINKA, T. (eds.) Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020, Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2020,
- HORVAT, M. Právna úprava a právna prax elektronického doručovania podľa zákona o e-governmente. In ANDRAŠKO, J. (ed.) Digitálna verejná správa a elektronická identifikácia. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019
- IKRÉNYI, P., BAKO, M. a kol. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Bratislava : C. H. Beck, 2023,
- JAKUŠOVÁ, V. Elektronické doručovanie podľa zákona o e-governmente. In SZAKÁCS, A., HLINKA, T. (eds.) Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020, Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2020,
- KOPECKÝ, M. Doručování ve veřejné správě a e-governemnt. In MASLEN, M., MASÁROVÁ, L. (eds.) Verejná správa, právo na spravodlivý proces a e-government, Trnava : Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, 2019,
- KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : Iura Edition, 2012,
- KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín : Heuréka, 2017,
- KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2013,
- NASES.GOV.SK Výročná správa za rok 2023, s. 10 – 11. Dostupné na: <https://www.nases.gov.sk/files/public/2024-06/V%C3%BDro%C4%8Dn%C3%A1_spr%C3%A1va_N%C3%A1rodnej_agent%C3%BAry_pre_sie%C5%A5ov%C3%A9_elektronick%C3%A9_sluc%C5%BEby.pdf>, cit. 2024-07-18,
- PÍRÝ, M. Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Veľký komentár. Žilina : Eurokódex, 2022,
- PRAVDA.SK. Musíte si vymeniť občiansky preukaz? Koho sa to týka a ako to urobiť? (Návod). Dostupné na: <<https://ekonomika.pravda.sk/ludia/clanok/655919-musite-si-vymenit-obciansky-preukaz-koho-sa-to-tyka-a-ako-ho-vymenit-navod/>>, cit. 2024-07-18,
- SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017,
- SLOVENSKO.SK. Aktivácia schránok právnických osôb. Dostupné na: <<https://www.slovensko.sk/sk/elektronicka-schranka/aktivacia-schranko-po>>, cit. 2024-07-18,
- SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár. Bratislava : Iura Edition, 2007,
- STAŠA, J. Elektronizace výkonu veřejné správy a změny ve správním zákonodarství. In MASLEN, M., MASÁROVÁ, L. (eds.) Verejná správa, právo na spravodlivý proces a e-government, Trnava : Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, 2019,

- VAČOK, J. Elektronické doručovanie vybraným subjektom. In MASLEN, M., MASÁROVÁ, L. (eds.) Verejná správa, právo na spravodlivý proces a e-government, Trnava : Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, 2019,
- VAČOK, J. Vybrané inštitúty ochrany zákonnosti v prvostupňovom správnom konaní. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014,
- VRABKO, M. a kol. Správne právo. Procesná časť. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2007,
- VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2019.

ROZHODNUTIA O OSOBITNÝCH POSTUPOCH PODĽA ZÁKONA O INFORMAČNÝCH TECHNOLOGIÁCH VO VEREJNEJ SPRÁVE

DECISIONS ON SPECIAL PROCEDURES UNDER THE ACT ON INFORMATION TECHNOLOGIES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.,

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta
University of Trnava in Trnava, Law Faculty

Abstrakt: Cielom referátu je poukázať na vybrané hmotnoprávne a procesnoprávne aspekty výkonu správy informačných technológií verejnej správy. Autorka skúma funkciu a právnu charakteristiku interných správnych aktov ako nástrojov usmerňovania a riadenia podľa zákona č. 95/2019 Z. z. v kontexte všeobecnej náuky správneho práva.

Kľúčové slová: organizácia správy informačných technológií verejnej správy, interný správny akt, individuálne a druhové povolenie zmeny v rozsahu alebo spôsobe plnenia povinností

Abstract: The aim of the paper is to point out selected substantive and procedural aspects of public administration information technology management. The author examines the function and legal characteristics of internal administrative acts as guidance and management tools according to the Act No. 95/2019 Coll. in the context of the general doctrine of administrative law.

Key words: organization of public administration information technology management, internal administrative act, individual and collective permission to change the scope or method of duties performance

Úvod

Verejná správa predstavuje svojím rozsahom jeden z najzložitejších systémov štátu a je prirodzeným kandidátom na informatizáciu, elektronizáciu a digitalizáciu. Informatizáciu verejnej správy je potrebné vnímať ako komplexne usmerňovaný proces, ktorý by sa mal realizovať v rámci celej štruktúry verejnej správy. Je to postup vytvárania spoločenských, legislatívnych, metodických, technologických a organizačno-personálnych podmienok

pre efektívnu aplikáciu informačno-komunikačných technológií vo výkone správy.¹¹¹

Európska komisia definovala elektronizáciu verejnej správy (t. j. e-Government) ako zavádzanie informačno-komunikačných technológií do verejnej správy spoločne s organizačnými zmenami, novými postupmi a zručnosťami v snahe zvýšenia efektívnosti pri poskytovaní služieb, zvýšenia transparentnosti a posilnenia verejnej politiky.

Definícia strategických cieľov smeruje k transformácii verejnej správy na platformu otvorenej verejnej správy (o-government), kde organizácia práce verejnej správy využíva sieť spoločne využívaných komponentov a ich služieb a rozhraní, otvorených štandardov, spoločne využívaných dát. Služi to k tomu, aby pracovníci verejnej správy a partneri verejnej správy mohli spolupracovať pri poskytovaní radikálne lepších služieb verejnosti efektívnejšie, bezpečnejšie a zodpovednejšie. Výsledkom má byť vnímanie verejnej správy ako jednotnej a integrovanej platformy poskytovania služieb a zefektívnenie jej vnútorného fungovania odstránením zbytočných aktivít a duplicit.¹¹²

V Slovenskej republike je popri prameňoch únieového práva prameňom právnej regulácie a základnou platformou budovania informačnej spoločnosti **zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente)**, jeho vykonávací predpis (**vyhláška Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky č. 335/2023 Z. z.**, ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o e-Governmente) a **zákon č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov** spolu s jeho vykonávacími právnymi predpismi: **vyhláškou Úradu podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu č. 78/2020 Z. z. o štandardoch pre informačné technológie verejnej správy**, **vyhláškou Úradu podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu č. 179/2020 Z. z.**, ktorou sa ustanovuje spôsob kategorizácie a obsah bezpečnostných opatrení **informačných technológií verejnej správy** a **vyhláškou Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky č. 401/2023 Z. z. o riadení projektov a zmenových požiadaviek v prevádzke informačných technológií verejnej správy**.

¹¹¹ SOPÚCHOVÁ, S.: Informatizácia verejnej správy. e-Government. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2021, s. 12.

¹¹² Národná koncepcia informatizácie verejnej správy. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, 2021, s. 81.

Cieľom zákona č. 95/2019 Z. z., ktorý zrušil **zákon č. 275/200 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov**, bolo zvýšiť mieru informatizácie spoločnosti, zefektívniť výkon verejnej správy a zabezpečiť jej prístupnosť verejnosti prostredníctvom moderných technológií a metód. Priniesol rozšírenie povinností pre orgány verejnej správy v oblasti správy informačných technológií (t. j. orgány vedenia a riadenia), a to od samotného plánovania, obstarania a implementácie informačných technológií až po monitoring a hodnotenie informačných technológií.

Zákon č. 95/2019 Z. z. ustanovuje: a) organizáciu správy informačných technológií verejnej správy, b) práva a povinnosti orgánu vedenia a orgánu riadenia v oblasti informačných technológií verejnej správy, na ktoré sa vzťahuje tento zákon, c) základné požiadavky kladené na informačné technológie verejnej správy a na ich správu.

Základné povinnosti subjektov v rámci výkonu správy informačných technológií verejnej správy majú napomáhať presadzovať princípy informatizácie verejnej správy formulované koncepčnými dokumentmi (pozri prílohu č. 1 Národnej koncepcie informatizácie verejnej správy z roku 2021). Právnymi prostriedkami ich presadzovania v praxi sú nielen všeobecne záväzné právne predpisy, ale aj tzv. interné správne akty.

1. Osobitosti organizácie správy informačných technológií verejnej správy

Interný správny akt nie je inštitút, ktorý by bol neznámy v činnosti štátnej správy, samosprávy i ostatnej verejnej správy. Druh verejnej správy preto neovplyvňuje **verejnoprávnu povahu** týchto správnych aktov a ich právne vlastnosti (napr. záväznosť).

Riadiace správne akty môže vydávať len taký subjekt verejnej správy, ktorý disponuje určitou riadiacou právomocou.¹¹³ Interné akty sú prejavom riadiacej činnosti orgánov verejnej správy, ktorá sa uplatňuje smerom do jej vnútra a nemá priamy vplyv na právne postavenie osôb stojacich mimo verejnú správu.

Ich funkciou je konkretizovať úlohy a povinnosti podriadených zložiek, zamestnancov¹¹⁴ alebo ak tak ustanovuje zákon aj ďalších orgánov, usmerňovať

¹¹³ PRŮCHA, P.: Správní právo. Obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 2007, s. 274.

¹¹⁴ KOPECKÝ, M.: Správní právo. Obecná část. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 156.

činnosti riadených subjektov, zabezpečiť jednotu služobného výkladu všeobecne záväzných právnych predpisov, jednotu postupu vo vnútorných riadiacich procesoch, efektívnosť výkonu úloh verejnej správy atď.

Sama skutočnosť, že v zákonoch je ich úprava zriedkavá, by nemala ponechávať výskum interných aktov verejnej správy na okraji záujmu správnej vedy, lebo tu ide o správne akty s **právotvorným účinkom** na právne postavenie ich adresátov. Ich vydávanie a obsah sa preto taktiež musí riadiť **všeobecnými princípmi**, ktoré je potrebné v právnom štáte v súvislosti s výkonom verejnej moci dodržiavať (princíp viazanosti právom, princíp transparentnosti atď.).

Teória správneho práva zdôrazňuje, že vydávanie interných správnych aktov sa opiera o právne upravený vzťah podriadenosti adresáta aktu k takému, ktorý má právomoc interný akt vydať. Vzťah nadriadenosti a podriadenosti je daný **právomocou orgánu riadiť** činnosť organizačnej jednotky/subjektu verejnej správy, ktorá **musí vyplývať zo zákona**.

Vzťah podriadenosti sa môže dotýkať:

- priamo osôb s rôznym postavením v jednej organizačnej jednotke, alebo
- celých podriadených organizačných jednotiek v rámci hierarchického usporiadania verejnej správy.¹¹⁵

V prvom prípade sa vnútornými aktami riadia len vnútroorganizačné vzťahy v rámci tejto organizačnej jednotky. V druhom prípade vnútorné akty prekračujú rámec vnútroorganizačných vzťahov.

Riadiaca právomoc sa uplatňuje v rámci **organizácie verejnej správy** usporiadanej:

- vertikálne¹¹⁶,
- horizontálne¹¹⁷.

Organizácia nemusí byť nevyhnutne spojená s vytvorením špeciálneho organizačného usporiadania vykonávateľov verejnej správy. Konkrétne orga-

¹¹⁵ HENDRYCH, D. in: Hendrych, D. a kolektiv: Správni právo. Obecná časť. 6. vydanie. Praha: C. H. Beck 2006, s. 189 – 190.

¹¹⁶ Podľa § 4 ods. 7 **zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov** štátnu správu, ktorú vykonávajú okresné úrady, riadia a kontrolujú v rozsahu ustanovenom osobitnými zákonmi ústredné orgány štátnej správy, do ktorých pôsobnosti patria príslušné úseky štátnej správy.

¹¹⁷ Podľa § 35 ods. 5 **zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy** ak to vyžadujú právne záväzné akty Európskej únie pri čerpaní finančných prostriedkov z fondov Európskej únie, vláda rozhodne, ktorý ústredný orgán štátnej správy bude riadiacim orgánom vo vzťahu k iným ústredným orgánom štátnej správy.

nizácia správy môže využívať už jestvujúcu organizačnú štruktúru. Je to typický jav v rámci oblastí **výkonu verejnej správy prierezového charakteru**, medzi ktoré patrí aj správa informačných technológií verejnej správy. Takýto model organizácie upravuje § 5 ods. 1 **zákona č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov**. De lege lata správu informačných technológií verejnej správy vykonávajú: a) orgán vedenia, b) orgán riadenia vo vzťahu k informačným technológiám verejnej správy v jeho pôsobnosti. Orgánom vedenia je Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. Činnosť orgánu riadenia vykonáva obec, vyšší územný celok, komora regulovanej profesie, Generálna prokuratúra SR atď. Sú to subjekty, ktoré majú v správe jednotlivé informačné technológie.

O právomoci orgánu vedenia riadiť sa zákon č. 95/2019 Z. z. nezmieňuje. Ustanovenie § 7 definuje pojem „vedenie v správe informačných technológií verejnej správy“ ako činnosť orgánu vedenia v rozsahu jeho pôsobnosti podľa tohto zákona, ktorej účelom je riadny a efektívny výkon riadenia v správe informačných technológií verejnej správy podľa zákona a dosiahnutie cieľov informatizácie a rozvoja informačných technológií verejnej správy, ktoré vyplývajú z národnej koncepcie a ďalších koncepčných a strategických dokumentov s celoštátnou pôsobnosťou. Zákon sa „vyhýba“ pojmu „riadiť“ aj v § 8, v ktorom vymedzuje obsah činnosti orgánu vedenia (monitoruje, vyhodnocuje, vydáva metodické usmernenia, usmerňuje a koordinuje orgány riadenia). Zákomom **špeciálne** ustanovená **organizácia správy informačných technológií verejnej správy** a vymedzenie právomoci orgánu vedenia a orgánov riadenia má tak predstavovať dostatočný normatívny základ pre vydávanie záväzných interných aktov.¹¹⁸

Cieľom zákonodarcu bolo dosiahnuť jednotné prostredie informačných technológií a tým aj jednotný spôsob výkonu kompetencií dotknutých orgánov elektronickým spôsobom. Zákon č. 95/2019 Z. z. **nerozlišuje druh verejnej správy**. Zmieňuje sa vo všeobecnosti len o „správe“. Na účely tohto zákona nejde ani o výkon štátnej správy, ani o výkon samosprávy. Úlohy verejnej správy sú povinné vykonávať subjekty bez ohľadu na ich hmotnoprávne postave-

¹¹⁸ Pre úplnosť treba dodať, že podľa § 10 ods. 1 písm. e) **zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy** „Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky je ústredným orgánom štátnej správy **pre centrálnne riadenie informatizácie spoločnosti** a tvorbu politiky jednotného digitálneho trhu, rozhodovanie o využívaní verejných prostriedkov vo verejnej správe pre informačné technológie, centrálnu architektúru integrovaného informačného systému verejnej správy a koordináciu plnenia úloh v oblasti informatizácie spoločnosti“.

nie podľa osobitných predpisov (ústredný orgán štátnej správy, orgán verejnej moci, obec, komora regulovanej profesie atď.).

Vydávanie interných správnych aktov sa považuje za prirodzenú súčasť fungovania vykonávateľov verejnej správy, nakoľko sú úkonmi ich riadiacej právomoci. Zákonodarca sa preto uchýľuje k ich zákonnej regulácii len výnimočne. Motívom takeého legislatívneho kroku je najčastejšie potreba ustanoviť:

- príslušný orgán na vydanie interného aktu,
- špeciálny predmet úpravy interného aktu,
- obsahové náležitosti interného aktu,
- povinnosť jeho zverejnenia, prípadne aj spôsob zverejnenia,
- špeciálne požiadavky pre nadobudnutie platnosti a účinnosti interného aktu,
- právnu formu (služobný predpis, príkaz, rozhodnutie atď.) alebo názov (smernica, organizačný poriadok, štatút, metodické usmernenie a pod.),
- pravidlá pre ich schvaľovanie a ich vydávanie.

Tieto právne dôvody sa uplatňujú v rôznom rozsahu, a to aj v závislosti od druhu interného správneho aktu.

V zákone č. 95/2019 Z. z. sa nachádzajú ustanovenia, ktoré sa týkajú právomoci orgánov správy informačných technológií verejnej správy vydávať interné normatívne správne akty aj interné individuálne správne akty. Príčinu treba zjavne hľadať v tom, že subjekty správy informačných technológií verejnej správy majú rôznorodú právnu povahu.

2. Vnútorne predpisy v správe informačných technológií verejnej správy

Už sme uviedli, že na vydanie vnútorného predpisu nie je potrebné špeciálne zákonné splnomocnenie.¹¹⁹ Pokiaľ sa v zákone objaví, dôvodom takej regulácie môže byť povinnosť vykonávateľa verejnej správy vydať vnútorný predpis so zákonom vymedzeným predmetom regulácie, povinnosť zohľadniť určité podklady a pod.

Zákon č. 95/2019 Z. z. sa výslovne zmieňuje o:

- metodických usmerneniach orgánu vedenia,
- vnútorných predpisoch orgánov riadenia.

¹¹⁹ HORZINKOVÁ, E. – FIALA, Z.: Správní právo hmotné. Obecná část. Praha: Leges, 2010, s. 72.

Metodické usmernenia orgánu vedenia musia **napĺňať účel vedenia v správe informačných technológií verejnej správy vymedzený v § 7** („riadny a efektívny výkon riadenia v správe informačných technológií verejnej správy podľa zákona a dosiahnutie cieľov informatizácie a rozvoja informačných technológií verejnej správy, ktoré vyplývajú z národnej koncepcie a ďalších koncepčných a strategických dokumentov s celoštátnou pôsobnosťou“).

Zákon neupravuje miesto zverejnenia, nadobúdanie platnosti a účinnosti týchto riadiacich aktov normatívnej povahy. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky ich zverejňuje na svojom webovom sídle. Pri absencii úpravy sa uplatňuje pravidlo, že metodické usmernenia nadobúdajú účinnosť dňom ich zverejnenia.

Špeciálnu úpravu ohľadne **vnútorných predpisov orgánov riadenia** v zákone zákona č. 95/2019 Z. z. nenájdeme. Výnimkou je § 11 ods. 5, podľa ktorého má orgán riadenia pri vypracúvaní svojich vnútorných predpisov povinnosť vychádzať: a) zo všeobecne akceptovaných štandardov riadenia informačných technológií, ktoré vychádzajú z uznaných technických noriem, a b) z metodických usmernení orgánu vedenia. Tým sa má zabezpečiť bezrozpornosť riadiacich aktov v správe informačných technológií verejnej správy. Súčasne sa upravuje hierarchia interných normatívnych aktov vydávaných v rámci správy informačných technológií verejnej správy.

3. Interné správne akty v správe informačných technológií verejnej správy

Interné individuálne správne akty, ktoré slúžia ako prostriedky riadenia a fungovania vnútorných záležitostí verejnej správy¹²⁰, sú záväznými úkonmi v konkrétnych veciach. V praxi ide o interné individuálne správne akty orgánov štátnej správy, orgánov záujmovej samosprávy, orgánov akademickej samosprávy a tzv. individuálne služobné akty vo veciach služobného pomeru príslušníkov zborov a profesionálnych vojakov.

Zákony ich nazývajú rôzne (rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy, disciplinárne rozkazy).

¹²⁰ SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha ASPI – Wolters Kluwer 2009, s. 128.

Forma ani podmienky ich vydania nie sú spravidla ustanovené. Nemusia mať písomnú formu. Môže ísť taktiež o príkaz ústny.¹²¹

Špeciálnu skupinu v rámci individuálnych interných správnych aktov tvoria tie, ktoré zákony nazývajú **rozhodnutiami**.

De lege lata ich možno členiť na dve skupiny v závislosti od toho, komu sú určené. Adresátom môže byť:

- fyzická alebo právnická osoba, ktorá je vo verejnoprávnom vzťahu k subjektu, ktorý interný individuálny správny akt vydal (člen stavovskej a profesijnej organizácie, študent, policajt, profesionálny vojak atď.),
- subjekt verejnej správy/orgán verejnej moci, voči ktorému orgán verejnej správy uplatňuje svoju riadiacu právomoc vyplývajúcu mu zo zákona.

V prípade **fyzickej a právnickej osoby**, keď orgán verejnej správy rozhoduje interným individuálnym správnym aktom **o jej právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach**, môžu byť porušené právo alebo právom chránený záujem konkrétnej fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy, resp. základné jej právo a sloboda. Takéto interné individuálne správne akty sú predmetom súdneho prieskumu v rámci **správneho súdnictva**.¹²²

Na ich vydávanie sa uplatňujú **špeciálne procesné pravidlá** ustanovené osobitnými zákonmi alebo vnútornými predpismi vydanými subjektmi verejnej správy (napr. stavovskou organizáciou). Nepoužije sa **zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)**. Samozrejme, osobitný zákon môže ustanoviť opak z tohto pravidla (a aj výnimočne ustanovuje – pozri § 108 ods. 1 **zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov**), avšak taká úprava je nevhodná, lebo ju vylučuje platné vymedzenie predmetu úpravy správneho poriadku.

Ak je **adresátom** interného individuálneho správneho aktu, ktoré je rozhodnutím **orgán/subjekt verejnej správy**, nerozhoduje sa o jeho právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch, keďže takýto adresát nevystupuje v administratívno-právnom vzťahu ako súkromná osoba a nie je subjektom verejných subjektívnych práv či základných práv a slobôd. Právotvorný účinok tohto druhu interných individuálnych správnych aktov spočíva v tom, že rozhodnutiami sa v medziach zákona konkrétnym spôsobom **upravuje výkon**

¹²¹ CEPEK, B. IN VRABKO, M. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck 2012, s. 203.

¹²² Takúto právnu povahu nemá napríklad rozhodnutie orgánu o organizačnej zmene a preto je zo súdneho prieskumu v správnom súdnictve vylúčené, keďže ide o individuálny akt riadenia (Najvyšší súd Slovenskej republiky, sp. zn. 6 Sžžo 130/2009).

úlohu verejnej správy, ktorý musí adresát rozhodnutia na základe zákona zabezpečovať. Prieskum tohto druhu rozhodnutí v správnom súdnictve je vylúčený na základe § 7 písm. b) **Správneho súdneho poriadku**.¹²³

S inštitútom rozhodnutí ako interných správnych aktov sa možno stretnúť v § 27 zákona č. 95/2019 Z. z. Zákon v tejto súvislosti zaviedol legislatívnu skratku „rozhodnutia o osobitnom postupe“.

Rozhodnutia o osobitnom postupe majú z hmotnoprávneho hľadiska právnu povahu výnimiek zo všeobecných pravidiel. Musia sa vydávať len na nevyhnutne potrebný čas a v nevyhnutnom rozsahu.

Vydáva ich orgán vedenia na základe návrhu/žiadosti orgánu riadenia, ktorý rozhoduje o povolení zmeny v rozsahu alebo spôsobe plnenia povinností podľa tohto zákona, všeobecne záväzných predpisov vydaných na jeho vykonanie alebo štandardov.

Predmetnou úpravou sa má podľa dôvodovej správy „umožniť pružne reagovať na prílišnú tvrdosť zákona v prípadoch, kedy by plnenie povinností na úseku správy informačných technológií mohlo ohroziť riadne fungovanie dotknutého orgánu, pričom vzhľadom na dotknuté informačné technológie nie je pre ich fungovanie nevyhnutné, aby podliehali celej sade pravidiel podľa tohto zákona“.

Zákon v § 27 ods. 4 upravuje taktiež právomoc orgánu vedenia vydať rozhodnutie o osobitnom postupe aj bez návrhu orgánu riadenia, ak sa rozhodnutie o osobitnom postupe má vzťahovať na viaceré orgány riadenia alebo na viaceré informačné technológie verejnej správy. Dôvodová správa sa zmieňuje o udeľovaní tzv. blokovej výnimky pre konkrétne druhy informačných technológií alebo skupiny ich správcov. V tomto prípade zákon vyžaduje, aby v rozhodnutí o osobitnom postupe boli „dotknuté orgány riadenia alebo informačné technológie verejnej správy najmenej druhovo určené“. Podľa nášho názoru, v prípade druhového určenia orgánov riadenia alebo informačných technológií sa už nejedná – z právno-teoretického hľadiska – o interné individuálne správne akty, ale o hybridné správne akty¹²⁴ internej povahy.

¹²³ FEČÍK, M. IN BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 124.

¹²⁴ Bližšie k problematike externých hybridných správnych aktov v slovenskom právnom poriadku pozri KOŠIČIAROVÁ, S.: Právna povaha hybridných správnych aktov. In: Právny obzor, 105, 2022, č. 1, s. 34-47.

4. Procesný postup pri vydávaní interných správnych aktov podľa zákona o informačných technológiách vo verejnej správe

Procesnoprávna úprava vydávania rozhodnutí o osobitnom postupe je – rovnako ako v prípade všetkých riadiacich aktov internej povahy – špeciálna. Zákon č. 95/2019 Z. z. upravuje len niektoré záležitosti; samotný procesný postup podrobnejšie upravuje metodické usmernenie orgánu vedenia.

Zákon – analogicky s požiadavkami na spravodlivý proces – vyžaduje, aby rozhodnutie o osobitnom postupe bolo **riadne odôvodnené**.

Za riadne odôvodnené treba považovať také rozhodnutie, ktoré je odôvodnené dostatočne a presvedčivo, so zreteľom na konkrétny prípad a aj so zreteľom na charakter konania, v ktorom bolo vydané. Táto procesnoprávna požiadavka sa vzťahuje nielen na situáciu, keď orgán vedenia odmietne povoliť zmenu v rozsahu a spôsobe plnenia povinností orgánom riadenia, ale aj na prípad, keď zmenu povolí. Kritériom pre posúdenie, či je táto zákonná požiadavka dodržaná, treba vyhodnocovať s prihliadnutím na funkciu takýchto rozhodnutí a účelu vedenia v správe informačných technológií verejnej správy¹²⁵.

Zákon ustanovil špeciálne pravidlá vo vzťahu k povinnosti orgánu vedenia zverejniť vydané rozhodnutie o osobitnom postupe. **Každé** rozhodnutie o osobitnom postupe je orgán vedenia povinný **zverejniť** v centrálnom metainformačnom systéme verejnej správy, **inak nevyvolá účinky**. Dňom zverejnenia v metainformačnom systéme teda rozhodnutie nadobúda účinnosť. Okrem toho má orgán vedenia povinnosť rozhodnutie o osobitnom postupe zverejniť na ústrednom portáli verejnej správy a odkaz na toto zverejnenie je povinný zverejniť na svojom webovom sídle. Taká úprava je v súlade s princípom transparentnosti vo verejnej správe.

¹²⁵ Účel vedenia vymedzuje § 7 zákona č. 95/2019 Z. z. takto: „... účelom je riadny a efektívny výkon riadenia v správe informačných technológií verejnej správy podľa zákona a dosiahnutie cieľov informatizácie a rozvoja informačných technológií verejnej správy, ktoré vyplývajú z národnej koncepcie a ďalších koncepčných a strategických dokumentov s celoštátnou pôsobnosťou“.

5. Metodické usmernenie generálneho riaditeľa sekcie informačných technológií verejnej správy Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR k osobitným postupom podľa § 27 a § 28 ods. 2 zákona č. 95/2019 Z. z. zo 16. septembra 2020

Bolo vydané Ministerstvom investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky podľa § 8 ods. 1 písm. c) zákona č. 95/2019 Z. z. ako interný normatívny správny akt, ktorý záväzným spôsobom upravuje:

- a) postup ministerstva podľa § 27 zákona č. 95/2019 Z. z. pri povoľovaní zmeny v rozsahu alebo spôsobe plnenia povinností podľa zákona č. 95/2019 Z. z. (ďalej len „rozhodnutie o osobitnom postupe“),
- b) postup ministerstva podľa § 28 ods. 2 pri vyslovení nesúhlasu s plnením povinností podľa zákona č. 95/2019 Z. z., všeobecne záväzných predpisov vydaných na jeho vykonanie alebo štandardov orgánom riadenia za orgán riadenia v jeho zriaďovateľskej alebo zakladateľskej pôsobnosti (ďalej len „vyslovenie nesúhlasu s osobitným postupom“).

Výslovne sa v ňom uvádza, že predmetné postupy nie sú konaniami o právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch osôb v rámci výkonu verejnej správy. Podľa metodického usmernenia ide o postupy dovnútra verejnej správy, upravujúce spôsob a rozsah výkonu verejnej správy medzi jej orgánmi.

V súlade so zákonom **vymedzuje podrobnejšie kritériá**, ktoré je orgán vedenia povinný aplikovať pri posudzovaní splnenia zákonných podmienok. Podľa čl. 2 bodu 4 „ministerstvo každé rozhodnutie o osobitnom postupe posudzuje individuálne, preskúmava splnenie podmienok podľa § 27 ods. 2 zákona o ITVS, príčiny, možnosti a potenciálne dopady, ktoré by rozhodnutie o osobitnom postupe mohlo spôsobiť“.

