

Služobnoprávne aspekty tranzície moci riaditeľa Slovenskej informačnej služby

Anotácia: Autor sa v príspevku venuje problematike tranzície moci riaditeľa Slovenskej informačnej služby. Ide o situácie, kedy dochádza k dočasnému alebo trvalému presunu práv a povinností riaditeľa Slovenskej informačnej služby na inú osobu. Ťažiskom príspevku sú služobnoprávne aspekty tranzície moci, jej kategorizácia, jednotlivé formy a význam. Autor sa v príspevku venuje tiež prípadovej štúdii tranzície moci v rokoch 2023 a 2024.

Kľúčové slová: Slovenská informačná služba, riaditeľ Slovenskej informačnej služby, tranzícia moci, poverenie výkonom dočasne neobsadenej riadiacej funkcie, zastupovanie riaditeľa, prezident Slovenskej republiky, bezpečnostná previerka

Úvod

Slovenská informačná služba (ďalej len „SIS“) je všeobecnou bezpečnostnou a spravodajskou službou Slovenskej republiky (ďalej len „SR“). Z hľadiska formy jej riadenia ide o monokraticky riadený orgán na čele s riaditeľom. Z doterajšej aplikačnej praxe je zrejmé, že k zmene na pozíciu riaditeľa SIS dochádza zásadne vždy po voľbách do Národnej rady SR, pričom doterajší riaditelia SIS mali odlišné osobné, osobnostné aj odborné predpoklady na výkon tejto významnej funkcie.

Účelom tohto príspevku je vykonanie právnej analýzy postavenia riaditeľa SIS v systéme riadenia tejto spravodajskej služby ako aj podmienok jeho vymenúvania a odvolávania. Účelom je tiež analyzovať relevantnú právnu reguláciu s cieľom identifikácie podmienok, za akých dochádza k tranzícii moci riaditeľa SIS (ďalej len „tranzícia moci“), jej kategorizácia, formy a význam, a to v kontexte služobného pomeru jemu podriadených príslušníkov SIS (ďalej len „služobný pomer“).

Obsahom spracovaného príspevku je tiež prípadová štúdia zameraná na deskripciu tranzície moci v rokoch 2023 a 2024. Pri spracúvaní prípadovej štúdie boli využité nielen teoreticko-právne poznatky rezultujúce z vykonanej právnej analýzy, ale aj poznatky získané zo spracovaných verejne dostupných informácií súvisiacich s touto vecou a následne vykonaná komparácia právneho a skutočného stavu veci.

Kompetencie prezidenta SR v kontexte tranzície moci

V súvislosti s cieľom a účelom tohto príspevku je nevyhnutné objasniť postavenie a kompetencie prezidenta SR v kontexte riaditeľa SIS a tranzície jeho moci.

Podľa platnej zákonnej úpravy riaditeľa SIS do funkcie vymenúva a z funkcie odvoláva prezident SR. Výkon tejto kreačnej právomoci prezidenta SR nie je *de lege lata* viazaný na žiadne podmienky. Uvedená kreačná právomoc patrí do súboru exekutívnych právomocí hlavy štátu, o ktoré sa prezident SR delí s vládou SR. Zákonným vyjadrením tejto del'by je skutočnosť, že právna norma priznáva prezidentovi SR oprávnenie vymenovať riaditeľa SIS, pričom tak však nemôže urobiť z vlastného podnetu *ex offio*, ale len na základe nominačného rozhodnutia vlády SR. Rovnaký právny režim sa vzťahuje aj na odvolávanie riaditeľa SIS z funkcie.

Pokiaľ ide o samotné uplatňovanie dotknutej kreačnej právomoci prezidenta SR, z dôvodu absencie ustanovenia akýchkoľvek obmedzení, s exempciou nominačnej právomoci iného orgánu exekutívnej moci – vlády SR, vyplýva prezidentovi SR právo úvahy, či do funkcie riaditeľa SIS konkrétnu osobu vymenuje, resp. ju z tejto funkcie odvolá. Vychádzajúc z logickej požiadavky zákona na vzájomnú súčinnosť oboch orgánov exekutívnej moci pri uplatňovaní tejto právomoci je prezident SR viazaný povinnosťou zaoberať sa návrhom vlády

SR na vymenovanie konkrétnej osoby dezinovanej vládou SR, resp. návrhom vlády SR na odvolanie riaditeľa SIS z funkcie. Avšak z tejto vzájomnej súčinnosti zároveň nevyplýva právna povinnosť prezidenta SR vyhovieť návrhu vlády SR na vymenovanie konkrétnej osoby do funkcie riaditeľa SIS, resp. odvolanie riaditeľa SIS z funkcie.

Ústavné postavenie prezidenta SR je kreované tak, že nie je viazaný žiadnymi príkazmi, ani príkazmi iných orgánov verejnej moci, a svoj úrad vykonáva podľa svojho svedomia a presvedčenia. Výkladom ust. čl. 107 Ústavy SR však možno dospieť k záveru, že ani úrad prezidenta nemožno vykonávať bezbreho, ale že jeho výkon je limitovaný ústavou. Táto ústavná limitácia reflektuje aj do jeho ústavnej povinnosti založenej na rozhodovaní zabezpečujúcom riadny chod ústavných orgánov, súčasťou ktorej je tiež zodpovednosť za to, že do funkcie vymenuje iba takú osobu, ktorá spĺňa určené podmienky na výkon tejto funkcie. Uvedenému výkladu subsidiárne zodpovedá aj právny názor vyslovený Ústavným súdom SR vo veci uplatňovania kreačnej právomoci voči členom vlády SR.¹

Napriek tomu, že to *prima facie* nemusí byť zjavné, právomoc prezidenta SR pri výkone menovacej právomoci podľa zákona o SIS nemá notariálny charakter, t. j. neslúži na overenie súladu postupu vlády SR pri predkladaní návrhu na vymenovanie osoby do funkcie riaditeľa SIS. Funkcia riaditeľa SIS je totiž vykonávaná v služobnom pomere príslušníka SIS.² Právna úprava *de lege lata* priznáva oprávnenie konať vo veciach služobného pomeru riaditeľa SIS práve prezidentovi SR. Ide o jeho výlučnú kompetenciu. Ak nominovaná osoba nie je v služobnom pomere príslušníka SIS, súbežne so samotným aktom vymenovania osoby do funkcie riaditeľa SIS dochádza k vydaniu personálneho rozkazu o prijatí tejto osoby do služobného pomeru príslušníka SIS, ktorým sa zároveň určujú aj jeho platové náležitosti.³

Keďže zákon regulujúci služobný pomer príslušníkov SIS neustanovuje exempciu z prijímacieho konania pre osobu navrhnutú vládou SR na vymenovanie do funkcie riaditeľa SIS, v prípade, ak takáto osoba v čase jej nominácie nie je v služobnom pomere príslušníka SIS, prijatie tejto osoby do služobného pomeru príslušníka SIS musí obligatórne predchádzať prijímacie konanie na prijatie do služobného pomeru príslušníka SIS. Tomuto procesu je vládou SR dezinovaná osoba povinná sa podrobiť a v rámci neho sa posudzuje aj to, či táto osoba spĺňa všetky zákonom ustanovené podmienky prijatia do služobného pomeru.⁴ Medzi *numerus clausus* vymedzené podmienky prijatia do služobného pomeru patrí aj podmienka spoľahlivosti, obsahom ktorej je o. i. posúdenie existencie takých skutočností, na základe ktorých by prezident SR mohol dospieť k záveru, že navrhovaná osoba nedáva záruku riadneho výkonu štátnej služby. Takýto záver je priamou kontraindikáciou vzniku služobného pomeru.

