Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta

SEKCIA VEREJNÉHO PRÁVA

ZBORNÍK

z

II. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie

BANSKOBYSTRICKÉ DNI PRÁVA

na tému

„Kvalita normotvornej a aplikačnej stránky zákonnosti ako determinant právneho štátu“

23. – 24. november 2016, zámok Vígľaš

BELIANUM

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta

SEKCIA VEREJNÉHO PRÁVA

ZBORNÍK

z

II. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie

BANSKOBYSTRICKÉ DNI PRÁVA

na tému

„Kvalita normotvornej a aplikačnej stránky zákonnosti ako determinant právneho štátu“

23. – 24. november 2016, zámok Vígľaš

BELIANUM

2017

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

Predseda redakčnej rady a 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. PhDr. Jaroslav Straka, DrSc.
JUDr. Ivana Šošková, PhD.
JUDr. Monika Némethová, PhD.

Zostavovateľ:
Dr. iur. JUDr. Ing. Michal Turošík, PhD.
JUDr. Andrea Ševčiková

Príspevky neprešli jazykovou korektúrou.

Vydavateľ:
Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta UMB

© Právnická fakulta UMB v Banskej Bystrici

ISBN 978-80-557-1285-7
EAN 9788055712857

OBSAH

VYBRANÉ ASPEKTY NOVELIZÁCIE TRESTNÉHO ZÁKONA
Jozef Čentéš – Ján Šanta **7**

KVALITA A STABILITA TRESTNOPRÁVNYCH KÓDEXOV VO SVETLE PREBIEHAJÚCICH A BUDÚCICH ZMIEN
Eduard Burda **22**

KONCENTRAČNÁ ZÁSADA A JEJ APLIKAČNÉ UPLATNENIE V TRESTNOM KONANÍ
Sergej Romža **33**

POLICAJNÝ ZBOR AKO PILIER PRÁVNEHO ŠTÁTU
Ľubica Baričičová – Monika Pajpachová **46**

TRENDY VEDECKÉHO POZNÁVANIA FARMACEUTICKEJ KRIMINALITY
Jana Viktoryová – Jaroslav Blatnický **60**

ELEKTRONICKÉ NÁRAMKY PRE ODSÚDENÝCH PÁCHATEĽOV
Jaroslav Klátik – Rastislav Hruška – Martin Žuffa **73**

JE PREMENA ZVYŠKU TRESTU ODŇATIA SLOBODY NA TREST DOMÁCEHO VÄZENIA ALTERNATÍVOU K PODMIENEČNÉMU PREPUSTENIU Z VÝKONU TRESTU ODŇATIA SLOBODY?
Ingrid Mencerová **89**

NIEKOĽKO ÚVAH K SPORNEJ PRÁVNEJ KVALIFIKÁCII TRESTNÉHO ČINU KRÁDEŽE SPÁCHANÉHO VLÁMANÍM A S TÝM SPOJENOU OTÁZKOU PRIMERANOSTI TRESTU
Eva Sihelniková **97**

DŮKAZ ZÁZNAMEM Z KAMEROVÉHOSYSTÉMU
Radomíra Veselá **106**

VPLYV JUDIKATÚRY EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKé PRÁVA NA TRESTNÉ PRÁVO PROCESNÉ A ZÁSAHY DO PRÁVA NA SÚKROMIE V TRESTNOM KONANÍ
Miloš Deset **115**

LEGISLATÍVNE ZOSÚLADENIE ZÁSADY NE BIS IN IDEM S JUDIKATÚROU ESĽP
Andrej Beleš **127**

PREDVÍDATEĽNOSŤ SÚDNYCH ROZHODNUTÍ AKO SÚČASŤ PRÁVA NA SPRAVODLIVÝ PROCES
Miloš Maďar **134**

ZÁKONNOSŤ DÔKAZOV AKO DETERMINANT ICH POUŽITEĽNOSTI NA HLAVNOM POJEDNÁVANÍ
Viktor Marko **146**

PRAKTICKÉ POZNATKY Z VÝKONU PRÁVA NA OBHAJOBU V KONANÍ PRED SÚDOM PRVÉHO STUPŇA
Renáta Hrušková – Ján Kasenčák – Rastislav Hruška **156**

MOŽNOSTI TRESTNOPRÁVNEHO POSTIHU ÚČASTI V KARTELOVEJ DOHODE
Rastislav Hruška – Ján Kasenčák – Martin Žuffa **164**

SPOLUPRACUJÚCA OSOBA V TRESTNOM KONANÍ
Rudolf Ballasch – Gabriel Šoltés – Milada Raďašová **171**

OBJEKTÍVNA VYMOŽITEĽNOSŤ PRÁVA PRE VŠETKÝCH?
Eva Finďová **183**

KVALITNÁ SPRAVODAJSKÁ LEGISLATÍVA – KOMENTÁR K VYBRANÝM TÉMAM NÁVRHU ZÁKONA O SPRAVODAJSKÝCH SLUŽBÁCH
Miroslav Kelemen **189**

KRÍZA PARLAMENTNEJ TVORBY PRÁVA
Boris Balog **196**

AKTUÁLNE KOREKCIE LEGISLATÍVNEHO PRÁVA PROCESNÉHO AKO PREDPOKLAD KVALITY NORMOTVORNEJ ČINNOSTI
Branislav Fridrich **210**

KVALITA NORMOTVORNEJ ČINNOSTI ZÁKONODARCU A JEJ VPLYV NA PRÁVNU ISTOTU
Júlia Ondrová **228**

LIMITÁCIA ŠTÁTNEJ MOCI PRI TVORBE ŠTÁTNEHO ROZPOČTU
Soňa Kubincová **235**

OBČIANSKA KONTROLA ROZHODOVACEJ ČINNOSTI ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY
Jana Neuschl **244**

ZÁSADA ZÁKONNOSTI AKO ZÁKLADNÁ ZÁSADA SPRÁVY DANÍ
Tatiana Kubincová **256**

APLIKAČNÉ ZMENY NA POISTNOM TRHU V KONTEXTE IMPLEMENTÁCIE SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2016/97 Z 20.JANUÁRA 2016 O DISTRIBÚCII POISTENIA (IDD)
Denisa Maková **268**

ZÁKONNOSŤ ROZHODNUTÍ V RÁMCI SPRÁVNEHO TRESTANIA
Bernard Pekár **274**

SPRÁVNE DELIKTY NA FINANČNOM TRHU
Yana Daudrikh **285**

VYBRANÉ ASPEKTY OCHRANY SPOTREBITEĽA NA FINANČNOM TRHU
Simona Heseková **293**

VPLYV NORMOTVORBY MIESTNYCH SAMOSPRÁV NA FINANCOVANIE KOMPETENCIÍ PROSTREDNÍCTVOM MIESTNYCH DANÍ
Jozef Krnáč **304**

JE SPRÁVA MIESTNYCH DANÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE NAOZAJ ORIGINÁLNOU KOMPETENCIOU OBCE?
Ladislav Poliak **317**

MIESTNY POPLATOK ZA ROZVOJ V PODMIENKACH SAMOSPRÁVY HLAVNÉHO MESTA SR BRATISLAVY S AKCENTOM NA PROBLEMATIKU TZV. VYVOLANÝCH INVESTÍCIÍ V CESTNEJ INFRAŠTRUKTÚRE
Tomáš Korček **330**

UZNÁVANIE DOKLADOV O VZDELANÍ – LEGISLATÍVNA KVALITA A APLIKAČNÁ PRAX
Miroslav Slašťan **339**

NOVELIZÁCIA STAVEBNÉHO ZÁKONA, KRITIKA A POTREBA PRAXE
Martin Píry **357**

DISPOZÍCIE S POĽNOHOSPODÁRSKOU PODOU VO SVETLE LEGISLATÍVNYCH TRENDOV
Andrea Barancová **372**

ROZHODOVACIE PROCESY V OBLASTI APLIKÁCIE HMOTNÉHO PRÁVA VO VEREJNEJ SPRÁVE
Daniel Paľko **379**

ZÁKONNÁ APLIKACE SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ JAKO ZÁKLADNÍ PRVEK FUNGOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V PRÁVNÍM STÁTĚ
Barbora Gonsiorová **393**

COLUMBIA DOMESTICA ALEBO ZÁKONNOSŤ ZÁKAZU KŔMIŤ HOLUBY
Mária Havelková **405**

VYBRANÉ ASPEKTY NOVELIZÁCIE TRESTNÉHO ZÁKONA

Jozef Čentéš – Ján Šanta[1]

Abstrakt

V príspevku sa autori zamýšľajú nad kvalitou Trestného zákona v kontexte jeho rekodifikácie. Dochádzajú k prvému zo záverov, že tento zákon má kvalitatívne aspekty aj v medzinárodnom meradle. Následne si kladú otázku, aké sú dôvody jeho častých novelizácií. Dochádzajú k druhému zo záverov, že dôvody týchto novelizácií sú prevažne objektívne, dané vplyvom práva Európskej únie a potrebami vnútroštátnej aplikačnej praxe v dynamicky sa meniacich spoločenských vzťahoch v posledných desaťročiach. Pripúšťajú tiež subjektívne chyby slovenského legislatívneho procesu, ktorým je nevyhnutné predchádzať.

Kľúčové slová

Trestný zákon, trestná zodpovednosť, trestný čin, rekodifikácia, právo Európskej únie, novelizácia.

Abstract

In this paper, the authors reflect on the quality of criminal law in the context of its recasting. One of the conclusions is that this law has also the international qualitative aspects. Then they are wondering what the reasons for such frequent amendments are. Another conclusion is that the reasons for these amendments are largely objective caused by the impact of EU law and need of national application experience in dynamically changing social relations in recent decades. They also admit subjective mistakes of Slovak legislative process that are necessary to prevent.

Keywords

Criminal law, criminal liability, crime, recast, European Union law, amendments.

I. Úvod

Trestné právo je odvetvím verejného práva, ktoré chráni práva a oprávnené záujmy fyzických a právnických osôb, záujmy spoločnosti a ústavné zriadenie štátu pred trestnými činmi taxatívne ustanovenými v Trestnom zákone. Trestnoprávna ochrana tak záleží v tom, že trestné právo určuje, ktoré zo spoločensky závažných (škodlivých) činov sú trestné,

[1] prof. JUDr. Jozef Čentéš, PhD. je profesorom vo vednom odbore trestné právo. Pôsobí na Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky vo funkcii zástupcu riaditeľky trestného odboru. Je vedúcim Katedry trestného práva, kriminológie a kriminalistiky Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Je členom štyroch vedeckých rád a troch vedeckých rád odborných časopisov v Českej republike. Pôsobí aj ako externý pedagóg Justičnej akadémie Slovenskej republiky. Je autorom alebo spoluautorom viacerých vysokoškolských učebných textov, vedeckých monografií, komentárov a vedeckých článkov.
JUDr. Ján Šanta, PhD. pôsobí ako prokurátor na Úrade špeciálnej prokuratúry. Pôsobí aj ako externý pedagóg Justičnej akadémie Slovenskej republiky. Je autorom alebo spoluautorom vysokoškolských učebných textov, odborných publikácií a vedeckých článkov.

a ustanovuje tresty za ich spáchanie. Ochrane pred trestnými činmi slúži i ustanovenie podmienok ochranných opatrení. Trestné právo hmotné, ktoré je predmetom úpravy v Trestnom zákone sa uplatňuje prostredníctvom trestného práva procesného, ktorého normy ustanovujú postup orgánov činných v trestnom konaní a súdu v záujme zistenia trestných činov a potrestania ich páchateľov. V tomto zmysle trestné právo hmotné a trestné právo procesné tvoria jeden celok.

Dňa 1. januára 2016 sme si v Slovenskej republike pripomenuli 10. výročie zavŕšenia reformy trestného práva, keď 1. januára 2006 nadobudli účinnosť zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“) a zákon č. 301/2006 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný poriadok“). Vzhľadom na túto zameranie tohto príspevku a jeho rozsah venujeme pozornosť vybraným aspektom kvality Trestného zákona a dôvodom jeho novelizácií.[2]

V súvislosti so zameraním tohto príspevku zvýrazňujeme spojitosť Trestného zákona ako súčasti trestného práva tiež so stavom demokracie, ktorú vidíme v tom, že jej garantuje primeraný priestor a nemá zasahovať do spoločenského, politického a hospodárskeho života s iným cieľom, než s cieľom ochrany pred kriminalitou. Trestné právo nemá riešiť problémy, na riešenie ktorých existujú adekvátne politické, hospodárske, výchovné a iné prostriedky a nesmie suplovať ani ostatné právne odvetvia. Ako súčasť systému sociálnej a štátnej kontroly sa trestné právo má sústrediť najmä na ochranu pred kriminalitou, pričom významne prispievať k udržaniu kriminality v prijateľných hraniciach a podľa možností aj k jej znižovaniu, pričom sa v súlade s demokratickými princípmi a právnymi možnosťami musí aj utvárať. V tomto zmysle sa hovorí o zásade pomocnej úlohe trestnej represie, kde trestnoprávne riešenie predstavuje prostriedok ultima ratio (krajný prostriedok) k ochrane právneho poriadku, ktorý zaväzuje zákonodarcu, orgány činné v trestnom konaní a súdy.[3] Osobitne možno vnímanie trestného práva ako prostriedku ultima ratio zvýrazniť v súvislosti

[2] Príspevok je podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-15-0740 Návody a nástroje na efektívnu elimináciu protiprávnych konaní v spojení s možnou insolvenciou/Guidelines and tools for effective elimination of unlawful acts in relation with potential insolvency.

[3] Primerane pozri ŠÁMAL, P.-PÚRY, F-RIZMAN, S.: Trestní zákon. Komentář. I. díl. 6. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, s. 2. MENCEROVÁ, I.-TOBIÁŠOVÁ, L., TURAYOVÁ, Y. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 15-16. KRATOCHVÍL, V.: Případ, trestný čin, společenská škodlivost a vina v trestním právu (o zásadě subsidiarity trestní represe trochu jinak). In: Právník, 154, 2015, č. 7, s. 537-559. DUĽA, L.: Ultima ratio v trestnom práve – princíp, zákon a prax. In: Zborník z konferencie 22. Slovenské dni práva. Bratislava 13.- 14. októbra 2016, s. 83-96. ŠAMKO, P.: Princíp ultima ratio ako interpretačné pravidlo a majetkové trestné činy. In: Zborník z konferencie 22. Slovenské dni práva. Bratislava 13.- 14. októbra 2016, s. 61-73. Pozri aj R 96/2014.

s ekonomickou trestnou činnosťou,[4] konkrétne možno uviesť napr. tzv. úpadkové delikty,[5] v prípade ktorých by mali byť zvažované najmä mimotrestné právne normy a až následne by malo byť pristúpené k aplikovaniu noriem trestného práva.

Uvedené skutočnosti kladú dôraz na trestnú politiku štátu, ktorá je v značnej miere účelová a ovplyvňovaná verejnou mienkou, o čom svedčí aj neefektívne prepínanie trestnej represie v posledných rokoch, najmä neustále rastúci počet trestných činov a zvyšovanie trestov. Uvedené tvrdenie možno podporiť názorom Ústavného súdu Slovenskej republiky, [6] ako aj právnej teórie.[7]

II. Vybrané kvalitatívne aspekty Trestného zákona

Súčasný Trestný zákon bol výsledkom rekodifikačného procesu najmä pracovnej skupiny Ministerstva spravodlivosti pre rekodifikáciu trestného práva hmotného. Nahradil tak pred ním účinný zákon č. 140/1961 Zb. Trestný zákon v znení neskorších predpisov platiaci na území Slovenskej republiky 45 rokov po tom, čo bol tento pôvodný Trestný zákon novelizovaný 42 krát.

V súčasnosti účinný Trestný zákon spĺňa kvalitatívne aspekty moderného demokratického Trestného zákona porovnateľného s Trestným zákonom ktoréhokoľvek iného vyspelého demokratického štátu. Obsahovo sa člení na tri časti. Všeobecnú, Osobitnú časť a Spoločné, prechodné a záverečné ustanovenia, ktoré sú ďalej členené na hlavy, oddiely, diely a tie spolu na 440 ustanovení.

Prvá, všeobecná časť Trestného zákona pozostávajúca z piatich hláv a 143 ustanovení, podľa názvov hláv upravuje pôsobnosť zákona a základy trestnej zodpovednosti, sankcie (tresty a ochranné opatrenia), zánik trestnosti a trestu, osobitné ustanovenia o stíhaní mladistvých a výklad pojmov. Z množstva ustanovení tejto časti Trestného zákona spomenieme aspoň tak významnú hlavu ako je druhá hlava všeobecnej časti upravujúca sankcie a konkrétne v 3. diele ukladanie a výkon jednotlivých trestov. Trestný zákon tak pozná trest odňatia slobody (až na doživotie), trest domáceho väzenia, povinnej práce,

[4] Podrobnejšie pozri ŠANTA, J.-ŽILINKA, M.: Ekonomická trestná činnosť a princíp ultima rattio. In: Justičná revue, 59, 2007, č. 12, s. 1646-1654.

[5] K nim pre účely tohto príspevku zaraďujeme trestné činy poškodzovania veriteľa podľa § 239 Trestného zákona, zvýhodňovania veriteľa podľa § 240 Trestného zákona, machinácii v súvislosti s konkurzným a vyrovnacím konaním podľa § 241 Trestného zákona, marenie konkurzného alebo vyrovnacieho konania podľa § 242 a § 243 Trestného zákona a trestný čin marenia exekučného konania podľa § 243a Trestného zákona.

[6] PL. ÚS 106/2011. Na porovnanie pozri aj MUSIL, J.: Respektuje český zákonodárce princip subsidiarity trestné represe?, In: Kriminalistika, 40, 2007, č. 3, s. 162.

[7] BURDA, E.: Uplatnenie princípu ultima ratio pri tvorbe legislatívy de lege ferenda a de lege lata. Zborník z konferencie 22. In: Slovenské dni práva. Bratislava 13.- 14. októbra 2016, s. 82.

peňažný trest, trest prepadnutia majetku, veci, trest zákazu činnosti, pobytu, účasti na verejných podujatiach, trest straty čestných titulov a vyznamenaní, trest straty vojenskej a inej hodnosti a trest vyhostenia. Z ochranných opatrení aspoň za zmienku stoja ochranné liečenie, ochranná výchova, ochranný dohľad, detencia, zhabanie veci, zhabanie peňažnej čiastky a zhabanie majetku.

Druhá, osobitná časť Trestného zákona je členená na dvanásť hláv s ich názvami Trestné činy proti životu a zdraviu, Trestné činy proti ľudskej slobode a dôstojnosti, Trestné činy proti rodine a mládeži, Trestné činy proti majetku, Trestné činy hospodárske, Trestné činy všeobecne nebezpečné a proti životnému prostrediu, Trestné činy proti republike, Trestné činy proti poriadku vo veciach verejných, Trestné činy proti iným právam a slobodám, Trestné činy proti brannosti, proti civilnej službe, proti službe v ozbrojených silách a proti obrane vlasti, Trestné činy vojenské a Trestné činy proti mieru, proti ľudskosti, Trestné činy terorizmu, extrémizmu a Trestné činy vojnové.

Skutkové podstaty jednotlivých trestných činov upravených v tejto časti Trestného zákona sú zakotvené v ich početnom paragrafovanom znení, počnúc § 144 (trestný čin úkladnej vraždy) a končiac § 434 (trestný čin ohrozenia kultúrnych hodnôt).

Sumarizujúc znenie Trestného zákona možno konštatovať, že v Slovenskej republike je individuálna trestná zodpovednosť fyzickej osoby založená na základných atribútoch subjektu, ktorým je dovŕšenie štrnásteho roku veku (s výnimkou trestného činu sexuálneho zneužívania podľa § 201 Trestného zákona, u ktorého sa na jeho spáchanie vyžaduje dovŕšenie pätnásteho roku veku) a na vylúčení stavu, ktorý zákon charakterizuje ako nepríčetnosť (§ 22, § 23 Trestného zákona). Takýto páchateľ, ktorý spĺňa podmienky veku a príčetnosti môže trestný čin (prečin, zločin alebo obzvlášť závažný zločin § 8 - § 11) spáchať ako páchateľ, spolupáchateľ alebo účastník (organizátor, návodca, objednávateľ, pomocník - § 21), alebo ako člen organizovanej skupiny (§ 129 ods. 2), zločineckej skupiny (§ 129 ods. 4) alebo teroristickej skupiny (§ 129 ods. 5). Ak majú byť naplnené všetky znaky niektorej zo skutkových podstát trestných činov, takéto činy musia byť spáchané zavinene, spravidla vo forme úmyslu alebo nedbanlivosti (ak Trestný zákon výslovne uvádza, že stačí zavinenie z nedbanlivosti, čo predstavuje len malú časť jednotlivých skutkových podstát trestných činov - § 15 - § 18). Trestnú zodpovednosť podľa Trestného zákona možno vyvodiť nielen za dokonaný trestný čin, ale aj za prípravu zločinu (nie prečinu - § 13) a za pokus trestného činu (§ 14), ktoré sú v zásade trestné podľa trestnej sadzby ustanovenej na dokonaný trestný čin (s možnosťou zákonných výnimiek - § 39 ods. 2 písm. a/).

Významným právnym prepisom, ktorý má dosah aj na Trestný zákon je nesporne zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 2016 a ktorého predmetom je úprava základov trestnej zodpovednosti právnických osôb, druhy trestov, ich ukladanie a trestné konanie proti právnickým osobám.[8]

III. Súčasný Trestný zákon a kvalita jeho legislatívneho procesu

Rozsiahle politické, spoločenské a ekonomické zmeny po roku 1989 boli sprevádzané dynamickou a početnou legislatívou. Trestnoprávna ochrana nových spoločenských vzťahov sa formulovala až následne, v závislosti na stupni poznania škodlivosti konkrétnych konaní, ktoré novým právnym normám odporovali. Proces demokratizácie a transformácie, prebiehajúci od roku 1989, ako i výstavba demokratického právneho štátu kládla nové požiadavky na kvalitu trestnoprávnej ochrany spoločenských vzťahov, ktorú bolo možné zaistiť len v procese rekodifikácie slovenského trestného práva hmotného. [9]

Dôležitým krokom v procese rekodifikácie trestného práva v podmienkach Slovenskej republiky bolo rozhodnutia vlády Slovenskej republiky v máji 2000, ktorým schválila nasledovné ciele novej rekodifikácie trestného práva:

- zabezpečiť ochranu ľudských práv a slobôd, ako aj ďalších hodnôt vyplývajúcich z Listiny základných ľudských práv a slobôd a z Ústavy Slovenskej republiky prostriedkami trestného práva,
- vytvoriť podmienky na realizáciu trestnej politiky demokratickej spoločnosti založenej na princípoch humanizmu, ktorá bude zároveň garantovať primeranú satisfakciu obetiam trestných činov a bude smerovať k sociálnej reintegrácii páchateľov,
- vytvoriť strategickú tendenciu na perspektívnu dekrimininalizáciu a depenalizáciu Trestného zákona v prípade menej závažných protispoločenských konaní pri súčasnom rešpektovaní ochrany spoločnosti represívnymi opatreniami v oblastiach jej najväčšieho ohrozenia.

Na dosiahnutie uvedených primárnych cieľov bolo navrhnuté:

[8] Pozri napr. TURAYOVÁ, Y.-TOBIÁŠOVÁ, L.-ČENTÉŠ, J. a kol.: Trestná zodpovednosť právnických osôb – Vybrané aspekty trestnej zodpovednosti právnických osôb v SR. Wolters Kluwer. Bratislava. 2016, 211 s., ISBN 978-80-8168-328-2. STRÉMY, T.: Trestná zodpovednosť právnických osôb. In: Aktuální problémy rekodifikace trestního práva hmotného: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference konanéj dňa 11.5. 2007 v Prahe. Praha: Karolinum, 2007, s. 183-191. ČENTÉŠ, J.: Vybrané hmotnoprávne aspekty trestnej zodpovednosti právnických osôb v Slovenskej republike. In: Státní zastupitelství, 2016, s. 16-23.

[9] Podrobnejšie pozri ČENTÉŠ, J.- POVAŽAN, M.-ŠANTA, J.: Dejiny prokuratúry na Slovensku. ATTICUM. 2014, s. 148.

- prehĺbiť diferenciáciu a individualizáciu trestnej zodpovednosti fyzických osôb a právnych dôsledkov tejto zodpovednosti,
- pôvodne zaviesť trestnú zodpovednosť právnických osôb – na základe striktne vymedzených podmienok – ktorá by sa uplatňovala vedľa trestnej zodpovednosti fyzických osôb (z tejto zodpovednosti mal byť vyňatý štát),
- upraviť trestnú zodpovednosť mladistvých tak, aby boli zohľadnené najnovšie (interdisciplinárne) vedecké poznatky z oblasti pedagogiky, sociológie, pedopsychológie a pedopsychiatrie v súlade s novou právnou úpravou v ďalších relevantných oblastiach nášho právneho poriadku,
- zmeniť celkovú filozofiu ukladania trestných sankcií, v rámci ktorej bolo treba predovšetkým zmeniť hierarchiu sankcií tak, aby v jej rámci bol trest odňatia slobody chápaný ako ultima ratio, a to najmä v prípade menej závažných trestných činov. V rámci tejto filozofie bol kladený dôraz na individuálny prístup pri riešení trestných vecí na základe širokej možnosti využitia alternatívnych sankcií a odklonov tak, aby sa v najširšej miere zaistila pozitívna motivácia páchateľa,
- dosiahnuť takú úroveň kodifikácie, aby bola zrovnateľná s úrovňou trestného práva hmotného európskeho štandardu, pri plnom rešpektovaní medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky a požiadaviek vyplývajúcich z integračných procesov.

Pri tvorbe nového Trestného zákona bol rešpektovaný rámec daný znením Ústavy Slovenskej republiky. Pribudli aj tri tresty – domáce väzenie, trest povinnej práce a podmienečný odklad výkonu trestu s probačným dohľadom. Výrazom nového prístupu je aj uskutočnená zmena systematiky osobitnej časti Trestného zákona, kde sú dané do popredia najmä trestné činy proti životu a zdraviu a proti slobode a ľudskej dôstojnosti. Niektoré súvisiace otázky sú právne upravené v osobitných zákonoch (napr. výkon trestu domáceho väzenia a trestu povinnej práce).

IV. Kvalita Trestného zákona v medzinárodnom kontexte

Medzinárodný kontext a základ Trestného zákona je daný predovšetkým článkom 7 ods. 2 a 5 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa tohto článku Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzatie právne záväzných aktov,

ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa článku 120 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi.

Pre uplatnenie článku 7 odsek 5 Ústavy Slovenskej republiky majú zásadný význam kvalifikačné kritériá uplatňované v medzinárodnom práve, ako aj rozhodnutia o aplikácii medzinárodných dohovorov príslušným orgánom medzinárodnej organizácie. Ak má byť medzinárodná zmluva prednostne aplikovaná na vzťahy medzi fyzickými a právnickými osobami, musí byť aspoň niektoré jej ustanovenie spôsobilé na priamu aplikáciu - t.j. spôsobilé vyvolávať priamy účinok (tzv. zmluvy bezprostredne vykonateľné - self-executing). Podmienkou nato, aby mohla byť zmluva (resp. jej ustanovenie) priamo aplikovaná, musí byť k tomu smerujúca alebo aspoň tomu neodporujúca vôľa jej zmluvných strán. Za istých okolností môže nespôsobilosť na priamu aplikáciu vyplynúť z rozhodnutia zákonodarcu (prípadne aj súdu), ktorý môže rozhodnúť o tom, že určitá zmluva musí byť vykonaná zvláštnym vnútroštátnym predpisom, teda, že nie je self-executing. Self-executing zmluva v zmysle uvedeného presahuje rámec ústavných orgánov a dotýka sa aspoň v niektorých svojich ustanoveniach priamo právneho postavenia slovenských (resp. zahraničných) fyzických alebo právnických osôb. Práva a povinnosti fyzických alebo právnických osôb zakotvené v nej musia byť pritom ustanovené jednoznačne a dostatočne konkrétne. V súvislosti s podmienkami prednostnej a priamej aplikácie medzinárodných zmlúv je potrebné ešte zdôrazniť, že k takejto aplikácii dochádza predovšetkým v situáciách, keď sa vnútroštátna právna úprava ocitla s danou medzinárodnou zmluvou v rozpore. Ak je zmluvná úprava vo vzťahu k vnútroštátnej obsahovo totožná, aplikuje sa medzinárodná zmluva, prípadne - pri zohľadnení medzinárodných záväzkov štátu - vnútroštátna právna úprava. V prípade, ak je medzinárodná zmluva z hľadiska predmetu úpravy totožná s vnútroštátnou, ale menej podrobná, aplikuje sa vnútroštátna úprava podľa zásady lex specialis derogat lex generalis.[10]

Ustanovenie § 436 Trestného zákona v súlade s týmito princípmi ustanovuje, že Trestným zákonom sa preberajú právne akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie uvedené v prílohe. Pôvodne znenie rekodifikovaného Trestného zákona prebralo týchto

[10] DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C.H.Beck, 2015, s. 334.

dvanásť právnych aktov ES a EÚ - Smernicu Rady 2002/90/ES z 28.novembra 2002,ktorá definuje napomáhanie neoprávnenému vstupu, tranzitu a bydliska (Ú. v. ES L 328, 5.12.2002), Rámcové rozhodnutia Rady 2000/383/SVV z 29. mája 2000 o zvýšenej ochrane pred falšovaním prostredníctvom pokút a ďalších trestných sankcií v súvislosti so zavádzaním eura (Ú. v. ES L 140, 14.6.2000) v znení rámcového rozhodnutia Rady 2001/888/SVV zo 6. decembra 2001 (Ú. v. ES L 329, 14.12.2001), Rámcové rozhodnutie Rady 2001/220/SVV z 15.marca 2001 o postavení obetí v trestnom konaní (Ú. v. ES L 082, 22.3.2001), Rámcové rozhodnutie Rady 2001/413/SVV z 28. mája 2001 o boji proti podvodom a falšovaniu bezhotovostných platobných prostriedkov (Ú. v. ES L 149, 2.6.2001), Rámcové rozhodnutie Rady 2001/500/SVV z 26. júna 2001 o praní špinavých peňazí, identifikácii, vyhľadávaní, zmrazení, zaistení a konfiškácii prostriedkov a príjmov z trestnej činnosti (Ú. v. ES L 182, 5.7.2001), Rámcové rozhodnutie Rady 2002/475/SVV z 13. júna 2002 o boji proti terorizmu (Ú. v. ES 164, 22.6.2002), Rámcové rozhodnutie Rady 2002/629/SVV z 19. júla 2002 o boji proti obchodovaniu s ľuďmi (Ú. v. ES L 203, 1.8.2002), Rámcové rozhodnutie Rady 2002/946/SVV z 28. novembra 2002 o posilnení trestného systému na zabránenie napomáhaniu neoprávnenému vstupu, tranzitu a bydliska (Ú. v. ES L 328, 5.12.2002), Rámcové rozhodnutie Rady 2003/80/SVV z 27. januára 2003 o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva (Ú. v. EÚ L 029, 5.2.2003), Rámcové rozhodnutie Rady 2003/568/SVV z 22. júla 2003 o boji proti korupcii v súkromnom sektore (Ú. v. EÚ L 192, 31.7.2003), Rámcové rozhodnutie Rady 2004/68/SVV z 22. decembra 2003 o boji proti sexuálnemu vykorisťovaniu detí a detskej pornografii (Ú. v. EÚ L 013, 20.1.2004) a Rámcové rozhodnutie Rady 2004/757/SVV z 25. októbra 2004, ktorým sa stanovujú minimálne ustanovenia o znakoch skutkových podstát trestných činov a trestov v oblasti nezákonného obchodu s drogami (Ú. v. EÚ L 335, 11.1.2004). Postupnými novelizáciami Trestného zákona boli prebraté ďalšie právne záväzné akty Európskej únie.

Okrem týchto smerníc a rámcových rozhodnutí Rady znenie Trestného zákona zohľadňovalo a bolo v súlade s množstvom medzinárodných dohovorov, z ktorých aspoň ako príklad uvádzame Dohovor o potlačovaní financovania terorizmu (č. 593/2002 Z.z.), Druhý protokol k Haagskemu dohovoru o ochrane kultúrnych dohôd (č. 304/2004 Z.z.), Dohovor o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (č. 703/2004 Z.z.), Dohovor OSN proti nadnárodnému organizovanému zločinu (č. 621/2003 Z.z.) a mnohé ďalšie dohovory a iné právne normy zakotvujúce najmä postih terorizmu, obchodovania s ľuďmi a sexuálne zneužívanie detí, prania špinavých peňazí, korupciu, falšovanie platobných prostriedkov a počítačovú kriminalitu, organizovanú trestnú činnosť, poškodzovanie finančných záujmov

EÚ, rasizmus a xenofóbiu, ohrozovanie a poškodzovanie životného prostredia či obchodovanie s drogami.

Z uvedenej argumentácie plynie celkom zreteľný záver, že Trestný zákon v čase jeho prijímania mal kvalitatívne atribúty aj v ich medzinárodnom kontexte. Reflektoval tak zároveň na existenciu a úlohy trestného práva Európskej únie.

Právo EÚ má totiž na národné trestné právo jednak pozitívny a jednak negatívny efekt. Je to spôsobené najmä koncepciou negatívnej a pozitívnej integrácie. Negatívna integrácia sa týka zákazov, resp. eliminácie prekážok, ktoré bránia uplatňovaniu princípov, na ktorých je EÚ založená (voľný pohyb osôb, tovarov, služieb a kapitálu). Za negatívny efekt na národné trestné právo sa považuje situácia, keď je národné trestné právo inkompatibilné s európskym právom. V tomto prípade je národné právo nahradené európskym právom. Niektorí autori takýto efekt označujú ako „neutralizácia" národného práva. Pozitívna integrácia sa týka harmonizácie legislatívy a implementovania spoločných politík. Za pozitívny efekt sa považuje situácia, keď právom EÚ sú štáty zaviazané plniť požiadavky vyplývajúce z práva EÚ.[11]

Pre oblasť trestného práva hmotného je základom harmonizácia článku 83 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Európsky parlament a Rada môžu riadnym legislatívnym postupom ustanoviť formou smerníc minimálne pravidlá týkajúce sa vymedzenia trestných činov a sankcií v oblastiach mimoriadne závažnej trestnej činnosti s cezhraničným rozmerom z dôvody povahy alebo dopadu týchto trestných činov alebo kvôli zvláštnej potrebe potierať ju na spoločnom základe (tzv. eurozločiny). Sú to tieto oblasti trestnej činnosti: terorizmus, obchodovanie s ľuďmi a sexuálne vykorisťovanie žien a detí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod so zbraňami, pranie peňazí, korupcia, falšovanie platobných prostriedkov, trestná činnosť v oblasti počítačovej techniky a organizovaná trestná činnosť. Na základe vývoja trestnej činnosti môže Rada prijať rozhodnutia určujúce ďalšie oblasti trestnej činnosti, ktoré spĺňajú kritéria uvedené v tomto odseku. Rozhoduje jednohlasne po získaní súhlasu Európskeho parlamentu. Tretím dôvodom pre ustanovenie minimálnych pravidiel pre vymedzenie trestných činov a sankcií je situácia, kedy sa ukáže, že zbližovanie trestnoprávnych predpisov členského štátu je nevyhnutné pre zaistenie účinného vykonávania politiky Únie v oblasti, ktorá bola predmetom harmonizačných opatrení. Tieto smernice sa

[11] IVOR, J.- KLIMEK, L.- ZÁHORA, J.: Trestné právo Európskej únie a jeho vplyv na právny poriadok Slovenskej republiky. 1. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2013, 40-41s.

prijímajú rovnakým riadnym alebo zvláštnym legislatívnym postupom, ktorý bol použitý pri prijatí dotknutých harmonizačných opatrení.[12]

V. Kvalita Trestného zákona verzus jeho novelizácie

Z predchádzajúcich konštatovaní je zrejmé, že v procese tvorby návrhu Trestného zákona boli zohľadňované kvalitatívne i kvantitatívne atribúty trestného práva. Do úvahy sa brali tak historické súvislosti, ako aj súčasný stav práva, poznatky teórie i potreby aplikačnej praxe, vnútroštátne právne špecifiká i medzinárodnoprávne aspekty, s prihliadnutím na potrebu vysokej garancie ochrany základných práv a slobôd. Za daných okolností je legitímna otázka - ako je vôbec možné, že pôvodný text Trestného zákona bol, zohľadňujúc jeho poslednú novelu – zákon č. 125/2016 Z.z., doposiaľ novelizovaný až 29 krát.

Hľadanie odpovedí na túto otázku je zrejme mimoriadne náročný proces s relatívne akceptovateľnými závermi. Z analýzy jednotlivých noviel Trestného zákona možno vo všeobecnosti vyvodiť tri okruhy dôvodov početných novelizácii Trestného zákona, ktorými sú:

1) vplyv trestného práva Európskej únie,

2) objektívne potreby aplikačnej praxe, reagujúcej na nový stav kriminality, alebo na potrebu jednotnej právnej terminológie,

3) nedostatky právnej úpravy, ktorým pri väčšej dôslednosti legislatívneho procesu zrejme mohlo byť predídené.

Naznačené body 1 a 2 možno charakterizovať ako objektívne dôvody novelizácie a bod 3 ako subjektívny dôvod novelizácii Trestného zákona, pričom do úvahy prichádzajúcimi boli a v súčasnosti naďalej sú aj kombinácie týchto dôvodov.

K jednotlivým týmto bodom uvádzame najpodstatnejšie dôvody spomínaných novelizácií Trestného zákona.

Ad 1) **Vplyv trestného práva Európskej únie**

Novela Trestného zákona – zákon č. 497/2008 Z.z. vychádzala zo Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES z 11. mája 2005 o nekalých obchodných praktikách podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu (zákon č. 250/2007 Z.z.) a okrem novelizácie § 269 Trestného zákona upravujúceho trestný čin Poškodzovania spotrebiteľa zakotvovala do § 269a nový trestný čin s názvom Nekalé obchodné praktiky voči

[12] JELÍNEK, J.- GŘIVNA, T. - HERCEG, J.- NAVRÁTILOVÁ, J.- SYKOVÁ, A. ex al. Trestní právo Evrópske únie. Praha: Leges, 2014, s. 21-22.

spotrebiteľovi. Okrem priamej ochrany spotrebiteľa tak táto novela reagovala tiež na možný a v niektorých prípadoch už pozorovaný vplyv prípravy zavedenia meny euro v Slovenskej republike a na možný vzostup spotrebiteľských cien tovarov a služieb. Dôvodmi tejto nevyhnutnej novelizácie Trestného zákona bol teda objektívny stav tak, ako je vyššie uvedený v bodoch 1 a 2. Rovnaký záver platil aj v prípade novely – zákon č. 498/2008 Z.z. o zmenách zákonov v oblasti trestného práva pri zavedení meny euro v SR.