V rámci konania o rozhodnutí o osobitnom postupe na základe žiadosti sa v ňom ustanovili **obsahové náležitosti rozhodnutia** vrátane obsahu jeho výroku a lehoty na vydanie rozhodnutia s možnosťou jej primeraného predĺženia.

Metodické usmernenie súčasne ustanovilo právomoc orgánu vedenia **zamietnuť žiadosť** aj z procesnoprávneho dôvodu – neúplnosť žiadosti (čl. 3 bod 5.). Na účely riadneho preskúmania žiadosti a splnenia podmienok na vydanie rozhodnutia o osobitnom postupe je ministerstvo oprávnené vyžiadať od orgánu riadenia doplnenie informácií alebo iných podkladov a orgán riadenia je povinný poskytnúť mu v tejto veci súčinnosť. Ministerstvo je oprávnené požadovať aj predloženie originálov dokumentov, ktoré boli v elektronickej

podobe predložené so žiadosťou, ak ich elektronická podoba nemá rovnaký účinok ako originál alebo osvedčená kópia dokumentu.

Okrem toho metodické usmernenie ustanovuje:

- obsah oznámenia nadriadeného orgánu ministerstvu zámer začať vykonávať povinnosti podľa zákona,
- formu predmetného oznámenia,
- právomoc ministerstva zamietnuť oznámenie z dôvodu neúplnosti oznámenia,
- právomoc ministerstva vyžiadať doplnenie informácií alebo iných podkladov, predloženie originálov dokumentov, ktoré boli v elektronickej podobe predložené so žiadosťou, ak ich elektronická podoba nemá rovnaký účinok ako originál alebo osvedčená kópia dokumentu,
- formu vydaného nesúhlasu s osobitným postupom, povinnosť jeho doručenia nadriadenému orgánu a lehotu na jeho doručenie.

Metodické usmernenie **možnosť podať odvolanie alebo iný opravný prostriedok** proti rozhodnutiam o osobitnom postupe **vyklučuje**. Ak by tak aj výslovne nerobilo, muselo by sa tak vykladať. U postupov vo vnútorných veciach verejnej správy sa riadny opravný prostriedok zásadne totiž neuplatňuje, pokiaľ interný normatívny správny akt výslovne neustanovuje opak.

Záver

Cieľ výkonu správy informačných technológií verejnej správy podmieňuje jej špeciálnu organizačnú štruktúru.

Právomoc orgánu vedenia usmerňovať činnosť orgánov riadenia, ktorých právna povaha je rôznorodá, je potrebné na účely zákona č. 95/2019 Z. z. považovať za prejav jeho riadiacej právomoci, ktorá sa môže uplatňovať len spôsobom a v rozsahu vymedzeným týmto osobitným zákonom. Z tohto dôvodu sú v zákone upravené niektoré požiadavky týkajúce sa interných správnych aktov vydávaných v rámci organizácie správy informačných technológií verejnej správy.

Okrem úpravy hierarchie vnútorných predpisov sa zákon č. 95/2019 Z. z. zamerlal na úpravu vybraných procesnoprávných aspektov vydávania rozhodnutí o osobitných postupoch, ktorých adresátmi sú orgány riadenia. Táto špeciálna procesnoprávna úprava nie je vyjadrením ich práva na spravodlivý proces, keďže postup ministerstva podľa § 27 a § 28 ods. 2 zákona nie je konaním o právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch osôb v rámci výkonu verejnej správy. Je vecou orgánu vedenia, ako podrobne predmetný

postup upraví. I v takom prípade však interná regulácia musí ctíť základné procesnoprávne požiadavky, ktoré sú kľúčové pre to, aby postup orgánu vedenia bol účinný a rýchly.

Cieľom vydávaných rozhodnutí orgánu vedenia je dočasne špeciálne upraviť podmienky výkonu úloh zabezpečovaných adresátmi týchto rozhodnutí. Aby si tieto rozhodnutia zachovali právnu povahu interných individuálnych správnych aktov, musia byť adresované orgánom riadenia, ktorým sú konkrétne určené. V prípade druhového určenia orgánov riadenia alebo informačných technológií treba z právno-teoretického hľadiska hovoriť o interných hybridných správnych aktoch.

LITERATÚRA

- BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- HENDRYCH, D. a kolektív: Správni právo. Obecná časť. 6. vydání. C. H. Beck 2006, Praha, 822 s., ISBN 80-7179-442-2.
- HORZINKOVÁ, E. – FIALA, Z.: Správni právo hmotné. Obecná časť. Leges, 2010, Praha, 208 s., ISBN 978—80-87212-55-4.
- KOPECKÝ, M.: Správni právo. Obecná časť. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. 585 s. ISBN 978-80-7400-919-8.
- KOŠIČIAROVÁ, S.: Právna povaha hybridných správnych aktov. In: Právny obzor, 105, 2022, č. 1, s. 34-47.
- Národná koncepcia informatizácie verejnej správy. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, 2021, 108 s.
- Dostupné na <https://mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2021/12/Narodna-koncepcia-informatizacie-verejnej-spravy-2021.pdf> (12. 9. 2024)
- SLÁDEČEK, V.: Obecné správni právo. 2. aktualizované a přepracované vydání. ASPI – Wolters Kluwer 2009, Praha, 464 s., ISBN 987-80-7357-382-9
- SOPÚCHOVÁ, S.: Informatizácia verejnej správy. e-Government. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2021, 69 s. ISBN 978-80-7160-629-1.
- Dostupné na https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Pracoviska/Ustavy/UPITPDV/E-KNIHY/Ucebica_IVS_Sopuchova_FINAL_CELA.pdf (12. 9. 2024)
- VRABKO, M. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck 2012, 480 s., ISBN 978-80-89603-03-9.

DIGITALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY: LEGISLATÍVNY RÁMEC, STRATEGICKÉ DOKUMENTY A PRAX NA SLOVENSKU

DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION: LEGISLATIVE FRAMEWORK, STRATEGIC DOCUMENTS, AND PRACTICE IN SLOVAKIA

Mgr. Katarína Kremser, PhD.,

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta
University of Trnava in Trnava, Law Faculty

Abstrakt: Digitalizácia verejnej správy na Slovensku je kľúčová pre modernizáciu verejných služieb. Tento proces zahŕňa legislatívu, ako sú zákony o informačných technológiách, elektronickom výkone verejnej moci a boji proti byrokracii, ktoré podporujú interoperabilitu, kybernetickú bezpečnosť a využívanie otvorených údajov. Stratégia digitálnej transformácie Slovenska 2030 kladie dôraz na automatizáciu procesov, ochranu infraštruktúry a vzdelávanie zamestnancov. Hlavnými výzvami sú nedostatok kvalifikovaného personálu, administratívna záťaž a časový tlak spojený s fondmi EÚ. Digitalizácia zlepšuje dostupnosť a transparentnosť služieb, pričom jej úspech závisí od vzdelávania občanov, efektívneho riadenia projektov a propagácie jej výhod. Cieľom je efektívnejšia a občanom prístupnejšia verejná správa.

Kľúčové slová: Digitalizácia, Verejná správa, Kybernetická bezpečnosť, Interoperabilita, Stratégia 2030

Abstract: The digitalization of public administration in Slovakia is crucial for modernizing public services. This process includes legislation such as laws on information technologies, the electronic performance of public authority, and the fight against bureaucracy, which support interoperability, cybersecurity, and the use of open data. The Digital Transformation Strategy of Slovakia 2030 emphasizes process automation, infrastructure protection, and staff training. The main challenges include a lack of qualified personnel, administrative burdens, and time pressure related to EU funding. Digitalization improves the accessibility and transparency of services, with its success depending on citizen education, effective project management, and the promotion of its benefits. The goal is a more efficient and citizen-friendly public administration.

Key words: Digitalization, Public Administration, Cybersecurity, Interoperability, Strategy 2030

Úvod

Digitalizácia verejnej správy patrí medzi najvýznamnejšie trendy súčasnosti, a to nielen v súkromnej, ale aj vo verejnej sfére. Dlhodobou verejnou sférou a najmä veľkou časťou štátnej správy, nevedela držať krok s úrovňou digitalizácie, ktorá prebiehala v súkromnej sfére. Vzhľadom na to, že digitálna transformácia je jedným z hlavných cieľov Európskej únie (ďalej len „EÚ“), ktorá podporuje projekty digitalizácie aj prostredníctvom finančných nástrojov, Slovenská republika môže v súčasnom programovom období¹²⁶ v rámci realizácie projektov z Programu Slovensko, ako i z finančného nástroja na podporu obnovy a odolnosti (skrátene plán obnovy), realizovať veľké transformačné projekty digitalizácie najmä vo verejnej sfére. Strategickým politickým dokumentom EÚ vo vzťahu k digitalizácii je najmä Digitálne desaťročie Európy, ktoré si stanovilo štyri ciele:

1. Digitálne zručnosti
2. Digitálna transformácia podnikov
3. Bezpečná a udržateľná digitálna infraštruktúra
4. Digitalizácia verejných služieb

Vo vzťahu k tomuto príspevku je relevantný najmä cieľ digitalizácia verejných služieb, ktorej výsledkom by mali byť:

- 100% dostupnosť zásadných verejných služieb online.
- elektronické zdravotníctvo, ktoré predpokladá 100% prístup k zdravotným záznamom
- Digitálna identita – 100 % občanov s prístupom k digitálnej identifikácii

Je zrejme, že predpoklad naplnenia výsledkového rámca na 100% je veľmi ambicióznym plán, najmä vzhľadom na množstvo poskytovaných verejných služieb v členských štátoch. Ako sme uviedli vyššie, EÚ spolu s plánmi poskytuje aj významné finančné prostriedky¹²⁷ pre Slovenskú republiku na dosiahnutie týchto cieľov.

¹²⁶ <https://www.partnerskadohoda.gov.sk/programove-obdobie-2021-2027/>

¹²⁷ Program Slovensko, Európsky cieľ politiky 1: Konkurencieschopnejšia a inteligentnejšia Európa – Investície sú zamerané na podporu vedy, výskumu a inovácií, digitalizáciu, posilnenie malých a stredných podnikov, rozvoj zručností a digitálnu pripojiteľnosť alokácia vo výške 1,9 miliardy eur. Plán obnovy a odolnosti SR, Komponent 17, Celkovo 615 mil. eur, z toho 309 mil. eur na zlepšenie elektronických služieb štátu (eGovernment), 183 mil. eur na rozvoj digitálnej ekonomiky a digitálnych inovácií, 69 mil. eur na rozvoj digitálnych zručností seniorov a znevýhodnených skupín a 54 mil. eur na podporu kybernetickej a informačnej bezpečnosti.

1. Právny rámec digitalizácie

Digitalizácia verejnej správy na Slovensku je ukotvená v legislatíve, ktorá upravuje základné pravidlá pre zavádzanie a fungovanie informačných technológií vo verejných inštitúciách. Medzi najdôležitejšie právne normy patria:

1.1. Zákon č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe

Tento zákon tvorí základný pilier pre používanie informačných technológií vo verejnej správe, stanovuje povinnosti štátnych orgánov najmä:

- a) **Povinnosť používania informačných technológií vo verejnej správe:** Zákon zavádza princíp „digitálneho výkonu“ verejnej správy, v rámci ktorého sú orgány verejnej moci povinné využívať informačné technológie pri vykonávaní svojich činností, s cieľom zvýšiť efektivitu a minimalizovať byrokráciu.
- b) **Interoperabilita systémov:** Informačné systémy verejnej správy musia byť vystavané tak, aby umožňovali zdieľanie údajov medzi jednotlivými orgánmi štátnej správy.
- c) **Štandardizácia a technické požiadavky**
- d) **Centralizácia a dohľad:** Zákon umožňuje centralizovaný dohľad nad informačnými technológiami vo verejnej správe
- e) **Princíp otvorených údajov:** Verejné údaje, ktoré nie sú predmetom zákonnej ochrany by mali byť dostupné verejnosti vo forme otvorených dát
- f) **Bezpečnostné opatrenia:** Orgány verejnej správy musia zabezpečiť, aby ich informačné systémy spĺňali požiadavky na kybernetickú bezpečnosť, aby sa minimalizovali riziká spojené s únikom údajov alebo kybernetickými útokmi.

Do popredia sa pri zákonnej úprave dostávajú aj otázky využitia umelej inteligencie, podpora analytických nástrojov a posilnenie ochrany kritickej infraštruktúry .

1.2. Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci (*zákon o e-Governmente*)

Zákon predstavoval v čase jeho vzniku zmenu paradigmy pri nazeraní na činnosť verejnej správy v elektronickom svete. Ide o základný legislatívny kameň elektronizácie právnych úkonov a výkonu verejnej moci. Základným atribútom je princíp, že elektronické úkony, dokumenty a rozhodnutia majú rov-

nakú právnu silu ako ich papierové verzie. Pojmy, ktoré definujú obsah úpravy zákona sú najmä: elektronická schránka, kvalifikovaný elektronický podpis, elektronická pečať, podpora princípu jedenkrát a dost'¹²⁸, referenčné registre, elektronická forma doručovania.

1.3. Zákon č. 177/2018 Z. z. o opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže (zákon proti byrokracii)

Cieľom zákona je eliminovať potrebu fyzických dokumentov a prepojiť informačné systémy tak, aby úrady mohli medzi sebou zdieľať údaje bez zaťažovania občanov. Základným nástrojom na dosiahnutie cieľa je definovanie informačných systémov verejnej správy, ktorých dáta sú dostupné na zdieľanie medzi orgánmi verejnej moci, tak, aby nebol ich poskytovaním zaťažovaný občan alebo podnikateľ. Ide napríklad o výpisy z referenčných registrov ako je napríklad register trestov, obchodný register či register fyzických osôb.

1.4. Vyhláška Úradu podpredsedu vlády SR č. 401/2019 Z. z. o riadení projektov a zmenových požiadaviek v prevádzke informačných technológií verejnej správy

Táto vyhláška poskytuje technické a bezpečnostné smernice, ktoré majú zabezpečiť jednotný prístup k budovaniu a prevádzke informačných systémov verejnej správy. Vyhláška stanovuje štandardy, ktoré musia informačné systémy verejnej správy spĺňať, aby mohli navzájom efektívne komunikovať a zároveň postupy, ktoré je orgán verejnej správy povinný dodržať pri prevádzke, rozvoji či úprave informačných systémov verejnej správy.

2. Strategické dokumenty pre digitalizáciu v Slovenskej republike

Pre ďalšie prehĺbvanie miery digitalizácie vo verejnej správe v SR je nevyhnutné mať jasne stanovené cieľov a opatrenia, ktoré budú aplikované naprieč celou verejnou správou.

¹²⁸ povinnosť orgánov verejnej moci, aby si vzájomne zdieľali údaje a nevyžadovali od občanov alebo podnikateľov opakované predkladanie už raz poskytnutých informácií.

2.1. Stratégia digitálnej transformácie Slovenska 2030

Základným strategickým dokumentom v oblasti digitalizácie verejnej správy je *Stratégia digitálnej transformácie Slovenska 2030* (ďalej len „*Stratégia 2030*“). Za najväčší prínos Stratégie 2030 považujeme veľmi presné definovanie problémov pri implementácii digitálnych riešení a zároveň definovanie základných princípov, ktoré by nemali byť pri digitalizácii naprieč verejnou správou opomínané. Ide najmä o nasledovné:

- Elektronický svet prestane kopírovať ten papierový, zmení sa legislatíva, metodiky a pracovné postupy tak, aby sa dali optimálne využívať možnosti moderných technológií; novelizuje sa zákon č. 71/1967 Z. z. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, zákon č. 395/2002 Z. z. o archívoch a registratúrach a iné kľúčové právne úpravy pre prechod z papierového do digitálneho sveta.
- Údaje budú zdieľané medzi úradmi a všetko, čo bude možné, sa bude automatizovať, vrátane analýz prípadov, využívané budú podporné analytické nástroje pre lepšie operatívne rozhodovanie vo verejnej správe
- Štát bude ochraňovať svoju kritickú infraštruktúru a zabezpečovať jej plnú dostupnosť pre občanov aj podnikateľov
- Rovnako ako pracovníci iných odvetví sa aj zamestnanci verejnej správy budú kontinuálne vzdelávať za účelom zefektívnenia svojej práce v digitálnej dobe a zlepšenia služieb pre občanov
- Štát bude ochraňovať svojich občanov a podniky pred zneužitím dát, ktoré od nich eviduje a bude svoje informačné systémy udržiavať permanentne v špičkovej kondícii.

2.2. Iné stratégie v oblasti digitalizácie SR

Medzi ďalšie strategické dokumenty v oblasti digitalizácie SR patria najmä:

- Národná stratégia kybernetickej bezpečnosti 2021 – 2025
- Akčný plán kybernetickej bezpečnosti SR 2021 – 2025
- Národná koncepcia informatizácie verejnej správy

3. Financovanie digitalizácie

Tak ako sme spomínali v prvej časti príspevku, jedným z hlavných zdrojov financovania veľkých projektov digitalizácie sú fondy EÚ. Nižšie uvedený

Graf 2: Vývoj celkových výdavkov na informatizáciu (mil. eur)

graf uvádza, že v roku 2022 sa štátny rozpočet podieľal na rozvoji digitalizácie (kapitálové výdavky) sumou 71 mil. Eur a EÚ zdroje aj so spolufinancovaním predstavovali 184 mil. Eur. Čo je taktiež zrejme z uvedeného grafu je skutočnosť, že bežné výdavky sú spravidla rovnaké ako tie kapitálové. Podpora vyvinutých informačných systémov je finančne náročná a tak ruka v ruku so zvyšovaním prípadne prehlbovaním digitalizácie pôjde zvyšovanie výdavkov na ich prevádzkové náklady, údržbu a rozvoj, ktoré sú nevyhnutné pre ich riadne fungovanie a využívanie. Zjednodušene digitalizácia nie je uzavretým procesom, kde vytvorenie nového systému, nových funkcionalít či zmodernizovanie systému je spojené s jednorazovým nákladom. Naopak, akákoľvek úprava, zmena alebo rozvoj predpokladá personálne a finančné náklady na celé obdobie fungovania systému a jeho neustály rozvoj. Informačné systémy verejnej správy nie sú samostatnými jednotkami, ale sú navzájom poprepájané a na sebe technologicky závislé. Uvedené je základnou myšlienkou digitalizácie, ktorá je vyjadrené vo vyššie citovaných právnych predpisoch. Interoperabilita informačných systémov verejnej správy je základným predpokladom efektívneho fungovania v digitálnom svete a jej cena je, prihliadnuc na nižšie uvedené čísla, vyjadrená v stovkách miliónov eur.

4. Hlavné výzvy pri implementácii projektov digitalizácie vo verejnej správe

Vo vzťahu k implementácii projektov v oblasti informatizácie verejnej správy sme identifikovali ako veľké výzvy najmä tieto:

4.3. Časové hľadisko

Ako sme uviedli vyššie účelom digitalizácie vo verejnej správe je primárne poskytovanie služieb občanov v kľúčových oblastiach. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (ďalej len „MIRRI“) je v súčasnosti vykonávateľom investície budovania prioritných životných situácií, ktorého cieľom je zvyšovanie spokojnosti občanov a podnikateľov s elektronickými službami štátu, zvyšovanie kvality týchto služieb a zvyšovanie informovanosti o nich¹²⁹. Ide o masívny projekt, ktorý predpokladá zlepšenie služieb v 16 životných situáciách, ako je napríklad narodenie dieťaťa, presťahovanie, strata zamestnania. Na projekte v hodnote 309 mil. eur participuje niekoľko desiatok verejných inštitúcií (vrátane obcí a miest)¹³⁰, financovaný je z plánu obnovy a splnenie stanovených cieľov¹³¹ musí byť do Q2 2026. Vzhľadom na potrebu kooperácie jednotlivých aktérov tohoto projektu je splnenie stanovených časových rámcov veľmi náročné. Mnohé subjekty verejnej správy nemajú dostatočné personálne/projektové/IT kapacity pre náročnejšie projekty a dĺžka realizácie projektov je spravidla závislá aj od zmien politického vedenia. Akákoľvek nestabilita alebo zmena na vedúcich pozíciách spravidla negatívne ovplyvní implementáciu – procesy sa spomalia alebo úplne zastavia, v najhorších prípadoch dochádza k prehodnoteniu a pre nastaveniu už zadefinovaných a realizovaných cieľov a krokov, čo de facto znamená posun vzad. Nakoľko financovanie projektov zo zdrojov EÚ je časovo obmedzené, čas je kritickým faktorom pre projekty a to nielen v oblasti digitalizácie.

4.4. Nedostatok personálnych kapacít

Súčasná nastavenie projektového riadenia v oblasti informačných technológií predpokladá kvalitný personálny substrát na strane subjektov verejnej moci. V prvej časti príspevku sme definovali základné pramene práva a najmä ich ciele a princípy. Čo je ale potrebné zdôrazniť, že veľká časť ich úpravy zaväzuje

¹²⁹ <https://mirri.gov.sk/plan-obnovy/reformy-a-investicie/zivotne-situacie/>

¹³⁰ Investičný plán k reforme 1, Budovanie životných situácií,

¹³¹ *Úplné zavedenie digitálnych riešení pre 16 vybraných životných situácií s týmito vlastnosťami: jednotný prístup k vyhľadávaniu služieb; jednotné miesto pre realizáciu služieb; v prípade potreby mobilná verzia; jednotný dizajn; jasná navigácia; plynulé prechody cez životnú situáciu; prehľad o stave spracovania podania; notifikácie o stave a online platby. Projekt bude zahŕňať integráciu riešení do centrálného portálu verejnej správy, prepracovanie koncepcie obchodných procesov, aby boli ucelené, modernizáciu programových systémov a pripojenie k systémom centrálného middlewaru a centrálného backendu. Zdroj: Plán obnovy a odolnosti SR*

najmä orgány verejnej moci k procesom, bez ktorých rozvoj, úprava a údržba informačných systémov nie sú možné. Procesy sú viazané primárne na portál MetaIS, ktorý slúži pre podporu riadenia informatizácie verejnej správy a obsahuje informácie viažuce sa na jednotlivé informačné systémy verejnej správy. Pre korektný postup v zmysle jednotlivých právnych predpisov je potrebné disponovať projektovým manažérom, ktorý je spôsobilý na vypracovanie projektov IT v zmysle vyhlášky 401/2023, špecialistami v oblasti informačných technológií, ktorí sú spôsobilí spolupracovať a poskytovať odborné informácie o dotknutom informačnom systéme pri vypracúvaní tejto projektovej dokumentácie, projektovým tímom, ktorí vie zabezpečiť administratívne úkony vo vzťahu k financovaniu projektu v oblasti európskych fondov a zároveň všetky tieto osoby spolupracujú navzájom a zároveň s dodávateľmi na efektívnej implementácii. Získanie kvalifikovaných a špecializovaných zamestnancov nie je vo verejnej správe jednoduché, najmä z dôvodu, že obdobné profesie sú žiadane aj na pracovnom trhu v súkromnom sektore, ktorý vie spravidla ponúknuť širšie rozmedzie zamestnaneckých výhod a lepšie odmeňovanie.

Okrem uvedených sú kritickými faktormi pre úspešnú realizáciu projektov i veľká administratívna náročnosť implementácie projektov financovaných z fondov EÚ, veľké množstvo procesných povinností najmä vo vzťahu k MIRRI a to v súvislosti s vyhláškou 401/2023, či metodickým usmernením k metodike OEK¹³², ktoré dávajú MIRRI kompetenciu schvaľovať a kontrolovať projekty informatizácie subjektov verejnej správy a taktiež zmluvné vzťahy vzťahujúce sa k ich informačným systémom.

5. Záver

Tento príspevok predstavuje stručný náhľad do implementácie projektov v oblasti digitalizácie verejnej správy. Nakoľko ide o veľmi rozsiahlu tému, našim cieľom bolo načrtnúť základné výzvy a nastavenia. Zvyšovanie digitalizácie vo verejnej správe je nevyhnutné pre poskytovanie kvalitných služieb občanov. Prináša podstatné zrýchlenie procesov či konaní, väčšiu dostupnosť služieb štátu, ktoré nie sú viazané na miesto fyzickej dostupnosti orgánu verejnej správy a väčšiu transparentnosť dát. Pre úspešnú realizáciu projektov digitalizácie je okrem vyššie spomínaných faktorov potrebné veľmi aktívne propagovať

¹³² *Metodické usmernenie Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky zo dňa 25. septembra 2023 na rozpočtovanie nákupu IT v rámci medzirezortného programu OEK Informačné technológie financované zo štátneho rozpočtu.*

jej výhody a zároveň koncepcne pristúpiť k vzdelávaniu tak obyvateľstva ako i zamestnancov verejnej správy v oblasti informačných technológií. Digitalizácia služieb štátu má zmysel iba v prípade, ak ich konzumentami bude väčšina spoločnosti a táto bude na používanie digitálnych nástrojov pripravené, či už vzdelávaním na úrovni školského systému alebo prostredníctvom celoživotného vzdelávania, prípadne vzdelávania poskytovaného zamestnávateľom.

LITERATÚRA

- <https://www.partnerskadohoda.gov.sk/programove-obdobie-2021-2027/>
- Program Slovensko, Európsky cieľ politiky 1: Konkurencieschopnejšia a inteligentnejšia Európa – Investície sú zamerané na podporu vedy, výskumu a inovácií, digitalizáciu, posilnenie malých a stredných podnikov, rozvoj zručností a digitálnu pripojiteľnosť alokácia vo výške 1,9 miliardy eur.
- Plán obnovy a odolnosti SR, Komponent 17, Celkovo 615 mil. eur, z toho 309 mil. eur na zlepšenie elektronických služieb štátu (eGovernment), 183 mil. eur na rozvoj digitálnej ekonomiky a digitálnych inovácií, 69 mil. eur na rozvoj digitálnych zručností seniorov a znevýhodnených skupín a 54 mil. eur na podporu kybernetickej a informačnej bezpečnosti.
- <https://mirri.gov.sk/plan-obnovy/reformy-a-investicie/zivotne-situacie/>
- Investičný plán k reforme 1, Budovanie životných situácií.

ELEKTRONIZÁCIA FINANČNEJ SPRÁVY

ELECTRONICIZATION OF FINANCIAL ADMINISTRATION

JUDr. Ľubica Masárová, PhD,

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta
Trnava University in Trnava, Faculty of Law

Abstrakt: *Autorka sa vo svojom príspevku zaoberá právnou úpravou, ktorá zakotvila pre vymedzený okruh subjektov povinnosť doručovať všetky podania finančnej správe výlučne elektronicky. Cieľom príspevku je skúmať, či výklad dotknutých právnych noriem, aplikovaný daňovými orgánmi a súdmi, rešpektoval právo na súdnu a inú právnu ochranu. Tento výklad je konfrontovaný aj s výkladom prakticky identickej povinnosti v inom právnom predpise, kde prístup súdov bol úplne rozdielny.*

Kľúčové slová: *daňová správa, daňový subjekt, právo na inú právnu ochranu, elektronické doručovanie*

Abstract: *The paper discusses a legal regulation of mandatory electronic delivery in the Tax Code. The aim of the contribution is to examine whether the interpretation of the legal norms in question, applied by tax authorities and courts, respected the right to judicial and other legal protection. This interpretation is also confronted with the interpretation of a practically identical obligation in another legal regulation, where the approach of the courts was completely different.*

Key words: *tax administration, taxpayer, the right to legal protection, mandatory electronic communications with tax administration*

Úvod

Zákon č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Daňový poriadok“) bol prijatý v rámci optimalizácia procesov vo finančnej správe. Jeho cieľom bolo zefektívnenie fungovania finančnej správy. Zákon reflektoval aj na nastupujúci trend elektronizácie verejnej správy, a prakticky ako prvý upravil aj povinné elektronické doručovanie podaní finančnej správe pre vymedzený okruh subjektov. Relevantné ustanovenia zákona ukladajúce túto povinnosť sú účinnosti zákona od 1.1.2014. Cieľom tohto príspevku je analyzovať zmeny právnej úpravy, ako aj relevantnú judikatúru, s cieľom zistiť, či výklad zákona rešpektoval požiadavky proporcionality pri zásahu do základných práv a slobôd, najmä práva na súdnu a inú právnu ochranu.

