



UNIVERZITA  
MATEJA BELA

V BANSKEJ BYSTRICI

## **SEKCIA VEREJNÉHO PRÁVA**

*„Efektivita preventívnej, represívnej a reparačnej funkcie sankcií  
vo verejnom práve a ich vzájomná synergia“*

### **ZBORNÍK**

z

III. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie

## **BANSKOBYSTRICKÉ ZÁMOCKÉ DNI PRÁVA**



**Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici  
Právnická fakulta**



**SEKCIA VEREJNÉHO PRÁVA**

*„Efektivita preventívnej, represívnej a reparačnej funkcie sankcií vo verejnom práve a ich vzájomná synergia“*

**PROJEKTOVÁ SEKCIA**

*„Odborné a právne aspekty vytvorenia národného systému stratégie posudzovania a riadenia bezpečnostných rizík“*

**ZBORNÍK**

Z

III. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie

**BANSKOBYSTRICKÉ ZÁMOCKÉ DNI PRÁVA**

na tému

*„Identifikácia únosnej miery autonómie právnych odvetví a súčasnej potreby ich synergie“*

23. – 24. november 2017, zámok Vígľaš



**2018**

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

**Predseda redakčnej rady a vedecký redaktor:**

Mult. Dr. h. c. prof. JUDr. Mojmir Mamojka, CSc.

**Predseda edičnej komisie:**

JUDr. Monika Némethová, PhD.

**Recenzenti:**

Prof. JUDr. Ján Cirák, CSc.

Dr. h. c. prof. Ing. Miroslav Kelemen, DrSc., MBA, LL.M.

Doc. JUDr. Ivana Šošková, PhD.

JUDr. Monika Némethová, PhD.

**Zostavovateľ:**

Doc. Dr. iur. JUDr. Ing. Michal Turošík, PhD.

JUDr. Ing. Andrea Ševčíková

*„Príspevky neprešli jazykovou korektúrou.“*

**Vydavateľ:**

Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

Právnická fakulta UMB

© Právnická fakulta UMB v Banskej Bystrici

**ISBN 978-80-557-1404-2**

**EAN 9788055714042**



## OBSAH

<b>TRESTNOPRÁVNÁ OCHRANA BEZPEČNOSTI ŠTÁTU V KONTEXTE NOVÝCH STRATEGICKÝCH DOKUMENTOV SR</b> <b>CRIMINAL PROTECTION OF THE STATE SECURITY IN THE CONTEXT OF NEW STRATEGIC DOCUMENTS OF THE SR</b> <i>Miroslav Kelemen, Jaroslav Klátik</i> .....	9
<b>KONTROLA VÝKONU ROZHODNUTIA O ULOŽENÍ TRESTU ZÁKAZU ÚČASTI NA VEREJNÝCH PODUJATIACH</b> <b>INSPECTING EXECUTION OF ADJUDGMENT TO IMPOSE A BAN ON PARTICIPATION IN PUBLIC EVENTS</b> <i>Jaroslav Klátik</i> .....	20
<b>ÚČEL TRESTU A JEHO SPRAVODLIVOSŤ</b> <b>PURPOSE OF THE PUNISHMENT AND ITS FAIRNESS</b> <i>Erik Elias, Martin Skaloš</i> .....	39
<b>TRESTNOPRÁVNÁ OCHRANA OBCHODNÉHO MENA – ZÁMER PROJEKTU</b> <b>CRIMINAL LAW PROTECTION OF BUSINESS NAME – PROJECT IDEA</b> <i>Jaroslav Jevčák, Miroslav Kelemen</i> .....	56
<b>COMPLIANCE PROGRAM V OBLASTI TRESTNÉHO PRÁVA A JEHO PREVENTÍVNA FUNKCIA PRE OBCHODNÉ SPOLOČNOSTI</b> <b>CRIMINAL COMPLIANCE PROGRAM AND ITS PREVENTION PURPOSE FOR THE COMPANIES</b> <i>Miloš Maďar</i> .....	64
<b>VPLYV ELEKTRONICKÉHO MONITORINGU NA PREVENCIU RECIDÍVY</b> <b>IMPACT OF ELECTRONIC MONITORING ON THE PREVENTION OF RE-OFFENDING</b> <i>Ingrid Mencerová</i> .....	76
<b>EFEKTÍVNOSŤ ELEKTRONICKÉHO MONITORINGU ODSÚDENÝCH</b> <b>EFFECTIVENESS OF ELECTRONIC MONITORING OF CONVICTED PERSONS</b> <i>Peter Mihók</i> .....	86
<b>ELEKTRONICKÝ MONITORING AKO NÁSTROJ RESTORATÍVNEJ JUSTÍCIE</b> <b>ELECTRONIC MONITORING AS AN INSTRUMENT OF ALTERNATIVE PUNISHMENT</b> <i>Martin Orviský, Zoltán Valentovič</i> .....	98
<b>ZAVEDENIE A VYUŽÍVANIE ELEKTRONICKÉHO MONITORINGU OSÔB V PRAXI</b> <b>INTRODUCTION AND USE OF ELECTRONIC MONITORING PERSONS IN PRACTICE</b> <i>Erik Elias</i> .....	109

<b>NIKOĽKO ÚVAH O UKLADANÍ SANKCIÍ SUBJEKTOM VEREJNEJ SPRÁVY SEVERAL CONSIDERATIONS OF THE IMPOSITION OF SANCTIONS TO THE SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATIONS</b>	
<i>Soňa Kubincová</i> .....	123
<b>VYBRANÉ OTÁZKY UKLADANIA SANKCII PRI SPRÁVE DANÍ SELECTED ISSUES OF IMPOSING SANCTIONS IN TAX ADMINISTRATION</b>	
<i>Tatiana Kubincová</i> .....	132
<b>EFEKTIVITA SANKCIÍ PRI SPRÁVNOM TRESTANÍ EFFECTIVENESS OF SANCTIONS WITHIN ADMINISTRATIVE PUNISHMENT</b>	
<i>Bernard Pekár</i> .....	144
<b>INTERAKCIA FUNKCIÍ SANKCIE V DOHODOVACOM KONANÍ FUNCTIONS OF PENALTIES AND ITS INTERACTION IN PLEA BARGAINING</b>	
<i>Vladimíra Dercová</i> .....	152
<b>SANKCIE V OBLASTI OCHRANY FINANČNÉHO SPOTREBITEĽA SANCTIONS IN THE FIELD OF FINANCIAL CONSUMER PROTECTION</b>	
<i>Andrea Koroncziová</i> .....	164
<b>SANKCIE A OPATRENIA PRI OCHRANE FINANČNÉHO SPOTREBITEĽA SANCTIONS AND REMEDIAL MEASURES CONCERNING THE PROTECTION OF FINANCIAL CONSUMER</b>	
<i>Simona Heseková Bojmírová</i> .....	173
<b>KRITICKÉ OTÁZKY OBMEDZENIA VLASTNÍCKEHO PRÁVA V STAVEBNOM PRÁVE CRITICAL ISSUES OF PROPERTY LAW RESTRICTIONS ON BUILDING LAW</b>	
<i>Martin Píry</i> .....	184
<b>NOWELIZACJA KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE – ASPEKTY KONSTITUCYJNE THE AMENDMENTS OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS LAW OF 2017 IN POLAND – THE CONSTITUTIONAL ASPECTS</b>	
<i>Agnieszka Skóra</i> .....	193
<b>HRANICA TRESTNOSTI SANKCIÍ VO VEREJNOM PRÁVE THE BORDER OF PUNITIVITY OF SANCTIONS IN PUBLIC LAW</b>	
<i>Branislav Fridrich</i> .....	209
<b>NIKOĽKO POZNÁMOK K ODMIETNUTIU SŤAŽNOSTI ÚSTAVNÝM SÚDOM SLOVENSKEJ REPUBLIKY PRI JEJ PREDBEŽNOM PREROKOVANÍ SEVERAL REMARKS ON THE REJECTION OF A COMPLAINT BY THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE SLOVAK REPUBLIC</b>	
<i>Júlia Ondrová</i> .....	223

<b>ZODPOVEDNOSŤ A SANKCIE V ÚSTAVE SLOVENSKEJ REPUBLIKY A VYBRANÝCH KRAJINÁCH EURÓPSKEJ ÚNIE THE RESPONSIBILITY AND PENALTIES IN THE CONSTITUTION OF THE SLOVAK REPUBLIC AND THE SELECTED COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION</b>	
<i>Daniel Paľko</i> .....	231
<b>STRATA VEREJNEJ FUNKCIE A SYNERGIA SANKCIÍ PODĽA ÚSTAVNEJ ÚPRAVY KONFLIKTU ZÁUJMOV LOSS OF PUBLIC OFFICE AND SYNERGY OF SANCTIONS UNDER CONSTITUTIONAL CONFLICT OF INTEREST FRAMEWORK</b>	
<i>Vincent Bujňák</i> .....	249
<b>PRÁVNÁ POVAHA A EFEKTÍVNOSŤ SANKCII V MEDZINÁRODNOM PRÁVE LEGAL STATUS AND EFFECTIVENESS OF SANCTIONS IN INTERNATIONAL LAW</b>	
<i>Katarína Blšáková</i> .....	262
<b>KONCEPCIA KOGENTNÝCH NORIEM V MEDZINÁRODNOM PRÁVE THE CONCEPT OF JUS COGENS IN THE INTERNATIONAL LAW</b>	
<i>Jozef Beňo</i> .....	271
<b>MEDZINÁRODNÝ TRESTNÝ SÚD A JEHO VPLYV NA MEDZINÁRODNÚ MIEROVÚ POLITIKU THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT AND ITS IMPACT ON THE INTERNATIONAL PEACE POLICY</b>	
<i>Eubica Saktorová</i> .....	277
<b>UZNÁVANIE KVALIFIKÁCIÍ PRI VÝKONE KONCIPIENTSKEJ PRAXE V EURÓPSKEJ ÚNII RECOGNITION OF QUALIFICATIONS OF LEGAL PRACTITIONERS IN THE EUROPEAN UNION</b>	
<i>Michael Siman</i> .....	292
<b>OBMEZDENIE VSTUPU OBČANA EÚ NA ÚZEMIE ČLENSKÉHO ŠTÁTU EÚ PRE PODOZRENIE Z TERORIZMU V KONTEXTE PRÍPADU VO VECI C-300/11 RESTRICTION OF THE EU CITIZENT'S ENTRY INTO THE TERRITORY OF AN EU MEMBER STATE FOR SUSPECTION OF TERRORISM IN THE CONTEXT OF CASE C-300/11</b>	
<i>Simona Kočišová</i> .....	301
<b>VOENÝ POHYB PRACOVNÍKOV A UZNÁVANIE ODBORNÝCH KVALIFIKÁCIÍ V EURÓPSKEJ ÚNII FREE MOVEMENT OF WORKERS AND THE RECOGNITION OF PROFESSIONAL QUALIFICATIONS IN THE EUROPEAN UNION</b>	
<i>Andrej Karpat</i> .....	313

<b>MOŽNOSTI REDUKCIE BEZPEČNOSTNÝCH RIZÍK V SOCIÁLNEJ SFÉRE POSSIBILITIES OF SECURITY RISK REDUCING IN THE SOCIAL SPHERE</b>	
<i>Ján Buzalka</i> .....	324
<b>KRÍZOVÉ SCENÁRE A ICH VÝZNAM PRE MANAŽMENT RIZIKA CRISIS SCENARIOS AND THEIR IMPORTANCE FOR RISK MANAGEMENT</b>	
<i>Vladimír Blažek</i> .....	334
<b>ODBORNÉ A PRÁVNE ASPEKTY KRÍZOVÉHO MANAŽMENTU VO VEREJNEJ SPRÁVE NA ÚSEKU OBRANY ŠTÁTU – NOVÉ TRENDY PROFESSIONAL AND LEGAL ASPECTS OF CRISIS MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION ON THE DEFENSE OF THE STATE - NEW TRENDS</b>	
<i>Miroslav Kelemen, Vladimír Blažek, Monika Némethová</i> .....	347
<b>PRÁVNE ASPEKTY OCHRANY OSOBNÝCH ÚDAJOV V KONTEXTE SMERNICE EÚ O VŠEOBECNÝCH PRAVIDLÁCH OCHRANY ÚDAJOV GDPR 2018 LEGAL ASPECTS OF THE DATA PROTECTION IN THE CONTEXT OF THE NEW EU DIRECTIVE ON GENERAL DATA PROTECTION RULES GDPR 2018</b>	
<i>Mikuláš Bodor, Štefan Galla, Soňa Pulcová</i> .....	354

## **SEKCIA VEREJNÉHO PRÁVA**

*„Efektivita preventívnej, represívnej a reparačnej funkcie sankcií vo verejnom práve a ich vzájomná synergia“*

# TRESTNOPRÁVNA OCHRANA BEZPEČNOSTI ŠTÁTU V KONTEXTE NOVÝCH STRATEGICKÝCH DOKUMENTOV SR

## CRIMINAL PROTECTION OF THE STATE SECURITY IN THE CONTEXT OF NEW STRATEGIC DOCUMENTS OF THE SR

Miroslav Kelemen<sup>1</sup>, Jaroslav Klátik<sup>2</sup>

### Abstrakt

*Ochrana bezpečnosti štátu normami trestného práva patrí medzi kľúčové, zákonom chránené záujmy. Doterajšia spoločenská empiria nás utvrdzuje v poznaní, že bezpečnosť predstavuje významný multidimenzionálny faktor kvality života spoločnosti a občana, ktorý musíme systematicky skúmať, prognózovať a zaisťovať. Príspevok prezentuje definované bezpečnostné záujmy štátu v nových strategických dokumentoch Slovenskej republiky v komparácii so súčasnými normami trestného práva na ochranu bezpečnosti štátu, v rámci materiálnych a nemateriálnych komponentov obranného potenciálu štátu.*

### Kľúčové slová

*Trestné právo, ochrana, chránené záujmy.*

### Abstract

*The protection of state security by the legal standards of the criminal law is one of the key, legally protected interests. Today's empirical empowerment confirms that the security is a significant multidimensional factor of the quality of society and citizen's life, which we have to systematically examine, forecast and ensure. The contribution presents the defined security interests of the state in the framework of new strategic documents of the Slovak Republic in the comparison with the current standards of the criminal law for the protection of state security within the material and non-material components of the defence potential of the state.*

### Keywords

*Criminal law, protection, protected interests.*

---

<sup>1</sup> Dr.h.c. prof. Ing. Miroslav Kelemen, DrSc., MBA, LL.M., brigádny generál v zálohe, Profesor PrF UMB v Banskej Bystrici v študijnom odbore Ochrana osôb a majetku, Doktor právnych vied vo vednom odbore Ochrana osôb a majetku.

<sup>2</sup> doc. JUDr. Jaroslav Klátik, PhD., vedúci Katedry trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín, PrF UMB v Banskej Bystrici, Docent v študijnom odbore Trestné právo.

## Úvod

Slovenská republika v procese garantovania bezpečnosti, kreovania bezpečnostnej stratégie, vytvárania svojej bezpečnostnej politiky a tvorbe adekvátneho bezpečnostného systému vychádza z historických skúseností, disponibilných vedeckých analýz a prognóz vývoja bezpečnostnej situácie vo svete, v Európe, v stredoeurópskom priestore a na vlastnom území.<sup>3</sup>

Pozornosť spoločnosti sa vždy sústreďovala na dva základné okruhy bezpečnosti, a to vnútornú bezpečnosť a vonkajšiu bezpečnosť, a tomu zodpovedajúce zdroje hrozieb, ktorými boli v základnom chápaní prezentované najmä prírodné a civilizačné zdroje hrozieb alebo ich kombinácie. Práve oblasť civilizačných hrozieb spojených s ozbrojeným násilím sa stala v historickom vývoji ľudstva oblasťou, ktorá zaznamenala grandiózny rast a poskytla ľudstvu nástroje na sebazničenie, deštrukciu sveta a ľudskej civilizácie. Štát využíva dostupné nástroje bezpečnostného systému na ich elimináciu, v kontexte kolektívnej obrany a zaistenia chránených záujmov, v jednotlivých sektoroch bezpečnosti.<sup>4</sup>

Ochrana bezpečnosti štátu normami trestného práva patrí medzi kľúčové, zákonom chránené záujmy. Doterajšia spoločenská empiria nás utvrdzuje v poznaní, že bezpečnosť predstavuje významný multidimenzionálny faktor kvality života spoločnosti a občana, ktorý musíme systematicky skúmať, prognózovať a zaisťovať.

Slovenská republika v súčasnosti zažíva novú etapu definovania bezpečnostných záujmov od svojej samostatnosti, ktorá nachádza zrkadlenie v novo sa tvoriacej Bezpečnostnej stratégii SR v gescii Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR a ich implementácie v paralelných strategických dokumentoch, ako Obranná stratégia SR a Vojenská stratégia SR, v gescii Ministerstva obrany SR.

## Metodika a cieľ práce

Zámerom pokračujúcej vedeckej práce v uvedenej problematike je definovanie problému (predmetu skúmania), ktorým je trestnoprávna ochrana bezpečnosti štátu na báze vedeckého vysvetľovania. Cieľom posudzovania problému, bude identifikovať, analyzovať a vyhodnotiť trestnoprávne nástroje ochrany bezpečnosti Slovenskej republiky, v rámci platnej legislatívy a komponentov obranného potenciálu štátu. Príspevok prezentuje úvodnú časť prvej etapy

---

<sup>3</sup> KELEMEN, M., BLAŽEK, V. *Obrana a krízový manažment vo verejnej správe*. I. L. Mikuláš: AOS, 2011, s. 37. ISBN 978-80-8040-423-9

<sup>4</sup> KELEMEN, M. *Vybrané problémy ochrany osôb, majetku a zaistenia ďalších chránených záujmov v sektoroch bezpečnosti*. Bratislava: VEDA vydavateľstvo SAV, 2014. 371 s. ISBN 978-80-224-1389-3

vedeckého posudzovania problému – identifikáciu bezpečnostných záujmov v novo navrhovanej Bezpečnostnej stratégii SR (2017) a relevantné normy trestného práva.

## **Parciálne výsledky a diskusia**

### *Doterajšia, východisková situácia*

*Bezpečnostnú stratégiu* vnímame ako teóriu a prax fungovania štátu – spoločenstva štátov, zameranú na dosiahnutie všeobecných a dlhodobých cieľov v oblasti bezpečnosti. Doterajšie prístupy a stanoviská ako aj východiskové postuláty bezpečnosti a obrany sú obsahom bezpečnostno-politických dokumentov, prerokovaných a schválených Národnou radou Slovenskej republiky v septembri roku 2005 a to - „Bezpečnostnej stratégie Slovenskej republiky“ a „Obrannej stratégie Slovenskej republiky“.<sup>5</sup> Strategické dokumenty štátu boli v procese aktualizácie z dôvodu reakcie na zmeny bezpečnostného prostredia všetkými dostupnými prostriedkami Slovenskej republiky, na základe „Strategického hodnotenia obrany“ v roku 2011 a širokej odbornej a laickej diskusie. Kľúčovým pilierom nášho smerovania zostávala „Strategická koncepcia bezpečnosti a obrany členov organizácie Severoatlantickej zmluvy“, prijatá hlavami štátov a vlád v Lisabone v roku 2010, ako náhrada strategickej koncepcie Aliancie z roku 1999. „Strategická koncepcia musí ponúknuť voľnosť s ohľadom na predpokladaný vývoj, ale s dostatočnou presnosťou, aby boli užitočné pre spojeneckých úradníkov zodpovedných za implementáciu politiky.“<sup>6</sup>

Bezpečnostné záujmy Slovenskej republiky vychádzajú z princípu zaručenia bezpečnosti občana v súlade s medzinárodnými právnymi normami a ústavou, a základných občianskych a demokratických hodnôt. Slovenská republika vyznáva a chráni hodnoty slobody, mieru, demokracie, právneho štátu, zákonnosti, a spravodlivosti, plurality, prosperity, solidarity, rešpektovania ľudských práv a slobôd.<sup>7</sup>

*Bezpečnostné záujmy Slovenska vyplývajú z nasledovných hodnôt:*

- záruka bezpečnosti a ochrany základných ľudských práv a slobôd občanov;
- záruka územnej celistvosti, zvrchovanosti, nedotknuteľnosti hraníc, politickej nezávislosti, identity;
- demokratické štátne zriadenie, zákonnosť a trhovú ekonomiku;
- hospodársky, sociálny, environmentálny a kultúrny rozvoj spoločnosti;

<sup>5</sup> Doterajšie strategické dokumenty: *Bezpečnostná stratégia SR 2005, Obranná stratégia SR 2005.*

<sup>6</sup> NEČAS, P., KELEMEN, M. *War on insecurity: calling for effective strategy!* : scientific monograph. Kiev: The Center of Educational Literature, 2010. - s 44. - ISBN 978-611-01-0023-6.

<sup>7</sup> Pozri: čl. 4 a 5 doterajšej *Bezpečnostnej stratégie SR 2005.*

- transatlantické strategické partnerstvo, spolugarancia bezpečnosti spojencov;
- efektívnosť medzinárodných organizácií, ktorých je Slovensko členom, podpora rozširovania NATO a EÚ;
- rozvoj dobrých partnerských vzťahov a foriem spolupráce s krajinami, s ktorými zdieľame spoločné záujmy;
- podpora šírenia slobody a demokracie, dodržiavania ľudských práv, zákonností, medzinárodného poriadku, mieru a stability vo svete.

### *Nová realita*

Nová Bezpečnostná stratégia zadefinuje bezpečnostné záujmy SR, základné ciele bezpečnostnej politiky SR a spôsoby ich implementácie v jednotlivých oblastiach bezpečnosti SR. Posilní sa prepojenie bezpečnostných záujmov s vyjadrením cieľov, postupu a nástrojov bezpečnostnej politiky SR v kľúčových oblastiach bezpečnosti pri ich presadzovaní v súlade s komplexným prístupom k bezpečnosti (integrované pôsobenie širokého spektra nástrojov). Zohľadní aj limity medzinárodných organizácií riešiť aktuálne problémy, čo dáva väčší význam regionálnym organizáciám založeným na spoločnom hodnotovom základe a rozvoju kapacít SR.<sup>8</sup>

Odborná komunita konštatuje, že vzhľadom na nadväznosť návrhu Bezpečnostnej stratégie SR 2017 na Bezpečnostnú stratégiu SR 2005, pri stanovení bezpečnostných záujmov nedošlo k závažnému posunu. Skoro identické z hľadiska znenia i poradia zostali zachovanie štátnej existencie, zvrchovanosti a celistvosti, rozvoj demokratického zriadenia a právneho štátu, trvalo udržateľný rozvoj a bezpečnosť. V porovnaní s Bezpečnostnou stratégiou SR 2005 pribudlo kvalitné životné prostredie, kultúrny rozvoj a bezpečný kybernetický priestor. Bezpečnosť, stabilita a akcieschopnosť EÚ a NATO ako bezpečnostný záujem zostali (tu pribudlo zotrvanie v integračnom jadre – reakcia na zmeny v EÚ). Ak v Bezpečnostnej stratégii SR 2005 bolo transatlantické partnerstvo na piatom mieste, v dokumente 2017 je predposledné, zaradené do priestoru rozširovania bezpečnosti a stability v európskom susedstve.<sup>9</sup> Prerokovanie novej Bezpečnostnej stratégie SR predpokladáme do konca roka 2017.

### *Materiálne a nemateriálne komponenty obranného potenciálu štátu*

Vedecké skúmanie problematiky materiálnych a nemateriálnych komponentov obranného potenciálu štátu bolo rozpracované v rámci cielenej vedeckej práce s mojim kolegom doc. Vladimírom Blažekom z Akadémie Policajného zboru v Bratislave a tvorí východiskovú

<sup>8</sup> <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=25849>

<sup>9</sup> <http://stratpol.sk/wp-content/uploads/2017/08/BSSR-2017-SVK-v-final-OND-final.pdf>, s.5.

platformu posudzovania aktuálneho vedeckého problému trestnoprávnej ochrany bezpečnosti štátu.<sup>10</sup> Historická skúsenosť mnohých vojnových konfliktov a obrany samostatnosti, občianskej slobody a ideálov demokracie, ako aj národných hodnôt potvrdila synergický efekt spojenia materiálnych prostriedkov obrany a vlasteneckého konania a odhodlania prinášať obety za svoju slobodu, národ a štát. Aj vojenská veda (vedecká práca v oblasti obrany a vojenstva) považuje vojenskú silu a vojenský potenciál za súhrn reálnych materiálnych a duchovných možností spoločnosti, vojenských koalícií, ktorých využíva k vedení vojny alebo iných vonkajších či vnútorných činností, v súlade s ich bezpečnostnými záujmami s použitím ozbrojených síl – armády.

*Vojenská sila* je kvalitatívny stav, ktorý je podmienený ekonomickými predpokladmi, spoločenskými vzťahmi, politikou a reálnou vojenskou spôsobilosťou vlastnej armády. Svojou štruktúrou je vojenská sila systémom ekonomických, vedeckých, sociálnych, duchovných a vojenských potenciálov. Tieto potenciály vyjadrujú kvalitatívne a kvantitatívne možnosti ekonomiky, vedy, sociálne politických a ideologických vzťahov aj ozbrojených síl štátu, koalície, ktorých je možné použiť k vedeniu vojny. Vojenská sila je vždy kvantitatívne i kvalitatívne sociálne podmienená a má svoju sociálnu podstatu a poslanie. Vymedzenie vyššie uvedeného pojmu nám potvrdzuje a ukazuje na význam materiálnych a nemateriálnych komponentov obranného potenciálu štátu a regiónov. Preto je aj tejto problematike venovaná pozornosť v oblasti obrany, a táto je neustále dotváraná, rozvíjaná a upevňovaná. *Medzi formy rozvoja jednoty materiálnych a duchovných komponentov obrany môžeme zaradiť:*

- skutočnosti, ktoré rozvíjajú časti spoločenského vedomia, aktivitu a odhodlanie občanov aktívne vstupovať do obranných činností,
- skutočnosti, ktoré priamo alebo sprostredkované vytvárajú optimálne podmienky pre sily obrany a obranné činnosti.

Jadro materiálnych komponentov obranného potenciálu štátu a jeho regiónov tvorí najmä ekonomický potenciál, vojensko-ekonomický potenciál, vedecký potenciál, vojensko-vedecký potenciál.

*Ekonomický potenciál* je súhrnom výrobných síl a výrobných vzťahov, ktoré určujú štátne a spoločenské zriadenie zeme, politiku a ideológiu strán a hnutí, ako aj fungovanie celej spoločnosti. Ekonomický potenciál je maximálna možnosť hospodárstva štátu zabezpečovať materiálne potreby života a vývoja spoločnosti a vyrábať všetko potrebné pre vojenské účely

---

<sup>10</sup> KELEMEN, M., BLAŽEK, V. *Obrana a krízový manažment vo verejnej správe I.* L. Mikuláš: AOS, 2011, 268 s. ISBN 978-80-8040-423-9

a potreby obrany. Je vyjadrený úrovňou a objemom spoločenskej výroby, spoločenskej spotreby, tempom a možnosťami jeho rastu, charakterom ekonomickej štruktúry a ďalšími ukazovateľmi. Ekonomické predpoklady podmieňujú pomer síl medzi štátmi v dobe mieru a predznamenávajú možnosti štátu, koalície zabezpečiť požiadavky armády na plnenia úloh obrany a predurčujú orientáciu použitia vojenskej sily.

Ekonomický potenciál prostredníctvom výrobných síl vytvára vojenskú silu štátu najmä výrobou zbraní, vojenskej techniky, potravín a ostatných materiálnych prostriedkov, potrebných pre vedenie vojny. Vytvára podmienky k uspokojovaniu materiálnych potrieb vojny (bojiska, frontu) a zázemia v dobe vojny, má dominantný vplyv na jej priebeh a výsledok. Výsledok a priebeh vojny je do značnej miery určovaný ekonomickými možnosťami zainteresovaných vojnových strán, efektívnosťou realizácie týchto možností k rozvíjaniu hromadnej, stále rastúcej výroby prostriedkov ozbrojeného zápasu, k dosiahnutiu vojensko-technickej prevahy nad protivníkom. Taktiež je prostredníctvom výrobných vzťahov určujúci pre sociálne a politické možnosti spoločnosti, jej duchovný život, pôsobí na vedecký, sociálny, morálno-politický a vojenský potenciál.

Ekonomická sila štátu a regiónu je základom vojenskej sily, ktorej rozvoj a použitie je určované vojenskou politikou štátu. Priamy základ ekonomickej pripravenosti na plnenie úloh obrany a vojny tvorí *vojensko-ekonomický potenciál*, ktorý je súčasťou ekonomického potenciálu. Vyjadruje schopnosť ekonomiky štátu uspokojiť priame potreby ozbrojených síl štátu. Ekonomický potenciál syntetizuje všetky zložky vojenskej sily do jedného celku a umožňuje jej zvýšenie alebo zníženie.

V súčasnom období má veľkú úlohu zabezpečenie životnosti národného hospodárstva. Na životnosť ekonomiky má vplyv zabezpečenie obrany a ochrany, uchovanie - energetického systému, informačného systému, logistiky, zraniteľnosti komunikácií, výroby, ako aj geografické rozmiestnenie dôležitých priemyselných centier, schopnosť obnoviť priemyselné celky a pod.

Význam ekonomického a vojensko-ekonomického potenciálu narastá aj z dôvodu, že:

- Materiálne požiadavky na vedenie súčasnej vojny sa zvyšujú;
- Zrýchľuje sa morálne opotrebovanie zbraní a vojenskej techniky;
- Dochádza ku kvalitatívnym zmenám v štruktúre materiálnych potrieb vojny, ako aj výrobkov k jej zabezpečeniu;
- Rastie potreba uspokojovať potreby ozbrojených síl vysoko kvalitnými druhmi zbraní a bojovej techniky;

- Zvyšuje sa zložitosť hospodárskej mobilizácie, lebo sama ekonomická infraštruktúra sa stala jedným z najdôležitejších objektov úderov protivníka;
- Rastie potreba zabezpečenia kvalifikovaných pracovných síl a ich náhrady;
- Zvyšuje sa zložitosť strategického rozvinutia vojsk;
- Narastá potreba komplexného prístupu k riešeniu ozbrojeného konfliktu, s využitím nevojenských a vojenských nástrojov štátu, koalície štátov, resp. spojencov.

*Vedecký potenciál* je nevyhnutným predpokladom vojensko-technického vybavenia armády v súlade s najnovšími poznatkami. Veda a vedecko-technická a informačná revolúcia má rastúcu úlohu v spoločnosti, ako aj v skupine oblastí pôsobiacich na vojnu a vojenstvo. Veda je spoločensky podmienený proces poznania objektívneho sveta, vyjadrovaný v podobe neustále sa rozvíjajúceho sa systému poznatkov, ktoré ľudstvo využíva k pochopeniu zákonov prírody a spoločnosti a pretváraní objektívnej reality. V súčasnosti veda silne ovplyvnila všetky stránky vojenskej teórie a praxe, a stala sa jedným z významných prvkov vojenskej sily štátu a dôležitým predpokladom víťazstva vo vojne. V súčasnosti existuje snaha v čo najkratšom čase zakomponovať najnovšie poznatky vedy do vojenskej praxe a zabrániť predstihu aplikácie výsledkov vedy do vojsk, než to dokáže potenciálny protivník.

Vojenský špecialisti na základe výsledkov vedy určujú také perspektívy vojenstva, ktoré nevyplývajú bezprostredne z jeho vývoja a využívaním rastúceho spektra všetkých vied pôsobiacich na vojenstvo realizujú jeho vývoj skokmi a zabezpečujú predstih pred protivníkom. Podstata spočíva v tom, že napríklad vojenský špecialisti odhaľujú slabiny v technike a v ďalších prvkoch vojenstva a navrhujú nové moderné spôsoby ich odstránenia. Práve zbrane a zbraňové systémy sú oblasťou vojenstva, kde sa v konkrétnosti realizujú vedecké poznatky. Vojensko-vedecký potenciál sa stal významným nástrojom realizácie mnohých úloh.

*Vojensko-vedecký potenciál* je všetok vedecký potenciál štátu, využívaný k zvýšeniu jej vojenskej sily. Vyjadruje kvantitatívnu ako aj kvalitatívnu pripravenosť a schopnosť vedy podieľať sa na riešení úloh spätých s upevňovaním vojenskej sily štátu s jeho politickými a bezpečnostnými potrebami.

*Vojenský potenciál* vyjadruje bojovú a nebojovú silu armády štátu, jeho schopnosť udržať a zdokonaľovať ozbrojené sily, zvyšovať ich bojovú silu, dopĺňať ich vyškolenými a kvalifikovanými kádrami, vyzbrojovať ich modernou vojenskou technikou a všetkým potrebným materiálom v dobe mieru, ako aj v dobe vojny. Súčasná situácia zvyšuje požiadavky na kvalitné technické zázemie vojenského potenciálu, ako aj na človeka, ako hlavnú silu vo vojne. Stále jasnejšie vystupuje skutočnosť, že s rastom zložitosti zbraňových systémov a armády sa zvyšujú požiadavky na teoretickú, psychologickú a fyzickú prípravu vojenských kádrov, ktoré sú

spôsobilé na rýchle a správne myšlienkové procesy, na poznanie súvislosti medzi udalosťami a faktami, vytyčovať maximálne, ale reálne ciele a nachádzať najlepšie cesty ich realizácie.

*Materiálny potenciál je zdrojom a základom duchovných síl občanov a ozbrojených síl.* Duchovné prvky nie sú pasívnym odrazom materiálnych prvkov, ani ich mechanickým následkom. Majú vždy aktívnu úlohu v zmene vojenskej sily, v efektívnosti jej využitia, zvyšujú alebo znižujú veľkosť alebo efektívnosť materiálnych prvkov. Zatiaľ čo materiálne prvky vojenskej sily pôsobia na protivníka bezprostredne fyzicky i morálne psychologicky, duchovné prvky pôsobia predovšetkým morálno-psychologicky. Historická vojnová skúsenosť potvrdzuje, že štát ako aj región, nemôže byť obranyschopný bez veľkého hrdinstva ľudu, realizujúceho bojové a nebojové činnosti v núdzových podmienkach za situácie nesmiernych obetí na životoch, zdravia a obmedzení kultúry svojho života.

Príčiny, cieľ a charakter konkrétneho vojenského konfliktu bezprostredne ovplyvňuje obsah a prejavy duchovného činiteľa. Duchovný činiteľ ako jedna významná stránka vojenskej sily nevytvára predpoklad úspechu vo vojne sám o sebe, ale iba keď sa opiera o materiálnych činiteľov. Jednota a vzájomný súlad materiálneho a duchovného činiteľa vytvára priaznivé predpoklady pre úspešné vedenie vojny.

*Duchovný činiteľ* je špecifickým prejavom spoločenského vedomia, vyjadrujúcim stupeň odhodlanosti a schopnosti máš plniť sociálne, ekonomické, politické a vojenské úlohy. Do duchovného činiteľa, najmä do jeho politickej a morálnej formy, vstupujú tie dynamické prvky spoločenského vedomia, ktoré najhlbšie odrážajú uvedomené, sociálne vzťahy ľudí k spoločenským javom, k cieľom vojny, charakteru a následkom vojny, a ich duchovné spôsobilosti dosahovať víťazstvo nad protivníkom. Duchovný činiteľ je dynamickou veličinou a jeho zmeny závisia od mnohých príčin, napríklad od víťazstva a porážky vlastných vojsk, od kvality prípravy vojsk, od spojeneckej spolupráce, od profesionality veliteľského zboru, od schopnosti odolávať ideologickému pôsobeniu protivníka.

Stavom duchovného činiteľa sa rozumie celkový prejav komplexu konkrétnych ideí, názorov a cieľov, ktoré v danom okamžiku prevládajú vo vedomí obyvateľstva a podmieňujú kvalitatívnu úroveň ich duchovných možností. Stav duchovného činiteľa je v transformovanej forme vyjadrený v efektívnosti riešenia sociálnych, ekonomických, politických a vojenských úloh a aktivite občanov.

*Duchovný potenciál* vyjadruje stupeň pripravenosti občanov a príslušníkov ozbrojených síl znášať útrapy vojny a uchovať si vôľu k dosiahnutiu víťazstva. Je odrazom politického zriadenia, jeho súladu so záujmami občanov a presvedčením, ako aj vedomím o spravodlivosti, alebo o

nespravodlivosti vojny. Podmieňuje efektívnosť využívania a optimalizáciu vzťahov všetkých prvkov vojenskej sily.

*Identifikácia trestnoprávnej ochrany bezpečnosti štátu v právnom poriadku Slovenskej republiky*

Kľúčové nástroje trestnoprávnej ochrany zákonom chránených záujmov v predmetnej problematike skúmania predstavujú normy trestného práva, stanovené v osobitnej časti Trestného zákona<sup>11</sup>, ako:

- Trestné činy proti republike (právna úprava siedmej hlavy osobitnej časti Trestného zákona).
- Trestné činy proti brannosti, proti civilnej službe, proti službe v ozbrojených silách a proti obrane vlasti (právna úprava desiatej hlavy osobitnej časti Trestného zákona).
- Vybrané trestné činy z Trestných činov proti mieru, proti ľudskosti, trestné činy terorizmu, extrémizmu a trestné činy vojnové (právna úprava dvanástej hlavy osobitnej časti Trestného zákona).

Ďalšia vedecká práca v rámci analýzy a hodnotenia potenciálu nástrojov trestnoprávnej ochrany vybraných, zákonom chránených záujmov v predmetnej problematike bude v rámci druhej a tretej etapy posudzovania a právnej argumentácie<sup>12</sup>, v kontexte teórie bezpečnostných rizík<sup>13</sup>, skúmania bezpečnostno-právnej kauzality a využitia relevantnej právnej kazuistiky. Odborná verejnosť zdôrazňuje, že ale neprímerane prísny trestom ešte nikdy nikto nikoho neprevychoval a do popredia tak má vystupovať výchovný účel trestania.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Zákon NR SR č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon, v znení neskorších právnych predpisov. Dostupné na internete: <http://www.epi.sk/zz/2005-300>

<sup>12</sup> MAŠĽANYOVÁ, D. a kol. *Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. s. 18. ISBN 978-80-7380-618-7; MENCEROVÁ, I., TOBIÁŠOVÁ, L., TURAYOVÁ, Y. A kol. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a prepracované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2015, 501 s. ISBN 978-80-8175-011-5; ŠIMOVIČEK, I. a kol. *Trestné právo procesné*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. 479 s. ISBN 978-80-7380-617-0

<sup>13</sup> BUZALKA, J. *Teória bezpečnostných rizík*. Bratislava: APZ, 2012. 168 s. ISBN 978-80-8054-547-5; BLAŽEK, V. a kol. *Krízové scenáre vo verejnej správe*. Bratislava: APZ BA, 2016, 304 s. ISBN 978-80-8054-678-6

<sup>14</sup> VALENTOVIČ, Z.: Zásada "ultima ratio" v trestnom zákonodarstve. In: *Právny poriadok slovenskej republiky po 25. rokoch - aktuálne výzvy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie "1. Banskobystrické dni práva"*. Banská Bystrica: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2015. s. 606 a s. 613.

## Záver

Ochrana bezpečnosti štátu normami trestného práva patrí medzi kľúčové, zákonom chránené záujmy. Doterajšia spoločenská empiria nás utvrdzuje v poznaní, že bezpečnosť predstavuje významný multidimenzionálny faktor kvality života spoločnosti a občana, ktorý musíme systematicky skúmať, prognózovať a zaisťovať.<sup>15</sup> Význam témy a využitie národného obranného potenciálu nachádza zrkadlenie aj v najnovšej iniciatíve v rámci Stálej štruktúrovanej spolupráce EÚ v oblasti bezpečnosti a obrany – PESCO. Problematika bude z dôvodu aktuálnosti a multidisciplinarity riešená formou výskumného projektu s partnermi.

## Zoznam bibliografických odkazov

BUZALKA, J. 2005. Všeobecné otázky krízového manažmentu. Bratislava: Akadémia PZ, 2005. s. 66-76. ISBN 80-8054-353-4.

BUZALKA, J. Teória bezpečnostných rizík. Bratislava: APZ, 2012. 168 s. ISBN 978-80-8054-547-5

BLAŽEK, V. a kol. Krízové scenáre vo verejnej správe. Bratislava: APZ BA, 2016, 304 s. ISBN 978-80-8054-678-6

ELIAS, E., SKÁLOŠ, M. K niektorým aspektom vojnových trestných činov v Slovenskej republike. In: *Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi : zborník príspevkov zo 4. ročníka interdisciplinárnej celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou, Bratislava 15. marec 2016 / rec. Antonín Nesvadba, Dezider Bango. - 1. vyd. - Bratislava : Akadémia policajného zboru, Katedra trestného práva, 2016. - ISBN 978-80-8054-682-3. - S. 40-53.*

KELEMEN, M. – BLAŽEK, V. Obrana a krízový manažment vo verejnej správe I.

L. Mikuláš: AOS GMRŠ, 2011, 268 s. ISBN 978-80-8040-423-9.

KELEMEN, M. *Problems of protected interests in the security sectors: Professional and criminal law aspects of the protection of interests.* 2nd. suppl. ed. Banská Bystrica: Belianum. Matej Bel University Press, 2017. 112 p. ISBN 978-80-557-1261-1

MAĐAR, M. Predvídateľnosť súdnych rozhodnutí ako súčasť práva na spravodlivý proces. In: Zborník z II. medzinárodnej vedeckej konferencie Banskobystrické dni práva 23.-24.2016. Banská Bystrica: Belianum, Vydavateľstvo UMB, 2016. s. 134-145.

---

<sup>15</sup> KELEMEN, M. *Problems of protected interests in the security sectors: Professional and criminal law aspects of the protection of interests.* 2nd. suppl. ed. Banská Bystrica: Belianum. Matej Bel University Press, 2017. 112 p. ISBN 978-80-557-1261-1

- MAŠĽANYOVÁ, D. a kol. *Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. 623 s. ISBN 978-80-7380-618-7
- MENCEROVÁ, I., TOBIÁŠOVÁ, L., TURAYOVÁ, Y. A kol. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a prepracované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2015, 501 s. ISBN 978-80-8175-011-5
- NEČAS, P., KELEMEN, M. *War on insecurity: calling for effective strategy!* : scientific monograph. Kiev: The Center of Educational Literature, 2010. 158 p. ISBN 978-611-01-0023-6.
- NEČEJ, E., ŽILINČÍK, S. *Analýza návrhu Bezpečnostnej stratégie SR 2017: Porovnanie so strategickými dokumentmi Českej republiky a Poľskej republiky*. Bratislava: STRATPOL – Strategic policy institute , 2017. 17 s. [citované 2017-11-04]. Dostupné na internete: <http://stratpol.sk/wp-content/uploads/2017/08/BSSR-2017-SVK-v-final-OND-final.pdf>, s.5.
- SKÁLOŠ, M., ELIAS, E. Historické a medzinárodné aspekty zodpovednosti za porušenie práva ozbrojených konfliktov. In: *Dny práva 2015* [elektronický zdroj] : zodpovednosť v právu : 9. medzinárodná konferencia, Brno, 18. - 19. 11. 2015 = Days of law 2015 / rec. Michal Chorvát, Ondřej Horák ... [et al.]. 6. - 1. vyd. - Brno : Masarykova univerzita, 2016. - ISBN 978-80-210-8197-0. - CD-ROM, s. 205-225.
- ŠIMOVIČEK, I. a kol. *Trestné právo procesné*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. 479 s. ISBN 978-80-7380-617-0
- VALENTOVIČ, Z. Zásada "ultima ratio" v trestnom zákonodarstve. In: *Právny poriadok slovenskej republiky po 25. rokoch - aktuálne výzvy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie "1. Banskobystrické dni práva"*. Banská Bystrica: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. 2015. s. 606 a s. 613.
- LP/2017/627 Návrh Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky. [citované 2017-11-04]. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2017/627>

# KONTROLA VÝKONU ROZHODNUTIA O ULOŽENÍ TRESTU ZÁKAZU ÚČASTI NA VEREJNÝCH PODUJATIACH

## INSPECTING EXECUTION OF ADJUDGMENT TO IMPOSE A BAN ON PARTICIPATION IN PUBLIC EVENTS<sup>1</sup>

Jaroslav Klátik<sup>2</sup>

### Abstrakt

*Autor sa v príspevku zaoberá novým druhom alternatívneho trestu, a to trestom zákazu účasti na verejných podujatiach, pričom sa zaoberá aj problematikou diváckeho násilia a vymedzením verejného podujatia. V príspevku vymedzuje účel tohto trestu, ktorý spočíva v tom, že sa odsúdenému počas doby výkonu tohto trestu zakazuje účasť na športových, kultúrnych alebo iných verejných podujatiach v rozsahu určenom v rozhodnutí súdu. Súd môže uložiť tento trest až na desať rokov, iba páchatelovi, ktorý sa dopustil úmyselného trestného činu v súvislosti s účasťou na verejnom podujatí alebo ak to vyžaduje so zreteľom na doterajší spôsob života páchatela a okolnosti spáchania činu, ochrana verejného poriadku, zdravia, mravnosti alebo majetku.*

### Kľúčové slová

*alternatívny trest, elektronický monitoring, obvinený, divácke násilie, probačný a mediačný úradník, verejné podujatie, účastník podujatia, kultúrne podujatie, športové podujatie*

### Abstract

*The author deals with the new type of alternative punishment, which is prohibition of participation in public events, as well as with the issue of spectator violence and the definition of a public event. In this submission, he outlines the purpose of the sentence, which is to prohibit the convicted person from attending sport, cultural or other public events during the period of execution of the sentence, to the extent specified in the courts decision. The court may impose this penalty for up to ten years only on a perpetrator who has committed a deliberate criminal offense in connection with participation in a public event or if so required, considering the offender's previous lifestyle and the circumstances in which the offense was committed, the protection of public order, health or property.*

### Keywords

*alternative punishment, electronic monitoring, accused, spectator violence, probation and mediation officer, public event, event participant, cultural event, sport event*

---

<sup>1</sup> Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-15-0437.

<sup>2</sup> doc. JUDr. Jaroslav Klátik, PhD., vedúci Katedry trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín Právnickej fakulty UMB v Banskej Bystrici.

## Úvod

Nedávno zaznela v médiách informácia, že Slovensko postaví novú väznicu. Nový mužský väzenský ústav s kapacitou 832 miest sa bude nachádzať v Rimavskej Sobote – Sabovej a štát ho chce postaviť a prevádzkovať formou verejno-súkromného partnerstva. Dvadsaťročná koncesia má podľa odhadov rezortu predstavovať celkový náklad 222,7 milióna eur. Ďalších 154 miliónov eur štát minie v rámci zvýšených výdavkov Zboru väzenskej a justičnej stráže (ZVJS).<sup>3</sup> Hlavným dôvodom rozšírenia kapacity pre výkon trestu je nepriaznivý vývoj počtu väznených, kritická naplnenosť ústavov a nepriaznivý technický stav väzenských objektov. V prvom rade sa poukazuje naplnenú kapacitu väzníc skoro na 100 percent a je trend síce pomalého, postupného, ale trvalého nárastu počtu obvinených a odsúdených osôb. Slovensku sa nedarí naplňovať odporúčania Európskeho výboru na zabránenie mučenia a neľudského či ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania na zabezpečenie minimálnej ubytovacej plochy štyri štvorcové metre pre jedného odsúdeného. Väznica by mala spĺňať najprísnejšie kritériá bezpečnosti a bude postavená na úrovni maximálneho stupňa stráženia, vrátane umiestnenia odsúdených na doživotné tresty. V tejto súvislosti bude potrebné prijať 298 príslušníkov ZVJS a 42 civilných zamestnancov. V Rimavskej Sobote sa nebude stavať len nová väznica, perspektívne tu môže byť neskôr dostavaný aj ďalší detenčný ústav v závislosti od toho, ako bude postačovať detenčný ústav v Hronovciach. O potrebe výstavby novej väznice sa na Slovensku diskutuje s prestávkami už viac ako dve desiatky rokov. Aktuálne je v slovenských ústavoch 10.200 väznených. Ku koncu októbra ubytovacie kapacity dosiahli obsadenosť 99,66 percenta. Pri prepočte ubytovacej plochy štyri štvorcové metre na jedného odsúdeného bola ubytovacia kapacita využitá dokonca na 102,1 percenta. Je predpoklad, že počet väznených bude aj naďalej rásť a v ďalších desiatich rokoch presiahne hranicu 11.000, na nástup do výkonu trestu čaká viac ako 1600 odsúdených a v zahraničí je vo väzniciach 900 odsúdených Slovákov, ktorí by mohli byť presunutí v budúcnosti na Slovensko. Z 18 väzenských zariadení, ktoré sú dnes v prevádzke, je 13 starších ako 30 rokov. Väčšina ústavov nemá žiadne alebo len veľmi obmedzené možnosti na rozširovanie, štúdia uskutočniteľnosti ukázala, že najvhodnejšie je využitie verejno-súkromného partnerstva. Koncesná zmluva by mala byť uzatvorená po dostavaní väznice na roky 2021 až 2041. Keď sa spočítajú a prepočítajú výdavky na jeden rok, tak to predstavuje okolo 18 miliónov eur ročne. Súkromný partner by mal väznicu postaviť a prevádzkovať s výnimkou činností, ktoré môže zabezpečovať jedine štát. V tejto

---

<sup>3</sup> Napr. <https://slovensko.hnonline.sk/1062804-stat-postavi-v-rimavskej-sobote-novu-vaznicu-juhu-slovenska-chyba-tvrdi-zitnanska>

súvislosti sa môže zdať, že hľadanie možností pre výkon nepodmienečného trestu odňatia slobody prevyšuje nad možnosťou eliminovať nepodmienečný výkon trestu prostredníctvom alternatívnych trestov. Práve alternatívne tresty predstavujú humánnejší a často aj výchovnejší prostriedok naplňujúci účel trestu. Jedným z takýchto alternatívnych trestov, pomerne novým v systéme trestov je aj trest zákazu účasti na verejných podujatiach, ktorý bol zavedený do slovenského trestného práva hmotného ako reakcia na stále sa zvyšujúce divácke násilie.

## **1 Divácke násilie v podmienkach Slovenskej republiky a trest zákazu účasti na verejných podujatiach**

Pojem divácke násilie sa laickej, ale aj odbornej verejnosti javí ako jasný, no jeho obsahová náplň je o to komplikovanejšia, keďže pre pojem diváckeho násillia nie je vžitá presná definícia.<sup>4</sup> Divácke násilie je v podmienkach Slovenskej republiky definované ako hromadné fyzické agresívne aktivity v súvislosti so spoločenským podujatím, ktoré spôsobujú fyzickú ujmu na zdraví, škodu na majetku alebo narúšajú verejný poriadok.<sup>5</sup> Divácke násilie je teda negatívnym fenoménom, ktorý znamená významné narušenie verejného poriadku a výrazne vplýva na celú spoločnosť. Je potrebné zdôrazniť vplyv diváckeho násillia na vnútroštátne a medzinárodné vzťahy presahujúci pojmy ako verejná mienka, verejný poriadok. Divácke násilie je nevyhnutné skúmať z viacerých pohľadov. Na jednej strane divácke násilie sa často vnímané len ako fyzická ujma na zdraví osoby. Na druhej strane si musíme uvedomiť, že je spojené aj s poškodzovaním majetku. Ujma na zdraví a poškodzovanie majetku nevzniká len na športoviskách, ale aj mimo nich. Z doterajších praktických poznatkov možno uviesť také miesta, ako reštauračné zariadenia, parkoviská, verejné priestranstvá a zastávky hromadnej dopravy v okolí športovísk a pod. Agresívne správanie fanúšikov môže mať rôzne formy násillia s ohľadom na situáciu a prostredie, kde vzniká. Najproblémovjšia je skupina radikálnych futbalových fanúšikov, tzv. športových chuligánov (z angl. *hooligans*). Agresívne správanie športových chuligánov, ktoré vzniká na športoviskách a pri presunoch fanúšikov, má za posledné roky stúpajúcu tendenciu. Títo športoví chuligáni sa stále snažia o stupňovanie prejavov svojho agresívneho správania na športových podujatiach. Organizátori týchto podujatí sa primárne zameriavajú na samotný

---

<sup>4</sup> ZUZIK, M.: Divácke násilie – komparatívny prehľad anglickej a slovenskej legislatívy. In: Bulletin slovenskej advokácie, 2012, roč. XVIII, č. 5. s. 35.

<sup>5</sup> SURMAJOVÁ, Ž.: Právna úprava eliminácie násillia na športových podujatiach v Slovenskej republike. In: Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae, 2009, č. 1. s. 85; Pozri aj: KONEČNÁ, T.: Postihy diváckeho násillia – ukladání trestu zákazu vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce. In: Restoratívna justícia a alternatívne tresty v teoretických súvislostiach. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Plzeň: Nakladatelství Leges, 2014, s. 400.

priebeh podujatia na štadióne, prípadne v jeho najbližšom okolí, a nie na celkovú bezpečnostnú stránku súvisiacu s príchodom fanúšikov z iných miest na štadión, resp. s ich odchodom, ktorú najmä pri rizikových podujatiach zabezpečuje Policajný zbor. S diváckym násilím pri športových podujatiach sú spojené konkrétne formy protiprávneho správania, ako napríklad rasistické prejavy, poškodzovanie majetku alebo správanie ohrozujúce ostatné osoby na športoviskách alebo mimo nich vrátane hlavných aktérov (hráčov alebo rozhodcov). Okrem už spomínaných negatívnych javov divácke násilie má negatívny vplyv na maloleté a mladistvé osoby, ktoré sú v mnohých prípadoch prítomné na športových podujatiach a takisto sú súčasťou skupín, ktoré môžeme označiť ako rizikové. Uvedený stav predstavuje riziko ohrozovania mravnej výchovy mládeže s nepredvídateľnými dôsledkami pre ich ďalší rozvoj osobnosti dotknutých maloletých osôb. Vznik diváckeho násilia má viacero príčin. Jednou z príčin je agresívne správanie fanúšikov v súvislosti s možnosťou ovplyvniť výsledok športového diania. Druhou príčinou, ktorá výrazne ovplyvňuje agresívne správanie, je konanie pod vplyvom alkoholu. Dôležitým faktorom je aj anonymita fanúšikov. Nemenej dôležitým faktorom je prostredie na štadiónoch. V tomto prípade ide o charakteristiku zariadenia (napríklad blízkosť ihriska, úroveň hluku, usporiadanie sedadiel, povest' štadióna, teplota, umiestnenie štadión) a charakteristiku športového podujatia (napríklad demografické zloženie fanúšikov, význam udalosti, kvalita výkonov, prístup k alkoholu, vytváranie zhlukov fanúšikov, správanie športovcov, dĺžka trvania). V Slovenskej republike sa divácke násilie spája v prevažnej miere s futbalovými zápasmi. Sú však aj iné športové odvetvia, do ktorých postupne preniká tento fenomén, najmä ľadový hokej, hádzaná, basketbal a volejbal. Divácke násilie môže vzniknúť aj pri verejných podujatiach, napr. verejne prístupná autogramiáda alebo (tlačová) beseda športovca, umelca alebo inej osobnosti, verejne prístupný tréning športového družstva, predstavenie nového hráča fanúšikom na štadióne alebo na inom mieste, ale aj hudobný koncert, hudobný/filmový festival, divadelné predstavenie a pod. V prípade nedostatočnej reakcie zodpovedných subjektov divácke násilie prináša so sebou vážne ohrozenie jednak autority právneho systému, ako aj autority orgánov verejnej moci podieľajúcich sa na zabezpečovaní verejného poriadku počas športových podujatí. Preto je potrebné v záujme generálnej i individuálnej prevencie na akty diváckeho násilia reagovať primeranými zákonnými opatreniami pružne a razantne. Divácke násilie má historické korene. Divácke násilie sa netýka len športových podujatí, ale je spojené aj s kultúrnymi podujatiami, ako sú koncerty a iné verejné podujatia. Spoločným znakom je výskyt negatívnych javov pri veľkých zhromaždeniach osôb, v ktorých sa vytvárajú vynikajúce podmienky pre fenomén označovaný ako davové správanie. Vznik futbalového chuligánstva ako sociálneho javu sa

spája so šesťdesiatymi a sedemdesiatymi rokmi 20. storočia. Násilnosti v tomto období sa začali spájať s futbalom a dostali organizovanú podobu. Označovali sa aj ako *rowdies*. Radikálnych futbalových fanúšikov tzv. športových chuligánov môžeme považovať za rizikovú časť súčasnej mládeže. Spoločne s fanúšikmi (označovanými aj *ultras*), ostatnými fanúšikmi a divákmi vytvárajú špecifickú divácku skupinu (komunitu). V tejto súvislosti je možné ešte uviesť, že sa športoví chuligáni na rozdiel od bežných fanúšikov identifikujú viac so svojou skupinou ako s futbalovým klubom. Skupinové výtržníctvo súvisiace so športom môžeme označiť ako agresívne správanie fanúšikov športových klubov, ktoré nie je bezprostredne vyvolané dianím na ihrisku. Z doterajších praktických poznatkov medzi najčastejšie formy agresívneho správania (diváckej agresie), ku ktorým môže prichádzať pri organizovaní športového podujatia na štadióne alebo v jeho okolí, možno zaradiť verbálnu agresiu (spev, skandovanie, vykrikovanie posmeškov a obscénností) a gestikulovanie (výhražné a obscénne gestá), hádzanie predmetov (hádzanie jedla, fliaš, vylomených sedadiel na určité alebo náhodné ciele, hádzanie kameňov) a používanie pyrotechnických výrobkov, ohňa, zapalovanie vlajok, transparentov a iných predmetov predstavujúcich/obsahujúcich rôzne symboly (napr. klubov, skupín a pod.), vytváranie zhlukov (skupín) divákov (cieľom môže byť vylomenie vchodovej brány), poškodzovanie zariadenia (poškodzovanie zvukového systému, poškodzovanie majetku športoviska, poškodzovanie bezpečnostných zábran/oplotenia), fyzickú agresiu (pľuvanie, kopanie, sácanie, údery päsťou, bodnutie nožom, streľbu). Divácke násilie sa priamo prelína aj s problematikou extrémizmu (pravického, ľavicového).<sup>6</sup> Niektorí členovia najrizikovejších futbalových skupín sa zúčastňujú na protestných demonštráciách a pochodoch organizovaných extrémistickými skupinami a hnutiami. Všeobecne ide o osoby, ktoré podporujú alebo sympatizujú s anarchizmom, antisemitizmom, fašizmom, nacionalizmom, nacizmom, rasizmom, šovinizmom a xenofóbiou. Aktivity osôb alebo skupín osôb (tzv. *fans*) sú často maskované úmyslom podporiť športové podujatie pochodom alebo zhromaždením na verejnosti. Ich podstatou sú dopredu naplánované aktivity páchania rôznej trestnej činnosti (napríklad rasistické prejavy, útoky proti iným fanúšikom). Športoví (futbaloví) chuligáni sa okrem rôznych výtržností a vandalizmu na štadiónoch verejne prezentujú svojimi prejavmi (napríklad rôzne pokriky, transparenty, zástavy), ktoré podporujú skupiny a hnutia potláčajúce základné práva a slobody (trestné činy extrémizmu uvedené v § 140a TZ). Okrem výtržností a vandalizmu spoločným cieľom športových (futbalových) chuligánov je poškodzovanie

---

<sup>6</sup> VÝBORNÝ, Š.: Aplikovateľnosť trestu „zákazu vstupu“ (§ 76 TrZ) pri postihu extrémizmu. In: Trestněprávní revue, 2014, 12. roč., č. 2. s. 29.

majetku (poškodzovanie sedadiel, poškodzovanie bezpečnostných zábran, hádzanie rôznych predmetov, používanie pyrotechniky a pod.) a boj proti bezpečnostným zločkám. Časť mladej populácie začína športových (futbalových) chuligánov akceptovať a chápať ako tzv. „módnu záležitosť“. Výsledkom je zvyšujúci sa počet členov takýchto skupín predstaviteľmi mladšej populácie. Prítomnosť bezpečnostných zložiek (usporiadateľov, príslušníkov súkromných bezpečnostných služieb a polície) na športoviskách (štadiónoch) nevníma sa ako prekážka. Výsledkom sú provokácie športových chuligánov proti iným fanúšikom, usporiadateľom, príslušníkom súkromných bezpečnostných služieb a polície. Najmä útok na ozbrojené policajné zložky sa považuje za druh „adrenalinovej aktivity“ (hádzanie kameňov, pyrotechniky, hádzanie fliaš, hádzanie sedadiel a pod.). Aj z toho dôvodu bolo nevyhnutnou súčasťou okrem priestupkov a správnych deliktov zaviesť v roku 2014 nový druh trestu – trestu zákazu účasti na verejných podujatiach, ktorý by do istej miery eliminoval divácke násilie, ktoré má prvky skutkovej podstaty trestného činu. Divácke násilie je spoločenský fenomén, ktorý sa môže zo športových podujatí presunúť aj na iné verejné podujatia, preto bolo potrebné zavedenie tohto špeciálneho druhu trestu, ktorého primárnym cieľom je to, aby sa páchatel nemohol zúčastňovať na verejných podujatiach, ktorých rozsah v súlade s účelom trestu a so zásadou primeranosti určí súd. V mnohých európskych štátoch tento druh trestu existuje už dlhšie obdobie a s jeho aplikáciou sú pozitívne skúsenosti. Tento druh trestu bol doplnený v roku 2010 aj do systému trestov v Českej republike, kde sa považuje za alternatívu k nepodmienečnému trestu odňatia slobody (§ 76 ods. 2 českého Trestného zákoníka).

## **2 Všeobecne k trestu zákazu účasti na verejných podujatiach**

Dňa 01.02.2014 nadobudol účinnosť nový druh trestu (platnosť zákona dňa 11.01.2014) - zákon č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Týmto zákonom došlo k zrušeniu zákona č. 479/2008 Z. z. o organizovaní verejných telovýchovných podujatí, športových podujatí a turistických podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Prijatím zákona o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa podarilo aj na Slovensku uzákoniť nové systematicky vhodné, najmä preventívne, opatrenia proti diváckemu násiliu, ktoré by mohli výrazne dopomôcť k eliminácii antisociálneho správania divákov. Jedným z nich je aj nový alternatívny trest, ktorý stavia na základnej výhode alternatívneho trestania diváckeho násillia, ktorá spočíva v skutočnosti, že práve takýto trest postihuje tú oblasť života odsúdeného, v ktorej sa dopustil protiprávneho konania, čo má oveľa väčší preventívny

účinok. Účelom tohto zákona je zabezpečiť koordinovanosť a vzájomnú spoluprácu všetkých subjektov zúčastňujúcich sa na príprave, organizovaní i na samotnom priebehu podujatia tak, aby sa naplnil základný účel podujatia bez sprievodných negatívnych javov spočívajúcich v nevhodnom konaní alebo správaní účastníkov podujatia, či dokonca v diváckom násilí, ktoré narušajú pokojný výkon ústavou garantovaného zhromažďovacieho práva, a často sa dotýkajú aj ďalších ústavou chránených hodnôt (život, zdravie, mravnosť, vlastníctvo, životné prostredie). Zákon reguluje predovšetkým tie podujatia, na ktorých dochádza k neslušnostiam, či dokonca diváckemu násiliu (futbal, hokej), ako aj podujatia, kde je bezpečnostné riziko dané prítomnosťou väčšieho počtu osôb na mieste konania podujatia alebo naplnením kapacity hľadiska športového zariadenia, v takom prípade aj bez ohľadu na rizikovosť účastníkov, na čo zákon reaguje definovaním podujatí s osobitným režimom. Vzhľadom na nejednoznačnosť predchádzajúcej právnej úpravy sa jednoznačným spôsobom vymedzila negatívna pôsobnosť zákona tak, aby zákon reguloval iba tie podujatia, kde existujú vecné dôvody implikujúce verejný záujem na ich regulácii. Vzhľadom na široký okruh nových povinností pre organizátora podujatia sú z pôsobnosti tohto zákona úplne vylúčené tzv. malé podujatia, teda tie, na ktorých sa zúčastní menej ako 300 účastníkov podujatia. Pôjde o tisíce podujatí žiackych, dorasteneckých, juniorských ale aj seniorských súťaží, na ktorých sa ako verejnosť zúčastňujú najmä rodičia a iné blízke osoby športovcov a osoby zo súperiácií klubov (realizačný tím a funkcionári), resp. jednotliví športovci pri individuálnych športoch. Malé podujatie je však vyňaté spod pôsobnosti zákona iba vtedy, ak takéto podujatie nie je rizikovým podujatím alebo medzinárodným podujatím, pri ktorých sa vyžaduje postup podľa tohto zákona bez ohľadu na počet účastníkov.

Trest zákazu účasti na verejných podujatiach je upravený v ustanovení § 32 písm. i) TZ, pričom jeho podstatu, ukladanie a účel je vymedzený v ustanovení § 62a TZ, pri trestaní mladistvých páchatel'ov v ustanovení § 112a TZ, a výkon tohto trestu je vymedzený v ustanovení § 444a TP. Názory mnohých odborníkov, či možno trest zákazu účasti na verejných podujatiach považovať za alternatívny trest sa rôznia. Alternatívnu povahu vo vzťahu k trestu odňatia slobody má tento trest zákazu účasti na verejných podujatiach výlučne v prípade, keď je uložený ako samostatný trest, za podmienky, že súd vzhľadom na povahu a závažnosť spáchaného prečinu, osobu a pomery páchatel'a usúdi, že uloženie iného trestu nie je potrebné.<sup>7</sup> Ustanovenie § 62a ods. 3 TZ vymedzuje, že ako samostatný trest môže byť trest

---

<sup>7</sup> ŠIMOVČEK, I.: Oprávnené záujmy poškodeného trestným činom a ukladanie alternatívnych trestov. In: Restoratívna justícia a systém alternatívnych trestov. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie, máj 2017. Praha: Leges, 2017. s. 207.

zákazu účasti na verejných podujatiach uložený, ak vzhľadom na povahu a závažnosť spáchaného prečinu, osobu a pomery páchatel'a, uloženie iného trestu nie je potrebné. Teda trest zákazu účasti na verejných podujatiach môže byť teoreticky uložená za akýkoľvek trestný čin, ak sú súčasne naplnené podmienky § 62a ods. 2 TZ. Nemôže byť uložený len pri takých trestných činoch, ktorých naplnenie za súčasného naplnenia § 62a ods. 2 TZ ich povaha vylučuje. Nemal by byť uložený ani v prípade takých trestných činov, pri ktorých je uloženie tohto trestu bezúčelné.<sup>8</sup> Pokiaľ za alternatívne tresty sa považujú všetky tresty nespojené s trestom odňatia slobody, resp. ak účel alternatívneho trestu možno vidieť v možnosti odvrátiť vo vhodných prípadoch uloženie nepodmienečného trestu odňatia slobody, tak trest zákazu účasti na verejných podujatiach má v širšom ponímaní nesporne povahu alternatívneho trestu, za podmienky, že sa ukladá ako samostatný, teda nie spolu s trestom odňatia slobody. Alternatívna povaha tohto trestu neprichádza do úvahy, ak sa ukladá spolu s trestom odňatia slobody. Ak sa však bude uvažovať o alternatívnych trestoch v užšom ponímaní, ako trestoch nezlučiteľných s nepodmienečným trestom odňatia slobody, resp. ako o trestoch, ktoré by ho mohli nahradiť, trest zákazu účasti na verejných podujatiach do tejto kategórie nepatrí.<sup>9</sup> Pri definícii tohto trestu je potrebné vychádzať z ustanovenia § 122 ods. 14 TZ, podľa ktorého trestný čin je spáchaný v súvislosti s účasťou na verejnom podujatí, ak sa ho dopustí účastník verejného podujatia v čase a mieste konania verejného podujatia alebo v jeho okolí alebo na inom mieste počas premiestňovania sa na miesto konania verejného podujatia alebo z miesta konania verejného podujatia, vrátane dopravných prostriedkov alebo prevádzok služieb. Za verejné podujatie sa považuje verejné zhromaždenie, kultúrne, športové a iné podujatie prístupné verejnosti. V tomto kontexte sa bude jednať o prípady násilných trestných činov, ku ktorým môže dôjsť napadnutím fanúšika na štadióne alebo na ulici, násilné incidenty v pohostinských zariadeniach pri sledovaní televíznych prenosov alebo organizovaní bitky medzi futbalovými chuligánmi, ktorí sa dohodnú na mieste a čase bitky, čo nemusí byť vôbec priamo viazané na konkrétne verejné podujatie. Je potrebné zdôrazniť, že predmetná právna úprava sa nezameriava výlučne na športové podujatia, ale aj na kultúrne a iné verejné podujatia. Trest zákazu účasti na verejných podujatiach je teda koncipovaný širšie, ako trest zákazu účasti na športových, kultúrnych

---

<sup>8</sup> BURDA, E.: Trest zákazu účasti na verejných podujatiach. In: Restoratívna justícia a alternatívne tresty v teoretických súvislostiach. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Plzeň: Nakladatelství Leges, 2014, s. 375.

<sup>9</sup> MAŠĽANYOVÁ, D. - ZEMAN, Š.: In: Restoratívna justícia a alternatívne tresty v teoretických súvislostiach. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Plzeň: Nakladatelství Leges, 2014. s. 388.

alebo iných verejných podujatiach. Nevzťahuje sa na podujatia, ktoré nemajú tzv. verejných charakter.

Na účely zákona o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov (§ 2) sa podujatím rozumie súťaž, stretnutie, turnaj, preteky, turistické podujatie alebo iné podujatie spojené s pohybovo-rekreačnou aktivitou fyzických osôb v oblasti telesnej kultúry. Medzinárodným podujatím sa rozumie podujatie, na ktorom sú zúčastnené družstvá alebo viacerí športovci z rôznych štátov; za medzinárodné podujatie sa nepovažuje podujatie, v ktorom športovci so štátnou príslušnosťou iného štátu súťažia za športové kluby so sídlom na území Slovenskej republiky alebo podujatie, ktoré národný športový zväz označil ako domáce podujatie. Rizikovým podujatím je podujatie označené za rizikové organizátorom podujatia, športovým zväzom, obcou alebo Policajným zborom z dôvodu hrozby narušenia verejného poriadku alebo ohrozenia bezpečnosti, zdravia, mravnosti, majetku alebo životného prostredia. Za podujatie s osobitným režimom zákon považuje futbalové stretnutie alebo hokejové stretnutie dvoch najvyšších súťaží v kategórii dospelých alebo posledné štyri kolá pohárových súťaží vo futbale a hokeji v kategórii dospelých, podujatie, na ktorom sa predpokladá účasť 4 000 a viac divákov, alebo podujatie, na ktorom sa predpokladá viac ako 90 % obsadenia športového zariadenia s kapacitou 2 000 a viac divákov.

Účel trestu zákazu účasti na verejných podujatiach spočíva v tom, že sa odsúdenému počas doby výkonu tohto trestu zakazuje účasť na športových, kultúrnych alebo iných verejných podujatiach v rozsahu určenom v rozhodnutí súdu. Súd môže uložiť tento trest až na desať rokov, iba páchatelovi, ktorý sa dopustil úmyselného trestného činu (prečinu alebo zločinu) v súvislosti s účasťou na verejnom podujatí alebo ak to vyžaduje so zreteľom na doterajší spôsob života páchatel'a a okolnosti spáchania činu, ochrana verejného poriadku, zdravia, mravnosti alebo majetku. Do doby výkonu trestu zákazu účasti na verejných podujatiach sa doba výkonu nepodmienečného trestu odňatia slobody nezapočítava. Započítava sa iba doba, počas ktorej bola v tej istej veci páchatelovi pred právoplatnosťou rozsudku zakázaná účasť na verejných podujatiach, ktoré sú predmetom zákazu. Cieľom zákona bolo regulovať predovšetkým tie podujatia, na ktorých dochádza k neslušnostiam, či dokonca diváckemu násiliu (futbal, hokej), ako aj podujatia, kde je bezpečnostné riziko dané prítomnosťou väčšieho počtu osôb na mieste konania podujatia alebo naplnením kapacity hľadiska športového zariadenia, v takom prípade aj bez ohľadu na rizikovosť účastníkov, na čo zákon reaguje definovaním podujatí s osobitným režimom. Vzhľadom na široký okruh nových povinností pre organizátora podujatia sú z pôsobnosti tohto zákona úplne vylúčené

tzv. malé podujatia, teda tie, na ktorých sa zúčastní menej ako 300 účastníkov podujatia. Pôjde o tisíce podujatí žiackych, dorasteneckých, juniorských ale aj seniorských súťaží, na ktorých sa ako verejnosť zúčastňujú najmä rodičia a iné blízke osoby športovcov a osoby zo súperiach klubov (realizačný tím a funkcionári), resp. jednotliví športovci pri individuálnych športoch. Malé podujatie je však vyňaté spod pôsobnosti zákona iba vtedy, ak takéto podujatie nie je rizikovým podujatím alebo medzinárodným podujatím, pri ktorých sa vyžaduje postup podľa tohto zákona bez ohľadu na počet účastníkov. Rizikové podujatie, ale i medzinárodné podujatie svojou povahou odôvodňujú, aby o jeho konaní bola informovaná obec, Policajný zbor a príslušný športový zväz, aby v rámci plnenia svojich úloh mohli zohľadniť, že sa koná takéto podujatie. Pri medzinárodnom podujatí ide o podujatia, ktorými sa Slovenská republika prezentuje navonok, aj preto je primerané, aby toto podujatie bolo oznámené uvedeným subjektom. Rovnako sú z pôsobnosti zákona vylúčené podujatia, ktoré majú komunitnú povahu, ak nie sú určené pre individuálne neurčených účastníkov podujatia. To znamená, že ide o podujatia, ktoré si pre svojich žiakov, či študentov organizuje príslušná škola, zamestnávateľ pre svojich zamestnancov, či právnická osoba pre svojich členov. Takýmto podujatím je aj klubová súťaž organizovaná iba pre členov klubu, prípadne ak si dva alebo viac klubov zorganizuje spoločnú súťaž bez účasti verejnosti. Tu je relevantné, že sa na podujatí zúčastní známy okruh fyzických osôb - členov klubov, ktorých správanie a konanie je jednak predvídateľné a tiež je regulované internými predpismi príslušného klubu. Podstata komunitných podujatí ostáva zachovaná aj pri účasti blízkych osôb týchto osôb. Tieto podujatia svojim charakterom nenapĺňajú znaky verejného športového podujatia vymedzeného týmto zákonom, nakoľko sa na nich zúčastňujú iba osoby z konkrétnej uzavretej skupiny osôb a ich blízke osoby. Pri blízkych osobách ide znovu o uzavretý konkrétny okruh známych osôb. Predmetom právnej úpravy sú verejné športové podujatia, t. j. podujatia, kde sa môže zúčastniť akákoľvek fyzická osoba bez ohľadu na to, či je účasť na podujatí podmienená zaplatením vstupného alebo nie. O verejné podujatie ide aj v prípade, ak je podmienkou účasti zakúpenie vstupenky na meno a priezvisko, pretože takúto vstupenku si môže zakúpiť akákoľvek fyzická osoba. Zdôrazňuje sa, že o zabezpečenie riadneho výkonu práva pokojne sa zhromažďovať sú povinné sa vo vzájomnej súčinnosti postarať všetky subjekty podieľajúce sa na príprave, organizovaní a dozore nad priebehom verejného športového podujatia. Tieto subjekty vykonávajú svoju pôsobnosť vo vzájomnej súčinnosti tak, aby právo zhromažďovania sa na verejne prístupných miestach nebolo obmedzené, okrem prípadov, ak by boli významne dotknuté iné ústavou garantované práva a slobody. V takom prípade je potrebné v súlade s princípom primeranosti vykonať opatrenia nevyhnutné

na ochranu dotknutých práv a slobôd iných, ochranu verejného poriadku, bezpečnosti, zdravia, mravnosti, majetku alebo životného prostredia.

### **3 Ukladanie trestu zákazu účasti na verejných podujatiach**

Súd môže podľa § 62a ods. 2 TZ uložiť trest zákazu účasti na verejných podujatiach až na desať rokov, ak sa páchatel dopustí úmyselného trestného činu v súvislosti s účasťou na verejnom podujatí alebo ak to vyžaduje so zreteľom na doterajší spôsob života páchatel'a a okolnosti spáchania činu, ochrana verejného poriadku, zdravia, mravnosti alebo majetku. Tento trest teda súd uloží len vtedy, ak ide o trestný čin spáchaný v súvislosti s účasťou na verejnom podujatí. Musí ísť o trestný čin úmyselný, súvislosť musí byť priama, bezprostredná alebo užšia. Trestný čin nemusí byť spáchaný len na mieste a v dobe, kde sa koná verejné podujatie, ale súvislosť musí byť zachovaná, pokiaľ sa úmyselný trestný čin vzťahuje na konkrétnu návštevu verejného podujatia (športové, kultúrne, spoločenské podujatie). Zavedeným nového trestu bol zmenený aj výpočet príťažujúcich okolností, pričom ustanovenie § 37 TZ sa doplnilo písmenami n) a o), ktoré za príťažujúcu okolnosť považujú aj to, keď páchatel':

n) spáchal trestný čin ako člen skupiny osôb počas premiestňovania sa na miesto konania verejného podujatia alebo z miesta konania verejného podujatia, alebo

o) spáchal trestný čin z dôvodu príslušnosti k športovému klubu.

Tieto príťažujúce okolnosti budú prichádzať do úvahy najmä pri protiprávnom konaní skupín fanúšikov (najmä futbalových), ktorých členovia sa často pod vplyvom alkoholu dopúšťajú agresívnych protiprávnych konaní na čerpacích staniciach, na odpočívadlách, v/pri motoreloch a pohostinských zariadeniach, ktoré sú často z tohto dôvodu uzavreté a strážené políciou alebo aj vo vlakoch a na staniciach. Vzhľadom na potenciál agresivity a hroziace závažnejšie následky konania väčšej skupiny osôb, ktoré sa navzájom vo svojom protiprávnom konaní podporujú je dôvodné vyjadrenie vyššej závažnosti takéhoto konania zavedením novej príťažujúcej okolnosti. Vyjadrenie tejto okolnosti v zákone sleduje preventívny účinok a jednoznačne vyjadruje neprijateľnosť takýchto konaní spoločnosťou. Z hľadiska závažnosti sa konanie takejto skupiny osôb javí byť podstatne závažnejšie ako konanie jednotlivca, preto aj z vecného hľadiska sa zavedenie novej príťažujúcej okolnosti javí byť opodstatnené a je primeranou reakciou spoločnosti na jednu z pomerne rozšírených foriem diváckeho násillia. Doterajšia prax totiž ukázala nepripravenosť právnej úpravy, ktorá má účinne postihovať protiprávne konania osoby, resp. skupiny osôb v súvislosti s konaním športového podujatia. Takto nastavená právna úprava by mala v prvom rade odradiť od

protiprávneho konania tak mimo diania ako aj priamo pri športovom podujatí. V súčasnosti tomuto stavu sa predchádzalo zvýšeným počtom nasadených síl a prostriedkov Policajného zboru v rámci bezpečnostných opatrení (napr. uzatváranie čerpacích staníc na trase presunu fanúšikov, uzatváranie ulíc v blízkosti diania športového podujatia a pod.). Napríklad pri rizikových podujatiach v predchádzajúcom období bývali takto uzatvorené aj určité čerpacie stanice. Dohovor Rady Európy o násilí a nevhodnom správaní pri športových podujatiach a najmä na futbalových zápasoch (Štrasburg, 1985), ktorého je Slovenská republika zmluvnou stranou, v čl. 3 ods. 1 písm. a) obsahuje záväzok/povinnosť signatárskych štátov dohovoru zabezpečiť, aby dostatok poriadkových síl bol pripravený čeliť vypuknutiu násilia a neviazanosti na štadiónoch a v ich bezprostrednej blízkosti, ako aj pozdĺž trás, ktorými prechádzajú diváci, pričom v čl. 3 ods. 1 písm. c) je uvedený ďalší záväzok signatárskych štátov uplatňovať alebo podľa potreby prijímať zákony, ktoré umožňujú, aby osoby, ktoré boli obvinené z priestupkov spojených s násilím a neviazanosťou divákov, boli stíhané zodpovedajúcimi trestami alebo podľa okolností zodpovedajúcimi administratívnymi opatreniami, pričom navrhované zmeny právnej úpravy majú napomôcť tieto záväzky riadne naplniť. Za rovnako neprijateľné sa považuje spáchanie akéhokoľvek trestného činu len z dôvodu príslušnosti k športovému klubu, čo sa premietlo do novej prirážajúcej okolnosti. V mnohých prípadoch dochádzalo k páchaniu trestnej činnosti páchatelom alebo skupinou osobu, ktorá svoje konanie smeruje voči iným osobám alebo voči ich majetku práve z dôvodu, že tieto osoby sa určitým spôsobom odlišujú od páchatelov, či už názormi, členstvom v určitých organizáciách, kluboch, spolkoch, resp. trestná činnosť je na týchto osobách páchaná práve z dôvodu, že nezdierajú názory páchatelov trestnej činnosti. V občianskej demokratickej spoločnosti a právnom štáte je absolútne neprijateľné, aby dôvodom/motívom trestnej činnosti bola príslušnosť poškodeného/obete k športovému klubu. Ak motívom trestnej činnosti páchatel'a bude takýto absolútne neprijateľný dôvod, tento bude kvalifikovaný ako ďalšia prirážajúca okolnosť.

Tiež novelou Trestného zákona č. 1/2014 Z. z. došlo k zmene ustanovenia § 42 ods. 2 TZ týkajúceho sa súhrnného trestu, podľa ktorého v rámci súhrnného trestu súd uloží okrem iných trestov aj trest zákazu účasti na verejných podujatiach, ak bol taký trest uložený už skorším rozsudkom a ak tomu nebráni ustanovenie [§ 34 ods. 7 TZ](#). Súd tak pri ukladaní súhrnného trestu uloží tento trest obligatórne vo všetkých prípadoch, v ktorých bol tento trest uložený skorším rozsudkom, ktorého výrok o treste noví rozsudok zrušuje. Podľa § 62a ods. 4 TZ, na dobu výkonu trestu zákazu účasti na verejných podujatiach alebo na jej časť súd môže odsúdenému uložiť obmedzenia a povinnosti uvedené v [§ 51 ods. 3 a 4 TZ](#), najmä aby

sa dostavil v určenom čase na príslušný útvar Policajného zboru a spravidla mu súd tiež uloží, aby podľa svojich síl nahradil škodu spôsobenú trestným činom alebo jej časť, ktorú súd zároveň určí. Podľa § 51 TZ súd môže za podmienok uvedených v [§ 49 ods. 1](#) TZ podmiennečne odložiť výkon trestu odňatia slobody neprevyšujúceho tri roky, ak páchatel'ovi zároveň uloží probačný dohľad nad jeho správaním v skúšobnej dobe. Súd môže za podmienok uvedených v [§ 49 ods. 1](#) podmiennečne odložiť výkon trestu odňatia slobody neprevyšujúceho tri roky, ak páchatel'ovi zároveň uloží probačný dohľad nad jeho správaním v skúšobnej dobe. Pri určení probačného dohľadu ustanoví súd skúšobnú dobu na jeden rok až päť rokov. Skúšobná doba začína plynúť dňom nasledujúcim po dni nadobudnutia právoplatnosti rozsudku. Zároveň súd uloží obmedzenia alebo povinnosti, ktoré sú súčasťou probačného dohľadu. Doplnenie v obmedzeniach uložených súdom spočívajú v ustanovení § 51 ods. 3 písm. a) TZ v zákaze účasti na určených verejných podujatiach.

Podľa ustanovenia § 444a TP, o právoplatnom uložení trestu zákazu účasti na verejných podujatiach upovedomí predseda senátu útvar Policajného zboru, v ktorého obvode má odsúdený bydlisko. Ak sa uložený trest zákazu účasti na verejných podujatiach vzťahuje na športové podujatie, predseda senátu upovedomí aj správcu informačného systému o bezpečnosti na športových podujatiach podľa osobitného zákona v rozsahu podľa osobitného zákona. Predseda senátu môže poveriť kontrolou výkonu trestu zákazu účasti na verejných podujatiach probačného a mediačného úradníka. Ak súd zistí porušovanie alebo marenie výkonu trestu účasti na verejných podujatiach, predseda senátu to bez meškania oznámi okresnému prokurátorovi. Ak súd rozhodol o podmiennečnom upustení od zvyšku trestu zákazu účasti na verejných podujatiach vzťahujúci sa na športové podujatie, predseda senátu o tejto skutočnosti bez meškania upovedomí správcu informačného systému o bezpečnosti na športových podujatiach podľa osobitného zákona v rozsahu informácií podľa osobitného zákona. Na konanie o podmiennečnom upustení od výkonu zvyšku trestu zákazu účasti na verejnom podujatí, ako aj na konanie o nariadení výkonu zvyšku tohto trestu sa primerane použijú ustanovenia § 415 až 417 TP. Príslušným na vydanie rozhodnutí je súd, ktorý vo veci konal v prvom stupni. O podmiennečnom upustení od výkonu zvyšku trestu zákazu účasti na verejnom podujatí, ako aj o konaní o nariadení výkonu zvyšku tohto trestu rozhoduje súd na návrh prokurátora, riaditeľa ústavu na výkon väzby alebo riaditeľa ústavu na výkon trestu odňatia slobody, v ktorom sa trest vykonáva, záujmového združenia občanov alebo na návrh odsúdeného na verejnom zasadnutí. Ak bol návrh odsúdeného zamietnutý, môže ho odsúdený opakovať až po uplynutí jedného roka od zamietnutia okrem prípadu, že návrh bol zamietnutý len preto, že ho odsúdený podal predčasne. O návrhu rozhodne súd najneskôr do 60 dní od

jeho doručenia. O tom, či sa odsúdený osvedčil alebo či sa zvyšok trestu vykoná, rozhoduje súd na verejnom zasadnutí. Rozhodnutie, že sa osvedčil, môže so súhlasom prokurátora urobiť aj predseda senátu. V prípade podmieneného upustenia od výkonu zvyšku trestu zákazu účasti na verejných podujatiach môže súd po výkone polovice trestu podmienne upustiť od výkonu jeho zvyšku, ak odsúdený v čase výkonu trestu spôsobom svojho života preukázal, že ďalší výkon tohto trestu už nie je potrebný. Súd zároveň určí skúšobnú dobu až na päť rokov, nie však kratšiu ako zvyšok trestu. Konkrétna skúšobná doba začína plynúť dňom nasledujúcim po dni nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o tomto upustení. Ak odsúdený, u ktorého sa podmienne upustilo od zvyšku trestu zákazu účasti na verejných podujatiach, viedol v skúšobnej dobe riadny život a plnil uložené obmedzenia a povinnosti, súd vysloví, že sa osvedčil. Ak sa neosvedčí súd rozhodne, že zvyšok trestu vykoná. Ak na mieste konania podujatia došlo k hrubému narušeniu verejného poriadku alebo vážnemu ohrozeniu bezpečnosti, zdravia, mravnosti, majetku alebo životného prostredia, ktoré nemôže byť odstránené silami a prostriedkami organizátora podujatia, organizátor podujatia ihneď preruší podujatie alebo ukončí podujatie podľa športových pravidiel a bezodkladne požiada o pomoc Policajný zbor; ak ide o rizikové podujatie, organizátor podujatia písomne požiada o pomoc veliteľa bezpečnostného opatrenia Policajného zboru, ktorý sa počas rizikového podujatia zdržiava v riadiacej miestnosti športového zariadenia, ak je zriadená. Organizátor podujatia môže požiadať Policajný zbor o pomoc aj vtedy, ak sa účastníci podujatia po ukončení podujatia pokojne nerozídu. Národný športový zväz futbalu ako správca informačného systému a národný športový zväz hokeja sú povinní vytvárať a prevádzkovať informačný systém. Informačný systém obsahuje evidenciu o fyzických osobách, ktorým bol uložený trest zákazu účasti na verejných podujatiach alebo obmedzenie podľa osobitného predpisu a ktoré boli odsúdené za trestné činy spáchané v súvislosti s účasťou na verejnom podujatí alebo ktorých trestné stíhanie za takéto trestné činy bolo podmienne zastavené alebo skončené zmierom, alebo ktorým bolo uložené obmedzujúce opatrenie spočívajúce v zákaze účasti na verejných podujatiach. Do fakultatívneho výpočtu povinností, ktoré je možné odsúdenému uložiť, sa doplnila povinnosť, aby sa odsúdený alebo obvinený (pri podmienenom zastavení trestného stíhania) dostavil v určenom čase na príslušný útvar Policajného zboru, spravidla v mieste kde sa zdržiava, prípadne aj opakovane. Táto povinnosť má byť ukladaná najmä v prípadoch, keď bude potrebné zabezpečiť, aby sa osoba, ktorej bol uložený zákaz účasti na vymedzených verejných (športových, kultúrnych, spoločenských) podujatiach, nemohla zúčastniť na verejnom podujatí, na ktoré sa vzťahuje uložený zákaz, vrátane stretnutí konaných v cudzine, kde sa dotknutá osoba z objektívnych

dôvodov nebude môcť zúčastniť. Porušenie tejto povinnosti bude v závislosti od štádia konania a procesnej situácie posudzované ako okolnosť odôvodňujúca vzatie do väzby (pri nesplnení povinnosti uloženej sudcom pri rozhodnutí o nevzatí do väzby), či pokračovanie v trestnom stíhaní (pri podmienene zastavenom trestnom stíhaní) alebo pri hodnotení osoby v rámci posudzovania plnenia podmienok probačného dohľadu odsúdeným v rámci skúšobnej doby. Práve tento inštitút by mal napomôcť v budúcnosti odradiť (zamedziť) potenciálnych páchatel'ov od recidívy trestnej činnosti diváckeho násilia. Na základe skúseností zo zahraničia práve povinnosť hlásiť sa na príslušnom útvare Policajného zboru v čase konania športového podujatia ich materského klubu je účinným nástrojom k postupnej eliminácii trestnej činnosti páchanej v súvislosti s účasťou na verejných podujatiach. Na rozdiel od diváka, ktorý sa fyzicky zúčastňuje na podujatí v športovom zariadení, účastníkom podujatia môže byť aj taká osoba, ktorá nemá vstupenku a jej zámerom nemusí byť účasť na podujatí v športovom zariadení. Prvým kritériom pre kvalifikovanie osoby ako účastníka podujatia je, že sa v čase konania podujatia z dôvodu konania podujatia (nie iba náhodne) zdržiava na mieste konania podujatia alebo v jeho blízkosti. Účastníkmi podujatia sú všetky osoby zúčastnené na podujatí, t. j. nielen diváci, ale aj usporiadatelia, športovci, rozhodcovia, delegáti, členovia realizačných tímov, funkcionári klubov a pod. Podľa druhého kritéria sa za účastníkov podujatia budú považovať aj také osoby, ktoré sa premiestňujú na miesto konania podujatia alebo z miesta konania podujatia do miesta pobytu, ak presun osoby vecne súvisí s konaním podujatia. Skutočnosť, či takáto osoba má platnú vstupenku, je v tomto smere irelevantná. Povinnosti a zákazy pre účastníka podujatia platia aj pre osoby, ktoré sa zdržiavajú na mieste konania podujatia nie ako diváci, ale v súvislosti s výkonom športovej činnosti, ako športovci a ich realizačné tímy, ale aj pre osoby, ktoré sa na podujatí zúčastňujú z dôvodu plnenia svojich úloh pri zabezpečovaní a organizovaní samotného podujatia, ako napríklad usporiadatelia, bezpečnostný manažér, funkcionári, poskytovatelia služieb a iní. Z uvedeného dôvodu návrh zákona v definícii pojmu účastník podujatia rozlišuje diváka, osobu, ktorá sa na podujatí zúčastňuje v súvislosti s výkonom športovej činnosti (hráč, rozhodca, tréner, člen realizačného tímu) a osobu, ktorá sa na podujatí zúčastňuje v súvislosti s organizovaním podujatia (člen usporiadateľskej služby, delegát športového zväzu, dozorný orgán obce). V jednotlivých ustanoveniach sa používajú pojmy účastník podujatia a divák v závislosti od podstaty konkrétneho ustanovenia, t. j. či sa má ustanovenie vzťahovať iba na divákov v hľadisku alebo aj na ostatných účastníkov podujatia. Sú známe napr. prípady, keď sa členovia usporiadateľskej služby pridali k domácim chuligánom a aktívne sa zapojili do bitky na štadióne, alebo fyzicky napadli rozhodcu a pod. Vzhľadom k tomu, že na športových

podujatiach sa pomerne často používajú aj slovenské štátne symboly, pričom niekedy sú používané nedôstojným, či dokonca znevažujúcim spôsobom, v záujme ich ochrany sa výslovne ustanovuje, že používanie štátnych symbolov Slovenskej republiky na podujatiach podľa predmetného zákona upravuje zákon č. 63/1993 Z. z. o štátnych symboloch Slovenskej republiky a ich používaní v znení neskorších predpisov.

Pri trestnom čine spáchanom v súvislosti s účasťou na verejnom podujatí vzťahujúcom sa na športové podujatie, súd o odsúdení upovedomí správcu informačného systému o bezpečnosti na športových podujatiach podľa osobitného zákona, v rozsahu podľa zákona č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Doplnením ustanovenia § 6 TP, týkajúceho sa poskytovania informácií v trestnom konaní sa zabezpečuje poskytovanie informácií zo strany súdu subjektu, ktorý prevádzkuje informačný systém o bezpečnosti na športových podujatiach vo vzťahu k všetkým odsúdeniam za trestné činy spáchané v súvislosti s účasťou na verejnom športovom podujatí. Informačný systém je obsiahnutý v stanovení § 22 zákona o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Národný športový zväz futbalu ako správca informačného systému a národný športový zväz hokeja sú povinní okrem iného vytvárať a prevádzkovať informačný systém. Informačný systém obsahuje evidenciu o fyzických osobách, ktorým bol uložený trest zákazu účasti na verejných podujatiach alebo obmedzenie podľa osobitného predpisu, ktoré boli odsúdené za trestné činy spáchané v súvislosti s účasťou na verejnom podujatí alebo ktorých trestné stíhanie za takéto trestné činy bolo podmienene zastavené alebo skončené zmierom, ktorým bolo uložené obmedzujúce opatrenie spočívajúce v zákaze účasti na verejných podujatiach. Informačný systém okrem evidencie obsahuje aj evidenciu hlavných usporiadateľov, bezpečnostných manažérov, usporiadateľov a delegátov zväzu. Údaje v informačnom systéme môžu spracúvať len osoby osobitne poverené príslušným športovým zväzom a organizátorom podujatia. Údaje v informačnom systéme môžu byť na základe žiadosti sprístupnené aj inej osobe podieľajúcej sa na organizovaní podujatia alebo na kontrole dodržiavania tohto zákona, v rozsahu zodpovedajúcom potrebám činnosti vykonávanej touto osobou. Súd, orgány činné v trestnom konaní a orgány príslušné na prejednávanie priestupkov, bezodkladne oznamujú príslušnému športovému zväzu uloženie zákazu účasti na športových podujatiach ako sankcie v trestnom konaní alebo v priestupkovom konaní. Pri spracúvaní údajov v informačnom systéme môže príslušný športový zväz alebo organizátor podujatia požiadať o pomoc Policajný zbor. Údaje z informačného systému sa poskytujú alebo sprístupňujú Policajnému zboru, prokuratúre, súdom, obciam, okresným úradom v sídle kraja, Slovenskej informačnej

službe, športovým zväzom a organizátorom podujatí, ak je to nevyhnutné na plnenie ich úloh podľa tohto zákona alebo osobitného predpisu. Ak ide o medzinárodné podujatie, organizátor podujatia umožní vstupovať do informačného systému orgánom, ktoré plnia úlohy Policajného zboru a bezpečnostného manažéra v štáte pôvodu hosťujúceho družstva alebo športovca, v rozsahu potrebnom na zabezpečenie riadneho priebehu podujatia. Údaje v evidencii sa vedú v informačnom systéme päť rokov od vykonania trestu za spáchaný trestný čin, od vykonania sankcie, od uplynutia doby predbežného (neodkladného) opatrenia, ochranného opatrenia alebo primeraného obmedzenia alebo odo dňa administratívneho vyhostenia. Ak v tejto lehote bude vykonaný nový záznam, údaje sa vedú až do uplynutia lehoty ustanovenej pre vedenie údajov na základe posledného záznamu. Údaje o hlavných usporiadateľoch, bezpečnostných manažéroch a usporiadateľoch sa vedú v informačnom systéme päť rokov od uplynutia doby platnosti osvedčenia hlavného usporiadateľa, osvedčenia bezpečnostného manažéra a preukazu usporiadateľa.

## **Záver**

Novelou Trestného zákona č. 1/2014 Z. z. sa upravil spôsob zabezpečenia výkonu trestu zákazu účasti na verejných podujatiach. O uložení trestu zákazu účasti na verejných podujatiach súd upovedomí orgán Policajného zboru, v obvode ktorého má odsúdený bydlisko. Účelom trestu je to, aby sa odsúdený dostavil na určený útvar Policajného zboru v mieste skutočného bydliska, ktoré často bude totožné s adresou trvalého bydliska. Je však veľa osôb, ktoré majú trvalý pobyt formálne vedený inde ako sa fakticky zdržujú. Určenie útvaru Policajného zboru sa v súlade s účelom trestu zákazu účasti na verejných podujatiach preto neviaže na trvalý pobyt odsúdeného, ale na faktické bydlisko, nakoľko tento trest má čo najmenej zasahovať do bežného života odsúdeného a nemá mu spôsobovať ani neprimerané cestovné náklady (do miesta trvalého bydliska). Ak uloženie trestu súvisí so zákazom účasti na športovom podujatí, súd o tejto skutočnosti upovedomí aj správcu informačného systému o bezpečnosti na športových podujatiach podľa osobitného zákona (zákon o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov) v rozsahu informácii, ktoré vymedzuje tento osobitný zákon. V prípade porušovania alebo marenia trestu zákazu účasti na verejných podujatiach sa stanovila povinnosť oznámiť túto skutočnosť okresnému prokurátorovi, nakoľko uvedené konanie napĺňa znaky trestné ho činu marenia výkonu úradného rozhodnutia. Súčasne sa upravil postup súdu v prípade podmieneného upustenia od výkonu zvyšku trestu účasti na verejných podujatiach. Podľa § 62a ods. 6 TZ, do doby výkonu trestu zákazu účasti na verejných podujatiach sa doba výkonu nepodmieneného

trestu odňatia slobody nezapočítava; započítava sa však doba, počas ktorej bola v tej istej veci páchatel'ovi pred právoplatnosťou rozsudku zakázaná účasť na verejných podujatiach, ktoré sú predmetom zákazu. Podľa ustanovenia § 72a TZ týkajúceho sa podmienenej upustenia od výkonu zvyšku trestu zákazu účasti na verejných podujatiach, po výkone polovice trestu zákazu účasti na verejných podujatiach môže súd podmienene upustiť od výkonu jeho zvyšku, ak odsúdený v čase výkonu trestu spôsobom svojho života preukázal, že ďalší výkon tohto trestu už nie je potrebný. Pri podmienenej upustení od výkonu zvyšku trestu zákazu účasti na verejných podujatiach súd určí skúšobnú dobu až na päť rokov, nie však kratšiu ako zvyšok trestu; skúšobná doba začína plynúť dňom nasledujúcim po dni nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o tomto upustení. Odsúdenému, u ktorého súd podmienene upustil od výkonu zvyšku trestu zákazu účasti na verejných podujatiach, môže súd uložiť primerané obmedzenia a povinnosti uvedené v [§ 51 ods. 3 a 4](#) TZ, smerujúce k tomu, aby viedol riadny život. Podľa ustanovenia § 72b TZ, ak odsúdený, u ktorého sa podmienene upustilo od zvyšku trestu zákazu účasti na verejných podujatiach, viedol v skúšobnej dobe riadny život a plnil uložené obmedzenia a povinnosti, súd vysloví, že sa osvedčil; inak rozhodne, a to prípadne už v priebehu skúšobnej doby, že zvyšok trestu vykoná. Ak súd vyslovil, že sa podmienene prepustený osvedčil, má sa za to, že trest bol vykonaný dňom, keď rozhodnutie o upustení od výkonu zvyšku trestu zákazu účasti na verejných podujatiach nadobudlo právoplatnosť. Rovnako sa má za to, že trest zákazu účasti na verejných podujatiach bol vykonaný dňom, keď rozhodnutie o podmienenej upustení od výkonu zvyšku trestu zákazu účasti na verejných podujatiach nadobudlo právoplatnosť, ak súd bez viny odsúdeného nenariadil do roka od uplynutia skúšobnej doby, že odsúdený zvyšok trestu vykoná. Treba dodať, že v zmysle ustanovenia § 353 ods. 2 písm. i) TP, predmetný trest je možné uložiť aj trestným rozkazom.<sup>10</sup>

## **Zoznam bibliografických odkazov**

### Periodiká a zborníky:

BURDA, E.: Trest zákazu účasti na verejných podujatiach. In: Restoratívna justícia a alternatívne tresty v teoretických súvislostiach. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Plzeň: Nakladatelství Leges, 2014, ISBN 978-80-7502-034-5.

---

<sup>10</sup> ZEMAN, Š.: Trest zákazu účasti na verejných podujatiach a niektoré aplikačné postrehy. In: Bulletin slovenskej advokácie, roč. XXI, č. 3, 2015. s. 36.

KONEČNÁ, T.: Postihy diváckeho násilí – ukladání trestu zákazu vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce. In: Restoratívna justícia a alternatívne tresty v teoretických súvislostiach. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Plzeň: Nakladatelství Leges, 2014, ISBN 978-80-7502-034-5.

MAŠĽANYOVÁ, D., ZEMAN, Š.: In Restoratívna justícia a alternatívne tresty v teoretických súvislostiach. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Plzeň: Nakladatelství Leges, 2014, ISBN 978-80-7502-034-5.

SURMAJOVÁ, Ž.: Právna úprava eliminácie násilia na športových podujatiach v Slovenskej republike. In: Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae, 2009, č. 1, ISSN 1337-6810.

ŠIMOVČEK, I.: Oprávnené záujmy poškodeného trestným činom a ukladanie alternatívnych trestov. In: Restoratívna justícia a systém alternatívnych trestov. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie, máj 2017. Praha: Nakladatelství Leges, 2017, ISBN 978-80-7502-224-0.

VÝBORNÝ, Š.: Aplikovateľnosť trestu „zákazu vstupu“ (§ 76 TrZ) při postihu extremismu. In: Trestněprávní revue, 2014, 12. roč., č. 2, ISSN 1213-5313.

ZEMAN, Š.: Trest zákazu účasti na verejných podujatiach a niektoré aplikačné postrehy. In: Bulletin slovenskej advokácie, roč. XXI, č. 3, 2015, ISSN 1335-1079.

ZUZIK, M.: Divácke násilie – komparatívny prehľad anglickej a slovenskej legislatívy. In: Bulletin slovenskej advokácie, 2012, roč. XVIII, č. 5, ISSN 1335-1079.

Internetové zdroje:

<https://slovensko.hnonline.sk/1062804-stat-postavi-v-rimavskej-sobote-novu-vaznicu-juhu-slovenska-chyba-tvrdi-zitnanska>

# ÚČEL TRESTU A JEHO SPRAVODLIVOSŤ<sup>1</sup>

## PURPOSE OF THE PUNISHMENT AND ITS FAIRNESS

Erik Elias<sup>2</sup>, Martin Skaloš<sup>3</sup>

### Abstrakt

*Problematika účelu a systému trestov je v súčasnosti veľmi aktuálna. V rekodifikovanom Trestnom zákone sa presadzuje koncepcia restoratívnej justície. Prejavuje sa to najmä nastupujúcim trendom riešenia trestných vecí alternatívnym spôsobom. Prijatím nových trestných kódexov sa završila snaha o zefektívnenie ochrany spoločnosti ako hlavného poslania slovenského trestného práva. Cieľom príspevku je podať prehľadný a ucelený pohľad na systém a účel trestu v slovenskom právnom poriadku a zároveň objasniť zhodnotenie spoločenskej náplne trestu v rámci súčasného slovenského práva a vybraných európskych kódexov.*

### Kľúčové slová

*trest, účel trestu, teórie trestu, restoratívna justícia, spravodlivosť, trestné právo*

### Abstract

*The issue of the purpose and the system of punishments is very current at present. The recodified Criminal Act promotes the concept of restorative justice. This is particularly evident in the emerging trend of dealing with criminal matters in an alternative way. With the adoption of new criminal codes, efforts were completed to streamline the protection of society as the main mission of the Slovak criminal law. The aim of the paper is to give a clear and comprehensive view of the system and purpose of the punishment in the Slovak legal order, while also clarifying the assessment of the social content of the punishment under current Slovak law and selected European codes.*

### Keywords

*punishment, purpose of the punishment, theory of punishment, restorative justice, fairness, criminal law*

### Úvod

„Trestom rozumieme zákonom stanovený právny následok za určité protiprávne konanie.“<sup>4</sup> Trest je jedným z prostriedkov štátneho donútenia, ktorý štát uplatňuje pri plnení

---

<sup>1</sup> Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA (1/0049/17) Právne a ekonomické aspekty korupcie – príčiny, dôsledky, prevencia a ekonomická analýza právnej úpravy.

<sup>2</sup> JUDr. Erik Elias, Katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín, Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, e-mail: erik.elias@umb.sk

<sup>3</sup> JUDr. PhDr. Martin Skaloš, PhD., Katedra dejín štátu a práva, Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, e-mail: martin.skalos@umb.sk

<sup>4</sup> JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné – Obecná část, Zvláštní část*. Praha : Linde, 2006, s. 336.

svojich funkcií. V § 31 ods. 2 platného Trestného zákona je zakotvené, že trest je ujma na osobnej slobode, majetkových alebo iných právach odsúdeného, ktorú môže uložiť páchateľovi len súd podľa Trestného zákona za spáchaný trestný čin. Tresty spolu s ochrannými opatreniami sú jediné trestné sankcie, ktoré môžu byť právnymi následkami trestného činu. Trestom sa konkrétnej osobe spôsobuje určitá ujma na jej právach. Trest by mal výlučne postihovať konkrétneho páchateľa trestného činu, čím sa uplatňuje zásada personality trestu. Podľa čl. 50 Ústavy SR len súd rozhoduje o vine a treste za trestné činy. Trest môže byť páchateľovi uložený jedine na základe zákona, pričom platia zásady nulla poena sine lege, t. j. žiadny trest bez zákona a nulla poena sine crimen, t. j. žiadny trest bez trestného činu. Explicitne sú tieto zásady vyjadrené v čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky - len zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne iné ujmy na právach alebo majetku možno uložiť za jeho spáchanie.

Z princípu humanizmu v slovenskom trestnom práve vyplýva, že trest má spôsobiť iba takú ujmu, akú vyžaduje splnenie účelu trestu. Rezultátom je, že ujma zahrnutá v treste, nemá presahovať nevyhnutnú potrebu ochrany spoločnosti. V konečnom dôsledku, ak je to možné, mali by sa použiť také tresty, ktoré nesúvisia s trestom odňatia slobody. V súlade s týmto princípom sú v čl. 16 ods. 2 a v čl. 7 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd zakázané neľudské a ponižujúce tresty.<sup>5</sup>

### **Účel trestu a jeho spravodlivosť**

Vymedzenie účelu trestu nájdeme v § 34 ods.1 - trest má zabezpečiť ochranu spoločnosti pred páchateľom tým, že mu zabráni v páchaní ďalšej trestnej činnosti a vytvorí podmienky na jeho výchovu k tomu, aby viedol riadny život a súčasne iných odradí od páchania trestných činov, trest zároveň vyjadruje morálne odsúdenie páchateľa spoločnosťou.

Spomenutý paragraf Trestného zákona obsahuje niekoľko zložiek účelu trestu, ktorými sú:

- ochrana spoločnosti pred páchateľmi trestných činov, ktorá je vrcholným a najdôležitejším cieľom trestu,
- zabránenie odsúdenému v ďalšom páchaní trestnej činnosti priamo fyzickým znemožnením určitého konania alebo stanovením viacerých obmedzení, ktoré páchateľove konanie značne sťažujú,

---

<sup>5</sup> Porovnaj: IVOR, J. a kol. *Trestné právo hmotné – Všeobecná časť*. Bratislava : Iura edition 2006, s. 345.

- vytvorenie podmienok na výchovu odsúdeného, aby mohol viesť riadny život. Táto zložka je veľmi dôležitá a zároveň veľmi ťažko realizovateľná. Na dosiahnutie výchovných cieľov môžu byť použité rôzne metódy (podmienečný odklad výkonu trestu odňatia slobody, podmienečné odsúdenie, upustenie od potrestania) alebo môže ísť o výchovnú činnosť s odsúdeným vo výkone trestu odňatia slobody,
- generálna prevencia má viesť k tomu, aby odradila potenciálnych páchatel'ov od spáchania trestných činov. Spravodlivé a včasné uloženie trestu dáva ostatným členom spoločnosti najavo, že konanie, za ktoré bol uložený trest, je protiprávne a nežiadúce, varuje ich pred ďalším páchaním trestných činov a posilňuje tak pocit právnej istoty a predstavy o autorite právnych noriem,
- vyjadrenie morálneho odsúdenia páchatel'ovi spoločnosťou. Páchatel'ovi je dané na vedomie, že jeho konanie bolo negatívne v mnohých prípadoch neakceptovateľné, a to tak právne, ako aj eticky.

„Existuje jeden univerzálny zákon. Tým zákonom je spravodlivosť. Spravodlivosť tvorí základný kameň práva každej zeme.“- Alex de Tocqueville.<sup>6</sup>

Na obecnú položenú otázku, aký je účel trestu a trestného práva môžeme odpovedať, že je to udržanie poriadku v občianskej spoločnosti. Vyjadrené s dávkou poetizmu podľa Miříčka: „Odstráňme právo trestné a budeme mať právo pästné, návrat k svojpomoci, odvetu, bellum omnium contra omnes, rozvrat celého sociálneho poriadku, celého právneho systému.“<sup>7</sup> Ukladaním trestov štát potvrdzuje význam hodnôt dotknutých trestných činom, čím sa upevňuje vedomie existencie záväzného spoločenského poriadku. Trestom je poškodený uistený, že na ňom spáchaný zločin spoločnosť odsudzuje a berie ho pod ochranu, náhrada škody potom aspoň čiastočne obnovuje zločinom dotknuté práva poškodeného. Knapp uvádza, že v pojme spravodlivosti je implikovaný pojem rovnosti,<sup>8</sup> súhlasne odkazuje na H. A. L. Harta, podľa ktorého je princípom spravodlivosti zásada: „Posudzuj podobné prípady podobne a odlišné prípady odlišne.“<sup>9</sup>

Autori zaoberajúci sa trestným právom sa väčšinou nevenujú samotnému pojmu spravodlivosti, ale zameriavajú sa na problematiku spravodlivosti trestu. Väčšina sa nepochybne zhodne na požiadavke, že trest musí byť spravodlivý. Rozpor však nastáva pri odpovedi na otázku, aký trest možno považovať za spravodlivý. Podľa Novotného „spravodlivosť trestu spočíva v tom, že nie je ani miernejší, ani prísnejší, ako je nutné pre

<sup>6</sup> INCIARDI, J. A. *Trestní spravedlnost*. Praha : Victoria Publishing, 1994, s. 3.

<sup>7</sup> MIŘIČKA, A. *Trestní právo hmotné*. Praha : Vyšehrad, 1934, s. 11.

<sup>8</sup> KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 86.

<sup>9</sup> HART, H. A. L. *Pojem práva*. Praha : Prostor, 2004, s. 161.

ochranu spoločnosti pred trestnými činmi.<sup>10</sup> Tento pojem ďalej vymedzuje: „Preto je spravodlivosť trestu určená aj jeho závislosťou na spáchanom trestnom čine a odplatnom momente obsiahnutom v každom treste.“ Závislosť spravodlivosti trestu na spáchanom trestnom čine sa môže zdať viac-menej relativizovaná nasledujúcim tvrdením: „Trest, ktorý je v dobe svojho uloženia absolútne spravodlivý, sa však môže stať nespravodlivým v dobe, kedy je vykonávaný. Ak v dobe výkonu trestu nepodmienečného odňatia slobody dôjde u odsúdeného k skutočnému vnútornému prerodu, bolo by nespravodlivé trvať na výkone ostatku trestu.“<sup>11</sup> Keďže trest znamená značné obmedzenie slobody trestaného, mala by sa miera tohto obmedzenia (druh a výška trestu) odvíjať hlavne z dôvodu, kvôli ktorému je jeho uloženie ospravedlnené, teda od spáchaného trestného činu. Pritom by sa malo brať do úvahy, že spravodlivosť môže do istej miery závisieť aj na niektorých ďalších okolnostiach, ako je závažnosť trestného činu a najmä pomery páchatel'a. Typickým príkladom je uloženie peňažného trestu v rovnakej výške dvom páchatel'om za obdobne závažný trestný čin, pričom jeden páchatel' má dostatok prostriedkov a druhý takmer žiadne. Takýto trest je nepochybne voči páchatel'ovi bez prostriedkov nespravodlivý. Z uvedeného vyplýva, že len zaslúžený trest je spravodlivý a je adekvátnou odplatou za spáchaný trestný čin. Spravodlivosť trestu je nevyhnutnou podmienkou, ktorá oprávňuje jeho uloženie. Zaslúženosť trestu znamená, že trest sa ukladá kvôli spáchanému trestnému činu a nie kvôli iným skutočnostiam.

V súvislosti so spravodlivosťou ukladania trestov, v určitých odôvodnených prípadoch, úzko súvisí požiadavka šetrnosti trestu. Môžeme si to predstaviť na príklade dlhodobo týraného syna svojím otcom, ktorý už ďalej takúto situáciu nemôže zniesť a svojho trýzniteľa zavraždí. Verejnosť páchatel'a neodsudzuje, práve naopak ľutuje ho. Uloženie trestu v tomto prípade možno považovať z hľadiska utilitárnej teórie, za neúčelné. Upustenie od potrestania by však bolo v rozpore s požiadavkou spravodlivého trestania. Pod požiadavkou šetrnosti trestu teda rozumieme aplikáciu zásady subsidiarity trestnej represie v rámci ukladania trestov. Požiadavka šetrnosti trestu úzko súvisí so zásadou humanizmu pri ukladaní trestov.

Výšku trestu môže ovplyvniť aj páchatel'ov vzťah k spáchanému trestnému činu, ktorý sa prejavuje napríklad ľútosťou, priznaním, snahou odčiniť následky činu a pod. Pri uplatnení šetrnosti trestu je možné na tieto okolnosti prihliadať len v obmedzenej miere. Je na mieste diferencovať výšku trestu ak jeden z páchatel'ov trestného činu svoj skutok ľutuje a snaží sa ho odčiniť, zatiaľ čo druhý páchatel' nič neľutuje ani sa neusiluje svoje konanie

---

<sup>10</sup> NOVOTNÝ, O. *O trestu a väznenství*. Praha : Academia, 1967, s. 30.

<sup>11</sup> NOVOTNÝ, O. *O trestu a väznenství*. Praha : Academia, 1967, s. 122.

napraviť. Takéto konanie páchatel'a pozitívne svedčí o možnosti jeho nápravy. Možnosť nápravy páchatel'a, resp. jeho nebezpečnosť, sa dá odvodiť z prognózy jeho budúceho chovania. Páchatel'ovu prognózu môžeme zostaviť na báze jeho predchádzajúcej trestnej činnosti, spoločenského alebo rodinného zázemia či psychologického profilu. Vytvára sa tu však priestor na polemiku o odlišnom potrestaní páchatel'ov, z toho dôvodu, že obidvaja spáchali rovnaký trestný čin a takéto riešenie je nespravodlivé, lebo by mali byť potrestaní rovnako. Musíme zvážiť či takéto námietka je dostatočne závažná na to, aby ospravedlnila skutočnosť, že prvý páchatel', pri ktorom by stačilo uloženie miernejšieho trestu, bude potrestaný prísnejšie, teda rovnako ako druhý páchatel', iba preto, aby bola naplnená požiadavka spravodlivého trestania? <sup>12</sup>

Konkrétny druh a výška uloženého trestu môžu byť ovplyvnené, tak požiadavkou uloženia spravodlivého trestu, ako aj požiadavkou šetrnosti trestu. „Odsúdený nemá právo na to, aby bol potrestaný úplne rovnako ako páchatel' podobne závažného trestného činu, má však právo, aby nebol potrestaný výrazne prísnejšie.“<sup>13</sup> Aby bol trest spoločensky užitočný, musí byť spravodlivý, t. j. zaslúžený. Ak toto pravidlo nespĺňa, pôsobí kontraproduktívne, v najhoršom prípade rozvracia spoločne zdieľané hodnoty a nemá predpokladaný efekt na trestaného. Spoločnosť je oprávnená potrestať páchatel'a za to, že spáchal trestný čin. Teda miera potrestania by mala vychádzať zo závažnosti trestného činu. Práve na základe závažnosti trestného činu je páchatel' trestaný a uznaný, že ako osoba je schopný voľby a berie na seba zodpovednosť za svoje konanie. Potrestanie páchatel'a má zodpovedať miere jeho zavinenia. Trestanie na základe výrazne odlišných kritérií neguje slobodu a dôstojnosť osoby páchatel'a. Charles Montesquieu sa v diele „Duch zákonov“ venuje problematike moci trestu a spôsobu ukladania trestov. V jeho postoji cítiť istú dávku pohrdania a nedôveru vo vtedajší systém, ktorý nesprávne kvalifikoval trestné činy, ako on sám hovorí: „Nech sa najskôr vyšetrí príčina každého poklesu: uvidí sa, že pochádza z toho, že všetky zločiny nie sú trestané, ale nie z toho, že tresty sú mierne. Riad'me sa prírodou, ktorá ľuďom dala hanbu, aby ňou boli trestaní: nech je najväčším trestom, že musia byť trestaní.“<sup>14</sup>

## Utilitárne teórie

---

<sup>12</sup> Porovnaj: LATA, J. *Účel a smysl trestu*. Praha : Lexis Nexis CZ s. r. o., 2007, s. 73.

<sup>13</sup> LATA, J. *Účel a smysl trestu*. Praha : Lexis Nexis CZ s. r. o., 2007, s. 72.

<sup>14</sup> MONTESQUIEU, CH. *O duchu zákonů*. Dobrá Voda : Aleš Čenek, 2003, s. 119.

Vznik utilitárnych teórií v 18. storočí súvisí s odmietnutím chápania trestného práva v dobe absolutizmu, ktoré sa vyznačovalo ukladaním krutých a neprimeraných trestov, kriminalizáciou rúhania, používaním tortúry či inkvizičného vedenia trestného konania. Tento myšlienkový prúd položil základy moderného trestného práva hmotného aj procesného. Za hlavného predstaviteľa sa považuje klasický učenec Cesare Beccaria, ktorý vo svojom diele „O zločinoch a trestoch“ odsudzuje mučenie a popravy, vyhlasuje ich za barbarské a v konečnom dôsledku za neúčinné. V dobe svojho vzniku boli utilitárne teórie vnímané vysoko pozitívne. Bolo tomu tak z dôvodu racionálneho zdôvodnenia trestu a potlačenia jeho chápania ako odplaty voči páchatelovi. Postupom času aj v koncepte týchto teórií nachádzame podstatné negatíva. Prirodzene najtypickejšou námietkou bolo tvrdenie, že za určitých podmienok a v niektorých prípadoch umožňujú utilitárne teórie potrestanie nevinného.

Pod utilitárne teórie môžeme subsumovať najrôznejšie názory na otázku trestania. Tradične sa delia na teórie odplaty, izolácie, odstrašenia a rehabilitácie. Spomínané teórie však majú jednotnú bázu. Utilitarizmus prezentuje za správne také konanie, ktorým sa medzi dostupnými alternatívami dajú dosiahnuť najlepšie možné výsledky. Utilitárne teórie pripúšťajú uloženie trestu len pri splnení predpokladu, že to privodí lepšie následky, ako keby sa tak nebolo stalo. Spáchanie trestného činu nie je samo o sebe dostatočným dôvodom na potrestanie.

## **Odplata**

Táto teória má záujem na vytvorení rovného a proporcionálneho vzťahu medzi previnením a trestom. V mnohých prípadoch pod odplatou rozumieme sociálnu pomstu alebo povedané slovami Cesarea Beccariu, je to snaha „uložiť trest čo najviac zodpovedajúci povahe previnenia.“<sup>15</sup>

Zmysel odplaty tkvie v predstave, že páchatelia sú zlí a skazení ľudia, ktorí zodpovedajú za svoje činy a zaslúžia si byť potrestaní. Zároveň treba podotknúť, že nástrojom kolektívnej pomsty by mal byť štát a taktiež je potrebné prijať názor, že obeť zločinu sa nesmú mstiť páchatelom.

V demokratickej spoločnosti odplata, ako teória trestu, nastoľuje etický problém. Dochádza k rozporu v hodnotách, ktoré spoločnosť ochraňuje. Ide tu o práva a občiansku

---

<sup>15</sup> INCIARDI, J. A. *Trestní spravedlnost*. Praha : Victoria Publishing, 1994, s. 467.

slobodu jednotlivca. Je necivilizované nútiť páchatel'a, aby trpel len pre utrpenie samotné. Z tohto dôvodu má teória odplaty v dvadsiatom storočí len málo priaznivcov.<sup>16</sup>

### **Izolácia**

Izolácia je teória trestu, ktorá sa snaží vylúčiť páchatel'a zo spoločnosti. Niekedy sa označuje aj ako teória „obmedzenia“ či „zneschopenia“. Jej cieľom nie je odplata ale ochrana spoločnosti. Vylúčením páchatel'a zo spoločnosti popravou, uväznením či deportáciou sa spoločnosť chráni pred ďalšou trestnou činnosťou. Bez ohľadu na previnenie sú doživotné väzenie a poprava jedinými formami obmedzenia, ktoré môžu garantovať vylúčenie budúcich trestných činov proti spoločnosti. Na mieste je však vhodné doplniť postreh, že väzenie ako prostriedok izolácie „chráni spoločnosť ale táto ochrana je len dočasná, zbavuje síce spoločnosť zodpovednosti tým, že páchatel'a vylučujú, no veľmi komplikujú úspešnú reintegráciu páchatel'ov do spoločnosti“.

### **Odstrašenie**

Odstrašenie je teória trestu, ktorá sa snaží predchádzať trestným činom exemplárnym potrestaním páchatel'ov. Odstrašenie môže byť všeobecné alebo konkrétne. Všeobecné odstrašenie sa snaží odradiť potenciálneho páchatel'a od trestnej činnosti a má za cieľ predchádzať budúcej trestnej činnosti konkrétneho páchatel'a. Predstava trestu ako odstrašujúceho prostriedku sa najlepšie ukáže na slovách sudcu z 18. storočia, ktorý vraj pri vynesení rozsudku obžalovanému povedal: „Budete obesený nie preto, že ste ukradli ovcu ale preto, aby iní nekradli ovce.“ Viera v účinnosť odstrašenia, v podstate spočíva len na domnienke, viere a pocitoch. Existujú však presvedčivé dôkazy, že odrádzajúci účinok trestu je prinajmenšom slabý. Jasne to dokazuje vysoká úroveň kriminality a recidivizmu v mestách. Na druhej strane sa zdá, že konkrétne odstrašenie má skutočne vplyv na chovanie páchatel'ov prvých trestných činov, pri ktorých zatknutie a odsúdenie znamenajú verejnú potupu a ohrozujú ich kariéru a rodinu. Odstrašenie ako také možno aplikovať na podobné komunity pri istých druhoch trestnej činnosti.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> INCIARDI, J. A. *Trestní spravedlnost*. Praha : Victoria Publishing, 1994, s. 468.

<sup>17</sup> Porovnaj: INCIARDI, J. A. *Trestní spravedlnost*. Praha : Victoria Publishing, 1994, s. 471.

## **Rehabilitácia (náprava)**

Na rozdiel od falošných nádejí, ktoré vzbudzuje odstrašenie, či dočasných opatrení odplaty a izolácie, tvrdia zástancovia tejto teórie, že rehabilitácia je jediný humánny mechanizmus vedúci ku zmene kriminálneho chovania. Napriek tomu bola účinnosť rehabilitácie silno spochybňovaná. Niektorí tvrdia, že príčiny kriminality ešte neboli úplne pochopené, a preto má snaha o behaviorálnu zmenu len pochybnú hodnotu. Iní tvrdia, že aj keď nápravné zariadenia a výchovné programy na slobode poskytujú len minimálne alebo žiadne rehabilitačné služby, existuje len zriedkavá možnosť „nápravy“ ako takej. Tretia skupina háji filozofiu, že „nič nepôsobí“ a tvrdia, že rehabilitácia nepreukázala a nikdy nepreukáže svoju schopnosť predchádzať kriminalite alebo ju znižovať.

Ciele odplaty, izolácie, odstrašenia a rehabilitácie sa do istej miery oslabujú, pretože súd musí svoju povinnosť trestať, vykonávať v rámci, ktorý mu stanovuje zákon. Utilitárne teórie v porovnaní s retributívnymi teóriami neposkytujú jednoznačné kritériá pre ukladanie trestov a to aj z hľadiska ich väčšej rôznorodosti. Prísna aplikácia zásad utilitárnych teórií by v praxi ukladania trestov systematicky znamenala udeľovanie nespravodlivých trestov.

## **Retributívne teórie**

Na rozdiel od utilitárnych teórií platí pre retributívne teórie kľúčová požiadavka, že trest je ospravedlnený práve svojou zaslúženosťou a ničím iným. V retributívnych teóriách by z hľadiska pojmového vymedzenia mali byť obsiahnuté tri základné zložky: keď človek svojím zavinéním spácha niečo zlé, môže byť za to potrestaný; trest musí byť adekvátny voči závažnosti páchatel'ovho konania; trest uložený po splnení predchádzajúcich podmienok je eticky správny. Laicky povedané, trest je ospravedlnený samotným spáchaním trestného činu a nepotrebuje ďalšie zdôvodnenie. Uložený trest má zodpovedať výhradne závažnosti trestného činu. Podľa striktné vzatej retributívnej teórie je neprípustné uložiť miernejší trest ako ten, ktorý zodpovedá relevantnosti spáchaného trestného činu, aj v prípade, že by miernejší trest viedol k náprave páchatel'a, zatiaľ čo zaslúžený prísnejší trest môže viesť k páchatel'ovej recidíve. Je však neprípustné uložiť notorickému recidivistovi prísny trest za menej závažný trestný čin.<sup>18</sup>

Tak ako utilitárne teórie aj retributívne teórie sa delia na viacero druhov s rôzne kladeným dôrazom. Za zmienku stojí, že osobitné typy retributívnych teórií sú si ideovo bližšie ako sú si napríklad teória rehabilitácie a izolácie. Celkovo môžeme povedať, že

---

<sup>18</sup> Porovnaj: LATA, J. *Účel a smysl trestu*. Praha : Lexis Nexis CZ s. r. o., 2007, s. 34.

retributívne teórie sú súdržnejšie než teórie utilitárne. Tieto teórie sa nelíšia v účele trestu, ktorým je vždy odplata ale prevažne rozdielnym spôsobom zdôvodňujú ospravedlnenie a podstatu trestu samotného.