Novelou Trestného zákona - zákon č. 257/2009 Z.z. bol prevzatý ďalší právne záväzný akt Európskej únie, a to Rámcové rozhodnutie Rady 2008/913/SVV z 28.novembra 2008 o boji proti niektorým formám a prejavom rasizmu, xenofóbie prostredníctvom trestného práva (Ú. v. EÚ L 328, 6.12.2008), po prijatí ktorého došlo k doplneniu a novelizácii ustanovení Trestného zákona upravujúcich trestné činy extrémizmu (§ 140a), výroby, rozširovania a prechovávania extrémistických materiálov (§ 422a - § 422c), hanobenia národa, rasy a presvedčenia (§ 423), podnecovania, hanobenia a vyhrážania osobám pre ich príslušnosť k niektorej rase, národu, národnosti, farbe pleti, etnickej skupine alebo pôvodu rodu (§ 424a).

Novelou Trestného zákona – zákon č. 224/2010 Z.z. sa okrem iného do Trestného zákona zakotvili § 83a ustanovujúci Zhabanie peňažnej čiastky a § 83b s názvom Zhabanie majetku, t.j. ochranných opatrení, ktoré súd ukladá právnickým osobám v trestnom konaní. Zároveň touto novelou boli prebraté ďalšie právne záväzné akty EÚ, konkrétne Rámcové rozhodnutie Rady 2005/222/SVV z 24. februára 2005 o útokoch na informačné systémy (Ú. v. EÚ L 69, 16.3.2005), Rámcové rozhodnutie Rady 2008/919/SVV z 28. novembra 2008,ktorým sa mení a dopĺňa rámcové rozhodnutie 2002/475/SVV o boji proti terorizmu (Ú. v. EÚ L 330, 9.12.2008), Rámcové rozhodnutie Rady 2008/841/SVV z 24. októbra 2008 o boji proti organizovanému zločinu (Ú. v. EÚ L 300, 11.11.2008), Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/99/ES z 19. novembra 2008 o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva (Ú. v. EÚ L 328, 6.12.2008), Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/52/ES z 18. júna 2009, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov (Ú. v. EÚ L 168, 30.6.2009) a Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/123/ES z 21. októbra 2009, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2005/35/ES o znečisťovaní mora z lodí a o zavedení sankcií za porušenie (Ú. v. EÚ L 280, 27.10.2009).

Ďalšími novelami Trestného zákona – zákon č. 334/2012 Z.z. a zákon č. 204/2013 Z.z. Trestný zákon prebral Rámcové rozhodnutie Rady 2008/675/SVV z 24. júla 2008

o zohľadňovaní odsúdení v členských štátoch Európskej únie v novom trestnom konaní (Ú. v. EÚ L 220, 15.8.2008), Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2011/36/EÚ z 5. apríla 2011 o prevencii obchodovania s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí obchodovania, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2002/629/SVV (Ú. v. EÚ L 101, 15.4.2011), Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2011/93/EÚ z 13. decembra 2011 o boji proti sexuálnemu zneužívaniu a sexuálnemu vykorisťovaniu detí a proti detskej pornografii, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2004/68/SVV (Ú.v. EÚ L 335, 17.12.2011) a Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 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 (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 5/zv.5) v znení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 (Ú. v. EÚ L 141, 27.5.2011).

Ad 2) **Objektívne potreby aplikačnej praxe, reagujúcej na nový stav kriminality, alebo na potrebu jednotnej právnej terminológie**

Typickým príkladom novelizácie Trestného zákona z dôvodu objektívnych potrieb aplikačnej praxe reagujúcej na nový stav kriminality alebo na potrebu jednotnej právnej terminológie je novela Trestného zákona vykonaná zákonom č. 317/2009 Z.z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý v § 37 písm. b) Trestného zákona upravujúcom priťažujúce okolnosti, pôvodné pojmy spáchanie trestného činu ako odplatu ... proti „učiteľovi alebo vychovávateľovi“ nahrádza pojmami „pedagogickému zamestnancovi alebo odbornému zamestnancovi“, čím sa zlaďuje pojmový aparát oboch týchto zákonov.

Ďalším príkladom takejto rozsiahlej novelizácie Trestného zákona je zákon č. 262/2011 Z. z., ktorým sa v dôsledku potrieb trestnoprávnej ochrany ďalších spoločenských vzťahov do Trestného zákona okrem iného zakotvili aj také trestné činy akými sú trestný čin marenia exekučného konania podľa § 243a Trestného zákona, poškodzovania a znehodnocovania kultúrnej pamiatky podľa § 248a Trestného zákona, poškodzovania a znehodnocovania archeologického dedičstva podľa § 249 Trestného zákona, falšovanie predmetov kultúrnej hodnoty podľa § 249a Trestného zákona, neoprávneného zamestnávania podľa § 251a Trestného zákona, neoprávneného uskutočňovania stavby podľa § 299a Trestného zákona a viacerých ďalších, z ktorých spomenieme aspoň volebnú korupciu podľa § 336a Trestného zákona a nebezpečné prenasledovanie podľa § 360a Trestného zákona.

Zákonom č. 444/2015 Z. z. účinným od 1. 1. 2016 sa reagovalo na hrozby svetového terorizmu , v § 140b ku trestným činom terorizmu radí trestný čin založenia , zosnovania a podporovania teroristickej skupiny podľa § 297, trestný čin terorizmu a niektorých foriem účasti na terorizme podľa § 419, zločin spáchaný členom teroristickej skupiny a zločin spáchaný z osobitného motívu podľa § 140 písm. e Trestného zákona.

Ad 3) **Nedostatky právnej úpravy, ktorým pri väčšej dôslednosti legislatívneho procesu zrejme mohlo byť predídené.**

Do okruhu odstraňovania nedostatkov právnej úpravy, ktorým pri väčšej dôslednosti legislatívneho procesu zrejme mohlo byť predídené možno zaradiť zákon č. 246/2012 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Tento zákon, okrem iného precizoval dlho kritizované pôvodné znenie daňového trestného činu s názvom Neodvedenie dane a poistného podľa § 277 Trestného zákona, ktoré bolo v dôsledku svojej zložitosti a kumulatívnosti znakov skutkovej podstaty veľmi ťažko v praxi aplikovateľné. Dôsledkom tejto novely bolo zakotvenie novej, prehľadnej a zrozumiteľnej skutkovej podstaty daňového podvodu podľa § 277a Trestného zákona.

Pre úplnosť uvádzame, že napr. novelu Trestného zákona – zákon č. 87/2015 Z.z. z 23. apríla 2015, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony možno zaradiť pod dôvody novelizácie Trestného zákona uvedené v bodoch 2 a zároveň 3. Tento zákon totiž novelizuje § 61 Trestného zákona upravujúci trest zákazu činnosti doplnením jeho znenia o odsek 10_formuláciou „*Právoplatný rozsudok ukladajúci trest zákazu činnosti vykonávať funkciu člena štatutárneho orgánu, člena dozorného orgánu, vedúceho organizačnej zložky podniku, vedúceho podniku zahraničnej osoby, vedúceho organizačnej zložky podniku zahraničnej osoby alebo prokuristu je po dobu výkonu trestu rozhodnutím o vylúčení podľa predpisov obchodného práva*.“.

VI. Záver

Na základe uvedených skutočností zvýrazňujeme, že časté novelizácie Trestného zákona, ktorý sme z tohto uhla pohľadu analyzovali, neprispievajú k stabilite právneho poriadku, jeho zrozumiteľnosti a dôvere. Tiež tieto novelizácie môžu negatívne ovplyvňovať základy právneho štátu a rovnováhu ním garantovaných práv a ukladaných povinností. Ešte

závažnejším dôsledkom týchto novelizácii je porušovanie právnych noriem ich adresátmi, pričom v niektorých prípadoch je namieste pripustiť na jednej strane aj ich nevedomosť, avšak na druhej strane je nemennou zásada „neznalosť zákona neospravedlňuje“. Je preto nanajvýš aktuálnou nielen právna otázka, ale aj otázka v širšom spoločenskom slova zmysle, či sú nevyhnutné takéto časté novelizácie Trestného zákona, ktorý najcitlivejšie zasahuje do základných práv a slobôd občana. Z nami analyzovaného textu je zrejmé, že posledné desaťročia sú obdobím tak prudko meniacich sa spoločenských vzťahov, že novelizácie Trestného zákona, sú nevyhnutné a prevažne objektívne dané. Na tieto novelizácie majú vplyv právne akty Európskej únie, ktorých preberanie zo strany Slovenskej republiky je nevyhnutnosťou a aj povinnosťou a potreby aplikačnej praxe, ktorá má čoraz dynamickejší charakter. V konečnom dôsledku je potrebné pripustiť i subjektívne pochybenia v legislatívnom procese, ktoré je možné pri väčšej dôslednosti eliminovať a tak aspoň čiastočne znížiť počet spomínaných novelizácii. Nakoniec aj určitá väčšia predvídateľnosť vývoja spoločenských vzťahov zo strany subjektov participujúcich na tomto procese môže kvalite právnych noriem len prospieť.

Z hľadiska úvah de lege ferenda uzatvárame náš príspevok právnym prognozovaním, že z naznačených dôvodov reálnou skutočnosťou bude relatívne častá novelizácia Trestného zákona, aj v budúcnosti, pretože načrtnuté spoločenské procesy v oblasti práva sú nezastaviteľné. Budú však klásť ešte väčšie nároky jednak na legislatívny proces a jednak na aplikačnú prax príslušných orgánov, vrátane orgánov činných v trestnom konaní a súdov, ako aj na fyzické a právnické osoby, ktorých práva a povinnosti budú právnymi normami, Trestný zákon nevynímajúc, upravované.

Zoznam bibliografických odkazov

BURDA, E.: Uplatnenie princípu ultima ratio pri tvorbe legislatívy de lege ferenda a de lege lata. Zborník z konferencie 22. Slovenské dni práva. Bratislava 13.- 14. októbra 2016, s. 74-82.

ČENTÉŠ, J.-POVAŽAN,M.-ŠANTA, J.: Dejiny prokuratúry na Slovensku. ATTICUM. 2014, 255 s. ISBN 978-80-971381-5-8.

ČENTÉŠ, J.: Vybrané hmotnoprávne aspekty trestnej zodpovednosti právnických osôb v Slovenskej republike. Státní zastupitelství, 2016 č. 5, s. 16 – 23.

DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C.H.Beck, 2015, 1622 s., ISBN 978-80-89603-39-8.

DUĽA, L.: Ultima ratio v trestnom práve – princíp, zákon a prax. Zborník z konferencie 22. Slovenské dni práva. Bratislava 13.- 14. októbra 2016, s. 83-96.

IVOR, J. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. IURA EDITION Bratislava, 2006, 530 s. ISBN 80-8078-084-6.

IVOR, J.- KLIMEK, L.- ZÁHORA, J.: Trestné právo Európskej únie a jeho vplyv na právny poriadok Slovenskej republiky. 1. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2013, Komentár. 2. vydanie, Heuréka, Šamorín, 2007, 888 s., ISBN 978-80-8155-017-1.

JELÍNEK, J.- GŘIVNA, T. - HERCEG, J.- NAVRÁTILOVÁ, J.- SYKOVÁ, A. ex al. Trestní právo Evrópske únie. Praha: Leges, 2014, Komentár. 2. vydanie, Heuréka, Šamorín, 2007, 368 s., ISBN 978-80-7502-041-3.

KRATOCHVÍL, V.: Případ, trestný čin, společenská škodlivost a vina v trestním právu (o zásadě subsidiarity trestní represe trochu jinak). Právník, 154, 2015, č. 7, s. 537-559.

MENCEROVÁ, I.-TOBIÁŠOVÁ, L., TURAYOVÁ, Y. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka, 2013, 478 s., ISBN 978-80-8912-286-8.

ŠÁMAL, P.-PÚRY, F-RIZMAN, S.: Trestní zákon. Komentář. I. díl. 6. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, 742 s. ISBN 80-7179-896-7.

MUSIL, J.: Respektuje český zákonodárce princip subsidiarity trestní represe? Kriminalistika, 40, 2007, č. 3, s. 161 -175.

STRÉMY, T.: Trestná zodpovednosť právnických osôb. Aktuální problémy rekodifikace trestního práva hmotného. Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference konanej dňa 11.5. 2007 v Prahe. Praha: Karolinum, 2007, s. 183-191. ISSN 032-0619.

ŠAMKO, P.: Princíp ultima ratio ako interpretačné pravidlo a majetkové trestné činy. Zborník z konferencie 22. Slovenské dni práva. Bratislava 13.- 14. októbra 2016, s. 61-73.

ŠANTA, J.-ŽILINKA, M.: Ekonomická trestná činnosť a princíp ultima rattio. Justičná revue, 59, 2007, č. 12, s. 1646-1654.

TURAYOVÁ,Y.-TOBIÁŠOVÁ,L.-ČENTÉŠ,J. a kol.: Trestná zodpovednosť právnických osôb – Vybrané aspekty trestnej zodpovednosti právnických osôb v SR. Wolters Kluwer. Bratislava. 2016, 211 s., ISBN 978-80-8168-328-2.

KVALITA A STABILITA TRESTNOPRÁVNYCH KÓDEXOV VO SVETLE PREBIEHAJÚCICH A BUDÚCICH ZMIEN

Eduard Burda[1]

Abstrakt

Cieľom článku je kritická analýza kvality trestnoprávnych kódexov na Slovensku so zohľadnením rekodifikácie trestného práva v roku 2005 a jej cieľov. Vyhodnotenie či tieto ciele boli naplnené alebo nie a prečo. A tiež aspoň hrubá prognóza budúceho vývoja trestnoprávnej legislatívy.

Kľúčové slová

trestné právo, legislatíva, rekodifikácia, dekriminalizácia, depenalizácia

I. Úvod

Pri každom zamyslení nad kvalitou a stabilitou legislatívy vrátane procesu jej tvorby „...patrí takpovediac k dobrému zvyku spomenúť ohromnú legislatívnu smršť, ktorá je výsledkom neustále rastúcej produkcie právnych predpisov zo strany zákonodarných orgánov. Nejde však len o špecifikum Slovenskej republiky, hlad po nových zákonoch je typický pre modernú, ale aj tzv. postmodernú spoločnosť, najmä v krajinách kontinentálneho právneho systému.

Okrem tohto mimoriadneho kvantitatívneho náporu sme svedkami nízkej kvality právnych predpisov, prejavujúcej sa neustálymi novelizáciami už existujúcich zákonov. Vydávajú sa nepreberné a neprehľadné množstvá predpisov, často nepotrebné a zbytočné, niekedy aj dokonca zmätočné a až priamo škodlivé. Takže hlavná výzva pre tvorcov v súčasnosti znie: menej zákonov, ale vyššej kvality.“[2] Toľko ku kvalite a stabilite právnych predpisov vo všeobecnosti uvádza najnovšia Teória práva od výrazných slovenských autorov. Aj to je jeden zo zásadných „lakmusových papierikov“, alebo ak chcete „krivých zrkadiel“ poukazujúcich na smerovanie celej slovenskej spoločnosti prostredníctvom legislatívy, ktorá určitým spôsobom toto smerovanie ďalej determinuje.

Cieľom tohto článku je prebádať kvalitu a stabilitu trestnoprávnej legislatívy aj z poukazom na fakt, že rekodifikáciou trestnoprávnych kódexov v roku 2005 mal prebehnúť rozhodujúci reformný prúd v tejto oblasti, ktorý mal priniesť zásadnú pozitívnu kvalitatívnu zmenu pri regulácii spoločenských (a právnych) vzťahov prostriedkami trestného práva, teda, že

[1] Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

[2] Fábry, B. – Kasinec, R. – Turčan, M.: Teória práva. Bratislava: Wolters kluwer a Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2017, s. 177.

to najkvalitnejšie čo sa dá, sme už dosiahli a následne bude táto právna regulácia súborom stabilných právnych noriem, teda stabilných pravidiel správania sa. Pritom práve trestné právo patrí medzi odvetvia, ktoré sú najviac vystavené určitej spoločenskej a politickej náladovosti, pretože v prípade, že nejaké spoločenské vzťahy v praxi trpia zásadnými defektmi, nie je nič ľahšie, ako novelizovať Trestný zákon a tvrdiť, že sme urobili podstatné kroky v boji s daným neduhom, bez ohľadu na to, v čom tkvejú príčiny tohto neduhu a či legislatívna zmena v trestnom práve hmotnom je alebo nie je spôsobilá (prípadne izolovane spôsobilá) tento neduh terminovať či aspoň eliminovať (napr. bojíte sa na Slovensku kúpiť si ojazdené auto, pretože je vysoká pravdepodobnosť, že si kúpite „starú rachotinu so stočenými kilometrami“? Nevadí. Trestný čin stáčania tachometrov tomu zaručene zabráni. Že takéto konanie je dnes možné postihovať ako trestný čin podvodu a teda nové skutkové podstaty nič nevyriešia? Hmmm, a čo teda robiť? V skutočnosti by to čiastočne riešilo väčšie zameranie vyšetrovania na podobné prípady, lenže to je personálne a finančne náročné. Úplne by to vyriešilo zlepšenie spoločenskej kultúry a kultúry podnikania. Ale ako na to, keď v parlamente bojujeme o moc práve tými menej kurtoáznymi spôsobmi? Ach, je to také zložité, ale treba ukázať, že niečo robíme, čo keby sme sa vrátili k tomu trestnému činu stáčania tachometrov?).

II. Rekodifikácia trestnoprávnych kódexov

V roku 2005 prebehla na Slovensku dlho očakávaná rekodifikácia trestnoprávnych kódexov. Zákon č. 140/1961 Zb. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „starý TZ“ alebo „starý Trestný zákon“) bol s účinnosťou od 1. 1. 2006 nahradený zákonom č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení zákona č. 650/2005 Z. z. (ďalej len „TZ“ alebo „Trestný zákon“). Zákon č. 141/1961 Zb. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „starý TP“ alebo „starý Trestný poriadok“) bol s účinnosťou od 1. 1. 2006 nahradený zákonom č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení zákona č. 650/2005 Z. z. (ďalej len „TP“ alebo „Trestný poriadok“). V roku 2016 bol celý trestnoprávny systém doplnený zákonom č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb.

Za základné dôvody rekodifikácie trestného práva v roku 2006 sa oficiálne aj neoficiálne v rôznych diskusiách a vedeckých pojednaniach uvádzali[3] najmä tieto:

[3] K tomu bližšie pozri napr.: Mathern, V.: Aké budú nové trestnoprávne kódexy? (Úvahy nad návrhmi nového Trestného zákona a Trestného poriadku, 1. časť). In.: Justičná revue, r. 55, 2003, č. 11, s. 969 – 986.; Mathern, V.: Aké budú nové trestnoprávne kódexy? (Úvahy nad návrhmi nového Trestného zákona a Trestného poriadku, 2. časť). In.: Justičná revue, r. 55, 2003, č. 12, s. 1099 – 1112.; Kratochvíl, V.: Rekodifikace trestního práva hmotného v České a Slovenské republice (komparace vybraných institutů obecné části, základů trestní odpovědnosti) – 1. Časť. Justičná revue, r. 56, 2004, č. 8 – 9, s. 844 – 855.

1) zastaralosť a ideologická strnulosť právnych noriem a ich usporiadania v právnom predpise,

2) nejednotnosť a neprehľadnosť právnej úpravy v dôsledku častých novelizácii – sľubovaná stabilita trestnoprávnych kódexov,

3) demokratizácia trestného práva,

4) dekriminalizácia,

5) depenalizácia.

III. Dôvod č. 1 a č. 3: zastaralosť a ideologická strnulosť právnych noriem a ich usporiadania v právnom predpise; demokratizácia trestného práva

Zásadné politické a spoločenské zmeny po roku 1989 so sebou nevyhnutne priniesli principiálnu potrebu na zmenu trestnoprávnej legislatívy, ktorá (ako vidno z ďalšieho textu) následne značne zrýchlila frekvenciu zmien. Zaviedla množstvo nových inštitútov a ideologicky podfarbené alebo priamo ideologické inštitúty vypustila (napr. trestný čin zneužívanie socialistického podnikania či trestné činy proti majetku v socialistickom vlastníctve). V roku 2005 boli starý Trestný zákon a starý Trestný poriadok modernými trestnoprávnymi kódexmi demokratického právneho štátu. Keby tomu tak nebolo, asi ťažko vstúpi Slovenská republika do Európskej únie a ďalších medzinárodných organizácii. Že zo systematického hľadiska bol napríklad život a zdravie primárne chránený až trestnými činmi sumarizovanými v siedmej hlave Osobitnej časti starého TZ nemalo žiadny praktický význam, veď aj v súčasnom Trestnom zákone sú najzávažnejšie trestné činy uvedené v XII. hlave Osobitnej časti TZ. Navyše drvivú väčšinu pojmov a konštrukcii právnych noriem prebrali súčasný Trestný zákon a Trestný poriadok od svojich predchodcov (napr. znenie základných skutkových podstát trestných činov lúpeže, vydierania či podvodu a mnohých ďalších), alebo z judikatúry ku svojim predchodcom (napr. trestný čin pokračovací, hromadný, trváci). Preto dôvody na rekodifikáciu trestnoprávnych kódexov „zastaralosť a ideologická strnulosť právnych noriem a ich usporiadania v právnom predpise“ a „demokratizácia trestného práva“ považujem skôr za účelové, z reálneho hľadiska aktuálnosť a ideologická hodnota noriem trestnoprávnych kódexov neodôvodňovali potrebu rekodifikácie, ale jej ani nebránili.

Zásadný problém, ktorý sa objavil súčasne s rekodifikáciou trestnoprávnych kódexov bola kvalita ich legislatívneho znenia. Že ňou oba kódexy práve „netrpeli“ (väčšie problémy mal Trestný zákon), dokumentuje, že boli novelizované zákonom č. 650/2005 Z.z., teda krátko po ich platnosti, pred nadobudnutím účinnosti. A najmä Trestný zákon mal vo

svojom pôvodnom znení také zjavné chyby, ktoré až znemožňovali jeho aplikácia, iné zas boli vyslovene smiešne.

Príkladom prvého druhu chýb bolo zlé nastavenie zásad o úhrnnom a súhrnnom treste v § 41 ods. 1 a 2, ktorého pôvodné znenie tu uvádzam a podčiarkujem práve problematické legislatívne znenia:

„1) Ak súd odsudzuje páchateľa za dva alebo viac trestných činov, ktorých sa dopustil jedným skutkom, uloží mu úhrnný trest podľa toho zákonného ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na trestný čin z nich najprísnejšie trestný...

2) Ak súd ukladá úhrnný trest odňatia slobody za dva alebo viac úmyselných trestných činov spáchaných dvoma alebo viacerými skutkami, zvyšuje sa horná hranica trestnej sadzby odňatia slobody trestného činu z nich najprísnejšie trestného o jednu tretinu; súd uloží páchateľovi trest nad jednu polovicu takto určenej trestnej sadzby odňatia slobody...“

Pôvodné znenie § 41 ods. 1 a 2 súčasného TZ neumožňovalo určiť trest v prípade viačinného súbehu jedného úmyselného trestného činu s nedbanlivostnými trestnými činmi alebo súbehu nedbanlivostných trestných činov.

Príkladom až smiešnych chýb, pri ktorých stačilo, aby boli odstránené na hocktorej úrovni legislatívneho procesu, je uvedenie toho istého kvalifikačného znaku v rôzne závažných kvalifikovaných skutkových podstatách toho istého paragrafu trestného činu. Stalo sa to pri trestnom čine podľa § 166 TZ ohrozovanie vírusom ľudskej imunodeficiencie:

„1) Kto iného z nedbanlivosti vydá do nebezpečenstva nákazy vírusom ľudskej imunodeficiencie, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov.

2) Odňatím slobody na tri roky až osem rokov sa páchateľ potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1

a) a spôsobí ním ťažkú ujmu na zdraví alebo smrť,

b) závažnejším spôsobom konania, alebo

c) na chránenej osobe.

3) Odňatím slobody na štyri roky až desať rokov sa páchateľ potrestá, ak činom uvedeným v odseku 1 spôsobí ťažkú ujmu na zdraví alebo smrť.“

Zároveň treba povedať, že zatiaľ čo na rekodifikácii Trestného poriadku sa zúčastňoval celý rad trestnoprávnych odborníkov z rôznych profesii (sudcovia, prokurátori, advokáti, teoretici), Trestný zákon bol prakticky výsledkom tvorby sudcov. Pokiaľ legislatívne dielo „čistokrvných“ praktikov nie je korigované prácou teoretikov (alebo pokiaľ sa praktik a teoretik nesnúbi v jednej osobe, ako je tomu v prípade prof. JUDr. Pavla Šámala,

PhD., ktorého vyvážený prakticko-teoretický prístup je vzorom pre českých aj slovenských trestných právnikov[4]), môže dôjsť k deformácii legislatívy v tom zmysle, že zovšeobecnené normy správania sa síce postihujú tie správania, ktoré legislatívci – praktici, postihovať chceli, ale aj také správania, pri ktorých legislatívcom – praktikom ani nezišlo na um, že by ich nimi vytvorená právna norma postihovala a ani takéto správania postihovať nechceli. Presne takýmito prípadmi je prešpikovaný súčasný Trestný zákon Zoberme si napríklad skutkovú podstatu trestného činu úkladnej vraždy podľa § 144 ods. 1 TZ: *„Kto iného úmyselne usmrtí s vopred uváženou pohnútkou, potrestá sa odňatím slobody na dvadsať rokov až dvadsaťpäť rokov.“* Tento trestný čin, ktorý vlastne tvorí kvalifikované skutkové podstaty (nie z hľadiska konštrukcie paragrafov ale z hľadiska vzťahov) ku trestnému činu vraždy bol zakomponovaný do Trestného zákona predovšetkým za účelom postihovania dobre premyslených vrážd hlavne typu organizovaného zločinu či ďalších premyslených vrážd, ktoré sú práve svojou komplikovanosťou značne závažnejšie. „Zakotvenie tohto ustanovenia si vyžiadala potreba dôsledne odlíšiť vraždy spáchané na základe spontánneho, momentálneho rozhodnutia, od tých, ktoré si páchateľ dôkladne vopred rozvážil, neraz aj dlho pripravoval a dokonale naplánoval, prípadne sa o jej dokonanie už aj pokúsil.“[5] Akurát sa zabudlo, že týmto ustanovením zároveň môžeme postihovať aj eutanastické vraždy či odplaty obetí domáceho násilia, ktoré si pod vplyvom domáceho násilia nevedia iné riešenie ani predstaviť. Zamerali sme sa na čas od rozhodnutia vraždiť po jeho realizáciu, prípadne mieru pevnosti rozhodnutia, nie na kvalitu motívu. V Českej republike je podobné ustanovenie doplnené vhodnou privilegovanou skutkovou podstatou. U nás stále nič.

Iný problém tvoria systémové nastavenia, ktoré pod rúškom demokratizácie a vysporiadavania sa s minulosťou zlikvidovali alebo okliešťili fungujúce inštitúty a do praxe nám priniesli situácie, ktoré legislatíva nie je schopná vhodne riešiť. Napríklad zúženie materiálneho znaku respektíve materiálneho korektívu iba na prečiny znamená, že ak je formálne naplnený nejaký zločin, ide o trestný čin, aj keď je to vecne banalita (napr. jeden šestnásťročný chlapec v škole cez prestávku povie druhému, aby mu dal desiatu, inak mu strelí facku – ide o zločin lúpeže) alebo až do rozhodnutia ústavného súdu príliš rigorózne znenie asperačnej zásady spôsobovalo aj veľmi nespravodlivé a nehumánne tresty (napr. mladistvý spáchal na rovnako starej osobe lúpež mobilu a druhú spáchal tesne po

[4] Skvelým príkladom prepájania praktických a teoretických informácii je jeho dielo: Šámal, P. a kol.: Trestní zákoník. I. § 1 až 139 Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.
[5] Samaš, O. – Stiffel, H. – Toman, P.: Trestný zákon. Stručný komentár. Bratislava: Iura Edition, 2006, s. 305.

osemnástych narodeninách, obe štýlom „daj mi mobil, lebo ťa kopnem“, za čo mu bol súd povinný uložiť trest odňatia slobody najmenej 11 a pol roka).

IV. Dôvod č. 2 a č. 4: nejednotnosť a neprehľadnosť právnej úpravy v dôsledku častých novelizácii – sľubovaná stabilita trestnoprávnych kódexov; dekriminalizácia

Rekodifikačné snahy boli plné sľubov o stabilite trestnoprávnych kódexov, ktorú Slovenská republika rovnako ako každý iný vyspelý demokratický štát zjavne potrebuje.

Prehľadnejšie trestnoprávne kódexy, ktoré nebudú poznačené neustálymi novelami.

Ideál.

A tu je realita.

Zákon č. 141/1961 Zb. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov mal za 44 rokov svojej existencie 30 noviel **(23 od roku 1989), čo je priemer 0, 68 novely na rok (od roku 1989 priemer 1, 43 novely na rok),** Trestný poriadok z roku 2005 má za 11 rokov účinnosti 43 noviel, **čo je priemerne 3, 91 novely na rok.**

Zatiaľ čo **zákon č. 140/1961 Zb.** Trestný zákon v znení neskorších predpisov mal za 44 rokov svojej existencie 42 noviel (35 po roku 1989), **čo je priemer 0, 95 novely na rok (po roku 1989 2, 05 novely na rok),** Trestný zákon z roku **2005** má za 11 rokov existencie 30 noviel, **čo je priemer 2, 73 novely na rok**.

Zákon č. 140/1961 Trestný zákon v pôvodnom znení obsahoval 200 §§ skutkových podstát trestných činov, v znení poslednej novely obsahoval 259 §§ skutkových podstát trestných činov (pritom 37 bolo zrušených najmä z dôvodu zmeny politických a spoločenských pomerov) **– prírastok za obdobie existencie je 96 §§ skutkových podstát trestných činov.**

Zákon **č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon** v pôvodnom znení obsahoval 288 §§ skutkových podstát trestných činov, čo predstavuje oproti predchodcovi v znení ostatnej novely prírastok 29 §§ skutkových podstát trestných činov (vypustených bolo minimum trestných činov, napr. ruvačka). V znení ostatnej novely, zákona č. 316/2016 Z.z. obsahuje Trestný zákon 321 §§ skutkových podstát trestných činov (dva boli zrušené), čo predstavuje prírastok ďalších 35 §§ skutkových podstát trestných činov, **celkovo je teda prírastok §§ skutkových podstát trestných činov oproti predchodcovi v ostatnom znení 64 §§ skutkových podstát trestných činov.**

Z uvedených skutočností, aj keď priznávam, že trocha „mechanických“, vyplýva, že rekodifikácia Trestného zákona nielenže nezastavila legislatívnu smršť množstva noviel

a neustále narastajúcu kriminalizáciu spoločnosti formuláciou stále nových a nových skutkových podstát trestných činov, ale naopak, tento trend sa po rekodifikácii ešte zintenzívnil. Dekriminalizácia je teda v slovenských pomeroch čistá utópia. Princíp ultima ratio pri rozširovaní katalógu trestných činov jednoducho nie je prítomný, pretože značná časť týchto trestných činov je nadbytočných, či už z hľadiska vecnej nadbytočnosti (teda takáto ochrana nepatrí do Trestného zákona) alebo z hľadiska zbytočného znásobenia a následnej neprehľadnosti právnej úpravy.

Na nasledujúcich riadkoch vymenujem aspoň niektoré trestné činy, ktoré považujem z hľadiska vecného za nepatriace alebo diskutabilne ne/patriace do Trestného zákona z dôvodu, že chránené záujmy majú byť chránené inými právnymi odvetviami:

- § 162 poškodenie zdravia,
- § 170 ohrozovanie zdravia nepovolenými liekmi, liečivami a zdravotníckymi pomôckami,
- § 170a neoprávnené zaobchádzanie s liekmi, liečivami a zdravotníckymi pomôckami,
- § 194a ochrana súkromia v obydlí,
- § 205 odloženie dieťaťa,
- § 244 porušovanie zákazu konkurencie,
- § 251 neoprávnené zamestnávanie,
- § 260 skresľovanie údajov hospodárskej a obchodnej evidencie z nedbanlivosti,
- § 299a neoprávnené uskutočňovanie stavby,
- § 336a volebná korupcia,
- § 377 porušenie dôvernosti ústneho prejavu a iného prejavu osobnej povahy.

Honba za dopĺňaním trestných činov do Trestného zákona vedie častokrát k takému zneprehľadneniu právnej úpravy, že je v praxi veľmi ťažké subsumovať určité, vecne v zásade jednoduché skutky pod správnu skutkovú podstatu trestného činu, prípadne je nevyhnutné ju subsumovať pod viacej trestných činov a následné riešenia súbehov nie sú práve jednoduché. Typickým príkladom sú trestné činy extrémizmu. Trebárs skutkovo jednoduchý a veľmi reálny prípad napĺňajúci znaky hneď niekoľkých trestných činov extrémizmu: neonacista oblečený v uniforme SS nesie vlajku tretej ríše – čím napĺňa trestný čin založenia, podpory a propagácie hnutia smerujúceho k potláčaniu základných ľudských práv podľa § 421 TZ, zároveň treba vyriešiť vzťah k § 422 TZ prejavovanie sympatie k hnutiu smerujúcemu k potláčaniu základných ľudských práv a slobôd – pritom vykrikuje protižidovské heslá a tým Židov hanobí – čím napĺňa trestný čin hanobenie národa, rasy

a presvedčenia podľa § 423 TZ – zároveň vykrikuje, že ich pozabíja, a ešte na to nabáda aj ostatných – čím napĺňa trestný čin podnecovania k národnostnej, rasovej a etnickej nenávisti podľa § 424 TZ. Zároveň je v prípade tohto skutku nevyjasnený vzťah k trestným činom postihujúcim skutky vo vzťahu k extrémistickým materiálom podľa § 422a až § 422c TZ.

Ako sa má s touto zložitou situáciou vysporiadať bežný vyšetrovateľ?

Na nasledujúcich riadkoch vymenujem aspoň niektoré trestné činy, ktorých úpravu považujem buď za zmätočnú alebo priveľmi komplikovanú či nadbytočnú a preto by mali byť ich skutkové podstaty racionalizované:

- § 249a falšovanie predmetov kultúrnej hodnoty,
- § 327a nepomenovaný trestný čin blízky mareniu úlohy verejným činiteľom,
- § 185 branie rukojemníka a § 186 vydieračský únos,
- § 187 zavlečenie do cudziny,
- § 196 porušovanie tajomstva prepravovaných správ vo vzťahu k § 247c neoprávnené zachytávanie počítačových údajov a § 247d výroba a držba prístupového zariadenia , hesla do počítačového systému alebo iných údajov,
- § 200 znásilnenie a § 201 sexuálne násilie, vo vzťahu k nim, príp. ďalším trestným činom v prípravnej fáze aj § 201a a 201b sexuálne zneužívanie,
- § 222 úverový podvod (pri súčasnej aplikačnej praxi) a § 223 poisťovací podvod, ktoré sú od podvodu podľa § 221 prakticky oddelené zbytočne, rovnako tak § 249a falšovanie predmetov kultúrnej hodnoty,
- § 231 a 232 podielnictvo a § 233 a 234 legalizácia príjmov z trestnej činnosti,
- § 270 falšovanie, pozmeňovanie a neoprávnená výroba peňazí a cenných papierov a § 271 uvádzanie falšovaných, pozmenených a neoprávnene vyrobených peňazí a cenných papierov,
- § 291 ohrozenie bezpečnosti vzdušného prostriedku a lode a § 293 zavlečenie vzdušného dopravného prostriedku do cudziny,
- § 292 ohrozenie bezpečnosti vzdušného prostriedku a lode vo vzťahu k § 261 šírenie poplašnej správy
- § 336b športová korupcia
- § 421 a nasledujúce: všetky trestné činy extrémizmu plus § 190 ods. 2 hrubý nátlak,

Zásadným problémom kriminalizácie v rámci rekodifikovaného Trestného zákona sú však **kvalifikované skutkové podstaty trestných činov s príliš široko koncipovanými kvalifikačnými znakmi (V. hlava II. diel Všeobecnej časti TZ Osobitné kvalifikačné**

pojmy), ktoré sú používané aj vtedy, keď to vzhľadom na základnú skutkovú podstatu TČ nie je potrebné

Definície týchto osobitných kvalifikačných pojmov boli postavené ako súhrn ďalších, teoreticky obdobných znakov podradených do jednej skupiny. A tak nám osobitný kvalifikačný pojem závažnejší spôsob konania podľa § 138 zahŕňa desať rozdielnych okolností, osobitný kvalifikačný pojem chránená osoba podľa § 139 zahŕňa deväť typov osôb, osobitný kvalifikačný pojem osobitný motív zas sedem rôznorodých motívov, atď. Pokiaľ sú v danom paragrafe trestného činu použité čo len tieto tri kvalifikačné znaky (čo je pomerne časté), v skutočnosti to predstavuje 26 okolností podmieňujúcich použitie vyššej trestnej sadzby. Keď to porovnáme s predchádzajúcim Trestným zákonom, ktorý mal jednotlivé kvalifikačné pojmy presne „ušité" na jednotlivé trestné činy, je úplne evidentné, že plánovaná dekriminalizácia Trestného zákona bola len formálnou politickou deklaráciou v rozpore s realitou.

V. Dôvod č. 5: depenalizácia

Depenalizácia bol pojem, ktorý bol vyslovene „trendy" pri tvorbe moderných trestnoprávnych rekodifikácii, akcentoval koncept restoratívnej justície.[6] Zároveň rekodifikácia trestného práva prišla relatívne v krátkom čase po tom, čo sa na sklonku deväťdesiatych rokov konečne začalo dariť v boji proti rozvinutému organizovanému zločinu, ktorý zásadne negatívne ovplyvňoval dianie a nálady v spoločnosti. Čo z toho mohlo vzniknúť?

V rekodifikácii trestného práva sa prejavovali princípy restoratívnej justície, či už v trestnom práve hmotnom ako zavádzanie nových druhov alternatívnych trestov (trest domáceho väzenia, trest povinnej práce, podmienečný odklad výkonu trestu s probačným dohľadom) alebo v trestnom práve procesnom formou zavádzania nových druhov odklonov[7] (napr. dohoda o vine a treste). Zároveň s nimi prichádzali inštitúty posilňujúce represiu (či už ako nové inštitúty alebo inštitúty, ktoré sa dostali aj do predchodcu súčasného Trestného zákona ako určitý predvoj rekodifikácie) akými sú zásada „trikrát a dosť" či sprísnená asperačná zásada. A najmä, prišlo k plošnému zvýšeniu trestných sadzieb. Zatiaľ čo starý TZ umožňoval hornú hranicu trestnej sadzby trestu odňatia slobody do 15 rokov a trest odňatia slobody od 15 do 25 rokov alebo na doživotie považoval za výnimočný trest, nový TZ bežne umožňuje trest odňatia slobody do 25 rokov.

[6] K tomu bližšie pozri napr.: Strémy, T. – Kurilovská, L. – Vráblová, M.: Restoratívna justícia. Praha: Leges, 2015.
[7] K tomu bližšie pozri napr.: Ščerba, F.: Alternativní tresty a opatření v nové právní upravě. Praha: Leges, 2011.