1. Vývoj právnej úpravy povinného elektronického doručovania v Daňovom poriadku

Ako bolo spomenuté v úvode, Daňový poriadok ako prvý upravil povinné elektronické doručovanie a ustanovil okruh subjektov, ktoré sú povinné všetky svoje podania doručovať finančnej správe elektronicky.

Cieľ a účel predmetnej právnej úpravy bolo možné odvodiť iba zo všeobecnej časti dôvodovej správy k predmetnému zákonu a strategických cieľov programu UNITAS. Bola to snaha racionalizovať procesy vo finančnej správe, zvýšiť efektivitu výberu daní a znížiť náklady na výkon verejnej správy. Uvedené ciele bezpochyby je možné považovať za legitímne. Dobre fungujúci informačný systém jednoznačne urýchľuje a uľahčuje plnenie si povinností aj daňovým subjektom. Pokúsim sa však poukázať nižšie na to, že výklad relevantných ustanovení upravujúcich povinné elektronické doručovanie zo strany orgánov finančnej správy a aj súdov, podľa môjho názoru, nebol v súlade s právom na dobrú verejnú správu, a s ústavným právom na súdnu a inú právnu ochranu. Vzhľadom na absolútnu neskúsenosť fyzických a právnických osôb, ciele sledované právnou úpravou, bolo možné dosiahnuť aj postupom, ktorý by na začiatku zaviedol možnosť elektronickej komunikácie, nie však povinnosť. Následne, potom, čo by sa adresáti výkonu finančnej správy oboznámili s informačným systémom, mohla byť povinnosť zavedená postupne, najskôr vo vzťahu k tzv. štruktúrovaným podaniam (napr. daňové priznania, kontrolný výkaz atď.), a až po určitom čase vo vzťahu ku všetkým ostatným podaniam.

Zákonná povinnosť pre vymedzený okruh subjektov doručovať podania finančnej správe výlučne elektronickými prostriedkami je obsiahnutá v § 14 Daňového poriadku. Účinnosť týchto ustanovení bola viackrát odkladaná, až nakoniec nadobudli účinnosť od 1.1.2014. Dôvodom bola nepripravenosť informačného systému finančnej správy prijímať podania urobené elektronicky. Nový informačný portál FR SR bol sprístupnený verejnosti až 01.01.2014, t.j. až v deň, od ktorého mal vymedzený okruh subjektov už zákonom uloženú povinnosť doručovať všetky svoje podania finančnej správe výlučne elektronicky. Aj z uvedeného je preto zrejmé, že tieto subjekty sa nemali vôbec možnosť oboznámiť s týmto systémom vopred, mali problém sa v ňom orientovať. Preťaženosť systému spôsobovala, že po odoslaní podania, systém častokrát desiatky minút signalizoval, že podanie sa odosiela, avšak výsledok bol neistý. V prípade preťaženia elektronickej podateľne nebolo vylúčené, že táto takto odoslané podanie nezaregistruje. Potvrdenky o odoslaní podania v niektorých prípadoch subjekty dostávali so značným časovým oneskorením, pričom ne-

bolo jasné, na základe ktorého momentu na potvrdení bol vyznačovaný časový údaj o odoslaní podania, najmä ak proces odosielania (ktorý signalizovalo točiacie sa koliečko) trval desiatky minút.

Podľa k 1.1.2014 účinného znenia § 14 Daňového poriadku povinnosť doručovať všetky podania finančnej správe elektronickými prostriedkami mali platitelia dane z pridanej hodnoty, daňoví poradcovia a advokáti za daňové subjekty, ktoré zastupujú pri správe daní, a tiež iní zástupcovia daňových subjektov, avšak len za predpokladu, že zastupovali daňový subjekt, ktorý bol platiteľom dane z pridanej hodnoty. Postupne sa okruh povinne elektronicky komunikujúcich subjektov rozširoval. Podľa súčasnej právnej úpravy je táto povinnosť rozšírená okrem vyššie uvedených osôb aj na všetky právnické osoby zapísané v obchodnom registri a tiež fyzické osoby – podnikateľov, ktorí sú registrovaní pre daň z príjmov. Prílohy k podaniu mohli a môžu aj v súčasnosti tieto subjekty doručovať aj inak ako elektronicky.

Podľa § 13 ods. 5 elektronické doručovanie prebieha buď prostredníctvom špecializovaného portálu prevádzkovaného Finančným riaditeľstvom SR, alebo prostredníctvom Ústredného portálu verejnej správy (ten však po prihlásení presmeruje subjekt na tento portál). Podanie musí byť podpísané kvalifikovaným elektronickým podpisom. U fyzických aj právnických osôb bola daná na začiatku možnosť, aby podpísali s finančnou správou dohodu o elektronickom doručovaní, na základe ktorej získali prístupové údaje do systému. Dohoda umožňovala doručovať podania elektronicky aj bez kvalifikovaného elektronického podpisu. Dnes je táto možnosť ponechaná už len daňovým subjektom – fyzickým osobám. Uvedený postup možno najmä na začiatku elektronickej komunikácie hodnotiť ako proklientský, nakoľko v danom čase KEP nebol obsiahnutý na občianskom preukaze, bolo nutné ho získať, a to odplatne, od autorizovaných subjektov. Subjekty nemali prakticky žiadne skúsenosti s jeho využívaním. Dodnes tento spôsob „podpisovania“ dokumentov uprednostňuje veľké množstvo daňových subjektov.

2. Dôsledky nesplnenia povinnosti doručovať podania finančnej správe elektronicky

Po nadobudnutí účinnosti ustanovení upravujúcich povinnosť vybranej skupiny osôb doručovať finančnej správe všetky podania elektronicky, došlo v aplikačnej praxi k výkladovým problémom týkajúcim sa právnym dôsledkom nedodržania tejto povinnosti. Zákon explicitne žiaden negatívny právny dôsledok neuvádzal.

Najmä v prvých mesiacoch roku 2014 niektoré osoby doručili podania správcovi dane poštou. Správcovia dane v takomto prípade považovali podanie za nepodané, vôbec naň neprihliadali, t.j. ako by neexistovalo, so všetkými negatívnymi právnymi následkami spojenými s tým. Uvedené vyvolalo následné súdne spory. Na nasledujúcom prípade, ktorý bol aj predmetom rozhodovania Ústavného súdu SR poukážem na argumentáciu súdu, ktorý považoval výklad finančnej správy, že podania doručené inak ako elektronicky sa považujú za nepodané a nemajú žiadne právne účinky, za zákonný.

Daňovému subjektu boli v apríli 2014 doručené rozhodnutia správcu dane. Ten proti nim v zákonnej lehote podal odvolanie, avšak toto doručoval prostredníctvom pošty. Následne mu správca dane oznámil, že jeho odvolania nezakladajú právne účinky, lebo neboli podané zákonom predpísaným spôsobom, teda elektronickými prostriedkami v súlade s § 13 ods. 5 a § 14 Daňového poriadku. Oznámil tiež, že v dôsledku toho rozhodnutia správcu dane nadobudli právoplatnosť. Daňový subjekt potom už elektronickými prostriedkami zaslal správcovi dane podanie označené ako Vyjadrenie k oznámeniu správcu dane – doplnenie odvolania, v ktorom namietal, že zo žiadneho ustanovenia daňového poriadku nevyplýva, že pre nedodržanie elektronického doručovania odvolanie nevyvoláva právne účinky. Prílohou týchto podaní boli aj odvolania. Správca dane na uvedené podanie reagoval tým, že toto bolo podané už po uplynutí zákonnej lehoty na podanie odvolania a zotrval na tom, že hoci odvolanie zaslané správcovi dane poštou boli urobené včas, avšak nie elektronicky, a preto sa na ne hľadí, ako keby podané neboli. Daňový subjekt proti postupu správcu dane podal sťažnosť. Táto bola vyhodnotenie ako neopodstatnená. Následne sa žalobou proti nečinnosti domáhal, aby súd uložil správcovi dane povinnosť o jeho odvolaniach konať. Zotrval na svojej argumentácii uvedenej vyššie vo vyjadrení k oznámeniu správcu dane. Krajský súd prisvedčil výkladu daňových orgánov. Uvedené odôvodnil tým, že Daňový poriadok pozná 2 formy podania, a to písomnú a ústnu do zápisnice, čo vyplýva z § 13 ods. 1 Daňového poriadku. Poukázal na to, že v iných procesnoprávných predpisoch je forma podania elektronickými prostriedkami a telefaxom výslovne uvedená zároveň s písomnou formou a ústnou formou do zápisnice (napr. §9 Správneho poriadku, § 42 OSP, § 62 Trestného poriadku). V Daňovom poriadku však podanie elektronickými prostriedkami a telefaxom predstavujú nie formu podania, ale spôsob doručenia písomného podania a eventualitu k listinnej podobe doručenia, s ktorou sú rovnocenné. Následne súd poukázal na to, že § 14 Daňového poriadku stanovil obligatórny spôsob doručovania písomného podania elektronickými prostriedkami. Podľa súdu „z povahy veci vyplýva, že tieto subjekty si nemôžu nikdy zvoliť doručenie písomného poda-

nia v listinnej podobe alebo podaním telefaxom“. Súd dal „do pozornosti, že účinnosť § 14 DP bola odložená až od 1.1.2014, pričom daňové subjekty mali dostatočný čas sa novými povinnosťami oboznámiť a ich zavedenie bolo daňovou správou verejne prezentované“. Preto správca dane postupoval zákonne ak podanie vyhodnotil ako právne neúčinné, t.j. akoby nebolo vôbec podané. Súd bližšie vôbec nevysvetlil, prečo podľa neho porušenie povinnosti má následok, ktorý uvádza, o čo takýto výklad opiera. Súd odmietol argumentáciu žalobcu, že v danom prípade mal správca dane povinnosť vyhodnotiť predmetné podanie ako podané s vadou, t.j. mal uplatniť postup podľa § 13 ods. 8 a 9 Daňového poriadku, t.j. mal daňový subjekt vyzvať na odstránenie nedostatkov podania a poučiť ho o dôsledkoch nevyhovenia výzve. Podľa § 13 ods. 9 ak daňový subjekt neodstráni nedostatky podania v určenej lehote, takéto podanie sa považuje za nepodané. Podľa súdu podmienkou uplatnenia týchto ustanovení je to, aby podanie bolo účinné podané, avšak malo nedostatky. V žalobcom prípade však odvolania neboli podané elektronicky, a takéto podania právne účinky nezakladajú.¹³³ Ústavný súd uznesením odmietol ústavnú sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú. Podľa jeho názoru rozhodnutie krajského súdu obsahuje dostatok relevantných právnych záverov, pričom nezistil, že by jeho výklad a závery boli svojvoľné alebo zjavne neodôvodnené a nevyplývajú z nich ani taká aplikácia príslušných ustanovení Daňového poriadku, ktorá by bola popretím ich podstaty a zmyslu.¹³⁴

S uvedeným výkladom daňových orgánov a súdu sa nemôžem stotožniť. Možno síce súhlasiť s argumentáciou súdu, že § 13 ods. 8 Daňového poriadku možno aplikovať iba za podmienky, že daňový subjekt urobil samotné podanie a za predpokladu, že toto vykazuje vady, pre ktoré nie je spôsobilé na prerokovanie. Avšak súd následne bez riadneho odôvodnenia automaticky prebral argumentáciu daňových orgánov, podľa ktorej ak subjekt vymedzený v § 14 Daňového poriadku, doručoval podanie poštou, toto podanie nemá právne účinky, a teda akoby nebolo vôbec podané. Predmetom sporu však bolo práve to, či nesplnenie tejto povinnosti skutočne takýto právny následok vyvoláva. Práve preto mal súd, aj vzhľadom na práva, ktoré boli týmto výkladom dotknuté, vysvetliť, prečo podanie, ktoré je zjavne v dispozícii správcu dane, možno považovať bez ďalšieho za neexistujúce, resp. ako uvedený záver dovodil iba z toho, že subjektu bola uložená povinnosť doručovať elektronicky. Podľa môjho názoru to z dikcie § 14 vôbec nevyplýva. Akýkoľvek negatívny právny následok spojený s nesplnením povinnosti musí byť v zákone výslovne uvedený,

¹³³ Pozri napr. Uznesenie Krajského súdu v Žiline sp.zn. 21S/17/2015 zo dňa 24. júna 2015

¹³⁴ Uznesenie ÚS SR I.ÚS 262/2016 zo dňa 20.apríla 2016

a to najmä ak takýto dôsledok zasahuje do práva na spravodlivý proces a právo na súdnu a inú právnu ochranu garantované čl. 46 Ústavy SR. Rovnako tak, ak adresát výkonu verejnej správy môže, v dôsledku neprihliadania na ním vykonané podanie, môže čeliť následkom za spáchanie správneho daňového deliktu (napr. z dôvodu nepodania daňového priznania). V danom prípade je nesporné, že neprihliadanie na odvolania daňového subjektu zásadným spôsobom do týchto práv zasiahlo. Daňový subjekt nielen že stratil možnosť na právnu ochranu v konaní o riadnom opravnom prostriedku, ale jeho nevyčerpaním zároveň stratil možnosť domáhať sa súdnej ochrany. Uplatnením takéhoto výkladu teda bolo, podľa môjho názoru, absolútne neprimerane zasiahnuté do ústavných práv, a takýto výklad mal byť odmietnutý. Domnievam sa, že jediným negatívnym právnym následkom v tomto prípade mohlo byť vyvodenie zodpovednosti za daňový delikt nesplnenia povinnosti nepeňažnej povahy podľa § 154 ods. 1 písm. j) Daňového poriadku. Uvedené potvrdzuje aj rozhodnutie Krajského súdu v Trnave, ktorý riešil podobný prípad, kedy správca dane považoval za právne neúčinné poštou doručené vyjadrenie daňového subjektu k protokolu z daňovej kontroly (vyjadrenie bolo doručované 8.1.2014, t.j. iba niekoľko dní po nadobudnutí účinnosti príslušných ustanovení). Súd takýto postup vyhodnotil ako nezákonný. Uviedol, že „je síce pravdou, že § 14 ods. 1 Daňového poriadku vyžaduje, aby daňový subjekt ako platiteľ dane z pridanej hodnoty doručoval podanie na daňový úrad elektronickými prostriedkami, avšak v prípade, že nedošlo k doručeniu podania v predpísanej forme, nezakladá táto skutočnosť dôvod na to, aby sa daňový úrad týmto doručením nezaoberal. Správca dane je povinný prihliadať aj na takéto podanie, pričom nedodržanie povinnosti doručiť podanie elektronickými prostriedkami môže byť považované za správny delikt, za ktorý môže byť uložená daňovému subjektu pokuta“.¹³⁵ Výklad zvolený súdom v tomto prípade však predstavoval výnimku.

Neobstojí ani argumentácia Krajského súdu v Žiline, že daňové subjekty mali dostatočný čas sa s predmetnou právnou úpravou oboznámiť. O tejto právnej úprave síce daňové subjekty mali vedomosť, avšak už vyššie som poukazovala na to, že až do 1.1.2014 daňové subjekty ani nevedeli ako bude informačný portál určený na doručovanie vyzeráť, nepoznali jeho funkcionality a učili sa s ním pracovať.

Na podporu svojho právneho názoru chcem poukázať aj na podobnú právnu úpravu obsiahnutú v § 82l ods. 3 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zme-

¹³⁵ Rozsudok Krajského súdu v Trnave sp.zn. 20S/75/2014 zo dňa 16. júla 2018

ne a doplnení niektorých zákonov, ktorý obsahuje podobne uloženú povinnosť. Podľa tohto ustanovenia orgán verejnej moci, advokát, súdny exekútor, notár a správca sú povinní v konaní pred súdom doručovať podania do elektronickej schránky súdu a používať pri elektronickej komunikácii so súdom elektronicкую schránku aktivovanú na doručovanie, ktorej sú majiteľom. Predmetné ustanovenie nikdy nebolo súdmi vykladané tak, že ak napr. advokát doručí podanie súdu poštou, tak uvedené podanie nevyvolá právne účinky. Rovnakým spôsobom uložená povinnosť, napriek tomu úplne rozdielny výklad. Niektorí by mohli argumentovať tým, že zákon č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov v položke 20a ustanovuje poplatok 20 eur za spracovanie podania a jeho príloh v listinnej podobe, ak zákon ustanovuje povinnosť doručovať podanie do elektronickej schránky súdu a za spracovanie podania a jeho príloh v elektronickej podobe doručeného súdu inak ako do elektronickej schránky súdu, ak zákon ustanovuje povinnosť doručovať podanie do elektronickej schránky súdu.¹³⁶ Ak by teda bolo úplne vylúčené doručovanie inak ako elektronickey, resp. by sa pri porušení povinnosti doručovať elektronickey podanie považovalo za nepodané, uvedená norma upravujúca túto položku sadzobníka by bola obsolentná. Je síce pravda, že v prípade podaní daňových subjektov podľa Daňového poriadku, neexistuje obdobná položka v zákone o správnych poplatkoch, avšak uvedené nemôže viesť k tomu, že rovnako formulovaná právna norma bude vykladaná úplne rozdielne.

Tu je nutné poukázať aj na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, v ktorom rozhodoval o ústavnosti postupu okresného súdu, ktorý advokátovi uložil poplatkovú povinnosť z dôvodu doručenia podania poštou. Vo svojom rozhodnutí o.i. uviedol aj právny názor, ktorý tiež podporuje stav, že vyššie opísaný výklad ustanovení Daňového poriadku považujúci podania neurobené povinne elektronickey za neexistujúce. ÚS SR uviedol nasledovné: „zo všeobecného hľadiska v nadväznosti na z čl. 6 dohovoru vyvoditeľný zákaz odmietnutia spravodlivosti rozhodujúce je aj to, že spôsob komunikácie, ktorý sťažovateľ ako právny zástupca strany v príslušnom konaní zvolil (podanie v listinnej podobe), nemá vo vzťahu k ním zastupovanej strane sporu za následok zásah do samotnej podstaty práva na spravodlivé súdne konanie. Absencia komunikácie advokáta so súdom prostredníctvom elektronickej schránky, resp. podanie urobené advo-

¹³⁶ K tomu pozri viac v HORVÁT, M. In Digitálna verejná správa a elektroniccká identifikácia. 1. vydanie [online] Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. [citované 2024-09-10] s. 52. Dostupné na internete: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Publikacne_vystupy/2019/Monografia_DVSEI_2019.pdf>

kátom v listinnej podobe, neoprávňuje súd na podanie urobené v listinnej podobe neprihliadať, resp. podanie vyhodnotiť ako neúčinné.“¹³⁷

Ďalej chcem poukázať na uznesenie veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu SR.¹³⁸ To sa síce primárne zaoberalo posudzovaním zákonnosti doručovania písomností zamestnancami správcu dane daňovému subjektu – právnickej osobe, avšak niektoré závery súdu sú, podľa môjho názoru, relevantné aj pre skúmanú problematiku. Súd v časti II.C označenej ako „Materiálny prístup k doručovaniu“ v bodoch 43 a 44 uviedol: „Veľký senát však považuje za dôležité doplniť, že vyššie opísaný prístup k doručovaniu písomností, ktorý je považovaný za tzv. formálny, musí niekedy pri posúdení konkrétnych okolností ustúpiť tzv. materiálnemu prístupu vnímania právneho inštitútu doručovania, ktorým je v súlade s jeho zmyslom a účelom predovšetkým oboznámenie sa účastníkov konania s doručovanou písomnosťou. Akokoľvek je totiž tento inštitút v právnom poriadku významný a sú s ním spojené významné následky (ako napr. fikcia doručenia) a právne účinky, nie je možné prehliadať fakt, že svojou podstatou ide o komunikačný prostriedok, ktorý má slúžiť na oznámenie účastníkom konania o úkonoch správnych orgánov, v tomto prípade daňových. V tomto zmysle je preto dôležité nachádzanie rovnováhy medzi prirodzenou a logickou ochranou procesných práv účastníkov a medzi snahou štátu o efektívne doručovanie tak, aby sa účastníci dozvedeli o úkonoch príslušných orgánov. Pre materiálny prístup k doručovaniu písomnosti je preto podstatné to, či sa adresát mohol s doručovanou písomnosťou zoznámiť a tak bolo zachované jeho právo na podanie efektívnych opravných prostriedkov alebo na súdnu ochranu. V takom prípade už posudzovanie zákonnosti doručovania nie je potrebné skúmať a nemôže mať vplyv na závery o účinkoch doručenia, keďže požiadavka materiálneho doručenia bola dodržaná. V zmysle uvedeného preto, hoci aj doručovanie písomnosti vykazuje znaky nezákonnosti, ale účastník konania sa preukázateľne s obsahom doručovanej písomnosti oboznámil (o oboznámení sa nesmú byť pochybnosti), a spôsob doručenia mu nezabránil včas a účinne realizovať jeho procesné práva (realizoval svoje procesné práva riadne a včas), je potrebné túto považovať za riadne doručenie. To platí napr. vtedy, ak účastník včas podá opravný prostriedok, z ktorého jasne vyplýva, že obsah doručovanej písomnosti mu je známy, a teda nedošlo k reálnemu zásahu do jeho procesných práv.“

S vyššie uvedeným právnym názorom NSS SR sa plne stotožňujem. Som však presvedčená, že obdobne bolo nutné aj pri posudzovaní prípadných právnych

¹³⁷ Uznesenie ÚS SRSR sp.zn. I.ÚS 186/2019 z 30 apríla 2019

¹³⁸ Uznesenie veľkého senátu NSS SR sp.zn. 19SVs/3/2023 zo 4. decembra 2023

následkov porušenia povinnosti doručovať podanie správcovi dane elektronicky uplatňovať materiálny prístup k doručovaniu, t.j. vnímať doručovanie predovšetkým ako komunikačný prostriedok a aj v prípade nezákonnosti zo strany daňového subjektu (alebo jeho zástupcu), ktorý porušil povinnosť doručovať podanie elektronicky, bolo potrebné skúmať, či bol naplnený účel doručenia, t.j. aby sa do dispozičnej sféry daňového orgánu dostalo podanie daňového subjektu. Jedine takýto prístup totiž zároveň rešpektuje zásadu proporcionality pri zásahu do práva na spravodlivý proces a práva na právnu ochranu. Aj doručovanie podaní daňových subjektov má naplniť účel oboznámenia daňového orgánu s obsahom podania daňového subjektu, a tento účel bol bezpochyby naplnený aj dorúčením podania poštou. Ak je možné „tolerovať“ nezákonný postup v doručovaní zo strany štátnych orgánov smerom k adresátom výkonu verejnej moci, potom nie je v právnom štáte možné, doslova potrestať adresáta výkonu verejnej správy neprihliadaním na jeho podanie iba preto, že ho nedoručil elektronicky, a to najmä ak takýto dôsledok právna norma explicitne nezakotvuje.

Vychádzajúc z uvedeného výklad Krajského súdu v Žiline (odobrený, žiaľ, aj Ústavným súdom SR), ktorý sa stotožnil s výkladom daňových orgánov, že podania doručované poštou subjektom, ktorý mal povinnosť doručovať elektronicky, sa neprihliada a nevyvolávajú žiadne právne účinky, bol zjavne ústavne nekonformný. Takýto výklad bol celkom zjavne v rozpore s materiálnym prístupom k doručovaniu, nerešpektoval zásadu proporcionality pri zásahu do práva na právnu ochranu a spravodlivý proces.

Je tiež dôležité poukázať aj na to, že vyššie uvedený výklad uplatňovaný daňovými orgánmi a súdmi, bol aplikovaný napriek tomu, že právna úprava vôbec neriešila právnu pozíciu daňových subjektov, ktoré z rôznych technických príčin alebo z dôvodov vis major neboli schopné v zákonnej lehote urobiť podanie elektronickými prostriedkami, pričom im však zároveň hrozilo zmeškanie lehoty na úkon. Subjekty povinné elektronicky doručovať nemali žiadnu zákonnú ochranu dokonca ani v takých prípadoch, kedy nemožnosť vykonania elektronického doručenia bola spôsobená napr. v dôsledku odcudzenia nosiča zaručeného elektronického podpisu formou lúpeže, technických problémov so zaručeným elektronickým podpisom, v prípade rozsiahleho výpadku elektriny, zlyhania telekomunikačného pripojenia a pod., ktoré objektívne nemohli ovplyvniť.

Neskôr došlo aspoň k úprave znenia § 29 Daňového poriadku upravujúceho odpustenie zmeškania lehoty tak, že správca dane už nemal len diskrečnú právomoc, ale povinnosť odpustiť zmeškanie lehoty zo závažných dôvodov. Pri konzultáciách s MF SR bolo komunikované, že táto zmena právnej úpravy umožní riešiť práve vyššie uvedené situácie. Uvedená zmena právnej

úpravy však situáciu riešila iba čiastočne. Daňový poriadok totiž upravuje aj lehoty, ktorých zmeškanie nie je možné odpustiť (napr. lehotu na vyjadrenie k protokolu z daňovej kontroly, pričom nepodanie predmetného vyjadrenia zásadným negatívnym spôsobom ovplyvňuje postavenie daňového subjektu v následnom vyrubovacom konaní).

Následný vývoj právnej úpravy reflektoval opakujúce sa pripomienky zo strany adresátov výkonu daňovej správy, že právna úprava pri zotrvaní na výklade, ktorý finančná správa aplikovala na prípady, kedy subjekty vymedzené v § 14 ods. 1 Daňového poriadku porušili povinnosť elektronicky doručiť podanie finančnej správe, nezohľadňuje dostatočne ochranu práv daňových subjektov. Zákonná úprava bola doplnená od 1.1.2016 o ustanovenie § 13 ods. 10 Daňového poriadku, podľa ktorého na podanie osoby podľa § 14 ods. 1, ktoré nebolo doručené finančnej správe elektronickými prostriedkami, sa § 13 ods. 8 a 9 vzťahujú primerane. Uvedené znamená, že v prípade ak subjekt podanie doručí prostredníctvom poskytovateľa poštových služieb, správca dane ho vyzve, aby odstránil nedostatok v doručovaní. Iba ak subjekt tejto výzve nevyhoví, sa podanie považuje za nepodané. Tento postup bol vylúčený pri podaniach, ktoré mali predpísanú štruktúrovanú formu (napr. kontrolný výkaz, daňové priznania a pod.). V prípade týchto podaní, ak ich subjekt doručil inak ako elektronickými prostriedkami, zákon výslovne ako právny následok porušenia povinnosti predpokladal, že sa na ne neprihliada. Neskôr bola aj táto výnimka zo zákona vypustená, t.j. správca dane má aj pri štruktúrovaných podaniach doručených poštovým podnikom povinnosť vyzvať na odstránenie nedostatku v spôsobe doručenia.

Záver

Elektronizácia verejnej správy za účelom zvyšovania jej efektivity a znižovania nákladov na jej výkon je legitímnym verejným záujmom. Je možné súhlasiť s Horvátom, podľa ktorého je nevyhnutným mílnikom vo vývoji správy vecí verejných, pričom tak ako iné vývojové medzníky, aj tento si musí prejsť prvotnými štádiami. Elektronizáciu si musí „vyskúšať“ tak spravujúci subjekt, ako aj spravovaný subjekt. Musí medzi nimi dôjsť k nevyhnutnej synergii vo vzťahu k postupnému odstraňovaniu prekážok, ktoré zamedzujú efektívnemu doručovaniu.¹³⁹

¹³⁹ HORVÁT, M. Elektronické doručovanie v správnom konaní ako predpoklad vymožitelnosti práva. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 14.-15. februára 2019 Vymožitelnosť práva v digitálnej spoločnosti. Bratislavské právnické fórum 2019 [online].

Pri zavádzaní povinného elektronického doručovania, je však nutné, aby eventuálne negatívne následky spojené s nesplnením tejto povinnosti boli explicitne v zákone uvedené. Aj pri zavádzaní takýchto negatívnych dôsledkov do právnej úpravy je stále nutné šetriť podstatu a zmysel základných práv, ktoré môžu byť predmetnou úpravou dotknuté. Ani verejný záujem na racionalizácii a modernizácii verejnej správy a šetrení nákladov neospravedlňujú takú právnu úpravu, ktorá by do práv adresátov verejnej správy zasiahla nad mieru skutočne nevyhnutnú. Vzhľadom na fakt, že dodnes nie je celé územie SR pokryté internetom, mnohé najmä staršie osoby stále nemajú potrebné zručnosti a ani potrebné technické vybavenie, niektorým osobám môže brániť napríklad ich vierovyznanie používať technické prostriedky, osoby môžu mať problém ovládať počítač z rôznych zdravotných dôvodov, ani súčasná právna úprava v Daňovom poriadku (ktorá už zaviedla povinnosť správcov dane najskôr daňový subjekt vyzvať, aby odstránil nedostatok doručovania, a až následne pri nevyhovení tejto výzve považovať podanie za nepodané), nemusí byť dostatočná na to, aby zásahy do základných práv a slobôd daňového subjektu rešpektovali princíp proporcionality.