Retributívne teórie vychádzajú z tézy, že tresty majú zásadne vychádzať zo závažnosti trestného činu. Sú tak vymedzené relatívne jasné pravidlá pre ich ukladanie. Na rozdiel od týchto retributívnych teórií, značné ideové rozpätie utilitárnych teórií môže viesť pri obdobne nebezpečných trestných činoch k veľmi rôznorodým sankciám.

Následne sa zameriame na vybrané typy retributívnych teórií, ktoré pojednávajú o rôznych spôsoboch chápania podstaty trestu.

### **Trest ako požiadavka spravodlivosti a opätovné zavedenie práva**

Najrýdzejšia forma retributívnej teórie, ktorá vychádza z učenia I. Kanta a G. Hegela, odmieta s trestom spájať akýkoľvek spoločenský účel. Trest je ospravedlnený už samým spáchaním trestného činu. Podľa I. Kanta „trest nemôže byť nikdy uložený ako jediný prostriedok na presadenie nejakého dobra, nech už s ohľadom na samotného odsúdeného alebo na spoločnosť ale vždy musí byť uložený iba a jedine preto, že osoba, ktorej je uložený spáchala zločin.“ Kant deklaruje potrebu uloženia trestu za kategorický imperatív a postulát spravodlivosti, ktorý je najvyššou morálnou hodnotou a podmieňuje samotnú zmyslupnosť ľudskej existencie. Zaslúžený trest je naliehavé vykonať za akýchkoľvek okolností.

### **Trest ako obmedzenie páchatel'ových práv**

„Každej osobe už od narodenia prislúchajú určité základné práva, ktoré sú nezrušiteľné, nepremlčateľné, nescudziteľné a neodňateľné. Tieto práva štát neudeluje, no je jeho povinnosťou ich chrániť. K najvýznamnejším z týchto práv patria bezpochyby právo na život, nedotknuteľnosť osoby, ochrana majetku a osobná sloboda.“<sup>19</sup>

V súvislosti so spáchaným trestným činom a uloženým trestom, musíme brať na zreteľ, že páchatel' svojim konaním stráca niektoré zo svojich základných práv a slobôd, to sa preukazuje práve uloženým trestom. Každý je totiž nositeľom základných práv vo vzťahu k právam ostatných ľudí. Je to potvrdené povinnosťou nezasahovať do základných práv iných osôb. Porušením tejto povinnosti páchatel' dáva na vedomie, že si neváží práva ostatných a tým dáva podnet štátu aby zasiahol. V moci štátu je potom páchatel'ove práva obmedziť alebo dokonca úplne zrušiť. Nemožno z toho však vyvodiť záver, že každému patria základné

---

<sup>19</sup> LATA, J. *Účel a smysl trestu*. Praha : Lexis Nexis CZ s. r. o., 2007, s. 38.

práva len podmiennečne. Neznamená to, že kým niekto neobmedzuje osobnú slobodu nebude obmedzená ani jeho osobná sloboda alebo kým niekto neodcudzí majetok iného bude mať právo na ochranu majetku. Mali by sme tomu rozumieť tak, že prísnosť trestu má bezpochyby zodpovedať závažnosti trestného činu. Má existovať priama úmernosť medzi spáchaným trestným činom a následne uloženým trestom. Nie je dané striktné pravidlo, že druh trestu má zodpovedať druhu prečinu alebo zločinu.

V súvislosti s hore uvedenými základnými právami je vhodné stanoviť podmienky, pri ktorých je možné tieto práva obmedziť. Právo na osobnú slobodu a nedotknuteľnosť je typicky obmedziteľné zrovna v rámci trestného práva. S obmedzeniami treba však narábať veľmi pozorne a ukladať ich len ak je to nevyhnutné na ochranu spoločnosti a to spôsobom stanoveným zákonom. Tieto obmedzenia musia byť výlučne pod kontrolou nezávislého súdu.

### **Trest ako znovuzavedenie rovnováhy a odňatie neoprávnene získanej výhody (distribučná teória)**

Jednoznačne môžeme tvrdiť, že trestné právo obmedzuje v rovnakej miere všetkých občanov, pretože im zakazuje správať sa určitým spôsobom. Výhodou však je, že hoci sú určité konania zakázané občania majú z toho prospech, lebo nie sú ohrozovaní spoločensky nebezpečným konaním iných osôb. Páchatelia trestných činov získavajú na úkor ostatných členov spoločnosti neoprávnenú výhodu, čo má za následok nesprávne rozdelenie práv a povinností. Trest je vlastne nevyhnutnou reakciou na porušenie systému, v ktorom majú jednotlivci vzájomné práva a povinnosti.

Voči tejto teórii vyvstáva námietka, že nie každým trestným činom páchatel' získa neoprávnenú výhodu, mnoho trestných činov, napríklad neplánované násilie, len prezentuje páchatel'ove emócie. Ten takýmto konaním však žiadny zisk nedosahuje. S pomocou niektorých trestných činov môžeme demonštrovať predstavu o neoprávnene získanej výhode (napr. nezaplatenie dane, neodvedenie dane atď.). Zďaleka to ale neplatí pri všetkých trestných činoch. Komplexne je teda táto teória nie veľmi použiteľná. Napriek tomu, že nie každý trestný čin sleduje dosiahnutie prospechu v užšom slova zmysle, prospechom môžeme rozumieť aj samotné porušenie stanoveného obmedzenia. V takomto prípade páchatel' napriek obmedzeniu realizuje svoju vôľu. Dôsledkom toho je, že prospech získaný trestným činom môžeme chápať v troch rovinách, a to ako: neoprávnený zisk (väčšinou finančný), odmietnutie vlastného obmedzenia a získanie väčšej slobody na úkor ostatných, uspokojenie zo spáchania trestného činu.

„Distribučná teória je v rozpore s všeobecne prezentovanou zásadou, že páchaním zla, čiže protiprávnej činnosti, človek škodí v prvom rade sebe. Hovoriť o získaní určitých benefitov v súvislosti s kriminálnou činnosťou je preto eticky sporné.“<sup>20</sup>

### **Trest ako verejný prejav nesúhlasu so správaním páchatel'a**

Trest má rozhodne významnú expresívnu funkciu. Vyjadruje sa ním odsúdenie spoločnosti nad páchatel'ovým konaním a je mu tak daná možnosť túto výčitku akceptovať a napraviť sa. Trestom sa upevňuje sociálna súdržnosť, je posilnené právne vedomie konformných občanov a nekonformní sú trestom odstrašení. Odsúdením páchatel'a sú zároveň ostatné osoby podozrivé zo spáchania trestného činu označené za nevinné, čím je deklarovaná ich bezúhonnosť. Podľa zástancov tejto teórie je hlavná expresívna funkcia trestu skutočnosť, že ním spoločnosť páchatel'ovi rekriminuje jeho protiprávne konanie. Trest je pritom dramatickým vyjadrením nesúhlasu s takýmto konaním. Ak vezmeme do úvahy, že súčasťou trestu je odsúdenie páchatel'ovho konania, potom jeho prísnosť odzrkadľuje stupeň tejto výčitky. Čím závažnejší je trestný čin, tým intenzívnejšia výčitka je páchatel'ovi udelená a tým prísnejší trest mu je uložený. Skutočnosť, že fragmentom trestu je napomenutie, vyplýva z faktu, že sme morálne zodpovední za svoje konanie, ktoré je v danom prípade predmetom hodnotenia. Pri ukladaní trestu svojprávne človeku vyvstáva predpoklad, že trestaný je schopný dôvodu jeho uloženie porozumieť a zachádza sa s ním ako s morálnou osobou. Táto výhrada je komunikovaná primárne trestanému. Akokoľvek môže mať pozitívny vplyv na upevnenie právneho vedomia ostatných občanov, oni sú až jeho sekundárnymi adresátmi. I keď je generálne preventívny účinok trestu bezpochyby potrebný, práve vďaka jeho druhotnému významu, nemá výšku uloženého trestu ovplyvňovať ani sa naň nemá pri ukladaní trestu inak nazerat'.

### **Zmiešané teórie**

Za zmiešané sú označované tie teórie, ktoré rôznym spôsobom kombinujú princípy teórií utilitárnych a retributívnych. Vo väčšine prípadov nejde o ucelené teórie, ale o akýsi ťažko definovateľný rôznorodý súhrn oboch základných teórií, ktoré sú v svojej podstate nehomogénne a veľakrát rozporuplné.

Typickým odrazom zmiešanej teórie je ustanovenie § 46 nemeckého trestného zákona, ktorého voľný preklad znie: „Stupeň viny páchatel'a je základom výmery trestu. Do úvahy je

---

<sup>20</sup> LATA, J. *Účel a smysl trestu*. Praha : Lexis Nexis CZ s. r. o., 2007, s. 41.

potrebné tiež vziať očakávaný efekt trestu na budúci život a konanie páchatel'a.“ Zatiaľ čo zákonodarca vytvára normatívne právne akty z pohľadu utilitárnych teórií, sudca potom tieto predpisy striktne aplikuje bez ohľadu na to, že by sa zaoberal racionálnosťou svojho postupu. Páchatel' je potrestaný preto, že je uznaný za vinného z porušenia zákona a trest je mu určený podľa toho čo spáchal. Zatiaľ čo sudca hľadá spätne iba na spáchaný trestný čin, zákonodarca sa snaží kreovať predpisy tak, aby čo najlepšie vyhovovali záujmom spoločnosti.

### **Mravne výchovná teória trestu**

Vo vyššie uvedených zmiešaných teóriách sa rôznym spôsobom prelínajú princípy utilitárneho a retributívneho chápania trestu. Morálne výchovná teória trestu formulovaná J. Hamptonom prináša ospravedlnenie trestu na relatívne nezávislom základe. Hampton podáva v zásade obvyklé vysvetlenie existencie trestu ako nevyhnutného nástroja na ochranu spoločnosti pred budúcimi trestnými činmi a zároveň vychádza z tézy, ktorá odmieta odstrašenie ako účel trestu. Právo a spravodlivosť musia mať základ v slobode a vo vôli a nie v neslobode na ktorú sa obracia hrozba. Trest tak dáva páchatel'ovi možnosť aby pochopil dôvod zákazu trestaného chovania a tento dôvod akceptoval. Ideálnym cieľom trestu je aby sa potrestaný zakázaného konania v budúcnosti zdržal, nie však zo strachu pred trestom ale preto že uznal jeho zavrhnutiahodnosť. Uložený trest však tento účel často nesplní. Istý efekt však má jeho odstrašujúca úloha a to aj voči trestanému aj voči verejnosti. Rozdiel medzi retributívnou a morálne výchovnou teóriou tak tkvie v tom, že retributívna teória chápe trest ako odčinenie zla, zatiaľ čo podľa morálne výchovnej teórie plní trest spoločensky prospešnú úlohu a potrestaný z nej môže mať osoh. Výkon trestu má byť tejto úlohe prispôbený. Adresátom odsúdenia vyjadreného trestom je prvotne potrestaný a až následne verejnosť.

### ***Koncepcia restoratívneho trestania***

V súvislosti so snahou legislatívne zakotviť určité zmeny v spoločenskom spolunažívaní, týkajúce sa najmä vzťahu medzi páchatel'om a poškodeným resp. štátom a občanmi, bolo nevyhnutné upraviť niektoré zastarané mechanizmy trestnej politiky. Táto snaha vyústila k prijatiu nového Trestného zákona (zákon č. 300/2005 Z. z.) a nového Trestného poriadku (zákon č. 301/2005 Z. z.).

Je potrebné aby zákonodarná činnosť zabezpečovala „vnútorný súlad ustanovení Trestného zákona, Trestného poriadku a súvisiacich právnych noriem s vopred vytýčenými cieľmi, na základe ktorých má celý systém súdnictva fungovať. „Z hľadiska legislatívnej a aplikačnej praxe nie je správne oddeľovať hmotnoprávnu a procesnoprávnu stránku

odvetvia trestného práva.<sup>21</sup> Samotné trestné právo hmotné sa má predovšetkým orientovať na fundamentálne kategórie trestného práva, ktorými bezpochyby sú trestný čin ako aj význam a cieľ ukladaných trestov.

Bazálny charakter trestnej teórie v slovenskom trestnom práve je založený na koncepcii optimálneho využitia pozitívnych znakov utilitárnych ako aj retributívnych teórií trestania. Pre trestné právo je príznačné, že sa riadi princípom jednoty trestnej represie a prevencie.

Na prelome osemdesiatych a deväťdesiatych rokov dvadsiateho storočia postupne dochádza vo väčšine európskych krajín k novému nazeraniu na trestnú spravodlivosť, ktoré sa stavia do protikladu k tradične represívnemu ponímaniu retributívnej trestnej spravodlivosti. Vytvára sa koncepcia restoratívnej spravodlivosti prinášajúca nový prístup k riešeniu problémov vysokého rastu kriminality, prepustených väzňov ako aj nízkej účinnosti trestov. Uvedená koncepcia retributívneho trestania vychádza z názoru, že „súčasná trestná spravodlivosť nie je adekvátnou reakciou spoločnosti na rast kriminality a nevedie k ochrane jednotlivca a spoločnosti.“<sup>22</sup> Z tohoto dôvodu je možné koncepciu restoratívneho trestania chápať ako súbor metód, ktoré predstavujú určité východiská a princípy zamerané na obnovenie protiprávnym konaním narušeného vzťahu medzi poškodeným a páchatel'om. „Táto koncepcia vníma trestný čin predovšetkým ako poškodenie jednej osoby osobou inou. Sústreďuje sa na konflikt, ktorý vznikol medzi poškodeným (obeťou) a páchatel'om, pričom dôraz kladie na jeho odstránenie, čo je samozrejme aj vo verejnom záujme. Počíta s aktívnou činnosťou obvineného a zohľadnením potrieb a záujmov poškodeného i ďalších subjektov dotknutých trestným činom.“<sup>23</sup>

Koncepciu restoratívneho trestania možno považovať za myšlienkový prameň naplnenia obsahu legislatívneho zakotvenia i praktického uplatnenia väčšiny alternatívnych spôsobov riešenia trestných vecí, najmä alternatívnych trestov k trestu odňatia slobody.

Nakoľko táto koncepcia trestania predstavuje v podstate nový model riešenia konfliktov, je potrebné prekonávať určitú nedôveru alebo pochybnosti sprevádzajúce aplikáciu restoratívnych postupov a opatrení. „Restoratívna justícia by mala vychádzať z týchto princípov:

---

<sup>21</sup> IVOR, J. a kol. *Trestné právo hmotné – Všeobecná časť*. Bratislava : Iura edition, 2006, s. 21.

<sup>22</sup> KLÁTIK, J. Koncepcia restoratívneho trestania a systém alternatívneho riešenia trestných vecí v Slovenskej republike. In: *Justičná revue*, roč.60, č. 1, 2008, s. 75.

<sup>23</sup> VÁLKOVÁ, H. - SOTOLÁŘ, A. Restoratívni justice – trestní politika pro 21. století?. In: *Trestní právo*, 2000, s. 4-10.

- zločin nemá byť považovaný za porušenie spoločenského poriadku ani za prekročenie abstraktných právno – morálnych pravidiel, ale má byť chápaný predovšetkým ako škoda (ujma), ktorá bola spôsobená obeťou a ako hrozba voči bezpečnosti spoločnosti,
- reakcia na zločin má prispieť k zníženiu (odstráneniu) tejto škody a hrozby,
- tendencia k sprísňovaniu trestnej represie (ukladanie prísnejších trestov) je kontraproduktívna, najmä u mladistvých páchatel'ov; v zmysle §95 ods.2 Trestného zákona, prečin nie je trestným činom ak ho spáchal mladistvý a jeho závažnosť je malá,
- páchatel' sa má aktívne zúčastňovať na náhrade spôsobenej škody (na odstránení škodlivých následkov trestného činu) a majú mu pri tom byť zachované všetky práva ako ostatným občanom, ako je to najmä v prípade zmieru, podmieneného zastavenia trestného stíhania, ale i dohodovacieho konania,
- hlavným účelom spoločenskej reakcie na spáchaný čin nemá byť potrestanie páchatel'a, ani jeho prevýchova, alebo odstrašenie, ale vytvorenie podmienok aby mohli byť odstránené následky trestnej činnosti, čím sa tieto inštitúty (okrem trestného rozkazu a dohody o vine a treste) stávajú procesnou alternatívou k potrestaniu páchatel'a; súvisí to aj so zásadou humanizmu, ktorá zväčšuje význam alternatívnych trestov k trestu odňatia slobody a usiluje sa i reintegráciu páchatel'ov trestnej činnosti do spoločnosti,
- ak páchatel' nehodlá participovať na tomto odstránení následkov (na náhrade škody), je k tomu donútený súdom,
- škodu spôsobenú poškodenému (obeťou) je treba chápať široko, ide o ujmu materiálnu, fyzickú, psychickú, stratu spoločenského postavenia, narušenie sociálnych väzieb, osobného a rodinného života; trestné právo tak nechráni len demokratické a humanitné hodnoty spoločnosti, ale i obeť trestnej činnosti, čím im zabezpečuje primeranú satisfakciu,
- štátne orgány (orgány činné v trestnom konaní, súd) sa majú v systéme restoratívnej justície angažovať iba vtedy, keď čisto vyjednávajúci postup medzi páchatel'om a obeťou nevedie k cieľu, alebo ak spáchaný trestný čin je takého druhu (závažnosti), že klasický trestný proces je nevyhnutný,
- obeť trestného činu nemôže byť nútená do vyjednávania s páchatel'om o spôsobe a rozsahu kompenzácie za spôsobenú škodu; túto úlohu plní probačný a mediačný úradník, ktorý otázku náhrady škody môže konzultovať i so splnomocnencom poškodeného.<sup>24</sup>

Hranice medzi retributívnym a restoratívnym trestaním v skutočnosti nie sú tak markantné. Skôr ide o ich vzájomné prelínanie a dopĺňanie. Trestný systém musí byť schopný

---

<sup>24</sup> KLÁTIK, J. Koncepcia restoratívneho trestania a systém alternatívneho riešenia trestných vecí v Slovenskej republike. In: *Justičná revue*, roč. 60, č. 1. 2008, s. 75-76.

reagovať na celú škálu protiprávnej činnosti, nevýhodou je, že restoratívne postupy nie je možné uplatniť na všetky prípady. Restoratívna justícia pôsobí simultánne s retributívnou, vhodným spôsobom ju dopĺňa a nepredstavuje tak konkrétny paralelný systém. V prípade, že by sme zanevreli na koncepciu retributívneho trestania a nahradili ju princípmi restoratívneho trestania, mohlo by dôjsť k prílišnému uvoľneniu, prípadne až k upusteniu od klasických zásad trestného práva. Takéto smerovanie by prinieslo podstatné ohrozenie fungovania celého systému trestného práva.

„Hodnotiť či Slovenská republika zohľadňuje koncepciu restoratívneho trestania alebo retributívneho, je vzhľadom na pomerne krátku dobu účinnosti rekodifikovaných trestných kódexov náročné. Slovenské trestné právo rovnako ako v prípade iných právnych odvetví má svoj vývoj, ktorý udáva najmä aplikačná prax. Cieľ rekodifikácie však jednoznačne hovorí v prospech tejto novej koncepcie, o čom svedčí aj prijatie dvoch nových alternatívnych trestov a dvoch tzv. odklonov od štandardného hlavného pojednávania.“<sup>25</sup>

## **Záver**

S ohľadom na súčasný vývoj v rámci koncepcie trestnej justície je nevyhnutné zaoberať sa otázkami o zmysle a účele trestania ako aj na systém trestných sankcií, nakoľko predstavujú východisko pre riešenie problémov mnohých trestnoprávných inštitútov.

Aby sme mohli ukladať tresty maximálne spravodlivé a šetrné súčasne, musíme presne formulovať princípy, na základe ktorých sa má konať. Je preto nevyhnutné oboznámiť sa s jednotlivými teóriami trestania a následne zostaviť taký systém, ktorý je vzhľadom na dané spoločenské nároky a potreby optimálny.

Prijatím nového Trestného zákona a Trestného poriadku sme sa priblížili koncepcii restoratívnej spravodlivosti, ktorá bola reakciou na krízu trestnej politiky. Táto koncepcia sa stavia do protikladu k preferovanej teórii retributívneho trestania. Na rozdiel od retributívneho chápania spravodlivosti, ktorá chápe trestný čin predovšetkým ako útok na štát, restoratívna justícia vychádza z predpokladu, že spáchaním trestného činu došlo k narušeniu sociálnych vzťahov medzi páchatelom a obeťou a tie musia byť korigované.

Musíme však vziať do úvahy, že tento moderný prístup k trestaniu, vzhľadom na jeho krátku pôsobnosť v našom právnom systéme, nemôže úplne nahradiť koncept retributívneho vnímania funkcie trestu a jeho uplatňovania.

---

<sup>25</sup> KLÁTIK, J. Koncepcia restoratívneho trestania a systém alternatívneho riešenia trestných vecí v Slovenskej republike. In: *Justičná revue*, 60, 2008, s. 76.

Naplneniu účelu trestu a zvyšovaniu jeho efektivity do značnej miery bránia formálne a materiálne prekážky. So začlenením alternatívneho trestu domáceho väzenia a trestu povinnej práce vyvstali aj problémy z ich výkonom. V súčinnosti s inštitútom probačnej a mediačnej služby by bolo vhodné pomenovať a odstrániť niektoré aspekty týkajúce sa týchto trestov. Či už je to nedostatočná zákonná úprava pri treste povinnej práce, kde by tento trest bolo vhodnejšie ukladať ako alternatívu k podmienenému odkladu výkonu trestu odňatia slobody alebo absencia zákonnej úpravy pre prípad, že sa odsúdený vyhýba výkonu tohto trestu zmenou bydliska, ktoré súdu nie je známe a preto nemôže nariadiť sekundárny trest odňatia slobody. V rámci možností by sa tento problém dal odstrániť novelizáciou zákona o výkone trestu povinnej práce, kde by bol explicitne upravený postup súdu v danom prípade. V súvislosti s trestom povinnej práce je potrebné riešiť aj jeho úspešnosť, nakoľko ho sudca môže uložiť len so súhlasom odsúdeného. Podobne aj pri treste domáceho väzenia nie sú do detailov prepracované a vyriešené otázky súvisiace s výkonom tohto trestu, týkajúce sa hlavne činnosti probačnej a mediačnej služby. Spomenuté „nové“ tresty sú významné pre nastúpený trend v slovenskej trestnej politike a uvedené nedostatky je možné s postupom času odstrániť.

Dosiahnuť cieľ, o ktorý sa pri trestaní páchatel'ov usiluje, je možné s významnou pomocou alternatívnych trestov. Jednotlivým páchatel'om sa ukladajú čo možno najvhodnejšie tresty. S tým úzko súvisia aj vyššie nároky na sudcov, ktorí rozhodujú, či nimi zvolený trest môže naplniť svoj účel. Je preto nevyhnutné, aby alternatívne tresty boli ukladané až vtedy, keď sú splnené predpoklady na uloženie konkrétneho trestu a po zistení všetkých podstatných informácií o páchatel'ovi.

Osobne si myslím, že posun smerom k alternatívnym trestom môže byť pozitívom pri náprave páchatel'a, lebo sa posilňuje zmysel zodpovednosti za vlastné konanie. Využíva sa snaha páchatel'a aktívne sa podieľať na riešení trestných vecí a vytesňuje sa tak odplatný charakter trestu.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

- ČENTÉŠ, J. a kol. 2015. *Trestný zákon. Veľký komentár. II. aktualizované vydanie*. Žilina : EUROKÓDEX, 2015. 892 s. ISBN 978-80-8155-053-9.
- HART, H. L. A. 2004. *Pojem práva*. Praha : Prostor, 2004. 312 s. ISBN 80-7260-103-2.
- IVOR, J. 2006. *Trestné právo hmotné: Všeobecná časť*. Bratislava : IURA EDITION, 2006. 530 s. ISBN 80-8078-084-6.

- INCIARDI, A. J. 1994. *Trestní spravedlnost*. Praha : Victoria Publishing, 1994. 795 s. ISBN 80-85605-30-09.
- JELÍNEK, J. a kol. 2006. *Trestní právo hmotné: Obecná část. Zvláštní část*. Praha : Linde, 2006. 823 s. ISBN 80-7201-630-X.
- KLÁTIK, J. 2008. Konceptia restoratívneho trestania a systém alternatívneho riešenia trestných vecí v Slovenskej republike. In: *Justičná revue*. roč. 60, 2008, č. 1, s. 73-85.
- KNAPP, V. 1995. *Teorie práva*. Praha : C.H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
- LATA, J. 2007. *Účel a smysl trestu*. Praha : Lexis Nexis, 2007. 114 s. ISBN 948-80-86920-24-5.
- MADLIAK, J. a kol. 2015. *Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť*. Banská Bystrica : Belianum. Vydavateľstvo UMB v Banskej Bystrici, 2015. 458 s. ISBN 978-80-557-0800-3.
- MÍŘIČKA, A. 1934. *Trestní právo hmotné*. Praha : Vyšehrad, 1934. 414 s. ISBN neuvedené.
- MONTESQUIE, CH. 2003. *O duchu zákonů*. Dobrá Voda : Aleš Čeněk, 2003. 365 s. ISBN 80-86473-30-9.
- NOVOTNÝ, O. 1967. *O trestu a vezení*. Praha : Academia, 1967. 250 s. ISBN neuvedené.
- PRIKRYL, O. – SAMÁŠ, O. – TOMAN, P. 2006. *Trest odňatia slobody v novom trestnom zákone*. Bratislava : IURA EDITION, 2006. 142 s. ISBN 80-8078-108-7.
- SAMÁŠ, O. – STIFFEL, H. – TOMAN, P. 2006. *Trestný zákon – stručný komentár*. Bratislava : IURA EDITION, 2006. 884 s. ISBN 80-8078-1.
- SOTOLÁŘ, A. – PÚRY, F. – ŠMÁL, P. 2000. *Alternativní řešení trestních věcí v praxi*. Praha : C.H. Beck, 2000. 468 s. ISBN 80-7179-350-7.
- Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon.
- Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok.
- Zákon č. 528/2005 Z. z. o výkone trestu povinnej práce v znení neskorších právnych predpisov.
- Zákon č. 550/2003 Z. z. o probačných a mediačných úradníkoch v znení neskorších právnych predpisov.
- Zákon č. 460/1992 Zb. úplné znenie Ústavy SR v znení neskorších ústavných zákonov.

# TRESTNOPRÁVNA OCHRANA OBCHODNÉHO MENA – ZÁMER PROJEKTU

## CRIMINAL LAW PROTECTION OF BUSINESS NAME – PROJECT IDEA

**Jaroslav Jevčák<sup>1</sup>, Miroslav Kelemen<sup>2</sup>**

### **Abstrakt**

*Príspevok prezentuje zámer pripravovaného projektu pre komplexné posúdenie problematiky Obchodného mena ako jednej zo základných podmienok „goodwillu“ podnikateľa, na základe identifikácie, analýzy a hodnotenia prostriedkov ochrany obchodného mena a názvu právnickej osoby a spracovanie návrhu na posilnenie ochrany v prostredí právneho poriadku Slovenskej republiky, členského štátu EÚ.*

### **Kľúčové slová**

*Obchodné meno, právna ochrana, chránené záujmy.*

### **Abstract**

*The paper presents the intention of a planned project for a comprehensive assessment of the issue of the Business Name as one of the basic conditions of the entrepreneur's "goodwill", based on the identification, analysis and evaluation of the means of protection of the trade name and the name of the legal entity and processing of the proposal for strengthening the protection in the legal order of the Slovak Republic, the member of the EU.*

### **Keywords**

*Business name, legal protection, protected interests.*

### **Úvod**

Otázka obchodného mena a „goodwillu“ podnikateľa je nanajvýš aktuálna z dôvodu intenzívneho nárastu nových podnikateľských subjektov, pričom len v roku 2016 vzniklo na Slovensku približne 20 000 nových obchodných spoločností. Ak ale vnímame problematiku globálne, s ohľadom na spoločný európsky trh, problematika je o to aktuálnejšia. Je takmer každodennou skutočnosťou, že vznikajú nové podnikateľské subjekty s rovnakým alebo podobným výrobným či obchodným programom, a tak si musia vytvárať nové obchodné

---

<sup>1</sup> JUDr. Ing. Jaroslav Jevčák, MBA, riaditeľ pre stratégiu a rozvoj, SYTELI, s.r.o. Michalovce

<sup>2</sup> Dr.h.c. prof. Ing. Miroslav Kelemen, DrSc., MBA, LL.M., Profesor v študijnom odbore 8.3.1 Ochrana osôb a majetku, Doktor právnych vied vo vednom odbore 050511 Ochrana osôb a majetku.

mená, vzájomne nezameniteľné. V súvislosti s tým vznikajú v aplikačnej praxi rôzne problémy. Z dôvodu nedostatočnej znalosti legislatívy upravujúcej problematiku obchodného mena a „goodwillu“ je táto problematika častokrát podceňovaná.

Cieľom projektu bude komplexné posúdenie problematiky obchodného mena ako jednej zo základných podmienok „goodwillu“ podnikateľa, na základe identifikácie, analýzy a hodnotenia prostriedkov ochrany obchodného mena a názvu právnickej osoby a spracovanie návrhu na posilnenie ochrany v prostredí právneho poriadku Slovenskej republiky, členského štátu EÚ. Čiastkovými cieľmi projektu budú: dôkladná právna analýza problematiky obchodného mena, „goodwillu“, názvu právnických osôb, porovnanie právnej úpravy SR s inými právnymi poriadkami, analýza jednotlivých možností až po trestnoprávnu ochranu obchodného mena, názvu právnických osôb, a dôkladné posúdenie ich reálnej efektivity.

## **Súčasný stav problematiky a identifikácia problémov**

### ***Obchodné meno***

V našom podnikateľskom prostredí vnímame, že znenie obchodného mena podnikateľského subjektu sa čoraz viac stáva súčasťou marketingovej stratégie podnikania. V súvislosti s obchodným menom podnikateľa sa stretávame aj s pojmom tzv. „goodwillu“ podniku. Aj napriek tomu, že nejde o právny pojem, predstavuje určitú právnu ochranu dobrej povesti podnikateľa. Goodwill je širší pojem ako samotné obchodné meno. Za dobrý „goodwill“ podniku sa vo všeobecnosti považuje komplex prevažne nehmotných hodnôt, ktoré sú spojené s podnikateľom, ako napr. renomé podnikateľa, ale i morálne, estetické a kvalitatívne vlastnosti. Tieto hodnoty daného podnikateľa v rámci konkurenčného prostredia charakterizujú a prostredníctvom nich je vnímaný verejnosťou.

Práva k obchodnému menu systematicky zaraďujeme medzi práva priemyselného vlastníctva. V slovenskom právnom poriadku je pojem „Obchodné meno“ legislatívne definovaný v zákone č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník, ako „*názov, pod ktorým podnikateľ vykonáva právne úkony pri svojej podnikateľskej činnosti*“<sup>3</sup>. Podnikateľom, ktorý využíva obchodné meno môže byť v zmysle vyššie uvedeného ako právnická, tak aj právnická osoba. Obchodné meno je však potrebné považovať za názov podnikateľského subjektu (bez ohľadu na skutočnosť, či ide o právnickú alebo fyzickú osobu) a teda je vždy spojené s právnou subjektivitou označovaného subjektu. To znamená, že obchodné meno vzniká a zaniká spolu s označovaným subjektom.

---

<sup>3</sup> Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník, v znení neskorších predpisov

### ***Obchodné meno fyzickej osoby***

Obchodným menom fyzickej osoby je jej meno a priezvisko. Obchodné meno fyzickej osoby môže obsahovať dodatok odlišujúci osobu podnikateľa alebo druh podnikania. Obchodné meno nesmie byť zameniteľné s obchodným menom iného podnikateľa a nesmie vzbudzovať klamlivú predstavu o podnikateľovi alebo o predmete podnikania.

Ak má fyzická osoba rovnaké meno a priezvisko ako iný podnikateľ v tom istom mieste podnikania, je povinná doplniť svoje obchodné meno uvedením dodatku, ktorý sa týka mena alebo druhu podnikania tak, aby sa obchodné mená dali vzájomne odlíšiť.

### ***Obchodné meno právnickej osoby***

Obchodné meno obchodných spoločností a družstva je názov, pod ktorým sú zapísané v obchodnom registri. To platí aj pre právnické osoby, ktoré sa zapisujú do obchodného registra na základe osobitného zákona. Súčasťou obchodného mena právnických osôb je aj dodatok označujúci ich právnu formu.

Obchodné meno nesmie byť zameniteľné s obchodným menom iného podnikateľa a nesmie vzbudzovať klamlivú predstavu o podnikateľovi alebo o predmete podnikania. Na odlíšenie obchodného mena právnickej osoby nestačí rozdielne označenie právnej formy.

Obchodné meno právnickej osoby prechádza na nástupnícku právnickú osobu s podnikom, ak zaniká pôvodná právnická osoba bez likvidácie a nástupnícka právnická osoba obchodné meno prevezme. Ak nástupnícka právnická osoba má inú právnu formu, musí sa zmeniť dodatok v súlade s jej právnou formou.

Prevod obchodného mena bez súčasného prevodu podniku je neprípustný. Prevod obchodného mena je možný aj pri prevode časti podniku, ak bude podnikateľ zostávajúcu časť prevádzkovať pod iným obchodným menom alebo táto časť zanikne likvidáciou.

### ***Goodwill***

Dobré meno a dobrá povesť právnických osôb je predmetom ochrany, ktorá sa v práve USA zaručuje prostredníctvom inštitútu nazvaného „goodwill“. V rámci preberania a aplikovania amerických právnych inštitútov do práva Rady Európy, došlo k recepcii „goodwillu“. Následkom toho sa dobré meno a dobrá povesť právnickej osoby zaručuje ako majetkové právo, ktoré sa chráni prostredníctvom čl. 1 Protokolu č.1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. V súlade s touto koncepciou dobré meno právnických osôb možno chrániť bez toho, aby sa práva podľa čl. 19 ods. 1 ústavy vzťahovali aj na právnické osoby<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> DRGONEC, J. Vzťah dobrej povesti právnickej osoby k ochrane osobnostných práv. In Justičná revue. ISSN 1335-6461, 2002, č.11, s. 117.

Zákonná definícia pojmu dobré meno (z angl. goodwill) v Slovenskej republike neexistuje. Z právneho hľadiska sa dobrým menom vo všeobecnosti rozumie obchodné renomé, tzv. goodwill obsahujúci určité morálne, estetické a kvalitatívne vlastnosti, ktoré určitým spôsobom charakterizujú právnickú osobu a podľa ktorých je hodnotená a prijímaná verejnosťou. Dobré meno tvorí komplex nehmotných hodnôt, ktoré spravidla nie sú samostatne vyčísliteľné a sú spojované s určitou právnickou osobou<sup>5</sup>.

Odborná verejnosť v súčasnosti prezentuje názor, že práva na názov a dobrú povesť právnických osôb sú obdobou práv na meno a česť osôb fyzických. S týmto názorom možno plne súhlasiť. Je nespochybniteľné, že aj u právnických osôb možno v istom zmysle hovoriť o ich celkovej osobnosti, ktorá je daná mnohými atribútmi a prirodzenými zákonitosťami. K nim nepochybne patrí práve ich názov a dobrá povesť. Dikcia § 19b ods. 2 a ods. 3 Občianskeho zákonníka<sup>6</sup> hovorí že pri neoprávnenom použití názvu právnickej osoby sa možno domáhať na súde, aby sa neoprávnený užívateľ zdržal jeho užívania a odstránil závadný stav, tak isto sa možno tiež domáhať primeraného zadosťučinenia, ktoré sa môže vyžadovať v peniazoch. To platí primerane aj pre neoprávnený zásah do dobrej povesti právnickej osoby<sup>7</sup>. Okrem toho treba poznamenať, že vyššie uvedený § 19b Občianskeho zákonníka poskytuje ochranu názvu každej právnickej osoby, ktorá nie je podnikateľom a na ktoré sa nevťahuje ochrana obchodného mena<sup>8</sup>

### **Metódy skúmania vybraných tém**

V rámci skúmania vybraných tém využijeme metódu obsahovej analýzy platnej právnej úpravy, komparáciu s obchodno-právnou praxou, metódu dedukcie a syntézy poznatkov pre formuláciu komentára k vybraným témam problematiky v „kontexte špecifického metodologického prístupu bezpečnostno-právneho skúmania javu.“<sup>9</sup> Metodika práce bude obsahovať:

---

<sup>5</sup> PISTRÁK, L. Obchodné meno a jeho úprava. Banská Bystrica: BIVŠ, 2012, s. 22.

<sup>6</sup> Zákon NR SR č. 40/1964 Z.z. Občiansky zákonník, v znení neskorších právnych predpisov.

<sup>7</sup> DEVÁTY, S. – TOMAN, P. 2001. Ochrana dobrej povesti a názvu právnických osôb. 2. vyd. Praha: Linde, a.s. 2001. s. 38. ISBN 80-7201-297-5.

<sup>8</sup> VOJČÍK, P a kol. Právo duševného vlastníctva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014, 496.

<sup>9</sup> KELEMEN, M.: Špecifické metodologické prístupy k vedeckým problémom ochrany osôb. In: Trestné právo, kriminalistika, bezpečnostné vedy a forenzné disciplíny v kontexte kontroly kriminality. Pocta Viktorovi poradovi k 70. narodeninám. [Monografia]. Celoštátna konferencia s medzinárodnou účasťou 22.9.2013, Fakulta práva Paneurópskej vysokej školy. Ivor Jaroslav et al. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o: Plzeň, 2013. s. 18 ISBN 978-80-7380-440-4

a) Charakteristika objektu skúmania:

Predmetom skúmania v rámci projektu bude problematika obchodného mena ako jednej zo základných podmienok goodwillu podnikateľa. Vzhľadom na stále rastúci počet podnikateľských subjektov, rozvoj medzinárodného obchodu, internetových služieb a podobne, význam danej problematiky vnímam ako veľmi aktuálny.

b) Pracovné postupy:

Východiskom pre spracovanie problematiky po objasnení témy a cieľa projektu bude spracovaný plán práce a obsah práce so stanovením kapitol a podkapitol práce. Na základe ujasnenia východiska nasleduje výber relevantných informačných zdrojov, študijnej literatúry a spresnenie plánu podľa Zadania práce pre parciálne plnenie úloh, priebežnú obsahovú a formálnu kontrolu výsledkov a konzultácie. Využitím metódy komparácie legislatívnej úpravy problematiky obchodného mena a goodwillu s obdobnými právnymi poriadkami, ako napr. Česká republika a Poľsko a pod. poukázať na rozdiely jednotlivých právnych úprav, prípadne poukázať na jednotlivé ustanovenia, ktoré by bolo vhodné implementovať aj v našom právnom poriadku.

Priebežná a finálna kontrola spracovania témy projektu bude predpokladom pre plnenie termínu spracovania, odovzdania, pred posúdením určenými oponentmi.

c) Spôsob získavania údajov a ich zdroje:

Obsahová analýza odbornej literatúry v kontexte poznatkov získaných vysokoškolským štúdiom a osobnou skúsenosťou v predmetnom obore tvoria platformu pre identifikáciu a analýzu informácií pre splnenie cieľa projektu. Kľúčovým zdrojom sú verejne dostupné platné právne normy v uvedenej problematike, knižničný fond akademickej knižnice vysokej školy, poznámky z vysokoškolského štúdia, poznámky z profesijného vzdelávania, a vlastné poznatky z výkonu odbornej praxe, poznatky získané výskumom z obchodnej praxe na Slovensku.

d) Použité metódy vyhodnotenia a interpretácie výsledkov:

Spracovanie témy projektu si vyžaduje komplexné použitie metódy analýzy, komparácie, dedukcie a syntézy, ako aj expertnej metódy, v rámci kvalitatívneho výskumu.

Cieľom riadeného rozhovoru bude získať expertné vyjadrenia skúsených právnikov k identifikácii, analýze a hodnoteniu nedostatkov (slabých miest) v právnom poriadku Slovenskej republiky pre ochranu obchodného mena a dobrého mena spoločnosti, na základe ich osobnej praxe, skúseností a poznania problematiky. Parciálnym cieľom bude potvrdiť alebo vyvrátiť výsledky práce riešiteľského kolektívu získané štúdiom a skúmaním problematiky doma a v zahraničí.

## **Vstupná analýza právnej úpravy**

Právna úprava ponúka niekoľko prostriedkov na zabezpečenie ochrany obchodného mena, či už v rovine národnej, nadnárodnej, súkromnoprávnej alebo verejnoprávnej.

Z hľadiska medzinárodného práva je vo vzťahu k obchodnému menu najvýznamnejším dokumentom Parížsky dohovor na ochranu priemyselného vlastníctva<sup>10</sup>, konkrétne čl. 8, podľa ktorého „Obchodné meno je chránené vo všetkých členských krajinách Európskej únie bez toho, že by ho bolo treba prihlasovať alebo zapisovať; nerozhoduje, či je, alebo nie je súčasťou továrenskej alebo obchodnej známky.“ V rovine národnej je nepochybne najvýznamnejším predpisom zákon č. 513/1991 Zb., obchodný zákonník, no je samozrejme potrebné upozorniť aj na zákon č. 55/1997 Z. z., o ochranných známkach. V rovine verejného práva poskytuje obchodnému menu ochranu jednak zákon č. 300/2005 Z. z., trestný zákon, hlavne prostredníctvom § 281 upravujúceho porušovanie práv k ochrannej známke, označeniu pôvodu výrobku a obchodnému menu a taktiež predpisy verejného práva určujúce podmienky použitia niektorých druhov vecných dodatkov, ktoré sú oprávnené používať iba určité skupiny podnikateľských subjektov, ide napr. o označenia ako banka alebo sporiteľná (§ 4 zákona č. 488/2001 Z. z., o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Prostredníctvom týchto predpisov je Obchodným zákonníkom zabezpečovaná požadovaná zasada nezameniteľnosti a zákazu klamlivosti mena. Ako vyplýva z vyššie uvedeného právny poriadok poskytuje podnikateľovi viacero možností ako chrániť svoje obchodné meno, avšak spomeniem predovšetkým súkromnoprávne prostriedky ochrany obsiahnuté v Obchodnom zákonníku.

Ochranu obchodného mena podľa Obchodného zákonníka môžeme rozdeliť na ochranu absolútnu v zmysle ustanovení § 12 a na ochranu relatívnu zabezpečovanú ustanoveniami upravujúcimi nekalú súťaž.

### ***Absolútna ochrana obchodného mena***

Absolútna ochrana obchodného mena, tak ako je obsiahnutá v § 12 Obchodného zákonníka zabezpečuje podnikateľovi oprávnené používajúcemu obchodné meno domáhať sa na súde ochrany proti každému, kto svojím konaním neoprávnené zasiahol do jeho užívania alebo jeho užívanie ohrozil. Pri domáhaní sa takejto ochrany je rozhodujúca priorita zápisu obchodného mena do obchodného registra. Aktívne legitimovanou osobou je v zmysle § 12

---

<sup>10</sup> Publikovaný vo Vyhláske ministra zahraničných vecí č. 64/1975 Zb. v znení Vyhlášky č. 81/1985 Zb

ods. 1 ten „koho práva boli dotknuté alebo ohrozené neoprávneným používaním obchodného mena...“.

Osoba poškodená zásahom do svojich práv spojených s obchodným menom je podľa § 12 Obchodného zákonníka oprávnená domáhať sa:

- zdržania sa predmetného konania,
- odstránenia závadného stavu,
- vydania bezdôvodného obohatenia,
- primeraného zadost'učinenia, ktoré môže byť poskytnuté aj v peniazoch,
- náhrady škody,
- uverejnenia rozsudku na trovy žalovaného.

### ***Relatívna ochrana obchodného mena***

Ochrana poskytovaná obchodnému menu prostredníctvom ustanovení o nekalej súťaži obsiahnutých v § 44 až 55 Obchodného zákonníka je označovaná ako ochrana relatívna. Vo vzťahu k ochrane obchodného mena, však nie je možné domáhať sa ochrany na základe ustanovení každej zo skutkových podstát, tie na základe ktorých je možné domáhať sa ochrany, sú predovšetkým vyvolanie nebezpečenstva zámény podľa § 47, parazitovanie na povesti upravené v § 48 a tiež klamlivá reklama podľa § 45.

### **Záver**

Obchodné meno je podľa súčasných právnych noriem chránené niekoľkými právnymi predpismi, najmä však o ochrane obchodného mena ako subjektívneho identifikátora podnikateľského subjektu, pojednáva Obchodný zákonník a Občiansky zákonník. Ochrana obchodného mena, ochrana dobrej povesti je riešená aj v rámci Trestného zákon, alebo Tlačového zákona.

Napriek tomu, že ustanovenia Obchodného zákonníka poskytujú obchodnému menu ochranu preventívnu napr. stanovením požiadaviek na jeho tvorbu a taktiež poskytujú pomerne veľký rozsah prostriedkov na ochranu následnú, teda potom, čo došlo k neoprávneným zásahom do používania obchodného mena alebo k jeho ohrozeniu, nebýva uplatňovanie ochrany jednoduché. Vyplýva to z komplikovanosti sporov spôsobujúcej ich zdĺhavosť, v dôsledku ktorej mnohokrát dochádza k oslabeniu efektu, ktorý by mohol byť ochranou teoreticky dosiahnuteľný, pretože mnohé zo zásahov dokážu mať na podnikateľa výrazne negatívny hospodársky dopad už v krátkom období od ich začiatku. Niektoré z prostriedkov ochrany však poskytujú možnosť podnikateľovi v prípade dôkladne spracovanej žaloby zabezpečiť

nápravu aj po uplynutí dlhšieho časového úseku, napr. prostredníctvom náhrady škody alebo vydania bezdôvodného obohatenia, vďaka čomu môže byť dosiahnutý efekt uspokojivý.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

DEVÁTY, S. – TOMAN, P. *Ochrana dobrej povesti a názvu právnických osob*. 2. vyd. Praha: Linde, a.s. 2001. 38 s. ISBN 80-7201-297-5.

DRGONEC, J. *Vzťah dobrej povesti právnickej osoby k ochrane osobnostných práv*. In Justičná revue. ISSN 1335-6461, 2002, č.11, s. 117.

KELEMEN, M. *Problems of Protected Interests in the Security Sectors: Professional and Criminal Law aspects of the protection of interests*. Banská Bystrica: Belianum. Matej Bel University Press, 2017. 112 p. ISBN 978-80-557-1261-1

PISTRÁK, R. *Obchodné meno a jeho úprava*. [Bakalárska práca]. Bankovní inštitút vysoká škola Praha, zahraničná vysoká škola Banská Bystrica. Katedra práva a spoločenských vied. Vedúci práce: doc. JUDr. Juraj Špirko, CSc, 2012, 49 s.

VOJČÍK, P. a kol. *Právo duševného vlastníctva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014, 496 s. ISBN 978-8073-80-572-2.

Zákon NR SR č. 513/1991 Z.z. *Obchodný zákonník*, v znení neskorších právnych predpisov. [cit.2017-10-27]. Dostupné na internete: [www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR](http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR)

Zákon NR SR č. 40/1964 Z.z. *Občiansky zákonník*, v znení neskorších právnych predpisov. [cit.2017-10-27]. Dostupné na internete: [www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR](http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR)

Zákon NR SR č. 300/2005 Z.z. *Trestný zákon*, v znení neskorších právnych predpisov. [cit.2017-10-27]. Dostupné na internete: [www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR](http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR)

Zákon NR SR č. 167/2008 Z. z. *Zákon o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, v znení neskorších právnych predpisov. [cit.2017-10-27]. Dostupné na internete: [www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR](http://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR)

JEVČÁK, J. *Základné zásady trestného konania*. [Rigorózna práca] Banská Bystrica: PrF UMB, 2012, 90 s.

# COMPLIANCE PROGRAM V OBLASTI TRESTNÉHO PRÁVA A JEHO PREVENTÍVNA FUNKCIA PRE OBCHODNÉ SPOLOČNOSTI

## CRIMINAL COMPLIANCE PROGRAM AND ITS PREVENTION PURPOSE FOR THE COMPANIES

Miloš Maďar<sup>1</sup>

### Abstrakt

*Trestná zodpovednosť právnických osôb je už súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky viac ako rok. Podmienky nastúpenia trestnej zodpovednosti sú zákonom definované pomerne prísne, najmä s ohľadom na okruh osôb, ktorých konanie môže trestnú zodpovednosť privodiť. Osobitný dôraz kladie zákon na vykonávanie dohľadu a kontroly nad činnosťou právnickej osoby, ktorý sa v praxi uskutočňuje prostredníctvom compliance programov zameraných na predchádzanie trestnej činnosti. Tie práve posilňujú výchovnú funkciu trestného práva v podnikateľskom prostredí.*

### Kľúčové slová

*trestné právo, trestný čin, obchodné spoločnosti, trestné činy obchodných spoločností, compliance program trestného práva*

### Abstract

*Criminal responsibility of legal entities is part of the Slovak legislation for more than a year. Conditions for criminal responsibility are set quite severely by the law, especially in terms of defining persons, whose behaviour invoke criminal responsibility. The law emphasises, that control and supervision are inevitable. Those are executed by criminal law compliance programs, which represent preventive function of criminal law in business.*

### Key words

*criminal law, criminal act, companies, criminal acts of companies, criminal compliance program*

### Úvod

Právnické osoby riadia ľudia, individuálne fyzické osoby, ktoré prejavujú svoju vôľu, svoje názory, svoje záujmy. Formálne tieto osoby však nevidno, 99% ľudí v spoločnosti ich nepozná a oni o to nemajú väčšinou ani záujem. Ich záujmy a názory sú navonok vystavované

---

<sup>1</sup> JUDr. Miloš Maďar, PhD., LL.M., pôsobí ako odborný asistent na Katedre trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

za skutočnú vôľu obchodných spoločností, v prospech ktorých konajú. Zvyšujúca sa regulácia a dohľad nad právnickými osobami, neustála hrozba ich postihovania sankciami verejného práva a vyhliadky týkajúce sa osobnej zodpovednosti štatutárov, príp. iných zodpovedných osôb v rámci právnických osôb vyvolávajú u nich atmosféru konštantného rizika. Spoločnosti sú vystavované riziku, že budú trestne stíhané za konanie svojich riaditeľov, manažérov, ako i zamestnancov na nižšej úrovni. Pritom už hrozba trestného stíhania je devastujúca. Obvinenie z trestného činu nepochybne výrazne zasahuje do dobrej povesti právnickej osoby a v prípade právnických osôb, ktorých akcie sú obchodovateľné, to nepochybne môže viesť k výraznému prepadu v ich hodnote.

### **Zavedenie trestnej zodpovednosti právnických osôb v SR**

Trestná zodpovednosť právnických osôb má svoj pôvod v common law systéme a v štátoch, v ktorých sa tento systém dlhodobo aplikuje (Veľká Británia, USA, Írsko a Cyprus). Štáty s kontinentálnym právnym poriadkom trestnú zodpovednosť právnických osôb odmietali, pretože kontinentálne trestné právo je prednostne založené na zásade individuálnej trestnej zodpovednosti. Preto sa rozmach tohto druhu zodpovednosti rozvíjal len postupne. Zo štátov kontinentálnej Európy bolo sankcionovanie právnických osôb zavedené v Holandsku v roku 1951 za ekonomické trestné činy a od roku 1976 za ostatné trestné činy. Trestnú zodpovednosť právnických osôb následne zaviedli Portugalsko v roku 1984, Švédsko v roku 1986, Nórsko v roku 1991. V roku 1994 bolo sankcionovanie právnických osôb za trestné činy zavedené do francúzskeho právneho poriadku za vybrané trestné činy a v roku 2005 za všetky trestné činy. Vo Fínsku bola trestná zodpovednosť právnických osôb zavedená v roku 1995 a v Dánsku v roku 1996. Následne v roku 1999 bola trestná zodpovednosť právnických osôb zavedená v Belgicku a Slovinsku. V roku 2001 bola trestná zodpovednosť právnických osôb zavedená v Taliansku, Maďarsku a Estónsku. Proces zavádzania trestnej zodpovednosti pokračoval na Malte v roku 2002, v Poľsku v roku 2003, v Rumunsku v roku 2006 a na Slovensku, v Luxembursku a Španielsku v roku 2010. Od roku 2012 je trestná zodpovednosť právnických osôb zavedená v Českej republike. Legislatívne úsilie o zavedenie trestnej zodpovednosti právnických osôb v Slovenskej republike sa prvýkrát prejavilo už v roku 2004, v súvislosti s pripravovanou rekodifikáciou trestného práva. Ďalšie pokusy o zavedenie trestnej zodpovednosti PO boli vykonané v rokoch 2005, 2006, (2008), pričom všetky boli neúspešné. K významnejšiemu posunu došlo až dňa 27. apríla 2010, kedy NR SR schválila novelu Trestného zákona a Trestného poriadku (zákonom č. 224/2010 Z.z.), ktorou sa zaviedli

do trestného práva sankcie pre právnické osoby vo forme ochranných opatrení (zhabanie peňažnej čiastky a zhabanie majetku), s účinnosťou od 1. septembra 2010. Už krátko po prijatí tejto právnej úpravy bolo v odbornej literatúre poukazované na to, že táto úprava sankcionovania právnických osôb je nedostatočná, iba formálna a že v praxi sa neuchyť. Vychádzajúc z dostupných štatistických údajov do konca roka 2015, t.j. viac ako päť rokov účinnosti uvedeného predpisu, nebolo zaevidované využitie týchto ustanovení v praxi ani v jednom prípade a v trestnom konaní nebola prostredníctvom tejto úpravy, platnej od roku 2010, postihnutá žiadna právnická osoba.<sup>2</sup> Zásadné vyvrcholenie legislatívnej iniciatívy v tejto oblasti priniesol napokon zákon č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb, ktorý nadobudol účinnosť 1.7.2016.

### **Trestný compliance program ako prostriedok na vyvinenie právnickej osoby**

Účelom tohto príspevku nie je ale analyzovať tie ustanovenia zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb, ktoré pojednávajú o podmienkach, za ktorých bude právnická osoba zodpovedná za spáchanie trestných činov taxatívne uvedených v § 3 citovaného zákona, **ale naopak, poukázať na tú časť tohto zákona, ktorá umožňuje právnickej osobe vyvinieť sa.** Práve tieto ustanovenia totiž predstavujú mimoriadne silný nástroj, ktorým sa posilňuje preventívna funkcia trestného práva vo vzťahu ku právnickým osobám, keďže tieto týmto spôsobom núti dbať na zavedenie účinných preventívnych nástrojov, ktoré sú spôsobilé predchádzať resp. zamedziť trestnej činnosti.

Konkrétne ide o ustanovenie § 4 ods. 2 zák. č. 91/2016 Z.z., ktoré znie:

*„Trestný čin podľa § 3 je spáchaný právnickou osobou aj vtedy, ak osoba uvedená v § 4 ods. ods. 1 nedostatočným dohľadom alebo kontrolou, ktoré boli jej povinnosťou, hoci z nedbanlivosti umožnila spáchať trestný čin osobou, ktorá konala v rámci oprávnení, ktoré jej boli zverené právnickou osobou.“*

Podmienka nedostatočného dohľadu resp. kontroly je spojená s:

- a) *Osobou štatutárneho orgánu alebo člena štatutárneho orgánu (napr. konateľ, člen predstavenstva),*

---

<sup>2</sup> ZÁHORA, J., ŠIMOVČEK, I.: Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb – Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2016. s. 22, ISBN 978-80-8168-413-5

- b) *Osobou, ktorá vykonáva kontrolnú činnosť alebo dohľad v rámci právnickej osoby (napr. dozorná rada, kontrolór, člen kontrolnej komisie, člen rady a pod.)*
- c) *Inou osobou, ktorá je oprávnená zastupovať právnickú osobu alebo za ňu rozhodovať (t.j. zákonné alebo zmluvné zastúpenie právnickej osoby).*

Z citovaného zákonného ustanovenia teda zreteľne vyplýva, že ak fyzická osoba, ktorá koná v rámci oprávnení spácha trestný čin (§ 3), toto jej konanie bude pričítané právnickej osobe vtedy, pokiaľ sa preukáže, že nad touto osobou nebol vykonávaný dostatočný dohľad či kontrola, ktoré mali predchádzať páchaniu trestnej činnosti.

Podobná právna úprava je aj v susednej Českej republike, kde trestná zodpovednosť právnických osôb bola zavedená zák. č. zák. č. 418/2011 Sb. (účinným od 1.1.2012), pričom ešte väčší dôraz na význam preventívnych aktivít pri vyvíňovaní právnickej osoby kladie novelizácia predmetného zákona zákonom č. 183/2016 Sb. ktorá nadobudla účinnosť 1.12.2016. Český zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb je ešte konkrétnejší ako slovenská právna úprava, kde exkulpačné dôvody upravuje na dvoch miestach. Jednak v § 8 ods. 2 a v novšom § 8 ods. 5 predmetného zákona. Zákon hovorí o nevyhnutnosti vykonania takých preventívnych opatrení, ktoré sú určené právnym predpisom alebo takých, ktoré možno od právnickej osoby spravodlivo požadovať.

Vyvinenie právnickej osoby je teda možné, pokiaľ sa preukáže zjavný trestnoprávny exces podriadenej osoby, ktorá spáchala trestný čin, a to napriek opatreniam, ktoré boli podniknuté zo strany právnickej osoby. Medzi tieto opatrenia napríklad patria **povinnosť riadneho riadenia a kontroly, povinnosť smerujúca k predchádzaniu trestnej činnosti v rámci právnickej osoby a rovnako aj povinnosť zamerané na implementovanie vnútorných kontrolných procesov v rámci PO**. Toto hodnotenie nie je pritom obmedzované len na také opatrenia, ktoré je právnická osoba povinná vykonávať priamo zo zákona, ale vzťahuje sa aj na také ďalšie opatrenia, ktorých vykonanie je možné po nej spravodlivo požadovať, alebo opatrenia, ktoré súvisia s konaním s odbornou starostlivosťou alebo opatrenia, ktoré je vhodné zaviesť keď sa postupuje so starostlivosťou riadneho hospodára.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> FOREJT, P. - HABARTA, P. - TREŠLOVÁ, L.: Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim s komentářem. Praha: Linde Praha, 2012, s. 81. ISBN 9788087576434

Opatrenia, ktoré právnická osoba má vykonať by nemali byť všeobecné, ale mali by byť špecifické a individuálne, šité na mieru konkrétnej právnickej osobe. Je pritom potrebné brať ohľad nielen na rozsah trestnej zodpovednosti, ktorý je určený zákonnou definíciou stíhateľných trestných činov (§ 3), ale aj na organizačné, situačné, materiálne, personálne a ďalšie okolnosti, ktoré existujú v konkrétnej právnickej osobe. Tieto okolnosti môžu pritom zvyšovať alebo naopak znižovať riziko výskytu niektorých trestných činov. Požiadavku vynaloženia všetkého nevyhnutného úsilia, ktoré možno od právnickej osoby spravodlivo požadovať, bude možné v konkrétnom prípade hodnotiť najmä s ohľadom na tzv. firemnú kultúru. **Firemná kultúra**, či už písaná alebo nepísaná, je najdôležitejší faktor, ktorý ovplyvňuje dodržiavanie záväzných pravidiel a etického chovania. Jedná sa predovšetkým o úroveň dodržiavania zásad riadnej správy a riadneho riadenia spoločnosti - **tzv. corporate governance**. Corporate governance predstavuje podľa definície OECD systém, ktorým je právnická osoba riadená a kontrolovaná. Systém definuje distribúciu prác a povinností medzi zainteresovanými stranami v obchodnej spoločnosti akými sú akcionári, výkonný management, štatutárne orgány, zamestnanci a zákazníci, prípadne ďalšie zainteresované osoby. Ide o súbor právnych a exekutívnych metód a postupov, ktorých cieľom je udržiavať vyvážený vzťah medzi právnickou osobou a tými osobami, ktoré ju tvoria.<sup>4</sup>

Orgány činné v trestnom konaní by sa tak mali zamerať na zistenie, aká tá tzv. firemná kultúra v právnickej osobe vládne, aký má obsah, ďalej či nastavený systém riadenia a kontroly zodpovedná štandardom na trhu či v príslušnom odvetví a hlavne, ako sa táto firemná kultúra v právnickej osobe presadzuje (implementuje). Firemná kultúra môže nachádzať svoj odraz v existencii resp. v účinnosti špecifických nástrojov, prostredníctvom ktorých má dochádzať ku zníženiu rizika porušovania právnych alebo iných predpisov. Tieto nástroje sú súčasťou komplexného systému zásad a pravidiel, ktoré slúžia k zabezpečeniu dodržiavania právnych a etických noriem – súhrnne označovaných ako **Compliance program**. **Compliance program** – je teda pokročilý systém zásad a pravidiel potrebných k zabezpečeniu dodržiavania právnych a etických noriem resp. vnútorných predpisov zo strany zamestnancov, vedenia spoločnosti (managementu), obchodných partnerov a ďalších osôb, ktoré sú zapojené do činnosti PO. Medzi tieto nástroje môžu patriť:

---

<sup>4</sup> Bez autora: [online]. [cit. 19.10.2017]. Dostupné na internete: [https://cs.wikipedia.org/wiki/Corporate\\_governance](https://cs.wikipedia.org/wiki/Corporate_governance)

1. **Zákon či iný právny predpis** – obsahuje všeobecne záväzné pravidlá správania sa, pričom sa prejavuje v oblasti, v ktorej došlo k protiprávnemu konaniu, ktoré sa pričíta právnickej osobe. Teda malo by sa skúmať, či právnická osoba dodržiava povinnosti uložené právnymi predpismi.
2. **Vnútorň predpis** – ide o interný normatívny akt, ktorý je záväzný smerom dovnútra právnickej osoby (pôjde napr. o stanovy, organizačný poriadok, pracovný poriadok, podpisový poriadok a pod.)
3. **Vzdelávacie akcie** – pôjde o prednášky, semináre, workshopy a ďalšie akcie, ktoré smerujú k nadobudnutiu a k rozvoju vedomostí a znalostí vyžadovaných pre výkon určitej pozície v právnickej osobe.
4. **Etický kódex** – dokument, ktorý obsahuje všeobecné aj konkrétne pravidlá správania sa v príslušnej právnickej osobe v určitých, právne i eticky relevantných, situáciách.
5. **Protikorupčný program** – systém zásad a pravidiel, ktorý má zabezpečiť prevenciu korupcie a jej kontrolu v rámci právnickej osoby.<sup>5</sup>

Compliance programy majú rôzne formy, od kódexov správania, ktoré upravujú všeobecné etické usmernenia v obchodnej spoločnosti, až po veľmi podrobné obchodné politiky, ktoré predpisujú povinnosti konkrétnym osobám zodpovedným za určitú činnosť. V súvislosti s Compliance programami sa zaužíval aj pojem Due diligence defence (obrana prostredníctvom vykonaného právneho auditu), teda pôjde o situáciu, keď spoločnosť unesenie dôkazné bremeno, že v spoločnosti vykonali také opatrenia, ktoré mali v tej konkrétnej oblasti zabrániť spáchaniu trestnej činnosti. Existujú dokonca metódy či návody, prostredníctvom ktorých sa dá skúmať efektívnosť Compliance programu v oblasti prevencie trestnej činnosti právnických osôb. Omnoho väčšiu váhu majú pred súdmi programy, ktoré sú dlhotrvajúce, schválené predstavenstvom spoločnosti, našité na mieru konkrétnym oblastiam, ktoré pre spoločnosť predstavujú riziko vo vzťahu k nastúpeniu prípadnej trestnej zodpovednosti, sú zrozumiteľné tak, aby zamestnanci dokázali porozumieť ich obsahu a účelu a čo je od nich očakávané, so zamestnancami sú tieto programy pravidelne prejednávané, sú pravidelne obnovované a v prípade potreby aktualizované, nad programom vykonáva kontrolu dozorný orgán spoločnosti, pričom obchodná spoločnosť sa má usilovať o to, aby sa pravidlá a princípy programu stali súčasťou samotnej kultúry obchodnej spoločnosti. Mnohí odborníci

---

<sup>5</sup> HERNANDEZ, M.: Spanish criminal code Reform 2015 – corporate compliance programs, [online]. [cit. 20.10.2017], s.1-4. Dostupné na internete: [https://www.eversheds-sutherland.com/documents/services/global-compliance-crisis-management/Compliance\\_\\_ethics\\_professional\\_Nov\\_15.pdf](https://www.eversheds-sutherland.com/documents/services/global-compliance-crisis-management/Compliance__ethics_professional_Nov_15.pdf)

sú však proti možnosti úplného vyvinenia právnickej osoby prostredníctvom existencie Compliance programu, pretože sa obávajú, že prijatie takehoto pravidla spôsobí stav, keď obchodná spoločnosť vytvorí síce Compliance program, ďalej sa však oň už nebude starať a nevyvinie žiadne úsilie na to, aby sa trestnej činnosti reálne aj zamedzilo a predchádzalo. V prípade spáchania trestnej činnosti tak naň iba formálne odkáže a voči zodpovednosti bude imúnna.<sup>6</sup>

Na posudzovanie trestnej zodpovednosti a na posudzovanie podmienok pre ukladanie trestov pre právnické osoby sa napríklad v USA využíva niekoľko manuálov, ktoré sa používajú na stanovenie kritérií pre trestné stíhanie právnických osôb na federálnej úrovni. Tie opisujú osobitné faktory, ktoré prokuratúra musí brať do úvahy pri rozhodovaní, či stíhať právnickú osobu alebo nie. Súčasťou týchto kritérií je aj úvaha, či obchodná spoločnosť má implementovaný trestný compliance program. Tento program je samozrejme potrebné preskúmať s ohľadom na okolnosti konkrétneho prípadu. Existujú však určité všeobecné podmienky, ktorých splnenie je možné skúmať vo všeobecnosti:

**a) Skúmaní príčin, ktoré spôsobili problém**

Posúdenie, akým spôsobom právnická osoba analyzovala možné príčiny, ktoré napokon danom prípade viedli k porušeniu zákona; aké systematické opatrenia boli prijaté na predchádzanie tohto problému; ktorá konkrétna osoba alebo ktoré konkrétne osoby sa podieľali na tejto analýze.

**b) Predchádzajúce indikátory**

Existovali v rámci právnickej osoby príležitosti ako včas rozpoznať riziko súvisiace s porušovaním zákona, ako napr. správy audítorov, prostredníctvom ktorých sa identifikovali pochybenia, ktoré napokon viedli k porušeniu zákona; aká je analýza obchodnej spoločnosti s ohľadom na riešenie otázky, prečo k porušeniu zákona došlo.

---

<sup>6</sup> HUFF, B. K.: The role of Corporate Compliance Programs in Determining Corporate Criminal liability: A Suggested Approach. In: Columbia Law Review. Vol. 96, NO. 5 /Jun, 1996, Columbia Law Review Association, Inc., s. 1276

**c) Proces nápravy**

Skúmanie procesov, ktoré v minulosti viedli k nápravným opatreniam pri riešení podobných problémov, ako na ne právnická osoba reagovala a aké preventívne opatrenia prijala, aby sa podobné problémy v budúcnosti už nevyskytli.

**d) Správanie vrcholového manažmentu právnickej osoby**

Analýza správania a konania manažmentu právnickej osoby, do akej miery sa svojim konkrétnym správaním pričínili o prevenciu nezákonného konania v právnickej osobe (osobné vystupovanie, komunikácie so zamestnancami a pod.). Akým spôsobom právnická osoba kontroluje konanie manažmentu právnickej osoby.

**e) Spoločná angažovanosť manažmentu**

Analýza skutočností, aké konkrétne konania podnikli vlastníci/spoluvlastníci právnickej osoby (vrátane vrcholového manažmentu), aby demonštrovali odhodlanie dodržiavať trestný compliance program. Akým spôsobom dochádza v právnickej osobe k prenosu informácií ohľadom týchto skutočností.

**f) Dohľad**

Bol program na predchádzanie trestnej činnosti schválený riadiacim orgánom (napr. predstavenstvo) právnickej osoby. Je ďalej potrebné posúdiť, či riadiaci orgán a/alebo externý audítor vykonával kontrolu plnenia compliance programu v právnickej osobe, ďalej s akými informáciami riadiaci orgán pracoval keď vykonával dohľad na plnením compliance programu konkrétne v oblasti, v ktorej došlo k porušeniu zákona.

**g) Úloha programu Compliance**

Bol compliance program nápomocný pri predchádzaní vzniknutého problému? Riešil vôbec compliance program v rámci svojho obsahu možnosť vzniku problému, ktorý sa vyskytol?

**h) Skúsenosti a dostatočná kvalifikácia personálu**

Mal personál, ktorý mal na starosti implementovanie a plnenie compliance programu adekvátne skúsenosti a kvalifikáciu, pokiaľ ide o ich úlohy a zodpovednosť.

**i) Autonómia zodpovedných osôb**

Akým spôsobom boli v kontakte s riadiacim orgánom osoby, ktoré mali na starosti implementáciu compliance programu v právnickej osobe, ako často sa spolu stretávali, boli zástupcovia riadiaceho orgánu na poradách, kto mal na starosti menovanie, odvolávanie či odmeňovanie osôb zodpovedných za tvorbu a implementovanie compliance programu.

**j) Outsourcing**

Hodnotenie, či právnická osoba outsourcovala tvorbu svojho compliance programu na externú spoločnosť alebo na externého konzultanta, z akého dôvodu tak urobila, kto urobil rozhodnutie outsourcovať plnenie týchto povinností, akým spôsobom bol riadený tento proces, kto z právnickej osoby a akým spôsobom prichádzal do kontaktu (komunikoval) s externou spoločnosťou.<sup>7</sup>

Aj v ČR, kde trestná zodpovednosť právnických osôb platí už niekoľko rokov, bolo iba minimálne množstvo prípadov, v ktorých sa pri aplikácii práva hodnotila kvalita opatrení právnických osôb vo vzťahu k predchádzaniu trestnej činnosti. Za prvé viac ako 4,5 roka účinnosti zákona (od 1.1.2012) to bolo len v 5 prípadoch. V jednom z prípadov bola trestne stíhaná obchodná spoločnosť, ktorá sa venovala výkupu zberných surovín, a to za trestný čin podielníctva. Súd prvého stupňa konštatoval, že právnická osoba v rámci školení a následnej kontroly dostatočne neinštruovala svojich podriadených zamestnancov, na ktoré otázky sa majú zamerať pri výkupu vecí, ktoré by mohli pochádzať z trestnej činnosti. Tento skutkový záver súd oprel o výpoveď osoby, ktorá sa zaoberala výkupom, a ktorá preukázateľne nemala povedomie o tom, ako by sa malo zistiť, či veci pochádzajú alebo nepochádzajú z trestnej činnosti. Odvolací súd však neskôr obhajobou napadnutý rozsudok zrušil s odôvodnením, že v konaní bolo preukázané inými dôkazmi, že obžalovaná právnická osoba organizovala minimálne raz ročne školenie zamerané na výkup odcudzených vecí, pričom v priebehu trestného konania bolo zistené pochybenie iba u jedného zamestnanca. Ostatné osoby, ktoré sa v obchodnej spoločnosti zaoberali výkupom vecí potvrdili existenciu školení a preukázali vedomosti o tom ako v tomto smere postupovať. Odvolací súd ich preškolenie považoval za dostačujúce a vyhodnotil, že nemožno bez dôvodných pochybností dôvodiť, že by orgány

---

<sup>7</sup> DISKANT B. E.: Comparative Corporate Criminal Liability: Exploring the Uniquely American Doctrine Through Comparative Criminal Procedure, In: The Yale Law Journal [online]. Yale Law Journal, 14.10.2008 [cit. 20.10.2017], s. 130 dostupné na internete In: [https://www.yalelawjournal.org/pdf/729\\_t8hgkspk.pdf](https://www.yalelawjournal.org/pdf/729_t8hgkspk.pdf)

obžalovanej právnickej osoby nevykonali také opatrenia, ktoré od nich možno spravodlivo požadovať, najmä že by nevykonali potrebnú mieru kontroly na činnosťou svojich zamestnancov, teda že by ignorovali také opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na odvrátenie alebo zamedzenie následkov spáchaného trestného činu. Konanie predmetného zamestnanca tak bolo namieste hodnotiť iba ako excus jednotlivca.

V ďalšom prípade bola napríklad obžalovaná obchodná spoločnosť, ktorá podnikala v oblasti nakladania s odpadmi. Právnická osoba bola uznaná vinnou za konanie bližšie nestotožneného zamestnanca, ktorý v nočných hodinách uložil obsah veľkoobjemového kontajneru s odpadom, ktorý bol umiestnený na vozidle obžalovanej obchodnej spoločnosti, na spevnenú asfaltovú plochu na okraji ornej pôdy, čím došlo k porušeniu príslušného zákona o vodách. Z porušených nádob následne vytekli ropné látky a kontaminovali okolie. Pri skúmaní podniknutých opatrení obchodnej spoločnosti vo vzťahu k zamedzeniu a predchádzaniu trestnej činnosti bolo zistené, že spoločnosť bola vedená značne chaoticky. Kľúče od vozidla boli uskladňované bez akéhokoľvek zabezpečenia a prístup k nim mal takmer ktokoľvek. Nebola vedená riadna kniha jazd, ktorá by poskytovala chronologický prehľad o uskutočnených jazdách v rámci spoločnosti. Pri hodnotení svedeckých výpovedí súd dospel k záveru, že výpovede všetkých svedkov - zamestnancov spoločnosti, boli, minimálne sčasti, účelové, pretože všetci predvolaní svedkovia, čo i len v minimálnom rozsahu, porušili svoje povinnosti a v prípade úplnej výpovede by sa vystavili priamo nebezpečenstvu trestného stíhania alebo aspoň pracovnoprávnemu postihu. Súd tak rozhodol, že zodpovednosť právnickej osoby za stíhaný skutok je preukázaná. I keď sa nepodarilo jednoznačne preukázať, kto konkrétne bol vodičom predmetného auta (teda ktorá fyzická osoba bola priamo páchatelom trestného činu), bolo však nepochybne preukázané, že tak konali zamestnanci obchodnej spoločnosti, ktorí, pokiaľ k tomu nedostali priamo pokyn od nadriadených osôb v spoločnosti, tak minimálne spoločnosť prostredníctvom zodpovedných osôb nevykonala také opatrenia, ako má na mysli zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Nebolo totiž pochybným, že štatutárny zástupcovia spoločnosti boli povinní zaistiť svoje vozidlá takým spôsobom, aby mimo pracovnú dobu nemali tretie osoby bez povolenia štatutárnych orgánov či iných poverených osôb možnosť neoprávnene predmetné nákladné

vozidlo užívať, súčasne bola spoločnosť povinná viesť takú evidenciu jász, ktorá by umožnila vozidla prevádzkovať v súlade so zákonom.<sup>8</sup>

## **Záver**

Trestná zodpovednosť právnických osôb je inštitút, s ktorým nemáme v Slovenskej republike veľa skúseností. K tejto problematike je striedma odborná diskusia a žiadna rozhodovacia prax orgánov aplikácie práva. Práve skúsenosti zo zahraničia by mali byť pre nás preto príležitosťou, ktorú nesmieme zahodiť. Táto príležitosť zahŕňa aj možnosť využitia compliance programov trestného práva, ktoré predstavujú spôsob exkulpácie najčastejšie obchodných spoločností za trestné činy spáchané osobami oprávnenými konať v ich mene. Strategický význam compliance programov totiž spočíva práve v tom, že v prípade ich efektívnej implementácie v právnickej osobe môžu tieto poslúžiť na jej vyvinenie v súvislosti so spáchaným trestným činom. Ako a podľa ktorých kritérií tieto programy tvoriť sme sa pokúsili zhrnúť v tomto príspevku.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

DISKANT B. E.: Comparative Corporate Criminal Liability: Exploring the Uniquely American Doctrine Through Comparative Criminal Procedure, In: The Yale Law Journal [online]. Yale Law Journal, 14.10.2008 [cit. 20.10.2017], s. 130 dostupné na internete In: [https://www.yalelawjournal.org/pdf/729\\_t8hgkspk.pdf](https://www.yalelawjournal.org/pdf/729_t8hgkspk.pdf)

FOREJT, P. - HABARTA, P. - TREŠLOVÁ, L.: Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim s komentářem. Praha: Linde Praha, 2012, s. 81. ISBN 9788087576434

HERNANDEZ, M.: Spanish criminal code Reform 2015 – corporate compliance programs, [online]. [cit. 20.10.2017], s.1-4. Dostupné na internete: [https://www.eversheds-sutherland.com/documents/services/global-compliance-crisis-management/Compliance\\_\\_ethics\\_professional\\_Nov\\_15.pdf](https://www.eversheds-sutherland.com/documents/services/global-compliance-crisis-management/Compliance__ethics_professional_Nov_15.pdf)

HUFF, B. K.: The role of Corporate Compliance Programs in Determining Corporate Criminal liability: A Suggested Approach. In: Columbia Law Review. Vol. 96, NO. 5 /Jun, 1996, Columbia Law Review Association, Inc., s. 1252-1298, s. 1276

---

<sup>8</sup> Bez autora. Aplikace § 8 ods. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Průvodne novou právní úpravou pro státní zástupce [online]. Nejvyšší státní zastupitelství, 29.listpadu 2016 ISL 123/2016 [cit. 19.10.2017], s. 10-11. Dostupné na internete: <http://www.nsz.cz/images/stories/Tiskovy/NovelaTOPO.pdf>

ZÁHORA, J., ŠIMOVČEK, I.: Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb – Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2016. s. 22, ISBN 978-80-8168-413-5

Bez autora: [online]. [cit. 19.10.2017]. Dostupné na internete: [https://cs.wikipedia.org/wiki/Corporate\\_governance](https://cs.wikipedia.org/wiki/Corporate_governance)

Bez autora. Aplikace § 8 ods. 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Průvodne novou právní úpravou pro státní zástupce [online]. Nejvyšší státní zastupitelství, 29.listopadu 2016 1SL 123/2016 [cit. 19.10.2017], s. 10-11. Dostupné na internete: <http://www.nsz.cz/images/stories/Tiskovy/NovelaTOPO.pdf>

Zákon č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb

Zákon č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

# VPLYV ELEKTRONICKÉHO MONITORINGU NA PREVENCIU RECIDÍVY<sup>1</sup>

## IMPACT OF ELECTRONIC MONITORING ON THE PREVENTION OF RE-OFFENDING

**Ingrid Mencerová<sup>2</sup>**

### **Abstrakt**

*Kritériom účinnosti programov zaobchádzania s páchatelmi je stav a vývoj recidívy. Pri hodnotení očakávaných prínosov projektu Elektronické služby monitoringu obvinených a odsúdených osôb (ESMO) sa práve z uvedeného dôvodu autorka príspevku zameriava na skúmanie vplyvu elektronického monitorovania osôb na zníženie stavu recidívy v Slovenskej republike. Na základe analýzy príčin nenaplnenia očakávaných výsledkov projektu ESMO, formuluje niektoré odporúčania v oblasti prevencie recidívy .*

### **Kľúčové slová**

*recidíva, prvopáchatel, fenomenológia recidívy, prevencia, elektronický monitoring, typy elektronického monitoringu, alternatívne tresty*

### **Abstract**

*The criterion for effectiveness of the programs for the treatment of offenders is the status and development of recidivism. When assessing the expected benefits of the Electronic Services for the Monitoring of Accused and Sentenced Persons (ESMO) project, the author of the paper focuses on examination of the impact of electronic monitoring of persons on the reduction of recidivism in the Slovak Republic. Based on an analysis of the causes of non-fulfillment of the expected results of the ESMO project, the author formulates some recommendations on the prevention of re-offending.*

### **Keywords**

*recidivism, first-time offender, phenomenology of recidivism, prevention, electronic monitoring, types of electronic monitoring, alternative penalties*

### **Úvod**

Medzi základné ciele trestnej politiky sa zaraďuje efektívne pôsobenie na odsúdených páchatel'ov, aby v kriminálnej kariére ďalej nepokračovali. Skúmajú sa príčiny recidívy

---

<sup>1</sup> Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-15-0437.

<sup>2</sup> Doc. JUDr. Ingrid Mencerová, PhD. je docentkou na Katedre trestného práva,, kriminológie, kriminalistiky forenzných disciplín Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici .

a hľadajú sa prostriedky, ako tomuto negatívne mu spoločenskému javu predchádzať, ako i prostriedky, ako účinne zaobchádzať s páchatel'mi – recidivistami. Ale k tomu, aby boli uvedené ciele uskutočniteľné, je potrebné mať dostatok informácií o vyhodnotení účinnosti jednotlivých intervencií justičného systému.

### 1. Pojmové vymedzenie recidívy

Pomerne vysoký podiel recidivistov na celkovom počte stíhaných, resp. odsúdených páchatel'ov trestných činov spôsobuje, že problematika recidívy je v centre pozornosti vedy trestného práva. V **trestnom práve** sa recidíva považuje za jednu z foriem mnohosti trestnej činnosti toho istého páchatel'a. Hoci v Trestnom zákone nie je legálna definícia pojmu recidíva, trestnoprávna teória je pri vymedzení tohto pojmu jednotná. Za recidívu považuje prípady, keď sa páchatel' dopustí ďalšieho trestného činu po tom, ako ho súd právoplatne odsúdil za iný, predchádzajúci trestný čin. Predchádzajúce právoplatné odsúdenie páchatel'a je teda predpokladom trestnoprávneho poňatia recidívy.

Riešenie problému recidívy nie je len záležitosť trestného práva. Vývoj názorov na recidívu a na to, ako tento problém riešiť, je zložitý a silne ovplyvnený rôznymi vednými odbormi ako sociológia, psychológia, kriminológia a penológia. Významnými poznatkami obohacuje túto problematiku najmä kriminológia. Stále sa v našom prostredí nedoceňuje schopnosť kriminológie prinášať právu, rešpektujúc jeho podstatu a poslanie, nové podnety, ktoré by zasa ono mohlo v medziach svojich dynamicky sa rozvíjajúcich kategórií racionálne využiť a uplatniť.

Existujú viaceré definície kriminologického pojmu recidíva. Tieto definície sa usilujú byť nezávislé od judičiálneho posúdenia skúmaného prípadu a vymedzujú pojem recidívy širšie ako trestné právo. Avšak nijaké kriminologické poňatie recidívy nemožno vyňať z určitého právneho rámca, poňatie výlučne kriminologické bez poňatia právneho by bolo bezvýznamné. **Kriminologické definície recidívy** budujú obsah pojmu recidívy buď v zhode s niekdajšou klasickou školou trestného práva predovšetkým na čine – na objektívnej skutočnosti ľudského skutku, resp. konania ako reálneho základu trestnej zodpovednosti subjektu, alebo v istej rezonancii na pozitivistickú školu v trestnom práve, zdôrazňujú v pojme recidívy, pátrajúc predovšetkým po jej príčinách, ani nie tak ľudský čin ako skôr samého človeka, osobnosť jeho páchatel'a.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Hatala, V. Kriminologické štúdie. Výber z diela 1973–1985. Bratislava : Kalligram, 2011, s. 128.

**Kriminológia chápe recidívu** ako opätovné spáchanie akéhokoľvek protiprávneho činu bez ohľadu na to, či bol páchatel' stíhaný, odsúdený, alebo inak postihnutý za predchádzajúce protispoločenské konanie. Kritériom tu nie je odsúdenie páchatel'a za iný trestný čin, ale totožnosť osoby páchatel'a, ktorý sa opakovane dopúšťa protispoločenských činov. Kriminológia vychádza z faktického stavu, ktorý charakterizuje osobu páchatel'a v tom zmysle, že od neho hrozí do budúcnosti spáchanie ďalšieho deliktu. Tento faktický stav odôvodňuje určité požiadavky na opatrenia (reedukačné, eliminačné, liečebné), ktoré treba voči páchatel'ovi použiť. Trestnoprávne vymedzenie recidívy nemôže spravidla pokryť všetky situácie, kedy fakticky dochádza k recidíve. Spoločnosť musí mať záujem na tom, aby recidíva ako negatívny spoločenský jav (to je širšie ponímanie recidívy ako trestnoprávne) bola čo najviac redukovaná. Pri posudzovaní nebezpečnosti páchatel'a pre spoločnosť treba podľa okolností prípadu zohľadňovať aj také situácie, keď páchatel' po právnej stránke nie je recidivistom (napr. preto, že predchádzajúceho trestného činu sa dopustil vo veku, keď ešte nebol trestne zodpovedný, alebo preto, že predchádzajúci trestný čin bol amnestovaný, alebo predchádzajúce odsúdenie bolo zahladené – pozn. autora). Kriminologické poňatie recidívy práve svojím rozsahom pomáha orgánom činným v trestnom konaní správne posudzovať osobu páchatel'a a jeho nebezpečnosť pre spoločnosť. To má význam z hľadiska dôslednej individualizácie trestu a opatrení ukladaných páchatel'om trestných činov.<sup>4</sup>

Význam má i **penologické poňatie recidívy**. V mnohých prípadoch sa zužuje len na páchatel'ov, ktorí už boli vo výkone trestu odňatia slobody. Vtedy ale skôr hovoríme o penitenciárnom poňatí recidívy. Vzhľadom na vymedzenie predmetu penológie<sup>5</sup>, penologické chápanie recidívy je širšie a vychádza zo skutočnosti, koľký krát je páchatel' potrestaný. Zameriava sa najmä na posudzovanie účinnosti výkonu trestu, na hľadanie vhodných spôsobov pôsobenia na páchatel'a trestného činu a to aj vzhľadom na analýzu dôvodov prečo došlo k opätovnému spáchaniu trestného činu. Je isté, že toto pôsobenie treba organizovať odlišne ak ide o výkon trestu na odsúdenom, ktorého prvé odsúdenie bolo odsúdením podmieneným, alebo mu bol uložený iný trest ako trest odňatia slobody, alebo ide o recidivistu, ktorý už bol vo výkone trestu odňatia slobody a voči ktorému sa tento predchádzajúci výkon trestu ukázal byť neúčinným.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> K tomu bližšie pozri MENCEROVÁ, I.: *Mnohosť trestnej činnosti*. Bratislava : C. H. Beck, 2013.

<sup>5</sup> Penológia sa zaoberá výskumom trestných sankcií, nielen trestu odňatia slobody a to tak z hľadiska skúmania vedľajších negatívnych dôsledkov ich uplatňovania ale aj z hľadiska pravdepodobnosti budúcej recidívy. K tomu pozri napr. KUČTA, J., VÁLKOVÁ, H. a kol.: *Základy kriminologie a trestní politiky*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005, s 4.

<sup>6</sup> Nezkusil, J. a kol. *Československá kriminologie*. Praha : Panorama, 1978, s. 178.

## 2. Fenomenológia recidívy

Ak chceme hľadať vhodné formy riešenia problému kriminálnej recidívy<sup>7</sup> a následne aj hodnotiť ich efektívnosť, potrebujeme čo najviac relevantných informácií o recidíve odsúdených páchatel'ov. Mali by sme pritom vychádzať z poznatkov získaných vedeckými metódami a postupmi a z výsledkov kriminologických výskumov.

V Slovenskej republike v súčasnosti nie je inštitúcia, ktorá by sa primárne a systematicky zameriavala na realizovanie kriminologických výskumov tak na vnútroštátnej ako aj na medzinárodnej úrovni. Základným a najčastejšie používaným zdrojom informácií o registrovanej kriminalite sú štatistiky spracúvané orgánmi činnými v trestnom konaní – policajnými orgánmi, prokuratúrou a súdmi. V Slovenskej republike štatistiky o kriminalite spracúvajú predovšetkým Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Generálna prokuratúra Slovenskej republiky a Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Tieto inštitúcie spracúvajú štatistické údaje samostatne, nie je nikto, kto by ich činnosť koordinoval. Neexistuje jednotná metodika spracúvania štatistických údajov a obsah štatistických listov nezodpovedá súčasným nárokom na zisťovanie informácií o charaktere trestnej činnosti a jej páchatel'och. Tieto skutočnosti potom sťažujú ich vzájomné porovnávanie, prepojenie a analýzu.

Nedostatok empirických dát uľahčuje život trestnému populizmu, v rámci ktorého nebývajú presadzované opatrenia účinné z hľadiska celkového obmedzovania kriminality, ale skôr tie, ktoré získavajú hlasy a sympatie voličov. Je známe, že verejnosť má tendenciu preceňovať účinok generálnej prevencie, a to v zmysle možnosti odstrašovať páchatel'ov prísnymi trestami. Znalosť faktov o recidíve umožní pristupovať k danej problematike racionálne. V posledných rokoch silnejú snahy o zdokonalenie systému zberu dát o recidíve vo všetkých členských štátoch Európskej únie, a to i za účelom ich vzájomnej komparácie. Vo väčšine krajín Európskej únie je recidíva chápaná ako základné a ničím nenahraditeľné meradlo efektivity ukladaných sankcií.<sup>8</sup>

Relatívne najviac informácií o recidíve, resp. recidivistoch, je možné zistiť zo zverejnených štatistík Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> V odbornej kriminologickej literatúre sa často používa spojenie kriminálna recidíva (pozn. autora).

<sup>8</sup> ROZUM, J. - TOMÁŠEK, J. - VLACH, J. - HÁKOVÁ, L.: Efektivita trestní politiky z pohledu recidivy. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2016, s.90.

<sup>9</sup> V dostupných štatistikách zverejnených na internete Ministerstvo vnútra SR neposkytuje žiadne informácie o recidíve, resp. recidivistoch. Generálna prokuratúra SR vo svojich štatistikách pod označením Štruktúra kriminality a osôb stíhaných a obžalovaných v SR uvádza len, aký bol v príslušnom kalendárnom roku počet recidivistov z celkového počtu stíhaných a obžalovaných.

K tomu pozri: <http://www.minv.sk/?statistika-kriminality-v-slovenskej-republike-xml>; <http://www.genpro.gov.sk/statistiky-12c1.html>; <http://www.justice.gov.sk/stat/statr.htm>.

**Prehľad o podiele recidivistov uznaných súdom na celkovom počte odsúdených  
v rokoch 2009 – 2016**

Rok	Celkový počet odsúdených	Recidivisti uznaní súdom			
		počet	%	trest NEPO	%
2009	30 953	9 144	29,54	4 119	45,05
2010	31 179	9 881	31,69	4 505	45,59
2011	30 110	9 420	31,29	4 141	43,96
2012	35 077	10 469	29,85	4 222	40,33
2013	36 079	10 598	29,37	3 452	32,57
2014	33 610	9 464	28,16	3 493	36,91
2015	29 691	8 517	28,69	3 274	38,44
2016	27 187	7 987	29,38	3 187	39,90

Zdroj: Štatistické ročenky Ministerstva spravodlivosti SR

Vychádzajúc z údajov uvedených v štatistických ročenkách Ministerstva spravodlivosti SR sa v sledovanom období rokov 2009 – 2016 podiel recidivistov na celkovom počte odsúdených pohyboval v priemere okolo 29,75 %.

Ak skúmame, aký podiel tvorí nepodmienečný trest odňatia slobody na celkovom počte uložených trestov pri trestaní recidivistov v rokoch 2009 – 2016, tak vidieť, že od roku 2013 pravdepodobne súdy začali v o niečo väčšej miere využívať alternatívy k trestu odňatia slobody aj vo vzťahu k recidivistom, pretože v týchto rokoch sa podiel nepodmienečného trestu odňatia slobody dostal pod 40%.

Z uvedených štatistických údajov však nie je možné zistiť v akých počtoch boli recidivistom uložené iné druhy trestov. Rovnako tak nevieme zistiť aké konkrétne tresty, či iné opatrenia boli voči týmto páchatelom uplatnené v minulosti.

### **3. Projekt Elektronické služby monitoringu obvinených a odsúdených osôb (ESMO) a jeho ciele**

Projekt bol nasadený do ostrej prevádzky 1. januára 2016. Hlavným dôvodom na realizáciu projektu ESMO bol záväzok Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky definovaný Programovým vyhlásením vlády Slovenskej republiky 2012 – 2014, podľa ktorého sa mal rezort osobitne zamerať na možnosti ukladania alternatívnych trestov a zvýšený dôraz na prevenciu trestnej činnosti. Z vecného pohľadu boli dôvodom na realizáciu projektu tri základné problémy:

- takmer úplná absencia elektronických služieb pre oblasť bezpečnosti obyvateľstva,

- veľmi nízka miera ukladania alternatívnych trestov,
- dlhodobý nedostatok ubytovacích kapacít vo väzenských zariadeniach.

Zákon č. 78/2015 Z. z. o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a o zmene a doplnení niektorých zákonov vytvoril legislatívne podmienky pre reálne využívanie kontroly dodržiavania niektorých (najmä súdnych) rozhodnutí technickými prostriedkami so zámerom zlepšenia využívania alternatívnych trestov alebo odklonov v trestnom konaní.<sup>10</sup>

#### **Konkrétne očakávané prínosy projektu ESMO:**

- a) zvýšenie bezpečnosti občanov pomocou zavedenia elektronických služieb,
- b) zlepšená sociálna inklúzia odsúdených a zníženie recidívy,
- c) zefektívnenie práce probačných a mediačných úradníkov,
- d) zníženie nákladov na výkon trestu,
- e) zvýšenie dôvery k alternatívnym trestom,
- f) ochrana pred domácim násilím,
- g) ochrana citlivých lokalít.

*Ad a)* Projekt ESMO vytvára predpoklady na prelom v boji s drobnou kriminalitou a neprispôsobivým správaním. Tam, kde sa doteraz systém probácie ukázal ako málo efektívny, nová technológia by mala umožniť oveľa flexibilnejšiu a v konečnom dôsledku účinnejšiu kontrolu výkonu rozhodnutí aj napríklad tých, ktorými je uložený alternatívny trest.

*Ad b)* Tradičný trest odňatia slobody a umiestnenie odsúdeného v ústave na výkon trestu je ostrakizujúci a sťažuje prepusteným na slobodu zaradenie do riadneho života. Naproti tomu uloženie alternatívnych trestov zasahuje do života odsúdeného v obmedzenej miere, ktorá odsúdenému umožňuje ďalej vykonávať svoju prácu a viesť doterajší rodinný život. V skutočnosti alternatívny trest dokonca posilňuje vedenie riadneho života (napr. uložením niektorých obmedzení alebo povinností). Preto aj sociálna inklúzia po skončení trestu je omnoho jednoduchšia a pravdepodobnosť recidívy nižšia. Zároveň je posilnená ochrana rodiny, keďže kontrolou technickými prostriedkami by malo dôjsť k zmierneniu ekonomických a sociálnych následkov väzobného postihu odsúdeného a jeho rodinných príslušníkov.

*Ad c)* Probační a mediační úradníci majú k dispozícii nástroje, prostredníctvom ktorých môžu efektívnejšie vykonávať úkony zabezpečujúce kontrolu dodržiavania

<sup>10</sup> <http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2015/78-2015-z-z.html>

podmienok výkonu rozhodnutia. Rovnako majú k dispozícii komplexný agendový informačný systém pre spracovanie agendy probácie, mediácie a technickej kontroly výkonu rozhodnutí.

*Ad d)* Alternatívne tresty môžu byť nielen oveľa efektívnejšie, ale aj náklady spojené s ich výkonom sú podstatne nižšie.

*Ad e)* Elektronický monitoring a s ním spojená právna úprava prináša technológiu dôveryhodnej a spoľahlivej kontroly výkonu trestu, ktorá umožňuje reálnejšie využitie alternatívnych trestov.

*Ad f)* Služba elektronického monitoringu predstavuje silný nástroj varovania pre obe domáceho násilia, resp. obetí opakujúcich sa fyzických útokov zo strany útočníka. Obet domáceho násilia môže prostredníctvom využitia technických prostriedkov s dostatočným predstihom zistiť, že sa v jej blízkosti nachádza násilník.

*Ad g)* Služby elektronického monitoringu je možné využiť v rámci informovania organizátorov športových, kultúrnych a iných hromadných podujatí ako aj na ochranu citlivých lokalít ako sú napríklad školy, parky, detské ihriská v prípade odsúdeného za sexuálny delikt.<sup>11</sup>

#### **4. Implementácia a využívanie projektu ESMO, vplyv na zníženie recidívy**

Vo februári 2017 Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky realizoval kontrolu Elektronického systému monitoringu obvinených a odsúdených osôb (ESMO), zameranú na hodnotenie cieľov a merateľné ukazovatele projektu. Kontrola preukázala, že sa zatiaľ nepodarilo dosiahnuť deklarované prínosy zo zavedenia ESMO, spočívajúce v úspore nákladov na väznenstvo. Miera ukladania alternatívnych trestov zostala v porovnaní s obdobím pred realizáciou ESMO zatiaľ nezmenená.

**Projekt predpokladal naplniť cieľovú hranicu 2000 monitorovaných osôb ročne.** V roku 2016 bol počet kontrolovaných osôb elektronickým monitoringom 25, čo predstavuje 1,25 % z cieľového počtu. **Z toho len ôsmim bol uložený trest domáceho väzenia.**<sup>12</sup> **Ani v blízkej budúcnosti nemožno predpokladať nejaký prudký nárast ukladania trestu domáceho väzenia. Hlavný dôvod prečo súdy neukladajú tento druh trestu je pravdepodobne v tom, že vzhľadom na zákonné predpoklady pre jeho uloženie a technické požiadavky pre jeho výkon<sup>13</sup>, je nedostatočný počet „vhodných“ páchatel'ov.**

---

<sup>11</sup> <https://www.justice.gov.sk/Dokumenty/ESMO/ESMO%20-%20brozura.pdf>

<sup>12</sup> Nedostatočné využívanie monitoringu sa MS SR snažilo riešiť aj monitoringom pohybu a činnosti 270 odsúdených v ústavoch na výkon trestu odňatia slobody.

<sup>13</sup> K tomu pozri Vyhlášku Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 178/2015 Z. z. o materiálno – technických podmienkach použitia technických prostriedkov.

Zákon č. 78/2015 Z. z. o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a o zmene a doplnení niektorých zákonov priniesol okrem iného aj úplne nový inštitút do trestného práva, a to možnosť premeny zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia.<sup>14</sup> Podoba, v akej bol tento inštitút prijatý, však vzbudzuje pochybnosti o jeho zmysle a využiteľnosti.<sup>15</sup> Ako sa uvádza v Ročenke Zboru väzenskej a justičnej stráže za rok 2016 riaditelia ústavov podali v roku 2016 spolu 24 návrhov na premenu<sup>16</sup>, hoci kumulatívne podmienky na podanie návrhu boli splnené až v 670 prípadoch. Ukázalo sa, že hlavným problémom nevyužívania premeny je absencia súhlasu odsúdeného s podaním návrhu. Z dostupných vyjadrení odsúdených vyplýva, že **hlavným dôvodom odopretia súhlasu je kolízia premeny s inštitútom podmienenečného prepustenia** (tento dôvod uviedlo až 84 % odsúdených, ktorí konkretizovali dôvod odopretia súhlasu).<sup>17</sup>

Kontrola technickými prostriedkami sa môže realizovať aj v prípade kontroly uložených primeraných obmedzení alebo povinností pri uplatnení inštitútov podmienenečného odkladu výkonu trestu odňatia slobody [§ 50 ods. 4 písm. d) TZ], podmienenečného odkladu výkonu trestu odňatia slobody s probačným dohľadom (§ 51 ods. 5 TZ), pri ukladaní trestu zákazu pobytu (§ 62 ods. 4 TZ) ako aj trestu zákazu účasti na verejných podujatiach (§ 62 ods. 5 TZ) a pri ukladaní ochranného dohľadu (§ 77 ods.3 TZ).<sup>18</sup>

Komplexný prínos zo zavedenia ESMO ako aj naplnenie čiastkových cieľov, konkrétne pokles recidívy, resp. pokračovania páchania trestnej činnosti, zvýšenie šance resocializácie delikventov, ochrana rodiny, zmiernenie ekonomických a sociálnych následkov väzobného postihu odsúdeného a jeho rodinných príslušníkov, ochrana obetí domáceho násillia, obmedzenie výtržníctva na spoločenských podujatiach a iné, to všetko nebolo možné z dôvodu krátkej doby aplikačnej praxe systému a nízkej intenzity ukladaní alternatívnych trestov a z toho vyplývajúceho využívania technických prostriedkov ESMO kvalifikovane zhodnotiť.

---

<sup>14</sup> S účinnosťou od 1. januára 2016 je možné v súlade s Trestným zákonom (zákon č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov) premeniť zvyšok trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia (§ 65a TZ).

<sup>15</sup> K tomu pozri MENCEROVÁ, I: Je premena zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia alternatívou k podmienenečnému prepusteniu z výkonu trestu odňatia slobody? In: Banskobystrické dni práva: sekcia verejného práva. - ISBN 978-80-557-1285-7. - Banská Bystrica : Belianum, 2017, s. 89-96.

<sup>16</sup> O premene zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia rozhoduje súd na návrh riaditeľa ústavu na výkon trestu odňatia slobody, v ktorom sa trest vykonáva. (poznámka autora)

<sup>17</sup> Ročenke Zboru väzenskej a justičnej stráže za rok 2016. Dostupné na: <http://www.zvjs.sk/dokumenty/rocenky/Ro%C4%8Denka%202016.pdf>

<sup>18</sup> K tomu pozri JAROSLAV KLÁTIK – RASTISLAV HRUŠKA – MARTIN ŽUFFA: Elektronické náramky pre odsúdených páchatel'ov. In: Banskobystrické dni práva: sekcia verejného práva. - ISBN 978-80-557-1285-7. - Banská Bystrica : Belianum, 2017, s.73 – 88.

Ako sa však uvádza v záverečnej správe Najvyššieho kontrolného úradu slovenskej republiky ku kontrole implementácie a využívania Elektronického systému monitoringu obvinených a odsúdených osôb: „*Ohrozené sú takmer všetky parametre projektu, vrátane doby návratnosti zdrojov. Hlavné problémy, ktoré boli dôvodom na jeho realizáciu, sa nepodarilo a zrejme ešte dlho nepodari vyriešiť.*“<sup>19</sup>

## **Záver**

Ak hovoríme o prevencii recidívy, ktorá sa orientuje na jednotlivca a skupiny, ktoré sa už v minulosti dopustili trestnej činnosti a na ich resocializáciu (terciárna prevencia), tak treba zdôrazniť, že jedným z predpokladov zvyšovania účinnosti výkonu trestu je **používanie diferencovaných metód a prostriedkov nápravného zaobchádzania s určitými typmi páchatel'ov v priebehu výkonu trestu a systematické preverovanie ich účinnosti**. K tomu nevyhnutne potrebujeme **zdokonalit' systém zberu dát o recidíve**.

Základným predpokladom pre efektívne sledovanie recidívy je pritom v každom prípade umožnenie prístupu do štandardných databáz o trestnej činnosti a o jej riešení v jednotlivých fázach justičného systému, teda do registra trestov a im podobným informačným systémom. Prácu s dátami a možnosť mapovať recidívu kontinuálne za účelom sledovania vývojových trendov uľahčuje ich elektronizácia, vďaka ktorej je potom možné každoročne aktuálne vyhodnocovať recidívu v jednotlivých časových kohortách. V zahraničí sa môžeme stretnúť tiež s pokusmi prepojiť tieto databázy s informáciami o významných sociodemografických premenných, ako je vzdelanie, zamestnanie či rodinný stav odsúdených osôb (napríklad registre obyvateľ'ov apod.). Takéto analýzy sú samozrejme pre predikčné účely ešte efektívnejšie. Medzi odborníkmi panuje zhoda v tom, že by databázy recidívy mali byť predovšetkým čo najúplnejšie a čo najflexibilnejšie.<sup>20</sup> Jedine na základe takýchto komplexných údajov a ich vedeckých analýz budeme schopný posúdiť vplyv intervencií justičného systému, vrátane elektronického monitoringu na prevenciu recidívy.

---

<sup>19</sup> <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/e82a1418-7c85-4814-9e6d-415b375f02e8>

<sup>20</sup> ROZUM, J. - TOMÁŠEK, J. - VLACH, J. - HÁKOVÁ, L.: *Efektivita trestní politiky z pohledu recidivy*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2016, s.34.

## Zoznam bibliografických odkazov

HATALA, V. Kriminologické štúdie. Výber z diela 1973–1985. Bratislava : Kalligram, 2011.

KUCHTA, J., VÁLKOVÁ, H. a kol.: Základy kriminologie a trestní politiky. 1. vydání.

Praha: C. H. Beck, 2005.

JAROSLAV KLÁTIK – RASTISLAV HRUŠKA – MARTIN ŽUFFA: Elektronické náramky pre odsúdených páchatel'ov. In: Banskobystrické dni práva: sekcia verejného práva. - ISBN 978-80-557-1285-7. - Banská Bystrica : Belianum, 2017.

MENCEROVÁ, I.: Mnohosť trestnej činnosti. Bratislava : C. H. Beck, 2013.

MENCEROVÁ, I: Je premena zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia alternatívou k podmiennečnému prepusteniu z výkonu trestu odňatia slobody? In: Banskobystrické dni práva: sekcia verejného práva. - ISBN 978-80-557-1285-7. - Banská Bystrica : Belianum, 2017.

NEZKUSIL, J. a kol. Československá kriminologie. Praha : Panorama, 1978.

ROZUM,J. - TOMÁŠEK,J. - VLACH,J. - HÁKOVÁ,L.: Efektivita trestní politiky z pohledu recidivy. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2016.

<http://www.slov-lex.sk/domov>

<http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy>

<http://www.nku.gov.sk>

<http://www.zvjs.sk>

<http://www.genpro.gov.sk/statistiky-12c1.html>

<http://www.justice.gov.sk/stat/statr.htm>

# EFEKTÍVNOSŤ ELEKTRONICKÉHO MONITORINGU ODSÚDENÝCH

## EFFECTIVENESS OF ELECTRONIC MONITORING OF CONVICTED PERSONS

**Peter Mihók<sup>1</sup>**

### **Abstrakt**

*Príspevok sumarizuje poznatky tých anglicky písaných publikácií, ktoré autor považuje za najviac relevantné z pohľadu príprav na možné budúce výskumy efektívnosti systému elektronického monitoringu odsúdených na Slovensku. Na príkladoch zo zahraničia sú v príspevku predstavené výskumy účelnosti z pohľadu znižovania recidívy, nákladovej efektívnosti aj funkčnej efektívnosti vybraných programov elektronického monitoringu odsúdených. V závere príspevku sú zosumarizované hlavné podnety pre možný budúci výskum na Slovensku v tejto oblasti.*

### **Kľúčové slová**

*Elektronický monitoring (EM), elektronické systémy monitorovania osôb (ESMO), efektivita, recidíva, nákladové poňatie efektívnosti*

### **Abstract**

*This paper summarises the findings of those English language publications that the author considers the most relevant in the context of preparations for potential future research activities focused on the effectiveness of electronic monitoring of offenders in Slovakia. Using the examples from foreign countries, this paper presents research activities aimed at assessing effectiveness in terms of reducing recidivism, cost-effectiveness and functional effectiveness of selected electronic monitoring programs. The paper concludes with a brief summary of impetuses for potential future research activities in Slovakia in this field.*

### **Keywords**

*Electronic monitoring (EM), electronic monitoring systems, effectivity, recidivism, cost-effectiveness*

---

<sup>1</sup> Ing. Peter Mihók, PhD. je vedecko-výskumný pracovník na Výskumnom a inovačnom centre Ekonomickej fakulty Univerzity Mateja Bela (UMB) v Banskej Bystrici. Špecializuje sa na interdisciplinárny výskum ktorý zahŕňa vedecké disciplíny z oblastí verejnej ekonomie, práva a okrajovo aj ďalších oblastí (psychológia, sociológia a pod). Nosnou témou jeho výskumných a publikačných aktivít sú ekonomické a právne aspekty plánovania trvalého ukladania vyhoretého jadrového paliva na Slovensku. Je tiež členom riešiteľského tímu projektu Interdisciplinárny prístup k elektronickému monitoringu obvinených a odsúdených osôb v slovenskom prostredí, ktorý financuje Agentúra na podporu výskumu a vývoja (zmluva č. APVV-15-0437).

## Začiatky výskumu elektronického monitoringu

Využitie elektronického monitorovania (EM) vo väzenstve inicioval malý tím výskumníkov Harvardskej Univerzity pod vedením dvojčiek Ralpa a Roberta Schwitzgebela (Gable<sup>2</sup>), postgraduálnych študentov sociálnej psychológie ovplyvnených prácou známych profesorov Timothyho Learyho a B. F. Skinnera. Ich výskum kládol od začiatku veľký dôraz na pozitívnu prevýchovu páchatel'ov menej závažnej trestnej činnosti<sup>3</sup>, a to predovšetkým formou zvyšovania ich motivácie na včasné príchody do zamestnaní, škôl, protidrogové liečenia a pod<sup>4</sup>. Na základe prvých výsledkov, publikovaných v roku 1964 pod názvom „Program výskumu behaviorálnej elektroniky“<sup>5</sup>, boli uskutočnené ďalšie výskumy vedúce k získaniu prvého patentu na elektronický systém monitoringu [obvinených a odsúdených] osôb (ESMO) v roku 1969<sup>6</sup>, ktorý bol však využitý iba na študentoch pre účely pokračovania výskumu<sup>7</sup>. Výskumníci z Harvardu navrhli nový vedný odbor „behaviorálna elektronika“. Programy ESMO boli postupne zavedené vo všetkých štátoch USA v období 1984 – 1993.

## Reparačná, represívna a preventívna funkcia práva v európskych ESMO

Záujem o import technológie ESMO z USA prejavilo viacero krajín koncom 80. rokov 20. storočia, a to zväčša v kontexte riešenia prepojených problémov rastúceho počtu väzňov a preplnenosti väzníc. Prvými európskymi krajinami, ktoré spoločne prejavili záujem o ESMO, boli Anglicko a Wales. Popri znižovaní preplnenosť väzníc a recidívy trestnej činnosti bola cieľom zavedenia ESMO v Anglicku a Walese aj eliminácia stigiem spôsobovaných pobytom vo väzniciach a prerušením rodinných väzieb<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> Poznámka: Ralph K. Schwitzgebel si zmenil meno na Ralph Kirkland Gable, resp. Kirkland R. Gable; a rovnako aj Robert L. Schwitzgebel na Robert S. Gable; v roku 1983 (GABLE 2015).

<sup>3</sup> GABLE, R. S.: Tagging – ‘an oddity of great potential’. In: *The Psychologist*, roč. 24, 2011, č. 11. ISSN 0952-8229, s. 866; BEST, P.: Curfew/Electronic Monitoring: The Northern Ireland Experience. In: *Irish Probation Journal*, roč. 6, 2009, č. 1. ISSN 1649-639X, s. 91.

<sup>4</sup> LOCKHART-MIRAMS, G. PICKLES C. – CROWHURST, E.: Cutting Crime: The Role of Tagging in Offender Management [online]. Londýn: Reform, 2015, [cit.2017-09-20], s. 16. Dostupné na internete: [http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report\\_AW\\_WEB.pdf](http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report_AW_WEB.pdf).

<sup>5</sup> Poznámka: jedná sa o publikáciu SCHWITZGEBEL R. K. - SCHWITZGEBEL R. L. - PAHNKE W. N. – HURD, W.S.: A Program of Research in Behavioral Electronics. In: *Behavioral Scientist*, roč. 9., 1964, č. 2. ISSN 1099-1743, s. 233 – 238.

<sup>6</sup> GABLE, R. S.: The Ankle Bracelet Is History: An Informal Review of the Birth and Death of a Monitoring Technology. In: *Journal of Offender Monitoring*, roč. 27, 2015, č. 1. ISSN 1043-500X, s. 4.

<sup>7</sup> BEST, P.: Curfew/Electronic Monitoring: The Northern Ireland Experience. In: *Irish Probation Journal*, roč. 6, 2009, č. 1. ISSN 1649-639X, s. 91.

<sup>8</sup> WHITFIELD (1997, s. 18), In: ARDLEY, J.: The Theory, Development and Application of Electronic monitoring in Britain [online]. *Internet Journal of Criminology*, 2005, [cit. 2017-09-21]. Dostupné na internete: [http://www.tn.lt/dok/LAVP/elMonitoringas/Straipsnis%20apie%20elektronini%20monitoringa%20anglijoje%20\(eng\).pdf](http://www.tn.lt/dok/LAVP/elMonitoringas/Straipsnis%20apie%20elektronini%20monitoringa%20anglijoje%20(eng).pdf); LOCKHART-MIRAMS, G. PICKLES C. – CROWHURST, E.: Cutting Crime: The Role of Tagging in Offender Management [online]. Londýn: Reform, 2015, [cit.2017-09-20]. Dostupné na internete: [http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report\\_AW\\_WEB.pdf](http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report_AW_WEB.pdf).

V čase prijímania legislatívy zavádzajúcej ESMO v SR, t.j. na prelome rokov 2014 a 2015, nemala EÚ v platnosti žiadnu primárnu ani sekundárnu legislatívu týkajúcu sa zavádzania alebo používania ESMO<sup>9</sup>. Mieru využitia reparačnej, represívnej a preventívnej funkcie práva v programoch ESMO ponechávala EÚ na zvážení samotných členských štátov.

Najvýznamnejšie ostatné výskumné aktivity týkajúce sa ESMO v EÚ boli uskutočnené v rámci projektu nazvaného „Kreativita a efektívnosť v používaní EM ako alternatívy k väzneniu v EÚ“ (akronym EMEU). V rámci tohto projektu spolufinancovaného Európskou komisiou bol v období medzi jeseňou roka 2014 a začiatkom roka 2016 uskutočnený empirický výskum v piatich krajinách EÚ, a to metódou riadených štruktúrovaných rozhovorov (tzv. intervii) so 190 odborníkmi z tejto oblasti<sup>10</sup>. Výskum preukázal, že v skúmaných piatich krajinách boli deklarované rôzne priority jednotlivých cieľov národných programov ESMO. Kým v Holandsku prioritnými zostali ciele pozitívnej prevýchovy a reintegrácie monitorovaných do spoločnosti, v Belgicku došlo v priebehu času k posunu od cieľov z oblasti reparačnej funkcie práva k novým prioritným cieľom redukovania preplnenosti väzníc a úspor verejných financií. V Anglicku a Škótsku je uplatňovaný tzv. zmiešaný model, t.j. ide o program s prioritnými cieľmi ako z oblasti využitia represívnej funkcie práva (t.j. ESMO ako alternatíva k väzenstvu), tak aj z oblasti reparačnej funkcie práva. Federálny program ESMO v Nemecku je obmedzený na ochranu pred recidívou mimoriadne nebezpečných páchatel'ov násilnej a sexuálnej trestnej činnosti. Spomedzi spolkových krajín Nemecka je ESMO aplikovaný iba v Hesensku, a to za účelom motivovania a kontroly monitorovaných aby pravidelne opúšťali „domáce väzenia“ a venovali určený počet hodín realizácii „užitočných aktivít“<sup>11</sup>. Tento program ESMO má *de facto* ide o tie isté zámery, aké mali zakladatelia konceptu ESMO z Harvardu.

Jedným zo zistení výskumného projektu s akronymom EMEU bol aj fakt, že vo všetkých piatich skúmaných krajinách bol zvažovaný aj potenciál GPS technológií na prevenciu domáceho násilia<sup>12</sup>, teda za účelom aplikácie preventívnej funkcie práva. Viaceré krajiny EÚ aktívne skúmali aj potenciál využitia tzv. bilaterálnych schém EM (t.j. monitorovania aj páchatel'ov, a na dobrovoľnej báze aj ich obetí) za účelom včasných

---

<sup>9</sup> Pozri napríklad: MINISTERSTVO SPRAVODLIVOSTI: Návrh zákona o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Materiál na rokovanie vlády SR č. 40611/2014/120 z 3. novembra 2014, Doložka zlučiteľnosti.

<sup>10</sup> HUCKLESBY, A. et al.: Creativity and Effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five jurisdictions [online]. Leeds: University of Leeds, 2016, [cit.2017-09-20]. Dostupné na internete: <http://hdl.handle.net/1893/23603>.

<sup>11</sup> Tamtiež, s. 13.

<sup>12</sup> Tamtiež, s. 12.

varovaní obetí o možných hrozbách recidívy, čo je však technicky veľmi náročné<sup>13</sup> a preto bolo začiatkom tejto dekády iba veľmi málo využívané<sup>14</sup>.

### Skúmanie efektívnosti elektronického monitoringu odsúdených v zahraničí

Vymedzenie hranice, za ktorou v oblasti teórie práva vzniká alebo zaniká efektívnosť normy alebo efektívnosť systému, je zložitá otázka<sup>15</sup>. Sekundárny výskum definícií či vymedzenia efektívnosti ESMO komplikuje najmä fakt, že zahraničná odborná literatúra o EM zväčša obsahuje angl. termín *effectiveness*, pre ktorý je správny slovenský ekvivalent termín *účelnosť*. Termín *effectiveness* je vymedzený napríklad aj v legislatíve USA pre oblasť zdravotníctva, pričom *preukázateľná účelnosť* (v angl. *proven effectiveness*) znamená, že „pre určitý program, prístup alebo spôsob bol analýzami spôsobu implementácie a výsledkov preukázaný významný prínos k dosiahnutiu tých cieľov, pre ktoré bol [program/prístup/spôsob] použitý; alebo [znamená, že program/prístup/spôsob] mal významný efekt na zlepšenie podmienok alebo problému v súvislosti s ktorým bol použitý“<sup>16</sup>. V legislatíve USA je teda podobné vymedzenie *efektívnosti* (t.j. bez zmienky o peňažných nákladoch) aké obsahuje aj slovenská literatúra z teórie práva<sup>17</sup>. S takýmto vymedzením termínu *efektívnosť* kontrastuje väčšina slovníkov ekonomickej teórie, ktoré spravidla *efektívnosť* definujú, resp. vymedzujú ako vzťah medzi účinkom (efektom) a peňažnými nákladmi potrebnými na dosiahnutie daného účinku.

Česká literatúra teórie práva zmieňuje tri rôzne poňatia efektívnosti: cieľovo-výsledkové, nákladové a funkčné<sup>18</sup>. Termín *efektívnosť* je tu použitý ako strešný výraz pre *účelnosť* (pri cieľovo-výsledkovom poňatí), *nákladovú efektívnosť* (pri nákladovom poňatí) a aj *funkčnú efektívnosť*, čo v princípe korešponduje s tým, ako boli anglické termíny *effectiveness* a *cost-effectiveness* používané v anglicky písanej odbornej literatúre.

V anglickým jazykom písaných vedecko-výskumných štúdiách o EM, ktoré mali termín *effectiveness* v názve, nebol tento termín definovaný. Z obsahu takýchto štúdií však

<sup>13</sup> Tamtiež, s. 14.

<sup>14</sup> NELLIS, M.: Survey of electronic monitoring (EM) in Europe: Analysis of questionnaires 2013 [online]. Štrasburg: Rada Európy, 2013, [cit. 2017-09-07]. Dostupné na internete: <http://www.europris.org/?wpdmdl=1968>.

<sup>15</sup> PRUSÁK, J.: 2001. Teória práva (II. Vyd.). Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 2001. ISBN 8071601462, s. 211.

<sup>16</sup> § 3791 Hlavy 42 Zbierky zákonov USA. Poznámka: pre originálne znenie legislatívy USA pozri napríklad zdroj U.S. Legal [online]. Dostupné na: <https://definitions.uslegal.com/p/proven-effectiveness/> [citované 2017-09-20].

<sup>17</sup> Pozri: PRUSÁK, J.: 2001. Teória práva (II. Vyd.). Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 2001. ISBN 8071601462, s. 211 – 213.

<sup>18</sup> GERLOCH, A.: Teorie práva (IV. upr. vyd.). Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. ISBN 9788073800239, s. 303.

spravidla bolo zrejmé, že išlo o cieľovo-výsledkové poňatie efektívnosti v zmysle vyššie citovanej literatúry teórie práva. Tieto štúdie zväčša skúmali účelnosť konkrétneho programu ESMO vo vzťahu k cieľu znížiť recidívu monitorovaných páchatel'ov. Termín recidíva bol pritom v anglicky písaných textoch o EM vnímaný oveľa širšie ako *opakované usvedčenie z rovnakého druhu trestného činu* (v angl. *reconviction*). Autori zo Spojeného Kráľovstva recidívu definovali ako strešný termín zahŕňajúci aj neusvedčené správanie sa naplňajúce podstatu rovnakého druhu trestnej činnosti (v angl. *reoffending*), a tiež aj usvedčené legálne správanie sa s preukázateľne rovnakou alebo relevantnou motiváciou ako pri predošlej trestnej činnosti<sup>19</sup>. Ako príklad druhej možnosti citovaní autori uviedli otáľanie sa (v angl. *loitering*) v priestoroch základných škôl v prípade páchatel'ov sexuálneho zneužitia detí. Viaceré štúdie explicitne rozlišovali medzi efektívnosťou EM „z pohľadu cieľa redukovať opakované usvedčené trestné činy“ a efektívnosťou „z pohľadu cieľa redukovať recidívu“. Viacerí autori zmienili, že najdôležitejšou výskumnou otázkou by mala byť miera reálnej recidívy, t.j. vrátane neusvedčeného správania sa naplňajúceho podstatu rovnakého druhu trestnej činnosti. Autori týchto zmienok však súčasne upozornili na to, že údaje o recidíve sú spravidla dostupné iba pre usvedčenú trestnú činnosť, a ostatné potrebné údaje je spravidla nevyhnutné získať primárnym výskumom, pričom je súčasne potrebné byť si vedomý možnej nepresnosti vlastným výskumom získaných údajov.

V predošlej časti sme zmienili, že najvýznamnejší ostatný výskumný projekt o ESMO v EÚ bol projekt s akronymom EMEU. Autori záverečnej správy tohto projektu upozornili na nemožnosť zovšeobecňovania záverov výskumov cieľovo-výsledkového poňatia efektívnosti (t.j. účelnosti) programov ESMO. Obzvlášť zdôraznili, že by bolo „nerozumné a kontraproduktívne“<sup>20</sup> predpokladať, že by výsledky výskumu konkrétneho programu mohli byť prenositeľné a aplikovateľné aj v inom programe v zahraničí<sup>21</sup>. Toto tvrdenie zdôvodňovali napríklad aj tým, že skúmaní páchatelia boli popri EM spravidla podriadení aj ďalšej kontrole a povinnostiam, a to nielen zo strany probačných úradníkov, ale aj zo strany prostredia nesúvisiaceho so štátnym výkonom práva a spravodlivosti. Ich konštatovanie potvrdili aj výsledky nedávneho sekundárneho výskumu väčšieho počtu štúdií

---

<sup>19</sup> FALSHAW, L. et al.: Assessing Reconviction, Reoffending and Recidivism in a sample of UK Sexual Offenders. In: Legal and Criminological psychology, roč. 8, 2003, č. 2. ISSN 2044-833, s. 210 - 211.

<sup>20</sup> Poznámka: v cit. texte je použitý anglický výraz *ill-advised*.

<sup>21</sup> HUCKLESBY, A. et al.: Creativity and Effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five jurisdictions [online]. Leeds: University of Leeds, 2016, [cit.2017-09-20], s. 5 a 30. Dostupné na internete: <http://hdl.handle.net/1893/23603>.

cieľovo-výsledkového poňatia efektívnosti v rôznych štátoch USA<sup>22</sup>. Autori publikácie poukázali na to, že kým jedna časť štúdií dospela k pomerne jednoznačným záverom že EM znižuje riziká recidívy, iná časť štúdií dospela k úplne opačným záverom, a navyše „medzi týmito dvoma extrémami existuje tzv. šedý priestor naznačujúci nemožnosť [zovšeobecnenia a použitia] akýchkoľvek záverov výskumov [cieľovo-výsledkového poňatia] efektívnosti, a tým naznačuje potrebu ďalšieho výskumu“<sup>23</sup>. Navyše, vo viacerých krajinách popri cieľoch z oblasti reparačnej funkcie práva mali programy ESMO za cieľ aj prevenciu pred násilnými a sexuálnymi trestnými činmi. V tomto kontexte môže byť aj bez zníženia recidívy v širšom slova zmysle program ESMO efektívny vtedy, ak sa EM zabezpečí účinná ochrana bezpečia verejnosti vďaka včasným varovaniam obetí a podnetom polícii na včasné konanie<sup>24</sup>.

Anglicky písané odborné texty obsahujúce aj výsledky výskumov nákladového poňatia efektívnosti ESMO používali vo väčšej miere termín *cost effectiveness*, resp. *cost-effectiveness*<sup>25</sup>, a iba v menšej miere výraz *efficiency*<sup>26</sup> spravidla používaný v odborných textoch z ekonómie. Výsledky skúmania nákladového poňatia efektívnosti často porovnávali odhady peňažných nákladov na chod ESMO s nákladmi relevantných alternatív (zväčša prepočítaných na deň/rok a osobu). Pritom porovnania boli robené nielen s nákladmi na chod väzníc, ale napríklad aj s nákladmi *tradičného [probačného] dohľadu*<sup>27</sup>. Viacerí autori súčasne upozornili, že k peňažným nákladom je potrebné vzťahovať komplexnú hodnotu prínosov (tzv. koncept hodnoty za peniaze), ktorá sa však môže líšiť pre jednotlivé druhy trestnej činnosti. Výskumy v USA napríklad dospeli k predpokladu, že páchatelia sexuálnej trestnej činnosti môžu spôsobovať vyššie spoločenské škody, a to aj z dôvodu častejšej recidívy; a súčasne EM môže mať vplyv na zníženie recidívy práve u páchatel'ov

---

<sup>22</sup>AVDIJA, A. S. – LEE, J.: Does Electronic Monitoring Home Detention Program Work? Evaluating Program Suitability Based on Offenders' Post-Program Recidivism Status. In: Justice Policy Journal, roč. 11, 2014, č. 2. ISSN 1530-3012, s. 1-15. Poznámka: sekundárny výskum, ktorého výsledky citujeme, bol súčasťou tejto štúdie ktorej autori pochádzali z univerzít v amerických štátoch Indiana a Kentucky, pričom ich primárny výskum sa týkal recidívy elektronicky monitorovaných v americkom štáte Florida.

<sup>23</sup> Tamtiež, s. 4.

<sup>24</sup> Pozri napríklad: PADGETT, K. G. – BALES, W. D. – BLOMBERG, T. G.: Under surveillance: an empirical test of the effectiveness and consequences of electronic monitoring. In: Criminology and Public Policy, roč. 5, 2006, č. 1. ISSN: 1745-9133, s. 61 – 91.

<sup>25</sup> Pozri napríklad: AVDIJA, A. S. – LEE, J.: Does Electronic Monitoring Home Detention Program Work? Evaluating Program Suitability Based on Offenders' Post-Program Recidivism Status. In: Justice Policy Journal, roč. 11, 2014, č. 2. ISSN 1530-3012, s. 3.

<sup>26</sup> Pozri napríklad: HUCKLESBY, A. et al.: Creativity and Effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five jurisdictions [online]. Leeds: University of Leeds, 2016, [cit.2017-09-20], s. 29. Dostupné na internete: <http://hdl.handle.net/1893/23603>.