¹ Uznesenie I. ÚS 39/93 z 2. 6. 1993. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993 - 1994, str. 30.

² Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov.

³ Podľa § 4 ods. 1 písm. e) zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov platové náležitosti, hmotné zabezpečenie a hmotné výhody riaditeľa SIS nepoživajú právnu ochranu utajovaných skutočností. *A contrario* ide o neutajované informácie, s ktorými má verejnosť právo sa oboznamovať.

⁴ Podľa § 14 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. príslušníkom SIS sa môže stať iba štátny občan SR starší ako 21 rokov, ktorý o prijatie písomne požiada a

- a) je bezúhonný,
- b) je spoľahlivý,
- c) spĺňa stupeň vzdelania určený na výkon funkcie, do ktorej má byť ustanovený alebo vymenovaný,
- d) je zdravotne, telesne a duševne spôsobilý na výkon služby,
- e) ovláda štátny jazyk,
- f) má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky,
- g) ku dňu prijatia do štátnej služby nie je členom politickej strany alebo politického hnutia,
- h) je spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu,
- i) ku dňu prijatia do štátnej služby skončí činnosť, ktorých vykonávanie je zakázané podľa § 48 ods. 6 a 7.

Nakoľko niektoré z podmienok podmieňujúce vznik služobného pomeru⁵ musí riaditeľ SIS splňať po celý čas trvania jeho služobného pomeru príslušníka SIS, imanentnou súčasťou personálnej pôsobnosti prezidenta SR je tiež priebežná kontrola ich trvania.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že právny vzťah medzi prezidentom SR a riaditeľom SIS je založený na princípe subordínácie, tzn. že prezident SR je v postavení nadriadeného voči riaditeľovi SIS, a to počas celej doby zastávania tejto funkcie. V rámci tohto postavenia je prezidentovi SR priznaná personálna pôsobnosť a disciplinárna právomoc voči riaditeľovi SIS vo veciach služobného pomeru, ktorá však nie je absolútna. Personálna, avšak nie disciplinárna, právomoc prezidenta SR vo vzťahu k riaditeľovi SIS je obmedzená iba už spomenutou nominačnou právomocou vlády SR na vymenovanie do funkcie riaditeľa SIS, resp. odvolanie z tejto funkcie.

Na rozdiel od všeobecnej právnej úpravy obsiahnutej v zákone o služobnom pomere,⁶ ktorá umožňuje riaditeľovi SIS delegovať rozhodovanie vo veciach služobného pomeru na ďalšie orgány,⁷ žiadna právna norma takúto právnu možnosť prezidentovi SR neposkytuje. Prezident SR preto nemá právnu možnosť nechať sa zastupovať pri výkone činností personálneho a disciplinárneho charakteru voči riaditeľovi SIS, resp. delegovať časť týchto činností na inú osobu. Prezident SR je tak *ex lege* povinný osobne vykonávať tieto činnosti voči jemu podriadenému riaditeľovi SIS. Táto povinnosť zahŕňa všetky úkony personálneho a disciplinárneho charakteru, vrátane schvaľovania dovolenky či vysielania na zahraničnú služobnú cestu atď.

Tranzícia moci, jej kategorizácia a formy

Na účely tohto príspevku za tranzíciu moci považujeme prechod alebo odovzdanie oprávnení a povinností riaditeľa SIS, ktoré vyplývajú zo všeobecne záväznej právnej úpravy, z osoby riaditeľa SIS na inú osobu.

Aj v prípade tranzície moci je možné využiť niekoľko klasifikačných kritérií.

Logicky pripadá do úvahy kritérium časového obdobia, počas ktorého dochádza k tranzícii moci. Na základe tohto kritéria možno rozlišovať tranzíciu moci

- dočasnú a
- trvalú.

Pri dočasnej tranzícii dochádza k časovo obmedzenému prechodu alebo odovzdaniu kompetencií prislúchajúcich riaditeľovi SIS. Časové obdobie, počas ktorého bude iná osoba disponovať oprávneniami a povinnosťami riaditeľa SIS, je pri tomto druhu tranzície spravidla vopred známy. K dočasnej tranzícii dochádza v prípade, ak osoba vymenovaná prezidentom SR do funkcie riaditeľa SIS nemôže z určitého dôvodu vykonávať svoju funkciu, hoci stále zastáva svoju funkciu. Ide o situácie, kedy riaditeľ SIS nie je prítomný vo svojom úrade, napr. z dôvodu zahraničnej dovolenky, hospitalizácie apod.

Pri trvalej tranzícii dochádza k nezvratnému a nemennému prechodu kompetencií prislúchajúcich riaditeľovi SIS na inú osobu než je osoba doterajšieho riaditeľa SIS. Pri tomto druhu tranzície dochádza k strate moci riaditeľa SIS u jednej osoby a zároveň k jej nadobudnutiu u osoby inej. V tomto prípade spravidla nie je vopred známe, na aké dlhé obdobie nadobudne iná osoba kompetencie riaditeľa SIS. Nie je relevantné, či je možné, napríklad na základe doterajšej aplikačnej praxe, predpokladať právne skutočnosti, s ktorými môže byť niekedy v budúcnosti spätá strata tejto moci, napríklad voľby do Národnej rady SR a z toho

⁵ Podľa § 14 ods. 5 zákona č. 73/1998 Z. z. ide o podmienku štátneho občianstva SR a podmienky uvedené v § 14 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z.

⁶ Zákon č. 73/1998 Z. z.

⁷ § 3 a 232 zákona č. 73/1998 Z. z.

plynúce nové zloženie vlády SR. Typickým príkladom trvalej tranzície je odvolanie stávajúceho riaditeľa SIS a vymenovanie inej osoby do tejto funkcie.

Z procesuálneho hľadiska, teda z hľadiska procesu, ktorým dochádza k tranzícii moci, môžeme tranzíciu moci *de lege lata* rozdeliť nasledovne:

- poverenie zastupovaním riaditeľa SIS počas jeho neprítomnosti,⁸
- výkonom funkcie, z ktorej vyplýva povinnosť zastupovať riaditeľa SIS počas jeho neprítomnosti,
- poverenie výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS,⁹
- vymenovanie osoby navrhutej vládou SR do funkcie riaditeľa SIS.¹⁰

V prípade tranzície moci formou poverenia zastupovaním riaditeľa SIS počas jeho neprítomnosti dochádza k tranzícii práv, povinností a zodpovedností riaditeľa SIS na inú osobu na dobu určitú. Ide o inštitút, ktorý upravuje spoločenské vzťahy vznikajúce počas takej právnej situácie, kedy osoba, ktorá bola vymenovaná do funkcie riaditeľa SIS prezidentom SIS, vykonáva svoju funkciu, avšak z určitého dôvodu nie je prítomná vo svojom úrade. Zákonná regulácia ustanovuje, že takéto poverenie môže byť vydané iba na nevyhnutne potrebný čas, pričom zároveň ustanovuje maximálnu dĺžku tohto poverenia najviac na jeden rok. Nevyhnutne potrebný čas je nutné vykladať tak, že ide výlučne o obdobie samotnej neprítomnosti riaditeľa SIS. Ak by neprítomnosť riaditeľa SIS, t. j. osoby, ktorá bola vymenovaná prezidentom SR do funkcie riaditeľa SIS, trvala dlhšie než jeden rok, bude nevyhnutné vydať ďalšie poverenie zastupovaním riaditeľa SIS počas jeho neprítomnosti. Z hľadiska aplikačnej praxe by išlo o extrémny prípad, kedy by riaditeľ SIS nebol prítomný vo svojom úrade súvisle počas takto dlhého časového obdobia, napr. z dôvodu takého dlhotrvajúceho nepriaznivého zdravotného stavu, ktorý by mu neumožňoval vykonávať svoju funkciu. Predmetná právna regulácia neupravuje rozsah tohto poverenia, na základe čoho zastávame názor, že osoba môže byť poverená zastupovaním riaditeľa SIS počas jeho neprítomnosti buď v plnom rozsahu právomocí riaditeľa SIS alebo len v čiastočnom. Niet pochyb o tom, že pri využití tohto inštitútu musí byť toto poverenie vydané v takom rozsahu, aby bolo možné zabezpečiť riadne fungovanie SIS aj počas neprítomnosti riaditeľa SIS v jeho úrade.