LITERATÚRA

- HORVÁT, M. Elektronické doručovanie v správnom konaní ako predpoklad vymožitelnosti práva. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 14.-15. februára 2019 Vymožitelnosť práva v digitálnej spoločnosti. Bratislavské právnické fórum 2019 [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. [citované 2024-09-10] s. 43. ISBN 978-80-7160-537-9. Dostupné na internete: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/BPF_2019/ZBORNI_K_sekcia_14_IT_FINAL_FINAL.pdf>
- HORVÁT, M. In Digitálna verejná správa a elektronická identifikácia. 1. vydanie [online] Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. [citované 2024-09-10] s. 52. ISBN:978-80-7160-514-0. Dostupné na internete: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Publicacne_vystupy/2019/Monografia_DVSEI_2019.pdf>
- Uznesenie ÚS SR sp.zn. I.ÚS 186/2019 z 30 apríla 2019
- Uznesenie ÚS SR I.ÚS 262/2016 zo dňa 20.apríla 2016
- Uznesenie veľkého senátu NSS SR sp.zn. 19SVs/3/2023 zo 4. decembra 2023
- Uznesenie Krajského súdu v Žiline sp.zn. 21S/17/2015 zo dňa 24. júna 2015
- Rozsudok Krajského súdu v Trnave sp.zn. 20S/75/2014 zo dňa 16. júla 2018

Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. [citované 2024-09-10] s. 43. Dostupné na internete: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/BPF_2019/ZBORNI_K_sekcia_14_IT_FINAL_FINAL.pdf>

HIV – VEREJNÝ ZÁUJEM VERZUS DÔSTOJNOSŤ

HIV – PUBLIC INTEREST VERSUS DIGNITY

JUDr. Martin Píry PhD.,

Právnická fakulta Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Faculty of Law, Matej Bel University in Banská Bystrica

Abstrakt: *Príspevok pojednáva o problematike postavenia osoby žijúcej s diagnózou HIV vo vzťahu k niektorým právnym predpisom správneho práva na úseku zdravia . Identifikujeme právno-aplikačné kritické problémy, ktoré vznikajú porušovaním právnych predpisov a môžu mať za následok diskriminačne a ponižujúce situácie osôb. Ako druhé sa príspevok snaží otvoriť diskusiu na opodstatnenosť povinného hlásenia diagnózy vzhľadom pokroku vedy a techniky ako aj vyhodnotením týchto povinností z hľadiska testu proporcionality a hľadania odpovede na otázku čo je v tomto prípade verejný záujem.*

Kľúčové slová: *ľudské práva, verejné zdravie, HIV, dôstojnosť, test proporcionality, verejný záujem*

Abstract: *The article discusses the issue of the position of a person living with an HIV diagnosis in relation to some legal regulations of administrative law in the field of health. We identify critical legal and application problems that arise from violations of legal regulations and can result in discriminatory and humiliating situations for people. Secondly, the article tries to open a discussion on the justification of mandatory reporting of the diagnosis in view of the progress of science and technology, as well as by evaluating these obligations from the perspective of the proportionality test and finding an answer to the question of what is the public interest in this case.*

Keywords: *human rights, public health, HIV, dignity, proportionality test, public interest*

1. Úvod

Problematika HIV diagnózy prešla za posledné obdobie tridsiatich rokov podstatným vývojom a to tak z medicínskeho pohľadu, ako aj z pohľadu prístupu spoločnosti a práva k tejto problematike.

V roku 1966 bol vírus HIV v Afrike prvýkrát diagnostikovaný a začiatkom 80tych rokov sa stal postrachom USA a západnej Európy. Najkritickejším momentom HIV diagnózy sa stala jeho záverečná fáza známa ako AIDS, ktorej väčšina pacientov podľahlo. Práve z tohto dôvodu sa spoločnosť stavala k nositeľom víru HIV rezervovane a v spoločnosti sa začala šíriť stigmatizácia týchto osôb a ich vylúčenie z bežného života. Jedným z relevantných dôvodov bola aj neznalosť obyvateľstva o spôsobe prenosu tejto infekcie.

Vzhľadom k epidemickému charakteru vírusu štáty začali prijímať legislatívu zvyčajne trestno-právneho charakteru, ktorá kriminalizovala HIV status v rôznych, niekedy aj bežných situáciách, predovšetkým ale kriminalizovala pohlavný styk osôb s HIV.

Boj proti HIV sa stal vo viacerých (prakticky všetkých) štátoch dôležitým verejným záujmom a jedným z pilierov verejnej politiky, tak v oblasti zdravotníctva, ako aj v oblasti trestnej politiky.

Ak by sme podrobne skúmali legislatívu viacerých štátov v 80tych rokoch, tak trestným bolo konanie, kedy osoba:

- a) vykonala pohlavný styk a neinformovala o svojom statuse HIV+
- b) iného vydala do nebezpečenstva nakazenia HIV+ (túto legislatívu má Slovensko stále platnú)
- c) iného nedbanlivostne nakazila vírusom HIV+
- d) iného úmyselne nakazila vírusom HIV+ (táto legislatíva existuje dnes v rôznych, zvyčajne už nie osobitných skutkových podstatách vo väčšine liberálnych a moderných štátov)

Pre ucelené pochopenie problematiky si dovoľím v rámci úvodu poukázať na skutočnosť, že vírus HIV, podobne ako celý rad iných infekcií, je spôsobilý byť použitý ako zbraň, vrátane biologickej zbrane. Veľmi zjednodušeným pohľadom je šírenie HIV možné len v rámci pohlavného styku. Reálne sú ale aj prípady, zaznamenané v minulosti, kedy bola osoba úmyselne nakazená pomocou infekčnej striekačky, alebo iným predmetom, na ktorom bol biologický materiál (krv alebo sperma), schopný preniesť infekciu. Preto aj legislatívne vymedzenie problematiky musí vytvárať celostný záber všetkých možností, ktoré sa vyskytli v rámci relevantného obdobia posledných skoro štyridsiatich rokov.

Právo, ak reguluje otázky medicíny, alebo aj iných prírodných a technických vied, musí reagovať na vývoj v týchto vedách a odzrkadľovať najnovšie vedecké poznatky. V medicínskej a právnej diskusii by nemali mať priestor otázky politické, ale vyslovene len závery medicíny, založenej na dôkazoch¹⁴⁰, najmä ak ide o situácie, kedy predmetom regulácie je verejný záujem a teda legitímny dôvod na obmedzenie základných ľudských práv s slobôd.

Všeobecná ústavná teória, ale aj právno-aplikačná prax, najmä judikatúra súdov, vrátane Európskeho sudu pre ľudské práva a slobody (ďalej len ESĽP) požaduje pri každom invazívnom zásahu do subjektívnych práv vo verejnom záujme, vykonanie nejakej formy testu proporcionality.

¹⁴⁰ FEDOROVÁ, K. *Medicínske právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978 80 571 0361 5.

Podľa odbornej literatúry¹⁴¹, bez ohľadu na rôznorodosť preverovania legitimacy zásahov do subjektívnych práv¹⁴², je možné hovoriť minimálne o troch základných otázkach, ktoré je orgán, ktorý rozhoduje o možnosti takéhoto zásahu, povinný si položiť:

- a) otázka legitímneho účelu
- b) otázka subsidiarity
- c) otázka proporcionality

Podstatou princípu proporcionality je, okrem iného aj podľa článku 5 bodu 2 odporúčania CM/Rec (2007) 7, v povinnosti vykonávateľa verejnej správy ovplyvňovať práva alebo záujmy súkromných osôb len tam, kde to nevyhnutné a to len rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutia požadovaného cieľa.¹⁴³

Ústavný súd SR spája povinnosť preverenia proporcionality nielen s rozhodovacou právomocou pri vydávaní individuálnych správnych aktov, ale aj pri normotvornej (zákonodarnej) činnosti, pozri napr. PL.ÚS 23/06, II. ÚS 152/08¹⁴⁴

Pri otázke zásahov do práv fyzických osôb, ktoré sú nositeľmi vírusu HIV+ je teda rovnako potrebné preskúmať legitimitu tak právnej úpravy, ako aj konkrétnych individuálnych zásahov, a to z hľadiska ich primeranosti. Osobitnou témou mimo rámca správneho práva by bolo otázka trestno-právnej úpravy, ktorú ma dnes Slovenská republika vo forme osobitnej skutkovej podstaty v § 165 a 166 Trestného zákona

2. Verejný záujem v boji proti HIV/AIDS

Ako som už uviedol, vývoj spoločnosti a medicínskych poznatkov sa za obdobie posledných 40-tich rokov výrazne zdynamizoval. Verejný záujem, ktorý reprezentuje záujem na boji proti HIV/AIDS v základnej forme, musí v konkrétnej rovine noriem a rozhodnutí reprezentovať a odzrkadľovať tento vývoj.

Na úvod je potrebné uviesť jeden právny a jeden medicínsky fakt. Verejný záujem je neurčitý právny pojem, ktorý sa dostáva do života v konkrétnej si-

¹⁴¹ KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura edition, 2012. ISBN 9788080785192.

¹⁴² DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky, Teória a prax. 2*. Bratislava: C.H.Beck, 2019. ISBN 978 80 89603 74 9.

¹⁴³ KOŠIČIAROVÁ, S.. Cit dielo s. 43.

¹⁴⁴ KOŠIČIAROVÁ, S. Cit dielo s. 45

tuácii jednak ako všeobecná povinnosť orgánov verejnej správy a jednak ako dôvod na obmedzenie subjektívnych práv a právom chránených záujmov.

Zákonodarcia zvyčajne explicitne alebo implicitne pomenuje nejakú hodnotu – benefit ako verejný záujem priamo v právnej norme. Takým príkladom je v prípade explicitného vyjadrenia napríklad zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších právnych predpisov, alebo zákon č. 49/2002 Z.z o ochrane pamiatkového fondu. Implicitne môžeme hovoriť aj o zákone č. 355/2007 Zz o ochrane a podpore verejného zdravia v znení neskorších právnych predpisov .

Kedže verejný záujem prakticky vždy materiálne vychádza z poznatkov iných vedeckých odvetví, ako je napr. ekológia, medicína, architektúra a urbanizmus, je potrebné zohľadniť tieto poznatky aj pri vytváraní legislatívnych predpokladov na jeho ochranu.

Pokiaľ v 80tych rokoch bolo obhájiteľné podstatne širšie obmedzenie ľudských práv vo vzťahu k boju s HIV/AIDS, dnes je situácia odlišná. Významný český vedec Antonín Holý v roku 2000 objavil antivirotickú liečbu nielen HIV, ale aj Hepatitídy B a iných virotických ochorení. Práve touto liečbou nastal prelom v tom, že samotná infekcia HIV už nemusí znamenať automaticky následok vo forme AIDS a teda predčasného úmrtia, spojeného s touto infekciou.

Neskôr veda pokročila natoľko, že pri riadnom dodržiavaní liečebného procesu sa osoba dostáva do stavu takzvanej nedetekovateľnosti vírusu. Ide o stav, kedy vírusová nálož je natoľko zanedbateľná, že nielen že nedokáže poškodiť zdravie osoby, ale je aj neprenositelná. Platí pravidlo nedetekovateľný = neprenosný¹⁴⁵. To znamená okrem iného plnohodnotný život vrátane bezpečného pohlavného života a reprodukcie.¹⁴⁶

Svetová zdravotnícka verejnosť prijala v tomto ohľade aj na základe vývoja liečby HIV záver, že v prípade HIV už ide o chronické ochorenie¹⁴⁷ a je namieste hovoriť o tzv. stratégii 90-90-90. V preklade to znamená cieľ, aby 90 % ľudí, ktorí žijú s HIV, poznalo svoj status, inak povedané, bolo testovaných, 90% ľudí s HIV bolo liečených a 90% bolo nedetekovateľných.¹⁴⁸

¹⁴⁵

¹⁴⁶ U.S CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. *Undetectable = Untransmittable (U=U)*. Online. 2024. Dostupné z: <https://www.cdc.gov/global-hiv-tb/php/our-approach/undetectable-untransmittable.html>. [cit. 2024-11-30].

¹⁴⁷ DOSEDLA, E. – ERDOŠOVA, A. – GARAYOVÁ, L.- JANDOVÁ, K. – KOVÁČ, P. et al. *Reprodukčné a sexuálne práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 9788057106494.

¹⁴⁸ UNAIDS. *90-90-90: AN AMBITIOUS TREATMENT TARGET TO HELP END THE AIDS EPIDEMIC*. Online. Dostupné z: <https://www.unaids.org/en/resources/909090>. [cit. 2024-11-30].

Systém verejného zdravotníctva vo vyspelých krajinách si preto kladie ako absolútnu prioritu verejného záujmu na ochrane verejného zdravia testovanie a následnú liečbu.

V roku 2012 v Osle sa odborná verejnosť zhodla na tzv. deklarácii z Osla¹⁴⁹ na závere odmietnutia takých legislatívnych opatrení, najmä v podobe kriminalizácie, ktoré demotivujú osoby od testovania a liečenia. V záujme ochrany verejného zdravia sa jednoznačne uvádza potreba testovať a následne liečiť.¹⁵⁰ K tomuto záveru sa z globálneho hľadiska prikláňa aj právnická odborná verejnosť.¹⁵¹

3. Ľudská dôstojnosť a stigmatizácia

Najväčším zásahom do autonómie jednotlivca je ostrakizácia a stigmatizácia, ktorá spôsobuje z rôznych dôvodov vytlačanie z prirodzených rodinných vzťahov, spoločenských a komunitných vzťahov, pracovno-právnych kolektívov alebo pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Ako sme uviedli vyššie, diagnóza HIV dnes nie je medicínsky problém a nepredstavuje kontraindikáciu v žiadnej rovine poskytovania zdravotnej starostlivosti.¹⁵² Je však stále výrazným problémom z hľadiska postoja spoločnosti a právnej úpravy subjektívnych práv týchto osôb. V prvom rade treba jednoznačne uviesť, že sa veľmi často stretávame so zásahom do ľudskej dôstojnosti a s nerovnakým zaobchádzaním, čo je dôsledkom mimo rámca existujúcej legislatívy a bol by následkom stavu spoločnosti, bez ohľadu na kvalitu právnych predpisov. Nezaujímam právnickej verejnosti o túto tému je mnohokrát odôvodňovaný závermi Úradu verejného zdravotníctva o veľmi nízkom percente HIV+ osôb. Už tento prvý argument odôvodňujúci nezájum právnej vedy treba vyvrátiť minimálne z dvoch dôvodov. Úrad verejného zdravotníctva ako orgán s celoslovenskou pôsobnosťou vo vzťahu k ochrane verejného zdravia síce pracuje s dátami, avšak vyhodnocovanými jeden krát ročne, čo znamená, že tieto závery neve-

¹⁴⁹ *Oslo declaration on HIV criminalisation*. Online. In: . 2012. Dostupné z: <https://www.hivjustice.net/oslo/oslo-declaration/>. [cit. 2024-05-29].

¹⁵⁰ Ide o tzv. princíp TaSP liečba (logicky následok testu) ako prevencia je koncept ochrany verejného zdravia v prípade HIV/AIDS. Zdroj napríklad : <https://www.hiv.gov/tasp>

¹⁵¹ CSETE, J. – ELLIOTT, R. – BERNARD, E. J. So many harms, so little benefit: a global review of the history and harms of HIV criminalisation. *Lancet HIV*. Č. 2020.

¹⁵² *MUDr. Svatava Snopková, Ph.D.: HIV není kontraindikací pro žádný způsob léčby*. Online. Dostupné z: <https://www.fnbrno.cz/mudr-svatava-snopkova-ph-d-hiv-neni-kontraindikaci-pro-zadny-zpusob-lecby/t6040>. [cit. 2024-09-04].

dia vyhodnotiť mesačnú incidenciu počtu HIV+ tak, ako je tomu napríklad vo Veľkej Británii alebo v iných krajinách. Druhým, oveľa podstatnejším argumentom, spochybňujúcim zľahčovanie problému, je daný veľmi nízkou početnosťou testovania osôb, čo je najmä v globálnom svete a s prihliadnutím na migračné vlny, alarmujúce.

Samozrejme v spoločnosti stále pretrváva predsudok, že HIV, podobne ako iné sexuálne prenosné ochorenia, sú zvyčajne „záležitosťou“ osôb závislých na drogách, promiskuitne žijúcich, alebo komunity LGBTi+. ¹⁵³ Tento predsudok akoby odôvodňoval nízky záujem legislatívy na riešení tohto problému. Z týchto dôvodov sa HIV stáva predovšetkým diagnózou strachu, ktorá mimoriadne invazívnym spôsobom vytvára priestor pre ponižujúce situácie a narušenie ľudskej dôstojnosti. ¹⁵⁴

V praktickom živote môžu nastať dve kvalitatívne odlišné situácie:

- a) diskriminácie a ponižujúce správanie bez ohľadu na právnu úpravu,
- b) diskriminácie a ponižujúce správanie ako dôsledok právnej úpravy.

Diskriminácia bez ohľadu na právnu úpravu. Ide o situácie, kedy konanie osoby vo vzťahu k osobe HIV+ je porušením existujúcej právnej úpravy. Treba povedať, že aj z dôvodu stigmatizácie ide v prípade Slovenskej republiky veľmi často o latentné formy ponižujúceho správania, alebo nerovnakého zaobchádzania. Právna veda sa dnes zhodne vo výklade pojmu ľudská dôstojnosť práve *argumentum a contrario*, s akcentom na neľudské a ponižujúce zaobchádzanie. ¹⁵⁵ Verejný ochrana práv v Českej Republike zaznamenal viaceré prípady takéhoto správania, či už vo forme neposkytnutia zdravotnej starostlivosti alebo verbálnych ponižujúcich prejavov. ¹⁵⁶ Podľa zákona o poskytovaní zdravotnej starostlivosti, t.j. zákona č.576/2004 Z. z o poskytovaní zdravotnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov platí, že odmietnutie poskytovania zdravotnej starostlivosti z iných ako zákonných dôvodov, nie je legálne. Keď odrátame otázku výhrady vo svedomí, ktorá sa ale týka len témy potratov a asistovanej reprodukcie, ide o prípady, kedy:

¹⁵³ UNAIDS warns that HIV-related stigma and discrimination is preventing people from accessing HIV services. Online. In: . 2017. Dostupné z: https://www.unaids.org/en/resources/presscentre/pressreleaseandstatementarchive/2017/october/20171002_confronting-discrimination. [cit. 2024-08-20].

¹⁵⁴ TOMŠEJ, J. Diskriminace HIV pozitivních lidí v kazuistice veřejného ochrance práv. In: *Právo na rovné zacházení: Deset let antidiskriminačního zákona..* Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-850-8.

¹⁵⁵ OROSZ, L. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok 1.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 9788057103806

¹⁵⁶ TOMŠEJ, J. Cit. dielo

- a) by poskytnutím zdravotnej starostlivosti prekročil svoje únosné pracovné zaťaženie,
- b) osobný vzťah zdravotníckeho pracovníka k osobe, ktorej sa má zdravotná starostlivosť poskytovať alebo k jej zákonnému zástupcovi, nezaručuje objektívne hodnotenie jej zdravotného stavu.

Teda samotná diagnóza HIV nie je a ani nemôže byť právne relevantným dôvodom na odmietnutie poskytovania zdravotnej starostlivosti. Okrem zjavného porušenia národnej legislatívy ide v tomto prípade aj o porušenie v oblasti ľudských práv. Ako príklad uvádzam rozhodnutie ESLP vo veci *Kozhokorov vs. Russia* „Súd sa však domnieva, že nedostatok adekvátnej lekárskej starostlivosti predstavoval veľmi vážne riziko pre zdravie sťažovateľa a musel mu spôsobiť značné duševné utrpenie, znižujúce jeho ľudskú dôstojnosť, čo predstavovalo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle článku 3 Dohovoru“.

Inou otázkou, ktorá je stále odrazom „tolerancie“ spoločnosti, je narušenie dôveryhodnosti zdravotnej dokumentácie. Naša legislatíva pozná situácie, kedy existuje povinnosť hlásiť istý typ diagnózy z dôvodu ochrany verejného zdravia. Aj tento typ hlásenia však existuje len vo vzťahu k orgánom verejnej správy na úseku ochrany a podpory verejného zdravia, alebo v prípadoch trestného stíhania vo vzťahu k orgánom činným v trestnom konaní.¹⁵⁷ Skutočnosť, že o zdravotnom stave osoby sa môže dozvedieť verejnosť, alebo dokonca sa môže stať predmetom politického boja, je veľmi vážnym prelomením jednak zákonných povinností zdravotníckych zamestnancov, ako aj porušením ľudských práv. Ako príklad uvádzam rozhodnutie ESLP vo veci *Z. vs. Finland*: „Rešpektovanie lekárskeho tajomstva je významnou zásadou v právnych poriadkoch všetkých zmluvných strán Dohovoru. Dôležité je nielen rešpektovanie súkromia pacienta, ale aj udržanie jeho dôvery v lekársku profesiu a zdravotné služby všeobecne. Bez takejto ochrany môžu mať tí, ktorí potrebujú lekársku starostlivosť, strach zverejniť takéto informácie osobnej a intímnej povahy, ktoré môžu byť nevyhnutné na stanovenie vhodného postupu liečby, ba dokonca nevyhľadajú zdravotnú starostlivosť, čím ohrozia vlastné zdravie a v prípade prenosných chorôb aj zdravie iných (pozri Odporúčanie č. R(89) 14 — „Etické otázky nákazy HIV v oblasti zdravotnej starostlivosti a sociálnych služieb“ prijaté Výborom ministrov RE 24.10.1989, najmä všeobecné poznámky o utajovaní zdravotných záznamov v článku 165 vysvetľujúceho memoranda)“.

Samozrejme, právo si nemôže adoptovať riešenie všetkých situácií, s ktorými sa osoba v rámci bežnej interakcie s inými môže stretnúť. Tie právne

¹⁵⁷ KOVÁČ, P. Mlčanlivosť zdravotníckych pracovníkov a jej prelomenie. *Pediatrics pre prax*. 2009, roč. 10, s. 159-162. ISSN 1336-8168.

významné, ktorých demonštratívny výpočet som si dovoľil vyššie uviesť, by však mali byť stredobodom záujmu spoločnosti.

Diskriminácia a ponížovania ako dôsledok právnej úpravy. Predmetom tejto časti analýzy je ustanovenie zákona č. 355/2007 Z. z o ochrane a podpore verejného zdravia v znení neskorších právnych predpisov a vykonávacieho právneho predpisu vyhláška MZ SR č. 585/2008 Z. z, ktorou sa určujú podrobnosti k prevencii a kontrole prenosných chorôb. Podľa § 20 predmetnej vyhlášky, upravujúcej povinnosti osoby po prekonaní niektorých typov STd a HIV, platí, že do skupiny osôb vylučujúcich choroboplodné mikroorganizmy patria nosiči choroboplodných mikroorganizmov a osoby kolonizované choroboplodnými mikroorganizmami, ktoré netrpia žiadnymi príznakmi prenosného ochorenia. Ide najmä o osoby po nákaze vyvolanej vírusom ľudskej imunodeficiencie a osoby, ktoré po prekonaní brušného týfusu, paratýfusu A, B, a C, dyzentérie, salmonelózy, záškrtu a vírusového zápalu pečene typu B, C a D, tuberkulózy, syfilisu a kvapavky, vylučujú choroboplodné mikroorganizmy. Osoba vylučujúca takéto choroboplodné mikroorganizmy nesmie vykonávať činnosti, ktoré by ohrozovali zdravie iných osôb a musí:

- a) podrobiť sa lekárskeho dohľadu, potrebným laboratórnym vyšetreniam a ďalším epidemiologickým opatreniam,
- b) dodržiavať poučenie lekára o ochrane iných osôb pred šírením prenosného ochorenia, ktorého je nosičom,
- c) informovať lekára pred vyšetrovacím alebo liečebným výkonom, pri prijatí do ústavného zariadenia alebo do zariadenia kúpeľnej starostlivosti o skutočnosti, že je nosičom prenosného ochorenia,
- d) informovať o skutočnosti, že je nosičom prenosného ochorenia pri prijatí do zariadenia sociálnych služieb,
- e) oznámiť lekárovi údaje o zamestnaní a zmenu v týchto údajoch.

Kritickou časťou vyhlášky sa javí povinnosť informovať lekára pred vyšetrovacím a liečebným výkonom. Prakticky sa od pacienta vyžaduje, aby pred akoukoľvek formou liečebného úkonu sám proaktívne informoval lekára o svojom HIV stave a to bez ohľadu na to, či je to status infekčný, alebo status nedetekovateľný a teda neprenosný. Ide o zásah do ľudskej dôstojnosti, ktorý z rôznych dôvodov nie je opodstatneným. Prvým a kľúčovým dôvodom je výrazná rozdielnosť medzi stavom infekčnosti a stavom nedetekovateľnosti. V stave prirodzenej nervozity resp. stresu väčšiny osôb pred lekárske vyšetrením je povinnosť proaktívneho „hlásenie“ neprimeraná, ak ide osobu nedetekovateľnú. Treba však uviesť aj iné protiargumenty tejto veľmi polemickej povinnosti. V medicínskej praxi existuje všeobecná povinnosť predbežnej opatrnosti, ktorá znamená pristupovať ku každému pacientovi, akoby bol infekčný

a teda s vysokou mierou opatrnosti pri ochrane vlastného zdravia. Druhým rozmerom je, že pred invazívnymi operačnými liečebnými zásahmi existuje povinnosť vykonať krvné testy, vrátane testov na HIV. Teda splnenie predpokladaného legitímneho cieľa – ochrany verejného zdravia, je realizovateľné aj inými prostriedkami, ktoré si nevyžadujú povinnosť zo strany fyzickej osoby.

Záver

Podľa viacerých dokumentov medzinárodnej odbornej aj právnej verejnosti¹⁵⁸ a odborných štúdií^{159, 160, 161}, je prioritou v boji proti HIV/AIDS vytvoriť najoptimálnejšie podmienky pre motiváciu osôb sa testovať a liečiť, čo zároveň predstavuje najefektívnejší nástroj na ochranu verejného záujmu – otázky verejného zdravia. Požiadavkou na strane ľudských práv je minimalizovať zásahy do subjektívnych práv osôb s HIV a naopak prostredníctvom edukatívnych a osvetových metód verejnej správy, realizovať vzdelávanie spoločnosti a podporu nielen osobám s HIV, ale aj ich rodinným príslušníkom a vytvárať tak prostredie, limitujúce akýkoľvek náznak diskriminácie, ponížujúcich situácií a stigmatizácie.

Slovenská administratívno-právna legislatíva zatiaľ využíva ako nástroj boja proti HIV len povinnosť hlásenia pred lekárskeho úkonom podľa vykonávacieho právneho predpisu Ministerstva zdravotníctva s možnou administratívno-právnou sankciou, prípadne aj potencionálnym následkom v podobe trestného stíhania podľa §165 Trestného zákona. Táto právna situácia nerešpektuje aktuálne trendy v boji proti HIV a je spôsobilá vytvoriť byrokratické prekážky efektívneho poskytovania zdravotnej starostlivosti, ale aj základného cieľa v boji proti HIV, ktorým je najvyššia možná miera testovania a následnej efektívnej liečby.

¹⁵⁸ *International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights*. Online. In: UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSAR. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HIVAIDSGuidelinesen.pdf>. [cit. 2024-11-30].

¹⁵⁹ International law, human rights and HIV/AIDS. *Bulletin of The World Health Organization*. 2002, roč. 20, s. 964-968.

¹⁶⁰ PARKHURST, J. HIV prevention, structural change and social values: the need for an explicit normative approach. *Journal of the International AIDS Society*. 2012, vol. 15, s. 1-10. ISSN 1758-2652.

¹⁶¹ CSETE, J. – ELLIOTT, R. – BERNARD, E. J. So many harms, so little benefit: a global review of the history and harms of HIV criminalisation. *Lancet HIV*. Č. 2020.

Legislatívne nedostatky nie sú však jediným nedostatkom a zdrojom stigmatizácie osôb s HIV diagnózou. Je ním aj stále sa zvyšujúci počet prípadov porušenia zákona o poskytovaní zdravotnej starostlivosti, ktoré však pre svoju zvyčajne latentnú formu nie sú predmetom konaní, či už pred orgánom dohľadu, alebo pred inými orgánmi ochrany práva.