<sup>27</sup> Pozri napríklad: GIES, S. V.: Monitoring High-Risk Sex Offenders With GPS Technology: An Evaluation of the California Supervision Program, Final Report [online]. Washington D.C.: Development Services Group, 2012, [cit.2017-09-20], s. „5-1“ (poznámka: ide o stranu 98 v elektronickom formáte). Dostupné na internete: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/238481.pdf>.

tohto druhu trestnej činnosti<sup>28</sup>. Autori štúdie o zavedení ESMO v americkom hlavnom meste Washington, D.C. však súčasne poukázali na to, že nedokázali odhadnúť rozdiel v nákladovej efektívnosti pri použití EM v súvislosti so sexuálnymi trestnými činmi v porovnaní s efektívnosťou použitia EM pri trestných činoch spojenými s drogovou problematikou, nakoľko nedokázali izolovať náklady pre jednotlivé skupiny odsúdených<sup>29</sup>.

Zaujímavým príkladom použitia nákladového poňatia efektívnosti ESMO je výskum z Kalifornie, kde je finančne drahšia technológia GPS aplikovaná prevažne na EM páchatel'ov násilných trestných činov patriacich do gangov. Výsledky výskumu preukázali, že hoc sú náklady (prepočítané na deň a páchatel'a) technológie využívajúcej GPS o cca. 8,50 dolára drahšie, použitie tejto technológie má výraznejšie kladný vplyv na zabezpečenie funkčnosti probačného programu a tým aj zníženie miery recidívy páchatel'ov patriacich do gangov ako „tradičná probácia“. „Inými slovami, program monitorovania [technológiou] GPS je drahší, ale súčasne efektívnejší ako „tradičná probácia“. Špecificky, v porovnaní s tradičným dohľadom, dosiahnutie poklesu opätovných zadržaní o 1 percento stálo pri využití technológie založenej na GPS o jeden dolár na deň a páchatel'a menej<sup>30</sup>.

V niektorých štúdiách boli publikované aj odhady ocenenia spoločenských prínosov ESMO v peňažných jednotkách, a tým pádom aj porovnania celospoločenských prínosov ESMO s jeho ekonomickými nákladmi. Išlo zväčša o štúdie uskutočnené pre prax, alebo štúdie hodnotiace konkrétny program, pričom v publikovaných výsledkoch autori spravidla kombinovali nákladové poňatie efektívnosti spolu s cieľovo-výsledkovým poňatím<sup>31</sup>.

Na komplexnosť funkčného poňatia efektívnosti národného systému ESMO nepriamo poukázali autori správy vyhodnocujúcej národný program Anglicka<sup>32</sup>. Ciele anglického programu ESMO boli v priebehu času upravené tak, že prisudzujú zhruba rovnakú váhu cieľom z oblasti represívnej funkcie práva (t.j. cieľu znížiť preplnenosť väzníc

<sup>28</sup> FINN, M. A. MUIRHEAD-STEVES, S. The effectiveness of electronic monitoring with violent male parolees. In: Justice Quarterly, roč. 9, 2002, č. 2. ISSN: 1745-9109, s. 307 – 308.

<sup>29</sup> ROMAN, J. K. at al.: The Costs and Benefits of Electronic Monitoring for Washington, D.C. [online]. Washington (D.C.): District of Columbia Crime Policy Institute, the Urban Institute, 2012, [cit.2017 09 19], s. 8. Dostupné na internete: <https://www.urban.org/sites/default/files/alfresco/publication-pdfs/412678-The-Costs-and-Benefits-of-Electronic-Monitoring-for-Washington-D-C-.PDF>.

<sup>30</sup> GIES, S. V.: Monitoring High-Risk Sex Offenders With GPS Technology: An Evaluation of the California Supervision Program, Final Report [online]. Washington D.C.: Development Services Group, 2012, [cit.2017-09-20], s. „5-1“ (poznámka: ide o stranu 98 v elektronickom formáte). Dostupné na internete: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/238481.pdf>.

<sup>31</sup> Pozri napríklad: ROMAN, J. K. at al.: The Costs and Benefits of Electronic Monitoring for Washington, D.C. [online]. Washington (D.C.): District of Columbia Crime Policy Institute, the Urban Institute, 2012, [cit.2017 09 19], s. 8. Dostupné na internete: <https://www.urban.org/sites/default/files/alfresco/publication-pdfs/412678-The-Costs-and-Benefits-of-Electronic-Monitoring-for-Washington-D-C-.PDF>.

<sup>32</sup> LOCKHART-MIRAMS, G. PICKLES C. – CROWHURST, E.: Cutting Crime: The Role of Tagging in Offender Management [online]. Londýn: Reform, 2015, [cit.2017-09-20]. Dostupné na internete: [http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report\\_AW\\_WEB.pdf](http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report_AW_WEB.pdf).

prostredníctvom udeľovania domáceho väzenia, a pod.) aj cieľom z oblasti reparačnej funkcie práva (t.j. prevýchove páchatel'ov), pri súčasnom skúmaní potenciálu dosahovania cieľov z oblasti preventívnej funkcie práva. Autori nepriamo poukázali na to, že funkčná efektívnosť programu ESMO je závislá, mimo iného, aj na funkčnosti a vzájomnej prepojenosti:

- pochopenia a automatickej softvérovej evidencie takých vzorcov v pohybe monitorovaných, ktoré sú znakom rizika recidívy; napríklad zaznamenanie pohybu v rovnakých miestach a časoch v prípade monitorovaných páchatel'ov krádeží, pričom citovaní autori zmieňujú výskum a tvorbu softvéru v americkom štáte Oklahoma<sup>33</sup>;

- flexibility v zmysle kombinácie práva priameho a operatívneho prístupu probačných úradníkov a polície k údajom o polohách monitorovaných v reálnom čase, a súčasne práva polície a probačných úradníkov operatívne reagovať na softvérové hlásania o podozrivých vzorcoch pohybu monitorovaných páchatel'ov operatívnymi zmenami v udelených obmedzeniach/zákazoch pohybu<sup>34</sup>. Inými slovami, citovaní autori odporúčajú umožniť probačným úradníkom flexibilne „personalizovať“ obmedzenia pohybu pre individuálnych páchatel'ov aj podľa druhu ich trestnej činnosti a súčasne aj podľa ich reálneho správania sa v čase monitorovania<sup>35</sup>.

Autori tejto správy m. i. citujú aj názor, že cieľom takejto vyššej flexibility nie je iba ukončiť podozrivé vzorce správania sa monitorovaných, ale tiež zabezpečiť, aby si páchatelia uvedomovali prepojenie medzi obmedzeniami ich možnosti pohybu a nimi páchanej trestnej činnosti<sup>36</sup>. Pritom ako príklad neefektívneho obmedzenia citovali udeľovanie zákazov vychádzania z domovov cez noc pre páchatel'ov krádeží v obchodoch. Autori však súčasne zdôraznili obavy z možného zneužitia údajov o pohybe monitorovaných v kontexte ochrany osobných údajov<sup>37</sup>.

Publikácia sumarizujúca výsledky výskumného projektu spolufinancovaného Európskou komisiou pod akronymom EMEU zmieňuje funkčné poňatie efektívnosti iba

---

<sup>33</sup> ANDERSON, E.: The Evolution Of Electronic Monitoring Devices , 2014, In: LOCKHART-MIRAMS, G. PICKLES C. – CROWHURST, E.: Cutting Crime: The Role of Tagging in Offender Management [online]. Londýn: Reform, 2015, [cit.2017-09-20], s. 62. Dostupné na internete: [http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report\\_AW\\_WEB.pdf](http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report_AW_WEB.pdf).

<sup>34</sup> LOCKHART-MIRAMS, G. PICKLES C. – CROWHURST, E.: Cutting Crime: The Role of Tagging in Offender Management [online]. Londýn: Reform, 2015, [cit.2017-09-20], s. 57 a 62 - 63. Dostupné na internete: [http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report\\_AW\\_WEB.pdf](http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report_AW_WEB.pdf).

<sup>35</sup> Tamtiež, s. 56.

<sup>36</sup> CRAWFORD, A. – HUCKLESBY, A.: Legitimacy and Compliance in Criminal Justice, Londýn: Routledge, 2012, In: LOCKHART-MIRAMS, G. PICKLES C. – CROWHURST, E.: Cutting Crime: The Role of Tagging in Offender Management [online]. Londýn: Reform, 2015, [cit.2017-09-20], s. 57 - 58. Dostupné na internete: [http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report\\_AW\\_WEB.pdf](http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report_AW_WEB.pdf).

<sup>37</sup> LOCKHART-MIRAMS, G. PICKLES C. – CROWHURST, E.: Cutting Crime: The Role of Tagging in Offender Management [online]. Londýn: Reform, 2015, [cit.2017-09-20], s. 26, 54 a 63. Dostupné na internete: [http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report\\_AW\\_WEB.pdf](http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report_AW_WEB.pdf).

nepriamo, a to použitím slovného spojenia *efektívnosť v zmysle zabezpečenia efektívnej a humánnej alternatívy ku väzneniu*<sup>38</sup>. Takéto funkčné poňatie efektívnosti je *de facto* obmedzené na ciele ESMO z oblasti represívnej funkcie práva. Úplne opačný pohľad na funkčné poňatie efektívnosti ESMO publikovali v závere ich akademickej kariéry pôvodní autori konceptu ESMO z USA, ktorí, ako sme už spomínali v úvode príspevku, svoje výskumy úzko zameriavali na rozvoj EM za účelom dosahovania cieľov z oblasti reparačnej funkcie práva. Harvardskí autori, odborníci v odbore psychológia, navrhovali zvýšiť funkčnú efektívnosť EM prostredníctvom kreatívnej pozitívnej spätnej väzby monitorovaným ako prostriedku zvyšovania ich pozitívnej motivácie na prevýchove a začlenenia sa do spoločnosti, napríklad umožnením návštevy kina ako odmeny za dodržiavanie probačného programu<sup>39</sup>. Tento návrh je síce principiálne odlišný s návrhom opatrení anglických autorov citovaných v predošlom odseku, ale súčasne je s ním komplementárny, podobne ako napríklad myšlienka amerických psychológov o preskúmaní možného využitia internetových sociálnych sietí na zvýšenie funkčnej efektivity ESMO.

### **Podnety pre výskum na Slovensku (záver a diskusia)**

Sekundárnym výskumom zahraničnej literatúry sme zistili, že kvantitatívne výskumy efektívnosti štátnych programov ESMO neboli uskutočnené vo vzťahu k funkčnej efektívnosti programov ako celkov, ale vo vzťahu ku konkrétnym cieľom programov ESMO. Slovenská republika začína zavádzať ESMO v čase, keď táto oblasť stále nie je upravovaná spoločnou legislatívou únie. V niektorých krajinách EÚ sú tak takmer dominantné ciele pozitívnej prevýchovy páchatel'ov (napr. Nemecko a Holandsko), kým napr. v Belgicku došlo k posunu od takýchto priorit z oblasti reparačnej funkcie práva k novým prioritným cieľom zvyšovania počtu trestov domáceho väzenia ako nástroja na zníženie preplnenosti väzníc a úspory verejných výdavkov. V Anglicku, v ktorom má EM odsúdených spomedzi krajín Európy najdlhšiu tradíciu, došlo naopak k posunu od prioritovania cieľov z oblasti represívnej funkcie práva (t.č. prioritných v Belgicku) k tzv. zmiešanému modelu rovnako zameranému aj na ciele z oblasti reparačnej funkcie práva. Súčasne všetky menované krajiny skúmajú možnosti využitia ESMO aj v oblasti preventívnej funkcie práva, a to špecificky na prevenciu recidívy domáceho a sexuálneho násillia prostredníctvom tzv. bilaterálnych schém

---

<sup>38</sup> HUCKLESBY, A. et al.: Creativity and Effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five jurisdictions [online]. Leeds: University of Leeds, 2016, [cit.2017-09-20], s. 6. Dostupné na internete: <http://hdl.handle.net/1893/23603>.

<sup>39</sup> GABLE, R. K. – GABLE, R. S.: Electronic Monitoring: Positive Intervention Strategies. In: Federal Probation, roč. 69, 2005, č. 1. ISSN 0014-9128, s. 21 – 25.

monitorovania (t.j. monitorovania páchatel'ov a súčasne, na dobrovoľnej báze, aj ich obetí). Prvým výsledkom nášho sekundárneho výskumu je preto podnet detailne preskúmať historický kontext a aktuálne oficiálne deklarované ciele a priority programu ESMO na Slovensku. Je to nevyhnutnou podmienkou toho, aby mohli byť v budúcnosti správne zadefinované ciele a metodické postupy skúmania efektívnosti EM na Slovensku.

Najviac vedeckých publikácií o výsledkoch kvantitatívnych výskumov efektívnosti programov ESMO sme našli vo vzťahu k cieľom z oblasti reparačnej funkcie práva. Najčastejšie išlo o výskum efektívnosti vo vzťahu k cieľu znížiť recidívu monitorovaných páchatel'ov (t.j. *de facto* išlo o výskum účelnosti probačných programov využívajúcich EM). Prehľadné štúdie výsledkov sekundárnych výskumov uvádzali, že takéto výskumy boli uskutočnené pre programy ESMO viacerých štátov USA, pričom tieto výskumy boli zväčša obmedzené iba na tú časť recidívy, ktorú bolo možné kvantifikovať z dostupných údajov o usvedčených trestných činoch. Akademickí autori z USA aj Anglicka sa pritom zhodli v tom, že cieľom programov ESMO by malo byť znižovanie recidívy v širšom slova zmysle, t.j. vrátane neusvedčenej trestnej činnosti a ideálne aj legálnej činnosti s preukázateľne rovnakou alebo relevantnou motiváciou ako pri predošlej trestnej činnosti. S týmto názorom akademikov súhlasili aj autori deskriptívnej štúdie *de facto* zameranej na vyhodnotenie funkčnej efektívnosti programu ESMO v Anglicku<sup>40</sup>, ktorí predstavili viacero podnetov na praktickú realizáciu takto široko postaveného cieľa (ktoré sme stručne predstavili v závere predošlej časti príspevku). Nami citovaní akademickí autori sa však zhodli v tom, že výsledky výskumov efektívnosti z pohľadu znižovania recidívy nemôžu byť zovšeobecňované, a tiež že by bolo kontraproduktívne snažiť sa ich prenášať do úvah o aplikácii ESMO v iných štátoch. Hlavným dôvodom je fakt, že aj po technickej stránke identické programy ESMO sa môžu zásadne líšiť v obsahu a rozsahu probačných opatrení monitorovaných. Ďalším podnetom pre výskum na Slovensku je m.i. aj názor nami citovaných autorov, že tzv. šedý priestor medzi časťou štúdií preukazujúcou kladný vplyv EM na zníženie recidívy, a inou časťou štúdií preukazujúcou presný opak, je potrebné vyplniť metodicky správnymi novými výskumami. Sekundárnym výskumom sme dospeli aj k zisteniu, že je vhodné výsledky kvantitatívnych výskumov vplyvu EM na znižovanie recidívy nezovšeobecňovať, a naopak je potrebné v publikáciách určeným zahraničným čitateľom detailne opísať probačné programy

---

<sup>40</sup> LOCKHART-MIRAMS, G. PICKLES C. – CROWHURST, E.: Cutting Crime: The Role of Tagging in Offender Management [online]. Londýn: Reform, 2015, [cit.2017-09-20]. Dostupné na internete: [http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report\\_AW\\_WEB.pdf](http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report_AW_WEB.pdf).

uplatňované v prípadoch oboch skupín výskumnej vzorky (t.j. aj elektronicky monitorovaných, a aj ostatných páchatel'ov, kt. sa podrobili „tradičným formám probácie“).

Sekundárnym výskumom zahraničnej literatúry sme tiež zistili, že publikácie obsahujúce výsledky nákladového poňatia efektívnosti programov ESMO sa neobmedzovali iba na kvantitatívny výskum zameraný na porovnanie peňažných nákladov z verejných zdrojov na jedného páchatel'a v porovnaní s ekvivalentnými nákladmi vo väzenstve. Viacerí autori upozornili, že k peňažným nákladom na prevádzku programov ESMO je potrebné vzťahovať komplexnú hodnotu prínosov (tzv. koncept hodnoty za peniaze). Odhady spoločenských prínosov však nie je možné uskutočniť bez detailného poznania komplexných spoločenských cieľov nielen z oblasti represívnej funkcie práva, ale rovnako aj z oblasti reparačnej a preventívnej funkcie práva; a súčasne spoznať akú váhu (prioritu) spoločnosť priraduje jednotlivým deklarovaným cieľom národného programu ESMO.

**Tento príspevok vznikol vďaka grantu od Agentúry na podporu výskumu a vývoja na projekt *Interdisciplinárny prístup k elektronickému monitoringu obvinených a odsúdených osôb v slovenskom prostredí* (zmluva č. APVV-15-0437).**

#### **Zoznam bibliografických odkazov**

ARDLEY, J.: The Theory, Development and Application of Electronic monitoring in Britain [online]. Internet Journal of Criminology, 2005, [cit. 2017-09-21]. Dostupné na internete: [http://www.tm.lt/dok/LAVP/elMonitoringas/Straipsnis%20apie%20elektronini%20monitoringa%20anglijoje%20\(eng\).pdf](http://www.tm.lt/dok/LAVP/elMonitoringas/Straipsnis%20apie%20elektronini%20monitoringa%20anglijoje%20(eng).pdf)

AVDIJA, A. S. – LEE, J.: Does Electronic Monitoring Home Detention Program Work? Evaluating Program Suitability Based on Offenders' Post-Program Recidivism Status. In: Justice Policy Journal, roč. 11, 2014, č. 2. ISSN 1530-3012, s. 1-15.

BEST, P.: Curfew/Electronic Monitoring: The Northern Ireland Experience. In: Irish Probation Journal, roč. 6, 2009, č. 1. ISSN 1649-639X, s. 91 - 96.

FALSHAW, L. et al.: Assessing Reconviction, Reoffending and Recidivism in a sample of UK Sexual Offenders. In: Legal and Criminological psychology, roč. 8, 2003, č. 2. ISSN 2044-833, s. 207 – 215.

FINN, M. A. - MUIRHEAD-STEVES, S. The effectiveness of electronic monitoring with violent male parolees. In: Justice Quarterly, roč. 9, 2002, č. 2. ISSN: 1745-9109, s. 293–312.

- GABLE, R. S.: The Ankle Bracelet Is History: An Informal Review of the Birth and Death of a Monitoring Technology. In: Journal of Offender Monitoring, roč. 27, 2015, č. 1. ISSN 1043-500X, s. 4 – 8.
- GABLE, R. S.: Tagging – ‘an oddity of great potential’. In: The Psychologist, roč. 24, 2011, č. 11. ISSN 0952-8229, s. 866 – 867.
- GABLE, R. K. – GABLE, R. S.: Electronic Monitoring: Positive Intervention Strategies. In: Federal Probation, roč. 69, 2005, č. 1. ISSN 0014-9128, s. 21 – 25.
- GERLOCH, A.: Teorie práva (IV. upr. vyd.). Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 343 s. ISBN 9788073800239.
- GIES, S. V.: Monitoring High-Risk Sex Offenders With GPS Technology: An Evaluation of the California Supervision Program, Final Report [online]. Washington D.C.: Development Services Group, 2012, [cit.2017-09-20]. Dostupné na internete: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/238481.pdf>.
- HUCKLESBY, A. et al.: Creativity and Effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five jurisdictions [online]. Leeds: University of Leeds, 2016, [cit.2017-09-20]. Dostupné na internete: <http://hdl.handle.net/1893/23603>.
- LOCKHART-MIRAMS, G. - PICKLES C. – CROWHURST, E.: Cutting Crime: The Role of Tagging in Offender Management [online]. Londýn: Reform, 2015, [cit.2017-09-20]. Dostupné na internete: [http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report\\_AW\\_WEB.pdf](http://www.reform.uk/wp-content/uploads/2015/09/Tagging-report_AW_WEB.pdf).
- NELLIS, M.: Survey of electronic monitoring (EM) in Europe: Analysis of questionnaires 2013 [online]. Štrasburg: Rada Európy, 2013, [cit. 2017-09-07]. Dostupné na internete: <http://www.europris.org/?wpdmdl=1968>.
- PRUSÁK, J.: 2001. Teória práva (II. Vyd.). Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 2001. 331 s. ISBN 8071601462.
- PADGETT, K. G. – BALES, W. D. – BLOMBERG, T. G.: Under surveillance: an empirical test of the effectiveness and consequences of electronic monitoring. In: Criminology and Public Policy, roč. 5, 2006, č. 1. ISSN: 1745-9133, s. 61 – 91.
- ROMAN, J. K. at al.: The Costs and Benefits of Electronic Monitoring for Washington, D.C. [online]. Washington (D.C.): District of Columbia Crime Policy Institute, the Urban Institute, 2012, [cit.2017-09-19]. Dostupné na internete: <https://www.urban.org/sites/default/files/alfresco/publication-pdfs/412678-The-Costs-and-Benefits-of-Electronic-Monitoring-for-Washington-D-C-.PDF>.

# ELEKTRONICKÝ MONITORING AKO NÁSTROJ RESTORATÍVNEJ JUSTÍCIE<sup>1</sup>

## ELECTRONIC MONITORING AS AN INSTRUMENT OF ALTERNATIVE PUNISHMENT

**Martin Orviský<sup>2</sup>, Zoltán Valentovič<sup>3</sup>**

### **Abstrakt**

*Autori v príspevku zameriavajú svoju pozornosť na oblasť výkonu elektronického monitoringu obvinených a odsúdených osôb a jeho významu pre resocializáciu monitorovaných osôb. Spádovou oblasťou elektronického monitoringu je územie Slovenskej republiky, čím sa poskytuje obraz o efektívite tohto nástroja v našich podmienkach a ktorý je významný z hľadiska jeho komparácie v porovnaní s klasickým nepodmienečným výkonom trestu odňatia slobody v ústavoch na výkon trestu odňatia slobody pre nasledujúce roky. Je to práve elektronický monitoring, ktorý má byť pomyselným pomocníkom pri zvýšení počtu ukladaných alternatívnych trestov.*

### **Kľúčové slová**

*Elektronický monitoring. Alternatívne tresty. ESMO. Resocializácia. Efektivita trestania.*

### **Abstract**

*The authors focus their attention on the area of electronic monitoring of accused and convicted persons and its importance for the re-socialization of monitored persons. The catchment area of electronic monitoring is the territory of the Slovak Republic, which provides an image of the effectiveness of this instrument in our conditions and which is significant in terms of its comparison compared to the classical unconditional execution of custodial sentences in institutions for the execution of a prison sentence for the following years. It's just an electronic monitoring that is supposed to be an imaginative helper in increasing the number of alternative penalties imposed.*

### **Keywords**

*Electronic monitoring. Alternative penalties. ESMO. Resocialization. Effectiveness of the punishment.*

---

<sup>1</sup> Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-15-0437

<sup>2</sup> Mgr. Martin Orviský – denný doktorand na katedre obchodného a hospodárskeho práva Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici,

<sup>3</sup> JUDr. Zoltán Valentovič – výskumný pracovník a koordinátor projektu APVV na Katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

## Úvod

Elektronický monitoring osôb považujú autori príspevku za kľúčový prostriedok pre širšie ukladanie alternatívnych trestov. Samozrejme elektronický monitoring osôb nemožno obmedziť výhradne na kontrolu riadneho výkonu uloženého alternatívneho trestu. V tomto kontexte za monitorovanú osobu považujeme odsúdenú aj obvinenú osobu. Pre účely daného príspevku autori majú pod pojmom monitorovaná osoba na mysli osobu (obvinenú/odsúdenú), ktorá je elektronicky monitorovaná na základe jedného zo širokej škály rozhodnutí vydaných v trestnom konaní. Autori v príspevku venujú pozornosť v súčasnej dobe ešte vedecky neprebádanej oblasti - efektívnosti elektronického monitoringu na obvinené a odsúdené osoby, ktorej výpovedná hodnota bude v nasledujúcom období štyroch rokov skúmaná z viacerých pohľadov a je kľúčová pre budúci vývoj trestnej jurisdikcie. V rámci príspevku je uvedený stručný opis vedeckého projektu APVV 15-0437 a zámer riešiteľského kolektívu podieľajúcom sa na jeho riešení. Problematika elektronického monitoringu je v súčasnej dobe veľmi aktuálnou a to jednak z dôvodu hospodárnosti trestného konania v štádiu výkonu uloženého trestu, novej právnej úpravy elektronického monitoringu ako aj jeho vplyv na psychiku a celkovú osobnosť monitorovanej osoby a jej okolia.

### **Oblasť elektronického monitoringu a spôsob jej skúmania**

Oblasť elektronického monitoringu obvinených a odsúdených je pomerne rozsiahla, a práve tento fakt dáva priestor pre jej vedecké skúmanie zo strany viacerých vedných disciplín. Vzhľadom na skutočnosť, že ide o oblasť v podmienkach Slovenskej republiky doposiaľ preskúmanú najmä z technického hľadiska, je pre riešiteľský kolektív výzvou vedecky prebádať napĺňanie účelu elektronického monitoringu. Práve tu sa otvára priestor pre širokú odbornú diskusiu na tému efektivity monitoringu osôb. Právnická fakulta v spolupráci s Ekonomickou fakultou Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici sa rozhodla získať, spracovať a oboznámiť širšiu verejnosť s poznatkami o efektívnosti elektronického monitoringu. Za tým účelom bol vytvorených riešiteľský kolektív zložený z riešiteľov z oboch fakúlt, ktorý bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja.

Elektronický monitoring, ktorí autori príspevku považujú za kľúčový v systéme restoratívnej justície a jeho skúmanie z hľadiska ekonomickej efektivity, nemožno obmedziť iba na strohé prepočítavanie prvotných nákladov / kapitálu vynaloženého na jeho obstaranie a jeho komparáciu s výdavkami vynaloženými na zabezpečenie riadneho chodu ústavov na

výkon trestu odňatia slobody resp. ústavov na výkon väzby. V tomto smere je potrebné zohľadniť viaceré premenné faktory vplývajúce na finančnú náročnosť zabezpečenia výkonu trestu. Tento možno zabezpečiť v závislosti od druhu ukladaného trestu prípadne väzby v ústavoch, pričom prostriedky na jeho realizáciu sú iba veľmi obtiažne vyčísliteľné s poukazom na konkrétneho jednotlivca. A tu vidia autori príspevku zásadný rozdiel, pokiaľ ide o vyčíslenie finančnej náročnosti vo vzťahu k jednotlivcovi, ktorý sa nachádza vo výkone trestu / vo väzbe s osobou obvineného/odsúdeného, ktorého riadny výkon uloženého rozhodnutia sa kontroluje prostredníctvom elektronického monitoringu.

Vo vzťahu k výkonu uloženého rozhodnutia v ústavoch, reálnu výšku priemerných nákladov na konkrétneho jednotlivca doposiaľ nemožno presne určiť, z dôvodu existencie viacerých premenných ako možnosť zabezpečenia práce v ústave, ohodnotenie práce, prevádzkové náklady ústavu (ostávajú nemenné bez ohľadu na počet osôb v ústave) a mnohé ďalšie. V súčasnej dobe je možné sa dopracovať iba k hrubému výpočtu nákladov na chod ústavov a tento deliť počtom odsúdených resp. obvinených. Uvedené číslo však nebude plne zodpovedať reálnemu stavu nákladov, nakoľko nezohľadňuje faktory ako je produktivita a cena práce jednotlivca a mnohé ďalšie. Ak by sme chceli dať do komparácie náklady spojené s výkonom rozhodnutia, ktorého kontrola sa vykonáva prostredníctvom elektronického monitoringu tu máme za to, že v súčasnej dobe taktiež nie je možné presne vyčísliť finančnú náročnosť takéhoto monitoringu. Je to najmä z dôvodu, že pri snahe vyčísliť výšku týchto nákladov je potrebné zohľadniť pomyselný ekonomický výkon jednotlivca na slobode. Tento má markantný vplyv na reálnu výšku nákladov spojených s monitoringom (zohľadnenie prínosu jednotlivca na slobode do štátneho rozpočtu). V tomto prípade sa nemožno obmedziť na znenie Vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 225/2015 Z. z. v platnom znení, ktorou sa ustanovuje suma náhrady nákladov výkonu kontroly technickými prostriedkami (ďalej len „Vyhláška č. 225/2015 Z. z.“), ktorá odkazuje na náhradu nákladov za jeden deň výkonu elektronického monitoringu v sume 1,5 € (malo by ísť o úhradu polovičných nákladov na deň zo strany osoby s EM). Je zrejmé, že zárobkové možnosti jednotlivca na slobode sú v značnom nepomere v porovnaní s jednotlivcom v ústave, avšak doposiaľ neboli dostatočne podložené konkrétnymi údajmi. Zohľadnenie ekonomického výkonu jednotlivca s elektronickým monitoringom je významným faktorom pre odhad ekonomickej efektívnosti elektronického monitoringu. Tu je na mieste zdôrazniť, že kapitál ktorý bol vynaložený na zavedenie systému elektronického monitoringu nie je možné nahradiť príjmami z jeho výkonu (1,5 €/deň) a to ani v prípade zohľadnenia ekonomického výkonu jednotlivca (daň z príjmu, daň z pridanej hodnoty, odvody a iné) a prínos

elektronického monitoringu je treba hľadať skôr v jeho resocializačnej úspešnosti, vybudovaní/udržaní pracovných návykov, udržanie väzieb na rodinu a okolie, nahradenie kriminogénneho prostredia ústavov a jeho negatívneho vplyvu a mnohé ďalšie.

Efektivitu resocializačného procesu elektronickým monitoringom osôb je potrebné vnímať z pohľadu jej vplyvu na nápravu monitorovanej osoby resp. jej prinavrátanie k trestnej činnosti. Z daného je zrejmé, že za dôležitý považujeme faktor prinavrátania monitorovanej osoby k páchaniu trestnej činnosti, teda jej recidíva. Bezpečnostný a právny výskum poukazuje spravidla na „boj“ s protispoločenskými javmi, ktorý je zložitý, zdĺhavý, náročný, ale spoločensky potrebný pre zdravý, spokojný a trvalo udržateľný rozvoj demokratickej spoločnosti: bezpečnosť štátu a bezpečie občanov, ochranu základných ľudských práv a slobôd a zaistenie ďalších chránených záujmov.<sup>4</sup> Z hľadiska pojmológie trestného práva nastáva recidíva vtedy, ak páchatel' po tom ako bol právoplatne odsúdený za trestný čin, spácha nový trestný čin. Teória trestného práva rozlišuje recidívu z viacerých hľadísk na recidívu všeobecnú, druhovú, individuálnu, rovnorodú, nerovnorodú a iné. Demonštratívny výpočet del'by recidívy považujeme pre naše účely za postačujúci. Už pri samotnom zvažovaní uloženia trestu, ktorého kontrola výkonu bude zabezpečovaná elektronickým monitoringom je nevyhnuté zohľadňovať osobu páchatel'a v širšom kontexte, čo vyplýva zo zásady úmernosti trestu k spáchanému trestnému činu.<sup>5</sup> Zásada úmernosti trestu odzrkadľuje rozpor medzi spoločnosťou a jednotlivcom pri ich záujmoch. Úzky súvis s úmernosťou trestu má aj jeho spravodlivosť. V dnešnej dobe sa už len ťažko stotožniť z názorom, že čím prísnejší trest bude uložený, tým bude účinnejšia aj ochrana spoločnosti pred páchatel'om, nie to jeho náprava k čomu sa vo svojich nálezoch prihlásil aj Ústavný súd SR. Požiadavka, aby bol trest primeraný trestnému činu, za ktorý sa ukladá, sa v trestnom práve presadzuje najneskôr už od dôb osvietenstva. V zmysle tejto požiadavky má byť trest úmerný škode, ktorú páchatel' trestným činom spôsobil, a nemá páchatel'ovi spôsobiť zbytočné útrapy. Trest ako najzávažnejší zásah štátu do základných ľudských práv páchatel' nesmie byť podľa Ústavného súdu SR ukladaný mechanicky, bez zváženia všetkých okolností konkrétneho prípadu a pomerov páchatel'a. Z požiadavky primeranosti trestu jednoznačne vyplýva zákaz akéhokolvek exemplárneho trestania. Trestnú represiu je preto nutné uplatňovať len v nevyhnutnej miere. Trest nesmie byť prejavom neprimeraného inštitucionalizovaného násillia

---

<sup>4</sup> KELEMEN, M. Problems of protected interests in the security sectors: Professional and criminal law aspects of the protection of interests. 2nd. suppl. ed. Banská Bystrica: Belianum. Matej Bel University Press, 2017. p. 97. ISBN 978-80-557-1261-1

<sup>5</sup> Pozri KLÁTIK, J.: Systém kontroly výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami. In: Restoratívna justícia a systém alternatívnych trestov : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie 04.05.2017. Praha. 2017. s. 80-85.

spoločnosti voči jednotlivcovi. Trest, ktorým štát a spoločnosť reaguje na spáchaný trestný čin ako na nespravodlivé konanie, by mal nespravodlivosť spôsobenú trestným činom napraviť, a nie ešte viac rozmnožiť. Neprimeraný trest nemožno považovať za spravodlivý, nakoľko spravodlivým je vždy len primeraný trest. Trest, ktorým štát a spoločnosť reaguje na spáchaný trestný čin ako na nespravodlivé konanie, by mal nespravodlivosť spôsobenú trestným činom napraviť, a nie ešte viac rozmnožiť. Neprimeraný trest nemožno považovať za spravodlivý, spravodlivým je vždy len primeraný trest. Neprimerane prísne (ale samozrejme i neprimerane mierne) tresty pôsobia škodlivo na páchateľa aj spoločnosť. U verejnosti môžu neprimerané tresty vyvolať súcit s páchateľom či ohroziť jej dôveru v spravodlivé rozhodovanie súdu či jej dôveru v súdnu moc ako celok. U páchateľa neprimerane prísne tresty naopak vedú k zatrpknutosti, pretože takéto tresty páchateľ oprávnené nemôže považovať za spravodlivé. Páchateľ je súdom odsudzovaný za nespravodlivosť (bezprávie), ktoré trestným činom spáchal, a preto má právo očakávať spravodlivosť zo strany súdu. Primeranosť trestu je zároveň nevyhnutným predpokladom dosiahnutia výchovných účinkov trestu, keďže nevyhnutným predpokladom prevýchovy páchateľa je jeho akceptovanie trestu ako spravodlivého následku jeho protiprávneho konania, pričom v prípade nespravodlivého trestu k takejto akceptácii trestu zo strany páchateľa pochopiteľne nemôže dôjsť. Spravodlivosť trestu tak možno považovať aj za predpoklad prerastania represívneho pôsobenia trestu do pôsobenia výchovného. V tejto súvislosti právna veda pritom už i v minulosti opakovane vyslovila, že odstrašujúco má pôsobiť neodvratiteľnosť trestu, nie jeho prísnosť.<sup>6</sup> Úmerným preto bude taký trest, ktorý bude okrem upravenej trestnej sadzby, brať do úvahy aj osobu páchateľa, modus operandi, pohnútku páchateľa, následok činu, možnosť nápravy, zavinenie, štádium, do ktorého konanie dospelo a mnohé ďalšie aspekty. Zohľadňovanie viacerých hľadísk pri určovaní konečného trestu (jeho druhu, trvania, spôsobu výkonu) je dôležitou a neoddeliteľnou súčasťou celého procesu nápravy páchateľa.<sup>7</sup> Pri hodnotení úmernosti trestu a jeho spravodlivosti vo vzťahu ku kontrole výkonu trestu elektronickým monitoringom je dôležité dať do pozornosti postavenie tzv. materiálneho korektívu, ktorý reflektuje nebezpečnosť činu pre spoločnosť.<sup>8</sup> Práve táto je obsiahnutá v ustanovení § 10 ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. - Trestný zákon v platnom znení (ďalej len „zákon č. 300/2005 Z. z.“) slovami: „Nejde o prečin, ak vzhľadom na spôsob

<sup>6</sup> Pozri Nález pléna Ústavného súdu SR zo dňa 28.11.2012 sp. zn. PL. ÚS 106/2011 bod 24. a 25.

<sup>7</sup> Pozri ČENTĚŠ, J. a kol.: *Trestný zákon. Veľký komentár*. II. aktualizované vydanie. Žilina: EUKÓDEX, 2015. s. 69-71.

<sup>8</sup> Pozri MENCEROVÁ, I. a kol.: *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. Šamorín: HEUKÉKA, 2013. s. 100-111.

vykonania činu a jeho následky, okolnosti, za ktorých bol čin spáchaný, mieru zavinenia a pohnútku páchatel'a je jeho závažnosť nepatrná.“ Aj tu zákonodarca dáva do popredia význam trestného práva ako prostriedku ultima ratio teda poslednej inštalácie a trestanie za každú cenu nie je primárnym účelom trestu, ale je to práve náprava páchatel'a, ktorú je možné dosiahnuť nahradením zaužívaného nepodmienečného výkonu trestu odňatia slobody v ústavoch elektronickým monitoringom. Dovoľme si tvrdiť, že v mnohých prípadoch je práve výkon trestu odňatia slobody v ústavoch štartovacou dráhou prvotrestaných osôb v ich „kriminálnej kariére“. Ak nazrieme do štatistických údajov môžeme dôjsť ku záveru, že trest odňatia slobody nemusí byť vždy najvhodnejším prostriedkom na nápravu páchatel'ov. Často krát práve kriminogénne prostredie ústavov na výkon trestu odňatia slobody robí z prvotrestancov recidivistov.

Pre objektívne zistenie a zhodnotenie efektivity doposiaľ ukladaných trestov je potrebné uviesť niektoré základné a východiskové štatistické údaje, ktorých výpovedná hodnota bude smerodajná pre úvahy o náprave páchatel'ov v nasledujúcich rokoch. Je zrejmé, že o efektívite uloženého trestu vypovedá odradenie páchatel'a od opätovného spáchania trestného činu resp. recidívy.<sup>9</sup> Pojem efektívita trestu v sebe zahŕňa aj efektívitu resocializačných zariadení podieľajúcich sa taktiež na náprave páchatel'a. Pri tvorbe prehľadu efektivity trestov autori vychádzali najmä zo štatistických údajov vedených Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky.

V štatistickej ročenke Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky sú evidované základné a pre tento účel významné ukazovatele odzrkadľujúce efektívitu a frekvenciu ukladaných trestov. Pre priblíženie danej problematiky považujeme za potrebné uviesť základné markanty z ktorých logickou dedukciou bude možné dôjsť ku záveru o efektívite a frekvencií vybraných trestov.

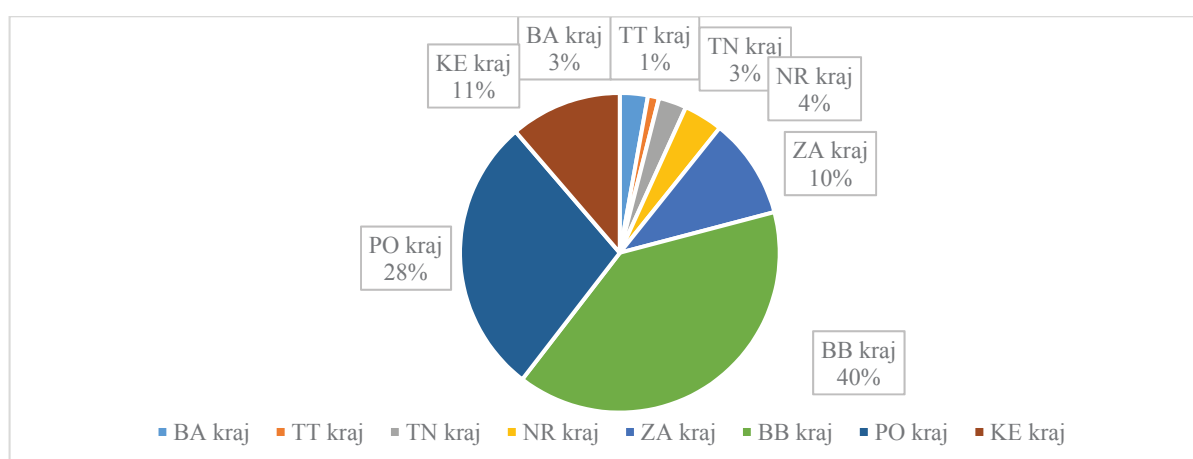
V roku 2015 bolo na území Slovenskej republiky odsúdených 29 691 osôb. Z tohto počtu odsúdených osôb bolo 1320 mladistvých čo predstavuje približne 4,42 % a 4640 bolo žien, teda približne 15,62 %. U 453 osôb súdy upustili od potrestania.

Nepodmienečný výkon trestu odňatia slobody bol nariadený 4946 osobám, čo predstavuje 16,7 % z celkového počtu odsúdených osôb. Z toho 99 osôb boli mladistvé osoby a žien bolo 401. Podmienečný odklad výkonu trestu bol zaznamenaný u 17 752 osôb. Výkon trestu odňatia slobody bol podmienečne odložený u 744 mladistvých osôb a 3065 žien.

---

<sup>9</sup> MAŠĽANYOVÁ, D.: *Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. s. 144-145

Peňažný trest ako jeden z alternatívnych trestov bol uložený 1152 osobám v rámci SR, čo predstavuje len 3,9 % z celkového počtu odsúdených osôb za rok 2015, pričom bol uložený 118 ženám a 14 mladistvým osobám. Iné tresty predstavovali 5388 prípadov, z čoho 18 bolo uložených trestov domáceho väzenia a 3037 prípadov predstavovali tresty povinnej práce. Pomerne zaujímavá je aj skutočnosť, že za rok 2015 bol trest domáceho väzenia uložený v 18 prípadoch, kedy 11 bolo uložených Banskobystrickom kraji. V Prešovskom kraji boli uložené iba 3 tresty domáceho väzenia, v Žilinskom kraji 2 a v Košickom a Nitrianskom kraji iba jednom treste domáceho väzenia. Aj táto skutočnosť svedčí o, nevyužívaní alternatívneho trestu domáceho väzenia, avšak pomerne zaujímavé bude porovnanie s rokom 2016 v súvislosti so zavedením elektronickým monitoringom týchto osôb. Uvedené údaje boli analyzované a spracované z údajov štatistickej ročenky Ministerstva spravodlivosti za rok 2015, ktorá však bola uverejnená až na prelome júna/júla 2016, pričom účinnosť zákona č. 78/2015 Z. z. o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 78/2015“) umožňujúca kontrolu riadneho výkonu rozhodnutí v trestnom konaní (trest domáceho väzenia, trest zákazu účasti na verejných podujatiach, zákaz priblíženia sa a iné) resp. ktorou sa dopĺňal Trestný zákon a poriadok bola s účinnosťou od 01.01.2016. Z toho dôvodu bude významné do budúca sledovať a dávať do komparácie práve údaje o uložených alternatívnych trestoch od roku 2016 s predošlými rokmi.



<sup>10</sup> Tabuľka č. 1– Percentuálny podiel uložených TDV podľa VÚC za rok 2016

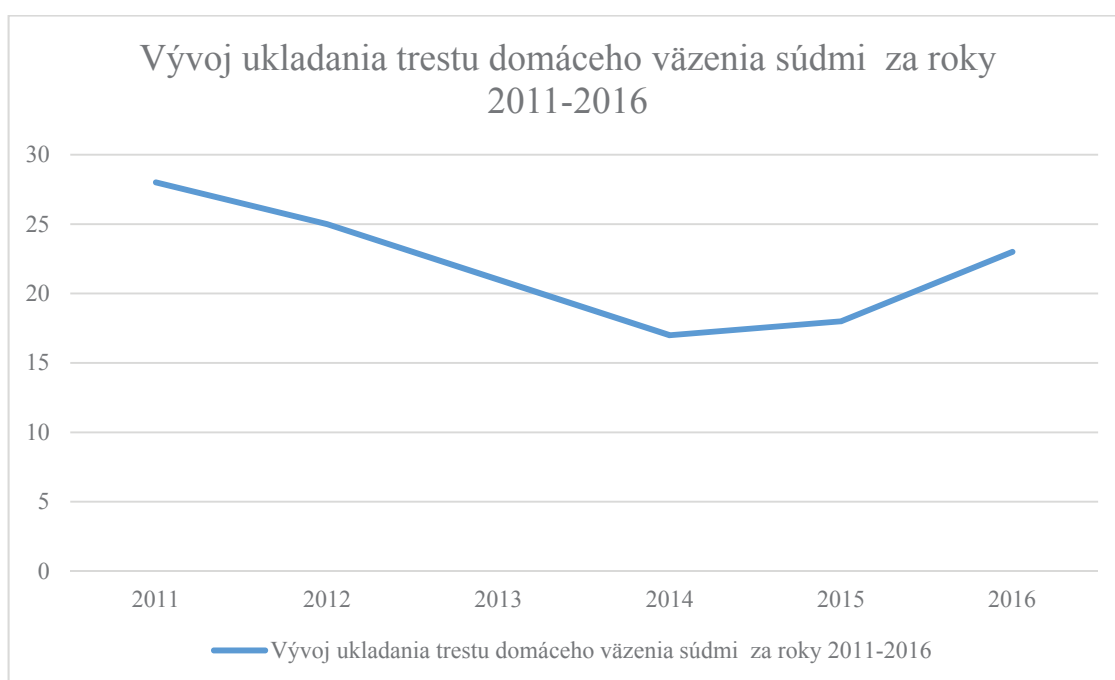
V prehľade štatistickej ročenky MS SR za rok 2016 môžeme vidieť, že súdy na celom území Slovenskej republiky uložili v danom roku iba 23 trestov domáceho väzenia.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Tabuľka č. 1– zdroj ŠR MS SR 2016

Z uvedeného počtu v Banskobystrickom kraji bolo uložených 7 trestov domáceho väzenia. V Prešovskom kraji bolo uložených 5 trestov domáceho väzenia, v Žilinskom kraji 7, v Košickom 1, v Nitrianskom 1. V Trenčianskom a Trnavskom kraji nebol uložený žiadny trest domáceho väzenia.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Spolu
<b>SR spolu</b>	28	25	21	17	18	23	<b>132</b>

<sup>12</sup> Tabuľka č. 2 – Počty uložených trestov domáceho väzenia za roky 2011-2016



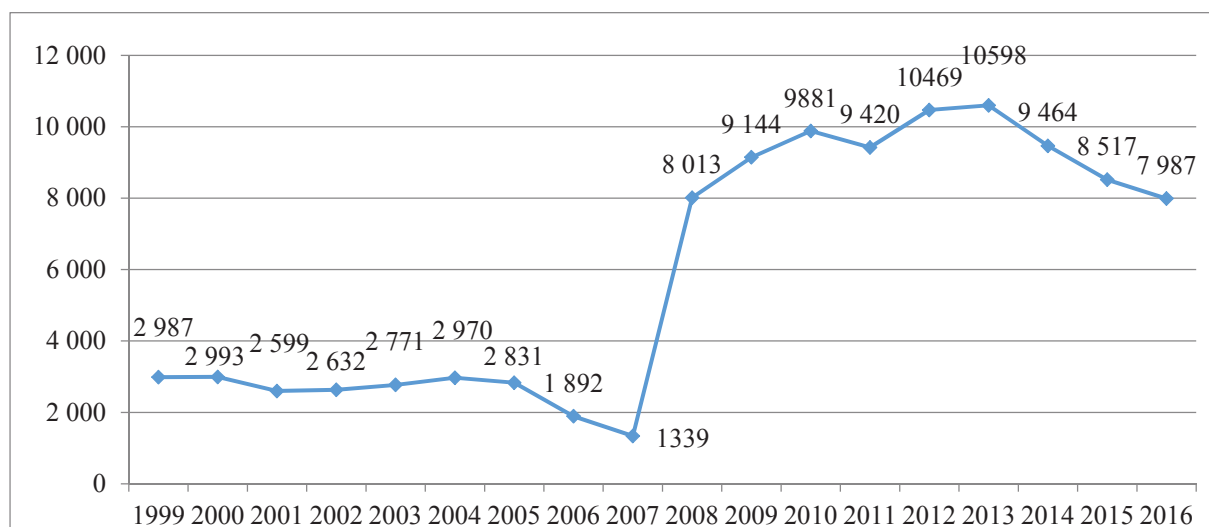
Z hľadiska efektivity ukladaných trestov je potrebné priblížiť štatistiku odsúdených recidivistov uznaných súdom za roky 2010 až 2016. Pre tento účel považujem za dôležité spomenúť tendenciu vývoja odsúdených v daných rokoch. V roku 2010 bolo odsúdených 31 179 osôb. Nasledujúci rok 2011 to bolo 30 110 osôb. Rok 2012 bol špecifický tým, že bol zaznamenaný markantný nárast takmer o 5000 osôb na 35 077 odsúdených osôb. Rok 2013 sa vyznačoval opäť stúpajúcou tendenciou a zastavil sa na počte 36 079 odsúdených osôb. Naproti tomu v roku 2014 bola evidovaná klesajúca tendencia, ktorá sa ustálila na 33 610 odsúdených osobách. Rok 2015 predstavoval pomerne výrazný pokles odsúdených osôb (o takmer 4000) a to 29 691 odsúdených.<sup>13</sup> Rok 2016 sa vyznačoval odsúdenými osobami

<sup>11</sup> Pozri bližšie: Štatistická ročenka Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky 2016

<sup>12</sup> Tabuľka č. 2 – zdroj ŠR MS SR za rok 2011 -2016

<sup>13</sup> Pozri bližšie: Štatistická ročenka Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky 2015. s. 56.

v počte 27 187, čo predstavuje opätovný pokles o viac ako 2500 osôb v porovnaní s predchádzajúcim rokom.



<sup>14</sup> Tabuľka č. 3 – Vývoj počtu recidivistov uznaných súdom za roky 1999-2016.

S vyššie uvádzanými počtami je potrebné dať do komparácie počty recidivistov uznaných súdom za kalendárne roky. Rok 2010 zaznamenal 9881 recidivistov uznaných súdom, čo v danom roku predstavovalo približne 31,69 % z celkového počtu odsúdených osôb. Naproti tomu rok 2011 sa vyznačoval mierne klesajúcim trendom, 9420 recidivistov uznaných súdom (31,29 %). V roku 2012 kedy bol zaznamenaný markantný nárast celkového počtu odsúdených takmer o 5000, sa v radoch recidivistov uznaných súdom premietol do počtu 10 469 osôb, avšak tento počet predstavoval iba 29,85 % z celkového počtu a teda výrazný pokles percentuálneho podielu spomedzi odsúdených osôb. Rok 2013 taktiež predstavoval percentuálny pokles recidivistov uznaných súdom, presnejšie 29,37 %, a to aj napriek tomu, že opätovne došlo ku zvýšeniu počtu uznaných recidivistov (10 598) z celkového počtu odsúdených osôb (36 079). Prelomovým sa stáva rok 2014, kedy dochádza k percentuálnemu poklesu (na 28,14 %) recidivistov uznaných súdom (na 9464) a rovnako aj k zníženiu počtu odsúdených osôb za príslušný rok takmer o 2500 (33 610).<sup>15</sup> V roku 2015 bolo zaznamenaných 29 691 odsúdených osôb, pričom z uvedeného bolo 8517 recidivistov uznaných súdom (28,68 %). V roku 2016 tento počet predstavoval 27 187 odsúdených osôb z ktorých 7987 boli recidivisti uznaní súdom, avšak v percentuálnom vyjadrení ide o 29,38 % z celkového počtu, a teda došlo k nepatrnému zvýšeniu.

<sup>14</sup> Tabuľka č. 2 – ŠR MS SR za roky 1999-2016.

<sup>15</sup> Pozri bližšie: Štatistická ročenka Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky 2014. s. 54.

Na záver chceme tiež poukázať na právny názor Najvyššieho súdu SR, podľa ktorého je alternatívny trest možné uložiť aj v prípade, ak páchatel' spácha ďalší trestný čin v rámci skúšobnej doby podmienene odloženého trestu odňatia slobody, čo Najvyšší súd SR odôvodnil tým, že § 49 ods. 2 Trestného zákona nie je možné chápať ako príkaz na uloženie trestu odňatia slobody bez podmienene odkladu jeho výkonu namiesto uloženia iného prípustného druhu trestu, alebo popri inom prípustnom druhu trestu. Toto sa však neuplní v prípade, ak je splnená premisa § 34 ods. 6 Trestného zákona (horná hranica sadzby trestu odňatia slobody ustanovená v osobitnej časti prevyšuje päť rokov) a je tiež vždy nutné zohľadniť ustanovenia o nezlučiteľnosti trestov (§ 34 ods. 7 Trestného zákona, § 56 ods. 2 Trestného zákona). Ak nastanú okolnosti uvedené v § 49 ods. 2 Trestného zákona podľa Najvyššieho súdu SR súd môže uložiť trest povinnej práce, ak sú zároveň splnené podmienky uvedené v § 54 Trestného zákona, a ak je samozrejme takýto trest primeraný, pričom v takomto prípade už súd neuloží trest odňatia slobody.<sup>16</sup>

## **Záver**

Cieľom zákona č. 78/2015 Z. z. bolo zefektívniť kontrolu výkonu vybraných rozhodnutí v trestnom a civilnom konaní. Pri skúmaní problematiky elektronického monitoringu a možností jeho uplatnenia na odsúdené osoby sme zistili, že tento je za súčasnej právnej úpravy napr. vo vzťahu k trestu domáceho väzenia, iba veľmi ťažko aplikovateľný z dôvodu nevhodného zákonného vymedzenia (prečin, HHTS 2r.). Na ukladanie alternatívnych trestov do značnej miery vplýva aj personálna skladba odsúdených osôb, pričom ide vo väčšej miere o osoby, ktoré pochádzajú zo sociálne znevýhodneného prostredia. U týchto osôb, aj napriek tomu, že by boli splnené podmienky trestného zákona a poriadku, kontrolu monitoringom by nebolo možné vykonávať z dôvodu nesplnenia materiálne technických podmienok ustanovených v zákone č. 78/2015 Z. z.. Tieto sa zásadne skúmajú v rámci inštitútu predbežného šetrenia vykonávaného probačným úradníkom. Rovnako neprispieva k ukladaniu trestov nespojených s trvalým odňatím slobody ani dlhodobý personálne poddimenzovaný stav pracovníkov justície (napr. na celý BB kraj 11 probačných úradníkov). Ako vyplýva aj z uvedených štatistík, súdy v SR v súčasnosti pristupujú k ukladaniu alternatívnych trestov pomerne málo. Máme však za to, že vzhľadom na účel ukladania trestov, ktorý vyjadril aj náš Ústavný súd SR, kedy trest by mal byť

---

<sup>16</sup> Pozri Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 24.02.2015 sp. zn. 2 Tdo 11/2015

primeraný trestnému činu, ktorý páchatel' spáchal, sa javí najmä v prípade majetkových trestných činov, ktorými bola spôsobená malá škoda alebo v prípade páchatel'ov, ktorí sú odsudzovaní za opakované drobné krádeže, vhodné aby súdy začali ukladať alternatívne tresty, ktoré jednak nespôsobia, že sa páchatel' ocitne vo výkone trestu odňatia slobody medzi ďalšími páchatel'mi, ktorí naňho môžu negatívne vplyvať alebo bude monitorovaný na slobode (medzi svojimi príbuznými, ktorí na neho môžu mať pozitívny vplyv), čo môže prispieť k jeho začleneniu do spoločnosti a predchádzaniu ďalšej trestnej činnosti týchto páchatel'ov.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

#### Monografie a učebnice:

KELEMEN, M. Problems of protected interests in the security sectors: Professional and criminal law aspects of the protection of interests. 2nd. suppl. ed. Banská Bystrica: Belianum. Matej Bel University Press, 2017. p. 97. ISBN 978-80-557-1261-1

ČENTÉŠ, J. a kol.: Trestný zákon. Veľký komentár. II. aktualizované vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, 2015. s. 944. ISBN 978-80-8155-021-8

MENCEROVÁ, I. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín: HEUKÉKA, 2013. s. 100-111.

MAŠLANYOVÁ, D.: Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. s. 144-145

#### Periodiká a zborníky:

KLÁTIK, J.: Systém kontroly výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami. In: Restoratívna justícia a systém alternatívnych trestov : zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie 04.05.2017. Praha. 2017. s. 80-85.

#### Judikatúra:

Nález pléna Ústavného súdu SR zo dňa 28.11.2012 sp. zn. PL. ÚS 106/2011

Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 24.02.2015 sp. zn. 2 Tdo 11/2015

#### Iné:

Štatistická ročenka Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky 2014

Tabuľka č. 2 – ŠR MS SR za roky 1999-2016

# ZAVEDENIE A VYUŽÍVANIE ELEKTRONICKÉHO MONITORINGU OSÔB V PRAXI<sup>1</sup>

## INTRODUCTION AND USE OF ELECTRONIC MONITORING PERSONS IN PRACTICE<sup>2</sup>

**Erik Elias<sup>3</sup>**

### **Abstakt**

*Autor sa v príspevku zaoberá veľmi aktuálnou témou súvisiacou so zavedením elektronického monitoringu osôb. Uvedenú problematiku rozoberá nielen z pohľadu jeho právnej úpravy v Slovenskej republike, ale predstavuje aj jeho bohatú históriu. Predmetom príspevku je snaha o priblíženie využívania elektronického monitoringu osôb v praxi po jeho zavedení do prevádzky, priblíženie používania tohto systému pri rozhodovaní súdov v trestných konaniach a jeho využiteľnosť v rámci samotného výkonu trestu odňatia slobody, ktorá je zabezpečovaná prostredníctvom Zboru väzenskej a justičnej stráže. Zavedenie elektronického monitoringu osôb predstavuje významný krok v rámci trestného práva.*

### **Kľúčové slová**

*elektronický systém monitorovania osôb, elektronický náramok, trest domáceho väzenia, premena trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia*

### **Abstract**

*The author deals with all current issues related to the introduction of electronic monitoring of persons. The mentioned issue is not only broken down from the viewpoint of its first regulation in the Slovak Republic but also represents its rich history. The purpose of the contribution is to make the use of electronic monitoring of persons in practice after its introduction into the proximity of the use of this system in deciding the barrels in test procedures and its applicability in the framework of the execution of punishment of the word, which is supervised by the Corps of prison and juridical guard. The implementation of electronic monitoring of persons represents an important step in the area of criminal law.*

---

<sup>1</sup> Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-15-0437.

<sup>2</sup> This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the contract No. APVV-15-0437.

<sup>3</sup> JUDr. Erik Elias, spoluriešiteľ projektu APVV-15-0437 pod názvom „Interdisciplinárny prístup k elektronickému monitoringu obvinených a dosúdených osôb v slovenskom prostredí“. Katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Komenského 20, 974 01 Banská Bystrica, e-mail: erik.elias@umb.sk

## Keywords

*electronic system of persons monitoring, electronic bracelet, punishment of house arrest, changing the determinate sentence to a house confinement*

## Úvod

Elektronický monitoring osôb možno definovať ako „spôsob sledovania alebo monitorovania lokality, pohybu a správania sa osôb v rámci trestného konania“.<sup>4</sup> Medzi formy elektronického monitoringu osôb v súčasnosti zaraďujeme monitoring prostredníctvom tzv. rádiových vln, geografického satelitného sledovania a biometrických údajov. Technologické zariadenie určené na uvedené monitorovanie na diaľku pozostáva zo zariadenia pripnutého na tele osoby alebo zo zariadenia, ktoré osoba nosí pri sebe. V súvislosti s riešením kapacitného problému ústavov na výkon trestu odňatia slobody v mnohých jurisdikciách sveta, boli do praxe zavedené alternatívne tresty. V nadväznosti na kontrolu výkonu alternatívnych trestov, najmä trest domáceho väzenia a spoločne s vývojom v oblasti technológií elektronického monitoringu osôb došlo k ich aplikácii v trestnom konaní. Problematika alternatívnych opatrení k nepodmienečnému trestu odňatia slobody predstavuje v súčasnosti jednu z často diskutovaných tém v oblasti trestného práva. Hlavne vo vzťahu k trestu domáceho väzenia je problematika využívania elektronického systému monitorovania osôb v praxi vysoko aktuálna a sledovaná celou spoločnosťou, pretože jej výsledky prinášajú riešenie v mnohých oblastiach trestnej politiky. Jednou z hlavných úloh štátu bolo zavedenie elektronického systému monitorovania osôb do praxe a to od 1.1.2016. Fungovanie samotných elektronických služieb pri kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a zabezpečenie vzájomnej elektronickej spolupráce orgánov činných v trestnom konaní, súdov, Zboru väzenskej a justičnej stráže, nebolo pre štát jednoduchou záležitosťou, a preto viditeľný prínos elektronického systému monitorovania osôb je stredobodom pozornosti nielen všetkých zúčastnených strán, ktoré sa podieľajú na vedení trestnej politiky v štáte, ale i samotných občanov spoločnosti.

## Všeobecne o elektronickom monitoringu osôb

Koncept prvého zariadenia určeného na elektronický monitoring odsúdených bol navrhnutý skupinou psychológov Harvardovej univerzity pod vedením Dr. Roberta Schweitzgebela v polovici 60. rokov minulého storočia v USA. Títo psychológovia sa domnievali, že takéto zariadenie môže byť humánnou a nenákladnou alternatívou pre osoby

---

<sup>4</sup> <<http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2163631>>.

odsúdené k trestu odňatia slobody. Následne takéto zariadenie bolo patentované dňa 11.11.1969<sup>5</sup>, avšak k jeho praktickému využitiu v justičnom systéme došlo až v 80. rokoch minulého storočia, kedy v roku 1983 v americkom štáte Nové Mexiko bol páchatel'<sup>6</sup> prvýkrát odsúdený na trest domáceho väzenia s použitím elektronického monitoringu.<sup>7</sup> Neskôr si toto zariadenie osvojili aj sudcovia iných štátov v záujme vyriešenia problému preplnených väzníc. Od druhej polovice 80. rokov sa rapídne zvýšil počet odsúdených v USA, ktorí boli elektronicky monitorovaní.

V Európe bol po prvýkrát zavedený elektronický monitoring odsúdených na prelome 80. a 90. rokov. Ako prvé krajiny, v ktorých bol elektronický monitoring zavedený, boli Anglicko a Wales v roku 1989 vo forme tzv. „front door“ modelu a neskôr v roku 1999 vo forme tzv. „back door“ modelu.<sup>8</sup> V roku 2004 však išlo v Európe o stále relatívne nový koncept, ktorý bol zavedený iba v šiestich európskych krajinách (Spojené kráľovstvo, Švédsko, Taliansko, Francúzsko, Španielsko a Belgicko). V skúšobnom režime sa v tej dobe nachádzal aj v štáte Hesse Spolkovej republiky Nemecko, Fínsku, Holandsku a Portugalsku.

Front-door model domáceho väzenia znamená, že odsúdený môže vykonať celú dĺžku trestu vo svojom bydlisku. Back-door model domáceho väzenia zase na druhej strane znamená, že odsúdený vykoná časť trestu mimo ústavu výkonu trestu odňatia slobody, resp. časť trestu odňatia slobody vykoná v domácom prostredí. V rámci Slovenska bol zavedený front-door model, čo znamená, že odsúdený môže vykonať celý trest vo svojom bydlisku.

Cieľom zákonodarcov v týchto krajinách bola najmä snaha diverzifikovať spôsoby výkonu trestov, s cieľom zníženia obsadenosti ústavov na výkon trestu odňatia slobody

---

<sup>5</sup> United States Patent Office: Behavioral Supervision system with wrist carried transceiver. Pôvodca: Schwitzgebel, Ralph K., Hurd, William Sprech. USA. United States Patent 3,478,344 [2017-12-10]. Dostupné na: <<http://www.freepatentsonline.com/3478344.html>>.

<sup>6</sup> Prvou osobou, ktorá sa podrobila použitiu zariadenia elektronického monitoringu bol páchatel', ktorý bol odsúdený za prechovávanie omamných látok. Odsúdenému však bolo umožnené opustiť bydlisko každý pracovný deň kvôli návšteve zamestnania. – The Lighter Side of Electronic Monitoring. [2017-12-10]. Dostupné na: <<http://reason.com/archives/2012/05/24/the-lighter-side-of-electronic-monitoring>>.

<sup>7</sup> Inšpiráciou pre využitie elektronického monitoringu osôb v súdnom systéme našiel sudca Jack L. Love v roku 1977 v komikse Spider-Man, kde zločinec Kingpin umiestnil zariadenie na Spidermanovo zápästie, aby mohol sledovať jeho pohyb. Sudca Love začal na tejto idey seriózne pracovať až v roku 1982, spolu so svojim priateľom Michaleom Gossom, bývalým predajcom počítačov pre spoločnosť Honeywell. Výsledkom bolo vodotesné zariadenie o veľkosti balíčka cigariet, poháňané batériou, ktoré sa umiestnilo na členok odsúdeného. Toto zariadenie bolo patentované dňa 3. augusta 1982. Zariadenie vysielalo tridsaťkrát denne signál, ktorý zachytával prijímač zapojený do telefónu umiestneného v obydli odsúdeného, ktorý následne odosielať správy do centrálného počítača. Zariadenie malo dosah približne 50 metrov a vždy keď sa odsúdený vzdialil od prijímača na väčšiu vzdialenosť, prijímač odoslal poplašnú správu centrálnemu počítaču. – When Spider-Man Invented Electronic Tagging. [2017-12-10]. Dostupné na: <<http://www.bleedingcool.com/2012/06/24/when-spider-man-invented-electronic-tagging/>>.

<sup>8</sup> Slovenský preklad „front door“ a „back door“ znamená vchodové a zadné dvere.

a taktiež účinnejšia rehabilitácia odsúdených, zníženie recidívy a nákladov na väzenskú starostlivosť.

Spôsoby použitia elektronického monitoringu v konkrétnom štádiu trestného konania sa v každej jurisdikcii líšia. Medzi funkcie aké elektronický monitoring plní patrí napríklad:

- použitie počas predsúdneho konania,
- ako opatrenie pred prepustením z väzenia,
- v rámci podmieneného prepustenia na slobodu,
- v kombinácii s inými probačnými zásahmi,
- ako samostatný prostriedok dohľadu výkonu trestu alebo iného opatrenia v rámci komunity,
- ako hlavný druh trestu, kde sú kontrolované osoby považované za odsúdených,
- ako prostriedok ochrany určitých obetí trestných činov pred individuálnymi podozrivými alebo páchatelmi trestných činov,
- ako prostriedok slúžiaci na monitorovanie pohybu odsúdených vo väzení alebo v určitej vzdialenosti od otvoreného väzenia,
- ako opatrenie na intenzívnu kontrolu a dohľad pre určité typy páchatelov po ich prepustení na slobodu.

Technológia elektronického monitoringu sa neustále vyvíja. Vo všeobecnosti rozoznávame elektronický monitoring aktívny a pasívny. Pasívny systém elektronického monitoringu znamená, že kontrolovaná osoba podáva v určitých časových intervaloch hlásenia (napr. kontrolovaná osoba môže byť kontaktovaná telefonicky, na čo bude jej identita otvorená na základe hesla alebo biometrických údajov, a to hlasovou verifikáciou na základe hlasového odtlačku). Monitoring prostredníctvom hlasovej verifikácie sa môže vykonávať na jednom konkrétnom mieste, na ktorom sa má kontrolovaná osoba v danom čase nachádzať alebo na niekoľkých presne vymedzených miestach, napr. úrad práce. Jednou z výhod pasívneho systému je, že nepredstavuje pre kontrolovanú osobu takú spoločenskú stigmú, akým by bolo nosenie monitorovacieho náramku na tele. Niektorí odborníci preferujú používanie tohto systému pokiaľ kontrolovanou osobou je mladistvý.

Aktívny systém elektronického monitoringu znamená, že kontrolovaná osoba je neustále monitorovaná.<sup>9</sup> Účelom aktívneho systému je zadržanie (uväznenie), ale môže sa

---

<sup>9</sup> KLÁTIK, J. 2017. Kontrola výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami v trestnom a civilnom práve. In: *Prieniky trestného práva k iným právnym odvetviam a vedným disciplinám* : zborník vedeckých príspevkov z interdisciplinárnej celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 23. - 24. 11. 2016 v Košiciach. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 95.

použiť aj na dosiahnutie obmedzenia alebo dohľadu.<sup>10</sup> Medzi technológie aktívneho systému zaradujeme predovšetkým monitoring prostredníctvom rádiových zariadení, ktoré je pripojené na tele kontrolovanej osoby ako náramok na zápästí alebo členku, prípadne na inej časti tela. Náramky sú väčšinou spevnené plastom a optickými vláknami, ktoré pri manuálnom porušení odošle varovný signál. Zariadenie pripojené na tele kontrolovanej osoby vysiela signál prijímaču umiestnenému v obydli. Prijímač odosiela monitorovaciemu centru informácie, že kontrolovaná osoba sa nachádza v dosahu prijímača. Pokiaľ sa kontrolovaná osoba vzdiali nad určitú vzdialenosť od prijímača, signál sa preruší alebo zariadenie sa poškodí a prijímač odošle varovnú správu monitorovaciemu centru, ktoré následne túto správu vyhodnocuje. Rádiové zariadenia predstavujú prvú generáciu elektronického monitoringu a stále sú v praxi často používané a neustále zdokonaľované. Druhú generáciu zariadení elektronického monitoringu predstavuje sledovanie prostredníctvom satelitu, resp. global positioning system (GPS). V podstate ide o kombináciu niekoľkých technológií (satelitná technológia, mobilné telefóny a pod.), prostredníctvom ktorých je možné lokalizovať kontrolovanú osobu bez ohľadu na to, či sa nachádza vo vnútorných alebo vonkajších priestoroch. Taktiež sa používa zariadenie vo forme náramku, ktoré je schopné prijímať a zároveň odosielať informácie o polohe kontrolovanej osobe satelitom alebo telefónnym vežiam, ktoré následne odosielajú túto informáciu monitorovaciemu centru. Táto technológia dokáže monitorovať polohu kontrolovanej osoby v reálnom čase, prípadne dokáže spätne vystopovať, kde sa kontrolovaná osoba nachádzala v konkrétnom čase. Týmto spôsobom je možné napríklad monitorovať, či sa kontrolovaná osoba nachádzala v mieste, kde má zakázaný prístup, resp. či sa v danom čase nachádzala na určenom mieste. Zariadenie môže byť aj vybavené funkciou na prijímanie a odosielanie správ, čím je možné zadávať kontrolovanej osobe potrebné inštrukcie.<sup>11</sup>

Pre úplnosť, v praxi sa používajú ešte ďalšie technológie elektronického monitoringu, ako napríklad už vyššie spomínaná hlasová verifikácia, samoobslužné kiosky umiestnené najmä v mieste sídla probačného úradníka, ktoré majú cieľ znížiť administratívne zaťaženie probačných úradníkov menej závažnými prípadmi, ako aj zariadenie kontroly použitia alkoholu, ktorého princíp spočíva v tom, že kontrolovaná osoba má doma umiestnené zariadenie na kontrolu hladiny alkoholu (pomocou inhalátora). Kontrolovaná osoba býva

---

<sup>10</sup> BURDA, E., ČENTĚŠ, J., KOLESÁR, J., ZÁHORA, J. a kol. 2010. *Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár. I. diel*, s. 403.

<sup>11</sup> KLÁTIK, J. 2016. *Kontrola výkonu rozhodnutí technickými prostriedkami* In: *Visegrad journal on human rights* : vedecký časopis Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy, Právnická fakulta, Užhorodská národná univerzita. č. 4/2 (2016). Bratislava, Užhorod : Paneurópska vysoká škola, Užhorodská národná univerzita, 2016, s. 14.

náhodne vyzývaná na kontrolu. Jej identita sa overuje na základe hlasovej verifikácie alebo iných biometrických údajov a následne zariadenie odošle výsledok testu centrálnemu systému.<sup>12</sup>

Pre verifikáciu ďalších možností elektronického monitoringu kontrolovaných osôb predpokladáme napr. experimentálne overenie využitia potenciálu bezpilotných prostriedkov (UAV), ktoré predstavujú lacnejší systém, ako využitie služby satelitov a pod. Významnou súčasťou experimentu budú aj praxeologické problémy bezpečnej prevádzky UAV<sup>13</sup> pri monitorovacích letoch v priestore pohybu (práce) kontrolovaných osôb v teréne a prevencia leteckých incidentov. Vyžiada si to aj primeranú edukáciu (školenie) operátorov UAV, vybraných príslušníkov ZVJS, resp. personál určený pre elektronický dohľad nad skupinou kontrolovaných osôb pri práci v teréne.<sup>14</sup> Uvedené experimenty plánujeme vykonať v rámci projektu na niektorú výzvu VEGA – Vedeckej grantovej agentúry alebo APVV – Agentúry pre vedu a výskum Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR.

### **Elektronický monitoring osôb v právnom poriadku Slovenskej republiky**

Do právneho poriadku Slovenskej republiky bol inštitút kontroly technickými prostriedkami zavedený v súvislosti s rekodifikáciou trestného práva, t. j. prijatím z. č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona (TZ) a z. č. 301/2005 Z. z. Trestného poriadku (TP). Konkrétne sa technické prostriedky týkali zavedenia trestnej sankcie ako alternatívy krátkodobého trestu odňatia slobody, t. j. trestu domáceho väzenia.<sup>15</sup>

„Trest domáceho väzenia v našom právnom poriadku existoval už v Trestnom zákone z roku 1852, pričom bol alternatívou väzenia prvého stupňa. Následne sa z nášho právneho poriadku vytratil, ale napriek tomu znovu rozšíril systém trestov s účinnosťou od 1. januára 2006.“<sup>16</sup> Trest domáceho väzenia je upravený v § 53 TZ a jeho účel spočíva v tom, že odsúdený po dobu výkonu tohto trestu je povinný v čase, ktorý určí súd sa zdržiavať vo

---

<sup>12</sup> KLÁTIK, J. 2017. Systém kontroly výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami. In: *Restoratívna justícia a systém alternatívnych trestov*: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie, Praha, 04.05.2017. Praha : Nakladatelství Leges, 2017, s. 100.

<sup>13</sup> KELEMEN, M. 2010. *Informačné problémy vyšetrovania okolností leteckých nehôd a prevencie nehodovosti vojenského letectva : vedecká monografia*. 1. vyd. - Liptovský Mikuláš : AOS, 2010. s. 141.

<sup>14</sup> KELEMEN, M., LAZAR, T., KLECUN, R. 2009. *Ergatické systémy a bezpečnosť v letectve : vysokoškolská učebnica / Manažment bezpečnosti letov*. 1. vyd. Liptovský Mikuláš : Akadémia ozbrojených síl generála M. R. Štefánika, 2009. S. 316 s.

<sup>15</sup> KLÁTIK, J. 2017. Výkon trestu domáceho väzenia v kontexte jeho kontroly technickými prostriedkami In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Belii Neosolii*, roč. 21. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2017, s. 189.

<sup>16</sup> HYHLÍKOVÁ, L. 2016. *Inštitút trestu domáceho väzenia ako alternatíva výkonu trestu odňatia slobody*. Právna revue. [2017-12-10]. Dostupné na: <<http://www.pravnarevue.sk/institut-trestu-domaceho-vazenia-ako-alternativa-vykonu-trestu-odnatie-slobody>>.

svojom obydli vrátane k nemu prináležiacich vonkajších priestorov, viesť riadny život a podrobiť sa kontrole technickými prostriedkami. Prijatím z. č. 78/2015 Z. z. o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o EM) sa novelizovalo ustanovenie § 53 TZ s účinnosťou od 1. januára 2016. Predĺžila sa doba, na ktorú je možné uložiť trest domáceho väzenia, t. j. až na dva roky. Súd môže uložiť trest domáceho väzenia páchatel'ovi prečinu, ak:

- vzhľadom na povahu a závažnosť spáchaného prečinu, osobu a pomery páchatel'a postačuje uloženie tohto druhu trestu,
- páchatel' dal písomný sľub, že sa v určenom čase bude zdržiavať v obydli na určenej adrese a pri výkone kontroly poskytne potrebnú súčinnosť,
- sú splnené podmienky výkonu kontroly technickými prostriedkami.

Súd taktiež môže uložiť trest domáceho väzenia aj mladistvému až na jeden rok (§ 116a TZ), avšak len po splnení podmienok a len so súhlasom zákonného zástupcu. Ďalšiu novinku predstavuje aj nové ustanovenie § 65a TZ, ktoré umožňuje premeniť zvyšok nevykonaného nepodmienečného trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia. Novela jednak vymedzuje okruh odsúdených, u ktorých táto premena trestu odňatia slobody je možná a taktiež určuje, aké podmienky musia byť kumulatívne splnené.

Napriek tomu, že TZ predpokladal kontrolu výkonu trestu technickými prostriedkami, avšak zaoberal sa ňou len v prípade trestu domáceho väzenia, až prijatím zákona o EM sa odstránila absencia osobitného zákona, ktorý by upravoval osobitné otázky kontroly výkonu trestu technickými prostriedkami a rozšírila sa možnosť kontroly technickými prostriedkami aj na ďalšie druhy trestov, resp. ochranný dohľad.

Kontrolu výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami je možné nariadiť pri rozhodnutí, ktorým sa:

- „ukladá trest domáceho väzenia alebo ktorým sa premieňa trest odňatia slobody na trest domáceho väzenia,
- ukladá trest zákazu pobytu,
- ukladá trest zákazu účasti na verejných podujatiach,
- ukladá ochranný dohľad, ak sa súčasne uložili primerané obmedzenia a povinnosti, ktorých povaha pripúšťa kontrolu technickými prostriedkami,
- ukladá probačný dohľad pri podmienečnom odklade výkonu trestu odňatia slobody, ak sa súčasne uložili primerané obmedzenia a povinnosti, ktorých povaha pripúšťa kontrolu technickými prostriedkami,

- ukladá probačný dohľad pri podmienenom prepustení z výkonu trestu odňatia slobody, ak sa súčasne uložili primerané obmedzenia a povinnosti, ktorých povaha pripúšťa kontrolu technickými prostriedkami,
- podmienne zastavuje trestné stíhanie, ak sa súčasne uložili primerané obmedzenia a povinnosti, ktorých povaha pripúšťa kontrolu technickými prostriedkami a
- nariadilo predbežné opatrenie podľa § 76 ods. 1 písm. g) zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov, ak sa nariadila kontrola technickými prostriedkami.<sup>17</sup>

Kontrola technickými prostriedkami je obligatórna len v prípade trestu domáceho väzenia a v ostatných prípadoch bude fakultatívna a o jej nariadení bude rozhodovať súd alebo prokurátor. Novela sa taktiež dotkla výkonu trestu domáceho väzenia upraveného § 435 z. č. 301/2005 Z. z. TP v znení neskorších predpisov.<sup>18</sup>

Cieľom zákona o EM je vytvorenie podmienok pre využívanie kontroly dodržiavania najmä súdnych rozhodnutí technickými prostriedkami a zefektívnenie využívania alternatívnych trestov, resp. odklonov v trestnom konaní. Medzi ďalšie ciele zákona o EM patrí:

- zlepšenie sociálnej inklúzie odsúdených a zníženie recidívy,
- zvýšenie bezpečnosti občanov pomocou zavedenia elektronických služieb,
- zefektívnenie práce probačných a mediačných úradníkov,
- zvýšenie dôvery k alternatívnym trestom,
- zníženie nákladov na výkon trestu,
- ochrana pred domácim násilím.

### **Pilotná prevádzka a použitie elektronického systému monitorovania osôb v praxi**

V roku 2015 bola v časovom rozpätí 5 týždňov realizovaná pilotná prevádzka tohto systému, na ktorej sa zúčastnilo vyše 220 osôb. Pilotná prevádzka neukázala žiadne závažné technické problémy. Medzi 220 testovanými osobami prevažovali samotní odsúdení, ktorých bolo až 156. Išlo o odsúdených z piatich otvorených oddelení zriadených pri ústavoch na celom území Slovenskej republiky. Doplnilo ich 23 študentov a 4 novinári.

<sup>17</sup> <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakonMasterID=5304>>.

<sup>18</sup> KLÁTIK, J. 2016. *Systém elektronického monitoringu odsúdených osôb na Slovensku*. In: Interpolis '16 : zborník vedeckých prác : 13. medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov, 10. november 2016, Banská Bystrica. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2016, s. 410.

System, ktorý zaviedlo ministerstvo, umožňuje monitoring 2 000 osôb. V rámci toho Slovenská republika nakúpila aj zariadenia pre probačných a mediačných úradníkov. Súčasťou projektu bolo i vybudovanie systému pre mediáciu a probáciu, ktorý v Slovenskej republike dovtedy absentoval a pre monitoring osôb bol nevyhnutný. Zároveň bol v roku 2015 vyčíslený dopad zavedenia elektronického systému monitorovania osôb do praxe, z ktorého vyplýva, že v uzavretom ústave sú náklady na odsúdeného približne 14 000 € na rok a pri využívaní elektronického systému monitorovania osôb v domácom zaistení sú náklady vyčíslené na 3,18 € na osobu a deň, t. j. 1 160,70 € na rok, čo predpokladá značnú úsporu štátneho financovania samotného výkonu väzby i výkonu trestu. Z nákladov zhruba 3 € na deň si má odsúdený platiť 1,50 €. Tento spôsob financovania je výhodný pre štát, pretože v súčasnosti štát eviduje množstvo pohľadávok na strane odsúdených, ktoré im boli stanovené na pokrytie trov výkonu väzby a výkonu trestu.

1. januárom 2016 bol oficiálne spustený elektronický systém monitorovania osôb (ESMO) v Slovenskej republike do praxe a už v tomto mesiaci bol aj po prvýkrát uložený Okresným súdom Martin trest domáceho väzenia s použitím elektronického náramku. Sudca vydal v tomto prípade trestný rozkaz, ktorým uznal obvineného vinným zo spáchania prečinu ublíženia na zdraví v štádiu pokusu a prečinu výtržníctva. Vymeral mu úhrnný trest domáceho väzenia v trvaní jeden rok.<sup>19</sup> Odsúdenému bol zároveň uložený aj zákaz požívania alkoholických nápojov a iných návykových látok, ktorého dodržiavanie sa taktiež kontrolovalo pomocou monitorovacieho zariadenia elektronického systému.

Podľa štatistiky, ktorú ministerstvo poskytlo, bolo v roku 2016 monitorovaných celkom 25 ľudí, čo je 1,25 % z cieľových 2 000 osôb ročne. Z toho počtu bol udelený trest domáceho väzenia 8 ľuďom.<sup>20</sup> Vo zvyšných prípadoch sa elektronický systém monitoringu osôb využil na kontrolu dodržiavania zákazu priblíženia k chránenej osobe (celkom 10 monitorovacích osôb), zákazu vstupu do určenej zóny (10 osôb), povinnosti zotrvať v prikázanej zóne (5 osôb), zákazu priblíženia k obydlíu chránenej osoby (1 osoba) a zákazu požívania alkoholických nápojov (6 osôb).<sup>21</sup> Ministerstvo poskytlo aktuálne čísla k 8. marcu 2017, podľa nich bolo kontrolovaných 30 osôb, z nich 9 malo uložený trest domáceho väzenia. Z uvedených štatistických ukazovateľov možno konštatovať, že v roku 2016 neprišlo

---

<sup>19</sup> Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. [2017-12-10]. Dostupné na: <<https://www.obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/i-detail/rozhodnutie/c6f8b15d-cb2c-429c-a706-84a33c5dab49%3Afa00ec21-7a36-41d7-92bf-a19287995a6>>.

<sup>20</sup> <http://www.aves.sk/kategoria/monitoring-tlace/page/2/>.

<sup>21</sup> <http://www.teraz.sk/slovensko/projekt-esmo-nedokazal-zvysit-pocet/235740-clanok.html>.

k naplneniu očakávaní trestnej politiky štátu v súvislosti so zavedením elektronického monitoringu osôb do praxe a k zvýšenému ukladaniu trestu domáceho väzenia súdmi.

### **Premena zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia**

Už vyššie spomenutými skutočnosťami, od 01.01.2016 sa ustanovením § 65a TZ zaviedol do praxe v systéme výkonu trestu odňatia slobody nový alternatívny spôsob ukončenia výkonu trestu odňatia slobody – prepustenie po premene zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia. Premeniť nevykonaný zvyšok trestu odňatia slobody uložený odsúdenému za prečin na trest domáceho väzenia v trvaní až na dva roky môže súd v tom prípade, ak sú splnené podmienky podľa § 53 ods. 1 TZ a súčasne sú splnené podmienky podľa § 65a ods. 1 TZ. Podmienky podľa § 53 ods. 1 TZ sú:

- a) vzhľadom na povahu a závažnosť spáchaného prečinu, osobu a pomery páchatel'a postačuje uloženie tohto trestu,
- b) páchatel' dal písomný sľub, že sa v určenom čase bude zdržiavať v obydlí na určenej adrese a pri výkone kontroly poskytne potrebnú súčinnosť,
- c) sú splnené podmienky výkonu kontroly technickými prostriedkami.

Súd však nerozhoduje o využití inštitútu premeny zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia „automaticky“, ale vždy až na základe kvalifikovaného návrhu riaditeľa ústavu. Procesný postup vo veci premeny zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia je špecifikovaný v ustanovení § 414a TP, ktorý upravuje postup súdu a príslušnosť súdu na rozhodovanie o premene zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia len na návrh, pričom tento návrh je oprávnený podať len riaditeľ ústavu, v ktorom sa vykonáva trest odňatia slobody. Máme za to, že zákonodarca postupoval úplne správne, keď možnosť podania návrhu premeny zvyšku trestu odňatia slobody u odsúdeného na trest domáceho väzenia ponechal len na riaditeľov ústavov. V praxi to znamená, že odsúdený, ktorý spĺňa podmienky na premenu zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia určené v § 65a TZ, môže byť na základe rozhodnutia okresného súdu, v ktorého obvode sa trest odňatia slobody vykonáva, prepustený na výkon trestu domáceho väzenia.

Riaditeľ ústavu podá súdu návrh na premenu zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia v prípade odsúdeného, ktorý spĺňa formálne podmienky uvedené v § 65a ods. 1 písm. b) až f) TZ, t. j.: *odsúdený vo výkone trestu plnením svojich povinností a svojím správaním preukázal polepšenie, odsúdený vykonal 1/3 uloženého alebo rozhodnutím prezidenta Slovenskej republiky zmierneného trestu odňatia slobody, zvyšok nevykonaného trestu odňatia slobody nepresahuje dva roky, nejde o výkon trestu, ktorý bol nariadený po*

*rozhodnutí o neosvedčení sa v skúšobnej dobe určenej pri podmienenom odklade výkonu trestu odňatia slobody, podmienenom odklade výkonu trestu odňatia slobody s probačným dohľadom, o výkon zvyšku trestu, ktorý bol nariadený po rozhodnutí o neosvedčení sa v skúšobnej dobe pri podmienenom prepustení z výkonu trestu odňatia slobody, odsúdenému nebol premenený trest domáceho väzenia na trest odňatia slobody, odsúdený nebol pred spáchaním trestného činu vo výkone trestu odňatia slobody.* Návrh riaditeľa ústavu na premenu zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia ústav odošle príslušnému súdu aj s hodnotením. Pred samotným uložením trestu – premeny zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia, musí však byť v zmysle § 13 zákona o kontrole, na pokyn sudcu príslušného súdu a v ním určenej lehote, vykonané preskúmanie splnenia materiálo-technických podmienok výkonu trestu domáceho väzenia vrátane zabezpečenia súhlasu dotknutých osôb probačným a mediačným úradníkom súdu, v ktorého obvode sa má predmetné rozhodnutie vykonávať. S cieľom realizovať návrh riaditeľa ústavu na premenu zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia u odsúdeného v ústave musia byť kumulatívne splnené všetky už uvedené zákonné podmienky.

Domnievame sa však, že jednou z najdôležitejších podmienok je práve komplexné zhodnotenie správania a procesu resocializácie odsúdeného vo výkone trestu odňatia slobody a zhodnotenie jeho celkovej pripravenosti na zaradenie do spoločnosti po prepustení na slobodu (najmä správanie, disciplinárne odmeny, disciplinárne tresty a pracovné zaradenie) na základe získaných poznatkov o odsúdenom, resp. obvinenom v procese zaobchádzania s odsúdeným v priebehu samotného výkonu trestu odňatia slobody, resp. výkonu väzby. Poznatky o zaobchádzaní s obvineným a odsúdeným v priebehu výkonu väzby a výkonu trestu odňatia slobody sa vedú v informačnom systéme agendy obvinených a odsúdených. V rámci zaobchádzania s odsúdeným príslušník ZVJS, príslušný pedagóg, s využitím pozitívnych zložiek osobnosti odsúdeného určí odsúdenému program zaobchádzania, ktorý je zameraný na zmenu správania odsúdeného, jeho hodnotového systému, postojov, elimináciu porúch v emocionálnej a sociálnej oblasti a interpersonálnych vzťahov, pričom je nutné rešpektovať individualitu, osobitosti a zdravotný stav odsúdeného. Odsúdenému, ktorý spĺňa podmienky na premenu zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia, sa vypracuje rozšírený program zaobchádzania, ktorý obsahuje krátku kazuistiku, edukáciu, aktivity vo voľnom čase, zaradenie do práce, vzťahy s vonkajším svetom a iné metódy a postupy zaobchádzania.

## Záver

Zavedenie elektronického monitoringu osôb predstavuje významný pokrok k lepšiemu a účelnejšiemu trestaniu osôb. Z dlhoročnej praxe mnohých európskych štátov s elektronickým monitoringom osôb môžeme sledovať pozitívny prínos s daným systémom. Napriek tomu, že Slovenská republika sa týmto krokom priblížila k vyspelým krajinám používajúcim elektronický monitoring osôb môžeme sledovať aj viaceré nedostatky súvisiace, či už s jeho zavedením alebo medzerami, ktoré nepokrývajú všetky možné prípady jeho využitia. Otázkou taktiež zostáva, v akej miere bude daný systém využívaný v praxi. Dnes nie je celkom jasné, ako sa bude uberať jeho budúcnosť, jeho využitie a aká bude jeho podpora, či už zo strany súdov, orgánov činných v trestnom konaní, zboru a v neposlednom rade ministerstva.

Ťažko odhadnúť, koľko bude trvať, aby naša spoločnosť, ale i príslušné orgány, neprijímali elektronický monitoring osôb len ako systém určený pre odsúdených vo výkone trestu, ale v prvom rade, aby s ním uvažovali už v samotnom trestnom konaní, čiže pred umiestnením odsúdeného do ústavov na výkon trestu.

Na základe uvedených skutočností navrhujeme, pre efektivitu systému navýšenie počtu probačných a mediačných úradníkov pôsobiacich na okresných súdoch. Navrhujeme ďalej zintenzívniť školenia a komplexné oboznamovanie dotknutých orgánov, sudcov s elektronickým systémom monitorovania osôb, aby sa bližšie priblížil jeho význam a prínos. Je potrebné, aby elektronický systém monitorovania osôb bol v praxi plne využívaný, aby sudcovia a orgány činné v trestnom konaní i samotní občania k nemu získali dôveru.

## Zoznam bibliografických odkazov

BURDA, E., ČENTĚŠ, J., KOLESÁR, J., ZÁHORA a kol. 2010. *Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár. I. diel. 1. vyd.* Praha : C. H. Beck. 2010. 1106 s. ISBN 978-80-7400-324-0.

ČENTĚŠ, J. a kol. 2015. *Trestný zákon s komentárom – Veľký komentár.* Bratislava : Eurokódex. 2015. 880 s. ISBN 978-80-8155-053-9.

HYHLÍKOVÁ, L. 2016. *Inštitút trestu domáceho väzenia ako alternatíva výkonu trestu odňatia slobody.* Právna revue. [2017-12-10]. Dostupné na: <http://www.pravnarevue.sk/institut-trestu-domaceho-vazenia-ako-alternativa-vykonu-trestu-odnata-slobody>.

KLÁTIK, J. Kontrola výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami v trestnom a civilnom práve. In: *Prieniky trestného práva k iným právnym odvetviám a vedným disciplinám* :

zborník vedeckých príspevkov z interdisciplinárnej celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 23. - 24. 11. 2016 v Košiciach. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, ISBN 978-80-8152-493-6.

KLÁTIK, J. 2017. Výkon trestu domáceho väzenia v kontexte jeho kontroly technickými prostriedkami In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Belii Neosolii*, roč. 21. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2017, ISBN 978-80-557-1232-1.

KLÁTIK, J. 2017. Systém kontroly výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami. In: *Restoratívna justícia a systém alternatívnych trestov: zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie*, Praha, 04.05.2017. Praha : Nakladatelství Leges, 2017, ISBN 978-80-7502-224-0.

KLÁTIK, J. 2016. Kontrola výkonu rozhodnutí technickými prostriedkami In: *Visegrad journal on human rights* : vedecký časopis Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy, Právnická fakulta, Užhorodská národná univerzita. č. 4/2 (2016). Bratislava, Užhorod : Paneurópska vysoká škola, Užhorodská národná univerzita, 2016, ISSN 1339-7915.

KLÁTIK, J. 2016. *Systém elektronického monitoringu odsúdených osôb na Slovensku*. In: Interpolis '16 : zborník vedeckých prác : 13. medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov, 10. november 2016, Banská Bystrica. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2016, ISBN 978-80- 8122-025-8.

KELEMEN, M. 2017. *Problems of protected interests in the security sectors: Professional and criminal law aspects of the protection of interests*. 2nd. suppl. ed. Banská Bystrica : Belianum. Matej Bel University Press, 2017. 112 p. ISBN 978-80-557-1261-1.

KELEMEN, M. 2010. *Informačné problémy vyšetrovania okolností leteckých nehôd a prevencie nehodovosti vojenského letectva : vedecká monografia*. 1. vyd. - Liptovský Mikuláš: AOS, 2010. - 141 s. : 21 obr., 2 tab. - celkovo 2. upr. vyd. - ISBN 978-80-8040-390-4.

KELEMEN, M., LAZAR, T., KLECUN, R. 2009. *Ergatické systémy a bezpečnosť v letectve: vysokoškolská učebnica / Manažment bezpečnosti letov*. 1. vyd. - Liptovský Mikuláš : Akadémia ozbrojených síl generála M. R. Štefánika, 2009. - 316 s. : obr., príl., tab. - ISBN 978-80-8040-383-6.

Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. [2017-12-10]. Dostupné na: <https://www.obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/i-detail/rozhodnutie/c6f8b15d-cb2c-429c-706-84a33c5dab49%3Afa00ec21-7a36-41d7-92bf-a19287995a6>.

NEČAS, P., KELEMEN, M. 2010. War on in security: calling for effective strategy! : scientific monograph. Kiev : The Center of Educational Literature, 2010. 158 p. ISBN 978-611-01-0023-6.

The Lighter Side of Electronic Monitoring. [2017-12-10]. Dostupné na: <<http://reason.com/archives/2012/05/24/the-lighter-side-of-electronic-monitoring>>.

United States Patent Office: Behaviorial Supervision system with wrist carried transceiver. Pôvodca: Schwitzgebel, Ralph K., Hurd, William Sprech. USA. United States Patent 3,478,344 [2017-12-10]. Dostupné na: <<http://www.freepatentsonline.com/3478344.html>>.

When Spider-Man Invented Electronic Tagging. [2017-12-10]. Dostupné na: <<http://www.bleedingcool.com/2012/06/24/when-spider-man-invented-electronic-tagging/>>.

<<http://www.aves.sk/kategoria/monitoring-tlace/page/2/>>.

<<http://www.teraz.sk/slovensko/projekt-esmo-nedokazal-zvysit-pocet/235740-clanok.html>>.

Zákon č. 4/2001 Z. z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 78/2015 Z. z. o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami.

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

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

Zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody v znení neskorších predpisov.

# NIEKOĽKO ÚVAH O UKLADANÍ SANKCIÍ SUBJEKTOM VEREJNEJ SPRÁVY

## SEVERAL CONSIDERATIONS OF THE IMPOSITION OF SANCTIONS TO THE SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATIONS

**Soňa Kubincová<sup>1</sup>**

### **Abstrakt**

*Vymedzenie subjektov verejnej správy a ich povinnosti upravuje zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Neplnenie povinností vyplývajúcich z tohto zákona, najmä porušenie finančnej disciplíny, má za následok uloženie sankcie. Cieľom príspevku je poukázať na právnu úpravu v tejto oblasti a na možnosti jej zlepšenia, a to aj v kontexte s právnou úpravou ukladania sankcií v rámci iných právnych predpisov.*

### **Kľúčové slová**

*subjekt verejnej správy – sankcie – porušenie finančnej disciplíny*

### **Abstrakt**

*The definition of the subjects of public administration and their duties are regulated by Act No. 523/2004 Coll. on Budget Rules of the Public Service and of Change and Amendment of Some Acts. Failure to comply with the obligations under this Act, in particular the violation of financial discipline, results in the imposition of a sanction. The aim of the article is to point out the legislation in this area and the possibilities for its improvement, also in the context of legislation on the imposition of sanctions within the frame of other legislation.*

### **Keywords**

*the subjects of public administration – sanction - the violation of financial discipline*

### **Úvod**

V predpisoch finančného práva sa od roku 2004 stretáme s vymedzením pojmu „subjekty verejnej správy“ inak, ako ich odborná a laická verejnosť vníma v rámci charakteristiky v správnom práve. Podľa teoretikov správneho práva pod verejnou správou rozumieme systém uplatňovania verejnej moci, ktorý je zložený z troch zložiek: štátnej správy, samosprávy (ktorá môže byť územná a záujmová) a verejných korporácií. Pritom

---

<sup>1</sup> Doc. JUDr. SOŇA KUBINCOVÁ, PhD., vedúca katedry finančného a správneho práva, Právnická fakulta UMB Banská Bystrica

treba poukázať na skutočnosť, že verejná správa zvyrazňuje hlavné spôsoby činnosti v rámci výkonnej moci. Ide o tri oblasti jej pôsobenia: 1. oblasť vecí zverených orgánom štátnej správy, 2. oblasť vecí vyčlenených orgánom samosprávy, 3. oblasť vecí spravovaných verejnoprávnymi korporáciami.<sup>2</sup> Verejná správa je potom správa vecí vykonávaných vo verejnom záujme. Obsah verejnej správy má svoje právne pravidlá vykonávania. Vykonávajú ju subjekty verejnej správy, ktorými sú orgány štátnej správy, orgány samosprávy a záujmová samospráva.<sup>3</sup> Zákom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy“), boli pre účely tohto zákona, t. j. najmä pre účely dodržiavania pravidiel hospodárenia, vymedzené subjekty verejnej správy, pričom vymedzené subjekty sú ale ani nemusia byť súčasťou verejnej správy v chápaní správneho práva. Vymedzenie subjektov verejnej správy v zákone o rozpočtových pravidlách znamená, že zaradené subjekty musia rešpektovať ustanovenia tohto zákona. Subjektami verejnej správy podľa tohto zákona sú právnické osoby zapísané v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom Slovenskej republiky podľa § 19 až 21 zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike a zaradené vo verejnej správe v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu, a to a) v ústrednej správe, b) v územnej samospráve, c) vo fondoch sociálneho poistenia a fondoch zdravotného poistenia. V ústrednej správe sa vykazujú štátne rozpočtové organizácie<sup>4</sup> a štátne príspevkové organizácie<sup>5</sup>, štátne účelové fondy<sup>6</sup> a Slovenský pozemkový fond<sup>7</sup>. V ústrednej správe sa

---

<sup>2</sup> CHOVANEC, J., PALÚŠ, I.: Lexikón ústavného práva: Procom s. r. o., Bratislava, 2004, s. 171, ISBN 80-85717-13-1

<sup>3</sup> SVOBODA, J. a kol.: Slovník slovenského práva: Poradca podnikateľa spol. s r. o., Žilina, 2000, s. 697, ISBN 80-88931-06-1

<sup>4</sup> Podľa § 21 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy rozpočtová organizácia je Rozpočtová organizácia je právnická osoba štátu, obce alebo vyššieho územného celku, ktorá je svojimi príjmami a výdavkami zapojená na štátny rozpočet, rozpočet obce alebo na rozpočet vyššieho územného celku. Hospodári samostatne podľa schváleného rozpočtu s prostriedkami, ktoré jej určí zriaďovateľ v rámci svojho rozpočtu.

<sup>5</sup> Podľa § 21 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy Príspevková organizácia je právnická osoba štátu, obce a vyššieho územného celku, ktorej menej ako 50 % výrobných nákladov je pokrytých tržbami a ktorá je na štátny rozpočet, rozpočet obce alebo na rozpočet vyššieho územného celku zapojená príspevkom. Platia pre ňu finančné vzťahy určené zriaďovateľom v rámci jeho rozpočtu.

<sup>6</sup> Podľa § 5 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy štátny (myslí sa účelový) fond je právnická osoba, ktorá sa zriaďuje zákonom na financovanie osobitne určených úloh štátu. Správcom štátneho fondu je ústredný orgán štátnej správy ustanovený zákonom. Správca štátneho fondu predkladá ministerstvu financií návrh rozpočtu štátneho fondu na príslušný rozpočtový rok, prehľad pohľadávok štátneho fondu a záväzkov štátneho fondu a návrh záverečného účtu štátneho fondu.

<sup>7</sup> Slovenský pozemkový fond je právnická osoba, ktorá je vo verejnom záujme. Je to neštátna a nezisková organizácia zriadená zákonom č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, obvodných pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a pozemkových spoločenstvách v znení neskorších predpisov. (<http://www.pozfond.sk/sk/pozemkovy-fond>). Slovenský pozemkový fond sa zapisuje do podnikového registra.

vykazujú aj verejné vysoké školy<sup>8</sup> a ďalšie subjekty<sup>9</sup>, ktoré sú zapísané a zaradené v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom Slovenskej republiky podľa osobitného predpisu v ústrednej správe. Z registra vyplýva, že sú v ňom zapísané napríklad aj niektoré štátne podniky, ktoré sú podnikateľmi z dôvodu ich povinného zápisu do obchodného registra. Okrem štátnych podnikov, ktoré sú v konkurze, resp. v likvidácii je v registri zapísaných aj 6 štátnych podnikov, ktoré by podľa zapísaných údajov v registri by mali vykonávať činnosť. Ide o tieto štátne podniky: Moldavský recyklačný podnik, š.p. Moldava nad Bodvou, Rudné bane, š.p., Špecializovaný liečebný ústav Marína, štátny podnik, SLOVOTHERMAE, Kúpele Diamant Dudince, š.p. Hydromeliorácie, štátny podnik, Národný žrebčín "Topoľčianky" štátny podnik.<sup>10</sup> Treba však povedať, že aj zákon č. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov umožňuje založiť verejnoprospešný podnik, ktorý je založený na zabezpečovanie verejných potrieb. Z uvedeného vyplýva, že subjektami verejnej správy podľa zákona o rozpočtových pravidlách môžu byť napríklad aj podnikatelia. Tiež medzi subjekty verejnej správy možno tiež zaradiť napríklad všeobecné súdy, ktoré nevykonávajú štátu správu. V územnej samospráve sa vykazujú obce a vyššie územné celky<sup>11</sup> a nimi zriadené rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie, ako aj ďalšie subjekty, ktoré sú zapísané a zaradené v registri v územnej samospráve. Vo fondoch sociálneho poistenia a fondoch zdravotného poistenia sa vyказuje Sociálna poisťovňa<sup>12</sup> a zdravotné poisťovne.

V tejto súvislosti je potrebné poukázať aj na Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 177/2008 z 20. februára 2008, ktorým sa zriadil spoločný rámec pre registre ekonomických subjektov na štatistické účely a zrušilo Nariadenie Rady (EHS) č. 2186/93. Tu sa uvádza, že verejné podniky zohrávajú v národných ekonomikách členských štátov dôležitú úlohu. Smernica Komisie 80/ 723/EHS z 25. júna 1980 o transparentnosti finančných vzťahov medzi členskými štátmi a verejnými podnikmi sa vzťahuje na jednotlivé druhy verejných podnikov. Verejné podniky a verejné korporácie by preto mali byť identifikované v registroch ekonomických subjektov, čo je možné pomocou inštitucionálnej sektorovej klasifikácie. V Nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 549/2013 z 21. mája 2013 o európskom

<sup>8</sup> Podľa § 5 ods. 1 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov je verejná vysoká škola verejnoprávna a samosprávna inštitúcia, ktorá sa zriaďuje a zrušuje zákonom.

<sup>9</sup> V registri je zapísaných cca 8 600 subjektov, z ktorých mnohé sú už v likvidácii, resp. mnohé z nich už fakticky neexistujú ([www.slovak.statistik.sk](http://www.slovak.statistik.sk))

<sup>10</sup> Údaj z roku 2017.

<sup>11</sup> Podľa čl. 64a Ústavy Slovenskej republiky obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podľa čl. 65 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky Obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami.

<sup>12</sup> Podľa § 120 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení je Sociálna poisťovňa verejnoprávna inštitúcia zriadená na výkon sociálneho poistenia.

systeme národných a regionálnych účtov v Európskej únii je daná klasifikácia sektorov, pričom sektorové účty sa vytvárajú zaradovaním jednotiek do sektorov, čo umožňuje vykazovať transakcie a bilančné položky účtov podľa sektorov. Vykazovanie podľa sektorov odhaľuje na účely hospodárskej a fiškálnej politiky mnohé kľúčové miery. Hlavnými sektormi sú domácnosti, verejná správa, korporácie (finančné a nefinančné), neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam (NZISD) a zahraničie. Rozlíšenie medzi trhovou a netrhovou činnosťou je dôležité. Subjekt kontrolovaný verejnou správou, ktorý je preukázateľne trhovou korporáciou, sa zaraduje do sektora korporácií, mimo sektora verejnej správy. Úroveň deficitu a dlhu korporácie nebude preto súčasťou deficitu a dlhu verejnej správy. Ako sa ďalej v nariadení uvádza, je dôležité, aby boli stanovené jasné a spoľahlivé kritériá na zaradenie subjektov do sektorov. Verejný sektor sa skladá zo všetkých inštitucionálnych jednotiek, ktoré sú rezidentmi v danom hospodárstve a ktoré sú kontrolované vládou. Súkromný sektor sa skladá zo všetkých ostatných rezidentských jednotiek. Rozlišovanie medzi trhovou a netrhovou činnosťou, a pri subjektoch verejného sektora ich zaradenie do sektora verejnej správy alebo sektora korporácií, sa vykonáva podľa nasledujúceho pravidla: Činnosť sa považuje za trhovú vtedy, keď sa s príslušnými výrobkami a službami obchoduje za týchto podmienok: 1. predajcovia sa snažia dlhodobo maximalizovať svoje zisky voľným predajom výrobkov a služieb na trhu komukoľvek, kto je pripravený zaplatiť požadovanú cenu; 2. kupujúci sa snažia maximalizovať svoj úžitok pri svojich obmedzených zdrojoch tým, že si nakupujú podľa toho, ktoré produkty najlepšie spĺňajú ich potreby pri ponúkanej cene; 3. efektívne trhy existujú tam, kde predávajúci a kupujúci majú prístup na trh a informácie o ňom. Efektívny trh môže fungovať dokonca aj v prípade, ak tieto podmienky nie sú úplne splnené. Z uvedeného možno vyvodiť záver, že subjekty verejnej správy sú právnické osoby zapísané v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom Slovenskej republiky v zmysle zákona o štátnej štatistike a nevykonávajú trhovú činnosť. Sú zriadené vo verejnom záujme za účelom zabezpečovania verejných úloh a verejných potrieb.

Subjekty verejnej správy spravidla hospodária s prostriedkami získanými z verejných rozpočtov, resp. získanými aj od iných subjektov, pričom získané finančné zdroje môžu použiť len na účel stanovený príslušným právnym predpisom. Podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy výdavkami štátneho rozpočtu sú aj a) výdavky štátnych rozpočtových organizácií a príspevky štátnym príspevkovým organizáciám, e) výdavky na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy obciam a vyšším územným celkom, e) výdavky na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy obciam a vyšším územným

celkom<sup>13</sup>, pričom všetci títo prijímatelia sú subjektami verejnej správy v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Podľa zákona č. 357/2016 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2017 sú v prílohe určené sumy výdavkov pre jednotlivé subjekty verejnej správy, ktoré majú vlastné rozpočtové kapitoly<sup>14</sup>. Rozpočtovú kapitolu tvorí rozpočet a) každého ministerstva vrátane rozpočtov rozpočtových organizácií, ktoré sú zapojené na jeho rozpočet, a vrátane finančných vzťahov k jeho príspevkovým organizáciám a finančných vzťahov k ďalším právnickým osobám a fyzickým osobám, ktorých financovanie je v jeho vecnej pôsobnosti, b) Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky, c) Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky, d) Úradu vlády Slovenskej republiky, e) Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky, f) Kancelárie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, g) Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, h) Slovenskej akadémie vied, i) Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, j) ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ktoré nie sú zapojené na rozpočet príslušného ministerstva, k) Slovenskej informačnej služby, l) Všeobecnej pokladničnej správy, m) Úradu pre reguláciu sieťových odvetví, n) Kancelárie Súdnej rady Slovenskej republiky.<sup>15</sup>

Výška prostriedkov z verejných rozpočtov a plnenie verejných úloh zabezpečovaných subjektami verejnej správy sa určuje v rozpočtovom procese. Podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy riadi práce a usmerňuje vypracovanie návrhu rozpočtu verejnej správy, osobitne návrhu štátneho rozpočtu Ministerstvo financií Slovenskej republiky a to v súčinnosti s príslušnými subjektmi verejnej správy. Subjekty verejnej správy a právnické osoby a fyzické osoby, ktorým sa poskytujú prostriedky štátneho rozpočtu alebo ktoré hospodária s verejnými prostriedkami, sú povinné predkladať bezplatne na žiadosť ministerstva financií spôsobom určeným ministerstvom financií a v ním určenom rozsahu, štruktúre a termíne údaje potrebné na účely zostavenia rozpočtu verejnej správy a hodnotenia plnenia rozpočtu verejnej správy vrátane hodnotenia efektívnosti a účinnosti verejných výdavkov.<sup>16</sup> Z uvedeného vyplýva, že požiadavky subjektov verejnej správy by mali zohľadňovať skutočné potreby na zabezpečenie stanovených úloh a mali by zohľadňovať dopredu pri zostavovaní rozpočtu aj efektívnosť a účinnosť použitia budúcich verejných výdavkov. Teda tieto subjekty verejnej správy by v zásade nemali požadovať viac, ako potrebujú na zabezpečenie určených úloh.

---

<sup>13</sup> § 8 ods. 2 písm. a), e) a i) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy

<sup>14</sup> Príloha č. 3 zákona č. 357/2016 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2017

<sup>15</sup> § 9 ods. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy

<sup>16</sup> Pozri § 14 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy

V tejto súvislosti potom možno nastoliť otázku: Z akých zdrojov platia subjekty verejnej správy prípadné pokuty, resp. iné peňažné sankcie uložené za porušenie povinností? Zostáva im po zaplatení prípadných pokút dostatok zdrojov na zabezpečenie riadneho plnenia, resp. splnenia stanovených úloh za účelom zabezpečenia verejných potrieb?

Možno spomenúť niektoré právne predpisy, podľa ktorých možno právnickej osobe, teda aj subjektu verejnej správy uložiť pokutu. Napríklad podľa zákona č. 291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov<sup>17</sup> (ďalej len „zákon o Štátnej pokladnici“) Štátna pokladnica môže klientovi za porušenie povinností uložiť pokutu do 30 000 Eur. Klientom štátnej pokladnice je aj štátna rozpočtová organizácia, štátna príspevková organizácia, štátny fond, Sociálna poisťovňa, Slovenský pozemkový fond, verejná vysoká škola, vyšší územný celok a ďalšie subjekty uvedené v zákone. Podľa zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“). Úrad pre verejné obstarávanie ukladá pokuty verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi za správne delikty v určenej výške<sup>18</sup>. Verejným obstarávateľom sú aj subjekty verejnej správy.

V týchto prípadoch tieto právne predpisy stanovujú, že pokuty sú príjmom štátneho rozpočtu.

Významný (často uvádzaný ako najdôležitejší zákon týkajúci sa rozpočtového hospodárenia) zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy v deviatej časti s názvom Zodpovednosť za hospodárenie, porušenie finančnej disciplíny stanovuje, že za hospodárenie s verejnými prostriedkami zodpovedá štatutárny orgán subjektu verejnej správy<sup>19</sup>. Tiež výslovne určuje, čo sa považuje za porušenie finančnej disciplíny, okrem iného ním je aj poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov v rozpore s určeným účelom, poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým dôjde k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov, prekročenie lehoty ustanovenej alebo určenej na použitie verejných prostriedkov, umožnenie bezdôvodného obohatenia získaním finančného prospechu z verejných prostriedkov, použitie verejných prostriedkov na financovanie, založenie alebo zriadenie právnickej osoby v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi, nehospodárne, neefektívne a neúčinné vynakladanie verejných prostriedkov a nedodržanie ustanoveného alebo určeného spôsobu nakladania s verejnými prostriedkami<sup>20</sup>. Za porušenie finančnej disciplíny sa ukladá (uvedené znamená, že sa musí uložiť) odvod,

<sup>17</sup> § 2a zákona č.291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<sup>18</sup> § 182 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<sup>19</sup> § 30 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy

<sup>20</sup> § 31 ods. 1 písm. j) a k) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy

penále alebo pokuta, vo výške určenej za konkrétne porušenie finančnej disciplíny. Možno kvitovať skutočnosť, že zákon stanovil výslovne povinnosť uplatniť voči zamestnancovi zodpovednému za porušenie finančnej disciplíny postup podľa osobitných predpisov<sup>21</sup>, pričom odkaz je demonštratívne uvedený na zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce a zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zákon č. 400/2009 Z. z. bol zrušený zákonom č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, preto je potrebné aplikovať tento nový zákon. Treba tiež zdôrazniť, že podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy za „hospodárenie s verejnými prostriedkami zodpovedá štatutárny orgán subjektu“, ktorým je príslušný minister, vedúci úradu a pod.. V iných právnych predpisoch však takáto výslovná zodpovednosť štatutárneho orgánu, resp. povinnosť zosobnenia uloženej sankcie zodpovednému zamestnancovi absentuje.

Povinnosť predpísať náhradu škody, ktorá vznikne zaplatením prípadnej pokuty, svojim zamestnancom by podľa môjho názoru malo byť výslovne uvedené aj v právnych predpisoch, podľa ktorých možno uložiť pokutu subjektu verejnej správy. Ak sa totiž uložená pokuta „nezosobní“, konkrétny subjekt verejnej správy nemôže mať dostatok prostriedkov na zabezpečenie stanovených úloh. Samotné preukázanie zodpovednosti príslušného zamestnanca za škodu však môže byť pomerne náročné a získanie zosobnených peňažných prostriedkov od zodpovedného zamestnanca nemusí byť vždy úspešné. To platí najmä vtedy, ak subjekt verejnej správy bez ďalšieho (napríklad bez podania opravného prostriedku o vyrubení pokuty) pokutu zaplatí. Tiež je potrebné poukázať na osobitné predpisy, napríklad na zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov, podľa ktorého<sup>22</sup> náhrada škody spôsobená z nedbanlivosti, ktorú zamestnávateľ požaduje od zamestnanca, nesmie u jednotlivého zamestnanca presiahnuť sumu rovnajúcu sa štvornásobku jeho priemerného mesačného zárobku pred porušením povinnosti, resp. na zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého<sup>23</sup> náhrada škody, ktorú spôsobil štátny zamestnanec z nedbanlivosti, nesmie u jednotlivého štátneho zamestnanca presiahnuť sumu rovnajúcu sa štvornásobku jeho funkčného platu pred porušením povinnosti alebo obmedzenia, ktorým spôsobil škodu. Potom vo zvyšku zaplatenej sankcie túto sankciu znáša príslušný subjekt verejnej správy. Domnievam sa, že pri porušení finančnej disciplíny je zákonom stanovená zodpovednosť štatutárneho orgánu a potom

---

<sup>21</sup> §§ 30 a 31 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy

<sup>22</sup> § 186 ods. 2 Zákonníka práce

<sup>23</sup> § 166/ ods. 2 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

v prípade, že ak od zodpovedného zamestnanca nemožno uplatniť nárok na náhradu škody v celosti, potom vo zvyšku by ju mal znášať štatutárny orgán.

Iná situácia je, ak sankcia je uložená právnickej osobe, ktorá je subjektom verejnej správy. V týchto prípadoch zaplatené pokuty, resp. iné peňažné sankcie znižujú disponibilné zdroje tohto subjektu verejnej správy.

Subjektom verejnej správy sú aj obce a vyššie územné celky, ktoré okrem úloh pri výkone samosprávy vykonávajú a plnia úlohy aj pri prenesenom výkone štátnej správy. Vzhľadom na množstvo povinností, ktoré samospráve vyplývajú z osobitných predpisov (často rôznorodého charakteru), je otázne, či vôbec najmä malé obce môžu zabezpečiť riadne plnenie zákonných povinností svojimi zamestnancami. Tieto obce nemajú dostatok odborníkov, aby mohli zabezpečiť všetky povinnosti bez porušenia na nich sa vzťahujúcich predpisov. A opäť, ak ide o predpisy verejného práva, potom nasleduje (spravidla musí byť) uložená sankcia.

Subjekty verejnej správy často nemajú ako získať vlastné zdroje inak, možnosti podnikat' sú obmedzené a príjmami a výdavkami je väčšina týchto subjektov priamo napojená na štátny rozpočet. To platí napríklad o štátnej rozpočtovej organizácii (ktorou je aj napríklad konkrétne ministerstvo), ktorá hospodári s prostriedkami získanými na svoju činnosť zo štátneho rozpočtu. Je svojimi príjmami a výdavkami napojená na štátny rozpočet. Príjmom štátneho rozpočtu však boli, resp. mohli byť aj predtým uložené a zaplatené pokuty. Takže na jednej strane sa medializuje, že to – ktoré ministerstvo dostalo pokutu, avšak to v zásade nič neznamená, pretože následne v budúcom roku opäť získa prostriedky zo štátneho rozpočtu, príjmom ktorého bola aj vyrubená pokuta. Iné subjekty verejnej správy po zaplatení pokuty zas nemôžu riadne plniť úlohy, na ktoré boli zriadené.

Spomínané právne predpisy zákon o Štátnej pokladnici, zákon o verejnom obstarávaní a zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy sú predpismi verejného práva. Ak sa v predpisoch verejného práva uvádza, že konkrétny orgán „uloží sankciu“, to znamená, že ju musí uložiť. Verejnoprávne sankcie sú sankcie represívne<sup>24</sup>. Tu má sankcia má vyjadriť donucovací charakter finančno-právnych noriem. Ako následok porušenia sa uplatňujú okrem majetkových sankcií, disciplinárne sankcie a finančné sankcie vo forme odvodov, pokút, penále a pod.. Normy verejného práva spravidla majú charakter zaväzujúcej normy, keď

---

<sup>24</sup> Pozri bližšie BABČÁK, V a kolektív: Finančné právo na Slovensku: Ing. Mračko Miroslav, EPOS, Bratislava, 2017, s. 72, ISBN 978-80-562-0191-6

určujú povinnosť buď vo forme zákazu, resp. príkazu.<sup>25</sup> Ukladanie sankcií má represívny charakter, pričom cieľom uloženia sankcií má byť reparácia, resp. kompenzácia, ale najmä uloženie sankcie má mať výchovné pôsobenie – má vychovávať k dodržiavaniu právnych predpisov. Nakoniec uloženie sankcie je potrestaním za porušenie zákonnej povinnosti.

## **Záver**

Nemožno spochybniť správnosť zakotvenia sankcií do právnych predpisov verejného práva a ani zakotvenú možnosť príslušného orgánu ukladať peňažné sankcie zodpovedným subjektom. Je však sporné, či uloženie sankcie subjektu verejnej správy môže naplniť účel sankcie, ak nie je potrestaný zodpovedný zamestnanec, ale právnická osoba ako celok a fakticky aj celá spoločnosť, resp. obyvatelia príslušnej obce, resp. vyššieho územného celku, pretože konkrétny subjekt nemá dostatok verejných prostriedkov na zabezpečenie zverených úloh a v konečnom dôsledku sa môže stať, že subjekt verejnej správy peňažnú sankciu (pokutu, penále, odvod a pod.) zaplatí, avšak dosah na konkrétnych porušovateľov (zamestnancov) nemusí byť žiadny.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

BABČÁK, V a kolektív: Finančné právo na Slovensku: Ing. Mračko Miroslav, EPOS, Bratislava, 2017, ISBN 978-80-562-0191-6

CHOVANEC, J., PALÚŠ, I.: Lexikón ústavného práva: Procom s. r. o., Bratislava, 2004, ISBN 80-85717-13-1

SVOBODA, J. a kol.: Slovník slovenského práva: Poradca podnikateľa spol. s r. o., Žilina, 2000, ISBN 80-88931-06-1

ŠMIHULA, D.: Teória štátu a práva, Ing. Miroslav Mračko, EPOS, Bratislava, 2010, ISBN 978-80-8057-854-1,

---

<sup>25</sup> Pozri ŠMIHULA, D.: Teória štátu a práva, Ing. Miroslav Mračko, EPOS, Bratislava, 2010, s. 269, ISBN 978-80-8057-854-1,

# VYBRANÉ OTÁZKY UKLADANIA SANKCII PRI SPRÁVE DANÍ

## SELECTED ISSUES OF IMPOSING SANCTIONS IN TAX ADMINISTRATION

**Tatiana Kubincová<sup>1</sup>**

### **Abstrakt**

*Príspevok sa zaoberá právnou úpravou sankcií ukladaných pri správe daní. Úprava zodpovednosti za porušenie daňových povinností je obsiahnutá v Daňovom poriadku, ktorý je základným procesným predpisom daňového práva. Cieľom príspevku je poukázať na špecifiká sankcií a ich ukladania pri správe daní, a to aj v kontexte so zásadami správneho trestania.*

### **Kľúčové slová**

*Sankcie, Daňový poriadok, Správa daní, zásady správneho trestania*

### **Abstract**

*The article deals with the regulation of sanctions imposed in the tax administration . The liability for breach of tax obligations is contained in the Tax Code, which is the basic procedural code of tax law. The aim of the article is to point out the specifics of sanctions and its imposition in the tax administration, even in the context of the principles of administrative punishment.*

### **Keywords**

*Sanctions, Tax Code, Tax administration, principles of administrative punishment*

### **Úvod**

Správu daní sa rozumie postup súvisiaci so správnym zistením dane a zabezpečením úhrady dane a ďalšie činnosti podľa Daňového poriadku alebo osobitných predpisov. Úprava sankcií ukladaných pri správe daní je obsiahnutá v piatej časti Daňového poriadku s názvom Zodpovednosť za porušenie povinností pri správe daní a v osobitných právnych predpisoch, najmä tzv. hmotnoprávných daňových zákonoch.

---

<sup>1</sup> JUDr. Tatiana Kubincová, PhD. je odbornou asistentkou na Katedra finančného a správneho práva na Právnickej fakulte UMB v Banskej Bystrici, zároveň pôsobí ako advokátka.

## Jadro

Daňový poriadok sankcie delí na pokuty a úroky z omeškania. Úrok z omeškania správca dane vyrubí, ak daňový subjekt nezaplatí alebo neodvedie v ustanovenej lehote alebo v ustanovenej výške alebo v lehote alebo vo výške určenej v rozhodnutí správcu dane daň alebo rozdiel dane, preddavok na daň, splátku dane, vybraný preddavok na daň, daň vybranú zrážkou, zrazenú sumu na zabezpečenie dane. Pokuty správca dane ukladá za správne delikty uvedené v § 154 ods. 1 tohto zákona. Konštrukcia právnej úpravy pokút v Daňovom poriadku je založená na ustanoveniach s charakterom tzv. „odkazovacích“ právnych noriem. Neodkazujú však na iný právny predpis, ale na predchádzajúce ustanovenie toho istého zákona, v ktorom je obsiahnutá úprava správnych deliktov. Možno konštatovať, že v daňových právnych predpisoch dochádza k zvyšujúcej sa tendencii zavádzania takýchto „odkazovacích“ právnych noriem<sup>2</sup>. V niektorých prípadoch však môže byť takáto konštrukcia zákona (jedno ustanovenie odkazuje na ďalšie ustanovenia toho istého zákona) na škodu, a to nielen z dôvodu zbytočne problematickej aplikácie týchto ustanovení adresátmi právnych noriem, ale aj z dôvodu možnosti omylu pri použití konkrétneho ustanovenia, na ktoré sa odkazuje. V súčasnosti § 155 Daňového poriadku upravujúci pokuty napríklad v ods. 1 písm. c) stanovuje: „*Správca dane uloží pokutu od 60 eur do 20 000 eur za správny delikt podľa § 154 ods. 1 písm. b).*“ Nakoľko uvedené ustanovenie neobsahuje konkrétny správny delikt, za ktorý má správca dane takúto pokutu uložiť, správca dane musí pri ukladaní pokuty zároveň vychádzať aj z ustanovenia § 154 ods. 1 písm. b) Daňového poriadku, podľa ktorého „*Správneho deliktu sa dopustí ten, kto nesplní registračnú povinnosť v ustanovenej lehote*“. Je otázne, či súčasná konštrukcia úpravy pokút za ukládanie správnych deliktov pri správe daní je z tohto pohľadu vhodnejšia, ako úprava podľa už zrušeného zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov, kde v rámci ustanovenia § 35 s názvom Správne delikty bol uvedený nielen konkrétny správny delikt, ale aj pokuta, ktorú mal správca dane za správny delikt uložiť. Napríklad ustanovenie § 35 ods. 7 tohto v súčasnosti už zrušeného zákona určovalo, že „*Ak daňový subjekt nesplní v lehote registračnú povinnosť podľa § 31 alebo registračnú povinnosť podľa osobitného zákona, správca dane mu uloží pokutu najmenej 66,38 eura a najviac 3 319,39 eura; pri daniach podľa osobitného zákona najmenej 6,63 eura, ak ide o fyzickú osobu*“. V dôvodovej správe k návrhu zákona - Daňového poriadku sa uvádza, že „*Oproti doterajšej právnej úprave došlo k sprehľadneniu ustanovení o zodpovednosti za porušenie povinností odčlenením skutkových*

---

<sup>2</sup> Pozri napr. zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov

*podstát správnych deliktov od sankcií, ktoré za ich spáchanie hrozia*“ . Domnievam sa však, že v danom prípade je táto prehľadnosť na úkor jednoduchšej aplikácie. Na druhej strane treba uviesť, že v Daňovom poriadku oproti predchádzajúcemu zákonu došlo nielen k sprehľadneniu ustanovení zodpovednosti za porušenie povinností, ale aj k zjednodušeniu systému pokút, nakoľko sa okruh správnych deliktov, za ktoré správca dane uloží pokutu značne zúžil<sup>3</sup>.