Rešpektujúc zákonom *expressis verbis* zverené kompetencie prezidenta SR a priznanie mu postavenia nadriadeného voči riaditeľovi SIS, je to práve prezident SR, ktorý má právomoc nielen osobu navrhnutú vládou SR vymenovať do funkcie riaditeľa SIS, ale za vyššie uvedených podmienok aj poveriť inú osobu zastupovaním riaditeľa SIS počas jeho neprítomnosti, a tiež poveriť inú osobu výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS. Zákonná úprava *de lege lata* nepriznáva žiadnemu inému subjektu, aby v akomkoľvek rozsahu konal vo veciach služobného pomeru riaditeľa SIS.

Zákon však vylučuje uplatnenie tohto inštitútu voči osobe, ktorej povinnosť zastupovať vyplýva z jeho funkcie, do ktorej je ustanovený alebo vymenovaný. Berúc do úvahy ustanovenia zákona o štátnej službe ako aj informácie zverejnené na webovom sídle SIS je takouto osobou námestník riaditeľa SIS.¹¹ V tomto konkrétnom prípade zastupovanie riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti vyplýva priamo z titulu zastávania tejto funkcie. Avšak riaditeľ SIS môže svojim vnútorným aktom riadenia určiť rozsah a podmienky tejto povinnosti, pričom dochádza iba k dočasnej tranzícii moci – na čas neprítomnosti riaditeľa SIS v jeho úrade. Rozsah tranzície moci môže byť aj v tomto prípade buď úplný alebo čiastočný, avšak nemožno vylúčiť, že výkon určitých právomocí, napr. personálneho, disciplinárneho či organizačného charakteru, si riaditeľ SIS vyhradí exkluzívne pre seba. V takom prípade námestník riaditeľa

⁸ § 39 ods. 1 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z.

⁹ § 39 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z.

¹⁰ 3 ods. 2 zákona NR SR č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov.

¹¹ Tretia časť prílohy č. 2 k zákonu č. 73/1993 Z. z.

SIS nesmie zastupovať riaditeľa SIS v rozsahu vecí, ktoré boli riaditeľom SIS vo vnútornom akte riadenia negatívne vymedzené.

Zákon o služobnom pomere pripúšťa možnosť, že riadiaca funkcia systemizovaná pre služobný úrad, *in concreto* funkcia riaditeľa SIS, nie je z nejakého dôvodu obsadená. Pre takýto prípad zákonodarca umožnil, aby bol iný príslušník poverený výkonom tejto dočasne neobsadenej riadiacej funkcie. Na účely vysporiadania sa s takouto právnou situáciou preto zákonodarca vytvoril inštitút poverenia výkonom dočasne neobsadenej riadiacej funkcie. V prípade vzniku takejto situácie má možnosť a zároveň povinnosť ten, kto má kompetenciu ustanoviť alebo vymenovať osobu do takejto riadiacej funkcie, rozhodnúť o tom, že poverí výkonom tejto riadiacej funkcie nejakú osobu.

Poverenie výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS je iný inštitút, odlišný od predchádzajúceho poverenia. Na rozdiel od poverenia zastupovaním riaditeľa SIS počas jeho neprítomnosti, toto poverenie upravuje právne vzťahy v prípade, ak je funkcia riaditeľa SIS dočasne neobsadená. Z hľadiska aplikačnej praxe pôjde o situáciu, kedy na odvolanie riaditeľa SIS z funkcie bezprostredne nenadväzuje vymenovanie osoby navrhutej vládou SR do funkcie riaditeľa SIS prezidentom SR.¹² Aj v tomto prípade dochádza len k dočasnému prechodu kompetencií riaditeľa SIS na inú osobu. Rovnako aj pri tomto druhu poverenia platí, že takéto poverenie je možné vydať iba na nevyhnutne potrebný čas, najdlhšie však na jeden rok.

Na rozdiel od poverenia zastupovaním riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti pri uplatnení tohto druhu poverenia dochádza k tranzícii moci v plnom rozsahu, pričom všetky práva a povinnosti prislúchajúce funkcii riaditeľa SIS prechádzajú na inú osobu dňom, ktorý je uvedený v poverení výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS. Toto poverenie môže byť až do uplynutia lehoty, na ktorú bolo vydané, najdlhšie však do uplynutia jedného roka, kedykoľvek prehodnotené a zrušené. Následne môže byť vydané nové poverenie inej osobe.

Ďalším signifikantným rozdielom medzi oboma inštitútmi je to, že v prípade tohto druhého inštitútu je právne dovolené poveriť výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS aj námestníka riaditeľa SIS. Dôvodom je to, že v prípade poverenia zastupovaním riaditeľa SIS počas jeho neprítomnosti je funkcia riaditeľa SIS obsadená a osoba, ktorá bola do nej vymenovaná, má zákonom zverené kompetencie, ktoré je možné dočasne odovzdať inej osobe. Ani existenciou povinnosti námestníka riaditeľa SIS zastupovať riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti, ktorá vyplýva z funkcie námestníka riaditeľa SIS, nemožno právne relevantným spôsobom odôvodňovať tranzíciu moci z osoby, ktorá bola odvolaná z funkcie riaditeľa SIS, na jeho námestníka. Je to dané predovšetkým, ale nielen tým, že došlo k zániku právomocí riaditeľa SIS uplynutím polnoci dňa, ku ktorému bol odvolaný z tejto funkcie. Nasledujúcim dňom poverenie na zastupovanie riaditeľa SIS počas jeho neprítomnosti stráca právne účinky aj z dôvodu absencie riaditeľa SIS ako osoby, od ktorej práv a povinností sa odvodzujú práva a povinnosti osoby poverenej jej zastupovaním v prípade, ak riaditeľ SIS nie je prítomný vo svojom úrade. V neposlednom rade tento právny názor podporuje aj skutočnosť, že právna úprava *de lege lata* nepriznáva odvolanému riaditeľovi SIS oprávnenie upraviť podmienky riadenia SIS v čase dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS. Opačný výklad by nielenže nedôvodne negoval existenciu inštitútu poverenia výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS, ale bol by tiež v kolízii so zákonom priznaným postavením a kompetenciami prezidenta SR vo vzťahu k funkcii riaditeľa SIS. Takýto výklad by bol tiež v rozpore s ústavným imperatívom legality¹³ a také konanie *contra legem et ultra vires*.

V situácii dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS teda neexistuje osoba, ktorá by disponovala zákonnými právomocami riaditeľa SIS a preto ich ani nemôže previesť na iného.

¹² Práve tomuto stavu je venovaná pozornosť v prípadovej štúdii tranzície moci v rokoch 2023 a 2024 obsiahnutej v tomto príspevku.

¹³ Čl. 2 ods. 2 Ústavy SR.

Nikto totižto nemôže na iného preniesť viac práv, než sám má.¹⁴ Jedinou osobou, ktorá má zákonný mandát rozhodnúť o tom, že určitá osoba spĺňajúca zákonné predpoklady bude dočasne disponovať právomocami riaditeľa SIS bez toho, aby bola do tejto funkcie vymenovaná, je prezident SR, ktorý tak môže urobiť výlučne formou poverenia výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS.