Na plne efektívne riešenia, za predpokladu splnenia cieľu definitívne potlačiť HIV/AIDS sa priblížiť sa k cieľu medzinárodnej odbornej verejnosti známom pod skratkou 90-90-90, je potrebné prijať viaceré legislatívne opatrenia a zamyslieť sa nad otázkou proporcionality povinností podľa vyhlášky MZ SR vo vzťahu k osobám s HIV diagnózou.

LITERATÚRA

- CSETE, J.- ELLIOTT, R. – BERNARD, E. J. So many harms, so little benefit: a global review of the history and harms of HIV criminalisation. *Lancet HIV*. Č. 2020.
- DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky, Teória a prax. 2. Bratislava: C.H.Beck, 2019. ISBN 978 80 89603 74 9.
- ERDOŠOVA, A. – DOSEDLA, E. – GARAYOVÁ, L. – JANDOVÁ, K. – KOVÁČ, P. et al. *Reprodukčné a sexuálne práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 9788057106494.
- FEDOROVÁ, K. *Medicínske právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978 80 571 0361 5.
- HANSELL, D. A. HIV And The Need For A Voluntarist Approach. *Fordham Urban Law Journal*. Roč. 19, č. 3, s. 649-664.
- *International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights*. Online. In: UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSAR. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HIVAIDSGuidelinesen.pdf>. [cit. 2024-11-30].
- International law, human rights and HIV/AIDS. *Bulletin of The World Health Organization*. 2002, roč. 20, s. 964-968.
- KOVÁČ, P. Mlčanlivosť zdravotníckych pracovníkov a jej prelomenie. *Pediatrica pre prax*. 2009, roč. 10, s. 159-162. ISSN 1336-8168.
- OROSZ, L. – BALOGH, B. – SVÁK, J. a , kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok 1*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 978 80 571 0380 6.
- *MUDr. Svatava Snopková, Ph.D.: HIV není kontraindikací pro žádný způsob léčby*. Online. Dostupné z: <https://www.fnbrno.cz/mudr-svatava-snopkova-ph-d-hiv-neni-kontraindikaci-pro-zadny-zpusob-lecby/t6040>. [cit. 2024-09-04].
- TOMŠEJ, J. Diskriminace HIV pozitivních lidí v kazuistice veřejného ochrance práv. In: *Právo na rovné zacházení: Deset let antidiskriminačního zákona..* Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-850-8.
- UNAIDS. 90-90-90: AN AMBITIOUS TREATMENT TARGET TO HELP END THE AIDS EPIDEMIC. Online. Dostupné z: <https://www.unaids.org/en/resources/909090>. [cit. 2024-11-30].

DIGITALIZÁCIA STAVEBNÍCTVA

DIGITALIZATION OF THE CONSTRUCTION INDUSTRY

JUDr. Radka Semancová,

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
The Faculty of Law of Trnava University in Trnava

Abstrakt: Práca sa zameriava na prínosy digitalizácie stavebného konania z pohľadu účastníkov procesu, s osobitným dôrazom na architekta. Skúma jeho právne postavenie podľa súčasnej a pripravovanej legislatívy a ukazuje, ako môžu digitálne technológie – ako centralizované platformy, notifikácie či prepojenie so Slovenskou komorou architektov – zlepšiť transparentnosť, ochranu autorských práv a spoluprácu v stavebníctve. Text zdôrazňuje, že digitalizácia je nevyhnutná pre efektívny a ekologický rozvoj sektora a zároveň ponúka nástroje na posilnenie postavenia architektov v celom procese výstavby.

Key words: digitization of the construction industry, participant in construction proceedings, legal status of the architect, protection of architect's rights

Abstract: This thesis focuses on the benefits of digitizing building permitting processes from the perspective of stakeholders, with a particular emphasis on architects. It examines their legal position under current and upcoming legislation and highlights how digital technologies – such as centralized platforms, notifications, and integration with the Slovak Chamber of Architects – can enhance transparency, copyright protection, and collaboration in the construction sector. The text emphasizes that digitization is essential for the efficient and sustainable development of the industry while also providing tools to strengthen architects' roles throughout the construction process.

Kľúčové slová: digitalizácia stavebníctva, účastník stavebného konania, právne postavenie architekta, ochrana práv architekta

Úvod

Digitalizácia ako fenomén 21. storočia postupne preniká do všetkých odvetví, pričom stavebníctvo predstavuje oblasť, kde jej zavádzanie prebieha pomalším tempom. Napriek tomu, že digitalizácia stavebníctva ponúka výrazné výhody, jej využitie v praxi, najmä v rámci stavebného konania, je stále obmedzené. Táto práca si kladie za cieľ analyzovať prínosy digitalizácie stavebníctva z hľadiska právnych vzťahov a procesov, pričom sa sústreďuje na konkrétny aspekt – postavenie architekta ako účastníka stavebného konania.

Postavenie architekta v stavebnom konaní v súlade s jazykovou úpravou legislatívy nie je jednoznačné. Preto sa pokúsime vysvetliť jeho postavenie od

všeobecnej roviny chápania osôb zúčastnených na živote stavby, až po jeho postavenie v Stavebnom zákone a Zákone o výstavbe v spojení so Správnym poriadkom.

Zameriame sa taktiež na pozitívne stránky digitalizácie, ako je zvýšenie transparentnosti, zjednodušenie komunikácie, ochrana autorských práv a efektívnejšia koordinácia medzi jednotlivými subjektmi. Práca sa nebude zaoberať negatívnymi aspektmi digitalizácie, ako sú technické výzvy či bezpečnostné riziká, ani technickými požiadavkami na implementáciu digitálnych nástrojov. Cieľom je zdôrazniť, že moderné digitálne riešenia môžu posilniť úlohu a právne postavenie architekta v celom procese výstavby, a to najmä prostredníctvom lepšej kontroly nad realizáciou jeho návrhov a aktívnej účasti na správnych konaniach.

1. Čo znamená digitalizácia stavebníctva

O digitalizácii stavebníctva sa v uplynulých rokoch hovorilo často, a to najmä v súvislosti s pripravovanou rekodifikáciou stavebného zákona. Stavebníctvo predstavuje približne 7 % domáceho HDP a priamo v stavebníctve pracuje viac ako 160 000 ľudí, no napriek tomu stavebníctvo najviac odoláva moderným technológiám.¹⁶²

Paradoxom súčasnosti je, že si mnohí myslia, že stavebníctvo už prešlo digitalizáciou, keďže sa stavby pripravujú v počítačových programoch, výkresy si vymieňajú ako .pdf súbory mailom, ale realita skôr vyzerá tak, že si tie výkresy nakoniec vytlačia, na stavbe si podľa nich skontrolujú výstavbu, dohodnú sa na prípadných zmenách a následne ich prinesú do kancelárie kde tieto zmeny zapracujú v programe, aby z neho vyexportovali .pdf súbor a celý proces sa opakuje. Nemôžeme ani opomenúť stavebné úrady, ktoré „podporujú“ tento typ „digitalizácie“ kedy zaslané súbory v .pdf často požadujú doložiť v papierovej forme.

1.1 Digitalizácia

Digitalizácia stavebníctva predstavuje proces transformácie tradičných postupov v stavebnom odvetví pomocou moderných digitálnych technológií, čo zahŕňa používanie počítačových programov, dátových nástrojov a digitálnych platforiem na zjednodušenie, zrýchlenie a optimalizáciu celého životného cyk-

¹⁶² Dostupné na: https://tzbportal.sk/digitalizacia-v-stavebnictve-obavany-strasiak-alebo-vitany-pomocnik/?utm_source=chatgpt.com

lu stavieb. Tento koncept zahŕňa všetky fázy, od plánovania a projektovania cez výstavbu až po prevádzku a údržbu stavebných objektov.

Cieľom digitalizácie stavebníctva je dosiahnuť vyššiu efektivitu tým, že sa odstránia zbytočné kroky v procese plánovania, výstavby a správy stavieb, čím sa jednotlivé činnosti zjednodušia a zrýchlia. Automatizácia rutinných úloh, ako je generovanie dokumentácie, výpočet nákladov alebo kontrola zhody s predpismi, poskytuje čas odborníkovi na riešenie komplexnejších problémov. Súčasne sa dosahuje úspora nákladov, pretože eliminácia manuálneho spracovania a zbytočných opráv vedie k efektívnejšiemu využitiu zdrojov – materiálnych, finančných i ľudských.

Digitalizácia tiež minimalizuje riziká spojené s nepresnosťami v údajoch, ktoré vznikajú pri tradičnom manuálnom zapisovaní, neprehľadnom uchovávaní informácií alebo pri komunikácii medzi jednotlivými subjektmi. Centralizované digitálne platformy umožňujú jednotný prístup ku všetkým dátam, ktoré sú neustále aktualizované a zdieľané v reálnom čase. Tým sa predchádza nezhodám v projektoch, ktoré by mohli viesť k zdržaniam alebo dodatočným nákladom na opravu chýb.

Dôležitým aspektom je aj eliminácia duplicity informácií. V tradičnom procese sa často stáva, že rovnaké údaje sú uchovávané na viacerých miestach alebo ich rôzne subjekty spracovávajú samostatne. Digitalizácia vytvára prostredie, v ktorom sa všetci účastníci stavebného procesu spoliehajú na jeden zdroj pravdivých a aktuálnych informácií, čím sa znižuje riziko nedorozumení a chybných rozhodnutí. Tento systematický prístup vedie k vyššej presnosti, transparentnosti a predvídateľnosti vo všetkých fázach stavebného projektu.

Kľúčovým aspektom digitalizácie je zabezpečenie kompatibility používaných systémov a softvérových nástrojov medzi jednotlivými účastníkmi stavebného procesu – od projektantov a stavebných inžinierov až po úradníkov, investorov a správcov budov. V praxi to znamená, že každý subjekt, ktorý vstupuje do procesu výstavby, by mal pracovať s nástrojmi, ktoré umožňujú zdieľanie a aktualizáciu dát v reálnom čase. To zahŕňa napríklad používanie formátov a systémov kompatibilných s technológiou BIM (Building Information Modeling), ktorá sa stáva jedným z pilierov modernej digitalizácie.

Používanie digitálnych technológií prináša významné zmeny aj na úrovni úradov a regulácií. Stavebné povolenia, kontrola projektov či kolaudačné procesy by mali byť stále viac integrované do elektronických systémov, ktoré umožňujú jednotnú správu dokumentácie a efektívnu komunikáciu medzi orgánmi verejnej správy a účastníkmi výstavby. Cieľom je odstránenie potreby manuálneho spracovania dokumentov a eliminácia rizika straty alebo neaktuálnosti údajov, čo je častým problémom pri tradičnom papierovom systéme.

2. Kto je účastníkom stavebného konania

2.1 Všeobecná rovina

Proces výstavby je zložitý a vyžaduje zapojenie širokého spektra odborníkov, ktorí svojou špecializáciou a zručnosťami prispievajú k realizácii projektu od jeho počiatočnej fázy až po ukončenie životného cyklu stavby. Každý z týchto účastníkov zohráva nezastupiteľnú úlohu, pričom ich spolupráca zabezpečuje hladký priebeh a kvalitu celého procesu.

Prvým článkom reťazca je architekt¹⁶³, ktorý vytvára základnú víziu a návrh stavby. Jeho práca zahŕňa estetické a funkčné aspekty, pričom berie do úvahy požiadavky investora, technické normy a predpisy. Spolupracuje s urbanistami, ktorí posudzujú širší kontext a zabezpečujú, aby návrh harmonizoval s okolím a rešpektoval plánovanie územia.

Nasledujú projektanti¹⁶⁴ a stavební inžinieri, ktorí transformujú víziu architekta do konkrétnych plánov a technickej dokumentácie. Ich úlohou je zabezpečiť, že návrh je technicky realizovateľný, bezpečný a efektívny. Do tejto fázy sa zapájajú aj statici, ktorí overujú, že budova bude odolná voči zaťaženiu a externým faktorom.

Po vytvorení projektu nastupujú geodeti, ktorí zabezpečujú presné zameranie stavby a označujú jej umiestnenie na pozemku. Ich údaje slúžia ako základ pre prácu stavebných technikov a stavebných robotníkov, ktorí realizujú samotnú výstavbu. Táto fáza zahŕňa úzku koordináciu s elektroinžiniermi, vodohospodármi a ďalšími odborníkmi, ktorí sa starajú o zavedenie potrebných technológií, inštalácií a systémov.

¹⁶³ **Architekt** je odborník s vysokoškolským vzdelaním v oblasti architektúry, ktorý sa zameriava na tvorbu návrhov stavieb a ich začlenenie do prostredia. Jeho práca zahŕňa estetické, funkčné a technické aspekty, pričom musí rešpektovať požiadavky investora, legislatívu a technické normy. Architekt má tiež autorské práva na svoje návrhy, ktoré sú chránené podľa Autorského zákona, a jeho úloha spočíva najmä v koncepčnom a tvorivom prístupe k návrhom stavieb.

¹⁶⁴ **Projektant** je odborník zodpovedný za vypracovanie projektovej dokumentácie, ktorá transformuje architektonické návrhy na technicky realizovateľné riešenia. Jeho úlohou je zabezpečiť, že projekt spĺňa technické normy, právne predpisy a je realizovateľný z hľadiska konštrukcie, bezpečnosti a efektivity. Projektant má v legislatíve často silnejšiu pozíciu než architekt, pretože je jeho práca spojená s praktickými a technickými aspektmi výstavby, ktoré sú podmienkou pre vydanie stavebných povolení.

Dôležitou súčasťou procesu sú aj manažéri stavieb, ktorí riadia stavebné tímy, kontrolujú priebeh prác a zabezpečujú dodržiavanie harmonogramu a rozpočtu. Do procesu vstupujú tiež dodávatelia a subdodávatelia, ktorí poskytujú materiály a služby potrebné na realizáciu projektu.

Po ukončení výstavby prechádza stavba do fázy správy, kde nastupujú správcovia budov, ktorí zabezpečujú jej prevádzku a údržbu. Počas tejto fázy môžu byť prizvaní aj renovační špecialisti, ak je potrebné stavbu modernizovať alebo upraviť.

Na konci životného cyklu stavby prichádzajú na rad špecialisti na deštrukciu, ktorí sa starajú o bezpečné odstránenie budovy. Táto fáza zahŕňa aj prácu environmentálnych odborníkov, ktorí dohliadajú na recykláciu materiálov a minimalizáciu dopadov na životné prostredie.

Celý proces výstavby je teda výsledkom spolupráce mnohých profesií, pričom digitalizácia má potenciál zjednodušiť ich koordináciu a efektívne prepojiť všetkých účastníkov v jednotnom digitálnom ekosystéme.

2.2 Právna úprava účastníkov konania podľa Stavebného zákona

Podľa § 34 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v platnom znení (ďalej len „*Stavebný zákon*“) sú účastníkmi konania navrhovateľ t.j. osoba alebo organizácia, ktorá podáva návrh na začatie konania, obec, avšak v tom prípade ak nie je stavebným úradom príslušným na územné konanie a ten, komu toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu, čím sa myslí zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení, konkrétne dotknutá verejnosť a/alebo občianska iniciatíva.¹⁶⁵

Účastníkom konania môžu byť aj právnické a fyzické osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva k pozemkom alebo stavbám, ako aj k susedným pozemkom a stavbám vrátane bytov môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté. Medzi najčastejšie príklady takýchto účastníkov patria susedia pozemku, na ktorom sa plánuje stavba (majiteľ pozemku vedľa plánovanej stavby, ktorého pozemok by mohol byť ovplyvnený napríklad tienением, zmenou prístupu alebo zvýšeným hlukom), majiteľ susednej budovy (vlastník budovy, ktorá môže byť narušená stavebnými prácami napr. riziko poškodenia statiky alebo prasklín na múroch), majiteľ podzemnej infraštruktúry (vlastník vodovodnej alebo kanalizačnej siete, elektrických káblov alebo plynového potrubia prechádzajúcich

¹⁶⁵ Stavebný zákon

pozemkom, kde sa má stavba realizovať), spoluvlastníci dotknutého pozemku alebo stavby (ak je pozemok, na ktorom sa plánuje výstavba, v spoluvlastníctve viacerých osôb, každý spoluvlastník má právo byť účastníkom konania), držitelia vecného bremena (ak má niekto na pozemku vecné bremeno napr. právo prechodu alebo právo na uloženie infraštruktúry, musí byť zapojený do konania), správca chráneného územia (ak sa pozemok nachádza na území s ochrannou prírodou alebo kultúrnych pamiatok, môže byť účastníkom konania orgán ochrany prírody alebo správca kultúrnych pamiatok), obyvatelia dotknutých bytov v susedstve (ak by plánovaná stavba spôsobila zníženie kvality bývania (napríklad hluk, nedostatok denného svetla), vlastníci alebo správcovia bytov v blízkosti môžu byť účastníkmi konania)

Je dôležité poznamenať, že nájomcovia bytov a nebytových priestorov nie sú považovaní za účastníkov územného konania.

Nezabudnime spomenúť, že účastníkmi konania sú aj iné subjekty, ak ich stanoviská a rozhodnutia môžu byť rozhodujúce pre vydanie povolenia alebo iného rozhodnutia. Tieto subjekty chránia verejný záujem a dohliadajú na dodržiavanie zákonom stanovených požiadaviek. Medzi takého subjekty patria aj orgány ochrany prírody, pamiatkový úrad, hasičský a záchranný zbor, energetické spoločnosti, správca železničnej infraštruktúry, dopravný inšpektorát, úrad verejného zdravotníctva a iné.

Avšak podľa § 34 Stavebného zákona architekt nie je účastníkom konania na základe tohto ustanovenia, pokiaľ nie je zároveň vlastníkom, spoluvlastníkom alebo držiteľom iného práva (napríklad vecného bremena) k dotknutému pozemku či stavbe.

2.2.1 Kedy môžeme architekta považovať za účastníka konania?

V § 140 Vzťah k správneho poriadku Stavebného zákona je uvedené: „*Ak nie je výslovne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.*“¹⁶⁶

V prípade ak chceme vyriešiť otázku postavenia architekta v stavebnom konaní je potrebné analyzovať, kto je účastníkom konania podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v platnom znení (ďalej len „*Správny poriadok*“).

Podľa § 14 Správneho poriadku sú účastníkmi konania osoby, o ktorých právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať

¹⁶⁶ Správny poriadok

alebo ktoré môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté, osoby, ktoré tvrdia, že môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach, a to až do času, kým sa preukáže opak i ten, ktorým osobitný zákon priznáva postavenie účastníka konania.

Podľa § 14 Správneho poriadku môže byť teda architekt účastníkom konania, ale iba v určitých situáciách, ktoré spĺňajú podmienky uvedené v zákone, a to v tom prípade ak sa rozhoduje o jeho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach, alebo je týmto rozhodnutím priamo dotknutý.

Architekt je účastníkom konania ak je jeho odborná zodpovednosť týmto priamo dotknutá, napríklad v prípade, že správny orgán posudzuje projektovú dokumentáciu, ktorú architekt vypracoval, a vznikajú spory ohľadom jej kvality alebo súladu s právnymi normami.

Taktiež ak architekt tvrdí, že je rozhodnutím priamo dotknutý, napríklad ak by rozhodnutie mohlo ovplyvniť jeho autorské práva, ak by išlo o rekonštrukciu stavby, na ktorý by sa nesmela a ani nemohla uplatniť výnimka podľa zákona č. 185/2015 Z.z. Autorský zákon v platnom znení (ďalej len „*Autorský zákon*“).

Architekt teda nie je automaticky účastníkom správneho konania podľa Správneho poriadku. Jeho účasť závisí od toho, či spĺňa podmienky stanovené v § 14 – teda, či je priamo dotknutý vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach, alebo ak mu to umožňuje osobitný zákon. V bežných prípadoch, kde architekt vystupuje len ako odborník vypracúvajúci projekt, nie je účastníkom konania.

2.3 Právna úprava účastníkov konania podľa Zákona o výstavbe

Podľa § 33 zákona č. 201/2022 Z. z. o výstavbe v platnom znení (ďalej len „*Zákon o výstavbe*“) sa účastníkmi konania stávajú rôzne subjekty. Medzi takého subjekty patria stavebník, ktorý podáva návrh na schválenie stavebného zámeru, vlastník pozemku alebo stavby, na ktorých má byť stavba realizovaná, a osoby, ktoré majú k týmto nehnuteľnostiam práva vyplývajúce z vecného bremena, ak nejde o stavebníka, vlastníci susedných pozemkov a stavieb, ak ich vlastnícke práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť priamo ovplyvnené rozhodnutím, dotknutá verejnosť, ak sa stavebný zámer týka osobitne chránenej časti prírody alebo krajiny, osoby, ktorých vlastnícke práva alebo iné práva k pozemku alebo stavbe môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté, užívatelia bytových alebo nebytových budov však vstupujú do konania iba v prípade, že ich užívacie práva môžu byť priamo ovplyvnené opatreniami, ktoré má stavebný úrad nariadiť a projektant, ktorý je účastníkom konania

v časti, ktorá sa týka obsahu a náležitostí stavebného zámeru a správy o výsledkoch prerokovania tohto zámeru.¹⁶⁷

V konaniach o stavebnom zámere, ktoré vedie orgán posudzovania vplyvov na životné prostredie, a v konaniach o stavebnom zámere jadrového zariadenia sú účastníkmi aj osoby, ktorým toto postavenie priznáva zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

Pri tomto výpočte by sme mohli architekta zaradiť pod definíciu – osoby, ktorých vlastnícke práva alebo iné práva k pozemku alebo stavbe môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté. V tomto prípade, ale je nevyhnutné sa zamerať aj na vymedzenie konaní, kde týmto osobám bolo priznané právo účastníka. Zákonodarca taxatívne určil, že tieto osoby majú postavenie účastníka konania len v konaní o nariadení stavebných prác alebo v konaní pri odstránení stavby.

Zákonodarca taktiež špecifikuje čo myslí pod „nariadením stavebných prác“, a to napríklad nevyhnutnú údržbu či nevyhnutné úpravy alebo zabezpečovacie práce. Stavebný úrad môže nariadiť stavebné práce, napríklad vtedy keď stavba svojím stavom ohrozuje bezpečnosť prevádzky v samotnej stavbe alebo bezpečnosť v jej okolí.

V konaní o odstránení stavby stavebný úrad nariadi jej odstránenie, napríklad ak stavba nespĺňa požadované právne predpisy alebo jej odstránenie požaduje vlastník.

Na jednej strane by sme teda mohli pokladať architekta za účastníka konania, keďže do jeho autorských práv k dielu sa zasahuje, v prípadoch nariadenia stavebných prác. Na druhej strane vzniká otázka, aký význam má v tomto prípade jeho zaradenie do účastníkov konania, keď v súlade s §52 Použitie architektonického diela Autorského zákona na údržbu, konzervovanie, opravu, úpravu alebo rekonštrukciu stavby nie je požadovaný súhlas autora t.j. do práv architekta sa týmto nezasahuje?¹⁶⁸

Určitý význam má ale jeho zaradenie medzi účastníkov konania v prípade konania o odstránení stavby, kedy architekt háji svoje právo na vyhotovenie rozmnoženiny diela podľa §19 Autorského zákona a to tak, že pred fyzickým zbúraním stavby má právo si ísť stavbu zdokumentovať napríklad nafotením.

V Zákone o výstavbe sa postavenie architekta ako osoby, ktorej práva sú dotknuté zásadne vytráca, čo vzbudzuje otázky o smerovaní a spravodlivosti legislatívnych zmien. Architekt sa v zákone výslovne vôbec nespomína, zatiaľ čo projektant je explicitne uvedený. Navyše, jeho právne ukotvenie je posilne-

¹⁶⁷ Zákon o výstavbe

¹⁶⁸ Autorský zákon

né osobitným ustanovením v § 24, ktoré podrobne špecifikuje práva a povinnosti projektanta.¹⁶⁹

Celkovú zmätočnosť umocňuje skutočnosť, že len v dôvodovej správe k Zákonu o výstavbe je pri §24 uvedené: „Návrh zákona v porovnaní s doterajšou právnou úpravou posilňuje postavenie projektanta na úroveň, ktorá sa už približuje postaveniu projektantov (spravidla architektov a časti stavebných inžinierov) v západných štátoch a v súlade s reguláciou povolania Architekt podľa smernice EP a Rady 2005/36/ES. ... Oprávnenia a postavenie projektanta vyplývajú z § 4, 4a a 5 zákona Slovenskej národnej rady č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch v znení neskorších predpisov“.¹⁷⁰ Nezodpovedanou otázkou ostáva, prečo zákonodarca neprepojil tieto ustanovenia priamo v poznámkach v zákone, ale ponechal túto informáciu len v dôvodovej správe.

Máme sa teda na dôvodovú správu k Zákonu o výstavbe pozerat' ako na interpretačný prostriedok, ktorý môže ovplyvniť výklad a aplikáciu právnej normy, hoci sama o sebe nie je právne záväzná, alebo sa na projektanta máme pozerat' ako na ďalšiu osobu v konaní s oprávneniami architekta? Čo v tom prípade, ak architekt a projektant sú dve rôzne osoby s rozdielnou mierou zapojenia do stavebného procesu?

Máme teda predpokladať, že zákonodarca chcel zachovať jazykovú nadväznosť so Stavebným zákonom kde sa pojem projektant nachádza a je definovaný? Avšak v Stavebnom zákone v súlade so zákonom 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch v znení neskorších predpisov vystupujú a konajú „oprávnené osoby“, nie projektant.

Vzhľadom na nejednoznačné postavenie architekta a projektanta je opodstatnené sa pozrieť na vzťah Zákona o výstavbe k Správneému poriadku v otázke postavenia architekta ako účastníka konania. Podľa § 61 Vzťah k správneému poriadku Zákona o výstavbe sa na konanie podľa tohto zákona vzťahuje správny poriadok okrem §14, čo znamená okrem definície účastníkov konania v Správneému poriadku. Čo znamená, že vylúčením aplikácie účastníkov konania zo Správneého poriadku, sa opäť vrátíme k nejednoznačnému postaveniu architekta v stavebnom konaní.

¹⁶⁹ Dôvodová správa k §22 Zákona o výstavbe

¹⁷⁰ §4, §4a a §5 upravuje oprávnenia architekta, krajinného architekta a inžiniera

3. Digitalizácia stavebníctva ako prínos v ochrane práv architekta

Digitalizácia procesov stavebného úradu predstavuje dôležitý krok k modernizácii výstavby, pričom môže významne prispieť k ochrane práv architektov a ich aktívnej účasti na procesoch týkajúcich sa návrhov a realizácií stavieb, na ktorých sa podieľali. Táto iniciatíva má potenciál vytvoriť transparentné prostredie, v ktorom architekti budú mať jasne definované práva a nástroje na ich uplatňovanie. Digitalizácia zároveň posilňuje ich pozíciu v konaniach tým, že zaručuje ich lepšiu informovanosť a možnosť rýchlej reakcie.

3.1 Autorizácia architektov

Prepojenie digitálnych systémov stavebných úradov s registrom architektov vedeným Slovenskou komorou architektov by predstavovalo dôležitý krok k zefektívneniu procesov a posilneniu právnej ochrany architektov. Automatizované overovanie identity architektov by znamenalo, že pri každom stavebnom konaní, kde je architekt uvádzaný ako autor návrhu alebo zodpovedná osoba, by stavebný úrad mohol okamžite a bez potreby manuálnej kontroly potvrdiť, že ide o autorizovaného odborníka zapísaného v registri.

Tento systém by výrazne eliminoval riziko, že by sa neautorizovaná osoba neoprávnenne vydávala za architekta. Bez digitálneho overovania identity môžu vzniknúť situácie, kde je meno architekta zneužitá napríklad pri podaní dokumentácie bez jeho vedomia alebo súhlasu. Takéto prepojenie by zabezpečilo, že iba architekt s riadne overenou autorizáciou by mohol byť uvedený v oficiálnych dokumentoch, čím by sa zabránilo podvodom a zneužívaniu mena.

Navyše, tento systém by mohol zahŕňať upozornenia na nezrovnalosti, ak by stavebný úrad zaznamenal pokus o manipuláciu s údajmi alebo pokus o podanie dokumentácie osobou, ktorá nie je registrovaným architektom. Táto úroveň zabezpečenia by posilnila ochranu profesijného mena architektov a zároveň by prispela k dôveryhodnosti celého procesu správy výstavby.