V tejto súvislosti sa možno zamyslieť aj nad prelínaním hmotnoprávnej a procesnoprávnej úpravy. Daňový poriadok je považovaný za kódex daňového práva procesného. Vymedzenie skutkových podstát jednotlivých správnych deliktov však spadá skôr pod oblasť hmotného práva. Na mieste je preto aj otázka, či by nebolo vhodné, aby Daňový poriadok obsahoval len postup správcov daní pri ukladaní sankcií a vymedzenie všetkých skutkových podstát správnych deliktov vrátane stanovenia výšky sankcie za konkrétny správny delikt by bolo obsiahnuté v tzv. hmotnoprávnych daňových zákonoch. Daňový poriadok totiž ani v súčasnosti neobsahuje komplexnú úpravu zodpovednosti za porušenie povinností pri správe daní, ale len všeobecnú úpravu v tejto oblasti a pri vyvodzovaní zodpovednosti za porušenie povinností pri správe daní, resp. pri ukladaní sankcií správca dane, prípadne druhostupňový orgán aj tak musí prihliadať aj na úpravu osobitných právnych predpisov, najmä tzv. hmotnoprávnych daňových predpisov. Jediným predpisom, ktorý osobitnú úpravu zodpovednosti za porušenie povinností neobsahuje je zákon č. 361/2014 o dani z motorových vozidiel a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dani z motorových vozidiel“), ktorý sankcie, resp. pokuty a úroky z omeškania v súčasnosti spomína len v rámci prechodných ustanovení. To znamená, že zodpovednosť za porušenie povinností pri správe dane z motorových vozidiel sa v zásade spravuje len ustanoveniami Daňového poriadku. V iných prípadoch sa však v rámci zodpovednosti za porušenie povinností pri správe daní treba riadiť aj hmotnoprávnymi daňovými zákonmi, a to najmä ak ide o zákony týkajúce sa spotrebných daní<sup>4</sup>, ktoré obsahujú nielen samostatné ustanovenia s názvom Správne delikty, ale aj úpravu priestupkov.

Daňový poriadok, ako predpis obsahujúci všeobecnú právnu úpravu zodpovednosti za porušenie povinností pri správe daní nerozlišuje medzi správnymi deliktmi a priestupkami s ohľadom na to, či sa takéhoto konania, resp. nekonania dopustila fyzická osoba alebo

---

<sup>3</sup> Pozri: Babčák, V.: Daňové právo na Slovensku. Bratislava: Ing. Miroslav Mračko, EPOS, 2015. ISBN: 978-80-562-0091-9, str. 721

<sup>4</sup> S výnimkou zákona č. 105/2004 Z.z. o spotrebnej dani z liehu a o zmene a doplnení zákona č. 467/2002 Z. z. o výrobe a uvádzaní liehu na trh v znení zákona č. 211/2003 Z. z., ktorého čl. I bol s účinnosťou od 1.1.2015 zrušený.

právnická osoba, prípadne podnikateľ alebo nepodnikateľ. Skutočnosť, že úprava správnych deliktov obsiahnutá v Daňovom poriadku sa vzťahuje tak na právnické osoby a podnikateľov, ako aj na fyzické osoby nepodnikateľov vyplýva z § 154 ods. 2 Daňového poriadku, pričom rozdielom vyplývajúcim z právneho postavenia týchto osôb dopúšťajúcich sa správneho deliktu je, že fyzická osoba nepodnikateľ sa môže zbaviť zodpovednosti liberáciou. Na rozdiel od Daňového poriadku zákony týkajúce sa spotrebných daní, napr. zákon č. 98/2004 Z.z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o spotrebnej dani z minerálneho oleja“) alebo zákon 530/2011 Z.z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o spotrebnej dani z alkoholických nápojov“) v rámci úpravy zodpovednosti za porušenie povinnosti rozlišujú medzi správnymi deliktmi a priestupkami. Správnych deliktov sa v zmysle týchto zákonov dopustí osoba oprávnená na podnikanie, resp. právnická osoba alebo fyzická osoba – podnikateľ a priestupku sa dopustí fyzická osoba, resp. fyzická osoba, ktorá nie je oprávnená na podnikanie. Napriek tomu, že rozdielnosť pomenovania na prvý pohľad vyzerá len ako teoretický problém, ktorý nemusí zodpovedať žiadnym aplikačným problémom, domnievam sa, že opak je pravdou. V zmysle týchto osobitných právnych predpisov upravujúcich spotrebné dane sa totiž na priestupky a ich prejednávanie nevzťahuje všeobecný predpis týkajúci sa správy daní, t. j. Daňový poriadok, ale všeobecný predpis o priestupkoch, t. j. zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“). Okrem toho treba podotknúť, že v právnej úprave zodpovednosti za porušenie povinností nachádzajúcej sa v osobitných právnych predpisoch existujú aj ďalšie nezrovnalosti. Niektoré z ustanovení osobitných zákonov napríklad výslovne odkazujú na použitie všeobecnej úpravy obsiahnutej v Daňovom poriadku<sup>5</sup>, iné nie. V niektorých ustanoveniach týchto osobitných právnych predpisov sa uvádza, že pri určení výšky pokuty prihliadne správca dane na závažnosť protiprávneho stavu<sup>6</sup>, resp. na závažnosť, dĺžku trvania a následky protiprávneho stavu<sup>7</sup> a v iných nie. V tejto súvislosti možno podotknúť, že použité všeobecnej právnej úpravy Daňového poriadku, aj v prípadoch, kde to nie je výslovne stanovené, podľa môjho názoru vyplýva zo základnej zásady, podľa ktorej je na skutočnosti neupravené osobitným predpisom (*lex specialis*) potrebné použiť všeobecný predpis (*lex generalis*), pričom Daňový poriadok, ako všeobecný právny predpis okrem iného v ustanovení § 155 ods. 4 výslovne stanovuje, že „Správca dane pri určovaní výšky pokuty prihliada na

---

<sup>5</sup> Napr. § 18a alebo § 43a ods. 3 zákona o dani z príjmov

<sup>6</sup> Napr. 70 ods. 8 zákona o DPH

<sup>7</sup> Napr. § 41 ods. 3b zákona o spotrebnej dani z tabakových výrobkov

*závažnosť, trvanie a následky protiprávneho stavu“.* Na druhej strane je otázne, že ak osobitný právny predpis stanovuje určitú skutočnosť, napr. povinnosť správcu dane prihliadať na závažnosť protiprávneho stavu len v niektorých ustanoveniach týkajúcich sa ukladania sankcií a pri iných nie, či nie je použitie vyššie citovaného ustanovenia § 155 ods. 4 Daňového poriadku v týchto prípadoch vylúčené, resp. či sa ustanovenie § 155 ods. 4 Daňového poriadku nemá vzťahovať len na pokuty ukladané podľa § 155 Daňového poriadku.

Z pohľadu aplikácie zodpovednosti za porušenie povinnosti pri správe daní sa v zmysle pomerne novej právnej úpravy zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“) možno dotknúť aj zásad trestného konania, prípadne zásad ukladania trestov. S účinnosťou od 1.7.2016 platí, že správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie alebo ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania. Správnym trestaním sa v zmysle ustanovenia § 194 ods. 1 Správneho súdneho poriadku rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie. V dôvodovej správe k návrhu zákona – Správneho súdneho poriadku sa uvádza: *„Správne trestanie nie je v právnom poriadku Slovenskej republiky kodifikované. Čiastočne tomu síce je pri priestupkoch a to na základe zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch. Napriek tomu je naďalej veľký počet priestupkov normatívne konštituovaný v osobitných zákonoch a aj na procesnú úpravu sa subsidiárne aplikuje správny poriadok. Pokiaľ ide o správne delikty (§ 71 ods. 1), tak ich skutkové podstaty sú de lege lata vymedzené vo veľkom množstve osobitných zákonov a procesne sa prejednávajú podľa správneho poriadku. Túto nedostatočnú právnu úpravu správneho trestania preto výrazne dopĺňajú svojou judikatúrou práve správne súdy a ústavný súd. Účelom navrhovanej úpravy správneho trestania v SSP je preto zakotvenie tých základných axiém súdneho prieskumu, ktoré sú špecifické oproti ostatným konaniam. V zmysle štrasburskej judikatúry majú totiž priestupky trestnoprávny charakter, ktorý sa potom logicky vzťahuje aj na správne delikty. ... V zmysle § 71 ods. 1 sa pritom pod správnym deliktom rozumie kárny, disciplinárny alebo iný správny delikt. Pod iným protiprávnym konaním sa myslí priestupku alebo správne deliktu podobné iné nedovolené konanie, za ktoré sa podľa zákona ukladá sankcia. V praxi pôjde najmä o rôzne poriadkové, či iné pokuty ukladané orgánmi verejnej správy.“* Pri správe daní o uložení sankcie za správny delikt, resp. priestupok rozhodujú daňové úrady, colné úrady, obce, prípadne Finančné riaditeľstvo SR alebo Ministerstvo financií SR, t.j.

orgány verejnej správy, a teda je zrejmé, že úprava základných axiém súdneho prieskumu v rámci správneho trestania nachádzajúca sa v Správnom súdnom poriadku sa vzťahuje aj na preskúvanie ukladania sankcií pri správe daní.

Napriek skutočnosti, že správne súdy sú podľa tejto novej právnej úpravy povinné v rámci súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej správy týkajúcich sa správneho trestania prihliadať aj na základné zásady trestného konania a dodržanie zásad ukladania trestov, tieto zásady nie sú podľa môjho názoru v právnom poriadku Slovenskej republiky do dnešného dňa v predpisoch týkajúcich sa správneho trestania dostatočným spôsobom zakotvené. V zásade vyplývajú len z judikatúry správnych súdov, ústavného súdu, medzinárodných dokumentov a rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva, prípadne rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie. V literatúre sa už dlhšiu dobu stretávame s názormi potreby zakotvenia týchto zásad, a to napríklad formu prijatia prehľadného procesného predpisu „Správneho poriadku trestného“, v ktorom budú upravené aj všetky požiadavky a záruky vyplývajúce z práva na dobrú správu a práva na spravodlivý proces<sup>8</sup>. Alebo s názormi, že by malo dôjsť ku kodifikácii všeobecných princípov a zásad správneho konania, ktoré by boli aplikovateľné aj na tie konania, na ktoré je pôsobnosť samotného správneho poriadku vylúčená<sup>9</sup>. S obidvoma týmito názormi je nutné súhlasiť. Zároveň by okrem všeobecnej kodifikácie zásad správneho konania, resp. len zásad správneho trestania vrátane zásad ukladania trestov bolo vhodné presne vymedziť, ktoré zásady je možné, resp. nutné použiť, pre to konkrétne správne konanie. Daňové konanie, ktoré tvorí súčasť správy daní a v rámci ktorého orgány verejnej správy rozhodujú o právach a povinnostiach daňových subjektov (vrátane ukladania sankcií), je osobitným správnym konaním, na ktoré sa v zmysle § 163 Daňového poriadku nepoužije všeobecný predpis o správnom konaní. Daňové konanie sa vyznačuje niekoľkými špecifickými črtami vymykajúcimi sa všeobecným pravidlám platiacim v správnom konaní. Všeobecnú úpravu daňového konania nachádzame v Daňovom poriadku, pričom táto úprava môže byť doplnená, prípadne osobitne upravená v rámci osobitných právnych predpisov. Nakoľko v súčasnosti Daňový poriadok obsahuje a v minulosti zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov obsahoval úpravu zodpovednosti za porušenie povinnosti v daňových veciach, resp. úpravu sankcionovania v daňových veciach, v rámci rozhodovacej

---

<sup>8</sup> Pozri: Srebalová, M.: Limity aplikácie zásad správneho trestania v praxi. In: PŘESTUPKY A ŘÍZENÍ O NICH Z POHLEDU TEORIE A PRAXE, sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2014, s. 236, ISBN: 978-80-7251-408-3

<sup>9</sup> Barancová, A.: Niekoľko poznámok k vplyvu dokumentov Rady Európy na princípy a zásady správneho konania. In: Vybrané otázky samosprávy a práva Európskej únie. Zborník príspevkov. Banská Bystrica: Právnická fakulta UMB, 2010, s. 8, ISBN: 978-80-557-0073-1

praxe súdov sa vyskytovali rôzne názory na analogické použitie trestnoprávných zásad ukladania trestov v daňovom konaní. Polemické bolo použitie napr. tzv. absorpčnej zásady. Najvyšší súd SR vyslovil k tejto otázke niekoľko názorov. Za prelomové rozhodnutia Najvyššieho súdu SR v tejto oblasti možno označiť Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 16.2.2011, sp. zn. 2Sžf9/2010 a Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 19.10.2011, sp.zn. 2 Sžf/44/2011, ktoré sa týkali tej istej veci. Uznesením zo dňa 16.2.2011, sp. zn. 2Sžf9/2010 Najvyšší súd SR rozhodoval o odvolaní žalobkyne proti rozhodnutiu Krajského súdu v Bratislave, ktorým bola žaloba, ktorou sa domáhala preskúmania ôsmich rozhodnutí Daňového riaditeľstva SR za nepredloženie hlásenia o vyúčtovaní, zamietnutá. Najvyšší súd SR rozsudok krajského súdu uznesením zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie, pričom v odôvodnení tohto rozhodnutia sa uvádza: *„Najvyšší súd SR považuje za potrebné zdôrazniť, že napriek tomu, že doterajšia judikatúra v oblasti administratívneho trestania sa nedotkla sankcionovania v oblasti daňového práva, tak i v tejto oblasti súdneho prieskumu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutí daňových orgánov je povinnosťou správneho súdu skúmať, v prípade ak žalobca spáchal viaceré správnych deliktov, či mu správca dane pri ukladaní pokuty za tieto delikty nemal v zmysle absorpčnej zásady uplatňujúcej sa v trestnom práve, uložiť iba jednu pokutu ako sankciu za správny delikt najprísnejšie postihnuteľný, a to o to viac, ak túto skutočnosť žalobkyňa namietala.“* Krajský súd viazaný právnym názorom odvolacieho súdu následne rozhodol tak, že žalobe vyhovel a zrušil napadnuté rozhodnutia žalovaného. Voči tomuto rozhodnutiu krajského súdu následne podal odvolanie žalovaný, o ktorom Najvyšší súd SR rozhodol tak, že rozhodnutie krajského súdu Rozsudkom zo dňa 19.10.2011, sp. zn. 2 Sžf/44/2011 potvrdil. V uvedenom rozhodnutí sa okrem iného uvádza: *„V danom prípade Najvyšší súd SR nemôže akceptovať tvrdenie žalovaného, keď sa v podstate bráni tým, že „zákon č. 511/1992 Zb. v znení neskorších predpisov neupravuje ani súbeh správnych deliktov a ani absorpčnú zásadu ukladania pokút za správne delikty“. Odvolací súd v tejto súvislosti poukazuje i na skutočnosť, že aj vo veciach priestupkového charakteru sú priestupkové orgány povinné pri ukladaní sankcií rešpektovať príslušné zásady administratívnoprávneho trestania. Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva je potrebné dokonca i sankcie v priestupkových veciach vo forme pokuty považovať za sankcie represívneho charakteru, a v týchto prípadoch dospel Európsky súd pre ľudské práva k záveru, že taktiež ide o trestné veci, a to bez ohľadu na relatívne nízke sankcie.“* Na uvedené rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sa následne odvolávalo, resp. poukazovalo v ďalších rozhodnutiach Najvyššieho súdu SR v daňových veciach, napríklad v Rozsudku Najvyššieho súdu SR zo dňa 29.11.2012, sp. zn. 5Sžf/85/2011 a tiež v Rozsudku Najvyššieho súdu SR

zo dňa 30.1.2014, sp. zn. 5Sžf/1/2013v sa uvádza: „*Judikátúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (pozri napr. sp. zn. 3Sžn/68/2004, 3 Sž/85/2007, 8Sžo/28/2007, 8Sžo/147/2008, 2Sžf/9/2010, 2Sžf/44/2011, 5Sž/21/2010) je jednotná v tom, že tieto princípy sa v správnom trestaní v plnom rozsahu aplikujú, a že trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb – podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska treba vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu.*“. V roku 2014 však bolo Najvyšším súdom SR prijaté rozhodnutie – Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 16.12.2014, sp. zn. 5Sžf/53-56/2014, v ktorom bol vyjadrený nasledovný názor: „*S poukazom na stanovisko Ústavného súdu III. ÚS 441/2013 je potrebné mať na zreteli že zákonodarca zákonom č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov vytvoril osobitný procesný predpis ktorý stanovuje podmienky administratívneho trestania za ním vymedzené správne delikty. Jedná sa o ucelený procesný predpis ktorý osobitne a úplne upravuje procesný postup podmienky a spôsob administratívneho trestania v daňových veciach, pričom o jeho ucelenosti svedčí aj ustanovenie § 101 citovaného zákona ktoré vylučuje aplikáciu všeobecného predpisu o správnom konaní. Takto rozhodol zákonodarca zrejme s ohľadom na osobitnú úlohu daní pri zabezpečení fiskálnych záujmov štátu a tým aj základného fungovania a plnenia úloh štátu. Z vyššie uvedeného vyplýva že aj stanovisko Európskeho súdu pre ľudské práva rešpektuje možnosť že osobitná právna úprava v niektorých oblastiach odchylné upraví administratívne trestanie za správne delikty, čo je podľa názoru Najvyššieho súdu daný prípad, nakoľko vzhľadom na existenciu zákona o správe daní nie je možné hovoriť o absencii zákonnej úpravy. Zo znenia zákona o správe daní vyplýva, že tento zákon neupravuje súbeh správnych deliktov, ani absorpčnú zásadu ukladania sankcií, ktorá sa uplatňuje v trestnom konaní, čo však nie je možné považovať za chýbajúcu právnu úpravu v tejto oblasti tak, ako ju má na mysli vyššie uvedené stanovisko Európskeho súdu pre ľudské práva, ale táto okolnosť vedie k záveru že tento zákon absorpciu v administratívnom trestaní v daňových veciach vylučuje, keďže ju nepripúšťa. Pri tvorbe takto rozsiahleho zákona dotýkajúceho sa širokej oblasti správy daní zákonodarca nemôže negatívne vymedziť čo všetko zákon neumožňuje a je potrebné sa spravovať zásadou, že správny orgán môže postupovať iba tak, ako mu umožňuje zákon.*“

Otázka použitia absorpčnej zásady pri ukladaní sankcií v daňových veciach už v súčasnosti nie je sporná, nakoľko s účinnosťou zákona č. 269/2015 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré

zákony, bolo do Daňového poriadku doplnené ustanovenie § 155a s názvom Úhrnná pokuta. A v prípade, ak by aj došlo k pochybnostiam ohľadne výkladu tohto ustanovenia, mám za to, že je možné riadiť dôvodovou správou k návrhu zákona č. 269/2015 Z.z., ktorá je ohľadom tohto ustanovenia pomerne široká.

Zámerom vyššie spomínaného rozboru judikatúry preto nebolo riešenie otázky možnosti použitia absorpčnej zásady pri správe daní<sup>10</sup>, nakoľko táto otázka už v súčasnosti nie je sporná, ale poukázanie na možnosť rozdielnych názorov jednotlivých súdov na jednu a tú istú otázku v oblasti použitia zásad správneho trestania, resp. zásad trestného konania alebo zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona v daňovom konaní.

V tejto súvislosti možno poukázať aspoň na niektoré zásady, resp. princípy, ktorých uplatnenie môže byť podľa môjho názoru vzhľadom na osobitosti daňového konania v tomto konaní sporné. Domnievam sa, že medzi takéto princípy možno zaradiť napríklad princíp, podľa ktorého povinnosť dokazovania spočíva na správnom orgáne, t. j. dôkazné bremeno znáša správny orgán. Dokazovanie pri správe daní, t. j. aj v rámci daňového konania, ak nie je výslovne určené inak, sa spravuje Daňovým poriadkom. Z ustanovenia § 24 Daňového poriadku, ako aj z odbornej literatúry<sup>11</sup> a judikatúry<sup>12</sup> vyplýva, že dôkazné bremeno pri správe daní v zásade znáša daňový subjekt. Možno konštatovať, že uvedené predstavuje určitú osobitosť daňového konania v porovnaní so správnym, resp. trestným konaním<sup>13</sup>, kde je dôkazným bremenom vo väčšej miere zaťažený správny orgán. V danom prípade možno poukázať najmä na prípady, keď správca dane „preukazuje“, resp. opiera svoje tvrdenie o spáchaní správneho deliktu, „len“ právoplatným rozhodnutím vydaným vo vyrubovacom konaní, pričom toto rozhodnutie je častokrát založené len na neunesení dôkazného bremena daňovým subjektom. Je treba podotknúť, že Daňový poriadok neurčuje,

---

<sup>10</sup> K úhrnnej pokute a aplikácii absorpčnej zásady pozri aj: Filo, M.: Sankcie podľa Daňového poriadku s účinnosťou od 1. januára 2016. In: Aktuálne otázky správneho a trestného práva, zborník príspevkov z vedeckej konferencie, Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2016, ISBN 978-80-89453-15-3, str. 79 - 81

<sup>11</sup> Pozri napr. Kubincová, S.: Daňový poriadok. Komentár. 1. vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2015, ISBN 978-80-89603-28-2, str. 157 a nasl.

<sup>12</sup> Možno poukázať napríklad na Uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 1.4.2015, sp. zn. II. ÚS 205/2015-25, v rámci ktorého Ústavný súd SR okrem iného rozoberá aj dôkazné bremeno v daňovom konaní, a to aj s poukazom na Najvyšší správny súd Českej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“), „ktorý v rozsudku sp. zn. 8 Afs 40/2011 z 27. januára 2012 uviedol: „Najvyšší správny súd se k otázce rozložení důkazního břemene v daňovém řízení již opakovaně vyjádřil. Ustáleně přitom judikuje, že daňové řízení je postaveno na zásadě, že každý daňový subjekt má povinnost sám daň přiznat, nese tedy břemeno tvrzení, ale také povinnost toto své tvrzení doložit, tj. nese i břemeno důkazní. ...“.

<sup>13</sup> Podľa § 2 ods. 10 zákona č. 301/2005 Z.z. Trestného poriadku v znení neskorších predpisov „Orgány činné v trestnom konaní postupujú tak, aby bol zistený skutkový stav vecí, o ktorom nie sú dôvodné pochybnosti, a to v rozsahu nevyhnutnom na ich rozhodnutie. Dôkazy obstarávajú z úradnej povinnosti. Právo obstarávať dôkazy majú aj strany. Orgány činné v trestnom konaní s rovnakou starostlivosťou objasňujú okolnosti svedčiacie proti obvinenému, ako aj okolnosti, ktoré svedčia v jeho prospech, a v oboch smeroch vykonávajú dôkazy tak, aby umožnili súdu spravodlivé rozhodnutie.““

že správneho deliktu sa dopustí ten, voči komu správca dane v rozhodnutí vydanom vo vyubovacom konaní určí rozdiel v sume, ktorú mal daňový subjekt podľa osobitných predpisov vykázať alebo na ktorú si uplatnil nárok podľa osobitných predpisov, ale napr. v § 154 ods. 1 písm. e), f) a g) stanovuje, že „*Správneho deliktu sa dopustí ten, kto e) uvedie v daňovom priznaní alebo dodatočnom daňovom priznaní daň, ktorá je nižšia ako daň, ktorú mal v daňovom priznaní uviesť, f) zaplatí podľa osobitných predpisov bez podania daňového priznania daň, ktorá je nižšia ako daň, ktorú mal skutočne zaplatiť, ....*“. Vzhľadom na uvedenú formuláciu Daňového poriadku sa v spojitosti s princípom, podľa ktorého povinnosť dokazovania spočíva na správnom orgáne, resp. princípom zistenia skutkového stavu veci bez dôvodných pochybností, vynára otázka, či by správny súd v rámci preskúmania rozhodnutí o uložení sankcie pri správe daní nemal v súčasnosti aj bez návrhu skúmať, či bolo správcom dane dostatočne preukázané, resp. zistené bez dôvodných pochybností, že daň, ktorú daňový subjekt uviedol v daňovom priznaní, resp. zaplatil, je nižšia, ako daň, ktorú mal v daňovom priznaní uviesť, resp. zaplatiť (a nielen to, či je rozhodnutie vydané vo vyubovacom konaní je právoplatné).

Z pohľadu ďalších princípov, ktoré na uplatnenie princípu, v zmysle ktorého povinnosť dokazovania spočíva na správnom orgáne, nadväzujú, možno poukázať na názor vyjadrený v odbornej literatúre, kde sa uvádza: „*Ruka v ruke s týmto princípom kráča ďalší, ktorý je expressis verbis vyjadrený v čl. 6 ods. 2 Dohovoru – princíp prezumpcie neviny. Ten vyjadruje nevyhnutnosť, aby bola vina obvineného plne a nepochybne preukázaná, pričom obvinený nie je povinný dokazovať nielen žiadnu skutočnosť svedčiacu v jeho neprospech, ale ani v jeho prospech. Ak sa vyskytnú po vykonaní všetkých dôkazov dôvodné pochybnosti o otázke viny obvineného, je potrebné rozhodnúť v jeho prospech (tzv. pravidlo in dubio pro reo).*“<sup>14</sup>

Ďalším z môjho pohľadu polemickou a na trestanie pri správe daní ťažko uplatniteľnou zásadou, resp. princípom je princíp, podľa ktorého osoba obvinená zo správneho deliktu má právo byť oboznámená s dôvodmi, pre ktoré sa konanie o správnom delikte uskutočňuje, právo na to, aby jej bol poskytnutý dostatočný čas na prípravu obhajoby (pričom primeranosť času sa odvíja od zložitosti prípadu ako aj od výšky hrozacej sankcie) a má právo vyjadriť sa ku každej veci, o ktorej sa má v konaní o správnom delikte rozhodnúť. Ak by sme pri správe daní chceli aplikovať tento princíp, tak by

---

<sup>14</sup> Kočišiarová, S.: KONANIE O SPRÁVNÝCH SANKCIÁCH AKO OSOBITNÝ DRUH KONANIA PODĽA NÁVRHU NOVÉHO SLOVENSKÉHO SPRÁVNOM PORIADKU ([https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/files/spravnitrestani/KosiciarovaSona.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/spravnitrestani/KosiciarovaSona.pdf))

to znamenalo, že správca dane by bol potom, ako sa dozvie, že konanie, resp. nekonanie daňového subjektu, prípadne inej osoby, naplňa skutkovú podstatu správneho deliktu (napríklad že daňový subjekt nepodal daňové priznanie v ustanovenej lehote), povinný tejto osobe zaslať informáciu o začatí konania o správnom delikte spolu s dôvodmi, pre ktoré sa konanie o správnom delikte uskutočňuje. Následne by jej bol povinný dať dostatočný čas na prípravu „obhajoby“ a umožniť sa jej vyjadriť sa ku každej veci, o ktorej sa má v konaní o správnom delikte rozhodnúť a až následne by mohol rozhodnúť. Domnievam sa, že takýto postup správcu dane by nebol v súlade s právnou logikou a ani s Daňovým poriadkom a nakoľko správca dane je v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy SR konať v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

V súčasnosti platná právna úprava však presne nešpecifikuje, ktoré zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, resp. ktoré zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona, je potrebné použiť na správne trestanie, resp. na ukladanie sankcií v rámci trestania pri správe daní, a preto je aj vzhľadom na vyššie uvedené rozdielne právne názory na uplatňovanie absorpčnej zásady v daňových veciach je otáznne, ako budú k uplatňovaniu týchto zásad pristupovať súdy.

## **Záver**

Právna úprava zodpovednosti za porušenie povinností pri správe daní sa prijatím Daňového poriadku v mnohom zmenila. Oproti predchádzajúcej úprave došlo nielen k oddeleniu skutkových podstát správnych deliktov od úpravy pokút, ale aj k značnému zúženiu okruhu správnych deliktov, za ktoré správca dane uloží pokutu. Nie všetky tieto zmeny však možno označiť za výhradne pozitívne. Zakotvenie tzv. „odkazovacích“ ustanovení do Daňového poriadku z dôvodu jeho sprehl'adnenia, je podľa môjho názoru čiastočne na úkor jeho jednoduchšej aplikácie. V rámci zodpovednosti za porušenie povinností pri správe daní možno badať aj niekoľko ďalších nedostatkov spočívajúcich najmä v nejednotnosti a roztrieštenosti právnej úpravy. V budúcnosti by bolo vhodné najmä zjednotiť úpravu zodpovednosti za porušenie povinností fyzických osôb nepodnikateľov, aby ich nezákonné konanie pri správe daní nebolo raz posudzované ako správny delikt a inokedy ako priestupok. Z pohľadu aplikácie zásad správneho trestania je nesporne treba oceniť zakotvenie možnosti správnych súdov „aj bez návrhu“ prihliadať na dodržanie základných zásad trestného konania podľa Trestného poriadku, resp. zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie, resp. na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania. Na druhej strane zakotvenie týchto zásad do právneho predpisu

upravujúceho preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov bez ich súčasného zakotvenia do právnych predpisov upravujúcich správne trestanie, resp. bez zákonného určenia, ktorá zásada sa má v rámci ktorého správneho konania použiť, nebolo podľa môjho názoru z pohľadu právnej istoty adresátov práva práve najlepším riešením, a to bez ohľadu na to, že na tieto zásady sa v súdnej praxi už aj tak odkazovalo. Mám za to, že v danom prípade možno konštatovať, že úprava preskúmania rozhodnutí týkajúcich sa správneho trestania „predbehla“ samotnú úpravu správneho trestania, resp. ukladania sankcií, ktorá je v rámci správy daní obsiahnutá najmä v Daňovom poriadku.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

#### Monografie a učebnice:

Babčák, V.: Daňové právo na Slovensku. Bratislava: Ing. Miroslav Mračko, EPOS, 2015. ISBN: 978-80-562-0091-9

Kubincová, S.: Daňový poriadok. Komentár. 1.vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2015, ISBN 978-80-89603-28-2

#### Periodiká a zborníky:

Barancová, A.: Niekoľko poznámok k vplyvu dokumentov Rady Európy na princípy a zásady správneho konania. In: Vybrané otázky samosprávy a práva Európskej únie. Zborník príspevkov. Banská Bystrica: Právnická fakulta UMB, 2010, ISBN: 978-80-557-0073-1

Filo, M.: Sankcie podľa Daňového poriadku s účinnosťou od 1.januára 2016. In: Aktuálne otázky správneho a trestného práva, zborník príspevkov z vedeckej konferencie, Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2016, ISBN 978-80-89453-15-3

Srebalová, M.: Limity aplikácie zásad správneho trestania v praxi. In: PŘESTUPKY A ŘÍZENÍ O NICH Z POHLEDU TEORIE A PRAXE, sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2014, ISBN: 978-80-7251-408-3

#### Internetové zdroje:

Kočišiarová, S.: KONANIE O SPRÁVNÝCH SANKCIÁCH AKO OSOBITNÝ DRUH KONANIA PODĽA NÁVRHU NOVÉHO SLOVENSKEHO SPRÁVNOM PORIADKU.

Dostupné na internete:

[https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/files/spravnitrestani/KosiciarovaSona.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/spravnitrestani/KosiciarovaSona.pdf)

# EFEKTIVITA SANKCIÍ PRI SPRÁVNOM TRESTANÍ

## EFFECTIVENESS OF SANCTIONS WITHIN ADMINISTRATIVE PUNISHMENT

**Bernard Pekár<sup>1</sup>**

### **Abstrakt**

*Autor v príspevku analyzuje súčasný stav právnej úpravy správneho trestania v Slovenskej republike, jej nedostatky a predkladá úvahy de lege ferenda. V rámci príspevku sa venuje aj novoprijatej českej úprave, zákonom č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za priestupky a konaní o nich a zákonom č. 251/2016 Sb. o niektorých priestupkoch, ako o možných zdrojoch inšpirácie vo vzťahu ku kodifikácii správneho práva trestného v Slovenskej republike.*

### **Kľúčové slová**

*správne trestanie, správne právo trestné, sankcia*

### **Abstract**

*The author analyses the current state of legal regulation concerning administrative punishment in Slovak republic, its deficiencies and provides his views de lege ferenda. He deals with the newly enacted Czech regulation, Act no. 250/2016 Coll. on liability for petty offences and their proceedings and Act no. 251/2016 Coll. on certain petty offences, as they can be a potential source of inspiration in relation to codification of administrative criminal law in Slovak republic.*

### **Keywords**

*administrative punishment, administrative criminal law, sanction*

### **Úvod**

Oblasť správneho trestania je pre teóriu správneho práva veľmi často rozoberanou a diskutovanou témou, a to nielen na Slovensku. Okrem iných súčasných problémov, akým je napríklad pojmová nejednotnosť v tejto oblasti, sú rozoberané aj sankcie, ktoré sú ukladané ako právny následok spáchania správnych deliktov.

Ich úprava je o to dôležitejšie preto, lebo priamo zasahujú do práv spravovaných subjektov a je preto nevyhnutné v oblasti správneho trestania dôkladne ustanovovať limity, v rámci ktorých sa môžu správne orgány pri ich ukladaní pohybovať. Do akej miery je súčasný

---

<sup>1</sup> doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD. Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

stav sankcií správneho trestania žiaduci? Bolo by možné v niektorých ohľadoch dôjsť k zlepšeniu tejto úpravy?

## 1. Sankcie

Sankcie predstavujú jeden z najzákladnejších a najstarších právnych inštitútov, ktoré poznáme. Ako jeden z kľúčových prvkov právnej zodpovednosti ich nachádzame v súkromnom aj verejnom práve, snáď vo všetkých právnych odvetviach. Najviac sú ale samozrejme badateľné práve v oblasti trestného práva a správneho trestania, kde je ich pôsobenie snáď najbadateľnejšie.

Je nutné podotknúť, že funkcie sankcií sú veľmi odlišné podľa toho, či sa s nimi stretávame v rovine súkromnoprávnej alebo verejnoprávnej. Kým **súkromnoprávne sankcie** sa sústredia prevažne na odstránenie škody a navrátenie veci do pôvodného stavu (sankcie reštitučné), prípadne na poskytnutie finančnej náhrady za spôsobenú škodu (sankcie reparačné), pri **sankciách verejnoprávných**, ktoré sa často nazývajú spoločne trestami, aj keď tento názov by mal *stricto sensu* označovať len sankcie v rámci trestného práva, je vyzdvihnutá ich represívna funkcia<sup>2</sup>.

V rovine administratívneho trestania sa stretávame hneď s niekoľkými sankciami, a to najmä v oblasti priestupkového práva. **Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch** (ďalej ako „zákon o priestupkoch“) definuje v §11 všetky sankcie, ktoré môžu byť uložené zodpovedným subjektom:

- **Pokarhanie**, ukladané za konanie s nízkym stupňom závažnosti v prípade, ak podľa úvahy správneho orgánu postačí, ak na páchatel'a bude takto morálne či výchovne pôsobiť.
- **Pokuta**, ktoré je majetkovou sankciou typickou a najčastejšie používanou v celej oblasti správneho trestania. Správnym orgánom je pri nej daný široký priestor na uplatňovanie správnej úvahy, keďže výška pokuty je vždy ohraničená čo sa týka maximálnej výšky, zriedkavejšie aj čo sa týka výšky minimálnej.
- **Zákaz činnosti**, ktoré predstavuje závažnejší zásah do práv páchatel'a a má najmä zabrániť recidíve z jeho strany. Musí ísť o činnosť, ktorú v čase spáchania priestupku vykonával v pracovnom a inom pomere, a na ktorú sa vyžaduje povolenie správneho orgánu. Typickým príkladom je riadenie motorového vozidla.

---

<sup>2</sup> MACHAJOVÁ J. a kol.: *Správne právo*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2010. 251s.

- **Prepadnutie veci**, ktorého ekvivalent pozná aj trestné právo, ktoré má rovnako ako zákaz činnosti predísť recidíve zo strany páchatel'a a zároveň mu odňať prospech, ktorý spáchaním priestupku nadobudol.

Okrem sankcií pozná zákon o priestupkoch aj **tzv. ochranné opatrenia**, ktoré je nutné od sankcií odlišovať, nakoľko ich cieľom nie je spôsobenie ujmy páchatel'ovi v rámci represie, ale k takejto ujme dochádza len na základe ich výchovného pôsobenia<sup>3</sup>.

Aj mimo oblasti priestupkov, pri jednotlivých úpravách tzv. iných správnych deliktov sa tieto sankcie do väčšej či menšej miery naďalej využívajú, no najčastejším druhom administratívnoprávnej sankcie je naďalej klasická pokuta, a to najmä vďaka jej jednoduchej aplikovateľnosti na akékoľvek protiprávne konanie nastavením vhodnej maximálnej výšky. Pre úplnosť je nutné uviesť, že pre oblasť správneho trestania je do istej miery typické aplikovanie noriem a zásad trestného práva, nakoľko tieto dve oblasti si sú príbuzné.

Potvrdzuje to aj samotný zákonodarca, keď napríklad zákon **č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok**, ako všeobecný predpis upravujúci oblasť správneho súdnictva na Slovensku, pri úprave správnej žaloby vo veciach správneho trestania v § 195, ods. 1 písm. c) a d) jasne hovorí, že správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby ak ide o základné zásady trestného konania a základné zásady ukladania trestov, ktoré je potrebné použiť aj v rámci správneho trestania.

## 2. Efektivita

Sankcie teda máme jasne definované. Sú ale efektívne? A čo si vôbec pod týmto pojmom treba predstaviť? V tomto príspevku budem vychádzať pri pojme efektivita sankcií z tej definície, ktorú uviedol Vrabko a kol.<sup>4</sup>. Vo svojom texte tieto kritériá aplikovali na oblasť priestupkov, ale sú použiteľné aj v širšom kontexte všetkých správnych deliktov. Podľa nich, aby bolo naplnené kritérium efektívnosti, musí uplatňovaný systém sankcií spĺňať nasledovné predpoklady:

- musí obsahovať také druhy a výšky sankcií, ktoré zodpovedajú spoločenskej nebezpečnosti a závažnosti daného správneho deliktu,
- musí brať ohľad na možné majetkové a iné výhody či pomery páchatel'a priestupku,
- podstatou sankcií má byť aj morálne odsúdenie páchatel'a, musí na páchatel'a pôsobiť výchovne a odvracať ho od protiprávneho konania, teda fungovať preventívne.

---

<sup>3</sup> VRABKO, M. a kolektív, *Správne právo hmotné – Všeobecná časť*, Bratislava, C.H Beck, 2012, str. 296, ISBN: 9788089603039

<sup>4</sup> Ibidem, str. 293

Pozrime sa teda na súčasné sankcie, ktoré pozná slovenská úprava správneho trestania, z týchto troch hľadísk a pokúsme sa identifikovať, či v nejakej z nich zaostávajú.

**Čo sa týka druhu a výšky sankcií**, oblasť správneho trestania podľa môjho názoru dobre pokrýva oblasti, ktoré reguluje. Sankcie, ktoré sú v správnom trestaní využívané, najmä pri úprave priestupkov dostatočne pokrývajú všetky možné druhy protiprávnych konaní s nižším stupňom závažnosti, teda všetky protiprávne konania, ktoré nie sú upravené v rovine trestnoprávnej. Nie je podľa mňa ani veľmi možné podstatne rozšíriť výmer sankcií bez toho, aby tieto sankcie nezodpovedali závažnosti spáchaného protiprávneho konania.

V Českej republike napríklad do účinnosti novej kodifikácie správneho trestania dňa 01.07.2017 ako jeden z druhov sankcií existoval **zákaz pobytu**, a to na dobu až do troch mesiacov. Vzhľadom na potenciálne závažné a ďalekosiahle následky, ktoré takáto sankcia môže vyvolať, jej zaradenie do priestupkového práva bolo diskutabilné. S týmto názorom sa napokon stotožnil aj český zákonodarca a v rámci rekodifikácie túto sankciu z textu súčasného všeobecného predpisu o správnom trestaní<sup>5</sup> vyňal.

Čo sa týka **brania ohľadu na majetkové pomery a iné výhody páchatel'a** správnych deliktov, v tejto rovine aplikujú orgány konajúce o správnych deliktoch inštitút správneho uváženia, ktorý vidíme nielen v tom, že má na výber z rôznych druhov sankcií za spáchané protiprávne konanie, ale najmä v tom, že výšku sankcie ukladá správny orgán na základe skutočností v tom-ktorom konaní.

V rámci tejto úvahy musí tento orgán dbať najmä na výchovnú funkciu sankcie. Ak si teda správny orgán myslí, že na základe majetkových pomerov páchatel'a nebude mať pokuta nižšej výšky žiadny výchovný účinok, môže ju uložiť vo vyššej sume, samozrejme do maximálnej výšky, ktorú zákon pre daný správny delikt pripúšťa. Podľa môjho názoru teda súčasná právna úprava obstoí aj v tomto

Napokon, čo sa týka finálneho kritéria, **morálneho odsúdenia spolu s výchovnou a preventívnou funkciou sankcií**, práve tu by podľa môjho názoru mohlo dôjsť k prehĺbeniu účinkov súčasnej úpravy, ak by sa slovenský zákonodarca nechal pri budúcich zmenách v oblasti správneho trestania<sup>6</sup> inšpirovať novým českým zákonom o zodpovednosti za priestupky.

Mám najmä na mysli zavedenie nového druhu sankcie do slovenskej úpravy správneho trestania po vzore tej českej, konkrétne sankcie zverejnenia rozsudku. Na rozdiel

---

<sup>5</sup> Zákon č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za priestupky a konaní o nich (ďalej len ako „zákon o zodpovednosti za priestupky“)

<sup>6</sup> Ktoré by, vzhľadom na komplikovanosť a rozsiahlosť niektorých zásadných problémov v tejto oblasti, bolo zrejme najvhodnejšie realizovať podľa môjho názoru komplexnou kodifikáciou tejto oblasti.

od iných sankcií, ktorých represia sa dotýka majetku a práv páchatel'a, je tento druh sankcie miernejší, no má väčší dosah ako len samotné pokarhanie. Jeho prínos by spočíval najmä v rozšírení a posilnení preventívnej, ale aj výchovnej funkcie, keďže páchatel' by nielen musel mať na vedomí možné iné sankcie, ale musel by brať na vedomie aj možný dopad jeho protiprávneho správania na jeho sociálny status či prestíž.

Okrem vyššie spomenutej zmeny by sa novelizácia tejto oblasti mohla popasovať s inými problémami v oblasti správneho trestania. Celkom určite je veľkou časťou tohto problému pojmová nejednotnosť v rámci správneho trestania. Do dnešného dňa neexistuje záväzná, legálna definícia pojmu správny delikt, s ktorým narába hlavne teória správneho práva ako s pojmom najvšeobecnejším<sup>7</sup>. Väčšina autorov sa prikláňa k definícií tohto pojmu ako takého protiprávneho konania fyzickej alebo právnickej osoby, ktorého znaky ustanovuje zákon, a za ktoré ukladá správny orgán sankciu, ktorá je rovnako ustanovená v normách správneho práva.

Rozmanitosť deliktov sa v slovenskom právnom poriadku premieta aj vo veľkej početnosti ich klasifikácie, ktorá zároveň nie je medzi jednotlivými autormi jednotná. Vo všeobecnosti ale môžeme povedať, že slovenský právny poriadok pozná priestupky a tzv. iné správne delikty fyzických a právnických osôb. Medzi správne delikty je ďalej možné zaradiť aj správne disciplinárne delikty a správne poriadkové delikty, ktoré majú špecifickú povahu.

Každá z týchto skupín má svoju vlastnú úpravu, ktoré sa miestami odlišuje od všeobecnej úpravy priestupkov, najmä čo sa týka výpočtu sankcií, a teda na rozdiel od všeobecnej úpravy priestupkového práva často nie je systém sankcií taký efektívny, aký by mohol byť.

V tomto ohľade by určite bolo vhodné zvážiť novú českú právnu úpravu správneho trestania, ktorá všetky administratívnoprávne delikty fyzických a právnických osôb (s výnimkou istých skupín<sup>8</sup> tzv. hraničných deliktov) subsumovala pod pojem priestupok, a teda jednotne voči nim uplatňuje procesnú aj hmotnoprávnu úpravu, čím sa eliminujú mnohé problémy týkajúce sa efektivity týchto sankcií.

---

<sup>7</sup> VRABKO, M. a kolektív, *Správne právo hmotné – Všeobecná časť*, Bratislava, C.H Beck, 2012, str. 252, ISBN: 9788089603039

<sup>8</sup> „*Správni disciplinárni delikty, správni pořádkové delikty a delikty proti platební disciplíně (platební delikty) se nepovažují za správní delikty v „pravém slova smyslu“.* Jedná se tudíž o „hraniční“ (tedy nepravé) kategorie správních deliktů. Proto se na ně nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich nebude vztahovat... Výslovně se v přechodném ustanovení zmiňují pouze disciplinárni delikty, a to především proto, že zákon již s pojmem disciplinárni delikt pracuje v předchozích ustanoveních...“ - důvodová správa k zákonu o zodpovednosti za priestupky, str. 226

### 3. Efektívne ukladanie sankcií a zásady právneho trestania

Okrem splňania týchto troch znakov sa ale v spojení s ukladaním sankcií musí brať ohľad na mnohé právne zásady či princípy, ktoré sa aplikujú na proces ukladania sankcií, a aj na oblasť správneho trestania vo všeobecnosti. Mnohé z nich majú vplyv najmä na druhé kritérium efektivity, teda pomery na strane osoby páchatel'a. Väčšina týchto procesných zásad vyplýva z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako „Dohovor“), ako základného dokumentu Rady Európy, ktorým je Slovenská republika viazaná, ale mnohé pochádzajú aj z historického, prirodzeného vývoja kontinentálneho právneho systému.

Medzi tieto zásady správneho trestania zaradíme napríklad zásadu ústnosti konania, zásadu v pochybnostiach v prospech obvineného (*in dubio pro reo*), zásadu zákazu zmeny k horšiemu (zákaz *reformatio in peius*), zásada prezumpcie neviny a mnohé iné. A aj keď všetky tieto zásady majú nezanedbateľný vplyv na procesné a hmotnoprávne postavenie páchatel'a, jednu z týchto zásad by bolo predsa len možné vyzdvihnúť nad ostatné, a to **zásadu *ne bis in idem***, čiže zásadu nie dvakrát v tej istej veci.

Zásada *ne bis in idem* má zásadný vplyv na priebeh správneho trestania, keďže ak existuje už iné konanie, v ktorom bolo právoplatne rozhodnuté, nemôže sa o tom istom skutku voči tej istej osobe konať ďalšie konanie. Túto zásadu nachádzame v článku 4 protokolu č. 7 Dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd. V súčasnosti sú s touto zásadou spojené mnohé otázky a nejasnosti práve v oblasti správneho trestania, nakoľko existujú situácie, kedy je osobe udelené administratívnoprávna, ale aj trestnoprávna sankcia za to isté konanie. Nie je toto zásah do zásady *ne bis in idem*?

Podľa rozhodovacej praxe Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) existujú v tejto oblasti dve zásadné rozhodnutia. *A a B c/a Nórsko*<sup>9</sup> a *Sergey Zolotukhin c/a Rusko*<sup>10</sup>. V prípade Sergeya Zolotuhkina sa ESLP pôvodne priklonil k výkladu, že takýto dvojitý postih je v rozpore so zásadou *ne bis in idem*, a teda dal za pravdu žalobcovi.

Prelom, prípadne doplnenie tohto názoru prišiel ale v prípade *A a B c/a Nórsko*, ktoré presnejšie definovalo aplikáciu zásady *ne bis in idem*. Konkrétne išlo o definovanie pojmu „**integrované duálne konanie**“, označujúci špecifický postup orgánov z oblasti správneho práva a trestného práva, ktoré boli v danom prípade „dostatočne úzko materiálne a časovo prepojené“. **Spojenie v podstate** súd definoval tým, že tieto orgány sa zaoberajú a sankcionujú odlišné časti konania obvineného, a zároveň, že chronologicky druhá sankcia berie do úvahy tú uloženú ako prvú. **Spojenie v čase** bolo zo strany ESLP definované

<sup>9</sup> Konanie o návrhoch č. 24130/11 a 29758/11 pred ESLP, rozsudok vydaný dňa 15.11.2016

<sup>10</sup> Konanie o návrhu č. 14939/03 pred ESLP, rozsudok vydaný dňa 10.02.2009

pomerne abstraktnejšie, a to tak, že takéto spojenie nevytvára u obvineného neistotu ani nespôsobuje priet'ahy v konaní.

V konaní A a B c/a Nórsko išlo konkrétne o situáciu, kedy bola subjektom v daňovom konaní uložená administratívnoprávna sankcia, pokuta, a zároveň bola neskôr uložená sankcia za trestný čin daňového podvodu. ESLP sa vyjadril v tom zmysle, že takéto konanie bolo pre sťažovateľov predvídateľné. Museli si byť vedomí, že reálne prichádza do úvahy paralelne tak trestné stíhanie ako aj vymeranie dane a uloženie daňovej sankcie.

Na prípady dvojitého postihu v oblasti daňových deliktov by toto rozhodnutie malo teda byť plne aplikovateľné, otázky ale môžu vyvstať v spojení s inými prípadmi obdobného dvojitého postihu. Do úvahy prichádzajú napríklad delikty v oblasti dopravy. Slovenský zákonodarca zatiaľ na toto rozhodnutie ESLP nereagoval, čo podľa mňa nie je vhodné z hľadiska právnej istoty spravovaných subjektov.

## **Záver**

Sankcie, ktoré dnes poznáme v slovenskej úprave správneho trestania, najmä v oblasti správneho trestania, sú celkovo kvalitné a efektívne. Ich procesná a hmotnoprávna úprava ale nie je jednotná, a závisí často od jednotlivých osobitných právnych predpisov, ktoré upravujú jednotlivé delikty. Keďže sa nemusí ani jednať o priestupky, často len preto, že nie sú ako priestupky výslovne označené v texte zákona, nevzťahujú sa na ne ustanovenia o sankciách, ktoré má zákon o priestupkoch podľa môjho názoru spracované kvalitne.

Je podľa mňa nutné zo strany slovenského zákonodarcu venovať sa tomuto problému, keďže ako som spomínal na začiatku tohto príspevku, sankcie a ich úprava podstatnou mierou zasahujú do práv všetkých spravovaných subjektov. Nejednotnosť právnej úpravy jednotlivých druhov správnych deliktov je určite nežiaducim javom súčasnej úpravy.

Či už by sa slovenský zákonodarca nechal inšpirovať českým zákonom o zodpovednosti za priestupky<sup>11</sup>, alebo či by prišiel s vlastným riešením tohto problému, každopádne by ho nemal do budúcnosti ignorovať. A to nie len kvôli zabezpečeniu efektivity správnych sankcií, ale aj pre zachovanie právnej istoty tých, voči ktorým smerujú.

Nakoniec, v rámci potenciálnej kodifikácie by nemal opomenúť ani novú judikatúru ESLP, ktorej prelomové rozhodnutie v prípadoch A a C c/a Nórsko prinieslo so sebou nový pohľad na aplikáciu zásady *ne bis in idem*. Na túto skutočnosť by mal reagovať, najmä tým, že by ustanovil jasné pravidlá, za ktorých by sa postup štátnych orgánov v rámci správneho

---

<sup>11</sup> Čo by vzhľadom na celkovú kvalitu tejto úpravy nebolo nevhodné.

a trestného konania mohol byť považovaný za integrované duálne konanie, spolu s podmienkami jeho výkonu a priebehu.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

#### Monografie

MACHAJOVÁ J. a kol.: *Správne právo*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2010.

VRABKO, M. a kolektív, *Správne právo hmotné – Všeobecná časť*, Bratislava, C.H Beck, 2012,

#### Judikatúra

Rozsudok ESLP v konaní so sp.zn. . 14939/03, vydaný dňa 10.02.2009

Rozsudok ESLP v konaniach so sp.zn. 24130/11 a 29758/11, vydaný dňa 15.11.2016

# INTERAKCIA FUNKCIÍ SANKCIE V DOHODOVACOM KONANÍ

## FUNCTIONS OF PENALTIES AND ITS INTERACTION IN PLEA BARGAINING

Vladimíra Dercová<sup>12</sup>

### Abstrakt

*Príspevok sa zaoberá účelom a funkciou trestu, ktorá bola obvinenému uložená na základe uzavretia dohody o vine a treste. Predmetom skúmania je najmä otázka, či prostredníctvom takto uloženého trestu je možné dostatočne ochrániť spoločnosť a teda zabrániť páchateľovi v ďalšej trestnej činnosti, zabezpečiť výchovne pôsobenie na obvineného ale aj odradiť potencionálnych páchateľov od páchania trestných činov. Článok poukazuje aj na nevyhnutnosť splnenia požiadavky primeranosti trestu a v neposlednom rade aj na nedostatočné uspokojenie záujmov poškodeného v dohodovacom konaní.*

### Kľúčové slová

*dohoda o vine a treste, účel trestu, prevencia, primeranosť*

### Abstract

*The contribution deals with the purpose and function of penalty, which have been imposed in case of plea bargaining. The main object of the paper are questions, if such imposed penalty will protect society, prevent perpetrator and others from committing further crimes and have educational influence on accused. The contribution points out, that it is necessary to meet condition of proportionality of punishment and also analyzes rights of victim in such proceeding.*

### Keywords

*plea bargaining, the purpose of penalty, prevention, proportionality*

### Úvod

Sankcia v podobe trestu je inštitút starý ako ľudstvo samé a v súčasnosti pravdepodobne neexistuje spoločnosť, ktorá by tresty nepoznala. Trest sa uplatňuje v rôznych stránkach ľudského života ako aj v každodenných situáciách. Pojem trest sa pokúsili definovať viacerí právni teoretici a filozofi, pričom každá z definícií akcentuje rôzne prvky trestu, avšak spoločným znakom takmer všetkých definícií je pojem „ujma“, ktorá je uložená

---

<sup>12</sup> Mgr. Vladimíra Dercová, Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, Katedra trestného práva a kriminológie, interná doktorandka

za porušenie určitej právnej normy. Hlavným dôvodom, prečo je nevyhnutné zaoberať sa účelom a zmyslom trestu je skutočnosť, že v sebe zahŕňa úmyselné uloženie ujmy (napr. obmedzovanie osobnej slobody), čo je inak v spoločnosti morálne neprijateľné.<sup>13</sup>

Jednu z funkcií trestnej represie predstavuje uloženie sankcie v podobe trestu. Uloženie trestu so sebou však nesie radu ďalších otázok. Je potrebné sa zamyslieť najmä nad tým, či je trest cieľom sám o sebe alebo iba akýsi prostriedok na dosiahnutie iných cieľov, ktorými sú najmä prevýchova páchatel'a, odstrašenie potencionálnych páchatel'ov a zabránenie páchatel'ovu v páchaní ďalšej trestnej činnosti.<sup>14</sup>

Z historického hľadiska právna teória delí tresty a tým pádom aj ich účel na teóriu absolútnu a relatívnu, prípadne zmiešanú. Absolútna teória nazývaná aj teória odplaty vychádza z myšlienky, že páchatel' sa vedome t.j zo svojej slobodnej vôle rozhodne, že spácha trestný čin a preto súhlasí aj s tým, že bude potrestaný. Z toho vyplýva, že protiprávne konanie zasluhuje trest resp. odplatu a zároveň sa potrestaním naplňa spravodlivosť, ktorá je porušená nezákonným správaním páchatel'a. Predstaviteľom tejto teórie boli viacerí filozofi napr. Aristoteles, ktorý tvrdil, že trest vyrovnáva bezprávie a odplata obnovuje spravodlivosť, Kant, ktorý považoval trest za požiadavku spravodlivého rozumu a Hegel, ktorý poukazoval na skutočnosť, že páchatel'a môže so spravodlivosťou a spoločnosťou zmieriť iba spravodlivý trest. Zatiaľ čo absolútna teória hovorí, že sa trestá, pretože bolo páchané zlo, relatívna zastáva názor, že sa trestá, aby nebolo páchané zlo. Relatívna teória vidí zmysel v ochrane spoločnosti a v polepšení zločinca. Trest tak môže slúžiť k prevýchove, odstrašení alebo izolácií páchatel'a a pôsobiť výchovne aj na spoločnosť.<sup>15</sup> Relatívna teória teda berie zreteľ aj na represívnu a preventívnu funkciu trestu.

## 1 Účel a funkcie trestu s ohľadom na dohodu o vine a treste

Účel trestu je v Trestnom zákone vymedzený v § 34 ods.1 podľa ktorého: „*Trest má zabezpečiť ochranu spoločnosti pred páchatel'om tým, že mu zabráni v páchaní ďalšej trestnej činnosti a vytvorí podmienky na jeho výchovu k tomu, aby viedol riadny život a súčasne iných odradí od páchania trestných činov; trest zároveň vyjadruje morálne odsúdenie páchatel'a spoločnosťou.*“ Z tejto legálnej definície jednoznačne vyplýva, že účelom trestu nie je iba

<sup>13</sup> LATA, J. *Účel a smysl trestu*. Praha: LexisNexis, 2007. Knihovnička LexisNexis CZ, 2007, s. 6.

<sup>14</sup> JELÍNEK, J. a kol. : *Trestní právo hmotné: obecná část*. Praha: Grada, 2004. s. 329.

<sup>15</sup> NAVRÁTILOVÁ, J. *Vyjimečný trest*. Praha: Leges, 2010, Teoretik (Leges), s. 9.

odplata, ktorá je základným atribútom vyššie spomínanej absolútnej teórie ale najmä ochrana spoločnosti pred páchatelmi trestných činov.

S účelom trestu úzko súvisí otázka spravodlivosti trestu ukladanom v konaní o dohode o vine a treste. V prípade, že trest nie je adekvátny, má to značný vplyv na jeho účinnosť. Účel trestu môže byť dosiahnutý iba ak trest je spravodlivý, nemal by byť ani prísnejší ani miernejší, než ako je nevyhnutné k ochrane spoločnosti pred trestnými činmi. Druh a výmera trestu by mali zodpovedať spoločenskej nebezpečnosti a ďalším okolnostiam spáchaného trestného činu ako aj osobe páchatel'a a to aj v prípade, že súd schváli predloženú dohodu o vine a treste.<sup>16</sup>

Či už bol trest páchatel'ovi uložený odcudzujúcim rozsudkom, alebo rozsudkom, ktorým bola schválená dohoda o vine a treste, musí spĺňať požiadavky vyplývajúce z §34 ods. 1 Trestného zákona, ktoré možno rozčleniť do niekoľkých základných funkcií. Zabránenie v páchaní trestnej činnosti predstavuje represívnu zložku funkcie trestu, zatiaľ čo výchova páchatel'a k riadnemu životu je individuálna prevencia a výchovné pôsobenie trestu na ostatných členov spoločnosti predstavuje generálnu prevenciu. Zabrániť páchatel'ovi v ďalšej trestnej činnosti je možné jednak fyzickým znemožnením určitého konania a teda uložením trestu odňatia slobody, kedy je páchatel' izolovaný od spoločnosti alebo aj prostredníctvom určitých zábran ako je zákaz činnosti, kedy je páchatel'ovo odopretá možnosť určitú činnosť vykonávať.<sup>17</sup> K zabráneniu páchatel'ovi v ďalšej trestnej činnosti prispievajú aj tzv. alternatívne tresty, ktoré môžu účinne pôsobiť na psychiku páchatel'a a odradiť ho od ďalšej trestnej činnosti. „*Zabrániť páchatel'ovi v ďalšej trestnej činnosti môže trest nie len priamo, teda tým, že mu fyzicky znemožní dopustiť sa určitého konania (napr. nepodmienečný trest odňatia slobody), ale aj nepriamo, už samotnou obavou z jeho uloženia a výkonu, pričom ide o tzv. psychické zábrany a pôsobenie (napr. trest odňatia slobody s podmienečným odkladom výkonu trest na skúšobnú dobu).*<sup>18</sup>

Čo sa týka dohody o vine a treste ani hmotnoprávna ani procesnoprávna úprava neobsahuje výpočet trestov, ktoré je možné v prípade jej schválenia páchatel'ovi uložiť. Takáto nejednoznačná úprava ukladania trestov v praxi spôsobuje, že tresty sa stávajú značne nepredvídateľnými jednak pre páchatel'ov a poškodených, ale aj pre právnych zástupcov, kedy sa môže stať, že advokát nebude schopný racionálne vyhodnotiť vhodnosť resp. nevhodnosť dohodovacieho konania. V prípade, keď sa ukladá trest odňatia slobody, spôsob

<sup>16</sup> JELÍNEK, J. a kol. : *Trestní právo hmotné: obecná část*. Praha: Grada, 2004. s. 335.

<sup>17</sup> IVOR, Jaroslav, Peter POLÁK a Jozef ZÁHORA. *Trestné právo hmotné*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 370-371.

<sup>18</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 9.ferbuára.2011, sp.zn. 6 To 14/2010

výpočtu konkrétnej trestnej sadzby je často náhodný a nezávisí od ustanovení Trestného zákona, ale od právneho názoru prokurátora, sudcu prípadne názoru odvolacích senátov.<sup>19</sup> V prípade dohody o vine a treste do úvahy teda prichádzajú všetky druhy trestov vrátane alternatívnych a dokonca podľa §232 ods. 2 Trestného poriadku dohodou o vine a treste sa rozumie aj dohoda o upustení od potrestania, pričom uzavretie takejto dohody vyžaduje splnenie podmienok upravených v §40 Trestného zákona. Prax uzatvárania takýchto dohôd nie je bežná, avšak už len zákonom stanovená možnosť jej uzavretia spochybňuje naplnenie nie len represívnej ale aj preventívnej funkcie trestu.

Výchova páchatel'a k tomu, aby viedol riadny život je dôležitá zložka účelu trestu. Jej naplnenie je veľmi náročné a problematické. K výchove páchatel'a slúžia rôzne prostriedky a môže sa jednať buď o metódy, ktorými sa priamo sleduje výchovný cieľ ( napr. podmienený odklad výkonu trestu odňatia slobody, podmienený odklad výkonu trestu s probačným dohľadom, podmienené zastavenie trestného stíhania), alebo v prípade uloženie nepodmieneného trestu odňatia slobody môže ísť o činnosť, ktorej sa odsúdený podriaďuje vo výkone trestu odňatia slobody. Vychovať páchatel'a k tomu, aby viedol riadny život je často krát veľmi náročná a v praxi nie vždy zrealizovateľná. Výchovné pôsobenie trestu nemá teda dostatočné účinky a pomerne veľkú časť páchatel'ov predstavujú recidivisti.<sup>20</sup>

Výchovné pôsobenia na ostatných členov sa označuje ako generálna prevencia a má za úlohu odradiť iných páchatel'ov od páchania trestných činov, ale aj iných členov spoločnosti, v ktorých utvrdzuje pocit právnej istoty a spravodlivosti. Tresty predstavujú v spoločnosti najúčinnjší spôsob zastrašenia a odradenia páchatel'ov a v prípade že bol trest uložený včas a spravodlivo dáva ostatným členom spoločnosti najavo, že konanie páchatel'a, za ktoré bol trest uložený je protiprávne a nežiaduce. Je nesporné že, individuálna a generálna prevencia sa musia navzájom dopĺňať a účel trestov podľa citovaného ustanovenia tvorí jednotu.<sup>21</sup>

Individuálna a generálna prevencia sú predmetom skúmania aj v konaní o dohode o vine a treste. *„Ani v konaní o dohode o vine a treste totiž nesmie a nemôže súd resignovať na svoju úlohu nezávislého arbitra, ktorý sa musí v čo najväčšej miere snažiť, o nachádzanie a nastolenie spravodlivosti. V dôsledku plnenia tejto úlohy je nevyhnutné zo strany súdu garantovať, aby aj pri „vyjednávanej“ spravodlivosti boli zachované a dodržané kritéria spravodlivosti aj vo vzťahu k ukladaniu trestov a s tým súvisiacich požiadaviek individuálnej*

<sup>19</sup> KURUCOVÁ, V. *Právna istota a spravodlivosť trestu v dohadovacom konaní*. In: ŠIMOVČEK, I. a kol. *Hodnoty trestného práva v teórii a praxi*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, VEDA, vydavateľstvo SAV, 2012, s. 236-237.

<sup>20</sup> IVOR, Jaroslav, Peter POLÁK a Jozef ZÁHORA. *Trestné právo hmotné*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 371.

<sup>21</sup> *Ibid.*, s. 371.

*a generálnej prevencie. Zo samotnej podstaty konania o dohode o vine a treste vyplýva, že dohoda by mala byť obojstranne výhodná, teda mala by poskytnúť určité bonusy tak pre štát (prokurátora) ako aj pre páchatel'a. V prospech obojstrannej výhodnosti, však nemožno obetovať požiadavku spravodlivosti, efektívneho účelu trestu a jeho úmernosti vo vzťahu k spáchanej trestnej činnosti. Pri rozhodovaní o schvaľovaní dohody o vine a treste a úvahách o jej prípadnej neprímeranosti musí súd zhodnotiť, či záujmy štátu (spoločnosti) a páchatel'a, najmä pri výške dohodnutého trestu boli dostatočne vyvážené. Je preto potrebné, aby dohodnutý trest, bol schopný zabezpečiť ochranu spoločnosti pred páchatel'om tým, že mu zabráni v páchaní ďalšej trestnej činnosti a vytvorí podmienky na jeho výchovu k tomu aby viedol riadny život a súčasne iných odradí od páchania trestných činov a aby zároveň dostatočne vyjadril morálne odsúdenie páchatel'a spoločnosťou.*<sup>22</sup>

Naplnenie požadovaného účelu trestu resp. jeho jednotlivých funkcií sa v dohodovacom konaní prejavuje niekoľkými spôsobmi. V prvom rade krátky časový úsek medzi spáchaním trestného činu a potrestaním páchatel'a ma určite vyšší preventívny účinok, nie len čo sa týka generálnej ale aj individuálnej prevencie, a odstrašujúci účinok než odsúdenie páchatel'a po niekoľko ročnom súdnom procese. Dôležitý je teda záujem na rýchlom a primeranom skončení trestnej veci. Počas niekoľkých rokov uplatňovania dohody o vine a treste v slovenskom trestnom konaní je nepochybné, že tento inštitút v značnej miere prispel k zrýchleniu konania. Prieťahy a neúmerne predlžovanie konania má za následok značné ťažkosti s vykonaním dôkazov a čas má nepriaznivý vplyv na pamäť svedkov.<sup>23</sup>

V druhom rade je potrebné poznamenať, že priznanie obvineného, ktoré je obligatórnou podmienkou pre uzavretie dohody o vine a treste, možno považovať za dôležitý prvok jeho resocializácie a prejav postoja k spáchanému trestnému činu. Zo zákonného znenia „obvinený“ možno dedukovať, že k priznaniu musí dôjsť v štádiu po vznesení obvinenia, pričom pod priznaním možno rozumieť priznanie všetkých skutkových okolností, vrátane priznania k protiprávnosti a aj zavineniu v zákonom vyžadovanej forme, či už ide o úmysel alebo nedbanlivosť. Z takéhoto priznania je možné vyvodit' záver, že sú naplnené všetky zákonné znaky trestného činu.<sup>24</sup>

Značný význam má aj moment učinenia priznania na účely dohody o vine a treste. Podľa § 333 ods. 4 Trestného poriadku ,ak súd dohodu o vine a treste odmietne , priznanie

---

<sup>22</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 10.októbra 2017, sp. zn. 2Tost/33/2017

<sup>23</sup> KURUCOVÁ, V. *Právna istota a spravodlivosť trestu v dohadovacom konaní*. In: ŠIMOVČEK, I. a kol. *Hodnoty trestného práva v teórii a praxi*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, VEDA, vydavateľstvo SAV, 2012, s. 251.

<sup>24</sup> *Ibid.*, s.246.

spáchania skutku obvineným v konaní o dohode a vine a treste nemožno na hlavnom pojednávaní použiť ako dôkaz. Avšak v prípade ak k priznaniu došlo mimo dohodovacieho konania napr. počas výsluchu v prípravnom konaní a obvinený mal za to, že sa k skutku priznal za účelom uzavretia dohody, no k dohode nedôjde, alebo ju súd neschválil pôvodné priznanie je použiteľné ako dôkaz. „*Ak ku konaniu o dohode o vine a treste nedôjde alebo ak v jeho rámci nedôjde k uzavretiu dohody o vine a treste (§ 232 ods. 9 Tr. por.), pôvodné priznanie obvineného je použiteľné ako podklad pre rozhodovanie prokurátora a súdu. Dôkazná nepoužiteľnosť priznania obvineného učiného v konaní o dohode o vine a treste (§ 331 ods. 1 písm. b/, ods. 4, § 333 ods. 4 Tr. por.) sa netýka procesne relevantného priznania, ku ktorému došlo mimo dohodovacieho konania.*“<sup>25</sup>

Ďalšou zákonnou podmienkou pre uzavretie dohody je, aby dôkazy nasvedčovali pravdivosti takéhoto priznania obvineného. Túto podmienku možno hodnotiť pozitívne, keďže zákonodarca sa neuspokojil iba so samotným priznaním obvineného. V tomto prípade sa však nevyžaduje vykonanie všetkých dôkazov, ako by to bolo v prípade podania obžaloby a konania hlavného pojednávania. To však môže mať negatívny dopad na obvineného pri uplatňovaní jeho práva na obhajobu vyjadriť sa k všetkým vykonaným dôkazom avšak musí si uvedomiť, že dobrovoľnou účasťou na konaní o dohode o vine a treste sa vzdáva práva na prejednanie veci pred súdom a súd mu trest uloží bez dokazovania viny.<sup>26</sup>

## 2 Požiadavka primeranosti trestu

Priznanie obvineného a splnenie ďalších podmienok, môže mať za následok úspešné uzavretie dohody medzi prokurátorom a obvineným. Pre platnosť dohody sa zásadne vyžaduje jej následné schválenie súdom. Pri schvaľovaní dohôd súdy prihliadajú aj na účel dohodnutého trestu a teda všetky jeho funkcie. V prípade, že uzavreté dohody v časti o treste odporujú základným zásadám ukladania trestov v zmysle §34 ods. 1 trestného zákona, takýto trest možno považovať za neprimeraný a z tohto dôvodu musí súd návrh dohody odmietnuť.

Najvyšší súd v svojom rozhodnutí konštatoval, že : „ *Neprimeraný trest nemožno považovať za spravodlivý, spravodlivý je vždy len primeraný trest. U páchatel'a neprimerané tresty vedú k zatrpknutiu, pretože takéto tresty páchatel' oprávnené nemôže považovať za spravodlivé. Páchatel' je súdom odcudzovaný za nespravodlivosť( bezprávie), ktoré trestným činom*

<sup>25</sup> Uznesenie Najvyššieho súd Slovenskej republiky zo dňa 8.júla 2014,sp.zn 2 Tdo 35/2014

<sup>26</sup> ŠČERBA, F. *Dohoda o vině a trestu a další prostředky racionalizace trestní justice*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 69.

spáchal, a preto ma právo očakávať spravodlivosť zo strany štátu. Primeranosť trestu je zároveň nevyhnutným predpokladom dosiahnutia výchovných účinkov trestu, keďže nevyhnutným predpokladom prevýchovy páchatel'a je jeho akceptovanie trestu ako spravodlivého následku jeho protiprávneho konania, pričom v prípade nespravodlivého trestu k takejto akceptácii trestu zo strany páchatel'a pochopiteľne nemôže dôjsť. Spravodlivosť trestu tak možno považovať aj za predpoklad prerastania represívneho pôsobenia trestu do pôsobenia výchovného.<sup>27</sup> Požiadavka primeranosti trestu musí byť teda splnená aj v prípade uzatvárania dohôd, aby bolo možné dosiahnuť výchovné pôsobenie na páchatel'a a jej nesplnenie má za následok neschválenie predloženej dohody súdom. Neprimerane prísne a neprimerane nízke tresty pôsobia škodlivo na páchatel'a aj spoločnosť a nakoľko sa u nás neuplatňuje systém precedensov dôležitú úlohu pri ukladaní trestov zohráva aj sudcovská individualizácia trestu, ktorá prakticky umožňuje naplnenie tejto požiadavky v konkrétnych prípadoch. „Individualizácia trestu je prostriedkom dosiahnutia primeranosti trestu. Druh a výmera trestu musia byť súdom v každom konkrétnom prípade stanovené tak , aby zodpovedali všetkým zvláštnostiam daného prípadu“<sup>28</sup> Základné skutočnosti, na ktoré ma súd v záujme individualizácie trestu prihliadať sú stanovené v §34 ods. 4 Trestného zákon, podľa ktorého súd prihliadne najmä na spôsob spáchania činu a jeho následok, zavinenie, pohnútku, príťažujúce a poľahčujúce okolnosti, na osobu páchatel'a a jeho pomery, a možnosť jeho nápravy.

Podobné skutočnosti zohľadňuje aj prokurátor, keď rozhoduje o vhodnosti dohodovacieho konania. Prokurátor musí zvážiť pravdepodobný trest, ktorý by bol obvinenému uložený v prípade, ak k dohode nedôjde. V každom prípade je dôležité, aby si bol vedomí potreby zachovať východiskový základ pre primeraný trest za všetkých okolností prípadu, pričom možnosť uložiť miernejší trest je nevyhnutná nato, aby mohol presne a adekvátne vyhodnotiť reálnosť dohody o vine a treste. Prokurátor berie do úvahy svoje doterajšie znalosti súdnej praxe a stanoví trest , ktorý možno predpokladať, že by súd uložil obvinenému v danom prípade a na základe posúdenia jednotlivých podmienok a kritérií ponúkne obvinenému miernejší trest a ak je to opodstatnené, prichádza do úvahy aj možnosť mimoriadneho zníženia trestu.<sup>29</sup>

Pri vyjednávaní o druhu, výmere a spôsobe trestu sa prokurátor riadi ustanovením § 39 Trestného zákona, ktorý upravuje mimoriadne zníženie trestu . Z trestu, ktorý by uložil súd za

<sup>27</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 23.11.2017, sp.zn. 7Sžo/45/2016

<sup>28</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 17.mája 2017, sp.zn. 6 To 7/2016

<sup>29</sup> KLÁTIK, J. *Zrýchlenie a zhospodárnenie trestného konania*. 1. Banská Bystrica: PF UMB, 2010, s. 233.

spáchaný trestný čin, môže po vyhodnotení všetkých kritérií ponúknuť obvinenému trest znížený až o jednu tretinu pod dolnú hranicu zákonom ustanovenej trestnej sadzby a v prípade niektorých trestných činov trest odňatia slobody nie kratší ako dvadsať rokov.<sup>30</sup>

Pri znižovaní trestu pod dolnú hranicu je potrebné vyhádzať z dolnej hranice, ktorá vyplynie až po zvýšení v zmysle §38 alebo 41 ods. 2 Trestného zákona, iba ak takéto zvýšenie neprichádza do úvahy, vychádza sa u trestu odňatia slobody z dolnej hranice trestnej sadzby uvedenej v osobitnej časti trestného zákona. V súvislosti s dohodnutou výškou trestu je potrebné zdôrazniť, že uloženie trestu pod dolnú hranicu trestnej sadzby nie je samozrejmosť. Je potrebné si uvedomiť, že trest a jeho trvanie musí byť dohodnutý s ohľadom na všetky posudzované kritéria ukladania trestu tak, aby dohodnutý trest naplnil svoj účel. V opačnom prípade je možné dôvodne predpokladať, že súd návrh odmietne z dôvodu spomínanej neprimeranosti.<sup>31</sup>

### 3 Reparačná funkcia v dohodovacom konaní

V neposlednom rade nesmieme zabudnúť aj na záujmy poškodeného a posúdiť naplnenie reparačnej funkcie sankcie v dohodovacom konaní. Prokurátor pri uzatváraní dohody berie do úvahy aj dosah na právo poškodeného a ochotu obvineného nahradiť škodu spôsobenú trestným činom. „ *Postoj obvineného k nároku poškodeného na náhradu škody, ktorá bola trestným činom spôsobená a najmä náhrada tejto škody, prípadne jej časti a podniknutie účinných krokov k úplnej náhrade škody je jednak výrazom kritického postoja obvineného k vlastnému protiprávnemu konaniu a tým aj základným predpokladom dosiahnutia účelu trestného konania jednak účinnou satisfakciou za spôsobenú škodu* “. <sup>32</sup>

Prokurátor teda zvažuje jednak postoj obvineného k nároku na náhradu škody ale aj jeho ochotu spolupracovať pri odstránení následkov, ktoré spôsobil trestným činom. Je nepochybne že k náprave obvineného prispieva aj skutočnosť, že sa v dohode zaviazal škodu nahradiť. Takýmto spôsobom je možné zabezpečiť rýchlejšiu úhradu nárokov poškodeného, ktorý má v tomto konaní slabšie postavenie. V porovnaní so zmierom, ktorý sa nemožno uzavrieť bez súhlasu poškodeného a to iba v prípade prečinu za ktorý zákon ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou neprevyšujúcou päť rokov, dohoda o vine a treste je možná

<sup>30</sup> ZÁHORA, J. Konanie o dohode o vine a treste v predsúdnom konaní. In: FEDOROVÍČOVÁ, Iveta a Veronika MARKOVÁ, ed. *Predsúdne konanie: Zborník príspevkov z celoštátneho seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 25.09.2008*. Bratislava: Akadémia policajného zboru, 2008, s. 195.

<sup>31</sup> ŠČERBA, F. *Dohoda o vine a trestu a ďalšie prostriedky racionalizácie trestní justice*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges), s. 74.

<sup>32</sup> KLÁTIK, J. *Zrýchlenie a zhospodárnenie trestného konania*. 1. Banská Bystrica: PF UMB, 2010, s. 234.

pri všetkých trestných činoch a teda v niektorých prípadoch nároky poškodeného môžu mať aj väčšiu hodnotu.<sup>33</sup>

Účasť poškodeného na tomto konaní teda nie je povinná. Podľa § 232 ods. 2 Trestného poriadku, obvinený sa na konanie o dohode o vine a treste predvoláva, poškodený len upovedomuje. Zákon neukladá povinnosť uzavrieť dohodu o vine a treste aj medzi poškodeným, nakoľko už zo samotného názvu vyplýva, že ide o dohodu o vine a treste a nie dohodu o nároku na náhradu škody. Dohoda o náhrade škody teda nie je obligatórnou náležitosťou dohody, ale len nepovinnou súčasťou rovnako ako napr. dohoda o ochrannom liečení. Avšak ak si poškodený podľa §46 ods. 3 Trestného poriadku uplatnil nárok na náhradu škody riadne a včas, jeho práva sú zachované a aj v prípade, že sa nedohodnú na uplatnení nároku poškodeného, prokurátor ho odkáže s jeho nárokom na občianske súdne konanie.<sup>34</sup>

Pri zohľadňovaní práv poškodeného v konaní o dohode o vine a treste sa možno stretnúť s rôznymi názormi. Niektorí si myslia, že práva poškodeného v tomto konaní nie sú dostatočne zohľadnené nakoľko poškodený má právo participovať na jeho priebehu a môže s obvineným uzavrieť dohodu o náhrade škody, ktorá po schválení súdom by mohla slúžiť ako exekučný titul. Na druhej strane je úlohou prokurátora aby presadzoval legitímne záujmy poškodeného a do návrhu trestnej sankcie zohľadnil aj jeho ochotu nahradiť škodu. Na druhej strane všetci sme si vedomí však toho, že podstatou tohto konanie nie je náhrada škody, ale uznanie viny a uloženie trestu. Do akej miere je teda nevyhnutné zohľadňovať záujmy poškodeného? Záujmom poškodeného je náhrada majetkovej a nemajetkovej škody. Dostatočne uspokojenie týchto nárokov, však nie je možné vždy zabezpečiť a to najmä v prípade ak páchatelia sú menej solventní. Taktiež sa možno stretnúť s názormi, že ak je škoda kvalifikačným predpokladom skutkovej podstaty trestného činu a páchatel' odmieta dohodu v časti o škode tak sa de facto k spáchaniu činu nepriznáva.<sup>35</sup> Na túto problematiku neexistuje teda jednotný názor no podľa môjho názoru by miera akou sa dbá na práva poškodeného mala byť vyššia a je potrebné posilniť jeho práva, nakoľko ide o subjekt, ktorý je následkom trestného činu najviac dotknutý.

---

<sup>33</sup> KURUCOVÁ, V. *Právna istota a spravodlivosť trestu v dohadovacom konaní*. In: ŠIMOVČEK, I. a kol. *Hodnoty trestného práva v teórii a praxi*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, VEDA, vydavateľstvo SAV, 2012, s. 253.

<sup>34</sup> ŠMÁTRALA, J. 2014. *Aplikačné problémy dohody o uznani viny a prijatí trestu prípravnom konaní*. In: *Aktuálne problémy prípravného konania trestného: Zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 3.aprila 2014*. Praha: Leges, 2014, s. 307.

<sup>35</sup> *Ibid.*, s. 317.

## Záver

Dohoda o vine a treste v slovenskom právnom systéme je akousi modifikáciou inštitútu *plea bargaining*, ktorý má svoje korene v anglo-americkom právnom systéme. V spojených štátoch amerických, kde sa dohodou o vine a treste rieši takmer väčšina trestných vecí, bol vykonaný prieskum ohľadom faktorov, ktoré musia sudcovia zohľadňovať pri ukladaní trestu. Na základe tohto výskumu bolo zistené, že hlavným kritériom pri ukladaní sankcií bola práve náprava páchatel'a a to v 36% prípadov. V ostatných prípadoch bola zvažovaná najmä generálna prevencia a represívna funkcia.<sup>36</sup> V záujme eliminovania aplikačných problémov pri uplatňovaní dohodovacieho konania by sme mali vychádzať zo skúseností krajín, kde sa dohoda využíva podstatne dlhšie ako v Slovenskej republike a teda aj v prípade keď sa páchatel'ovi uloží miernejší trest dbať na to, aby bol splnený jeho základný účel.

Je nepochybné, že dohoda o vine a treste prispieva k zrýchleniu trestného konania a krátky časový úsek medzi spáchaním trestného činu a potrestaním páchatel'a ma oveľa vyšší preventívny, čo sa týka individuálnej ale aj generálnej prevencie, prevýchovný a odstrašujúci účinok než odsúdenie páchatel'a po niekoľkoročnom súdnom procese. Na druhej strane však môže vyvolávať nedôveru občanov v justíciu nakoľko existujú prípady, o ktoré sa verejnosť zaujíma, kedy by z hľadiska generálnej prevencie bolo vhodné, aby vec bola verejne prerokovaná na základe obžaloby prokurátorom.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že prokurátor by mal dôsledne zhodnotiť vhodnosť dohodovacieho konania, a v prípade, že sa rozhodne k dohode pristúpiť, trest, ktorý obvinenému ponúkne musí v prvom rade spĺňať požiadavku primeranosti a to s ohľadom na represívnu, preventívnu ale aj reparačnú funkciu sankcie.

---

<sup>36</sup> ZAORALOVÁ,P., *Dohodnutý trest aneb chýbějící právní úprava sankcí v řízení o dohodě o vině a trestu*. IN: Bulletin advokacie 11/2016, s. 39.

## Zoznam bibliografických odkazov

### Monografie a učebnice:

IVOR, J.- POLÁK, P.- ZÁHORA, J.. Trestné právo hmotné. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-8168-509-5, s.370-371.

JELÍNEK, J. Trestní právo hmotné: obecná část. Praha: Grada, 2004. ISBN 80-7201-501-x., s.329-335.

KLÁTIK, J. Zrýchlenie a zhospodárnenie trestného konania. 1. Banská Bystrica: PF UMB, 2010. ISBN 978-80-8083-806-5,s. 234-233.

LATA, J. Účel a smysl trestu. Praha: LexisNexis, 2007. Knihovnička LexisNexis. ISBN 978-80-86920-24-5, s. 6.

NAVRÁTILOVÁ, J. Výjimečný trest. Praha: Leges, 2010. Teoretik. ISBN 9788087212417, s.9.

ŠČERBA, F. Dohoda o vině a trestu a další prostředky racionalizace trestní justice. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-30-4, s.69-74.

### Kapitola v učebnici alebo monografii:

KURUCOVÁ, V. Právna istota a spravodlivosť trestu v dohadovacom konaní. In: ŠIMOVČEK, I. a kol. Hodnoty trestného práva v teórii a praxi. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, VEDA, vydavateľstvo SAV, 2012, ISBN 978-80-8082-578-2, s. 236-253.

### Periodiká a zborníky:

ŠMÁTRALA, J. 2014. Aplikáčne problémy dohody o uznaní viny a prijatí trestu prípravnom konaní. In: ZÁHORA, Jozef, ed. Aktuálne problémy prípravného konania trestného: zborník príspevkov z celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 3. apríla 2014. Praha: Leges, 2014. Teoretik. ISBN 978-80-7502-030-7, s. 307.

ZÁHORA, J. Konanie o dohode o vine a treste v predsúdnom konaní. In: FEDOROVÍČOVÁ, Iveta a Veronika MARKOVÁ, ed. Predsúdne konanie: Zborník príspevkov z celoštátneho seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 25.09.2008. Bratislava: Akadémia policajného zboru, 2008, ISBN 978-80-8054-454-6, s. 195.

ZAORALOVÁ,P., Dohodnutý trest aneb chýbějící právní úprava sankcí v řízení o dohodě o vině a trestu. IN: Bulletin advokacie 11/2016. ISSN 1210-6348 s. 39.

Judikatúra:

Rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 17.mája 2017, sp.zn. 6 To 7/2016

Rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 23.11.2017, sp.zn. 7Sžo/45/2016

Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. októbra 2017, sp. zn. 2Tost/33/2017

Uznesenie Najvyššieho súd Slovenskej republiky zo dňa 8.júla 2014,sp.zn 2 Tdo 35/2014  
uverejnené v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky č.  
2/2011

# SANKCIE V OBLASTI OCHRANY FINANČNÉHO SPOTREBITEĽA

## SANCTIONS IN THE FIELD OF FINANCIAL CONSUMER PROTECTION

**Andrea Koroncziová<sup>1</sup>**

### *Abstrakt*

*Príspevok sa zameriava na možné sankcie v oblasti ochrany spotrebiteľov na finančnom trhu, nad ktorou vykonáva od 1.1.2015 dohľad Národná banka Slovenska. Ochrane spotrebiteľov na finančnom trhu je venovaná časť V v zákone č. 747/2004 Z.z., v rámci ktorej sú ustanovené sankcie, ktoré Národná banka Slovenska môže uložiť dohliadaným subjektom za porušenie povinností v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov a cieľom príspevku je analýza možných sankcií so zohľadnením novelizácií zákona č. 747/2004 Z.z. v časti V a to až do súčasnosti (zákon č. 747/2004 Z.z. v znení zákona 279/2017 Z.z.)*

### **Kľúčové slová**

*ochrana spotrebiteľa na finančnom trhu, Národná banka Slovenska, dohľad, sankcie, zákon č. 747/2004 Z.z.*

### **Abstract:**

The paper focuses on possible sanctions in the field of consumer protection in the financial market, which is supervised by National Bank of Slovakia from 1.1.2015. Part V of Act No. 747/2004 Zz, is devoted to the protection of consumers in the financial market and contain sanctions which National Bank of Slovakia may impose on supervised entities for breach of statutory obligations in the field of financial consumer protection and the purpose of the paper is to analyze possible sanctions, taking into account amendments to Act no. 747/2004 Z.z. in Part V until today (Act No. 747/2004 Coll., as amended by Act No. 279/2017 Coll.).

### **Key words**

*Financial consumer protection, National Bank of Slovakia, supervision, sanctions, Act No. 747/2004 Coll. on Supervision of the Financial Market and on amendments and supplements to certain laws*

---

<sup>1</sup> Mgr. Andrea Koroncziová, PhD., Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva, odborný asistent

## Úvod

Zákonom č. 373/2014 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony nadobudla Národná banka Slovenska právomoc vykonávať dohľad v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov vrátane vybavovania ich podaní. Do prijatia tohto zákona nebol dohľad v oblasti ochrany spotrebiteľa na finančnom trhu, okrem oblasti poskytovania spotrebiteľských úverov, nad ktorým vykonávala dohľad Slovenská obchodná inšpekcia, vykonávaný žiadny subjektom. Týmto zákonom došlo k zvýšeniu ochrany spotrebiteľov vo všetkých sférach finančných služieb a dôkaz o zvýšenom záujme o spotrebiteľov je viditeľný aj včlenením novej 5. časti venujúcej sa ochrane finančných spotrebiteľov do zákona č. 747/2004 Z.z. K rozšíreniu dohľadu nad finančným trhom o dohľad v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov došlo v nadväznosti na Konceptiu ochrany spotrebiteľov na finančnom trhu, ktorá bola schválená vládou Slovenskej republiky dňa 8. 1. 2014.

Národná banka Slovenska od 1.1.2015, t.j. od účinnosti zákona č. 373/2014 Z.z. za účelom efektívnej ochrany finančných spotrebiteľov okrem dohľadu na mieste a dohľadu na diaľku získala oprávnenie vykonávať „*kontrolné zaobstarávanie finančných služieb vrátane uzatvárania zmlúv o poskytnutí finančnej služby, a to aj nepriamo alebo pod utajenou identitou,*“<sup>2</sup>t.j. mystery shopping.

V prípade, že NBS zistila pri výkone dohľadu (či už na mieste, na diaľku, nepriamo alebo pod utajenou identitou) porušenie povinností dohliadaných subjektov v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov má viaceré možnosti ako ich sankcionovať. Väčšina sankcií predpokladaných v časti V zákona č. 747/2004 Z.z. má najmä **represívny** charakter – t.j. charakter uloženia trestu, opatrenia a pod. ale aj **preventívny** charakter – zákaz používať nekalú obchodnú prax alebo neprijateľné zmluvné podmienky v zmluvách a pod.

Zákon č. 747/2004 Z.z. bol od zavedenia dohľadu v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov viackrát novelizovaný – avšak len prostredníctvom nepriamych noviel – cez zákon č. 374/2014 Z.z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov, cez zákon č. 90/2016 Z.z. o úveroch na bývanie a o zmene a doplnení niektorých zákonov, cez zákon č.

---

<sup>2</sup> Dôvodová správa k § 8 ods. 1 zákona č. 373/2014 Z.z.

292/2016 Z.z. a zákon č. 237/2017, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 566/2001 Z.z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) a posledná nepriama novela bola uskutočnená v rámci novely zákona o bankách – zákonom č. 279/2017. Časť V zákona č. 747/2004 Z.z. kde sú upravené aj sankcie v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov neboli cez tieto nepriame novely markantne zmenené. Zmeny priniesla len posledná nepriama novela zákonom č. 279/2017, ku ktorým došlo z dôvodu reakcie na aplikačnú prax. Cieľom príspevku je načrtnúť zmeny, ku ktorým došlo od 1.1.2015 do súčasnosti.

## **1. Zaplatenie pokuty**

V záujme urýchleného vyriešenia sporov v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov a urýchleného potrestania dohliadaných subjektov sa do zákona zaviedla možnosť NBS uložiť pokutu dohliadanému subjektu, ktorý porušil svoje povinnosti, v rámci skrátených foriem sankčného konania – t.j. blokového konania alebo rozkazného konania.

Ak sa dohliadaný subjekt finančného trhu dopustil zrejmych a drobných nedostatkov pri dodržiavaní povinností v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov, tieto nedostatky sú spoľahlivo zistené a je ochotný pokutu zaplatiť, NBS je príslušná uložiť priamo na mieste pokutu v blokovom konaní až do 2500 eur. Zaplatením pokuty sa blokové konanie končí, proti uloženiu pokuty nemožno podať riadny opravný prostriedok ani ho preskúmať v rámci mimo-odvolacieho konania.

Ak vec nebola vybavená v rámci blokového konania, ide o zrejme a drobné nedostatky pri dodržiavaní povinností v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov a právne posúdenie veci je nesporné, NBS môže vydať rozkaz o uložení sankcie. Rozkazom možno uložiť pokutu do výšky 5000 eur, opatrenie na odstránenie a nápravu zisteného nedostatku a zákaz použitia nekalej obchodnej praktiky. Zákaz použitia nekalej obchodnej praktiky bol zavedený až zákonom č. 279/2017 Z.z. s účinnosťou od 15.12.2017 čím sa reagovalo na potreby aplikačnej praxe, v rámci ktorej sa dohliadané subjekty dopúšťali najmä nekalých obchodných praktík. Z rovnakých dôvodov sa týmto zákonom zaviedla aj možnosť NBS uložiť sankcie popri sebe a nie len niektorú z nich. V záujme odstránenia pochybností a zakotvenia presnosti a jasnosti právnej úpravy pri ukladaní sankcií zo strany NBS v rámci rozkazného konania sa explicitne ustanovilo, že ak sa dohliadaný subjekt dopustí rovnakých alebo obdobných nedostatkov voči iným spotrebiteľom alebo v iných veciach, NBS môže uložiť rozkaz o uložení sankcie

opakovane aj voči tomu istému subjektu. Ak by sa však následne zistilo, že „*nedostatok nie je jednotlivým porušením, ale jedná sa o systémové pochybenie, postupuje sa podľa § 35h ods. 6.*”<sup>3</sup> Proti rozkazu o uložení sankcie v rámci rozkazného konania možno podať riadny opravný prostriedok – odpor – a to do 15 dní odo dňa doručenia rozkazu dohliadanému subjektu. Podaním odporu sa rozkaz zrušuje. Zákom č. 279/2017 Z.z. sa zákonodarca v rámci tohto konania analogicky inšpiroval trestným rozkazom zakotveným v Trestnom poriadku a explicitne ustanovil, že podaním odporu sa rozklad zrušuje v celom rozsahu a „*Národná banka Slovenska je oprávnená nedostatky kvalifikovať iným spôsobom, je oprávnená ďalej zisťovať a inak ustáliť skutkový stav a tiež rozhodnúť inak vo vzťahu k sankcii, vrátane uloženia prísnejšej sankcie, iného druhu sankcie, resp. kombinácie sankcií.*”<sup>4</sup>

## **2. Opatrenie na odstránenie zisteného nedostatku**

V záujme efektívnej ochrany finančných spotrebiteľov sa do zákona č. 747/2004 Z.z. zaviedla možnosť NBS bezprostredne a okamžite uložiť opatrenie na odstránenie zistených nedostatkov vrátane „*zakázania poskytovania finančnej služby alebo zakázania sprostredkúvania finančnej služby, na ktorú sa vzťahuje zistený nedostatok, až do odstránenia tohto nedostatku.*”<sup>5</sup> Týmto druhom sankcie sa operatívne prispieva k ochrane spotrebiteľov na finančnom trhu. Vzhľadom k tomu, že pri tomto druhu sankcie sa bezprostredne zasahuje do podnikateľskej sféry dohliadaného subjektu, dohliadaný subjekt má možnosť proti opatreniu vzniesť námietky, ktoré však nemajú odkladný účinok. O námietkach rozhodne NBS v zákonom stanovenej lehote, proti ktorému nie je možné podať riadny opravný prostriedok.

## **3. Zákaz nekalej obchodnej praktiky a zákaz používať neprijateľnú zmluvnú podmienku**

Rovnako ako pri predchádzajúcich typoch sankcií, cieľom týchto sankcií je efektívna a operatívna ochrana práv a právom chránených záujmov finančných spotrebiteľov pri poskytovaní služieb poskytovateľmi finančných služieb. Účelom opatrení je „*úsilie predchádzať poškodzovaniu práv finančných spotrebiteľov pri zistení hroziaceho*

---

<sup>3</sup> Dôvodová správa k § 35c ods. 2 zákona č. 279/2017 Z.z.

<sup>4</sup> Dôvodová správa k § 35c ods. 4 zákona č. 279/2017 Z.z.

<sup>5</sup> § 35d ods. 1 zákona č. 747/2004

poškodovania a tiež pri zistení už vzniknutého poškodenia finančných spotrebiteľov, ktoré ohrozuje aj ďalších finančných spotrebiteľov, ale taktiež úsilie o ďalšiu prevenciu vážneho porušovania povinností pri ponúkaní (marketingu), poskytovaní alebo užívaní finančných služieb”<sup>6</sup> NBS posudzuje nekalé obchodné praktiky ako aj neprijateľné zmluvné podmienky v zmluvách a finančných službách ako predbežné otázky v rámci konania podľa zákona č. 747/2004 Z.z. To znamená, že týmto NBS nezasahuje do právomoci iných orgánov pri posudzovaní nekalých obchodných praktík alebo neprijateľných zmluvných podmienok, ktoré budú taktiež oprávnené posudzovať nekalosť obchodnej praktiky a neprijateľnosť zmluvných podmienok v oblasti súkromnoprávných vzťahov.<sup>7</sup>

#### 4. Zhrnutie sankcií podľa § 35f zákona č. 747/2004 Z.z.

V § 35f zákona č. 747/2004 Z.z. sú zhrnuté sankcie, ktoré NBS v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov môže ukladať. Vzhľadom na dôležitosť efektívnej ochrany finančných spotrebiteľov sa zákonom č. 373/2014 Z.z. zaviedli sankcie, ktoré sú vo vzťahu ku sankciám zakotvených v právnej úprave jednotlivých oblastí finančného trhu, ako aj vo vzťahu ku sankciám štátneho dozoru pri ochrane spotrebiteľa, špecifické. Ide o tieto sankcie, ktoré majú najmä represívny charakter, ale niektoré majú aj preventívny charakter: „opatrenia na odstránenie a nápravu zistených nedostatkov, pokuty do výšky 1 000 000 eur, zákaz používať nekalú obchodnú praktiku, zákaz používať neprijateľnú podmienku v zmluvách o poskytnutí finančnej služby, zákaz poskytovať finančnú službu a zákaz sprostredkovať finančnú službu, na ktorú sa vzťahuje zistený nedostatok (až do odstránenia tohto nedostatku), povinnosť uverejniť opravu neúplnej, nesprávnej alebo nepravdivej informácie, odobratie povolenia alebo iného udeleného oprávnenia na vykonávanie činnosti v oblasti finančného trhu, zrušenie registrácie na vykonávanie činnosti v oblasti finančného trhu a výmaz z príslušného registra osôb oprávnených vykonávať činnosť v oblasti finančného trhu, ako aj

<sup>6</sup> Dôvodová správa k § 35e zákona č. 373/2014 Z.z.

<sup>7</sup> § 2 ods. 3 zákona č. 747/2004 Z.z. „Predmetom dohľadu nad dohliadanými subjektmi nie je rozhodovanie sporov z právnych vzťahov medzi dohliadanými subjektmi a ich klientmi, na ktorých prejednávane a rozhodovanie sú príslušné súdy alebo iné orgány podľa osobitných predpisov.”

§ 24 ods. 10 zákona č. 747/2004 Z.z. „Ak sa v konaní vyskytne predbežná otázka, ktorá má význam pre posudzovanie skutkového stavu veci a rozhodovanie Národnej banky Slovenska, pričom o tejto otázke už právoplatne rozhodol iný príslušný orgán, týmto rozhodnutím je Národná banka Slovenska viazaná. Inak Národná banka Slovenska môže sama posúdiť predbežnú otázku alebo dať príslušnému orgánu podnet na začatie konania o predbežnej otázke. Národná banka Slovenska si však nemôže ako o predbežnej otázke urobiť úsudok o spáchaní a páchatelovi trestného činu, o spáchaní a páchatelovi priestupku alebo iného správneho deliktu ani o osobnom stave fyzickej osoby alebo o existencii právnickej osoby, ak rozhodovanie o týchto veciach patrí súdu alebo inému príslušnému orgánu verejnej moci.”

*iné sankcie ustanovené osobitnými predpismi v oblasti finančného trhu s cieľom ochrany finančných spotrebiteľov.”* Z uvedeného vyplýva, že najprísnejšou sankciou je odobratie povolenia alebo iného udeleného oprávnenia na vykonávanie činnosti v oblasti finančného trhu, zrušenie registrácie na vykonávanie činnosti v oblasti finančného trhu a výmaz z príslušného registra osôb oprávnených vykonávať činnosť v oblasti finančného trhu. Zákonom č. 373/2014 Z.z. bola ustanovená pokuta do výšky 700 000 eur, avšak zákonom č. 279/2017 Z.z. došlo k zvýšeniu tejto hornej hranice pokuty v dôsledku jej harmonizácie s hornou hranicou sadzieb podľa iných relevantných právnych predpisov v oblasti finančného trhu na 1 000 000 eur.<sup>8</sup> Zákonodarca pamätá na situáciu, ak sa dohliadaný subjekt opakovane počas 12 po sebe nasledujúcich mesiacov dopustil porušenia povinností v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov a v tomto prípade NBS môže uložiť pokutu až do 2 000 000 eur.

Odobratie povolenia alebo iného udeleného oprávnenia na vykonávanie činnosti v oblasti finančného trhu alebo rozhodnutie o zrušení registrácie na vykonávanie činnosti v oblasti finančného trhu a o výmaze z príslušného registra osôb oprávnených vykonávať činnosť v oblasti finančného trhu ako najprísnejší trest spomedzi sankcií ustanovených zákonom č. 747/2004 Z.z. je možné len za podmienok stanovených v § 35g ods. 1 zákona č. 747/2004 Z.z. NBS je príslušná túto sankciu uložiť, ak dohliadaný subjekt porušil opatrenie na odstránenie zisteného nedostatku vrátane zakázania poskytovania finančnej služby alebo zakázania sprostredkovania finančnej služby, na ktorú sa vzťahuje zistený nedostatok, porušil rozhodnutie, ktorým NBS zakázala dohliadanému subjektu nekalú obchodnú prax alebo zakázala používať neprijateľnú zmluvnú podmienku v zmluvách o poskytnutí finančnej služby, alebo poruší povinnosť uloženú súdom, zákonom č. 747/2004 Z.z., osobitným predpisom, predbežným opatrením alebo iným rozhodnutím NBS. Zároveň NBS, ako orgán ochrany spotrebiteľov na finančnom trhu, vykonáva dohľad aj nad pobočkami zahraničných dohliadaných subjektov aj nad zahraničnými dohliadanými subjektmi, ktorí vykonávajú svoju činnosť na území SR na základe jednotnej licencie/povolenia, t.j. Europassportingu v rámci územia EÚ. Ak NBS zistí u takéhoto subjektu porušenie týchto rozhodnutí, opatrení a pod. alebo takémuto subjektu už NBS uložila najprísnejšiu pokutu v zmysle § 35g ods. 1 zákona č. 747/2004 Z.z., oznámi to príslušnému orgánu dohľadu zahraničného dohliadaného subjektu.

---

<sup>8</sup> Napríklad podľa § 139 ods. 1 písm. e) zákona o poisťovníctve (zákona č. 39/2015 Z. z. v znení neskorších predpisov) a § 24a ods. 2 písm. d) bodu 2 Devízového zákona (zákona NR SR č. 202/1995 Z. z. v znení neskorších predpisov), pričom ešte stále pôjde o podstatne nižšiu hornú hranicu sadzby (10 000 000) ako podľa § 144 ods. 1 písm. e) zákona o cenných papieroch a investičných službách (zákona č. 566/2001 Z. z. v znení neskorších predpisov)

## 5. Pravidlá ohľadne ukladania sankcií

V § 35h zákona č. 747/2004 Z.z. zákonodarca upravil pravidlá týkajúce sa ukladania sankcií, keďže v prípade ukladania sankcií v oblasti ochrany spotrebiteľov na finančnom trhu ide o osobitné konanie vykonávané NBS, ktoré zákonodarca zharmonizoval s pravidlami ukladania sankcií za nedostatky zistené podľa právnych predpisov pre jednotlivé oblasti finančného trhu (napr. poisťovníctvo, kapitálový trh, banky a pod.). Sankcie za nedostatky v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov možno ukladať podľa stanovených pravidiel samostatne alebo súbežne a za trvajúci nedostatok aj opakovane. Sankciu možno uložiť do 3 rokov od zistenia nedostatku, najneskôr do 10 rokov od jeho vzniku. Uloženie sankcie v znení zákona č. 373/2014 Z.z. bolo do 2 rokov od zistenia nedostatku a najneskôr do 4 rokov od jeho vzniku. Zákonom č. 237/2017 Z.z. došlo k novelizácii tohto ustanovenia do súčasného znenia (v znení zákona č. 279/2017). Zákonom č. 279/2017 Z.z. boli zakotvené aj pravidlá pre ukladanie úhrnných pokút za dva a viac nedostatkov jedného dohliadaného subjektu za obdobie max. 12 po sebe nasledujúcich mesiacov, tzv. absorpčná zásada.<sup>9</sup> Súbežne s úhrnnou pokutou možno udeliť dohliadanému subjektu aj ďalšie sankcie podľa zákona č. 747/2004 Z.z. alebo aj osobitných predpisov (napr. zákona o bankách, o starobnom dôchodkovom sporení, o doplnkovom dôchodkovom sporení a pod.). V rámci pravidiel ukladania sankcií sa upravuje aj rozhodnutie o systémovom nedostatku. *„Ak Národná banka Slovenska skôr uloží sankciu rozkazom o uložení sankcie za nedostatok, pričom následne zistí, že sa nejednalo len o jednotlivé porušenie, ale o systémový nedostatok dohliadaného subjektu. V takom prípade, predchádzajúce právoplatné rozkazy ostávajú zachované v celom rozsahu, vrátane uloženej sankcie.“*<sup>10</sup> Pri vydávaní rozhodnutia o systémovom nedostatku NBS zohľadní situáciu, že už boli uložené sankcie za niektoré nedostatky, ktoré spadajú do obdobia systémového nedostatku a zohľadní to tak, že už postihnuté nedostatky z rozsahu vylúči.

Tieto pravidlá boli zákonodarcom zavedené za účelom zakotvenia právnej istoty subjektov pri ukladaní pokút zo strany NBS, ako aj za účelom zjednotenia postupov NBS pri ukladaní sankcií.

---

<sup>9</sup> Absorpčná zásada sa zaviedla aj v nadväznosti na Odporúčanie výboru ministrov [Rady Európy] č. R(91) z 13. 2. 1991 pre členské štáty o správnych sankciách (relative aux sanctions administratives) a aj vzhľadom na ustálenú judikatúru slovenských súdov (napríklad v rozsudkoch Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3SŽ/18/2011 zo 17. 1. 2012 a sp. zn. 2SŽo/11/2014 zo 16. 12. 2014)

<sup>10</sup> Dôvodová správa k § 35h ods. 6 zákona č. 279/2017 Z.z.

## **Záver**

Od 1.1.2015 Národná banka Slovenska vykonáva dohľad v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov. Za účelom efektívnej ochrany finančných spotrebiteľov sa do zákona č. 747/2004 Z.z. zaviedli sankcie za porušenia ustanovení právnych predpisov spôsobené dohliadanými subjektmi, ako aj konkrétne pravidlá pri ukladaní sankcií. Určité sankcie majú represívny charakter spočívajúci napr. v uložení pokuty, v uložení opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov, v odobratí povolenia, zrušení registrácie, výmaze z registra a pod. Avšak napr. zákaz používať nekalú obchodnú praktiku alebo zákaz používať neprijateľnú podmienku alebo povinnosť uverejniť opravu neúplnej, nesprávnej alebo nepravdivej informácie majú aj preventívny charakter. Kombináciu represívnej, ako aj preventívnej funkcie sankcií v oblasti ochrany spotrebiteľov na finančnom trhu pokladám za vhodnú, a to vzhľadom na postavenie spotrebiteľa ako slabšej strany v zmluvnom vzťahu s dohliadanými subjektmi.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

### **Právne predpisy**

Zákon č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 373/2014 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Zákon č. 374/2014 Z.z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 90/2016 Z.z. o úveroch na bývanie a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 292/2016 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 566/2001 Z.z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Zákon č. 237/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Zákon č. 279/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 483/2001 Z.z. o bankách a o zmene

a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Dôvodová správa k zákonu č. 373/2014 Z.z.

Dôvodová správa k zákonu č. 90/2016 Z.z.

Dôvodová správa k zákonu č. 292/2016 Z.z.

Dôvodová správa k zákonu č. 237/2017 Z.z.

Dôvodová správa k zákonu č. 279/2017 Z.z.

# SANKCIE A OPATRENIA PRI OCHRANE FINANČNÉHO SPOTREBITEĽA

## SANCTIONS AND REMEDIAL MEASURES CONCERNING THE PROTECTION OF FINANCIAL CONSUMER

**Simona Heseková Bojmírová<sup>1</sup>**

### **Abstrakt**

*Článok sa zaoberá problematikou ochrany finančného spotrebiteľa z pohľadu opatrení a sankcií, ktoré môže podľa zákona č.747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom ukladať Národná banka Slovenska. Danú tému analyzuje článok aj cez optiku zákona č. 129/2010 Z.z. o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov a zákona č. 90/2016 Z.z. o úveroch na bývanie a to aj v kontexte dôsledkov porušenia povinností pri poskytovaní spotrebiteľských úverov a úverov na bývanie.*

### **Kľúčové slová**

*opatrenia, sankcie, finančný spotrebiteľ, Národná banka Slovenska*

### **Abstract**

*The article deals with the issue of the protection of the financial consumer from the point of view of remedial measures and sanctions which can impose the National Bank of Slovakia according to Act No. 747/2004 Coll. on Supervision of the Financial Market. This article analyzes the selected issue also through the optics of Act no. 129/2010 Coll. on Consumer Credit and Other Credit and Loans for Consumers and Act No. 90/2016 Coll. on housing loans. The article is also concerning the pertinent issue from the point of consequences of a breach of obligations in the course of granting of housing loans and consumer loans.*

### **Keywords**

*remedial measures, sanctions, financial consumer, Národná banka Slovenska*

### **Úvod**

Ochrana finančného spotrebiteľa prešla v recentnom období dynamickými zmenami, ktoré v sebe reflektujú čoraz väčšie prepojenie súkromného a verejného práva reprezentované právom finančným. Úzke prepojenie oboch odvetví je dané aj postupným vyčleňovaním ochrany finančného spotrebiteľa spod ochrany spotrebiteľa vo všeobecnej rovine pri

---

<sup>1</sup> JUDr. Simona Heseková Bojmírová, PhD., Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva, odborný asistent

zachovaní niektorých spoločných legislatívnych ustanovení. Potreba legislatívnej špecifikácie ochrany finančného spotrebiteľa je daná najmä osobitosťou finančných služieb, finančných produktov ako aj subjektov, ktoré ich poskytujú. V záujme zvyšovania ochrany spotrebiteľa na finančnom trhu prešli značnými legislatívnymi zmenami aj opatrenia a sankcie zamerané na prevenciu ako aj represiu pri neadekvátnom výkone činností na finančnom trhu vo vzťahu k spotrebiteľom.

### **Úloha Národnej banky Slovenska pri ochrane finančného spotrebiteľa**

V zmysle zákona č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o dohľade nad finančným trhom“) sa finančným spotrebiteľom rozumie spotrebiteľ na finančnom trhu, s ktorým pri ponúkaní finančnej služby alebo pri uzatváraní alebo plnení spotrebiteľskej zmluvy o poskytnutí finančnej služby koná dohliadaný subjekt alebo osoba konajúca v mene alebo na účet dohliadaného subjektu. Spotrebiteľ a dohliadaný subjekt tak tvoria kľúčové pojmy pri vymedzení ochrany finančného spotrebiteľa, v rámci ktorej hlavnú úlohu zohráva Národná banka Slovenska (ďalej len „NBS“).<sup>2</sup> NBS vykonáva ochranu finančných spotrebiteľov vrátane vybavovania podaní finančných spotrebiteľov, zároveň však aj iných klientov dohliadaných subjektov a podaní spotrebiteľských združení súvisiacich s ponúkaním alebo poskytovaním finančných služieb alebo s inými obchodmi dohliadaných subjektov.

NBS v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov vykonáva dohľad nad dodržiavaním zákonnej (právnej) regulácie verejnoprávnych vzťahov v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov, a to vrátane dodržiavania špecifickej právnej regulácie pre oblasť finančného trhu vrátane právnej regulácie o finančných službách a tiež vrátane dodržiavania všeobecnej právnej regulácie o ochrane spotrebiteľov vo vzťahu k subjektom finančného trhu a finančným službám.<sup>3</sup> Zákon o dohľade nad finančným trhom explicitne zakotvuje, že predmetom tohto dohľadu nie je rozhodovanie sporov medzi dohliadanými subjektmi finančného trhu a ich klientmi (finančnými spotrebiteľmi alebo inými klientmi), ktoré patrí do pôsobnosti súdov alebo iných orgánov.<sup>4</sup>

V rámci ochrany finančného spotrebiteľa boli do rúk NBS od januára 2015 zverené viaceré oprávnenia v rámci sankčných konaní. Napriek tomu deklarovaný záujem NBS

---

<sup>2</sup> Dohliadané subjekty sú uvedené v §1 ods.3 písm. a) zákona o dohľade nad finančným trhom.

<sup>3</sup> Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorý dopĺňa zákon č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

<sup>4</sup> §2 ods.3 zákona o dohľade nad finančným trhom

zameraný na ochranu spotrebiteľa, ktorý sa odráža aj v legislatívne zakotvenom celi dohľadu nad finančným trhom<sup>5</sup>, nespočíva v sankčnom konaní, ale v prevencii pred porušovaním povinností zo strany dohliadaných subjektov. Do preventívnej činnosti NBS môžeme zaradiť ambíciu jasne a jednoznačne definovať benchmark správania sa dohliadaných subjektov prostredníctvom metodických usmernení a odporúčaní, ktoré budú interpretovať obsah predpisov upravujúcich povinnosti pri ponuke finančných služieb spotrebiteľom.<sup>6</sup> Ako preventívny nástroj má slúžiť aj zverejňovanie výrokov a odôvodnení právoplatných rozhodnutí vo veciach ochrany finančných spotrebiteľov. Tento preventívny nástroj môže podľa nášho názoru priniesť pozitívne výsledky v dvoch líniách, a to jednak v rámci zvyšovania dôvery zo strany spotrebiteľov na finančnom trhu a jednak dané rozhodnutia môžu slúžiť ako podklad pre vyhodnotenie adekvátneho výkonu činnosti pre dohliadané subjekty v oblastiach, v ktorých absentujú stanoviská alebo odporúčania NBS. Preventívna činnosť spočíva aj vo vyrovnávaní informačnej asymetrie medzi spotrebiteľmi a dohliadanými subjektmi a to najmä vo zvyšovaní finančnej gramotnosti spotrebiteľov prostredníctvom sprostredkovania informácií zrozumiteľnou formou.<sup>7</sup> V rámci webového sídla NBS bola za týmto účelom zriadená sekcia určená prevažne pre spotrebiteľov, ktorá je zameraná na zrozumiteľné sprostredkovanie informácií týkajúcich sa najčastejšie využívaných finančných produktov a služieb. Napriek nesporne pridanej hodnote takto podávaných informácií, problémom zostáva nízka úroveň finančnej gramotnosti spotrebiteľov, ktorá je zapríčinená viacerými faktormi, spočívajúcimi v absencii kvalitného základu finančného vzdelávania v rámci základného edukačného procesu ako aj v zložitej legislatíve.<sup>8</sup>

Z pohľadu sankčného konania sa v zákone o dohľade nad finančným trhom zaviedli dve nové formy zjednodušeného sankčného konania a to blokové a rozkazné konanie. Obe konania predstavujú možnosť promptného uloženia sankcií v prípade drobných a zrejmých nedostatkov na strane dohliadaného subjektu pri dodržiavaní povinností v oblasti ochrany

---

<sup>5</sup> Cieľom dohľadu nad finančným trhom je v zmysle zákona o dohľade nad finančným trhom prispievať k stabilite finančného trhu ako celku, ako aj k bezpečnému a zdravému fungovaniu finančného trhu v záujme udržiavania dôveryhodnosti finančného trhu, ochrany finančných spotrebiteľov a iných klientov na finančnom trhu a rešpektovania pravidiel hospodárskej súťaže.

<sup>6</sup> Bližšie § 1 ods.3 písm. a) zákona o dohľade nad finančným trhom

<sup>7</sup> Bližšie FUSEK, R.: Národná banka Slovenska prevezme spotrebiteľský dohľad na finančnom trhu. In: Biatic, roč.22, 2014, č.10. s. 19., MAGYAR, M.: Metodická činnosť v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov. In: Biatic, roč. 23, 2015, č.6. s.19.

<sup>8</sup> KORONCZIOVÁ, A.: Problematika finančného vzdelávania v spojitosti s finančno-právnym vzdelávaním. In: Aktuálne otázky finančného práva a trendy v jeho výučbe. Zborník príspevkov. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016.

finančných spotrebiteľov. Podmienkou uloženia blokovej pokuty v rámci blokového konania je, že pri výkone dohľadu na mieste bolo spoľahlivo zistené, že dohliadaný subjekt v jednotlivom prípade porušil povinnosť v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov podľa zákona o dohľade nad finančným trhom alebo podľa osobitných predpisov. Druhou podmienkou, ktorá musí byť kumulatívne splnená je, že dohliadaný subjekt súhlasí so zaplatením blokovej pokuty. Rovnako pri rozkaznom konaní musí byť spoľahlivo zistené, že dohliadaný subjekt v jednotlivom prípade porušil povinnosť v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov, ale zákon nešpecifikuje že dané nedostatky musia byť zistené pri výkone dohľadu na mieste, tak ako pri blokovom konaní. Ďalšou podmienkou je, že vec nebola vybavená v blokovom konaní. V takomto prípade NBS je príslušná bez ďalšieho konania vydať rozkaz o uložení sankcie dohliadanému subjektu za zistený nedostatok. Pokým v blokovom konaní ako sankciu je možné uložiť len pokutu a to v závislosti od závažnosti, rozsahu, dĺžky trvania, následkov a povahy zisteného nedostatku, v rozkaznom konaní môže NBS uložiť pokutu, opatrenie na odstránenie a nápravu zisteného nedostatku a zákaz použitia nekalej obchodnej praxe.<sup>9</sup> Tieto sankcie možno ukladať samostatne alebo súbežne a za trvajúci nedostatok aj opakovane. Zásadným rozdielom medzi blokovým a rozkazným konaním je aj to, že pokým zaplatením pokuty sa blokované konanie končí a proti uloženiu pokuty v blokovom konaní nemožno podať opravný prostriedok a jej uloženie nemožno preskúmať ani mimo odvolacieho konania; v rozkaznom konaní vydáva NBS rozkaz o uložení sankcie, proti ktorému môže podať dohliadaný subjekt písomne odpor, ktorý musí byť odôvodnený. Včasným podaním odporu s odôvodnením sa rozkaz o uložení sankcie zrušuje a NBS pokračuje v konaní v prvom stupni, pričom nie je viazaná rozsahom skutkových zistení, právnu kvalifikáciu ani druhom a výškou sankcie podľa zrušeného rozkazu o uložení sankcie ani ďalším obsahom zrušeného rozkazu o uložení sankcie.<sup>10</sup>

V rámci ochrany finančných spotrebiteľov NBS môže ukladať osobitné sankcie, medzi ktoré patrí uloženie pokuty, opatrenia na odstránenie a nápravu zistených nedostatkov, zakázať používať nekalú obchodnú prax alebo používať neprijateľnú podmienku v zmluvách o poskytnutí finančnej služby, zákaz poskytovať finančnú službu a zakázať sprostredkovať finančnú službu, na ktorú sa vzťahuje zistený nedostatok (až do odstránenia tohto nedostatku), povinnosť uviesť opravu neúplnej, nesprávnej alebo nepravdivých informácií ako iné sankcie ustanovené osobitnými predpismi v oblasti finančného trhu s

---

<sup>9</sup> V blokovom konaní možno podľa závažnosti, rozsahu, dĺžky trvania, následkov a povahy zisteného nedostatku uložiť pokutu až do výšky 2 500 eur. V rozkaznom konaní možno uložiť pokutu až do výšky 5 000 eur.

<sup>10</sup> Rozkaz o uložení sankcie, proti ktorému nebol včas podaný odpor s odôvodnením, má účinky právoplatného rozhodnutia, proti ktorému nemožno podať opravný prostriedok.

cieľom ochrany finančných spotrebiteľov. Medzi najvážnejšie sankcie, ktoré môže NBS uložiť nepochybne patrí odobratie povolenia alebo iného udeleného oprávnenia na vykonávanie činnosti v oblasti finančného trhu, zrušenie registrácie na vykonávanie činnosti v oblasti finančného trhu a výmaz z príslušného registra osôb oprávnených vykonávať činnosť v oblasti finančného trhu.

Významným posunom vpred v rámci ochrany spotrebiteľa vykonávanej NBS, ktorý má podľa nášho názoru priamy dopad tak na preventívnu činnosť voči dohliadaným subjektom ako aj na sankčné konania vedené NBS, je zavedenie tzv. mystery shoppingu alebo dohľadu na mieste vykonávaného pod utajenou identitou. V rámci preventívnej činnosti umožnia výsledky takto vykonaného dohľadu priamo upozorniť na potrebu vydania stanovísk, usmernení alebo metodických pokynov, ako aj na zvýšenie poskytovania informácií spotrebiteľom vo vybraných oblastiach. V rámci sankčného konania umožní výkon dohľadu pod utajenou identitou NBS efektívnejšie odhaľovať nedostatky v konaní dohliadaných subjektov vo vzťahu k spotrebiteľom. Priame zakotvenie možnosti výkonu dohľadu pod utajenou identitou v zákone o dohľade nad finančným trhom je nevyhnutným predpokladom pre výkon tohto typu dohľadu, nakoľko aj podľa Svetovej banky je nevyhnutné, aby právny základ pre reguláciu a dohľad vo vzťahu k finančným spotrebiteľom bol jasne zakotvený v legislatíve.<sup>11</sup>

Z pohľadu výkonu dohľadu na mieste je významné aj ustanovenie zákona o dohľade nad finančným trhom, ktoré umožňuje osobe poverenej výkonom dohľadu v mene NBS priamo na mieste uložiť dohliadanému subjektu bezprostredné vykonanie opatrení na odstránenie zisteného nedostatku vrátane zakázania poskytovania finančnej služby alebo zakázania sprostredkovania finančnej služby, na ktorú sa vzťahuje zistený nedostatok, až do odstránenia tohto nedostatku. Toto ustanovenie predstavuje efektívny nástroj na rýchlu korekciu nedostatkov v konaní dohliadaných subjektov a zároveň korešponduje s oprávneniami orgánu dozoru pri ochrane spotrebiteľa.<sup>12</sup> Vzhľadom na to, že uloženie takéhoto opatrenia predstavuje významný zásah do činnosti dohliadaného subjektu, zákon umožňuje podať dohliadanému subjektu písomnú námietku, ktorá musí byť odôvodnená.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> THE WORLD BANK: Establishing a Financial Consumer Protection Supervision Department: Key Observations and Lessons Learned in Five Case Study Countries. Dostupné na internete: <http://documents.worldbank.org/curated/en/219651482403828775/Establishing-a-financial-consumer-protection-supervision-department-key-observations-and-lessons-learned-in-five-case-study-countries-technical-note>

<sup>12</sup> Zákon č. 250/2007 Z.z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

<sup>13</sup> Podanie námietky proti uloženým opatreniam však nemá odkladný účinok.

## **Nekalá obchodná praktika alebo neprijateľná podmienka v zmluvách pri ochrane finančného spotrebiteľa**

Do právomocí NBS v rámci ochrany finančných spotrebiteľov bolo začlenené aj oprávnenie zakázať nekalú obchodnú praktiku alebo používať neprijateľnú podmienku v neprospech finančného spotrebiteľa. Toto oprávnenie môže NBS realizovať buď ako rozhodnutie o predbežnom opatrení alebo sankčné rozhodnutie. Ako významný preventívny nástroj slúži ustanovenie zákona o dohľade nad finančným trhom, podľa ktorého NBS zakáže nekalú obchodnú praktiku aj keď ešte nebola vykonaná, ale jej vykonanie bezprostredne hrozí, a to aj bez ohľadu na jej príčiny a bez ohľadu na vznik škody alebo spôsobenie iného následku finančným spotrebiteľom. Rovnako má NBS oprávnenie zakázať používať neprijateľnú podmienku v neprospech finančného spotrebiteľa v zmluve o poskytnutí finančnej služby a dojednávať zmluvy s finančnými spotrebiteľmi obsahujúce neprijateľnú podmienku.

NBS je tak príslušná v rámci verejnoprávných vzťahov posudzovať nekalé obchodné praktiky dohliadaných subjektov a neprijateľné podmienky v zmluvách o poskytnutí finančnej služby. Je však dôležité si uvedomiť, že nakoľko predmetom dohľadu nad dohliadanými subjektmi nie je rozhodovanie sporov z právnych vzťahov medzi dohliadanými subjektmi a ich klientmi, na ktorých prejednávane a rozhodovanie sú príslušné súdy alebo iné orgány podľa osobitných predpisov, zákaz nekalej obchodnej praktiky alebo neprijateľnej zmluvnej podmienky vydaný zo strany NBS (rovnako tak jeho nevydanie) nemôže ani nebude predstavovať prekážku rozhodovania týchto otázok súdmi Slovenskej republiky podľa predpisov procesného práva, či už v režime prejudiciálneho alebo meritórneho rozhodovania.<sup>14</sup> Takéto negatívne vymedzenie predmetu dohľadu je vyjadrením fundamentálnej zásady výkonu dohľadu – výkonu dohľadu vo všeobecnom, resp. verejnom záujme, t. j. prvkami verejného práva, nie zabezpečením individuálnych právnych nárokov klientov. V tomto zmysle treba potom dohľad chápať ako nenárokovateľnú verejnoprávnu činnosť (vo verejnom práve neexistuje právny nárok), vykonávanú nezávislým orgánom.<sup>15</sup> NBS môže sama posúdiť predbežnú otázku alebo dať príslušnému orgánu podnet na začatie konania o predbežnej otázke.

---

<sup>14</sup> Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorý dopĺňa zákon č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

<sup>15</sup> ČUNDERLÍK, L. a kol.: Právo finančného trhu. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-8168-753-2. s. 132.

Zákaz používať nekalú obchodnú praktiku alebo neprijateľnú podmienku môže mať aj charakter osobitnej sankcie, ktorú uloží NBS tomu, kto porušil práva finančného spotrebiteľa alebo porušil povinnosti v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov podľa zákona o dohľade nad finančným trhom alebo osobitných predpisov, pričom uloženie tejto sankcie závisí od dĺžky trvania, následkov a povahy zisteného nedostatku. S nekalými obchodnými praktikami alebo neprijateľnými podmienkami súvisí aj uloženie najdôraznejšej sankcie v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov a to odobratie povolenia dohliadanému subjektu alebo zrušenie registrácie na vykonávanie činnosti v oblasti finančného trhu a výmaz z príslušného registra osôb oprávnených vykonávať činnosť v oblasti finančného trhu. K tejto najstriktnnejšej sankcii pristúpi NBS vtedy, ak dohliadaný subjekt poruší rozhodnutie o zákaze vykonávať nekalú obchodnú praktiku alebo používať neprijateľnú podmienku v neprospech finančného spotrebiteľa v zmluve o poskytnutí finančnej služby. Uloženie tejto sankcie je priamo naviazané nielen na rozhodovaciu činnosť NBS, ale aj na rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov. Zákon o dohľade nad finančným trhom explicitne zakotvuje, že NBS je príslušná odobrať povolenie, alebo zrušiť registráciu aj vtedy, ak dohliadaný subjekt poruší povinnosť zdržať sa používania podmienky<sup>16</sup> v spotrebiteľskej zmluve, ktorú súd určil za neplatnú z dôvodu neprijateľnosti takejto podmienky. Ide takú o neprijateľnú zmluvnú podmienku v spotrebiteľskej zmluve, ktorá sa uzatvára vo viacerých prípadoch, pričom zvyčajne spotrebiteľ obsah zmluvy podstatným spôsobom neovplyvňuje alebo podmienku, ktorá sa nachádza vo všeobecných obchodných podmienkach.<sup>17</sup>

Zákon o dohľade nad finančným trhom tak priamo odkazuje na rozhodovaciu prax súdov aj v korelácii s vymedzením predmetu dohľadu, ktorý vykonáva NBS. V rámci procesného práva sa v rámci Civilného sporového poriadku stretávame s určením neplatnosti zmluvnej podmienky alebo nekalosti obchodnej praktiky v dvoch režimoch. V prípade ak spor medzi spotrebiteľom a dodávateľom<sup>18</sup> týkajúci sa určenia neplatnosti zmluvnej podmienky alebo nekalosti obchodnej praktiky súvisí s konkrétnym nárokom v individuálnej veci, na konanie sa použijú ustanovenia §290-300 Civilného sporového poriadku, teda úvodné ustanovenia o spotrebiteľských sporoch.<sup>19</sup> Ak však určenie neplatnosti zmluvnej podmienky alebo nekalosti obchodnej praktiky nesúvisí s konkrétnym nárokom, je potrebné použiť

---

<sup>16</sup> alebo podmienky s rovnakým významom

<sup>17</sup> § 53a Občianskeho zákonníka

<sup>18</sup> V zmysle § 290 Civilného sporového poriadku je spotrebiteľským sporom spor medzi dodávateľom a spotrebiteľom vyplývajúci zo spotrebiteľskej zmluvy alebo súvisiaci so spotrebiteľskou zmluvou.