Že v rekodifikácií Trestného zákona prevážili represívne opatrenia nad depenalizáciou, najlepšie dokumentujú dva jednoduché údaje. Kým k 31. 12. 2005 bolo vo výkone trestu odňatia slobody 6051 osôb, k 31. 12. 2012 bolo vo výkone trestu odňatia slobody 9542 osôb.[8]

VI. Zhodnotenie a krátko a strednodobá prognóza

Z vyššie uvedených faktov a analýz možno syntetizovať nasledujúci záver: Ani rekodifikácia trestnoprávnych kódexov ani ich nasledujúce novely nepriniesli slovenskému právnemu poriadku toľko sľubovanú stabilitu trestnoprávnych kódexov, naopak, po ich prijatí sa legislatívna smršť v oblasti trestného práva ešte zintenzívnila. Pokiaľ ide o kvalitu trestnoprávnej legislatívy, najmä v oblasti trestného práva hmotného sa vyskytuje množstvo chýb, od menších až po veľké systémové chyby, ktoré ale nie sú odstraňované, spoločnosť sa neustále kriminalizuje stále novými skutkovými podstatami trestných činov, ktoré sú často dopĺňané na základe politickej motivácie. Z krátkodobého a strednodobého horizontu nič v správaní spoločnosti či politikov nenasvedčuje tomu, že by sa táto situácia mala zlepšiť. Naopak, nespokojnosť spoločnosti, politické výpady a to všetko utužované šírením deštruktívnych nálad najmä prostredníctvom sociálnych sietí ale aj oficiálnych médií vytvára podmienky na ešte nestabilnejšiu trestnoprávnu legislatívu s pribúdaním stále nových a nových skutkových podstát trestných činov. Trestné konanie však napriek častým novelizáciám Trestného poriadku pôsobí relatívne konsolidovane.

VII. Dlhodobá prognóza

Spoločnosť sa neustále vyvíja. Pred dvadsiatimi rokmi sme sa pomaly báli vyjsť von, aby sme náhodou nenaštvali nejakého polomafiána, ktorý si myslel, že mu patrí svet a štát mu svojimi postojmi tieto názory potvrdzoval. Toto dnes problém nie je (určite nie plošný, nejaké výnimky v rámci boja so zločinom sa vždy nájdu). Preto je celkom legitímny predpoklad, že slovenská spoločnosť aj politická scéna (ak neprevážia populistické a fašizoidné strany) sa bude vyvíjať pozitívnym smerom a postupne prestane trestnoprávnu legislatívu zneužívať na zakrývanie problémov a riešenie frustrácie (aj keď nie som taký naivný, aby som veril, že je možné tendencie zneužívania problémov trestnoprávnej legislatívy kdekoľvek na svete úplne terminovať).

De lege ferenda nepovažujem za reálne čiastkovými novelami dospieť k dekriminalizácií či depenalizácií či aspoň k zjednodušeniu a sprehľadneniu skutkových

[8] K tomu bližšie pozri.: Štatistika o počte obvinených a odsúdených Zboru väzenskej a justičnej stráže SR, dostupné na: www.zvjs.sk.

podstát trestných činov a to vzhľadom na politickú antipopularitu takýchto krokov (myslenie väčšinového voliča: „Vypúšťate trestné činy. Znižujete trestné sadzby. Podporujete zločincov. A prečo to robíte? Aby ste sa kryli. Ste sami zločinci.“) nepovažujem za reálnu. Riešením môže preto byť iba nová rekodifikácia trestného práva, najmä trestného práva hmotného, ktorá konečne reálne naplní ciele, ktoré si vytýčila už rekodifikácia z roku 2005, ale z politických dôvodov, odborných dôvodov a najmä z dôvodov stavu a vývoja spoločnosti ich nebola schopná naplniť, ba dokonca v niektorých otázkach reakcionársky zašla až za hranu svojho predchodcu (napr. trestné sadzby). Snáď za pätnásť, dvadsať rokov dozreje čas na novú rekodifikáciu trestného práva. Ale na to, aby sme ju zrealizovali naozaj kvalitne a s čo najmenším vplyvom politického a spoločenského populizmu, musíme o nej začať hovoriť už dnes.

Zoznam bibliografických odkazov

Fábry, B. – Kasinec, R. – Turčan, M.: Teória práva. Bratislava: Wolters kluwer a Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2017.

Kratochvíl, V.: Rekodifikace trestního práva hmotného v České a Slovenské republice (komparace vybraných institutů obecné části, základů trestní odpovědnosti) – 1. Časť. Justičná revue, r. 56, 2004, č. 8 – 9.

Mathern, V.: Aké budú nové trestnoprávne kódexy? (Úvahy nad návrhmi nového Trestného zákona a Trestného poriadku, 1. časť). In.: Justičná revue, r. 55, 2003, č. 11, s. 969 – 986.

Mathern, V.: Aké budú nové trestnoprávne kódexy? (Úvahy nad návrhmi nového Trestného zákona a Trestného poriadku, 2. časť). In.: Justičná revue, r. 55, 2003, č. 12, s. 1099 – 1112.

Samaš, O. – Stiffel, H. – Toman, P.: Trestný zákon. Stručný komentár. Bratislava: Iura Edition, 2006.

Strémy, T. – Kurilovská, L. – Vráblová, M.: Restoratívna justícia. Praha: Leges, 2015.

Šámal, P. a kol.: Trestní zákoník. I. § 1 až 139 Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.

Ščerba, F.: Alternativní tresty a opatření v nové právní upravě. Praha: Leges, 2011.

Štatistika o počte obvinených a odsúdených Zboru väzenskej a justičnej stráže SR, dostupné na: www.zvjs.sk.

KONCENTRAČNÁ ZÁSADA A JEJ APLIKAČNÉ UPLATNENIE V TRESTNOM KONANÍ

Sergej Romža[1]

Abstrakt

Koncentračná zásada vyjadruje (vo všeobecnosti) požiadavku, že určité (spravidla procesné) úkony, sa musia skoncentrovať v určitom štádiu konania. Osobitne uvedené platí vo vzťahu k procesu dokazovania, a v tejto súvislosti vo vzťahu k stanoveniu časového rozhrania, dokedy môžu procesné strany, podávať návrh na vykonanie dôkazov, resp. návrhy na doplnenie dokazovania. V tejto súvislosti vyvstáva predovšetkým aplikačný problém súvisiaci s určením (vymedzením) procesných účinkov (dôsledkov), ktoré sú spojené s omeškaním predmetných procesných úkonov.

Kľúčové slová

koncentračná zásada, zásada zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností, zásada jednotnosti konania, právny princíp, dokazovanie, hlavné pojednávanie

Abstrakt

Principle of concentration in general reflects a requirement that certain (generally procedural) acts must be concentrated on a certain stage of the proceedings. Especially this applies to the evidentiary process, and in this context in relation to the setting time interface by which can the parties of a proceedings submit proposals to execute evidence or additional evidence. In this regard, particular application arises a problem relating to the identification (definition) of process effects (consequences) associated with the delay of procedural acts.

Key words

principle of concentration, principle of establishment of facts beyond reasonable doubt, principle of proceedings unity, legal principle, evidentiary process, trial

I.

Vymedzenie podstaty, účelu a funkcii princípov a zásad v trestnom konaní

1. Pre tvorbu a realizáciu práva, v jeho hmotnej aj procesnej zložke, sú príznačné určité princípy, resp. zásady, podľa ktorých a na základe ktorých, sa tvorba a realizácia práva ako významného spoločenského fenoménu, uskutočňuje. /2.

Každé právne odvetvie je ovládané určitými princípmi a zásadami. Tieto princípy, resp. zásady, charakterizujú základ práva i jeho obsah, premietajú sa nielen do právotvornej

[1] Doc. JUDr. Sergej Romža, PhD., Katedra trestného práva, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
[2] **BABJAK, J.:** Daňové právo na Slovensku; Bratislava: EPOS; 2015; s. 422

činnosti, ale aj do roviny realizovanej a právno – aplikačnej. V právnej vede sú považované za abstraktné právne pravidlá, ktoré majú rozdielny charakter. /3.

Existencia princípov v práve je nevyhnutná. Princípy vyjadrujú nemennosť určitého spoločenského javu. Táto nemennosť neovplyvňuje to, či je upravený právnymi normami alebo nie, prípadne v akom právnom rámci, ani v akej forme je daný spoločenský fenomén právne vyjadrený, a nevplýva na ňu ani stabilita, či nestabilita spoločenských vzťahov.

Dôvodom pre existenciu zásad, či princípov v každom právnom odvetví, je najmä charakter právnych noriem ako všeobecných pravidiel správania sa.

Trestný poriadok tvorí ucelenú sústavu. Jeho štruktúra a systém zabezpečujú funkčnosť trestného procesu. Toto zabezpečenie je veľmi zložité, a aby tento systém mohol fungovať, sú stanovené presné právno – politické princípy, na ktorých je tento proces vybudovaný. /4.

Význam základných zásad a princípov vyplýva z toho, že základom, na ktorom spočíva trestné právo procesné. Ich uplatnenie v trestnom konaní je nevyhnutným predpokladom, najdôležitejšou zárukou skutočne účinného prostriedku plnenia úloh nášho trestného konania nakoľko práve ony v ňom zaručujú dodržiavanie zmyslu zákona, zabezpečujú dôslednú ochranu tak spoločnosti, ako aj práv a oprávnených záujmov občanov, predovšetkým osoby, voči ktorej sa vedie trestné konanie. Bez znalosti týchto zásad a princípov nemožno pochopiť podstatu nášho trestného konania, význam všetkých jeho inštitútov a štádií, nemožno porozumieť jednotlivým ustanoveniam Trestného poriadku a správne ich aplikovať v praxi, nakoľko sú základným vodítkom pre výklad. Bez správneho stanovenia základných zásad a princípov a ich znalosti, nie je možná legislatívna práca v oblasti trestného konania, nakoľko právna úprava všetkých ustanovení Trestného poriadku, z nich musí vychádzať a samozrejme nie je možná ani akákoľvek vedecká práca v odbore trestného práva. /5.

2. Na základe uvedeného možno v koncentrovanej forme vymedziť nasledovné funkcie, resp. význam základných zásad a princípov:
   a) poznávací;

[3] **HARVÁNEK, J a kol.**: Právni teórie; Brono; Iuridica Brunensia; 1995; s. 234.
[4] **GŘIVNA, T.**: Základní zásady v připravované rekodifikaci tretního řízení z komparatívniho pohledu; In: Princípy a zásady v trestnom práve; Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie; KOŠICE; Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta+ s. 59; ISBN 978-80-8152-223-9.
[5] **CÍSAŘOVÁ, D.**, **FENYK, J., GŘIVNA, T. a kol**.: Trestní právo procesní; 5. vydání, PRAHA; ASPI; 2008, s. 63-64, rovnako porov.: ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUCHTA, J. a kol.: Trestní právo procesní; 4. vydání; PRAHA; C.H.BECK; 2013; s. 86 a nasl.; Rovnako porov.: JELÍNEK, J. a kol.: Trestní právo procesní; 3. vydání; PRAHA; LEGES; 2013; s. 132 a nasl.

b) interpretačný;

c) aplikačný;

d) normotvorný.

ad a) poznávací význam základných zásad a princípov spočíva v tom, že bez pochopenia ich významu nemožno porozumieť jednotlivým inštitútom a ustanoveniam Trestného poriadku.

ad b) základné zásady a princípy tvoria základné vodítko, základnú orientáciu pre výklad zákonov orgánmi činnými v trestnom konaní a súdmi. Osobitne uvedené platí v prípade absencie explicitnej normatívnej úpravy jednotlivých procesných inštitútov, či procesných práv a povinností subjektov trestného konania. Žiada sa osobitne akcentovať, že výklad jednotlivých princípov a zásad, musí smerovať k naplneniu základného účelu trestného konania, normatívne vymedzeného v ust. § 1 Trestného poriadku a musí byť ústavne konformný.

ad c) aplikačný význam základných princípov a zásad spočíva v tom, že predstavuje dôležité vodítko (smernicu) pre aplikáciu pri riešení konkrétnych sporných otázok trestného konania.

ad d) normotvorný význam základných princípov a zásad sa odvíja od skutočnosti, že akýkoľvek posun v spoločenských vzťahoch (najmä v sociálnej oblasti, vo faktoroch, ktoré ovplyvňujú kriminalitu), vytvára totiž tlak a požiadavky na zmenu zákonov v trestnoprávnej oblasti, ale aj naopak, zmenené zákony, spätne pôsobia na posun v chápaní základných princípov a zásad. Rovnako význam základných princípov a zásad pre tvorbu práva, spočíva v tom, že novo zavádzané procesné inštitúty, nemajú kolidovať s existujúcimi zásadami trestného konania, resp. že je nevyhnutné skúmať, či doterajšie základné zásady trestného konania vyhovujú, a teda, či nie je žiaduca ich zmena. /6.

Platí totiž základná premisa, že všetky základné princípy a zásady musia vo svojom súhrne vytvárať vnútorne (ideovo) konzistentný celok, v opačnom prípade pôsobia na systém trestného konania deštruktívne.

3. Pojem právny princíp, právna zásada, ale aj súvisiace pojmy, ako je právna norma, pravidlo, maxima, či paradigma, nie sú v právnej teórii interpretované jednotne, naopak sú predmetom intenzívnych a častokrát antagonistických argumentácii. /7.

---

[6] **IVOR, J. a kol**.: Trestné právo procesné, druhú doplnené a prepracované vydanie; Bratislava; IURA Edition; 2010; s. 54 – 55. Rovnako porov.: ŠIMOVČEK, I. a kol.: Trestné právo procesné, 2 rozšírené vydanie; Plzeň; vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.; s. 37-39; Rovnako porov. . JELÍNEK, J. a kol.: Trestní právo procesní; 3. vydání; PRAHA; LEGES; 2013; s. 62 – 63.

[7] **Porov. : WINTR, I**.: Říše principů; Obecní a odvětvové principy současného českého práva; Praha; Karolinum; 2006; BOGUSZAK, J. a kol.: Právní principy; Pelhřimov; Vydavatelství 999; 1999; TRYZNA, J.: právní principy a právni argumentace; Praha; Auditorium; 2010.

Súčasná jurisprudencia veľmi často oba pojmy, teda pojem, princíp a zásada, stotožňujú, či zamieňajú, resp. ich považujú za pojmy synonymné, s čím nemožno bez výhrad súhlasiť.

Nazdávam sa, že najkomplexnejšie a v koncentrovanej forme, vymedzil podstatu pojmu právny princíp A. GERLOCH, ako „*najvšeobecnejšie pravidlá správania, ako regulatívne idey, ktoré v normatívnej podobe vyjadrujú všeobecné ciele práva, ktorými sú základné hodnoty*." [8] Tradične zaužívaným chápaním pojmu princíp je definícia prezentovaná J. BOGUSZAKOM, ako „*pravidlo relatívne vysokého stupňa všeobecnosti, ktoré nie je explicitne alebo implicitne vyjadrené alebo ako communis opiniodoctorum, imanentné danému právu, právnemu odvetviu alebo právnemu inštitútu. Sú spoločné právu rôznych krajín, prinajmenšom v dosahu daného typu právnej kultúry. Obvykle nestrácajú platnosť v priebehu zmien, druhých konkrétnejších právnych noriem, s ktorými sú späté pri aplikácii*". [9]

Podľa J. HARVÁNKA *„zatiaľ, čo právne princípy sú základnými a nemeniteľnými postulátmi, právne zásady sú meniteľnými postulátmi a majú menšiu mieru všeobecnosti"*. [10]

Významný predstaviteľ slovenskej jurisprudencie J. PRUSÁK, prezentuje právne princípy, ako „*právne normy s najvyššou mierou abstrakcie, ktoré určujú aplikáciu, t.j. aj subsumpciu a interpretáciu právnych odvetví, zákonníkov, zákonov a jednotlivých častí právnych predpisov*". [11]

V konečnom dôsledku nemožno opomenúť ani pragmatické vymedzenie podstaty pojmu právny princíp M. GAŠPAROM, ktorý princíp považuje (charakterizuje), ako „*ako vedúcu právnu ideu, ktorá platí bezo zvyšku, nepripúšťa výnimku a má preto absolútne určenie"*. [12]

Podľa M. GAŠPARA „*zásada, resp. jednotlivé základné zásady, sú skôr viazané na konkrétnosť spoločenských javov a vzťahov, ich poznateľnosť, relatívnu stabilitu v aplikácii, pripúšťanie výnimiek zo svojho uplatňovania a pod.*" [13]

Základné zásady trestného konania sú vedúce právne idey. [14] Nad rámec prezentovaného vymedzenia podstaty zásad trestného konania J. IVOR, akcentuje

[8] **GERLOCH, A.**: princip právni jistoty v soudobém právu; In.: BOGUSZAK, J. a kol.: Právní principy; Pelhřimov; Vydavatelství 999; 1999; s. 77.
[9] **BOGUSZAK, J.:** Pojetí, druhy a význam právnich principů; Právny obzor; 2003, č. 3, s. 241.
[10] **HARVÁNEK, J. a kol.:** Teórie práva; Plzeň; Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.; 2008; s. 283.
[11] **PRUSÁK, J.:** Právne princípy a premene slovenského práva; Právny obzor č. 3/2003, s. 266.
[12] **GAŠPAR, M. a kol.:** Československé správne právo; Obzor; Bratislava; 1973; s. 122.
[13] tamtiež, s. 123.

normatívny aspekt v ich charakteristike – vymedzení, keď dodáva, že „*toto postavenie (postavenie vedúcich právnych idey) im musí priznať zákon*“. [15] Zároveň dodáva, že na základných zásadách je vybudovaný celý trestný proces, celá organizácia trestného konania, rozdelenie funkcii v trestnom konaní, teda aj všetky systémové a štrukturálne trestnoprocesné vzťahy.

J. JELÍNEK, zároveň pripomína, že základné zásady „*sú prejav právno – politického a právno – filozofického prístupu k trestnému konaniu, pričom v konečnom dôsledku vyjadrujú mienku zákonodarcu o najúčelnejšom usporiadaní trestného procesu.*“ [16]

II.

Spôsob a rozsah normatívneho vyjadrenia základných zásad trestného konania v Trestnom poriadku

Kodifikovanie základných zásad trestného konania, priamo do textu Trestného poriadku, dokonca zo systematického hľadiska do textu jeho úvodných ustanovení, bola vyvolaná objektívnou potrebou, ktorá vyplývala z negatívnych skúseností v 50. rokoch 20. storočia. Kedy tieto základné zásady bolo potrebné identifikovať z textu jednotlivých trestnoprocesných inštitútov, z obsahu jednotlivých procesných ustanovení, čo nevyhnutne viedlo k nejednoznačnosti v ich interpretácii a aplikácii.

Po prvý krát u nás boli základné zásady trestného konania kodifikované v úvodných ustanoveniach, v Trestnom poriadku r. 1961 (z. č. 141/1961 Zb.)

Avizované riešenia normatívnej reglementácie základných zásad trestného konania, že to explicitne v texte zákona, nie je jediným ani výlučným riešením.

Teoreticky do úvahy prichádzajú viaceré riešenia:

1. základné zásady trestného konania, normatívne vyjadriť len v preambule, resp. v úvodných ustanoveniach, bez ich definície (zásady sa uplatňujú vždy prostredníctvom rôznych ustanovení, nie však priamo);
2. základné zásady sú normatívne vyjadrené iba v základných článkoch úvodnej časti zákona ako maximy (formulácia, by mala byť stručná, jasná a jednoznačná), pričom by mali byť aplikované iba prostredníctvom ustanovení zákona, nie však priamo,

---

[14] **ŠÁMAL, P.:** Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému; CODEX; Praha; 1999; s. 44. Rovnako porov.: JELÍNEK, J. a kol.: Trestní právo procesní; 3. vydání; PRAHA; LEGES; 2013; s. 61.

[15] **IVOR, J. a kol**.: Trestné právo procesné, druhé doplnené a prepracované vydanie; Bratislava; IURA Edition; 2010; s. 54.

[16] **JELÍNEK, J. a kol.:** Trestní právo procesní; 3. vydání; PRAHA; LEGES; 2013; s. 61.

pričom ich význam by spočíval predovšetkým v legislatívnej a interpretačnej funkcii (pri tomto vymedzení, by mal byť upravený katalóg zásad tak, aby boli vymedzené len najdôležitejšie zásady všeobecnej povahy, ktoré sa premietajú spravidla do celého trestného konania, zatiaľ, čo ostatné zásady, ktoré sú v skutočnosti „priamymi" právnymi predpismi – napr. vyhľadávacia zásada, zásada bezprostrednosti a ústnosti, zásada voľného hodnotenia dôkazov, by boli vložené do konkrétnej právnej úpravy dokazovania alebo iných procesných postupov.

3. zásady, ktoré sú v teórii a praxi, všeobecne uznávané, neboli by priamo definované v Trestnom poriadku, ale boli iba vyjadrené v celkovej koncepcii Trestného poriadku a vo vymedzení jednotlivých ustanovení Trestného poriadku. /17.

Optimálnym riešením – koncepciou normatívneho vyjadrenia základných zásad v Trestnom poriadku, sa javí alternatíva 2, ku ktorej sa prikláňa väčšina zástupcov náuky trestného práva procesného. /18.

Prezentované alternatívy možného legislatívneho – technického vyjadrenia jednotlivých zásad trestného konania v Trestnom poriadku sa javí podstatnou, vo vzťahu k právnym úvahám o možnom spôsobe a rozsahu legislatívno – technického vyjadrenia v Trestnom poriadku, aj vo vzťahu ku koncentračnej zásade trestného konania.

III.

K podstate, cieľom a účelu koncentračnej zásady v trestnom konaní

Koncentračná zásada je pravidlom, ktoré potvrdzuje výnimku zo zásady jednotnosti konania, je protipólom zásady jednotnosti konania.

Koncentračná zásada ako výnimka z pravidla, musí byť v zákone aj explicitne upravená. Iba s použitím toho prístupu možno potom identifikovať, že ide o výnimku. Naviac aplikácia koncentračnej zásady znamená zánik jedného zo základných procesných práv subjektov trestného konania – práva označovať a predkladať dôkazy. Zánik takéhoto procesného práva môže byť upravený iba zákonom a to explicitne.

Zásada jednotnosti konania, vyjadruje právo subjektov trestného konania navrhovať (predkladať) dôkazy a realizovať procesné návrhy a oprávnenia po celú dobu konania, vrátane odvolacieho konania.

---

[17] c.d. v poznámke č. 3, s. 60 – 61.

[18] **Porov. KRATOCHVÍL, V.:** Základní zásady trestního řízení / trestního práva procesného v česko – rakousko – polsko – európskem srovnání. In.: VANDUCHOVÁ, M.; GŘIVNA, T.: Rekodifikace trestního práva procesního (aktuální problémy); Praha; UK v Praze; 2008; s. 72.

Naproti tomu, koncentračná zásada, sústreďuje (koncentruje) procesnú možnosť označovať a predkladať dôkazy, iba do určitého štádia konania, či procesného termínu a súčasne vylučuje túto možnosť v ostatných štádiách konania.

Koncentračná zásada vyjadruje (stanovuje) časový cenzus, t.j. do akej doby môžu jednotlivé subjekty trestného konania navrhovať a predkladať dôkazy na podporu a preukázanie svojich skutkových tvrdení.

Účelom koncentračnej zásady je zamedziť neustálemu a účelovému generovaniu ďalších procesných návrhov na vykonanie (doplnenie) dokazovania, ktoré by vo svojich dôsledkoch zakladali nedôvodné prieťahy v prejednávaní trestnej veci, a teda by zakladali porušenie zásady rýchlosti a hospodárnosti trestného konania, ako aj porušenie práva na spravodlivé súdne konanie, garantované v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Cieľom koncentračnej zásady je „donútiť“ procesné subjekty, vyčerpať všetky procesné dôkazné prostriedky, určené k ochrane ich procesných práv, ktorými tieto subjekty disponovali v určitom procesnom štádiu – fáze trestného konania.

Oprávnenie procesných subjektov, navrhovať a predkladať dôkazy kedykoľvek počas trestného konania (zásada jednotnosti konania), musí mať však určité limity, najmä s prihliadnutím na už avizovanú efektívnosť, rýchlosť a hospodárnosť konania, a rovnako tak na motiváciu jednotlivých subjektov k väčšej procesnej aktivite.

Z prezentovaného vymedzenia podstaty, účelu a cieľa tak zásady jednotnosti konania, ako aj koncentračnej zásady, vyplýva, že tieto sa svojimi účinkami vzťahujú na procesnú činnosť vo forme dokazovania.

Zásada jednotnosti konania nie je v našom Trestnom poriadku explicitne normatívne vyjadrená, avšak jednotlivé jej atribúty, prvky, možno identifikovať tak v konštrukcii (obsahu) jednotlivých zásad trestného konania, ktoré vo svojom súhrne možno klasifikovať ako zásady dokazovania, ako aj v obsahu ďalších základných zásad, ako je zásada práva na obhajobu, či zásada kontradiktórnosti. Zároveň jednotlivé atribúty, prvky zásady jednotnosti konania, možno spoľahlivo identifikovať aj v obsahu jednotlivých procesných inštitútov.

Koncentračné zásadu, resp. jej prvky – atribúty, spoľahlivo možno identifikovať v ust. § 240 ods. 3 – 5 Trestného poriadku, marginálne označeného ako „doručenie obžaloby“.

Ust. § 240 ods. 3 Trestného poriadku, explicitne ukladá konajúcemu súdu, spolu s rovnopisom obžaloby, osobám uvedeným v ods. 1, doručiť aj výzvu, aby bez meškania oznámili súdu a osobám a ostaným stranám, návrhy na vykonanie dôkazov. Zároveň predmetné ustanovenie ukladá konajúcemu súdu povinnosť, v predmetnej výzve, upozorniť

dotknuté subjekty na to, že vykonanie neskôr vyvrhnutých dôkazov, ktoré stranám boli známe v čase doručenia výzvy, môže súd odmietnuť.

Z obsahu predmetného ustanovenia § 240 ods. 3 Trestného poriadku, vyplýva pre konajúci súd nielen obligatórna povinnosť doručovať procesným stranám, ktorých okruh je vymedzený explicitne, v ust. § 240 ods. 1 Trestného poriadku, procesnú výzvu, aby oznámili súdu a ostatným procesným stranám, svoje návrhy na vykonanie dôkazov na hlavnom pojednávaní, ale rovnako tak povinnosť konajúceho súdu, určiť procesným stranám primeranú lehotu, ktorá je v aplikačnej praxi obvykle 10 – dňová, v ktorej majú oznámiť svoje návrhy na vykonanie dôkazov.

Zákonodarca, v predmetnom ustanovení stanovil časový cenzus – dobu do kedy môžu procesné strany navrhovať a predkladať dôkazy, ktoré sa majú vykonať na hlavnom pojednávaní. Nepochybne ide o výnimku, redukciu práva procesných strán predkladať dôkazy kedykoľvek v priebehu trestného konania, teda ide o formu zákonného vyjadrenia jedného z atribútov koncentračnej zásady.

Nemenej podstatným sa v tejto súvislosti javí, aj normatívne vymedzenie (ukotvenie) procesných následkov – účinkov, ktoré zákonodarca spája s nerealizovaním priznaného procesného práva procesnými stranami, v ustanovenej (primeranej) lehote, určenej konajúcim súdom, v zaslanej výzve, keď pre tento prípad ustanovuje procesné konzekvencie, vo forme možnosti konajúceho súdu odmietnuť vykonanie neskôr navrhnutých, resp. predložených dôkazov, procesnými stranami.

Osobitný procesný režim, zákonodarca nastoľuje v prípade, ak obvinený navrhuje na hlavnom pojednávaní vypočuť svedkov, ktorých výpoveď navrhol prokurátor v obžalobe iba prečítať. V takomto prípade je obvinený povinný bez meškania, písomne oznámiť súdu návrh na vykonanie osobného výsluchu predmetných svedkov (porov. § 240 ods. 3 Trestného poriadku). Zákonodarca, pre tento prípad, teda v prípade, že obvinený bez meškania (v primeranej lehote stanovenej konajúcim súdom) nenavrhne osobný výsluch takéhoto svedka, stanovuje rigorózne procesné konzekvencie vo forme možnosti konajúceho súdu, na hlavnom pojednávaní prečítať zápisnicu o výsluchu, aj bez súhlasu obvineného (obžalovaného) za podmienok ustanovených v § 263 ods. 2 Trestného poriadku.

Korekciu, deklarovaných procesných následkov spojených s nevyužitím priznaných procesných práv, predstavuje ust. 240 ods. 3, posledná veta za prostredníkom, Trestného poriadku, keď zákonodarca ustanovuje výluku z deklarovaných procesných následkov – účinkov, v prípade, ak nastala nová okolnosť, ktorá nebola obvinenému známa, v čase doručenia výzvy.

Zákonodarca, v ust. § 240 ods. 4 Trestného poriadku, koncipuje ďalšiu výnimku zo zásady jednotnosti konania, a teda atribút koncentračnej zásady aj keď iným spôsobom, ako tomu bolo v prezentovaných procesných situáciách, normatívne vyjadrených v ust. § 240 ods. 3 Trestného poriadku, keď explicitne stanovuje obsahové náležitosti, návrhu na vykonanie dôkazov, predložených v intenciách ods.3.

V zmysle ust. § 240 ods. 4 Trestného poriadku „v návrhu na vykonanie dôkazov, podľa odseku 3, treba uviesť okolnosti, ktoré sa majú nimi objasniť, a ak ide o svedka, treba uviesť aj skutočnosti, na ktoré má byť vypočutý. Dôkazy musia byť označené tak, aby ich bolo možné na hlavnom pojednávaní vykonať, okrem prípadov, keď vykonanie dôkazu zabezpečí ten, kto jeho vykonanie navrhol. Ak sa navrhuje výsluch svedka alebo znalca a navrhovateľ oznámi, že nemôže zabezpečiť jeho prítomnosť na hlavnom pojednávaní a žiada preto súd o jeho predvolanie, treba uviesť údaje o jeho totožnosť a bydlisko, inak súd vykonanie tohto dôkazu spravidla odmietne.

Z citovaného ustanovenia § 240 ods. 4 Trestného poriadku, vyplýva, že zákonodarca, nesplnenie ustanovenej procesnej povinnosti dotknutou procesnou stranou, postihuje procesným následkom, vo forme možnosti konajúceho súdu, takýto dôkaz odmietnuť.

V konečnom dôsledku atribút koncentračnej zásady, nachádzame aj v ust. § 240 ods. 5 Trestného poriadku, keď zákonodarca ustanovuje povinnosť prokurátorovi a obvinenému, aby v prípade, že navrhujú na hlavnom pojednávaní, vypočuť svedkov a znalcom, navzájom si oznámili tieto procesné návrhy, najneskôr tri pracovné dni pred hlavným pojednávaním, pokiaľ tieto skutočnosti neboli oznámené v obžalobe alebo pri predbežnom prejednaní obžaloby.

Pre prípad nesplnenia avizovanej procesnej povinnosti prokurátorom, či obvineným, zákonodarca spája procesné konzekvencie, vo forme možnosti zrealizovať výsluch uvedených subjektov, len v prípad, ak prokurátor a obvinený s tým súhlasia.

Z prezentovaného prehľadu procesných konzekvencií, ktoré zákonodarca spája s nesplnením deklarovaných procesných povinností dotknutými procesnými stranami vyplýva, že tieto koncipuje ako podmienene konzekvencie. Podmienenosť procesných konzekvencií objektívne zoslabuje reálny účinok jednotlivých normatívnych atribútov koncentračnej zásady, a to v prospech naplnenia zásady zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností. Zároveň sa tým zoslabuje elektorát procesných prostriedkov naplnenia zásady kontradiktórnosti súdneho konania, rovnosti konania a v neposlednom rade aj zásady rýchlosti a hospodárnosti (efektivity). Z uvedeného teda vyplýva, že zásada zistenia skutkového stavu veci bez dôvodných pochybností nadobúda favorizovaný status „hlavnej“

základnej zásady trestného konania, na úkor ostatných zmieňovaných základných zásad trestného konania.

IV.

Vzťah koncentračnej zásady a referenčných zásad trestného konania

4.1. Vzťah koncentračnej zásady a zásady zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností.

Status a význam zásady zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností sa v trestnom konaní, odvíja od účelu trestného konania, ktorý je normatívne reglementovaný v ust. § 1 Trestného poriadku . Účelom trestného konania je primárne zabezpečiť, aby trestné činy boli náležite zistené a ich páchatelia podľa zákona spravodlivo potrestaní.

Následne zákonodarca význam a status zásady zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností potvrdil a akcentoval aj v ust. § 2 ods. 10 Trestného poriadku, keď ustanovuje, že „*orgány činné v trestnom konaní postupujú tak, aby bol zistený skutkový stav veci, o ktorom nie sú dôvodné pochybnosti* .“

Z uvedeného vyplýva, že zákonodarca zásade zistenia skutkového stavu veci bez dôvodných pochybností, priznáva status hlavnej zásady trestného konania, ktorá podstatným spôsobom podmieňuje a ovplyvňuje spôsob a rozsah uplatnenia ostatných zásad trestného konania. Spôsob a rozsah uplatnenia koncentračnej zásady v trestnom konaní, ako aj jej vzťah k zásade zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností, zákonodarca normatívne vyjadril v ust. § 240 ods. 3 Trestného poriadku. V tejto súvislosti sa žiada poznamenať, že tento vzťah, zákonodarca celkom jednoznačne rieši v prospech zásady zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností, čo možno nepriamo dedukovať z možnosti, ktorú priznáva konajúcemu súdu, modifikovať koncentrované procesné povinnosti procesných strán, ktoré im ust. § 240 ods. 3 – 5 Trestného poriadku, ukladá. Priamo je možné túto súvzťažnosť medzi predmetnými zásadami, dedukovať z dikcie ust. § 321 ods. 1 písm. c) Trestného poriadku, kde zákonodarca reglementuje dôvod kasačného rozhodnutia súdu I. stupňa, spočívajúceho v pochybnostiach týkajúcich sa správnosti skutkových zistení.

4.2. Vzťah koncentračnej zásady a zásady kontradiktórnosti, zásady rýchlosti trestného konania

Vzťah koncentračnej zásady a zásady zistenia skutkového stavu dôvodných pochybností, veľmi úzko súvisí so zásadou kontradiktórnosti.

Zásada zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností, vymedzuje mantinely, limity, v ktorých sa tak koncentračná zásada, ako aj zásada kontradiktórnosti či rýchlosti trestného konania , môžu uplatniť a rozvinúť.

Nepochybne cieľom všetkých moderných trestnoprocesných kódexov je urýchliť a zefektívniť priebeh trestného konania. K limitom uplatnenia, tak zásady rýchlosti, ako koncentračnej zásady, v trestnom konaní, a to vo vzťahu k zásade zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností, sa celkom výstižne a presvedčivo vyjadril J. KLÁTIK, ktorý v tejto súvislosti poznamenáva, že „*prostriedky, ktoré umožňujú urýchlené trestné konanie, by sa mali použiť len vtedy, kedy by bolo na základe starostlivého a nestranného zhodnotenia dôkazov jednoznačné, že skutok napĺňa skutkovú podstatu trestného činu a spáchala ho konkrétna osoba*“. [19] K uvedenému J. IVOR dodáva, že „*rýchlosť konania však nie je a ani nemôže byť absolútnou hodnotou, musí byť podriadená vyššiemu princípu spravodlivosti, ktorý by mohol byť ohrozený prílišnou uponáhľanosťou konania. Každý skutok musí byť objasnený, aby nedošlo k dôvodným pochybnostiam o existencii trestného činu, osobe páchateľa a ďalších znakov určujúcich skutok ako trestný čin. Rýchle prejednanie veci je v tomto kontexte iba naplnením vybavenia trestnej veci v primeranej lehote*“. [20]

V.

Záver

Koncentračná zásada napriek tomu, že je vo svojej podstate vlastná predovšetkým civilnému konaniu, pričom ideovo veľmi úzko súvisí so zásadou formálnej pravdy, de lege lata, a možno vysloviť presvedčenie, že aj de lege ferenda, nájde svoje uplatnenie v rámci trestného konania. Predmetom úvah, polemík a diskusií, nepochybne bude spôsob a rozsah jej uplatnenia vplyvu v trestnom konaní.

De lege ferenda, limitom – maximom pre uplatnenie koncentračnej zásady v trestnom konaní, je naplnenie účelu sledovaného trestným konaním, ktorý je celkom jednoznačne a explicitne normatívne upravený v ust. § 1 Trestného poriadku, spočívajúci v náležitom

[19] **KLÁTIK, J.:** Zrýchlenie a zhospodárnenie trestného konania; Banská Bystrica; Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2010, s. 11.
[20] **IVOR, J. a kol.:** Trestní právo procesné; IURA Edition; Bratislava; 2007; s. 63.

zistení trestných činov a spravodlivom potrestaní ich páchateľov. Samozrejme pri rešpektovaní ostatných základných zásad a princípov trestného konania, predovšetkým zásady rýchlosti a kontradiktórnosti trestného konania, ktoré predstavujú významné atribúty spravodlivého konania. Cieľom uplatnenia a kreovania koncentračnej zásady v trestnom konaní, by mala byť úprimná snaha zákonodarcu, vytvoriť účinný mechanizmus procesných záruk a opatrení, ktoré by vo svojich dôsledkoch, eliminovali účelové a obštrukčné konanie procesných strán, pri uplatňovaní ich procesných práv, osobitne procesných práv súvisiacich s procesom dokazovania.

V uvedenom smere, uplatnenie koncentračnej zásady, by malo byť absolútne, t.z. bez možnosti moderácie zo strany konajúceho súdu.

Zoznam bibliografických odkazov

1. **BABJAK, J.:** Daňové právo na Slovensku; Bratislava: EPOS; 2015.
2. **BOGUSZAK, J. a kol**.: Právní principy; Pelhřimov; Vydavatelství 999; 1999.
3. **BOGUSZAK, J.:** Pojetí, druhy a význam právnich princípů; Právny obzor; 2003.
4. **CÍSAŘOVÁ, D., FENYK, J., GŘIVNA, T. a kol.:** Trestní právo procesní; 5. vydání, PRAHA; ASPI; 2008.
5. **GAŠPAR, M. a kol**.: Československé správne právo; Obzor; Bratislava; 1973.
6. **GERLOCH, A.**: Princip právni jistoty v soudobém právu;
7. **GŘIVNA, T.**: Základní zásady v připravované rekodifikaci tretního řízení z komparatívniho pohledu; In: Princípy a zásady v trestnom práve; Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie; KOŠICE; Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta+ s. 59; ISBN 978-80-8152-223-9.
8. **HARVÁNEK, J a kol.**: Právni teórie; Brno; Iuridica Brunensia; 1995;
9. **HARVÁNEK, J. a kol.:** Teórie práva; Plzeň; Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.; 2008.
10. **IVOR, J. a kol.:** Trestní právo procesné; IURA Edition; Bratislava; 2007.
11. **IVOR, J.** a kol.: Trestné právo procesné, druhú doplnené a prepracované vydanie; Bratislava; IURA Edition; 2010.
12. **JELÍNEK, J. a kol.:** Trestní právo procesní; 3. vydání; PRAHA; LEGES; 2013.
13. **KLÁTIK, J.:** Zrýchlenie a zhospodárnenie trestného konania; Banská Bystrica; Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2010.
14. **KRATOCHVÍL, V.:** Základní zásady trestního řízení / trestního práva procesného v česko – rakousko – polsko – európskem srovnání.