Pri oboch druhoch poverenia zákonná regulácia ustanovuje nielen časové obmedzenia týchto poverení, ale aj predpoklady, ktoré musí spĺňať osoba, ktorej má byť takéto poverenie vydané. Musí ísť o príslušníka SIS v stálej štátnej službe alebo v dočasnej štátnej službe, ktorý spĺňa kvalifikačné predpoklady na túto funkciu¹⁵ a s takýmto poverením zároveň vyjadril súhlas. Zákon síce neupravuje formu tohto súhlasu, avšak z hľadiska právnej istoty a preukázateľnosti je vhodnejšie, aby vyjadrenie tohto súhlasu bolo v písomnej podobe, napr. aj priamo na listinnom vyhotovení poverenia. Písomná forma týchto poverení je dôležitá z hľadiska vzniku nároku na príplatok za zastupovanie alebo za výkon dočasne neobsadenej riadiacej funkcie¹⁶ a s tým súvisiaceho výkonu finančnej kontroly, resp. vnútornej kontroly.

Pri vymenovaní osoby navrhnutej vládou SR do funkcie riaditeľa SIS dochádza k trvalej a úplnej tranzícii moci. K tranzícii moci dochádza dňom, ktorý je uvedený v personálnom rozkaze prezidenta SR. Týmto dňom osoba vymenovaná do funkcie riaditeľa SIS môže uplatňovať oprávnenia a povinnosti, ktoré všeobecne záväzná právna úprava priznáva riaditeľovi SIS.

Ako už bolo načrtnuté vyššie, ďalším kritériom tranzície moci je jej rozsah. Na základe tohto kritéria môže byť tranzícia moci

- úplná a
- neúplná (čiastočná).

O úplnej tranzícii moci hovoríme vtedy, ak na osobu prechádzajú všetky oprávnenia a povinnosti vyplývajúce zo všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa viažu na funkciu riaditeľa SIS.

V prípade neúplnej (čiastočnej) tranzície dochádza k prechodu alebo odovzdaniu iba časti právomocí riaditeľa SIS inej osobe. V takomto prípade musí byť rozsah tranzície moci vymedzený v poverení buď pozitívnym alebo negatívnym spôsobom, príp. kombináciou oboch.

Na základe vykonanej právnej analýzy možno ako ďalšie kritérium identifikovať subjekt tranzície moci, ktorým je

- prezident SR a
- riaditeľ SIS.

Ako bolo už detailne uvedené vyššie, prezident SR môže na základe návrhu vlády SR nielen vymenovať osobu do funkcie riaditeľa SIS, ale aj poveriť osobu výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS, či poveriť osobu zastupovaním riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti (s výnimkou námestníka riaditeľa SIS, ktorému to vyplýva z funkcie).

Riaditeľ SIS môže určiť rozsah tranzície jeho moci v prípade zastupovania jeho osoby v čase jeho neprítomnosti, a to v prípade osoby, ktorej zastupovanie riaditeľa SIS vyplýva z funkcie. Uvedené sa tak vzťahuje len na námestníka riaditeľa SIS.

V danom kontexte je relevantná forma, v akej k tranzícii moci dochádza. Pri akceptácii tohto kritéria rozoznávame tranzíciu moci

- poverením,
- vymenovaním a

¹⁴ *Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet.*

¹⁵ § 11 zákona č. 73/1998 Z. z.

¹⁶ § 84 ods. 1 písm. f) zákona č. 73/1998 Z. z.

- výkonom funkcie – ide výlučne o takú funkciu, z ktorej vyplýva povinnosť zastupovať riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti.

Bez potreby ďalšej objektivizácie je možné uviesť klasifikáciu z hľadiska právneho titulu, na základe ktorého dochádza k tranzícii moci, a to:

- zákon a
- funkcia.

K tranzícii moci na základe zákona dochádza v nasledovných prípadoch:

- vymenovanie do funkcie riaditeľa SIS,
- poverenie výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS,
- poverenie zastupovaním riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti,

príčom vo všetkých prípadoch koná a rozhoduje prezident SR v právnom postavení nadriadeného voči riaditeľovi SIS.

K tranzícii moci môže dôjsť aj na základe zastávania funkcie, z ktorej vyplýva povinnosť zastupovať riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti. Ide o námestníka riaditeľa SIS, ktorému oprávnenie zastupovať riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti vyplýva v dôsledku vymenovania do tejto funkcie. Riaditeľ SIS však môže svojim vnútorným aktom riadenia určiť rozsah a podmienky jeho zastupovania v čase neprítomnosti, pričom tento rozsah a podmienky môžu byť aj veľmi reštriktívne.

V daných súvislostiach je tiež relevantný podnet na tranzíciu moci. Pri akceptovaní tohto kritéria rozoznávame tranzíciu moci

- na základe návrhu (*ex petitione*) a
- z úradnej povinnosti (*ex officio, ex offio*).

Na základe návrhu dochádza k tranzícii moci v prípade návrhu vlády SR na odvolanie stávajúceho riaditeľa SIS a návrhu na vymenovanie osoby do funkcie riaditeľa SIS.

Z úradnej povinnosti dochádza k tranzícii moci vtedy, keď je potrebné zabezpečiť fungovanie SIS z dôvodu buď neobsadenia funkcie riaditeľa SIS alebo z dôvodu, že síce je funkcia riaditeľa SIS obsadená, ale je potrebné zabezpečiť fungovanie SIS zastupovaním riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti. Do tejto skupiny patria

- poverenie výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS,
- poverenie zastupovaním riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti,
- zastupovanie riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti z dôvodu výkonu funkcie, z ktorej takéto zastupovanie riaditeľa SIS vyplýva.

Napriek tomu, že zákon *expressis verbis* neustanovuje postup prezidenta SR pri poverovaní osoby výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS alebo zastupovaní riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti, ide o súčasť jeho personálnej pôsobnosti vo vzťahu k funkcii riaditeľa SIS. V aplikačnej praxi to znamená, že vo vzťahu k tejto funkcii prezident SR vykonáva všetky úkony personálneho charakteru v právnom postavení nadriadeného, a to bez ohľadu na to, či táto funkcia je alebo nie je personálne obsadená. Rovnaký prístup sa uplatňuje u všetkých nadriadených konajúcich a rozhodujúcich vo veciach služobného pomeru.¹⁷

Prezident SR má povinnosť konať a vydať osobe spĺňajúcej zákonné predpoklady poverenie výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS, ak táto funkcia nie je z nejakého dôvodu obsadená, alebo poverenie zastupovaním riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti, ak riaditeľ SIS síce zastáva túto funkciu, ale z nejakého dôvodu nie je prítomný vo svojom úrade. Aplikujúc *argumentum a maiori ad minus*¹⁸ je takéto konanie a rozhodovanie

¹⁷ § 232 zákona č. 73/1998 Z. z.

¹⁸ Výkladový argument „od väčšieho k menšiemu“.

vo veciach služobného pomeru riaditeľa SIS implicitnou súčasťou ústavnej povinnosti prezidenta SR „svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov“.¹⁹ Opačný výklad by znamenal popretie ústavného interpretačného pravidla zakotveného v čl. 152 ods. 4 Ústavy SR.²⁰ Pre úplnosť dodávame, že v praxi nebude potrebné pristúpiť k uplatneniu právomoci poveriť niekoho zastupovaním riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti vtedy, kedy bude personálne obsadená funkcia, z ktorej povinnosť zastupovať riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti vyplýva.