<sup>19</sup> ŠTEVČEK, a kol.: Civilný sporový poriadok. Bratislava: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-629-6. s. 1040.

ustanovenia vzťahujúce sa na konanie o abstraktnej kontrole v spotrebiteľských veciach. Konanie o abstraktnej kontrole v spotrebiteľských veciach je konanie, v ktorom súd skúma neprijateľnosť zmluvnej podmienky v spotrebiteľskej zmluve alebo v iných zmluvných dokumentoch súvisiacich so spotrebiteľskou zmluvou a nekalé obchodné praktiky a to nezávisle od okolností konkrétneho prípadu. Významným definičným znakom abstraktnej kontroly v spotrebiteľských veciach je jednak jej odlúčenie od existencie konkrétneho sporu a jednak účinky rozsudku o neprijateľnosti zmluvnej podmienky alebo nekalosti obchodnej praktiky. Výrok takéhoto rozsudku je záväzný pre každého, teda pôsobí *erga omnes*. V zmysle Civilného sporového poriadku reflektujúci implementáciu smernice 2009/22/ES z 23. apríla 2009 o súdnych príkazoch na ochranu spotrebiteľských záujmov, môže proti dodávateľovi podať žalobu iba právnická osoba založená alebo zriadená na ochranu spotrebiteľa a orgán dohľadu podľa osobitného predpisu. Popri Slovenskej obchodnej inšpekcii v oblasti ochrany spotrebiteľa je orgánom dohľadu práve NBS. Jedným z najvýznamnejších rozdielov pri porovnaní právomoci NBS zakázať nekalú obchodnú prax alebo neprijateľnú podmienku a právomoci krajských súdov v konaní o abstraktnej kontrole v spotrebiteľských veciach sú účinky rozsudku súdu a rozhodnutia NBS. Pokým NBS môže rozhodnutím zakázať dohliadanému subjektu používanie neprijateľnej podmienky alebo zakázať používanie nekalej obchodnej praktiky dohliadanému subjektu, rozsudok vo konaní o abstraktnej kontrole v spotrebiteľských veciach pôsobí *erga omnes* a teda nielen voči neobmedzenému počtu spotrebiteľov vo vzťahu k jednému dodávateľovi, ale aj voči iným dodávateľom, ktorí používajú rovnakú alebo obdobnú zmluvnú podmienku alebo obchodnú prax, teda aj tým, čo neboli stranou sporu o abstraktnú kontrolu v spotrebiteľských veciach.<sup>20</sup> NBS tak môže na základe takéhoto rozsudku sankcionovať aj ostatné dohliadané subjekty, čím sa zabezpečí pomerne efektívna ochrana spotrebiteľa na finančnom trhu.

### **Sankcie podľa zákona o spotrebiteľských úveroch a zákona o úveroch na bývanie**

Významný posun v ochrane finančného spotrebiteľa v oblasti poskytovania úverov predstavuje prijatie nového zákona č.90/2016 Z.z. o úveroch na bývanie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o úveroch na bývanie“) a precizovanie existujúceho zákona č. 129/2010 Z.z. o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o spotrebiteľských úveroch“). Tento posun v legislatíve predstavuje reakciu na zvyšujúci sa rast zadlženosti

---

<sup>20</sup> ŠTEVČEK, a kol.: Civilný sporový poriadok. Bratislava: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-629-6. s. 1046.

domácnosti.<sup>21</sup> Uvedené zákony sú špecifické pomerne precízne zakotvenými povinnosťami veriteľa a oprávneniami spotrebiteľa, ktorým zodpovedajú aj špecifické sankcie.

V zákone o spotrebiteľských úveroch a v zákone o úveroch na bývanie sa stretávame s dvoma „druhmi“ sankcií a to jednak so sankciami, ktoré majú súkromnoprávnu povahu a predstavujú určitú finančnú ujmu na strane veriteľa v prípade porušenia zákonných ustanovení a jednak so sankciami verejnoprávnej povahy, ktoré ukladá NBS. Sankcie majúce povahu súkromnoprávneho inštitútu predstavujú najmä ustanovenia, podľa ktorých sa úver považuje za bezúročný a bez poplatkov v prípadoch, kedy zmluva o úvere nemá predpísanú písomnú formu alebo neobsahuje zákonom stanovené náležitosti, v zmluve je uvedená nesprávne ročná percentuálna miera nákladov v neprospech spotrebiteľa alebo veriteľ porušil iné ustanovenia zákona.<sup>22</sup> Do tejto kategórie sankcií patrí aj zákaz vyžadovať od spotrebiteľa jednorazové splatenie úveru v prípade ak veriteľ nekonal s odbornou starostlivosťou v súvislosti s posudzovaním schopnosti spotrebiteľa splácať úver. V prípade hrubého porušenia tejto povinnosti sa úver považuje za bezúročný a bez poplatkov. Za hrubé porušenie povinnosti sa považuje posudzovanie schopnosti splácať úver veriteľom bez akýchkoľvek údajov o príjmoch, výdavkoch a rodinnom stave spotrebiteľa alebo bez prihliadnutia na údaje z príslušnej databázy alebo registra na účely posudzovania schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver. Posudzovanie schopnosti spotrebiteľa splácať úver predstavuje významný legislatívny krok v záujme zachovania finančnej stability a zníženia podielu zlyhaných úverov. Zvyšujúci sa podiel zlyhaných úverov sa týka predovšetkým spotrebiteľských úverov. V sektore retailu sa protichodne vyvíjali zlyhania pri úveroch na bývanie a spotrebiteľských úveroch. Kým úvery na bývanie pokračovali v trende prakticky nulových až mierne záporných zlyhaní (t. j. čistý prírastok zlyhaných úverov bol nulový až záporný), zlyhania spotrebiteľských úverov intenzívne rástli. To sa následne prejavilo aj v podiele zlyhaných úverov, ktorý už dosiahol hodnoty z prelomu rokov 2008 a 2009, čiže z obdobia po vypuknutí finančnej krízy.<sup>23</sup>

Významnou sankciou, ktorá je priamou reakciou na zavedenia povoloacieho procesu NBS pre veriteľov poskytujúcich spotrebiteľské úvery a úvery na bývanie je neplatnosť zmluvy v prípade ak osoba bez povolenia poskytne peňažné prostriedky, ktoré by inak boli spotrebiteľským úverom alebo úverom na bývanie. Medzi opatrenia a sankcie, ktoré ukladá

---

<sup>21</sup> NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA: Analýza slovenského finančného sektora za rok 2016. Dostupné na internete: <https://www.nbs.sk/sk/publikacie/analyzy-slovenskeho-financneho-sektora>.

<sup>22</sup> Bližšie §11 zákona o spotrebiteľských úveroch a §15 zákona o úveroch na bývanie

<sup>23</sup> NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA : Analýza slovenského finančného sektora za rok 2016. Dostupné na internete: <https://www.nbs.sk/sk/publikacie/analyzy-slovenskeho-financneho-sektora>.

NBS patrí aj oprávnenie uložiť veriteľovi povinnosť prijať opatrenia na odstránenie a na nápravu zistených nedostatkov, uložiť veriteľovi pokutu, uložiť veriteľovi povinnosť predkladať osobitné výkazy, hlásenia, správy a iné informácie, obmedziť alebo pozastaviť veriteľovi výkon činnosti poskytovania úverov na bývanie alebo spotrebiteľských úverov a najprísnejšia sankcia spočívajúca v odobratí príslušné povolenia. V zmysle oboch právnych predpisov má NBS oprávnenie uložiť členovi štatutárneho orgánu veriteľa, členovi dozornej rady veriteľa, prokuristovi, vedúcemu vnútornej kontroly za porušenie povinností, ktoré mu vyplývajú zo zákona alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov, za porušenie podmienok alebo povinností uložených rozhodnutím vydaným NBS pokutu podľa závažnosti, rozsahu, dĺžky trvania, miery zavinenia a povahy porušenia až do výšky dvanásťnásobku mesačného priemeru celkových príjmov od veriteľa za predchádzajúci rok.<sup>24</sup>

## **Záver**

Ochrana finančného spotrebiteľa a ukládanie sankcií v záujme jeho ochrany predstavuje spleť a komplexný súbor vzťahov medzi jednotlivými právnymi predpismi, pričom pre túto oblasť je charakteristické prelínanie verejného a súkromného práva. Na jednej strane súčasná legislatíva poskytuje dostatočné množstvo rôznych druhov sankcií, ktoré dokážu flexibilne reflektovať na porušenia zákonom stanovených povinností, no na druhej strane ide o pomerne zložitý súbor právnych predpisov. Významnú úlohu v oblasti ochrany finančného spotrebiteľa zohráva NBS. NBS vykonáva dohľad nad dodržiavaním zákonnej regulácie verejnoprávnych vzťahov v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov pričom predmetom dohľadu nad dohliadanými subjektmi nie je rozhodovanie sporov z právnych vzťahov medzi dohliadanými subjektmi a ich klientmi, na ktorých prejednávane a rozhodovanie sú príslušné súdy alebo iné orgány podľa osobitných predpisov. Vzhľadom na rôznorodosť finančného trhu a veľký počet osobitných právnych predpisov nenachádzame vymedzenie sankcií a opatrení na nápravu za účelom ochrany finančného spotrebiteľa výhradne v zákone o dohľade nad finančným trhom. NBS je však oprávnená ukladať sankcie tak podľa zákona o dohľade nad finančným trhom ako aj sankcie podľa osobitných predpisov za nedostatky v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov a to samostatne alebo súbežne a za trvajúci nedostatok aj opakovane. Tento prístup založený na určitej roztrieštenosti legálneho vymedzenia sankcií do viacerých právnych predpisov je nevyhnutný z dôvodu zohľadnenia špecifik jednotlivých finančných služieb a činnosti dohliadaných subjektov. Zároveň sa

---

<sup>24</sup> Vedúcemu organizačnej zložky možno uložiť pokutu najviac do výšky 50 % dvanásťnásobku mesačného priemeru celkových príjmov od veriteľa za predchádzajúci rok.

stretávame aj s významným posunom vpred v oblasti ukladania sankcií pri nekalej obchodnej praktike alebo neprijateľnej podmienke v spotrebiteľských zmluvách, a to tak z pohľadu zákona o dohľade nad finančným trhom v previazaní na ustanovenia Občianskeho zákonníka ako aj Civilného sporového poriadku. Za jeden z najväčších prínosov v tejto oblasti považujeme zakotvenie ustanovení o abstraktnej kontrole v spotrebiteľských veciach, ktoré umožňujú NBS iniciovať konanie o abstraktnej kontrole v spotrebiteľských veciach a zároveň na základe výroku právoplatného rozsudku v takomto konaní sankcionovať aj také dohliadané subjekty, ktoré neboli stranou sporu, no používajú rovnakú alebo obdobnú zmluvnú podmienku alebo obchodnú praktiku, ktorá bola predmetom sporu. Dané ustanovenie umožňuje podľa nášho názoru efektívne zabezpečiť výkon dohľadu a uplatňovanie sankcií za účelom širšej ochrany finančných spotrebiteľov.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

ČUNDERLÍK, Ľ. a kol.: Právo finančného trhu. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-8168-753-2.

FUSEK, R.: Národná banka Slovenska prevezme spotrebiteľský dohľad na finančnom trhu. In: Biatec, roč.22, 2014, č.10. s. 19.

KORONCZIOVÁ, A.: Problematika finančného vzdelávania v spojitosti s finančno-právnym vzdelávaním. In: Aktuálne otázky finančného práva a trendy v jeho výučbe. Zborník príspevkov. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016.

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA: Analýza slovenského finančného sektora za rok 2016. Dostupné na internete: <https://www.nbs.sk/sk/publikacie/analyzy-slovenskeho-financneho-sektora>.

MAGYAR, M.: Metodická činnosť v oblasti ochrany finančných spotrebiteľov. In: Biatec, roč. 23, 2015, č.6. s.19.

ŠTEVČEK, a kol.: Civilný sporový poriadok. Bratislava: C.H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-629-6.

THE WORLD BANK: Establishing a Financial Consumer Protection Supervision Department: Key Observations and Lessons Learned in Five Case Study Countries. Dostupné na internete: <http://documents.worldbank.org/curated/en/219651482403828775/Establishing-a-financial-consumer-protection-supervision-department-key-observations-and-lessons-learned-in-five-case-study-countries-technical-note>

# KRITICKÉ OTÁZKY OBMEDZENIA VLASTNÍCKEHO PRÁVA V STAVEBNOM PRÁVE

## CRITICAL ISSUES OF PROPERTY LAW RESTRICTIONS ON BUILDING LAW

**Martin Píry<sup>1</sup>**

### **Abstrakt**

*Článok sa zaoberá témou obmedzenia vlastníckeho práva v rámci režimu stavebného práva. Ide o právom tolerovaný stav za podmienok určených Ústavou Slovenskej republiky. V príspevku sa zameriavam na okruh otázok, ktoré nie sú zrejmé a hraničia s princípom právnej istoty ako základným princípom práva. Ide o ochranné pásma a určenie povinnosti archeologického výskumu.*

### **Kľúčové slová**

*ľudské práva, právna istota, náhrada za obmedzenia, stavebné právo, verejná správa*

### **Abstract**

*The article deals with the topic of restriction of ownership under the building law regime. This is a lawfully tolerated state under the conditions established by the Constitution of the Slovak Republic. In my contribution, I focus on a series of questions that are not clear and border with the principle of legal certainty as the fundamental principle of law. These are protective zones and the definition of archaeological research.*

### **Key words**

*human rights, legal certainty, compensation for restrictions, construction law, public administration*

V demokratickom a právnom štáte je ochrana základných ľudských práv prioritou fungovania ako legislatívy, tak aj exekutívy. Podľa rozhodnutia Nemeckého ústavného súdu vo veci nacistického práva ani ústavodarná moc nemá absolútny charakter a je limitovaná práve myšlienkou základných ľudských práv a slobôd.<sup>2</sup> Ide o princípy, na ktorých stojí ako osoba jednotlivá, tak aj celá spoločnosť, a len vo vzájomnej interakcii týchto systémov jednotlivcov a spoločnosti môže vzniknúť demokratické a slobodné štátne zriadenie.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> JUDr. Martin Píry PhD. je odborný asistent na Katedre finančného správneho práva Právnickej fakulty UMB

<sup>2</sup> ALEXY, R. *Pojem a platnosť práva*, Bratislava.: Kalligram, 2009 s. 27, ISBN 978-80-8101-062-0

<sup>3</sup> Porovnaj VEČERŔA, Miloš, 2003. Právní princípi, prirodzené právo a hlediska spravodlivosti in *Právny obzor*, roč. 86. S. 248. ISSN: 0032-6984

V realite však sme svedkami, že na seba narážajú niektoré záujmy, ktoré automaticky predznamenávajú stret práv rôznych jednotlivcov. Najčastejším stretom v takomto prípade je stret verejného a súkromného záujmu. Verejný záujem nie je definovateľný v slovenskom práve pre všetky prípady. Hovoríme o nedostatku abstrakcie, ktorá je základným predpokladom pre všeobecnosť práva.<sup>4</sup> Abstraktnosť normy v tomto prípade definície pojmu môže zabezpečiť jeho použitie pre všetky predpokladané prípady. V stavebnom práve nemáme ani parciálnu definíciu verejného záujmu, ktorá bola v zákone č. 50/1976 Zb. v znení zmien a noviel o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len stavebný zákon) v § 108 a nasledujúce. Novelou zákona č. 282/2015 Z.z. o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb, o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa prakticky stalo toto ustanovenie, aj bez priamej derogácie, obsolentným.

Napriek tomu ustálená judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nám pomerne presvedčivo hovorí o parciálnom okruhu záujmov, ktoré je možné pomenovať ako verejné záujmy.<sup>5</sup> Ide o súbor osobitných záujmov podľa § 125 stavebného zákona a nasledujúce, a o ciele a zámery územného plánovania § 88a stavebného zákona. Podľa ústavného zákona č. 460/1992 Zb. v znení zmien a noviel Ústavy SR (ďalej len Ústava) čl. 20 je možné obmedziť vlastnícke právo, ako jedno zo základných ľudských práv, vo verejnom záujme. V stavebnom práve sa okrem vyvlastnenia toto realizuje najmä v dvoch markantných prípadoch, a to v systéme ochranných pásiem a v obmedzeniach spočívajúcich v uložení povinnosti vo verejnom záujme, napríklad v nariadení realizácie archeologického výskumu.

Územné plány obcí a miest mnohokrát určujú ochranné pásma budov, zariadení a podobne. Je potrebné si povedať, čo to ochranné pásmo je, aké má postavenie z hľadiska konštitucionalizmu (ústavnosti), a čo znamená pre vlastníka nehnuteľnosti. Ochranné pásmo je istý pás regulácie územia, kde vo verejnom záujme je obmedzené plné využívanie nehnuteľnosti, predovšetkým pozemkov. Treba povedať, že či už hovorím o ochrannom pásme ropovodu, letiska, čističky odpadových vôd alebo iného zariadenia stavby, ochranné pásmo nikdy nie je konštitutívne zriadené územným plánom. Územný plán má, v prípade ochranných pásiem, vždy deklaratórny charakter. Obec, ani v podobe krajského mesta, nemá dostatok odborných kapacít, aby mohla kvalitatívne (uspokojivo) vytýčiť ochranné pásmo v tak rozdielnych oblastiach ako je jadrová energetika na jednej strane, a na druhej strane napríklad miestny cintorín. A potom je tu, logicky, prípustná otázka dôkazu z opaku

---

<sup>4</sup> DWORKIN, R. *Ríša práva*, Bratislava: 2014 Kalligram, ISBN -978-80-8101-812-1

<sup>5</sup> Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pod sp. zn 8Sžo/203/2010

*argumentum a contrario*.<sup>6</sup> Podľa § 43 ods.2 písm. c) zákona č. 251/2012 Z.z. v znení zmien o energetike, je určené pre istý typ prenosového zariadenia ochranné pásmo 20 m. Ak by sa ustanovenie stavebného zákona, ktoré zakotvuje možnosť určovať ochranné pásma, bralo všeobecne ako konštitutívna možnosť, poslanci obecného zastupiteľstva by mohli odhlasovať inú kvalitu ochranného pásma. Ale to by bol porušený princíp právneho štátu a supremácia zákona nad právnymi aktmi nižšej správnej sily (VZN). Samozrejme, treba povedať, že by si obec v tomto prípade prevzala kompetencie osobitných orgánov. Práve diverzita jednotlivých kompetencií a právomocí je základným pojmovým limitom samosprávy. Osobitné záujmy tak chránia vždy dotknuté orgány štátnej správy, resp. iné orgány; ak je im táto právomoc zverená zákonom, ktoré:

- a.) Bud' sami zriaďujú ochranné pásmo vo forme rozhodnutia alebo iného administratívno-právneho aktu<sup>7</sup>
- b.) Alebo premietajú ochranné pásmo z právnych predpisov a noriem do svojich záväzných stanovísk.<sup>8</sup>

Ak máme hovoriť o ochrannom pásme a zároveň hovoriť o právnom štáte, teda dodržaní zásady zákonnosti, musím hovoriť len o dvoch alternatívnych podmienkach. Teda hovoríme o formálnom predpoklade, a tým je existencia právnej normy alebo právoplatného rozhodnutia správneho orgánu. Samozrejme, striktne a do detailov aj rozhodnutie správneho orgánu si vyžaduje existenciu právnej normy.

Druhou rovinou je materiálno-obsahová otázka, a teda čo to ochranné pásmo je. Nestačí sa uspokojiť s definíciou, ako ju poskytuje niekoľko portálov o územnom plánovaní, a ktorá smeruje našu pozornosť viac k tomu, čo ju chráni. Dôležitý je však obsah ochranného pásma, ktorý je vždy obmedzenie vlastníckeho práva vlastníka nehnuteľnosti. Bez ohľadu na konkrétnu právnu úpravu, napríklad či hovoríme o:

- a.) vecných bremenách zo zákona
- b.) iných obmedzeniach, napríklad § 31 leteckého zákona č. 143/1998 Z.z. v znení zmien a noviel
- c.) alebo *expressis verbis* o ochranných pásmach, musíme aplikovať ústavný článok 20 o ochrane vlastníckeho práva.

Ten kulminuje viacerou podmienkou, za akých je možné, bez ohľadu na formu, obmedziť vlastnícke právo. Treba ho, samozrejme, vykladať v kontexte s článkom 1 Ústavy SR, a to

---

<sup>6</sup> Porovnaj MRVA, M., TURČAN, M., *Interpretácia a argumentácia v práve*, Wolters Kluwer, 2016 Bratislava

<sup>7</sup> Porovnaj zákon č. 364/2004 Z.z. v znení zmien noviel o vodách

<sup>8</sup> Napríklad § 43 zákona č. 251/2012 Z.z. v znení zmien a noviel o energetike

princípom právneho štátu a právnej istoty, keďže v tomto ide o základné ľudské právo na vlastníctvo, právo na spravodlivý proces a rovnosť pred zákonom.

Po prvé, imanentným základom obmedzenia vlastníckeho práva *conditio sine qua non* je existencia pozitívneho práva, teda právnej normy prijatej legálnou autoritou (v prípade SR hovoríme *de facto* len o zákone Národnej rady Slovenskej republiky). Toto je veľmi závažný problém a to napriek jeho zrejmosti. Otázka totiž znie, či je ústavne komfortné, aby bolo vlastníckeho právo obmedzené napríklad technickou normou. Zoberme si článok 13 Ústavy Slovenskej republiky. Jasne hovorí hneď o niekoľkých rovinách takýchto obmedzení. Prvá rovina je, že povinnosti je možné ukladať len na základe zákona alebo nariadením vlády SR. Ďalej, že obmedzenie ľudských práv je možné stanoviť len ústavou predpokladaným spôsobom na základe zákona, resp. zákonom. Je zrejme sa domnievať, že je ústavne diskomfortné obmedziť základné ľudské práva inak ako rozhodnutím legálnej autority (súdu alebo správneho orgánu) na základe zákona alebo priamo na základe zákona (s výnimkou prípadov nariadenia Vlády SR).

Po druhé, aj samotná norma (zákon) musí obsahovať jasnú materiálnu stránku alebo aspoň predpoklad, na základe ktorého môže správny orgán určiť takúto materiálnu stránku. Ide o rozsah obmedzení. Teda, aké obmedzenia sú spájané s legálnou existenciou ochranných pásiem (napríklad úplný zákaz stavebnej činnosti, len istá stavebná činnosť a podobne). Je možné ho vnímať ako absolútne nevykonateľný individuálny správny akt, ktorý neobsahuje kvalitu (rozsah) takýchto obmedzení, teda len konštatuje obmedzenie.

Samozrejme, obmedziť sa na stanovenie rozsahu obmedzení je legislatívne nedostačujúce. Je potrebné dodržať aj zásadu proporcionality. Ide o princíp, že obmedziť právo je možné len vo verejnom záujme; ak nie je iná možnosť. Teda, obmedzenie práva je posledná možnosť a má byť realizované v nevyhnutnej miere. Ak pôjdeme do detailov, európska legislatíva predpisuje tzv. test proporcionality.<sup>9</sup> V tejto veci som skúmal skúsenosti s testom proporcionality na viacerých stavebných úradoch. Realizoval som samostatný výskum a dopytoval som sa stavebných úradov v niektorých väčších mestách. Záver tohto výskumu bol, že mestá, *ipso facto* stavebné úrady, buď nevedú štatistiky testu proporcionality, alebo ho ešte nikdy nerealizovali. To znamená, že v rámci všeobecných stavebných úradov sa vyslovene subjektívne vyhodnocuje konflikt verejného a súkromného záujmu, čo je veľkým rizikom pre vznik korupčného správania. Nedodržanie tohto postupu dnes nie je štandardne sankcionované. Ak by sa však vlastník nehnuteľnosti domáhal svojho práva na súde

---

<sup>9</sup> KOŠIČIAROVA, S. *Princíp dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava 2012, Iura edition

a poukázal, že napríklad prevádzka zariadenia ect. bola možná aj iným spôsobom, tak aby nebolo obmedzené jeho vlastnícke právo, zrejme by bol úspešný (obsah čl. 20 ods. 4 Ústavy jasne hovorí, že obmedzenie vlastníckeho práva je možné len *v nevyhnutnej miere*). Keďže táto zásada je priamo obsiahnutá v Ústave SR, je irelevantné, či takúto požiadavku obsahujú aj normy nižšej právnej sily. V praktickom rozmere, správny orgán musí (mal by) v odôvodnení rozhodnutia uviesť celý postup testu proporcionality. Bez tejto prezentácie sa odvolací orgán nemá ako vysporiadať s otázkou, či zásah do vlastníckeho práva bol skutočne v nevyhnutnej miere.

V konečnom dôsledku je tu posledná otázka, a to náhrada za obmedzenie vlastníckeho práva. Ten istý článok Ústavy SR, ktorý poukazuje na iné zásady, ktoré sme spomínali doteraz, spomína aj povinnosť náhrady za obmedzenie vlastníckeho práva. Treba však povedať, že určenie výšky náhrady môže byť sporné. Ja osobne som sa ešte nestretol, aby zákon predpisoval presne výšku náhrady. Zvyčajne je potrebné vypracovať znalecký posudok. Je potrebné rovnako poukázať na isté nezrovnalosti v znení niektorých zákonov. Ako som už uviedol, Ústava SR hovorí o náhrade za obmedzenie. Som toho názoru, že táto náhrada je organicky spojená s existenciou vlastníckeho práva a imanentne je s tým spojená otázka premlčania. Napríklad Zákon č. 364/2004 Z.z. v znení zmien a noviel o vodách v § 55 ods. 2 hovorí o náhrade škody. Odhliadnuc od faktu, že základný režim pre obmedzenie vlastníckeho práva stanovuje Ústava SR, a tá hovorí o náhrade, ide v tomto zákone o veľmi polemické ustanovenie. Zákon totiž odkazuje na terminus technicus škoda, čo je inštitút občianskeho práva, ktorý eo ipso zužuje rozsah, nehovoriac o otázke premlčania oproti ústavnej úprave.

Interpretácia tohto legislatívneho hlavolamu by sa dala vnímať vo viacerých alternatívach. Buď v rozpore s dikciou ústavného článku 20 je zákon užší, čo by bolo, samozrejme, v rozpore s Ústavou, alebo sme svedkami existencie paralelne dvoch nárokov. Jednak nárok na náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva, a jednak nárok na náhradu škody. Bez ohľadu na polemickosť tejto situácie, je potrebné povedať, že zásady obsiahnuté v Ústave sú nespochybniteľné a sú vo vzťahu k zákonom v postavení supremácie. Samozrejme, rovnako je dôležitý aj fakt, že sa bavíme o problematike základných ľudských práv, teda problematika, ktorá sama o sebe má isté znaky nadradenosti v danej oblasti.<sup>10</sup>

Je teda potrebné na záver zhrnúť, že ochranné pásma sú verejnoprávny inštitút, ktorý slúži na ochranu osobitných verejných záujmov. Vznikajú na základe zákona, zákonom alebo

---

<sup>10</sup> ALEXY, R. *Pojem a platnosť práva*, Bratislava.: Kalligram, 2009 s. 27, ISBN 978-80-8101-062-0

rozhodnutím správneho orgánu. Majú charakter obmedzenia vlastníckeho práva, preto musia spĺňať všetky tri ústavné podmienky, a to zásadu proporcionality, zásadu povinnosti náhrady za obmedzenie a, už spomínaný, zákonný základ.

Iný pohľad na ochranné pásma je z pohľadu toho, čo chránia. Ide o otázku, do akej miery je flexibilita pri ich aplikácii. A samozrejme, táto otázka má obrovský význam aj v kontexte boja proti korupcii. Ak je ochranné pásmo upravené v rámci zákona, nie je možné ho meniť iným spôsobom. Teda, ak zákon stanovuje, že napr. ochranné pásmo je 20 m od nejakého bodu, nemôže žiaden iný orgán ako zákonodarca neskorším predpisom zmeniť túto kvalitu ochranného pásma. Na druhej strane niekedy, ako je to pri vodách a čiastočne aj pri letiskách, správny orgán môže variovať tieto ochranné pásma. Je treba však povedať, že aj v tomto prípade je limitovaný jednak zákonom, či je všeobecný limit pri použití inštitútu správneho uváženia; ak sa správny orgán môže rozhodnúť v istom rozsahu [od do]. Druhý limit v tomto kontexte je zásada legitímneho očakávania.<sup>11</sup> Správny orgán musí stanoviť ochranné pásmo predvídateľným spôsobom, pričom by sa nemal odchyliť od podobných situácií, v ktorých sa už rozhodovalo v minulosti. Dávam do osobitnej pozornosti § 3 správneho poriadku ods. 5 *Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely* Treba zdôrazniť, že zásady správneho konania platia pre všetky konania, kde rozhoduje exekutívna autorita a nejde o trestné konanie. Teda aj v prípadoch, keď je v osobitnom predpise vyslovene vylúčená platnosť správneho poriadku; v prípade § 3 a kontexte [napríklad § 32 ect. správny poriadok] je tento účinný.<sup>12</sup> Ak sa správny orgán chce z objektívnych príčin odchyliť od predošlého rozhodovania, musí toto odôvodniť, a to spôsobom, ktorý je transparentný a merateľný.

Ak hovorím o správnom orgáne, myslím orgán, ktorému osobitný zákon stanovuje právo rozhodnúť o ochrannom pásme. Teda zákon musí jasne a zrozumiteľne zveriť konkrétnemu správnenému orgánu právomoc rozhodnúť v takejto veci. Právomoc nemôže byť predmetom správnej úvahy. Ide o explicitne stanovenú povinnosť v čl.2 ods. 2-3 Ústavy Slovenskej republiky. Teda je prakticky vylúčené, aby takýmto orgánom bol všeobecný stavebný úrad. Aspoň nepoznám taký osobitný záujem, o ktorom by bolo zverené rozhodovať, v tomto kontexte, stavebnému úradu. Teda stavebný úrad si nemôže urobiť sám názor na rozsah a obsah ochranných pásiem. Napríklad v prípade, ak je stavba postavená na čierne v ochrannom pásme na základe zákona (so zákazom stavebnej činnosti), nemôže stavebný úrad v žiadnom prípade legalizovať takúto stavbu. Pokiaľ ide o zákonne ochranné pásmo,

---

<sup>11</sup> KOŠIČIAROVÁ cit. dielo

<sup>12</sup> Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vedenom pod spisovou značkou > 1Sžr/68/2011

nemôže stavebný úrad uplatniť ani zásadu koncentrácie konania [Zákonné ochranné pásmo je také, ktoré je presne vymedzené v zákone, teda koľko metrov od akého bodu sa počíta]. Podľa tejto zásady; ak sa osobitný orgán nevyjadrí, tak platí, že súhlasí [§ 36 ods. 3 stavebného zákona *Ak dotknutý orgán, ktorý bol vyrozumený o začatí územného konania, neoznámí v určenej alebo predĺženej lehote svoje stanovisko k navrhovanej stavbe, má sa za to, že so stavbou z hľadiska ním sledovaných záujmov súhlasí*]. Táto zásada pri zákonných ochranných pásmach neplatí, lebo platí prezumpcia, že stavebný úrad, ako správny orgán, pozná právo. Pri ochranných pásmach, o ktorých pred tým rozhodol osobitný správny orgán platí všeobecná zásada podľa § 40 ods. 1 správneho poriadku „ *Ak sa v konaní vyskytne otázka, o ktorej už právoplatne rozhodol príslušný orgán, je správny orgán takým rozhodnutím viazaný; inak si správny orgán môže o takejto otázke urobiť úsudok alebo dá príslušnému orgánu podnet na začatie konania.*“

Inou situáciou, s ktorou sa môžeme stretnúť v rámci stavebného práva je ochrana kultúrnych pamiatok a nariadenie archeologického výskumu. Ide o právnu situáciu, kedy na základe zákona č. 49/2002 Z.z. o ochrane pamiatkového fondu v znení zmien a noviel (ďalej len pamiatkový zákon) môže a v niektorých prípadoch musí nariadiť Krajský pamiatkový úrad realizáciu archeologického výskumu v súvislosti so zamýšľanou stavebnou činnosťou. Podľa už citovaného rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 8Sžo/203/2010, je možné považovať ochranu pamiatkového fondu (teda vrátane archeologických hodnôt) za verejný záujem. Označenie archeologického výskumu za verejný záujem je dôležitým východiskom pre ďalšiu úvahu. Podľa vyššie spomenutého zákona § 36 a nasledujúceho, Krajský pamiatkový úrad:

- a.) Nariadi archeologický výskum vždy na mieste evidovaného archeologického náleziska pred začatím stavebnej činnosti
- b.) Môže nariadiť archeologický výskum aj na mieste stavby alebo inej hospodárskej činnosti, ktoré nie je evidovaným archeologickým náleziskom, ak na tomto mieste dôvodne predpokladá výskyt archeologických nálezov.

Už tu pri pozornej analýze môžeme naraziť na prvý problém. Pokiaľ situácia pod a.) je výkladovo zrejماً, situácia pod b.) môže zniesť istú mieru polemiky z hľadiska princípu legitímneho očakávania, ktorý tvorí organickú súčasť práva na spravodlivý proces. Subjekt – žiadateľ by mal na základe merateľných dôkazov predpokladať, že je možné na jeho pozemku nariadiť archeologický výskum. Ak je nehnuteľnosť evidovaná v centrálnej evidencii, je situácia ľahko predpokladateľná. Rovnako ako v rámci pripomienkovaného konania pri prijímaní územných plánov bolo územie vyčlenené ako potencionálne nálezisko. Ostatné

dôvody si žiadajú jasnú a na materiálnych dôkazoch založenú argumentáciu, ktorá musí byť súčasťou odôvodnenia. Nariadenie výskumu bez materiálnych – merateľných dôkazov o potenciálnej možnosti náleziska je v rozpore s vyššie uvedeným princípom, a teda právom na spravodlivý proces.

V každom prípade však treba našu pozornosť sústrediť na iný problém pri nariadení archeologického výskumu. Ide o časovo ohraničené obmedzenie vlastníckeho práva konkrétnej fyzickej osoby alebo právnickej osoby, teda vlastníka konkrétnej nehnuteľnosti. Vlastnícke právo je základným ľudským právom, ktoré, ako podľa ústavy, má nadradené postavenie (porovnaj čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky). Teda ide o veľmi vážny vzťah ochrany ľudského práva a zároveň legitímnej požiadavky spoločnosti na ochranu verejného záujmu. Pre tieto situácie je možné predpokladať niekoľko podstatných podmienok:

- a.) Je potrebné, aby každý mohol predpokladať takéto rozhodnutie, ako uvádzam vyššie, na základe merateľných predpokladov<sup>13</sup>
- b.) Obmedzenie práv je možné vo verejnom záujme, ak je naplnená požiadavka proporcionality (ktorá mimo iné predstavuje zásah ako poslednú možnosť, ak cieľ nie je možné dosiahnuť inak)<sup>14</sup>
- c.) Podľa čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky ods. 4 je možno takéto obmedzenie len za náhradu.

V praktickom živote ale, ani z pohľadu teórie správneho práva, nie je problém s aplikáciou bodu a) a b). Ústavná diskomfortita sa ukazuje až pri aplikácii bodu c).

Podľa pamiatkového zákona nielenže Krajský pamiatkový úrad nariadi obmedzenie vlastníckeho práva realizovaním výskumu, ale napr. aj podľa § 38 ods.1 náklady na pamiatkový výskum uhradza vlastník kultúrnej pamiatky, vlastník nehnuteľnosti v pamiatkovom území alebo stavebník, podľa ods. 2 ak sa pamiatkový výskum vykonáva na stavbe alebo pri činnosti, ktorej uskutočnenie je verejným záujmom, môže ústredný orgán štátnej správy, v ktorého pôsobnosti je zabezpečovanie činnosti alebo stavby vo verejnom záujme, rozhodnúť, že náklady alebo ich časť sa uhradia zo štátneho rozpočtu, a do tretice pamiatkový výskum vykonávaný výlučne na vedecké účely a dokumentačné účely uhradza ten, v koho záujme bude vykonaný.

Toto ustanovenie predstavuje slušný guláš a interpretačný problém. Nariadiť obmedzenie nakladania s nehnuteľnosťou z dôvodu realizovania archeologického alebo iného výskumu je možno podľa čl. 20 Ústavy, ako je uvedené už vyššie, len vo verejnom záujme. Obmedziť

---

<sup>13</sup> Ide o napĺňanie predpokladu legitímneho očakávania pozri napr. KOŠIČIAROVÁ.: cit dielo

<sup>14</sup> KOŠIČIAROVÁ cit. dielo

kohokoľvek na vlastníckom práve iným spôsobom nie je možné. A keď podľa čl. 20 ods. 4 už je vlastník obmedzený, je povinnosť náhrady, nie možnosť ako predpokladá zákon. Archeologický prieskum realizovaný za iným ako vedeckým účelom by bol de facto trestný čin. Preto odsek 3 tohto ustanovenia je minimálne polemickejší. Ak vychádzame z ustanovenia §36 ods. 1, kde zákon definuje archeologický výskum, tak „Archeologický výskum na účely tohto zákona je súhrn odborných nedeštruktívnych metód a deštruktívnych metód, a techník zameraných na vyhľadávanie, identifikáciu, vyhodnocovanie, dokumentáciu, evidenciu alebo na záchranu archeologického náleziska, archeologického nálezu alebo nálezovej situácie, ako aj na vyhľadávanie a zber archeologických nálezov na povrchu zeme, v zemi a pod vodou.“ Podľa § 40 ods. 6 pamiatkového zákona vlastníkom nálezu je Slovenská republika. Teda realizácia archeologického výskumu v inom ako vedeckom, a teda verejnom záujme, je vylúčená. Vykonanie takéhoto výskumu cez obmedzenie vlastníckeho práva však má byť realizované ústavne komfortným spôsobom, teda za náhradu. Zákon však naopak predpokladá, že sa vlastník úplne alebo sčasti podieľa na jeho realizácii, hoci reálne na ňom nemá žiadny záujem, naopak istý čas je obmedzený na svojich právach vec užívať.

Teda pokiaľ ustanovenie § 38 ods. 1 a 2 pamiatkového zákona je zjavne protiústavné, ods. 3 je vágny a nelogický. Z praktického hľadiska som sa ešte nestretol s tým, že by archeologický výskum bol nariadený inak ako za úplného financovania vlastníkom stavby alebo stavebníkom. O to, že ide o vážny zásah do ľudských práv a narušenie princípu právneho štátu netreba snáď ani hovoriť.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

- ALEXY, R. *Pojem a platnosť práva*, Bratislava.: Kalligram,2009 ,ISBN 978-80-8101-062-0
- DWORKIN, R. *Ríša práva*, Bratislava.: 2014 Kalligram, ISBN -978-80-8101-812-1
- KOŠIČIAROVA, S. *Princíp dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava 2012, Iura edition
- MRVA ,M., TURČAN, M., *Interpretácia a argumentácia v práve* , Wolters Kluwer , 2016 Bratislava
- VEČERA , M., *Právni princípy, prirodzené právo a hľadiska spravodlivosti* In. *Právny obzor*, Roč. 86,č.2 (2003) ISSN :0032-6984

# NOWELIZACJA KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W POLSCE – ASPEKTY KONSTYTUCYJNE

## THE AMENDMENTS OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS LAW OF 2017 IN POLAND – THE CONSTITUTIONAL ASPECTS

Agnieszka Skóra<sup>1</sup>

### Streszczenie

*Celem artykułu jest przedstawienie zmian, jakie wprowadzone zostały do polskiego postępowania administracyjnego przez ustawę z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Przedstawiam te zmiany z punktu widzenia prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Jest to najważniejsza zmiana polskiego Kodeksu od 1980 r. Ustawa ta wprowadziła wiele nowych instytucji, które dotąd nie były znane w Polsce. W artykule analizuję zmiany dotyczące podstawowych zasad postępowania administracyjnego.*

### Słowa kluczowe

*zmiana k.p.a., kodyfikacja postępowania administracyjnego, postępowanie administracyjne, polskie postępowanie administracyjne, polski Kodeks postępowania administracyjnego*

### Summary

*The aim of this research is to present the amendments which have been introduced to the Polish administrative proceedings by the Act of 7 April 2017 amending the act - Administrative Proceedings Act and some other acts. I showed those amendments from the administrative and constitutional law point of views. This is the most important change in the Polish Administrative Proceedings Act since 1980. The Act of 7 April 2017 introduced many new institutions which have not been known in Poland so far. The article also analyzes the amendments concerning the basic rules of administrative proceedings.*

### Key words

*the amendment of APA, the codification of administrative proceedings, the administrative proceedings, Polish administrative proceedings, Polish Administrative Proceedings Act*

---

<sup>1</sup> dr hab. Agnieszka Skóra, prof. UWM, Faculty of Law and Administration, Warmia and Mazury University jest doktorem habilitowanym w zakresie prawa administracyjnego, zatrudnionym na stanowisku profesora na WPiA UWM w Olsztynie. Kieruje Katedrą Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego. Były członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku i wieloletni trener w zakresie prawa socjalnego i postępowania administracyjnego.

## 1. Wprowadzenie

Od początku nowego millennium w wielu państwach europejskich można obserwować proces znaczących reform w obszarze postępowania administracyjnego oraz jego pierwszych, bądź ponownych, kodyfikacji. Tytułem przykładu należy wskazać na najnowszą węgierską regulację postępowania administracyjnego z 2016 r., która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Akt ten zastąpił ustawę CXL z 2004 r. o ogólnych zasadach postępowania administracyjnego i usług<sup>2</sup>. Od 1 stycznia 2016 r. obowiązuje także albańska ustawa o postępowaniu administracyjnym, uchwalona w 2015 r., zaś od 1 lipca 2016 r. ustawa z 2014 r. o ogólnym postępowaniu administracyjnym w Czarnogórze. W roku 2016 uchwalono ustawę o postępowaniu administracyjnym w Serbii, a w 2009 r. w Chorwacji (weszła w życie 1 stycznia 2010 r.). Można tu także wspomnieć o uchwaleniu w Czechach w 2004 r. ustawy o postępowaniu administracyjnym (*Správní řád*)<sup>3</sup>, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2006 r., zastępując ustawę o postępowaniu administracyjnym z 29 czerwca 1967 r.<sup>4</sup>

Przyczyny reform w obszarze postępowania administracyjnego oraz jego powszechnej kodyfikacji są w poszczególnych krajach w pewnym stopniu odmienne i związane immanentnie z wewnętrznymi kontekstami historycznymi, kulturowymi i politycznymi. Warto jednak wspomnieć, że w państwach Europy Środkowo-Wschodniej organizacja i podstawowe zasady postępowania administracyjnego nie odbiegają zasadniczo od ich wzorca, ukształtowanego przez austriacką ustawę federalną o ogólnym postępowaniu administracyjnym – *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*<sup>5</sup> (cyt. dalej jako „AVG”). Nawet pobieżne spojrzenie na rozwiązania przyjmowane w państwach takich jak Polska, Słowacja, Czechy, Węgry, Słowenia, Chorwacja czy Czarnogóra, pozwala zauważyć, że poszczególne rozwiązania normatywne ustaw regulujących postępowanie administracyjne wydają się podobne. Zawsze trzeba jednak pamiętać, że jest to podobieństwo instytucjonalne i podobna treść normatywna aktów kodyfikujących procedurę, nie zawsze przekłada się na porównywalną praktykę<sup>6</sup>. Jednocześnie niektóre kodyfikacje państw Europy Środkowo-Wschodniej nawiązują w swoich uregulowaniach również do niemieckich rozwiązań prawnych, przyjętych w ustawie federalnej z 1976 r. o postępowaniu administracyjnym

---

<sup>2</sup> Zob. A. Paulovics, *Guarantees of the Legality of Administration and Administrative Procedure in Hungary*, *Danube Law and Economics Review* z 2011 r., Nr 2, s. 43 i n.

<sup>3</sup> *Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád*.

<sup>4</sup> *Zákon č. 71/1967, o správním řízení (správní řád)*.

<sup>5</sup> *Bundesgesetz vom 21 VII 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren*, *BGBI* 1925/274, t. jedn. *BGBI* 1991/51, cyt. za: [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at).

<sup>6</sup> A. Skóra, *Kodyfikacja prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w państwach Azji*, w druku.

(*Verwaltungsverfahrensgesetz*, cyt. dalej jako „*VwVfG*”)<sup>7</sup>. Tytułem przykładu można wskazać tu na czeską ustawę z 2004 r., która stanowi interesujący przykład połączenia rodzimych konstrukcji (m.in. rozbudowana część poświęcona czynnościom technicznoprocessowym oraz zasadom postępowania administracyjnego, ochrona praw mniejszości narodowych m.in. poprzez umożliwienie im posługiwania się w postępowaniu własnym językiem, uregulowanie postępowania egzekucyjnego w osobnym rozdziale) z rozwiązaniami austriackimi oraz z rozwiązaniami niemieckimi (ustawowa regulacja czynności materialno-technicznych, umów publicznoprawnych oraz zarządzeń ogólnych, przepisy o udziale wspólnego przedstawiciela). Ogólny kształt czeskiej ustawy nadal nawiązuje jednak w silnym stopniu do modelu austriackiej ustawy o postępowaniu administracyjnym.

Współcześnie można także znaleźć „czynniki wspólne”, które przyczyniły się do powstania i kodyfikacji procedury administracyjnej w wielu krajach europejskich. Wśród nich dominują czynniki ekonomiczne, polityczne oraz międzynarodowe. Państwa zmuszone są też dostosować się do norm, które odzwierciedlają uniwersalny trend dzisiejszego świata, co powoduje, że przyjmują rozwiązania już sprawdzone w trakcie długoletniej praktyki, jak regulacje austriackie czy niemieckie. Dla niektórych państw takim czynnikiem „wyzwalającym” działalność ustawodawczą w sferze procedury administracyjnej stało się także członkostwo w Unii Europejskiej.

Przyjmuje się przy tym, że – o ile zasady ogólne postępowania administracyjnego jawią się jako względnie stałe – o tyle poszczególne instytucje ulegają, niekiedy zasadniczym, zmianom. Z tego względu ewentualne europejskie regulacje procesowe powinny być „elastyczne” i otwarte na nowe rozwiązania w relacjach jednostka – organ administracji publicznej<sup>8</sup>.

W Polsce ogólne postępowanie administracyjne uregulowane zostało ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (cyt. dalej jako „k.p.a.”)<sup>9</sup>. W ciągu prawie 60 lat jej obowiązywania zmieniana było wielokrotnie. Najgłębsze jednak zmiany przyniosły nowelizacje z 1980, 1990 i 2017 roku.

---

<sup>7</sup> Tekst ujednolicony za <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf>.

<sup>8</sup> Por. J. Martinez-Soria, *Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis*, EuR z 2001 r., Nr 5, s. 682. Por. też A. Skóra, *Europejskie uwarunkowania aktu administracyjnego. Aspekt procesowy* (w:) *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), Warszawa 2017, s. 47.

<sup>9</sup> Dz. U. t. jedn. z 2017 r. poz. 1257.

## 2. Założenia reformy postępowania administracyjnego w Polsce w 2017 r.

Celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na podstawowe założenia oraz pierwsze doświadczenia i skutki reformy postępowania administracyjnego dokonanej ustawą z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw<sup>10</sup> w kontekście jej konstytucyjnych uwarunkowań. Ustawa ta weszła w życie w dniu 1 czerwca 2017 r. Nie brakuje współcześnie głosów, że przyniosła najdalej idące zmiany w Kodeksie od 1980 r.

Zmiany wprowadzone ustawą z 7 kwietnia 2017 r. są niezwykle obszerne. Do Kodeksu wprowadzono nowe zasady ogólne, a niektóre z istniejących zmodyfikowano. Przekształcono dotychczasowe instrumenty prawne służące przeciwdziałaniu beczynności i przewlekłości postępowania oraz wprowadzono w tej kwestii rozwiązania nowe. Wprowadzono szereg nowych, nieznanych wcześniej w naszym kraju instytucji, takich jak m. in. mediacja (art. 96a-96n k.p.a.), milczące załatwienie sprawy (art. 122a-122g k.p.a.), przepisy o postępowaniu uproszczonym (art. 163b-163g k.p.a.), postępowanie w sprawach administracyjnych kar pieniężnych (art. 189a-189k k.p.a.) oraz przepisy o europejskiej współpracy administracyjnej (art. 260-260g k.p.a.). Przywrócono (znaną do 1961 r.) instytucję zrzeczenia się odwołania (art. 127a k.p.a.) oraz dokonano istotnych zmian w zakresie uprawnień decyzyjnych organu odwoławczego, ograniczając jego kompetencje kasacyjne (art. 138 i art. 138 k.p.a.).

Celem dokonywanych zmian było – w zamyśle ustawodawcy – usprawnienie i przyspieszenie toku postępowania oraz wprowadzenie instytucji, które miałyby korzystnie wpłynąć na poprawę relacji organ-jednostka poprzez wprowadzenie „bardziej partnerskiego podejścia administracji do obywateli”<sup>11</sup>. W uzasadnieniu projektu ustawy z 7 kwietnia 2017 r. wskazywano także, że „organy administracji publicznej nie są związane swoją dotychczasową praktyką w zakresie stosowania prawa, obowiązki z zakresu informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mają wpływ na ich sytuację są niejednokrotnie traktowane czysto formalnie, a przepisy nie przewidują mechanizmów umożliwiających czynny udział stron w decydowaniu przez organ o treści rozstrzygnięcia. Może to powodować, że strony są zaskakiwane treścią zapadających rozstrzygnięć, co z kolei

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

<sup>11</sup> Uzasadnienie projektu ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, s. 5, cyt. za: druk nr 1183: Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z 28 grudnia 2016 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183>.

zwiększa ryzyko zaskarżenia decyzji i przez to – znacznego przedłużenia postępowania”<sup>12</sup>. Wskazywano, że problem przewlekłości rozpoznawania spraw administracyjnych dostrzega aż 78,1% respondentów<sup>13</sup>. Skalę zjawiska może zobrazować fakt, że w 2015 r. wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły około „2000 skarg na bezczynność organów administracji publicznej lub przewlekłe prowadzenie postępowania, zaś w pierwszej połowie 2016 r. – ok. 1150 takich skarg. W związku ze stwierdzoną bezczynnością lub przewlekłością sądy wymierzyły organom administracji publicznej w 2015 r. ponad 1750 grzywien o łącznej wysokości ponad 625 000 zł. W pierwszej połowie 2016 r. liczba takich grzywien wyniosła ponad 1100, a ich łączna wysokość przekroczyła 415 000 zł”<sup>14</sup>.

Z uwagi na ramy niniejszego opracowania, skupiono się jedynie na przekształceniach dokonanych przez ustawę z 7 kwietnia 2017 r. w treści zasad ogólnych postępowania administracyjnego.

### **3. Nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego oraz zmiany w zasadach dotychczasowych**

Nową dyrektywą, jaka została wprowadzona do katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego, jest zasada rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść strony (art. 7a § 1 k.p.a.). Stanowi ona uszczegółowienie konstytucyjnej zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>15</sup> H. Knysiak-Sudyka nazywa ją mianem zasady przyjaznej interpretacji przepisów<sup>16</sup>. Natomiast przez niektórych autorów określana jest jako zasada czuwania przez organ administracji nad interesem strony i innymi osobami biorącymi udział w postępowaniu i wyprowadzona nie jest jedynie z art. 7a, lecz z także z kilku innych przepisów<sup>17</sup>, przez innych zaś łacińskim zwrotem: zasada *in dubio pro libertate*<sup>18</sup>. Zgodnie z treścią art. 7a § 1 k.p.a., „jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

<sup>16</sup> H. Knysiak-Sudyka (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, A. Gołęba, M. Kamiński, T. Kiełkowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 144–145; A. Skóra, *Zakaz reformationis in peius w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 68.

<sup>17</sup> A. Wiktorowska (w:) M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 22–23.

<sup>18</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 78.

sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ”. Jak słusznie zauważa P. Przybysz, uzasadnieniem dla tej zasady ogólnej jest przekonanie, że „niejasne, niejednoznaczne przepisy prawa nie mogą być interpretowane na niekorzyść strony. W odmiennym przypadku państwo osiągałoby korzyści z wprowadzenia niejasnych przepisów, mogąc stosować je w taki sposób, który byłby najkorzystniejszy z punktu widzenia interesów państwa”<sup>19</sup>. Cytowany wyżej przepis posługuje się zwrotem „wątpliwości co do treści normy prawnej”, co – moim zdaniem – oznacza, że odnosi się zarówno do wykładni norm prawa materialnego, jak i procesowego<sup>20</sup>. W mojej ocenie należy treść tego przepisu uznać za kreującą także zakaz rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości na korzyść strony poprzez niekorzystną dla strony (stron) interpretację przepisu procesowego. Zasada z art. 7a § 1 k.p.a. znajdzie zastosowanie w sytuacjach, gdy wykładnia danego przepisu prowadzi do wniosków niemających sensu, sprzecznych lub niejednoznacznych. Wówczas zadaniem organu będzie wybór znaczenia, które jest korzystne dla strony (stron)<sup>21</sup>. Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że organy administracji są zobowiązane do jego stosowania z urzędu. Z tego względu organ odwoławczy powinien weryfikować, czy w związku z niejasnym brzmieniem konkretnego przepisu występuje potrzeba zastosowania zasady z art. 7a § 1 k.p.a. Wyjątki od tej zasady przewidują § 1 *in fine* oraz § 2 tego artykułu. Zgodnie z ich treścią zasady tej nie stosuje się, jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego, w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych oraz w przypadku, gdy sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

Z dniem 1 czerwca 2017 r. zmieniła się także treść zasady ochrony zaufania obywateli do organów państwa (art. 8 k.p.a.). Zasada powyższa jest mocno ugruntowana w normach konstytucyjnych<sup>22</sup> i w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Doktryna szuka jej „korzeni” w art. 2 Konstytucji, ustanawiającym zasadę demokratycznego państwa prawnego. Ścisły związek tych zasad dostrzegł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 listopada 1988 r., K 1/88<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 58.

<sup>20</sup> A. Skóra, *Zakaz ...*, s. 68-69.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 69.

<sup>22</sup> R. Kędziora, *Kodeks ...*, s. 83.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

Zgodnie z treścią art. 8 § 1 k.p.a., organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Można zatem zauważyć, że ustawodawca wyznaczył organom administracji standardy realizacji ochrony zaufania, zaliczając do nich wymienione trzy dyrektywy: proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania<sup>24</sup>. Istotna konkretyzacja tej zasady dokonana została także w treści art. 8 § 2 k.p.a. poprzez wprowadzenie zakazu odstępowania przez organy administracji publicznej – bez uzasadnionej przyczyny – od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw o takim samym stanie faktycznym i prawnym<sup>25</sup>. Nie ulega wątpliwości, że gwarancje praktycznej realizacji omawianej zasady można wyprowadzić także z poszczególnych przepisów k.p.a., regulujących poszczególne instytucje procesowe, jak np. przepisów o wyłączeniu pracownika od udziału w postępowaniu z uwagi na bliskość wobec sprawy lub bliskość wobec strony postępowania (art. 24 k.p.a.), czy treści nowego art. 81a k.p.a., nakazującemu niedające się usunąć wątpliwości w zakresie stanu faktycznego sprawy rozstrzygać na korzyść strony.

Z dniem 1 czerwca 2017 r. wyrażono wprost w art. 8 § 1 k.p.a. nową zasadę równości stron (in. zasadę równouprawnienia stron). Zasada równości wyrażona została *expressis verbis* w art. 32 Konstytucji RP („wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”). Przepis (cytowany powyżej) art. 8 § 1 k.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej chronią zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się także zasadą równego traktowania. Ustawodawca przyznał zatem zasadzie równości po raz pierwszy w historii polskiej procedury administracyjnej postać normatywną. Nietrudno zauważyć, że w tej kwestii wyprzedziło nasz kraj wiele krajów europejskich, jak choćby dwaj najbliżsi sąsiedzi: Słowacja i Czechy, w procedurach których zasada ta obecna jest od 1967 r.

Zasada równości wyrażona w art. 8 § 1 k.p.a. *prima facie* ogranicza się jedynie do aspektu materialnoprawnego. Zgodnie z zasadą równości stron w jej aspekcie prawnomaterialnym organy administracji publicznej powinny podejmować rozstrzygnięcie bez względu na jednostkowe cechy adresatów, nieistotne z punktu widzenia treści norm<sup>26</sup>. Powyższa dyrektywa formułuje zatem nakaz równego traktowania wszystkich adresatów

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 84.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> A. Skóra, *Uwagi na temat zasady równości stron w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Elbingensia, Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 7, Elbląg 2007, s. 181 i cyt. tam literatura przedmiotu.

norm prawa powszechnie obowiązującego, cechujących się w takim samym stopniu tą samą relewantną cechą. Oznacza to zatem zarówno zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania tych osób<sup>27</sup>. Jak zauważa P. Przybysz, nakaz równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną wynika również z przepisów ustawy z 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>28</sup>. Respektowanie zasady równości jest w tym przypadku konsekwencją prawidłowego stosowania norm prawnych, jako że równość traktowania stanowi normalne następstwo odniesienia danej reguły do jednej kategorii podmiotów<sup>29</sup>.

Zasada równości stron może być także rozpatrywana w aspekcie procesowym, który w Polsce jedynie wyjątkowo był przedmiotem analizy w literaturze przedmiotu<sup>30</sup>, mimo że posiada istotne znaczenie praktyczne. Do chwili nowelizacji k.p.a. ustawą z kwietnia 2017 r., obowiązywania zasady równości w postępowaniu administracyjnym poszukiwano w nawiązaniu do orzecznictwa sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego<sup>31</sup>. Jak podkreślano, brak przepisu w k.p.a., który formułowałby wprost daną zasadę, nie oznaczał, że nie obowiązywała ona w postępowaniu, gdyż ustawodawca realizował ją poprzez stworzenie odpowiednich gwarancji i instytucji, w których znajdowała ona wyraz<sup>32</sup>. W praktyce jednak trudno spotkać orzeczenie sądu administracyjnego, które *expressis verbis* odnosiło się do równości w aspekcie procesowym.

Moim zdaniem wprowadzenie powyższej zasady do k.p.a. pozwala rozważać domniemanie równości uprawnień i/lub obowiązków procesowych wszystkich stron postępowania. Biorąc pod uwagę warstwę teoretyczną, zasada równouprawnienia stron obejmuje równą dla wszystkich stron postępowania możliwość korzystania z przewidzianych przez prawo środków procesowych (zasada równości broni) oraz możliwość przedstawienia swych stanowisk i twierdzeń (prawo do wysłuchania stron). W myśl tej dyrektywy każda strona ma takie same uprawnienia procesowe i faktyczne możliwości dokonywania czynności procesowych<sup>33</sup>. Na gruncie postępowania administracyjnego oznacza ona, że wszystkie strony mają zapewnione jednakowe środki ochrony i jednakową możliwość ich wykorzystania przez

---

<sup>27</sup> Por. A. Skóra, *Zakaz ...*, s. 70 i cyt. tam literatura.

<sup>28</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1219. P. Przybysz, *Kodeks...*, s. 69.

<sup>29</sup> A. Skóra, *Uwagi na temat zasady ...*, s. 181. Podobnie P. Przybysz, *Kodeks...*, s. 69.

<sup>30</sup> Szerzej jedynie A. Skóra, *Reformatio...*, s. 79–81 oraz też, *Uwagi na temat zasady...*, s. 181 i n.; A. Skóra, A. Cebera, *The principle of equality in the administrative law in Poland*, w druku.

<sup>31</sup> Por. A. Skóra, *Zakaz ...*, s. 70.

<sup>32</sup> Por. *ibidem*, s. 71.

<sup>33</sup> Zob. między innymi A. Skóra, *Uwagi na temat zasady ...*, s. 183.

podejmowanie odpowiednich czynności procesowych<sup>34</sup>. Rozumie się przez nią konieczność posiadania równych uprawnień i obowiązków procesowych i gwarancji jednakowej możliwości obrony swojego interesu prawnego<sup>35</sup>. Jeżeli jedna strona ma prawo dokonania określonej czynności procesowej, to takie same prawo powinno – zasadniczo – przysługiwać również innym stronom<sup>36</sup>. Każdemu ze współuczestników organ obowiązuje zapewnić jednakową możliwość przedstawiania jego twierdzeń i obrony interesów<sup>37</sup>. Skoro bowiem każdy z podmiotów, któremu przysługuje interes prawny, stanowi równorzędną stronę postępowania, to (o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej) nie może mieć mniejszych uprawnień procesowych, bądź większych obowiązków procesowych niż pozostałe<sup>38</sup>. Istota zasady równości wyraża się zatem w tym, że czynności procesowe dokonywane przez organ, przed którym toczy się postępowanie, powinny wywierać taki sam skutek wobec wszystkich stron, niezależnie od tego, jaki jest „wzajemny układ” ich interesów prawnych<sup>39</sup>.

Procesowa równość stron nie ma jednak charakteru bezwzględny. Niektóre bowiem rozwiązania zawarte zarówno w samym Kodeksie, jak i w ustawach szczególnych z zakresu prawa administracyjnego, przyznają zwykle „silniejszą” pozycję procesową stronom uruchamiającym postępowanie administracyjne, tj. wnioskodawcom. Pozycja ta przejawia się m.in. w tym, iż tylko wnioskodawca może złożyć wniosek o zawieszenie (art. 98 k.p.a.), czy umorzenie postępowania administracyjnego (art. 105 § 2 k.p.a.).

Z dniem 1 czerwca 2017 r. zmianie uległ także zakres obowiązywania jednej z podstawowych zasad ogólnych postępowania administracyjnego jaką jest zasada prawdy materialnej (in. prawdy obiektywnej). Zasada ta dominowała dotąd w większości procedur toczących się według przepisów k.p.a. i nie ma ona – w odróżnieniu do większości zasad postępowania administracyjnego – uwarunkowania konstytucyjnego. Ustawodawca zdecydował się na jej zastąpienie zasadą prawdy formalnej absolutnie wyjątkowo, jak np. w sprawach rozstrzyganych na podstawie przepisów ustawy z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego<sup>40</sup>.

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 184.

<sup>35</sup> T. Ereciński, K. Weitz, *Prawda i równość stron w postępowaniu cywilnym a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego. Serock k. Warszawy, 24–26 września 2009 r.*, T. Ereciński, K. Weitz (red.), Warszawa 2010, s. 47.

<sup>36</sup> Zob. A. Skóra, *Uwagi na temat zasady...*, s. 184 i cytowana tam literatura.

<sup>37</sup> Zob. W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 123; A. Skóra, *Uwagi na temat zasady...*, s. 184.

<sup>38</sup> A. Skóra, *Uwagi na temat zasady...*, s. 184.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Dz. U. t. jedn. z 2017 poz. 278 ze zm.

Obecnie prawda materialna została zastąpiona prawdą formalną w tzw. postępowaniu uproszczonym. W świetle wyjaśnień Ministerstwa Rozwoju z maja 2017 r., sformułowanych w opracowaniu: „*Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego. Czego dotyczą zmiany i jak je stosować?*”<sup>41</sup>, zasadniczym celem postępowania uproszczonego jest skrócenie czasu załatwienia spraw prostych pod względem faktycznym i prawnym, opartych na pewnym schemacie. Postępowanie to ma w założeniu charakteryzować się szybkością oraz ograniczonym formalizmem czynności podejmowanych w toku postępowania, co obejmuje ograniczony zakres postępowania dowodowego<sup>42</sup>. Organ może załatwić sprawę w postępowaniu uproszczonym tylko wtedy, gdy będzie miał wyraźną podstawę w przepisach prawa materialnego.

Zasada prawdy materialnej ma charakter normatywny i wyrażona została w art. 7 w zw. z art. 77 k.p.a. W świetle art. 7 k.p.a.: „w toku postępowania organy administracji publicznej ... podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego”. Z kolei przepis art. 77 § 1 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Dyrektywa ta nakłada na organ obowiązek wydania rozstrzygnięcia na podstawie ustaleń zgodnych z prawdą (czyli ze stanem rzeczywistym) oraz dążenia do dokonania takich ustaleń poprzez podejmowanie czynności procesowych, przede wszystkim w postępowaniu wyjaśniającym<sup>43</sup>. W myśl powyższej zasady, rozstrzygając sprawę na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego organ nie może ograniczać się jedynie do ustaleń wyprowadzanych w drodze domniemań, ani opierać się wyłącznie na faktach przedstawionych i/lub przyznanych przez stronę (ewentualnie uczestników na prawach strony)<sup>44</sup>.

Zasada prawdy materialnej oznacza zobligowanie organu prowadzącego postępowanie do zgromadzenia – niezależnie od zaangażowania procesowego stron – wszelkich dostępnych środków dowodowych dla poznania konstrukcji prawdziwego obrazu stanu faktycznego. Kluczowe bowiem znaczenie ma w tym kontekście, sformułowany przez ustawodawcę *expressis verbis* w art. 7 w zw. z art. 77 k.p.a. adresowany do organu administracji publicznej obowiązek dołożenia wszelkich starań w celu pełnego wyjaśnienia sprawy. Na konstrukcję prawdziwego obrazu stanu faktycznego składają się jednak jedynie tzw. prawdziwe ustalenia faktyczne. Należy przy tym zauważyć, że **przez prawdziwe ustalenie faktyczne rozumie się**

---

<sup>41</sup> Zob. <https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/novelizacja-kpa/>.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>43</sup> A. Skóra, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015, s. 24.

<sup>44</sup> A. Skóra, *Ogólne ...*, s. 24 i cyt. tam literatura. Por. też M. Wierzbowski (w:) M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie ...*, s. 22.

**ustalenie, które zostało udowodnione.** Udowodnienie zachodzi wówczas, gdy w świetle przeprowadzonych dowodów fakt przeciwny dowodzonemu jest niemożliwy lub wysoce nieprawdopodobny. Spełnione przy tym winny być dwa warunki: obiektywna przekonywalność dowodów, czyli taka ich siła, że każdy normalnie oceniający człowiek nabiera przekonania o prawdziwości danego ustalenia, oraz przekonywalność subiektywna wywołana u organu oceniającego, która winna być całkowita i bezwzględna<sup>45</sup>.

Trzeba też w tym miejscu podkreślić, że warunkiem *sine qua non* zachowania prawdy materialnej jest obowiązek zebrania tzw. kompletnego materiału dowodowego. Materiał dowodowy jest zaś kompletny tylko wtedy, gdy stanowi sumę wszystkich prawdziwych okoliczności faktycznych, mających znaczenie dla sprawy.

Jak już wspomniano, realizacja zasady prawdy materialnej oznacza konkretne obowiązki procesowe po stronie organu administracji publicznej. W tej części zasada prawdy materialnej wiąże się immanentnie z zasadą oficjalności postępowania, zakładającą aktywną rolę organu administracji publicznej w kształtowaniu jego przebiegu. Zasada oficjalności (mająca także swoje źródło w treści art. 7 k.p.a.) oznacza, że organ można postrzegać jako „gospodarza” (in. kierownika) postępowania, mającego – poprzez dokonywanie różnorodnych czynności procesowych – zasadniczy wpływ na jego przebieg<sup>46</sup>. Oficjalność w żadnym wypadku nie wyklucza aktywnej roli strony w postępowaniu, jednak wnioski przez nią zgłaszane podlegają ocenie organu administracji publicznej. Kryterium tej oceny jest zwykle zróżnicowane i zależy od charakteru danej czynności procesowej i jej znaczenia dla dalszego toku postępowania oraz rozstrzygnięcia sprawy<sup>47</sup>.

Można przyjąć, że do obowiązków procesowych organu administracji publicznej, leżących na „przecięciu” zasady prawdy materialnej i oficjalności, należy m. in.: obowiązek określenia z urzędu, jakie fakty wymagają udowodnienia; obowiązek określenia z urzędu, jakie środki dowodowe służą ustaleniu prawdziwego stanu faktycznego sprawy<sup>48</sup>; obowiązek przeprowadzenia z urzędu środków dowodowych służących ustaleniu prawdziwego stanu faktycznego sprawy, gdy strona środków takich nie przedstawiła (po uprzednim wezwaniu jej do przedstawienia dowodów na poparcie jej twierdzeń), bądź przedstawione przez nią środki

---

<sup>45</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2008 r., sygn. III KK 484/07, Krakowskie Zeszyty Sądowe, Biuletyn SA w Krakowie w sprawach karnych, Rok XVIII Czerwiec 2008, Nr 6, poz. 31.

<sup>46</sup> A. Skóra, *Ogólne ...*, s. 20.

<sup>47</sup> A. Skóra, *Z problematyki wykładni art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014, s. 259 i n; M. Wierzbowski (w:) M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie ...*, s. 23.

<sup>48</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 1999 r. I SA 1551/98, SIP LEX.

dowodowe są niewystarczające dla rozstrzygnięcia sprawy<sup>49</sup> (tj. gdy materiał dowodowy nie ma cech kompletności); obowiązek udowodnienia ustaleń tak korzystnych, jak i niekorzystnych dla strony postępowania (w celu zapewnienia zarówno obiektywizmu, jak i kompletności materiału dowodowego); obowiązek weryfikacji zgodności sądów wypowiedzianych przez uczestników postępowania z obiektywną rzeczywistością.

Analiza przepisów Rozdziału 14 działu II k.p.a. (Postępowanie uproszczone) pozwala zauważyć, że w postępowaniu tym przyjęto zasadę prawdy formalnej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że obciążenie stron obowiązkiem dowodzenia oraz przerzucenie na nią ciężaru dowodu jest równoznaczne z podporządkowaniem postępowania zasadzie prawdy formalnej. Zgodnie z treścią art. 163c § 1 k.p.a., w postępowaniu uproszczonym strona może wnieść podanie z wykorzystaniem urzędowego formularza, w którym wskazuje okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania. Postępowanie dowodowe jest ograniczone do dowodów zgłoszonych przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie (art. 163e § 1 k.p.a.). Oznacza to, że organ – w mniejszym lub większym stopniu, stosownym do stopnia obowiązywania tej zasady – pozbawiony jest możliwości czynnego wpływania na ustalenie rzeczywistego stanu sprawy. Obowiązek organu administracji publicznej został ograniczony jedynie do wyczerpującego rozpatrzenia zebranego przez strony (ewentualnie uczestników na prawach strony) materiału dowodowego. Przepis ten nakłada na organ *ex officio* jedynie obowiązek zbierania materiału możliwego do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie. Ogranicza zatem w sposób istotny aktywną rolę organu w zbieraniu materiału dowodowego.

Z podporządkowaniem postępowania uproszczonego zasadzie prawdy formalnej, immanentnie koresponduje przepis art. 163e k.p.a., znoszący w tym postępowania obowiązywanie art. 81 k.p.a. Przepis art. 81 k.p.a. stanowi przejaw realizacji dwóch zasad ogólnych postępowania, tj. czynnego udziału strony oraz zasady prawdy obiektywnej. Zgodnie z treścią art. 81 k.p.a., okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2 k.p.a.<sup>50</sup> Konsekwencją

---

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 (tj. zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, kom. A.S.) tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną.

nieobowiązywania analizowanego przepisu jest przede wszystkim pozbawienie strony prawa do udziału w postępowaniu wyjaśniającym i współuczestniczenia wraz z organem w procesie ustalania podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Organ może zatem przeprowadzać i gromadzić dowody poza wiedzą strony. W postępowaniu uproszczonym dowody, co do których strona się nie wypowiedziała, mają moc dowodową. Problematyczne jest, czy przepis powyższy obowiązuje także w postępowaniu odwoławczym, co oznacza, że organ nie ma obowiązku przedstawienia materiału dowodowego po przeprowadzeniu uzupełniającego postępowania dowodowego.

Za modyfikację zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym można uznać także wprowadzenie od 1 czerwca 2017 r. zasady rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony w art. 81a k.p.a. Zgodnie z jego treścią, „jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony”. Przepisu tego nie stosuje się: jeżeli w sprawie uczestniczą strony o spornych interesach lub wynik postępowania ma bezpośredni wpływ na interesy osób trzecich; jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów; jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego; w sprawach osobowych funkcjonariuszy oraz żołnierzy zawodowych (art. 81a § 2 k.p.a.).

Ustawodawca nie zmienił treści zasady szybkości postępowania administracyjnego (art. 12 k.p.a.), będącej uszczegółowieniem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), lecz wprowadził nowe mechanizmy służące jej ochronie oraz dokonał zmiany dotychczasowych instrumentów. Nie można bowiem zapominać, że jedną z podstaw aksjologicznych funkcjonowania administracji publicznej jest sprawne działanie jej organów. Ma ono znaczenie nie tylko dla strony (a zatem podmiotu, w którego sprawie postępowanie jest prowadzone), ale także dla organów reprezentujących państwo. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, ocena funkcjonowania państwa, jako całości, opiera się między innymi na sprawności i efektywności działania jego organów i stanowi poniekąd odzwierciedlenie faktycznych zdolności państwa do realizacji jego ustawowych zadań<sup>51</sup>.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 12 k.p.a. organy administracji publicznej mają obowiązek działać w sprawie wnikliwie i szybko. Oznacza to najogólniej, że powinny

---

<sup>51</sup> R. Hauser, A. Skoczyła (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne z kuzusami*, Warszawa 2016, s. 75.

prować sprawę w taki sposób i za pomocą takich środków, aby jak najszybciej doprowadzić do jej rozstrzygnięcia. Jednocześnie jednak nie wolno im zapominać o dołożeniu wszelkiej staranności w wydaniu trafnej i odpowiadającej stanowi faktycznemu decyzji<sup>52</sup>.

Ustawodawca realizacji tej zasady poświęcił sporo miejsca. Wyrazem jej wzmocnienia są m. in. instytucja ponaglenia, która zastąpiła poprzednie zażalenie na bezczynność organów lub przewlekłość postępowania. Innym przejawem troski o sprawny przebieg postępowania jest nadanie wnioskowi o ponowne rozpatrzenie sprawy charakteru fakultatywnego, co oznacza, że skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego można złożyć bez korzystania z niego. Modyfikacja art. 136 k.p.a. wprowadziła także dla strony prawo żądania wydania przez organ odwoławczy decyzji rozstrzygającej sprawę (w szczególności decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty), zamiast tzw. decyzji kasacyjnej, która dominowała do tej pory w orzecznictwie organów drugiej instancji. Rozwiązanie to wzmocniono gwarancją zaskarżenia decyzji kasacyjnej do wojewódzkiego sądu administracyjnego w specjalnym, przyspieszonym trybie. Przywrócona została, jak wyżej wspomniano, instytucja zrzeczenia się odwołania (znana w Polsce do 1961 r.), która umożliwia wcześniejsze ustatecznienie się decyzji. Wreszcie, jedną z nowych konstrukcji służącym sprawnemu postępowaniu, nieznaną dotychczas polskiej procedurze administracyjnej, jest instytucja milczącego załatwienia sprawy (Rozdział 8a Działu II k.p.a.).

Trzeba zauważyć, że milczenie organu administracji publicznej stanowi odrębną kategorię względem bezczynności organu. Milczenie jest w doktrynie ujmowane w sposób niejednolity: jako fikcja wydania decyzji administracyjnej, jako „swoisty” akt administracyjny, swoista prawna forma działania administracji niebędąca aktem administracyjnym lub nawet jako czynność faktyczna. W świetle art. 122a § 1 k.p.a., sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Z kolei przepis art. 122a § 2 stanowi, że sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten: nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda). Już w toku prac nad projektem ustawy krytykowane było to, że w postępowaniu administracyjnym nie przewidziano możliwości zaskarżenia milczącego załatwienia sprawy. Przepisy art. 122e–122f k.p.a. wprowadzają instytucję adnotacji

---

<sup>52</sup> M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz do art. 12, SIP LEX 2017.*

połączonej z wydaniem zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy. Jest ono niezaskarżalne. Zażalenie, a w konsekwencji możliwość wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, służy jedynie na postanowienie o odmowie wydania takiego zaświadczenia. Jednocześnie dodane lub zmodyfikowane przepisy art. 151 § 3 k.p.a., art. 155a k.p.a., art. 158 § 1 k.p.a. oraz art. 163a k.p.a. zakazują stosowania w trybach nadzwyczajnych przepisów o milczącym załatwieniu sprawy. Oddziaływanie milczącego załatwienia sprawy jest także mocno ograniczone, gdyż – zgodnie z treścią art. 122a § 1 k.p.a. – może do niego dojść jedynie wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi. Do czasu zatem pojawienia się przepisów odrębnych milczące załatwienie sprawy pozostaje instytucją martwą.

## **Bibliografia**

### Wykaz aktów normatywnych:

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. t. jedn. z 2017 r. poz. 1257.

Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r. poz. 935

Ustawa z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz. U. t. jedn. z 2017 r. poz. 278 ze zm.

*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesgesetz vom 21 VII 1925 über das allgemeine Verwaltungsverfahren, BGBl 1925/274, t. jedn. BGBl 1991/51, BGBl. I Nr. 33/2013, cyt. za: [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at).*

czeska ustawa z 24 czerwca 2004 r. o postępowaniu administracyjnym (*Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád*)

czeska ustawa z 29 czerwca 1967 r. o postępowaniu administracyjnym, *Zákon č. 71/1967, o správním řízení (správní řád*

### Wyroki sądowe:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 1999 r. I SA 1551/98, SIP LEX

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2008 r., sygn. III KK 484/07, Krakowskie Zeszyty Sądowe, Biuletyn SA w Krakowie w sprawach karnych, Rok XVIII Czerwiec 2008, Nr 6, poz. 31

### Wykaz literatury:

Ereciński T., Weitz K., *Prawda i równość stron w postępowaniu cywilnym a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego. Serock k. Warszawy, 24–26 września 2009 r.*, T. Ereciński, K. Weitz (red.), Warszawa 2010

Hauser R., Skoczylas A. (red.), *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne z kżusami*, Warszawa 2016

Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz do art. 12, SIP LEX 2017*

Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017

Martinez-Soria J., *Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis*, EuR z 2001 r., Nr 5

Paulovics A., *Guarantees of the Legality of Administration and Administrative Procedure in Hungary*, Danube Law and Economics Review z 2011 r., Nr 2

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017

Siedlecki W., Świeboda Z., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004

Skóra A., Cebera A., *The principle of equality in the administrative law in Poland*, w druku [2018]

Skóra A., *Kodyfikacja prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w państwach Azji*, w druku [2018]

Skóra A., *Zakaz reformationis in peius w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017

Skóra A., *Europejskie uwarunkowania aktu administracyjnego. Aspekt procesowy* (w:) *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, J. Supernat, B. Kowalczyk (red.), Warszawa 2017

Skóra A., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Elbląg 2015

Skóra A., *Z problematyki wykładni art. 7 kodeksu postępowania administracyjnego* (w:) *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014

Skóra A., *Uwagi na temat zasady równości stron w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Elbingensia, Rocznik Naukowy Elbląskiej Uczelni Humanistyczno-Ekonomicznej”, t. 7, Elbląg 2007

Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017

Woś T. (red.), Knysiak-Sudyka H., Gołęba A., Kamiński M., Kielkowski T., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017

# HRANICA TRESTNOSTI SANKCIÍ VO VEREJNOM PRÁVE

## THE BORDER OF PUNITIVITY OF SANCTIONS IN PUBLIC LAW

**Branislav Fridrich<sup>53</sup>**

### **Abstrakt**

*V tomto príspevku sa autor sústreďuje na hľadanie hranice medzi tzv. správnym trestaním a sankcionovaním, ktoré nemá trestný charakter. Po preskúmaní názorov na hranicu medzi oboma skupinami deliktov v oblasti verejného práva sa príspevok zaoberá vybranou judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva vo vzťahu k výkladu ratione materiae práva na spravodlivé konanie v primeranej lehote o oprávnenosti trestného obvinenia podľa článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd.*

### **Kľúčové slová**

*Trestnosť sankcií – správne trestanie – povaha deliktu – stupeň prísnosti trestu*

### **Abstract**

*In this paper, the author focuses on finding the border between so- administrative punishment and sanctions, which are not criminal in character. After examining the borderline between the two groups of offenses in the field of public law, the contribution turns on the European Court of Human Rights's case-law on the interpretation of the ratione materiae of a fair trial within a reasonable time of any criminal charge against person under Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*

### **Keywords**

*Punitivity of sanction – administrative punishment – nature of offence – degree of severity of punishment*

### **Úvod**

Rozdiel medzi správnym trestaním a tým, čo už trestaním nie je, je veľmi ťažké uchopiť, obzvlášť v prípade, ak hranica medzi nimi nie je vytýčená jednoznačne, ale sa zakladá na posúdení viacerých kritérií. Na túto problematiku nie je jednotný pohľad nielen v teoretických názoroch, ale dokonca ani v názoroch bývalej Európskej komisie pre ľudské práva a Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) pri interpretácii „trestnosti“

---

<sup>53</sup> Výstup projektu VEGA č.1/0347/17: Úskalia ochrany základných práv a slobôd priznaných Ústavou Slovenskej republiky a ich vzťah k medzinárodnému a úniiovému právu

Doc. JUDr. Branislav Fridrich, PhD. pôsobí ako vedúci Katedry ústavného práva na pôde Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Je autorom mnohých publikácií a monografií, aktívne sa zúčastňuje domácich i medzinárodných konferencií, seminárov a svoje znalosti uplatňuje i v advokácii.

obvinenia, o ktorom má každý právo, aby bolo rozhodnuté v primeranej lehote v spravodlivom procese a to podľa článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“).

## 1. Správne trestanie v slovenskom právnom poriadku – kontúry jeho hraníc

Správne trestanie je jednou z foriem vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti. Správny orgán popri správnom trestaní disponuje totiž aj inými mocenskými prostriedkami, ktorými je zo zákona oprávnený vynútiť splnenie právnej povinnosti povinnou osobou, obnoviť pôvodný stav alebo zamedziť ďalšiemu porušovaniu práva vo verejnej správe a pod. Napr. ak živnostenský úrad je oprávnený prejednať správny delikt podnikateľa spočívajúci v porušení konkrétnych zákonom ustanovených povinností (napríklad neustanovenie zodpovedného zástupcu) a uložiť mu pokutu až do výšky 1659 eur, v takom prípade ide o vyvedenie administratívnoprávnej zodpovednosti a súčasne o správne trestanie.<sup>54</sup> Ak však živnostenský úrad je oprávnený aj zrušiť živnostenské oprávnenie v prípadoch ustanovených v živnostenskom zákone (napríklad ak nastanú prekážky podnikania v podobe konkurzu), potom ide o vyvedenie administratívnoprávnej zodpovednosti, ale nie je možné hovoriť o správnom trestaní. Zrušenie živnostenského oprávnenia v prípade, ak živnostník prestane byť bezúhonný alebo stratí spôsobilosť na právne úkony alebo nastane prekážka prevádzkovania živnosti v podobe konkurzu sa však predsa len odlišuje od tzv. sankčného zrušenia živnostenského oprávnenia napríklad z dôvodu podmienok ustanovených zákonom ako osobitne závažných, pri ktorom možno živnosť ohlásiť najskôr po uplynutí troch rokov od právoplatnosti rozhodnutia o zrušení živnostenského oprávnenia.<sup>55</sup>

Vo verejnej správe správne trestanie je formou administratívnoprávnej zodpovednosti, ktorú nazývame sankčná zodpovednosť. Hlavnou funkciou správnych trestov je represia za spáchanie správneho deliktu, ktorá výrazne zasahuje do majetkových a iných práv osôb. Vo verejnej správe pôsobia aj tzv. správne sankcie obnovujúcej povahy, kde vystupuje do popredia reparačná sankcia, pričom aj pri správnych trestoch a správnych sankciách obnovujúcej povahy dochádza k predchádzaniu porušovania právnych povinností, teda k prevencii.

---

<sup>54</sup> MACHAJOVÁ, J.: Správne trestanie. V. časť. In: MACHAJOVÁ, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 7. aktualizované vydanie. Žilina: EUKÓDEX, s.r.o., 2014, ISBN: 978-80\_8155.044-7, s.251-252.

<sup>55</sup> HORZINKOVÁ, E.: Živnostenské konanie. 3. Kapitola. In: POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J., HORZINKOVÁ, E., CEPEK B.: Vybrané správne procesy (Teoretické a praktické aspekty). 3. prepracované a rozšírené vydanie s judikatúrou a 100 testovými otázkami/odpoveďami. Bratislava: EUKÓDEX, s.r.o. a Paneurópska vysoká škola 2013, ISBN: 978-80-89447-98-5, s.320.

Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R(91) 1 o správnych sankciách uvádza, že pojmom správne sankcie sa nazývajú tresty, ktoré sa ukladajú z dôvodu správania sa osôb v rozpore s aplikovateľnými pravidlami, pričom trestami sú pokuta alebo iné trestné opatrenie peňažného alebo nepenažného charakteru. Za správne sankcie sa však nepovažujú opatrenia, ktoré sú správne orgány povinné prijať ako výsledok trestného konania a disciplinárne sankcie.<sup>56</sup> Vysvetľujúce memorandum uvádza demonštratívnym spôsobom rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré na účely tohto odporúčania, nie sú správnymi sankciami, a to konkrétne zamietnutie žiadosti o povolenie, odňatie licencie z dôvodu, že žiadateľ nespĺňa zákonom určené požiadavky, zákazy uplatňované v rámci ochrany životného prostredia a ochrany zdravia,<sup>57</sup> pričom charakteristickými znakmi sankcií sú nasledovné špecifiká:

1. jej uložením sa zasahuje do právneho statusu konkrétnej osoby, pričom zmena spočíva v zhoršení jej hmotnoprávnej pozície,
2. pôsobí do minulosti, t.j. ukladá sa za to, že osoba povinnosť nespĺnila, nie za to, že niečo v budúcnosti nespĺní,
3. jej vykonanie samo o sebe nie je spôsobilé odstrániť protiprávny stav spôsobený protiprávnym správaním páchatel'a správneho deliktu, t.j. nie je možné zabezpečiť nápravu za účelom ochrany verejného záujmu.<sup>58</sup>

Podľa mim. prof. Košičiarovej nie je možné za sankciu považovať zamietnutie žiadosti o povolenie, keďže ide o tzv. negatívny správny akt, ktorým sa nezhoršuje právne postavenie osoby, alebo ani akt vykázania z miesta pojednávania, pretože sa ním odstraňuje protiprávny stav a pôsobí do budúcnosti vytváraním podmienok pre stav súladný so zákonom, a dokonca ani akt predvedenia osoby, pretože jeho vykonaním sa len realizuje povinnosť, ktorá osobe už vznikla na základe predvolania. Podľa mim. prof. Košičiarovej totiž zhoršenie právnej pozície osoby spočíva v tom, že osobe vznikne nová povinnosť, ktorá tu predtým

---

<sup>56</sup> Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions. Adopted by the Committee of Ministers on 13 February 1991 at the 452nd meeting of the Ministers' Deputies). <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2011123&SecMode=1&DocId=392992&Usage=2>

<sup>57</sup> KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne poriadkové delikty a princípy trestania. In: Aktuálne otázky správneho a trestného práva. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie 3.5.2016. Paneurópska vysoká škola: Bratislava, 2016 (ed. TITTLOVÁ, M.- ŽOFČÁK, M.), ISBN 978- 80-89453-15-3, s.8.

<sup>58</sup> KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne poriadkové delikty a princípy trestania. In: Aktuálne otázky správneho a trestného práva. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie 3.5.2016. Paneurópska vysoká škola: Bratislava, 2016 (ed. TITTLOVÁ, M.- ŽOFČÁK, M.), ISBN 978- 80-89453-15-3, s.8-9

nebola a je dôsledkom represívnej funkcie práva,<sup>59</sup> pričom ďalej uvádza, že niektoré inštitúty môžu mať raz povahu sankcie, inokedy povahu nápravného opatrenia. Príkladom takejto situácie je samotný akt zákazu činnosti, ktorý je možné pokladať za sankciu, ak dôsledkom jej uloženia je vylúčenie uplatňovania práva v situácii, keď osoba spĺňa zákonom ustanovené podmienky pre jeho uplatňovanie, a ako príklad zákazu činnosti, ktorý má účinky nápravného opatrenia je možné označiť nariadenie obmedzenia prevádzky zariadenia s vplyvom na životné prostredie, ktoré je možné vydať iba vtedy, keď zariadenie prestalo spĺňať podmienky vyplývajúce zo zákona alebo na základe vydaného povolenia či súhlasu. Obmedzenie prevádzky zariadenia tak de iure nepredstavuje zhoršenie hmotnoprávnej pozície prevádzkovateľa, lebo osoba nemôže očakávať, ak nespĺňa hmotnoprávne predpoklady pre prevádzkovanie činnosti, že mu bude aktivita tolerovaná.<sup>60</sup>

## **2. Trestnosť sankcií v oblasti verejného práva v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva - kritériá**

Na to, aby sme zistili, ktoré protiprávne konania majú trestnú povahu je potrebné použiť judikatúru EŠLP k trestnej vetve práva na spravodlivé súdne konanie pred nezávislým a nestranným súdom, ktorý rozhodne o oprávnenosti trestného obvinenia podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru, ktorý má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky, ak zabezpečuje väčší rozsah základných práv a slobôd ako zákony (čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). Je zrejmé, že pojem „trestné obvinenie“ má „autonómny“ význam nezávisle od kategorizácie používanej vo vnútroštátnych právnych systémoch členských štátov.<sup>61</sup> Čo sa týka pojmu „trestné,“ Dohovor neoponuje posunu k „dekriminalizácii“ medzi jeho zmluvnými stranami, avšak „delikty“ klasifikované ako „regulačné“ sledujúce dekriminalizáciu, môžu spadať pod autonómny pojem „trestného“ deliktu, pretože ponechanie úvahy na vylúčenie týchto deliktov pre členské štáty by mohlo viesť k výsledkom nezlučiteľným s cieľom a účelom samotného Dohovoru.<sup>62</sup> Počiatočný bod pre hodnotenie aplikovateľnosti trestného aspektu článku 6

---

<sup>59</sup> KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne poriadkové delikty a princípy trestania. In: Aktuálne otázky správneho a trestného práva. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie 3.5.2016. Paneurópska vysoká škola: Bratislava, 2016 (ed. TITLOVÁ, M.- ŽOFČÁK, M.), ISBN 978- 80-89453-15-3, s.8-9.

<sup>60</sup> KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne poriadkové delikty a princípy trestania. In: Aktuálne otázky správneho a trestného práva. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie 3.5.2016. Paneurópska vysoká škola: Bratislava, 2016 (ed. TITLOVÁ, M.- ŽOFČÁK, M.), ISBN 978- 80-89453-15-3, s.9.

<sup>61</sup> Adolf proti Rakúsku, sťažnosť č.8269/78, rozsudok z 26.3.1982, bod 30.

<sup>62</sup> Öztürk proti Nemecku, sťažnosť č. 8544/79, rozsudok z 21.2.1984, bod 49

Dohovoru je založený na kritériách načrtnutých v prípade Engel a iní proti Holandsku,<sup>63</sup> kde išlo o prípad vojakov, ktorí slúžili v holandskej armáde, a teda podliehali špecifickým vojenským predpisom, ktoré boli nezávislé na vojenskom trestnom práve. Vojak Engel bol odsúdený Najvyšším vojenským súdom za svojvoľné opustenie posádky k dvom dňom "prísneho arestu" (čo pre obyčajného vojaka znamenalo pobyt v cele); sťažovateľ van der Wiel k štyrom dňom "ľahkého arestu" v kasárňach (čo bola najľahšia forma trestu spočívajúca v minimálnom obmedzení slobody), sťažovateľ Wit k dvanástim dňom „ťažšieho arestu,“ a sťažovatelia Dona a Schul k trom mesiacom služby v špeciálnom trestnom oddieli, ktorá potenciálne predĺžila aj ich skutočný pobyt v armáde, čo predstavovalo najzávažnejší možný zásah do práva vojakov. Proti týmto disciplinárnym rozhodnutiam svojich veliteľov podali sťažovatelia odvolanie k nadriadeným dôstojníkom, ako aj k Najvyššiemu vojenskému súdu a napokon aj k EKLP, ktorá ich zamietla. Napokon sa vojaci obrátili na ESLP, ktoré v intenciách daného prípadu ustanovil tri základné kritéria pre podradenie jednotlivých konaní pod čl. 6 Dohovoru. *„V tejto spojitosti, je najprv nevyhnutné poznať, či ustanovenie definujúce delikt patrí, podľa právneho systému príslušného štátu, do trestného práva, disciplinárneho práva alebo oboch súčasne. To však neposkytuje nič viac ako počiatkový bod. Indikácie takto poskytnuté majú iba formálnu a relatívnu hodnotu a musia byť preskúmané vo svetle spoločného menovateľa príslušnej legislatívy rôznych členských štátov. Skutočná povaha deliktu je faktor väčšieho významu. Keď sa vojak ocitne obvinený z konania alebo opomenutia údajne v rozpore s právnym pravidlom upravujúcim fungovanie ozbrojených síl, štát môže v zásade použiť proti nemu disciplinárne konanie skôr ako trestné právo. ... Avšak, dohľad Súdu sa tu nezastavuje. Taký dohľad by sa vo všeobecnosti ukázal iluzórnym, keby tiež nevzal do úvahy stupeň prísnosti trestu, ktorého privodenie dotknutá osoba riskuje. V spoločnosti zastávajúcej vládu práva, patrí do „trestnej“ sféry odňatie slobody, ktoré možno uložiť ako potrestanie, okrem toho, ktoré svojou povahou, trvaním alebo spôsobom výkonu nemôže byť výrazne nepriaznivé. Závažnosť toho, čo je v hre, tradície zmluvných štátov a význam pripájaný Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vo vzťahu k fyzickej slobode osoby vyžadujú, aby to tak bolo.“* Na základe týchto kritérií súd zisťoval, ktorí zo sťažovateľov bol subjektom tzv. trestného obvinenia podľa čl. 1 Dohovoru, pričom dospel k názoru, že trest nespojený s odňatím slobody (ako tzv. ľahký arest) nemá trestný charakter v zmysle autonómneho významu tohto pojmu. Trest zahŕňajúci odňatie slobody dvoch dní, t.j. spojené s odňatím slobody, ktorý hrozil iba teoreticky, bol zase

---

<sup>63</sup> Engel a iní proti Holandsku, sťažnosť č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, rozsudok z 8.6.1976, body 82-83.

príliš krátky (2 dni tzv. prísneho arestu) na to, aby jeho trvanie spadalo pod „trestné“ právo. Trojmesačné alebo štvormesačné uväznenie v špeciálnej trestnej jednotke spojené s odňatím slobody bolo už však považované za uloženie vážnych potrestaní zahŕňajúcich odňatie slobody (*vojaci neboli oprávnení opustiť zariadenie počas mesiaca alebo viac, trávili noc zamknutí v cele*).<sup>64</sup>

Príkladom aplikácie uvedených troch kritérií na konkrétny prípad môže byť aj prípad ESĽP Oztürk proti Nemecku z 21. 2. 1984, ktorého podstatou bola dekriminalizácia bezohľadného šoférovania v Nemecku, ktoré sa trestalo len pokutou. Z hľadiska procesného komfortu šlo však o Pyrrhovo víťazstvo, pretože zahraniční vodiči prišli o rôzne výsady trestných procesov, ako napr. právo na bezplatného tlmočníka, na ktorého by mali v trestnom konaní nárok, proti čomu protestoval aj pán Oztürk, ktorý bol stíhaný za to, že havaroval do zaparkovaného auta, a bola mu uložená pokuta 60 (západonemeckých) mariek, čo napadol u príslušného okresného súdu. Následne však vzal svoju sťažnosť späť a súd mu uložil povinnosť zaplatiť náklady súdneho konania vrátane nákladov na tlmočníka, proti čomu pán Oztürk protestoval u EKĽP a následne aj u ESĽP. V tomto prípade súd zistil, že po dekriminalizácii (prvé kritérium) je za dopravné priestupky ukladaná relatívne nízka pokuta (tretia podmienka), avšak jedná sa o činy, ktoré sa svojou podstatou týkajú širokého obyvateľstva (druhé kritérium), a preto je potrebné daný prípad subsumovať pod čl. 6 Dohovoru, pričom samotná neprítomnosť bezplatného tlmočníka v rámci procesu bolo porušením čl. 6 odst. 3 písm. e) Dohovoru.<sup>65</sup>

### **3. Trestnosť sankcií v oblasti daňových deliktov**

Prvé kritérium má relatívnu váhu a slúži iba ako počiatkový bod. Ak vnútroštátne právo klasifikuje delikt trestným právom, potom to bude rozhodujúce. V opačnom prípade sa Európsky súd pre ľudské práva pozerá za vnútroštátnu klasifikáciu a preskúmava podstatnú skutočnosť dotknutého procesu.<sup>66</sup>

Pri hodnotení druhého kritéria, ktoré sa považuje za významnejšie, sa berú do úvahy nasledujúce kritériá. V prípade prirážok k dani z pridanej hodnoty sa tieto ukladajú všeobecným právnym pravidlom aplikujúcim sa na daňovníkov vo všeobecnosti, neaplikujú

---

<sup>64</sup> Engel a iní proti Holandsku, sťažnosť č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, rozsudok z 8.6.1976, body 83-85.

<sup>65</sup> Öztürk proti Nemecku, sťažnosť č.8544/79, rozsudok z 21.2.1984, bod 53.

<sup>66</sup> Practical Guide on Admissibility Criteria. Third edition. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2014., s. [http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf)

sa iba na obmedzenú skupinu s osobitným postavením, registrácia DPH pre obchodné účely neuberá z tejto pozície. Daňové prirážky ďalej nie sú zamýšľané ako peňažná náhrada za škodu alebo ako potrestanie za účelom odradenia od znovuspáchania deliktu, ale boli uložené pravidlom, ktorého účel bol odradzujúci (*deterrent*) a trestný (*punitive*). V prípade Bendenoun proti Francúzsku<sup>67</sup> ESLP vo svetle predovšetkým rozsudku Öztürk zdôraznil 4 faktory. Na prvom mieste, delikty, z ktorých bol pán Bendenoun obvinený, patrili pod článok 1729 ods. 1 všeobecného daňového zákonníka. Toto ustanovenie pokrývalo všetkých občanov v ich spôsobilosti ako daňovníkov, a nie skupinu s osobitným postavením. Ustanovenie uvádzalo určité požiadavky, ku ktorým pripojilo tresty v prípade nedodržania. Po druhé, daňové prirážky sú zamýšľané nie ako peňažná náhrada škody, ale zásadne ako potrestanie za účelom odradenia od opätovného spáchania. Po tretie, sú uložené podľa všeobecného pravidla, ktorých účel je aj odradzujúci aj trestajúci. Po štvrté, v prípade pána Bendenouna prirážky boli skutočne podstatné, rovnajúce sa 422.534 FRF vo vzťahu k nemu samému a 570.398 FRF vo vzťahu k jeho spoločnosti a ak by ich neuhradil, podliehal by uloženiu trestu odňatia slobody zo strany trestných súdov. Po zvážení rôznych aspektov prípadu, Európsky súd pre ľudské práva oznámil prevahu tých aspektov, ktoré majú trestnú (*criminal*) konotáciu. Žiadne z nich nie je rozhodujúce samo o sebe, ale vzaté spoločne a kumulatívne robia „obvinenie“ „trestným“.

V prípade Janosevic proti Švédsku<sup>68</sup> rovnako ako v prípade Bendenoun bola uložená výsledná daňová prirážka v súlade s daňovou legislatívou, medzi iným, s 5. kapitolou, oddiel 1 a 2 daňového zákona zameranou na všetky osoby podliehajúce plateniu dane vo Švédsku a nie smerom k skupine s osobitným postavením. Ďalej vtedajšie daňové prirážky neboli zamýšľané ako peňažná náhrada akýchkoľvek nákladov, ktoré mohli vzniknúť ako výsledok správania daňovníka. Skôr, hlavným účelom relevantných ustanovení o prirážkach malo byť vyvíjanie tlaku na daňovníkov, aby dodržiavali svoje právne povinnosti pod hrozbou trestov, ktoré v podstate pôsobili ako odradzujúce a aj trestajúce. Trestajúci charakter je obvyklou odlišujúcou črtou trestov trestnej povahy (*criminal*). Podľa ESLP všeobecný charakter právnych ustanovení o daňových prirážkach a účel trestov, ktorý je aj odradzujúci aj trestajúci, *postačuje* na preukázanie, že sťažovateľ bol obvinený z deliktu trestnej povahy (*criminal*). Trestná povaha deliktu je *ďalej* preukázaná prísnosťou potenciálneho a skutočného trestu. Švédske daňové prirážky sú ukladané v pomere k sume skrátenej dane poskytnutím nesprávnej alebo neadekvátnej informácie. Prirážky, bežne stanovené na 20% alebo 40%

---

<sup>67</sup> Bendenoun proti Francúzsku, sťažnosť č. 12547/86, rozsudok z 24.2.1994, bod 47.

<sup>68</sup> Janosevic proti Švédsku, sťažnosť č. 34619/97, rozsudok z 23.7.2002, bod 68.

skrátenej dane, závisiac na type dane, nemajú žiaden horný limit a môžu byť veľmi veľkými sumami. Vskutku, v prípade Janosevic prirážky uložené rozhodnutiami daňového úradu boli veľmi značné, celkom 161.261 SEK. Je pravdou, že prirážky nemohli byť premenené na trest väzenia v prípade neuhradenia, avšak toto nie je rozhodujúce pre klasifikáciu deliktu ako „trestného“.

V prípade pred Veľkou Komorou ESLP Jussila proti Fínsku<sup>69</sup> Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že druhé a tretie kritérium sú alternatívne a nie sú nevyhnutne kumulatívne. Postačí, aby príslušný delikt bol svojou povahou považovaný za trestný alebo aby delikt bol spôsobilý ohroziť osobu a to tak, že táto môže podliehať trestu, ktorý svojou povahou a stupňom prísnosti patrí do všeobecnej trestnej sféry. Relatívny nedostatok závažnosti trestu nemôže zbaviť trest jeho inherentne trestnej povahy. Toto nevyklučuje kumulatívny prístup, keď oddelená analýza každého kritéria nerobí možným dosiahnuť jasný záver, pokiaľ ide o existenciu trestného obvinenia. Veľká komora ESLP uviedla, že posudzovala, či jeho case-law podporuje odlišný prístup vo fiškálnych alebo daňových veciach. Zistila, že v prípade Bendenoun, ktorý sa týkal uloženie daňových trestov alebo prirážky za vyhnutie sa dani (*DPH a daň z príjmov právnických osôb vo vzťahu k daňovej zodpovednosti sťažovateľskej spoločnosti a za jeho osobný príjem*) výslovne neodkázal na prípad Engel a vymenoval 4 prvky ako relevantné pre aplikovateľnosť článku 6 vo vtedajšom prípade: že zákon stanovujúci tresty pokryl všetkých občanov v ich spôsobilosti ako daňovníkov, že prirážka nebola zamýšľaná ako peňažná náhrada za škodu, ale zásadne ako potrestanie za účelom odradenia od opätovného spáchania, bola uložená podľa všeobecného pravidla, ktorého účel bol aj odradzujúci, aj trestajúci, a že prirážka bola značná (*424.534 FRF vo vzťahu k sťažovateľovi a 570.398 FRF o vzťahu k jeho spoločnosti, čo zodpovedá 64.415 EUR a 86.957 EUR*). Tieto faktory môžu byť zohľadnené v kontexte ako relevantné pri hodnotení aplikácie druhého a tretieho kritéria v prípade Engel ku skutočnostiam prípadu, nie je tu však žiadna indikácia, aby sa Veľká komora ESLP odchýlila od predchádzajúceho case-law alebo zaviedla separátne zásady v daňovej sfére. Musí ďalej byť zdôraznené, že ESLP v prípade Bendenoun nepovažoval žiaden zo 4 prvkov sám o sebe za rozhodujúci a prijal kumulatívny prístup pri zistení, že článok 6 Dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd je aplikovateľný podľa jeho trestnej časti. V prípade Janosevic ESLP neurobil žiaden odkaz na prípad Bendenoun alebo jeho osobitný prístup, ale postupoval priamo na základe kritérií Engel. Zatiaľ čo urobil odkaz na prísnosť skutočného

---

<sup>69</sup> Jussila proti Fínsku, sťažnosť č.73053/01, rozsudok (Veľká Komora) z 23.11.2006, bod 31.

a potenciálneho trestu (*prirážka rovnajúca sa 161.261 SEK, približne 17.284 EUR bola zapojená a nebol tam žiaden horný limit pre prirážky*), bolo to ako separátny a dodatočný dôvod pre trestné (*criminal*) charakterizovanie deliktu, ktorý už bol ustálený po preskúmaní povahy deliktu.

V ďalšom prípade Morel proti Francúzsku<sup>70</sup> sa však o článku 6 Dohovoru zistilo, že je neaplikovateľný vo vzťahu k 10% daňovej prirážke (*4.450 FRF, rovnajúca sa 678 EUR*), ktorá nebola „osobitne vysoká“ a bola preto „*daleko od skutočne podstatného stupňa*“ potrebného pre to, aby bola klasifikovaná za trestnú. Toto rozhodnutie, ktoré aplikovalo kritériá v prípade Bendenoun skôr než kritériá v prípade Engel, priložilo primárny význam prísnosti trestu na úkor iných kritérií v prípade Bendenoun, predovšetkým kritéria týkajúceho sa povahy trestného činu (a účelu trestu) a neurobilo žiaden odkaz na nedávny prípad Janosevic. Javí sa ako také, že v prípade Bendenoun sa zachoval prístup bývalej Európskej komisie pre ľudské práva (Správa Komisie z 10.12.1992), v ktorej Komisia založila aplikovateľnosť článku 6 Dohovoru predovšetkým na stupni prísnosti trestu, na rozdiel od Európskeho súdu pre ľudské práva v tom istom prípade, ktorý zvažil všetky aspekty prípadu v prísne kumulatívnom prístupe. Prípad Morel bol výnimkou medzi oznámenými prípadmi, v ktorom sa Európsky súd pre ľudské práva oprel o nedostatok prísnosti trestu ako vynímajúceho prípad z rozsahu článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, hoci iné kritériá (*všeobecné pravidlo, povahou neodškodňujúci, odradzujúci a trestajúci účel*) boli jednoznačne naplnené.

Veľká komora ESĽP súhlasila s postojom prijatým v prípade Janosevic, ktorý poskytuje podrobnú analýzu problémov v rozsudku o podstate po prospešnom vypočítaní argumentov strán. Žiaden ustálený alebo autoritatívny základ sa preto nevynoril v case-law s cieľom presadenia, že menšia povaha trestu, v daňových konaniach alebo iných, môže byť rozhodujúca pri vyňatí deliktu, inak trestného povahou, z rozsahu článku 6 Dohovoru. Navyše, Veľká komora ESĽP nebola presvedčená, že povaha konaní o daňových prirážkach je taká, že spadá alebo by mala spadať mimo ochranu článku 6 Dohovoru. Argumenty k tomuto cieľu zlyhali tiež v kontexte väzenských disciplinárnych (v nasledovnej kapitole) a menších dopravných deliktov, ktoré sa riešilo v prípade Öztürk.

---

<sup>70</sup> Morel proti Francúzsku, sťažnosť č. 54559/00, rozhodnutie z 3.6.2003.

#### 4. Trestnosť sankcií vo väzenskom disciplinárnom konaní

Väzenské disciplinárne konanie bolo najprv riešené v prípade Campbell a Fell proti Spojenému kráľovstvu,<sup>71</sup> kde vo formálne väzenskom disciplinárnom konaní podľa vnútroštátneho práva, čo malo iba relatívnu hodnotu pre posúdenie charakteru konania, boli riešené delikty, z ktorých niektoré by bežne boli trestnými činmi, pričom mohli podliehať tak disciplinárnemu ako aj trestnému konaniu. Tieto faktory posúdil ESLP tak, že nie sú dostatočné pre záver, či delikty spáchané vo väzení musia byť považované za trestné pre účely Dohovoru, pričom mu však poskytujú určité zafarbenie, nakoľko sa úplne nekryjú s faktormi čisto disciplinárnej povahy, a preto bolo nevyhnutné obrátiť sa k tretiemu kritériu z prípadu Engel, pričom maximálne tresty, ktoré mohli byť uložené, zahŕňali tzv. prepadnutie všetkých prepustení z výkonu trestu (*zodpovedá zamietnutiu podmieneného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody*) dostupných v čase rozhodnutia väzenského disciplinárneho orgánu, alebo prepadnutie určitých privilégií na neobmedzený čas, alebo vylúčenie zo spoločnej práce, alebo pozastavenie príjmu a umiestnenie v samoväzbe na 56 dní. Uložených páňovi Campbellovi bolo celkom 570 dní prepadnutia prepustenia a podliehal iným trestom v celkovej dĺžke 91 dní. Po preskúmaní názorov Court of Appeal Anglicka a Walesu, ktoré uvádzali, že v prípade prepadnutia prepustenia z výkonu trestu ide o potrestanie alebo odňatie dotýkajúce sa práv subjektu spočívajúce v tom, že väzňovi sa uvedie jeho najskorší možný deň prepustenia, a že väzeň očakáva takéto prepustenie, pokiaľ mu nebude uložená sankcia prepadnutia prepustenia, ESLP uviedol, že v prípade Engel už uviedol, že odňatie slobody, ktoré malo byť uložené ako potrestanie, bolo vo všeobecnosti trestom, ktorý patril do „trestnej (*criminal*)“ sféry. V prípade Campbell a Fell síce po rozhodnutí väzenského disciplinárneho orgánu právny základ pre zadržiavanie zostal v podobe pôvodného trestu odňatia slobody a nič k nemu nebolo pridané, avšak Európsky súd pre ľudské práva bol toho názoru, že prepadnutie prepustenia, ktorého uloženie pán Campbell riskoval, a skutočne uložené prepadnutie zahŕňali také vážne následky, čo sa týka dĺžky jeho zadržiavania, že tieto tresty musia byť považované, na účely Dohovoru, za trestné (*criminal*). Tým, že väznenie pokračovalo podstatne dlhšie, než by inak bolo trvalo, sankcia so stala blízkou k odňatiu slobody a cieľ a účel Dohovoru vyžadoval, aby uloženie opatrenia takej závažnosti bolo sprevádzané zárukami článku 6 Dohovoru. Tento záver nie je pozmenený skutočnosťou, že značný počet prepadnutých dní (236) prepustenia bol následne sťažovateľovi obnovený po

---

<sup>71</sup> Campbell a Fell proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 7819/77, 7878/77, rozsudok z 28.5.1984, bod 69-72.

podaní žiadosti o prepustenie. Preto aj „osobitne ťažký“ charakter deliktov v zmysle väzenských pravidiel, z ktorých bol pán Campbell obvinený, aj povaha a prísnosť trestu, ktorého uloženie riskoval – ktorý aj bol uložený, spôsobovali, že článok 6 Dohovoru sa stal aplikovateľný na rozhodovanie väzenského disciplinárneho orgánu. V súlade s tým nebolo nevyhnutné posudzovať sankcie, iné než prepadnutie prepustenia, ktoré mohli byť alebo boli uložené. Prípád Campbell a Fell sa líšil od prípadu riešeného bývalou Európskou komisiou pre ľudské práva McFeeley a iní proti Spojenému kráľovstvu<sup>72</sup>, kde išlo o bežné väzenské delikty proti disciplíne, kde Európska komisia pre ľudské práva konštatovala, že delikty spáchané vo väzení boli jednoznačne upravené iba disciplinárnym právom disciplinárnej povahy, ktorá je ďalej potvrdená skutočnými trestami uloženými riaditeľom väznice, predovšetkým 14 dní straty prepustenia, 14 dní straty privilégii, 14 dní straty zárobku a 3 dni samoväzby (aj 14 dní zákazu voľného oblečenia, 14 dní straty privilégii vrátane návštev, listov a návštev samoobslužného obchodu), ktoré sa ukladali od počiatku trestu každých 14 dní, od 19.10.1978 sa interval ukladania trestov, ako aj dĺžka trestov predĺžili na 28 dní. Európska komisia pre ľudské práva uviedla, že si je vedomá, že kumulatívny účinok trestov ukladaných nepretržite v pravidelných intervaloch sa rovná tvrdému trestu. Avšak, mala za to, že pre účely preskúmania podľa článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, proces rozhodovania musel byť považovaný za pokračujúce série rozhodovaní v pravidelných intervaloch o pokračujúcich disciplinárnych deliktoch. Z toho vyplýva, že výsledná tvrdosť akumulovaných rozhodnutí urobených voči sťažovateľom neubrala podľa názoru bývalej Európskej komisie pre ľudské práva z disciplinárneho charakteru deliktu, a skôr mala za to, že väčšina obvinení boli typicky väzenskej disciplinárnej povahy (napríklad nevrátenie väzenského majetku, nerešpektovanie väzenských dôstojníkov, držba zakázaných vecí) a vyústila do trestov, ktoré neboli osobitne tvrdé a je toho názoru, že súhrnné disciplinárne konanie pre také delikty nepodliehalo procesným zárukám článku 6 Dohovoru. Útok na väzenského dôstojníka bývalá Európska komisia pre ľudské práva považovala aj za súčasť disciplinárneho aj trestného práva, avšak podľa nej v konkrétnom prípade išlo o delikt disciplinárnej povahy, ktorý sa týka bezpečnosti a poriadku vo väznici.

Veľká komora ESLP v prípade Ezech a Connors proti Spojenému kráľovstvu<sup>73</sup> uvádza, že trest pre prvého sťažovateľa bol 40 dodatočných dní väzenia (*tiež obdoba zamietnutia podmienenečného prepustenia*) spolu so 14 dňami samoväzby, 14-dňovým vylúčením zo

---

<sup>72</sup> McFeeley a iní proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 8317/78, rozhodnutie z 15.5.1980

<sup>73</sup> Ezech a Connors proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 39665/98, 40086/98, rozsudok (Veľká komora) z 9.10.2003.

spoločných prác a 14 dňami prepadnutia privilégií, druhý sťažovateľ mal uložených 7 dodatočných dní väzenia a 3 dni samoväzby a pokutu 8 GBP. Najvyšší možný rozsah prepadnutia prepustenia bol zvýšený v roku 1995 z 28 na 42 dodatočných dní väzenia, maximálna samoväzba bola zvýšená na 14 dní a maximálne prepadnutie privilégií bolo zvýšené na 21 dní. Išlo podobne ako v prípade Campbell a Fell o prípady, ktoré mohli podliehať tak disciplinárnemu ako aj trestnému právu, konkrétne napadnutie väzenského dozorca. Veľká komora ESLP však na prvom mieste zdôraznila, že predmetné delikty boli namierené voči skupine udržiujúcej si osobitné postavenie, menovite väzňom, ako opozitum k všetkým občanom, pričom to však neznamená, že povaha deliktov je na prvý pohľad disciplinárna, je to ale jeden z relevantných indikátorov pri hodnotení povahy deliktu, avšak nemožno tvrdiť, že menej závažná povaha deliktu môže sama o sebe vylúčiť delikt z rozsahu článku 6 Dohovoru, pretože v ňom nie je nič, čo by naznačovalo, že trestná (*criminal*) povaha deliktu v rámci významu druhého kritéria v prípade Engel nevyhnutne vyžaduje určitý stupeň závažnosti. Opretie sa o prísnosť trestu v prípade Campbell a Fell bolo vecou relevantnou pre tretie Engel kritérium ako opozitum k faktoru definujúcemu povahu deliktu. Rovnako ako v prípade Campbell a Fell ani tu nejde o celkom čisto disciplinárnu vec, a preto tu nie je možné podľa druhého kritéria určiť, či ide o trestnú vec. Veľká komora ESLP zistila, že uloženie dodatočných dní riaditeľom tvorí čerstvé odňatie slobody uložené z trestajúcich dôvodov po zistení viny. Veľká komora ESLP dospela k záveru, že odňatie slobody spôsobilé byť uložené a skutočne uložené je dôvodom pre domnienku, že obvinenia sú trestné (*criminal*) v zmysle článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, pričom táto domnienka by mohla byť vyvrátená iba celkom výnimočne a iba vtedy, ak by odňatie slobody nemohlo byť považované za „výrazne nepriaznivé“ z dôvod *jeho povahy, trvania alebo spôsobu výkonu*. V prípade Campbell a Fell išlo o 570 dní a tam sa ani nemusel aplikovať test „výrazne nepriaznivého.“ Veľká komora ESLP teda vychádzala z toho, že maximálna dĺžka 42 dní dodatočných dní väzenia spolu s 40 dňami u prvého sťažovateľa a 7 dňami u druhého sťažovateľa skutočne uloženými, ktoré zodpovedali približne 11 týždňom a 2 týždňom trestu odňatia slobody, vykonávali sa v tej istej väznici a v tom istom režime, t.j. ako väznenie pred riadnym prepúšťacím dňom. Tieto odňatia slobody tak potenciálne ako aj skutočné nemôžu byť považované za dostatočne bezvýznamné alebo nezávažné, pokiaľ ide o vytlačenie prezumovanej trestnej povahy obvinení proti sťažovateľom. Veľká komora ESLP poznamenala na záver, že maximálny trest, ktorý mohol byť uložený proti pánovi Engelovi a skutočný uložený trest – 2 dni zostreného väzenia – vo vzťahu k obom – bol zistený, že je príliš krátky v trvaní na to, aby patril do trestnej sféry.

## **Záver**

Po preskúmaní v podstate len vybranej časti judikatúry EŠLP k otázke trestnosti deliktov v oblasti verejného práva možno konštatovať, že až rozhodnutia Veľkej komory EŠLP komplexne vyhodnocujú použitie kritérií trestnosti pri štátni dekriminalizovaných deliktoch. Chceli sme poukázať na rôzne myšlienkové postupy pri hľadaní hranice trestnosti tak z pohľadu vnútroštátnej právnej vedy, ako aj názorov bývalej Európskej komisie pre ľudské práva a Európskeho súdu pre ľudské práva, pričom možno konštatovať, že ide o evolutívny proces, ktorý v zásade nie je ukončený.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

### Kapitola v učebnici alebo monografii:

HORIZINKOVÁ, E.: Živnostenské konanie. 3. Kapitola. In: POTÁŠCH, P.-HAŠANOVÁ, J.-HORZINKOVÁ, E., CEPEK B.: Vybrané správne procesy (Teoretické a praktické aspekty). 3. prepracované a rozšírené vydanie s judikatúrou a 100 testovými otázkami/odpoveďami. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o. a Paneurópska vysoká škola 2013, ISBN: 978-80-89447-98-5, s.320.

MACHAJOVÁ, J.: Správne trestanie. V. časť. In: MACHAJOVÁ, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 7. aktualizované vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, s r.o., 2014, , ISBN: 978-80\_8155.044-7, s.251-252

### Periodiká a zborníky:

KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne poriadkové delikty a princípy trestania. In: Aktuálne otázky správneho a trestného práva. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie 3.5.2016. Paneurópska vysoká škola: Bratislava, 2016 (ed. TITLOVÁ, M.- ŽOFČÁK, M.), ISBN 978-80-89453-15-3, s.8-10.

### Internetové zdroje:

Practical Guide on Admissibility Criteria. Third edition. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2014., s. [http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf)  
Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions. Adopted by the Committee of Ministers on 13 February 1991 at the 452nd meeting of the Ministers' Deputies). Dostupné na internete:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2011123&SecMode=1&DocId=392992&Usage=2> (15.11.2017)

Judikatúra EŠLP:

Adolf proti Rakúsku, sťažnosť č. 8269/78, rozsudok z 26.3.1982.

Bendenoun proti Francúzsku, sťažnosť č. 12547/86, rozsudok z 24.2.1994.

Campbell a Fell proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 7819/77, 7878/77, rozsudok z 28.56.1984.

Engel a iní proti Holandsku, sťažnosť č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, rozsudok z 8.6.1976.

Ezeh a Connors proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 39665/98, 40086/98, rozsudok (Veľká komora) z 9.10.2003.

Janosevic proti Švédsku, sťažnosť č. 34619/97, rozsudok z 23.7.2002.

Jussila proti Fínsku, sťažnosť č. 73053/01, rozsudok (Veľká Komora) z 23.11.2006.

Morel proti Francúzsku, sťažnosť č. 54559/00, rozhodnutie z 3.6.2003.

Öztürk proti Nemecku, sťažnosť č. 8544/79, rozsudok z 21.2.1984.

Judikatúra bývalej Európskej komisie pre ľudské práva:

McFeeley a iní proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 8317/78, rozhodnutie z 15.5.1980

# NIEKOĽKO POZNÁMOK K ODMIETNUTIU SŤAŽNOSTI ÚSTAVNÝM SÚDOM SLOVENSKEJ REPUBLIKY PRI JEJ PREDBEŽNOM PREROKOVANÍ<sup>1</sup>

## SEVERAL REMARKS ON THE REJECTION OF A COMPLAINT BY THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE SLOVAK REPUBLIC

Júlia Ondrová<sup>2</sup>

### Abstrakt

*Predmetom predkladaného článku s názvom Niekoľko poznámok k odmietnutiu sťažnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky pri jej predbežnom prerokovaní je analýza postupu ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní sťažnosti fyzickej osoby a právnickej osoby a jeho možnosti odmietnuť podanú sťažnosť. Ústavný súd Slovenskej republiky nepatrí do sústavy súdov a vo vzťahu k rozhodovacej činnosti všeobecných súdov má obmedzenú pôsobnosť, ktorá je založená na princípe subsidiarity. Cieľom predkladaného článku je vymedziť, za akých okolností ústavný súd sťažnosť odmietne v prípadoch nedostatku právomoci ústavného súdu, zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti, podania sťažnosti zjavne neoprávnenou osobou alebo oneskoreného podania sťažnosti.*

### Kľúčové slová

*Sťažnosť, odmietnutie, predbežné prerokovanie, konanie, Ústavný súd Slovenskej republiky.*

### Abstract

*The subject of the presented article entitled Several Remarks on the Rejection of a Complaint by the Constitutional Court of the Slovak Republic in Its Preliminary Hearing is an analysis of the proceedings of the Constitutional Court in the preliminary hearing of a complaint and its possibility to reject a complaint. The Constitutional Court of the Slovak Republic does not belong to the system of general courts and has a limited competence in relation to the decision-making activity of general courts which is based on the principle of subsidiarity. The purpose of this article is to define the circumstances in which the Constitutional Court rejects the complaint in cases of lack of jurisdiction of the Constitutional Court, the manifest lack of jurisdiction of the complaint, the manifestly unjustified submission of a complaint or the delayed filing of a complaint.*

---

<sup>1</sup> Článok je výstupom grantového projektu VEGA č. 1/0347/17 s názvom Úskalia ochrany základných práv a slobôd priznaných Ústavou Slovenskej republiky a ich vzťah k medzinárodnému a úniiovému právu

<sup>2</sup> JUDr. Júlia Ondrová, PhD., odborná asistentka Katedry ústavného práva na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.

## Keywords

*Complaint, Rejection, Preliminary Hearing, Proceedings, Constitutional Court of the Slovak Republic.*

## Úvod

Ústavný súd popri parlamente (Národnej rade), vláde a prezidentovi má postavenie ústavou legitimovanej inštancie s osobitnými právomocami, ktorá sa stáva vyvrcholením právneho štátu v jeho novej dimenzii ústavného štátu.<sup>3</sup> V praktickej rovine zabezpečuje ústavný súd ochranu ústavnosti prostredníctvom abstraktnej a konkrétnej kontroly ústavnosti, výkladovej právomoci spojenej s uplatňovaním demokratickej formy vlády a rozhodovacou činnosťou v prípade riešenia kompetenčných sporov. Konkrétna kontrola ústavnosti sa realizuje prostredníctvom podávania sťažností fyzických osôb a právnických osôb. Fyzická osoba alebo právnická osoba má v zmysle čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky právo podať sťažnosť, ak sa domnieva, že konaním orgánu verejnej moci sa zasiahlo do jej slobôd a práv garantovaných ústavou a medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Ku konaniu o sťažnosti fyzických osôb a právnických osôb je Ústavný súd Slovenskej republiky oprávnený len vtedy, ak označenému základnému právu alebo slobode neposkytuje ochranu iný súd. Hlavným účelom možnosti podať sťažnosť je ochrana jednotlivcov pred takými zásahmi orgánov verejnej moci, ktorými bolo autoritatívne zasiahnuté do právnej sféry sťažovateľa.

Ústavný súd Slovenskej republiky má v konaní o sťažnosti pôsobnosť chrániť základné práva a slobody priznané jednotlivcom. Ide o: a) základné práva a slobody upravené v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky, b) ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom. Napriek ústavnej formulácii, ktorá využíva jednotné číslo, sťažnosťou sa možno uchádzať o ochranu ľudských práv a základných slobôd v rozsahu ustanovenom radom medzinárodných zmlúv a c) základné práva a slobody priznané ústavným zákonom Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, nakoľko podľa čl. 152 ods. 1

---

<sup>3</sup> WAGNEROVÁ, E. *Ústavní soudnictví (původ, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu)*. Praha : Linde Praha a. s. 1996. s. 25.

Ústavy Slovenskej republiky tento ústavný zákon zostal v platnosti.<sup>4</sup> Konanie o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb je predmetom úpravy osobitného zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov“). Nasledujúca časť príspevku je venovaná situáciám, v ktorých ústavný súd je oprávnený podanú sťažnosť zo strany fyzickej osoby alebo právnickej osoby odmietnuť zo zákonom taxatívne vymedzených dôvodov.

### **Dôvody odmietnutia sťažnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky**

V zmysle ustanovenia § 25 zákona o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov, môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní bez nariadenia ústneho pojednávania odmietnuť uznesením návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene a návrhy, ktoré sú zjavne neopodstatnené.