15. **PRUSÁK, J.:** Právne princípy a premene slovenského práva; Právny obzor č. 3/2003.
16. **ŠÁMAL, P.:** Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému; CODEX; Praha; 1999.
17. **ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUCHTA, J. a kol.:** Trestní právo procesní; 4. vydání; PRAHA; C.H.BECK.
18. **ŠIMOVČEK, I. a kol.:** Trestné právo procesné, 2 rozšírené vydanie; Plzeň; vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o..
19. **TRYZNA, J.:** právní principy a právni argumentace; Praha; Auditorium; 2010.
20. **VANDUCHOVÁ, M.; GŘIVNA, T.:** Rekodifikace trestního práva procesního (aktuální problémy); Praha; UK v Praze; 2008.
21. **WINTR, I.:** Říše princípů; Obecní a odvětvové princípy současného českého práva; Praha; Karolinum; 2006.

POLICAJNÝ ZBOR AKO PILIER PRÁVNEHO ŠTÁTU

Ľubica Baričičová - Monika Pajpachová[21]

Abstrakt

Štúdia prezentuje aktuálne vedecké zistenia vychádzajúce z riešenia rezortnej vedeckovýskumnej úlohy zameranej na Faktory úspechu policajnej organizácie (Výsk. 185), ktorej riešiteľským pracoviskom je Katedra informatiky a manažmentu APZ v Bratislave. Autorky v štúdii svoju pozornosť sústreďujú na vybrané otázky spojené s napĺňaním špecifického poslania Policajného zboru, ktoré sa odráža v známom slogane „Pomáhať a chrániť".

Kľúčové slová

Policajný zbor, bezpečnosť, dôveryhodnosť, pocit bezpečia, služba občanovi, spokojnosť s činnosťou PZ

Abstract

The study presents current scientific findings based on departmental research findings focused on Success factors of the police organization (No. 185), carried out by the Department of Informatics and Management of the Academy of the Police Force in Bratislava. Authors steered their attention to a study focusing on selected issues related to achieving the specific mission of the Police Force under well-known slogan „To assist and protect".

Keywords

Police force, security, credibility, safety, service to a citizen, satisfaction with activities of the Police Force

Úvod

Zákonnosť a poriadok v štáte sú základným predpokladom zdravého vývoja spoločnosti založenej na demokratických princípoch. Demokratická spoločnosť vo svojich zákonných normách prezentuje prioritné hodnoty, ku ktorým okrem iného patria hodnoty slobody, mieru, právneho štátu, spravodlivosti, plurality, solidarity, dodržiavania ľudských práv a slobôd zaručujúce stabilitu spoločnosti. Právny štát svojim občanom garantuje na jednej strane ochranu ich práv, slobôd a oprávnených záujmov, ale na strane druhej im stanovuje povinnosti a pravidlá správania, ktoré je potrebné dodržiavať.

Uviesť do rovnováhy práva jednotlivca s právami spoločnosti bolo a je vždy ťažké. Na tomto úseku preto nezastupiteľnú úlohu zohráva práve polícia ako jedna zo zložiek štátneho mechanizmu. Bez jej spoločensky osožnej činnosti by bolo ťažké si dnes predstaviť relatívne

[21] doc. Ing. Ľubica Baričičová, PhD. a Ing. Monika Pajpachová, PhD. pôsobia na Katedre informatiky a manažmentu Akadémie PZ v Bratislave (ako vedúca katedry a odborná asistentka). Obe participujú na výučbe predmetov zaradených do skupiny Manažment – Manažment 1, 2 a 3, Bezpečnostný manažment, Informačný manažment, Manažérske metódy a techniky. Sú riešiteľkami rezortnej vedeckovýskumnej úlohy MV SR zameranej na Faktory úspechu policajnej organizácie (Výsk. 185).

bezporuchový chod spoločenských vzťahov a primeranú mieru rešpektovania od nich sa odvíjajúcich právnych noriem občanmi štátu, ale aj celkové fungovanie štátu ako politického suveréna.[22] Môžeme povedať, že polícia je významným pilierom právneho štátu, pretože pôsobí v pozícii istého vyvažovateľa medzi nevyhnutnosťou ochrany spoločnosti a zabezpečenia verejného poriadku a právami a slobodami jej občanov.

Aby na tomto úseku mohla polícia plniť požadované úlohy, musí byť dodržaný:[23]

- *princíp oficiality* – právne normy presne vymedzujú pôsobnosť a kompetencie policajných zložiek, ktoré majú prísne obmedzené práva;
- *princíp zákonnosti* – právo reguluje činnosť polície tak, aby bola vylúčená možnosť zneužitia jej moci a zároveň aby sa jej zásahy do práv a slobôd občanov využívali len v nevyhnutnej miere, t. j. aby nedochádzalo k zneužitiu právomoci proti občanovi;
- *princíp apolitickosti*[24] – polícia je odpolitizovanou štátnou zložkou, ktorá chráni ústavný systém a práva všetkých občanov, svoju činnosť realizuje v duchu platných zákonov a na základe odbornosti a profesionálnej etiky. Polícia vždy musí zostať nástrojom právneho štátu, pretože spolu s armádou, súdnictvom, školstvom a prezidentom tvorí jeho stabilizačné jadro.

Policajný zbor ako zložka soft security

Pojem bezpečnosť vo význame slova istota, ochrana, zabezpečenie sa vždy vzťahuje k určitej konkrétnej oblasti či objektu. Jeden z možných uhlov pohľadu na tento komplexný pojem rozlišuje tzv. *hard security* („tvrdú“ bezpečnosť) a *soft security* („mäkkú“ bezpečnosť). Kým hard security sa viaže na medzinárodné hrozby, voči ktorým je obrana a ochrana zaistená predovšetkým vojenskými prostriedkami, soft security využíva nevojenské nástroje, ku ktorým patrí napríklad polícia, tajné služby, prostriedky ochrany životného prostredia a podobne.[25]

[22] KRÁLIKOVÁ, K. - KRÁLIK, J. - SABAYOVÁ, M. Verejná mienka a efektívnosť policajného vzdelávania v rezorte Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. In: Racionalizácia verejnej správy : Zborník vedeckých prác. Bratislava: APZ, 2016. s. 164.

[23] AUGUSTÍN, P. Poslanie polície v demokratickom štáte. In: Policajná teória a prax. Bratislava: APZ, 2013. č. 4, s. 38. DANICS, Š. – ZELENÁK, Š. Policie a bezpečnost občanů. In: Policajná teória a prax. Bratislava: APZ, 2003. č. 2, s.78-79.

[24] Činnosť polície má byť nadstranícka a lojálna voči každej demokraticky zvolenej vláde bez ohľadu na jej stranícku príslušnosť. Preto sa právom domnievame, že polícia by nemala svojou činnosťou zasahovať do politiky a zároveň byť politikou využívaná či zaťahovaná do politického súboja. Apolitickosť však neznamená, že policajná organizácia je nepolitická. Keďže je súčasťou štátneho mechanizmu, má i politický charakter. Tento predpoklad vychádza z aplikácie vertikálneho systému riadenia v rezorte MV SR na základe politických dohôd, v zmysle ktorých je tak funkcia ministra ako aj štátnych tajomníkov politickou funkciou.

[25] ZEMAN, P. Česká bezpečnostní terminologie: Výklad základních pojmů. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 12.

Do pojmu bezpečnosť (vnútorná bezpečnosť) právna teória zahŕňa nielen bezpečnosť štátu a jeho inštitúcií, ale aj život, zdravie, slobodu a česť jednotlivca a tiež ochranu majetku. Pojem bezpečnosť tak vyjadruje jednak kompetenčný, ako aj materiálnoprávny základ činnosti Policajného zboru. Podľa koncepcie vnútornej bezpečnosti Slovenskej republiky táto predstavuje súhrn vnútorných bezpečnostných podmienok, legislatívnych noriem a opatrení, ktorými štát zabezpečuje demokraciu, ekonomickú prosperitu, bezpečnosť občanov, ako aj presadzovanie právnych a morálnych noriem.[26]

Policajný zbor predstavuje cielene vytvorený subjekt, organizáciu pôsobiacu na celom území Slovenskej republiky na zabezpečenie činnosti na úseku *vnútorného poriadku a bezpečnosti.* Všeobecne možno pôsobnosť Policajného zboru vymedziť tak, že zahŕňa spoločenské vzťahy pri ochrane spoločnosti a jednotlivých osôb pred nebezpečenstvom, ktoré narúša bezpečnosť a verejný poriadok.[27] Toto jeho špecifické poslanie sa odráža v slogane *„Pomáhať a chrániť"*. Na plnení úloh súvisiacich so zabezpečovaním verejného poriadku a bezpečnosti v Slovenskej republike, ochrany slobody, demokracie, právneho štátu a ľudských práv v súlade so zásadami Charty OSN a ďalšími normami medzinárodného práva sa Policajný zbor ako garant vnútornej bezpečnosti podieľa v spolupráci s inými krajinami a medzinárodnými organizáciami.

S upevňovaním právneho štátu sa výrazne zvyšuje náročnosť policajnej práce, zvyšujú sa nároky na kvalifikáciu a profesionalizáciu príslušníkov Policajného zboru, ktorí pri výkone policajnej činnosti musia byť schopní pružne reagovať na nové situácie, využívať všetky formy, metódy a prostriedky boja s nezákonnou činnosťou len v súlade a v medziach zákona. Pri výkone služobnej činnosti[28] sú povinní riadiť sa ústavou, ústavnými zákonmi ako aj zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Policajná služba vyžaduje každodenný styk policajtov s občanmi v rovine interpersonálno-percepčnej, komunikatívnej a interakčnej. Takýto sociálny styk so sebou prináša väčšiu pravdepodobnosť výskytu problémových, konfliktných a rizikových situácií či udalostí vyplývajúcich z účelu ale aj poslania polície v jej najvšeobecnejšom zmysle, ktorým je dozor, kontrola, usmerňovanie alebo obmedzovanie, najmä však zabezpečovanie a donucovanie (represia). V priamom výkone policajnej služby musí byť vzťah medzi slušným občanom a slušným policajtom založený na dôvere, musí byť vybudovaný na princípoch garancie

[26] Viac pozri: Koncepcia vnútornej bezpečnosti SR.

[27] Činnosti Policajného zboru sa odrážajú v zákonom stanovených úlohách, ktoré sú Policajnému zboru určené zákonom č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov.

[28] Služobnou činnosťou sa rozumie činnosť policajta spojená s plnením úloh podľa zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov.

základných práv, istôt a bezpečnosti. Korektnosť, taktnosť, ohľaduplnosť, ochota pomáhať občanom, pozorné, iniciatívne, rýchle a pružné správanie a konanie, operatívne riešenie podnetov a spravodlivosť predstavujú požiadavky, ktorých dodržiavanie vnímajú občania a inštitúcie ako zákazníci Policajného zboru veľmi citlivo.[29]

Zhodnotenie vybraných výsledkov vedeckých zistení

Potreba bližšieho objektívneho poznania problémov súvisiacich s plnením úloh policajno-bezpečnostného charakteru viedla riešiteľov vedeckovýskumnej úlohy ***Faktory úspechu policajnej organizácie***[30] *(Výsk. 185)* v zmysle modelu 7S[31] k identifikácii a skúmaniu tých vnútorných determinantov policajnej organizácie, ktoré významnou mierou podmieňujú výkon služobnej činnosti príslušníkov PZ, a tým v konečnom dôsledku ovplyvňujú vzťahy občanov k polícii všeobecne alebo k jej jednotlivým zložkám.

Zabezpečenie dynamickosti a efektívnosti policajnej organizácie je možné jedine vtedy, ak si príslušníci Policajného zboru uvedomia, že vstupom do procesov, na realizácii ktorých sa podieľajú, sú požiadavky a potreby občanov (fyzických osôb) a inštitúcií (právnických osôb) a výstupom sú prevažne im poskytnuté služby. Vyžaduje si to väčšiu otvorenosť voči ich potrebám a problémom a rýchle, pružné a nekomplikované poskytovanie služieb, ktoré sú v ich kompetencii s rešpektovaním princípu efektívnosti a zákonnosti (spravodlivosti).

Spôsob poskytovania služieb vyplýva predovšetkým z aktuálne platného organizačného poriadku MV SR[32], v ktorom sú vymedzené základné činnosti[33] umožňujúce identifikovať konkrétne procesy podieľajúce sa na ochrane zdravia a majetku občanov, t. j. na vytváraní pocitu bezpečia. Z uvedeného dôvodu bolo preto pre riešiteľský tím dôležité okrem iného

---

[29] Viac pozri: SOBIHARD, J. - ANDOROVÁ, P. a kol. Policajná správa. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 246 s.

[30] Tri pracovné hypotézy majú napomôcť k dosiahnutiu jednotlivých cieľov VVÚ ⇒ H1: Hard faktory koncepcie 7S predstavujú v podmienkach Policajného zboru jej slabú stránku; H2: Soft faktory koncepcie 7 S kriticky prispievajú k úspešnému fungovaniu a rozvoju policajnej organizácie ako jej silná stránka; H3: Niektoré javy prejavujúce sa v súčasnej policajnej kultúre vnímajú príslušníci Policajného zboru negatívne.
Do terénnej etapy výskumu, ktorá prebehla korešpondenčnou formou, bolo zapojených 540 respondentov, pričom reálne na otázky neštandardizovaného dotazníka zodpovedalo 519 oslovených. To predstavuje až 92,4% návratnosť. Podmienku zaradenia do štatistického spracovania nakoniec splnilo 499 dotazníkov. Väčšina respondentov privítala príležitosť vyjadriť sa k jednotlivým oblastiam svojej práce so snahou prispieť tak k pozitívnym a funkčným zmenám v policajnej organizácii.

[31] Model pozostáva zo siedmich vzájomne sa podmieňujúcich vnútorných komponentov, ktoré priamo či nepriamo ovplyvňujú prosperitu a úspech policajnej organizácie. Kým tvrdé faktory môže policajný manažment presne navrhnúť, formálne vymedziť a implementovať, mäkké faktory existujú len vďaka zamestnancom policajnej organizácie, ktorí sú vo vzájomnej sociálnej (služobnej) interakcii. Nemožno ich preto jednoznačne vymedziť.

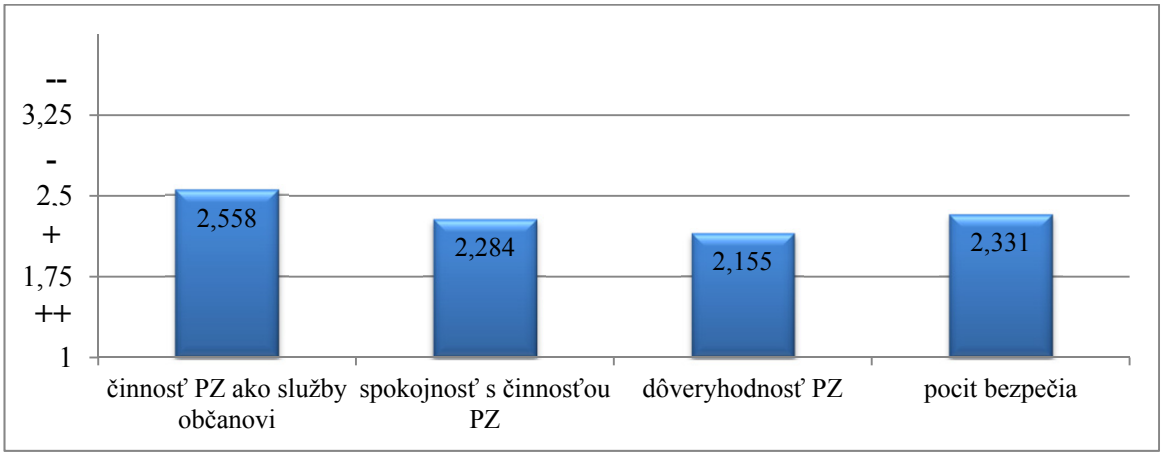
[32] Nariadenie č. 39/2015 Ministerstva vnútra SR o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra SR v znení neskorších predpisov.

[33] Napríklad vykonávanie koncepčnej, metodickej, kontrolnej, koordinačnej činnosti na úseku jednotlivých služieb, zabezpečovanie analytickej činnosti a pod.

poznanie, ako samotní policajti vnímajú a hodnotia výkon svojej činnosti ako **službu orientovanú na občana a pre občana**.

Respondenti mali možnosť vyjadriť svoj názor, či zaujať stanovisko k súboru výrokov všeobecne hodnotiacich výsledky činnosti PZ vo vzťahu k občanom (*vnímanie polície ako služby občanovi, spokojnosť s výkonom služobnej činnosti, dôveryhodnosť, pocit bezpečia občanov*).[34] Uvedené skutočnosti názorne prezentuje graf 1.

Graf 1 Všeobecné hodnotenie činnosti Policajného zboru (výsledky podľa priemeru)



Zdroj: vlastné spracovanie.

Ako celkovo vyplynulo z jednotlivých výpovedí respondentov, úsilie polície o prerod činnosti na demokraticky orientovanú službu občanom nemožno jednoznačne potvrdiť, pretože výsledok sa nachádza na hranici pozitívneho a negatívneho hodnotenia. Až 67,7% príslušníkov PZ je toho názoru, že občania môžu byť s činnosťou Policajného zboru spokojní. Viac ako 3/4 oslovených policajtov sa tiež domnieva, že im občania môžu plne dôverovať.[35] V súvislosti s vnímaním pocitu bezpečia je viac ako 2/3 policajtov presvedčených, že sa občania v mieste svojho bydliska môžu cítiť bezpečne.

[34] Domnievame sa, že výsledky kopírujú stav z obdobia, kedy boli v prostredí policajnej organizácie realizované obdobné skúmania. Napr.: BILSKÝ, P. et al. Názory policajtov na svoju profesiu a podmienky služobnej činnosti. Bratislava: PPZ, 2007. MURDZA, K. - PAJPACHOVÁ, M. Prieskum názorov policajtov na vybrané oblasti výkonu policajnej profesie (Banskobystrický kraj). Bratislava: APZ, 2003. BILSKÝ, P. - PAJPACHOVÁ, M. Prieskum názorov policajtov Prešovského kraja na vybrané oblasti výkonu policajnej profesie. Bratislava: APZ, 2003.

[35] Bolo by určite zaujímavé porovnať vyššie uvedené výsledky s názormi občanov na hodnotenie činnosti PZ, avšak takúto možnosť momentálne nemáme. V ostatnom období sa totiž vo výskumoch verejnej mienky venuje oveľa menšia pozornosť zisťovaniu dôvery občanov k významným inštitúciám Slovenskej republiky (najmä k Policajnému zboru), ako tomu bolo v porevolučných rokoch, resp. začiatkom 21. storočia.

Pri hodnotení vyššie uvedených kritérií boli z hľadiska druhostupňového triedenia[36] - podľa pohlavia, veku, služobného zaradenia, kraja, podielu na riadení a dĺžky služby - najväčšie rozdiely zaznamenané pri hodnotení pocitu bezpečia (tabuľka 1).

Tabuľka 1 Všeobecné hodnotenie činnosti PZ (rozdiely podľa triediacich znakov)

služobné zaradenie	➢ podľa vyjadrenia policajtov služobne zaradených na útvaroch MV SR a PPZ sa občania v mieste svojho bydliska nemôžu cítiť bezpečne; tento názor nezdieľajú ale policajti pôsobiaci na OO PZ a OR PZ
pohlavie	➢ muži – policajti sú na rozdiel od žien – policajtiek presvedčení, že občania môžu Policajnému zboru plne dôverovať a že sa môžu v mieste svojho bydliska cítiť bezpečne
podiel na riadení	➢ policajti s pozíciou riadiaceho pracovníka na úrovni MV SR vyjadrili veľký nesúhlas pri hodnotení pocitu bezpečia; na rozdiel od riadiacich pracovníkov na úrovni KR PZ, OR PZ, OO PZ a výkonných policajtov
kraj	➢ policajti z KR PZ Košice uviedli, že občania v mieste svojho bydliska sa môžu cítiť bezpečne; na rozdiel od policajtov z KR PZ Bratislava, ktorých vyjadrenia naznačujú, že tento región má značné rezervy pri zabezpečovaní pocitu bezpečia občanov
vek	➢ policajti vo veku 41-50 rokov uviedli, že ich služba je orientovaná na občana a v jeho prospech; na rozdiel od policajtov vekovej skupiny 26-30 rokov, ktorých vyjadrenia naznačujú presný opak
dĺžka služby	➢ vyjadrenia respondentov s dĺžkou praxe v PZ 11-20 rokov naznačujú, že práca polície predstavuje službu občanovi; tento názor ale nezdieľajú služobne mladší policajti s dĺžkou praxe do 2 rokov a 6-10 rokov

Zdroj: vlastné spracovanie.

Plnenie úloh bezpečnostného charakteru si však vyžaduje i podporu zo strany občanov v podobe ich dôvery v Policajný zbor. Poznávanie stavu a trendov v oblasti **dôveryhodnosti** Policajného zboru predstavuje dôležitú spätnú väzbu a poskytuje obraz o tom, ako je Policajný zbor vnímaný verejnosťou. Vzťah dôvery a nedôvery medzi občanom a políciou súvisí so spoľahlivosťou, resp. nespoľahlivosťou plnenia úloh, ktoré sú stanovené v zákonoch - najmä v zákone o Policajnom zbore.[37] Dôvera predstavuje dynamický indikátor, na ktorý majú vplyv reálne situácie, či už v podobe úspechov alebo neúspechov pri plnení úloh policajného charakteru, ale aj správanie a konanie samotných policajtov, o ktorých sa verejnosť dozvie prostredníctvom médií alebo na základe skúseností. V tejto súvislosti K. Murdza poukazuje na skutočnosť, že „*privilegované spoločenské postavenie policajtov*

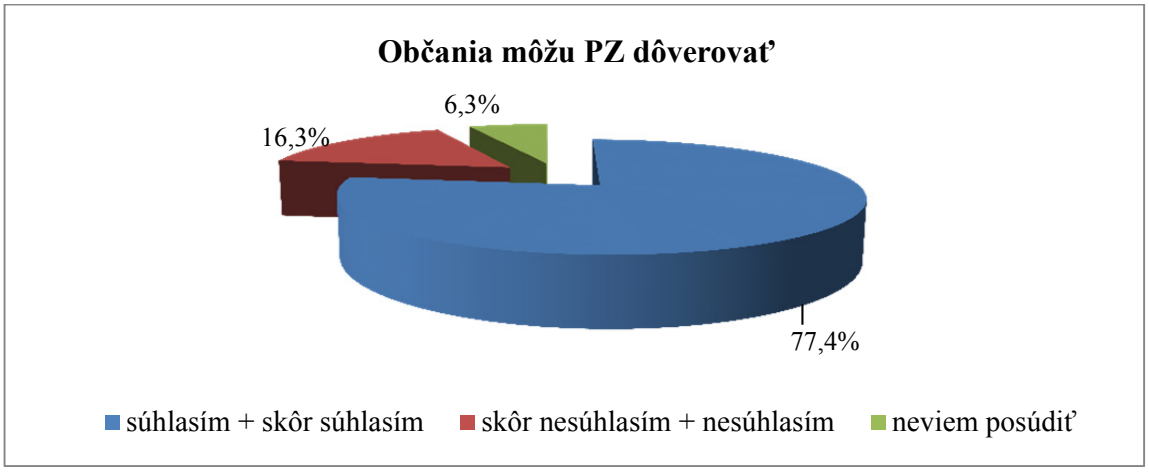
[36] Pri štatistickom spracovávaní výsledkov boli použité procedúry independent t-testu alebo One-WayAnova s využitím Bonferroniho procedúry viacnásobnej komparácie diferencií medzi priemermi.
[37] BRIŠKA, R. Činnosť polície v komunitách. In: Policajná teória a prax. Bratislava: APZ, 2008. č. 4, s. 76.

vyplýva z ich špecifických kompetencií (použitie donucovacích prostriedkov, sankcií a násilia) voči ostatným občanom. Policajti sú v dôsledku charakteru ich práce, vonkajších symbolov (uniforma, služobná zbraň, „obušok", automobily a ich zvukové signály atď.) objektívne vnímaní ako iní, pretože reprezentujú spoločenský poriadok chránený sankciami. To ich stavia v očiach väčšiny spoločnosti do zvláštneho svetla."[38] Môžeme hovoriť o relatívne samostatnom tzv. svete policajtov, ktorý je výsledkom pôsobenia množstva faktorov.

Táto skutočnosť má dopad na spoluprácu s občanmi pri ochrane ich života, zdravia, bezpečnosti i majetku, pri zabezpečovaní úloh v oblasti verejného poriadku, pri odhaľovaní a objasňovaní trestnej činnosti a pod.[39]

Dôvera, spokojnosť či spoľahlivosť Policajného zboru a jeho policajtov sú dôležité kategórie, ktoré sú aktuálne ovplyvňované konkrétnymi výsledkami práce Policajného zboru na jednej strane a konaním a správaním sa všetkých policajtov na strane druhej (graf 2). Je dôležité si uvedomiť, že vytváranie pozitívneho obrazu policajtov v očiach verejnosti je predovšetkým „v rukách" samotného Policajného zboru a jeho príslušníkov.[40]

Graf 2 Vyjadrenie názoru policajtov na dôveru v PZ



Zdroj: vlastné spracovanie.

[38] MURDZA, K. Policajná kultúra. In: Policajná teória a prax. Bratislava: APZ, 2009. č. 1, s. 40.

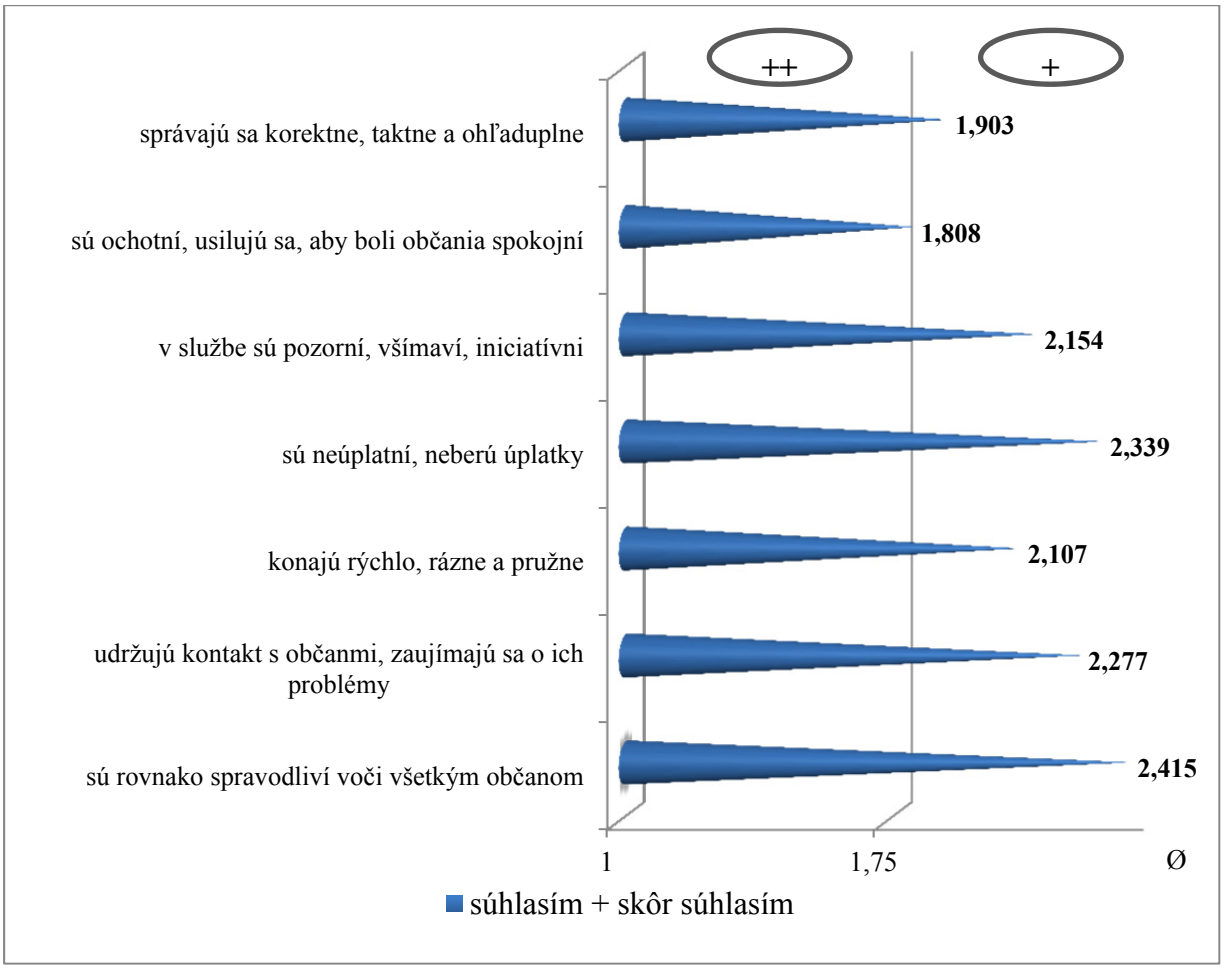
[39] Viac pozri napr. LISOŇ, M. Myslenie operatívneho pracovníka – kategória kreovanej teórie operatívneho policajného poznania. In: Scientific reflection of Security science : Zborník z virtuálnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou. Praha: PA ČR, 2012. s. 58-63.

[40] Zo správy Európskej komisie na Slovensku, v ktorej hodnotila kvalitu života v členských krajinách únie, vyplýva, že medzi slabé stránky života na Slovensku, ktoré ovplyvnili celkovú spokojnosť života, patrila dôvera v politické a právne inštitúcie ako dôvera v políciu. Uvedeným inštitúciám najviac dôverovali severské štáty (Fínsko, Švédsko, Dánsko) a Rakúsko, naopak najmenej Slovensko, Chorvátsko a Bulharsko. V porovnaní s európskym priemerom dôvery v políciu, ktorý predstavoval hodnotu 6 na stupnici od 1 do 10 (pričom hodnota 10 predstavovala najvyššiu dôveru), Slováci vyjadrili svoju dôveru bezpečnostným zložkám hodnotou 4,4 bodu z desiatich. Zdroj: Slováci žijú dlhšie, doťahujú sa na európsku úroveň, no sú stále nespokojní. In: Európske noviny. [cit.2016-11-24]. Dostupné na internete: http://europskenoviny.sk/2015/08/10/slovaci-ziju-dlhsie-dotahuju-sa-na-europsku-uroven-no-su-stale-nespokojni

Činnosť príslušníkov Policajného zboru ako celku je pod neustálou kontrolou zo strany spoločnosti, ale predovšetkým zo strany verejnosti. Ohľaduplné a taktné správanie, ochota pomôcť a riešiť podnety a oznámenia, či problémy občanov, iniciatívnosť, spravodlivosť, iniciatívnosť a nekompromisnosť a tiež i neúplatnosť predstavujú profesionálne kvality príslušníkov PZ, na základe ktorých si občania vytvárajú obraz o celkovej práci PZ, najmä jeho policajtov.

Príslušníci PZ mali možnosť **sebahodnotenia vlastného správania** a konania k občanom prostredníctvom súboru výrokov na vyššie uvedené kvality. Hodnotenie vybraných kvalít policajtmi (graf 3) naznačuje, že väčšina policajtov je v prípade potreby ochotná pomáhať, k občanom sa správa korektne a ohľaduplne a seba a svojich kolegov považuje za policajtov, ktorí konajú rýchlo, pružne a udržujú kontakt s občanmi. Hodnotené kritériá sú vnímané príslušníkmi skôr pozitívne. Najkritickejší boli respondenti pri hodnotení kritéria, ktoré vyjadruje rozdielny prístup, tzv. „dvojaký meter“ na občanov, avšak i toto kritérium sa nachádza v pásme pozitívneho hodnotenia.

Graf 3 Sebahodnotenie konania a správania policajtov (výsledky podľa priemeru).



Zdroj: vlastné spracovanie.

Z druhostupňového triedenia odpovedí policajtov vyplynulo, že pri hodnotení konania a správania policajtov v mieste ich služobného pôsobiska boli zistené štatisticky významné rozdiely v takmer všetkých nami sledovaných znakoch, s výnimkou vzdelania (tabuľka 2).

Tabuľka 2 Hodnotenie konania a správania policajtov (rozdiely podľa triediacich znakov)

služobné zaradenie	➢ štatisticky významný rozdiel bol zaznamenaný pri hodnotení otázky súvisiacej s ochotou a pripravenosťou policajtov zasiahnuť v prospech občanov v snahe dosiahnuť ich spokojnosť so službami, ktoré PZ poskytuje. Policajti služobne zaradení na útvaroch PPZ sa domnievajú, že občania s činnosťou PZ nie sú spokojní, pretože policajti nie sú ochotní a pripravení im pomôcť, keď ich o to požiadajú; výpovede policajtov z OR PZ naznačili ale opačný názor ➢ policajti prezidiálnych útvarov sa záporne vyjadrili i pri hodnotení zákonnosti, pozornosti, iniciatívnosti príslušníkov PZ a nekompromisnosti voči porušovateľom verejného poriadku; na rozdiel od policajtov základných útvarov, ktorí uviedli, že sú v službe pozorní, všímaví, iniciatívni a nekompromisní ➢ rozdiel sa prejavil i pri hodnotení neúplatnosti policajtov. Policajti z OO PZ sa vyjadrili, že nie sú úplatní; kritickejší boli policajti zaradení na PPZ a KR PZ, ktorí vyjadrili svoj nesúhlas s týmto tvrdením ➢ zo sebareflexie policajtov vyplýva, že policajti zaradení na OO PZ sa vnímajú ako rýchli, rázni a pružní; na rozdiel od policajtov v pôsobnosti MV SR, PPZ a KR PZ ➢ policajti z OO PZ sa vnímajú pozitívnejšie pri hodnotení kritéria „policajti sú rovnako spravodliví voči občanom, nemajú rozdielny prístup, „dvojaký meter“ na ľudí“; na rozdiel od policajtov zaradených na MV SR
pohlavie	➢ policajti na rozdiel od svojich kolegýň sa hodnotia ako ochotní a pripravení pomôcť občanom v záujme zvyšovania ich spokojnosti s poskytovanými službami ➢ štatisticky významný rozdiel bol zaznamenaný i pri hodnotení kritéria „policajti sú rovnako spravodliví voči všetkým občanom, nemajú rozdielny prístup k ľuďom“. Muži – policajti vyjadrili súhlas s týmto tvrdením na rozdiel od žien – policajtiek
podiel na riadení	➢ podľa vyjadrenia policajtov, ktorí nie sú na riadiacej pozícii a riadiacich pracovníkov na úrovni OO PZ a OR PZ, policajti konajú rýchlo, rázne a pružne; z výpovedí riadiacich pracovníkov z PPZ vyplynul opak
kraj	➢ respondenti z KR PZ Košice sa vyjadrili, že kladú dôraz na rýchle, rázne a pružné konanie; z vyjadrenia policajtov zaradených na KR PZ Bratislava však vyplynul opak
vek	➢ respondenti vo veku do 25 rokov a vo veku 31-40 rokov sú presvedčení, že sa k občanom správajú korektne, taktne a ohľaduplne; na rozdiel od policajtov vo veku 51-55 rokov, ktorí boli pri vyjadrení názoru na túto otázku kritickí

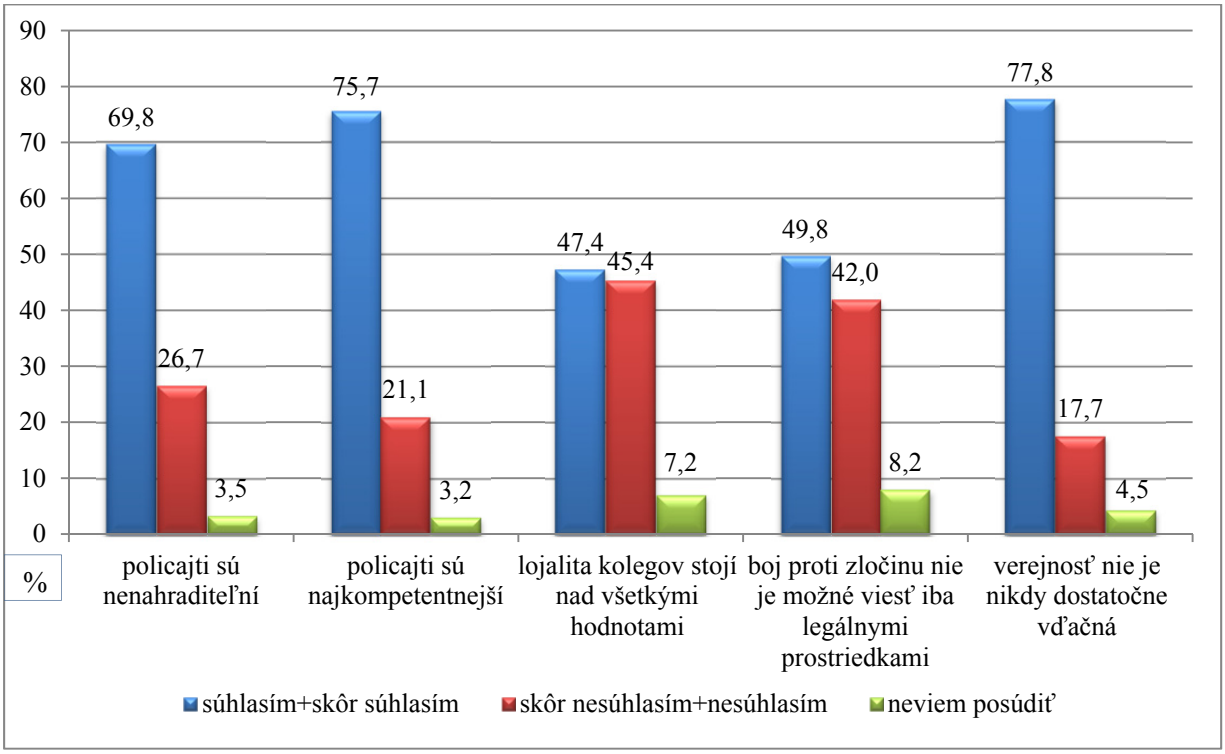
	➢ značné rozdiely boli zistené medzi policajtmi vekovo mladšími a staršími pri hodnotení korupcie. Mladší policajti (do 25 rokov) zastávajú jednoznačne názor, že policajti v mieste ich služobného pôsobiska sú neúplatní, ich starší spolupracovníci (nad 51 rokov) pripúšťajú väčšiu mieru skorumpovanosti policajtov
druh služby	➢ respondenti zo služby poriadkovej a dopravnej polície uviedli, že policajti v mieste ich služobného pôsobiska sú počas služby všímaví, iniciatívni a nekompromisní k porušovateľom verejného poriadku a zákonnosti; opačný názor zastávajú policajti kriminálnej polície ➢ podľa vyjadrenia respondentov zo služby kriminálnej polície príslušníci PZ uplatňujú rozdielny prístup k ľuďom, tzv. „dvojaký meter“; na rozdiel od policajtov železničnej polície, ktorí nie sú toho názoru
dĺžka služby	➢ respondenti s dĺžkou praxe nad 26 rokov uviedli, že policajti nie sú pozorní, všímaví a iniciatívni; na rozdiel od policajtov s dĺžkou praxe 3-5 rokov a 11-20 rokov ➢ respondenti, ktorí v PZ slúžia 3-5 rokov sa vyjadrili, že policajti nie sú skorumpovaní; na rozdiel od policajtov s dĺžkou praxe 21-25 rokov ➢ vyjadrenie služobne starších respondentov s dĺžkou praxe 26 rokov a viac naznačuje, že policajti nie sú pružní a rýchli; toto tvrdenie sa však nezhoduje s názormi ostatných respondentov s kratšou dobou pôsobenia v PZ

Zdroj: vlastné spracovanie.