3.2 Ochrana duševného vlastníctva

Jedným z hlavných prínosov digitalizácie je posilnenie ochrany autorských práv architektov k ich návrhom. Ak by architekt dostával notifikácie o tom, že sa vedie konanie o stavbe, ktorú navrhoval, získal by možnosť sledovať, či je jeho návrh použitý v súlade s licenčnými podmienkami. Táto transparentnosť by zabránila neoprávnenému využívaniu jeho tvorby a umožnila by mu aktívne zasiahnuť a hájiť svoje autorské práva priamo počas procesu.

Zároveň by digitalizácia mohla pomôcť odhaľovať a eliminovať plagiátorstvo, ktoré v stavebníctve predstavuje vážny problém. Ak by stavebný úrad prepojil databázu architektonických návrhov s digitálnymi systémami, bolo by možné jednoducho identifikovať prípadné prípady nelegálneho kopírovania návrhov či iného porušovania autorských práv. Architekt by tak mohol nielen monitorovať využitie svojich diel, ale aj predkladať dôkazy o ich pôvode v prípade sporu.

Tento krok by výrazne posilnil právnu ochranu architektov a podporil by ich tvorivú činnosť tým, že by im zaručil spravodlivé uznanie a odmenu za ich prácu. Ochrana pred plagiátorstvom by zároveň prispela k vyššej kvalite architektonickej tvorby a férovejšiemu podnikateľskému prostrediu v stavebníctve.

3.3 Transparentnosť a lepšia kontrola

Digitálny systém notifikácií by architektom poskytoval unikátnu možnosť byť v nepretržitom kontakte s priebehom realizácie stavieb, na ktorých pracovali. Prostredníctvom pravidelných upozornení by mohli okamžite získať informácie o všetkých relevantných udalostiach v procese výstavby, ako sú zmeny v projektovej dokumentácii, schválenie dôležitých rozhodnutí alebo podané pripomienky od ďalších účastníkov konania. Táto neustála informovanosť by im umožnila dohliadať na to, či realizácia stavby prebieha v súlade so schváleným návrhom, ktorý vypracovali, a zároveň by im poskytla príležitosť okamžite reagovať na akékoľvek odchýlky.

Transparentnosť procesov, ktorú digitálny systém prináša, by architektom umožnila identifikovať prípadné nezrovnalosti už v ich zárodku. Mohli by tak včas upozorniť na nesúlad medzi projektom a jeho realizáciou, napríklad na zmeny v materiáloch, dispozíciách alebo technických riešeniach, ktoré neboli schválené alebo dostatočne konzultované. Tým by sa zabránilo tomu, aby nedostatky v realizácii ohrozili kvalitu výslednej stavby alebo spôsobili problémy, ktoré by neskôr mohli viesť k poškodeniu architektovej profesionálnej reputácie.

Možnosť takéhoto monitoringu by architektom poskytla väčšiu kontrolu nad dodržiavaním ich návrhov a umožnila by im proaktívne riešiť vznikajúce problémy. Vďaka tomu by mohli ochrániť nielen kvalitu svojho diela, ale aj svoju odbornú povesť, ktorá je kľúčová pre ich ďalšie profesionálne pôsobenie.

3.4 Zvýšená profesionalizácia a uznanie

Automatizované prepojenie by významne prispelo k posilneniu profesionálneho postavenia architektov v procese výstavby, pretože by zabezpečilo, že

ich účasť na stavebných konaniach bude nielen formálne uznaná, ale aj aktívne podporovaná stavebnými úradmi. Táto podpora by sa prejavovala tým, že architekti by boli systematicky informovaní o priebehu konania týkajúceho sa ich návrhov, čím by sa zaručila ich možnosť zasahovať do procesu, sledovať vývoj a obhajovať svoju prácu. Takýto prístup by vytvoril priestor, kde by ich odborné stanoviská a návrhy mali adekvátnu váhu a boli by rešpektované.

Formalizácia ich úlohy by takisto pomohla zdôrazniť, že architekt je neoddeliteľnou súčasťou nielen kreatívnej, ale aj technickej a administratívnej fázy výstavby. Architekti by tak mohli získať väčšie uznanie za svoje odborné a tvorivé schopnosti, ktoré sú často kľúčové pre kvalitu a estetickú hodnotu stavebného diela. V praxi sa totiž neraz stáva, že ich prínos zostáva v pozadí v porovnaní s technickými aspektmi výstavby, ktoré realizuje projektant alebo realizačný tím. Automatizované prepojenie by tento nerovnovážny stav mohlo pomôcť zmierniť tým, že by zdôraznilo, že ich práca nie je len doplnková, ale nevyhnutná pre úspech celého projektu.

Lepšie uznanie ich práce by tak mohlo nielen zvýšiť ich profesijnú prestíž, ale tiež zlepšiť ich postavenie v rámci tímu odborníkov zapojených do výstavby. Architekti by získali viac priestoru na uplatnenie svojich odborných znalostí a tvorivej vízie, čo by im umožnilo ešte aktívnejšie prispievať k realizácii kvalitných a hodnotných stavebných projektov.

3.5 Možnosť aktívnej obrany záujmov

Notifikácie by umožnili architektom vstúpiť do konania v správnom momente a vyjadriť sa k otázkam, ktoré sa týkajú ich návrhov. To by mohlo zahŕňať námietky voči úpravám ich projektu, ktoré by mohli ovplyvniť kvalitu, bezpečnosť alebo funkčnosť stavby. Digitalizácia by im navyše mohla poskytnúť nástroj na autokorektúru, čo znamená, že by mohli priamo zasahovať do dokumentácie, ak by zistili nepresnosti, chyby alebo zmeny, ktoré by mohli narušiť súlad projektu s ich pôvodným návrhom alebo s právnymi predpismi.

Právo na autokorektúru by tak architektom umožnilo nielen upozorniť na nesúlad, ale aj proaktívne navrhnúť korekcie, ktoré by zabezpečili, že realizácia stavby bude v súlade s ich pôvodnou víziou. Táto možnosť by výrazne posilnila ich postavenie v konaní a zároveň zlepšila kvalitu výslednej stavby.

3.6 Efektívnejšia komunikácia a spolupráca

Prepojenie digitálnych platforiem by umožnilo architektom okamžitý a pohodlný prístup k všetkej potrebnej dokumentácii, ako sú projektové podklady,

stavebné povolenia, rozhodnutia stavebných úradov či stanoviská dotknutých orgánov. Tento rýchly prístup by výrazne skrátil čas potrebný na získanie potrebných informácií, keďže architekti by nemuseli manuálne vyhľadávať a žiadať o konkrétne dokumenty cez klasické administratívne postupy. Namiesto zdĺhavej komunikácie s úradmi, ktorá často zahŕňa opakované žiadosti, čakacie lehoty a fyzické doručovanie podkladov, by sa všetko potrebné dalo vybaviť prostredníctvom prehľadného digitálneho rozhrania.

Eliminácia manuálnej komunikácie by odstránila mnohé zbytočné kroky, ktoré zdržujú proces a môžu spôsobiť chyby či nedorozumenia. Architekti by tak mohli získať všetky potrebné informácie okamžite, čím by sa zabezpečila hladká koordinácia a rýchle riešenie otázok, ktoré by mohli počas výstavby vzniknúť.

Takéto prepojenie by navyše podporilo lepšiu spoluprácu medzi architektmi a stavebnými úradmi, pretože by sa komunikácia stala nielen efektívnejšou, ale aj prehľadnejšou. Všetci účastníci procesu by mali rovnaký prístup k relevantným údajom, čo by uľahčilo riešenie problémov a znížilo riziko nedorozumení. Vďaka tomu by architekti mohli efektívnejšie koordinovať svoju prácu nielen so stavebnými úradmi, ale aj s ďalšími odborníkmi a účastníkmi výstavby.

3.7 Podpora v prípade sporov

Ak by došlo k sporu, napríklad v otázke neoprávnených zmien návrhu, kvality realizácie stavby alebo nesúladu medzi schválenou projektovou dokumentáciou a jej skutočnou realizáciou, digitálne záznamy by pre architekta predstavovali zásadný nástroj na obhajobu jeho stanoviska. Prístup k ucelenému digitálnemu archívu obsahujúcemu všetky relevantné dokumenty, ako sú schválené návrhy, revízie projektov, korešpondencia a rozhodnutia úradov, by mu umožnil preukázať pôvodný stav návrhu a jeho zmeny počas procesu.

Takéto záznamy by mohli zahŕňať časové pečiatky, ktoré by jednoznačne dokazovali, kedy bola určitá verzia projektu schválená, a kto vykonal prípadné zásahy do dokumentácie. V prípade sporu by sa tak architekt mohol opierať o dôkazy, ktoré by jednoznačne dokladovali jeho dodržanie zmluvných a odborných povinností, čím by chránil nielen kvalitu svojho diela, ale aj svoju profesionálnu povesť.

Možnosť využívať digitálne záznamy by navyše výrazne posilnila jeho pozíciu pri rokovaní alebo mediáciách so stavebníkom, investorom či realizačným tímom. Architekt by bol schopný presne ukázať, kde a prečo vznikol problém, čo by nielen uľahčilo jeho vyriešenie, ale aj zabezpečilo, aby prípadné

pochybenia iných strán neboli pripísané jemu. Táto transparentnosť a prehľadnosť by mu poskytla pevný základ pre efektívnu a spravodlivú obhajobu svojich práv a odborného prístupu.

Záver

Zavádzanie digitalizácie do stavebníctva predstavuje nevyhnutný krok k modernizácii procesov a zlepšeniu ich efektivity. Digitalizácia umožňuje vytvoriť jednotný digitálny ekosystém, ktorý je kľúčový pre budovanie transparentného, efektívneho a ekologického sektora. Bez takéhoto riešenia sa stavebníctvo naďalej stretáva s významnými bariérami, ako je nekompatibilita softvérov a zbytočné zdvojenie procesov, čo brzdí hladkú výmenu informácií a efektívnu spoluprácu. Digitalizácia preto nie je len technologickým pokrokom, ale aj výzvou na zmenu myslenia a postupov v rámci celého odvetvia.

Práca ukázala, že správne implementovaná digitalizácia môže byť významným nástrojom na ochranu práv architektov. Automatizované prepojenie stavebných úradov so Slovenskou komorou architektov, digitálne notifikácie a lepší prístup k informáciám by výrazne posilnili ich právne postavenie a umožnili im aktívnu účasť na procesoch výstavby. Architekti by tak mohli nielen chrániť svoje návrhy a profesionálnu reputáciu, ale aj efektívnejšie prispievať k realizácii kvalitných a bezpečných stavieb.

Digitalizácia zároveň poskytuje priestor na zlepšenie koordinácie medzi všetkými účastníkmi stavebného procesu, čím znižuje riziko konfliktov a podporuje rovnováhu medzi právami a povinnosťami jednotlivých strán. Zefektívnenie a zjednodušenie procesov prostredníctvom digitálnych riešení navyše prispieva k vyššej transparentnosti a ekologickej udržateľnosti výstavby.

Jednotný digitálny ekosystém v stavebníctve je preto nevyhnutným predpokladom pre budúci rozvoj odvetvia. Posilnením ochrany práv architektov a zlepšením spolupráce medzi všetkými subjektmi zapojenými do výstavby môže digitalizácia položiť základy modernejšieho, spravodlivejšieho a efektívnejšieho stavebného sektora. Je však potrebné, aby právne normy a technické štandardy tento proces aktívne podporovali, čím sa zabezpečí jeho plné využitie v praxi.

LITERATÚRA

- ADAMOVIÁ, Z.: Právo duševného vlastníctva. Bratislava: TINCT, 2020
- ADAMOVIÁ, Z., HAZUCHA, B.: Autorské právo. Komentár. Bratislava: C.H.Beck, 2019
- BAČÁROVIÁ, R.: Zmluvné záväzky v autorskom práve. Bratislava: C.H.Beck, 2018
- BEDNÁRIK, R.: Spôsoby využitia verejných licencií. Justičná revue, 2015
- CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o..
- DUDA, E., HERETIKOVIÁ, K.: Dejiny architektúry a staviteľstva. Bratislava: Slovenská technická univerzita v Bratislave, 2015
- GAJNIÁK, J.F.: Autorské právo a práva úprava dizajnu. Bratislava: Slovenská technická univerzita v Bratislave, 2013
- GAJNIÁK, J.F.: Stavebné právo. Bratislava: Slovenská technická univerzita v Bratislave, 2013
- GREGUŠOVIÁ, D., CHLIPALA, M.: Licenčná zmluva ako základný zmluvný typ pre oblasť duševného vlastníctva. Duševné vlastníctvo, 2005, č.2, s. 24-29
- LAZÍKOVIÁ, J.: Autorský zákon. Komentár. Bratislava: Iura edition, 2012
- LAZÍKOVIÁ, J.: Základy práva duševného vlastníctva. Bratislava: Iura edition, 2012
- OVEČKOVIÁ, O. a kol.: Obchodní zákonník. Komentár. I a II. Díl 2. vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2008
- PRCHAL, P.: Limity autorskoprávní ochrany. Praha: Leges, 2016
- SOBIHARD, J. 2011. Správny poriadok Komentár Piate prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r.o..
- SOBIHARD, J. a kol. 2010 Správne právo – osobitná časť. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o.
- SÝKOROVIÁ, P.: Autorské právo v architektúre. 1. vydanie. Praha: C.H.Beck, 2018
- TEKELI, J. a kol. 2022. Správne právo hmotné Osobitná časť. Košice: šafárikPress.
- VOJČÍK, P. a kol.: Právo duševného vlastníctva. 2. vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014.

**ELEKTRONIZACE ŘÍZENÍ PRO EFEKTIVITU
V DOBĚ MIMOŘÁDNÝCH STAVŮ**
**ELECTRONICIZATION OF PROCEEDINGS
FOR EFFECTIVENESS DURING EXTRAORDINARY TIMES**

Mgr. Gabriela Smrčková,

Univerzita Palackého v Olomouci,
Katedra správního práva a finančního práva
Palacký University Olomouc, Faculty of law,
Department of Administrative and Financial Law

Abstrakt: Nedávná situace vzniklá z důvodu šíření infekčního onemocnění Covid-19, kdy běžné fungování (nejenom) správních orgánů bylo omezeno, naprosto nutně vyžadovala, aby minimálně orgány ochrany veřejného zdraví¹⁷¹ v rámci své působnosti dokázaly fungovat i na dálku. Během takové mimořádné situace je v obecném zájmu více než nutné zabezpečit efektivní fungování společnosti ze strany státu (resp. jak v případě orgánů moci výkonné, tak správních orgánů). V době pandemie stát sice realizoval projekty, které uvedly v chod nové digitální služby ulehčující touto situací vzniklé problémy (např. e-neschopenky, aplikace Tečka, covid pasy, aj.), doručování rozhodnutí ve správním řízení ve věci nařizování izolací nebo karanténních opatření prostřednictvím moderních technologií, které neodpovídalo *de lege lata*, však muselo být řešeno s nebývalým pochopením. Ústavní soud České republiky (s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem) po vystavení některých postupů orgánů ochrany veřejného zdraví testu proporcionality však nakonec toto porozumění našel, když konstatoval, že k porušení obecných záruk a principů právního státu nedošlo.¹⁷²

Klíčové slová: elektronizace, digitalizace, mimořádný stav, správní řízení, veřejné zdraví, spravedlivý proces

Abstract: The recent situation arising due to the spread of the infectious disease Covid-19, when the normal functioning of (not only) administrative bodies was limited, absolutely required that at least the public health protection authorities be able to function remotely within the scope of their competence. During such an extraordinary situation, it is more than necessary in the general interest to ensure the effective functioning of society by the state (or both in the case of executive and administrative authorities). During the pandemic, the state implemented projects that launched new digital services that alleviated the problems caused by this situation (e. g. e-neschopenky, Tečka application, covid passports, etc.), delivery of decisions in administrative proceedings regarding the ordering of isolation or quarantine measures through modern technologies, which did not correspond to *de lege*

¹⁷¹ § 78 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

¹⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/22

lata, had to be handled with unprecedented understanding. However, the Constitutional Court of the Czech Republic (taking into account the specific circumstances) after subjecting certain procedures of the public health protection authorities to the proportionality test, eventually found this understanding when it stated that there was no violation of general guarantees and principles of the rule of law.

Key words: *electronicization, digitization, state of emergency, administrative proceedings, public health, fair trial*

Úvod

Z důvodu používání moderních technologií v každodenním životě očekává veřejnost, že i stát učiní patřičné kroky, aby veřejná správa prováděla formy své činnosti způsoby, které tomuto trendu odpovídají. Jedná se tak o významný úkol státu, aby služby veřejné správy byly veřejnosti nejenom co nejvíce přiblíženy v rámci digitálního prostředí, ale také z důvodu fyzického archivování všech písemností, kdy současné úložné kapacity by nemusely stačit. Účinným realizováním zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, by tak mělo dojít k digitalizaci, která „povede k efektivnějšímu fungování státu jako celku“¹⁷³ a pravděpodobně i k pohodlnějšímu kontaktu občanů se státem. Pravidla pro doručování úkonů ve správním řízení jsou však upraveny stále hlavně v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“). Směrem k zefektivnění komunikace mezi správními orgány a adresáty veřejné správy obsahuje i pár způsobů elektronického doručování – doručování prostřednictvím veřejné datové sítě (datových schránek)¹⁷⁴ a doručování na elektronickou adresu¹⁷⁵. Pro úplnost lze dodat i doručování určité formy činnosti veřejné správy prostřednictvím úřední desky¹⁷⁶ (byť se nejedná o elektronické doručování v pravém slova smyslu), jelikož v současnosti úřední desku většina úřadů v Česku zřizuje online. Upozorňuji na skutečnost, že *správní řád* v části týkající se doručování nikdy neupravoval možnost doručovat (nejenom) *správní rozhodnutí* v řízení prostřednictvím textové zprávy zasílané veřejnou mobilní telefonní sítí (dále také „*SMS zpráva*“), datovou zprávou zasílanou elektronickou poštou (dále také „*e-mail*“) či telefonním hovorem (a ani ke dni sepsání tohoto příspěvku nebyl ze strany oprávněných

¹⁷³ VLÁDA České republiky. *Programové prohlášení vlády* [online]. vlada.gov.cz, 1. března 2023 [cit. 18. září 2024]. Dostupné na <<https://vlada.gov.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/#digitalizace>>

¹⁷⁴ § 19 odst. 2 a odst. 3 *správního řádu*

¹⁷⁵ § 19 odst. 4, odst. 5, odst. 9 a odst. 10 *správního řádu*

¹⁷⁶ § 25 a § 26 *správního řádu*

podán návrh cílící toto změnit). Větší zkušenosti s prováděním tohoto specifického elektronického doručování ve správním řízení právě z důvodu efektivitu získala veřejná správa bohužel pouze během pandemie nemoci Covid-19.

Ústavní zákon č. 110/1198 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“) doplňuje ústavní pořádek České republiky, jelikož širší pojetí mimořádných stavů Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ústava České republiky (dále jen „Ústava“) neposkytuje¹⁷⁷. Ústavní zákon o bezpečnosti proto sám o sobě zavádí jednotlivé formy mimořádných stavů (nouzový stav, stav ohrožení státu a dále doplňuje úpravu v Ústavě zmíněného válečného stavu¹⁷⁸) a definuje, za jakých podmínek by měly být vyvolány. Jedná se však pouze o strohý výčet a ústavní zákon o bezpečnosti sám o sobě více problematiku nerozpracovává, když určuje, že „*rozsah povinností a další podrobnosti stanoví zákon*“.¹⁷⁹ Ústavní zákon o bezpečnosti tak ponechává úpravu detailů na zákoně č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (dále jen „*krizový zákon*“), který není v rámci hierarchie právních předpisů na ústavní úrovni. Krizový zákon dále nejenže poskytuje podrobnější právní rámec mimořádným stavům, rovněž ale zaručuje jejich dočasnost a možné kontrolní mechanismy související s jejich vyhlášením, aby nedocházelo k jejich zneužití i v době po odeznění závažné hrozby, tj. v době, kdy by měla být normalita již obnovena. Během pandemie nemoci Covid-19, která způsobila v České republice mimořádný stav – konkrétně vyhlášení nouzového stavu¹⁸⁰, se vedle obvykle ojediněle používané krizové legislativy do popředí dostal i zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „*VeřZdr*“). VeřZdr stanovuje mimo jiné pravomoci správních orgánů – orgánů ochrany veřejného zdraví v mimořádných situacích negativně ovlivňujících zdraví. Vzhledem k tomu, že dosavadní právní úprava (z důvodu bezprecedentnosti takového stavu) nedokázala v některých ohledech zcela vhodně reagovat na nové nebezpečí, které společnosti hrozilo (rozumějte zákonodárci při tvorbě krizového zákonodárství s takovou pandemií přirozeně nemohli počítat) došlo dne 26. 2. 2021 k vyhlášení¹⁸¹ zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „*pandemický zákon*“) při-

¹⁷⁷ Ústava hovoří pouze o válečném stavu, např. čl. 39 odst. 3 Ústavy.

¹⁷⁸ Čl. 2 ústavního zákona o bezpečnosti

¹⁷⁹ Čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti

¹⁸⁰ Usnesení o vyhlášení nouzového stavu č. 194 ze dne 12. března 2020 nebo *Nouzový stav* [online]. mvcr.cz, 12. března 2020, [cit. 18. září 2024]. Dostupné na: <<https://www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-nouzovy-stav.aspx>>

¹⁸¹ Pandemický zákon nabyl účinnosti dne 27. února 2021.

nášejíci mimo jiné další mimořádný stav institut tzv. pandemické pohotovosti¹⁸². Pandemický zákon si kladl za cíl zpřesnit krizové zákonodárství a vyplnit mezery či stanovit právní rámec pro řešení konkrétních situací vyvolaných tímto onemocněním.¹⁸³ Vzhledem k rychlosti šíření pandemie bylo totiž zásadní, aby právní rámec obsahoval mechanismy pro flexibilní přizpůsobení pravidel v závislosti na aktuálním vývoji pandemie a pro včasné informování veřejnosti.

1. Právní rámec nařízení izolace nebo karanténního opatření – do 25. 2. 2022 (včetně)

Kvůli velmi rychle šířícímu se viru musely orgány ochrany veřejného zdraví v zájmu eliminace přenosu a ochrany zdraví populace České republiky hojně rozhodovat o nařízení izolace nebo karanténního opatření dle § 64 VeřZdr ve spojení s § 67 odst. 1 VeřZdr. Zaměřuji se na toto správní řízení kvůli určité inspiraci, kterou nám dosavadní praxe přinesla a jako na tzv. *první vlaštovku* pro možnou budoucí elektronizaci doručování ve všech správních řízeních. Orgány ochrany veřejného zdraví v rámci formy této své činnosti (rozhodování ve věci) z procesního hlediska měly postupovat dle správního řádu, jelikož VeřZdr nestanoví jinak. Pandemický zákon ve svém původním znění stanovil oproti VeřZdr určité odlišnosti, avšak pravidla pro rozhodování o nařízení izolace nebo karanténního opatření vůbec neupravoval, takže toto rozhodování probíhalo i nadále dle VeřZdr a pro procesní postup ve věci měla být stále aplikována pravidla dle správního řádu. Takováto správní rozhodnutí musí být především doručována dle úpravy ve správním řádu.¹⁸⁴ Orgány ochrany veřejného zdraví (v tomto případě krajské hygienické stanice příslušné podle místa výskytu infekčního onemocnění¹⁸⁵) v uvedené době pandemie nemoci Covid-19 však nebyly schopny zajistit doručování řádně vyhotovených a odůvodněných rozhodnutí jejich adresátům, a to z důvodu nutnosti jednat rychle a efektivně, aby v co největší míře zajistily omezení šíření infekčního onemocnění Covid-19. Tato rozhodnutí tak měla být v zájmu ochrany veřejného zdraví činěna telefonními hovory konkrétním adresátům veřejné správy, jichž se rozhodnutí týkala. Takovéto jednání ale bylo z důvodu nezá-

¹⁸² § 1 odst. 3 pandemického zákona

¹⁸³ Důvodová zpráva k pandemickému zákonu, s. 3

¹⁸⁴ § 19 a násl. správního řádu

¹⁸⁵ § 82 odst. 2 písm. l) VeřZdr

konného postupu logicky napadáno u správních soudů¹⁸⁶. V této věci rozhodoval nakonec i Nejvyšší správní soud¹⁸⁷, který dovodil, že telefonické doručení nařízení izolace správním orgánem není činěno de lege lata (jakkoli je takový postup do značné míry v mimořádném stavu pochopitelný¹⁸⁸), protože nařízení izolace nebo karanténního opatření bylo z hlediska formy vyhodnoceno jako správní rozhodnutí.¹⁸⁹ Ač byla snaha orgánů ochrany veřejného zdraví více než zjevná i možná efektivnější, za řádné doručování odpovídající úpravě ve správním řádu nelze považovat telefonické doručování, jelikož nesplňuje požadavky na formální vyhotovení rozhodnutí, nelze dokázat účinné doručení a z tohoto důvodu nastávají problémy i s možnou obranou pro jeho adresáty. Pokud rozhodnutí o izolaci nebo karanténního opatření není řádně doručeno podle zákonných pravidel, je rovněž zpochybněna jeho právní účinnost, a tudíž i možnost vymáhat jeho dodržování. Důsledkem zmíněného rozsudku tak orgány ochrany veřejného zdraví nemohly na základě takového doručení účinně vymáhat dodržování izolací nebo karanténních opatření. Uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu podtrhl důležitost dodržování procesních pravidel a zajištění toho, aby všechny úkony ve správním řízení, včetně doručování rozhodnutí, splnily zákonné požadavky a to i v nelehké době způsobené celosvětovou pandemií. Nastíněný závěr učiněný Nejvyšším správním soudem se jeví být jako jediný správný s ohledem na atributy demokratického právního státu, konkrétně na zajištění spravedlivého řízení a ochrany práv účastníků.

2. Právní rámec nařízení izolace nebo karanténního opatření – od 26. 2. 2022 – 30. 11. 2022

Kvůli potřebě dalšího zpřesnění¹⁹⁰ s ohledem na uvedený závěr Nejvyššího správního soudu došlo dne 25. 2. 2022 k novelizaci pandemického zákona zákonem č. 39/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvi-

¹⁸⁶ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. listopadu 2021, č. j. 63 A 18/2021-29; rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. dubna 2021, č. j. 30 A 177/2020-102; rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. dubna 2022, č. j. 43 A 11/2022-69.

¹⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2021, č. j. 10 As 229/2021-31

¹⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2021, č. j. 10 As 229/2021-31, bod 24

¹⁸⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2021, č. j. 10 As 229/2021-31, bod 3, bod 16

¹⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2021, č. j. 10 As 229/2021-31, bod 16 a Důvodová zpráva k novele, Sněmovní tisk 127/0, s. 12.

sejících zákonů, ve znění nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákon č. 520/2021 Sb., o dalších úpravách poskytování ošetrového v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii onemocnění COVID-19¹⁹¹ (dále jen „*novela*“) mimo jiné vložil ustanovení § 8a pojednávajícím o „*zvláštních ustanoveních o nařízení izolace nebo karanténního opatření*“. Pro tento příspěvek stěžejním je odst. 1 tohoto paragrafu, kdy zákonodárce umožnil činit oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření (porovnáme-li to z jazykového hlediska, tak dle § 64 VeřZdr ve spojení s § 67 odst. 1 VeřZdr orgán ochrany veřejného zdraví rozhoduje o protiepidemických opatřeních) „*ústně nebo písemně, a to i pomocí prostředku komunikace na dálku*“, kdy současně tento odstavec ve své poslední větě zmocňuje Ministerstvo zdravotnictví k vydání prováděcího předpisu upravující podrobnosti způsobu a formy tohoto oznámení. Zdůraznila bych, že Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou č. 161/2022 Sb., o podrobnostech způsobu a formy oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření (dále jen „*vyhláška*“) vyhlásilo až 15. června 2022¹⁹². Orgány ochrany veřejného zdraví tak dostaly legislativní oprávnění oznámit nařízení izolace nebo karanténního opatření fyzickým osobám flexibilním, rychlejším a efektivnějším způsobem (buď tedy klasicky datovou zprávou zasílanou prostřednictvím veřejné datové sítě) nebo především *převratně* prostřednictvím textové zprávy zasílané veřejnou mobilní telefonní sítí, datovou zprávou zasílanou elektronickou poštou nebo telefonním hovorem.¹⁹³ Pokud shrnu to nejpodstatnější, tak orgán ochrany veřejného zdraví je oprávněn podle novely činit oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření formou zásahu.¹⁹⁴ Novela dále vylučuje procesní použití části druhé a třetí správního řádu¹⁹⁵. Zárukou spravedlivého řízení a garance práv účastníků ve smyslu požadavků čl. 4 odst. 1, 3 a 4 Listiny se stalo zakotvení možnosti podat ve lhůtě žádost o prošetření důvodnosti nařízení izolace nebo karanténního opatření¹⁹⁶, v případě nespokojenosti s vyřízením této žádosti o prošetření se nabízí podání zásahové žaloby dle § 4 odst. 1 písm. c) SŘS ve spojení s § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní ve správ-

¹⁹¹ Novela nabyla účinnosti dne 26. února 2022 a prodloužila platnost pandemického zákona ve znění novely do 30. listopadu 2022 včetně.