Podľa čl. 143 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky tvoria sústavu súdov Najvyšší súd Slovenskej republiky a ostatné súdy. Ústava Slovenskej republiky následne pre podrobnejšiu úpravu sústavy súdov, ich pôsobnosti, organizácie a konania pred nimi zmocňuje zákonodarcu pre prijatie osobitných zákonov (čl. 143 ods. 2). Postavenie všeobecných súdov vymedzuje najmä čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Citovaný článok ústavy zveruje súdom rozhodovanie v občianskoprávných a trestnoprávných veciach ako aj preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosti rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon. Podľa právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky „všeobecné súdnictvo zabezpečuje fyzickým osobám a právnickým osobám presadzovanie svojich práv, zaväzuje sa poskytnúť im účinnú ochranu pred neoprávnenými štátnymi zásahmi, pritom má prednostne chrániť a presadzovať individuálne základné práva a slobody. Príslušné procesné poriadky sú zárukou účinnosti tejto právnej ochrany aj zárukou ochrany zákonného prístupu k uplatňovaniu základných práv a slobôd.“ (I. ÚS 61/06). Ústavný súd Slovenskej republiky nie je súčasťou systému všeobecných súdov. V zmysle čl. 124 Ústavy Slovenskej republiky a § 1 ods. 1 zákona

---

<sup>4</sup> DRGONEC, J. *Ústavné právo procesné. I. vydanie*. Bratislava : C. H. Beck. 2017. s. 113.

o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov je Ústavný súd Slovenskej republiky nezávislým orgánom ochrany ústavnosti. V súlade s uvedeným, „Ústava Slovenskej republiky rozdeľuje súdnu moc medzi ústavný súd a všeobecné súdy - dva samostatné, navzájom jeden od druhého nezávislé procesne uzavreté systémy výkonu súdnictva a pre každý z nich s osobitne vymedzeným poslaním a s osobitnou rozhodovacou právomocou. Ústavný súd Slovenskej republiky je orgánom ochrany ústavnosti, ktorý poskytuje ochranu vo veciach podľa čl. 125 – 129 a 130 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Naproti tomu, všeobecné súdy plnia úlohy ochrany zákonnosti, ich právomoc je vymedzená v článku 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a konkrétnejšie špecifikovaná najmä v procesných súdnych poriadkoch. Samostatné a rovnocenné postavenie a poslanie týchto dvoch systémov súdnej moci nepripúšťa, aby orgány jedného systému nahradzovali orgány druhého systému v rozhodovacej právomoci vo zverených im veciach. Ústavný súd preto nie je alternatívnou ani mimoriadnou opravnou inštitúciou vo veciach patriacich do právomoci všeobecných súdov, ktorých sústavu završuje Najvyšší súd Slovenskej republiky.“ (II. ÚS 1/95). To znamená, že právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky je vymedzená ako rozhodovanie vo veciach podľa čl. 124 až 130 Ústavy Slovenskej republiky a z toho dôvodu, ak fyzická osoba alebo právnická osoba podá podnet na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky vo veciach, ktoré zjavne nepatria do právomoci ústavného súdu Slovenskej republiky, podnet sa odmietne už pri jeho predbežnom prerokovaní.

S právomocou Ústavného súdu Slovenskej republiky rozhodnúť o podanej sťažnosti úzko súvisí aj požiadavka ustanovená § 53 v spojitosti s § 25 zákona o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov. Podľa citovaných ustanovení sťažnosť nie je prípustná, ak sťažovateľ nevyčerpal opravné prostriedky alebo iné právne prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na ktorých použitie je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných predpisov. Zákon podanie sťažnosti, ktorá nie je prípustná spája s jej odmietnutím na predbežnom prerokovaní ústavného súdu. Ku vzťahu právomoci ústavného súdu môcť o návrhu rozhodnúť a prijať ho na ďalšie konanie a neprípustnosti sťažnosti z dôvodu nevyčerpania všetkých opravných prostriedkov ústavný súd uviedol, že „súčasťou konštantnej judikatúry ústavného súdu je právny názor, podľa ktorého princíp subsidiarity právomoci ústavného súdu je ústavným príkazom pre každú osobu. Preto každý, kto namieta porušenie svojho základného práva, musí rešpektovať postupnosť tejto ochrany a predtým, ako podá sťažnosť ústavnému súdu, požiadať o ochranu ten orgán verejnej moci, kompetencia ktorého predchádza právomoci

ústavného súdu. Ak o závažných procesných pochybeniach, ktorými sa porušujú aj niektoré zo základných práv alebo slobôd, je oprávnený a povinný rozhodnúť všeobecný súd na základe riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov upravených v príslušnom procesnom poriadku, je právomoc ústavného súdu pred ich vyčerpaním vylúčená.“ (IV. ÚS 87/2010). Na strane druhej, podľa zákona nie je podmienka vyčerpania všetkých opravných prostriedkov pred podaním sťažnosti absolútna. Ústavný súd neodmietne sťažnosť na ďalšie konanie za predpokladu, ak sťažovateľ preukáže že podmienku vyčerpania opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na ktorých použitie je oprávnený podľa osobitných predpisov, nesplnil z dôvodov hodných osobitného zreteľa.

Ústavný súd odmietne aj takú sťažnosť, ktorá je podaná zjavne neoprávnenou osobou. V prípade ústavnej sťažnosti musí napadnutý akt skutočne smerovať proti konkrétnej osobe, ktorá návrh podáva, t. j. musí ísť o zásah individualizovaný a konkretizovaný. Nie je preto prípustná tzv. *actio popularis*, a teda návrh vo veci, ktorá sa sťažovateľa bezprostredne právne netýka, resp. ak jeho subjektívne práva dotknuté zásahom orgánu verejnej moci neboli.<sup>5</sup> To znamená, že v konaní o individuálnej ochrane základných práv a slobôd podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky nemôže vysloviť porušenie základných práv a slobôd bez vzťahu ku konkrétnej fyzickej osobe alebo právnickej osobe (II. ÚS 60/02) a preto „sťažnosť nemôže podať fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá namieta porušenie základných práv alebo slobôd iných osôb, než svojich“ (I. ÚS 56/98). V odbornej literatúre sa v tejto súvislosti uvádza<sup>6</sup>, že „uvedené sa nevzťahuje na zákonného zástupcu, aj keď sťažnosť môže podať osobne aj ten, kto je pozbavený spôsobilosti na právne úkony. Právny zástupca ustanovený pre konanie vo veci vedenej pred všeobecným súdom alebo orgánom verejnej správy bez splnomocnenia na podanie sťažnosti je vždy zjavne neoprávnenou osobou.“ Za návrh podaný zjavne neoprávnenou osobou ústavný súd považuje, keď „namietaným postupom orgánu štátu nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody sťažovateľa, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom orgánu štátu a osobou sťažovateľa, prípadne z iných dôvodov. Za návrh podaný niekým zjavne neoprávneným preto možno považovať návrh, pri predbežnom prerokovaní ktorého ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody sťažovateľa, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jeho prijatí na ďalšie konanie.“ (I. ÚS 26/06).

<sup>5</sup> SLADEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání.* Praha : C. H. Beck. 2016. s. 959.

<sup>6</sup> DRGONEC, J. *Ústavné právo procesné. 1. vydanie.* Bratislava : C. H. Beck. 2017. s. 113.

V súvislosti s odmietnutím sťažnosti na ďalšie konanie ústavný súd uviedol, že „pri svojej rozhodovacej činnosti ústavný súd opakovane vyslovil právny názor, podľa ktorého sťažnosť v zmysle čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky nie je časovo neobmedzeným právnym prostriedkom ochrany základných práv a slobôd (I. ÚS 33/02). Jednou zo zákonných podmienok jej prijatia na ďalšie konanie je jej podanie v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, oznámenia opatrenia alebo upovedomenia o inom zásahu. Táto lehota sa pri opatrení alebo inom zásahu počíta odo dňa, keď sa sťažovateľ mohol o opatrení alebo inom zásahu dozvedieť. Podľa právneho názoru ústavného súdu „ústavný súd sa pri predbežnom prerokovaní sťažnosti musí zaoberať aj otázkou, či sťažnosť bola podaná včas. V tejto súvislosti je zároveň potrebné pripomenúť, že ustanovenie o lehote na podanie sťažnosti je ustanovením kogentným, to znamená, že ústavný súd nemôže zmeškanie tejto lehoty odpustiť alebo ju predĺžiť. Lehota dvoch mesiacov na podanie individuálnej sťažnosti ústavnému súdu by mala podľa názoru ústavného súdu vyjadrovať dobu, ktorá je postačujúca na uplatnenie účinnej ústavnej ochrany sťažovateľom a zároveň rešpektuje aj princíp právnej istoty.“ (II. ÚS 657/2013). To znamená, že zmeškanie lehoty dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, oznámenia opatrenia alebo upovedomenia o inom zásahu má za následok odmietnutie sťažnosti z dôvodu jej oneskoreného podania.

Ústavný súd Slovenskej republiky môže odmietnuť aj návrh, ktorý nemá náležitosti predpísané zákonom ako aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Návrh na začatie konania o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb musí obsahovať všeobecné náležitosti uvedené v § 20 ods. 1 zákona o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov a osobitné náležitosti vymedzené v ustanovení § 50 citovaného zákona. Ako vyplýva z ustanovenia § 50 zákona, sťažovateľ je v návrhu, okrem všeobecných náležitostí, povinný označiť základné práva alebo slobody, ktoré sa podľa tvrdenia sťažovateľa porušili, právoplatné rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah, na základe ktorých došlo k porušeniu základného práva alebo slobody a označiť subjekt, proti ktorému návrh smeruje. Z dikcie citovaného ustanovenia zároveň vyplýva, že sťažovateľ je povinný k sťažnosti pripojiť kópiu právoplatného rozhodnutia, opatrenia alebo dôkaz o inom zásahu. Ak sa sťažovateľ domáha primeraného finančného zadosťučinenia, musí uviesť rozsah, ktorý požaduje, a z akých dôvodov sa ho domáha. Pri absencii niektorej zo všeobecných alebo osobitných náležitostí návrhu ústavný súd sťažnosť odmietne už na predbežnom prerokovaní.

V zmysle konštantnej judikatúry ústavného súdu je dôvodom na odmietnutie návrhu pre jeho zjavnú neopodstatnenosť absencia priamej súvislosti medzi označeným základným právom alebo slobodou na jednej strane a namietaným konaním alebo iným zásahom do

takéhoto práva alebo slobody na strane druhej. Inými slovami, ak ústavný súd nezistí relevantnú súvislosť medzi namietaným postupom orgánu štátu a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých navrhovateľ namieta, vysloví zjavnú neopodstatnenosť sťažnosti a túto odmietne (III. ÚS 293/08). Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať tú sťažnosť, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, realnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie.

## **Záver**

V zmysle čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky rozhoduje ústavný súd o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Podľa zákona o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov sú oprávnené podať ústavnú sťažnosť tie fyzické osoby alebo právnické osoby, ktoré namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom zo strany orgánu verejnej moci. To znamená, že zmyslom ústavnej sťažnosti je v zásade ochrana súkromnej sféry fyzických osôb a právnických osôb pred verejnou mocou a s tým previazané presadzovanie ochrany a rešpektu k ľudským slobodám na všetkých orgánoch verejnej moci. Verejná moc je teda povinná rešpektovať a chrániť ľudské práva, pričom obsah tejto povinnosti je podmienený charakterom jednotlivých základných práv. Nie vo všetkých prípadoch, v ktorých fyzické osoby alebo právnické osoby namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, je sťažnosť spôsobilá vyvolať rozhodnutie ústavného súdu, že ju prijíma na ďalšie konanie. Zákonný text reguluje podávanie sťažností ustanovením podmienok rôzneho charakteru, ktoré musia byť splnené na to, aby ústavný súd sťažnosť neodmietol na predbežnom prerokovaní uznesením bez nariadenia ústneho pojednávania. Odmietnutie ústavnej sťažnosti z niektorého z dôvodov ustanovených § 25 ods. 2 citovaného zákona však nie je absolútne a zákon týmto ustanovením dáva ústavnému súdu možnosť odmietnutia návrhu bez toho, že by mal charakter kogentného ustanovenia. V praktickej rovine však ústavný súd návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy, návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané

oneskorene alebo taký, ktorý je zjavne neopodstatnený odmieta najmä z dôvodu, že také návrhy sa mŕňajú primárnemu účelu ústavnej sťažnosti, ktorým je poskytnutie ochrany právam, ktorých porušenie sa namieta, v prípadoch, v ktorých ostatné právne prostriedky nápravy zlyhali, respektíve nevedli k náprave.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

DRGONEC, J. 2017. *Ústavné právo procesné. I. vydanie*. Bratislava : C. H. Beck. 2017. 192 s. ISBN 978-80-89603-52-7.

SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. 2016. *Ústava České republiky. Komentář. II. vydání*. Praha : C. H. Beck. 2016. 1320 s. ISBN 978-80-7400-590-9.

WAGNEROVÁ, E. 1996. *Ústavní soudnictví (původ, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu)*. Praha : Linde Praha a. s. 1996. 92 s.

JUDr. Júlia Ondrová, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

Komenského 20

974 01 Banská Bystrica

e-mail: [julia.ondrova@gmail.com](mailto:julia.ondrova@gmail.com)

telefonický kontakt: +421 905 463 783

# ZODPOVEDNOSŤ A SANKCIE V ÚSTAVE SLOVENSKEJ REPUBLIKY A VYBRANÝCH KRAJINÁCH EURÓPSKEJ ÚNIE

## THE RESPONSIBILITY AND PENALTIES IN THE CONSTITUTION OF THE SLOVAK REPUBLIC AND THE SELECTED COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

**Daniel Paľko<sup>1</sup>**

### **Abstrakt**

*Príspevok sa zaoberá charakteristikou inštitútov zodpovednosti a následných sankcií deklarovaných Ústavou Slovenskej republiky a následnou komparáciou ústavných sankcií vo vybraných krajinách EÚ, ktoré z historicko-právneho hľadiska sú spomedzi nich najbližšími ústavnému poriadku Slovenskej republiky (Česká republika a Poľská republika). Komplexné zmapovanie ústavnoprávnej a ústavno-politickej zodpovednosti v troch krajinách Európskej únie na úrovni ústav týchto troch štátov rozlišuje medzi subjektívnou, objektívnou a absolútnou ústavnoprávnou zodpovednosťou.*

### **Kľúčové slová**

*ústavnoprávna zodpovednosť, ústavno-politická zodpovednosť, prezident, člen vlády, poslanec*

### **Abstract**

*The paper deals with the characteristics of the institutes of responsibility and subsequent sanctions declared by the Constitution of the Slovak Republic and the subsequent comparison of constitutional sanctions in selected EU countries, which from the historical-legal point of view are among them the closest to constitutional order of the Slovak Republic (the Czech Republic and the Republic of Poland). Comprehensive mapping of constitutional responsibility and constitutional political accountability in three countries of the European Union at the level of the constitutions of the three states distinguishes between subjective, objective and absolute constitutional responsibility.*

### **Keywords**

*constitutional responsibility, constitutional political accountability, president, member of government, deputy*

---

<sup>1</sup> JUDr. Daniel Paľko, PhD. pôsobí na Katedre ústavného práva na Univerzite Mateja Bela v Banskej Bystrici, kde sa venuje predovšetkým problematike ústavného súdnictva, ochrane ľudských práv a slobôd a tématike elektronizácie verejnej správy v kontexte ústavného práva.

## Úvod

Medzi právnymi normami zaujímajú vrcholné postavenie normy ústavné, ktoré zakladajú okrem iného aj zodpovednosť vzťahy s normatívnymi dôsledkami – sankciami. V Ústave Slovenskej republiky<sup>2</sup> môžeme vysledovať zodpovednosť subjektívnu (*za zavinené porušenie ústavnoprávnej normy*), objektívnu (*za porušenie ústavnoprávnej normy bez ohľadu na zavinenie*) ako aj zodpovednosť absolútnu (*za výsledok*). Súčasne rozlišujeme medzi ústavnoprávnou zodpovednosťou<sup>3</sup> a ústavno-politickou zodpovednosťou.<sup>4</sup> V tomto

<sup>2</sup> Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z., ústavného zákona č. 9/1999 Z. z., ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ústavného zákona č. 140/2004 Z. z., ústavného zákona č. 323/2004 Z. z., ústavného zákona č. 463/2005 Z. z., ústavného zákona č. 92/2006 Z. z., ústavného zákona č. 210/2006 Z. z., ústavného zákona č. 100/2010 Z. z., ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ústavného zákona č. 232/2012 Z. z., ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ústavného zákona č. 306/2014 Z. z., ústavného zákona č. 427/2015 Z. z., ústavného zákona č. 44/2017 Z. z., ústavného zákona č. 71/2017 Z. z. a ústavného zákona č. 137/2017 Z.z.

<sup>3</sup> Podľa KUDRNA, J.: Odpovednosť za akty prezidenta republiky. IN: Správni právo. - Roč. 46, (2013), č. 7-8, s. 387: „Ako uvádza profesor Filip, (*pozri FILIP, J. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/2010, s. 21-39*) základom existencie ústavnoprávnej zodpovednosti je uznanie existencie ústavnoprávneho deliktu. Teda konanie subjektu ústavného práva, ktoré je v rozpore s normami ústavného práva a ktoré smeruje proti hodnotám ústavným právom chráneným. Príkladom ústavnoprávnej zodpovednosti v našom ústavnom poriadku je zodpovednosť prezidenta republiky za vlastizradu. Ústavnoprávna zodpovednosť vyžaduje osobitnú právnu úpravu. Podmienkou je regulácia ústavným právom a jeho normami. Tato forma zodpovednosti má vplyv aj na osobitný, ústavným právom definovaný subjekt. Konanie musí smerovať proti hodnotám chráneným ústavným právom. Aj sankcie svojím charakterom zodpovedajú ústavnému právu. Ústavnoprávna zodpovednosť je teda špecifickým druhom právnej zodpovednosti a má v mnohých smeroch privilegovaný charakter. Nemusí sa vylučovať, naopak môže sa dopĺňať s ďalšími formami zodpovednosti pri danom subjekte.“

Podľa TOMOSZEK, M.: Ústavní odpovědnost v ústavním systému Polské republiky. Dizertační práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta: Olomouc 2012, s.48 a 51: „Zodpovednosť ústavná je zameraná na zabezpečenie dodržiavania ústavy a zákonov pri výkone moci, teda na naplnenie princípu demokratického právneho štátu a princípu legality. Ide vždy o zodpovednosť individuálnu, za zavinené spáchanie ústavného deliktu, o ktorom rozhoduje súdny alebo kvázisúdny orgán a ukladá sankcie blízke sankciám trestným. Procesná stránka je upravená veľmi podrobne a je základnou garanciou naplnenia záruk demokratického a právneho štátu a zároveň individuálnych práv, najmä práva na spravodlivý proces.“ ... „V širšom poňatí možno za ústavnoprávnou zodpovednosť považovať:

- zodpovednosť parlamentu za vydanie ústavnosúladného zákona,
- zodpovednosť za riadnosť priebehu volebného procesu,
- zodpovednosť za dodržanie rámca pôsobnosti územnej samosprávy,
- zodpovednosť za dodržanie rozsahu pôsobnosti štátneho orgánu.“

Teória poľského ústavného práva definuje ústavnú zodpovednosť ako „formu individuálnej zodpovednosti osôb zastávajúcich najvyššie štátne úrady, zvlášť členov vlády a prezidenta, za ústavní delikt, t.j. zavinené správanie vedúce k narušeniu ústavy alebo zákonov (formálne kritérium), vyvolávajúce škodu na verejnom záujme alebo vyvolávajúce nebezpečenstvo vzniku takej škody (materiálne kritérium).“ DZIAŁOCHA, K., ZALASIŃSKI, T. Trybunał Stanu. In GARLICKI, L. (ed.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007, s. 1; citované podľa poznámky č. 152 a prekladu z poľštiny do češtiny urobených v diele TOMOSZEK, M.: Ústavní odpovědnost v ústavním systému Polské republiky. Dizertační práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta: Olomouc 2012, s.47.

<sup>4</sup> Podľa KUDRNA, J.: Odpovědnost za akty prezidenta republiky. IN: Správni právo. - Roč. 46, (2013), č. 7-8, s. 387: „Ústavno-politická zodpovednosť nastupuje vtedy, ak dôjde k porušeniu dôvery vo vzťah založenom menovaním alebo voľbou. Naplnenie znakov deliktu, ako je tomu v prípade ústavnoprávnej zodpovednosti, sa nevyžadujú. Tento typ zodpovednosti nastupuje v prípade porušenia politického programu alebo zadania. K porušeniu ústavy nemusí dôjsť. Zodpovednosť môže nieť tak jednotliviec ako aj kolektív. Na rozdiel od ústavnoprávnej zodpovednosti pri vyvodzovaní dôsledkov v prípade ústavno-politickej zodpovednosti

príspevku analyzujeme spomenuté typy zodpovednosti a sankcií v ústavách troch stredo európskych štátov, ktoré sú členmi Európskej únie – Slovenskej republiky, Českej republiky a Poľskej republiky.

## 5. Zodpovednosť a sankcie v Ústave Slovenskej republiky

Medzi subjektívnu ústavnoprávnu zodpovednosť patrí zodpovednosť prezidenta za vlastizradu a úmyselné porušenie Ústavy Slovenskej republiky podľa článku 107 Ústavy Slovenskej republiky. Sankciou je strata funkcie prezidenta a strata spôsobilosti túto funkciu opätovne získať na základe rozsudku Ústavného súdu Slovenskej republiky<sup>5</sup> rozhodujúceho v pléne po podaní obžaloby Národnou radou Slovenskej republiky (*3/5 väčšinou všetkých poslancov*). K prípadom subjektívnej ústavnoprávnej zodpovednosti patrí aj odvolanie sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky z funkcie prezidentom Slovenskej republiky na základe právoplatného odsudzujúceho rozsudku za úmyselný trestný čin, alebo ak bol sudca právoplatne odsúdený za trestný čin a súd nerozhodol v jeho prípade o podmieňanom odložení výkonu trestu odňatia slobody, alebo na základe disciplinárneho rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky za čin, ktorý je nezlučiteľný s výkonom funkcie sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky (*článok 138 ods. 2 písm. a) a b) Ústavy Slovenskej republiky*). Z obdobných dôvodov prezident na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky odvolá sudcu všeobecného súdu (*čl. 147 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky*). Rovnako aj dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol poslanec Národnej rady Slovenskej republiky odsúdený za úmyselný trestný čin alebo ktorým bol poslanec odsúdený za trestný čin, a súd nerozhodol v jeho prípade o podmieňanom odložení výkonu trestu odňatia slobody, zaniká mandát poslanca (*čl. 81a písm. f) Ústavy Slovenskej republiky*). Funkcia verejného ochrancu práva takisto zaniká dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol verejný ochranca práv odsúdený za úmyselný trestný čin, alebo ktorým bol odsúdený za

---

nedochádza k dôkaznému konaniu či vyšetrovaniu a následnému dokazovaniu viny, ale k vysloveniu nedôvery a následnému odvolaniu predchádza iba (politická) diskusia. Ústavno-politická zodpovednosť sa realizuje odvolaním z funkcie.“

Podľa TOMOSZEK, M.: Ústavní odpovědnost v ústavním systému Polské republiky. Dizertační práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta: Olomouc 2012, s.51: „Zodpovednosť politicko-právna zabezpečuje predovšetkým správne politické smerovanie výkonu moci. Ide o zodpovednosť objektívnu (teda bez ohľadu na zavinenie), vzťahuje sa iba na politické funkcie (nie teda napríklad na výkon súdnych funkcií), môže mať individuálny charakter, vyvodzuje ju subjekt, ktorému je daný činiteľ zodpovedný, teda nie nezávislý orgán, a sankciou je spravidla strata funkcie. Procesná stránka ma spravidla iba okrajový význam.“

<sup>5</sup> Podľa článku 131 Ústavy Slovenskej republiky o obžalobe voči prezidentovi Slovenskej republiky rozhoduje plénum tvorené všetkými 13 členmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, pričom sa uznáša nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov a ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne. Plénum rozhoduje vždy touto väčšinou.

trebný čin, a súd nerozhodol v jeho prípade o podmienenom odložení výkonu trestu odňatia slobody, alebo zaniká stratou voliteľnosti<sup>6</sup> (článok 151a ods., 4 Ústavy Slovenskej republiky). Poslanec Národnej rady Slovenskej republiky nepodlieha za činy spojené s výkonom funkcie poslanca ústavnoprávnej zodpovednosti, ale disciplinárnej právomoci Národnej rady Slovenskej republiky (čl. 78 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky), a sankciou nemôže byť zánik mandátu (ako je to naopak v prípade sudcov ústavného a všeobecného súdnictva).<sup>7</sup> Medzi prípady subjektívnej ústavnoprávnej zodpovednosti môžeme zaradiť stratu mandátu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky podľa článku 75 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a neplatnosť voľby prezidenta podľa článku 104 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, a to v oboch prípadoch, ak poslanec alebo prezident odmietnu zložiť sľub alebo ho zložia s výhradou.

K objektívnej ústavnoprávnej zodpovednosti patrí zodpovednosť podľa článku 125 Ústavy Slovenskej republiky za nesúlad všeobecne záväzného právneho predpisu nižšej právnej sily so všeobecne záväzným právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, kde sankciou je strata účinnosti nesúladného všeobecne záväzného právneho predpisu nižšej právnej sily, prípadne jeho časti alebo ustanovenia v deň vyhlásenia nálezov Ústavného súdu Slovenskej republiky o nesúlade všeobecne záväzného právneho predpisu nižšej právnej sily so všeobecne záväzným právnym predpisom vyššej právnej sily. Rovnako prípadom objektívnej ústavnoprávnej zodpovednosti je následná strata platnosti všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý stratil účinnosť, po 6 mesiacoch od vyhlásenia nálezov o nesúlade. Obdobne je to aj v prípade právoplatných rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov, ktorými boli porušené základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodných zmlúv, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (článok 127 Ústavy Slovenskej republiky). Tieto individuálne právne akty zruší Ústavný súd Slovenskej republiky po tom, čo vysloví, že nimi boli porušené základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodných zmlúv, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom

---

<sup>6</sup> Strata voliteľnosti verejného ochrancu práv je podmienená stratou voliteľnosti za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky a nadobudnutím členstva v politickej strane alebo politickom hnutí (článok 151a ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky).

<sup>7</sup> Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v § 135 až 139a ustanovuje prípady disciplinárnej zodpovednosti poslanca Národnej rady Slovenskej republiky a možné peňažné sankcie až do 2000 eur v prípade opakovaného porušenia poriadku na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky v čase do 1 roka od uloženia pokuty za porušenie poriadku na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky,

ustanoveným zákonom. Ústavný súd Slovenskej republiky môže dokonca priznať tomu, koho práva boli porušené zrušeným právnym aktom, primerané finančné zadost'učinenie voči tomu orgánu, ktorý tieto práva porušil. K prípadom objektívnej ústavnoprávnej zodpovednosti patrí aj zodpovednosť za neústavné alebo nezákonné voľby, za výsledok referenda a výsledok ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky (pre porušenie ústavnosti), kde sankciou je vyhlásenie volieb, referenda alebo ľudového hlasovania za neplatné (*článok 129 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky*) ako aj zodpovednosť za rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky o rozpustení politickej strany alebo politického hnutia z dôvodu súladu s ústavnými zákonmi a zákonmi, rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o vyhlásení výnimočného stavu a rozhodnutie vlády Slovenskej republiky z dôvodu súladu s ústavou a ústavným zákonom (*článok 129 ods. 4 a 6 Ústavy Slovenskej republiky*).

Najnovším prípadom objektívnej ústavnoprávnej zodpovednosti je zrušenie rozhodnutia prezidenta o amnestii alebo individuálnej milosti všeobecne záväzným uznesením Národnej rady Slovenskej republiky vyhláseným rovnako ako zákon, ak rozhodnutie prezidenta odporuje princípom demokratického a právneho štátu (*čl. 86 písm. i) Ústavy Slovenskej republiky*). Takisto všeobecne záväzné uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým sa zrušilo rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o amnestii alebo individuálnej milosti, v prípade, ak nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, stratí na základe nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky účinnosť (*článok 129a Ústavy Slovenskej republiky pri primeranom použití článku 125 Ústavy Slovenskej republiky*) a po 6 mesiacoch dôjde k strate jeho platnosti. Špecifické sankcie sú v prípade uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým sa zrušili 2 tzv. Mečiarove amnestie<sup>8</sup> z roku 1998 a 1 tzv. Kováčová milosť z roku 1997<sup>9</sup>, kde podľa článku 154f ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky takéto zrušenie amnestií malo za následok zrušenie rozhodnutí štátnych orgánov v rozsahu, v ktorom boli vydané a odôvodnené na základe týchto amnestií a milosti, a zánik zákonných prekážok trestných stíhaní, ktoré mali základ v týchto amnestiách a milosti, pričom doba trvania týchto zákonných prekážok sa nezapočítava do premlčacích dôb vzťahujúcich sa na skutky, ktorých sa tieto amnestie a milosť týkajú. Ústava Slovenskej republiky v článku 125a

---

<sup>8</sup> Článok V a článok VI rozhodnutia predsedu vlády Slovenskej republiky z 3. marca 1998 o amnestii uverejneného pod číslom 55/1998 Z. z., rozhodnutie predsedu vlády Slovenskej republiky zo 7. júla 1998 o amnestii uverejnené pod číslom 214/1998 Z. z.

<sup>9</sup> Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky v konaní o milosť pre obvineného zo dňa 12. decembra 1997 č. k. 3573/96-72-2417.

pozná inštitút rozhodovania Ústavného súdu Slovenskej republiky o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy, na ktorú je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s Ústavou Slovenskej republiky a ústavnými zákonmi, pričom ak nálezom vysloví, že medzinárodná zmluva nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky alebo s ústavným zákonom, takú medzinárodnú zmluvu nemožno ratifikovať. V článku 125b Ústavy Slovenskej republiky je obdobný inštitút rozhodovania Ústavného súdu Slovenskej republiky o súlade predmetu referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky podľa článku 95 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, s Ústavou Slovenskej republiky a ústavnými zákonmi, kde, ak sa nálezom vyhlási, že predmet referenda nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky alebo s ústavnými zákonmi, referendum nemožno vyhlásiť.

Špecifickým prípadom objektívnej ústavnoprávnej zodpovednosti je ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení jednej novely č. 545/2005 Z. z., ktorý zakotvuje prípady nezlučiteľnosti funkcie verejného funkcionára<sup>10</sup> s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo činností, povinnosti

---

<sup>10</sup> Verejný funkcionár podľa článku 2 ods. 1 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. je a) prezident Slovenskej republiky, b) poslanci Národnej rady Slovenskej republiky, c) členovia vlády Slovenskej republiky, d) vedúci ústredných orgánov štátnej správy, ktorí nie sú členmi vlády Slovenskej republiky, e) sudcovia Ústavného súdu Slovenskej republiky, f) predseda a podpredseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, g) členovia Súdnej rady Slovenskej republiky, h) generálny prokurátor Slovenskej republiky, i) verejný ochranca práv, j) predseda a podpredseda Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, k) štátni tajomníci, l) náčelník Generálneho štábu ozbrojených síl Slovenskej republiky, m) riaditeľ Slovenskej informačnej služby, n) členovia Bankovej rady Národnej banky Slovenska, o) starostovia obcí, p) poslanci mestských zastupiteľstiev a poslanci zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a v Košiciach, q) predsedovia vyšších územných celkov, r) poslanci zastupiteľstiev vyšších územných celkov, s) rektori verejných vysokých škôl, t) predseda a podpredseda Úradu na ochranu osobných údajov, u) štatutárny orgán alebo členovia štatutárneho orgánu verejnoprávnej televízie a verejnoprávneho rozhlasu (*od roku 2011 je iba jedna inštitúcia Rozhlas a televízia Slovenska, ktorá má generálneho riaditeľa*), v) štatutárny orgán alebo členovia štatutárneho orgánu Sociálnej poisťovne a Všeobecnej zdravotnej poisťovne, w) generálny riaditeľ Tlačovej agentúry Slovenskej republiky, x) členovia Rady pre vysielanie a retransmisiu a riaditeľ jej kancelárie, y) členovia regulačnej rady (*orgán Úradu pre reguláciu sieťových odvetví*), z) predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky (zlučený v roku 2014 s Poštovým regulačným úradom do Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb s predsedom a podpredsedom), za) predsedu Poštového úradu (*zlučený v roku 2014 s Telekomunikačným úradom do Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb s predsedom a podpredsedom*), zb) štatutárny orgán alebo členovia štatutárneho orgánu obchodných spoločností so stopercentnou majetkovou účasťou štátu, zc) riaditeľa štátneho podniku a členovia dozornej rady štátneho podniku, ktorých do funkcie ustanovuje štát, zd) členovia Rady Slovenskej televízie a členov Rady Slovenského rozhlasu (v roku 2011 boli zlučené do rady Rozhlasu a televízie Slovenska), ze) generálneho riaditeľa Daňového riaditeľstva Slovenskej republiky (*od roku 2012 nahradené Finančným riaditeľstvom a jeho prezidentom finančnej správy*), zf) predseda správnej rady Ústavu pamäti národa, zg) generálny riaditeľ Železníc Slovenskej republiky, zh) členovia štatutárneho orgánu Exportno-importnej banky Slovenskej republiky, zi) predseda Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, zj) členovia výkonného výboru Fondu národného majetku Slovenskej republiky (*zrušený od roku 2016 a nahradený právnickou osobou určenou Ministerstvom hospodárstva SR, ktorej jediným akcionárom alebo jediným zakladateľom je štát*), zk) predseda a podpredseda Poštového regulačného úradu (*zlučený v roku 2014 s Telekomunikačným úradom do Úradu pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb*).

a obmedzenia pre verejného funkcionára na účel zamedzenia vzniku rozporu osobného záujmu verejného funkcionára s verejným záujmom pri výkone verejnej funkcie, ako aj zodpovednosť verejného funkcionára za nesplnenie alebo porušenie povinností a obmedzení ustanovených týmto ústavnými zákonom vrátane sankcií, ktoré možno verejnému funkcionárovi za také nesplnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení uložiť.

K prípadom absolútnej ústavnoprávnej zodpovednosti patria prípady zániku ústavnej funkcie z dôvodov, ktoré nespočívajú v porušení noriem ústavného práva, napríklad zánik poslaneckého mandátu podľa článku 81a Ústavy Slovenskej republiky: uplynutím volebného obdobia, vzdaním sa mandátu, stratou voliteľnosti, rozpustením Národnej rady Slovenskej republiky, vznikom nezlučiteľnosti funkcie poslanca s výkonom funkcie sudcu, prokurátora, verejného ochrancu práv, príslušníka ozbrojených síl, príslušníka ozbrojeného zboru a poslanca Európskeho parlamentu. V prípade sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky sú takýmito prípadmi jeho odvolanie z funkcie prezidentom, ak Ústavný súd Slovenskej republiky oznámil, že sudca sa nezúčastňuje na konaní Ústavného súdu Slovenskej republiky dlhšie ako 1 rok a ak zanikla jeho voliteľnosť do Národnej rady Slovenskej republiky (*článok 138 ods. 2 písm. c) a d) Ústavy Slovenskej republiky*). V prípade sudcu všeobecného súdu ide o prípady, keď zanikne jeho voliteľnosť do Národnej rady Slovenskej republiky alebo ak ide o sudcu ustanoveného do funkcie pred 1.9.2014, ktorý nespĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruky, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne (*prezident odvolá sudcu na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky na základe právoplatného uznesenia Súdnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 154d ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky alebo na základe právoplatného rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorým zamietol sťažnosť proti právoplatnému uzneseniu Súdnej rady Slovenskej republiky podľa článku 154d ods.2 Ústavy Slovenskej republiky, spor pred Ústavným súdom Slovenskej republiky sa týka iba skutočnosti, či sú alebo nie sú predpoklady sudcovskej spôsobilosti, ktoré dávajú záruky, že funkciu sudcu bude sudca vykonávať riadne*). Fakultatívne dôvody pre odvolanie sudcu prezidentom na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky sú prípady, ak zdravotný stav nedovoľuje sudcovi dlhodobo, najmenej počas 1 roka riadne vykonávať sudcovské povinnosti alebo ak dosiahol 65 rokov. V prípade verejného ochrancu práv podľa článku 151a ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky ho môže Národná rada Slovenskej republiky odvolať, ak mu zdravotný stav dlhodobo, najmenej však počas 3 mesiacov, nedovoľuje riadne vykonávať povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie.

Ústavno-politická zodpovednosť je založená na mimoprávných faktoroch (napríklad preskupenie politických síl v parlamente),<sup>11</sup> ako je to napríklad v prípade vyslovenia nedôvery vláde Slovenskej republiky Národnou radou Slovenskej republiky alebo zamietnutia návrhu na vyslovenie dôvery, kde sankciou je odvolanie vlády Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky (čl. 115 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). Ústavno-politická zodpovednosť funguje aj v podobe individuálnej ústavno-politickej zodpovednosti v prípade člena vlády, ktorému môže Národná rada Slovenskej republiky vysloviť nedôveru s následkom jeho odvolania prezidentom Slovenskej republiky (článok 116 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky). Ústavno-politickú zodpovednosť nesie dokonca aj samotný prezident Slovenskej republiky, voči ktorému vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky prijatého najmenej 3/5 väčšinou všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (článok 106 Ústavy Slovenskej republiky). Medzi prípady ústavno-politickej zodpovednosti patria dôvody pre rozpustenie Národnej rady Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky (§ 102 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky), kde okrem prípadu rozpustenia Národnej rady Slovenskej republiky v prípade, ak nebol prezident Slovenskej republiky odvolaný v ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta, ide o fakultatívne oprávnenie prezidenta Slovenskej republiky, ktorý môže rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky:

1. ak Národná rada Slovenskej republiky neschválila programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky v lehote 6 mesiacov od vymenovania vlády Slovenskej republiky,
2. ak sa Národná rada Slovenskej republiky neuzniesla o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila vyslovenie dôvery do 3 mesiacov,
3. ak Národná rada Slovenskej republiky nebola schopná sa uznášať dlhšie ako 3 mesiace, hoci jej zasadnutie nebolo prerušené a hoci bola v tom čase opakovane zvolávaná na schôdzu, alebo
4. ak zasadanie Národnej rady Slovenskej republiky bolo prerušené na dlhší čas, ako dovoľuje Ústava Slovenskej republiky (*podľa článku 82 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky dĺžka prerušenia zasadania Národnej rady Slovenskej republiky na základe jej uznesenia nesmie presiahnuť 4 mesiace v roku*).

---

<sup>11</sup> OROSZ, L.: Forma ústavy a jej právna charakteristika. II. Kapitola. In: OROSZ, L.-SVÁK, J.-BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu. 2. vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o. 2012, ISBN: 978-80-89447-88-6, s.68-69.

Inštitút kontrasignácie je prejavom prenosu ústavno-politickej zodpovednosti z prezidenta na vládu. Podľa ustanovenia článku 102 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky, ktorými prijíma, poveruje a odvoláva vedúcich diplomatických misií, ktorými odpúšťa a zmierňuje tresty uložené súdmi v trestnom konaní a zahládza odsúdenie formou amnestie, a ktoré vydáva ako hlavný veliteľ ozbrojených síl je platné, iba ak ho podpíše predseda vlády alebo ním poverený minister a v týchto prípadoch za rozhodnutie prezidenta zodpovedá vláda Slovenskej republiky.

## 6. **Zodpovednosť a sankcie v Ústave Českej republiky**

V rámci Ústavy Českej republiky<sup>12</sup> sú vymedzené v porovnaní s Ústavou Slovenskej republiky významné prípady subjektívnej ústavnoprávnej zodpovednosti (*za zavinené protiprávne konanie*) v menšom rozsahu, a to v prípade článku 60 Ústavy Českej republiky, ak odmietne prezident Českej republiky zložiť sľub alebo zloží sľub s výhradou, hľadá sa naň akoby nebol zvolený, v prípade článku 65 ods. 2 Ústavy Českej republiky strata prezidentského úradu a spôsobilosti ho znovu nadobudnúť, ďalej ak o tom rozhodne Ústavný súd Českej republiky<sup>13</sup> na základe ústavnej žaloby Senátu (*3/5 väčšina prítomných senátorov*) podanej so súhlasom Poslaneckej snemovne (*3/5 väčšina všetkých poslancov*) proti prezidentovi Českej republiky, a to pre vlastizrada alebo hrubé porušenie Ústavy Českej republiky alebo inej súčasti ústavného poriadku, pričom vlastizrada je definovaná v tomto článku Ústavy Českej republiky ako konanie prezidenta Českej republiky smerujúce proti zvrchovanosti a celistvosti Českej republiky, ako aj proti jej demokratickému poriadku.

<sup>12</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb., ústavního zákona č. 395/2001 Sb., ústavního zákona č. 448/2001 Sb., ústavního zákona č. 515/2002 Sb., ústavního zákona č. 319/2009 Sb., ústavního zákona č. 71/2012 Sb. a ústavního zákona č. 98/2013 Sb. <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

<sup>13</sup> Podľa § 11 ods. 1 a 13 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, (ve znění zákona č. 331/1993 Sb., zákona č. 236/1995 Sb., zákona č. 77/1998 Sb., zákona č. 18/2000 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 48/2002 Sb., zákona č. 202/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 114/2003 Sb., zákona č. 83/2004 Sb., zákona č. 120/2004 Sb., zákona č. 234/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 275/2012 Sb., zákona č. 404/2012 Sb., zákona č. 303/2013 Sb. a zákona č. 90/2017 Sb.

<https://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=182~2F1993&rpp=15#seznam>

o ústavnej žalobe na prezidenta rozhoduje plénum, ktoré je zložené zo všetkých 15 sudcov Ústavného súdu Českej republiky, pričom uznášaniaschopné je, ak je prítomných aspoň 10 sudcov avšak pre nález sa musí vysloviť aspoň 9 prítomných sudcov. Táto istá väčšina sa vyžaduje aj pri rozhodovaní o zrušení zákonov alebo ich jednotlivých ustanovení, ak sú v rozpore s ústavným poriadkom, o návrhu prezidenta Českej republiky na zrušenie uznesenia Poslaneckej snemovne a Senátu, ktorým sa konštatovalo, že prezident Českej republiky nemôže svoj úrad vykonávať zo závažných dôvodov, ako aj v prípade rozhodovania o súlade medzinárodných zmlúv, na ktorých ratifikáciu je potrebný súhlas oboch komôr parlamentu a v prípade rozhodovania prijímaného na základe právneho názoru, ktorý sa odchyľuje od právneho názoru Ústavného súdu Českej republiky vysloveného v náleze. V ostatných prípadoch, keď rozhoduje plénum, postačí väčšina prítomných sudcov.

Poslanec aj senátor nepodliehajú ústavnoprávnej zodpovednosti, ale disciplinárnej právomoci komory, ktorej sú členmi, a to aj za priestupky, ak zákon neustanovuje inak. Podľa článku 85 ods. 3 Ústavy Českej republiky, ak odmietne sudca Ústavného súdu Českej republiky zložiť sľub alebo zloží sľub s výhradou, hľadá sa naň, ako keby nebol menovaný.

Medzi prípady objektívnej ústavnoprávnej zodpovednosti podľa Ústavy Českej republiky patrí rozhodovanie Ústavného súdu o zrušení zákonov alebo ich jednotlivých ustanovení, ak sú v rozpore s ústavným poriadkom, o zrušení iných právnych predpisov alebo ich jednotlivých ustanovení, ak sú v rozpore s ústavným poriadkom alebo zákonom, o ústavnej sťažnosti proti právoplatnému rozhodnutiu a inému zásahu orgánu verejnej moci do ústavne zaručených základných práv a slobôd, o tom, či rozhodnutie o rozpustení politickej strany alebo iné rozhodnutie týkajúce sa činnosti politickej strany je v súlade s ústavnými alebo inými zákonmi (*článok 87 ods. 1 písm. a ) až d), j) Ústavy Českej republiky*). Ústava Českej republiky pozná inštitút rozhodovania nálezom o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy, na ktoré je potrebný súhlas oboch komôr Parlamentu Českej republiky, s ústavným poriadkom, a to pred jej ratifikáciou, s tým, že nález, ktorým sa zistil nesúlad medzi ústavným poriadkom a medzinárodnou zmluvou, bráni ratifikácii do doby, keď bude nesúlad odstránený, pričom v náleze sa uvedú ustanovenia ústavného poriadku, s ktorými je medzinárodná zmluva v rozpore.

Medzi prípady absolútnej ústavnoprávnej zodpovednosti na rozdiel od Ústavy Slovenskej republiky patrí v článku 27 ods. 4 Ústavy Českej republiky zakotvený inštitút zbavenia trestnoprávnej imunity poslanca aj senátora, ktorých možno trestne stíhať iba so súhlasom komory, ktorej je členom (Poslanecká snemovňa, Senát), pričom, ak komora súhlas odoprie, je trestné stíhanie po dobu trvania mandátu vylúčené. Rovnako na rozdiel od Ústavy Slovenskej republiky je v článku 86 ods. 1 Ústavy Českej republiky zakotvený inštitút zbavenia trestnoprávnej imunity sudcu Ústavného súdu so súhlasom Senátu. Špecifickým prípadom je rozhodovanie Ústavného súdu Českej republiky o návrhu prezidenta Českej republiky na zrušenie uznesenia Poslaneckej snemovne a Senátu podľa článku 66 Ústavy Českej republiky, na základe ktorého z dôvodu, že prezident Českej republiky nemôže zo závažných dôvodov vykonávať svoj úrad, prechádzajú právomoci prezidenta Českej republiky na predsedu vlády Českej republiky a predsedu Poslaneckej snemovne, prípadne na predsedu Senátu, ak je Poslanecká snemovňa rozpustená v čase uvoľnenia úradu prezidenta Českej republiky. Dôvodom na zrušenie uznesenia podľa článku 66 Ústavy Českej republiky je rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky, že v dobe prijatia tohto uznesenia neboli závažné dôvody, pre ktoré by prezident Českej republiky nemohol vykonávať svoj úrad, alebo

že v dobe trvania takého uznesenia pominuli. V Ústave Slovenskej republiky je táto situácia riešená priamo Ústavným súdom Slovenskej republiky, ktorý podľa článku 105 ods. 2 vyhlasuje, že funkcia prezidenta sa uvoľnila, ak prezident nemôže vykonávať svoju funkciu dlhšie ako 6 mesiacov.

Prejavom ústavno-politickej zodpovednosti v Ústave Českej republiky je prípad povinnosti vlády Českej republiky podať demisiu, ak jej Poslanecká snemovňa zamietla žiadosť o vyslovenie dôvery alebo ak jej vyslovila nedôveru (*čl. 72 ods. 2 a 73 ods. 2 Ústavy Českej republiky*), pričom vtedy je prezident republiky povinný prijať demisiu. Ak by vláda nepodala demisiu, hoci bola povinná ju podať, prezident Českej republiky ju odvolá (článok 75 Ústavy Českej republiky). Z hľadiska vlády Českej republiky však ide o ústavnoprávnu sankciu ako následok nerealizovania ústavno-politickej zodpovednosti. Teda objektívna ústavnoprávna zodpovednosť tu je následkom neuskutočnenia ústavno-politickej zodpovednosti. V Českej republike nie je možné vysloviť nedôveru iba členovi vlády, teda člen vlády nemá v individuálnej forme ústavno-politickú zodpovednosť, ako je tomu naopak v Slovenskej republike a Poľsku. Odvolanie vlády prezidentom ako ústavnoprávnej sankcie sa týka aj prípadu nesplnenia povinnosti vlády Českej republiky podať demisiu vždy po ustanovujúcej schôdzi novo zvolenej Poslaneckej snemovne. Identické ustanovenie obsahuje aj článok 117 Ústavy Slovenskej republiky, avšak v Ústave Slovenskej republiky absentuje sankcia v prípade nepodania demisie vládou Slovenskej republiky, ktorá mala byť podaná, a takisto absentuje sankcia v prípade neprijatia demisie vlády Slovenskej republiky prezidentom, pričom na rozdiel od Ústavy Českej republiky (*čl. 73 ods. 3*) nie je stanovená ani povinnosť prezidenta Slovenskej republiky prijať demisiu vlády Slovenskej republiky. Rozdielne je tiež riešenie v prípade, ak predseda vlády navrhne prezidentovi odvolať člena vlády: podľa článku 74 Ústavy Českej republiky má prezident Českej republiky povinnosť odvolať člena vlády (ústavno-politická zodpovednosť člena vlády predsedovi vlády Českej republiky) podľa článku 116 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky má predseda vlády iba právo navrhnúť odvolanie člena vlády, s ktorým má prezident Slovenskej republiky iba povinnosť sa zaoberať, nemusí mu však vyhovieť.<sup>14</sup>

Ďalšie prípady ústavno-politickej zodpovednosti sú prípady, keď prezident Českej republiky má fakultatívne oprávnenie rozpustiť Poslaneckú snemovňu (*článok 35 ods. 1 Ústavy Českej republiky*):

---

<sup>14</sup> I. ÚS 39/93, uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 2.6.1993 zverejnené pod č.206/1993 Z.z.

1. ak Poslanecká snemovňa nevyslovila dôveru novo menovanej vláde, ktorej predseda bol prezidentom Českej republiky menovaný na návrh predsedu Poslaneckej snemovne,
2. ak sa Poslanecká snemovňa neuzniesla do 3 mesiacoch o vládnom návrhu zákona, s ktorého prejednaním spojila vláda Českej republiky otázku dôvery,
3. ak zasadanie Poslaneckej snemovne bolo prerušené počas doby dlhšej, ako je prípustné (*podľa článku 34 ods. 2 Ústavy Českej republiky celková doba, počas ktorej môže byť zasadanie prerušené, nesmie prekročiť 120 dní v roku*),
4. ak Poslanecká snemovňa nebola počas doby dlhšej ako 3 mesiace spôsobilá sa uznášať, hoci nebolo jej zasadanie prerušené a hoci bola v tej dobe opakovane zvolávaná ku schôdzi.

Ak však Poslanecká snemovňa uznesením 3/5 väčšiny všetkých poslancov navrhne prezidentovi Českej republiky jej rozpustenie, prezident má povinnosť Poslaneckú snemovňu rozpustiť (*článok 35 ods. 2 Ústavy Českej republiky*)<sup>15</sup>, na rozdiel od Ústavy Slovenskej republiky, kde takáto alternatíva vôbec neexistuje.

V Ústave Českej republiky má inštitút kontrasignácie aktov prezidenta spolupodpisom predsedu vlády alebo ním povereného člena vlády s následkom platnosti takýchto aktov a zodpovednosti vlády Českej republiky za takéto rozhodnutia prezidenta Českej republiky svoje zakotvenie pri týchto aktoch prezidenta Českej republiky: zastupovanie štátu navonok, dojednávanie a ratifikovanie medzinárodných zmlúv, hoci dojednávanie medzinárodných zmlúv môže preniesť na vládu alebo s jej súhlasom na jej jednotlivých členov, ako vrchný veliteľ ozbrojených síl, prijímanie vedúcich zastupiteľských misií, poverovanie a odvolávanie vedúcich zastupiteľských misií, vyhlasovanie volieb do Poslaneckej snemovne a Senátu, menovanie a povyšovania generálov, menovanie sudcov, nariadenie, aby sa trestné konanie nezačínalo, a ak bolo začaté, aby sa v ňom nepokračovalo, pri udeľovaní amnestie a pri výkone právomocí, ktoré nie sú výslovne v ústavnom zákone uvedené, ak tak stanoví zákon (*článok 65 ods. 3 Ústavy Českej republiky*). Prezident Českej republiky nie je podľa čl. 54 ods. 3 Ústavy Českej republiky zodpovedný za výkon svojej funkcie a preto ho nemožno z nej odvolať na základe ústavno-politickej zodpovednosti, ako je tomu naopak v Slovenskej republike alebo Rakúsku.

---

<sup>15</sup> V tomto prípade ide o osobitný typ ústavno-politickej zodpovednosti Poslaneckej snemovne, ktorá sa môže dohodnúť na tom, že predloží prezidentovi Českej republiky návrh na svoje rozpustenie (*tzv. strata sebadôvery*)

## 7. Zodpovednosť a sankcie v Ústave Poľskej republiky

V rámci subjektívnej ústavnoprávnej zodpovednosti poslanec Sejmu zodpovedá za svoju činnosť v rámci výkonu poslanskej mandátu výlučne pred Sejmom (*článok 105 ods. 1 Ústavy Poľskej republiky*).<sup>16</sup> To isté platí aj pre senátorov (*článok 108 Ústavy Poľskej republiky*). Prezident Poľskej republiky môže byť vydaný na zodpovednosť pred Štátnym tribunálom za porušenie ústavy, zákona alebo za spáchanie trestného činu. Postavenie prezidenta Poľskej republiky do stavu obžaloby môže vyvolať uznesenie Národného zhromaždenia schválené aspoň 2/3 väčšinou zákonného počtu členov Národného zhromaždenia, a to na návrh najmenej 140 členov Národného zhromaždenia. Odo dňa schválenia uznesenia sa pozastavuje výkon úradu prezidenta Poľskej republiky (*článok 145 Ústavy Poľskej republiky*). Rovnako členovia Rady ministrov nesú zodpovednosť pred Štátnym tribunálom za porušenie ústavy alebo zákonov a aj za trestné činy spáchané v súvislosti so zastávanou pozíciou. Uznesenie o vydaní člena Rady ministrov na zodpovednosť pred Štátnym tribunálom Sejm prijíma na návrh prezidenta Poľskej republiky alebo aspoň na návrh 115 poslancov prijatý 3/5 väčšinou zákonného počtu poslancov Sejmu (*článok 156 Ústavy Poľskej republiky*). Zodpovednosť za porušenie Ústavy Poľskej republiky alebo zákonov v spojení so zastávanou pozíciou alebo v rozsahu svojho úradovania sa podľa článku 198 ods. 1 Ústavy Poľskej republiky nazýva „ústavná zodpovednosť“. Okrem spomenutých subjektov ako je prezident Poľskej republiky, členovia Rady ministrov, poslanci a senátori sem patria: predseda Národnej Banky Poľskej, predseda Najvyššej kontrolnej komory, členovia Štátnej rady rozhlasu a televízie, osoby, ktoré predseda Rady ministrov poveril vedením ministerstiev, ako aj Hlavný veliteľ ozbrojených síl. Druhy trestov vyslovovaných Štátnym tribunálom ustanovuje zákon (*článok 198 ods. 3 Ústavy Poľskej republiky*).

Medzi prípady objektívnej ústavnoprávnej zodpovednosti patrí aj možnosť napadnutia platnosti volieb prezidenta voličom, pričom ak Najvyšší súd Poľskej republiky rozhodne, že voľby prezidenta sú neplatné, uskutočnia sa nové voľby (*čl. 129 Ústavy Poľskej republiky*). Zaraďujeme sem aj prípady rozhodovania Ústavného tribunálu o súlade zákonov a medzinárodných zmlúv s Ústavou Poľskej republiky, súlade zákonov s ratifikovanými medzinárodnými zmluvami, ktorých ratifikácia vyžadovala predchádzajúci súhlas vyjadrený

---

<sup>16</sup> Tekst Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono w Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483, zm. Dz.U. 2001 nr 28 poz. 319 26.03.2001, zm. Dz.U. 2006 nr 200 poz. 1471 07.11.2006, zm. Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946 21.10.2009. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

v zákone, súlade právnych predpisov vydávaných ústrednými štátnymi orgánmi s Ústavou Poľskej republiky, ratifikovanými medzinárodnými zmluvami a zákonmi, súlade cieľov alebo činnosti politických strán s Ústavou Poľskej republiky a ústavnej žalobe toho, koho ústavné práva alebo slobody boli porušené, vo veci súladu zákona alebo iného normatívneho aktu, na základe ktorého súd alebo orgán verejnej správy rozhodol o jeho slobodách alebo právach alebo o jeho povinnostiach ustanovených v Ústave Poľskej republiky, s Ústavou Poľskej republiky (*článok 188 ods. 1 Ústavy Poľskej republiky*). Ak Ústavný tribunál rozhodne o nesúlade normatívneho aktu s Ústavou Poľskej republiky, medzinárodnou zmluvou alebo zákonom, pričom na základe tohto nesúladného normatívneho aktu bol vydaný právoplatný súdny rozsudok, konečné administratívne rozhodnutie alebo záver v iných veciach, tak takýto rozsudok stanovuje základ pre obnovu konania, zrušenie rozhodnutia alebo iného záveru na zásadách a spôsobom ustanoveným v príslušných ustanoveniach pre dané konanie (*článok 190 ods. 4 Ústavy Poľskej republiky*).

Medzi prípady absolútnej ústavnoprávnej zodpovednosti podľa článku 105 Ústavy Poľskej republiky patrí zbavenie civilnoprávnej imunity: poslanec Sejmu v prípade porušenia práv tretích osôb môže byť vydaný na súdnu zodpovednosť iba so súhlasom Sejmu, pričom pozbavenie imunity sa vzťahuje aj pre senátorov, ktorí sú vydávaní so súhlasom Senátu. V Poľskej republike obdobne ako v Slovenskej republike o prekážke vo výkone úradu prezidenta Poľskej republiky rozhoduje na návrh maršálka Sejmu Ústavný tribunál (*článok 131 ods. 1 Ústavy Poľskej republiky*), takže nevzniká tu riziko vzniku objektívne ústavnoprávnej zodpovednosti, ako je to naopak v Českej republike. Sudcu možno vydať na trestnú zodpovednosť iba s predchádzajúcim súhlasom súdu ustanoveného zákonom (*článok 181 Ústavy Poľskej republiky*), v prípade sudcu Ústavného tribunálu je na jeho vydanie na trestnú zodpovednosť potrebný predchádzajúci súhlas Ústavného tribunálu (*článok 196 Ústavy Poľskej republiky*) a v prípade člena Štátneho tribunálu je potrebný na jeho vydanie predchádzajúci súhlas Štátneho tribunálu (*článok 200 Ústavy Poľskej republiky*).

Z pohľadu ústavno-politickej zodpovednosti prezident Poľskej republiky vydáva úradné akty pri výkone svojich ústavných a zákonných právomocí, ale tieto vyžadujú pre svoju platnosť podpis predsedu Rady ministrov, ktorý podpísaním aktu nesie zodpovednosť pred Sejmom (*článok 144 ods. 1 a 2 Ústavy Poľskej republiky*), pričom kontrasignácia sa nevyžaduje v 30 taxatívne vymenovaných prípadoch.<sup>17</sup> Pokiaľ ide o menovanie vlády, tak

---

<sup>17</sup> Podľa článku 144 ods. 3 Ústavy Poľskej republiky sa kontrasignácia nevyžaduje a teda nedochádza ani k prechodu zodpovednosti pred Sejmom z prezidenta na predsedu Rady ministrov v týchto 30 prípadoch: 1. nariadenie volieb do Sejmu a Senátu, 2. zvolanie prvého zasadania novozvoleného Sejmu a Senátu, 3. skrátenie

prvým prípadom ústavno-politickej zodpovednosti je prípad, keď Rada ministrov, ktorej členovia boli vymenovaní prezidentom Poľskej republiky na návrh predsedu Rady ministrov nominovaného prezidentom Poľskej republiky, nezískajú hlas dôvery, pričom vtedy predseda Rady ministrov musí podať demisiu (*článok 162 ods. 2 prvý bod Ústavy Poľskej republiky*). Následne vyberie predsedu Rady ministrov ako aj ním navrhovaných členov Rady ministrov absolútnou väčšinou hlasov<sup>18</sup> za prítomnosti aspoň polovice zákonného počtu poslancov Sejmu práve Sejm a prezident následne vymenuje (má povinnosť) takto vybranú Radu ministrov a prijme prísahu od jej členov (*článok 154 Ústavy Poľskej republiky*). Tento postup sa uskutoční, aj v prípade, ak prezident pred návrhom Sejmu vôbec nevymenoval Radu ministrov. Na druhej strane, ak nedôjde k vymenovaniu Rady ministrov, pretože Sejm nevybral jej členov, je na prezidentovi, aby vymenoval predsedu a ostatných členov Rady ministrov. Vtedy má Sejm povinnosť vysloviť takej Rade ministrov hlas dôvery väčšinou hlasov<sup>19</sup> za prítomnosti aspoň polovice zákonného počtu poslancov Sejmu. Ak Sejm nevysloví hlas dôvery, prezident Poľskej republiky musí skrátiť volebné obdobie Sejmu a vyhlásiť voľby (*článok 155 Ústavy Poľskej republiky*).

Členovia Rady ministrov nesú pred Sejmom solidárnu zodpovednosť za činnosť Rady ministrov a nesú pred Sejmom aj zodpovednosť individuálnu za veci patriace do ich kompetencie alebo za veci, ktorými boli poverené predsedom Rady ministrov (*článok 157 Ústavy Poľskej republiky*). Sejm vyjadruje Rade ministrov hlas nedôvery väčšinou zákonného

---

volebného obdobia Sejmu v prípadoch ustanovených v Ústave Poľskej republiky, 4. zákonodarná iniciatíva, 5. nariadenie celoštátneho referenda, 6. podpisovanie alebo odmietnutie podpisovania zákona, 7. nariadenie vyhlásenia zákona alebo medzinárodnej zmluvy v Denníku zákonov Poľskej republiky, 8. obracania sa so správami na Sejm, Senát alebo Národné zhromaždenie, 9. návrh na Ústavný tribunál, 10. návrh na vykonanie kontroly Najvyššou kontrolnou komorou, 11. nominovanie a menovanie predsedu Rady ministrov, 11. Prijímanie demisie Rady ministrov a jej poverovanie dočasným plnením povinností, 13. návrh do Sejmu na vydanie člena Rady ministrov na zodpovednosť pred Štátnym tribunálom, 14. odvolávanie ministra, ktorému Sejm vyjadril hlas nedôvery, 15. zvolávanie Kabinetnej rady, 16. udeľovanie rádov a vyznamenaní, 17. menovanie sudcov, 18. využitie práva milosti, 19. udeľovanie poľského občianstva a dávanie súhlasu so zrieknutím sa poľského občianstva, 20. menovanie prvého predsedu Najvyššieho súdu, 21. menovanie predsedu a podpredsedu Ústavného tribunálu, 22. menovanie predsedu Hlavného správneho súdu, 23. menovanie predsedov Najvyššieho súdu a vicepredsedov Hlavného správneho súdu, 24. návrh na menovanie predsedu Národnej Banky Poľskej, 25. menovanie členov Rady peňažnej politiky, 26. menovanie a odvolávanie členov Rady národnej bezpečnosti, 27. menovanie členov Štátnej rady rozhlasu a televízie, 28. udeľovanie štatútu Kancelárie prezidenta republiky ako aj menovanie a odvolávanie šéfa Kancelárie prezidenta republiky, 29. Vydávanie nariadení v súlade so zásadami podľa článku 93 (ide o uznesenia Rady ministrov a vnútorné nariadenia predsedu rady ministrov s vnútorným charakterom a zaväzujúce iba organizačné jednotky podliehajúce orgánu vydávajúcemu tieto akty), 30. vzdanie sa úradu prezidenta republiky.

<sup>18</sup> Absolútna (*bezwzględna*) väčšina hlasov vyjadruje stav, že poslancov hlasujúcich „za“ je viac ako poslancov hlasujúcich „proti“ a tých, ktorí sa zdržali hlasovania. Wyrok z dňa 9 marca 2016 r. sygn. akt K 47/15

[http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=16641&dokument=13819#komparycja\\_13819](http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=16641&dokument=13819#komparycja_13819)

<sup>19</sup> Väčšina hlasov, pokiaľ nie je uvedená aká je to väčšina, je tzv. obyčajná (*zwykła*) väčšina hlasov, kde sa zohľadňujú iba hlasy „za“ voči hlasom „proti“ bez ohľadu na počet tých, ktorí sa zdržali hlasovania. Wyrok z dňa 9 marca 2016 r. sygn. akt K 47/15

[http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=16641&dokument=13819#komparycja\\_13819](http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=16641&dokument=13819#komparycja_13819)

počtu poslancov<sup>20</sup> na návrh podaný aspoň 46 poslancami a ukazujúci meno kandidáta na predsedu Rady ministrov. Ak uznesenie bolo prijaté Sejmom, prezident Poľskej republiky musí prijať demisiu Rady ministrov (*podáva ju predseda Rady ministrov podľa článku 162 ods. 2 druhý bod Ústavy Poľskej republiky*) a menovať Sejmom vybraného nového predsedu Rady ministrov a na jeho návrh ostatných členov Rady ministrov, ako aj prijať od nich prísahu. Ďalší návrh na vyslovenie nedôvery Rade ministrov môže byť predložený aj pred uplynutím 3 mesiacov, odkedy bol predchádzajúci návrh na vyslovenie nedôvery predložený, ak taký návrh predložilo aspoň 115 poslancov (*článok 158 Ústavy Poľskej republiky*). Sejm môže vyjadriť hlas nedôvery väčšinou hlasov zákonného počtu poslancov<sup>21</sup> aj ministromi na návrh najmenej 69 poslancov Sejmu, pričom v prípade vyjadrenia nedôvery platí ten istý postup ako v prípade vyjadrenia nedôvery Rade ministrov, avšak prezident neprijíma demisiu ministra, ale ho odvolá (*článok 159 Ústavy Poľskej republiky*). Samotný predseda Rady ministrov sa môže obrátiť na Sejm o vyslovenie hlasu dôvery pre Radu ministrov, vtedy sa však vyslovenie hlasu dôvery prijíma väčšinou hlasov v prítomnosti aspoň polovice zákonného počtu poslancov Sejmu, čo znamená, že mu postačí, ak je viac „za“ dôveru ako „proti“ dôvere bez ohľadu na počet poslancov ktorí sa zdržali hlasovania, keďže ide o obyčajnú väčšinu hlasov (*článok 160 Ústavy Poľskej republiky*). Aj v tomto prípade, ak nedôjde k schváleniu hlasu dôvery pre Radu ministrov, podá predseda Rady ministrov demisiu Rady ministrov. Podobne ako v Slovenskej republike, predseda Rady ministrov podáva demisiu Rady ministrov na prvom zasadaní novozvoleného Sejmu (*článok 162 ods. 1 Ústavy Poľskej republiky*). Prezident Poľskej republiky môže odmietnuť prijať demisiu Rady ministrov iba v prípade, ak demisiu podáva predseda Rady ministrov z dôvodu vlastnej rezignácie (*článok 162 ods. 4 Ústavy Poľskej republiky*).

## **Záver**

Analýza typov ústavnoprávnej a ústavno-politickej zodpovednosti v troch členských štátoch Európskej únie ukazuje isté podobnosti, avšak v zásade možno konštatovať, že vývoj ústavného práva v týchto krajinách sa ubera smerom prehlbovania rozdielov v otázke zodpovednosti a sankcií v ústavách týchto štátov aj pri takom pomerne jasnom ústavno-politickom jave, ako je vyslovovanie dôvery alebo kontrasignácia. Rozdiely v otázke chápania

---

<sup>20</sup> Ide o obyčajnú väčšinu zo všetkých poslancov t.j. „za“ nedôveru musí byť viac ako polovica všetkých poslancov.

<sup>21</sup> V danom prípade ide o obyčajnú väčšinu hlasov zo všetkých poslancov, čo sa však nelíši od väčšiny zákonného počtu poslancov, kde tiež ide o obyčajnú väčšinu zo všetkých poslancov.

subjektívnej ústavnoprávnej zodpovednosti sa prejavili v zriadení Štátneho tribunálu v Poľskej republike, ktorý má zmiešanú pôsobnosť, keď nerieši iba ústavnoprávne delikty, ale aj trestné činy stanovených ústavných činiteľov, na rozdiel od slovenského a českého ústavného súdu, ktoré riešia iba prezidenta z hľadiska jeho zodpovednosti za vlastizrada a úmyselné (v ČR hrubé) porušenie Ústavy alebo inej súčasti ústavného poriadku (v ČR), pričom v Ústave Českej republiky je vlastizrada vymedzená odlišne ako v slovenskom právnom poriadku, kde postačí aj konanie proti demokratickému poriadku. Oba ústavnoprávne delikty v Ústave Českej republiky, rovnako ako ústavnoprávne delikty v Ústave Poľskej republiky (porušenie ústavy alebo zákona) nemajú výslovne vyjadrenú subjektívnu zložku – zavinenie.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

#### Monografie a učebnice:

TOMOSZEK, M.: Ústavné odpovědnost v ústavním systému Polské republiky. Dizertační práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta: Olomouc 2012, s.204.

#### Kapitola v učebnici alebo monografii:

OROSZ, L.: Forma ústavy a jej právna charakteristika. II. Kapitola. In: OROSZ, L.-SVÁK, J.-BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu. 2. vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o. 2012, ISBN: 978-80-89447-88-6, s.544.

DZIAŁOCHA, K., ZALASIŃSKI, T. Trybunał Stanu. In GARLICKI, L. (ed.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007.

#### Periodiká a zborníky:

KUDRNA, J.: Odpovědnost za akty prezidenta republiky. IN: Správní právo. - Roč. 46, (2013), č. 7-8, s. 386-405

#### Internetové zdroje:

Tekst Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono w Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483, zm. Dz.U. 2001 nr 28 poz. 319 26.03.2001, zm. Dz.U. 2006 nr 200 poz. 1471 07.11.2006, zm. Dz.U. 2009 nr 114 poz. 946 21.10.2009. Dostupné online:

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (11.10.2017)

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb., ústavního zákona č. 395/2001 Sb., ústavního zákona č.

448/2001 Sb., ústavního zákona č. 515/2002 Sb., ústavního zákona č. 319/2009 Sb., ústavního zákona č. 71/2012 Sb. a ústavního zákona č.98/2013 Sb. Dostupné online:

<https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> (06.10.2017)

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 331/1993 Sb., zákona č. 236/1995 Sb., zákona č. 77/1998 Sb., zákona č. 18/2000 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 48/2002 Sb., zákona č. 202/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 114/2003 Sb., zákona č. 83/2004 Sb., zákona č. 120/2004 Sb., zákona č. 234/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 275/2012 Sb., zákona č. 404/2012 Sb., zákona č. 303/2013 Sb. a zákona č. 90/2017 Sb. Dostupné online:

<https://portal.gov.cz/app/zakony/zakon.jsp?page=0&nr=182~2F1993&rpp=15#seznam>  
(06.10.2017)

#### Judikatura:

Wyrok z dnia 9 marca 2016 r. sygn. akt K 47/15 . Dostupné online:

[http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=16641&dokument=13819#komparycja\\_13819](http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?sprawa=16641&dokument=13819#komparycja_13819)  
(11.10.2017)

I. ÚS 39/93, uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 2.6.1993 zverejnené pod č.206/1993 Z.z.

# STRATA VEREJNEJ FUNKCIE A SYNERGIA SANKCIÍ PODĽA ÚSTAVNEJ ÚPRAVY KONFLIKTU ZÁUJMOV

## LOSS OF PUBLIC OFFICE AND SYNERGY OF SANCTIONS UNDER CONSTITUTIONAL CONFLICT OF INTEREST FRAMEWORK

Vincent Bujňák<sup>1</sup>

### Abstrakt

*Už viac než dvanásť rokov je v Slovenskej republike účinný ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Ten zveril dohľadovým orgánom právomoc rozhodnúť o strate verejnej funkcie, pričom jedným z dôvodov je aj predchádzajúce právoplatné rozhodnutie o porušení ústavnej úpravy. Príspevok sa zameriava na interpretačné nejasnosti, ktoré túto právomoc sprevádzajú, a v nadväznosti na prípady z praxe územnej samosprávy objasňuje, prečo ju v územnej samospráve nemožno zamieňať s inštitútom zániku funkcie ex lege.*

### Kľúčové slová

*verejný záujem, osobný záujem, konflikt záujmov, verejní funkcionári, strata verejnej funkcie.*

### Abstract

*The Constitutional Act No. 357/2004 Coll. on the Protection of Public Interest in the Performance of Offices by Public Officials took effect in Slovakia more than twelve years ago. This constitutional act empowered respective supervisory authorities to decide on the loss of public office, while one of the reasons for this decision is also a previous final and conclusive decision on the violation of constitutional regulation. The article focuses on the interpretative ambiguities related to this competence, and in relation to practical cases from local self-government explains reasons why this competence can not be interchanged with termination of public office.*

### Keywords

*public interest, personal interest, conflict of interests, public officials, loss of public office.*

### Úvod

Sankcionovanie vo verejnom práve sa klasicky považuje za doménu trestného práva a správneho práva. Pri odmietavom zaradení ústavného práva do deliktuálneho práva

---

<sup>1</sup> Mgr. Vincent Bujňák, Katedra ústavného práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, denný doktorand. Príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu „Úloha súdnictva pri formovaní spoločného európskeho ústavného dedičstva a identity“, ktorý je financovaný Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied (projekt č. 1/0884/17).

Slovenskej republiky sa vychádza z toho, že za delikt sa považuje zákonom pomenované protiprávne konanie deliktuálne spôsobilej osoby, s ktorým je spojená hrozba sankcie: „(...) Ústava Slovenskej republiky neurčuje priame sankcie za to, ak ju niekto poruší.“<sup>2</sup> V ústavnom systéme Slovenskej republiky sa ale normy ústavného práva nenachádzajú iba v Ústave Slovenskej republiky. Nakoľko ústavná matéria je upravená aj v ďalších ústavných zákonoch, tie spolu s ňou tvoria polylegálny ústavný systém.<sup>3</sup> Jedným z nich je aj ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov,<sup>4</sup> ktorý upravuje zodpovednosť verejných funkcionárov za nesplnenie alebo porušenie ustanovených povinností a obmedzení vrátane príslušných sankcií.<sup>5</sup> Táto zodpovednosť pritom nie je ústavnopolitická,<sup>6</sup> ako je v ústavnom práve zvykom,<sup>7</sup> ale právna. Sankciami sú finančné pokuty (až v sume zodpovedajúcej dvanásťnásobku mesačného platu verejného funkcionára)<sup>8</sup> a strata mandátu alebo strata verejnej funkcie.<sup>9</sup> Práve druhú z menovaných sankcií považujeme za dôvod, pre ktorý je úprava konfliktu záujmov obsiahnutá práve vo forme ústavného zákona s rovnakou právnou silou ako ústava sama.<sup>10</sup> Pokiaľ totiž má ústavnej úprave podliehať za rovnakých podmienok aj povedzme poslanec Národnej rady Slovenskej republiky, ktorého mandát zaniká len z taxatívne vymedzených dôvodov uvedených v čl. 81a Ústavy Slovenskej republiky, strata mandátu by mala byť upravená len v tom istom právnom predpise alebo v právnom predpise rovnakej právnej sily.

---

<sup>2</sup> POTÁŠCH, P. Komparatívne perspektívy verejnoprávnych deliktov. Bratislava: Eurokódex, s. r. o., 2011, s. 9 a 12.

<sup>3</sup> OROSZ, L. Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky. In: *Roczniki Administracji i Prawa*, 2012, 12, s. 46.

<sup>4</sup> V znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z. (ďalej len „Ústavný zákon o konflikte záujmov“), rovnako pre Ústavný súd Slovenskej republiky používame skratku ústavný súd.

<sup>5</sup> Hoci sa v odbornej literatúre objavili aj názory spochybňujúce ústavnosť (a tým aj možnosť aplikácie) Ústavného zákona o konflikte záujmov, ústavný súd si ich neosvojil. Vytkol mu síce nedokonalosť (uznesenie sp. zn. II. ÚS 789/2016 z 2. marca 2017), ale zároveň uznal, že sa ním sledujú verejnoprospešné ciele: „(...) mechanizmus uplatňovania uvedeného druhu verejnoprávnej zodpovednosti ustanovený v právnom predpise najvyššej právnej sily je z tohto hľadiska nespochybniteľný a vzhľadom na verejný záujem sledovaný ústavným zákonom č. 357/2004 Z. z. aj dostatočne legitímny a kompatibilný s ústavou.“ (uznesenie sp. zn. IV. ÚS 115/08 z 10. apríla 2008). K názorom spochybňujúcim ústavnosť pozri najmä BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Neústavné ústavné zákony? - II. časť. In: *Justičná revue: časopis pre právnu prax*. Roč. 63, č. 2 (2011), s. 181–192.

<sup>6</sup> K tomu pozri PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava: VO PraF UK, 2001, s. 98.

<sup>7</sup> K typickým druhom ústavných sankcií pozri napríklad OROSZ, L. SVÁK, J. BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*, Bratislava, Eurokódex, 2011, s. 69.

<sup>8</sup> V konkrétnych prípadoch dosiahla až 29.653,05 € a 37.993,53 €. K podrobnostiam pozri uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 436/2014 z 24. júla 2014 a I. ÚS 421/2014 z 13. augusta 2014.

<sup>9</sup> V ďalšom texte používame skratku „strata verejnej funkcie“.

<sup>10</sup> Slovanmi ústavného súdu: „(...) na druhej strane tieto obmedzenia vyplývajú pre sťažovateľku z ústavného zákona, ktorý je právnym predpisom rovnakej právnej sily ako ústava sama [porov. čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy] (...)“. Uznesenie sp. zn. II. ÚS 576/2012 z 13. decembra 2012, časť III., bod 4.2.

## Jadro

Ústavný zákon o konflikte záujmov predpokladá vyvodzovanie zodpovednosti voči verejným funkcionárom dohľadovými orgánmi, ktorými sú (i) určený výbor Národnej rady Slovenskej republiky, (ii) zastupiteľstvá obcí, mestských častí v Bratislave a Košiciach, miest a samosprávnych krajov, a napokon (iii) akademické senáty verejných vysokých škôl. Do rozhodnutia dohľadového orgánu, ktorým vyvodil zodpovednosť voči verejnemu funkcionárovi nemôžu zasiahnuť všeobecné súdy v rámci správneho súdnictva,<sup>11</sup> ale len ústavný súd.<sup>12</sup>

Práve jeho rozhodovacia činnosť zásadným spôsobom ozrejmuje mechanizmus založený ústavnou úpravou. Dohľadové orgány majú pri výkone zverených právomocí postavenie orgánu verejnej moci sui generis. Taktiež konanie vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov je konaním sui generis, v rámci ktorého rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach verejných funkcionárov vyplývajúcich im predovšetkým z čl. 4 až čl. 8 ústavnej úpravy.<sup>13</sup> Na uplatňovanie tohto osobitného druhu verejnoprávnej zodpovednosti verejných funkcionárov pritom podľa ústavného súdu nemožno mechanicky vzťahovať judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcu sa zásad „administratívneho trestania“,<sup>14</sup> a teda ani všeobecné zásady priestupkového konania ustanovené v právnom poriadku Slovenskej republiky.<sup>15</sup> Preklenie prípadných nedostatkov ústavnej úpravy analógiou pripúšťa len v celkom výnimočných prípadoch.<sup>16</sup> Za všeobecne záväzný právny predpis, ktorý je svojim obsahom najbližšie k Ústavnému zákonu o konflikte záujmov (analógia iuris), považuje správny poriadok.<sup>17</sup>

### 1. Charakter ukladaných sankcií

Ústavná úprava ukladá povinnosti a obmedzenia adresované špecifickému okruhu osôb, ktorým sú verejní funkcionári. Sankcie ukladané na jej základe plnia preventívno-represívny účel, pretože na jednej strane majú odradiť verejného funkcionára od neplnenia alebo porušovania ustanovených povinností (preventívne pôsobenie), a na druhej strane majú

---

<sup>11</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžo 90/2008 z 3. septembra 2008. Podobne aj uznesenie Krajského súdu Nitra sp. zn. 11 S/137/2010 z 30. novembra 2011.

<sup>12</sup> Nález ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 161/07 z 1. októbra 2007.

<sup>13</sup> Nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 188/2014 z 11. septembra 2014, bod 11.

<sup>14</sup> Uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 115/08 z 10. apríla 2008, nález sp. zn. III. ÚS 114/08 z 27. mája 2008.

<sup>15</sup> Uznesenie sp. zn. II. ÚS 803/2015 z 2. decembra 2015.

<sup>16</sup> Uznesenie sp. zn. II. ÚS 803/2015 z 2. decembra 2015.

<sup>17</sup> Nález sp. zn. II. ÚS 878/2014 z 11. júna 2015, bod 57.

potrestat' (represívne pôsobenie) za dokonané nesplnenie alebo porušenie týchto povinností.<sup>18</sup> Špecifikom Ústavného zákona o konflikte záujmov je obligatórny mechanizmus<sup>19</sup> ukladania sankcií: „(...) vychádzajúc zo systematického a jazykového výkladu relevantných ustanovení (...) považuje [ústavný súd] charakter mechanizmu ukladania sankcií za obligatórny. Ustanovenie čl. 1 písm. c) obsahuje dikciu o tom, že predmetný zákon obsahuje (ustanovuje) aj sankcie, ktoré možno verejnému funkcionárovi uložiť za nesplnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení. Podľa názoru ústavného súdu táto dikcia ústavného zákona ustanovuje, že verejnému funkcionárovi možno ukladať iba sankcie upravené týmto zákonom. Obligatórny charakter mechanizmu ukladania pokút je potom jednoznačne daný znením ustanovenia čl. 9 ods. 6, ktorý ustanovuje, že rozhodnutie vydané v konaní vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov musí obsahovať aj povinnosť zaplatiť pokutu.“<sup>20</sup> Dohľadové orgány nemajú možnosť uloženie sankcie odpustiť,<sup>21</sup> prípadne zmierniť (znížením výšky pri pokutách) s ohľadom na konkrétne okolnosti posudzovanej veci.<sup>22</sup>

Obligatórny mechanizmus ukladania sankcií sa týka nielen finančných pokút, ale aj sankcie v podobe straty verejnej funkcie. K strate verejnej funkcie podľa ústavnej úpravy pritom môže dôjsť troma rôznymi spôsobmi: (i) *ex constitutione*, ak verejný funkcionár do 30 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia obsahujúceho povinnosť zanechať funkciu, zamestnanie alebo činnosť (ktorých výkon je nezlučiteľný s výkonom verejnej funkcie podľa ústavného zákona alebo obyčajných zákonov), túto povinnosť nesplní,<sup>23</sup> (ii) na základe rozhodnutia o strate verejnej funkcie, ak verejný funkcionár nepreukázal predpísaným spôsobom pôvod svojich majetkových prírastkov,<sup>24</sup> alebo (iii) na základe rozhodnutia o strate verejnej funkcie, ak sa v predchádzajúcom konaní podľa Ústavného zákona o konflikte záujmov proti verejnému funkcionárovi právoplatne rozhodlo o porušení stanovených povinností. Keďže výsledkom synergie sankcií je tretí spôsob straty verejnej funkcie, zameriame sa naň podrobnejšie.

<sup>18</sup> Nález sp. zn. II. ÚS 185/2014 z 13. novembra 2014.

<sup>19</sup> Jedinou výnimkou je sankcia ukladaná v zmysle čl. 9 ods. 14, t. j. za neposkytnutie súčinnosti dohľadovému orgánu. K rovnakému záveru pozri uznesenie sp. zn. III. ÚS 82/2017 zo 14. februára 2017.

<sup>20</sup> Uznesenie sp. zn. III. ÚS 169/08 z 3. septembra 2008.

<sup>21</sup> Podobne nie je možné odpustiť zmeškanie lehoty stanovenej ústavnou úpravou. K podrobnostiam pozri uznesenie sp. zn. I. ÚS 234/09 zo 17. augusta 2009.

<sup>22</sup> Uznesenie sp. zn. IV. ÚS 511/2012 z 9. októbra 2012, uznesenie sp. zn. IV. ÚS 716/2013 z 12. decembra 2013.

<sup>23</sup> Čl. 11 ods. 2 Ústavného zákona o konflikte záujmov: „Ak verejný funkcionár nesplní povinnosti podľa odseku 1, znamená to, že dňom uplynutia lehoty podľa odseku 1 sa vzdal funkcie verejného funkcionára. Ak ústava alebo zákon neupravujú zánik funkcie verejného funkcionára vzdaním sa funkcie, znamená to, že dňom uplynutia lehoty podľa odseku 1 podal demisiu alebo bol odvolaný z funkcie.“

<sup>24</sup> Najmä ak ide o taký majetkový prírastok, ktorý verejný funkcionár vzhľadom na ním oznámené príjmy nemohol dosiahnuť – čl. 9 ods. 8 písm. b) ústavnej úpravy.

## **1. 1 Náležitosti právoplatného rozhodnutia v konaní o ochrane verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov**

V zmysle čl. 9 ods. 6 ústavnej úpravy platí, že po preukázaní jej porušenia zo strany verejného funkcionára sa spustí obligatórny mechanizmus ukladania sankcií. Dohľadový orgán musí prijať individuálny právny akt – rozhodnutie s predpísanými náležitosťami: výrokom, odôvodnením, poučením o opravnom prostriedku a povinnosťou zaplatiť pokutu. Sumu pokuty určuje čl. 9 ods. 10. Výrok rozhodnutia tvorí jeho jadro, a preto musí byť zásadne presný, konkrétny a správny.<sup>25</sup> Skutkové vymedzenie vytýkaného porušenia musí byť v rozhodnutí uvedené natoľko dostatočne a presne, aby ho nebolo možné dodatočne zamieňať za dôvod iný, ktorý v čase rozhodovania nebol „v hre“, pričom dodatočné (do)vysvetlenie skutočného dôvodu je právne bezvýznamné.<sup>26</sup> Zodpovednosť podľa ústavného zákona je zodpovednosťou verejnoprávnou, čo sa okrem iného prejavuje aj v požiadavke takej formulácie výroku meritórneho rozhodnutia, ktorá bráni zameniteľnosti sankcionovaného skutku.<sup>27</sup>

Potreba presvedčivosti odôvodnenia vyplýva už len z faktu, že rozhodnutie môže byť predmetom prieskumu ústavného súdu, ktorý bude pozorne sledovať napríklad dodržanie zásady dostatočného zistenia skutočného stavu veci.<sup>28</sup> Opravným prostriedkom je návrh na preskúmanie rozhodnutia, o ktorom koná a rozhoduje senát na neverejnom zasadnutí.<sup>29</sup> Tento návrh však nie je možné považovať za riadny opravný prostriedok a konanie pred ústavným súdom nie je odvolacím (druhostupňovým) konaním.<sup>30</sup> Verejný funkcionár nemôže zmeškať procesnoprávnu lehotu na podanie návrhu ani o jeden deň; inak dôjde k jeho odmietnutiu ako oneskorene podaného.<sup>31</sup>

## **1. 2 Moment právoplatnosti rozhodnutia**

Právoplatnosť rozhodnutia sa v právnej teórii používa v dvoch významoch. Formálna právoplatnosť znamená, že akt nemôže byť napadnutý riadnymi opravnými prostriedkami, materiálna právoplatnosť sa spája s relatívnou nezrušiteľnosťou a nezmeniteľnosťou rozhodnutia a vytvára prekážku rozhodnutej veci (*res iudicata*). Rozhodnutie sa stáva

<sup>25</sup> Nález sp. zn. III. ÚS 662/2014 z 20. januára 2015.

<sup>26</sup> Nález sp. zn. I. ÚS 356/08 z 10. decembra 2008.

<sup>27</sup> Nález sp. zn. III. ÚS 34/2016 z 12. apríla 2016.

<sup>28</sup> Nález sp. zn. III. ÚS 380/2012 z 12. septembra 2012.

<sup>29</sup> § 73b ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.

<sup>30</sup> Nález sp. zn. II. ÚS 878/2014 z 11. júna 2015.

<sup>31</sup> Uznesenie sp. zn. III. ÚS 292/2017 z 25. apríla 2017, bod 11.

právoplatným, ak ho už nemožno napadnúť riadnym opravným prostriedkom za predpokladu, že rozhodnutie bolo oznámené všetkým účastníkom konania.<sup>32</sup>

Pokiaľ návrh na preskúmanie rozhodnutia ústavnému súdu nie je riadnym opravným prostriedkom, rozhodnutie o uloženej sankcii nadobudne právoplatnosť dňom doručenia rozhodnutia dotknutému verejnému funkcionárovi.<sup>33</sup> Jedinú výnimku stanovuje ústavná úprava explicitne v čl. 12 ods. 2: „*Ak medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, ustanovuje možnosť pre verejného funkcionára obrátiť sa na medzinárodný orgán so žiadosťou o preskúmanie rozhodnutia, ktorým bola vyslovená strata mandátu alebo verejnej funkcie, a ak sa verejný funkcionár obráti na tento medzinárodný orgán so žiadosťou o preskúmanie takého rozhodnutia, považuje sa také rozhodnutie o strate mandátu alebo verejnej funkcie za právoplatné a vykonateľné až vtedy, keď ho tento medzinárodný orgán potvrdí.*“ V našom právnom poriadku sme ako verejného funkcionára s vyššie uvedeným oprávnením identifikovali guvernéra Národnej banky Slovenska. O sporoch súvisiacich s jeho odvolaním z funkcie rozhoduje Súdny dvor Európskej únie.<sup>34</sup>

Podanie návrhu na preskúmanie rozhodnutia ale má odkladný účinok v súlade s čl. 10 ods. 2 a 3 druhou vetou ústavnej úpravy. Odkladom vykonateľnosti (a teda nie právoplatnosti) rozhodnutia orgánu verejnej moci sa akcentuje verejný záujem na efektívnom (jednoinštančnom s možnosťou prieskumu ústavným súdom) rozhodovaní, a tým promptnom zabránení v pokračovaní zneužívania verejnej funkcie, prípadne zneužívania postavenia s ňou spojeného na osobný prospech.<sup>35</sup>

### **1. 3 Povinnosť dohľadového orgánu prerušiť konanie**

Delegovaný ústavodarca spojil s porušením Ústavného zákona o konflikte záujmov obligatórny právny následok vo forme sankcie – pokuty, prípadne straty verejnej funkcie. Ústavná úprava ale umožňuje uložiť finančnú pokutu iba pri jej prvom porušení. V prípade opakovaného porušenia zo strany verejného funkcionára, ak sa už v predchádzajúcom konaní proti verejnému funkcionárovi o porušení právoplatne rozhodlo, je príslušný dohľadový orgán povinný obligatórne uložiť sankciu straty verejnej funkcie. Podľa názoru ústavného súdu by totiž finančná pokuta pri opakovanom konštatovaní porušenia ústavnej úpravy a obligatórnym

---

<sup>32</sup> POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J. Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. Praha. C. H. Beck, 2012, s. 235 a 236.

<sup>33</sup> K rovnakému záveru ústavného súdu pozri napríklad nález sp. zn. I. ÚS 667/2016 z 30. novembra 2016, bod 8.

<sup>34</sup> K podrobnostiam pozri § 7 ods. 10 prvá veta zákona č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov a na toto ustanovenie nadväzujúcu poznámku pod čiarou.

<sup>35</sup> Nález sp. zn. II. ÚS 878/2014 z 11. júna 2015.

uložení sankcie v podobe straty verejnej funkcie neplnila svoj preventívny účel.<sup>36</sup> Napriek tejto interpretácii je však zrejmé, že dohľadový orgán sa nebude môcť spoľahnúť len na právoplatnosť prvého rozhodnutia o porušení ústavnej úpravy, ale aj na to, že rozhodnutie nebude zrušené ústavným súdom. V aplikačnej praxi môže takáto situácia nastať v prípade, že v krátkom časovom slede sa verejný funkcionár dopustí opakovaného porušenia ústavnej úpravy. Dohľadový orgán musí po prvom právoplatnom rozhodnutí o uložení pokuty prerušiť konanie vo veci podozrenia z ďalšieho verejnoprávneho deliktu voči tomu istému verejnému funkcionárovi a vyčkať na nepodanie návrhu na preskúmanie rozhodnutia, alebo na rozhodnutie ústavného súdu.<sup>37</sup>

#### **1. 4 Identifikácia predchádzajúceho konania**

Podmienkou pre prijatie rozhodnutia o strate verejnej funkcie je právoplatné rozhodnutie o porušení ústavnej úpravy, ktoré bolo prijaté v predchádzajúcom konaní. Práve pojem „predchádzajúce konanie“ vyvoláva interpretačné otázky z dôvodu minimálne dvoch možných prístupov.

Podľa prvého prístupu táto podmienka znamená, že ak bolo v prípade verejného funkcionára už raz právoplatne rozhodnuté o porušení ústavnej úpravy, pri ďalšom porušení musí obligatórne nasledovať rozhodnutie o strate verejnej funkcie. Nezáleží na tom, aký časový úsek uplynul medzi dvoma porušeniami ústavnej úpravy a je bez právneho významu, či dotknutá osoba v tomto časovom úseku vykonávala verejnú funkciu alebo nie. Aplikujúc tento prístup, verejný funkcionár by už nikdy nemohol byť považovaný za bezúhonného pre účely čl. 9 ods. 8 písm. a) ústavnej úpravy. Druhý prístup bude pri pojme „predchádzajúce konanie“ rozlišovať a zohľadňovať, či sa verejný funkcionár dopustil porušenia Ústavného zákona o konflikte záujmov napríklad v rámci jedného funkčného obdobia, pri kontinuálnom výkone tej istej verejnej funkcie, pri kontinuálnom výkone rôznych verejných funkcií alebo po opätovnom ujatí sa verejnej funkcie, ku ktorému dôjde po uplynutí určitého časového úseku mimo nej.

Ústavný súd v tejto súvislosti riešil prípad, keď bola verejnému funkcionárovi uložená pokuta za porušenie ústavnej úpravy, ku ktorému došlo pri výkone verejnej funkcie v predchádzajúcom funkčnom období. Po jeho skončení sa verejný funkcionár ujal výkonu tej istej verejnej funkcie (s krátkou prestávkou medzi VI. a VII. volebným obdobím národnej

---

<sup>36</sup> Nález sp. zn. II. ÚS 185/2014 z 13. novembra 2014, bod 16, rovnako nález sp. zn. I. ÚS 667/2016 z 30. novembra 2016, bod 19.

<sup>37</sup> K obdobnému prípadu z aplikačnej praxe pozri sp. zn. II. ÚS 689/2016 zo 4. novembra 2016, bod 10.1.

rady). Jeho výsledkom bol právny názor, že dohľadový orgán môže uložiť osobe, ktorá vykonávala verejnú funkciu, sankciu za porušenie ústavnej úpravy, ku ktorému došlo v uplynulom funkčnom období – a to aj po opätovnom ujatí sa tejto (alebo inej) verejnej funkcie nadobudnutej v novom funkčnom období.<sup>38</sup>

Popri zdôrazňovaní zmyslu a účelu Ústavného zákona o konflikte záujmov oprel ústavný súd svoj názor napríklad o tieto argumenty: (i) ak sa za verejného funkcionára v období jedného roka od skončenia výkonu verejnej funkcie považuje osoba, ktorá sa po uplynutí funkčného obdobia už neuchádza o opätovné nadobudnutie verejnej funkcie, o to viac treba za verejného funkcionára kontinuálne považovať osobu, ktorá opätovne verejnú funkciu nadobudla - „*argumentum a minori ad maius*“, (ii) diskontinuálna interpretácia umožňuje minimálne v období bezprostredne pred uplynutím funkčného obdobia v zásade „beztrešne“ porušovať ústavnú úpravu, keďže po prípadnom opätovnom ujatí sa verejnej funkcie by sa deliktami z uplynulého funkčného obdobia už novoustanovený dohľadový orgán nemohol zaoberať, (iii) pri prerokúvaní návrhu novelizácie Ústavného zákona o konflikte záujmov bolo odmietnuté zavedenie objektívnej a subjektívnej lehoty pre rozhodnutie dohľadového orgánu o strate verejnej funkcie alebo uložení pokuty podľa ústavnej úpravy.

Vyslovené názory ústavného súdu možno konfrontovať s interpretačným východiskom, ktoré zdôrazňuje pri ústave: „*Ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem. Len výnimočne a ojedinele môže nastať stav, keď sa spoločenský vzťah upravuje jedinou normou ústavy. Pri aplikácii ústavy sa nijaké ustanovenia nemôžu vyčleňovať z kontextu ústavy a interpretovať samy o sebe. Pri interpretácii a aplikácii ústavy sa nesmie porušiť či ignorovať príčinná súvislosť medzi tými ustanoveniami, ktoré na seba významovo nadväzujú. Každé ustanovenie ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy ústavy, pokiaľ medzi nimi existuje príčinná súvislosť.*“<sup>39</sup>

Pri argumentoch (i) a (ii) kontrastuje interpretácia čl. 9 ods. 12 tretej vety Ústavného zákona o konflikte záujmov, vyslovená Ústavným súdom Slovenskej republiky ešte v roku 2007. V zmysle tohto ustanovenia platí, že konanie voči verejnému funkcionárovi sa zastaví aj vtedy, ak sa pred hlasovaním o rozhodnutí dohľadového orgánu vzdá svojej funkcie. Vo veci vedenej pod sp. zn. IV. ÚS 1/07 došlo k uloženiu pokuty verejnému funkcionárovi na základe konania začatého 20. apríla 2006, pričom verejný funkcionár sa vzdal funkcie pred

<sup>38</sup> Uznesenie sp. zn. II. ÚS 789/2016 z 2. marca 2017

<sup>39</sup> Z aktuálnych plenárnych rozhodnutí pozri napríklad bod 109. nálezu PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017.

začatím konania (1. februára 2006). Dohľadový orgán bol názoru, že postup podľa čl. 9 ods. 12 tretej vety prichádza do úvahy len ak sa verejný funkcionár vzdá verejnej funkcie pred hlasovaním o pokute, čo predpokladá, že konanie už bolo začaté. Ústavný súd s týmto názorom nesúhlasil a vzdanie sa funkcie vyložil tak, že po tomto úkone verejný funkcionár nemôže byť dohľadovým orgánom sankcionovaný, nech by sa dopustil porušenia ktorejkoľvek povinnosti podľa ústavnej úpravy.<sup>40</sup> Pri takejto interpretácii existuje rozpor medzi tým, ako ústavný súd definoval zmysel a účel konania vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov: „(...) je žiaduce, aby bol tento ústavný zákon dodržiavaný v každom momente aktívneho výkonu verejnej funkcie a zároveň aby bolo jeho dodržiavanie aj priebežne kontrolovateľné.“ Vzdanie sa verejnej funkcie čo i len deň pred skončením funkčného obdobia totiž znamená, že verejný funkcionár sa vie efektívne a len s minimálnymi nákladmi vymaniť spod osobitnej ústavnoprávnej zodpovednosti.

Ústavný súd zároveň vyslovil názor, že ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, mal by byť uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických alebo právnických osôb. Inak povedané, všetky orgány verejnej moci sú povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou (a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd. Pri interpretácii je potrebné vychádzať aj z prezumpcie racionálnosti ústavodarcu, ktorého súčasťou je pri materiálnom prístupe k právnemu štátu aj rešpektovanie zásady primeranosti uplatňovania sankčných ustanovení právnych predpisov, ktorá vo svojich dôsledkoch garantuje aj všeobecnú akceptovateľnosť rozhodnutí orgánov verejnej moci ako spravodlivých.<sup>41</sup>

Sme toho názoru, že pri interpretácii pojmu „predchádzajúce konanie“ je nevyhnutné brať do úvahy minimálne časový úsek medzi skončením verejnej funkcie a jej opätovným ujatím sa. Ak by sa určitá osoba ujala výkonu verejnej funkcie povedzme v roku 2006, zmeškala by podanie oznámenia funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov (za čo by jej bolo právoplatne uložené rozhodnutie o pokute), v tom istom roku by výkon verejnej funkcie skončila a opätovne by sa stala verejným funkcionárom povedzme o desať rokov neskôr, po rovnakom zmeškaní podania oznámenia by už musel nastúpiť obligatórny

---

<sup>40</sup> „Citovaná právna norma jednoznačne ukladá výboru povinnosť (vzniká právny nárok) zastaviť konanie v každom prípade, „... ak sa verejný funkcionár pred hlasovaním o rozhodnutí podľa odseku 6 vzdá funkcie“, pričom obligatórne zastavenie konania nie je viazané na to, či verejný funkcionár splnil povinnosť ustanovenú v čl. 7 ods. 1 ústavného zákona o ochrane verejného záujmu v lehote ustanovenej citovaným ústavným zákonom alebo ju splnil dodatočne, prípadne túto povinnosť vôbec nesplnil.“ Nález sp. zn. IV. ÚS 1/07 zo 17. mája 2007. K obdobným záverom pozri aj nález sp. zn. III. ÚS 161/07 z 1. októbra 2007.

<sup>41</sup> Nález sp. zn. II. ÚS 463/2015 z 11. februára 2016.

mechanizmus ukladania sankcií a vyslovenie straty verejnej funkcie. Je ťažké si v takejto situácii predstaviť všeobecnú akceptovateľnosť straty verejnej funkcie ako spravodlivej sankcie – obzvlášť pri verejných funkcionároch s priamou legitimitou od ľudu. Sme preto presvedčení, že v takýchto prípadoch by mala dostať prednosť plnohodnotnejšie realizácia ústavou garantovaných práv.

## **2. Sankcia straty verejnej funkcie v územnej samospráve**

Osobná pôsobnosť Ústavného zákona o konflikte záujmov sa vzťahuje aj na verejných funkcionárov pôsobiacich v územnej samospráve. Medzi nimi sú predsedovia samosprávnych krajov, poslanci zastupiteľstiev samosprávnych krajov, primátori miest, starostovia obcí a mestských častí v Bratislave a Košiciach, ako aj poslanci mestských zastupiteľstiev a zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a Košiciach. Povinnosti a obmedzenia týchto komunálnych verejných funkcionárov prirodzene nie sú stanovené iba v Ústavnom zákone o konflikte záujmov, ale aj v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.<sup>42</sup> Ten napríklad v § 13 ods. 3 stanovuje nezlučiteľnosť funkcie starostu s inými funkciami, a podobne v § 11 ods. 2 nezlučiteľnosť funkcie poslanca zastupiteľstva. Zákonodarca považoval dodržanie podmienok nezlučiteľnosti u poslancov za také dôležité, že jeho porušenie spojil so zánikom mandátu.<sup>43</sup> Ak by sa poslanec stal povedzme zamestnancom obce, v ktorej bol zvolený, ex lege by malo dôjsť k zániku mandátu.

V aplikačnej praxi orgánov územnej samosprávy došlo k pomerne prekvapivému spojeniu zákonného inštitútu zániku mandátu z dôvodu vzniku nezlučiteľnosti so stratou verejnej funkcie poslanca zastupiteľstva mestskej časti podľa Ústavného zákona o konflikte záujmov. Išlo o prípad poslanca zastupiteľstva jednej z mestských častí v Bratislave, ktorý ako verejný funkcionár v zmysle čl. 2 ods. 1 písm. p) v spojení s čl. 3 ods. 1 ústavnej úpravy uzavrel s danou mestskou časťou dohodu o vykonaní práce. Mestská časť si následne nechala vypracovať tri právne analýzy,<sup>44</sup> zhodujúce sa v tom, že k zániku mandátu poslanca zastupiteľstva nemohlo dôjsť ex lege, t. j. zo zákona o obecnom zriadení, pretože poslanec je verejným funkcionárom a k zániku jeho mandátu môže dôjsť iba spôsobom podľa čl. 9 ods. 8 Ústavného zákona o konflikte záujmov (prijatím individuálneho právneho aktu).

---

<sup>42</sup> Ďalej len „zákon o obecnom zriadení“.

<sup>43</sup> § 25 ods. 2 písm. h) zákona o obecnom zriadení.

<sup>44</sup> Všetky právne analýzy nám boli poskytnuté v súlade so zákonom č. 211/2000 Z. z. v znení neskorších predpisov.

Právna analýza z 10. februára 2012 vychádzala z argumentu „lex superior derogat legi inferiori“ a ústavná úprava tak mala dostať prednosť.<sup>45</sup> Na rovnakom argumente bola postavená aj právna analýza z 15. februára 2012: „(...) k zániku mandátu poslanca miestneho zastupiteľstva nedochádza dňom uzatvorenia pracovného pomeru s mestskou časťou, v ktorej bol poslanec zvolený, ale až dňom právoplatnosti rozhodnutia (...) v konaní vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov.“<sup>46</sup> Zhodný názor obsahovala aj tretia právna analýza: „(...) v prípade poslanca miestneho zastupiteľstva mestskej časti nedochádza k zániku mandátu poslanca dňom vzniku nezlučiteľnosti funkcie, ale v súlade s Ústavným zákonom predchádza zániku mandátu konanie o porušení zákonnej povinnosti, ktoré sa končí vydaním rozhodnutia (...).“<sup>47</sup>

Derogačné pravidlo *lex superior* nepochybne má svoju dôležitú funkciu pri interpretácii právnych predpisov, nemožno ho však použiť tam, kde je právny predpis nižšej právnej sily v plnom súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily. Článok 5 ods. 1 ústavnej úpravy totiž uvádza: „Verejný funkcionár nesmie vykonávať funkcie, zamestnania a činnosti, ktoré sú nezlučiteľné s funkciou verejného funkcionára podľa Ústavy Slovenskej republiky a zákonov.“ Nad rámec nezlučiteľnosti funkcie podľa ústavnej úpravy môže zákon uložiť ešte prísnejšie obmedzenia, a verejný funkcionár je povinný ich dodržať. Zároveň nie je logicky udržateľné stotožňovať dva obsahovo rozdielne inštitúty – zánik mandátu a stratu mandátu. K obom totiž dochádza odlišnými spôsobmi (ex lege, resp. na základe individuálneho právneho aktu), pričom zánik a strata mandátu môžu existovať popri sebe. Odlišná interpretácia by bola okrem iného aj v rozpore s prezumpciou racionálneho zákonodarcu a so zásadou nevytvárania nepoužiteľných ustanovení,<sup>48</sup> v tomto prípade inštitútu zániku mandátu z dôvodu nezlučiteľnosti zo zákona o obecnom zriadení.

Rovnaký názor zaujal v obdobnom prípade aj Krajský súd Prešov v konaní o návrhu o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy: „(...) súd sa nestotožňuje ani s námietkou, že o navrhovateľovom zániku mandátu poslanca mestského zastupiteľstva bolo potrebné postupovať podľa ústavného zákona č. 357/2004 Z. z., lebo k zániku jeho

<sup>45</sup> „Stanovisko k zlučiteľnosti funkcie verejného funkcionára s výkonom iných funkcií, zamestnaní alebo činností“ zo dňa 10. februára 2012. Dostupné na [https://www.scribd.com/document/368142150/Stanovisko-AK-Bajo-Legal?secret\\_password=zboypJubTFvk7FU0QXb7](https://www.scribd.com/document/368142150/Stanovisko-AK-Bajo-Legal?secret_password=zboypJubTFvk7FU0QXb7) [cit. 31. 12. 2017]

<sup>46</sup> „Nezlučiteľnosť výkonu funkcie kronikára M. K. s funkciou poslanca miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Bratislava Devínska Nová Ves – právne stanovisko“ zo dňa 15. februára 2012. Dostupné na [https://www.scribd.com/document/368142183/Stanovisko-AK-Kurhajec?secret\\_password=M0Af7ulfbwIkSDYINf7H](https://www.scribd.com/document/368142183/Stanovisko-AK-Kurhajec?secret_password=M0Af7ulfbwIkSDYINf7H) [cit. 31. 12. 2017]

<sup>47</sup> „Právna analýza nezlučiteľnosti funkcií a zániku mandátu poslanca p. M. P. K.“ zo dňa 13. februára 2012. Dostupné na [https://www.scribd.com/document/368142192/Stanovisko-JUDr-Bradlova?secret\\_password=XqOUUdzrjaUMnsmR0Cec](https://www.scribd.com/document/368142192/Stanovisko-JUDr-Bradlova?secret_password=XqOUUdzrjaUMnsmR0Cec) [cit. 31. 12. 2017]

<sup>48</sup> Pozri napríklad WINTR, J.: Metody a zásady interpretácie práva. Praha: Auditorium, 2013, s.80.

*poslaneckého mandátu došlo priamo zo zákona a z iných dôvodov ako sú upravené v článkoch 1, 5 tohto zákona.*<sup>49</sup> Ústavná úprava straty verejnej funkcie v čl. 9 ods. 8 teda nebráni tomu, aby popri nej pôsobil na zákonnej úrovni inštitút zániku mandátu ex lege.

## **Záver**

K uloženiu straty verejnej funkcie ako najvyššej sankcie za porušenie Ústavného zákona o konflikte záujmov dochádza okrem iného aj z dôvodu synergie s inou sankciou, ktorou je finančná pokuta. Vzhľadom na špecifický obligatórny mechanizmus ukladania sankcií, pri ktorom sa nepripúšťa ich odpustenie či zmiernenie, majú stanovené sankcie preventívne aj represívne pôsobenie. Dokážu tak prispieť k naplneniu základného zmyslu a účelu ústavnej úpravy, spočívajúcom v efektívnom zabezpečovaní právneho mechanizmu ochrany verejného záujmu pri výkone verejných funkcií. Pri obligatórnom uložení straty verejnej funkcie (v nadväznosti na predchádzajúce právoplatné rozhodnutie o porušení ústavnej úpravy) by sa však pri otvorených interpretačných otázkach malo vychádzať z prezumpcie racionálnosti zákonodarcu, berúc do úvahy aj všeobecnú akceptovateľnosť rozhodnutí orgánov verejnej moci ako spravodlivých. Interpretácia sankcie straty verejnej funkcie zároveň nemôže viesť k takému záveru, ktorého dôsledkom bude znefunkčnenie inštitútov na zákonnej úrovni.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

### Monografie a učebnice:

POTÁSCH, P.: Komparatívne perspektívy verejnoprávnych deliktov. Bratislava: Eurokódex, s. r. o., 2011. 248 s. ISBN 978-80-89447-53-4.

POTÁSCH, P., HAŠANOVÁ, J.: Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. Praha : C. H. Beck, 2012, 362 s. ISBN 978-80-740-422-3.

PRUSÁK, J.: Teória práva. Druhé vydanie. Bratislava: VO PraFUK, 2001, 331 s. ISBN 80-7160-146-2.

OROSZ, L. - SVÁK, J. - BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu, Bratislava: Eurokódex, 2011, 544 s. ISBN 978-80-89447-54-1.

---

<sup>49</sup> Sp. zn. 3S/67/2012 z 28. februára 2013. Skutkové okolnosti spočívali v zániku mandátu poslanca mestského zastupiteľstva mesta Hanušovce nad Topľou, t. j. verejného funkcionára v zmysle čl. 2 ods. 1 písm. p) v spojení s čl. 3 ods. 1. Tento poslanec podpísal dňa 30. apríla 2012 dve dohody o pracovnej činnosti, kde na strane zamestnávateľa vystupovalo mesto Hanušovce nad Topľou a na strane zamestnanca verejný funkcionár. Krajský súd Prešov jeho návrh odmietol a stotožnil sa s tým, že navrhovateľov mandát zanikol priamo zo zákona.

WINTR, J.: Metody a zásady interpretace práva. Praha: Auditorium, 2013, 229 s. ISBN 978-80-87284-36-0.

Periodiká a zborníky:

BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Neústavné ústavné zákony? - II. časť. In: Justičná revue: časopis pre právnu prax. Roč. 63, č. 2 (2011), s. 181–192. ISSN 1335-6461.

OROSZ, L.: Dvadsať rokov Ústavy Slovenskej republiky. In: Roczniki Administracji i Prawa, 2012, roč. 12, s. 35 – 52. ISSN 1644-9126.

# PRÁVNÁ POVAHA A EFEKTÍVNOSŤ SANKCII V MEDZINÁRODNOM PRÁVE

## LEGAL STATUS AND EFFECTIVENESS OF SANCTIONS IN INTERNATIONAL LAW

**Katarína Blšáková<sup>1</sup>**

### **Abstrakt**

*Článok sa zaoberá sankciami v medzinárodnom práve, jednotlivými druhmi sankcii, ich právnou povahou v tradičnom medzinárodnom práve v porovnaní so súčasným medzinárodným právom a ich efektívnosťou.*

### **Kľúčové slová**

*sankcie, medzinárodné právo, protiopatrenia, retorzia, represálie bez použitia sily, sebaobrana*

### **Abstract**

*The article deals with sanctions in international law, types of sanctions, their legal nature in traditional international law compared to current international law and their effectiveness.*

### **Keywords**

*sanctions, international law, countermeasures, retortions, reprisals without the use of force, self-defense*

### **Úvod**

Pojem donútenie môže mať viacero rozmerov. Zo sociologického hľadiska ho chápeme ako nátlak jedného subjektu na druhý s cieľom ovplyvniť jeho chovanie. Z právneho hľadiska je donútenie alebo sankcia charakterizované ako legálny mechanizmus nátlaku na subjekty právneho poriadku s cieľom zaistiť rešpektovanie jeho noriem. Inštitút sankcii môžeme nájsť už v najstarších písomných zmluvách<sup>2</sup>, ktoré sa odvolávali na sankcie rôznych božstiev, pod hrozbou ktorých mali zmluvné strany plniť svoje záväzky. Počas dominancie katolíckej cirkvi<sup>3</sup> bolo nesplnenie záväzkov sankcionované cirkevnými alebo božími sankciami, napríklad kliatbou, exkomunikáciou z cirkvi a pod. Až po strate výsadného postavenia

---

<sup>1</sup> JUDr. Katarína Blšáková, PhD. - odborná asistentka na Katedre medzinárodného, európskeho práva a právnej komunikácie

<sup>2</sup> V Egypte

<sup>3</sup> cca. do 15. storočia

a vplyvu cirkvi na medzinárodné právo, štáty<sup>4</sup> začínajú používať vlastné sankcie ako súčasť procesu tvorby „svetského“ medzinárodného práva. Medzinárodné právo má svoj systém donútenia, ktorý sa od vnútroštátneho práva odlišuje absenciou centrálného donucovacieho orgánu, ktorý by štátom porušiteľom ukladal sankcie za porušenie záväzkov medzinárodného práva.<sup>5</sup> Jednotlivé historické etapy vývoja medzinárodného spoločenstva vplývali aj na vývoj inštitútu donútenia v medzinárodnom práve, ako aj jeho právnu povahu.

### **Donútenie v tradičnom a súčasnom medzinárodnom práve**

V tradičnom medzinárodnom práve, pokiaľ nemali štáty uzatvorené reparačné dohody, poškodený štát mohol proti porušiteľovi záväzku pristúpiť k uplatneniu svojpomocného donucovacieho prostriedku. V tomto prípade však nešlo o subjektívne právo ale donútenie patrilo do sféry voľného správania. V tradičnom medzinárodnom práve donútenie nebolo právnym inštitútom<sup>6</sup>. Z uvedeného dôvodu ani porušiteľ nemal povinnosť podriaďiť sa týmto donucovacím opatreniam. Donucovacie opatrenia v tradičnom medzinárodnom práve neboli aktom výkonu práva ale iba odvetou za protiprávne správanie (porušovanie/neplnenie právnej úpravy, nenapravenie a škodu) a spôsobená škoda „ospravedlňovala“ poškodenú stranu za odvetné škody spôsobené porušiteľovi<sup>7</sup>.

Je potrebné konštatovať aj to, že v tradičnom medzinárodnom práve neexistoval zákaz použitia sily alebo hrozby silou, ani výrazný rozdiel medzi právom štátu začať vojnu a individuálnymi represáliami s použitím sily, ako ani povinnosť použiť prostriedky mierového riešenia sporov.

Zavedenie zákazu útočnej vojny do medzinárodného práva zaznamenalo inštitucionálne zmeny v súčasnom medzinárodnom práve, a ovplyvnilo aj oblasť priameho donútenia – sankcií. Donucovacie opatrenia stratili výlučne retaličný (odvetný) charakter. V súčasnom medzinárodnom práve pri porušení normy medzinárodného práva (primárnej povinnosti) vzniká porušiteľovi medzinárodnoprávna zodpovednosť, ktorá núti porušiteľa napraviť

---

<sup>4</sup> Od Vestfalského mieru 1648

<sup>5</sup> Kľučka J., Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť, Bratislava, IURA EDITION, 2008, ISBN 978-80-8078-220-7, str. 207

<sup>6</sup> Vršanský P., Valuch J. a kol. Medzinárodné právo verejné - Osobitná časť, Eurokódex, 2013, ISBN 9788081550034, str. 356

<sup>7</sup> Vršanský P., Valuch J. a kol. Medzinárodné právo verejné - Osobitná časť, Eurokódex, 2013, ISBN 9788081550034, str. 357

protiprávny stav (sekundárna povinnosť) a nesplnením tejto sekundárnej povinnosti súčasne medzinárodné právo obsahuje už právne prostriedky slúžiace na vynútenie nesplnenej zodpovednostnej povinnosti, kedy vzniká ďalší právny vzťah (tzv. terciárne povinnosti), na základe, ktorého má poškodený subjektívne právo pristúpiť k priamemu donúteniu, a teda sankcie sa stávajú samostatným právnym inštitútom medzinárodného práva<sup>8</sup>.

### **Druhy donucovacích prostriedkov**

Podľa povahy a obsahu porušených pravidiel je možné v medzinárodného práva použiť rôzne prostriedky donútenia. Do začiatku 20. storočia boli subjektami medzinárodného práva výlučne štáty, ako uplatňovatelia sankcií ale aj subjekty voči, ktorým sa sankcie uplatňovali. Vstupom medzinárodných organizácií do medzinárodného práva ako nového subjektu medzinárodného práva môžeme rozlišovať dva sankčné režimy, a to individuálny sankčný režim a kolektívny sankčný režim. V rámci individuálneho sankčného režimu poznáme sankcie mimoprávnej faktickej povahy ako upozornenie a retorzia (odveta) a sankcie právnej povahy, tzv. represálie.

Upozornenie a retorzia sa nedotýkajú právnej sféry porušiteľa ale postihujú jeho záujmy, ktoré nie sú chránené medzinárodným právom. Aplikáciou týchto sankcií poškodený štát neporušuje medzinárodné právo. Patrí tu napríklad upozornenie formou diplomatickej nóty, zvýšenie colných poplatkov, odvolanie diplomatického zástupcu, odmietnutie udeliť víza a pod. Niektoré formy retorzie však vedia byť aj účinnejšie ako represálie.

Represálie sú donucovacím prostriedkom, ktorý má prinútiť porušiteľa, aby splnil svoj medzinárodnoprávny záväzok a zodpovednostné povinnosti. Uplatnením represálií narozdiel od retorzie dochádza k porušeniu medzinárodného práva. Príkladom je embargo, bojkot.

Aby bolo uplatnenie represálií legálne, musia spĺňať materiálne a procesné podmienky. Niektoré z týchto podmienok boli spomenuté aj v rozsudku v prípade Gabčíkovo Nagymaros z roku 1997, ako aj arbitrážnom náleze Naulila z roku 1928. K materiálnym podmienkam patrí, že represálie musia byť prijaté ako odpoveď na predchádzajúci medzinárodný protiprávny akt iného štátu, musia smerovať proti tomuto štátu, ich účinky musia byť úmerné

---

<sup>8</sup> Dávid V. a kol., Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou, Leges, 2008, ISBN 978-80-87212-08-0, str. 328

utrpanej škode, represálie musia by dočasné, reverzibilné, nesmú porušovať kogentné normy a je zakázané použitie represálií v humanitárnom práve. Podľa procesných podmienok poškodený štát musí vyzvať štát, ktorý sa dopustil protiprávneho aktu, aby ukončil svoje protiprávne správanie, alebo aby ho napravil, ako aj notifikovať použitia represálií<sup>9</sup>.

Návrh článkov o zodpovednosti za medzinárodné protiprávne konanie schválený Komisiou OSN pre medzinárodné právo v roku 2001 namiesto uvedených pojmov používa pojem protiopatrenie, ktorý v kontexte uvedeného návrhu znamená konanie, ktorým postihnutý štát reaguje na medzinárodne protiprávne konanie iného štátu s cieľom donútiť ho, aby v takomto konaní nepokračoval a nahradil spôsobenú škodu<sup>10</sup>.

### **Individuálna a kolektívna sebaobrana**

Aj keď sú názory pre aj proti, býva často do systému donucovacích opatrení zaradovaná aj sebaobrana (individuálna aj kolektívna). Sebaobranu upravuje čl. 51 Charty OSN, ktorý bol do Charty vložený na základe naliehania zakladajúcich členov OSN, ktorí nedôverovali mechanizmu na zabezpečenie mieru a bezpečnosti založenému v tejto Charte.

O práve na sebaobranu môžeme hovoriť až po prijatí Briang – Kellogovho paktu z roku 1928, ktorým bola zakázaná útočná vojna. Dovtedy bola obranná vojna považovaná za spravodlivú vojnu a až zákazom útočnej vojny sebaobrana predstavuje jednu z legálnych výnimiek tohto zákazu a kogentného pravidla.

Medzinárodná obyčaj vytvorila určité pravidlá a limity pre uplatnenie práva na sebaobranu. Už v 19. storočí boli prijaté podmienky zákroku štátu na obranu svojich štátnych občanov – prípad lodi Caroline 1837, v ktorom sporné strany USA a Veľká Británia uznali, že *akcia v sebaobrane na cudzom území je oprávnená len v prípade naliehavej a neodvolateľnej nutnosti sebaobrany, ktorá nenecháva žiadnu možnosť voľby prostriedkov ani okamžik k úvahe*.

---

<sup>9</sup> Kľučka J., Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť, Bratislava, IURA EDITION, 2008, ISBN 978-80-8078-220-7, str. 212

<sup>10</sup> Malenovský J., Mezinárodní právo veřejné, obecná část, Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 1993, ISBN 80-210-2770-3, ISBN 80-7239-109-7, str. 223

Tieto podmienky boli doplnené o ďalšie pravidlá. Patria sem aktuálnosť prebiehajúceho útoku<sup>11</sup>, vykonanie sebaobrany okamžite po ozbrojenom útoku<sup>12</sup>, akcia sebaobrany musí byť primeraná povahe a rozsahu útoku a musí mať defenzívny charakter (musí byť ukončená po tom ako bol ukončený aj ozbrojený útok). Sebaobrana je právom nie povinnosťou štátu.

Keďže zákaz použitia sily je kogentným pravidlom, do kategórie štátov postihnutých agresiou spadá nielen priama obeť ale aj ostatné štáty, a preto napadnutý štát disponuje právom na kolektívnu sebaobranu. V prípade Vojenských a polovojenských akcií v a proti Nikarague Medzinárodný súdny dvor definoval základné podmienky pre výkon kolektívnej sebaobrany. K už spomínaným podmienkam individuálnej obrany môžeme pridať dve ďalšie, a to podmienku, že priama obeť musí verejne deklarovat', že bola napadnutá a musí ostatné štáty požiadať o vojenskú pomoc.

Charta OSN mechanizmus kolektívnej sebaobrany podriadila aj priamemu vplyvu Bezpečnostnej rady. Brániaci štát musí informovať Bezpečnostnú radu. Keď Bezpečnostná rada urobí opatrenia musí sa podriadiť jej rozhodovacej a koordinačnej právomoci podľa kapitoly VII Charty OSN.

### **Kolektívne donucovacie opatrenia**

Závažné porušenie medzinárodného práva, najmä porušenie kogentných noriem spôsobuje ujmu celému medzinárodnému spoločenstvu, a v takom prípade sa objavuje systém kolektívneho donútenia, ktorý ako už bolo spomenuté je spojený so vznikom medzinárodných organizácií a cieľom chrániť medzinárodný mier a bezpečnosť. Uplatnenie kolektívnych donucovacích prostriedkov sa objavuje predovšetkým na pôde Spoločnosti národov a jej nástupkyne Organizáciu spojených národov.

---

<sup>11</sup> náuka aj prax uvádzajú tzv. inštitút preventívnej sebaobrany, ktorý využil Izrael v roku 1967 v šesťdennej vojne. Tento inštitút nebol medzinárodným spoločenstvom jednoznačne prijatý ale ani odsúdený.

<sup>12</sup> VB proti Argentíne pri napadnutí Falklánd zasiahla až o niekoľko dní z dôvodu geografickej odľahlosti.

Delenie kompetencii vo sfére zachovania medzinárodného mieru a bezpečnosti, nedostatočný záväzok členov ku kolektívnym akciám proti útočníkovi a ďalšie nedostatky sprevádzali Spoločnosť národov, ktorú nahradila a týmto nedostatkom sa snažila vyhnúť Organizácia spojených národov.<sup>13</sup>

Systém kolektívneho donútenia OSN je centralizovaným systémom s jedným orgánom, ktorý nesie zodpovednosť za udržanie mieru a bezpečnosti. Týmto orgánom je Bezpečnostná rada OSN. Podľa čl. 39 Charty OSN Bezpečnostná rada určí, či ide o ohrozenie mieru, porušenie mieru alebo o útočný čin a odporučí, alebo rozhodne, aké opatrenia sa majú robiť podľa článkov 41 a 42 Charty OSN, aby bol zachovaný medzinárodný mier a bezpečnosť. Z predmetného ustanovenia vyplýva, že len Bezpečnostná rada môže kvalifikovať charakter sily použitej určitým štátom voči inému štátu.

Definícia útočného činu – agresie bola prijatá v roku 1974 Rezolúciou Valného zhromaždenia OSN č. 3314. Agresia v zmysle predmetnej Rezolúcie je definovaná ako použitie ozbrojenej sily štátom alebo skupinou štátov proti zvrchovanosti, územnej celistvosti alebo politickej nezávislosti iného štátu alebo akýmkoľvek iným spôsobom nezlučiteľným s Chartou OSN. Bezpečnostná rada môže rozhodnúť, že aj iný čin zakladá agresiu podľa Charty OSN.

Ak použitie ozbrojenej sily nedosahuje závažnosť útočného činu, môže Bezpečnostná rada posúdiť ozbrojenú intervenciu ako „porušenie mieru“<sup>14</sup> alebo „ohrozenie mieru“, ktoré nemusí byť spojené s použitím ozbrojenej sily, ale napríklad s humanitárnou krízou<sup>15</sup>.

Ak dôjde k jednému z činov uvedených v čl. 39 Charty OSN, môže Bezpečnostná rada rozhodnúť o nevojenských alebo vojenských akciách proti porušiteľovi. Kolektívny systém donútenia zaznamenal výrazné ochromenie v období studenej vojny (1946-1990), a to

---

<sup>13</sup>Vršanský P., Valuch J. a kol. Medzinárodné právo verejné - Osobitná časť, Eurokódex, 2013, ISBN 9788081550034, str. 365

<sup>14</sup> ako tomu bolo v roku 1950 v Korey, 1982 Falklandských ostrovoch a v roku 1990 v Kuvajte

<sup>15</sup> napríklad 1948 Palestína, 1977 Južná Afrika, 1966 Južná Rodézia, 1992 Somalisko, 1994 Rwanda, 1997 Bosna a Hercegovina, 1997 Siera Leone

v dôsledku nadmerného používania práva veta v Bezpečnostnej rade OSN najmä vtedajším Sovietskym zväzom<sup>16</sup>.

V tomto období sa rozhodlo o porušení mieru len v prípade Kórei v roku 1950 a vojne o Falklandy v roku 1982. Bezpečnostná rada hovorila o agresii v prípade Izraela a Južnej Afriky a v približne siedmich prípadoch o hrozbe medzinárodného mieru a bezpečnosti, v dvoch prípadoch Bezpečnostná rada schválila použitie sily (Kórea a Južná Rodézia) a v dvoch prípadoch rozhodla o opatreniach bez použitia sily<sup>17</sup>.

Špecifickým bol prípad Kórei v roku 1950. Neúčast' Sovietskeho zväzu mala paralyzovať činnosť Bezpečnostnej rady OSN, avšak táto absencia umožnila Bezpečnostnej rade OSN požiadať Valné zhromaždenie OSN, aby sa zaoberalo vzniknutým konfliktom a vyzvalo členské štáty k poskytnutiu nevyhnutnej pomoci proti agresorovi.