Netransparentné a korupčné prostredie má dopad na politický, ekonomický i sociálny rozvoj právneho štátu. Vedie k strate dôvery občanov v jeho podstatu, ohrozuje efektívne plnenie úloh správy štátu a fungovanie demokratických inštitúcií. Úspešnosť boja s touto trestnou činnosťou kladie zvýšené nároky na jej odhaľovanie, dokumentovanie a vyšetrovanie, na spoluprácu a súčinnosť orgánov činných v trestnom konaní, na odbornú pripravenosť polície ako aj na spoluprácu pri jej prevencii a trestnoprávnom postihu.

V súvislosti s tým sa riešitelia pokúsili zhodnotiť názory respondentov na vybrané prejavy **policajnej kultúry**, a tým tak poukázať na niektoré špecifiká charakteristické pre tzv. svet polície (graf 4).

Graf 4 Hodnotenie výrokov na tzv. svet polície



Zdroj: vlastné spracovanie.

Prevažná väčšina oslovených (takmer 70%) je toho názoru, že policajti sú pre spoločnosť nenahraditeľní, že jedine oni sú skutočnými bojovníkmi proti kriminalite. Ešte vyššie percento respondentov (75,7%) považuje policajtov za najkompetentnejších, pretože nikto nerozumie problémom policajnej práce lepšie než samotní policajti. Oproti predchádzajúcim pozitívnym hodnoteniam sa pri tvrdení „lojalita kolegov stojí nad všetkými hodnotami" prejavila určitá názorová nejednotnosť - napríklad: *„sme policajti, musíme si navzájom pomáhať a držať spolu,* alebo *„policajtov nikto nemá rád, preto sa musia mať radi aspoň sami medzi sebou"*. Kontroverzne tiež vyznieva výsledok pri výroku „boj proti zločinu nie je možné viesť iba legálnymi prostriedkami". Skoro polovica príslušníkov PZ (47,4%) sa domnieva, že v záujme dolapenia páchateľa je dovolené porušovať zákony a spoločenské normy. To je ale v prísnom rozpore s hlavnými princípmi právneho štátu. Aj to môže preto vyvolať u verejnosti pocit istej nedôvery a nespokojnosti s prácou polície. Na druhej strane samotní policajti sú presvedčení, že *„verejnosť nie je nikdy dostatočne vďačná"*. Ľudia policajtov kritizujú len vtedy, keď od nich nič nepotrebujú a keď majú problém, v prvom rade sa obracajú práve na nich.

Pri druhostupňovom hodnotení vyššie uvedených špecifických faktorov boli zistené štatisticky významné rozdiely len v prípade výroku „boj proti zločinu nie je možné viesť iba legálnymi prostriedkami“ u troch premenných, a to podľa pohlavia, kraja a druhu služby. Pri posudzovaní tohto špecifického prejavu policajnej kultúry môžeme konštatovať, že ženy s uvedeným výrokom nesúhlasia viac ako muži. Podobný názor zdieľajú respondenti v pôsobnosti KR PZ Bratislava. Na rozdiel od nich policajti z KR PZ Trenčín s uvedeným výrokom mierne súhlasia. Z hľadiska služobného zaradenia výraznejší nesúhlas s týmto tvrdením bol zaznamenaný u príslušníkov železničnej polície oproti policajtom zaradeným v službe poriadkovej, dopravnej a kriminálnej polície.

Záver

Slovenská republika ako zvrchovaný, demokratický a právny štát v súlade s jeho bezpečnostnými záujmami zaručuje bezpečnosť svojich občanov bez ohľadu na ich pôvod, spoločenský status a miesto ich pobytu.[41] Na to využíva Policajný zbor, ktorý pracuje v kontexte celospoločenského prostredia. Je preto viac ako samozrejmé, že reálne podnety tohto prostredia sa odrážajú, resp. by sa mali odrážať, vo vnútornom mechanizme policajnej činnosti za účelom uspokojovania potrieb právneho štátu. Úroveň napĺňania náročného poslania a role Policajného zboru podmieňuje úspešnosť výkonu policajnej činnosti, a tak aj celkovú spokojnosť občanov s prácou polície. Aby policajná organizácia dosahovala uznanie a prestíž, aby bola rešpektovaná ako garant bezpečnosti a verejného poriadku, mala by dodržiavať plnenie úloh stanovených v programových východiskách, strategických, koncepčných dokumentoch a právnych normách. Nemala by zabúdať, že jej kľúčovou úlohou v zmysle princípov právneho štátu je výkon činnosti ako služby verejnosti na jednej strane a nekompromisný prístup voči porušovateľom zákona na strane druhej.

Zoznam bibliografických odkazov

ANDOROVÁ, P. – ŠIMONOVÁ, J. Zaistenie bezpečnosti pri aplikácii oprávnenia policajta zaistiť osobu v zmysle zákona o PZ. In: Security – the key requirement of the present: Selected issues of Security science : Zborník príspevkov. Bratislava: APZ, 2016. s. 59-64. ISBN 978-80-8054-675-5.

[41] ANDOROVÁ, P. – ŠIMONOVÁ, J. Zaistenie bezpečnosti pri aplikácii oprávnenia policajta zaistiť osobu v zmysle zákona o PZ. In: Security – the key requirement of the present: Selected issues of Security science : Zborník príspevkov. Bratislava: APZ, 2016. s. 59.

AUGUSTÍN, P. Poslanie polície v demokratickom štáte. In: Policajná teória a prax. Bratislava: APZ, č. 4, s. 37-42. 2013. Roč. XXI. ISSN 1335-1370.

BARIČIČOVÁ, Ľ. Analýza determinantov riadenia policajnej organizácie. In: Policajná teória a prax. Bratislava: APZ, č. 1. s. 5-23. 2011. Roč. XIX. ISSN 1335-1370.

Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky.

BILSKÝ, P. et al. Názory policajtov na svoju profesiu a podmienky služobnej činnosti: Výsledky prieskumu. Bratislava: Prezídium PZ, oddelenie kvality 2007

BRIŠKA, R. Činnosť polície v komunitách. In: Policajná teória a prax. Bratislava: APZ, č. 4, s. 74-81. 2008. Roč. XVI. ISSN 1335-1370.

DANICS, Š. – ZELENÁK, Š. Policie a bezpečnost občanů. In: Policajná teória a prax. Bratislava: APZ, č. 2, s.78-79. 2003. Roč. XI. ISSN 1335-1370.

Koncepcie vnútornej bezpečnosti Slovenskej republiky.

KRÁLIKOVÁ, K. - KRÁLIK, J. - SABAYOVÁ, M. Verejná mienka a efektívnosť policajného vzdelávania v rezorte Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. In: Racionalizácia verejnej správy : Zborník vedeckých prác. Bratislava: APZ, 2016. s. 163-176. ISBN 978-80-8054-670-0.

LISOŇ, M. Myslenie operatívneho pracovníka – kategória kreovanej teórie operatívneho policajného poznania. In: Scientific reflection of Security science : Zborník z virtuálnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou. Praha: PA ČR, 2012. s. 49-65. ISBN 978-80-7251-388-8.

MURDZA, K. Policajná kultúra. In: Policajná teória a prax. Bratislava: APZ, č. 1, s. 37-48. 2009. Roč. XVII. ISSN 1335-1370.

Nariadenie č. 39/2015 Ministerstva vnútra SR o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra SR v znení neskorších predpisov.

PAJPACHOVÁ, M. et al. Faktory úspechu policajnej organizácie. Projekt vedeckovýskumnej úlohy č. 185. Bratislava: APZ, 2013. 47 s.

PAJPACHOVÁ, M.- BARIČIČOVÁ, Ľ. Faktory úspechu policajnej organizácie. Priebežná správa z výskumu k vedeckej úlohe č. 185. Bratislava: APZ, 2014. 28 s.

Slováci žijú dlhšie, doťahujú sa na európsku úroveň, no sú stále nespokojní. In: Európske noviny. [cit.2016-11-24]. Dostupné na internete:
http://europskenoviny.sk/2015/08/10/slovaci-ziju-dlhsie-dotahuju-sa-na-europsku-uroven-no-su-stale-nespokojni/

SOBIHARD, J.- ANDOROVÁ, P. et al. Policajná správa. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 246 s. ISBN 978-80-7380-438-1.

Zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov.
Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov.
ZEMAN, P. a kol. Česká bezpečnostní terminologie: Výklad základních pojmů. 1. vyd. Brno: Mezinárodní politologický ústav, MU v Brně, 2002. 186 s. ISBN: 80-210-3037-2.

TRENDY VEDECKÉHO POZNÁVANIA FARMACEUTICKEJ KRIMINALITY

Jana Viktoryová[1] – Jaroslav Blatnický[2]

Abstrakt

Autori sa vo vedeckej štúdii venujú rôznym prístupom skúmania farmaceutickej kriminality. Ponúkajú širokej odbornej verejnosti svoj prístup k riešeniu vedeckého problému, za ktorý farmaceutickú trestnú činnosť nesporne možno považovať. Zamýšľajú sa nad postupom vedeckého bádania, cez právny výklad skutkových podstát, tvorbu odbornej terminológie, až po vlastné procesné postupy dokazovania a vyšetrovania tejto trestnej činnosti. Projekt je otvorený podnetom, návrhom a názorom, ktoré vzídu z odbornej diskusie.

Kľúčové slová

anaboliká, expertíza, farmaceutická kriminalita, liečivo, liek, liekopis, vyšetrovanie, zdravotnícka pomôcka, znalecká činnosť

Abstract

The authors in scientific research dedicated to different approaches examining pharmaceutical crime. They offer a wide professional public its approach to solving a scientific problem, for which pharmaceutical crime undoubtedly can be considered. They think about the process of scientific research, through the legal interpretation of the constituent elements, the creation of specialized terminology, to its own procedural rules of evidence and the investigation of this crime. The project is open to input, suggestions and opinions that emerge from the scientific debate.

Keywords

anabolics, expertise, pharmaceutical crime, drug, medicine, pharmacopoeia, investigation, medical device, expert activities

Úvod

Farmaceutická kriminalita predstavuje oblasť vyšetrovania, ktorá nie je v podmienkach slovenskej kriminalistiky, teórie a praxe vyšetrovania spracovaná do podoby metodiky vyšetrovania. Absenciu vypracovaného procesného postupu spôsobila jej značná latentnosť, ako aj mizivé percento zistených či následne objasnených prípadov tohto charakteru.

[1] prof. JUDr. Mgr. Jana Viktoryová, PhD. – vedúca katedry vyšetrovania, Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Sklabinská č. 1, Bratislava 835 17, e-mail: jana.viktoryova@minv.sk.

[2] JUDr. Jaroslav Blatnický, PhD. – odborný asistent katedry vyšetrovania, Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Sklabinská č. 1, Bratislava 835 17, e-mail: jaroslav.blatnicky@minv.sk.

FARMACEUTICKÁ KRIMINALITA[3]			
Rok	**Ustanovenie TZ**	**Počet zistených TČ**	**Počet objasnených TČ**
2006	§ 170	2	1
	§ 176	0	0
2007	§ 170	2	0
	§ 176	0	0
2008	§ 170	1	0
	§ 176	0	0
2009	§ 170	0	0
	§ 176	0	0
2010	§ 170	0	0
	§ 176	0	0
2011	§ 170	7	7
	§ 176	0	0
2012	§ 170	0	0
	§ 176	0	0
2013	§ 170	1	0
	§ 176	1	0
2014	§ 170	1	0
	§ 176	0	0
2015	§ 170	0	0
	§ 176	0	0
2016 (do 31.10.2016)	§ 170	0	0
	§ 176	3	0

Závažnosť farmaceutickej kriminality, jej dopad na ochranu verejného zdravia, narastajúci počet indikátorov, ktoré nasvedčujú, že dochádza k páchaniu uvedenej trestnej činnosti najčastejšie skryte a to nielen na území Slovenskej republiky, ale v krajinách celej Európskej únie vyvolalo naliehavú potrebu zaoberať sa problematikou farmaceutickej kriminality nielen na úrovni teoretickej, ale aj praktických postupov jej dokazovania a vyšetrovania. Boj proti farmaceutickému zločinu presiahol hranice jedného štátu, stal sa zásadným bezpečnostným rizikom, na ktorého riešenie musia byť pripravené všetky zložky polície, osobitne vyšetrovatelia Policajného zboru.[4] Práve na tejto úrovni bola zistená závažná skutočnosť, že orgány činné v trestnom konaní nemajú žiadne alebo len veľmi obmedzené poznatky a skúsenosti z vyšetrovania farmaceutickej kriminality. Na priamy podnet trestno-vyšetrovateľskej praxe bola katedra vyšetrovania vyzvaná zaoberať sa danou trestnou činnosť a ponúknuť širokej odbornej verejnosti návrh procesného postupu dokazovania a vyšetrovania farmaceutickej kriminality.

[3] Údaje podľa takticko-štatistickej klasifikácie štatistiky kriminality v Slovenskej republike.
[4] Hrib, N.: Kriminalistika a zdravotníctvo. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2010, s. 7 – 8.

Náčrt vedeckého skúmania fenoménu – farmaceutická kriminalita

Výskumná činnosť v oblasti farmaceutickej trestnej činnosti bude musieť nevyhnutne prebiehať v dvoch nosných líniách. Prvou bude teoretické vymedzenie základných pojmov, definícii, skutkových podstát, ktoré je potrebné poznať, ak má byť následná praktická časť výskumnej činnosti efektívna a priniesť požadované vedecké a odborné výsledky. Druhá línia bude výsostne praktického charakteru, bude predstavovať vypracovanie metodiky vyšetrovania farmaceutickej kriminality. Procesný postup vyšetrovania, čo sa týka jeho vnútornej štruktúry, či jednotlivých komponentov, ktoré tvoria metodiku vyšetrovania vybraného trestného činu bude v zásade zhodný s procesnými postupmi, metódami a prostriedkami využiteľnými pre akýkoľvek iný trestný čin. Osobitné v rámci metodiky vyšetrovania farmaceutickej kriminality budú prvky, ktoré sú typické len pre tento druh trestnej činnosti, a ktoré budú zistené až v procese výskumnej práce.

Farmaceutická kriminalita predstavuje vedecký problém, ktorý nebol zatiaľ skúmaný, poznávaný, analyzovaný. Je ho možné postupne odkrývať pomocou systematického vedeckého štúdia konkrétnych javov a okolností vlastných len pre farmaceutickú kriminalitu. Správne teoreticko-metodologické vymedzenie postupov pri dokazovaní a vyšetrovaní vybranej trestnej činnosti môže jedine viesť k zovšeobecneniu vyhľadaných informácií a k stanoveniu rámcového postupu vyšetrovania.[5]

V rámci prvej línie vedeckého skúmania je potrebné získavať pravdivé, objektívne údaje, informácie o skúmanom probléme farmaceutickej kriminality, čiže získavať fakty, na základe ktorých možno robiť hodnoverné a záväzné závery v podobe pojmov, definícií a právnych výkladov. Takto získané teoreticko-právne východiská môžu byť jedine spoľahlivých základom vedeckej analýzy a syntézy.

Druhá praktická línia vedeckého skúmania farmaceutickej kriminality bude závislá na získavaní istého, v našom prípade relevantného množstva vedeckých faktov, ktoré budú hodnoverne a vierohodne vypovedať o procesných a dôkazných problémoch farmaceutickej kriminality. Nebudú postačovať len jednotlivé fakty, získané napríklad zo štúdia niekoľkých vyšetrovacích spisov, ale bude potrebné získať sústavu faktov, verne a v úplnosti odrážajúcich všetky podstatné stránky a osobitosti farmaceutických trestných činov. Získať ich bude možné len na základe systematického a niekoľkoročného podrobného štúdia vyšetrovacích spisov z územia celej Slovenskej republiky s prihliadnutím na špecifiká jednotlivých komponentov tvoriacich metodický postup vyšetrovania farmaceutických trestných činov. Týmito

[5] Holcr, K. a kol.: Metodológia vedeckého poznania. In: Porada, V. a kol.: Kriminalistika – teória, metódy, metodológia. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2014, s. 53 – 56.

komponentmi budú spôsoby páchania a utajovania, podnety, osobitosti opatrení, neodkladných, neopakovateľných a zaisťovacích úkonov, predmet a rozsah dokazovania a vyšetrovania, tvorba a previerka vyšetrovacích verzií a plánovanie vyšetrovania, osobitosti úkonov v následnej etape vyšetrovania, súčinnosť a spolupráca pri vyšetrovaní a dokazovaní farmaceutickej trestnej činnosti.

Vedecké skúmanie teoretickej, ako aj praktickej stránky predmetnej trestnej činnosti bude prebiehať v niekoľkých na seba nadväzujúcich krokoch. Na začiatku vedeckého skúmania problému farmaceutickej kriminality bude nevyhnutné sa venovať tomuto javu a jeho jednotlivým stránkam. Na základe predmetného skúmania bude až možné vymedziť podstatu predmetu vedeckého skúmania a podstatu jeho osobitostí.[6] Nasledovať bude časť upriamená na vymedzenie vedeckého faktu, resp. sústavy faktov, tak v pojmosloví a výkladových pravidlách, ako aj v oblasti praktického procesného postupu. Nosná činnosť vedeckej práce na probléme farmaceutickej kriminality bude spočívať v zadefinovaní vedeckého poznatku, pravidla, teórie, postupu. Až potom bude môcť nasledovať stanovenie systému vedeckých poznatkov, ktorý bude tvoriť vlastnú metodiku vyšetrovania farmaceutickej trestnej činnosti s vymedzením všetkých stanovených komponentov.

Vedecko-výskumný postup poznávania a skúmania farmaceutickej trestnej činnosti bude prebiehať v nasledovnej vedeckej schéme:

- vymedzenie vedeckého problému a príprava výskumnej metodiky – predbežná teoreticko-empirická analýza skúmaného problému farmaceutickej trestnej činnosti, formulovanie výpovedí pracovnej hypotézy, vypracovanie metodiky výskumu, jej všestranné zhodnotenie a praktické overenie v rámci predbežného výskumu,
- získavanie vedeckých faktov – systematické štúdium javu farmaceutickej zločinnosti prostredníctvom zvolených vedeckých metód, získavanie empirického materiálu,
- spracovanie výskumného materiálu a koncipovanie záverov - štúdium, hodnotenie, triedenie, opis, porovnávanie a analyticko-syntetické spracovanie empirických faktov, odhalenie príčin a osobitostí farmaceutickej trestnej činnosti, stanovenie záverov výskumu vo forme vedeckých poznatkov, ktoré nadobudnú podobu konkrétnej metodiky vyšetrovania, procesného postupu,

[6] Ivor, J. a kol.: Metodiky a techniky vedeckého poznávania. In: Porada, V. a kol.: Kriminalistika – teória, metódy, metodológia. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2014, s. 62.

- praktické overenie využiteľnosti metodiky vyšetrovania farmaceutickej kriminality v trestno-procesnej praxi – overenie pravdivosti a využiteľnosti poznatkov v policajnej praxi, ich aplikácia na konkrétnu vyšetrovateľskú činnosť.[7]

Východiskom pre vedecké skúmanie teoretického vymedzenia pojmov môžu slúžiť výstupy Európskeho parlamentu a Rady, predovšetkým projekt Pharmacrime 3 a zákonník Spoločenstva o humánnych liekoch. V materiáloch európskeho významu sú však vymedzené len niektoré pojmy, aj to zväčša len čiastkovo. Preto bude úlohou vedeckého skúmania zadefinovať pojmy komplexne a v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky. Ako zdroj pre vytvorenie terminologického súpisu farmaceutickej kriminality môžu slúžiť nasledovné vymedzenia.

Pojem farmaceutická kriminalita je relatívne široký a zahŕňa v sebe niekoľko typov kriminality, predovšetkým ide o výrobu, obchod a distribúciu liečiv pod názvom doplnky stravy, falšovanie exitujúcich liečiv, výrobu, obchod a distribúciu liečiv bez trhového oprávnenia, výrobu, obchod a distribúciu liečebných zariadení, ktoré nespĺňajú základné požiadavky na zariadenia stanovené smernicami Európskej únie, obchod a distribúciu s ukradnutými liečivami a s pravými, ktoré sú podvodom odklonené na iný trh.[8]

Liek, liečivo alebo liečebný produkt je akákoľvek látka alebo kombinácia látok s vlastnosťami vhodnými na liečbu alebo prevenciu ochorení u ľudí. Môže to byť akákoľvek látka alebo kombinácia látok, ktorá sa môže podať človeku buď na účely obnovenia, úpravy alebo zmeny fyziologických funkcií prostredníctvom jej farmakologického, imunologického alebo metabolického účinku alebo na účely určenia lekárskej diagnózy. Falošné liečivá sú napodobeniny liečiv, ktoré sú uvádzané do obehu ako skutočné, povolené liečivá. Falošné liečivá sú liečivá, ktoré sú zámerne nesprávne prezentované v oblasti ich identity, zdroja alebo histórie. Falošné liečivá sa vyskytujú tak v kontrolovaných, legálnych dodávateľských reťazcoch, ako aj v nelegálnych dodávateľských reťazcoch, napríklad prostredníctvom nelegálnych internetových lekární a pouličného predaja. Falošné liečivá sa niekedy označujú aj ako falošné liečivá, nepravé, podvodné liečivá alebo napodobeniny.[9]

Na riešiteľskom tíme v rámci vedeckej práce zostane úloha vymedziť nové pojmy a termíny, pomenovať osobitosti vyšetrovania a dokazovania farmaceutickej trestnej činnosti. Čo budú obsahovať jednotlivé pojmy a termíny zostane vo výlučnej kompetencii odborníkov.

[7] Porada, V. a kol.: Kriminalistika – teória, metódy, metodológia. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2014, s. 29 – 31. Katriak, M.: Metódy a techniky sociologického výskumu. Bratislava: Veda, 1975, s. 12 – 15.
[8] Pharmacrime 3. Brusel, z 1. júna 2014, Praktická príručka pre vyšetrovanie falošných liečiv v Európskej únii, s. 30.
[9] PHCR3 – Praktická príručka – jún 2014, s. 9.

Farmaceutická terminológia bude obsahovať súbor odborných pojmov a termínov, ktoré sú používané v danej oblasti. Či sa novo utvorené pojmy a termíny ujmú aj v trestno-procesnej praxi ukáže až budúcnosť. Príprava definícií z farmaceutickej trestnej činnosti bude mať tri fázy, a to klasifikáciu pojmov, ich slovné vyjadrenie. Ďalej utvorenie termínov, pomenovanie termínov. Tvorba vlastnej definície, bude pozostávať z formulácie definície a tvorby jej obsahovej výpovede, ktorá bude mať potenciál stať sa platnou a akceptovateľnou pre široký okruh používateľov.

Teoretické skúmanie problému farmaceutickej trestnej činnosti musí byť zavŕšené výkladovou časťou skutkových podstát dotknutých trestných činov. Pôjde o § 170 Trestného zákona Ohrozovanie zdravia nepovolenými liekmi, liečivami a zdravotníckymi pomôckami, § 170a Trestného zákona Neoprávnené zaobchádzanie s liekmi, liečivami a zdravotníckymi pomôckami, § 170b Trestného zákona Falšovanie liekov a zdravotníckej pomôcky a § 176 Trestného zákona Neoprávnené zaobchádzanie s látkami s anabolickým alebo iným hormonálnym účinkom.

Rekodifikovaný Trestný zákon v súvislosti s farmaceutickou trestnou činnosťou obsahoval ustanovenie § 170 Ohrozovanie zdravia nepovolenými liečivami, zdravotníckymi pomôckami a potrebami a § 176 Podávanie anabolických látok. Právny výklad uvedených skutkových podstát sa nezaobíde bez precíznej analýzy súvisiacich právnych predpisov, vrátane predpisov práva Európskej únie.[10] Vlastný výskum buď potvrdí dostatočnosť tohto pod čiarou uvedeného výpočtu právnych predpisov, alebo poukáže na ďalšie právne predpisy, ktoré bude nutné následne skúmať. Rovnako nebude možný ani bez posúdenia a následného stanovenia najvhodnejšej právnej a odbornej terminológie, ktorá sa bude využívať pri dokazovaní a argumentácii vydaných rozhodnutí. Na výskumnom tíme bude spočívať zložitosť vymedzenia, ktoré pojmy a termíny budú vhodnejšie pri realizácii trestno-právnej činnosti pri farmaceutickej kriminalite. Až výskum ukáže, či to budú pojmy z práva

[10] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 726/2004 z 31.3.2004, ktorým sa stanovujú postupy spoločenstva pri povoľovaní liekov na humánne použitie a na veterinárne použitie a pri vykonávaní dozoru nad týmito liekmi a ktorým sa zriaďuje Európska agentúra pre lieky, nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 1394/2007 z 13.11.2007 o liekoch na inovatívnu liečbu a dopĺňa smernica 2001/83/ES a nariadenie ES č. 726/2004, Dohovor proti dopingu rady Európy zo 16.11.1989. Zákon č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 579/2004 Z. z. o záchrannej zdravotnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 362/2011 Z. z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 244/2012 Z. z., nariadenie vlády SR č. 296/2010 Z. z. o odbornej spôsobilosti na výkon zdravotníckeho povolania, spôsobe ďalšieho vzdelávania zdravotníckych pracovníkov, sústave špecializačných odborov a sústave certifikovaných pracovných činností, výnos MZ z 31. januára 2005 č. 22783-1/2004-SL, ktorým sa vydáva Slovenských liekopis, prvé vydanie.

Európskej únie, z domácich právnych predpisov, zaužívané v príslušnej odbornej komunite, napríklad znalcov, expertov, zdravotníkov, farmaceutov a pod., alebo ich vzájomná kombinácia. V tomto štádiu výskumného poznávania je možné vybrať len niektoré pojmy k oboznámeniu čitateľa, až dôkladný empirický výskum odkryje celú škálu pojmov využívaných v tejto špecifickej oblasti. Odborné pojmy zo slovenských právnych predpisov je nutné poznať aj ako základ pre právny výklad uvedených skutkových podstát.

Poskytovanie zdravotnej starostlivosti predstavuje realizovanie súboru pracovných činností, ktoré vykonávajú zdravotnícki pracovníci, vrátane poskytovania liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín s cieľom predĺženia života fyzickej osoby, zvýšenia kvality jej života a zdravého vývoja budúcich generácií.

Liek je liečivo alebo zmes liečiv a pomocných látok upravených technologickým procesom do liekovej podoby a určených na ochranu pred chorobami, na diagnostiku chorôb, liečenie chorôb alebo na ovplyvňovanie fyziologických funkcií.

Liečivo je chemicky jednotná alebo nejednotná látka ľudského, rastlinného, živočíšneho, chemického alebo prírodného pôvodu, ktorá je nositeľom biologického účinku využiteľného na ochranu pred chorobami, na diagnostiku chorôb, liečenie chorôb alebo na ovplyvňovanie fyziologických funkcií.

Zdravotnícka pomôcka je nástroj, prístroj, zariadenie, materiál alebo iný výrobok používaný samostatne alebo v kombinácii vrátane počítačového programu potrebného na jeho správnu činnosť, určený výrobcom na diagnostické, preventívne, monitorovacie účely alebo liečebné účely, na zmiernenie ochorenia alebo na kompenzáciu zranenia, zdravotného postihnutia, na skúmanie, nahradenie alebo zmenu anatomickej časti tela alebo fyziologického procesu, na reguláciu počatia, ktorého hlavný účinok sa nezískal farmakologickými prostriedkami, imunologickými prostriedkami ani metabolizmom, ale ktorého činnosť možno podporovať týmito prostriedkami. Za zdravotnícku pomôcku sa považuje aj príslušenstvo zdravotníckej pomôcky, ktoré je špecificky určené výrobcom na použitie spolu so zdravotníckou pomôckou.

Slovenský liekopis je súbor technických požiadaviek na prípravu, výrobu, označovanie, uchovávanie, predpisovanie, veľkodistribúciu a vydávanie liečiv, pomocných látok, liekových foriem a na hodnotenie ich kvality, ako aj viazanosť ich výdaja na lekársky predpis.

Anaboliká a iné prostriedky s anabolickým účinkom sú anabolické androgénne steroidy a stimulátory ich sekrécie, rastový hormón a stimulátory jeho sekrécie, cytokiníny

a rastové faktory s anabolickým účinkom, erytropoetíny, inzulíny a beta – 2 sympatikomimetiká s anabolickým účinkom.

Organizovaná športová činnosť je telesné cvičenie, duševné cvičenie alebo ich kombinácia, napomáhajúce udržiavaniu a rozvoju telesnej kondície a duševnej kondície, ktorou sa športovec v príslušnom športovom odvetví zúčastňuje na príprave na športovú súťaž alebo na športovej súťaži v rámci amatérskeho športu alebo profesionálneho športu, ktoré sú vykonávané podľa športových pravidiel vydávaných príslušným športovým zväzom.[11]

Právny výklad dotknutých trestných činov sa v súčasnosti obmedzuje len na kapitoly v učebniciach trestného právo hmotného a na state v komentároch k Trestnému zákonu z pred roka 2015. Úlohou výskumnej činnosti bude podať kompletný, právne relevantný výklad. Preto sa o trestnom čine podľa § 170 Ohrozovanie zdravia nepovolenými liečivami, zdravotníckymi pomôckami a potrebami a § 176 Podávanie anabolických látok na tomto mieste zmienime len vo veľmi zúženej podobe v zmysle pôvodnej rekodifikácie. Ustanovenie § 170 chráni ľudský život a zdravie pred ohrozením nedovoleným zaobchádzaním s liekmi a so zdravotníckymi pomôckami, dotýka sa týchto oblastí – oprávnenia predpisovať lieky a zdravotnícke pomôcky, ďalej klinického skúšania liečiv a zaobchádzania s liekmi a so zdravotníckymi pomôckami. Ustanovenie § 176 obsahovalo dve základné skutkové podstaty, ktoré sú vyjadrené nasledovne, a to že budú spočívať v neoprávnenom podaní osobe mladšej ako osemnásť rokov anabolík alebo iných prostriedkov s anabolickým účinkom na iný ako liečebný účel a v neoprávnenom podaní anabolík alebo iných prostriedkov s anabolickým účinkom osobe na iný ako liečebný účel v súvislosti s účasťou takej osoby na organizovanej športovej činnosti.[12] Zákonné znaky zaobchádzania s liekmi a so zdravotníckymi pomôckami vybraných skutkových podstát budú predmetom výskumnej práce, rovnako ako analýza príslušnej judikatúry.

Prijatím zákona č. 397/2015 Z. z. sa zaviedli do Trestného zákona dve nové skutkové podstaty, a to § 170a Neoprávnené zaobchádzanie s liekmi, liečivami a zdravotníckymi pomôckami, § 170b Falšovanie liekov a zdravotníckej pomôcky a bol zmenený názov ako aj skutková podstata trestného činu § 176 Neoprávnené zaobchádzanie s látkami s anabolickým alebo iným hormonálnym účinkom. Nové skutkové podstaty trestných činov si vyžiadajú výklad a vyhodnotenie ich efektívnosti až s odstupom času, aby bol relevantný a právne využiteľný, aj k tejto skutočnosti bude slúžiť predmetný vedecký zámer.

[11] Čentéš, J. a kol.: Trestný zákon. Veľký komentár. Bratislava: Eurokódex, 2013, s. 315, 323, 324.
[12] Čentéš, J. a kol.: Trestný zákon. Veľký komentár. Bratislava: Eurokódex, 2013, s. 314, 321, 323.

Praktická stránka vedeckého skúmania vyšetrovania farmaceutickej trestnej činnosti bude spočívať vo vypracovaní novej, doteraz nepublikovanej metodiky vyšetrovania. Obsahovo a metodicky môže byť pri tejto tvorbe nápomocná metodika vyšetrovania drogovej kriminality, ktorá je dlhé desaťročia súčasťou publikovaných metodík vyšetrovania vybraných druhov trestných činov. Určité, aj keď len čiastkové prekrývanie týchto dvoch problematík môže byť postrehnuteľné napríklad pri spôsoboch páchania a utajovania, pri určovaní okolností tvoriacich predmet a rozsah dokazovania a vyšetrovania, pri znaleckom dokazovaní a expertízach.[13]

Trestné činy páchané v súvislosti s drogovým prvkom môžeme podľa spôsobu páchania a utajovania rozdeliť na trestné činy súvisiace s nedovolenou výrobou omamných a psychotropných látok, jedov alebo prekurzorov, ich držaním a obchodovaním s nimi a trestné činy páchané pod vplyvom drog a za účelom získania drog.

Čiastočné prekrytie problematík, čo sa týka prekurzorov a liekov ako takých možno analogicky na základe štúdia konkrétnych kazuistík využiť aj pri tvorbe spôsobov páchania a utajovania farmaceutickej kriminality a rozšíriť ich následne o špecifické spôsoby páchania a utajovania vlastné len tejto trestnej činnosti.

Rovnako využiteľné môžu byť niektoré už získané poznatky z okolností tvoriacich predmet a rozsah dokazovania a vyšetrovania drogovej trestnej činnosti.

K zisteniu, či bol spáchaný trestný čin, k odhaleniu a usvedčeniu jeho páchateľa je potrebné zistiť všetky skutočnosti a okolnosti dôležité na aplikovanie danej právnej normy, t. j. príslušného ustanovenia Trestného zákona. Ich zisťovanie je najmä úlohou dokazovania v konkrétnej trestnej veci. Predmetom trestného konania je zistenie určitého skutku a jeho páchateľa a na základe zhromaždených dôkazov vydanie rozhodnutia vo veci. Tieto skutočnosti sa zabezpečujú prostredníctvom dokazovania. Možno teda konštatovať, že v každom vyšetrovanom prípade má predmet a rozsah dokazovania individuálny charakter, čo znamená, že nemožno zovšeobecniť pre všetky prípady určitý okruh dôkazov, ktoré musia byť vykonané.

Z toho vyplýva potreba pristupovať k vyšetrovaniu farmaceutických trestných činov ako k celku a tiež potreba odhaliť a procesným dokazovaním zdokumentovať všetky okolnosti konkrétneho vyšetrovaného trestného činu, s dôrazom na jeho zvláštnosti a osobitosti. V trestnom konaní je potrebné dokazovať okolnosti uvedené vo všeobecných ustanoveniach Trestného poriadku o dokazovaní.

[13] Viktoryová, J. a kol.: Vyšetrovanie. 3. vyd. Bratislava: Akadémia PZ, 2015, s. 224 – 242.

Využiť z už spracovanej a praxou akceptovanej metodiky vyšetrovania drogovej trestnej činnosti je možné tieto okolnosti predstavujúce predmet a rozsah dokazovania a vyšetrovania.

Predmet dokazovania bude možné zamerať aj na tieto skutočnosti:

- či páchateľ nakladal s touto látkou sám, alebo sa na páchaní trestného činu podieľalo viac osôb,
- či páchateľ vedel a chcel, alebo bol uzrozumený s tým, že neoprávnene, bez povolenia nakladá s touto látkou,
- ďalšie okolnosti týkajúce sa kvalifikovaného spôsobu páchania tohto trestného činu a ktoré podmieňujú použitie vyššej trestnej sadzby.[14]

Osobitne významnou časťou postupu vyšetrovania farmaceutickej kriminality sa nesporne stane odborná a znalecká činnosť. Tejto oblasti bude potrebné v rámci vedeckého skúmania venovať zvláštnu pozornosť, najmä vo vzťahu k aktívnej pôsobnosti znalcov v tejto oblasti.[15] Využiteľné budú pre proces dokazovania a vyšetrovania metódy kriminalistickej chémie, zvlášť toxikologické skúmanie a skúmanie liečiv.

Možnosti skúmania v oblasti kriminalistickej chémie sú limitované dostupnými chemickými metódami a dostupnou laboratórnou technikou. Od uvedeného sa tiež odvíja dostupnosť kriminalisticky relevantných informácií, ktoré možno na základe skúmania chemických stôp získať. Všeobecne platí, že kriminalistické skúmanie v oblasti kriminalistickej chémie nevedie v procese kriminalistickej identifikácie k individuálne identifikácii, ale iba k určeniu skupinovej príslušnosti. Výnimky sú veľmi vzácne. Kriminalistická chémia systematicky využíva a pre svoje účely aplikuje najnovšie chemické poznatky v jednotlivých oblastiach svojej činnosti.[16]

Toxikologické skúmanie sa zaoberá posudzovaním pôsobenia jedov na živý organizmus, teda na ľudí, zvieratá a prípadne aj rastliny. Z pohľadu kriminalistickej praktickej činnosti ide takmer výhradne o hodnotenie pôsobenia jedov na ľudský organizmus. Jedy sú charakterizované ako látky, ktoré za určitých podmienok spôsobujú v živom organizme zmeny, ktoré následne vedú k dočasným alebo aj trvalým zmenám funkcií jednotlivých orgánov živého organizmu, ktoré môžu byť v niektorých prípadoch až nezlučiteľné so životom.

---

[14] Palarec, J., Viktoryová, J.: Vyšetrovanie drogovej kriminality. In: Viktoryová, J. a kol.: Vyšetrovanie. 3. vyd. Bratislava: Akadémia PZ, 2015, s. 230 – 231.

[15] Znalci zapísaní v zozname vedenom Ministerstvom spravodlivosti SR, odbor 480000 – Zdravotníctvo a farmácia, odvetvie 482300 – Farmácia – biochemická a toxikologická analytika, klinická farmakológia, farmakológia a toxikológia liečiv, veterinárna farmácia.

[16] Straus, J. a kol.: Kriminalistická technika. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2005, s. 316.

Účinok jedu na živý organizmus závisí na množstve skutočností, pričom medzi najdôležitejšie môžeme zaradiť vlastný charakter jedu, čistotou jedu, prípadne jeho zmes s inými látkami, stav organizmu, spôsob aplikácie a vonkajšie vplyvy.

Toxikologické skúmania prichádzajú do úvahy najmä pri riešení prípadov pokusov a dokonaných udalostí typu samovražda, vražda, nešťastná náhoda, ďalej prípady lekárskych alebo iných omylov, pracovné úrazy a pod.[17]

Dôležitou súčasťou v rámci činnosti kriminalistickej chémie je skúmanie liečiv. Je historicky doložené, že už v starých ľudských kultúrach boli používané rôzne látky prevažne rastlinného, ale aj živočíšneho pôvodu k liečbe rôznych ochorení, ale aj na kultové, náboženské, alebo iné účely. Postupne bolo takto empiricky preskúmané a uvedené do praxe množstvo prírodných produktov, ktoré po užití človekom viedli k objektívnym zmenám vo fyzickej, ale neraz aj psychickej oblasti a následne aj k zmenám správania alebo schopností človeka, ktorý tieto látky konzumoval. Znalosti o týchto skutočnostiach boli dlhodobo obmedzené iba na geograficky limitované územie, pretože vtedajšie možnosti komunikácie neumožňovali šírenie týchto informácií na iné teritória, či až celosvetovo. To priniesol až neskorší rozvoj technických možností ľudstva.