Význam tranzície moci v kontexte služobného pomeru

Tranzícia moci a jej realizácia v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanovujú všeobecne záväzné právne predpisy, *in concreto* zákon o služobnom pomere a zákon o SIS, nie je dôležitá iba z hľadiska právnej istoty riaditeľa SIS.

Právna otázka legality tranzície moci je dôležitá pre všetkých príslušníkov SIS, a to z dôvodu, že riaditeľ SIS koná a rozhoduje vo veciach služobného pomeru všetkých príslušníkov SIS. Pre komplexnosť dodávame, že riaditeľ SIS koná a rozhoduje aj podľa iných všeobecne záväzných právnych predpisov,²¹ pričom jeho rozhodovanie sa môže dotýkať aj osôb, ktoré nie sú ani príslušníkmi SIS ani zamestnancami SIS. Nezákonnosť pri tranzícii moci tak môže mať negatívny dopad na legitimitu a legalitu činnosti SIS aj podľa týchto osobitných predpisov, a to vrátane použitia tých najinvasívnejších prostriedkov, ktorými spravodajská služba zasahuje do ústavne garantovaného práva na súkromie, ako sú napr. odposluchy alebo sledovanie. Analýza dopadu tranzície moci v kontexte týchto všeobecne záväzných právnych predpisov je však nad rámec tohto príspevku.

Konanie vo veciach služobného pomeru príslušníka SIS je osobitným druhom správneho konania a nadriadený, ktorý koná a rozhoduje vo veci, *in concreto* riaditeľ SIS, má postavenie správneho orgánu. Každý jeden príslušník SIS má teda právny nárok na to, aby vo veciach jeho služobného pomeru konal orgán, ktorý je na to príslušný a má takú právomoc. Ak zákon o služobnom pomere zveruje konanie a rozhodovanie v konkrétnej veci riaditeľovi SIS, je v rozpore s týmito kogentnými právnymi normami a teda nezákonné, ak v takýchto veciach rozhoduje niekto, kto právomoci riaditeľa SIS nemá, t. j. ak je konané a rozhodované osobou, ktorá nie je príslušná na konanie a rozhodovanie vo veci. Dodržanie legality a legitimity tranzície moci má tak svoj význam aj z hľadiska zachovania právnej istoty príslušníkov SIS, zamestnancov SIS ako aj právnických osôb a fyzických osôb, že o ich právach a právom chránených záujmoch, nasadení odposluchov voči nim či sledovania ich osoby, alebo o posudzovaní ich bezpečnostnej rizikovosti rozhoduje osoba, ktorá skutočne disponuje právomocami riaditeľa SIS.

Príslušnosť osoby na konanie a rozhodovanie vo veciach služobného pomeru príslušníka SIS je podstatná aj z hľadiska následného súdneho prieskumu zákonnosti. Toto administratívne konanie a jeho konečný výsledok v podobe individuálneho správneho aktu je preskúmateľné podľa Správneho súdneho poriadku a ak vo veci konala nepríslušná osoba, ide o jednu z takých väd konania, ktoré sú dôvodom na zrušenie vydaného individuálneho správneho aktu z dôvodu jeho zjavnej nezákonnosti.

V tomto kontexte sú z hľadiska zákonných kompetencií riaditeľa SIS relevantné predovšetkým tie ustanovenia zákona o štátnej službe, ktoré *expressis verbis* zverujú konanie

¹⁹ Čl. 101 ods. 1 druhá veta Ústavy SR.

²⁰ Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s Ústavou SR.

²¹ Ide napr. o zákon č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním) v znení neskorších predpisov, § 11 ods. 2 zákona NR SR č. 46/1993 Z. z.

a rozhodovanie do výlučnej právomoci riaditeľa SIS.²² Akákoľvek nezákonnosť pri tranzícii moci môže spôsobiť reťazenie nezákonností v ďalších konaniach vo veciach služobného pomeru iných príslušníkov SIS a nulitu rozhodnutí vydaných v rámci vadami postihnutých konaní.²³ Takými vadami konania, ktoré môžu mať vplyv na zákonnosť konania vo veciach služobného pomeru príslušníkov SIS, je predovšetkým nedostatok právomoci²⁴ alebo vady príslušnosti.²⁵

Otázka posudzovania existencie takýchto vád je právne významná nielen z hľadiska konania vo veciach služobného pomeru, ale aj z hľadiska konania vo veciach bezpečnostných previerok príslušníkov SIS, zamestnancov SIS a uchádzačov o prijatie do služobného pomeru, pracovného pomeru alebo iného pracovno-právneho vzťahu podľa zákona o ochrane utajovaných skutočností.²⁶ Z právneho názoru Najvyššieho súdu SR vyjadreného v rozsudku sp. zn. 3SŽ 168/2004 z 26. júla 2006 vyplýva, že vydávať rozhodnutia vo veciach bezpečnostných previerok v pôsobnosti SIS môže výlučne riaditeľ SIS, a to predovšetkým z dôvodu, že na čele SIS je práve jej riaditeľ a zákon o ochrane utajovaných skutočností ani len neumožňuje, aby riaditeľ SIS preniesol rozhodovaniu právomoc podľa cit. zákona na iné osoby.

Dodržanie zákonnosti postupu pre tranzíciu moci tak má vplyv nielen na vznik oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami SR u tohto okruhu subjektov, ale aj na vznik oprávnenia príslušníkov SIS, vrátane samotného riaditeľa SIS, na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami cudzej moci,²⁷ napr. Severoatlantickej aliancie či Európskej únie. Certifikáty na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami cudzej moci aj pre príslušníkov SIS vydáva Národný bezpečnostný úrad, ktorý týmto osobám vydáva certifikát na základe posúdenia ich bezpečnostných spisov. Ak Národný bezpečnostný úrad posúdením bezpečnostného spisu dospeje k záveru, že pri výkone bezpečnostnej previerky sa nepostupovalo *lege artis*, prípadne má o tom pochybnosti, takejto osobe z radov personálu spravodajskej služby nevydá certifikát osvedčujúci splnenie predpokladov na vznik oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami cudzej moci. Tento úrad má zároveň kompetenciu, na základe zistenia nových skutočností počas platnosti tohto certifikátu preveriť, či osoba spĺňa predpoklady na vznik oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými

²² Ide napr. o prijatie do služobného pomeru (§ 16), rozhodovanie o odvolaní a o rozklade, odvolanie nadriadeného z funkcie (§ 35 ods. 2), dočasné pozbavenie výkonu štátnej služby (§ 46), prepustenie príslušníka (§ 192), obnova konania a preskúmanie mimo odvolacieho konania (§ 245 a 246). V súlade s § 3 zákona č. 73/1998 Z. z. si riaditeľ môže vyhradiť viac vecí týkajúcich sa služobného pomeru príslušníkov SIS, v ktorých rozhoduje výlučne on.