¹⁹² Vyhláška nabyla účinnosti dne 1. července 2022.

¹⁹³ § 1 vyhlášky

¹⁹⁴ Tzv. faktický pokyn. Důvodová zpráva k novele, Sněmovní tisk 127/0, s. 26. Tento specifický a od teorie správního práva se odkloňující závěr byl aprobován také Ústavním soudem, v nálezu Ústavního soudu ze dne 13. září 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/22.

¹⁹⁵ § 8a odst. 4 pandemického zákona ve znění novely

¹⁹⁶ § 8a odst. 2 pandemického zákona ve znění novely

ním soudnictví¹⁹⁷ s následnou variantou uplatnění nároku na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti. Zákodárce dokonce ve prospěch účastníků řízení upravil i ukončení izolace nebo karanténního opatření *ex lege*, za předpokladu, že „...*orgán ochrany veřejného zdraví do 3 pracovních dnů ode dne, kdy mu byla doručena žádost o prošetření nařízení izolace nebo karanténního opatření, o výsledku prošetření neinformuje osobu, která žádala o prošetření*“.¹⁹⁸ Jedná se tak v části této úpravy o *lex specialis* k VeřZdr a ke správnímu řádu. Nehledě na terminologii, kterou zákonodárce (domnívám se, že úmyslně) použil, zastávám názor, že z obsahové stránky se řeší totožná věc¹⁹⁹. Rozebírání rozporů mezi těmito jednotlivými formami právních nástrojů především z hlediska správní teorie a dosavadní soudní praxe ale ponechávám mimo obsah tohoto příspěvku²⁰⁰.

Nadále však nebylo upřesněno o jaké konkrétní prostředky komunikace na dálku se může jednat a jaké obsahové náležitosti má takovéto oznámení obsahovat, jelikož Ministerstvo zdravotnictví mělo s vydáním prováděcího předpisu zpoždění.²⁰¹ I proto skupina poslanců na jaře roku 2022 podala Ústavnímu soudu návrh na zrušení některých ustanovení pandemického zákona ve znění novely.²⁰² Navrhovatelé mimo jiné upozorňovali na fakt, že právě prováděcí předpis doposud nebyl vydán (před vyhlášením nálezu byl však stav zhojen²⁰³) a dále vytýkali jakousi legislativní bezprecedentnost autoritativně rozhodovat o subjektivních právech a povinnostech účastníků řízení prostředkem komunikace na dálku.²⁰⁴

¹⁹⁷ Důvodová zpráva k novele, Sněmovní tisk 127/0, s. 26.

¹⁹⁸ § 8a odst. 3 pandemického zákona ve znění novely

¹⁹⁹ Orgán ochrany veřejného zdraví autoritativně „rozhoduje“ o subjektivních právech a povinnostech adresátů veřejné správy.

²⁰⁰ Autorka toto řeší např. v člancích SMRČKOVÁ, G. – GRYGAR, T. K nařizování izolace a karanténních opatření před a po novele pandemického zákona, aneb skutečně postačí SMS zpráva? *Bulletin advokacie*. Česká republika: Česká advokátní komora, 2022, roč. 2022, č. 7-8, s. 58 – 64 nebo SMRČKOVÁ, G. Problematické procesní aspekty vyloučení části druhé a třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád při nařízení izolace nebo karanténního opatření v rámci epidemie onemocnění COVID-19. *Acta Iuridica Olomucensia*, roč. 2022, č. 2, s. 151 – 159.

²⁰¹ Viz bod 14

²⁰² Ústavní soud obdržel návrh na zrušení části pandemického zákona [online]. advokatnidenik.cz, 8. března 2022 [cit. 18. září 2024]. Dostupné na: <<https://advokatnidenik.cz/2022/03/08/ustavni-soud-obdrzel-navrh-na-zruseni-casti-pandemickeho-zakona/>>

²⁰³ Viz bod 17

²⁰⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/22 – bod 16

Ústavní soud se ve svém odůvodnění nálezu zabýval zákonným rámcem omezování základních lidských práv a svobod a posuzoval apriorní a posteriorní záruky²⁰⁵. Závěrem pak nedal skupině poslanců za pravdu, když konstatoval, že napadaný § 8a pandemického zákona ve znění novely ob stojí v testu proporcionality z důvodu, že „vydávání správního rozhodnutí a doručování jeho listinného vyhotovení je pomalé a nesouladné s potřebou okamžité reakce na šíření onemocnění COVID-19“²⁰⁶. Jedním dechem také ústavní soud dodal, že problematickým aspektem takovéto úpravy doručování je rozhodně prokázání účinného doručení takového oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření, což podle něj ale půjde vždy „k tíži orgánům ochrany veřejného zdraví“²⁰⁷.

Na tomto místě je vhodné upozornit také na fakt, že po skončení účinnosti pandemického zákona ve znění novely (po 30. 11. 2022) se právní stav vrátil opět k rozhodování podle VeřZdr s procesními pravidly dle správního řádu, což se jeví minimálně jako zmatečné pro adresáty veřejné správy.

Bohužel český zákonodárce přijetím pandemického zákona a jeho novelizováním pouze potvrdil, že „cestou ad hoc aktů je tak právní řád spíše kolonizován normami výjimečného stavu“²⁰⁸. Dovolím si i přes rozpornost na tomto rozhodování nastínit účinnou možnost implementace elektronických forem doručování do správního řádu.

3. Problematické aspekty doručování pomocí prostředků komunikace na dálku

Pandemický zákon ve znění novely s odkazem na stanovení podrobností (pouhou) vyhláškou Ministerstva zdravotnictví umožnil elektronické doručování a poskytl právní rámec pro takřka okamžité omezování základních práv a svobod v situaci, kdy společnost procházela celosvětovou krizí vyvolanou infekčním onemocněním. Tato doba byla bezpochyby nesmírně citlivým obdobím. Takováto období jsou obecně z historie známa jako náchylná ke zneužití, hrozcím převratům či neoprávněným omezováním lidských práv a svobod. Z mého pohledu se jedná o velmi nestandardní právní reakci na řešení výjimečné situace, navíc v čase, kdy jsme s pandemií již nějakou dobu žili a fungo-

²⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/22 – bod 161 a násl.

²⁰⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/22 – bod 165

²⁰⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/22 – bod 176

²⁰⁸ BELLING, V. Výjimečný stav a hranice právního státu. Právník, 2018, č. 3, s. 210.

vali²⁰⁹. Ústavní soud v tomto však nespatriil problém a zastal názor, že vyhláška „blíže konkretizuje formu a způsob oznámení izolace nebo karanténního opatření podle § 8a pandemického zákona a plní převážně technickou funkci“.²¹⁰

Doručování rozhodnutí ve správním řízení prostřednictvím SMS zpráv, běžných e-mailů nebo telefonních hovorů de lege ferenda především v běžných situacích, ačkoli správní řád tento způsob de lege lata neumožňuje, může bezpochyby přinést řadu výhod, které stojí za úvahu. První a zásadní výhodou je několikrát zmíněná efektivita. Může dojít ke zrychlení celého procesu oznámení a umožnit jak správním orgánům, tak účastníkům řízení flexibilitu. Dalším důležitým faktorem je dostupnost. Většina populace totiž dnes používá mobilní telefony (a uznal to i Ústavní soud²¹¹), což znamená, že doručování rozhodnutí prostřednictvím SMS zprávy nebo telefonního hovoru by mohlo usnadnit přístup k informacím i těm, kteří nemají pravidelný přístup k internetu nebo poštovní službě. Tento způsob doručování by tak mohl posílit komunikaci mezi správními orgány a občany. Z osobní zkušenosti jsem si vědoma, že doručování pomocí prostředku komunikace na dálku může snížit administrativní zátěž, což je v současnosti v oblasti veřejné správy potřebné. Méně papírování a nižší náklady spojené s tradičním doručováním by mohly přinést pozitivní efekt nejen na úsporu prostředků, ale také na zefektivnění správních procesů. V neposlední řadě by se jednalo o velký krok směrem k modernizaci veřejné správy v reakci na výzvy digitální doby. Zcela by tak stát naplnil sám sobě definovaný cíl, když by svým občanům poskytl správu věcí veřejných za využití moderních a elektronických nástrojů.²¹²

Samozřejmě je nutné mít na paměti otázku právní jistoty a ochrany osobních údajů. Pokud by se SMS zprávy, e-maily a telefonní hovory staly oficiálním způsobem doručování i v běžných situacích, je stěžejní hlavně vyřešit právní nejistotu panující kolem účinného doručení těchto úkonů (např. automatickým potvrzením doručení) a transparentnost a bezpečnost tohoto procesu.

²⁰⁹ Pro srovnání první případy onemocnění Covid-19 jsou datovány do prosince roku 2019. NOVÁK, M. *Jak začala pandemie a co Čína tajila? Rekonstrukce osudného ledna den po dni* [online]. zpravy.aktualne.cz, 26. května 2020 [cit. 18. září 2024]. Dostupné na: <<https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/jak-zacala-pandemie-koronaviru-rekonstrukce-den-po-dni/r~8a4895ea9e6d11ea80e60cc47ab5f122/>>

²¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/22 – bod 184

²¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/22 – bod 164

²¹² Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů nebo DZURILLA, V., tým OHA MV. *Koncepce budování eGovernmentu v ČR 2018+ a jeho IT podpory podle zák. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů* [online]. mvcr.cz, 29. května 2020, [cit. 18. září 2024]. Dostupné na: <<https://www.mvcr.cz/informacni-koncepce-cr-2020>>

Při prokazování účinného doručení správního rozhodnutí prostřednictvím SMS zprávy, telefonního hovoru nebo e-mailu musí být zkoumáno několik klíčových aspektů.

Nejprve je nutné provést určitým způsobem záznam do spisu o tom, že byla odeslána SMS zpráva či e-mail nebo že byl proveden telefonní hovor (tzn. je vyžadována řádná dokumentace tohoto úkonu). Výhodou by bylo, kdyby systém odeslání SMS zprávy či e-mailu nebo provedení telefonního hovoru automaticky evidoval kvůli přehlednosti určení data a času.

V druhé řadě je nutné dbát obsahových náležitostí. SMS zpráva, e-mail i telefonní hovor by měly zahrnovat konkrétní informace o rozhodnutí, včetně identifikátoru jak adresáta takového úkonu (tzv. autentizace), tak správního orgánu provádějící tento úkon, aby došlo k eliminaci nejasností a zajištění případné správné reakce, nesmí chybět ani poučení o možné obraně proti tomuto rozhodnutí.

Další důležitou a pravděpodobně nejkomplicovanější součástí takového postupu je získat potvrzení o doručení provádějícího úkonu. Záleží na tom, zda-li by měly správní orgány možnost sledovat systém, přes který se sms zprávy a e-maily odesílají a dokázaly by tak posoudit, zda-li byl úkon alespoň doručen (i za pomoci zavedení fikce doručení kvůli případné možnosti exekuce), v tom lepším případě (z hlediska efektivní informovanosti a větší jistoty následného respektování) adresátem přečten. Je také otázkou, zda-li by bylo vhodné připustit reakci příjemce pro případ jeho nejlepšího porozumění. Nejspolehlivějším dokumentem s právní závazností, který potvrzuje úspěšné doručení sms zprávy nebo e-mailu by tak měl být doručovací protokol. Co se týče doručování správního rozhodnutí prostřednictvím telefonního hovoru jako nejlepší varianta se zdá být upozornění na úplné nahrávání tohoto úkonu z důvodu pořízení záznamu.

Přirovnáme-li to alespoň k dosavadní praxi orgánů ochrany veřejného zdraví, tak přijatá vyhláška řešící doručování oznámení o nařízení izolace nebo karanténního opatření sama stanovila činit při nařízení izolace nebo karanténního opatření záznam do spisu o provedení oznámení a rovněž reflektovala úpravu nezbytných obsahových náležitostí. Vymyslet řešení účinného doručení však pravděpodobně nebylo tak jednoduché a to jak z časového, bezpečnostního, tak z finančního hlediska.

Závěr

Jako varianta efektivnější komunikace může být bráno v potaz i větší využití tzv. *portálu občana* (www.obcan.portal.gov.cz), právě pro doručování, jehož

první verze *portál veřejné správy* byla zavedena zákonem č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

Pravidla pro elektronickou komunikaci mezi občany a veřejnou správou dále řeší zákon č. 300/2008 Sb., zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Tudíž pro účely přiblížení elektronizace a digitalizace lze vyhodnotit jako krok tímto směrem i rozšíření povinných uživatelů (tj. fyzických osob) datových schránek od 1. 1. 2023²¹³, avšak efektivita s ohledem na stanovenou fikci doručení u tohoto typu se mi jeví jako nižší.²¹⁴

Považuji za vhodné dodat ještě jednu možnou výchozí inspiraci především pro e-mailovou komunikaci adresátů vůči orgánům veřejné správy pro případ elektronizace správních řízení (možná nejenom) v době mimořádných stavů z důvodu efektivity. V rámci kontextu mého příspěvku (za předpokladu obnovené účinnosti pandemického zákona ve znění novely) si lze představit potvrzení doručení e-mailu o nařízení izolace nebo karanténního opatření, resp. jeho přečtení konkrétní fyzickou osobou nebo uplatnění možné hodnotné (resp. méně zpochybnitelné) obrany – tj. žádosti o prošetření nařízené izolace nebo karanténního opatření ze strany této osoby skrze e-mailové odeslání elektronicky podepsaného „*reagujícího*“ dokumentu za pomoci bankovní identity. Služba od Bankovní identita, a.s., známá jako *www.podepis.bankid.cz*, totiž přináší revoluční změnu v distančním podepisování určitých dokumentů a to samozřejmě primárně pro využití v soukromoprávní oblasti. Právní relevanci by mělo zajišťovat využití bankovní identity pomocí nástroje Bank iD SIGN, díky čemuž lze prokázat, kdo a kdy konkrétní listinu podepsal a že nedošlo k její změně. Je však nutné uvést na pravou míru to, že výsledkem je sice dokument podepsaný elektronickým podpisem, ale takto podepsaná listina rozhodně nemůže být ztotožňována s listinou podepsanou tzv. úředně ověřeným podpisem ve fyzické podobě²¹⁵, resp. elektronickým dokumentem podepsaným uznávaným elektronickým podpisem prostřednictvím kvalifikovaného certifikátu²¹⁶. Upozorňuji rovněž na fakt, že u elektronického podepisování uznávaným elektronickým podpisem (tj. s váhou úředně ověřeného podpisu fyzického dokumentu) je třeba myslet dále na to, že „*stanoví-li právní předpis požadavek*

²¹³ Zákon č. 261/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci

²¹⁴ §17 odst. 3 a odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

²¹⁵ § 10 odst. 1 zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů

²¹⁶ § 6 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce

*úředního ověření podpisu, považuje se za splněný využitím uznávaného elektronického podpisu, pokud lze s využitím údajů základního registru obyvatel nebo portálu veřejné správy ověřit, že kvalifikovaný certifikát pro elektronický podpis, na jehož základě podepisující vytvořil uznávaný elektronický podpis na dokumentu, patří podepisujícímu.*²¹⁷ Touto legislativní úpravou pro elektronické (tj. především distanční) podepisování uznávaným elektronickým podpisem v oblasti veřejné správy je bezpochyby dokonale garantováno, že podepisující osoba je dostatečně identifikována a že její podpis má stejnou váhu jako úředně ověřený podpis, který je specifickým zákonem²¹⁸ vyžadován.²¹⁹

Shrnu-li vše výše uvedené, tak v rámci urychlení komunikace mezi orgány veřejné správy a jejími adresáty za pomoci prostředků komunikace na dálku je z mého pohledu nejpříjemnější vydat se prioritně cestou použití datových schránek (ale nutně se změnou fikce doručení v mimořádných stavech), legislativně přizpůsobit a vymyslet doručování přes *Portál občana* nebo zmírnit pravidla pro e-mailovou komunikaci (třeba nejenom pro mimořádné stavy). V rychle se rozvíjející době by ale rozhodně měly právní normy v blízké budoucnosti podchytit jakoukoli modernizaci doručovacích metod, se zohledněním všech bezpečnostních rizik, čímž by mohlo dojít k velkému posílení důvěry občanů směrem k veřejné správě.

LITERATÚRA

- BELLING, V. Výjimečný stav a hranice právního státu. Právník, 2018, č. 3, 200 – 220 s.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění nálezů Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 4/2022 Sb., a zákon č. 520/2021 Sb., o dalších úpravách poskytování ošetrovného v souvislosti s mimořádnými opatřeními při epidemii onemocnění COVID-19, Sněmovní tisk 127/0, 33 s.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů
- DZURILLA, V. tým OHA MV. *Koncepce budování eGovernmentu v ČR 2018+ a jeho IT pod-*

²¹⁷ § 6 odst. 2 zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby

²¹⁸ Např. § 22 odst. 2 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob

²¹⁹ K tomuto navíc Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 4. dubna 2023, sp. zn. III. ÚS 752/23, bod 9 vysvětlil, že „*podmínkou pro využití elektronického podpisu jako alternativy k úředně ověřenému podpisu je, že si podepisující zapíše údaje o sériovém čísle kvalifikovaného certifikátu podpisu do příslušné databáze vedené veřejnou správou. Je to pak právě toto sériové číslo kvalifikovaného certifikátu elektronického podpisu, kterým se podepisující identifikuje a identifikuje se jím zároveň i vydavatel použitého elektronického podpisu.*“

- pory podle zák. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů* [online]. mvcr.cz, 29. května 2020, [cit. 18. září 2024]. Dostupné na: <<https://www.mvcr.cz/informacni-koncepce-cr-2020>>
- KORBEL, F. – KOVÁŘ, D. – AMLER, P. § 6 (Právo na nahrazení úředně ověřeného podpisu nebo uznávaného elektronického podpisu). In: ZAJÍČEK, Zdeněk, a kol. *Zákon o právu na digitální služby*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 184 s.
 - Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2022, sp. zn. Pl. ÚS 7/22
 - NOVÁK, M. *Jak začala pandemie a co Čína tajila? Rekonstrukce osudného ledna den po dni* [online]. zpravy.aktualne.cz, 26. května 2020 [cit. 18. září 2024]. Dostupné na: <<https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/jak-zacala-pandemie-koronaviru-rekonstrukce-den-po-dni/r-8a4895ea9e6d11ea80e60cc47ab5f122/>>
 - *Nouzový stav* [online]. mvcr.cz, 12. března 2020, [cit. 18. září 2024]. Dostupné na: <<https://www.mvcr.cz/clanek/zpravodajstvi-nouzovy-stav.aspx>>
 - Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. listopadu 2021, č. j. 63 A 18/2021-29
 - Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. dubna 2021, č. j. 30 A 177/2020-102
 - Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. dubna 2022, č. j. 43 A 11/2022-69
 - Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2021, č. j. 10 As 229/2021-31
 - SMRČKOVÁ, G. – GRYGAR, T. K nařizování izolace a karanténních opatření před a po novele pandemického zákona, aneb skutečně postačí SMS zpráva? *Bulletin advokacie*. Česká republika: Česká advokátní komora, 2022, roč. 2022, č. 7-8, s. 58 – 64.
 - SMRČKOVÁ, G. Problematické procesní aspekty vyloučení části druhého a třetího zákona č. 500/2004 Sb., správní řád při nařízení izolace nebo karanténního opatření v rámci epidemie onemocnění COVID-19. *Acta Iuridica Olomucensia*, roč. 2022, č. 2, s. 151 – 159.
 - *Ústavní soud obdržel návrh na zrušení části pandemického zákona* [online]. advokatnidenik.cz, 8. března 2022 [cit. 18. září 2024]. Dostupné na: <<https://advokatnidenik.cz/2022/03/08/ustavni-soud-obdrzel-navrh-na-zruseni-casti-pandemickeho-zakona/>>
 - VLÁDA České republiky. *Programové prohlášení vlády* [online]. vlada.gov.cz, 1. března 2023 [cit. 18. září 2024]. Dostupné na <<https://vlada.gov.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/#digitalizace>>
 - Usnesení o vyhlášení nouzového stavu č. 194 ze dne 12. března 2020
 - Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. dubna 2023, sp. zn. III. ÚS 752/23

OČEKÁVÁNÍ A OBAVY SPOJENÉ S AUTOMATIZACÍ SPRÁVNÍHO ROZHODOVÁNÍ

EXPECTATIONS AND CONCERNS RELATED TO THE AUTOMATION OF ADMINISTRATIVE DECISION-MAKING

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.,

Univerzita Karlova, Právnická fakulta
Charles University, Faculty of Law

Abstrakt: Významným prvkem modernizace veřejné správy je automatizace široce chápaného správního rozhodování. To zahrnuje jak vlastní formulaci rozhodnutí coby projevu vůle vykonavatele veřejné správy, tak obstarávání a hodnocení podkladů a řadu doprovodných úkonů při vedení řízení. Očekávané přínosy automatizace spočívají v zefektivnění správní činnosti (zrychlení, zpřesnění). Obavy z automatizace vyplývají především z pocitu ztráty kontroly nad rozhodováním a zahalení odpovědnosti za rozhodnutí. V současnosti jsou spojeny s nástupem umělé inteligence a vztahují se zejména k uplatňování správního uvážení. V této souvislosti ale může umělá inteligence působit i pozitivně (jak samostatně, tak jako sdílená inteligence). Právní regulace může přispět ke snížení obav z automatizace stanovením požadavků kladených na nástroje automatizace a úpravou navazujících postupů posuzování shody.

Klíčová slova: veřejná správa – správní rozhodování – správní uvážení – automatizace – umělá inteligence – posílení inteligence,

Abstract: An important element of the modernisation of public administration is the automation of broadly understood administrative decision-making. This includes both the actual formulation of the decision as an expression of the will of the public administrator, the procurement and evaluation of its grounds and a number of accompanying acts in the conduct of proceedings. The expected benefits are to make administrative activities more efficient (faster, more precise). Concerns about automation stem primarily from a sense of loss of control over decision-making and shrouding of responsibility for decisions. They are currently linked to the advent of artificial intelligence and relate in particular to the exercise of administrative discretion. In this context, however, artificial intelligence can also have a positive effect (both on its own and as a shared intelligence). Legal regulation can help to reduce concerns about automation by setting requirements for automation tools and adjusting downstream conformity assessment procedures.

Key words: public administration – administrative decision-making – administrative discretion – automation – artificial intelligence – intelligence amplification

Úvod

Podle vzorové představy má být veřejná správa činností racionální a efektivní. K trvalému přibližování se této představě, která ovšem sama, resp. jejíž obsah podléhá vývoji, má přispět modernizace²²⁰ veřejné správy coby „proces bez určení cílového stavu, ... proces otevřený, permanentní a v zásadě zevnitř neukončitelný“, mající „charakter orientované permanentnosti změn a nutné otevřenosti, spojené s co nejširším ... pojmem pokroku ... [hovoří se o] pokroku technologií, pokroku v poznání, ve strukturách, o pokroku systémů, pokroku v inovacích ...“. Jako taková je zřejmě modernizace obecně sotva normativně uchopitelná: „Ve sféře práva je [modernizace] spojena s permanentním řešením napětí legality a legitimacy, vznikajícího v důsledku ekonomických, kulturních a sociálních tlaků na vlastní právní stabilizaci atp.“²²¹

Jeden z proudů modernizace veřejné správy představuje od určité doby automatizace, která v souvislosti s rozhodováním znamená náhradu lidského činitele samočinně (bez aktuální přímé lidské účasti) fungujícím algoritmem (posloupností příkazů).

Nejnověji je automatizace ve veřejné správě spojována s možným využíváním nástrojů umělé inteligence. Ta, na rozdíl od „prosté“ automatizace využívá schopnosti napodobovat lidské chování. Jde o „schopnost strojů napodobovat lidské schopnosti, jako je uvažování, učení se, plánování nebo kreativita“, technické systémy mohou „reagovat na vněmy z jejich prostředí, řešit problémy a dosahovat určitých cílů“, kdy systém „přijímá data – která byla již připravena, nebo jsou sbírána pomocí vlastních sensorů a kamer – ty následně vyhodnotí a reaguje na ně“, tyto systémy „jsou schopné pracovat samostatně a také měnit a přizpůsobovat své jednání na základě vyhodnocení efektů předchozích akcí“.²²²

Ve vztahu k problematice, které je věnován tento příspěvek, je zapotřebí ještě vymezit, co se skrývá pod pojmem „správní rozhodování“.

Z pohledu správního práva jde o rozhodování v rámci správní činnosti = při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy. Typicky je takové rozhodování spojeno především s vydáváním správních aktů (formálních rozhodnutí).²²³

²²⁰ HAVELKA, M. – MÜLLER, K.. Procesy transformace a teorie modernizace. In: Sociologický časopis, roč. 32 (1996), č.2, s. 146.

²²¹ Tamtéž.

²²² Co je umělá inteligence a jak ji využíváme? Generální ředitelství pro komunikaci, Evropský parlament. Dostupné na <https://www.europarl.europa.eu/topics/cs/article/20200827S-TO85804/umela-inteligence-definice-a-vyuziti> (vidi 30.11.2024).

²²³ V českém právu viz obecně § 9, 67, 68 a § 180 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen SpŘ).

Při komplexnějším pohledu se nabízí rozšíření dvojím směrem:

- správní rozhodování souvisí s uskutečňováním všech správních úkonů, resp. forem správní činnosti, připomenout je zde potřeba zejména faktické pokyny coby druh faktických zásahů a některé neregulativní úkony, jmenovitě potvrzení; v českém právu jde rovněž o vydávání opatření obecné povahy a o uzavírání veřejnoprávních smluv,
- rozhodovací činnost nespočívá pouze ve vlastním rozhodování spočívající v určení, zda úkon uskutečnit a v určení jeho obsahu (při formulaci jeho obsahu), ale i v rozhodování podmiňujícím uskutečnění úkonu o určitém obsahu²²⁴ a v rozhodování v administrativně technickém smyslu „doprovodném“.

Při zúžení pohledu na „jádro“, za něž lze označit správní akty, se rýsují přinejmenším následující roviny automatizace rozhodování:

- a) automatizace shromažďování podkladů (vykonavatel veřejné správy se rozhoduje zda, jaké a jakým způsobem jak podklady opatřit),
- b) automatizace hodnocení podkladů (vykonavatel veřejné správy rozhoduje o významu jednotlivých podkladů z hlediska požadavků kladených na zamýšlený úkon),
- c) automatizace uskutečnění výsledného projevu vůle (úkonu) vykonavatele veřejné správy a formulace jeho obsahu),
- d) v závislosti na povaze výsledného projevu automatizace doprovodné činnosti spočívající v technickém „zpracování“ úkonu, zejména jeho písemné vyhotovení,
- e) automatizace doprovodné činnosti týkající se komunikace s adresáty úkonu, s dalšími dotčenými osobami, jakož i komunikace v rámci veřejné správy, potažmo veřejné moci (vykonavatel veřejné správy se rozhoduje zda, s kým a jakým způsobem komunikovat).

Z dalších přístupů ke kategorizaci problematiky automatizace správního rozhodování je významné uvést alespoň rozlišení:

- a) automatizace úplné, plně nahrazující činnost úřední osoby při uskutečňování určitého úkonu,
- b) automatizace sdílené, poskytující úřední osobě doporučení týkající se uskutečnění úkonu a posilující tak její schopnost kvalifikovaně rozhodnout.

²²⁴ Vykonavatel veřejné správy je zásadně postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 SpŘ).

Zmíněné rozlišení nabývá na důležitosti v rovinách hodnocení podkladů a uskutečnění výsledného projevu vůle a ve vztahu k umělé inteligenci (umělá inteligence²²⁵ vs. posílení lidské inteligence²²⁶).

Na rozdíl od obecně normativně neuchopitelné modernizace, která je tématem pro správní vědu (administrativistiku), vyžadují konkrétní projevy automatizace správního rozhodování určitou normativní oporu a stávají se tak tématem pro správní právo.

2. Automatizované rozhodování *de lege lata* a *de lege ferenda*

V českém právním řádu se dnes automatizaci správního rozhodování v rovině zákona explicitně věnují zcela ojedinělá ustanovení. Nadto se prakticky netýkají roviny uskutečnění výsledného projevu vůle vykonavatele veřejné správy.