Napriek tomu, že čl. 24 Charty OSN dáva primárnu zodpovednosť za udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti Bezpečnostnej rade OSN, bola prijatá téza, že predmetné ustanovenie nevyklučuje Valné zhromaždenie OSN z výkonu sekundárnej, zvyškovej zodpovednosti. Túto tézu potvrdil aj Medzinárodný súdny dvor v prípade „expenses case“ a na základe uvedeného prijalo Valné zhromaždenie OSN 3. novembra 1950 Rezolúciu č. 377 nazvanú „Spojenie za mier“ (Uniting for peace“), ktorá ustanovuje, že pokiaľ si Bezpečnostná rada OSN nesplní svoju primárnu zodpovednosť za udržanie medzinárodného mieru, okamžite sa bude daným prípadom zaoberať Valné zhromaždenie OSN, ktoré môže odporučiť prijatie kolektívnych opatrení.

Bezpečnostná rada OSN v zmysle čl. 39 Charty OSN môže rozhodnúť o opatreniach bez použitia sily podľa čl. 41 Charty OSN. Ide najčastejšie o hospodárske opatrenia. Prvýkrát bol tento článok využitý v roku 1965 v prípade Južnej Rodézie. Išlo o prerušenie diplomatických stykov, zákaz dodávky zbraní a vojenského materiálu, embargo na dovoz ropy do krajiny atď.

Následne sa ale ukázalo, že tieto sankcie postihujú viac civilné obyvateľstvo a využívajú sa ako propaganda, preto sa do popredia dostávajú tzv. „inteligentné“, „smart“ alebo ciele

---

<sup>16</sup> 172 krát uplatnené právo veta v tom období

<sup>17</sup> Južná Rodézia (hospodárska blokáda) a Južná Afrika (zbrojné embargo)

„target“ sankcie namierené proti konkrétne určeným osobám. Spravidla ide o predstaviteľov režimu, členov vlády, pričom ide o zmrazenie účtov v zahraničných bankách, zamedzenie vstupu na medzinárodné finančné trhy, zákaz cestovania a podobne.

Ak Bezpečnostná rada usúdi, že opatrenia podľa článku 41 Charty OSN neboli dostatočné, alebo ak by sa ukázali nedostatočnými, môže podniknúť leteckými, námornými alebo pozemnými silami takú akciu, aká je potrebná na zachovanie alebo obnovenie medzinárodného mieru a bezpečnosti. Táto akcia môže zahrňovať demonštrácie, blokádu a iné operácie leteckými, námornými alebo pozemnými silami členov Organizácie Spojených národov. Povinnosť členov na účasti na ozbrojených akciách Bezpečnostnej rady OSN sa mala konkretizovať v osobitných dohodách s Bezpečnostnou radou OSN. K uzavretiu týchto dohôd nedošlo, a tým sa nezrealizovalo zriadenie ozbrojených síl OSN a Výbor vojenských štábov, ktorý mal tieto ozbrojené sily riadiť ostal bez reálnych právomocí. K sankciám zaraďujeme aj akcie Bezpečnostnej rady OSN na základe oblastných dohôd podľa kapitoly VIII Charty OSN, taktiež so súhlasom Bezpečnostnej rady OSN.

## **Záver**

Vzhľadom na základné zásady medzinárodného práva, najmä zásadu zvrchovanej rovnosti štátov a zákaz zasahovania do vnútroštátnych záležitostí štátov, systém donútenia v medzinárodnom práve sa od systémom donútenia vnútroštátneho práva odlišuje najmä absenciou donucovacieho orgánu, ktorý by štátom porušiteľom ukladal sankcie za porušenie záväzkov medzinárodného práva. Avšak medzinárodné právo bez donútenia nie je schopné samo sa presadiť a bez sankcií by medzinárodné právo ostalo len súborom zdvorilostí a zvyklostí. Z uvedeného dôvodu sa v medzinárodnom práve vytvoril systém donútenia, ktorý v tradičnom medzinárodnom práve mal len odvetný charakter avšak v súčasnom medzinárodnom práve sa stal právnym inštitútom.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

Dávid V. a kol., Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou, Leges, 2008, ISBN 978-80-87212-08-0

Kľučka J., Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť), Bratislava, IURA EDITION, 2008, ISBN 978-80-8078-220-7

Koštoval D., Sankce Rady bezpečnosti OSN a donucení v mezinárodním právu, Mezinárodní vztahy, Vol 30 N1 (1995), ISSN 0323-1844

Malenovský J., Mezinárodní právo veřejné, obecná část, Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 1993, ISBN 80-210-2770-3, ISBN 80-7239-109-7

Ronald F. Roxburgh, The Sanction of International Law, The American Journal of International Law, Vol. 14, No. 1/2 (Jan. - Apr., 1920), Cambridge University Press, pp. 26-37

Vršanský P., Valuch J. a kol. Medzinárodné právo verejné - Osobitná časť, Eurokódex, 2013, ISBN 9788081550034

Charta OSN

# KONCEPCIA KOGENTNÝCH NORIEM V MEDZINÁRODNOM PRÁVE

## THE CONCEPT OF JUS COGENS IN THE INTERNATIONAL LAW

Jozef Beňo<sup>1</sup>

### Abstrakt

*Autor sa v článku zaoberá postavením kogentných noriem v medzinárodnom práve. Poukazuje na teoretické východiská týchto právnych noriem a stav v súčasnom medzinárodnom práve. Taktiež poukazuje na zakotvenie kogentných noriem v prameňoch medzinárodného práva. Autor poukazuje na ich význam a možnosti ďalšieho rozvoja kogentnej právnej úpravy v medzinárodnom práve. Význam kogentných noriem podčiarkuje ich obsah a vplyv na medzinárodné spoločenstvo.*

### Kľúčové slová

*kogentné normy, medzinárodné právo verejné, subjekty medzinárodného práva*

### Abstract

*The Author of the article deals with the place of the peremptory norms in international law. He points out the theoretical outputs of these legal norms and their position in the actual international law. He outlines the adoption of the peremptory norms in the international law sources and also points out their consequences and the possibilities of jus cogens further development in the international law. The importance of peremptory norms is underlined by their content and influence to the international community.*

### Keywords

*Peremptory norm, international law, subject of international law,*

### Teoretické východiská

Kogentné normy sú typické pre verejné právo. Dispozitívne normy prevažujú v súkromnom práve. Právo kogentné a dispozitívne sú všeobecné právne pojmy, ktoré môžeme spájať z vnútroštátnym, ako aj s medzinárodným právom. Pre hlbšiu analýzu postavenia kogentných noriem v medzinárodnom práve je potrebné si uvedomiť odlišnosti. Rozlíšenie noriem kogentného a dispozitívneho práva podľa toho, či sa strany od právnej

---

<sup>1</sup> JUDr. Jozef Beňo, PhD. - Odborný asistent na Katedre medzinárodného, európskeho práva a právnej komunikácie, Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

normy môžu alebo nemôžu odchyliť postihuje len javovú (fenomenálnu) stránku veci.<sup>2</sup> Podstata rozdielu medzi týmito druhmi právnych noriem spočíva v autonómii subjektov práva. Vo vnútroštátnom práve by sme mohli konštatovať, že rozdiel spočíva v slobode človeka. Kogentná norma obmedzuje ľudskú slobodu kategoricky a v uvedenom zmysle apriórne. Dispozitívna norma obmedzuje ľudskú slobodu hypoteticky a aposteriórne. Kogentná norma je silnejšia než ľudská vôľa a vytvára právny stav nezávislý na ľudskej vôli. Poprípade vytvára taký stav, ktorý odporuje ľudskej vôli z čoho vyplýva, že vylučuje akékoľvek autonómne právo. Dispozitívna norma naproti tomu ľudskú vôľu rešpektuje a dáva jej prednosť. Teda dispozitívna norma nevylučuje autonómnu normu a naopak ustupuje jej.<sup>3</sup> Ako aplikovať tieto teoretické východiská v medzinárodnom práve?

Striktne voluntaristický pohľad medzinárodného práva odmieta teóriu, že štát má byť viazaný medzinárodným právnym predpisom bez jeho súhlasu a nepripúšťa nadradenosť nad individuálnym členom spoločenstva. Štáty tvoria akýsi korpus medzinárodného práva buď prostredníctvom dohôd alebo prostredníctvom zaužívanej praxe, z ktorej vyplývajú ich právne záväzky. Stály dvor medzinárodnej spravodlivosti v jednom so svojich prvých rozhodnutí vyhlásil, že právne normy záväzné pre štáty vychádzajú z ich vlastnej slobodnej vôle vyjadrenej v medzinárodných zmluvách alebo zo zaužívaných všeobecne akceptovaných právnych princípov. Tento prístup opätovne potvrdil Medzinárodný súdny dvor v roku 1986 vo veciach týkajúcich sa nadobúdania zbraní štátmi.<sup>4</sup>

Niektorí právni teoretici dlho namietali, že právna povinnosť vychádzajúca z medzinárodného práva nemôže byť predmetom súhlasu štátov, avšak má byť uložená akousi základnou normou, ktorá ukladá povinnosti, ktoré musia byť v súlade so záväzkami už akceptovanými (Kelsen, 1935). Teória prirodzeného práva ako prameňa medzinárodnej povinnosti prevládala medzi odbornou verejnosťou až do devätnásteho storočia, kedy sa pozitivizmus a dôraz na štátnu suverenitu premietol aj do roviny teoretickej a praktickej.

Ďalší namietali, že pozitivizmus nebol schopný adekvátne reflektovať aktuálny medzinárodný poriadok. Podľa Tomuschata: „Fakt, že kohézne právne záväzky držali štáty bližšie navzájom sa posilnil prijatím Charty Spojených národov, .... komunitný model medzinárodnej spoločnosti bol bližšie realite ako kedykoľvek v histórii predtým.“<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha, C.H. Beck 1995, s. 54

<sup>3</sup> Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha, C.H. Beck 1995, s. 55

<sup>4</sup> Kamrul Hossain, The Concept of Jus Cogens and Obligation Under the U.N. Charter, 3 Santa Clara J. Int'l L. 72 (2005), s. 75

<sup>5</sup> Tomuschat Christian, Modern law of Self-Determination, Martinus Publishers, London 1993, s. 210

Medzinárodné spoločenstvo pozostáva zo štátov, ktoré žijú v právnom rámci nových základných pravidiel, avšak majú ponechanú primeranú slobodu konať. Takýto rámec sa stal nevyhnutný pre riešenie globálnych problémov súvisiacich s ľudským prežitím.

Medzinárodné právne nástroje a doktríny často odkazujú na tzv. „*common interest of humanity*“ („*spoločný humnitárny záujem*“) alebo „*common interest of mankind*“ („*spoločný záujem ľudstva*“), aby bolo možné identifikovať základné problémy tvoriace medzinárodnú politiku.

*Odporúčania* sa častejšie využívajú v rámci medzinárodného spoločenstva ako zmocnenie ku kolektívnemu konaniu. Čím ďalej tým viac medzinárodné zmluvy obsahujú ustanovenia týkajúce sa štátu, ktorý nie je zmluvnou stranou, aby prijal opatrenia k zosúladieniu a zmluvným stranám umožňujú prijať také donucovacie opatrenia, ktoré v konečnom dôsledku vyžadujú od štátov, ktoré nie sú zmluvnou stranou, aby sa konaním prispôsobili. Charta OSN obsahuje zoznam základných princípov, pričom v článku 2(6) ustanovuje, že tieto môžu byť uložené aj nezmluvným štátom, ak je to potrebné k zabezpečeniu medzinárodného mieru a bezpečnosti.<sup>6</sup>

### **Kogentné normy ako súčasť medzinárodného práva**

Obava, že *jus cogens* alebo donucovacia norma limituje medzinárodnú zmluvnú slobodu vznikla na pôde Komisie OSN počas tvorby pravidiel zmluvného práva (*law of treaties*). Jeho návrh totiž jasne nastolil výzvu na konsenzuálny základ medzinárodného práva, v čom štáty videli právo ako sa medzi sebou (*inter se*) dohodnúť na neprijatí určitej normy medzinárodného práva. Toto predstavovalo progresívny vývoj medzinárodného práva a nie kodifikáciu zaužívaných pravidiel medzi štátmi.

Tento návrh pravidiel zmluvného práva (*law of treaties*) tiež nastolil pre niektorých problémy vo vzťahu k *jus cogens*. Teda či takéto pravidlá by mohli byť prijaté v rámci všeobecných zmlúv a mohli by byť záväzné pre nezmluvné strany. Aj bez kogentných noriem by sa toto mohlo stať, avšak *Viedenský dohovor o zmluvnom práve*<sup>7</sup> ustanovil, že pre štáty sa stane záväzná, ak jej normy sú alebo sa následne stanú pravidlami *medzinárodného obyčajového práva*. Niektorí zastávajú názor, že príslušná zmluvná norma sa len vývojom transformuje na normu obyčajovú a stane sa z nej *kogentná norma*. Iní zase sú názoru, že

---

<sup>6</sup> Článok 2. bod 6. Charty Organizácie spojených národov : „Organizácia sa postará o to, aby i štáty, ktoré nie sú jej členmi, konali podľa týchto zásad, pokiaľ je to potrebné pre udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti.“

<sup>7</sup> Vyhláška Ministra zahraničných vecí č. 15/1998 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve

medzinárodné spoločenstvo ako celok by mohlo takúto normu priamo ustanoviť takúto normu kogentnou prostredníctvom zmluvy.

Na Viedenskej konferencii o zmluvnom práve bola otázka zakotvenia kogentných noriem medzinárodným právom sporná. Silná podpora prišla zo strany bývalého sovietskeho bloku a štátov získaných novú nezávislosť. Západné štáty boli menej tejto myšlienke naklonené a niektoré z nich hlasovali proti. Ku dnešnému dňu bola Viedenská dohovor o zmluvnom práve prijatá zo strany 113 štátov.

Táto kontroverzia konceptu *jus cogens* v rámci Viedenskej konvencie o zmluvnom práve pretrvávala medzi štátmi a medzinárodnými organizáciami aj počas prípravy jej druhej zmluvy o zmluvách.

Najznámejším príkladom *jus cogens* zakotvený v článku 53 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve. Zákaz *nelegálneho použitia ozbrojených síl* bol už rozpoznávaný v rámci medzinárodného práva verejného ešte predtým, než bola prijatá (Briand-Kellogov pakt z roku 1928). Predstavitelia Francúzska počas plenárneho zasadania nesúhlasili s článkom 53 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, nakoľko podľa nich nešlo o *jus cogens*. Táto skutočnosť opäť nastolila základnú otázku, ako rozpoznať obsah a rozsah *jus cogens* ako kogentnú normu medzinárodného práva.

Text Konvencie bol prijatý 67 štátmi, pričom 23 štátov sa zdržalo, čo zdôvodnili prítomnosťou článkov obsahujúcich *jus cogens* vrátane ustanovení o zmiernom riešení sporov.

Podľa článku 53 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve:

Každá zmluva, ktorá v čase svojho uzavretia je v rozpore s imperatívnou normou všeobecného medzinárodného práva, je nulitná. Na účely tohto dohovoru je imperatívnou normou všeobecného medzinárodného práva norma prijatá a uznaná medzinárodným spoločenstvom štátov ako celkom za normu, od ktorej nie je dovolené odchyliť sa a ktorá sa môže zmeniť iba novou normou všeobecného medzinárodného práva rovnakej povahy.

Táto definícia kogentnej normy obsahuje dva znaky:

1. Musí ísť o normu imperatívnu, t.j. normu, ktorá ukladá určitý zákaz (*non facere*)
2. Musí ísť o normu všeobecného medzinárodného práva (teda aj norma obyčajového práva)
3. Kogentná norma musí byť prijatá medzinárodným spoločenstvom ako celkom resp. uznaná všetkými členmi medzinárodného spoločenstva

## Súdne rozhodnutia

Najviac citované súdne rozhodnutie zastávajúce *jus cogens* je Rozhodnutie Nicaragua v roku 1986<sup>8</sup>. Medzinárodný súdny dvor v následnom stanovisku ohľadne nukleárných zbraní použil popisné frázy, ktoré môžu byť považované za kogentné normy, avšak jazyk nie je zrejmý. Medzinárodný súdny dvor pomenoval niektoré pravidlá medzinárodného humanitárneho práva, ktoré založili tzv. *intransgressible principles* medzinárodného obyčajového práva. Či sú to všeobecne záväzné princípy medzinárodného práva alebo kogentné normy, nie je zrejmé.

Podobne ani v rozhodnutí Arrest Warrant dňa 14. februára 2002<sup>9</sup> súd nevyslovil svoj názor ohľadne existencie a vplyvu *jus cogens*. Súd nespomenul, že *jus cogens* v prípade vysokých štátnych funkcionárov sa neuplatní, nakoľko majú imunitu v rámci civilného a trestného procesu, pričom sa záverom vyslovil, že žiadne obyčajové medzinárodné právo nemôže obmedziť diplomatickú imunitu osôb obvinených alebo podozrivých zo spáchania vojnových zločinov alebo zločinov proti ľudskosti.

V roku 2006 bol súd konfrontovaný priamo s otázkou či kogentné normy majú vyššiu právnu silu ako ostatné normy medzinárodného práva. Súd sa vyslovil v prípade Nemeckej spolkovej republiky proti Talianskej republike, kde predmetom sporu bola realizácia práva talianskych súdov vychádzajúcich z talianskeho zákonodarstva o nemožnosti zbavenia imunity aj v prípadoch závažného porušenia ľudských práv a humanitárneho práva počas druhej svetovej vojny. Súd sa vo svojom rozhodnutí zo dňa 3. februára 2012 vyslovil, že na imunitu sa vzťahujú normy medzinárodného práva.

Ďalej sa kogentné normy, ani *jus cogens* nespomínajú v rozhodnutiach Medzinárodného tribunálu pre morské právo ani v rozhodnutiach Tribunálu pre Irán a Irak. Súd sa následne v ďalších prípadoch rozšíril zoznam *jus cogens*, ako *zákaz mučenia, prístup k spravodlivosti, právo na život* apod. pričom zakotvil aj povinnosť súdne stíhať porušenie noriem *jus cogens*.

---

<sup>8</sup> Nicaragua v United States of America - Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua - Judgment of 27 June 1986 - Merits - Judgments [1986] ICJ 1; ICJ Reports 1986, s. 14; [1986] ICJ Rep 14 (27. Jun 1986)

<sup>9</sup> Democratic Republic of the Congo v Belgium - Arrest Warrant of 11 April 2000 - Judgment of 14 February 2002 - Judgments [2002] ICJ 1; ICJ Reports 2002, s. 3; [2002] ICJ Rep 3 (14. February 2002)

## **Záver**

Kogentné normy ochraňujú základné hodnoty celého medzinárodného spoločenstva. V budúcnosti možno očakávať ich rozvoj najmä v oblasti životného prostredia . Zákaz útočnej vojny, zákaz otroctva, zločiny proti ľudskosti, zákaz mučenia, rasovej diskriminácie, apartheidu, genocídia sú nepochybne súčasťou kogentných noriem medzinárodného práva. Ich porušenie musí postihovať medzinárodné spoločenstvo ako celok. V záujme medzinárodného spoločenstva je rozširovať oblasť ochrany záujmov medzinárodného spoločenstva kogentnými normami.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

Kamrul Hossain, The Concept of Ius Cogens and Obligation Under the U.N. Charter, 3 Santa Clara J. Int'l L. 72 (2005)

Knapp, V.: Teorie práva, 1. vydání. Praha, C.H.Beck, 1995

Tomuschat Christian, Modern law of Self-Determination, Martinus Publishers, London, 1993  
Vyhláška Ministra zahraničných vecí č. 15/1998 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve

## Súdne rozhodnutia

Democratic Republic of the Congo v Belgium - Arrest Warrant of 11 April 2000 - Judgment of 14 February 2002 - Judgments [2002] ICJ 1; ICJ Reports 2002, p 3; [2002] ICJ Rep 3 (14 February 2002)

Nicaragua v United States of America - Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua - Judgment of 27 June 1986 - Merits - Judgments [1986] ICJ 1; ICJ Reports 1986, str. 14; [1986] ICJ Rep 14 (27 Jun 1986)

# MEDZINÁRODNÝ TRESTNÝ SÚD A JEHO VPLYV NA MEDZINÁRODNÚ MIEROVÚ POLITIKU

## THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT AND ITS IMPACT ON THE INTERNATIONAL PEACE POLICY

**Lubica Saktorová<sup>1</sup>**

### **Abstrakt**

*Cieľom príspevku je identifikovať potenciál Medzinárodného trestného súdu intervenovať v rámci opatrení medzinárodnej mierovej politiky a zároveň zhodnotiť, do akej miery sú jeho aktivity počas 15 rokov výkonu funkcie efektívne a prínosné pre medzinárodné spoločenstvo a tiež pre štát, v ktorom operuje. V zmysle Rímskeho štatútu má tento Súd kapacity zasiahnuť do zón konfliktu a vplývať na tvorbu, udržanie a budovanie mieru v krajinách, kde došlo k páchaniu alebo existuje dôvodné podozrenie z páchania medzinárodných zločinov. Jadro analýz bude zamerané na argumentáciu pozitív a negatív doterajšej funkcie Súdu s akcentom na potenciál Súdu vplývať na mierové riešenie sporov.*

### **Kľúčové slová**

*Medzinárodný trestný súd, riešenie sporov, medzinárodné spoločenstvo, mierová politika, mier*

### **Abstract**

*The aim of the paper is to identify the potential of the International criminal court to intervene within framework of international peace policy measures and to assess to what extent its activities are effective and beneficial for the international community and the State, in which it operates. According to the Rome Statute, this Court possess capability to enter conflict zones and to influence the peacemaking, peacekeeping and peace-building in countries where international crimes has been committed or there exist a reasonable suspicion of commitment of such crimes. The core of analyses will focus on the argumentation of pros and cons of the Court's up to date role, with an emphasis on the Court's potential to influence a peaceful resolution of disputes.*

### **Key words**

*International criminal court, dispute resolution, international community, peace policy, peace*

---

<sup>1</sup> JUDr. Lubica Saktorová PhD., LL.M., M.A., odborná asistentka na Katedre medzinárodného práva, európskeho práva a právnej komunikácie Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela

## Úvod

Myšlienka ustanovenia jedného permanentného medzinárodného súdu s trestnoprávnou jurisdikciou bola po prvýkrát uvedená po II. svetovej vojne Rezolúciou Valného zhromaždenia Organizácie spojených národov (ďalej aj ako „OSN“) č. 260 z 8. decembra 1948, kedy bol prijatý Dohovor o zabránení a trestaní zločinu genocídy.<sup>2</sup> Počas nasledujúcich ôsmich dekád bolo medzinárodné spoločenstvo svedkom množstva rozsiahlych konfliktov s katastrofálnymi humanitárnymi dôsledkami. Vysoko očakávaná realizácia pôvodného plánu však prišla až 1. júla 2002, nadobudnutím účinnosti Rímskeho Štatútu. Tento dokument bol prijatý 17. júla 1998 ako právny základ pre vytvorenie Medzinárodného trestného súdu s permanentným sídlom v Haagu (International criminal court, ďalej aj ako „ITS“). Medzinárodný trestný súd je prvým svetovým orgánom s univerzálnou, hybridnou jurisdikciou zameraný na trestné stíhanie fyzických osôb, páchatel'ov najzávažnejších medzinárodných zločinov ako zločin genocídy, zločinov proti ľudskosti, vojnových zločinov a agresie.<sup>3</sup> Zámerom vytvorenia tejto stabilnej a stálej inštitúcie bolo spravodlivo potrestať osoby zodpovedné za spáchané násilnosti a tiež poukázať na to, že neexistuje nerozhodnosť a strach medzinárodného spoločenstva čeliť potenciálnym budúcim páchatel'om medzinárodných trestných činov. Za hlavnú motiváciu jeho založenia je možné označiť neschopnosť povolaných autorít konať a poskytnúť uspokojivú reakciu na medzinárodné zločiny spáchané v priebehu 20. storočia, no taktiež poburujúci počet činov, ktoré zostali a stále zostávajú nepotrestané práve z dôvodu komplikovanosti, nejednotnosti vnútroštátnych trestnoprávných predpisov, no mnohokrát aj z dôvodu neochoty a nevôle konať zo strany štátu.

### **Jurisdikcia Medzinárodného trestného súdu**

V zmysle Rímskeho štatútu<sup>4</sup>, ktorý bol prijatý dňa 17. júla 1998 a v mene Slovenskej republiky podpísaný dňa 23. decembra 1998 a ktorý vstúpil do platnosti dňa 2. júla 2002, štát, ktorý je zmluvnou stranou Štatútu týmto akceptuje jurisdikciu Súdu nad trestnými činmi: genocídy, zločinov proti ľudskosti, vojnových zločinov a trestného činu agresie.

---

<sup>2</sup> Predhovor Dohovoru o zabránení a trestaní zločinu genocídy: „Uvedomenie, že genocída spôsobila ľudstvu vo všetkých obdobiach dejín veľké straty a v presvedčení, že k oslobodeniu ľudstva od tak odpornej metly je nevyhnutná medzinárodná spolupráca“.

<sup>3</sup> Článok 5 Rímskeho Štatútu.

<sup>4</sup> Rímsky štatút A/CONF.183/9 zo dňa 17. júla 1998.

Súd môže vykonávať jurisdikciu nad týmito trestnými činmi v troch prípadoch.<sup>5</sup> Prvým je prípad, keď štát, zmluvná strana sám predloží prokurátorovi situáciu, v ktorej sa zdá, že došlo k spáchaniu jedného trestného činu alebo viacerých takých trestných činov. Druhým je prípad, ak Bezpečnostná rada konajúca v zmysle kapitoly VII Charty OSN predloží prokurátorovi situáciu, v ktorej sa zdá, že došlo k spáchaniu jedného trestného činu alebo viacerých takých trestných činov a tretím, keď prokurátor inicioval vyšetrowanie v súvislosti s takýmto trestným činom v zmysle vlastných kompetencií. Kompetencie jediného prokurátora MTS sú frekventovanou témou kritik Súdu, nakoľko mnoho štátnych aktérov, ktorí nepristúpili k Rímskemu štatútu často uvádzajú široké a nekontrolovateľné kompetencie prokurátora za hlavný dôvod neakceptácie jurisdikcie Súdu (Cassese 2008, s. 329). Prokurátor totiž môže iniciovať, v zmysle čl. 15 ods. 1 Štatútu vyšetrowanie *proprio motu* na základe informácií o možnom spáchaní trestného činu v kompetencii Súdu. V zmysle čl. 15 ods. 2 Štatútu „*prokurátor posúdi závažnosť získanej informácie. Na tento účel môže žiadať od štátov, orgánov Organizácie Spojených národov, medzivládnych alebo mimovládnych organizácií alebo od iných vhodných spoľahlivých zdrojov ďalšie informácie...*“. Stále na základe vlastného uváženia môže ďalej požiadať senát prípravného konania o poverenie vyšetrowaním.

Dôležité je tiež spomenúť, že MTS funguje v zmysle princípu komplementarity<sup>6</sup>, a teda prípad je pred MTS prípustný len v prípade, keď štát nie je ochotný alebo nie je schopný sám skutočne vykonať vyšetrowanie alebo začať trestné stíhanie osôb podozrivých zo spáchania medzinárodných zločinov.<sup>7</sup> V podmienkach, kde štátne orgány spolupracujú a sú ochotné a schopné riešiť humanitárnu krízu vo vlastnej réžii, MTS nespochybňuje kompetencie domácich súdov ani žiadnym spôsobom nezasahuje do trestných procesov.

Personálna pôsobnosť Rímskeho štatútu zahŕňa jednu z dvoch výnimiek vo vzťahu medzinárodného práva verejného k fyzickým osobám, a tou je personálna jurisdikcia vzťahujúca sa na trestné stíhanie fyzických osôb, najmä však osôb nadriadených, veliачich, či zodpovedných. Štatút sa vzťahuje na všetky fyzické osoby staršie ako 18 rokov bez ohľadu na

---

<sup>5</sup> Článok 13 Rímskeho štatútu.

<sup>6</sup> Princíp komplementarity koreluje s princípom súbežnej jurisdikcie s jurisdikciou národných súdov, ktorá je aplikovaná v zmysle článku 9 Štatútu Medzinárodného tribunálu pre bývalú Juhosláviu v prípadoch tohto ad hoc Tribunálu. Takéto pravidlá spôsobili nemalé ťažkosti v prípadoch ICTY, kedy bolo, ako v prípade Duška Tadiča – prípad IT-94-1-A (1995) AC 58, trestné konanie začaté v krajine jeho zadržania, no ICTY si spis vyžiadalo na vlastné konanie, čím sa proces nepomerne predĺžil a vyslúžil si kritiku za neefektívitu a nehospodárnosť.

<sup>7</sup> Článok 17 Rímskeho štatútu. Tento element navyiac umožňuje trestné stíhanie voči tým najzodpovednejším, vládnym, či štátnym zastupiteľom, voči ktorým je konanie zo strany národných súdov často znemožňované korupčnými praktikami, prípadne je zložitá pozbaviť ich politickej moci.

ich úradné postavenie, taktiež neprihliada na prípadnú vnútroštátne, dokonca ani medzinárodne garantovanú trestnoprávnu imunitu.<sup>8</sup>

Nakoniec, v čom teda spočíva unikátnosť Súdu: 1.) spôsob ustanovenia 2.) zmluvný princíp 3.) pôsobnosť – vecná, osobná, časová, ale aj územná 4.) procesné pravidlá (spôsob začatia trestného konania, spôsob vedenia trestného stíhania, vyšetrowanie, úrad jediného prokurátora).<sup>9</sup> Stručné uvedenie týchto základných faktov je nutné pre ďalšiu, už detailnejšiu analýzu vplyvu Súdu na medzinárodnú mierovú politiku, na prebiehajúce vojnové konflikty, na potenciálne nové konflikty, na mierotvorbu, na rekondiliačné procesy, na rehabilitáciu obetí zločinov.

### **Medzinárodný trestný súd a jeho pozitívny vplyv na mier**

Medzinárodný trestný súd bol založený primárne s cieľom, aby sa navždy skoncovalo s beztrestnosťou páchatel'ov najzávažnejších zločinov, ktoré znepokojujú celé medzinárodné spoločenstvo. Páchanie týchto zločinov je v priamom opozite s koncepciou udržania mieru a bezpečnosti vo svete, čím okrem iného vážne narušujú stabilitu medzinárodných vzťahov. Ustanovenie MTS je preto normatívne, ale aj prakticky možné zaradiť medzi priame opatrenia medzinárodnej mierovej politiky medzinárodného spoločenstva. Bezpečnostná rada OSN využívala inštitút ustanovenia trestného tribunálu do ohniska konfliktu v prípadoch bývalej Juhoslávie (ICTY) , Sierra Leone, Líbye (MTS) a mnoho iných. Má však stratégia nastolenia spravodlivosti ako opatrenia skutočne potenciál podporiť mierotvorbu? Má Medzinárodný trestný súd skutočne dosah na mier? Podporuje a pomáha v rekondilácii, tvorbe, udržiavaní a budovaní mieru? Obhajcovia založenia MTS argumentujú v prospech jeho činnosti a vyzdvihujú jeho pozitívny vplyv na mierovú politiku v oblastiach dotknutých medzištátnymi, ale aj internými konfliktami: ide o ukončenie beztrestnosti páchatel'ov najzávažnejších zločinov, potenciálny odstrašujúci efekt verejných medzinárodných trestných procesov a marginalizáciu/ stigmatizáciu páchatel'ov.

Ako uviedol bývalý prokurátor MTS, ustanovenie MTS robí svet: *„spravodlivejším, pretože páchatelia vojnových zločinov nezostanú bez spravodlivého trestu; bezpečnejším, pretože to odstraší tých, ktorí by za iných okolností konali beztrestne; a pokojnejším, pretože vedomosť, že nastáva spravodlivosť pomáha obetiam zbaviť sa minulosti a posilniť všetky*

---

<sup>8</sup> Článok 28 Rímskeho štatútu.

<sup>9</sup> Bližšie o Medzinárodnom trestnom súde: Schabas W.A. 2004. *An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge university press 2004. 481 s. ISBN: 0521537568.

*strany na participácii na procese rekongiliácie“.* (Moreno-Ocampo, 2008, s.1) Pre obhajcov MTS je práve skutočnosť, že medzinárodné trestné činy už nezostanú bez trestu kľúčovou pri tvorbe, udržaní a budovaní mieru.

Existujú ďalšie dodatočné argumenty, ktorými je možné podporiť prínos funkcie MTS. Niektorí tvrdia, že existuje právo na pravdu, najmä zo strany obetí medzinárodných zločinov. Téza je postavená na tvrdení, že popieranie alebo verejné zatajovanie skutočností, ktoré sa reálne v rámci konfliktu – vojny odohrali vedie k pocitom krivdy, nepravosti a teda ku negatívnym náladám v spoločnosti, ktoré blokujú rekongiliáciu a môžu viesť ku obnove konfliktu. (Goldstone, 1996; Joinet, 1997; Doak, 2008) Rehabilitácia obetí je zásadnou súčasťou mierového procesu, keďže pocity zadosťučinenia a vykonanej spravodlivosti vplývajú najmä na dlhodobé udržanie mieru.

Existuje právna a morálna povinnosť stíhať medzinárodné zločiny. Tá je daná súborom zvykového práva a medzinárodných zmlúv a dohovorov ustanovených na vytvorenie komplexného systému hmotnoprávných noriem, na základe ktorých je ďalšie trestné stíhanie zločincov nie len legitímne, ale aj nutné, žiadané a povinné. (Orentlicher, 1991; Scharf, 1996; Freeman, 2009)

Samotná existencia Súdu (existencia možnosti, že zasiahne do konfliktu a rekongiliácie v prípade, že vnútroštátne orgány nie sú schopné alebo ochotné konať) významne podporí vnútroštátne orgány k rekodifikácii právnych poriadkov, ktoré viac nie sú efektívne, k aktívnemu a efektívnemu trestnoprávnemu konaniu a tým aj k rekongiliácii. (Wigglesworth, 2008; Stahn, 2009)<sup>10</sup>

### **Kritika funkcie Medzinárodného trestného súdu a jeho negatívny vplyv na medzinárodnú mierovú politiku**

Tým, že MTS normatívne disponuje prostriedkami na reálne riešenia konfliktných situácií, má potenciál pôsobiť preventívne, svojimi právomocami odstrašiť potenciálnych páchatel'ov, taktiež pôsobiť suplementárne v rámci tranzičnej spravodlivosti. Za 15 rokov jeho funkcie sa však nenaplnili všetky očakávania tak, ako boli pôvodne ilustrované. Stal sa

---

<sup>10</sup> Tento argument dostal svoju reálnu podobu aj v krajinách, ktoré k Štatútu nepristúpili. Progres v oblasti rekodifikácie trestnoprávných noriem na báze „ukončenia beztrestnosti“ prípadne „trestnej zodpovednosti fyzických osôb vo veliacich, či vedúcich pozíciách“ bol zaznamenaný v Indii, ktorá nie je signatárom Štatútu. Po masových konfliktoch v oblasti Gujarat v roku 2002 sa verejnou dožadovala zákona, ktorý by upravoval trestnosť činov „komunitného násillia“ s vážnym rasovým, náboženským, jazykovým alebo iným kontextom, ktorý by sa týkal príslušenstva v kaste. V roku 2005 vláda vydala Zákon o komunitnom násillí, pričom o vypracovanie zásadných dodatkov k zákonu, ktoré upriamujú trestnoprávnu zodpovednosť na konkrétnych predstaviteľ'ov moci sa, podľa všetkého, zaslúžili skupiny občianskej spoločnosti. (Ramanathan, 2014)

predmetom kritiky, ktorá v mnohých prípadoch konštruktívne indikuje, že založenie MTS neprispieva k mieru, práve naopak. Svojou činnosťou diskutabilne roznečuje konfliktné situácie, neadekvátne zasahuje do suverenity štátov, koná selektívne, bez prihliadnutia na kultúrnu, sociálnu a politickú komplexnosť situácií, pričom začína vyvolávať mnoho otázok a nevhôle. V nasledujúcej časti budú prezentované tie argumenty, ktoré majú spoločne potenciál podlomiť tézu o pozitívnom vplyve založenia MTS na medzinárodnú mierovú politiku.

Prvým a verejne veľmi frekventovaným argumentom, prečo MTS po 15. rokoch funkcie nenaplnilo očakávania je údajná personálna a územná, politicky motivovaná selektivita prípadov. K októbru roku 2017 bolo začatých 25 konaní v 11 situáciách/ štátoch. Desať z konfliktných zón sa nachádza v Afrike. Jediný prípad mimo tohto územia bol otvorený až v januári 2016 a týka sa vyšetrovania zločinov, ktoré boli spáchané na území Južného Osetska v čase od 1. júla do 10. októbra 2008. Úrad prokurátora v súčasnosti zvažuje začatie predbežného vyšetrovania v Afganistane, Kolumbii, Gabone, Guinei, Iraku, Nigérii, Palestíne a na Ukrajine. Evidentné však je, že do januára 2016 sa z vtedajších 9 z 9 situácií a 23 z 23 konaní vrátane ďalších úkonov voči podozrivým osobám, ako je napríklad vydanie zatýkacích rozkazov týkalo výlučne krajín na Africkom kontinente.

Za druhý objekt kritiky možno označiť efektívnosť súdu. Napriek stále zvyšujúcim sa výdavkom na operácie Súdu, ktoré boli v roku 2018 naplánované na €147,431,500. Súd za 15 rokov reálne usvedčil 4 zločincov.<sup>11</sup>

Kredibilita Súdu je taktiež často pertraktovaná. V decembri roku 2014 prokurátorka, Fatou Bensouda oslobodila spod obžaloby kenského prezidenta Uhuru Kenyatta, ktorý bol obžalovaný zo zločinov proti ľudskosti, ktoré sa udiali po voľbách v roku 2007. Dôvodom bol nedostatok dôkazov, pričom existujú podozrenia, že prezident spolu s niekoľkými členmi kenskej vlády zámerne zamedzovali legitímnemu vyšetreniu činov, ktoré viedli k usmrteniu viac ako 1.200 ľudí.<sup>12</sup>Iným prípadom zásadne podlamujúcim dôveryhodnosť Súdu je prípad sudánskeho prezidenta Omar al Bashira, na ktorého MTS vydalo dňa 4. marca 2009 a potom znovu dňa 12. júla 2010 príkaz na zatknutie pre podozrenie zo spáchania zločinov proti ľudskosti v piatich bodoch, vojnových zločinov v dvoch bodoch a nakoniec troch bodoch zločinu genocídy. Napriek tomu, že ubehlo viac ako 7 rokov, prezident je stále vo svojom

---

<sup>11</sup> *The Prosecutor vs. Thomas Lubanga Dyilo ICC-01/04-01/06; The Prosecutor vs. Germain Katanga ICC-01/04-01/07; The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi ICC-01/12-01/15; The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo ICC-01/05-01/08*

<sup>12</sup> *Prípad č. ICC-01/09-02/11 The Prosecutor vs. Uhuru Muigai Kenyatta*

úrade, aktívne pôsobiaci a voľne a oficiálne sa pohybujúci aj po krajinách, ktoré sa zmluvne zaviazali jurisdikcii Rímskeho štatútu rešpektovať.

Napriek tomu, že Rímsky štatút k októbru 2017 podpísalo 123 štátov, ako už bolo uvedené, svetové mocnosti ako Spojené štáty americké, Rusko, Čína či India pôsobnosť Súdu neakceptovali. Neoficiálne dôvody, ktoré uvádzajú sa mierne líšia, no je možné detektovať niekoľko spoločných argumentačných línií: 1.) jurisdikcia Súdu nie je postavená na princípe dobrovoľnej akceptácie, za štát rozhodujú v dvoch prípadoch, podľa čl. 13 písm. b.) a c.) Štatútu Bezpečnostná rada OSN, prípadne prokurátor MTS. Naviac, princíp komplementarity udeľuje MTS/prokurátorovi právomoc svojvoľne posúdiť a rozhodnúť, či je štát schopný a ochotný viesť poriadne procesy voči svojim vlastným občanom – takéto právomoci niektoré štáty jednoducho považujú za príliš extenzívne; 2.) porušuje národnú suverenitu, keďže aj zločiny exkluzívne vnútroštátneho konfliktu spadajú pod jurisdikciu MTS, tiež tým, že tak občania, ako aj vojenský personál nezmluvného štátu spadá za určitých podmienok do jurisdikcie MTS; 3.) zločiny proti ľudskosti sú trestné aj v čase mieru, ich trestnosť je upravená aj inými medzinárodnými humanitárnymi normami; 4.) zahrnutie trestného činu agresie do Štatútu oslabuje autoritu Bezpečnostnej rady OSN; 5.) *proprio motu* kompetencia prokurátora môže ohroziť nezávislosť MTS a vystaviť ho politickej manipulácii, korupčnému vplyvu a politicky motivovaným konaniam. (Jianping - Zhinxiang 2005) Napriek veľmi širokým právomociam Súdu, neexistuje explicitný kontrolný mechanizmus na dohľad nad jeho operáciami.

To je výpočet len niekoľkých dominantných dôvodov k nepristúpeniu k Štatútu zo strany svetových mocností, ale aj iných štátov, ktoré Štatút nepodporili. Ďalšie dôvody sa líšia aj v závislosti na počte zahraničných vojenských operácií, mierových misií – väčšej či menšej angažovanosti štátov v medzinárodných mierových misiách, či vojenských operáciách. Čo je však v danom kontexte zásadné, že práve neochota a zdráhanie sa významných štátnych aktérov podporiť funkciu MTS vedie aj k obštrukciám pri vyšetrowaní ďalších zásadných porušení noriem medzinárodného trestného práva.

Evidentným a sporným prípadom, kedy MTS nebol pripustený ku konaniu podľa čl. 13 ods. b) bolo veto francúzskeho návrhu Rezolúcie Bezpečnostnej rady OSN<sup>13</sup> o odovzdaní prípadu Sýrskeho vojnového konfliktu na konanie pred MTS.<sup>14</sup> Z 15 hlasov bolo 13 za postúpenie, 2 permanentný členovia BR OSN, Rusko a Čína boli proti. Obe mocnosti nie sú

---

<sup>13</sup> Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN S/2014/248 z 22. mája 2014

<sup>14</sup> Rusko a Čína vetovali ďalšie 3 Rezolúcie Bezpečnostnej rady OSN týkajúce sa prípadu v Sýrii: 4.októbra 2011 č. S/2011/6012; 4. februára 2012 č. S/2012/77; 19. júla 2012 č. S/2012/538.

zmluvnými štátmi Rímskeho štatútu. Dôvody ich nepristúpenia sú sumarizované v texte, dôvod vetovania rezolúcie bolo odvolanie sa na koherentné politické riešenie, na ktorom sa mocnosti dohodli 30. júna 2012 v Ženeve a ponechanie vedúcej pozícií v riešení vojnového konfliktu v Sýrii, Sýrčanom.<sup>15</sup> „*Nemožno ignorovať fakt, že poslednýkrát Bezpečnostná rada postúpila prípad na konanie pred MTS – Líbyjský spis, Rezolúciou č. 1970 – nepomohlo to riešiť krízu, ale naopak prilialo olej do ohňa konfliktu. A po ukončení vojnového stavu MTS – jemne povedané – neuspelo so svojím riešením situácie. MTS neprispelo k normalizácii ani ku navráteniu spravodlivosti v Líbyi tým, že sa vyhýbalo riešeniu tých najpáčiivejších problémov. Smrť civilistov ako výsledok bombardovania jednotkami Severoatlantickej aliancie (ďalej aj ako „NATO“) nejako zostalo mimo jeho povšimnutia. Naši kolegovia z krajín NATO arogantne túto skutočnosť spolu odmietli postúpiť. Dokonca sa odmietli ospravedlniť. A pritom výrečne hovoria o hanbe. Obhajujú boj proti beztrestnosti, ale sami praktizujú politiku všemohúcnosti.*“ (Churkin, 2014)

V čom teda spočíva diskutabilne nízka miera úspechu Medzinárodného trestného súdu a akým spôsobom sa jeho vplyv javí ako negatívny vo vzťahu k medzinárodnej mierovej politike? Po prvé, MTS bol dizajnovaný tak, že vstupuje na územie štátu v prebiehajúcom konflikte alebo tesne po jeho skončení ako samostatný aktér nastoľujúci 'spravodlivosť'. Diskusia o tom, čo je integrálnou súčasťou zmierovacích procesov -peacemakingu, peacekeepingu – či je to primárne *stabilizácia mieru* alebo *nastolenie spravodlivosti* nie sú novinkou, ktorú by so sebou priniesol MTS.<sup>16</sup> V roku 1961, v čase prebiehajúcej studenej vojny sa nemecký akademik Otto Kirchheimer zamýšľal nad tým, či 'spravodlivosť' nemôže „*zaútočiť späť – ak stimuluje lídrov budúcej vojny k tomu, aby bojovali ešte intenzívnejšie radšej, ako by sa vzdali a čelili možnosti byť označení za vojnového zločincu*“ (Elster, 2006, s. 49) Založenie MTS bolo iniciované aj ako suplementárny nástroj tranzičnej spravodlivosti.<sup>17</sup> Koncept tranzičnej spravodlivosti je zakorenený v ideológii 'legalizmu', ktorá samotný koncept spravodlivosti považuje za nadradený politike – suprapolitický. Toto

---

<sup>15</sup> Vyjadrenie ruského zástupcu pri BR OSN Vitaly Churkina zo dňa 22. mája 2014: 'Russia's statement at UNSC: French resolution 'betrayal of Syrian people'' Dostupné na inetrnete: <https://www.rt.com/politics/official-word/160860-syria-russia-veto-churkin/>

<sup>16</sup> Vedci v oblasti medzinárodných vzťahov taktiež nie sú jednotní pri vymedzovaní teoretického vzťahu medzi mierom a spravodlivosťou (Nino, 1996; Bull, 2012; Jelin 1994; Lutz - Sikkink 2000;). Napriek tomu, že je bilancia týchto konceptov naklonená konceptu mieru a stability pred nastoľovaním spravodlivosti (Banks, 1987), fakticky snahy o vytvorenie medzinárodného justičného systému a nastolenie zodpovednosti a spravodlivosti v konfliktoch už v prípade založenia ICTY v zmysle Kapitoly VII. Charty OSN do prebiehajúceho konfliktu indikovalo, ktorý z teoretických rámcov bude v praxi aplikovaný. (Akhavan, 2009; Peskin - Boduszynski 2003)

<sup>17</sup> Tranzičnú spravodlivosť je možné v širšom slova zmysle chápať ako „*konceptiu spravodlivosti, ktorá je spojená s obdobím politických zmien a ktorá je charakteristická prijímaním právnych aktov, ktoré majú za úlohu vyrovnať sa so zločinmi predchádzajúcich represívnych režimov*“ (Teitel, 2003, s. 69)

môže byť veľmi kontraproduktívny základ na stíhanie vojnových zločincov, nakoľko indikuje, že politika nezohráva žiadnu rolu v riešení problémov, ktoré však sú primárne politické. (McCargo, 2015) MTS je archetypom *ex ante* tribunálu, teda takého súdu, ktorého jurisdikcia je ustanovená skôr, ako je vyriešený problém medzinárodnej bezpečnosti, dokonca skôr, ako by riešenie bolo navrhnuté. Je ustanovený *in medias res* prebiehajúcich zločinov, ktoré má stíhať a trestať. (Arsanjani – Reisman, 2005, s. 385)

Tu je znovu možné odvolať sa na prípad Líbye, ktorým bol MTS poverený Rezolúciou č. 1970 BR OSN. Z troch zatýkacích rozkazov, vydaných expresne po začatí povstania, voči Muammarovi Kaddafimu, jeho synovi Saif Al Islam Kaddafimu a Abdullah Al-Senussiovi v júni 2011 bolo do zásahu MTS vloženej zo strany medzinárodného spoločenstva množstvo nádeje na pomoc pri riešení situácie. V novembri Muammar Kaddafi zomrel. Ostatných dvoch podozrivých sa nepodarilo na konanie pred MTS zadržať, pričom v roku 2013 Líbya žiadala o ukončenie trestného konania oboch podozrivých pred MTS. Nakoľko s Al-Senussim začali vnútroštátne orgány konanie vo vlastnej réžii, v júni roku 2014 uznal senát MTS, že už nie je príslušný konať, keďže Líbya dostatočne preukázala ochotu a vôľu v trestnom konaní pokračovať. Zatykač voči Saif Al Islam Kaddafimu je stále platný. V konflikte oficiálne figurovali : Muammar Kaddáfí so synom a iní predstavitelia vládnej moci, National Transitional Council– líbyjská opozícia, Africká únia, intervenujúce jednotky NATO a nezávislý MTS. Napriek tomu, že sú známe skutočnosti o páchaní vojnových zločinov aj zo strany líbyjskej opozície, či o vojenských zásahoch jednotiek NATO, ktoré neboli považované za primerané, Súd zahájil vyšetrovanie len voči trom osobám.

Zasahovanie MTS v komplexných lokálnych konfliktoch nemusí mať vždy v skutočnosti medzinárodným spoločenstvom očakávaný, teoreticky ilustrovaný a vedecky naplánovaný efekt. Bagatelizovanie dôležitosti lokálnej politiky a historického kontextu situácie, ale aj kultúrnych osobitostí národa môže takéto iniciatívy 'spravodlivosti' vystaviť nie len pragmatickej kritike, ale aj skutočnej hrozbe procesnej paralyzácie. Napriek tomu, že je zásah MTS/ OSN mienený dobre, môže neuvážene zamedziť vlastnému mierotvornému a tranzičnému procesu, v rámci vlastných kapacít tým, že vytrhne kontrolu z rúk dotknutých komunit a dá ju niekomu kultúrne, sociálne, historicky a politicky úplne vzdialenému, čo vytvára dodatočné napätie a rozpory vo vnútri štátu a nakoniec aj v medzinárodnom spoločenstve. (McCargo, 2015)

Za druhý dôvod, prečo MTS nie je vo svojej činnosti tak úspešný, ako by bolo očakávané považujeme spôsob, akým do konfliktnej zóny vstupuje. Ako sme uviedli, existujú tri spôsoby, kedy môže MTS konanie začať. Vyššie uvedený prípad Líbye, kedy bolo MTS

zapojené do riešenia konfliktu na základe Rezolúcie BR OSN nedopadlo podľa očakávaní, nakoľko vnútroštátne snahy Líbye o rekongiliáciu a tranzičnú spravodlivosť vo vlastnej réžii viedli tak ku evidentným prejavom nevôle zo strany bojujúcich strán, ako aj ku obštrukcii konania MTS. Iným prípadom bolo, keď v roku 2003 vláda Ugandy sama v zmysle čl. 13 ods. a.) požiadala MTS o zásah a vyšetrenie situácie v severnej Ugande, kde bola zapojená do dlhodobého, masívneho konfliktu so skupinou Armády pánovho odporu (Lord Resistant Army, ďalej aj ako „LRA“). V roku 2005 Súd vydal päť zatýkacích rozkazov na veliacich členov LRA, vrátane Josepha Konyho. Po troch rokoch od predloženia prípadu vstúpili strany konfliktu do mierových rokovaní, známych aj ako *Juba Peace Talks*. V rámci nich boli podpísané tri dohody, ktoré riešili body agendy mierových rozhovorov - Ukončenie nepriateľstiev, Súhrnné riešenia konfliktu, Zodpovednosť a zmier.<sup>18</sup> Dohoda o zodpovednosti a zmierni medzi Ugandskou vládou a LRA bola uzavretá dňa 29. júna 2007 v Jube, v Južnom Sudáne.<sup>19</sup> Táto zásadne napomohla k rekonifikácii právnych noriem tak, aby bolo možné viesť konania aj v rámci vnútroštátneho súdneho systému. Jubský mierový proces sa však nakoniec v apríli roku 2008 v podstate zrútil. Joseph Kony ako hlavný predstaviteľ rebelskej LRA, odmietol podpísať Konečnú mierovú dohodu s odôvodnením, že jeho odmietnutie bolo motivované zatykačmi, ktoré na neho a jeho najvyšších veliteľov vydal MTS.<sup>20</sup> Napriek tomu, že počas niekoľkých rokov MTS evidentne zohrával v konflikte úlohu akceptovaného mediátora, prispel k rekonifikácii mnohých ugandských právnych noriem, nemal priamy dosah na mier. V prípade Ugandy bol strategicky prizvaný do riešenia konfliktu a predpokladá sa, že bol aj strategickým nástrojom na odmietnutie ukončenia násillia. (Kersten, 2014)

## Záver

Medzinárodný trestný súd je bezpochyby právne aj politicky unikátnou inštitúciou. Obhajcovia Súdu tvrdia, že v kontexte prebiehajúcich a aktívnych konfliktov má takto inštitucionalizovaný orgán jasný pozitívny dopad na tvorbu, udržanie a neskôr aj na

---

<sup>18</sup> Faculty Of Law, Makerere University. Transitional Justice Research Abstract. *Beyond Juba: Building Consensus on Sustainable Peace in Uganda* [online].2007-2015 [cit. 2016-03-30]. Dostupné na internete: [http://www.beyondjuba.org/BJP1/transitional\\_justice.php](http://www.beyondjuba.org/BJP1/transitional_justice.php)

<sup>19</sup> UGANDA. Agreement on Accountability and Reconciliation between the Government of the Republic of Uganda and Lord's Resistance Army/Movement. United Nations: NY DPA [online]. 2014 [cit. 2016-03- 30]. Dostupné na internete: [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UG\\_070629\\_AgreementonAccountabilityReconciliation.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UG_070629_AgreementonAccountabilityReconciliation.pdf)

<sup>20</sup> In: *International Refugee Rights Initiative. Northern Uganda since the Collapse of the Juba Talks*. Refugee Rights News [online]. 2008, vol. 4, iss. 6 [cit. 2016-03-30]. Dostupné na internete: <http://www.refugee-rights.org/Publications/RRN/2008/October/V4.I6.NorthernUganda.html>

budovanie mieru. Je možné sa oprieť aj o teóriu morálnej a právnej povinnosti stíhať medzinárodne uznané zločiny. Tiež, je možné poukázať na nutnosť rehabilitácie obetí medzinárodných konfliktov, ktorá bezpochyby zvyšuje pravdepodobnosť úspešnosti mierovej politiky a stabilizácie mieru v rámci jeho budovania po ukončení konfliktu. To všetko však zatiaľ len v intenciách teórie. Prakticky je možné vidieť prínos MTS spočívajúci vo forme istého tlaku na signatárske, ale aj nesignatárske štáty na akceleráciu realizácie vnútroštátnych reforiem v oblasti trestného práva, ktoré majú potenciál prispieť k tvorbe, udržaniu, aj budovaniu mieru. Avšak tieto argumenty majú niektoré vážne, praktické nedostatky a limity.

Nedá sa jednoznačne tvrdiť, že by normatívne úsilie o nastolenie spravodlivosti – Rímsky štatút ako konkrétne opatrenie v rámci nástrojov medzinárodnej mierovej politiky nebol teoreticky prospešný pre mierové rokovania, či samotné ukončenie konfliktu a jeho dlhodobé udržanie. Po 15 rokoch funkcie MTS možno tvrdiť, že nastolenie trestnoprávnej zodpovednosti nie je náhradou za konkrétne politické kroky vedúce k ukončeniu vojny. MTS je primárne medzinárodnoprávnym nástrojom nastolenia spravodlivosti, nie politickým nástrojom mieru. Napriek mnohým diskusiám o neexistencii 'mieru bez spravodlivosti', či neexistencii 'spravodlivosti bez mieru' sa v tomto kontexte javí, že konsenzus o politickom riešení konfliktu musí predchádzať riešeniu medzinárodnoprávnemu. V prípade, že to tak nie, ako v prípade Líbye, sa zásah MTS môže javiť ako selektívny a zaujatý, či dokonca politicky motivovaný. Navyše, tým, že o súdnom zásahu do vnútroštátneho konfliktu rozhoduje Bezpečnostná rada OSN bez explicitného súhlasu vlády suverénneho štátu sa konflikt môže vyostriť, násilie podnecovať a predlžovať. Za iných okolností, ktoré prebiehali v prípade Ugandy bol zas MTS ako predstaviteľ medzinárodnej trestnej justície strategicky použitý ako mediátor a neskôr ako nástroj, ktorý podlamuje mierové rokovania.

MTS momentálne zvažuje začatie konania v ďalších krajinách. Nakoľko je vo svete medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov stále novou inštitúciou, nemožno po stále relatívne krátkom čase fungovania a tejto relatívne krátkej analýze uzavrieť jeho operácie ako nadbytočné, či dokonca vyslovene škodlivé. Momentálne je však možné povedať, že ku dnešnému dňu nenaplnil očakávania takým spôsobom, ako boli do neho vkladane.

## Zoznam bibliografických odkazov

- '*African leaders back push for ICC pull out*. [online]. publikované 1. februára 2016. 2016. Agence France- Presse [cit. 2016-03-30]. Dostupné na internete: <<http://reliefweb.int/report/world/african-leaders-back-push-icc-pull-out>>
- AKHAVAN, P. 2005. The Lord's Resistance Army Case: Uganda's Submission of the First State Referral to the International Criminal Court. In *American Journal of International Law*. ISSN: 00029300, 2005, vol. 99, n. 2, p. 403–421.
- AKHAVAN, P. 2009. Are International Criminal Tribunals a Disincentive to Peace?: Reconciling Judicial Romanticism with Political Realism. In *Human Rights Quarterly*. ISSN 1085-794X, 2009, vol.31, no.3, p.624-654.
- ARSANJANI, M. H. – REISMAN, W. M. 2005. Law-in-Action of the International Criminal Court. In *American Journal of International Law*. ISSN: 00029300, 2005, vol.99, p.385-403.
- BANKS, M. 1987. Four Conceptions of Peace. In SANDOLE D. - SANDOLE I.S 1987. *Conflict Management and Problem Solving*. Londýn: Frances Pinter, 1987. 321 s. ISBN: 978-0814778661.
- BULL, H. 2002. *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*. 3.vyd. Palgrave Publishers Ltd, 2002. 368 s. ISBN: 978-0231161299.
- CASSESE, A.2008. *International Criminal Law*. 2 vyd. Oxford: Oxford university press. 508 s. ISBN-10: 0199203105.
- CRYER, R. a kol. 2014. *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press 2014. 706 s. ISBN: 9781107065901.
- DOAK, J. 2008. *Victims' Rights, Human Rights and Criminal Justice – Reconceiving the Role of Third Parties*. Bloomsbury Publishing, 2008. 340 s. ISBN: 1847314244.
- ELSTER, J. a kol. 2006. *Retribution and Reparation in the Transition to Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 317 s. ISBN: 9781107320536.
- Faculty Of Law, Makerere University. Transitional Justice Research Abstract. *Beyond Juba: Building Consensus on Sustainable Peace in Uganda* [online].2007-2015 [cit. 2016-03-30]. Dostupné na internete: [http://www.beyondjuba.org/BJP1/transitional\\_justice.php](http://www.beyondjuba.org/BJP1/transitional_justice.php)
- FREEMAN, M. 2009. *Necessary Evils – Amnesties and the Search for Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 352 s. ISBN: 9781107403239.
- GOLDSTONE, R. 1996. Justice as a Tool for Peace-Making: Truth Commissions and International Criminal Tribunals. In *New York University Journal of International Law and Politics*. ISSN: 0028-7873, 1996, vol.28, p.485-503.

- HUMAN RIGHTS WATCH. 2011. *UN: Security Council Refers Libya to ICC*. [online] New York: Human Rights Watch, 2009. [cit. 2016 -03-07] Dostupné na internete: <<http://www.hrw.org/news/2011/02/27/un-security-council-refers-libya-icc>>
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2009. *Selling Justice Short – Why Accountability Matters for Peace*. [online] New York: Human Rights Watch, 2009. [cit. 2016 -03-07] Dostupné na internete: <<http://www.hrw.org/en/reports/2009/07/07/selling-justice-short>>
- INTERNATIONAL REFUGEE RIGHTS INITIATIVE. *Northern Uganda since the Collapse of the Juba Talks*. Refugee Rights News [online]. 2008, vol. 4, iss. 6 [cit. 2016-03-30]. Dostupné na internete: <<http://www.refugee-rights.org/Publications/RRN/2008/October/V4.I6.NorthernUganda.html>>
- JELIN, E. 1994. The Politics of Memory: The Human Rights Movements and the Construction of Democracy in Argentina. In *Latin American Perspectives* [online]. 1994 , iss.81, vol.21, no.2, s.38-58 [cit. 2016-03-10]. Dostupné na internete: <<http://www.latinamericanstudies.org/argentina/human-rights.pdf>>
- JIANPING, L.- ZHINXIANG, W. 2005. China's attitude towards the ICC. In: *Journal of international criminal law*, ISSN: 1478 – 1395, 2005, vol. 3, n. 3, p 608-620.
- JOINET, L. 1997. *Question Of The Impunity Of Perpetrators Of human Rights Violations*
- KERSTEN, M. 2014. *Justice in Conflict: The ICC in Libya and Northern Uganda*. [online]. The London School of Economics and Political Science, 2008. [cit. 2016-03-30]. Dostupné na internete: <[http://etheses.lse.ac.uk/3147/1/Kersten\\_Justice\\_in\\_Conflict.pdf](http://etheses.lse.ac.uk/3147/1/Kersten_Justice_in_Conflict.pdf)>
- LUTZ, E. - SIKKINK, K. 2000. *The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America*. [online]. 2000 [cit. 2016-03-12]. Dostupné na internete: <[https://bc.sas.upenn.edu/system/files/Sikkink\\_04.08.10.pdf](https://bc.sas.upenn.edu/system/files/Sikkink_04.08.10.pdf)>
- McCARGO, D. 2015. Transitional Justice and its Discontents. In *Journal of Democracy*. ISSN: 1086-3214, 2015, vol.26, no.2, p. 5- 20.
- MORENO-OCAMPO, L. [online]. 2008 [cit. 2016-03-12]. Dostupné na internete: <[https://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp\\_docs/ASP7/10th/ICC-ASP-10thAnni-Ocampo-ENG.pdf](https://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP7/10th/ICC-ASP-10thAnni-Ocampo-ENG.pdf)>
- NINO, C. S. 1996. *Radical Evil on Trial*. Yale University, 1996. 234 s. ISBN: 9780300077285.

ORENTLICHER, D.1991. Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime. In *The Yale Law Journal*, ISSN: 00440094, 1991, vol. 100, no. 8, p. 2537-2615 Symposium: International Law.

PESKIN, V. - BODUSZYNSKI M.P. 2003. International Justice and Domestic Politics: Post-Tudjman Croatia and the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. In *Europe-Asia Studies*. ISSN: 09668136, 2003, vol.55, no.7, p.1117-1142.

PRÍPAD č. ICC-01/04-01/06 The Prosecutor vs. Thomas Lubanga Dyilo

PRÍPAD č. ICC-01/04-01/07 The Prosecutor vs. Germain Katanga

PRÍPAD č. ICC-01/12-01/15The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi

PRÍPAD č. ICC-01/09-02/11 The Prosecutor vs. Uhuru Muigai Kenyatta

PRÍPAD č. ICC-01/05-01/08 The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo

Prosecutor v Tadić IT-94-1-AR72 (1996) 35 ILM ; IT-94-1-A (1995) AC 58

RAMANATHAN, U. 2005. India and the ICC. International Environmental Law Reserch Centre. [online]. 2005, [cit. 2016-02-28]. Dostupné na internete: <<http://www.ielrc.org/content/a0505.pdf>>

Rezolúcia OSN č. 1296 (XLV) zo dňa 25. júna 1968.

Rezolúcia OSN č. 288 (X) zo dňa 27. februára 1950.

Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN č. S/2012/538 zo dňa 19. Júla 2012.

Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN č. S/2012/77 zo dňa 4. Februára 2012.

Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN č. S/2011/6012 zo dňa 4.Októbra 2011.

Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN S/2014/248 z 22. mája 2014.

ROME STATUTE. 2011. [online]. Elements of crime. [cit. 2016-03-25]. Dostupné na internete: <<https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/336923D8-A6AD-40EC-AD7B-45BF9DE73D56/0/ElementsOfCrimesEng.pdf>>

SCHABAS, W. A. 2004. *An Introduction To The International Criminal Court*. Cambridge University Press 2004. 481 s . ISBN: 0521537568.

SCHABAS, W. A.2010. Victor's Justice: Selecting “Situations” at the International Criminal Court. In *The John Marshall Law Review*. ISSN: 0270-854X, 2010, vol.43, iss.3, p. 535-552.

SCHARF, M. 1996. Swapping Amnesty for Peace. In *Texas International Law Journal*. ISSN: 0163-7479, 1996, vol.31, p.1-42.

THAKUR, R. 2006. *The United Nations, Peace and Security – From Collective Security to the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 320 s. ISBN: 9781139456944.

UGANDA. Agreement on Accountability and Reconciliation between the Government of the Republic of Uganda and Lord's Resistance Army/Movement. United Nations: NY DPA [online]. 2014 [cit. 2016-03-30]. Dostupné na internete: <[http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UG\\_070629\\_AgreementonAccountabilityReconciliation.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UG_070629_AgreementonAccountabilityReconciliation.pdf)>

Vyjadrenie ruského zástupcu pri BR OSN Vitaly Churkina zo dňa 22. Mája 2014: 'Russia's statement at UNSC: French resolution 'betrayal of Syrian people'[online]. 2014 [cit. 2016-04-05]. Dostupné na internete:

<<https://www.rt.com/politics/official-word/160860-syria-russia-veto-churkin/>>

WIGGLESWORTH, G. 2008. The End of Impunity? Lessons from Sierra Leone. In *International Affairs*. ISSN: 1468-2346, 2008, vol.87, no.4, p. 809-827.

WIPPMAN, D. 2006. Exaggerating the ICC. In HARRINGTON, J. – MILDE, M – VERNON, R.. 2006. *Bringing Power to Justice?: The Prospects of the International Criminal Court*. McGill-Queen's University Press, 2006. 280 s. ISBN: 9780773578746.

# UZNÁVANIE KVALIFIKÁCIÍ PRI VÝKONE KONCIPIENTSKEJ PRAXE V EURÓPSKEJ ÚNII<sup>1</sup>

## RECOGNITION OF QUALIFICATIONS OF LEGAL PRACTITIONERS IN THE EUROPEAN UNION

Michael Siman<sup>2</sup>

### Abstrakt

*Uznávanie odborných kvalifikácií v prípade výkonu koncipientskej praxe sa v Európskej únii riadi najmä existujúcou judikatúrou Súdneho dvora EÚ k relevantným článkom zakladajúcich zmlúv. Prínos v tomto smere predstavovali najmä rozsudky Súdneho dvora Morgenbesser a Pešla. Kritériá tohto uznávania vyvolávajú určité otázky a problémy, ktoré súvisia najmä so zásadou proporcionality.*

### Kľúčové slová

*Európska Únia – uznávanie kvalifikácií – právnické kvalifikácie – proporcionality*

### Abstract

*Recognition of professional qualifications of legal practitioners in the European Union is governed in particular by the existing case-law of the Court of Justice of the EU on the relevant articles of the founding Treaties. The Court of Justice judgments Morgenbesser and Pešla made the main contribution in this regard. The criteria of this recognition raise some issues and problems that are particularly relevant to the principle of proportionality.*

### Keywords

*European Union – recognition of qualifications – legal qualifications – proportionality*

---

<sup>1</sup> Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-14-0893.

<sup>2</sup> Doc. JUDr. PhDr. Ing. Michael Siman, PhD., D.E.A., Ústav medzinárodného a európskeho práva, Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola v Bratislave, kontakt: michael.siman@paneurouni.com.

## Úvod

Všeobecným úniovým sekundárnym predpisom, ktorý obsahuje právnu úpravu uznávania odborných kvalifikácií, je smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií<sup>3</sup>. Táto všeobecná smernica o uznávaní rozlišuje tri systémy uznávania odborných kvalifikácií: všeobecný systém uznávania dokladov o odbornej príprave, uznávanie odbornej praxe a uznávanie na základe koordinácie minimálnych požiadaviek na odbornú prípravu. Uznávanie odborných kvalifikácií by malo byť uľahčené aj používaním európskeho profesijného preukazu a informačného systému o vnútornom trhu.<sup>4</sup>

Všeobecný systém uznávania dokladov o odbornej príprave možno charakterizovať ako kvalifikované vzájomné uznávanie, uznávanie odbornej praxe ako nekvalifikované vzájomné uznávanie a uznávanie na základe koordinácie minimálnych požiadaviek na odbornú prípravu ako „nekvalifikované vzájomné uznávanie kombinované s čiastočnou harmonizáciou“<sup>5</sup>. Všeobecný systém je založený na domnienke porovnateľnosti odborných kvalifikácií získaných v rôznych členských štátoch bez toho, aby bola zabezpečená koordinácia vnútroštátnych úprav.<sup>6</sup>

V osobitných úniových predpisoch sú zakotvené ďalšie systémy uznávania kvalifikácií (napríklad smernica 98/5/ES<sup>7</sup>). V prípade povolania advokáta je teda možné uznanie kvalifikácie na základe všeobecného systému uznávania zakotveného v smernici 2005/36/ES, ako aj uznanie kvalifikácie v rámci osobitného systému vytvoreného smernicou 98/5/ES.

Pokiaľ však ide o uznávanie odborných kvalifikácií na účely výkonu koncipientskej praxe, na výkon tejto praxe sa podľa nižšie uvedenej ustálenej judikatúry Súdneho dvora predmetné smernice nevzťahujú z dôvodu, že v tomto prípade nejde o výkon regulovaného povolania.

---

<sup>3</sup> Ú. v. ES L 255, 30.9.2005, s. 22.

<sup>4</sup> K systému a vývoju uznávania kvalifikácií v úniovom práve pozri Stehlík, V.: Vybrané otázky uznávania kvalifikácie v komunitárnom práve, In: EMP Jurisprudence, č. 2/2001, s. 15-20.

<sup>5</sup> Chalmers, D. – Hadjiemmanuil, C. – Monti, G. – Tomkins, A.: European Union Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, s. 722.

<sup>6</sup> Pozri Stehlík, V. – Hamulák, O.: Legal Issues of EU Internal Market: Understanding Four Freedoms. Olomouc: Univerzita Palackého, 2013, s. 248.

<sup>7</sup> Smernica 98/5/ES Európskeho parlamentu a Rady zo 16. februára 1998 o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia (Ú. v. ES L 77, 14.3.1998, s. 36; Mim. vyd. 06/003, s. 83)

## 1. Prínos prípadu Morgenbesser

Pokiaľ ide o uznávanie odborných kvalifikácií na účely výkonu koncipientskej praxe, Súdny dvor v rozsudku Morgenbesser z 13. novembra 2003<sup>8</sup> konštatoval, že povolanie treba považovať za regulované „pokiaľ sa prístup k predmetnej odbornej činnosti alebo jej vykonávanie riadi zákonnými, regulačnými alebo správnymi ustanoveniami, ktoré zavádzajú režim, v dôsledku ktorého sa výslovne vyhradzuje táto odborná činnosť pre tých, ktorí spĺňajú určité podmienky, a zakazuje prístup tým, ktorí ich nespĺňajú“<sup>9</sup>. V tomto prípade išlo o francúzsku štátnu príslušníčku pani Morgenbesser s bydliskom v Taliansku, ktorá podala na Radu komory v Janove žiadosť o zápis do zoznamu praktikantov (*praticanti*). Na tento účel predložila magisterský diplom z práva získaný vo Francúzsku. Po tom, ako osem mesiacov pracovala ako právnik v parížskej advokátskej kancelárii, sa pridala ku kancelárii advokátov (*avvocati*) zapísaných v Advokátskej komore v Janove. Rada komory v Janove však jej žiadosť zamietla, pričom sa odvolala na vnútroštátne zákonné ustanovenie, ktoré podmieňuje zápis do registra praktikantov tým, že žiadateľ má právnický diplom vydaný alebo potvrdený talianskou univerzitou.<sup>10</sup>

V priebehu konania pred Súdny dvorom sa pani Morgenbesser domnievala, že činnosť *praticante* (presnejšie *praticante-patrocinante*) spadá pod pojem „regulované povolanie“ v zmysle smernice 89/48/EHS<sup>11</sup> vzhľadom na to, že tieto činnosti zahŕňajú nezávislé riadenie prebiehajúcich prípadov, poradenstvo klientom a v niektorých prípadoch zastupovanie ako aj obranu, a že na činnosť *praticante* sa uplatňujú profesijné pravidlá komory. Požiadavka predchádzajúceho uznania diplomu talianskou univerzitou bola podľa nej v rozpore so smernicou 89/48/EHS. Táto smernica umožňuje využívanie diplomu získaného v jednom členskom štáte na výkon povolania v inom členskom štáte, keďže diplomy, ktoré spĺňajú podmienky stanovené touto smernicou, sú automaticky rovnocenné.<sup>12</sup> Za predpokladu, že by smernica 89/48/EHS nebola uplatniteľná, pani Morgenbesser odkázala v tomto ohľade na rozsudok Bobadilla z 8. júla 1999<sup>13</sup> a domnievala sa, že článok 43 Zmluvy o ES vyžaduje, aby príslušný orgán, ktorý sa zaoberá žiadosťami o prístup k povolaniu, v tomto prípade Rada

<sup>8</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 13. novembra 2003, C-313/01, Christine Morgenbesser proti Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Genova, Zb. s. I-13467.

<sup>9</sup> Bod 49 rozsudku Morgenbesser.

<sup>10</sup> Pozri body 25 a 26 rozsudku Morgenbesser.

<sup>11</sup> Smernica Rady 89/48/EHS z 21. decembra 1988 o všeobecnom systéme uznávania diplomov vyššieho vzdelania udelených pri ukončení odborného vzdelávania a prípravy v dĺžke trvania aspoň troch rokov (Ú. v. ES L 19, 24.1.1989, s. 16; Mim. vyd. 05/001, s. 337).

<sup>12</sup> Pozri Siman, M. – Jančo, M. – Mokrá, L.: Uznávanie odborných kvalifikácií migrantov z tretích štátov v Slovenskej republike. Bratislava: EUROJURIS - Európske právne centrum, o. z., 2009, s. 10.

<sup>13</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 8. júla 1999, C-234/97, Teresa Fernández de Bobadilla proti Museo Nacional del Prado, Comité de Empresa del Museo Nacional del Prado et Ministerio Fiscal, Zb. s. I-4773.

komory v Janove, posúdil a porovnal vedomosti žiadateľa iba na základe jeho magisterského diplomu z práva. Rada komory v Janove však tvrdila, že *praticanti* nevykonávajú regulované povolanie v zmysle smernice 89/48/EHS ani činnosti v zmysle článku 43 a nasl. Zmluvy o ES, ale že ide iba o vzdelávanie.<sup>14</sup>

Súdny dvor odkázal na predchádzajúce rozsudky vo veciach Arantis<sup>15</sup> a Bobadilla a konštatoval, že prístup k predmetným činnostiam *praticante* a *praticante-patrocinante* vo veci samej, ako aj výkon týchto činností upravujú právne predpisy zavádzajúce režim, ktorý vyhradzuje tieto činnosti osobám, ktoré spĺňajú určité podmienky, a zakazuje prístup k týmto činnostiam osobám, ktoré ich nespĺňajú. Súdny dvor však dospel k záveru, že činnosť *praticante-patrocinante*, oddelenú od povolania *avvocato*, nemožno považovať za regulované povolanie v zmysle smernice 89/48/EHS, v dôsledku čoho sa pani Morgenbesser nemôže odvolávať na smernicu 89/48/EHS. Súdny dvor však rozhodol, že príslušný úrad musí v súlade so zásadami, ktoré Súdny dvor uviedol v rozsudkoch Vlassopoulou<sup>16</sup> a Bobadilla, overiť, či a do akej miery treba vedomosti potvrdené diplomom získaným v inom členskom štáte a kvalifikácie alebo odborné skúsenosti získané v tomto členskom štáte, ako aj skúsenosti získané v členskom štáte, v ktorom sa žiadateľ chce zapísať, považovať za spĺňajúce, hoci len čiastočne, podmienky požadované na prístup k dotknutej činnosti.<sup>17</sup> Odvolávajúc sa na rozsudok Vlassopoulou Súdny dvor dodal, že príslušné vnútroštátne orgány sú povinné posúdiť, či možno vedomosti získané v hostiteľskom členskom štáte v rámci štúdia alebo v rámci praktických skúseností použiť na účely preukázania získania chýbajúcich vedomostí. Najmä vzhľadom na vyššie uvedené úvahy Súdny dvor konštatoval, že právo Spoločenstva bráni tomu, aby orgány hostiteľského členského štátu odmietli do registra osôb vykonávajúcich prácu potrebnú pre vstup do komory zapísať držiteľa právnického diplomu získaného v inom členskom štáte iba z dôvodu, že nejde o právnický diplom vydaný, potvrdený alebo uznaný za rovnocenný univerzitou hostiteľského štátu.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Pozri body 35 až 38 rozsudku Morgenbesser.

<sup>15</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 1. februára 1996, C-164/94, Georgios Arantis proti Land Berlin, Zb. s. I-135.

<sup>16</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo 7. mája 1991, C-340/89, Irène Vlassopoulou proti Ministerium für Justiz, Bundes-und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, Zb. s. I-2357. Bližšie pozri Hamulák, O. – Stehlík, V. – Petr, M.: Praktikum práva Evropské unie - vnitřní trh. Praha: Leges, 2011. s. 288.

<sup>17</sup> Pozri bod 67 rozsudku Morgenbesser.

<sup>18</sup> Pozri body 71 a 72 rozsudku Morgenbesser.

## 2. Prínos prípadu Pešla

V podobnom prípade Pešla<sup>19</sup>, ktorý sa týkal poľského štátneho príslušníka, ktorý bez zloženia skúšky spôsobilosti z právnických predmetov, ktoré sú povinné na skúškach *erstes juristisches Staatsexamen* (prvá štátna skúška z práva), žiadal o prijatie na prípravnú stáž pre právnické povolania ako právnický praktikant (*Rechtsreferendar*), Súdny dvor rozhodol, že pán Pešla sa nemôže odvolávať na právne predpisy Spoločenstva o uznávaní odborných kvalifikácií v Nemecku, pretože smernica 98/5/ES ani smernica 89/48/EHS nie sú v tomto prípade uplatniteľné. Pokiaľ ide o uplatniteľnosť smernice 89/48/EHS, Súdny dvor konštatoval, že „výkon činností praktikanta práva je chápaný tak, že tvorí praktickú časť vzdelávania, ktoré je nevyhnutné na dosiahnutie prístupu k nemeckým právnickým povolaniam“, a preto túto činnosť nemožno považovať za regulované povolanie v zmysle citovanej smernice, ktoré by bolo „oddeliteľné od nemeckých právnických povolaní vo vlastnom slova zmysle, akým je povolanie advokáta“.<sup>20</sup>

Aj keď je teda výkon koncipientskej praxe regulovaný právnou úpravou a výkon tejto praxe nie je sprístupnený všetkým osobám, Súdny dvor vo svojej judikatúre dospel k záveru, že výkon koncipientskej praxe nie je regulovaným povolaním najmä z dôvodu, že ide o prípravu na regulované advokátske povolanie.

Z rozsudku Pešla vyplýva, že v Nemecku praktikanti práva v priebehu praxe majú využívať vedomosti, ktoré získali počas štúdia a majú advokátovi pod jeho vedením pomáhať vykonávať jeho povolanie, pričom prístup k tejto praxi je regulovaný podobne ako v Slovenskej republike. Je preto otázne, či by samotný výkon koncipientskej praxe nemal byť považovaný za regulované povolanie napriek tomu, že je iba prípravou na regulované povolanie advokáta.

Súdny dvor však vo svojej judikatúre považuje výkon koncipientskej praxe prinajmenšom za výkon závislej pracovnej činnosti, keďže v priebehu praxe dostávajú koncipienti odmenu, a preto ich treba považovať za pracovníkov v zmysle článku 45 Zmluvy o fungovaní EÚ. Aj keď sa teda na výkon koncipientskej praxe nevzťahujú ustanovenia vyššie uvedených smerníc Únie, uplatnia sa v tomto prípade ustanovenia zakladajúcich zmlúv, a to najmä článku 45 a 49 Zmluvy o fungovaní EÚ.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 10. decembra 2009, C-345/08, Krzysztof Pešla proti Justizministerium Meklenbursku-Predpomoransku, Zb. s. I-1167.

<sup>20</sup> Pozri body 23 a 30 rozsudku Pešla.

<sup>21</sup> K slobode voľného pohybu pracovníkov pozri bližšie Karpat, A.: Sloboda voľného pohybu pracovníkov v Európskej únii. In: Aktuálne otázky pracovnej a sociálnej legislatívy. Bratislava: Merkury, 2011, s. 19-27.

Na základe uplatnenia ustanovení zakladajúcich zmlúv sú teda členské štáty pri posudzovaní žiadostí príslušníkov iných členských štátov o prístup k výkonu praxe na účely neskoršieho výkonu regulovaného povolania povinné zohľadniť odbornú kvalifikáciu tohto príslušníka, pričom musia porovnať doklady o vzdelaní (teda diplomy, potvrdenia, prípadne iné doklady), ako aj absolvovanú profesijnú prax s odbornou kvalifikáciou, ktorú na účely výkonu uvedenej praxe vyžaduje ich vnútroštátna právna úprava.<sup>22</sup> To znamená, že hoci sa na výkon koncipientskej praxe nevzťahujú vyššie uvedené smernice, pokiaľ ide o uznávanie odbornej kvalifikácie, existujúca judikatúra Súdneho dvora k článkom 45 a 49 Zmluvy o fungovaní EÚ týkajúca sa uznávania odborných kvalifikácií na účely výkonu zamestnania alebo na účely výkonu nezávislej ekonomickej činnosti obsahuje v podstate podobné pravidlá, aké boli aj na základe tejto judikatúry kodifikované vo vyššie uvedených smerniciach, hoci sa tieto smernice vzťahujú iba na regulované povolania. Na strane druhej Zmluva o fungovaní EÚ v článkoch 45 až 48 upravujúcich voľný pohyb pracovníkov nevymedzuje potrebu vzájomného uznávania dokladov o vzdelaní. Príslušný právny základ je uvedený až v druhej kapitole hlavy IV (právo usadiť sa), teda v rámci slobody podnikania vrátane voľného pohybu služieb, ktorá je systematicky oddelená od ustanovení o voľnom pohybe pracovníkov.<sup>23</sup>

### **3. Pravidlá uznávania kvalifikácií na účely výkonu koncipientskej praxe**

V rámci výkonu koncipientskej praxe je teda potrebné vychádzať z porovnania kvalifikácie žiadateľa a požiadaviek členského štátu na výkon tejto praxe. Členský štát je povinný zohľadniť vedomosti a kvalifikácie, ktoré žiadateľ dosiahol v domovskom členskom štáte, ale taktiež odbornú prax, ktorú už prípadne absolvoval v hostiteľskom štáte.

Iba v prípade, že na základe takého porovnania orgány členského zistia, že vedomosti a kvalifikácia žiadateľa nie sú porovnateľné s vedomosťami a kvalifikáciou požadovanou pre výkon koncipientskej praxe v hostiteľskom členskom štáte, a že sa zhodujú iba čiastočne, potom môže hostiteľský členský štát od žiadateľa vyžadovať, aby preukázal nadobudnutie chýbajúcich vedomostí a kvalifikácie.

Na základe analýzy existujúcej judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa uznávania kvalifikácií, v tomto prípade pokiaľ ide o výkon koncipientskej praxe, možno konštatovať, že pri porovnávaní kvalifikácie potrebnej pre výkon či už regulovaného povolania alebo inej činnosti, na ktorú sa vzťahujú ustanovenia zakladajúcich zmlúv, má teda správny orgán

---

<sup>22</sup> Pozri bod 37 rozsudku Pešla

<sup>23</sup> Pozri Slašťan, M.: Uznávanie dokladov o vzdelaní – legislatívna kvalita a aplikačná prax. In: Banskobystrické dni práva: sekcia verejného práva. Banská Bystrica: Belianum, 2017, str. 344-345.

pomerne širokú mieru voľnej úvahy. Táto voľná úvaha je však limitovaná niektorými pravidlami: po prvé toto posúdenie rovnocennosti musí byť vykonávané na individuálnom základe, po druhé toto posúdenie musí byť v súlade so zásadou proporcionality a po tretie možnosť uznania získaných vedomostí a kvalifikácie musí byť v súlade so zásadou efektivity, teda nesmie byť nadmerne sťažená.

Pokiaľ ide o test proporcionality, je v tejto súvislosti vhodné poukázať na rozhodnutie českého ústavného súdu z 25. októbra 2016, sp. zn. II. ÚS 443/16, ktoré sa týkalo odmietnutia zápisu absolventa poľskej právnickej fakulty (Jagellonskej univerzity v Krakove) do zoznamu koncipientov vedeného Českou advokátskou komorou. Ústavný súd v tomto rozhodnutí vyhovel ústavnej sťažnosti sťažovateľa a konštatoval, že rozsudkami príslušných súdov, ktorými bolo potvrdené rozhodnutie Českej advokátskej komory o odmietnutí zápisu do zoznamu koncipientov, boli porušenie práva sťažovateľa na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň. Český ústavný súd v tomto rozhodnutí okrem iného poukázal na judikatúru Súdneho dvora EÚ a uviedol, že v prípade iba čiastočnej zhody medzi porovnávanými kvalifikáciami môže hostiteľský členský štát vyžadovať, aby dotknutá osoba preukázala, že nadobudla chýbajúce vedomosti a kvalifikácie, že porovnanie treba vykonať s ohľadom na úroveň vzdelania dosiahnutého v domácom štáte, ako aj s ohľadom na harmonizáciu práva EÚ, a že okrem vzdelania je potrebné zohľadniť aj schopnosti a právnu prax žiadateľa, pričom poukázal na kvalitu vzdelávania na Jagellonskej univerzite, kde žiadateľ vyštudoval právo, a napokon konštatoval, že primeranejším riešením je zapísanie žiadateľa do zoznamu koncipientov, keďže domáci advokát ako školiteľ zodpovedá za koncipienta a znalosť vnútroštátneho práva potvrdí koncipient dostatočne v rámci advokátskej skúšky.

## **Záver**

Na záver možno po prvé zhrnúť, že kritériá definované Súdny dvorom v prípade Pesla sú nejasné, keďže na jednej strane Súdny dvor potvrdzuje právo hostiteľského štátu rigorózne zisťovať všetky chýbajúce vedomosti a kvalifikácie žiadateľa, na druhej strane však pripúšťa (alebo požaduje?) určité zmiernenie požadovanej kvalifikácie, aby možnosť uznania vedomostí nebola iba zdanlivá, pričom hľadanie rovnováhy medzi týmito dvomi kritériami ponecháva na voľnú úvahu vnútroštátnych orgánov.

Po druhé, český ústavný súd vo vyššie uvedenej veci II. ÚS 443/16 v súvislosti s testom proporcionality konštatoval, že primeranejším riešením je zapísanie žiadateľa do zoznamu koncipientov, pričom znalosť vnútroštátneho práva je možné u koncipienta dostatočne overiť v rámci vykonania advokátskej skúšky. Česká advokátska komora má však naďalej voľnú

úvahu pri porovnávaní kvalifikácií na individuálnom základe za predpokladu ústavne konformnej aplikácie.

Okrem toho treba poukázať na to, že aj po zohľadnení vyššie uvedených kritérií vzniká niekoľko nasledujúcich problémov a otázok, na ktoré existujúca judikatúra nedáva nijakú alebo len nejasnú odpoveď.

V prvom rade v čase, keď sú právne poriadky členských štátov v dôsledku právneho poriadku Európskej únie postupne harmonizované a do určitej miery aj zjednotené, zrejme vyhovujúcejším riešením sa môže javiť skôr automatické uznávanie právnických kvalifikácií cez zjednotené požiadavky na prípravu na právnické povolania. V tejto súvislosti možno napríklad poukázať na to, že práve vzhľadom na stupeň zjednotenia a harmonizácie práva členských štátov Únie zahŕňa európske medzinárodné právo súkromné zásadu vzájomnej dôvery v rozhodnutia súdov členských štátov (čl. 81 Zmluvy o fungovaní EÚ), v dôsledku čoho sú rozhodnutia súdov členských štátov automaticky uznávané v iných členských štátoch. Ďalej je potrebné uviesť, že si iba ťažko možno predstaviť, že orgány členských štátov budú najmä vzhľadom na jazykové obmedzenia a časové náklady naozaj individuálne zohľadňovať vedomosti a kvalifikáciu, ktorú žiadateľ získal v domácom alebo hosťujúcom členskom štáte bez toho, aby sa vyhli „paušálnym“ rozhodnutiam, čo je napokon aj príklad rozhodnutí Českej advokátskej komory.

Napokon práve absolvovaním samotnej koncipientskej praxe, na ktorú významne dohliada advokát hostiteľského členského štátu, môže dôjsť k vyrovnaniu rozdielov v porovnáwanej kvalifikácii, pričom koncipient môže neskôr v rámci advokátskej skúšky preukázať, že tento rozdiel bol odstránený.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

Chalmers, D. – Hadjiemmanuil, C. – Monti, G. – Tomkins, A.: *European Union Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

HAMUĽÁK, O. – STEHLÍK, V. – PETR, M.: *Praktikum práva Evropské unie - vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011.

KARPAT, A.: Sloboda voľného pohybu pracovníkov v Európskej únii. In: *Aktuálne otázky pracovnej a sociálnej legislatívy*. Bratislava: Merkury, 2011. ISBN 978-80-7160-319-1.

PERTEK, J.: La reconnaissance des diplômes, un acquis original rationalisé et développé par la directive n° 2005/36 du 7 octobre 2005. In: *Europe*, 2006.

Siman, M. – Jančo, M. – Mokrá, L.: Uznávanie odborných kvalifikácií migrantov z tretích štátov v Slovenskej republike. Bratislava: EUROIURIS - Európske právne centrum, o. z., 2009. ISBN 978-80-89406-05-0.

SLAŠŤAN, M.: Uznávanie dokladov o vzdelaní – legislatívna kvalita a aplikačná prax. In: Banskobystrické dni práva: sekcia verejného práva. Banská Bystrica: Belianum, 2017. ISBN 978-80-557-1285-7.

STEHLÍK, V.: Vybrané otázky uznávání kvalifikace v komunitárním právu, In: EMP Jurisprudence, č. 2/2001, s. 15-20.

STEHLÍK, V. – HAMULÁK, O.: Legal Issues of EU Internal Market: Understanding Four Freedoms. Olomouc: Univerzita Palackého, 2013.

# OBMEZDENIE VSTUPU OBČANA EÚ NA ÚZEMIE ČLENSKÉHO ŠTÁTU EÚ PRE PODOZRENIE Z TERORIZMU V KONTEXTE PRÍPADU VO VECI C-300/11<sup>1</sup>

## RESTRICTION OF THE EU CITIZEN'S ENTRY INTO THE TERRITORY OF AN EU MEMBER STATE FOR SUSPECTION OF TERRORISM IN THE CONTEXT OF CASE C-300/11

**Simona Kočišová<sup>2</sup>**

### **Abstrakt**

*Článok sa zaoberá rozsudkom Súdneho dvora zo dňa 4. júna 2013, C-300/11, ZZ, ECLI:EU:C:2013:363 ako aj návrhmi generálneho advokáta vo vzťahu k otázke obmedzenia vstupu občana EÚ na územie členského štátu EÚ z dôvodu ohrozenia verejnej bezpečnosti, ktorým bolo v danom prípade podozrenie z účasti na teroristickej činnosti. Cieľom príspevku je dôkladná analýza predmetného prípadu v kontexte všeobecnej oblasti, ktorou sú obmedzenia voľného pohybu a pobytu občanov Únie.*

### **Kľúčové slová**

*voľný pohyb osôb, rozhodnutie o odmietnutí vstupu, verejná bezpečnosť, terorizmus, zásada účinnej súdnej ochrany*

### **Abstract**

*The contribution deals with the judgment of the Court of Justice of 4 June 2013, C-300/11, ZZ, ECLI: EU: C: 2013: 363 and also with the Advocate General's Opinion on the issue of limiting the entry of an EU citizen to an EU Member State well-founded by threat to the public security which is in this case specified as the suspicion of performing terrorist activity. The aim of the contribution is a thorough analysis of the case in the context of the general area, which is the restriction of the free movement and residence of citizens of the EU.*

### **Keywords**

*free movement of persons, decision on exclusion, restrictions, public security, terrorism, principle of effective judicial protection*

---

<sup>1</sup> Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-14-0893

<sup>2</sup> Mgr. Simona Kočišová, Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, Ústav medzinárodného a európskeho práva, doktorandka dennej formy štúdia, simona.kocisova@is.paneurouni.com

## Úvod

Článok sa z hľadiska vecného zamerania sústreďuje na oblasť voľného pohybu a pobytu osôb v rámci vnútorného trhu EÚ. Nakoľko však túto oblasť možno považovať z hľadiska jej rozsahu za mimoriadne širokú, predmetom článku sú vybrané otázky v rámci voľného pohybu a pobytu osôb, týkajúce sa obmedzenia tejto slobody ako aj otázky týkajúce sa samotného rozhodnutia členského štátu o takomto obmedzení. Priblíženie predmetnej problematiky úzko súvisí s cieľom príspevku, ktorým je analýza konkrétneho prípadu vedeného pred Súdny dvorom. V danom prípade boli v rámci prejudiciálneho konania<sup>3</sup> riešené najmä procesné otázky spojené jednak s rozhodnutím, ktorým sa najprv občanovi EÚ odoprel vstup na územie členského štátu, pričom následne nadväzujúc na toto rozhodnutie sa prostredníctvom ďalšieho rozhodnutia aplikoval inštitút vyhostenia, ktorý všeobecne možno považovať za osobitné a takpovediac „najradikálnejšie“ obmedzenie voľného pohybu a pobytu<sup>4</sup>. Problematická v danom prípade bola najmä skutočnosť, že členský štát dotknutému občanovi EÚ nesprístupnil a to ani čiastočne odôvodnenie uvedených rozhodnutí z dôvodu štátnej bezpečnosti. Ako otázne sa tak javilo dodržanie zásady účinnej súdnej ochrany<sup>5</sup>.

Uvedený prípad je špecifický aj z toho dôvodu, že občan EÚ, voči ktorému smerovali sporné rozhodnutia bol podozrivý z terorizmu, čo možno považovať za osobitný, mimoriadne závažný druh trestnej činnosti, ktorý by mohol odôvodňovať iné procesné postupy, resp. prípustnosť širšej miery obmedzení v rámci, inak štandardných, procesných záruk v takýchto prípadoch.

## 1 Voľný pohyb osôb a jeho prípustné obmedzenia

Všeobecne možno ozrejmiť, že voľný pohyb osôb predstavuje jednu zo štyroch základných slobôd vnútorného trhu, pričom obsahom predmetnej slobody je katalóg práv, ktorých zabezpečenie a realizácia prispieva k celkovému fungovaniu vnútorného trhu Európskej únie (ďalej len „EÚ“) ako priestoru bez vnútorných hraníc, kde má byť v zmysle ustanovenia čl. 26 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) zaručený *inter alia* voľný pohyb osôb.

---

<sup>3</sup> K tomu pozri tiež Siman, M. - Slašťan, M.: Súdny systém Európskej únie, Bratislava: EUROIURIS - Európske právne centrum, o. z., 2012, s. 279 a nasl.

<sup>4</sup> Názov článku nepracuje priamo s pojmom vyhostenie (hoci je tento inštitút resp. rozhodnutie o vyhostení riešené v rámci obsahu článku), nakoľko vychádza najmä zo systematiky smernice, kedy je v kapitole VI smernice upravené všeobecne Obmedzenia práva vstupu a práva pobytu z dôvodov verejného poriadku verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, pričom vyhostenie tvorí určitú podkategóriu takéhoto obmedzenia.

<sup>5</sup> K tomu pozri tiež Siman, M. - Slašťan, M.: Právo Európskej únie (inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou), Bratislava: EUROIURIS - Európske právne centrum, o. z., 2012, s. 404 a nasl.

S ohľadom na spomínaný katalóg práv treba ozrejmiť, že vo vzťahu k voľnému pohybu osôb všeobecne, vecná pôsobnosť voľného pohybu osôb zahŕňa jednak otázku pohybu osôb spočívajúcu v úprave oprávnenia vstupu a výstupu dotknutých osôb z a na územie členských štátov EÚ, ďalej otázku pobytu dotknutých osôb, ktorý je kategorizovaný z hľadiska dĺžky jeho trvania na pobyt v dĺžke trvania do 3 mesiacov, pobyt v dĺžke trvania presahujúcej 3 mesiace a trvalý pobyt. Súčasne sa vecná pôsobnosť voľného pohybu osôb špecificky upravuje inštitút vyhostenia vo vzťahu k dotknutým osobám, ktoré spadajú pod rámec osobnej pôsobnosti voľného pohybu osôb. V tejto súvislosti je taktiež nemenej dôležitým aspektom vecnej pôsobnosti voľného pohybu osôb aj všeobecná úprava tzv. prípustných obmedzení predmetnej slobody, pod ktoré spadá aj aplikácia samotného inštitútu vyhostenia.

Prípustnými obmedzeniami voľného pohybu explicitne vymedzenými v zakladajúcich zmluvách sú požiadavky verejného záujmu, týkajúce sa verejnej bezpečnosti, verejného poriadku a verejného zdravia. Okrem požiadaviek verejného záujmu tak ako sú explicitne uvedené v zakladajúcich zmluvách právo EÚ pracuje aj s tzv. kategorickými požiadavkami verejného záujmu, ktoré sú formulované prostredníctvom judikatúry. Prípustnosť všetkých uvedených obmedzení je však podmienená taktiež dodržaním zásad subsidiarity a proporcionality.

Na účely príspevku je relevantným verejným záujmom odôvodňujúcim prípustnosť určitého obmedzenia práve verejná bezpečnosť. Uvedené vyplýva aj zo skutočnosti, že príspevok sa bude ďalej zaoberať analýzou rozsudku Súdneho dvora zo dňa 4. júna 2013, C-300/11, ZZ, ECLI:EU:C:2013:363 (ďalej len ako „prípád ZZ“), v rámci ktorého došlo okrem prvotného obmedzenia vstupu občana Únie na územie členského štátu až k aplikácii inštitútu vyhostenia.

### **1.1 Vyhostenie a naliehavé dôvody verejnej bezpečnosti**

Na účely analýzy prípadu ZZ je potrebné sa aspoň stručne zaoberať inštitútom vyhostenia ako krajného prostriedku, ktorým disponujú členské štáty, pričom tento je možné vnímať ako „najradikálnejšie“ obmedzenie voľného pohybu a pobytu osôb. Už z recitálu<sup>6</sup> smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských

---

<sup>6</sup> body 23 a 24 preambule k smernici Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS

štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (ďalej len „smernica 2004/38“) je zrejmé, že vyhostenie občanov Únie a ich rodinných príslušníkov na základe dôvodov, medzi ktoré patrí *inter alia* verejná bezpečnosť predstavuje opatrenie, ktoré je spôsobilé vážne poškodiť osoby, ktoré využívali práva a slobody, ktoré im priznáva primárne právo EÚ a, ktoré sa skutočne integrovali do hostiteľského členského štátu. V nadväznosti na uvedené by sa tak rozsah takéhoto opatrenia mal v súlade so zásadou úmernosti obmedziť len na nevyhnutnú mieru, pričom členské štáty v tejto súvislosti musia vo vzťahu k dotknutým osobám zohľadniť stupeň ich integrácie, dĺžku ich pobytu v hostiteľskom členskom štáte, vek, zdravotný stav, rodinnú a ekonomickú situáciu a ich väzby s krajinou pôvodu<sup>7</sup>.

Z hmotnoprávneho hľadiska je predpokladom pre prípustnosť následného prijatia opatrení spočívajúcich v obmedzení slobody pohybu a pobytu občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov aj rešpektovanie všeobecných zásad formulovaných v čl. 27 smernice 2004/38. V zmysle predmetného článku tak možno obmedziť túto slobodu I) zo špecifických dôvodov, ktorými sú verejný poriadok<sup>8</sup>, verejná bezpečnosť, verejné zdravie, II) pričom opatrenia súčasne musia byť v súlade so zásadou úmernosti a III) riziko, ktoré predstavuje dotknutá osoba pre vymenované kategórie verejného záujmu musí vychádzať výlučne z jej osobného správania ako jednotlivca, pričom toto musí predstavovať skutočnú existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu pre vymenované kategórie verejného záujmu.

S ohľadom na mimoriadne závažný charakter následkov spojených s aplikáciou inštitútu vyhostenia je potrebné špecifikovať, čo konkrétne treba chápať pod pojmom dôvody verejnej bezpečnosti, ktoré predstavujú výnimku, ktorá odôvodňuje aplikáciu tohto inštitútu. Uvedené treba interpretovať aj s ohľadom na osobitnú ochranu pred vyhostením, ktorú upravuje čl. 28 smernice 2004/38 v tom zmysle, že takáto ochrana sa poskytuje osobám, ktoré sú občanom Únie alebo ich rodinným príslušníkom bez ohľadu na štátnu príslušnosť, ktorí majú právo trvalého pobytu na území dotknutého členského štátu<sup>9</sup>, osobám, ktoré sa zdržiavali v hostiteľskom členskom štáte počas predchádzajúcich desiatich rokov<sup>10</sup>, alebo sú maloletými, s výnimkou prípadov, kedy by bola aplikácia inštitútu vyhostenia potrebná v

---

<sup>7</sup> Čl. 28 ods. 1 smernice 2004/38

<sup>8</sup> smernica 2004/38 pracuje s pojmom „verejná politika“, pričom však tento z môjho pohľadu nie je najvhodnejší, nakoľko zrejme sa tento pojem použil len z dôvodu jeho nepresného prekladu z angl. verzie smernice 2004/38, ktorá pracuje s pojmom „public policy“

<sup>9</sup> Čl. 28 ods. 2 smernice 2004/38

<sup>10</sup> Čl. 28 ods. 3 písm. a) smernice 2004/38

najlepšom záujme dieťaťa, v zmysle Dohovoru o právach dieťaťa<sup>11</sup> <sup>12</sup>. Z čl. 28 ods. 3 smernice 2004/38 vyplýva, že prijatie rozhodnutia o vyhostení musí byť odôvodnené zásadne dôležitými dôvodmi verejnej bezpečnosti, čo je pojem výrazne užší ako vážne dôvody verejnej bezpečnosti. Slovné spojenie „zásadne dôležité“ bolo v judikatúre takpovediac stotožnené s prívlastkom „naliehavé“ dôvody verejnej bezpečnosti, pričom tento pojem čiastočne konkretizoval Súdny dvor v prípade Tsakouridis<sup>13</sup> aj v nadväznosti na svoju predošlú judikatúru nasledovne: I) jednak treba mať na zreteli, že pojem verejná bezpečnosť sa vzťahuje „tak na vnútornú bezpečnosť členského štátu ako aj jeho vonkajšiu bezpečnosť“<sup>14</sup>; II) za faktory spôsobilé ovplyvňovať verejnú bezpečnosť možno považovať „dosah na fungovanie inštitúcií a podstatných verejných služieb, ako aj prežitie obyvateľstva a riziko vážneho narušenia vonkajších vzťahov alebo mierového spoluzitia národov, alebo ešte dosah na vojenské záujmy, môžu ovplyvňovať verejnú bezpečnosť“<sup>15</sup>; III) pojem „vážne dôvody“ „predpokladá nielen existenciu dosahu na verejnú bezpečnosť, ale okrem toho, že takýto dosah má obzvlášť vysoký stupeň závažnosti“<sup>16</sup> a IV) Súdny dvor pripustil, že trestná činnosť vykonávaná organizovanou skupinou je spôsobilá predstavovať riziko pre verejnú bezpečnosť<sup>17</sup>, čo zdôrazňujeme najmä na účely analógie vymedzenia organizovanej zločineckej skupiny páchajúcej trestnú činnosť s prípadom ZZ, v ktorom bol pán ZZ podozrivý zo zapojenia sa do činnosti ozbrojenej islamistickej skupiny a jej teroristických činností.

## 2 Skutkový stav prípadu ZZ

Pre upresnenie právnych otázok, ktorých skúmanie je predmetom článku sa javí ako nevyhnutné dôkladné ozrejmienie skutkového stavu prípadu ZZ, nakoľko v závislosti od určitých špecifik uvedených v rámci popisu skutkového stavu v danom prípade generálny advokát vo svojich návrhoch (ďalej len ako „návrhy“)<sup>18</sup> preskúmaval právnu stránku prípadu takpovediac osobitne v porovnaní s inými prípadmi, ktorých skutkový stav bol podobný tomu vo veci samej. Pán ZZ v danom prípade disponoval alžírskym a zároveň francúzskym štátnym

---

<sup>11</sup> Dohovor Organizácie spojených národov o právach dieťaťa z 20. novembra 1989

<sup>12</sup> Čl. 28 ods. 3 písm. b) smernice 2004/38

<sup>13</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 23. novembra 2010, C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708

<sup>14</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 23. novembra 2010, C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, bod 43

<sup>15</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 23. novembra 2010, C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, bod 44

<sup>16</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 23. novembra 2010, C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, bod 41

<sup>17</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 23. novembra 2010, C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, bod 45 až 47 a 56

<sup>18</sup> Návrhy generálneho advokáta Yvesa Bota, prednesené dňa 12. septembra 2012, C-300/11, ECLI:EU:C:2012:563

občianstvom, teda aj občianstvom EÚ. Súčasne bol rodinným príslušníkom štátnej príslušníčky Spojeného kráľovstva (ďalej len „UK“), s ktorou uzatvoril manželstvo a v rozhodnom období mal s touto osem detí vo veku od deväť do dvadsať rokov. Po dobu 15 rokov (1990-2005) sa legálne zdržiaval na území UK, pričom v rámci tohto obdobia (2004) nadobudol trvalý pobyt na území UK. V priebehu roku 2005 však odcestoval z UK do Alžírsku, pričom v tejto súvislosti mu príslušné orgány UK vydali rozhodnutie o zrušení jeho práva na pobyt a zakáze vstupu na územie UK z dôvodu, že jeho prítomnosť bola v rozpore s verejným záujmom. Osobitná odvolacia komisia vo veciach príst'ahovalectva (ďalej len „SIAC“) vo svojom rozsudku konštatovala, že ZZ nemá právo na opravný prostriedok voči uvedenému rozhodnutiu orgánov UK. V roku 2006 pán ZZ pricestoval späť do UK, kde Secretary of the State (ďalej len „SAS“) prijal rozhodnutie, v zmysle ktorého mu bol odopretý vstup podľa vnútroštátneho práva.

Pán ZZ podal voči tomuto rozhodnutiu odvolanie, ktoré mu bolo zo strany SIAC zamienené s odôvodnením, že rozhodnutie je odôvodnené naliehavými dôvodmi verejnej bezpečnosti. V rámci tohto konania bol pán ZZ zastúpený dvoma zástupcami, ktorých si sám zvolil. V odvolacom konaní SAS namietol sprístupnenie dôkazov, na podklade ktorých boli založené ich námietky voči odvolaniu pána ZZ. V nadväznosti na uvedené tak boli v konaní pánovi ZZ ustanovení dvaja špeciálni advokáti, ktorých úlohou bolo zastupovanie záujmov pána ZZ, pričom títo boli oprávnení konzultovať s pánom ZZ tzv. „verejné dôkazy“. Dôkazy, na základe ktorých bolo vydané rozhodnutie o odopretí vstupu pánovi ZZ na územie UK neboli oznámené pánovi ZZ, ale boli oznámené jeho špeciálnym advokátom, ktorí vo vzťahu k týmto ďalej pokračovali v zastupovaní záujmov pána ZZ, pričom však v súvislosti s týmito nemohli žiadať pokyny od pána ZZ ani jeho zvolených zástupcov. V rámci preskúmania námietok vznesených zo strany SAS voči odvolaniu pána ZZ, SIAC uskutočnila pojednávanie, v rámci ktorého bola vylúčená verejnosť a taktiež bolo realizované v neprítomnosti pána ZZ a jeho zvolených zástupcov, avšak za účasti jeho špeciálnych advokátov.

Konanie o odvolaní pána ZZ sa realizovalo sčasti verejne a sčasti s vylúčením verejnosti, kedy opätovne nebol prítomný pán ZZ ani jeho zvolení zástupcovia, avšak bola zabezpečená prítomnosť jeho špeciálnych advokátov, ktorí predložili pripomienky v mene pána ZZ. SIAC v tomto konaní zamietla odvolanie pána ZZ a vydala „verejný“ rozsudok a „dôverný“ rozsudok, pričom dôverný rozsudok bol oznámený len SAS a špeciálnym advokátom. Vo verejnom rozsudku bolo konštatované, že len minimum výhrad vytýkaných pánovi ZZ mu bolo oznámených a že tieto sa netýkali skutočne podstatných otázok.

Z obsahu verejného rozsudku *inter alia* vyplýva, že SIAC bola presvedčená o zapojení pána ZZ do činnosti Ozbrojenej islamistickej skupiny a jej teroristických činností v rokoch 1995 a 1996. Ďalej z rozsudku vyplýva, že predmety, ku ktorých vlastníctvu sa pán ZZ priznal, sa v roku 1995 našli v Belgicku v priestoroch, ktoré si prenajal známy terorista a v rámci ktorých bolo nájdené aj určité množstvo zbraní a streliva. SAS poukazoval aj na pobyt pána ZZ v Taliansku a Belgicku, kde mal mať pán ZZ kontakty s určitými podozrivými osobami a takisto poukazovali na držbu vysokých peňažných súm pánom ZZ, ktorá mohla byť spojená s financovaním terorizmu. K týmto skutočnostiam však SIAC považovala vyjadrenia a dôkazy, ktoré pán ZZ poskytol za vierohodné a relevantné avšak z dôvodov špecifikovaných v dôvernom rozsudku argumentáciu pána ZZ vo vzťahu k popretiu jeho činnosti v rámci vyššie uvedenej ozbrojenej skupine neprijala. Relevantné konštatovanie, že osobné správanie ZZ predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu, ktorá smeruje voči jednému zo základných záujmov spoločnosti, konkrétne voči jej verejnej bezpečnosti, a že tento záujem má prednosť pred právom odvolateľa a jeho rodiny na rodinný život v UK bolo odôvodnené dôvodmi, ktoré však boli uvedené len v dôvernom rozsudku. V nadväznosti na uvedené sa tak pán ZZ odvolal na vnútroštátny súd, ktorý toto odvolanie pripustil. V tejto súvislosti predložil Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku, ktorej predmetom je výklad čl. 30 ods. 2 smernice 2004/38 v spojení s čl. 346 ods. 1 písm. a) ZFEÚ. Konkrétne sa prejudiciálna otázka vzťahuje na posúdenie procesných záruk spojených s vydaním rozhodnutia o vyhodení vo vzťahu k rozsahu informácií, ktoré sú poskytované dotknutej osobe v prípadoch kedy sa tieto týkajú štátnej bezpečnosti.

## **2. 1 K špecifickej povahe terorizmu ako trestnej činnosti osobitného charakteru**

V nadväznosti na vyššie uvedené treba zdôrazniť špecifický charakter terorizmu ako jednej z foriem obzvlášť závažnej trestnej činnosti, pričom uvedeným sa zaoberá aj generálny advokát v rámci obsahu svojich návrhov v predmetnej veci. Generálny advokát úvodom zdôrazňuje, že okrem osobitnej povahy terorizmu ako trestnej činnosti nemožno prehliadnúť ani osobitosti spojené s činnosťou, akou je boj proti tomuto nebezpečnému javu. V spojení s terorizmom treba poukázať najmä na jeho cieľ, ktorým je zmocnenie sa určitého druhu moci<sup>19</sup> s úmyslom zavedenia ideológie, na ktorej je terorizmus založený. Ďalším diferenciačným znakom je použitie mimoriadne násilných a krutých metód na účely dosiahnutia uvedeného cieľa, pričom s týmto úzko súvisí aj výber potenciálnych obetí, ktoré

---

<sup>19</sup> politickej, hospodárskej a súdnej moci (bod 36 návrhov)

možno považovať za zraniteľné<sup>20</sup>, či výber špecifického miesta útoku<sup>21</sup>. Okrem vyššie uvedeného je samotným cieľom aj destabilizácia politických inštitúcií, s čím súvisí skutočnosť, že tieto tak nemôžu zabezpečovať bezpečnosť občanov, ktorú možno chápať ako kľúčový prvok fungovania spoločnosti.

Generálny advokát v návrhoch uvádza, že: „*Vytvorená atmosféra teroru má z tohto hľadiska zároveň priviesť občana prostredníctvom rezignácie vyvolanej strachom, ktorý je dôsledkom použitého teroru, k tomu, aby sa rozhodol akceptovať nadvládu s cieľom opäť získať svoju bezpečnosť.*“<sup>22</sup>. Okrem uvedeného zdôrazňuje, že „*nevyhnutným predpokladom účinného teroru je nepredvídateľnosť, použitie „tichých“ organizácií alebo osôb...*“<sup>23</sup>. S ohľadom na uvedené tak orgány verejnej moci musia využiť všetky dostupné prostriedky prevencie. Samotná prevencia však býva sťažená najmä kvôli spomínanej nepredvídateľnosti útokov a využívaniu činnosti „tichých“ organizácií a osôb. Z uvedeného dôvodu je preto potrebné využiť najsofistikovanejšie prostriedky, ktoré umožňujú najmodernejšie vyšetrovacie techniky. V tejto nadväznosti treba zdôrazniť najmä prioritu spočívajúcu v ochrane prostriedkov a zdrojov informácií. Táto priorita úzko súvisí aj s prejednáványm prípadom konkrétne so samotným sprístupnením dôkazov, ktoré vedú k rozhodnutiu, akým je sporné rozhodnutie vo veci samej.

Treba však pripomenúť, že prostriedky využívané zo strany štátu by mali byť primerané a vyvažovať na jednej strane mieru rizika a na strane druhej dodržanie záruk právneho štátu. Generálny advokát uvádza, že: „*Je teda úlohou demokratickej spoločnosti, aby zakaždým zabezpečila túto rovnováhu tak v hmotnoprávnej rovine, ako aj z hľadiska procesných noriem, čo si vyžaduje existenciu spoľahlivej vnútornej súdnej kontroly, ktorá je však prispôbená skutočnostiam zisteným v každom jednotlivom prípade.*“<sup>24</sup>

### **3 Procesné otázky spojené s rozhodnutím o odmietnutí vstupu**

Spornou procesnou otázkou bolo najmä posúdenie dodržania zásady účinnej súdnej ochrany a to z titulu rozhodnutia nesprístupniť ZZ dôverné informácie odôvodňujúce rozhodnutie o jeho vyhostení z UK. Z návrhov je zrejmé, že generálny advokát pristupuje k sprístupňovaniu takýchto dôvodov takpovediac benevolentnejšie a ponecháva v tomto smere členským štátom širšiu mieru voľnej úvahy pri rešpektovaní zásady procesnej autonómie.

---

<sup>20</sup> napr. deti, alebo obeť, ktoré „útok“ neočakávajú resp. nepredpokladajú a preto sú dôsledky takejto trestnej činnosti spôsobilé zanechať na nich škodlivejšie následky

<sup>21</sup> napr. školy či nemocnice

<sup>22</sup> bod 37 návrhov

<sup>23</sup> bod 39 návrhov

<sup>24</sup> bod 46 návrhov

Generálny advokát zdôrazňuje, že hoci členské štáty nesmú zneužívajúcim spôsobom obmedzovať výkon práva na voľný pohyb občanov EÚ, dodržiavanie práva na obhajobu a zásady účinnej súdnej ochrany, pre prijatie obmedzení nesmie tieto štáty odrádzať od ich prijímania, pokiaľ sú vhodné na zabezpečenie verejnej bezpečnosti. Súčasne pripomína, že okrem toho, že EÚ má ponúkať občanom EÚ priestor, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb, jej cieľom je taktiež zaručenie priestoru bezpečnosti, v rámci ktorého je zaručená prevencia trestnej činnosti ako aj boj proti trestnej činnosti. V tejto súvislosti tak generálny advokát odmieta *„pripustiť existenciu všeobecnej a systematickej povinnosti sprístupniť dôvody, ktorá by mohla v určitých prípadoch viesť členské štáty k tomu, aby sa vzdali opatrení, ktoré – pri zabezpečení súdneho preskúmania – považujú za nevyhnutné na udržanie verejnej bezpečnosti“*.<sup>25</sup>

Súčasne generálny advokát dáva v súvislosti s nesprístupneím dôvodov rozhodnutia, do pozornosti rozhodovaciu činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) v oblasti týkajúcej sa procesných záruk, ktoré musia byť spojené s vyhostením alebo s odopretím vstupu cudzincov, pričom v zmysle tejto sú formulované nasledovné kritériá, ktorých naplnenie sa vyžaduje pre zlučiteľnosť rozhodnutia s ustanoveniami Európskeho dohovoru o ľudských právach: I) dôvody pre prijatie rozhodnutia musia byť prístupné nezávislému orgánu, ktorý rozhoduje o opravnom prostriedku, aj keď tieto dôvody nie sú verejne prístupné, II) takýto orgán musí mať reálnu, nie len formálnu právomoc zamietnuť tvrdenie príslušného vnútroštátneho orgánu, že existuje hrozba pre národnú bezpečnosť a III) musí byť zabezpečená určitá forma kontradiktórneho konania (napr. prostredníctvom osobitného zástupcu).<sup>26</sup> V zmysle skutkových okolností prípadu (napr. špeciálni advokáti, nezávislá komisia SIAC a pod.) je dôvodné sa domnievať, že tieto kritériá tak v danom prípade boli naplnené.

Napriek uvedenému sa však Súdny dvor nestotožnil s návrhmi generálneho advokáta a rozhodol, že vnútroštátny súd v prípade, ak príslušný vnútroštátny orgán dotknutej osobe nesprístupní presné a úplné dôvody, na ktorých sa zakladá rozhodnutie prijaté na základe článku 27 smernice 2004/38, ako ani s tým súvisiace dôkazy, zabezpečí, že sa to obmedzí na nevyhnutnú mieru a že sa dotknutej osobe v každom prípade oznámi podstata týchto dôvodov spôsobom, pri ktorom sa zohľadní nevyhnutný dôverný charakter dôkazov. V zmysle uvedeného tak za každých okolností má byť dotknutej osobe oznámené aspoň zhrnutie takýchto dôvodov. Svoje rozhodnutie Súdny dvor odôvodňuje najmä tým, že treba

---

<sup>25</sup> body 80 až 85 návrhov

<sup>26</sup> body 89 až 93 návrhov

minimalizovať zásahy do práv dotknutej osoby garantovaných Chartou základných práv EÚ (ďalej len „Charta“). Súdny dvor pripomína, že aby dotknutá osoba mohla skutočne využiť opravné prostriedky príslušný vnútroštátny orgán je povinný oznámiť jej v rámci správneho konania presné a úplné dôvody týkajúce sa verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, ktoré odôvodňujú prijatie rozhodnutia. Hoci čl. 30 ods. 2 smernice 2004/38 pripúšťa obmedzenie takýchto informácií z dôvodov týkajúcich sa bezpečnosti štátu, má sa jednať len o mimoriadnu výnimku, ktorá podlieha striktnému výkladu v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi z článku 47 Charty.<sup>27</sup>

Ďalej Súdny dvor pripomína závery vychádzajúce z jeho predošlej judikatúry, v zmysle ktorej je súdne preskúmanie zaručené čl. 47 Charty účinné ak dotknutá osoba má možnosť oboznámiť sa s dôvodmi, na ktorých sa zakladá rozhodnutie prijaté voči nej. Hoci je možné, že určité informácie sa dotknutej osobe nebudú môcť sprístupniť vzhľadom na dôvody bezpečnosti štátu, vzhľadom na dodržanie zásady kontradiktórnosti, účastníci konania musia mať právo oboznámiť sa so všetkými dôkazmi alebo vyjadreniami predloženými pred súdom, aby mohli jeho rozhodnutie ovplyvniť alebo sa k týmto dôkazom vyjadriť. *„Pokiaľ však za výnimočných okolností vnútroštátny orgán bráni tomu, aby sa dotknutej osobe oznámili presné a úplné dôvody, na ktorých sa zakladá rozhodnutie prijaté na základe článku 27 smernice 2004/38, a odvoláva sa na dôvody týkajúce sa bezpečnosti štátu, príslušný súd dotknutého členského štátu musí mať k dispozícii a musí použiť postupy a pravidlá procesného práva, ktoré umožnia po prvé sklbiť legitímne záujmy bezpečnosti štátu týkajúce sa povahy a zdrojov informácií, ku ktorým sa prihliadalo pri prijímaní takého rozhodnutia, a po druhé dostatočne zaručiť jednotlivcom dodržanie ich procesných práv, akým je právo byť vypočutý a zásada kontradiktórnosti.“*<sup>28</sup>

V tejto nadväznosti ďalej Súdny dvor uvádza, že s ohľadom na nevyhnutnosť dodržania čl. 47 Charty treba v čo najväčšej možnej miere dodržať zásadu kontradiktórnosti, tak aby dotknutá osoba bola spôsobilá spochybniť a vyjadriť sa k dôvodom, na ktorých sa zakladá rozhodnutie v jej nesprospech a je potrebné, aby sa dotknutej osobe v každom prípade oznámila aspoň podstata dôvodov, na ktorých sa také rozhodnutie zakladá. V tomto ohľade tak potreba chrániť bezpečnosť štátu nemôže viesť k tomu, že dotknutá osoba celkom príde o svoje právo byť vypočutá, čím by jej právo na účinný prostriedok nápravy v zmysle čl. 31 smernice 2004/38 bolo neúčinné. Na základe uvedeného tak možno konštatovať, že Súdny dvor považuje za nevyhnutné pre zabezpečenie rovnováhy medzi záujmom štátu (štátna

<sup>27</sup> Rozsudok v prípade ZZ, body 48 až 50

<sup>28</sup> Rozsudok v prípade ZZ, body 53 až 57

bezpečnosť) a záujmom dotknutej osoby (účinná súdna ochrana) aby bolo dotknutej osobe sprístupnené resp. oznámené minimálne zhrnutie podstatných dôvodov rozhodnutia.

## **Záver**

Na základe uvedeného možno všeobecne konštatovať, že v prípade kedy dochádza k obmedzeniu voľného pohybu a pobytu občana EÚ z dôvodu verejného záujmu, pod ktorý spadá *inter alia* verejná bezpečnosť, dôvody, na ktorých je založené rozhodnutie o takomto obmedzení teda vrátane rozhodnutia o vyhostení, musia byť dotknutej osobe oznámené. Pokiaľ by rozsah takýchto dôvodov mohol byť obmedzený z dôvodu štátnej bezpečnosti nemožno toto chápať ako oprávnenie členského štátu spočívajúce v úplnom nesprístupnení takýchto informácií a teda za každých okolností sa vyžaduje aby dotknutej osobe bolo poskytnuté aspoň zhrnutie podstatných dôvodov. Okrem uvedeného treba upozorniť aj na skutočnosť, že Súdny dvor v tomto prípade príliš nebral do úvahy ani skutočnosť, že dotknutá osoba bola podozrivá z tak závažnej trestnej činnosti akou je terorizmus. Je teda zrejmé, že ani mimoriadna závažnosť rizika pre bezpečnosť vyplývajúca napr. z povahy trestnej činnosti, z ktorej je osoba podozrivá neodôvodňuje to, aby jej neboli sprístupnené žiadne dôvody, ktoré sú základom pre rozhodnutie. Uvedené sa javí ako zvláštne aj s ohľadom na, v súčasnosti, narastajúcu potrebu boja proti terorizmu, o čom svedčí aj prijímanie nových právnych aktov v tejto oblasti.

Treba poukázať aj na skutočnosť, že hoci sa Súdny dvor inšpiruje aj závermi vyplývajúcimi z judikatúry ESĽP, na ktorú poukázal vo svojich návrhoch generálny advokát, vo vzťahu k povinnosti sprístupňovania dôvodov rozhodnutia o vyhostení je prísnejší a naplnenie kritérií „ospravedlňujúcich“ nesprístupnenie informácií ako boli formulované prostredníctvom ESĽP nepovažuje za dostačujúce. Striktnejší prístup Súdneho dvora možno odôvodňovať skutočnosťou, že v danom prípade sa jednalo o osobu, ktorá síce bola alžírkeho pôvodu, ale disponovala občianstvom EÚ, čo by mohlo byť v tomto smere jedným z dôvodov, pre ktorý sa Súdny dvor snaží byť opatrný pri „povolovaní“ obmedzení resp. zásahov do procesných záruk takejto osobe. Totiž v prípade ESĽP sa jednalo o vyhostenie alebo odopretie vstupu cudzincov, mohlo tam tak z objektívneho hľadiska chýbať spojenie resp. väzba so štátom alebo teda generalizujúc – s dotknutým územím ako takým. Uvedené úzko súvisí s „filozofiou“ EÚ, ktorá má fungovať ako priestor bez vnútorných hraníc, čo znamená vo veľmi prenesenom význame, že ju možno chápať ako územie jedného štátu a teda pokiaľ je dotknutá osoba občanom EÚ má jej byť poskytnutá rovnaká ochrana zo strany dotknutého

členského štátu ako by bola jeho vlastným príslušníkom a teda v zásade sa nebude považovať za cudzinca v pravom slova zmysle.

V tejto súvislosti možno, mierne nad rámec otázok garancie procesných záruk, avšak v spojení s ochranou vlastných občanov EÚ považovať za kontroverzné zavedenie ustanovenia čl. 9 novej smernice Európskeho parlamentu a Rady 2017/541/EÚ z 15. marca 2017 o boji proti terorizmu, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2002/475/SVV a mení rozhodnutie Rady 2005/671/SVV (ďalej len „smernica 2017/541“), v rámci ktorého je postihované cestovanie na účely terorizmu. Na jednej strane totiž možno vidieť snahu EÚ o maximalizáciu ochrany práv vlastných občanov EÚ a s tým spojenú snahu o zabezpečenie ničím nerušeného voľného pohybu a pobytu takýchto osôb, na strane druhej však predmetný čl. 9 smernice 2017/541 neposkytuje žiadnu špecifickú ochranu občanom EÚ, práve naopak je zrejmé, že občania EÚ sú osobami, ktoré môžu najjednoduchšie cestovať do iného členského štátu na základe im garantovaného práva na voľný pohyb a tak nemožno vylúčiť, že práve (hoci nie len) občania EÚ budú páchatelmi konania spočívajúceho v cestovaní na účel terorizmu. Nemožno však opomenúť skutočnosť, že ustanovenie sleduje legitímny cieľ, ktorým je boj proti terorizmu a ustanovenie má v tomto smere za cieľ najmä zastaviť tok zahraničných teroristických bojovníkov, čo je nepochybne relevantným dôvodom pre prijatie takejto úpravy.