²³ Napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 12. 12. 2018 pod sp. zn. 8Sžr/52/2016, kde sa súd vyjadril vo vzťahu k nulitnému rozhodnutiu nasledovným spôsobom: „*Odvolaací súd konštatuje, že platný právny poriadok pojem „nulitný správny akt“ nedefinuje. Procesná teória a sudy v niekoľkých rozhodnutiach kvalifikovali vlastnosti nulitného správneho aktu. V prípade, ak súd zistí, že správny orgán vydal nulitný správny akt, teda paakt, čo je vlastne neexistujúce rozhodnutie, nezaoberá sa prípadnými ďalšími námietkami, pretože možno skúmať len zákonnosť tohto aktu, ktorý existuje. Neexistencia rozhodnutia znamená, že rozhodnutie nebolo doteraz v zákonom ustanovenej forme vydané, alebo, že vydané bolo, ale trpí takými ťažkými vadami, ktoré mali za následok jeho ničotnosť. Nulita je dôsledok takých závažných vád, ktoré spôsobujú, že o akte už vôbec nie je možné hovoriť. V prípade nulity aktu nie je vôbec možné uvažovať o prezumpcii správnosti aktu. Platný právny poriadok Slovenskej republiky nedefinuje pojem „ničotné (nulitné) správne rozhodnutie“, ako je tomu napríklad v Českej republike, kde zákonodarca uvádza povahu, znaky ničotného rozhodnutia v správnom konaní a upravuje aj postup, t. j. kedy a za akých podmienok po zistení ničotnosti z dôvodov stanovených v zákone, vyhlasuje ničotnosť príslušný správny orgán, resp. vyslovuje súd. Napriek absencii obdobnej právnej úpravy v Slovenskej republike, odvolaací súd vychádzajúc z existujúcej judikatúry, či z poznatkov procesnej teórie, sa v predmetnom prípade zaoberal otázkou, či nie je daná nulita rozhodnutia odporcom v dôsledku nedostatku právneho základu, nedostatku právomoci, najťažších vád príslušnosti, absolútneho nedostatku formy, absolútneho omylu v osobe adresáta, neexistencie skutkového základu spôsobujúceho bezobsažnosť, požiadavky nedovoleného (trestného) plnenia, požiadavky plnenia fakticky nemožného, neurčitosti a nezmyselnosti, neexistencie vôle a podobne.“.*

²⁴ T. j. rozhodoval taký subjekt, ktorý nemal zákonnú kompetenciu konať a rozhodovať vo veci.

²⁵ T. j. rozhodoval taký subjekt, ktorý na to nebol zo zákona príslušný.

²⁶ Zákon č. 215/2004 Z. z.

²⁷ § 60 ods. 7 zákona č. 215/2004 Z. z.

skutočnosťami cudzej moci a v prípade zistenia, že nespĺňa tieto predpoklady, zrušiť platnosť tohto certifikátu. Ide o kogentné ustanovenie cit. zákona a NBÚ musí obligatórne takéto nové skutočnosti preveriť, pričom nie je relevantný spôsob, akým sa o nich dozvedel.

K otázke záväznosti štatútu SIS na tranzíciu moci

Kontextuálne považujeme za potrebné posúdiť tiež otázku právnej relevantnosti štatútu SIS. Štatút SIS je interný dokument SIS, ktorého obsahové zameranie kogentným spôsobom vymedzuje zákon o SIS. Zákon o SIS zároveň ustanovuje špecifický schvaľovací mechanizmus na to, aby bol tento dokument právne záväzný.

V rámci tohto schvaľovacieho mechanizmu má svoje nezastupiteľné miesto vláda SR, ktorej dotknutá právna regulácia priznáva aprobačnú právomoc. Tento ústavný kolektívny orgán okrem toho, že určuje celkové početné stavy SIS, schvaľuje aj štatút SIS. Uplatnenie tejto právomoci je podmienené rozhodnutím riaditeľa SIS o potrebe prijatia tohto dokumentu alebo jeho zmeny či doplnenia, keďže vláda SR môže o tom rozhodovať iba na návrh riaditeľa SIS, t. j. až vtedy, keď riaditeľ SIS predloží štatút na rokovanie vlády SR.

Z obsahového hľadiska, ktoré je v cit. zákone definované taxatívnou enumeráciou, je v tomto druhu interného dokumentu právne dovoľené regulovať zameranie, organizáciu a riadenie SIS. Nie je pochyb o tom, že aj pri tvorbe obsahu štatútu SIS je jej riaditeľ povinný vychádzať zo všeobecne záväznej právnej úpravy. Napriek tomu, že ide o interný dokument SIS podliehajúci schvaľovaciemu procesu formou uznesenia vlády SR, nemožno ním upravovať žiadne právne vzťahy odlišne od kogentných ustanovení všeobecne záväzných právnych predpisov. Prijatie tohto právneho názoru vychádza zo skutočnosti, že žiaden osobitný predpis neumožňuje ani SIS ani vláde SR odchyliť sa od kogentných ustanovení regulujúcich zameranie, organizáciu a riadenie SIS.

Takýmito osobitnými predpismi, ktoré sa pri príprave a tvorbe obsahu štatútu SIS musia zohľadňovať, sú najmä zákon o SIS, zákon o služobnom pomere a kompetenčný zákon.²⁸

Okrem povinnosti bezvýhradne rešpektovať vymedzenie vecnej pôsobnosti SIS, jej úlohy²⁹ a predmet spravodajského záujmu,³⁰ sa pri detailizácii systému organizácie a riadenia SIS počas vypracúvania tohto interného dokumentu musia súčasne rešpektovať základné atribúty organizácie a riadenia služby ustanovené týmito osobitnými predpismi.

To v aplikačnej praxi znamená, že oba subjekty nesúce zodpovednosť za zákonnosť štatútu SIS – vláda SR aj SIS samotná – musia v tejto súvislosti o. i. rešpektovať to, že

- ✓ SIS je monokraticky riadený štátny orgán,
- ✓ riaditeľ SIS vymenúva do funkcie prezident SR na základe návrhu vlády SR,
- ✓ prezident SR koná a rozhoduje vo veciach služobného pomeru riaditeľa SIS,
- ✓ štatút SIS a jeho zmeny a doplnenia predkladá vláde SR riaditeľ SIS,
- ✓ SIS sa môže vnútorne členiť na sekcie a odbory, príp. na iné organizačné útvary,
- ✓ stupne riadenia sú určené zákonom o služobnom pomere.

Vychádzajúc z uvedených záverov štatút SIS musí byť naformulovaný tak, aby neodporoval týmto a ani iným všeobecne záväzným právnym predpisom, ani tieto právne predpisy neobchádzal.

Pri formulovaní obsahu štatútu SIS musia byť teda rešpektované nielen jednotlivé inštitúty zákona o služobnom pomere týkajúce sa riadenia, ale aj nositelia práv na aplikáciu týchto inštitútov. Inými slovami povedané, inštitút zastupovania riaditeľa SIS v čase jeho

²⁸ Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

²⁹ Výkon spravodajskej a bezpečnostnej činnosti, úlohy vyplývajúce z iných zákonov a medzinárodných zmlúv.

³⁰ Napr. terorizmus, organizovaná trestná činnosť, ochrana ústavného zriadenia, bezpečnosť štátu a jeho hospodárske záujmy.

neprítomnosti nemožno zamieňať s inštitútom poverenia výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS, a to bez ohľadu na skutočnosť, či k zastupovaniu riaditeľa SIS v čase jeho neprítomnosti dochádza na základe poverenia alebo výkonu funkcie, z ktorej vyplýva povinnosť zastupovať riaditeľa SIS. Rovnako nemožno nerešpektovať skutočnosť, že nositeľom práv na aplikáciu týchto dvoch inštitútov je prezident SR, žiaden iný subjekt.

Prípadová štúdia tranzície moci v rokoch 2023 a 2024

Dňa 22. 2. 2024 vláda SR na svojom rokovaní prijala doplnenie štatútu SIS, ktorý jej bol predložený pod číslom SIS-77/33-V-227/2024. Materiál, ktorý vláde SR predložil námestník riaditeľa SIS, vláda SR následne schválila uznesením č. 116/2024.

Na základe rešeršuzverejnených informácií³¹ je zrejmé, že účelom tohto doplnenia bolo vytvorenie právneho základu na to, aby námestník riaditeľa SIS mohol výkonom funkcie riaditeľa SIS poveriť niekoho iného. Z medializovaných informácií vyplýva, že dotknutý námestník riaditeľa SIS mal v plnom rozsahu vykonávať oprávnenia, povinnosti a zodpovednosti riaditeľa SIS po odvolaní Michala Aláča z funkcie riaditeľa SIS. Povedané inými slovami išlo o to, aby námestník riaditeľa SIS mohol na základe tejto novely štatútu SIS preniesť kompetencie riaditeľa SIS z vlastnej osoby na inú osobu a zveriť jej tak riadenie SIS.