V súčasnosti sa často uvádza v kriminalistickej literatúre, že za liečivá možno považovať látky, ktorých účelom je po aplikácii do ľudského organizmu objektívne zlepšiť jeho zlý zdravotný stav, respektíve vyliečiť určitú chorobu. Pritom si je potrebné uvedomiť, že niektoré látky sa môžu podľa účelu aplikácie zaraďovať tak do skupiny liečiv, ako aj do skupiny drog. Aj v tomto momente možno vidieť určitý presah z metodiky vyšetrovania drogovej trestnej činnosti.

Liečivá možno v najvšeobecnejšom ponímaní deliť na prírodné – ide väčšinou o rôznymi spôsobmi upravené materiály rastlinného pôvodu, na polosyntetické – väčšinou vyizolované zložky prírodných materiálov a syntetické – chemickými reakciami pozmenené účinné zložky prírodných materiálov alebo častejšie priamo chemickou syntézou vytvorené chemické zlúčeniny. Prírodné liečivá majú stále v lekárstve svoj veľký význam, pretože množstvo ich účinných látok nie je zatiaľ farmaceutický priemysel schopný syntetizovať. Početne však prevažujú liečivá syntetické. Celkový počet liečiv je obrovský, farmaceutický priemysel ich pod rôznymi názvami produkuje nespočetné množstvo.

Liečivá, v niektorých prípadoch zároveň aj ako drogy, sa v kriminalistickej praktickej činnosti vyskytujú pomerne často a to v súvislosti s niektorými kriminalisticko-relevantnými

[17] Suchánek, J., Straus, J.: Kriminalistická chémia. In: Straus, J. a kol.: Kriminalistická technika. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2005, s. 327 – 328.

udalosťami. Môžeme sem zaraďovať prípady napríklad úmyselných, ale aj náhodných otráv, vraždy, samovraždy, prípady toxikománie, ale aj prípady nesprávne poskytnutej zdravotnej starostlivosti. Špecifickou skutočnosťou pri vyhľadávaní a zaisťovaní liečiv je ten fakt, že tieto látky môžu byť prítomné v rôznych podobách a formách, vrátane rôznych zmetabolizovaných produktov. Do úvahy tak prichádzajú rôznorodé obchodné formy liečiv, individuálne pozmenené liečivá, najrôznejšie drogy, ale aj výlučky ľudského organizmu, ale aj pitevný materiál. Značný význam majú aj nájdené obaly, alebo ich časti, z ktorých možno predpokladať ich pôvodný obsah. Vlastné zaisťovanie liečiv nie je z hľadiska kriminalistickej expertíznej praxe principiálne náročné, platia tu všeobecné zásady zaisťovania kriminalistických stôp. Obdobne to platí aj pre ich zasielanie na skúmanie. Z hľadiska technických možností skúmaní je publikované, že v tejto oblasti neboli zaznamenané vážnejšie problémy, je reálne možné jednoznačne preukázať ich prítomnosť. Problémy však môžu vzniknúť pri zisťovaní obchodného názvu liečiva, nie však pri zisťovaní jeho zloženia a zaradenia liečiva do určitej skupiny.[18]

Záver

Aktuálne potreby policajnej a bezpečnostnej praxe v oblasti dokazovania a vyšetrovania farmaceutickej trestnej činnosti si vyžiadali potrebu zaoberať sa touto problematikou a vytvoriť projekt výskumného zámeru a následný transfér teoretických a praktických poznatkov do činnosti jednotlivých služieb Policajného zboru. Naplnenie výskumného zámeru sa nezaobíde bez úzkej spolupráce so širokou odbornou verejnosťou, ktorú si dovoľujeme aj touto formou osloviť k vzájomnej diskusii a výmene cenných poznatkov.

Zoznam bibliografických odkazov

ČENTÉŠ, J. a kol.: Trestný zákon. Veľký komentár. Bratislava: Eurokódex, 2013. 880 s. ISBN 978-80-8155-020-1.

IVOR, J. a kol.: Metodiky a techniky vedeckého poznávania. In: PORADA, V. a kol.: Kriminalistika – teória, metódy, metodológia. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2014. 459 s. ISBN 978-80-7380-492-9.

[18] Straus, J. a kol.: Kriminalistická technika. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2005, s. 330 – 336.

HOLCR, K. a kol.: Metodológia vedeckého poznania. In: PORADA, V. a kol.: Kriminalistika – teória, metódy, metodológia. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2014. 459 s. ISBN 978-80-7380-492-9.

HRIB, N.: Kriminalistika a zdravotníctvo. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2010. 324 s. ISBN 978-80-7380-269-1.

KATRIAK, M.: Metódy a techniky sociologického výskumu. Bratislava: Veda, 1975. 272 s.

PALAREC, J., VIKTORYOVÁ, J.: Vyšetrovanie drogovej kriminality. In: VIKTORYOVÁ, J. a kol.: Vyšetrovanie. 3. vydanie. Bratislava: Akadémia PZ, 2015. 687 s. ISBN 987-80-8054-643-4.

PORADA, V. a kol.: Kriminalistika – teória, metódy, metodológia. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2014. 459 s. ISBN 978-80-7380-492-9.

STRAUS, J. a kol.: Kriminalistická technika. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2005. 415 s. ISBN 80-86898-18-0.

SUCHÁNEK, J., STRAUS, J.: Kriminalistická chémia. In: STRAUS, J. a kol.: Kriminalistická technika. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2005. 415 s. ISBN 80-86898-18-0.

VIKTORYOVÁ, J. a kol.: Vyšetrovanie. 3. vydanie. Bratislava: Akadémia PZ, 2015. 687 s. ISBN 987-80-8054-643-4.

ELEKTRONICKÉ NÁRAMKY PRE ODSÚDENÝCH PÁCHATEĽOV[1]

Jaroslav Klátik – Rastislav Hruška – Martin Žuffa[2]

Abstrakt

Autori sa v príspevku venujú pomerne novému inštitútu, ktorý môže byť uložený súdom a prokurátorom v súvislosti s výkonom trestu domáceho väzenia. Zavedenie elektronických náramkov pre odsúdených páchateľov má za cieľ vytvoriť legislatívne podmienky pre reálne využívanie kontroly dodržiavania niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami so zámerom zlepšenia využívania alternatívnych trestov. Ide o kontrolu niektorých rozhodnutí vydávaných v trestnom konaní a v civilnom konaní, tiež o kontrolu pohybu odsúdených v miestach, kde sa vykonáva trest odňatia slobody.

Kľúčové slová

Trest domáceho väzenia, elektronický náramok, elektronický monitoring, trest odňatia slobody, alternatívny trest, bezpečnostný incident, chránená osoba, technické prostriedky, kontrola odsúdeného, monitorovanie odsúdeného.

Abstract

The authors in this paper deal with a relatively new institute, which may be ordered by the court and prosecutors in connection with the execution of the sentence of house arrest. The introduction of electronic bracelets for offenders convicted aims to create legislative conditions for checking compliance with the actual use of certain decisions by technical means with the aim of improving the use of alternative sentences. It regards the control of some decisions issued in criminal proceedings and in civil proceedings, also to control the movement of prisoners in places where a sentence.

Keywords

Home imprisonment, an electronic bracelet, electronic monitoring, imprisonment, alternative penalty, a security incident, a person protected hardware, check the prisoner, the prisoner monitoring.

Úvod

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 v rámci rekodifikovaného

[1] Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-15-0437.
[2] doc. JUDr. Jaroslav KLÁTIK, PhD., Katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín Právnickej fakulty UMB v Banskej Bystrici.
JUDr. Rastislav HRUŠKA, externý doktorand na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.
JUDr. Martin ŽUFFA, externý doktorand na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.

zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona s účinnosťou od 1. januára 2006. Podstata trestu domáceho väzenia spočíva v povinnosti odsúdeného zdržiavať sa v čase, ktorý určí súd vo svojom obydlí vrátane vonkajších priestorov k nim prináležiacich, viesť riadny život a podrobiť sa kontrole technickými prostriedkami, prípadne dodržiavať stanovené povinnosti a obmedzenia. Trest domáceho väzenia účinný Trestný zákon umožňoval uložiť páchateľovi prečinu, a to až na jeden rok. Novela Trestného zákona účinná od 1. januára 2016 však koncipovala ukladanie trestu domáceho tak, že ho je možné uložiť až na 2 roky, pričom uloženie tohto trestu postačuje vzhľadom na povahu a závažnosť spáchaného prečinu, osobu a pomery páchateľa, páchateľ musí dať písomný sľub, že sa v určitom čase bude zdržiavať v obydlí na určenej adrese a pri výkone kontroly poskytne potrebnú súčinnosť a je potrebné aby boli splnené podmienky výkonu kontroly technickými prostriedkami.[3] V prípade porušenia zákazu opustiť obydlie a neplnenia uložených povinností a obmedzení zákon sprísňuje premenu nevykonaného trestu domáceho väzenia na nepodmienečný trest odňatia slobody, a to tak, že doteraz platné 2 dni trestu domáceho väzenia za jeden deň nepodmienečného trestu odňatia slobody sa sprísnia na 1 deň trestu domáceho väzenia za jeden deň nepodmienečného trestu odňatia slobody.[4] Novela Trestného zákona umožňuje uložiť tento druh trestu aj mladistvému páchateľovi na dobu do jedného roka, pričom v práve účinnom Trestnom zákone nie je zatiaľ možné uložiť mladistvému tento druh trestu. Umožňuje sa aj možnosť premeniť zvyšok nevykonaného nepodmienečného trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia, pričom nemôže ísť o výkon trestu, ktorý bol nariadený po rozhodnutí o neosvedčení sa po skúšobnej dobe určenej pri podmienečnom odklade výkonu trestu odňatia slobody alebo výkonu trestu odňatia slobody s probačným dohľadom alebo výkonu zvyšku trestu pri podmienečnom prepustení z výkonu trestu odňatia slobody. Trest odňatia slobody môže byť premenený na trest domáceho väzenia, ak odsúdený vo výkone trestu plnil povinnosti a preukázal polepšenie, a ak vykonal aspoň 1/3 trestu, a zároveň ak zvyšok nevykonaného trestu nepresahuje 2 roky. Nemôže ísť o odsúdeného, ktorému bol premenený trest domáceho väzenia na trest odňatia slobody, a pokiaľ odsúdený nebol pred spáchaním trestného činu vo výkone trestu odňatia slobody.[5] Zákonodarca zaradením tohto trestu do systému trestov umožnil súdom ukladať aj iné alternatívne tresty a dbať pritom na zásadu humánnosti, ktorá spočíva v tom, že nepodmienečný trest odňatia slobody je „ultima

[3] ČENTÉŠ, J. a kol.: Trestné právo procesné. Osobitná časť. Šamorín: Heuréka, 2016, s. 346 a nasl.
[4] ŠIMOVČEK, I. a kol.: Trestné právo procesné. 2. rozšírené vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, s. 320 a nasl.
[5] MAŠLANYOVÁ, D. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. 2. doplnené a prepracované vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, s. 148 a nasl.

ratio“, a má byť uložený v prípade, ak iné prostriedky boja proti trestnej činnosti nie sú účinné. Mnohé medzinárodne dokumenty apelujú na využívanie alternatívnych trestov, napr. rezolúcia OSN č. 6 o alternatívnych opatreniach v trestných veciach, rezolúcia OSN č. 16 o znížení počtu väzňov, o alternatívach trestu odňatia slobody a o spoločenskej reintegrácii páchateľov.[6] V tejto súvislosti však možno konštatovať, že napriek zavedeniu trestu domáceho väzenia do systému trestov už pred desiatimi rokmi, nebol tento inštitút často využívaný. Práve tento problém má vyriešiť zákon č. 78/2015 Z. z. o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami. Tento zákon vytvára reálne predpoklady pre zavedenie elektronického monitoringu odsúdených, a to zavedením tzv. elektronických náramkov.

1 Využiteľnosť trestu domáceho väzenia

Je samozrejmé, že trest domáceho väzenia nemôže byť aplikovaný na všetkých odsúdených, prípadne za akékoľvek spáchané trestné činy. Týka sa najmä menej závažných trestných činov – prečinov, a v prípade, ak odsúdený nedodržiava stanovené povinnosti, obmedzenia, zákaz opúšťať obydlie a prináležiace priestory, môže mu tento trest súd kedykoľvek zmeniť na nepodmienečný trest odňatia slobody. Trest domáceho väzenia má nepochybne viaceré pozitíva, tak pre štát, ako aj pre samotného odsúdeného, a v konečnom dôsledku aj pre spoločnosť. Pre štát je vyhovujúce ukladanie tohto alternatívneho trestu najmä z hľadiska vysokých nákladov na každého jedného odsúdeného vykonávajúceho trest odňatia slobody v ústave na výkon trestu odňatia slobody, ktorý predstavuje takmer 39 Eur na jedného väzňa na deň, čo je v prepočte na rok až 14 235 Eur na jedného odsúdeného. Síce je zrejmé, že zavedenie technických prostriedkov na kontrolu odsúdených je pre štát finančne náročné (najmä vzhľadom na nákup elektronických zariadení), avšak v dlhodobom horizonte pri markantnom ukladaní tohto alternatívneho trestu môže predstavovať zníženie nákladov. Treba uviesť, že náklady na zavedenie projektu elektronického monitoringu sú bezmála v sume 26 945 900,00 Eur, avšak z veľkej časti boli spolufinancované z Európskeho regionálneho fondu[7] v rámci elektronizácie verejnej správy a rozvoj elektronických služieb na centrálnej úrovni, operačný program informatizácia spoločnosti. Ďalším dôvodom je nesporne aj preplnenosť ústavov na výkon trestu odňatia slobody, pričom v súčasnosti je ubytovacia

[6] MADLIAK, J. a kol.: Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť. Banská Bystrica: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela, 2015, s. 333 a nasl.

[7] Európsky fond regionálneho rozvoja (alebo aj „ERDF“) - jeden z hlavných nástrojov štrukturálnej a regionálnej politiky EÚ, ktorého cieľom je prispievať k rozvoju najmenej rozvinutých regiónov Európskej únie a územnej spolupráce.

kapacita ústavov zaplnená na 94,1%. S týmto problémom prirodzene súvisia aj iné komplikácie, ako je preťaženosť pracovníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže, nemožnosť zriadiť špecializované oddiely, prípadne oddelenia na výkon trestu matiek s deťmi.

Pozitívom ukladania trestu domáceho väzenia je nesporne aj nádejnejšia resocializačná prognóza odsúdených, keďže odsúdení nie sú vytrhnutí z domáceho prostredia, ostávajú v kruhu svojich blízkych, naďalej pracujú, rodina neprichádza o ich príjem, môžu si plniť záväzky, prípadne nahradiť škodu poškodenému. Predchádza sa „nainfikovaniu" kriminálnym správaním od iných „skúsenejších" odsúdených, pretože izolácia odsúdeného od jeho rodiny a od spoločnosti a jeho pobyt medzi ostatnými odsúdenými nesporne negatívne vplýva na jeho resocializáciu. Odsúdený sa vo výkone trestu odňatia slobody adaptuje na väzenský život – prizonizuje, a odsúdení od seba navzájom preberajú aj spoločensky nežiaduce správanie a protispoločenské postoje, čo je nebezpečné najmä pre prvotrestancov. Je mimoriadne dôležité dbať na prevýchovu páchateľov, na ich resocializáciu, pretože tým je ovplyvnená ich aktivita v budúcnosti. Hlavným účelom trestu je ochrana spoločnosti, a nepochybne aj alternatívne tresty pri účinnej aplikácii technických prostriedkov kontroly, sú schopné zabezpečiť ochranu spoločnosti rovnako účinne ako trest odňatia slobody. Ukáže čas, ako sa tento inštitút uplatní v praxi a v akej miere bude pre naše väzenstvo prínosný.

2 Využitie elektronického monitoringu

Využite elektronického monitoringu je však mnohostrannejšie, a využiť ho možno aj v iných oblastiach, a to pri ukladaní trestu zákazu účasti na verejných a športových podujatiach, prípadne v prípadoch domáceho násilia ako kontrola nepriblíženia sa k určitej osobe. Zavedenie elektronického monitoringu má význam aj pri využití inštitútu podmienečného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody, pri ktorom by takáto forma kontroly mohla mať efekt pri úvahách sudcov o riziku opätovného zlyhania u odsúdených. Novela Trestného poriadku hovorí o využití tohto inštitútu aj pri podmienečnom zastavení trestného stíhania. Využiť kontrolu technickými prostriedkami je možné aj v rámci výkonu trestu odňatia slobody v ústavoch na výkon trestu odňatia slobody pri povolení voľného pohybu odsúdených mimo ústavu. Zákon o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami prináša viaceré zmeny, za zmienku stojí zmena v oblasti vyšetrenia duševného stavu jedným znalcom z odboru psychiatrie, pričom doteraz bolo nevyhnutné vyšetrenie dvomi znalcami. Upravuje sa aj maximálna dĺžka umiestnenia odsúdených vo výkone trestu odňatia slobody do samoväzby a celodenné umiestnenie do

uzavretého oddielu v rámci disciplinárneho potrestania z doterajších 20 dní na 14 dní. Používanie elektronických náramkov pre odsúdených k domácemu väzeniu alebo k iným obmedzeniam sa na Slovensku v praxi zatiaľ príliš nerozšírilo. Elektronické náramky možno využiť okrem dohľadu nad odsúdeným na domáce väzenie za menej závažné trestné činy aj napríklad na kontrolu dodržiavania uloženého zákazu pobytu alebo konzumácie alkoholu. Z počtu 11 monitorových odsúdených osôb boli štyria odsúdení na trest domáceho väzenia. U ďalších išlo o nahradenie väzby dohľadom alebo o podmienečný trest s uloženými obmedzeniami a povinnosťami. V jednom prípade sa elektronické monitorovanie týkalo osoby, ktorá má v civilnom konaní predbežným opatrením zakázaný vstup na určené miesto. Pri niekoľkých osobách monitoring prostredníctvom elektronických náramkov sa už úspešne ukončil. Avšak je to vždy na rozhodnutí prokurátora, trestného sudcu a napokon obvineného/obžalovaného, od ktorých závisí výkon trestu (resp. neodkladného opatrenia podľa Civilného sporového poriadku). Systém elektronických náramkov však nepochybne možno považovať za prínos pre slovenské trestné zákonodarstvo. Nie je podľa nášho názoru možné reálne v priebehu prvých piatich rokov očakávať, že sa vďaka nemu vyrieši nedostatočná kapacita ústavov pre výkon trestu a že bude efektívnou a často využívanou alternatívou k trestu odňatia slobody. Bez úsilia zvyšovať mieru využívania systému elektronického monitoringu a pokračujúcej osvety medzi sudcami a prokurátormi, tiež informovanosti odbornej a laickej verejnosti o výkone tohto alternatívneho trestu.

3 Možnosti využitia elektronických náramkov a projekt ESMO

Možnosti pre nasadenie elektronických náramkov možno vidieť v prípade konverzie zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia, ako aj pri kontrole zákazov pre monitorovanú osobu zdržiavať sa na vybranom mieste alebo priblížiť sa k inej osobe, a tiež pri nahradení väzby. Počas odpykávania trestu domáceho väzenia sa páchateľ musí v čase, ktorý určí súd, zdržiavať vo svojom obydlí. Ku kontrole dodržiavania tohto nariadenia slúžia práve elektronické náramky. Systém, na ktorého prevádzku odsúdený prispieva sumou 1,50 Eur denne, tiež umožňuje na diaľku preveriť, či kontrolovaná osoba nie je pod vplyvom alkoholu. Slovenský systém elektronických náramkov umožňuje monitorovať až 2 000 ľudí, avšak treba reálne a kriticky povedať, že takýto počet monitorovaných osôb sa zrejme nikdy v slovenskom právnom prostredí nedosiahne. Štát si od zavedenia elektronického monitoringu pôvodne sľuboval uvoľnenie miest vo väzniciach a zníženie nákladov na väzenstvo. Toto je však na nedostatočné elektronické monitorovanie a závažnú trestnú činnosť, nie je možné

dosiahnuť. S elektronickým monitoringom súvisí projekt „Elektronický systém monitorovania osôb“ – ESMO, ktorý vstúpil do ostrej prevádzky presne po desiatich rokoch od nadobudnutia účinnosti nových trestných kódexov. Jeho hlavným cieľom bolo výraznejšie presadiť alternatívny trest domáceho väzenia, ktorého ukladaniu sa sudcovia doteraz vyhýbali. Slovenská republika zakúpila 1000 elektronických monitorovacích náramkov, 500 zariadení na monitoring pomocou GPS signálu, 250 zariadení na telefonický monitoring, ako i zariadenia pre probačných a mediačných úradníkov. Odsúdený tak bude môcť chodiť riadne do práce. Doma sa bude musieť zdržiavať v stanovených hodinách, čo bude monitorovať práve spomenutý elektronický náramok založený na jeho nohu. Ďalšie zariadenie bude v pravidelných intervaloch monitorovať jeho dych, či nepožil alkoholické nápoje. Elektronický monitoring obvinených a odsúdených osôb v slovenských podmienkach ako inovatívna služba môže umožniť flexibilnejšie ukladanie alternatívnych trestov (napr. domáce väzenie, monitorovanie dodržiavania zákazu priblíženie sa k inej osobe a lokalite, dodržiavanie určených hodín pobytu na pracovisku, alebo aj sledovanie konzumácie alkoholických nápojov, omamných látok a pod.). Tieto tresty sú výrazne efektívnejšie v náprave odsúdených než umiestnenie v nápravnom zariadení. Využitie e-služieb pokryje aj také oblasti, ako sú prípady domáceho násilia, drobných krádeží, obťažovania, neprispôsobivého susedského správania a pod. Využiť elektronické monitorovanie možno v zásade pri všetkých troch základných etapách trestnej justície, t. j. pred samotným súdnym rozhodnutím o vine, ako súčasť alternatívneho trestu voči trestu odňatia slobody, po prepustení ako súčasť probačného dohľadu. Skutočný potenciál elektronického monitorovania odsúdených sa naplno využije publikovaním elektronických služieb, ktoré umožnia občanom nahlasovať porušenia zákona, zavedenie aktívnych služieb varujúcich pred prítomnosťou odsúdených osôb (využitie pre obete domáceho násilia, varovanie predajcov pred prítomnosťou páchateľov drobných krádeží a pod.), ako prevencia násilnej a majetkovej trestnej činnosti a v neposlednom rade v zavedení samotného elektronického monitoringu odsúdených využívajúcich alternatívne tresty (napr. domáce väzenie, monitorovanie dodržiavania zákazu priblíženie sa k inej osobe a lokalite, dodržiavanie určených hodín pobytu na pracovisku a pod.). Implementáciou projektu ESMO, ktorý sa začal realizovať vo februári 2014, sa zaviedol moderný, efektívny a integrovaný informačný systém poskytujúci elektronické služby súvisiace s elektronickým monitoringom obvinených a odsúdených osôb slúžiace občanom, podnikateľom, ako aj samosprávam. Hlavnými cieľmi projektu bolo zavedenie pohodlných a plne sofistikovaných elektronických služieb MS SR slúžiacich používateľom, vybudovanie integrovaného informačného systému probačnej a mediačnej

služby, ktorý umožňuje jej pracovníkom efektívnu prácu so spravovanými agendami, zákonne nariadený monitoring občanov, prácu s informáciami a ich výmenu s ostatnými spolupracujúcimi orgánmi (orgány činné v trestnom konaní, súdy, Zbor väzenskej a justičnej stráže, publikovanie elektronických služieb určených na zvýšenie bezpečnosti občanov (notifikácie), zavedenie elektronického monitoringu osôb na vybrané zákonné účely pri ukladaní alternatívnych trestov alebo primeraných povinností a obmedzení či predbežných opatrení (domáce väzenie, monitorovanie dodržiavania zákazu priblíženia sa k inej osobe a lokalite, alebo dokonca aj kontrola zákazu požívania alkoholických nápojov) pre počiatočnú cieľovú skupinu 2 000 osôb s možnosťou rozšírenia. S tým súvisí práve účinnosť zákona č. č. 78/2015 Z. z. o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „osobitný zákon“). Tento zákon nadobudol platnosť dňa 17.04.2015 a účinnosť dňa 01.01.2016, čím došlo k novelizácii tak Trestného zákona ako aj Trestného poriadku. Tento zákon vychádza z Odporúčania CM/Rec(2014)4 Výboru ministrov členských štátov o elektronickom monitoringu (prijaté Výborom Ministrov 19. februára 2014 na 1192. stretnutí zástupcov ministrov), pričom môže prispieť k lepšiemu uplatňovaniu zákona č. 533/2011 Z. z. o uznávaní a výkone rozhodnutí, ktorými sa ukladá trestná sankcia nespojená s odňatím slobody alebo probačné opatrenie na účely dohľadu v Európskej únii, ktorý predstavuje transpozíciu Rámcového rozhodnutia Rady 2008/947/SVV z 27. novembra 2008 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na rozsudky a probačné rozhodnutia na účely dohľadu nad probačnými opatreniami a alternatívnymi sankciami (Ú.v. EÚ L 337, 16.12.2008) v znení Rámcového rozhodnutia Rady 2009/299/SVV z 26. februára 2009 (Ú.v. EÚ L 081, 27.3.2009). Tento zákon ustanovuje, že kontrolu technickými prostriedkami bude môcť nariadiť súd alebo prokurátor. Výkon nariadenej kontroly technickými prostriedkami bude zabezpečovať probačný a mediačný úradník v spolupráci s operačným strediskom, ktorého činnosť bude zabezpečovať ministerstvo spravodlivosti, ktoré súčasne bude mať v správe používané technické prostriedky. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že kontrola technickými prostriedkami nie je sankčným mechanizmom, ale je nástrojom kontroly výkonu zákonom ustanovených rozhodnutí, ktorými sa ukladajú zákazy, povinnosti alebo obmedzenia (sankcie). Kontrolovaná osoba sa bude podieľať na náhrade nákladov, ktoré štátu budú vznikať s prevádzkou technických zariadení. V súvislosti s ukladaním alternatívneho trestu - monitorovaného výkonu trestu domáceho väzenia, možno predpokladať úsporu vzniknutú v súvislosti so znížením počtu osôb vo výkon trestu odňatia slobody. Avšak v tejto súvislosti je potrebné uviesť, že táto úspora je závislá od rozhodovacej činnosti súdov a ukladanie trestu domáceho väzenia po 1.1.2016. Nakoľko nie je možné

predpokladať ako budú súdy rozhodovať, nie je možné ani vyčísliť túto úsporu. To platí rovnako aj pre prípady čiastočnej náhrady nákladov štátu zo strany kontrolovanej osoby. Súčasne je potrebné upozorniť, že úspora vznikajúca so znížením počtu osôb vo výkone trestu odňatia slobody bude využitá pri výkon trestu odňatia slobody u tých osôb, ktoré v súčasnosti čakajú na nariadenie výkonu trestu odňatia slobody, ktorý nevykonávajú z kapacitných dôvodov na strane ú stavov na výkon trestu odňatia slobody, resp. u tých osôb, ktoré majú byť vydané na výkon trestu odňatia slobody z cudziny. Účelom zákona je v nadväznosti na zákonnú úpravu obsiahnutú v trestných kódexoch a v Civilnom sporovom poriadku upraviť detailný postup zainteresovaných subjektov pri kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami. Možnosť využitia technickej kontroly výkonu rozhodnutia bude daná práve trestnými kódexmi a Civilným sporovým poriadkom, ktoré ustanovia konkrétne typy rozhodnutí, ktorých kontrolu výkonu bude možné monitorovať technickými prostriedkami. Nariadenie kontroly výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami bude prichádzať podľa súčasne predkladaných novelizácií Trestného zákona, Trestného poriadku a Civilného sporového poriadku do úvahy pri týchto rozhodnutí, ktorým sa ukladá trest domáceho väzenia alebo ktorým sa premieňa trest odňatia slobody na trest domáceho väzenia, rozhodnutí, ktorým sa ukladá trest zákazu pobytu, rozhodnutí, ktorým sa ukladá trest zákazu účasti na verejný podujatiach, rozhodnutí, ktorým sa ukladá ochranný dohľad, ak sa súčasne uložili primerané obmedzenia a povinnosti, ktorých povaha pripúšťa kontrolu technickými prostriedkami, rozhodnutí, ktorým sa ukladá probačný dohľad pri podmienečnom odklade výkonu trestu odňatia slobody, ak sa súčasne uložili primerané obmedzenia a povinnosti, ktorých povaha pripúšťa kontrolu technickými prostriedkami, rozhodnutí, ktorým sa ukladá probačný dohľad pri podmienečnom prepustení z výkonu trestu odňatia slobody, ak sa súčasne uložili primerané obmedzenia a povinnosti, ktorých povaha pripúšťa kontrolu technickými prostriedkami, rozhodnutí, ktorým sa podmienečne zastavuje trestné stíhanie, ak sa súčasne uložili primerané obmedzenia a povinnosti, ktorých povaha pripúšťa kontrolu technickými prostriedkami, nariadení neodkladného opatrenia podľa § 325 ods. 3 Civilného sporového poriadku.

4 Kontrola výkonu rozhodnutí

Kontrola výkonu rozhodnutí, a to najmä v trestnom konaní, má špecifickú povahu. Tento inštitút je upravený v Trestnom poriadku vo všeobecnej rovine, pričom metódy a postupy jej výkonu sú dané kompetenciami probačného a mediačného úradníka, ktorý je

orgánom vykonávajúcim kontrolu výkonu rozhodnutia (trestu, ochranného opatrenia a pod.). Kontrola technickými prostriedkami je jednou z metód výkonu kontroly rozhodnutia v trestnom konaní a jej aplikácia nevylučuje aplikáciu iných metód kontroly toho istého rozhodnutia (napr. návšteva odsúdeného v mieste výkonu trestu domáceho väzenia). Kontrola technickými prostriedkami môže prebiehať v dvojakom režime – na účely kontroly niektorých rozhodnutí vydávaných v trestnom konaní a v civilnom konaní a na strane druhej na účely kontroly pohybu odsúdených v miestach, kde sa vykonáva trest odňatia slobody. Preto je možné používanie technických prostriedkov v mieste výkonu trestu odňatia slobody osobitným predpisom, ktorým je zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Zákon definuje aj niekoľko veľmi dôležitých pojmov v súvislosti s elektronickým monitorovaním. „Kontrolovaná osoba“ je zákonom vymedzená ako fyzická osoba, ktorá je dotknutá rozhodnutím tak, že sa jej ukladá určitý zákaz, povinnosť alebo obmedzenie a súčasne je zo zákona alebo na základe rozhodnutia povinná podrobiť sa kontrole technický mi prostriedkami (táto povinnosť vyplýva z procesných predpisov). Vzhľadom na možnosti využitia kontroly technickými prostriedkami v intenciách úpravy procesných kódexov ide buď o obvineného, obžalovaného a odsúdeného v trestnom konaní alebo o osobu, ktorá je dôvodne podozrivá z domáceho násilia. O chránenej osobe možno hovoriť len v prípadoch kontroly výkonu rozhodnutia, ktorým sa ukladá zákaz priblíženia sa na určitú vzdialenosť. Osoba, ktorá je nositeľom povinnosti zákaz priblížiť sa je kontrolovanou osobou, osoba, ktorá je takýmto rozhodnutím chránená, je chránenou osobou. Právna úprava obsahuje osobitné ustanovenia v prípade, ak je chránenou osobou maloleté dieťa. „Operačné stredisko“ je definované ako pracovisko, ktoré prevádzkuje centrálny monitorovací systém a ktoré zabezpečuje pre probačných a mediačných úradníkov technickú podporu pri realizácii ich oprávnení a povinností. Základnou úlohou operačného strediska je poskytnúť probačným a mediačným úradníkom technickú podporu pri výkone samotnej kontroly technickými prostriedkami, ako aj pri preverovaní splnenia podmienok výkonu kontroly technickými prostriedkami. „Centrálny monitorovací systém“ je informačný systém, ktorý je používaný pri výkone kontroly technickými prostriedkami. Tento informačný systém komunikuje s jednotlivými technickými prostriedkami a monitoruje priebeh kontroly zaznamenávaním bezpečnostných a prevádzkových incidentov. Centrálny monitorovací systém sa definuje v § 30 ods. 1 ako súčasť Centrálneho informačného systému súdnictva, čím sa vymedzuje aj jeho detailnejšia regulácia, a to prostredníctvom právnej úpravy obsiahnutej v § 79 až 82 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších

predpisov a konečnom dôsledku aj vzťah k zákonu č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení zákona č. 214/2014 Z. z. Bezpečnostný incident je dôležitým momentom kontroly technickými prostriedkami, nakoľko poukazuje na porušenie povinnosti, zákazu alebo obmedzenia vyplývajúceho z rozhodnutia. Komplexný prehľad o bezpečnostných incidentoch napĺňa samotnú podstatu inštitútu kontroly technickými prostriedkami. Jeho preverenie probačným a mediačným úradníkom a následné posúdenie sudcom môže viesť napríklad k záveru, že kontrolovaná osoba porušuje podmienky výkonu trestu domáceho väzenia, čo môže viesť k premene trestu na trest odňatia slobody. Z hľadiska fungovania centrálneho monitorovacieho systému je dôležité uviesť, že tento systém je určený na zaznamenávanie bezpečnostných incidentov a prevádzkových incidentov, a teda len tieto informácie budú operačnému stredisku k dispozícii. Zákon týmto spôsobom v konečnom dôsledku vymedzuje rozsah spracúvaných údajov o kontrolovanej osobe alebo chránenej osobe. Zjednodušene povedané, monitor zamestnanca operačného strediska ostáva čierny a neaktívny do momentu vzniku bezpečnostného alebo prevádzkového incidentu. Prevádzkový incident je typom incidentu zaznamenávaným centrálnym monitorovacím systémom. Na rozdiel od bezpečnostného incidentu prevádzkový incident nevedie ku konštatovaniu porušenia podmienok výkonu rozhodnutia. Ako z názvu vyplýva, jeho podstata spočíva v samotnej prevádzke technických prostriedkov, napríklad vybitie batérie zariadenia alebo jeho porucha. Nie je vylúčené, že prevádzkový incident je v skutočnosti bezpečnostným incidentom (napríklad úmyselné poškodenie zariadenia v snahe vyhnúť sa monitoringu).