Všeobecne však možno záverom zhrnúť, že z procesného hľadiska vo vzťahu k dodržaniu zásady účinnej súdnej ochrany je potrebné aby bolo dotknutej osobe vždy oznámené aspoň zhrnutie podstatných dôvodov, ktoré tvoria podklad pre rozhodnutie o obmedzení voľného pohybu a pobytu (t. j. zákaz vstupu resp. vyhostenie) a ani tak závažná trestná činnosť akou je terorizmus neodôvodňuje ich úplné nesprístupnenie z dôvodu štátnej bezpečnosti.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

Siman, M. - Slašťan, M.: Právo Európskej únie (inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou), Bratislava: EUROIURIS - Európske právne centrum, o. z., 2012, ISBN 978-80-89406-12-8

Siman, M. - Slašťan, M.: Súdny systém Európskej únie, Bratislava: EUROIURIS - Európske právne centrum, o. z., 2012, ISBN 978-80-89406-07-4

# VOĽNÝ POHYB PRACOVNÍKOV A UZNÁVANIE ODBORNÝCH KVALIFIKÁCIÍ V EURÓPSKEJ ÚNII

## FREE MOVEMENT OF WORKERS AND THE RECOGNITION OF PROFESSIONAL QUALIFICATIONS IN THE EUROPEAN UNION

**Andrej Karpat<sup>1</sup>**

### **Abstrakt**

*Príspevok sa zaoberá voľným pohybom pracovníkov v Európskej únii a uznávaním ich odborných kvalifikácií. Vychádza z právneho základu slobody voľného pohybu osôb ako jednej zo štyroch slobôd vnútorného trhu EÚ. Venuje sa pojmu „pracovník“ a jeho právnemu postaveniu v rámci Únie. V tejto súvislosti vymedzuje aj ďalšie súvisiace pojmy a venuje sa komplexu oprávnení súvisiacich s uskutočňovaním slobody voľného pohybu pracovníkov.*

### **Kľúčové slová**

*vnútorný trh Európskej únie, voľný pohyb osôb, voľný pohyb pracovníkov, uznávanie odborných kvalifikácií, právo Európskej únie*

### **Abstract**

*The paper focuses on the free movement of workers within the European Union and the recognition of their professional qualifications. It draws from the legal basis of freedom of movement of persons as one of the four freedoms of the EU internal market. It addresses a term definition of “a worker” and their legal status within the Union. In this context it also identifies other related terms and addresses the complex of authorizations related to the implementation of freedom of movement of workers.*

### **Keywords**

*Internal Market of the European Union, Free Movement of Persons, Free Movement of Workers, Recognition of Professional Qualifications, European Union Law*

---

<sup>1</sup> JUDr. Andrej Karpat, PhD., Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, Ústav medzinárodného a európskeho práva, Oddelenie európskeho práva. Tento príspevok bol podporovaný Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-14-0893.

## Úvod

Voľný pohyb pracovníkov ako súčasť voľného pohybu osôb predstavuje jednu zo základných slobôd vnútorného trhu Európskej únie (ďalej len „Únia“ alebo „EÚ“).<sup>2</sup> Jej ekonomická podstata spočíva v umožnení uplatnenia pracovníkov z regiónov s vysokou nezamestnanosťou v krajinách s nedostatkom pracovnej sily, z čoho by v konečnom dôsledku mali profitovať všetky štáty Únie. V ideálnom prípade tak voľný pohyb pracovníkov podporuje hospodársky rast jednotlivých krajín vnútorného trhu a prispieva k zlepšeniu životnej úrovne pracovníkov, ktorí v dôsledku sťahovania za prácou nadobúdajú nové skúsenosti či znalosti a dostanú navyše spravidla lepšie finančné ohodnotenie ako vo svojej domovskej krajine. V cieľových krajinách migrujúcich pracovníkov zase dochádza k obsadeniu najmä tých pracovných miest, ktoré vyžadujú zvláštnu odbornú kvalifikáciu či prax, alebo naopak, ktoré sú vzhľadom na charakter či finančné ohodnotenie menej atraktívne pre obyvateľov daného regiónu. V súvislosti s rozširovaním Únie o bývalé štáty tzv. východného bloku sa síce objavili obavy z masívneho prílevu lacnej pracovnej sily, ktoré následne viedli k uplatneniu prechodného obdobia zo strany viacerých pôvodných členských krajín, v konečnom dôsledku sa však tieto ukázali ako neopodstatnené.<sup>3</sup>

### 1. Charakteristika slobody voľného pohybu pracovníkov

Voľný pohyb osôb ako jedna zo štyroch slobôd vnútorného trhu sa v zmysle štruktúry Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEÚ“ alebo „Zmluva“) skladá z dvoch samostatných zložiek s vlastnou právnou úpravou.<sup>4</sup> Prvou je voľný pohyb pracovníkov (čl. 45-48 ZFEÚ) vykonávajúcich závislú činnosť za odmenu a druhou právo usadiť sa (čl. 49-55 ZFEÚ), bežne označované aj ako sloboda etablovania, prípadne ako sloboda podnikania, čiže voľný pohyb samostatne zárobkovo činných osôb. Spolu s voľným pohybom poskytovateľov služieb (čl. 56-62 ZFEÚ), ktorí sa neusadili v členskom štáte v ktorom poskytujú svoje služby, ide o tri varianty, v ktorých sa ekonomicky aktívne osoby môžu dovoľávať oprávnení vyplývajúcich zo slobôd vnútorného trhu. Od začiatku deväťdesiatych rokov minulého storočia sa prostredníctvom harmonizačných smerníc okruh beneficentov práva na slobodný pohyb a pobyt začal postupne rozširovať aj o ekonomicky neaktívne osoby ako študentov a dôchodcov. Krátko nato sa snahy o liberalizáciu pohybu osôb premietli aj do primárneho

---

<sup>2</sup> Podľa čl. 26 ods. 2 ZFEÚ predstavuje vnútorný trh oblasť bez hraníc, v ktorej je v súlade s ostatnými ustanoveniami Zmluvy zaručený voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu.

<sup>3</sup> Zmluvy o prístupí k Únii uzatvorené od roku 2004 priznávali štátom možnosť ponechať v rámci prechodného obdobia obmedzenia voči pracovníkom z nových členských štátov.

<sup>4</sup> Voľný pohyb osôb je spolu s voľným pohybom služieb a kapitálu upravený v Hlave IV Tretej časti ZFEÚ a to konkrétne v Kapitole 1 voľný pohyb pracovníkov a v Kapitole 2 právo usadiť sa.

komunitárneho (dnes úniového) práva formou nových ustanovení doplnených do Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, ktoré sa stali súčasťou novovytvoreného inštitútu občianstva Únie (v súčasnosti čl. 20-25 ZFEÚ). Následne sa prostredníctvom sekundárnej legislatívy, konkrétne smernice 2004/38/ES, rozšírila osobná pôsobnosť príslušných oprávnení aj na rodinných príslušníkov občanov Únie.<sup>5</sup> Právny režim v prípade jednotlivých beneficentov slobody voľného pohybu osôb však nie je úplne rovnaký, keďže úniové právo priznáva niektoré špecifické výhody najmä osobám, ktoré migrujú s úmyslom, aby boli v cieľovej krajine ekonomicky aktívne.

Zásadné ustanovenie Zmluvy zabezpečujúce voľný pohyb pracovníkov predstavuje v súčasnosti čl. 45 ods. 1 ZFEÚ. Nasledujúci ods. 2 zachytáva podstatu tejto slobody, ktorá spočíva v odstránení všetkých foriem diskriminácie pracovníkov členských štátov na základe štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o zamestnanie, odmenu za prácu a ostatné pracovné podmienky. Podľa judikatúry Súdneho dvora sú však zakázané aj nediskriminačné prekážky voľného pohybu pracovníkov, to znamená, aj tie opatrenia štátov, ktoré napriek tomu, že sú uplatňované aj voči vlastným štátnym príslušníkom, môžu vzhľadom na ich charakter negatívne ovplyvniť migráciu zamestnancov a súčasne nie sú odôvodnené naliehavými požiadavkami verejného záujmu.<sup>6</sup> V nadväznosti na základné práva pracovníkov uvedené v ods. 2 spomína ods. 3 aj ich ďalšie oprávnenia a to uchádzať sa v členských štátoch o skutočne ponúkané pracovné miesta, voľne sa za týmto účelom na ich území pohybovať, právo na pobyt v niektorom z členských štátov za účelom zamestnania, ako aj právo po ukončení zamestnania zostať na území členského štátu. Tieto môžu štáty obmedziť, pokiaľ je ich opatrenie odôvodnené verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou alebo ochranou verejného zdravia, a súčasne skutočne prispieva k dosiahnutiu sledovaného cieľa a neprekračuje mieru toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné. Ustanovenie čl. 45 ods. 4 ZFEÚ navyše umožňuje členským štátom obmedziť prístup občanov tretích štátov k pracovným miestam v štátnej alebo verejnej službe, pričom Súdny dvor EÚ (pôvodne „Súdny dvor Európskych spoločenstiev“, ďalej len „Súdny dvor“) zúžil význam tohto pojmu len na nevyhnutnú mieru tak, aby bez zbytočného obmedzovania voľného pohybu pracovníkov zostal zmysel tohto ustanovenia zachovaný.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov.

<sup>6</sup> Pozri napr. rozsudok Súdneho dvora vo veci C-415/93, Bosman.

<sup>7</sup> Kým slovenská verzia Zmluvy spomína zamestnávanie „v štátnej alebo verejnej službe“, iné jazykové verzie (ako napríklad anglická, nemecká či česká) používajú výraz zamestnanie vo verejnej službe.

Zvyšné tri články kapitoly Zmluvy o voľnom pohybe pracovníkov predpokladajú normotvornú činnosť inštitúcií Únie s cieľom podporiť a uľahčiť migráciu zamestnancov. V zmysle čl. 46 ZFEÚ môžu inštitúcie Únie prijímať opatrenia potrebné na zabezpečenie voľného pohybu pracovníkov. Tento článok predstavuje právny základ pre prijatie napr. už spomínanej smernice č. 2004/38/ES, alebo nariadenia č. 492/2011, ktorý bližšie upravuje pohyb pracovníkov v rámci Únie.<sup>8</sup> Na základe čl. 47 ZFEÚ sa zaviazali členské štáty podporovať v rámci spoločných programov výmenu mladých pracovníkov, pričom na základe tohto ustanovenia spadá zavádzanie príslušných opatrení do právomoci Únie. Na záver priznáva čl. 48 ZFEÚ inštitúciám Únie právomoc prijímať opatrenia v oblasti sociálneho zabezpečenia, ktoré sú nevyhnutné pre realizáciu voľného pohybu pracovníkov. Ich cieľom je zabrániť strate nárokov či oprávnení z dôvodu migrácie zamestnancov medzi viacerými štátmi. V tejto súvislosti je potrebné spomenúť najmä dva sekundárne právne akty, ktoré tvoria legislatívny rámec označovaný ako modernizovaná koordinácia systémov sociálneho zabezpečenia a to nariadenie č. 883/2004 a nariadenie č. 987/2009.<sup>9</sup>

## **2. Beneficienti slobody voľného pohybu pracovníkov a ich práva**

Pre určenie okruhu beneficentov slobody voľného pohybu pracovníkov, ktorej podstata spočíva v odstránení akejkoľvek formy ich diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, je kľúčovou otázkou definícia pojmu pracovník. Samotná zmluva ho však bližšie nešpecifikuje a vnútroštátne právo nemožno vzhľadom na jeho úniový charakter a potrebu jednotného výkladu práva Únie pri jeho interpretácii aplikovať.<sup>10</sup> Rozhodujúca je preto judikatúra Súdneho dvora, podľa ktorej je potrebné za pracovníka považovať osobu, ktorá vykonáva skutočné a efektívne pracovné činnosti, s výnimkou tých, ktoré sú také obmedzené, že sa javia ako čisto okrajové a vedľajšie, pričom charakteristickou črtou pracovnoprávneho vzťahu je okolnosť, že osoba vykonáva plnenia počas určitého času v prospech inej osoby a podľa jej pokynov, za čo dostáva odmenu.<sup>11</sup> V prípade naplnenia týchto základných znakov je podľa Súdneho dvora nepodstatné, či osoba pracuje iba na skrátenej úväzok, nepravidelne, alebo len krátku dobu.<sup>12</sup> Rovnako nie je rozhodujúca výška odmeny, či táto stačí na pokrytie

---

<sup>8</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie.

<sup>9</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.

<sup>10</sup> Rozsudok Súdneho dvora vo veci 75/63, Hoekstra.

<sup>11</sup> Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-544/11, Petersen.

<sup>12</sup> Pozri napr. rozsudky Súdneho dvora vo veciach C-357/89 Raulin, C-3/90, Bernini.

životných nákladov alebo dosahuje výšku životného minima, prípadne pravidelnosť jej vyplácania.<sup>13</sup> Nepodstatná je aj forma v ktorej je vyplácaná, čo znamená, že prípustné je nielen peňažné, ale aj vecné plnenie.<sup>14</sup> Podľa čl. 7 ods. 3 smernice č. 2004/38 si takáto osoba zachová štatút pracovníka aj keď je dočasne práce neschopná v dôsledku choroby alebo úrazu, alebo sa v dôsledku ukončenia pracovnej zmluvy stane nedobrovoľne nezamestnaná, prípadne nastúpi na odborné vzdelávanie.<sup>15</sup> Podľa Súdneho dvora je dokonca potrebné za pracovníkov považovať aj osoby, ktoré prichádzajú do iného členského štátu hľadať si prácu a to napriek tomu, že v ňom nikdy neboli zamestnané.<sup>16</sup>

Definícia pracovníka, ktorá vychádza z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, ale aj zo sekundárnej legislatívy Únie, je teda značne široká, keďže zahŕňa všetky osoby v pracovnoprávnom vzťahu, pokiaľ nevykonávajú činnosti v úplne zanedbateľnom rozsahu, ako aj osoby, ktoré si prácu zatiaľ len hľadajú, prípadne dočasne nepracujú vzhľadom na ich zdravotný stav alebo zvyšovanie si kvalifikácie. Týmto pracovníkom vyplývajú nielen základné práva formulované v čl. 45 ods. 2 ZFEÚ a práva, ktoré sú predpokladom na výkon základných práv uvedené v čl. 45 ods. 3 ZFEÚ, ale aj práva iného druhu súvisiace s výkonom zamestnania, ako najmä práva uvedené v nariadení č. 492/2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie. Medzi tieto patrí napríklad právo na rovnaké sociálne a daňové výhody (čl. 7 ods. 2) a nárok na vzdelanie na odborných školách či v rekvalifikačných strediskách za rovnakých podmienok ako domáci pracovníci (čl. 7 ods. 3), ďalej právo na nediskriminačné zaobchádzanie v oblasti členstva v odboroch a pri výkone práv spojených s odborovou činnosťou (čl. 8), alebo právo na rovnaké výhody vo veciach ubytovania vrátane prístupu k vlastníctvu ako sú poskytované domácim pracovníkom (čl. 9).

Ďalšími beneficentmi slobody voľného pohybu pracovníkov sú rodinní príslušníci pracovníka, tak ako ich definuje čl. 2 smernice č. 2004/38.<sup>17</sup> Ich práva sú odvodené od samotných práv pracovníka, čo znamená, že ich existencia závisí od rodinnoprávneho vzťahu

---

<sup>13</sup> Pozri napr. rozsudky Súdneho dvora vo veciach 53/81 Levin, , 139/85 Kempf.

<sup>14</sup> Pozri napr. rozsudky Súdneho dvora vo veciach 196/87 Steymann, C-456/02 Trojani.

<sup>15</sup> Pokiaľ sa osoba stala nedobrovoľne nezamestnaná počas prvého roka, zachová si v zmysle čl. 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 štatút pracovníka po dobu minimálne šesť mesiacov. Pokiaľ osoba, ktorá nie je dobrovoľne nezamestnaná, nastúpi na odborné vzdelávanie, zachová si podľa čl. 7 ods. 3 písm. d) smernice 2004/38 štatút pracovníka len za predpokladu, že vzdelávanie súvisí s predchádzajúcim zamestnaním.

<sup>16</sup> Pozri napr. rozsudok Súdneho dvora vo veci C-292/89, Antonissen.

<sup>17</sup> Podľa čl. 2 smernice č. 2004/38 znamená rodinný príslušník": a) manželský partner; b) partner, s ktorým občan Únie uzavrel registrované partnerstvo na základe legislatívy členského štátu, ak legislatíva hostiteľského členského štátu považuje registrované partnerstvá za rovnocenné s manželstvom, a v súlade s podmienkami stanovenými v príslušnej legislatíve hostiteľského členského štátu; c) priami potomkovia, ktorí sú mladší ako 21 rokov, alebo sú nezaopatrenými osobami a takéto osoby manželského partnera alebo partnera, ako je definovaný v bode b); d) závislí priami príbuzní po vzostupnej línii a takéto osoby manželského partnera alebo partnera, ako je definovaný v bode b).

k pracovníkovi. Cieľom takéhoto rozšírenia okruhu beneficentov je vytvoriť podmienky pre plnú integráciu migrujúcich rodín v hostiteľskej krajine a takto atraktívniť občanom Únie sťahovanie za prácou v rámci vnútorného trhu. Medzi práva rodinných príslušníkov patrí napríklad právo vstupu na územie členskej krajiny, ako aj právo pobývať, prípadne pracovať na jej území. Tieto sú významné pokiaľ rodinní príslušníci nie sú sami občania Únie. Ďalej možno spomenúť právo na vzdelanie najmä detí pracovníkov, ktoré zahŕňa všeobecné, odborné, ako aj vysokoškolské vzdelanie.

### **3. Výnimky zo zákazu obmedzení voľného pohybu pracovníkov**

Ako už bolo vyššie uvedené, priamo Zmluva pripúšťa možnosť obmedziť práva pracovníkov, ktoré sú odôvodnené verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou alebo ochranou verejného zdravia.<sup>18</sup> Tieto všeobecné výnimky rovnako spomína jednak čl. 27 smernice č. 2004/38 v súvislosti s voľným pohybom občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, ako aj čl. 52 ZFEÚ v súvislosti s právom usadiť sa, ktorý sa vzhľadom na odkaz v čl. 62 ZFEÚ aplikuje aj na osoby poskytujúce služby na vnútornom trhu.<sup>19</sup> V zmysle čl. 27 smernice č. 2004/38 sa prvé dva uvedené dôvody nesmú využívať pre ekonomické účely, opatrenia musia byť v súlade so zásadou proporcionality a vychádzať z osobného správania jednotlivca, ktoré musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Podľa čl. 29 smernice č. 2004/38 sa za choroby, ktoré opodstatňujú obmedzujúce opatrenia voči migrujúcim osobám považujú len choroby s epidemickým potenciálom definované Svetovou zdravotníckou organizáciou, alebo iné infekčné choroby alebo nákazlivé parazitické ochorenia, pokiaľ podliehajú ochranným opatreniam uplatňovaným aj na štátnych príslušníkov hostiteľského štátu.

Zmluva ďalej v súvislosti s voľným pohybom pracovníkov spomína možnosť členských štátov obmedziť prístup občanov z iných krajín k pracovným miestam v štátnej alebo verejnej službe.<sup>20</sup> Podľa judikatúry Súdneho dvora ide len o prípady, keď sa s nimi spája priama alebo nepriama účasť na výkone verejnej moci a funkcií, ktorých účelom je obhajovanie všeobecných záujmov štátu alebo verejnoprávnych korporácií, keďže predpokladom obsadenia takýchto miest je existencia osobitného vzťahu solidarity voči štátu

---

<sup>18</sup> Čl. 45 ods. 3 ZFEÚ.

<sup>19</sup> Smernica č. 2004/38 uvádza namiesto pojmu „verejný poriadok“ výraz „verejná politika“, ide však o zjavnú chybu v preklade.

<sup>20</sup> Čl. 45 ods. 4 ZFEÚ.

zo strany dotknutých úradníkov, ako aj reciprocita práv a povinností, ktoré sú základom štátneho zväzku.<sup>21</sup>

Okrem dôvodov výslovne spomenutých v Zmluve a legislatívnych predpisoch Únie, môže byť v zmysle judikatúry Súdneho dvora voľný pohyb pracovníkov obmedzený aj v prípadoch, keď štáty sledujú iné legitímne ciele, ako napríklad podporu národného jazyka.<sup>22</sup> Túto skupinu tzv. nepísaných výnimiek (resp. kategorických požiadaviek) definoval Súdny dvor prvýkrát v súvislosti s voľným pohybom tovaru a ich uplatnenie nesmie nikdy viesť k priamej diskriminácii občanov z iných členských štátov.<sup>23</sup> Vo všetkých prípadoch musia byť vnútroštátne právne predpisy, ktoré obmedzujú práva pracovníkov odôvodnené buď čl. 45 ods. 3 ZFEÚ, alebo kategorickými požiadavkami verejného záujmu, musia skutočne prispievať k dosiahnutiu stanoveného cieľa a nesmú prekračovať mieru toho, čo je na ich dosiahnutie nevyhnutné. To znamená, že štáty môžu prijať a uplatňovať výlučne také obmedzujúce opatrenia, ktoré vzhľadom na sledované ciele zasahujú len v nevyhnutnej (resp. v čo najmenšej možnej) miere do slobody voľného pohybu pracovníkov a obmedzujú ju. Z uvedeného vyplýva, že pokiaľ je možné zvoliť postup, ktorým vôbec nedôjde k obmedzeniu práv pracovníkov, tak v zmysle zásady subsidiarity štát nemôže zvoliť iné opatrenie.

#### **4. Uznávanie odborných kvalifikácií**

Uznávanie odborných kvalifikácií patrí od vzniku Európskych spoločenstiev (ďalej len „Spoločenstvá“) medzi významné otázky realizácie voľného pohybu osôb a služieb na spoločnom a neskôr vnútornom trhu. Jeho cieľom je buď odstrániť, alebo aspoň minimalizovať prekážky vyplývajúce z rôznych právnych úprav jednotlivých krajín a umožniť ekonomicky aktívnym osobám, t.j. pracovníkom a samostatne zárobkovo činným osobám, vykonávať hospodársku činnosť v inom členskom štáte Únie. Ak by bol totiž prístup k voľným pracovným miestam podmienený nadobudnutím vzdelania výlučne v konkrétnom štáte Únie a kvalifikácia nadobudnutá v inom členskom štáte by uznaná nebola, išlo by o zásadnú prekážku voľného pohybu osôb. Štáty preto zakotvili už do Rímskych zmlúv právomoc Európskeho hospodárskeho spoločenstva prijímať harmonizačné opatrenia v tejto oblasti. Pôvodne zvolená sektorová harmonizácia, ktorá sa vzťahovala na jednotlivé povolania, ako napr. na lekárov či zdravotné sestry, sa časom preukázala ako zbytočne zdĺhavá, pričom inštitúcie Spoločenstiev nedokázali pružne reagovať na potreby spoločného

---

<sup>21</sup> Rozsudok Súdneho dvora vo veci 149/79, Komisia p. Belgickému kráľovstvu.

<sup>22</sup> Napr. rozsudok Súdneho dvora vo veci 379/87, Groener.

<sup>23</sup> Rozsudok Súdneho dvora vo veci 120/78, Rewe-Zentral AG (tzv. prípad „Cassis de Dijon“).

trhu. V tomto období zohrala výraznú úlohu judikatúra Súdneho dvora, podľa ktorej boli úrady povinné porovnávať rozsah vedomostí osvedčených diplomom z inej členskej krajiny so znalosťami vyžadovanými vnútroštátnou úpravou pre nadobudnutie požadovanej kvalifikácie.<sup>24</sup> Neskôr boli prijaté všeobecné smernice pre uznávanie kvalifikácie vysokoškolského a vyššieho vzdelania, ktoré pre prípad rozdielov v požadovanej kvalifikácii vyžadovali od host'ovského štátu aby stanovil skúšku odbornej spôsobilosti, prípadne vyžadoval absolvovanie adaptačného obdobia priamo na jeho území.<sup>25</sup>

Za veľmi významný míľnik v tejto oblasti možno považovať smernicu č. 2005/36/ES, ktorá síce nezaviedla rovnaké pravidlá pre všetky povolania, ale rozdelila ich do troch kategórií, na ktoré sa aplikujú rôzne systémy.<sup>26</sup> Prvou sú tzv. sektorové povolania, pre ktoré sa zosúlادili minimálne požiadavky na vzdelanie. Patria medzi ne lekár, zdravotník poskytujúci všeobecnú starostlivosť, zubný lekár, veterinárny lekár, pôrodná asistentka, farmaceut a architekt. Druhú kategóriu tvoria remeselné, priemyselné a obchodné povolania, ktoré vymenúva smernica č. 2005/36/ES v prílohe IV. Na všetky ostatné povolania sa uplatňuje všeobecný systém uznávania odborných kvalifikácií, ktorý na rozdiel od automatického uznávania vychádza z porovnania kvalifikácie žiadateľa a požiadaviek členského štátu na výkon regulovaného povolania. Na niektoré povolania sa však smernica neuplatňuje, keďže sa na nich vzťahuje osobitná právna úprava, ako napr. na advokátov smernice č. 77/249/EHS a 98/5/ES, alebo na sprostredkovateľov poistenia smernica č. 2002/92/ES.<sup>27</sup> Za podstatný nedostatok súčasnej únievej právnej úpravy uznávania odborných kvalifikácií považuje Siman skutočnosť, že sa vzťahuje výlučne na uznávanie odborných kvalifikácií na účely výkonu regulovaných povolaní. Neupravuje tak napríklad uznávanie odbornej kvalifikácie na účely vzdelávania či vykonávania odbornej praxe.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Pozri najmä rozsudky Súdneho dvora vo veciach 222/86 Heylens a C-340/89 Vlassopoulou.

<sup>25</sup> Išlo o smernicu č. 89/48/EHS z 21. decembra 1988 o všeobecnom systéme pre uznávanie vysokoškolských diplomov vydaných po ukončení najmenej trojročného odborného vzdelávania a prípravy, ktorá bola následne doplnená smernicou č. 92/51/EHS z 18. júna 1992 o druhom všeobecnom systéme uznávania odborného vzdelávania a prípravy.

<sup>26</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.

<sup>27</sup> Smernica Rady č. 77/249/EHS z 22. marca 1977 na uľahčenie účinného výkonu slobody právnikov poskytovať služby. Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES zo 16. februára 1998 o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia. Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2002/92/ES z 9. decembra 2002 o sprostredkovaní poistenia.

<sup>28</sup> SIMAN, M.: Pôsobnosť únieového systému uznávania odborných kvalifikácií. In: Ekonomické a geopolitické procesy vo svete a základné determinanty podnikania v EÚ, 2015. ISBN 978-80-89453-10-8, s. 184.

## **Záver**

Voľný pohyb pracovníkov ako súčasť slobody voľného pohybu osôb predstavuje dôležitý prvok hospodárskej integrácie krajín EÚ, ktorý prispieva k zvyšovaniu konkurencieschopnosti členských štátov, ako aj Únie ako takej. Mobilita pracovnej sily zohráva totiž významnú úlohu pri udržiavaní rovnováhy na trhu práce. Podstata tejto slobody spočíva v odstránení všetkých foriem priamej či nepriamej diskriminácie pracovníkov členských štátov na základe štátnej príslušnosti. Zakázané sú však aj nediskriminačné vnútroštátne právne predpisy, ktoré majú potenciál negatívne ovplyvniť migráciu pracovníkov. Výnimku predstavujú len tie opatrenia členských štátov, ktoré skutočne prispievajú k dosiahnutiu sledovaného cieľa verejného záujmu a súčasne nejdú nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné. Samotný prístup ku konkrétnemu povolaniu je pritom v jednotlivých krajinách podmienený nadobudnutím určitej odbornej kvalifikácie, čo môže predstavovať zásadnú prekážku pre voľný pohyb pracovníkov. Z tohto dôvodu boli na úrovni zavedené spoločné pravidlá pre zjednodušenie vzájomného uznávania odborných kvalifikácií medzi členskými štátmi. Účelom tejto harmonizácie právnych predpisov je okrem iného zabezpečiť potrebnú pružnosť na trhu práce, liberalizovať oblasť poskytovania služieb, ale aj zjednodušiť administratívne postupy.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

### Periodiká a zborníky:

SIMAN, M.: Pôsobnosť únievého systému uznávania odborných kvalifikácií. In: Ekonomické a geopolitické procesy vo svete a základné determinanty podnikania v EÚ, 2015. ISBN 978-80-89453-10-8, s. 184.

### Právne predpisy:

Smernica Rady č. 77/249/EHS z 22. marca 1977 na uľahčenie účinného výkonu slobody právnikov poskytovať služby.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 98/5/ES zo 16. februára 1998 o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2002/92/ES z 9. decembra 2002 o sprostredkovaní poistenia.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie.

### **Judikatúra Súdneho dvora EÚ:**

Rozsudok Súdneho dvora vo veci 75/63, Hoekstra.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci 120/78, Rewe-Zentral AG.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci 149/79, Komisia p. Belgickému kráľovstvu.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci 53/81 Levin.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci 139/85 Kempf.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci 222/86 Heylens.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci 196/87 Steymann.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci 379/87, Groener.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-292/89, Antonissen.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-340/89 Vlassopoulou.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-357/89 Raulin.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-3/90, Bernini.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-415/93, Bosman.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-456/02 Trojani.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-544/11, Petersen.

## **PROJEKTOVÁ SEKČIA**

*„Odborné a právne aspekty vytvorenia národného systému stratégie posudzovania a riadenia  
bezpečnostných rizík“*

# MOŽNOSTI REDUKCIE BEZPEČNOSTNÝCH RIZÍK V SOCIÁLNEJ SFÉRE

## POSSIBILITIES OF SECURITY RISK REDUCING IN THE SOCIAL SPHERE

Ján Buzalka<sup>29</sup>

### Abstrakt

*Zaobchádzanie s rizikom, reaktívna stratégia, proaktívna stratégia, vyvarovanie sa rizika, financovanie rizika, zníženie rizika, znášanie (vydržanie) rizika, prenos rizika, zvládnutie rizika, zabránenie riziku, diverzifikácia rizika, poistenie rizika, metódy prevencie vzniku a korekcie príčin rizika, zmiernujúce opatrenia, predchádzanie vzniku rizika, zvýšenie odolnosti systémov, profylaktické opatrenia, metódy operačnej analýzy.*

### Kľúčové slová

*Zaobchádzanie s rizikom, vyvarovanie sa rizika, znášanie (vydržanie) rizika, prenos rizika, diverzifikácia rizika, poistenie rizika, zmiernujúce opatrenia, korekcie, zvýšenie odolnosti systémov*

### Abstract

*Risk treatment, reactive strategy, proactive strategy, avoidance of risk, financing of risk, risk reduction, risk sharing (tolerate), transfer of risk, handling of risk, avoid risk, diversification risk, insurance risk, methods of prevention and correction of the causes of risk, mitigation measures and risk prevention, increase the resilience of system, prophylactic measures, methods of operational analysis.*

### Keywords

*risk treatment, avoidance of risk, risk sharing (tolerate), transfer of risk, diversification risk, insurance risk mitigation measures, correction, increase the resilience.*

### Manažment bezpečnostných rizík v sociálnej sfére

Manažment rizika, ktorý sa týka sociálnej sféry je založený na takom rozhodovacom procese, ktorý usmerní činnosti všetkých zainteresovaných subjektov na zníženie rizika na akceptovateľnú úroveň (sociálne prijateľnú mieru) pomocou legislatívnych, sociálnych a technicko-organizačných opatrení. Uvedené opatrenia sa týkajú fázy prevencie, fázy záchrany a fázy nápravy škôd.

Cieľom manažmentu rizika je vo všeobecnej rovine jeho zníženie na akceptovateľnú

---

<sup>29</sup> Prof. PhDr. Ján Buzalka, CSc., Akadémia PZ v Bratislave, Sklabinská 1, 835 17 Bratislava

mieru (teda jeho minimalizácia). Ide o jeden z účinných nástrojov k zaisteniu chránených záujmov vo verejnej a privátnej sfére.<sup>30</sup> Dosiahnutie tohto cieľa znamená riziko riešiť, zaobchádzať s ním v takýchto intenciách. Manažment rizík má pritom svoje nezastupiteľné miesto v spoločenskej, ale aj materiálno-technickej oblasti, od bezpečnostných rizík po požiarotechnické riziká v priemysle a pod.<sup>31</sup> Takýto stav je možné dosiahnuť rôznymi opatreniami. Opatrenie je súbor činností, aktivít, ktorých cieľom je zníženie rizika na akceptovateľnú úroveň. Opatrenia voči riziku môžu mať rôzny charakter, podľa cieľa, ktorý chceme daným opatrením dosiahnuť. Medzi takéto opatrenia sú najčastejšie<sup>32</sup> začleňované:

- zabránenie riziku;
- retencia (znášanie) rizika – defenzívny prístup;
- presun (transfer) rizika na iné subjekty– defenzívny prístup;
- redukcia rizika – ofenzívny prístup;
- vyhnutie sa riziku.

Zaobchádzanie s rizikom je rozhodujúcou aktívnou fázou manažmentu bezpečnostných rizík. V prípade využitia optimálnych opatrení a riešení, a to z hľadiska spoločenských, ekologických, ekonomických a technických dopadov vo vzťahu k veľkosti potenciálu rizika je možné potom systém „vyladiť“ do optimálnej polohy. Vyžaduje si to iteratívny postup s využitím spätnej väzby.

Princíp spätnej väzby je prvkom tzv. „reaktívnej stratégie“ manažmentu rizika, klasického spôsobu napodobňovania učiaceho systému. Okrem tohto princípu je v manažmente rizík využívaný aj princíp predikačnej väzby, ako výraz tzv. „proaktívnej stratégie“, ktorá vyjadruje spôsob, pri ktorom je systém oboznamovaný s reálnym stavom, možnými hrozbami a má pokiaľ možno tie najúplnejšie informácie o možnom priebehu rizika. Ako je ale zrejmé, takýto stav v manažmente rizík nie je častý a preto je nevyhnutné sa rozhodovať pri neúplnej informácii (fuzzy).

---

<sup>30</sup> KELEMEN, M. *Problems of protected interests in the security sectors: Professional and criminal law aspects of the protection of interests*. 2nd. suppl. ed. Banská Bystrica: Belianum. Matej Bel University Press, 2017. 112 p. ISBN 978-80-557-1261-1

<sup>31</sup> NEČAS, P., KELEMEN, M. *War on insecurity: calling for effective strategy!* : scientific monograph. Kiev: The Center of Educational Literature, 2010. 158 p. ISBN 978-611-01-0023-6.

<sup>32</sup> Podľa SMEJKAL V. – RAIS K. *Řízení rizik*, Grada, Praha 2003, s. 104 a n.

## Princíp spätnej väzby

Pri rešpektovaní uvedeného princípu spätnej väzby je možné minimalizáciu rizika možné realizovať rôznymi spôsobmi. Ak vychádzame z matematického vyjadrenia rizika v podobe

$$R \in \{(P_i, D_i)\}$$

potom je možné minimalizáciu rizika realizovať znižovaním veličiny P, teda pravdepodobnosti jeho vzniku, čo nazývame aktívnymi (ofenzívnymi) opatreniami, ďalej znižovaním veličiny D, čiže znižovaním možných dôsledkov (niekedy tiež označované ako „tvrdosť straty“), toto nazývame pasívnymi (defenzívnymi) opatreniami, prípadne znižovaním oboch veličín, pričom táto možnosť je v bezpečnostnej praxi najčastejšie využívaná.

## Redukcia rizika - Zníženie rizika (Risk Reduction)

Metódy redukcie rizika špecificky v sociálnej sfére je možné s istou mierou zovšeobecnenia členiť na základe toho, či riadiaci subjekt svojimi opatreniami chce:

- odstrániť, alebo minimalizovať príčiny vzniku rizika, potom hovoríme o metódach **prevencie** vzniku a **korekcie** príčin rizika (ofenzívne prístupy);
- minimalizovať jeho ničivé následky, v tom prípade ide o postupy, ktoré sú v podstate **zmierňujúcimi opatreniami** resp. opatreniami na **odstraňovanie dôsledkov** kríz (defenzívne prístupy – majú niekedy charakter určitých nápravných opatrení, napr. diverzifikácia, etapové rozhodovanie, poistenie)

Väčšinu opatrení redukcie rizika nie je jednoznačne možné začleniť do skupiny metód, obmedzujúcich príčiny vzniku rizík alebo do skupiny metód znižujúcich nepriaznivé následky rizika.<sup>33</sup>

Cieľom tejto sústavy opatrení je teda **zníženie pravdepodobnosti, frekvencie výskytu rizika, zníženie jeho dôsledkov** alebo **zníženie oboch faktorov**.

### a. Zníženie pravdepodobnosti (alebo frekvencie) výskytu rizika

Na zníženie pravdepodobnosti alebo frekvencie bezpečnostných rizík slúžia rôzne **preventívne** opatrenia, ktoré slúžia na predchádzanie vzniku rizika. Spomedzi nich sú najčastejšie uvádzané:

- organizačné,
- etapové rozhodovanie;

---

<sup>33</sup> Pozri napr. BUZALKA, J.: *Teória bezpečnostných rizík*. APZ Bratislava 2012, s.148 an.

- technické – technologické,
- personálne opatrenia.

### **Organizačné opatrenia**

Pokiaľ ide o organizačné opatrenia, sú to najmä opatrenia, späté so zmenami v organizačnom usporiadaní organizácie, so zmenami v projektovom manažmente a s uplatňovaním organizačného auditu.

### **Etapové rozhodovanie**

Celý projekt, zámer sa **rozčleňuje** do niekoľkých **etáp**, pričom realizácia každej nasledujúcej etapy závisí od výsledkov etapy predchádzajúcej.

Ako podporujúci nástroj na prípravu možno použiť rozhodovacie, resp. pravdepodobnostné stromy.

Uplatnenie etapového rozhodovania znižuje bezpečnostné riziko, súčasne však znižuje aj náklady na finančné prostriedky v 1. etape realizácie projektu, pretože prostriedky sa rozkladajú do viacerých etáp.

Určité nebezpečenstvo vzniká z toho, že pri značnej výške nenávratne vynaložených prostriedkov v 1. etape realizácie projektu („utopené náklady“) sa často prejavuje tendencia pokračovať v projekte aj napriek jeho pomerne malej výnosnosti, resp. pri malých vyhliadkach na úspech.

### **Technické – technologické opatrenia**

Tieto opatrenia, realizované v hospodárskych a im podobných organizáciách sú realizované najčastejšie v oblastiach:

- technický výskum a vývoj, vývoj nových, menej rizikových technológií a pod.;
- zabraňujúce a limitujúce opatrenia v podobe realizácie mechanických zábran, signalizačných systémov, kamerových systémov a pod.;
- reorganizácia preventívnych kontrol a prehliadok;
- reorganizácia systému údržby;

V prípade aplikácie týchto technicko-technologických opatrení v širších súvislostiach, napr. na organizácie **hospodárstva štátu alebo celej verejnej správy**, sú do týchto opatrení začleňované:

- uvedenie bezpečnostného systému, vrátane súčastí IZS a prípadne aj ďalších síl a prostriedkov do pohotovosti;
- aktivizácia riadiaceho centra (napr. príslušnej bezpečnostnej rady a krízového štábu);

- vyhlásenie osobitných hospodárskych opatrení (napr. zastavenie určitej výroby, naopak zavedenie výroby, ktorá podporuje proces likvidácie krízy);
- znižovanie zásob nebezpečných látok v technologických procesoch (napr. rešpektovaním logistických zásad pre pravidelné dodávky menších objemov);
- regulácia koncentrácie rizikových prevádzok na danom území (najmä v husto obývaných oblastiach);
- technologické opatrenia na znižovanie spotreby energií, palív, prevádzkových hmôt;
- nové technológie spracovania odpadov s dôrazom na likvidáciu a spracovanie NL, obmedzovanie počtu ich skládok a skladovaných objemov;
- odstraňovanie príčin napätia v spoločenských javoch a procesoch;
- prijímanie potrebných ochranných a reštrikčných opatrení v dovoze, predaji a registrácii niektorých vybraných komodít (zbraní, drog, apod.), zavádzanie vízovej povinnosti alebo iných regulačných opatrení pre migráciu osôb z krízových oblastí;

Medzi opatrenia prevencie, ktoré sú zamerané na **zvyšovanie odolnosti ohrozených systémov hospodárstva a verejnej správy** je možné začleniť napr.:

- výstavba nezávislého IS, ktorý je schopný fungovať aj v prípade KS;
- vytvorenie účinného systému monitorovania rizikových faktorov, ich priebežné vyhodnocovanie a informovanie o výsledkoch;
- budovanie stavieb, aby boli schopné odolať v prípade vzniku rizika;
- budovanie ochranných bariér a objektov;
- zameranie kontrolnej činnosti na dodržiavanie zásad bezpečnosti pri práci;
- ochrana životného a pracovného prostredia;
- príprava a vzdelávanie pracovníkov manažmentu rizík a zainteresovaných osôb na činnosť pri vzniku a vývine rizík;
- príprava, vybavenie a vystrojovanie záchranných jednotiek;
- primeraná miera informovania obyvateľstva o vývine politickej situácie, ekonomiky, predchádzanie nepodloženým fámmam;
- uspokojovanie sociálnych potrieb obyvateľstva;
- opatrenia na poistenie právnických a fyzických osôb proti stratám a škodám, vzniknutým v dôsledku rôznych kríz;

Medzi **preventívne opatrenia, zamerané predovšetkým na ochranu obyvateľstva** patria najmä:

- príprava obyvateľstva (napr. príprava obyvateľstva na CO);
- evakuácia obyvateľstva, zvierat a ďalších objektov;
- ukrytie obyvateľstva;
- zabezpečenie obyvateľov prostriedkami individuálnej ochrany a špeciálnymi prostriedkami individuálnej ochrany;
- budovanie záchranných systémov, koordinácia ich činnosti (napr. vytváranie jednotiek CO) a ich príprava;
- profylaktické opatrenia;

Súčasťou prevencie sú **profylaktické opatrenia**.<sup>34</sup> Je to vlastne prevencia, realizovaná bezprostredne pred vznikom krízovej situácie. Sú napr. opatrenia:

- rekognoskácia miesta vzniku krízy a vyhodnotenie situácie;
- získanie doplňujúcich informácií o krízovej situácii;
- korigovanie opatrení po získaní podrobných informácií;
- sústavný monitoring kontaminácie osôb, zvierat a techniky;
- jódová profylaxia osôb;
- špecifická profylaxia osôb;
- ochrana potravín, krmív a vody;
- zákaz konzumácie a využívania nechránených potravín, krmív a vody;
- karanténne opatrenia;
- ďalšie režimové opatrenia – vrátane regulácie pohybu osôb a dopravných prostriedkov.

### **Personálne opatrenia**

Poslednou skupinou opatrení na zníženie pravdepodobnosti vzniku bezpečnostných rizík sú personálne opatrenia. Patria sem opatrenia:

- systematické a komplexné hodnotenie pracovníkov manažmentu rizík (manažérov aj výkonných pracovníkov – záchranárov);
- komplexné i špeciálne previerky týchto pracovníkov;
- intencionálna (tréning, výcvik, štruktúrovaná príprava) a
- funkcionálna (seberealizácia, sebazdelávanie) príprava týchto pracovníkov a tiež obyvateľstva.

---

<sup>34</sup> Pozri napr. BUZALKA, J.: *Teória bezpečnostných rizík*. APZ Bratislava 2012, s.149 an.

**Príprava obyvateľstva prebieha v podobe funkcionálneho vzdelávania**, pričom sú využívané najmä nasledovné formy a prostriedky:

- informačná, poradenská a osvetová služba,
- dokumentárne programy a relácie vysielané v televízii, resp. v rozhlase,
- edičná a publikačná činnosť uskutočňovaná vydávaním odborných publikácií,
- preventívno-výchovná a propagačná činnosť humanitných organizácií,
- teoretické školenia a praktický výcvik organizovaný orgánmi verejnej správy.

#### **b. Obmedzenie následkov možných udalostí**

**Druhým smerom redukcie** bezpečnostných rizík je obmedzovanie (minimalizácia) ich ničivých následkov (dôsledkov). Sem je možné začleniť opatrenia manažmentu rizík v týchto sférach:

- Opatrenia záchrany
- Opatrenia obnovy a likvidácie následkov

Vo **sfére záchrany** sú manažmentom rizík realizované predovšetkým nasledujúce aktivity:

- záchrana osôb,
- likvidácia zdrojov ohrozenia,
- zabránenie rozširovaniu následkov do ďalších priestorov,
- izolácia ďalších zdrojov ohrozenia od zasiahnutého priestoru,
- ochrana životného prostredia,
- záchrana kultúrnych hodnôt a historických pamiatok,
- záchrana materiálnych hodnôt a technických prostriedkov,
- materiálna a technická pomoc postihnutým (prípadne aj finančná),
- zavedenie zvláštneho režimu života a činnosti, zásobovania obyvateľstva potravinami, pitnou vodou, zdravotníckym materiálom a ďalšími dôležitými materiálmi;
- prerušenie všetkých aktivít, ktoré nesúvisia s riešením vzniknutej situácie a prioritné uskutočňovanie záchranných prác;
- organizovanie poriadkovej a regulačnej služby;

Jednou z hlavných úloh **obnovy a likvidácie** je opätovne uviesť sily a prostriedky, prostredníctvom ktorých sa vykonávajú záchranné práce, do pohotovosti.

Obnova stavu a likvidácia následkov môže byť realizovaná týmito opatreniami:

- regulačnými opatreniami,
- ekonomickými nástrojmi manažmentu rizík,

- dekontamináciou, použitím technických prostriedkov dekontaminácie a využitím zariadení pre dekontamináciu.

### **Regulačné opatrenia**

Po doznení krízy je nevyhnutné čo najrýchlejšie obnoviť podmienky pre život obyvateľov a spoločnosti. Ide predovšetkým o opatrenia:

- odstránenie trosiek, závalov poškodených budov;
- dekontaminácia terénu, objektov a techniky;
- obnova životného prostredia;
- obnova rozvodov elektrickej energie, vody a plynu;
- obnova komunikačného systému;
- obnova výroby zavedením nových technológií (možnosť zdokonaľovania a rozvoja);
- návrh nových technických, technologických, prípadne aj stavebno-rekonštrukčných opatrení, ktoré by zabránili opakovanému vzniku rizika;
- zabezpečenie intenzívnejšieho a podrobnejšieho monitorovania rizikových faktorov v ohrozenom priestore,
- posúdenie vhodnosti navrhovaných technológií a návrh prípadných korekcií,
- analýza priebehu záchranných, lokalizačných a likvidačných prác, vyhodnotenie dosiahnutej úrovne a návrh ďalšieho postupu odstraňovania následkov;
- posúdenie miery účelnosti a úplnosti pripravenej dokumentácie;
- zabezpečenie technického ošetrovania, doplnenia a opätovného uloženia techniky a materiálu;
- administratívne a finančné doriešenie využívania techniky a materiálu;
- zabezpečenie návratu evakuovaných osôb, orgánov a organizácií, a i.

### **Ekonomické nástroje**

Účelom ekonomických nástrojov je zmierniť následky krízy na ekonomiku krajiny. Tieto opatrenia majú jadro predovšetkým v posilnení najslabších oblastí ekonomiky, v jej diverzifikácii, v zavádzaní odolnejších alternatív alebo redislokácii takýchto ekonomických aktivít do menej ohrozených oblastí.

Medzi základné ekonomické postupy môžeme zaradiť ekonomickú diverzifikáciu, poistenie, vhodné rozvojové programy, ktoré majú rozhodujúci význam pri likvidácii následkov krízy a pre nasledujúcu obnovu života na postihnutom teritóriu.

Programy obnovy by mali byť koncipované tak, aby boli:

- efektívne;

- úsporné;
- vhodné pre uspokojovanie tých potrieb, ktoré si postihnutá komunita nedokáže alebo nemôže zabezpečiť sama.

### **Dekontaminácia a použitie technických prostriedkov dekontaminácie**

- je to proces, pri ktorom je kontaminát z príslušného povrchu alebo prostredia odstraňovaný;
- prevažne ide o znižovanie jeho škodlivých účinkov na určitú bezpečnostnú úroveň;
- jej hlavným cieľom je zníženie strát na životoch a ohrození zdravia, skrátenia doby nevyhnutného používania prostriedkov individuálnej ochrany a vytváranie podmienok pre obnovu normálneho života.

### **Regulácia pohybu osôb a dopravných prostriedkov**

Uvedené opatrenie zaradujeme medzi najdôležitejšie z hľadiska minimalizácie ničivých následkov. Plánuje a vykonáva ho **obec**. Vypracováva „Plán regulácie pohybu osôb a dopravných prostriedkov“, ktorý obsahuje:

- potrebu síl a prostriedkov,
- stanovenie úloh a činností jednotlivým subjektom a zložkám;
- zloženie a postavenie regulačných hliadok;

Pre **znižovanie rizika v rovine vrcholového manažmentu** platí s mimoriadnou naliehavosťou, že spravidla prebieha v podmienkach neurčitosti a neistoty a sú v ňom uplatňované špecifické nástroje strategického riadenia. Tieto nástroje musia zohľadňovať skutočnosť, že takmer vždy ide o nový problém, ktorého nesprávne riešenie môže znamenať často aj katastrofické následky pre celý riadený subjekt.

Tento nový problém sa môže vyznačovať nasledujúcimi znakmi:

- nie je algoritmizovateľný;
- je to nový, neopakovateľný problém strategického dosahu;
- riešenie problému je multifaktoriálne determinované (nie je možné ho číselne vyjadriť);
- niektoré z jeho faktorov nie sú poznané, prípadne medzi nimi existujú veľmi zložité väzby;
- v prostredí, v ktorom sa subjekt nachádza prebiehajú stochastické deje a procesy;
- nie je k dispozícii (nie je známe) rutinné riešenie;
- neexistujú analytické metódy nájdenia optimálneho riešenia;
- existuje množstvo kritérií pre hodnotenie riešenia, pričom niektoré z nich sú kvalitatívneho charakteru;

- je veľmi zložitá interpretácia informácií, potrebných pre prijatia rozhodnutia;
- aktívnym prvok ohrozeného systému je človek, ktorý ho pretvára svojou cieľavedomou činnosťou.

V bezpečnostnej praxi sa osvedčilo spomedzi **d'alších prístupov k redukcii rizika** vo verejnej správe využívať napr. tiež:

- **oslabovanie informačného deficitu** – napr. rôzne druhy analýz, prieskumy, informácie o situácii;
- **vytváranie rezerv** – umožňuje znížiť, resp. eliminovať a pohotovo riešiť negatívne dosahy určitých rizík.

V rámci opatrení na odstraňovanie následkov je potrebné realizovať vyhodnotenie priebehu vývoja rizika, riešenia krízovej situácie a prijať opatrenia na skvalitnenie **prípravy na jej možnú recidívu**.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

- BUZALKA, J. Teória bezpečnostných rizík. APZ, Bratislava: 2012, ISBN 978-80-8054-547-5
- BUZALKA, J. Krízový manažment vo verejnej správe. APZ, Bratislava: 2008. ISBN 978-80-8054-451-5
- DRENNAN, L. — Mc.CONNELL, a. 2007. Risk and Crisis Management in the Public Sector. ISBN 978-0-415-37814-7
- FILIP, S., ŠIMÁK, L., KOVÁČ, M. Manažment rizika. Bratislava: VŠEMVS 2011. ISBN 978-80-89393-49-7
- HOFREITER, L. Bezpečnosť, bezpečnostné riziká a ohrozenia. Žilina 2004, ISBN 80-8070-181-4
- KELEMEN, M. *Problems of protected interests in the security sectors: Professional and criminal law aspects of the protection of interests*. 2nd. suppl. ed. Banská Bystrica: Belianum. Matej Bel University Press, 2017. 112 p. ISBN 978-80-557-1261-1
- NEČAS, P., KELEMEN, M. *War on insecurity: calling for effective strategy!* : scientific monograph. Kiev: The Center of Educational Literature, 2010. 158 p. ISBN 978-611-01-0023-6.
- SMEJKAL V. – RAIS K. Řízení rizik, Grada Publishing, Praha: 2003, ISBN 80-247-0198-7

**Článok bol spracovaný v rámci grantu MZVaEZ SR: MVZP/2017/56 „Vytvorenie národného systému stratégie posudzovania a riadenia bezpečnostných rizík“.**

# KRÍZOVÉ SCENÁRE A ICH VÝZNAM PRE MANAŽMENT RIZIKA

## CRISIS SCENARIOS AND THEIR IMPORTANCE FOR RISK MANAGEMENT

Vladimír Blažek<sup>1</sup>

### Anotácia

*Príspevok približuje parciálne výsledky medzinárodnej vedeckovýskumnej úlohy „Metodológia tvorby typových krízových scenárov pre prípravu študentov - krízových manažérov na Akadémii Policajného zboru v Bratislave, Akadémii ozbrojených síl generála M. R. Štefánika v Liptovskom Mikuláši, Vysokej škole bezpečnostného manažérstva v Košiciach, Pomorskej akadémii v Slupsku a Vysokej škole manažmentu, marketingu a cudzích jazykov v Katoviciach“ z teoretickej oblasti. Analyzuje východiská vzniku krízových scenárov, vymedzuje podstatu krízových scenárov, charakterizuje základné pojmy a sumarizuje význam krízových scenárov pre manažment rizika.*

### Kľúčové slová

*krízový scenár, štruktúra krízového scenára, krízový manažmentvo verejnej správe, manažment rizika.*

### Anotácia

*The paper draws on the partial results of the international scientific research project "Methodology of Creating Critical Scenarios for the Preparation of Students - Crisis Managers at the Police Academy in Bratislava, Armed Forces Academy in Liptovský Mikuláš, University of Security Management in Košice, Maritime Academy in Slupsk, and University of Management, marketing and foreign languages in Katowice " in the theoretical field. It analyzes the origins of crisis scenarios, defines the essence of crisis scenarios, characterizes the basic concepts and summarizes the importance of crisis scenarios for risk management.*

### Key words

*Crisis scenario, crisis scenario structure, crisis management in public administration, risk management.*

## Úvod

Medzinárodný projekt vedeckovýskumnej úlohy „Metodológia tvorby typových krízových scenárov pre prípravu študentov - krízových manažérov na Akadémii Policajného zboru v Bratislave, Akadémii ozbrojených síl generála M. R. Štefánika v Liptovskom Mikuláši, Vysokej škole bezpečnostného manažérstva v Košiciach, Pomorskej akadémii v Slupsku

---

<sup>1</sup> Doc. Dr. Mgr. Vladimír Blažek, CSc., Katedra verejnej správy a krízového manažmentu Akadémie PZ v Bratislave, Sklabinská 1, 835 17 Bratislava.

a Vysokej škole manažmentu, marketingu a cudzích jazykov v Katowiciach“ v teoretickej oblasti ako základu metodológie tvorby krízových scenárov vymedzil aj tieto úlohy:

- Vymedzenie a spresnenie východísk vzniku, podstaty a poslania krízových scenárov vo verejnej správe.
- Spresnenie a vymedzenie základného pojmového aparátu v oblasti krízových scenárov vo verejnej správe.
- Spresnenie štruktúry krízových scenárov pre potreby verejnej správy.
- Spresnenie významu krízových scenárov pre teóriu a prax krízového manažmentu vo verejnej správe.<sup>2</sup>

### **Vznik, podstata a poslania krízových scenárov v krízovom manažmente vo verejnej správe**

Človek a ľudská spoločnosť sa v priebehu svojho života vždy stretávali s konkrétnymi stavmi bezpečnostného prostredia, ktoré ho existenčne, ako aj bezpečnostne ovplyvňovali, ale aj ktoré sám tvoril. Historický vývojový stupeň ľudskej spoločnosti predurčoval, do akej miery sa konkrétna spoločnosť vedome pripravovala na reálne, ako aj potenciálne formy ohrozenia a bola spôsobilá im predchádzať, čeliť alebo zmierňovať ich negatívne pôsobenie. Prírodné ohrozenia - povodne, zemetrasenia, požiare, suchá, epidémie a pod., ako aj antropogénne ohrozenia - ozbrojené násilie a vojnové konflikty, technické havárie a ich ničivé a negatívne pôsobenie boli sprievodnými znakmi krízových situácií, s ktorými sa spoločnosť a človek stretával a cez ktoré sa učil odolávať hrozbám, aktivizovanému riziku, prekonávať a čeliť krízovým situáciám a realizoval opatrenia na zaistenie historicky podmienenej bezpečnosti. Môžeme konštatovať, že ide o príspevok k pripravenosti zaistiť zákonom chránené záujmy vo verejnom a privátnom sektore.<sup>3</sup>

V historickom vývoji vznikla, štruktúrne a obsahovo rástla oblasť verejnej správy, ktorá sa stala významným nástrojom riadiacej činnosti, ktorým subjekty riadenia sociálneho systému realizujú chod spoločnosti vo všetkých oblastiach jej existencie a ktorá predstavuje správu verejných záležitostí a správu vo verejnom záujme.<sup>4</sup> Na základe historických skúseností, konkrétnej bezpečnostnej situácie a vedeckého poznania sa základné prvky verejnej moci (zákonodarný systém, výkonný systém, súdny systém a ich výkonné prvky),

---

<sup>2</sup> Projekt medzinárodnej vedeckovýskumnej úlohy *Metodológia tvorby typových krízových scenárov pre prípravu študentov - krízových manažérov na Akadémii PZ, Akadémii OS, VŠBM v Košiciach, Pomorskej akadémii v Slupsku a Vysokej školy manažmentu, marketingu a cudzích jazykov v Katowiciach*. Bratislava: Akadémia PZ v Bratislave, 2013. 77 s.

<sup>3</sup> KELEMEN, M. *Problems of protected interests in the security sectors: Professional and criminal law aspects of the protection of interests*. 2nd. suppl. ed. Banská Bystrica: Belianum. Matej Bel University Press, 2017. 112 p. ISBN 978-80-557-1261-1

<sup>4</sup> Pozri: HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správneho práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 11.

konceptne a diferencovane podieľali na tvorbe a garancii bezpečnosti - medzinárodného spoločenstva štátov, štátu, a občanov - bezpečnostného prostredia. Zdokonaľovanie systému verejnej správy ako usporiadanej sústavy rozhodovacích procesov, politických, právnych, organizačných, rozpočtových a iných vzťahov a činností, ktorými verejnoprávne orgány na základe zákonom pridelených kompetencií transformujú, aplikujú a implementujú zákonné normy štátu a medzinárodné dohovory do konkrétnych práv a povinností jednotlivých subjektov verejnej správy, napomáhalo k rastu kvality a rozsahu plnenia jej funkcií. Systémové a diferencované plnenie funkcií verejnej správy, ako sú napríklad funkcia riadiaca, informačná, iniciatívna, koordinačná, kontrolná, donucovacia a sankčná, kreačná a zriaďovateľská, výkonná, plánovacia, reprezentatívna,<sup>5</sup> podľa dejinného vývojového stupňa a historickej situácie nezabránilo vzniku nových krízových javov a situácií, ale napomohlo v mnohých oblastiach k ich zmierneniu alebo predchádzaniu. V historickom procese rastu významu a efektívnosti pôsobenia verejnej správy na oblasti bezpečnosti spoločnosti sa:

- verejná správa stala významným nástrojom riešenia krízových javov v spoločnosti a tvorcom krízového manažmentu vo verejnej správe;
- verejná správa sa sama napriek svojmu poslaniu stala „tvorcom“, ako aj „generátorom“ krízových javov, a to najmä civilizačných (antropogénnych), ako aj kombinovaných.

Spoločnosť a človek iba postupne získava nástroje minimalizácie, zmiernenia, odvrátenia alebo odstránenia negatívneho pôsobenia prírodných a spoločenských síl a procesov. Práve preto sa postupne v jednotlivých oblastiach ohrozenia vytvárali rôzne miery a pásma akceptovateľného rizika s ich kvantitatívnym a kvalitatívnym vymedzením reálneho a potenciálneho rizika, ktoré je prirodzenou súčasťou ľudskej existencie v spoločenskom a prírodnom prostredí. Jednota praktických skúseností a vedeckého poznania sa stala určujúcou pre zabezpečenie materiálnych síl a prostriedkov, organizačných a legislatívnych štandardov, potrebných pre zachovanie spôsobilosti spoločnosti a jej jednotlivých oblastí a častí, čeliť poznaným a predpokladaným ohrozeniam. Zodpovednosť za bezpečnosť a podiel na jej zabezpečovaní sa postupom času rozložil na občanov, štát - orgány štátnej moci (zákonodarnú oblasť, oblasť výkonu štátnej moci a správy vecí verejných, súdnu moc), samosprávu, štátny sektor a súkromný sektor, fyzické a právnické osoby, rodiny, rodičov, príbuzných a jednotlivca. Zachovanie bezpečnosti sa stalo významnou funkciou a úlohou

---

<sup>5</sup> Pozri: DUDOR, L.; RAUČINOVÁ, P. Vláda SR a jej funkcie pri usmerňovaní výkonu verejnej správy. In *Slovensko v Európskej únii*. Zborník z celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 30. septembra 2009 v Bratislave. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2009, s. 144-153.

štátu za aktívneho podielu občanov. Svoje povinnosti zaistenia bezpečnosti majú aj medzinárodné politicko-bezpečnostné zoskupenia.<sup>6</sup>

Postupne vznikala potreba konštituovať a zdokonalovať bezpečnostný systém tak, aby disponoval kvalitami, ktoré mu umožnia v prípade očakávaných, alebo neočakávaných ohrození zabezpečiť rôzne úrovne prežitia a fungovania spoločenského organizmu. Potvrdil sa predpoklad, že efektívnym, ako aj ekonomicky nenáročným nástrojom „zvládnutia“ negatívneho pôsobenia krízových situácií, ochrany životov, zdravia a majetku občanov a spoločnosti, životného prostredia, obrany a ochrany bezpečnostných záujmov sú krízové scenáre.

Významným produktom skúseností a vedeckého poznania sa stali krízové scenáre, ktoré prezentujú skúsenostný alebo teoretický model priebehu a odozvy sociálneho systému na dané ohrozenie alebo krízu z hľadiska historického alebo aktuálneho stavu pripravenosti síl a prostriedkov spoločnosti a jednotlivca. Historická skúsenosť a potreba čeliť existujúcim hrozbám a vznikajúcim krízovým situáciám viedla sociálne systémy na základe získaných skúseností a vedeckého poznania k ich systematizácii a využívaniu v oblasti teórie, ako aj praxe. Pozitívne, ako aj negatívne skúsenosti z krízových situácií sa zapracovávali do skupín preventívnych opatrení, ako aj do postupov vznikajúcich špeciálnych síl a prostriedkov. Vznikali modely krízových situácií a optimálnej reakcie na zdroje ohrozenia, vznikali krízové scenáre.

Krízové scenáre boli pri svojom vzniku súčasťou získanej alebo odovzdávanej pozitívnej, ako aj negatívnej skúsenosti národov v ich dejinnej púti, a to vo forme legiend a príbehov, kde ich námet, obsah a štruktúra bola podmienená formou tlmočenia (ústnou, písomnou) a poslaním (príčinou uchovania a odovzdávania) pre danú sociálnu štruktúru. Túto etapu môžeme nazvať ako etapu vzniku a formovania primárnych krízových scenárov, majúcich iba čiastkový vplyv na systémovú prípravu spoločnosti a ciele ovplyvňovanie jej bezpečnostného systému. Bezpečnostná prax si vyžadovala rásť ich kvality a vedeckého základu, vznikali:

- *nevedecké krízové scenáre*, ktoré absolutizujú mýtické a mytologické postuláty a sú výsledkom fantázie, nie vedeckej prognózy;
- *pragmatické a praxologické krízové scenáre*, ktoré absolutizujú a uprednostňujú praktickú skúsenosť;

---

<sup>6</sup> NEČAS, P., KELEMEN, M. *War on insecurity: calling for effective strategy!* : scientific monograph. Kiev: The Center of Educational Literature, 2010. 158 p. ISBN 978-611-01-0023-6.

- *vedecké krízové scenáre*, ktoré akceptujú a sú v nich zakomponované aktuálne vedecké poznatky a prístupy, a boli pri ich tvorbe využité optimálne vedecké metódy.

Poslanie krízových scenárov je vždy podmienené typom a jeho charakterom, aj napriek tejto východiskovej premisy v odbornej komunikácii hovoríme o poslaní krízových scenárov:

- *v teoretickej oblasti* - transformovať získavané skúsenosti a empirické poznatky do systému vedeckého poznania; formulovať obecné princípy a charakteristiky ohrozenia, rizík a kríz pre spoločnosť a človeka; prispieť k formovaniu základov bezpečnostnej teórie - zákonov, vedeckých kategórií, metodológie, predmetu poznania; prognózovať rôzne varianty o možnom vývoji systémov a krízovej situácie, ako aj identifikovať skutočnosti a potenciálne deje, ktoré môžu byť dôležité v budúcnosti; poznať vzťahy a vplyv rôznych faktorov na priebeh krízových dejov; dedukovať vývoj a udalosti z množiny scenárov; skúmať a odhaľovať veľký počet premenných a ich dynamické vzťahy v krízových situáciách a integrovať ich do vedeckých poučiek a záverov; vytvoriť teoretické východiská pre proces analýzy, ako aj plánovania a praktickej prípravy na potenciálne zdroje ohrozenia a i.;
- *v praktickej oblasti* - definovať požadované spôsobilosti bezpečnostného systému; identifikovať nedostatkové spôsobilosti; modelovať a preverovať postupy riešenia krízových situácií; overovať adekvátnosť síl; zabezpečovať prípravu obyvateľstva na krízové situácie; zabezpečovať pomoc pri príprave riadiacich a výkonných zložiek bezpečnostného systému; poskytovať modely krízových situácií a typových súborov činností pre postihnutých, ako aj záchranné zložky; vytvárať nástroje prevencie, optimalizovať sily reakcie a obnovy; overovať optimalizačné metódy rozhodovania a riadenia a i.

V zjednodušenej a koncentrovanej podobe je poslaním krízových scenárov najmä odhaliť nečakané negatívne javy alebo medzníky vývoja v čase a priestore, a to s ich potenciálnou kvantitatívnou a kvalitatívnou dimenziou, v ktorých, alebo pre ktoré dochádza k zmenám vývoja a narušeniu stability systému, a na tomto základe vytvoriť varianty krízových scenárov - prevencie, odozvy a obnovy. Krízový scenár prezentuje variant udalostí a činností v čase a v potenciálnom priestore - území s tým, že môže uplatniť variant deterministicky daný alebo variant so súborom náhodných udalostí s akceptovateľnou mierou pravdepodobnosti, ako aj variant kombinácií týchto prístupov.

**Spresenie a vymedzenie základného pojmového aparátu v oblasti krízových scenárov vo verejnej správe**

Významným počinom riešiteľov realizovanej vedeckovýskumnej úlohy bolo rozpracovanie kategoriálneho aparátu s využitím interdisciplinárneho prístupu a uplatnenia metódy obsahovej analýzy. V tejto oblasti spresnenia a vymedzenia základného pojmového aparátu sa autorský tím stotožnil s vypracovaným chápaním základných pojmov, ktoré začal prezentovať vo svojej publikačnej a prednáškovej činnosti v bezpečnostnej komunite. Ako príklad spresnenia a obsahového vymedzenia uvádzame pojmy:

*Krízový scenár* je zovšeobecnené poznanie z vývoja a priebehu jedinečných udalostí, ktoré majú deštruktívny a negatívny vplyv na ľudský život, spoločnosť a spoločenskú infraštruktúru, ich akceptované hodnoty, podmienky a predpoklady hodnotného, prosperujúceho, perspektívneho, udržateľného rozvoja a bezpečného života. Sprostredkováva priebeh postupu a reťazenie súboru izolovaných, ako aj prepojených podstatných procesov a dejov v časových a priestorových dimenziách, ako varianty vývoja - minulej udalosti vo forme zovšeobecnenej skúsenosti, alebo popisu pravdepodobnej krízovej situácie a spoločenského mechanizmu odozvy na danú krízu a ohrozenie z hľadiska historického alebo aktuálneho stavu pripravenosti síl a prostriedkov spoločnosti a jednotlivca.

*Rámcový krízový scenár* je jednoduchý popis udalosti alebo javu, s naznačením základných ohrození a rizík a potrebe činností častí systému krízového manažmentu.

*Komplexný krízový scenár* je podrobný popis udalostí alebo javov s kvantitatívnou a kvalitatívnou analýzou všetkých reálnych, ako aj potenciálnych ohrození a rizík s rozpracovaním činností častí systému krízového manažmentu v zainteresovaných úrovniach a v oblastiach, v priestore a čase vo všetkých etapách krízovej situácie.

*Typový krízový scenár* je zovšeobecnením poznania základných fáz vývoja krízy na konkrétny druh ohrozenia (napríklad požiar, povodeň, teroristický útok, vojnový konflikt) s primeranou mierou abstrahovania od konkrétneho a jedinečného. Typové krízové scenáre ďalej vymedzujú základné skupiny činností riadiacich subjektov pomoci a záchrany, ako aj síl a prostriedkov na minimalizáciu negatívneho pôsobenia aktivizovaných deštruktívnych síl a procesov. Umožňujú poznať jednotlivý typ ohrozenia v danom bezpečnostnom prostredí a poukázať na základné varianty vývoja krízy, ako aj prezentovať základné modely činností riadiacich a výkonných síl záchrany a odozvy na krízové procesy.

*Špecifický krízový scenár* je navrhovaný model opatrení a činností na špecifickú krízovú situáciu na základe obmedzenej znalosti jej podstaty.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Porovnaj: BLAŽEK, V., KELEMEN, M., NEČAS, P. et al. *Krízové scenáre*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave. 2012, s. 7-31.

*Námet krízového scenára* je reálna alebo potenciálna udalosť, proces, ktorý sa stal reálnym, alebo sa môže udiť, je zdrojom ohrozenia systému alebo chráneného záujmu v bezpečnostnej oblasti a jej rozpracovanie napomáha naplneniu poslania krízového manažmentu v preventívnej, ako aj reakčnej činnosti. Je písomný alebo virtuálny popis udalosti, vymysleného „príbehu“ alebo potenciálnej udalosti, ktorej rozpracovanie je variantom možného vývoja budúcnosti so zohľadnením pravdepodobnostných procesov a stavov na základe získaných skúseností a vedeckého poznania.

*Katalóg krízových scenárov* - súbor vypracovaných spravidla typových krízových scenárov a činností krízového manažmentu pre potreby jednotlivých častí a úrovní krízového manažmentu.<sup>8</sup>

*Metodológia tvorby krízových scenárov* je vedecky zdôvodnený postup poznávania zdrojov ohrozenia a ich potenciálnych vývojových tendencií, reakcie sociálnych systémov a častí bezpečnostného systému, činností spoločenských štruktúr pri využití štandardizovaných, ako aj špecifických postupov a techník, ale najmä procesy ich transferu do tvorby a do praktického využitia krízových scenárov v krízovom manažmente vo verejnej správe.

Vymedzenie základných pojmov nadväzuje aj na problematiku ich adekvátneho prekladu do cudzieho jazyka. Previazania riešenia pojmového aparátu otázok krízových scenárov a krízového manažmentu a jazykovej prípravy krízových manažérov zdôrazňuje potrebu spolupráce s jazykovými odborníkmi v preklade a správnom obsahovom chápaní základnej a odbornej terminológie, používanej krízovými manažérmi v edukácii, kde sa vytvárajú spôsobilosti vyjadrovať sa ústne a písomne primerane situácii, pozorne počúvať iných, spracovať písomný materiál, vysvetľovať a znázorňovať, čítať s porozumením, využívať informácie získané čítaním a predovšetkým komunikovať v cudzom jazyku, ... v medzinárodných tímoch pri spoločných operáciách... so svojimi zahraničnými kolegami.<sup>9</sup>

### **Spresnenie štruktúry krízových scenárov pre potreby verejnej správy**

V procese spresňovania štruktúry krízových scenárov sa realizačný tím priklonil k akceptácii jednoduchej (stručnej) základnej štruktúry krízového scenára pre potreby verejnej správy. Základným metodologickým východiskom tvorby štruktúry a návrhov obsahu krízových scenárov boli metódy analýza, indukcia, dedukcia, komparácia a iné, ktoré umožnili vygenerovať model štruktúry krízového scenára ako substrátu praktického

---

<sup>8</sup> Pozri: BLAŽEK, V. *Metodológia tvorby typových krízových scenárov a príprava krízových pracovníkov*. Košice: VŠBM, 2013, s. 12-25.

<sup>9</sup> NOVÁKOVÁ I., BINDEROVÁ M. *Štandardizácie jazykového vzdelávania pre príslušníkov služby hraničnej polície v Európskej únii* Bratislava: Akadémia PZ, 2013, s. 9.

a vedeckého poznania s pravdepodobnostnými a reálnymi limitmi. *Kontúry modelu štruktúry krízového scenára pre potreby verejnej správy:*

- *zdroj ohrozenia, okolnosti a príčina krízovej situácie, negatívne a ničivé účinky - následky, štandardný priestorový a časový priebeh a etapy vývoja krízovej situácie;*
- *reakcia a opatrenia častí bezpečnostného systému - krízového manažmentu na vznik a narastanie ohrozenia častí sociálneho systému z predmetnej krízovej situácie. Opatrenia a činnosti až do doznenia krízy a ohrození, základné opatrenia pre obnovu, rekonštrukciu a minimalizáciu opakovania krízy - rizika;*
- *činnosť postihnutých a ohrozených systémov a osôb vo všetkých etapách krízovej situácie;*
- *časové, priestorové a dejovo-činnostné charakteristiky (informačné, organizačné, materiálne, personálne, súčinnosť, ...).*

Tieto časti štruktúry krízového scenára sú konkretizované aj celým radom obsahových častí a informácií, ako napríklad legislatívnym rámcom; charakteristikou (kvantitatívna, kvalitatívna) krízovej situácie (ohrození, rizík); analýzou zraniteľnosti systému (spoločnosti, infraštruktúry, technických a technologických celkov a častí); rozhodovacími a riadiacimi subjektmi a jednotlivcami na zainteresovaných stupňoch v jednotlivých oblastiach s časovým spresnením; informačným systémom a komunikačnými prostriedkami (spojenie); disponibilnými silami, prostriedkami a zdrojmi na zvládnutie krízovej situácie; rozdelením zodpovednosti za jednotlivé oblasti a činnosti v priebehu jednotlivých fáz vývoja krízovej situácie. Krízový scenár obsahuje súbor opatrení v čase a priestore, ktorý optimalizuje postup zvládnutia krízovej situácie riadiacich, ako aj výkonných zložiek. Je založený na poznaní podstaty aktivovaného rizika, jeho dôsledkov a na základných charakteristikách, najmä typovej krízovej situácie.

Dominantným v obsahu krízového scenára preto nie je technický popis katastrofy, ale najmä návod, akým spôsobom by mali kompetentní ľudia reagovať bez toho, aby museli dlho premýšľať a strácať drahocenný čas. To, že krízový scenár je predovšetkým o ľuďoch, znamená, že by mal predvídať nielen fungovanie a stabilitu technických, či zabezpečovacích systémov, ale by mal predvídať aj správanie a reakcie ľudí v krízových situáciách. Správanie a reakcie ľudí v krízových situáciách je často rozhodujúce pre úspešne vykonávanie záchranných prác a dodržiavanie naplánovaných postupov. Okrem štandardizovaných postupov by mal obsahovať aj varianty atypických a neštandardných situácií.<sup>10</sup> Krízové

---

<sup>10</sup> MURDZA, K. Sociologická imaginácia v príprave krízových scenárov. In *Rozvoj bezpečnostných rizik a tvorba krízových scenárov pre verejnú správu*. Bratislava: Akadémia PZ, 2014, s. 47.

scenáre ako popisy predošlých dejov, ako aj modely budúcnosti a varianty vývoja krízových dejov majú za svoje jadro krízové situácie v ich jedinečnosti prejavov a rozmanitosti štruktúr. Pre neopakovateľnosť krízových situácií na jednej strane a potrebu získania poučenia pre budúcnosť na strane druhej, sa v krízových scenároch pracuje s akceptovateľnou mierou neurčitosti priebehu krízy a alternatívami jej priebehu, ako aj budúceho pokrízového vývoja. Tento prístup zodpovedá miere poznania bezpečnostného prostredia a jeho variabilnosti vývoja v krátkodobej, strednodobej a dlhodobej budúcnosti.

### **Význam krízových scenárov pre teóriu a prax krízového manažmentu a manažment rizika**

Krízový manažment vo verejnej správe je súbor činností príslušných orgánov štátnej správy a občianskej samosprávy a ich opatrení, zameraných na reprodukciu stability vnútornej a vonkajšej rovnováhy systémov, udržania a zabezpečenia funkcie prvkov systémov na vstupe a výstupe s cieľom zabezpečenia trvalého rozvoja a progresívneho chodu vecí verejných a spoločného záujmu v priamej konfrontácii s reálnymi ohrozeniami a krízami. Poznatky a skúsenosti príslušných orgánov štátnej správy a občianskej samosprávy z činnosti v období prevencie, či priebehu krízy – plnenia úloh odozvy (reakcie), sa postupne a koncepčne za adekvátneho vstupu vedeckého prístupu a výsledkov poznania pretvárali a transformovali na osobitnú formu, a to krízové scenáre, ktoré sa stali jedným z nástrojov krízového manažmentu a manažmentu rizika vo verejnej správe. Podstatou manažmentu (manažérstva) rizika je usmerňovanie procesov, ktorých výsledkom je odhaľovanie rizík, ich cieľavedomé znižovanie a minimalizovanie pravdepodobnosti vzniku kríz. Proces riadenia rizika, vzťahovaného na systém s ľudským činiteľom má znížiť riziko na sociálne prijateľnú hranicu prostredníctvom legislatívnych, administratívnych, technických a sociálnych opatrení, realizovaných vo všetkých fázach vývinu rizika. ... cieľom riadenia rizika je využiť všetky dostupné zdroje na zabránenie prerastania bezpečnostných rizík do krízových situácií.<sup>11</sup>

Manažment rizika je interaktívny proces pozostávajúci zo správne definovaných krokov, ktoré svojou postupnosťou podporujú rozhodovanie manažmentu tým, že prispievajú k poznaniu rizík a ich následkov. Umožňuje reálne oceniť slabé a silné stránky riadiacich činností a tvorivých procesov, skvalitniť riadiace a pracovné procesy a skvalitniť fungovanie dotknutých systémov. Cieľom procesu manažmentu rizík je dosiahnutie optimálneho spôsobu zníženia rizika na spoločensky prijateľnú mieru. Pre riadenie rizika je dôležitá sústavná analýza a hodnotenie jeho parametrov, či už kvantitatívnych, alebo kvalitatívnych.

---

<sup>11</sup> Pozri REITŠPÍS Jozef a kol. *Manažérstvo bezpečnostných rizík*. ŽU, Žilina 2004, s. 113.

Riziko samotné je vždy vzťahované k človeku a ... jeho dôsledkoch na prostredie, v ktorom sa prejavilo. Proces riadenia rizika, vzťahovaného na systém s ľudským činiteľom má znížiť riziko na sociálne prijateľnú hranicu prostredníctvom legislatívnych, administratívnych, technických a sociálnych opatrení, realizovaných vo všetkých fázach vývinu rizika.<sup>12</sup> Poslanie krízového manažmentu a základné pravidlá manažmentu rizík uplatňované v krízovom manažmente vo verejnej správe sú v teoretickej, ako aj praktickej oblasti súčasťou využívania a tvorby krízových scenárov. *V súčasnosti môžeme za základné poslania a význam krízových scenárov v krízovom manažmente vo verejnej správe a manažment rizika považovať:*

- *transfer skúseností* - sú zovšeobecnenou pozitívnou, ako aj negatívnou skúsenosťou spoločnosti a jednotlivca z reálnych ohrození a krízových situácií, odovzdávaných ako poučenie a varovanie pre budúcnosť;
- *uplatňovanie a preverovanie vedeckých prístupov a poznatkov* - postupný prienik vedeckých prístupov do podstaty krízových javov umožnil vedecké modelovanie priebehu kríz, poznanie a orientáciu spoločnosti a človeka na reálne ohrozenia;
- *modelovanie vzniku a priebehu krízových situácií* - poznanie rozmanitosti variantov ohrození (prírodných, spoločenských, kombinovaných) a vedecké rozpracovanie ich možných kombinácií;
- *optimalizáciu zabezpečenia obrany a ochrany chránených záujmov* - pozornosť a obsah krízových scenárov bol vždy spätý so skupinou chránených záujmov spoločnosti a jednotlivca podľa konkrétnej historickej etapy vývoja a prijatých filozofických, náboženských a ideologických hodnôt;
- *prezentáciu výstupov monitoringu zdrojov ohrozenia a kríz* - krízové scenáre odrážajú utrpenie ľudí, materiálne a nemateriálne škody v spoločnosti a sú výsledkom monitoringu zdrojov ohrozenia a kríz, ako aj výstrahou pred negatívnym pôsobením kríz a ohrození;
- *návody (varianty) odozvy na krízu a ohrozenie* – krízové scenáre prezentujú variant reakcie sociálneho systému na danú krízu a ohrozenie z hľadiska historického alebo aktuálneho stavu pripravenosti síl a prostriedkov spoločnosti a jednotlivca;
- *orientácia bezpečnostného systému, síl, prostriedkov a obyvateľstva na potenciálne krízové situácie* - umožňujú na teoretickej alebo praktickej úrovni porovnávanie disponibilných síl, prostriedkov spoločnosti alebo človeka s vplyvmi krízovej

---

<sup>12</sup> Pozri. BUZALKA, J. *Teória bezpečnostných rizík*. Bratislava: Akadémia PZ, 2013. s. 67-68, ISBN 978-80-8054-547-5.

situácie, orientujú prípravu spoločnosti a občanov na optimálnu činnosť v krízových situáciách.

V súčasnosti krízové scenáre umožňujú identifikovať hybné sily externého bezpečnostného prostredia a poukázať na možné alternatívne dôsledky ich negatívneho a deštruktívneho vplyvu na zmeny prírodného a sociálneho prostredia. Umožňujú na teoretickej alebo praktickej úrovni porovnávanie disponibilných síl, prostriedkov a činností spoločnosti alebo človeka s vplyvmi krízovej situácie, pripravujú spoločnosť, ako aj človeka na optimálnu činnosť v krízových situáciách. Zároveň sú nastoľované nové okruhy problémov krízových scenárov v krízovom manažmente vo verejnej správe, ako napríklad poznať a odhaliť príčiny krízových situácií, ich podstatné deje a ich nadväznosti, ich podiel na deštruktívnych a negatívnych javoch; identifikovať vývojové procesy krízových situácií a prognózovať ich výskyt v budúcnosti; modelovať pravdepodobné scenáre výskytu a variantov krízových situácií a zdrojov ohrozenia - zmien bezpečnostného prostredia; modelovať a prakticky vytvárať varianty adekvátnej odozvy bezpečnostného systému a nástrojov krízového manažmentu; minimalizovať negatívne vplyvy budúcich krízových situácií rastom pripravenosti na adekvátnu odozvu a reakciu na neurčitý vývoj a nejasnosť budúceho bezpečnostného prostredia; optimalizovať štruktúru, sily a prostriedky krízového manažmentu vo verejnej správe; optimalizovať činnosti síl a prostriedkov krízového manažmentu vo verejnej správe v jednotlivých fázach vývoja krízy.

## **Záver**

Zložitosť bezpečnostného prostredia a stupeň jeho poznania dominantne ovplyvňoval proces vzniku a kvalitu krízových scenárov. Na základe získaných skúseností a vedeckého poznania bola a je pozornosť spoločnosti v teoretickej, ako aj praktickej oblasti sústredená na proces vzniku krízových scenárov v krízovom manažmente vo verejnej správe, na ich poslanie a význam, na spresnenie a vymedzenie základného pojmového aparátu v oblasti krízových scenárov, spresnenie štruktúry krízových scenárov pre potreby verejnej správy sa dôrazom na (vymedzenie obsahu a cieľa), kvantitatívne a kvalitatívne stanovenie rozhodujúcich dimenzií a limitov pre oblasť zdrojov ohrozenia, síl odozvy (protireakcie), krízového manažmentu, uplatnenie požiadaviek na manažment rizika.

## Zoznam bibliografických odkazov

BLAŽEK, V. Metodológia tvorby typových krízových scenárov a príprava krízových pracovníkov. In *Zborník príspevkov zo 7. medzinárodnej vedeckej konferencie Bezpečné Slovensko a Európska únia*. Košice: VŠBM v Košiciach, 2013, s 12-25. ISBN 978-80-89282-88-3. EAN 9788089282883. CD.

BLAŽEK, V. et al. *Medzinárodná vedeckovýskumná úloha „Metodológia tvorby typových krízových scenárov pre prípravu študentov - krízových manažérov na Akadémii PZ, Akadémii OS, VŠBM v Košiciach, Pomorskej akadémii v Slupsku a Vysokej škole manažmentu, marketingu a cudzích jazykov v Katowiciach“*. Bratislava: Akadémia PZ, 2013. 77 s. Výsk 190.

BLAŽEK, V., BUZALKA J., SUJA M. a kol. *EDUKÁCIA ŠTUDENTOV V SIMULAČNOM CENTRE – integrálna súčasť prípravy bezpečnostných odborníkov*. Bratislava: Akadémia PZ, 2017. 342 s. ISBN 978-80-8054-714-1.

BLAŽEK, V., KELEMEN, M., NEČAS, P. et al. *Krízové scenáre*. Bratislava: Akadémia PZ, 2012. 178 s. ISBN 978-80-8054-538-

BUZALKA, J. *Teória bezpečnostných rizík*. Bratislava: Akadémia PZ, 2013. 168 s. ISBN 978-80-8054-547-5.

DUDOR, L.; RAUČINOVÁ, P. *Vláda SR a jej funkcie pri usmerňovaní výkonu verejnej správy*. In *Slovensko v Európskej únii. Zborník z celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 30. septembra 2009 v Bratislave*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2009, s. 144-153. -978-80-8054-477-5.

HAŠANOVÁ, J.; DUDOR, L. *Základy správneho práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 431 s. ISBN 978-80-7380-455-8.

KELEMEN, M. *Problems of protected interests in the security sectors: Professional and criminal law aspects of the protection of interests*. 2nd. suppl. ed. Banská Bystrica: Belianum. Matej Bel University Press, 2017. 112 p. ISBN 978-80-557-1261-1

NEČAS, P., KELEMEN, M. *War on insecurity: calling for effective strategy!* : scientific monograph. Kiev: The Center of Educational Literature, 2010. 158 p. ISBN 978-611-01-0023-6.

MURDZA, K. *Sociologická imaginácia v príprave krízových scenárov*. In *Rozvoj bezpečnostných rizík a tvorba krízových scenárov pre verejnú správu*. Bratislava: Akadémia PZ, 2014. 231 s. ISBN 978-80-8054-588-8.

NOVÁKOVÁ, I., BINDEROVÁ, M. *Štandardizácie jazykového vzdelávania pre príslušníkov služby hraničnej polície v Európskej únii*. Bratislava: Akadémia PZ, 2013. 175 s. ISBN 978-80-8054-571-0.

REITŠPÍS, J. A KOL.: *Manažérstvo bezpečnostných rizík*. ŽU Žilina 2004, ISBN 80-8070-328-0.

**Článok bol spracovaný v rámci grantu MZVaEZ SR: MVZP/2017/56 „Vytvorenie národného systému stratégie posudzovania a riadenia bezpečnostných rizík“.**

# ODBORNÉ A PRÁVNE ASPEKTY KRÍZOVÉHO MANAŽMENTU VO VEREJNEJ SPRÁVE NA ÚSEKU OBRANY ŠTÁTU – NOVÉ TRENDY

## PROFESSIONAL AND LEGAL ASPECTS OF CRISIS MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION ON THE DEFENSE OF THE STATE - NEW TRENDS

Miroslav Kelemen<sup>1</sup>, Vladimír Blažek<sup>2</sup>, Monika Némethová<sup>3</sup>

### Abstrakt

*Článok skúma aktuálne obsahové časti problematiky krízového manažmentu vo verejnej správe v oblasti obrany štátu. Má ambíciu prezentovať spojitosti vojenských a nevojenských hrozieb a vojenských a nevojenských krízových situácií na regionálnej alebo globálnej úrovni. Strategický rámec tvorí novo koncipovaná optimalizácia bezpečnostného systému štátu v kontexte Bezpečnostnej a Obrannej stratégie SR 2017. Na základe vedeckých metód poznania sú prezentované vzťahy krízového manažmentu vo verejnej správe a obrany, vybrané kategórie a približené východiskové princípy krízového manažmentu verejnej správy v oblasti obrany, v kontexte platnej legislatívy.*

### Kľúčové slová

*Odborné aspekty, právne aspekty, krízový manažment vo verejnej správe, obrana štátu.*

### Abstract

*The article examines the current content issues of crisis management in public administration in the field of state defense. It has the ambition to present the links between military and non-military threats and military and non-military crisis situations at regional or global level. The strategic framework is the newly designed optimization of the state security system in the context of the Security and Defense Strategy of the Slovak Republic 2017. Based on the scientific methods of knowledge, relations of crisis management in public administration and defense, selected categories and approximate principles of crisis management of public administration in the field of defense are presented in the context legislation.*

### Keywords

*Professional aspects, legal aspects, crisis management in public administration, defense of the state.*

---

<sup>1</sup> Dr.h.c. prof. Ing. Miroslav Kelemen, DrSc., MBA, LL.M., Profesor PrF UMB v študijnom odbore 8.3.1 Ochrana osôb a majetku, Doktor právnych vied vo vednom odbore 050511 Ochrana osôb a majetku.

<sup>2</sup> doc. Mgr. Dr. Vladimír Blažek, CSc., docent Katedry verejnej správy a krízového manažmentu, Akadémia Policajného zboru v Bratislave

<sup>3</sup> JUDr. Monika Némethová, PhD., prodekanka pre vedu a výskum PrF UMB, Katedra obchodného a hospodárskeho práva

## Úvod

Proces konštituovania systému krízového manažmentu vo verejnej správy je priamo závislý od rozvoja foriem ľudských sociálnych systémov a ľudského poznania. Práve ich kvalita a historický vývojový stupeň predurčovali, do akej miery sa konkrétna spoločnosť vedome pripravovala na reálne, ako aj potenciálne formy ohrozenia. Prírodné katastrofy a apokalypsy, epidémie a pandémie, ozbrojené násilie a vojnové konflikty boli základné oblasti, v ktorých sa spoločnosť učila odolávať hrozbám a realizovala opatrenia na zaistenie historicky podmienenej bezpečnosti. Proces poznania foriem a rozsahu ohrozenia, uchovaná, predávaná a zovšeobecňovaná skúsenosť z oblasti zaistenia bezpečnosti, spôsobov odolávať a odrážať útoky, foriem ochrany obyvateľov, zaistenia bezpečnosti a prosperity ohrozovanej spoločnosti viedli k postupnému, ale nerovnomernému procesu tvorby častí prvkov systému krízového manažmentu a jeho pozvoľnému konštituovaniu ako systému.

Pozornosť spoločnosti sa sústreďovala na dva základné okruhy bezpečnosti, a to vnútornú bezpečnosť a vonkajšiu bezpečnosť, a tomu zodpovedajúce zdroje hrozieb, ktorými boli v základnom chápaní prezentované najmä prírodné a civilizačné zdroje hrozieb alebo ich kombinácie. Práve oblasť civilizačných hrozieb spojených s ozbrojeným násilím sa stala v historickom vývoji ľudstva oblasťou, ktorá zaznamenala grandiózny rast a poskytla ľudstvu nástroje na sebazničenie, deštrukciu sveta a ľudskej civilizácie. Štát využíva dostupné nástroje bezpečnostného systému na ich elimináciu, v kontexte kolektívnej obrany a zaistenia chránených záujmov, v jednotlivých sektoroch bezpečnosti.<sup>4</sup>

## Metodika a cieľ práce

Zámerom pokračujúcej vedeckej práce je definovanie problému (predmetu skúmania), určenie výskumných cieľov a voľba relevantnej metodológie a vedeckého postupu, s dôrazom na explanačné metódy umožňujúce skúmať javy (v našom prípade bezpečnostné hrozby, systém krízového manažmentu štátu, resp. regiónu a pod.) na báze vedeckého vysvetľovania. Súčasnú bezpečnostnú hrozbu sú početnejšie, rôznorodejšie a majú rôznu intenzitu, ako aj ničivú silu a ich poznanie a správna reakcia štátu na tieto hrozby vyžadujú permanentné vedecké skúmanie s využitím adekvátnych metód a metodológie ako napríklad: všeobecných metód vedeckej práce (analýzu, syntézu, indukcia, dedukcia, analógia, porovnávanie, špecifikáciu), ako aj logicko-historickú metódu, systémový prístup ale najmä komplexný prístup (v

---

<sup>4</sup> KELEMEN, M. Vybrané problémy ochrany osôb, majetku a zaistenia ďalších chránených záujmov v sektoroch bezpečnosti. Bratislava: VEDA vydavateľstvo SAV, 2014. 371 s. ISBN 978-80-224-1389-3

zahraničí známy ako tzv. comprehensive approach). Cieľom práce je identifikovať, analyzovať a vyhodnotiť genézu krízového manažmentu vo verejnej správe na úseku obrany v kontexte subsystému obrany štátu, v rámci platnej legislatívy.

### **Parciálne výsledky a diskusia**

Získaná skúsenosť z historických udalostí najmä posledného storočia sa stala významným akceleratorom formulovania fundamentálnych teoretických záverov a východísk v oblasti krízového manažmentu verejnej správy v oblasti vojenských hrozieb, obrany a vojny. Kumulácia a doposiaľ nepoznaný rozsah nových hrozieb (nevojenských a vojenských) viedli ku komplexnému chápaniu bezpečnosti štátov a ľudstva na jednej strane a k hľadaniu nástrojov zvyšovania bezpečnosti štátu a občanov komplexne a systémovo na strane druhej. Pozornosť sa v oblasti bezpečnosti orientovala na dôležité segmenty života spoločnosti: politický, ekonomický, vojenský, hospodársky, informačný, environmentalistický, a napríklad v rovine vonkajšej bezpečnosti na – zachovania štátnej suverenity, mierového riešenia konfliktov, vzájomnej medzinárodnej pomoci a spolupráce, a vo vnútornej rovine, najmä na ochranu obyvateľov v akejkoľvek krízovej situácii a prípravu spôsobilosti čeliť vonkajším ako aj vnútorným hrozbám.<sup>5</sup>

Výsledkom poznania a získaných skúseností ľudstva je formulácia premisy krízového manažmentu, že hrozby a krízy sú súčasťou ľudskej existencie, a že je možné za pomoci prírodných a spoločenských vied tieto reálne zdroje ohrozenia pomerne presne identifikovať a spoznať. Ich praktické poznanie a vedecké identifikovanie sa stalo základom postupnej tvorby teoretických východísk krízového manažmentu vo verejnej správe, konštituovania a tvorby efektívnej organizácie štátnej správy a samosprávy s pomerne presne vymedzenou pôsobnosťou a úlohami, ktoré musí plniť a zabezpečovať pri obrane štátu (ako aj spojencov), ochrane života, zdravia materiálnych a nemateriálnych spoločenských hodnôt a životného prostredia. Na základe vedeckých poznatkov sa postupne vymedzoval predmet krízového manažmentu vo verejnej správe. ***Predmetom krízového manažmentu verejnej správy*** sa stali najmä reálne, ale aj potenciálne deje, situácie, stavy a činnosti spoločnosti, najmä v oblasti bezpečnosti, minimalizácie, ako aj odstránenia strát a následkov ničivých faktorov jednotlivých typov a druhov kríz, riadenia rizika, preventívnych činností a i. realizovaných vo verejnom záujme a v záujme bezpečného života spoločnosti a občana. Takto vytvorený

---

<sup>5</sup> KELEMEN, M. – BLAŽEK, V. Obrana a krízový manažment vo verejnej správe I. L. Mikuláš: AOS GMRŠ, 2011, 268 s. ISBN 978-80-8040-423-9.

krízový manažment vo verejnej správe realizuje teoretické, ako aj praktické činnosti, zamerané na zabezpečenie reálne možnej úrovne bezpečnosti vo všetkých oblastiach, nevynímajúc krízy vojenského charakteru.

Reálne široké spektrum rizík a hrozieb štátu a obyvateľstva vyvolalo potrebu realizácie špecifických opatrení, tvorbu nástrojov, síl a prostriedkov na ich odvrátenie, alebo minimalizáciu ich negatívnych dôsledkov. Tieto skutočnosti vyústili do situácie, že krízový manažment verejnej správy sa postupne do značnej miery diferencoval a „špecializoval“, aj keď sa napriek tomu organizačne aj systémovo prelína a upevňuje. Tieto procesy diferenciacie a špecializácie v jednotlivých rovinách a oblastiach krízového manažmentu sú podmienené oblasťami spoločenského života, do ktorých konkrétna forma krízy buď zasiahla, alebo môže zasiahnuť, potrebou adekvátnej preventívnej reakcie v čase latencie krízy, jej priebehu, ako aj po skončení krízy. Práve tieto skutočnosti v jednote s ich vedeckým poznaním viedli k potrebe vzniku a rozvoju krízového manažmentu štátu, ako aj krízového manažmentu koalície štátov či regiónu v čase nevojenských a vojenských krízových situácií, a ich postupnému konštituovaniu. V procese vývoja spoločnosti dochádzalo k postupnému rozpracovaniu obsahových častí krízového manažmentu verejnej správy v oblasti obrany. V nadväznosti na postupne vypracovaný *pojmový aparát* ako napríklad: vojna, mier, obrana, systém obrany, bezpečnostné prostredie, vojenské hrozby, obranná politika, obranná stratégia, obranné plánovanie, mobilizácia ozbrojených síl, hospodárska mobilizácia, príprava obrany, podpora obrany; boli odhaľované a využívané *východiskové princípy krízového manažmentu verejnej správy v oblasti obrany* ako napríklad: princíp nedeliteľnosti bezpečnosti, princíp asymetrie bezpečnosti, princíp jednoty vonkajšej a vnútornej bezpečnosti, princíp rovnováhy síl a prostriedkov krízového manažmentu verejnej správy a potenciálu zdrojov ohrozenia v pásme akceptovateľného rizika, princíp prepojenia a vzájomnej podmienenosti materiálneho a duchovného potenciálu obrany. V týchto súvislostiach sa *krízový manažment vo verejnej správe v oblasti obrany* konštituoval ako súbor činností príslušných orgánov štátnej správy a občianskej samosprávy a ich opatrení zameraných na reprodukciu stability vnútornej a vonkajšej rovnováhy systémov, udržanie a zabezpečenie funkcie prvkov systémov na vstupe a výstupe s cieľom zabezpečenia trvalého rozvoja a progresívneho chodu vecí spoločného záujmu v priamej konfrontácii s reálnymi vojenskými, teroristickými ako aj kombinovanými hrozbami a krízami v čase mieru ako aj v osobitných krízových situáciách v čase vojny. Medzi základné prístupy riešenia miesta a úloh krízového manažmentu vo verejnej správe je členenie jeho úloh, štruktúry, síl a prostriedkov na plnenie úloh pri vojenských a nevojenských hrozbách. Tieto hrozby spoločnosti určujú základnú

charakteristiku, ako aj osobitosti krízového manažmentu verejnej správy, podstatu jeho existencie, základné poslanie, zameranie a predmet činnosti.

Širokej škále hrozieb musí zodpovedať štruktúra a akcieschopnosť bezpečnostného systému štátu, v rámci ktorého budujeme a rozvíjame aj systém krízového manažmentu, ako i alokácia primeraných verejných financií na obranu, ochranu a záchranu.

V súčasnosti na základe vedeckej analýzy návrhu optimalizácie bezpečnostného systému štátu a národných strategických dokumentov (návrh Bezpečnostnej stratégie SR 2017<sup>6</sup> a schválenej Obrannej stratégie SR 2017<sup>7</sup>) je možné konštatovať **pretrvávajúce právne prekážky** primárne v podsystéme Rozhodovania a riadenia ako napr.:

- krízové riadenie v čase krízovej situácie je upravené v dvoch zákonoch: ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. a zákonom č. 387/2002 Z. z.;
- pojem „krízové riadenie“ sa vzťahuje iba na riadenie štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu;
- problematika zastupiteľnosti v bezpečnostných radách;
- absentuje jeden všeobecne záväzný právny predpis, ktorý by komplexne riešil činnosť krízového riadenia v krízovej situácii vrátane krízového riadenia v krízových situáciách v čase vojny a vojnového stavu a existujúci problém nejednotného postavenia prvkov krízového manažmentu;
- súčasná legislatíva nepozná pojem „krízový plán“;
- absentuje jednotné krízové plánovanie a zadefinovanie pojmu krízový plán v legislatíve;
- a pod.

## **Záver**

*Postavenie a úlohy krízového manažmentu verejnej správy v oblasti obrany* sú determinované historickým vývojom, ktorý sformoval reálnu bezpečnostnú situáciu. Na základe teoretických prístupov, ideologických koncepcií je bezpečnostná situácia diferencovane osvojovaná politickou nadstavbou spoločnosti a vládnucimi politickými silami. Mocenské orgány štátu reagujú na bezpečnostnú situáciu a zdroje hrozieb v bezpečnostných koncepciách štátu, vytvárajú legislatívne zázemie pre krízový manažment v jednotlivých oblastiach života spoločnosti, kreujú organizačné štruktúry, uvoľňujú finančné prostriedky na tvorbu a zabezpečenie síl a vecných prostriedkov

---

<sup>6</sup> LP/2017/627 Návrh Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky.

<sup>7</sup> Východiská aktualizácie Bezpečnostnej stratégie Slovenskej republiky a Obrannej stratégie Slovenskej republiky.

výkonných orgánov krízového manažmentu, realizujú prípravu zákonom vymedzených subjektov a občanov na činnosti v krízových situáciách. Dynamický a nerovnomerný vývoj bezpečnostného prostredia, hrozieb a vznikajúcich rizík viedli k vzniku a rozvoju jednotlivých častí systému krízového manažmentu verejnej správy, alebo ich transformácii na nové, či postupnému zániku. Tieto skutočnosti ovplyvňovali aj miesto krízového manažmentu verejnej správy v systéme manažmentu verejnej správy. V obdobiach, keď bola spoločnosť postihnutá, alebo jej hrozilo konkrétne ohrozenie, bola patričnej oblasti venovaná zvýšená pozornosť, v období latentnej fázy ohrozenia bola pozornosť spoločnosti v danej oblasti znížená. Tomuto vývoju zodpovedá aj stav a tvorba častí obranného systému, turbulencia postavenia a úloh krízového manažmentu verejnej správy v oblasti obrany. Subsystém obrany SR predstavuje účelné usporiadanie častí systému, vnútorných väzieb a vzťahov vo vertikálnej a horizontálnej rovine, ktorý tvorí súhrn činností, vzťahov, materiálnych prostriedkov a kompetencií zákonom vymedzených subjektov, prostredníctvom ktorých ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, súdy a prokuratúra, orgány miestnej štátnej správy, obce a vyššie územné celky, právnické a fyzické osoby oprávnené na podnikanie a občania vytvárajú predpoklady na zabezpečenie obrany štátu a na plnenie záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv o spoločnej obrane proti napadnutiu. Subsystém obrany SR tvorí významnú relatívne samostatnú súčasť celkového bezpečnostného systému SR. Analýza strategického hodnotenia obrany preukázala dlhodobú nerovnováhu medzi požadovanými a reálnymi zdrojmi alokovanými pre bezpečnostný systém, špeciálne pre úsek obrany. Neistoty financovania obrany pod úrovňou 2,00 % HDP, silnejúce sociálne napätie v spoločnosti a pretrvávajúca ekonomická a hospodárska kríza nevytvárajú predpoklady rozvoja spôsobilostí národného systému reakcie na krízové situácie, kompatibilného so spojencami v zahraničí.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

- BUZALKA, J. Teória bezpečnostných rizík. APZ, Bratislava: 2012, ISBN 978-80-8054-547-5
- BUZALKA, J. Krízový manažment vo verejnej správe. APZ, Bratislava: 2008. ISBN 978-80-8054-451-5
- KELEMEN, M. Vybrané problémy ochrany osôb, majetku a zaistenia ďalších chránených záujmov v sektoroch bezpečnosti. Bratislava: VEDA vydavateľstvo SAV, 2014. 371 s. ISBN 978-80-224-1389-3
- KELEMEN, M. – BLAŽEK, V. Obrana a krízový manažment vo verejnej správe I.
- L. Mikuláš: AOS GMRŠ, 2011, 268 s. ISBN 978-80-8040-423-9.

MAĎAR, M. Predvídateľnosť súdnych rozhodnutí ako súčasť práva na spravodlivý proces. In: Zborník z II. medzinárodnej vedeckej konferencie Banskobystrické dni práva 23.-24.2016. Banská Bystrica: Belianum, Vydavateľstvo UMB, 2016. s. 134-145.

MAŠĽANYOVÁ, D. a kol. *Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. 623 s. ISBN 978-80-7380-618-7

MENCEROVÁ, I., TOBIÁŠOVÁ, L., TURAYOVÁ, Y. A kol. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. aktualizované a prepracované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2015, 501 s. ISBN 978-80-8175-011-5

SKÁLOŠ, M., ELIAS, E. Historické a medzinárodné aspekty zodpovednosti za porušenie práva ozbrojených konfliktov. In: *Dny práva 2015* [elektronický zdroj] : zodpovednosť v právu : 9. medzinárodná konferencia, Brno, 18. - 19. 11. 2015 = Days of law 2015 / rec. Michal Chorvát, Ondřej Horák ... [et al.]. 6. - 1. vyd. - Brno : Masarykova univerzita, 2016. - ISBN 978-80-210-8197-0. - CD-ROM, s. 205-225.

VALENTOVIČ, Z. Zásada "ultima ratio" v trestnom zákonodarstve. In: *Právny poriadok slovenskej republiky po 25. rokoch - aktuálne výzvy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie "1. Banskobystrické dni práva"*. Banská Bystrica: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. 2015. s. 606 a s. 613.

Východiská aktualizácie Bezpečnostnej stratégie Slovenskej republiky a Obrannej stratégie Slovenskej republiky. [citované 2017-10-28]. Dostupné na internete: [www.rokovania.sk/File.aspx/Index/Mater-Dokum-202920](http://www.rokovania.sk/File.aspx/Index/Mater-Dokum-202920)

LP/2017/627 Návrh Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky. [citované 2017-10-28]. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2017/627>

**Článok bol spracovaný v rámci grantu MZVaEZ SR: MVZP/2017/56 „Vytvorenie národného systému stratégie posudzovania a riadenia bezpečnostných rizík“.**

# PRÁVNE ASPEKTY OCHRANY OSOBNÝCH ÚDAJOV V KONTEXTE SMERNICE EÚ O VŠEOBECNÝCH PRAVIDLÁCH OCHRANY ÚDAJOV GDPR 2018

## LEGAL ASPECTS OF THE DATA PROTECTION IN THE CONTEXT OF THE NEW EU DIRECTIVE ON GENERAL DATA PROTECTION RULES GDPR 2018

Mikuláš Bodor<sup>1</sup>, Štefan Galla<sup>2</sup>, Soňa Pulcová<sup>3</sup>

### Abstrakt

*Ochrana údajov patrí medzi základné ľudské práva a slobody. Účelom tejto ochrany je chrániť práva a slobody každého, koho osobné údaje sa na našom území spracovávajú alebo sa majú spracúvať v zahraničí. Príspevok je zameraný na právne aspekty Nariadenia Európskej únie upravujúcej ochranu osobných údajov (GDPR), ktoré prinesie od mája 2018 do oblasti ochrany osobných údajov významné zmeny, nové povinnosti, ako aj likvidačné sankcie, a to takmer pre všetky obchodné spoločnosti, živnostníkov, ako aj ďalšie subjekty.*

### Kľúčové slová

*Právne aspekty, Osobné údaje, General Data Protection Regulation*

### Abstract

*Data protection is one of the fundamental human rights and freedoms. The purpose of this protection is to protect the rights and freedoms of everyone whose personal data is being processed or to be processed abroad in our territory. The contribution focuses on the legal aspects of the European Union Personal Data Protection Regulation (GDPR), which will bring significant changes, new obligations and liquidation sanctions from May 2018 to the area of personal data protection, for almost all businesses, tradesmen as well as other subjects.*

### Key words

*Legal aspects, Personal data, General Data Protection Regulation*

---

<sup>1</sup> Dr.h.c. JUDr. Ing. Mikuláš Bodor, PhD., MBA, odborný inšpektor, Požiarnotechnický a expertízny ústav MV SR

<sup>2</sup> Ing. Štefan Galla, PhD., MBA, riaditeľ, Požiarnotechnický a expertízny ústav MV SR

<sup>3</sup> Mgr. Soňa Pulcová, odborný inšpektor, Požiarnotechnický a expertízny ústav MV SR

## Úvod

Rozvoj internetu a príchod sociálnych sietí, sprevádzaný novými biznis modelmi a marketingovými nástrojmi, s tým súvisiaci prudký nárast využívania IT technológií si vyžiadali podstatnú zmenu regulácie ochrany osobných údajov. V roku 2012 predkladala Európska komisia návrh GDPR<sup>4</sup>, v odborných kruhoch okamžite zarezonoval význam a dôležitosť tohto právneho nástroja. Po štyroch rokoch náročných rokovaní a odborných diskusií bol v apríli roku 2016 návrh GDPR konečne prijatý a následne aj 4. mája 2016 bolo v Úradnom vestníku Európskej únie zverejnené 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 (ďalej len „GDPR“). Organizácie sú povinné sa zosúladiť s požiadavkami tohto nariadenia do 25. mája 2018, odkedy začne byť nariadenie účinné. Dané nariadenie nahradí zastaranú, a v súčasnosti platnú smernicu 95/46/ES z 24. októbra 1995 o ochrane jednotlivcov pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe údajov, ktorej pravidlá vznikali v čase, keď internet využívalo asi približne 1% európskej populácie. Cieľom schválenej reformy je vrátiť stratenú kontrolu nad osobnými údajmi späť do rúk dotknutých osôb a posilniť tak budovanie dôvery ľudí v digitálnu ekonomiku a elektronické služby, ktoré bez osobných údajov nedokážu efektívne fungovať. Uvedenú problematiku môžeme považovať za významný príspevok k zaisteniu zákonom chránených záujmov vo verejnej a privátnej sfére, ktoré sú aj predmetom systematického skúmania.<sup>5</sup>

## General Data Protection Regulation

Ako sme už vyššie uviedli, nové pravidlá ochrany osobných údajov upravené v GDPR sa začnú uplatňovať od 25. mája 2018, budú sa týkať každého z približne 500 miliónov Európanov a všetkých obchodných spoločností pôsobiacich na vnútornom trhu Európskej únie, podľa odhadov predkladateľov sa dotkne aj vyše pol milióna subjektov na Slovensku a vyžiada si u nás zmeny v procesoch a systémoch za vyše 40 miliónov eur. Týmto dňom sa zruší zákon č. 122/2013 Z.z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov účinný od 1.6.2013. Namiesto neho začne platiť nový zákon o ochrane osobných údajov. Ochranu osobných údajov v SR budú z tohto dôvodu upravovať GDPR a nový zákon o ochrane osobných údajov.

---

<sup>4</sup> 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) - General Data Protection Regulation (GDPR)

<sup>5</sup> KELEMEN, M. *Problems of protected interests in the security sectors: Professional and criminal law aspects of the protection of interests*. 2nd. suppl. ed. Banská Bystrica: Belianum. Matej Bel University Press, 2017. 112 p. ISBN 978-80-557-1261-1

Regulácia ochrany osobných údajov bola doteraz upravená formou smernice, ktorá bola transponovaná do jednotlivých národných právnych poriadkov členských štátov veľmi rozdielne. V dôsledku toho, často viedlo k nekonzistentnej aplikačnej praxi dozorných orgánov naprieč Európou. Súčasnou formou právneho nástroja regulácie je nariadenie, ktoré bude na rozdiel od smernice priamo aplikovateľné v členských štátoch. To by malo zamedziť vzniku zásadných rozdielov v právnej úprave na národných úrovniach a zaručiť rovnakú úroveň požiadaviek na plnenie konkrétnych povinností stanovených nariadením. Rovnako by malo dôjsť k zjednoteniu prístupu vnútroštátnych dozorných orgánov pri vynuovení povinností stanovených v GDPR. Tomu by mali napomôcť konkrétne právne inštitúty upravené nariadením, ako napríklad tzv. mechanizmus konzistentnosti či Európsky výbor pre ochranu údajov. Aj napriek tomu, že ide o nariadenie EÚ, je potrebné rátať s tým, že jeho faktické prebratie do nášho právneho poriadku (receptia) bude sprevádzané už vyššie spomenutým prijatím nového národného zákona o ochrane osobných údajov. Niektoré prvky totiž GDPR bude umožňovať upraviť členským štátom autonómne (napr. vek maloletých na udelenie súhlasu so spracúvaním osobných údajov), iné prvky spracovania osobných údajov naopak GDPR nebude upravovať vôbec a bude ich preto potrebné upraviť na národnej úrovni (napr. procesný postup dozorných orgánov pri ukladaní sankcií, či výkon kontroly).

### **Pôsobnosť GDPR**

Pôsobnosť právnej normy určuje rozsah jej aplikácie na konkrétne právne vzťahy, pričom sa vychádza z viacerých faktorov ako sú subjekty zasiahnuté danou právnou úpravou (osobná pôsobnosť), teritorialita (územná pôsobnosť), čas (časová pôsobnosť) a napokon vecná pôsobnosť, ktorá najviac ovplyvňuje relevantné právne vzťahy z hľadiska ich materiálnej (obsahovej) stránky.

### **Vecná pôsobnosť**

Vecnú pôsobnosť GDPR nájdeme vyjadrenú v článku 2 ods. 1 GDPR, ktoré stanovuje, že právná úprava sa vzťahuje „na spracúvanie osobných údajov vykonávané úplne alebo čiastočne automatizovanými prostriedkami a na spracúvanie inými než automatizovanými prostriedkami v prípade osobných údajov, ktoré tvoria súčasť informačného systému alebo sú určené na to, aby tvorili súčasť informačného systému.“

Možné je teda interpretovať, že sa vzťahuje na akékoľvek spracúvanie osobných údajov, ktoré sa realizuje v dôsledku prevádzkovateľom autonómne vymedzeného účelu spracúvania osobných údajov (napr. rozhodnutie o zriadení e-shopu) alebo prevádzkovateľovi

direktívne ustanovenému účelu spracúvania osobných údajov v dôsledku aplikácie zákonnej povinnosti (napr. povinnosť prihlásiť zamestnanca do príslušného registra Sociálnej poisťovne), a to bez ohľadu na to, či sa pri spracúvaní využívajú iba technológie (napr. smart aplikácia), kombinácie technológie a ľudského faktora (napr. vyplnenie excelovskej tabuľky) alebo len ľudského faktora (napr. zber vyplnených papierových prihlášok detí do školy v prírode zo strany triednej učiteľky).

### **Osobná pôsobnosť**

Osobná pôsobnosť sa primárne vzťahuje na subjekty, ktoré spracúvajú osobné údaje ako prevádzkovatelia (vrátane tzv. spoločných prevádzkovateľov v zmysle článku 26 GDPR) a sprostredkovatelia (vrátane ich sprostredkovateľov, resp. tzv. subdodávateľov zapojených do procesu spracúvania osobných údajov zo strany sprostredkovateľa so súhlasom prevádzkovateľa).

Regulácia však tiež zasahuje aj zástupcov prevádzkovateľov alebo sprostredkovateľov, ktorí nie sú usadení v Európskej únii (článok 27 GDPR), i.e. nepriamo aj subjekty, ktoré spracúvajú osobné údaje občanov EÚ bez toho, aby boli usídlené v niektorom členskom štáte. Osobná pôsobnosť GDPR zasahuje aj ďalšie osoby, ktoré spracúvajú osobné údaje na základe poverenia od prevádzkovateľa alebo sprostredkovateľa podľa článku 29 GDPR (napr. súčasné oprávnené osoby v zmysle národného zákona o ochrane osobných údajov).

Samozrejme osobná pôsobnosť GDPR sa vzťahuje aj na dotknuté osoby, ktorých osobné údaje sú spracúvané vyššie uvedenými subjektmi a ktoré majú vždy primárne postavenie fyzickej osoby – jednotlivca a nie napríklad fyzickej osoby podnikateľa. To však platí iba pokiaľ ide o identifikačné údaje fyzickej osoby – podnikateľa používané v bežnom obchodnom styku, ktoré sú bežne zverejnené v súlade so zákonom v príslušných registroch (napr. živnostenský register).

Právna úprava obsiahnutá v GDPR by sa nemala v zmysle úvodného ustanovenia č. 27 uplatňovať na osobné údaje zosnulých osôb, pričom však členské štáty môžu stanoviť pravidlá týkajúce sa spracúvania osobných údajov zosnulých osôb. Naša aktuálna národná právna úprava v Zákone o ochrane osobných údajov obsahuje iba stručnú zmienku o tom, že keď dotknutá osoba nežije, tak súhlas so spracúvaním osobných údajov môže poskytnúť jej blízka osoba, pričom takýto súhlas nie je platný ak čo i len jedna blízka osoba vyjadrila nesúhlas.

## **Časová pôsobnosť**

Ako sme už aj vyššie spomínali, GDPR sa v plnej miere začne v praxi uplatňovať a dozornými orgánmi kontrolovať až od 25. mája 2018, a to bez ohľadu na to, či bude na národnej úrovni prijatý zákon o ochrane osobných údajov, ktorý bude recipovať GDPR s doplnením vlastnej právnej úpravy, ktorá však musí byť konzistentná s GDPR alebo takýto národný zákon prijatý na národnej úrovni členského štátu nebude.

## **Územná pôsobnosť**

Územná pôsobnosť GDPR je predmetnom právnej úpravy ustanovení článku 3 ods. 1 až 3 GDPR a bližšie je tiež vysvetlená v úvodných ustanoveniach č. 23 až č. 25 GDPR.

V prvom rade GDPR platí pre prevádzkovateľov a sprostredkovateľov usadených na území všetkých členských štátov Európskej únie (EÚ) a so sídlom v Európskom hospodárskom priestore (EHP) – i.e. vrátane Islandu, Nórska a Lichtenštajnska. V tomto smere je zaujímavé zobrať do úvahy BREXIT, ktorý fakticky ovplyvní súčasné postavenie Spojeného kráľovstva. Podľa dostupných informácií sa môžeme domnievať, že aj napriek BREXITU bude Spojené kráľovstvo dodržiavať GDPR, keďže v procese jeho prijímania sa zohľadnilo veľa pozícií britskej delegácie a technicko-spoločenský vývoj si vyžaduje akútne novú reguláciu tejto oblasti. Postavenie Spojeného kráľovstva je aktuálne aj z hľadiska ochrany osobných údajov predmetom politických diskusií.

GDPR sa uplatňuje na prevádzkovateľov a sprostredkovateľov usídlených v EÚ / EHP bez ohľadu na to, či sa spracúvanie fakticky vykonáva na území EÚ / EHP, čím sa stáva irelevantným umiestnenie prostriedkov spracúvania osobných údajov (napr. cloudová infraštruktúra rozmiestnená v dátových centrách na rôznych kontinentoch sveta), ale určujúci bude právny domicil organizácie v spojitosti s právnym určením toho, či ide pri spracúvaní osobných údajov touto organizáciou o aktivity prevádzkovateľa alebo sprostredkovateľa.

Spoločnosti zriadené mimo EÚ budú podľa článku 3 ods. 2 podliehať GDPR, pokiaľ spracúvajú osobné údaje o dotknutých osobách v EÚ, v súvislosti s ponukou tovarov alebo služieb (nie je nutná platba), resp. sledovaním ich správania v rámci EÚ.

Právo členského štátu EÚ, resp. GDPR sa bude môcť tiež v niektorých prípadoch uplatňovať exteritoriálne aj na základe medzinárodného práva verejného.

## **GDPR sa nevzťahuje**

V článku 2 ods. 2 GDPR sa uvádza, že vecná pôsobnosť GDPR sa nevzťahuje na spracúvanie osobných údajov:

- v rámci činností, ktoré nepatria do pôsobnosti práva Únie, (napr. činnosti týkajúce sa národnej bezpečnosti)
- členskými štátmi pri vykonávaní činností patriacich do rozsahu pôsobnosti kapitoly 2 hlavy v ZEÚ, (napr. spoločná zahraničná a bezpečnostná politika Únie, čl. 23 až 46 Zmluvy o EÚ)
- fyzickou osobou v rámci výlučne osobnej alebo domácej živnosti, (napr. spracúvanie osobných údajov výlučne na osobné alebo domáce činnosti, ako napríklad vedenie korešpondencie, zoznamov adries alebo tel. čísiel v mobilnom telefóne, snímanie súkromného pozemku kamerovým systémom)
- príslušnými orgánmi na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetovania, odhaľovania alebo stíhania, resp. výkonu trestných sankcií vrátane ochrany pred ohrozením verejnej bezpečnosti a jeho predchádzania.

## **Hlavné zmeny súvisiace s GDPR**

GDPR prináša nasledovné zmeny:

- zavádza nové opatrenia a pojmy ako napr. pseudonymizácia, profilovanie, genetický údaj, skupina podnikov a pod.,
- ďalšie údaje budú považované za osobné v určitých prípadoch, ako napr. IP adresy, cookies, RFID, e-mailové adresy, lokalizačné údaje a pod.,
- bude možné napadnúť rozhodnutie spoločnosti vykonané na základe osobných údajov, napr. kategorizácia zákazníka na základe príjmu, pohlavia, lokalizácie a pod.),
- zavádza osobitnú ochranu osobných údajov detí,
- rozširuje povinnosti a zodpovednosti sprostredkovateľov,
- zavádza nové oznamovacie povinnosti voči dotknutým osobám i inštitúciám verejnej správy (napríklad voči dozornému orgánu do 72 hodín),
- upravuje právo na prenosnosť osobných údajov,
- zavádza právo byť informovaný o všetkých osobných údajoch spracúvaných u prevádzkovateľa,
- zavádza právo na opravu nesprávnych osobných údajov,
- zavádza právo na zabudnutie – právo na vymazanie osobných údajov.

## **Sankcie**

Zmeny, ktoré GDPR prináša v oblasti sankcií za porušovanie regulácie ochrany osobných údajov sú zásadné. V prvom rade dôjde k posilneniu právomocí a medzinárodnej spolupráce medzi vnútroštátnymi dozornými orgánmi. Po druhé limity sankcií boli oproti súčasnosti enormne zvýšené spoločne s obligatónym princípom ich ukladania. Za najzávažnejšie správne delikty budú dozorné orgány ukladať pokuty až do výšky 20 000 000 EUR, alebo až do výšky 4 % celkového svetového ročného obratu podnikateľa za predchádzajúci účtovný rok, podľa toho, ktorá suma bude vyššia. Okrem podstatného zvýšenia horných limitov pokút môžu teda dozorné orgány siahnuť aj po progresívnom modeli správneho trestania, ktorý je možné považovať za vztýčený varovný prst aj pre tých najväčších technologických gigantov, ktorí najviac profitujú na spracúvaní osobných údajov (napr. Google, Facebook).

## **Záver**

Dôležité si je uvedomiť, že primárne všetky bežné oblasti spracúvania osobných údajov fyzických osôb sa budú riadiť GDPR, ktoré bude doplnené novým zákonom o ochrane osobných údajov. Osobitné zákony upravujúce spracúvanie osobných údajov budú naďalej účinné. Tieto osobitné zákony by však nemali odporovať pravidlám spracúvania osobných údajov určených v GDPR, mali by ich iba spresňovať a prispôsobovať osobitným požiadavkám.

Miera regulačných dopadov na jednotlivé subjekty sa bude líšiť, pričom ich „váha“ bude závisieť najmä od povahy, množstva a citlivosti osobných údajov. Proces prispôsobenia súčasných systémov a procesov ochrany osobných údajov, tak môže byť pomerne zložitým a časovo náročným procesom. Za najzávažnejšie správne delikty môžu dozorné orgány ukladať pokuty až do výšky 20 000 000 EUR, alebo až do výšky 4 % celkového svetového ročného obratu podnikateľa za predchádzajúci účtovný rok, podľa toho, ktorá suma bude vyššia. Je preto vhodné, aby subjekty, ktorých sa GDPR bude dotýkať, začali s prípravou na novú reguláciu ochrany osobných údajov, čo možno najskôr.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

KELEMEN, M. *Problems of protected interests in the security sectors: Professional and criminal law aspects of the protection of interests*. 2nd. suppl. ed. Banská Bystrica: Belianum. Matej Bel University Press, 2017. 112 p. ISBN 978-80-557-1261-1

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)

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. októbra 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov

STEINIGER. 2017. GDPR - Časť 1: Najzásadnejšie zmeny, ktoré prinesie európska reforma ochrany osobných údajov. [online]. 2017 [cit. 19.12.2017]. Dostupné na: [http://www.steiniger.org/sk/clanky/gdpr-cast-1-najzasadnejsie-zmeny-ktore-prinesie-europska-reforma-ochrany-osobnych-udajov#.Wjj\\_olXibIU](http://www.steiniger.org/sk/clanky/gdpr-cast-1-najzasadnejsie-zmeny-ktore-prinesie-europska-reforma-ochrany-osobnych-udajov#.Wjj_olXibIU)

STEINIGER. 2017. GDPR – Časť 2: Pôsobnosť GDPR. [online]. 2017 [cit. 19.12.2017]. Dostupné na: <http://www.steiniger.org/sk/gdpr-cast-2-posobnost-gdpr#.WjkiQVXibIU>

Zákon č. 122/2013 Z.z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

**Článok bol spracovaný v rámci grantu MZVaEZ SR: MVZP/2017/56 „Vytvorenie národného systému stratégie posudzovania a riadenia bezpečnostných rizík“.**



Sekcia Odborné a právne aspekty vytvorenia národného systému stratégie posudzovania a riadenia bezpečnostných rizík je realizovaná vďaka finančnej podpore Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky v rámci projektu „Vytvorenie národného systému stratégie posudzovania a riadenia bezpečnostných rizík“, Zmluva o poskytnutí dotácie č. MVZP/2017/56.

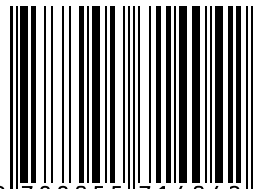
# BANSKOBYSTRICKÉ ZÁMOCKÉ DNI PRÁVA

III. ročník medzinárodnej vedeckej konferencie

Autor:	Kolektív autorov
Vedecký redaktor:	Mult. Dr. h. c. prof. JUDr. Mojmír Mamojka, CSc.
Predseda edičnej komisie:	JUDr. Monika Némethová, PhD.
Recenzenti:	Prof. JUDr. Ján Cirák, CSc. Dr. h. c. prof. Ing. Miroslav Kelemen, DrSc., MBA, LL.M. Doc. JUDr. Ivana Šošková, PhD. JUDr. Monika Némethová, PhD.
Zostavovateľ:	Doc. Dr. iur. JUDr. Ing. Michal Turošík, PhD. JUDr. Ing. Andrea Ševčíková
Vydavateľ:	Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela
Návrh obálky:	Mgr. art. Zuzana Ceglédiová
Rok vydania:	2018
Počet strán:	363

*„Príspevky neprešli jazykovou korektúrou.“*

**ISBN 978-80-557-1404-2**  
**EAN 9788055714042**



9 788055 714042

ISBN 978-80-557-1404-2