Nabízí se uvést:

- stanovení vykonavatelé veřejné správy mohou provádět výkon svojí působnosti, nejde-li o vydávání rozhodnutí, způsobem, který je založen výhradně²²⁷/též²²⁸ na automatizovaném zpracování osobních údajů; v záznamech o činnosti zpracování osobních údajů je pak třeba uvést popis počítačových algoritmů a výběrová kritéria, na jejichž základě je toto zpracování prováděno,
- možnost vykonavatele veřejné správy zjišťovat automatizovaným způsobem údaje z rejstříků nebo evidenci na základě jemu zřízeného automati-

²²⁵ V angličtině „artificial intelligence“; zkratka „AI“.

²²⁶ V angličtině „augmented intelligence“ nebo „intelligence amplification“; zkratka „IA“.

²²⁷ Viz § 16c odst. 3 písm. b) platného znění zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, § 40a písm. b) platného znění zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, § 133a písm. b) platného znění zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, § 59a odst. 1 písm. b) platného znění zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, § 165 odst. 3 písm. b) platného znění zákona č. 427/2011 o doplňkovém penzijním spoření, § 17a odst. 2 písm. b) platného znění zákona č. 456/2011 S., o Finanční správě České republiky, § 56 odst. 2 písm. b) platného znění zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, § 203a písm. b) platného znění zákona č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu, nebo § 130a odst. 2 písm. b) platného znění zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

²²⁸ Viz § 13a odst. 2 písm. b) platného znění zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, nebo § 123b odst. 2 písm. b) platného znění zákona č. 187/2006 sb., o nemocenském pojištění.

zvaného přístupu zbavuje adresáta veřejné správy oznamovací/ohlašovací povinnosti týkající se těchto údajů,²²⁹

- v oblasti potírání a prevence trestné činnosti může příslušný vykonavatel veřejné správy na základě výhradně automatizovaného zpracování osobních údajů zasáhnout do práv a právem chráněných zájmů subjektu údajů (fyzické osoby, k níž se vztahují osobní údaje) nebo způsobit jiný obdobně závažný následek pro subjekt údajů, jen stanoví-li to výslovně zákon,²³⁰
- v souvislosti se získáváním způsobilosti k výkonu některých zdravotnických povolání jsou rozhodnutí doručována prostřednictvím automatizovaného systému komunikace zřízeného za účelem zajištění automatizovaného příjmu a odesílání zpráv a jejich evidence,²³¹
- ve věcech důchodového pojištění může být rozhodnutí vyhotovené rozhodnutí s použitím automatizované výpočetní techniky vydáno v mezinárodní abecedě s předtištěným razítkem správního orgánu a jménem, příjmením a funkcí oprávněné úřední osoby (slovy zákona zaměstnance odpovědného za vydání rozhodnutí),²³² ve věcech státní sociální podpory mají tento režim oznámení a další písemnosti, nikoli však (vyhotovení/vydání) rozhodnutí,²³³
- je-li je rozhodnutí správce cla vydáno elektronicky pomocí systému automatizovaného zpracování dat, nemusí obsahovat podpis úřední osoby s uvedením jména a pracovního zařazení a otisk úředního razítka; v takovém případě musí rozhodnutí obsahovat kvalifikovanou elektronickou pečeť,²³⁴

²²⁹ Viz § 14a odst. 5 platného znění zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, § 43j odst. 4 a § 134zo odst. 3 platného znění zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, § 6ie odst. 3 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), § 127 odst. 4 platného znění zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, § 86 odst. 3 písm. b), nebo § 89 odst. 5 písm. c) a § 110 odst. 5 písm. c) platného znění zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách.

²³⁰ Viz § 24, 36 a 39 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů. Úprava navazuje na nařízení (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a volném pohybu těchto údajů ... (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). Automatizovanému individuálnímu rozhodování a profilování se věnuje čl. 22 cit. nařízení (zásadně má subjekt údajů právo ne být předmětem žádného rozhodnutí založeného výhradně na automatizovaném zpracování, včetně profilování, které má pro něho právní účinky nebo se ho obdobným způsobem významně dotýká).

²³¹ Viz § 43c odst. 1 písm. d) a § 63j platného znění zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta.

²³² Viz § 86 odst. 1 platného znění zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

²³³ Viz § 70a platného znění zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

²³⁴ Viz § 61a odst. 1 platného znění zákona č. 242/2016 Sb., celní zákon. V případě jeho vydání

- je-li skutek kvalifikovaný jako přestupek ve věcech časového zpoplatnění nebo elektronického mýtného spáchaný zahraničním (v rámci Evropské unie registrovaným) vozidlem zjištěn prostřednictvím automatizovaného technického prostředku, musí informační formulář zasílaný podezřelému celním úřadem obsahovat identifikační údaje o tomto prostředku,²³⁵
- na úseku ekologické správy funguje automatizovaná kontrola obsahu přijatých podání (logické kontroly obsahu, ověření, zda byly vyplněny všechny předepsané údaje; v případě zjištění chyb následuje automatické zaslání výpisu chyb podateli s tím, že podání je třeba učinit znovu s provedenými opravami),²³⁶
- v rámci státní správy rádiového spektra je provozován automatizovaný systém monitorování kmitočtového spektra.²³⁷

Uvedená ustanovení se svým dosahem značně různí. Jiné (možná i významnější) případy automatizace široce chápaného správního rozhodování mají méně čitelnou až neznatelnou zákonnou oporu. *De lege ferenda* by bylo vhodné provést průřezovou revizi správních agend, resp. jejich zákonných úprav a vyplnit existující „mezery“.

Jako kuriozitu lze zmínit naštěstí nerealizovaný nápad upravit automatické povolení²³⁸ stavby, resp. záměru podle stavebního zákona. Stojí za to ji přiblížit alespoň zjednodušeným popisem:

Jestliže stavební úřad nerozhodl o projednávané žádosti v zákonem stanovené, popřípadě podle zákona prodloužené lhůtě, mělo v první den po jejím uplynutí dojít k automatickému povolení záměru. Odůvodnění automatického povolení mělo obsahovat pouze informaci o tom, že se jedná o automatické povolení z důvodu uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí. Nedošlo-li před

a oznámení pomocí systému automatizovaného zpracování dat podle prováděcího rozhodnutí Evropské komise budou chybět i některé další náležitosti rozhodnutí (§ 61a odst. 2).

²³⁵ Viz § 43d platného znění zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

²³⁶ V návaznosti na § 4 odst. 4 platného znění zákona č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů

²³⁷ Viz § 15 odst. 12a § 108 odst. 2 písm. b) platného znění zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)

²³⁸ Ustanovení § 106 vládního návrhu stavebního zákona, verze do připomínkového řízení, 29.11.2019. Dostupné na <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNBJ9HX8DA/KORNBJ9J3PLM> (vidi 30.11.2024). V další fázi legislativního procesu byl tento institut z návrhu zákona vypuštěn. K odborné kritice tohoto nápadu viz DANKO. F. Automatické rozhodnutí stavebního úřadu aneb Stane se robot oprávněnou úřední osobou? Epravo.cz, 15.1.2020. Dostupné na <https://www.epravo.cz/top/clanky/automaticke-rozhodnuti-stavebniho-uradu-aneb-stane-se-robot-opravnenu-uredni-osobou-110482.html> (vidi 30.11.2024).

automatickým povolením k vyrozumění účastníků řízení a dotčených orgánů o zahájení řízení, mělo být automatické povolení oznámeno stavebníkovi, dotčeným orgánům, obci, na jejímž území má být záměr uskutečněn a vlastníku pozemku nebo stavby, na kterých má být uskutečněn, a ostatním účastníkům řízení mělo být oznámeno veřejnou vyhláškou. O automatickém povolení měl být vyrozuměn nadřízený správní orgán a pokud by automatické povolení nebylo napadeno odvoláním, mělo mít povahu podnětu k zahájení přezkumného řízení²³⁹ a vykonatelnost automatického povolení měla být pozastavena až do pravomocného skončení přezkumného řízení, popřípadě do okamžiku oznámení nadřízeného správního orgánu stavebníkovi o tom, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení.

Důvodová zpráva²⁴⁰ k tomu dodávala: „Automatické vygenerování povolení po uplynutí propadné lhůty je možné pouze v případě, že návrh na povolení záměru včetně všech příloh byl podán v takové podobě a rozsahu, který umožní automatické vygenerování povolení se specifickými náležitostmi převzatými z předloženého návrhu. Informační systém provede automatizovanou kontrolu formální úplnosti návrhu.“

Tolik ke specialitám.

Pro české právo je stále ještě otázkou *de lege ferenda* zakotvit možnost automatizovaného správního rozhodování v obecné procesní úpravě (prakticky zejména ve správním řádu).

Modelově lze k řešení této otázky přistupovat různým způsobem. Do úvahy přichází:

- úprava, která bude základem automatizace správního rozhodování obecně i úprava či úpravy dílčích problémů souvisejících s automatizací,
- úprava výsledku (rovina výsledného projevu vůle = správního rozhodnutí *sensu stricto*) i úprava předcházejícího a/nebo navazujícího postupu (ostatní roviny),
- úprava umožňující automatizaci bez speciálního zákonného zmocnění založená na obecném (pozitivním) vymezení a/nebo obecném (negativním) omezení možností automatizace, nebo úprava podmiňující automatizaci přinejmenším v rovině výsledného projevu vůle speciálním zákonným zmocněním (zde popřípadě opět s možným ve vztahu k tomuto zmocnění obecně formulovaným omezením).

²³⁹ K přezkumnému řízení viz § 94a násl. SpŘ. Jde o přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí z moci úřední. Na rozdíl od odvolacího řízení se přezkoumávání netýká věcné správnosti rozhodnutí.

²⁴⁰ Dostupná stejně jako text návrhu.

Inspirací pro případnou českou úpravu mohlo být ustanovení § 35a německého spolkového správního řádu týkající se automatizovaného vydání správního aktu: „Ein Verwaltungsakt kann vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht.“ Toto ustanovení předpokládá možnost vydat správní rozhodnutí (učinit výsledný právní úkon) zcela automatizovaně na základě zákonného zmocnění a s obecnou výhradou (omezením) ve vztahu ke správním rozhodnutím s potenciálně volatilním obsahem (s rizikem nežádoucí volatility obsahu; souvislost zejména/nejen se správním uvážením).

Zdá se však, že české právo pokouší vydat na „širší“ cestu. Tu předznamenává aktuálně projednávaný poslanecký návrh novely správního řádu.²⁴¹

Návrh doplňuje do správního řádu ustanovení o automatizovaném vedení řízení: „Nevyžaduje-li povaha projednávané věci, ochrana práv dotčených osob nebo ochrana veřejného zájmu, aby úkon v řízení provedla úřední osoba, lze úkon provést automatizovaně bez účasti úřední osoby. Úkon nelze tímto způsobem provést zejména v případě, že vyžaduje užití správního uvážení nebo jde o rozhodnutí o opravném prostředku.“ Dodává ještě, že jestliže je náležitostí takového úkonu provedení v elektronické podobě podpis úřední osoby, „zabezpečí se [pouze] ... písemné vyhotovení [úkonu] způsobem zajišťujícím integritu a původ dat“ a že jestliže je náležitostí úkonu uvedení údajů o úřední osobě, uvede se „pouze údaj o tom, že byl proveden automatizovaně bez účasti úřední osoby.“

Navrhované ustanovení se zdá být (přes obsáhlé odůvodnění návrhu v důvodové zprávě) příliš široce koncipované, popřípadě vzhledem ke své šíři nedostatečně určité, resp. příliš obecné.

3. Automatizované rozhodování a umělá inteligence

Nejnovějším trendem modernizace veřejné správy automatizace správního rozhodování se stává využití umělé inteligence. Diskuse na toto téma nemají

²⁴¹ Část osmá poslaneckého návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a další zákony v souvislosti s podporou spolupráce obcí. Tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky č. 845/0, 9. volební období. Návrh se kromě toho zabývá i využitím videokonferenčního zařízení při ústním jednání konaném v rámci správního řízení. Text návrhu je na str. 12 a13, důvodová zpráva na str. 36-41 cit. tisku.

zcela jasné hranice již proto, že mohou vycházet z různých definic umělé inteligence a/nebo počítat s různými přístupy k využití umělé inteligence, resp. jejich typů. Pestrost typologie umělé inteligence lze ilustrovat alespoň na jednom (nikoli jediném!) vymezení²⁴² deseti typů umělé inteligence (jejich počet či charakteristika se v různých vymezeních různí).

Podle „schopnosti“ jde o tři typy, a to o umělou inteligenci a) úzkou/slabou²⁴³ (specializovaná forma používaná pro specifické účely), b) obecnou/silnou²⁴⁴ vyvinutou a používanou tak, aby odrážela lidské kognitivní schopnosti a c) superintelligentní²⁴⁵ (coby futuristická vize překonání lidských schopností).

Podle „funkčnosti“ jde o čtyři typy, a to umělou inteligenci a) reaktivní²⁴⁶ (reagují na konkrétní situace/podněty, nepamatují si předchozí zkušenosti), b) s omezenou pamětí²⁴⁷ (mohou k rozhodování využívat nedávno získaná nebo krátkodobě získávaná, mají krátkodobou paměť), c) myslící²⁴⁸ (se schopností chápat a interpretovat lidské emoce, přesvědčení a záměry a následně reagovat kontextově vhodným způsobem; jde o formu prozatím převážně teoretickou) a d) sebeuvědomělou²⁴⁹ (hypotetická budoucí forma s vlastním vědomím a sebeuvědoměním).

Podle „technologie“ jde o tři typy, a to umělou inteligenci a) symbolickou²⁵⁰ (používá symboly a k manipulaci s nimi a vyvozování závěrů/akcí soubor předem definovaných pravidel, každé rozhodnutí vede k určitému výsledku na základě pravidel), b) konekcionistickou²⁵¹ (pomocí umělých neuronových sítí simuluje strukturu lidského mozku, učí se a rozhoduje pomocí analýzy dat, identifikace vzorců a vyvozování závěrů) a c) evoluční²⁵² (inspirace biologickou evolucí, využívá algoritmy, které napodobují procesy přirozeného výběru = využívají mutace, křížení a selekci k vývoji řešení v průběhu generací, začínají s náhodnými řešeními a iterativně je vyvíjejí směrem k lepšímu výkonu).

Dosavadní právní regulace a aktuální úvahy o prohlubování právní regulace umělé inteligence dnes zdaleka neaspírají na řešení dané problematiky

²⁴² Typologie převzata ze stati „10 types AI and how to use them“ z 21.11.2023. Dostupné na <https://www.walkme.com/blog/types-of-ai/> (vidi 30.11.2024).

²⁴³ „Narrow/weak AI“.

²⁴⁴ „General/strong AI“.

²⁴⁵ „Superintelligent AI“.

²⁴⁶ „Reactive machines“.

²⁴⁷ „Limited memory AI“.

²⁴⁸ „Theory of Mind AI“.

²⁴⁹ „Self-aware AI“.

²⁵⁰ „Symbolic AI“.

²⁵¹ „Connectionist AI“.

²⁵²

v celé její šíři a hloubce. Kromě úprav směřujících ke stimulaci zavádění umělé inteligence do praxe („inspirace očekáváními“) jde a půjde o úpravy směřující k eliminaci rizik, která jsou s využíváním umělé inteligence spojena („inspirace obavami“).

Posouzení míry rizik vyvolaných systémy umělé inteligence je jedním z východisek formou nařízení vydaného evropského aktu o umělé inteligenci²⁵³, jehož implementace bude v českém právním řádu, stejně jako v dalších právních rádech, vyžadovat přijetí adaptačních úprav.

Systém umělé inteligence toto nařízení pojímá²⁵⁴ jako strojový systém navržený tak, aby po zavedení fungoval s různými úrovněmi autonomie a který po zavedení může vykazovat adaptabilitu a který za explicitními nebo implicitními účely z obdržených vstupů odvozuje, jak generovat výstupy, jako jsou predikce, obsah, doporučení nebo rozhodnutí, které mohou ovlivnit fyzická nebo virtuální prostředí. Předpis se týká jednak systémů umělé inteligence obecně, jednak tzv. vysoce rizikových²⁵⁵ systémů umělé inteligence.

Netřeba podrobněji rozebírat, že při plnění úkolů veřejné správy včetně správního rozhodování veřejné správě již jsou a mohou být či budou využívány ty i ony systémy umělé inteligence.

Výklad nařízení je nad možností rozsahu tohoto příspěvku. Snad postačí uvést, že pro všechny systémy umělé inteligence platí²⁵⁶ určité zákazy/požadavky a že pro tzv. vysoce rizikové systémy umělé inteligence jsou stanoveny²⁵⁷ jednak předpoklady jejich používání, jednak povinnosti při jejich používání.

Upozornit je dobré, že interpretace aktu o umělé inteligenci nemusí být ve vztahu k jeho uplatňování v podmínkách české (i slovenské) veřejné správy úplně bezproblémová.²⁵⁸

Využití umělé inteligence se může týkat správního rozhodování v rámci oborově/odvětvově profilovaných i průřezových agend (činností) veřejné sprá-

²⁵³ Nařízení (EU) 2024/1689, kterým se stanoví harmonizovaná pravidla pro umělou inteligenci ... (akt o umělé inteligenci).

²⁵⁴ Čl. 3, bod 1.

²⁵⁵ Čl. 6 odst. 1-4 a příloha III.

²⁵⁶ Čl. 5. Pro systémy umělé inteligence určené k přímé interakci s fyzickými osobami dále čl. 50.

²⁵⁷ Čl. 8-27. Samostatnou kapitolu představuje posuzování shody (viz Čl. 28-48 a přílohy V-VII).

²⁵⁸ Tak příloha III, odst. 8, písm. a) zmiňuje „systémy AI určené pro použití soudním orgánem nebo jeho jménem na pomoc soudnímu orgánu při zkoumání a výkladu fakt a práva a při uplatňování práva na konkrétní soubor skutečností nebo pro použití obdobným způsobem při alternativním řešení sporů“. O obdobném použití orgány veřejné správy se nařízení nezmiňuje. Rizikovost použití je ovšem shodná. Lze tuto mezeru překlenout extenzivní interpretací?

vy. Ve vztahu ke každé z nich je, resp. bude zapotřebí rozmyslet, zda/nakolik využívat:

- obecně/plošně dostupných nástrojů umělé inteligence,
- specifických nástrojů umělé inteligence vyvinutých pro potřeby veřejné správy,
- kombinací v podobě pro potřeby veřejné správy modifikovaných²⁵⁹ obecně/plošně dostupných nástrojů.

V souvislosti s umělou inteligencí bývá akcentována otázka zdrženlivosti ve vztahu ke správnímu uvážení (diskrece). Ta se ovšem týká, jak je ostatně patrné již z výše uvedeného, problematiky automatizace obecně.

K tomu dvě poznámky:

- Správním uvážením *sensu stricto* je zákonem daná možnost a povinnost volit při formulaci výsledného projevu vůle z více právně přípustných řešení. Z hlediska úvah o rizikovosti automatizovaného rozhodování je však nezbytné obdobně nahlížet i na uvážení při výkladu neurčitých právních pojmů, na uvážení při hodnocení podkladů výsledného úkonu a na procesní uvážení (ohledně vedení správního řízení nebo jiného zákonem stanoveného postupu).
- Zmenšovat rizikovost lze zpřesňováním zákonné úpravy cestou formulace většího počtu hledisek rozhodování (parametrizace, škálování). Automatizace s využitím umělé inteligence může zajistit spolehlivější znalost ustálené správní praxe. Jde o to, jak indikovat případnou potřebu odchylek. Může se i tato potřeba stát předmětem „vyšší úrovně“ algoritmicizace?

Prostor pro diskusi odborné veřejnosti o prospěšnosti/škodlivosti zavádění umělé inteligence a automatizace správního rozhodování vůbec ve vztahu k diskreci je stále otevřený.²⁶⁰

4. Očekávání a obavy

Od automatizace správního rozhodování lze očekávat

- úsporu času (ve srovnání s úřední osobou rychlejší provádění operací při rozhodování),
- snížení průběžných nákladů (o osobní náklady),

²⁵⁹ Modifikace se mohou týkat zejména zajištění provázanosti (na straně jedné) a odolnosti (na straně druhé) systémů umělé inteligence.

²⁶⁰ Příklady viz v seznamu literatury.

- pozitivní odosobnění (nezaujatost; na rozdíl od možné podjatosti úřední osoby),
- zvýšení kvality rozhodování díky užití „naučené“ (naprogramované) logiky s vyloučením náhodných chyb/omylů, jichž se může dopustit úřední osoba.

Mezi a nejvíce tradované obavy z automatizace správního rozhodování patří jednak obava ze ztráty kontroly, jednak obava z negativního odosobnění (depersonalizace).

Ztráta kontroly je vnímána jako riziko ohrožení/poškození práv a právem chráněných zájmů adresátů veřejné správy i veřejného zájmu. Požadavek lidského dohledu je zdůrazňován aktem o umělé inteligenci.²⁶¹ Posouzení potřebné/nezbytné míry kontroly souvisí se spolehlivostí používaných nástrojů automatizace.

V jistém ohledu kompromisní alternativou je koncept sdílené automatizace správního rozhodování. V závislosti na míře kognitivního posílení²⁶² může nabývat různých podob, ale určující je, že v rovině formulace výsledného projevu vůle není úplná a dospívá k pouhému doporučení, které je/není aprobováno úřední osobou.

Právní aspekt obavy z depersonalizace souvisí se zahalováním odpovědnosti jak v rámci organizačních struktur veřejné správy („pozitivní“ odpovědnost „za rozhodnutí“), tak v souvislosti s možným vznikem újmy. V souvislosti s umělou inteligencí se rýsuje evropská úprava.²⁶³

Opodstatněnost obav z automatizace může časem až časem ozřejmit judikatura.

Z té dosavadní se prozatím pouze podává, že automatizované výstupy obecně bez dalšího nesplňují požadavek přezkoumatelnosti²⁶⁴ a že použití programu automatizovaného zpracování údajů nezbavuje správní orgán povinnosti ozřejmit, jakým způsobem dospěl k výsledku²⁶⁵.

²⁶¹ Čl. 14 (vztahuje se k tzv. vysoce rizikovým systémům umělé inteligence).

²⁶² Automat posiluje kognitivní funkce úřední osoby. K úrovním kognitivního posílení (assistive tools, low-level cognition, high-level cognition, creative autonomy, artificial intelligence) viz Fulbright, R., Walters, G. Synthetic Expertise. In: Schmorrow, D., Fidopiastis C. (eds). Augmented Cognition. Human Cognition and Behavior. Proceedings, Part II. Springer Cham, 2020, s. 36-38. ISBN 978-3-030-50438-0.

²⁶³ Návrh SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY o přizpůsobení pravidel mimosmluvní občanskoprávní odpovědnosti umělé inteligenci (směrnice o odpovědnosti za umělou inteligenci); COM/2022/496 final.

²⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.11.2018, č. j. 5 Afs 342/2917-40.

²⁶⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24.7.2014, č. j. 1 Ad 57-2011-81.

I pro české právo může být pro posuzování ústavnosti zákonné úpravy automatizovaného zpracování údajů perspektivně inspirující náleží Ústavného soudu Slovenskej republiky, který se týkal automatizovaného posuzování rizikovitosti podnikatelů²⁶⁶:

„Automatizované posudzovanie jednotlivca na základe plošného zberu dát predstavuje zásah do práva na informačné sebaurčenie bez ohľadu na to, či pre neho má určitý následok, preto musí byť ... stanovené zákonom. Každé automatizované posúdenie vyžaduje minimálne spojenie údajov s určitými kritériami, modelmi alebo inými databázami. Vo väčšine prípadov sa využíva algoritmus s cieľom niečo z údajov odvodiť, navrhnúť určité usporiadanie alebo poskytnúť odporúčanie pre zamestnanca orgánu verejnej moci či dokonca predprípraviť mu rozhodnutie alebo jeho časť. Automatizované posudzovanie rizikovitosti nemôže byť len dôsledkom manažérskeho rozhodnutia orgánu verejnej správy, ale má byť predmetom verejnej debaty premietnutej v legislatívnom procese. Nedostatok explicitného odobrenia zákonodarcom sa prejavuje aj nedostatkom úpravy infraštruktúry dohľadu nad takýmto posudzovaním. ... Ak ide o systematický zber údajov, ktorý má charakter permanentného monitorovania podnikateľov, musí byť zákonná úprava proporcionálna sledovanému legitímnemu cieľu a dostatočne určitá. Tento zásah je menej závažný, ak ide len o dotknutú právnickú osobu podnikateľa bez spojenia s fyzickými osobami v postavení napríklad klientov, zákazníkov či kupujúcich. Aj v tomto prípade ale zákonná úprava musí poskytovať dostatočné záruky proti zneužitiu.“

5. Vyústění

Automatizace správního rozhodování se nevyhnutelně stává realitou. Otázkou zůstává, obecně vzato, její rozsah a tempo. Hledání optimálního rozsahu/způsobů a tempa zavádění automatizace souvisí s poměřováním očekávání a obav, s hodnocením očekávaných přínosů a tušených rizik.

Důvodnost obav z automatizace rozhodování závisí zejména na odolnosti konstrukce a spolehlivosti fungování nástrojů, jejichž prostřednictvím se automatizace správního rozhodování uskutečňuje, resp. chystá/bude uskutečňovat.

Role práva spočívá ve stanovení požadavků jak na konstrukci, tak na fungování těchto nástrojů, potažmo předpokladů jejich uvedení do správní praxe.

²⁶⁶ Sp. Zn. PL. ÚS 24/2019 ze dne 10.11.2021.

Nedílnou součástí právní regulace automatizace správního rozhodování má proto představovat úprava posuzování shody zmíněných nástrojů s předepsanými požadavky (již zmíněná problematika zkušebnictví). Nezbytné ovšem je, aby byly formulovány a zakotveny všechny potřebné standardy, včetně specifických, garantující technickou stránku řádného výkonu veřejné správy.

Na úplný závěr se přece jen sluší varovat před přehnaným entuziazmem.

Zejména je zapotřebí zdržet se jak unáhleného zavádění dostatečně neodzkoušených automatizovaných postupů do praxe, tak neuváženého zvyšování nároků na schopnost okolí/prostředí s automatizovanými postupy organicky interagovat.

Při úvahách o možnosti právní regulace předmětných otázek je třeba respektovat také vnější limity zavádění automatizace vyplývající z ekonomických možností (nákladnost nových technologií) a v případě sdílených činností rovněž z možností personálních (možné disproporce vyplývající z nedostatečné trénovanosti/připravenosti personálu používat nové technologie).

Řešení spočívá jednak v zakotvení povinnosti provádět ve stanovených případech (u postupů se stanovenou mírou vlivu na okolí/prostředí) experimentální ověřování, jednak ve formulaci promyšlených přechodných, popřípadě dočasných ustanovení úprav zavádějících automatizované postupy.

LITERATURA

- BULLOCK, J. B., HUANG, H., KIM, K. C.: Machine Intelligence, Bureaucracy, and Human Control. In: Perspectives on Public Management and Governance. Oxford Academic. DOI: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvac006>
- COVILLA, J. C.: Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Exploring Adaptations and Boundaries. In: European Journal of Risk Regulation. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/err.2024.76>
- MCCANN, S.: Discretion in the Automated Administrative State. In: The Canadian Journal of Law & Jurisprudence. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/cjlj.2022.25>
- VREDENBURGH, K.: AI and bureaucratic discretion. In: Inquiry. SAGE Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1080/0020174X.2023.2261468>
- YOUNG, M. M., BULLOCK, J. B., LESSY, J. D.: Discretion as a Tool of Governance: A Framework for Understanding the Impact of Artificial Intelligence on Public Administration. In: Perspectives on Public Management and Governance. Oxford Academic. DOI: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz014>

Michal Maslen
(editor)

**ELEKTRONIZÁCIA
A DIGITALIZÁCIA
VEREJNEJ SPRÁVY**

Zborník príspevkov z konferencie

Zodpovedný redaktor: Mgr. Peter Kolník
Grafická úprava: Jana Janíková
Návrh obálky: Mgr. Marek Petržalka

Pre Právnickú fakultu Trnavskej univerzity v Trnave
vydalo vydavateľstvo Typi Universitatis Tyrnaviensis,
spoločné pracovisko Trnavskej univerzity
a VEDY, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, ako 434. publikáciu.
Vytlačila VEDA, vydavateľstvo SAV.

ISBN 978-80-568-0714-9