Medzi medializovanými dôvodmi na predloženie tohto doplnenia štatútu bolo uvedené aj to, že takéto konanie je nevyhnutné na to, aby sa námestník riaditeľa SIS, ktorý mal byť v danom čase poverený výkonom funkcie riaditeľa SIS, mohol nechať zastupovať inou osobou, napr. v prípade jeho neprítomnosti v služobnom úrade.

Z medializovaných informácií je tiež zrejmé, že schválenie uvedenej novely štatútu bolo realizované s úmyslom obísť zákonné kompetencie prezidenta SR a zveriť aj bez aktívnej participácie prezidenta SR na tomto procese riadenie SIS do rúk osoby, ktorá bola vládou SR navrhnutá prezidentovi SR na vymenovanie do funkcie riaditeľa SIS.

K predmetnej situácii došlo v dôsledku odvolania vtedajšieho riaditeľa SIS Michala Aláča, ktorý bol do tejto funkcie riadne vymenovaný prezidentom SR. K jeho odvolaniu z funkcie riaditeľa SIS došlo dňom 23.8.2023. Až dňa 27.8.2024 bol prezidentom SR do funkcie riaditeľa SIS vymenovaný Pavol Gašpar.

Na základe analýzy zverejnených informácií možno dospieť k záveru, že v čase od 24.8.2023 do 6.3.2024 mal právomoci riaditeľa SIS vykonávať jeden z námestníkov, ktorý mal do služobného pomeru prijať a do tejto funkcie vymenovať ďalšieho námestníka, na ktorého mal následne preniesť kompetencie riaditeľa SIS. Týmto ďalším námestníkom riaditeľa SIS bol Pavol Gašpar, ktorý mal v tomto právnom postavení uplatňovať od 7.3.2024 právomoci riaditeľa SIS. Avšak prezident SR ako na to zo zákona oprávnená a príslušná osoba žiadneho z nich nepoveril výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS a z tohto dôvodu ani jeden z nich nikdy nedisponoval právomocami riaditeľa SIS.

Na základe komparácie právneho a skutočného stavu vecí a posúdenia otázok vzťahujúcich sa k problematike tranzície moci môžeme dospieť k jednoznačnému záveru, že v danom medzioddobí, t. j. od 24.8.2023 do 26.8.2024, nebola žiadna osoba prezidentom SR ani vymenovaná do funkcie riaditeľa SIS ani poverená výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS. Z toho je zrejmé, že po skončení mandátu vtedajšieho riaditeľa SIS Michala Aláča k tranzícii moci niektorým zo zákonom predvídateľných spôsobov nedošlo a z uvedeného dôvodu v tomto čase teda žiadna osoba ani nemohla legálnym spôsobom disponovať právomocami riaditeľa SIS.

³¹ Napr. <https://sis.gov.sk/aktuality/novinky.html>, <https://hnonline.sk/slovensko/96135022-pavol-gaspar-sa-stal-namestnikom-sis-ma-kompetencie-riaditeľa>, <https://dennikn.sk/3855576/nebude-jasne-kto-ju-riadi-reaguje-opozicia-na-novy-statut-sis-pavol-gaspar-moze-mat-problem-aj-s-previerkou>, <https://infovolby.sk/clanok/novy-statut-sis-je-podla-kolikovej-ucelovy-gaspar-hovori-o-reakcii-na-situáciu>, <https://www.teraz.sk/slovensko/novy-statut-sis-je-podla-kolikovej/777853-clanok.html>.

Ak sa niekto mylne domnieval, že v tomto medziobdobí disponuje právomocami riaditeľa SIS alebo si tieto uzurpoval a tieto právomoci riaditeľa SIS aj reálne uplatňoval, osobitne v konaniach vo veciach služobného pomeru a v konaniach vo veciach bezpečnostných previerok, tak konal *contra legem et ultra vires*. Ide teda o nezákonné konania realizované nad rámec oprávnení, čo okrem samotného reťazenia nezákonností má za následok nulitu (ničotnosť) všetkých právnych úkonov, ktoré takéto osoby realizovali. To vytvára právny priestor na vyslovenie absolútnej neplatnosti takýchto právnych úkonov v rámci administratívneho alebo súdneho prieskumu zákonnosti, a to z dôvodu, že ich vykonala nepríslušná osoba, ktoré na takéto úkony nemala žiaden mandát.

Záver

Tranzíciou moci riaditeľa SIS je prechod alebo odovzdanie oprávnení a povinností riaditeľa SIS, ktoré vyplývajú zo všeobecne záväznej právnej úpravy, z osoby riaditeľa SIS na inú osobu. Aj v prípade tranzície moci je možné využiť niekoľko klasifikačných kritérií umožňujúcich vykonať delenie tranzície moci.

Na základe vykonania právnej analýzy jednotlivých ustanovení vecne súvisiacich všeobecne záväzných právnych predpisov bolo možné identifikovať niekoľko prípadov, kedy dochádza k dočasnej alebo trvalej tranzícii moci a od toho sa odvíjajúcich právnych inštitútov, ako aj spôsobov, druhov a foriem tranzície moci.

Okrem samotného vymenovania osoby do funkcie riaditeľa SIS, kedy dochádza k úplnej a trvalej tranzícii moci spravidla od jeho predchodcu, je aj z hľadiska nedávnej aplikačnej praxe významná jedna z dočasných tranzícií moci. Konkrétne ide o prechod kompetencií riaditeľa SIS na inú osobu v čase, kedy funkcia riaditeľa SIS nie je obsadená. V tomto prípade je to práve prezident SR, ktorý má v právnom postavení nadriadeného povinnosť prijať také personálne opatrenia, ktoré zabezpečia riadne fungovanie SIS aj počas trvania tejto situácie. Zákonodarca práve na takéto situácie v zákone o služobnom pomere vytvoril inštitút poverenia výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS, ktorý prislúcha výlučne prezidentovi SR.

Z povahy veci nie je objektívne možné aplikovať ustanovenia o poverení zastupovaním iného príslušníka SIS v riadiacej funkcii počas jeho neprítomnosti, nakoľko toto ustanovenie predpokladá, že riaditeľ SIS je vymenovaný do funkcie, avšak výkon svojej funkcie nemôže reálne vykonávať, napr. z dôvodu hospitalizácie alebo zahraničnej služobnej cesty.

Význam tranzície moci uskutočnenej v medziach a spôsobom ustanovených zákonom je významný predovšetkým z hľadiska konania vo veciach služobného pomeru príslušníkov SIS ako aj konania vo veciach ich bezpečnostných previerok. Iba v takom prípade majú všetky osoby, nielen v rámci SIS, ale aj mimo nej, právnu istotu, že vo vzťahu k nim koná alebo rozhoduje osoba, ktorá v právnom postavení príslušníka SIS skutočne má zákonným spôsobom zverené právomoci riaditeľa SIS.

Nevyhnutnosť existencie tejto právnej istoty sa dotýka všetkých jednotlivcov, nakoľko každý má právo na to, aby o využití tých najinvazívnejších prostriedkov, ktorými spravodajská služba zasahuje do ústavne garantovaných práv jednotlivca, boli schvaľované osobou, u ktorej nie sú najmenšie pochybnosti o tom, že v čase rozhodovania disponuje právomocami riaditeľa SIS, ktoré ju na takéto konanie oprávňujú.