5 Kontrola technickými prostriedkami

Zákon definuje dva okruhy podmienok, ktorých splnenie je potrebné pre úspešnú realizáciu kontroly technickými prostriedkami. Rozlišujú sa podmienky výkonu kontroly technickými prostriedkami – to znamená splnenie právnych a technických podmienok, bez ktorých súd nemôže nariadiť kontrolu technickými prostriedkami, t. j. treba ich posudzovať pred rozhodnutím súdu v konaní, z ktorého môže vzísť rozhodnutie, ktoré je podkladom pre samotnú kontrolu technickými prostriedkami (trestné konanie, civilné konanie). Druhá kategória sú podmienky použitia technických prostriedkov, ktoré hovoria o tom, ako sa môžu a majú technické prostriedky použiť, resp. aké sú medze ich použitia (ako sa nesmú použiť). V tomto prípade sa teda neskúma ich splnenie, ale určujú sa súčasne s rozhodovaním o treste alebo v nadväznosti na rozhodnutie o treste (zákaze, povinnosti, obmedzení). Základnou

podmienkou nariadenia kontroly technickými prostriedkami je ich dostupnosť. Vždy je potrebné skúmať, či štát, resp. ministerstvo spravodlivosti bude disponovať obmedzeným počtom technických prostriedkov.[8] Preto bude potrebné pred rozhodnutím súdu (prokurátora) v prvom rade skúmať, či sú do úvahy prichádzajúce technické prostriedky k dispozícii – táto situácia však môže nastať len úplne výnimočne. Rovnako je potrebné skúmať, či sú vytvorené v mieste ich použitia vhodné materiálno-technické podmienky typu dostupnosť GPS signálu, pokrytie GSM signálom, prípojka k elektrickej sieti, pevná telefónna linka, vhodné miesto na umiestnenie domácej monitorovacej stanice a pod. Osobitnú podmienku nariadenia kontroly technickými prostriedkami predstavuje súhlas chránenej osoby, nakoľko bez aktívnej účasti chránenej osoby nie je možné efektívne zabezpečiť kontrolu výkonu rozhodnutia, ktorým sa ukladá zákaz priblíženia sa kontrolovanej osoby k chránenej osobe. S cieľom zvýrazniť dispozíciu chránenej osoby s poskytovanou ochranou sa pripúšťa späťvzatie už udeleného súhlasu, ktorý musí byť písomný. Dôsledkom späťvzatia tohto súhlasu bude skončenie kontroly technickými prostriedkami bez možnosti opätovného udelenia tohto súhlasu, a teda aj bez možnosti opätovného nariadenia kontroly technickými prostriedkami . Z praktického hľadiska bude platí, že popri materiálno-technických podmienkach použitia technických prostriedkov, ktoré umožňujú technickú kontrolu tohto typu zákazu sa bude musieť obstarať súhlas chránenej osoby. Je však potrebné rozlíšiť úpravu v trestnom konaní a v civilnom konaní. V prípade civilného konania, kde bude súd rozhodovať o zákaze vstupovať dočasne do domu alebo bytu, v ktorom býva osoba vo vzťahu ku ktorej je dôvodne podozrivý z násilia, bude kontrola technickými prostriedkami možná aj na návrh chránenej osoby. Ak chránená osoba navrhne nariadenie kontroly technickými prostriedkami, je bezpredmetné riešiť otázku získania jej súhlasu, nakoľko tento možno predpokladať už z titulu podania návrhu na nariadenie kontroly technickými prostriedkami. Tento zákon zaviedol aj prieskumné konanie, ktorého účelom je zistiť, či sú splnené podmienky pre rozhodnutie, ktorým sa nariadi kontrola technickými prostriedkami. Tento prieskum vykonáva probačný a mediačný úradník na pokyn sudcu (prokurátora). O výsledkoch prieskumu vyhotoví probačný a mediačný úradník správu, ktorá tvorí podklad pre nariadenie kontroly technickými prostriedkami. Probačný a mediačný úradník bude najprv zisťovať, či je vôbec účelné uloženie alternatívneho trestu vzhľadom na osobu páchateľa a až potom (príp. súčasne) bude skúmať splnenie podmienok pre kontrolu tohto trestu technickými prostriedkami. Vzhľadom

[8] Bližšie pozri: Vyhláška MS SR č. 225/2015 Z. z., ktorou sa ustanovuje suma náhrady nákladov výkonu kontroly technickými prostriedkami; Vyhláška MS SR č. 543/2005 Z. z. o Spravovacom a kancelárskom poriadku pre okresné súdy, krajské súdy, Špecializovaný trestný súd a vojenské súdy.

na to, že od preskúmania splnenia podmienok je závislé rozhodnutie o uložení trestu domáceho väzenia, resp. nariadenie kontroly technickými prostriedkami v ostatných prípadoch, je potrebné výsledky tohto procesu formalizovať vo forme správy, ktorú vypracuje probačný a mediačný úradník. Správa bude podkladom pre rozhodovanie sudcu (prokurátora) Môžu nastať situácie alebo skutočnosti, ktoré dočasne alebo na trvalo ovplyvnia podmienky, ktoré boli rozhodujúce pre nariadenie kontroly technickými prostriedkami. V týchto prípadoch je potrebné, aby probačný a mediačný úradník preskúmal vzniknutú situáciu a o veci informoval sudcu alebo prokurátora, ktorý nariadil kontrolu výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami. Následne bude vecou súdu alebo prokurátora, aby rozhodli o ďalšom postupe, t.j. či sa preruší kontrola technickými prostriedkami (dočasná zmena podmienok; napr. dočasná strata obydlia, kde sa vykonáva trest domáceho väzenia, dočasné odpojenie od elektriny a pod.) alebo či sa tá to kontrola ukončí (trvalá zmena/zánik podmienok neumožňujúca ďalšie trvanie kontroly technickými prostriedkami). Právnym základom využitia inštitútu kontroly výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami je rozhodnutie súdu pri využívaní alternatívnych foriem trestania a rozhodnutie prokurátora pri využívaní odklonu v trestnom konaní. Navrhovaný inštitút „režim použitia technických prostriedkov“ plní dve funkcie – zabezpečenie použitia technických prostriedkov len v nevyhnutnom rozsahu a konkretizovanie podstaty zákazu, povinnosti alebo obmedzenia, t. j. výrokovej časti rozhodnutia, z ktorej bude zrejmé, kto je kontrolovanou a chránenou osobou, kde sa má vykonať trest domáceho väzenia, ktoré sú zakázané priestory, v akom čase trvá povinnosť zdržiavať sa v obydlí, aká bude frekvencia hlasového overovania prítomnosti kontrolovanej osoby a pod. Súčasne bude podkladom pre operačné stredisko pri aktivácii tohto režimu v centrálnom monitorovacom systéme. Prvotnými úkonmi, ktorými sa začína kontrola technickými prostriedkami je inštalácia technických prostriedkov a aktivácia režimu použitia technických prostriedkov. Úkony spojené s inštaláciou technických prostriedkov bude vykonáva probačný a mediačný úradník za asistencie technikov operačného strediska. Aktiváciu režimu použitia technických prostriedkov vykoná operačné stredisko na pokyn probačného a mediačného úradníka. Vykonaním týchto úkonov možno považovať kontrolu technickými prostriedkami za začatú. O týchto úkonoch vyhotoví probačný a mediačný úradník úradný záznam, ktorý bude tvoriť súčasť spisovej dokumentácie k danému prípadu. Z právnej úpravy vyplýva, že inštalácia technických prostriedkov a aktivácia režimu ich použitia sú dva odlišné úkony, od ktorých vykonania je závislý začiatok kontroly technickými prostriedkami. Samotná kontrola technickými prostriedkami je vždy spojená s centrálnym monitorovacím systémom. Účelom tohto prepojenia je zabezpečiť monitoring priebehu

kontroly technickými prostriedkami zaznamenávaním bezpečnostných incidentov a prevádzkových incidentov. Jednotlivé technické prostriedky komunikujú s centrálnym monitorovacím systémom na báze odosielania informácií, ktoré vyhodnocuje zaznamenáva operačné stredisko a informuje o nich probačného a mediačného úradníka. V zákone je osobitne je koncipovaná oznamovacia povinnosť v prípade bezpečnostných incidentov vo vzťahu k Policajnému zboru, teda aby operačné stredisko kontaktovalo Policajný zbor v prípadoch, kedy bezpečnostný incident ohrozuje život alebo zdravie, prípadne je trestným činom. Inštitút prerušenie kontroly technický mi prostriedkami má za cieľ riešiť situácie, ktoré dočasne znemožňujú výkon kontroly technickými prostriedkami. Z povahy veci je zrejmé, že prerušenie kontroly technickými prostriedkami nemožno zamieňať s prípadným prerušením výkonu rozhodnutia (trestu). Ak sa preruší kontrola technickými prostriedkami, to neznamená, že sa prerušuje výkon rozhodnutia (trestu), prípadne, že sa vylučujú iné metódy a postupy kontroly výkonu rozhodnutia. Naopak však bude platiť, že ak sa preruší výkon rozhodnutia (napr. prerušenie výkonu trestu domáceho väzenia), tak bude nutné prerušiť aj kontrolu výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami. Ďalším dôvodom prerušenia kontroly technickými prostriedkami je vzatie kontrolovanej osoby do väzby. Po prepustení kontrolovanej osoby z väzby, možno opätovne nariadiť výkon kontroly technickými prostriedkami. Ako každý proces aj kontrola technickými prostriedkami má svoj koniec. Právna úprava rozlišuje tri spôsoby jej ukončenia. V prvom prípade ide o situáciu, kedy sa kontrola skončí ukončením samotného výkonu rozhodnutia. Z povahy veci je zrejmé, že ak je ukončený výkon rozhodnutia, nemožno vykonávať kontrolu technickými prostriedkami, nakoľko niet čo kontrolovať. Kedy možno považovať výkon rozhodnutia za skončený vyplýva z procesných predpisov; napr. v prípade trestu domáceho väzenia uplynutím doby, na ktorú bol uložený, príp. premenou trestu domáceho väzenia na trest odňatia slobody, v prípadoch probačného dohľadu uplynutím skúšobnej doby a pod. Druhým spôsobom je ukončenie kontroly predtým než sa vykoná samotné rozhodnutie. Ako dôvod takéhoto postupu prichádza do úvahy zmena podmienok použitia technických prostriedkov, ktorá (spravidla trvalo) neumožňuje ich ďalšie použitie. To znamená, že ak natrvalo odpadnú podmienky použitia technických prostriedkov, je to dôvodom pre skončenie kontroly technickými prostriedkami. V tomto prípade ide o objektívny dôvod ukončenia kontroly výkonu rozhodnutia technický mi prostriedkami. Subjektívny dôvod ukončenia kontroly výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami na strane kontrolovanej prichádza do úvahy vtedy, ak samotná kontrolovaná osoba svojím pozitívnym správaním preukáže, že tento typ kontroly výkonu rozhodnutia nie je naďalej potrebný. Cieľom tejto právnej úpravy je

zohľadniť skutočnosť, že v niektorých prípadoch je trvanie trestu alebo skúšobnej doby uloženej súdom pomerne dlhé (napr. výmera trestu zákazu účasti na verejných podujatiach až na desať rokov, skúšobná doba pri povolení podmienečného odkladu výkonu trestu odňatia slobody, pri podmienečnom upustení od výkonu zvyšku trestu zákazu účasti na verejných podujatiach, od výkonu trestu zákazu pobytu, od výkonu trestu zákazu činnosti v trvaní až päť rokov, pri podmienečnom prepustení z výkonu trestu odňatia slobody v trvaní až sedem rokov), pričom súčasné trvanie kontroly technickými prostriedkami za predpokladu dôsledného dodržiavania podmienok uložených trestov alebo iných zákazov, povinností a obmedzení zo strany kontrolovanej osoby nemusí byť proporcionálne účelu, ktorý sa touto kontrolou sleduje. Logickým dôsledkom prerušenia alebo skončenia kontroly technickými prostriedkami je deaktivácia režimu použitia technických prostriedkov a deinštalácia technických prostriedkov, ktorá nastupuje bezprostredne po prerušení alebo skončení kontroly výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami. Úkony spojené s deinštaláciou technických prostriedkov vykoná probačný a mediačný úradník za asistencie technikov operačného strediska. Po skončení kontroly sa navrhuje formalizovať priebeh kontroly technickými prostriedkami do podoby správy o priebehu kontroly technickými prostriedkami. Správu o priebehu kontroly bude probačný a mediačný úradník povinný vypracovať aj pred skončením kontroly výkonu rozhodnutia technickými prostriedkami kedykoľvek, ak o to požiada sudca alebo prokurátor.[9]

Záver

Účelom zavedenia elektronického monitoringu obvinených a odsúdených osôb je okrem iného umožniť použitie kontroly výkonu niektorých primeraných obmedzení a povinností (§ 51 ods. 3 a 4) ukladaných v rámci podmienečného odkladu výkonu trestu odňatia slobody. Predmetom kontroly bude v tomto prípade dodržiavanie uložených primeraných obmedzení a povinností. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na to, že využitie kontroly technickými prostriedkami prichádza do úvahy len u tých primeraných obmedzení a povinností, ktorých povaha pripúšťa kontrolu ich dodržiavania technickými prostriedkami, resp. tých obmedzení a povinností, u ktorých je objektívne možné zabezpečiť kontrolu ich dodržiavania technickými prostriedkami. Z aktuálneho katalógu primeraných obmedzení (§ 51 ods. 3) ide o zákaz účasti na určených verejných podujatiach, zákaz požívania alkoholických nápojov a zákaz vstupu na vyhradené miesta alebo priestory, na

[9] Bližšie pozri: Dôvodová správa k zákonu o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

ktorých bol spáchaný trestný čin. V prípade povinností (§ 51 ods. 4) ide o príkaz nepriblížiť sa k poškodenému na vzdialenosť menšiu ako päť metrov a nezdržiavať sa v blízkosti obydlia poškodeného. Kontrola technickými prostriedkami bude v prípade podmienečného odkladu výkonu trestu odňatia slobody fakultatívna a jej využitie bude závisieť na úvahe súdu. Jedným z inštitútov, kde sa bude využívať kontrola technickými prostriedkami je aj podmienečný odklad výkonu trestu odňatia slobody s probačným dohľadom. V tomto prípade pôjde o kontrolu výkonu rozhodnutia súdu, ktorým v rámci podmienečné ho odkladu výkonu trestu odňatia slobody uloží odsúdenému primerané obmedzenia a povinnosti (§ 51 ods. 3 a 4). Predmetom kontroly bude v tomto prípade dodržiavanie uložených primeraných obmedzení a povinností. Kontrola technickými prostriedkami bude aj v tomto prípade podmienečného odkladu výkonu trestu odňatia slobody s probačným dohľadom fakultatívna a jej využitie bude závisieť na úvahe súdu. Táto výrazná zmena definuje tiež podmienky uloženia trestu domáceho väzenia a jeho výmeru. Naďalej zostáva zachovaná úprava ukladania tohto trestu (len) páchateľovi prečinu. V § 53 ods. 1 písm. a) TZ sa definuje požiadavka na posúdenie vhodnosti uloženia tohto trestu namiesto trestu odňatia slobody, a to s prihliadnutím na uvádzané okolnosti. Podľa § 53 ods. 1 písm. b) TZ sa bude vyžadovať pre uloženie tohto trestu písomný sľub páchateľa, že splní podmienky výkonu tohto trestu, ak mu bude uložený, čím sa zvýrazňuje alternatívny charakter tohto trestu, ktorého uloženie bude závisieť aj od ochoty páchateľ a trestného činu podrobiť sa tomuto trestu namiesto trestu odňatia slobody, ktorý mu inak hrozí. Súčasne je potrené poukázať na to, že podmienky uloženia trestu domáceho väzenia je potrebné vnímať v kontexte základných zásad ukladania trestov. Právna úprava v § 53 ods. 1 tieto základné zásady dopĺňa, resp. rozširuje a v žiadnom prípade nevylučuje ich aplikáciu. Táto skutočnosť je dôležitá najmä z toho pohľadu, že zamedzuje vzniku situácie, kedy by sa trest domáceho väzenia uložil napr. páchateľovi trestných činov ako ublíženie na zdraví, nátlaku alebo trestnom čine sexuálneho zneužívanie v prípade, ak obeť takéhoto trestného činu žije v spoločnej domácnosti s páchateľom. Nie je žiadúce, aby páchateľovi tohto trestného činu bol uložený trest domáceho väzenia, keďže by hrozilo nebezpečenstvo páchania ďalšej trestnej činnosti a obeť (poškodený) by bola opätovne vystavená páchateľovi. Zefektívnenie kontroly výkonu tohto trestu vytvára predpoklady pre jeho väčšie využitie, pričom tento stav nie je možné dosiahnuť bez využívania technológií na to určených. Ako sme už uviedli v tomto príspevku, zefektívnenie kontroly výkonu trestu domáceho väzenia a tiež hospodárnosť trestného konania (s tým spojenú návratnosť verejných financií na nákup elektronických zariadení) možno očakávať až v priebehu niekoľkých rokov, pričom samotnou podstatou zavedenia elektronických náramkov je okrem ekonomickej

stránky tiež uplatnenie koncepcie restoratívneho trestania, teda princíp humánnosti v slovenskom trestnom práve.

Zoznam bibliografických odkazov

ČENTÉŠ, J. a kol.: Trestné právo procesné. Osobitná časť. Šamorín: Heuréka, 2016. 496 s. ISBN 978-80-8173-021-4.

MADLIAK, J. a kol.: Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť. Banská Bystrica: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela, 2015. 455 s. ISBN 978-80-557-0800-3.

MAŠLANYOVÁ, D. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. 2. doplnené a prepracované vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. 624 s. ISBN 978-80-7380-618-7.

ŠIMOVČEK, I. a kol.: Trestné právo procesné. 2. rozšírené vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. 407 s. ISBN 978-80-7380-617-0.

Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 543/2005 Z. z. o Spravovacom a kancelárskom poriadku pre okresné súdy, krajské súdy, Špecializovaný trestný súd a vojenské súdy.

Vyhláška Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 225/2015 Z. z., ktorou sa ustanovuje suma náhrady nákladov výkonu kontroly technickými prostriedkami.

Zákon č. 78/2015 Z. z. o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Dôvodová správa k zákonu o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

JE PREMENA ZVYŠKU TRESTU ODŇATIA SLOBODY NA TREST DOMÁCEHO VÄZENIA ALTERNATÍVOU K PODMIENEČNÉMU PREPUSTENIU Z VÝKONU TRESTU ODŇATIA SLOBODY?[1]

Ingrid Mencerová[2]

Abstrakt

Autorka príspevku sa zamýšľa na základe analýzy zákonných podmienok premeny zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia nad účelom tohto nového inštitútu v Trestnom zákone. Hľadá odpoveď na otázku, či je možné tento inštitút považovať za alternatívu k podmienečnému prepusteniu z výkonu trestu odňatia slobody, tak ako sa to uvádza v dôvodovej správe k Zákonu o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami, pri naplnení všetkých zákonných podmienok, podmieňujúcich túto premenu v praxi.

Kľúčové slová

trest odňatia slobody, trest domáceho väzenia, podmienečné prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody

Abstract

Based on the legal conditions stipulated for the conversion of the remainder of imprisonment term into home detention, the author of the paper questions the purpose of this new institute of the Criminal Code. The author primarily seeks to answer the question, whether it is possible to see this institute as an alternative to conditional release from prison, as it is stated in the explanatory memorandum to the Act on Control of Execution of Certain Decisions by Technical Devices, taking into account the fulfilment of all the legal conditions stipulated for such conversion in practice.

Keywords

imprisonment, home detention, conditional release from prison

Úvod

Koncepcia restoratívnej spravodlivosti priniesla významné zmeny v nazeraní na trestnú spravodlivosť a jej poslanie. V hmotnoprávnej oblasti jej najväčší význam spočíva v zavádzaní rôznych alternatív k nepodmienečnému trestu odňatia slobody. V súvislosti so snahou o širšie zavedenie a uplatnenie alternatívnych trestov do praxe bol prijatý aj zákon č. 78/2015 Z. z. o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Cieľom tejto právnej úpravy je vytvoriť legislatívne podmienky pre reálne využívanie kontroly dodržiavania niektorých (najmä súdnych)

[1] Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV–15-0437.
[2] Doc. JUDr. Ingrid Mencerová, PhD. je docentkou na Katedre trestného práva,, kriminológie, kriminalistiky forenzných disciplín Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici .

rozhodnutí technickými prostriedkami so zámerom zlepšenia využívania alternatívnych trestov alebo odklonov v trestnom konaní.[3] Zákon zavádza okrem iného aj úplne nový inštitút do trestného práva, a to možnosť premeny zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia.[4] V dôvodovej správe k tomuto zákonu sa uvádza, že premena zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia je alternatívou k podmienečnému prepusteniu z výkonu trestu odňatia slobody.[5]

Autorka príspevku sa zamýšľa nad účelom tohto nového inštitútu v Trestnom zákone. Možno ho považovať za koncepčný prostriedok trestnej politiky reflektujúci zmysel alternatívneho trestania, alebo je to primárne prostriedok k prezentovaniu snahy znížiť väzenskú populáciu a náklady na väzenský systém? Má potenciál byť reálne alternatívou k podmienečnému prepusteniu z výkonu trestu odňatia slobody, tak ako sa to uvádza v dôvodovej správe k zákonu, ktorý tento inštitút zaviedol? Odpovede na tieto otázky autorka hľadá analýzou a porovnaním zákonných podmienok podmienečného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody a premeny zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia.

Podmienečné prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody

Podmienečné prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody je jedným z inštitútov trestného práva, ktorý umožňuje zmiernenie uloženého trestu odňatia slobody. Podstata podmienečného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody spočíva v tom, že odsúdený je predčasne prepustený na slobodu, pričom výkon zvyšku trestu odňatia slobody sa mu odpustí pod podmienkou, že sa osvedčí v určenej skúšobnej dobe. Odsúdený je motivovaný skutočnosťou, že pokiaľ vyhovie podmienkam uloženým v rámci podmienečného prepustenia, nebude si musieť odpykať doposiaľ nevykonanú časť nepodmienečného trestu odňatia slobody.

Rozhodnutie o podmienečnom prepustení odsúdeného z výkonu trestu odňatia slobody je fakultatívnej povahy a odsúdený naň nemá právny nárok. Trestný zákon v § 66 ods. 1 TZ upravuje materiálne ako aj formálne podmienky pre podmienečné prepustenie páchateľa z výkonu trestu odňatia slobody.

Materiálne podmienky sú dané tým, že odsúdený vo výkone trestu musí plnením svojich povinností a svojím správaním **preukázať polepšenie** a možno od neho očakávať, že **v budúcnosti bude viesť riadny život**. Obe uvedené podmienky musia byť splnené

[3] http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2015/78-2015-z-z.html

[4] 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).

[5] http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2015/78-2015-z-z.html

kumulatívne. Zmyslom podmienečného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody nie je, aby bol páchateľ za dobré správanie, prípadne dobrú prácu vo výkone trestu automaticky prepustený po odpykaní stanovenej doby. Podmienečné prepustenie bude odôvodnené len vtedy, ak vzhľadom na účel trestu a ďalšie okolnosti, ktoré môžu mať v tomto smere význam, existuje odôvodnený predpoklad, že odsúdený bude aj na slobode viesť riadny život, a že pre spoločnosť tu nie je príliš veľké riziko jeho recidívy.

Pod plnením povinností sa rozumie najmä dodržiavanie základných povinností a zákazov ustanovených zákonom č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých predpisov. O správaní odsúdeného môže svedčiť aj to, či mu počas výkonu trestu odňatia slobody boli uložené disciplinárne odmeny alebo disciplinárne tresty. Dosiahnutý stupeň nápravy sa tak posudzuje nielen podľa správania odsúdeného a jeho pomeru k práci vo výkone trestu, ale tiež so zreteľom na to, či sa odsúdený zbavil všetkých záporných vlastností a sklonov, ktoré viedli k trestnému činu, za ktorý bol odsúdený, a či sa podmienkam a požiadavkám výkonu trestu neprispôsobil len formálne.

Skutočnosť, že od páchateľa možno očakávať, že v budúcnosti bude viesť riadny život, vyjadruje požiadavku pozitívnej prognózy budúceho správania páchateľa, ktorá je nevyhnutným predpokladom pre podmienečné prepustenie. Takáto prognóza musí vyplývať zo zhodnotenia páchateľovho polepšenia a dôležité je aj zistenie, v akom prostredí bude páchateľ po prepustení pracovať a žiť. Význam bude mať aj prípadné zistenie, ako bude verejnosť reagovať na predčasné prepustenie páchateľa z výkonu trestu, aké sú sociálne pomery páchateľa, aké podmienky má vytvorené na prechod do normálneho života na slobode a pod.[6]

Podmienečné prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody **je prípustné z hľadiska závažnosti pri akomkoľvek trestnom čine**, i keď závažnosť trestného činu ovplyvňuje čas, kedy môže byť odsúdený, podmienečne prepustený. **Formálne podmienky** pre rozhodnutie o podmienečnom prepustení z výkonu trestu odňatia slobody sú stanovené odlišne pre odsúdeného za prečin a za zločin.

Ak ide o osobu odsúdenú **za prečin**, podmienečné prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody je možné **najskôr po odpykaní polovice uloženého nepodmienečného trestu**

[6] MENCEROVÁ, I., TOBIÁŠOVÁ, L., TURAYOVÁ, Y. a kol. Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. 2. aktualizované a prepracované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2015, 501 s.316

odňatia slobody alebo rozhodnutím prezidenta Slovenskej republiky zmierneného nepodmienečného trestu odňatia slobody [§ 66 ods. 1 písm. a) TZ]. [7]

Na účely posilnenia výchovného vplyvu inštitútu podmienečného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody na odsúdeného páchateľa, slúži aj **skúšobná doba,** a to v trvaní **jeden rok až sedem rokov**. Stanovenie skúšobnej doby je obligatórnou súčasťou podmienečného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody a začína plynúť podmienečným prepustením odsúdeného. **Súd môže** zároveň podmienečne prepustenému **v rámci stanovenej skúšobnej doby uložiť dodržiavanie konkrétnych povinností a obmedzení**, ktoré by mali byť integrálnou súčasťou podmienečného prepustenia, a sledujú základný cieľ, aby odsúdený viedol riadny život. Stanovenie skúšobnej doby slúži na dovŕšenie nápravy páchateľa, ktorá bola začatá už samotným výkonom trestu odňatia slobody a na overenie skutočnosti, či účel trestu bol v konkrétnom prípade dosiahnutý už jeho čiastočným výkonom.

Pri podmienečnom prepustení **môže súd zároveň nariadiť aj probačný dohľad nad odsúdeným vo výmere do troch rokov,** ktorý je vždy len fakultatívnym rozhodnutím súdu. Avšak v prípade, že súd rozhodne o uložení probačného dohľadu, **musí zároveň uložiť aj primerané obmedzenia alebo povinnosti**. O uložení konkrétnych povinností a obmedzení potom rozhoduje súd podľa vlastnej úvahy. Súd môže uložiť jednotlivé obmedzenia a povinnosti aj popri sebe. Kombinácia jednotlivých obmedzení a povinností bude závisieť najmä od zhodnotenia odsúdenej osoby, nielen vo vzťahu k spáchanému trestnému činu, ale predovšetkým od jej správania vo výkone trestu odňatia slobody a dosiahnutých výsledkov programu zaobchádzania vo výkone trestu. V rámci podmienečného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody **možno odsúdenému uložiť aj povinnosť podrobiť sa kontrole technickými prostriedkami** za predpokladu, že sú na to splnené podmienky podľa osobitného predpisu.

V ustanovení § 68 ods. 2 TZ je upravený spôsob, akým môže dôjsť k ukončeniu podmienečného prepustenia, a to po uplynutí stanovenej skúšobnej doby, alebo v priebehu stanovenej skúšobnej doby. Po uplynutí stanovenej skúšobnej doby môže súd rozhodnúť jednak o osvedčení, ale aj o neosvedčení podmienečne prepusteného, v priebehu skúšobnej doby prichádza do úvahy len rozhodnutie o neosvedčení sa podmienečne prepusteného, a to z

[7] V texte som sa zamerala len na prečin, vzhľadom k tomu, že premena zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia s ktorou podmienečné prepustenie porovnávam je možná len pri prečinoch. Treba vak uviesť, že ak ide o osobu odsúdenú za zločin, tá môže byť podmienečne prepustená po výkone dvoch tretín uloženého nepodmienečného trestu odňatia slobody alebo rozhodnutím prezidenta Slovenskej republiky zmierneného nepodmienečného trestu odňatia slobody. Osoba odsúdená za obzvlášť závažný zločin alebo osoba odsúdená na trest odňatia slobody podľa § 47 ods. 2 okrem osoby odsúdenej na doživotie môže byť podmienečne prepustená až po výkone troch štvrtín uloženého trestu odňatia slobody. Osoba odsúdená na doživotie môže byť podmienečne prepustená najskôr po dvadsiatich piatich rokoch výkonu tohto trestu.

dôvodu, že podmienečne prepustený v stanovenej skúšobnej dobe nevyhovel uloženým podmienkam, teda neviedol riadny život, alebo nesplnil uložené obmedzenia a povinnosti. Nesplnenie jednej z týchto podmienok je dôvodom na to, aby súd vyslovil, že sa podmienečne prepustený neosvedčil a zároveň nariadil výkon zvyšku trestu odňatia slobody.

Ak bolo odsúdenému povolené podmienečné prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody, avšak podmienečne prepustený sa v skúšobnej dobe neosvedčil a súd nariadil výkon zvyšku trestu odňatia slobody, **opätovné podmienečné prepustenie z výkonu zvyšku toho istého trestu už nie je možné** (§ 68 ods. 5 TZ).

Premena zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia

V prípade premeny zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia, hovoríme o tzv. back-end type domáceho väzenia, ktorému sa páchateľ podrobuje až po odpykaní časti trestu odňatia slobody v ústave na výkon trestu. Nejde o tzv. front-end typ ako to je v prípade ukladania trestu domáceho väzenia ako samostatného trestu. Trestnoprávna teória považuje oba prípady za alternatívu k nepodmienečnému trestu odňatia slobody, pričom pre oba typy domáceho väzenia Trestný zákon stanovuje odlišné podmienky (§ 53 TZ Trest domáceho väzenia a § 65a TZ Premena zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia). Premena zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia prichádza do úvahy **len ak ide o páchateľa prečinu.** Musia byť splnené podmienky pre uloženie trestu domáceho väzenia uvedené v § 53 ods. 1 TZ a súčasne

a) odsúdený vo výkone trestu plnením svojich povinností a svojím správaním preukázal polepšenie,
b) odsúdený vykonal jednu tretinu uloženého alebo rozhodnutím prezidenta Slovenskej republiky zmierneného trestu odňatia slobody,
c) zvyšok nevykonaného trestu odňatia slobody nepresahuje dva roky (táto podmienka je logická vzhľadom na stanovenú maximálnu výmeru trestu domáceho väzenia dva roky),
d) nejde o výkon trestu, ktorý bol nariadený po rozhodnutí o neosvedčení sa v skúšobnej dobe určenej pri podmienečnom odklade výkonu trestu odňatia slobody, podmienečnom odklade výkonu trestu odňatia slobody s probačným dohľadom, o výkon zvyšku trestu, ktorý bol nariadený po rozhodnutí o neosvedčení sa v skúšobnej dobe pri podmienečnom prepustení z výkonu trestu odňatia slobody,
e) odsúdenému nebol premenený trest domáceho väzenia na trest odňatia slobody

a

f) odsúdený nebol pred spáchaním trestného činu vo výkone trestu odňatia slobody.

Z uvedeného vyplýva, že vzhľadom na povahu a závažnosť spáchaného prečinu, osobu a pomery páchateľa postačuje uloženie trestu domáceho väzenia a odsúdený vo výkone trestu plnením svojich povinností a svojím správaním preukázal polepšenie. Vzhľadom k tomu, že sa predpokladá, že premena zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia sa bude aplikovať predovšetkým pri krátkodobých trestoch odňatia slobody, možno vysloviť pochybnosť, či budú súdy vedieť objektívne posúdiť či u odsúdeného nastalo polepšenie. Zohľadňujúc účel tohto inštitútu a jeho deklarovanú alternatívnosť k podmienečnému prepusteniu, domnievam sa, že aj v tomto prípade by okrem uvedených skutočností **súd mal zisťovať aj to, či sa môže od odsúdeného očakávať, že v budúcnosti povedie riadny život**.

Nie je možná premena trestu odňatia slobody v prípadoch, kedy už odsúdený dostal šancu vyhnúť sa nepodmienečnému trestu odňatia slobody tým, že bol podmienečne odsúdený, prípadne podmienečne odsúdený s probačným dohľadom, pričom stanovené podmienky nesplnil, v dôsledku čoho mu bol nariadený nepodmienečný trest odňatia slobody. Opätovná premena takéhoto trestu je vylúčená. Rovnako to platí v prípade skúšobnej doby podmienečného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody. Trestný zákon vylučuje premenu trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia, aj vtedy, ak odsúdenému bol pôvodne uložený trest domáceho väzenia ako samostatný trest (teda front-end typ), odsúdený nedodržal podmienky stanovené v rámci výkonu tohto trestu, v dôsledku čoho mu bol trest domáceho väzenia premenený na nepodmienečný trest odňatia slobody. **Opätovná premena nepodmienečného trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia je vylúčená**.

Odsúdený, u ktorého prichádza do úvahy premena zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia, nemohol byť pred spáchaním trestného činu (resp. prečinu) vo výkone trestu odňatia slobody za iný trestný čin, avšak nie je vylúčené, že páchateľ bol odsúdený za iný trestný čin a bol mu uložený podmienečný odklad výkonu trestu odňatia slobody alebo podmienečný odklad výkonu trestu odňatia slobody s probačným dohľadom, či iná alternatívna k nepodmienečnému trestu odňatia slobody ako samostatný trest.

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. Návrh, ak bol zamietnutý možno podať opakovane. Návrh na premenu nemôže podať odsúdený, tak ako je

tomu pri podmienečnom prepustení z výkonu trestu odňatia slobody[8], ale jeho súhlas s premenou, takýto návrh podmieňuje. Súd má povinnosť vypočuť odsúdeného predtým, než rozhodne o premene zvyšku trestu.[9] Pri premene zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia postupuje súd tak, že **nevykonaný deň zvyšku trestu odňatia slobody sa rovná jednému dňu trestu domáceho väzenia.** Súd jednoducho podľa výmery počtu zostávajúcich dní trestu odňatia slobody určí výšku trestu domáceho väzenia.

V Trestnom zákone nie je stanovený postup pre prípad, ak po premene dôjde k porušeniu podmienok domáceho väzenia. Rešpektujúc zásadu zákonnosti by bolo vhodné takéto ustanovenie doplniť do § 65a TZ.

Záver

Zavádzanie hmotnoprávnych ako aj procesnoprávnych alternatív do trestných predpisov a ich uvádzanie do života prostredníctvom aplikačnej praxe je pozitívnou črtou vývoja trestného práva. Premena trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia môže byť všeobecne vnímaná ako určitý vhodný medzistupeň medzi výkonom trestu odňatia slobody a prepustením odsúdeného na slobodu.[10] Podoba, v akej bol tento inštitút prijatý, však vzbudzuje pochybnosti o jeho zmysle a využiteľnosti.

Tak podmienečné prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody ako aj premenu zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia možno uplatniť po právoplatnom odsúdení páchateľa, ktorému sa uložil nepodmienečný trest odňatia slobody a majú podľa môjho názoru rovnaký účel - neznamenajú ukončenie prevýchovného a resocializačného procesu, ale predstavujú jeho ďalšie pokračovanie v iných podmienkach.

Podmienky premeny trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia sú nastavené takmer zhodne ako podmienky pre podmienečné prepustenie, takže nie je jasné, kedy by súd mal uplatniť premenu a kedy podmienečné prepustenie. Premena sa bude pravdepodobne uplatňovať pri kratších trestoch odňatia slobody, pretože pri nich termín na možnosť premeny trestu uplynie skôr ako termín na možnosť podmienečného prepustenia z výkonu trestu (pri treste odňatia slobody 36 mesiacov, termín premeny uplynie až o 6 mesiacov skôr ako termín na podmienečné prepustenie). Ak porovnáme dĺžku vykonaného trestu odňatia slobody potrebnú na premenu a na podmienečné prepustenie, zistíme, že pri treste odňatia slobody nad

[8] Podľa § 415 ods. 1 TP o podmienečnom prepustení z výkonu trestu odňatia slobody 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.

[9] K tomu pozri § 414a TP.

[10] KALVODOVÁ, V.: Alternativní sankce a novely trestního zákonníku – nový trend v alternativním trestání? In: Strémy, T. (ed): Restoratívna justícia a alternatívne tresty v teoretických súvislostiach. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Praha: Leges, 2014, s.110

49 mesiacov sa to už mení a termín podmienečného prepustenia uplynie skôr ako termín na premenu. Možno ale dôvodne predpokladať, že v aplikačnej praxi nebudú ojedinelé prípady, keď odsúdený si vyhodnotí, čo je pre neho „výhodnejšie“ a radšej vo výkone trestu odňatia slobody zotrvá o niekoľko mesiacov dlhšie, aby mohol požiadať o podmienečné prepustenie a s premenou bude súhlasiť až v prípade zamietnutia jeho návrhu o podmienečné prepustenie. Možnosť premeny trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia je podmienená a tým aj limitovaná materiálno-technickými podmienkami použitia technických prostriedkov.[11]
Pre budúcnosť by sme mali využiť potenciál inštitútu premeny zvyšku trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia a premysleným a systémovým skvalitňovaním jeho právnej úpravy by sme mohli docieliť, aby sa v aplikačnej praxi stal vhodnou alternatívou k podmienečnému prepusteniu z výkonu trestu odňatia slobody.

Zoznam bibliografických odkazov

KALVODOVÁ, V.: Alternativní sankce a novely trestního zákonníku – nový trend v alternativním trestání? In: Strémy, T. (ed): Restoratívna justícia a alternatívne tresty v teoretických súvislostiach. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Praha: Leges, 2014, 544 s. ISBN 978-80-7502-034-5

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

http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2015/78-2015-z-z.html

https://www.slov-lex.sk/domov

[11] K tomu pozri Vyhlášku Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 178/2015 Z. z. o materiálno – technických podmienkach použitia technických prostriedkov.

NIEKOĽKO ÚVAH K SPORNEJ PRÁVNEJ KVALIFIKÁCII TRESTNÉHO ČINU KRÁDEŽE SPÁCHANÉHO VLÁMANÍM A S TÝM SPOJENOU OTÁZKOU PRIMERANOSTI TRESTU

Eva Sihelniková[1]

Abstrakt

Príspevok sa týka spornej právnej kvalifikácie trestného činu krádeže spáchaného vlámaním. Problematika súvisí so zjednocujúcim stanoviskom Najvyššieho súdu vydaného v Zbierke stanovísk v roku 2012, v ktorom Najvyšší súd vyjadril názor, že trestný čin krádeže spáchaný vlámaním sa v prípade spôsobenia aspoň malej škody má kvalifikovať podľa ust. § 212 ods. 1 a 4 Trestného zákona.

Kľúčové slová

krádež, právna kvalifikácia

Abstract

The article is aimed at contentious legal qualification of the burglarious crime of theft. Issues related to unifying opinion of Supcourt Slovac republic which was advertised in digest of acts od Supcourt. According Suppcort when somebody commits the burglarious crime of theft and he cause damage to a minimum 266 €, it is crime according § 212 section. 1 a 4 of Criminal code.

Key words

theft, legal qualification

Problematika právnej kvalifikácie skutku je nepochybne problematikou závažnou, nakoľko sa od nej odvíjajú procesné podmienky, napr. vecná príslušnosť policajta, ale najmä výška a druh sankcie, ktorou je možné obvineného, resp. obžalovaného v trestnom konaní postihnúť. Právna kvalifikácia skutku však v praxi neraz spôsobuje nemalé problémy. Otázkou právnej kvalifikácie sa v prípade trestného činu krádeže spáchaného vlámaním zaoberal aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý vo svojom stanovisku sp. zn. Tpj 78/2011 prijaté 12. decembra 2011 a zverejnenom v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu SR uviedol, že: ***„Ustanovenie § 38 ods. 1 Trestného zákona treba vykladať tak, že prikazuje prednostnú kvalifikáciu určitej okolnosti ako zákonného znaku trestného činu. Ak je konkrétna okolnosť okolnosťou podmieňujúcou použitie vyššej trestnej sadzby, vytvára kvalifikovanú skutkovú podstatu so základnou skutkovou podstatou, ktorá túto okolnosť***

[1] Absolventka právnickej fakulty UMB v Banskej Bystrici, externá doktorandka v odbore trestné právo, advokátska koncipientka

neobsahuje, napriek tomu, že je aj zákonným znakom uvedeným v inej základnej skutkovej podstate trestného činu, ak kvalifikovaná skutková podstata pokrýva väčší počet zákonných znakov trestného činu. To platí aj vtedy, ak jedno ustanovenie osobitnej časti Trestného zákona obsahuje dve (alebo viac) samostatných základných skutkových podstát trestného činu.“

Pred vydaním stanoviska sa v praxi už dlhšiu dobu objavoval rozpor v právnej kvalifikácii konania páchateľa, ktoré spočívalo v tom, že si páchateľ prisvojil cudziu vec tým, že sa jej zmocnil a spôsobil tak malú škodu, teda naplnil znaky skutkovej podstaty trestného činu krádeže, pričom tento čin spáchal vlámaním. Vzhľadom na prítomnosť aspektu vlámania bol takýto skutok kvalifikovaný buď ako prečin krádeže podľa ust. § 212 ods. 2 písm. a) Tr. zák., v zmysle ktorého je možné uložiť páchateľovi trest odňatia slobody až na dva roky, alebo došlo k použitiu kvalifikovanej skutkovej podstaty podľa ust. § 212 ods. 1 ods. 4 písm. b) Tr. zák. Trestná sadzba je v prípade uvedenej kvalifikovanej skutkovej podstaty stanovená na tri až desať rokov. Odlišná právna kvalifikácia bola dôsledkom rozdielneho posudzovania prítomnosti aspektu vlámania.[2] K zjednoteniu teda malo viesť vyššie uvedené stanovisko Najvyššieho súdu, v ktorom je obsiahnutý nasledovný spôsob právnej kvalifikácie predmetného skutku: ***„Ak si páchateľ prisvojí cudziu vec tým, že sa jej zmocní, spôsobí tak malú škodu a spácha čin vlámaním, naplní zákonné znaky zločinu krádeže podľa § 212 ods. 1, ods. 4 písm. b/ Trestného zákona, pri použití § 138 písm. e/ Tr. zák. Takéto posúdenie činu jeho podradením pod kvalifikovanú skutkovú podstatu je v pomere špeciality ku kvalifikácii skutku podľa § 212 ods. 2 písm. a/ Tr. zák., ktorá sa použije len vtedy, ak páchateľ krádežou vlámaním nespôsobí ani malú škodu (§ 125 ods. 1 Tr. zák.).“***[3]

Z citovaného stanoviska Najvyššie súdu vyplýva, že právna kvalifikácia skutku podľa ust. § 212 ods. 2 písm. a) Tr. zák. sa použije len v tých prípadoch, keď páchateľ krádežou vlámaním nespôsobí ani malú škodu. V súvislosti s týmto stanoviskom je možné uvažovať, či neodporuje ust. § 38 ods. 1 Tr. zák, v zmysle ktorého: *„Na okolnosť, ktoré je zákonným znakom trestného činu nemožno prihliadnuť ako na poľahčujúcu okolnosť, priťažujúcu okolnosť, okolnosť, ktorá podmieňuje uloženie trestu pod zákonom ustanovenú dolnú hranicu trestnej sadzby, alebo okolnosť, ktorá podmieňuje použitie vyššej trestnej sadzby.“* Účelom citovaného ustanovenia je zabrániť tomu, aby súd dvakrát prihliadal na tú istú, či už priťažujúcu alebo poľahčujúcu okolnosť, resp., na okolnosť odôvodňujúcu zníženie alebo

[2] http://www.pravnelisty.sk/clanky/a155-niekolko-kritickych-poznamok-k-aktualnej-judikature-najvyssieho-sudu-sr [cit. 2016-10-16]

[3] Zbierka stanovísk NS a rozhodnutí súdov SR 6/2012, Stanovisko sp. zn. Tpj 78/2011

zvýšenie trestnej sadzby a práve tu je možné vziať do úvahy existenciu rozporu medzi predmetným stanoviskom Najvyššieho súdu SR a zákazom vyjadreným v ustanovení § 38 ods. 1 Tr. zák. V ust. § 212 Tr. zák. sú obsiahnuté dve základné skutkové podstaty. Podľa ods. 1 predmetného ustanovenia sa páchateľ dopustí trestného činu krádeže tak, že si prisvojí cudziu vec tým, že sa jej zmocní a spôsobí tak malú škodu. K naplneniu znakov skutkovej podstaty trestného činu podľa ods. 2 dôjde, ak si páchateľ prisvojí cudziu vec tým, že sa jej zmocní, pričom nie je rozhodujúca výška škody a spácha tento čin:

a) vlámaním,

b) bezprostredne po čine sa pokúsi uschovať si vec násilím alebo hrozbou bezprostredného násilia,

c) čin spácha na veci, ktorú ma iný na sebe alebo pri sebe,

d) takou vecou je vec z úrody pozemku, ktorý patrí do poľnohospodárskeho pôdneho fondu, alebo drevo z pozemku, ktorý patrí do lesného pôdneho fondu, alebo ryba z rybníka s intenzívnym chovom,

e) čin spácha na veci, ktorej odber podlieha spoplatneniu podľa osobitného predpisu,

f) bol za obdobný čin v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch postihnutý.