Na základe vykonanej prípadovej štúdie tranzície moci v rokoch 2023 a 2024 môžeme jednoznačne konštatovať, že v období medzi odvolaním predchádzajúceho riaditeľa SIS Michala Aláča a vymenovaním Pavla Gašpara do tejto funkcie, t. j. v časovom období od 24.8.2023 do 26.8.2024, nebola žiadna osoba zákonným spôsobom poverená výkonom dočasne neobsadenej funkcie riaditeľa SIS. Z tohto dôvodu v tomto medziobdobí žiadna osoba nedisponovala právomocami, ktoré riaditeľovi SIS priznávajú všeobecne záväzné právne predpisy. Takýmito právomocami nedisponovali ani námestníci riaditeľa SIS.

Všetky úkony, ktoré sú zákonom zverené do rozhodovacej pôsobnosti riaditeľa SIS a ktoré v danom období realizovali osoby, ktoré sa mylne domnievali, že právomocami riaditeľa SIS disponujú, sú z týchto dôvodov právne irelevantné a nemôžu vyvolávať také právne účinky, ako keby ich vykonal riaditeľ SIS. Inak povedané, úkony týchto osôb nemôžu vyvolávať také účinky, aké všeobecne záväzná právna úprava spája s úkonmi vykonanými osobou zákonným spôsobom disponujúcou kompetenciami riaditeľa SIS.

Keďže k tranzícii moci nedošlo zákonom aprobovaným spôsobom, nezákonnosťou sú postihnuté aj všetky neskoršie právne úkony, ktoré boli následne osobami bez zákonom zverených právomocí riaditeľa SIS vykonané. Ak takéto osoby, vrátane námestníkov riaditeľa SIS, v období od 24.8.2023 do 26.8.2024 uplatňovali právomoci riaditeľa SIS napriek tomu, že nimi právne konformným spôsobom nedisponovali, napríklad prijali osobu do služobného pomeru príslušníka SIS alebo odvolali služobného funkcionára z riadiacej funkcie podľa § 35 ods. 2 zákona o služobnom pomere, zakladá to absolútnu neplatnosť týchto úkonov a spôsobuje reťazenie nezákonností. Zároveň takýmto spôsobom došlo k nezákonnému zásahu do práv a právom chránených záujmov týchto osôb, keďže išlo o konanie *contra legem et ultra vires*.

V tomto kontexte aj samotné prijatie Pavla Gašpara do služobného pomeru príslušníka SIS, rozhodnutie o jeho bezpečnostnej previerke ako aj samotné predloženie návrhu doplnenia štatútu SIS vláde SR na schválenie bolo realizované osobou – vtedajším námestníkom riaditeľa SIS – ktorý z vyššie uvedených dôvodov nedisponoval právomocami riaditeľa SIS.

Zoznam bibliografických odkazov

Knihy/Monografie

DRGONEC, Ján, Ústava Slovenskej republiky – Komentár, Šamorín: Heuréka, 2007. 1620 s. ISBN 80-89122-38-8.

Odborné články

KULIK, Juraj, Exekutívna kontrola spravodajských služieb. In Policajná teória a prax. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2022, č. 1, s. 40 – 65. ISSN 1335-1370.

Právne predpisy

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

Zákon NR SR č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním) v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Judikatúra

Uznesenie I. ÚS 39/93 z 2. 6. 1993. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993 - 1994, str. 30.

Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sž 168/2004 z 26. júla 2006.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžr/52/2016 zo dňa 12. 12. 2018.

Internetové zdroje

<https://sis.gov.sk>

<https://hnonline.sk>

<https://dennikn.sk>

<https://infovolby.sk>

<https://www.teraz.sk>

<https://rokovania.gov.sk>

Key words: Slovak Information Service, Director of the Slovak Information Service, transition of power, assignment to perform a temporarily vacant management position, acting as Director, President of the Slovak Republic, securityvetting

Summary

The transition of power of the SIS Director General is the transfer or transfer of the powers and obligations of the SIS Director General, which arise from generally binding legal regulations, from the person of the SIS Director General to another person. Even in the case of a transition of power, it is possible to use several classification criteria that allow the division of the transition of power. Based on the legal analysis of individual provisions of substantively related generally binding legal regulations, it was possible to identify several cases where a temporary or permanent transition of power occurs and the legal institutions arising from this, as well as the methods, types and forms of the transition of power. In addition to the appointment of a person to the position of SIS Director General, when a complete and permanent transition of power usually occurs from his predecessor, one of the temporary transitions of power is also significant from the point of view of recent application practice. Specifically, it concerns the transfer of the competences of the SIS Director General to another person at a time when the position of the SIS Director General is not occupied. In this case, it is the President of the Slovak Republic who, in his legal position as a superior, has the obligation to adopt such personnel measures that will ensure the proper functioning of the SIS even during the duration of this situation. It is precisely for such situations that the legislator created in the Act on Service Relationship the institute of entrusting the performance of the temporarily vacant position of the SIS Director General, which belongs exclusively to the President of the Slovak Republic. Due to the nature of the matter, it is objectively not possible to apply the provisions on the entrustment of another SIS officer in a management position during his absence, since this provision assumes that the SIS Director General is appointed to the position, but cannot actually perform his function, e.g. due to hospitalization or a foreign business trip. The importance of the transition of power carried out within the limits and in the manner established by law is significant primarily from the point of view of proceedings in matters of the service relationship of SIS officers as well as proceedings in matters of their security clearances. Only in such a case will all persons, not only within the SIS, but also outside it, have legal certainty that the person acting or deciding in relation to them is the person who, in the legal status of an SIS officer, is actually legally entrusted with the powers of the SIS Director General. The necessity of the existence of this legal certainty affects all individuals, since everyone has the right to have the use of the most invasive means by which the intelligence service interferes with the constitutionally guaranteed rights of the individual approved by a person who has not the slightest doubt that at the time of decision-making he or she has the powers of the SIS Director General, which entitle him or her to such action. Based on the case study of the mci transition in 2023 and 2024, we can clearly state that in the period between the dismissal of the previous SIS Director General Michal Aláč and the appointment of Pavol Gašpar to this position, i.e. in the period from 24.8.2023 to 26.8.2024, no person was legally authorized to perform the temporarily vacant position of the SIS Director General. For this reason, in this interim period,

no person had the powers that are granted to the SIS Director General by generally binding legal regulations. Neither did the SIS Deputy Directors have such powers. All acts that are legally entrusted to the decision-making authority of the SIS Director General and that were carried out in the given period by persons who mistakenly believed that they had the powers of the SIS Director General are, for these reasons, legally irrelevant and cannot produce the same legal effects as if they had been performed by the SIS Director General. In other words, the acts of these persons cannot produce the same effects that the generally binding legal regulation associates with acts performed by a person legally possessing the powers of the SIS Director General. If such persons, including the SIS Deputy Directors, exercised the powers of the SIS Director General in the period from 24.8.2023 to 26.8.2024, despite the fact that they did not dispose of them in a legally compliant manner, for example, they hired a person into the service of an SIS officer or dismissed a service official from a management position pursuant to Section 35, paragraph 2 of the Act on Service Relationship, this constitutes the absolute invalidity of these acts. At the same time, in this way there was an unlawful interference with the rights and legally protected interests of these persons, since it was a *contra legem et ultra vires* proceeding. In this context, the hiring of Pavol Gašpar into the service of an SIS officer, the decision on his security vetting, as well as the very submission of the draft amendment to the SIS statute to the Government of the Slovak Republic for approval, was carried out by a person - the SIS Deputy Director - who, for the reasons stated above, did not have the powers of the SIS Director General.

plk. v. v. JUDr. Juraj Kulik, PhD., LL.M., MBA
ex-riaditeľ
Národné bezpečnostné analytické centrum
Slovenská informačná služba