Z uvedeného vyplýva, že v ods. 1 a 2 ust. § 212 Tr. zák. sú obsiahnuté samostatné skutkové podstaty trestného činu krádeže a kvalifikované skutkové podstaty predstavujú až ods. 3 až 5 daného ustanovenia.[4]

V dôsledku sporného stanoviska NS by tak došlo k negácii významu ustanovenia § 38 ods. 1 Trestného zákona, nakoľko sa ním porušuje výslovný zákaz obsiahnutý v uvedenom ustanovení, ktorý platí v prospech aj neprospech obvineného. Ako už bolo uvedení vyššie, v ods. 1 a 2 ust. § 212 Trestného zákona sú obsiahnuté dve samostatné skutkové podstaty trestného činu krádeže, ktoré majú samostatne vyjadrené objektívne aj subjektívne znaky skutkovej podstaty. Nemožno opomenúť, že odsek 2 predmetného ustanovenia je k odseku 1 nepochybne v pomere špeciality, a preto, keďže je v odseku 2 § 212 Trestného zákona vlámanie obsiahnuté ako základný znak skutkovej podstaty, mám za to, že by malo dôjsť k podradeniu skutku spáchaného vlámaním pod ods. 2 písm. a) a nie pod ods. 1 a 4 § 212

[4] MAŠĽANYOVÁ, D. a kol.: *Trestné právo hmotné.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2011. s. 263.

Trestného zákona, čím sa páchateľovi táto okolnosť pričíta dvakrát a dochádza k porušeniu zákazu obsiahnutého v ustanovení § 38 ods. 1 Trestného zákona.

„Ak je určitá konkrétna okolnosť zákonným znakom konkrétneho trestného činu, alebo povedané inak, ak je určitá okolnosť znakom základnej skutkovej podstaty toho istého trestného činu (zákaz dvojitého pričítania sa uplatňuje len v rámci skutkovej podstaty toho istého trestného činu) nie je možné ju považovať, v zmysle § 38 ods. 1 Tr. zák., aj za okolnosť, ktorá podmieňuje použitie vyššej trestnej sadzby, t. j. aj za kvalifikovanú skutkovú podstatu. Ide o kogentnú normu, ktorá stanovuje pravidlo od ktorého sa nemožno za žiadnych okolností odchýliť, t. j. ide o pravidlo, ktoré patrí medzi tzv. „tvrdé jadro" pravidiel trestného práva (podobne ako napríklad pravidlo stanovujúce, že páchateľovi možno uložiť len taký druh trestu a len v takej výmere ako je uvedené v Trestnom zákone, respektíve, že trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa trestného zákona účinného v čase spáchania skutku a podľa neskoršieho len v prípade, ak je to pre páchateľa priaznivejšie), t. j. takéto pravidlo nemožno dopĺňať výkladom (napríklad za použitia extenzívneho výkladu), či analógie a to dokonca v neprospech páchateľa a už vôbec ho nemožno meniť voľnou úvahou súdu pri rozhodovaní, ktorá nemá výslovnú oporu v zákonnom ustanovení (tzv. diskrečná právomoc súdu)."[5]

Právne závery uvedené v spornom stanovisku Najvyššieho súdu tak nemajú reálny právny základ. Mám za to, že sa jedná o extenzívny výklad, ktorým došlo k rozšíreniu skutkovej podstaty. Výklad, ktorý použil Najvyšší súd v spornom stanovisku je nepochybne extenzívny a jeho právny základ nevyplýva z nijakého ustanovenia Trestného zákona. Ustanovenie ! 38 ods. 1 Trestného zákona nie je dispozitívnou normou a takéto svojvoľné odchýlenie od jeho kogentného znenia rozhodne nemožno považovať za zákonné.[6]

V neposlednom rade je potrebné zaoberať sa otázkou primeranosti trestu, ktorú Najvyšší súd v spornom stanovisku úplne opomenul. Trestná sadzba za spáchanie skutku uvedeného v ustanovení § 212 ods. 2 Trestného zákona je stanovená maximálne na dva roky trestu odňatia slobody, pričom ak bude na skutok spáchaný vlámaním, ak páchateľ spôsobí aspoň škodu malú, aplikovaná kvalifikovaná skutková podstata, ohrozuje páchateľa trest vo výške tri až desať rokov odňatia slobody. V prípade, že sa bude striktne postupovať v súlade so sporným stanoviskom Najvyššieho súdu, môže v praxi nastať situácia, keď páchateľ, ktorý spácha závažnejší skutok, ktorým spôsobí väčšiu škodu, bude ohrozený nižšou trestnou sadzbou, ako páchateľ trestného činu krádeže vlámaním, ktorý spôsobil škodu v rozmedzí

[5] http://www.pravnelisty.sk/clanky/a155-niekolko-kritickych-poznamok-k-aktualnej-judikature-najvyssieho-sudu-sr [cit. 2016-10-30]

[6] http://www.pravnelisty.sk/clanky/a155-niekolko-kritickych-poznamok-k-aktualnej-judikature-najvyssieho-sudu-sr [cit. 2016-10-30]

napr. 266 až 300 €. Príklad: Ak dôjde k spáchaniu trestného činu krádeže podľa ustanovenia § 212 ods. 1 a 3 písm. a), pričom spôsobená škoda je vo výške 2500,-€, hrozí páchateľovi trest odňatia slobody vo výmere šesť mesiacov až tri roky, a dôjde aj k spáchaniu trestného činu krádeže vlámaním, pri ktorom bude spôsobená škoda vo výške napr. 270 €, ohrozuje páchateľa neporovnateľne vyššia trestná sadzba, a to tri až desať rokov trest odňatia slobody. Nepomer medzi možnosťou potrestania takých páchateľov je preto nepochybne zrejmý a mám za to, že požiadavky primeranosti trestu v takomto prípade rozhodne nie je splnená. Nižšia je aj trestná sadzba, ktorá ohrozuje páchateľa, ktorý sa dopustí trestného činu lúpeže podľa ustanovenia § 188 ods. 1 Trestného zákona. Táto trestná sadzba je stanovená na tri až osem rokov trest odňatia slobody, pričom poukazujem na to, že páchateľ trestného činu lúpeže podľa ustanovenia § 188 ods. 1 Trestného zákona, ktorý použije násilie voči inému a spôsobí škodu napr. vo výške 2500 € je taktiež ohrozený nižšou trestnou sadzou, ako páchateľ trestného činu krádeže vlámaním, pri ktorom bude spôsobená škoda vo výške napr. 270 €. Najvyšším a konečným zmyslom každého spravodlivého trestania by mala byť ochrana spoločnosti.[7] Jednou z ústredných požiadaviek vo vzťahu k trestu, ktorý súd páchateľovi ukladá za spáchaný trestný čin, je požiadavka primeranosti takejto sankcie. V súvislosti s touto problematikou poukazujem aj na rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 16.04.2013, sp. zn. 4 To 2/2013, v ktorom Najvyšší súd SR uviedol, že: *„Európsky súd pre ľudské práva, Ústavný súd Slovenskej republiky ako aj Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojich rozhodnutiach pri uplatňovaní požiadavky primeranosti trestu uplatňuje princíp proporcionality, vyjadrujúci požiadavku zachovania spravodlivej rovnováhy medzi všeobecnými záujmami spoločnosti a garanciami základných práv jednotlivcov, resp. požiadavku proporcionálnosti medzi zásahom do práva a sledovaným cieľom, pričom nevyhnutnosť rešpektovania tohto princípu zdôrazňuje aj pri zásahoch do práv chránených dohovorom majúcich podobu trestných sankcií. Aj keď trestnou sadzbou zákonodarca v súlade so zásadou nulla poena sine lege stanovuje súdu isté mantinely pri jeho rozhodovaní, zároveň mu ponecháva dostatočný priestor pre individualizáciu trestu podľa okolností konkrétneho prípadu. Trest (osobitne trest odňatia slobody) ako sankcia predstavuje najcitlivejší a najtvrdší prostriedok štátneho donútenia. Z hodnotového systému právneho štátu je nutné vyvodiť, že sloboda môže byť zachovaná jedine tak, že sa s ňou bude nakladať ako s najväčším princípom, ktorý nesmie byť obetovaný účelnosti a jednotlivým výhodám. Trest realizuje svoje poslanie - ochranu spoločnosti niekoľkými funkciami, ako sú represia,*

[7] MAŠĽANYOVÁ, D. a kol.: *Trestné právo hmotné.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2011. s. 148.

resocializácia páchateľov trestných činov, a výchovným pôsobením na ostatných členov spoločnosti. Vychádzajúc zo zásady humanity treba dodržať princíp úmernosti represie, aby táto neprekročila mieru nevyhnutnú pre splnenie účelu trestu.“

Vzhľadom na vyššie uvedené mám za to, že ak sa bude trestný čin krádeže spáchaný vlámaním, pri ktorom dôjde k spôsobeniu aspoň malej škody, právne kvalifikovať nie podľa ods. 2 písm. a), ale podľa ods. 1 a 4 písm. b) ustanovenia § 212 TZ, rozhodne nemožno hovoriť o dodržaní požiadavky primeranosti a uplatnení princípu proporcionality. Trest v takej výmere teda rozhodne nemožno považovať za trest, ktorý je v súlade so zásadou humanity a princípom úmernosti represie, ktoré v právnom štáte, akým nepochybne Slovenská republika je, patria medzi základné požiadavky pri ukladaní trestu za spáchaný trestný čin. Konkrétne k otázke primeranosti trestu vo vzťahu ku škode, ktorá bola týmto trestným činom spôsobená sa vyjadril aj Ústavný súd SR vo svojom rozhodnutí Pl. ÚS 106/2011 – 85 a to nasledovne: „*Požiadavka, aby bol trest primeraný trestnému činu, za ktorý sa ukladá, sa však v trestnom práve presadzuje najneskôr už od dôb osvietenstva. V zmysle tejto požiadavky má byť trest úmerný škode, ktorú páchateľ trestným činom spôsobil, a nemá páchateľovi spôsobiť zbytočné útrapy. Trest ako najzávažnejší zásah štátu do základných ľudských práv páchateľa nesmie byť ukladaný mechanicky, bez zváženia všetkých okolností konkrétneho prípadu a pomerov páchateľa. Z požiadavky primeranosti trestu jednoznačne vyplýva zákaz akéhokoľvek exemplárneho trestania. Trestnú represiu je preto nutné uplatňovať len v nevyhnutne nutnej miere. Trest nesmie byť prejavom neprimeraného inštitucionalizovaného násilia 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, spravodlivým je vždy len primeraný trest.“*

V citovanom rozhodnutí je tak výslovne vyjadrená požiadavka, aby súdom ukladaný trest bola priamo úmerný škode, ktorú páchateľ trestným činom spôsobil. Z vyššie uvedenej komparácie príkladov trestných sadzieb je zrejmé, že existuje nemalá pochybnosť o tom, či reálne pri právnej kvalifikácii trestného činu krádeže spáchaného vlámaním tak, ako je uvedená v spornom stanovisku Najvyššieho súdu SR uverejnenom v Zbierke stanovísk a rozhodnutí č. 6/2012, je táto požiadavka primeranosti splnená. Osobne sa prikláňam k názoru, že požiadavka primeranosti, ktorú vyslovil Ústavný súd vo vyššie citovanom rozhodnutí, v tomto prípade úplne absentuje. Ústavný súd sa ďalej vyjadril aj o možných následkoch nesplnenia požiadavky primeranosti trestu vo vzťahu k spáchanému skutku a spôsobenej škode. „*Neprimerane prísne (ale samozrejme i neprimerane mierne) tresty*

pôsobia škodlivo na páchateľa i 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 vedú k zatrpknutosti, pretože takéto tresty páchateľ oprávnene 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 nevyhnutým 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 neodvrátiteľnosť trestu, nie jeho prísnosť.“ Z uvedeného vyplýva, že neprimerane prísna represia voči páchateľovi tak rozhodne nepredstavuje pre spoločnosť prínos, ale práve naopak pôsobí negatívne a vyvoláva pochybnosti o spravodlivom a objektívnom rozhodovaní súdu.

Požiadavka primeranosti trestu má dve roviny. Individuálna rovina spočíva v rozhodovacej činnosti súdu pri ukladaní konkrétneho trestu páchateľovi za spáchanie konkrétneho trestného činu a všeobecná rovina sa prejavuje v rámci normotvornej činnosti zákonodarcu pri stanovovaní všeobecných podmienok ukladania a výkonu trestov. Z uvedeného vyplýva, že za individualizáciu trestu tak zodpovedá súd, ktorý trest za konkrétny spáchaný trestný čin páchateľovi v danom prípade ukladá, pričom týmto spôsobom má byť zabezpečená aj primeranosť ukladanej sankcie. V každom konkrétnom prípade má súd určiť druh a výmeru trestu tak, aby odrážal okolnosti daného prípadu.

Je potrebné poukázať na to, že Najvyšší súd vydal dňa 29.06.2011 rozsudok sp. zn. ITdo 24/2009, v ktorom uviedol, že: ***„Ak páchateľ spôsobí pri krádeži vlámaním malú škodu, je potrebné jeho konanie právne kvalifikovať ako prečin krádeže podľa § 212 ods. 2 písm. a) Tr. zák. a nie ako zločin krádeže podľa § 212 ods. 1, ods. 4 písm. b) Tr. zák.“*** Najvyšší súd teda s nevýrazným časovým odstupom, ktorý predchádzal vydaniu sporného stanoviska NS SR 6/2012, vydal diametrálne odlišný rozsudok, v ktorom použil právnu kvalifikáciu trestného činu krádeže spáchaného vlámaním a to právnu kvalifikáciu podľa ust. § 212 ods. 2 písm. a) TZ. Toto konanie inicioval svojím dovolaním generálny prokurátor, ktorý namietal správnosť záverov vyjadrených v rozsudku Krajského súdu v Nitre zo dňa 20.01.2009, sp. zn. 1To 60/2008.

Rozsudkom Okresného súdu Nové Zámky, sp. zn. 1 T 99/06, zo dňa 13. novembra 2008 bol obžalovaný uznaný vinným zo spáchania zločinu krádeže podľa ust. § 212 ods. 1 ods. 4 písm. b/ Tr. zák., ktorého sa mal dopustiť tým, že vo večerných so spolupáchateľom pomocou pravých kľúčov prekonali uzamknutie dverí na trafostanici, následne vošli do budovy trafostanice, kde prineseným náradím pootvárali kovové dvierka skríň a z ich vnútra odskrutkovali 30 ks medených plátkov dĺžky 50 a 70 cm, 4 až 5 cm širokých a 3 mm hrubých o váhe spolu 53,5 kg, ktoré obžalovaný následne odovzdal v zberných surovinách. Spôsobená škoda bola vo výške 3 852 Sk na odcudzených veciach a vo výške 300 Sk na zariadení. Ďalej sa o dva roky neskôr v nočných hodinách vlámal do sociálneho centra, do kancelárie vedúcej zariadenia tým spôsobom, že prineseným náradím z dielne sociálneho centra demontoval mreže na dverách kancelárie, vylomil dvere kancelárie v oblasti zámku, v kancelárii z plechovej skrine vylomil visiaci zámok s petlicou a zo skrine odcudzil prenosnú pokladničku s finančnou hotovosťou 26 820 Sk. Na základe odvolania prokurátora uložil Krajský súd v Nitre obvinenému úhrnný trest odňatia slobody na 4 roky so zaradením pre jeho výkon do ústavu na výkon trestu odňatia slobody so stredným stupňom stráženia. Zároveň podľa § 287 ods. 1 Tr. por. súd zaviazal obvineného k povinnosti na náhradu škody.

V zmysle odôvodnenia rozhodnutia Najvyššieho súdu SR zo dňa 29.06.2011 rozsudok sp. zn. ITdo 24/2009, bola takáto právny kvalifikácia trestného činu krádeže spáchaného vlámaním, aj s ohľadom na výšku spôsobenej škody, je právna kvalifikácia, ktorú použil prvostupňový aj odvolací súd v tomto prípade nesprávna.

„V ustanovení § 212 v ods. 1/ a 2/ ide o dve základné skutkové podstaty trestného činu krádeže a ods. 3 až 5 tohto zákonného ustanovenia predstavujú vo vzťahu k obom odsekom kvalifikované skutkové podstaty. Pri spáchaní trestného činu krádeže podľa § 212 ods. 1 Tr. zák. zákon predpokladá spôsobenie škody nie malej t.j. 265,55 eur (pred tým 8 000 Sk). Pokiaľ krádežou dôjde ku vzniku škody väčšej t.j. 2 655,50 eur (pred tým 80 000 Sk) bude prichádzať do úvahy právne posúdenie podľa § 212 ods. 3 písm. a/ Tr. zák. Pri posúdení konania páchateľa podľa § 212 ods. 2 Tr. zák. nebude rozhodujúcim znakom výška spôsobenej škody za predpokladu, že bude trestný čin spáchaný niektorým zo spôsobov uvedených v písm. a/ až f/ tohto zákonného ustanovenia. Pre ods. 1/ a 2/ § 212 Tr. zák. je relevantná horná hranica výšky spôsobenej škody 2 655,50 eur (80 000 Sk). Keďže v posudzovanom prípade výška škody nedosahuje uvedenú sumu, preto konanie obvineného je potrebné posúdiť podľa § 212 ods. 2 písm. a/ Tr. zák.“ [8]

[8] Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 29.06.2011, sp zn. lTdo24/2009

Záver

Mám za to, trestné činy spáchané vlámaním, pri ktorých dôjde k spôsobeniu aspoň malej škody by vzhľadom na vyššie uvedené argumenty mali byť právne kvalifikované podľa ust. § 212 ods. 2 písm. a) Trestného zákona a to najmä s poukazom na to, že pri uplatnení právnej kvalifikácie podľa ust. § 212 ods. 1 a 4 písm. b) Trestného zákona možno uvažovať o rozširovaní skutkovej podstaty a sprísňovaní trestnej zodpovednosti, ktorá sa voči páchateľovi uplatňuje. V neposlednom rade je však najmä potrebné prihliadať na otázku primeranosti trestu, ktorý má plniť zákonom vymedzený účel a pri jeho ukladaní musia byť zachované zásady ukladania trestov vyjadrené v ust. § 34 Trestného zákona. V otázke primeranosti poukazujem najmä na rozhodnutie Ústavného súdu SR Pl. ÚS 106/2011 – 85, v zmysle ktorého je v otázke primeranosti trestu potrebné prihliadať aj na škodu, ktorá bola trestným činom spôsobená. Ako už bolo uvedené vyššie, ak sa uplatní právna kvalifikácia podľa ust. § 212 ods. 1 a 4 písm. b) Trestného zákona, môžu sa v praxi reálne vyskytovať prípady, v ktorých sa páchateľ dopustí závažnejšieho trestného činu, ktorý smeruje napríklad proti životu alebo zdraviu, prípadne sa dopustí trestného činu, pri ktorom bude rozsah spôsobenej škody väčší ako pri trestnom čine krádeže spôsobeného vlámaním kvalifikovaného podľa ust. § 212 ods. 1 a 4 písm. b) Trestného zákona a takýto páchateľ bude, napriek spáchaniu závažnejšieho skutku, ohrozený nižšou trestnou sadzbou. Vzhľadom k tomu, že právna kvalifikácia predmetného skutku je v súčasnosti nepochybne sporná a spôsobuje v praxi nemalé ťažkosti, ako najjednoznačnejšie riešenie sa preto v tomto prípade javí zmena Trestného zákona.

Zoznam bibliografických odkazov

ČENTÉŠ, J. 2014. *Trestný poriadok s komentárom.* Bratislava: Euro Kodex, 2014. 944 s. ISBN 978-80-8155-021-8

ČENTÉŠ, J.*2006. Trestný zákon s komentárom.* Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s.r.o. 2006. 692 s.

MAŠĽANYOVÁ, D. a kol. *Trestné právo hmotné.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 496 s. ISBN 9788073803384

Iné zdroje:

www.epi.sk

www.judikaty.info

www.pravnelisty.sk

DŮKAZ ZÁZNAMEM Z KAMEROVÉHO SYSTÉMU

Radomíra Veselá[1]

Abstrakt

Cílem příspěvku je vyhodnocení využití kamerového systému a uchovávání záběrů pořízených kamerovým systémem pro účely objasňování trestné činnosti. Příspěvek vychází z toho, že kamerový systém je na jedné straně předurčen k ochraně jednotlivců, majetku, potažmo k prevenci, odhalování, a stíhání trestné činnosti a navíc usnadňuje situační analýzu pro účely vyšetřování, nicméně na druhé straně takové využití kamerového systému se dostává do rozporu s právem na ochranu soukromí sledovaných (zachycených) osob zaručeného Listinou základních práv a svobod. Pořizování obrazových záznamů a jejich použití jako důkazu orgány činnými v trestním řízení má sice závaznou právní úpravu, ale v případě, že takový záznam byl pořízen bez vědomí a souhlasu zachycené osoby a poskytnut orgánům činným v trestním řízení soukromou osobou, není provozování kamerových systémů z právního hlediska jednoduchou, ani jednoznačnou záležitostí, neboť zakládá právní nejistotu běžného občana při jejich instalaci.

Klíčová slova

důkaz, záznam, kamerový systém, ochrana soukromí, osobní údaj

Abstract

The aim of this paper is to evaluate the use of CCTV systems and the storage of footage captured by the camera system for the purpose of solving crimes. The paper is based on the fact that this camera system is on the one hand designed and planned to protect individuals and their property, and hence can be used for the prevention, detection, and prosecution of any crimes with the added benefit of facilitating any situational analysis for the purpose of investigation; while on the other hand such use of the CCTV system, whether tracked or recorded, can be seen as generating a conflict with the right of a person to their privacy, which is guaranteed under the Charter of fundamental rights and freedoms. The making of such video recordings and their admissibility as evidence by the prosecuting authorities certainly has both a powerful and binding legality, but in the event that such a record has been made or obtained without the knowledge and consent of the person represented and given to the authorities prosecuting a private individual, the operation of CCTV systems then is not such a simple or clear-cut matter in legal terms as it can establish the legal uncertainty of ordinary citizens during their installation and use.

Key words

evidence of recording, CCTV, protection of privacy, personal data

[1]JUDr. Radomíra Veselá, PhD. Evropský polytechnický institut s.r.o. Kunovice.

Úvod

S rostoucími bezpečnostními riziky stále více roste důležitost prevence kriminality. Za nejvíce se rozvíjející prvek v boji s kriminalitou lze v posledních letech považovat nejrůznější elektronické zabezpečovací a dohledové systémy, kterými se mnohé fyzické i právnické osoby snaží chránit svůj majetek. Mezi tyto systémy patří mj. kamerové systémy, jež mají zejména zabránit páchání trestné činnosti a případně pomoci odhalit skutečného pachatele trestné činnosti. Instalace kamerových systémů však vede u široké veřejnosti jednak k obavám z narušení soukromí, a dále k nejistotě, zda získaný kamerový záznam je použitelný v rámci trestního řízení.

I. Kamerový systém

Kamerový systém je z technického hlediska určen pro sledování určitých prostor a následné zobrazování těchto záznamů na monitorech a v případě kamerových systémů se záznamem také pro jejich uchovávání a následné zpracování a využití. Tento systém se skládá z kamer, hardware a software vybavení, a dále může být doplněn o mikrofony, reproduktory nebo o zařízení pro ukládání nahraných dat.

Tzn., že kamerové systémy rozlišujeme na kamerové systémy se záznamem a kamerové systémy bez záznamu, které jsou nejčastěji provozované online.

Provozování kamerových systémů se záznamem není upraveno žádným zvláštním zákonem, což znamená, že základní právní normou upravující instalaci a provoz kamerových systémů je zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZOOÚ), jehož uplatnění v praxi sleduje Úřad na ochranu osobních údajů.

Za předpokladu, že je kamerový systém vybaven záznamem, považuje se provozování takového kamerového systému za zpracování osobních údajů. Ke zpracování osobních údajů dochází v situacích, kdy kamerovým systémem je zároveň prováděn obrazový či zvukový záznam za účelem pozdější identifikace zaznamenaných osob.

Osobní údaj je takový údaj, na jehož základě je možné identifikovat jeho subjekt (tedy subjekt osobního údaje). Subjektem může být pouze fyzická osoba.[2] Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 12. února 2009 pod č. j. 9 As 34/2008 – 68 charakterizoval pojem osobního údaje následovně: „ … *plná identita fyzické osoby v současných podmínkách technologicky*

[2] KUČEROVÁ A. a kol. *Zákon o ochraně osobních údajů komentář*. Praha: C.H.Beck, 2012. 536 s. ISBN 978-80-7179-226-0. s. 47.

vyspělé společnosti, tj. za vysokého stupně elektronických a jiných médiích, která jsou většině populace snadno dostupná, ve své podstatě neznamená nic jiného, než možnost tuto osobu určitým způsobem kontaktovat, aniž by bylo nutno znát místo jejího aktuálního pobytu".[3]

Kamerové systémy se záznamem lze provozovat jen na základě následujících právních důvodů:

1. **Pokud je to nezbytně nutné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce nebo jiného subjektu.** V případě provozování na základě tohoto důvodu je vždy nutné dbát, aby nadměrně nezasahoval do práva na soukromí dotčených subjektů, přičemž kamerový systém v takovém případě nesmí být provozován v rozporu s jinými právními předpisy.

2. **Jestliže je to nezbytně nutné pro dodržení právní povinnosti správce**. Jedná se zejména o plnění úkolů stanovených zákonem, např. z. č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, z. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, z. č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů atd.

3. **Na základě souhlasu subjektů**. V praxi přichází v úvahu v minimálním rozsahu.

Právě uchovávání záběrů může usnadnit následnou situační analýzu pro účely vyšetřování. Využití kamerového systému pro účely trestního řízení se však dostává do rozporu s právem na ochranu soukromí konkrétních osob zaručených Listinou základních práv a svobod, z níž mj. vyplývá, že jednak každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života a komunikace a dále na ochranu osobních údajů, které se ho týkají.[4]

V případech konfliktů základních práv či svobod s jinými základními právy či svobodami či dokonce veřejným zájmem je třeba posuzovat cíl a účel takového zásahu ve vztahu k prostředkům, které byly při zásahu použity. Měřítkem pro toto posouzení je tzv. zásada proporcionality.

Zásada proporcionality zahrnuje tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu[5]:

[3] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2009, čj. 9 As 34/2008 – 68, [on-line] [cit. 27. 10. 2016]
Dostupné z: http://www.stavebni-pravo.cz/9_As_34_2008_8_pojistovaci_agent_je_spravce_databaze.pdf
[4] Viz Listina základních práv a svobod, zákon č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
[5] Viz rozhodnutí Pléna Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/10.

1. Princip vhodnosti (tj. způsobilosti naplnění účelu) – dle tohoto principu musí být příslušné opatření schopno dosáhnout zamýšleného cíle. Tímto cílem je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku.
2. Princip potřebnosti – dle tohoto principu je povoleno použití pouze nejšetrnějšího prostředku ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám.
3. Princip přiměřenosti (v užším smyslu) – dle tohoto principu újma na základním právu ve vztahu k zamýšlenému cíli nesmí být nepřiměřená. Jinak řečeno opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí v případě, že zde dochází ke střetu základního práva či svobody s jiným právem či veřejným zájmem, svými negativními následky přesahovat pozitiva, která veřejný zájem na těchto opatřeních představuje.

Ústavní soud judikoval, že zásada proporcionality se vztahuje i na zásahy státu do práva na ochranu soukromí, které je upraveno v čl. 13 LZPS. Z nálezu Ústavního soudu pod sp. zn. II. ÚS 502/2000 vyplývá, že „*jestliže ústavní pořádek České republiky připouští průlom této ochrany, děje se tak pouze a výlučně v zájmu ochrany demokratické společnosti, případně v zájmu ústavně zaručených základních práv a svobod jiných; sem spadá především nezbytnost daná obecným zájmem na ochraně společnosti před trestnými činy a na tom, aby takové činy byly zjištěny a potrestány. Přípustný je tedy pouze zásah do základního práva nebo svobody člověka ze strany státní moci, jestliže jde o zásah nezbytný ve výše uvedeném smyslu. K tomu, aby nebyly překročeny meze nezbytnosti, musí existovat systém adekvátních a dostatečných záruk, skládající se z odpovídajících právních předpisů a účinné kontroly jejich dodržování.*“[6]

II. Charakteristika dokazování v trestním řízení

Základní právní úprava procesu dokazování v rámci trestního řízení je obsažena v ust. § 89 - § 118 z. č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů (TŘ). Dokazováním se rozumí zákonem upravený postup orgánů činných v trestním řízení, jehož cílem je umožnit těmto orgánům poznání skutečností důležitých pro jejich rozhodnutí, tedy vyhledat důkazy o nich, tyto důkazy provést, získané poznatky procesně zajistit, zhodnotit a vyvodit z nich potřebné skutkové a právní závěry. Účelem dokazování je tedy zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro každé rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení (viz § 2 odst. 5 TŘ).

[6] Viz nález Ústavního soudu pod sp. zn. II. ÚS 502/200.

Důkazním prostředkem se obecně rozumí *„prostředek, který je používán orgánem činným v trestním řízení při dokazování k poznání skutečnosti, která je předmětem důkazu.“* Podle trestního řádu může za důkaz *ve smyslu důkazního prostředku sloužit vše, co může přispět k objasnění věci, zejména výpovědi obviněného a svědků, znalecké posudky, věci a listiny důležité pro trestní řízení a ohledání*. K dokazování skutečnosti tak lze v zásadě použít jakéhokoliv důkazního prostředku a trestní řád je pouze výjimečně předepisuje.

Teorie označuje důkaz jako *přímý poznatek, který orgán činný v trestním řízení získal o předmětu důkazu z důkazního prostředku při procesním dokazování.*[7] Důkazem je proto informace získaná procesním dokazováním *a to i tehdy, byl-li získán nezákonným způsobem.* V praxi to znamená, že i nepřípustné důkazy jsou součástí spisu, ačkoliv se k nim při rozhodování nemá přihlížet. Z pohledu nepřípustnosti důkazů je důležitá zejména fáze hodnocení důkazů, které může provádět pouze soud a jeho cílem je posoudit, zda *provedené důkazy jednotně i v souhrnu poskytují věrohodnou, úplnou a pravdivou informaci o dokazované skutečnosti, která je relevantní z hlediska projednávané trestní věci.*

Za základní zakotvení přípustnosti důkazů v trestním řádu je tedy obecně považováno ust. § 89 odst. 2 TŘ, který říká, že *„za důkaz může sloužit vše, co může přispět k objasnění věci, zejména výpovědi obviněného a svědků, znalecké posudky, věci a listiny důležité pro trestní řízení a ohledání.“*

Z uvedeného tedy vyplývá, že provozování kamerových systémů není z právního hlediska rozhodně jednoduchou, ani jednoznačnou záležitostí, jako příklad mohou sloužit oba níže uvedené případy.

III. Případ Prostějov

Z ústavní stížnosti a z jejích příloh zjistil Ústavní soud[8], že stěžovatel byl rozsudkem Okresního soudu v Prostějově ze dne 20. 10. 2008 pod č. j. 1 T 167/2007-133 uznán vinným trestným činem poškozování cizí věci dle ustanovení § 257 odst. 1 trestního zákona, jenž spáchal tím, že záměrně vpravil neznámou čirou hmotu, o které věděl, že zatuhne a způsobí nevratnou nefunkčnost, do deseti zámků na vstupních dveřích domu, prodejen a osobního automobilu poškozeného; stěžovateli byl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody v trvání osmi měsíců. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 8. 1. 2009 č. j. 7 To 538/2008-160

[7] ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUCHTA, J. *Trestní právo procesní*. 4., přeprac. vyd. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 367.
[8] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2013 pod sp.zn. 5 As 1/2011-156, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 23. 8. 2013 pod sp.zn. ze dne 23. 8. 2013

napadený rozsudek zrušil ve výroku o trestu a způsobu jeho výkonu tak, že stěžovatele odsoudil k nepodmíněnému trestu odnětí svobody v trvání čtyř měsíců. Nejvyšší soud usnesením ze dne 3. 6. 2009 pod sp. zn. 3 Tdo 593/2009 dovolání odmítl jako podané z jiného důvodu, než stanoví zákon.

Stěžovatel namítal, že jediným přímým důkazem, který ho měl usvědčovat ze spáchání trestného činu, je videozáznam pořízený průmyslovou kamerou poškozeného u jedněch vstupních dveří. Stěžovatel byl názoru, že tento videozáznam byl získán v rozporu se zákonem, neboť byl pořízen bez jeho souhlasu, čímž bylo navíc zasaženo do jeho práva na soukromí, a dále pak proto, že poškozený nesplnil oznamovací povinnost dle ustanovení § 16 z. č. 101/2000 Sb., ZOOÚ, v důsledku čehož kamerový systém provozoval v rozporu se zákonem. Důkazní prostředek považoval za získaný nelegálně, a tudíž byl podle stěžovatele v trestním řízení nepoužitelný.

Při posuzování námitky porušení práva na soukromí pořízením uvedeného záznamu lze dát za pravdu stěžovateli, že monitorování veřejného místa kamerou a následné pořízení trvalého záznamu spadá pod ochranu poskytovanou článkem 10 Listiny a článkem 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Obecně je pro účely hodnocení, zda došlo k nedovolenému zásahu do soukromí ze strany orgánů veřejné moci, nutno zkoumat, zda byla zaznamenána soukromá záležitost či veřejná událost a zda byl získaný materiál určen pro omezené použití či měl být dostupný široké veřejnosti. Běžné použití bezpečnostních kamer samo o sobě, ať na ulici nebo v prostorách jako nákupní centrum nebo policejní stanice, kde slouží legitimnímu a předvídatelnému účelu, není problematické z pohledu článku 8 odst. 1 Úmluvy.

Uvedené závěry jsou plně aplikovatelné na stěžovatelovu věc, neboť poškozený instalováním průmyslové kamery na veřejném místě sledoval legitimní cíl, tj. ochranu svého majetku a odhalení pachatele trestného činu, který by se jej osobně dotýkal. Pořízený záznam byl pak využit jen pro nezbytně nutný účel (prokázání viny stěžovatele v trestním řízení) a nebyl nijak zneužit, např. veřejným zpřístupněním záznamu, znevažováním stěžovatele ve sdělovacích prostředcích apod.

Lze tedy uzavřít, že instalace průmyslové kamery a záznam jejím prostřednictvím získaný nenaplňoval znaky porušení stěžovatelova ústavně zaručeného práva na ochranu soukromí.

IV. Případ Třebíč

Dalším případem dokazujícím, že provozování kamerových systémů je z právního hlediska problematické, je případ třebíčského novináře Františka Ryneše, který v roce 2007 umístil na dům své manželky kameru, aby zabránil vandalským útokům na nemovitost.

Úřad pro ochranu osobních údajů posuzoval jednání pana Ryneše podle ZOOÚ a dospěl k závěru, že pan Ryneš porušil zákon tím, že jako správce osobních údajů nesplnil oznamovací povinnost o zpracování informací vůči Úřadu, dále subjekty údajů neinformoval o tomto zpracování jejich osobních údajů, o rozsahu a účelu tohoto zpracování. Úřad jej mimo jiné obvinil i z toho, že jako správce osobních údajů shromažďoval prostřednictvím kamerového systému instalovaného na svém domě osobní údaje osob pohybujících se po ulici před domem a vstupujících do domu na druhé straně ulice, a to bez jejich souhlasu, a proto mu uložena pokuta ve výši 1.500,- Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal pan Ryneš rozklad. Předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů však uvedené rozhodnutí potvrdil.

Pan Ryneš podal žalobu na Úřad pro ochranu osobních údajů k Městskému soudu v Praze, který panu Rynešovi sice nevyhověl, když se v odůvodnění sice ztotožnil se závěry Úřadu, ale přisvědčil žalobci v tom, že jeho chování bylo logické a odůvodněné.

Pan Ryneš rozsudek městského soudu napadl včas podanou kasační stížností, v níž kromě jiných argumentů namítl, že na jeho případ se vztahuje výjimka podle ustanovení § 3 odst. 3 ZOOÚ, podle se ZOOÚ nevztahuje na případy, kdy zpracování osobních údajů provádí fyzická osoba čistě pro vlastní potřebu. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že předmětem sporu je mj. aplikovatelnost ZOOÚ na kauzu žalobce, tzn., zda dopadá na případ monitorování veřejného prostranství za účelem ochrany majetku a zdraví. Sporným se tedy stal výklad ustanovení § 3 odst. 3 ZOOÚ, a proto Nejvyšší správní soud požádal Soudní dvůr EU o předběžné stanovisko v této otázce. Věc vzbudila nejen v ČR, ale i v ostatních zemích velkou pozornost a řada z nich poskytla Soudnímu dvoru své stanovisko.

V souhrnu lze konstatovat, že pan Ryneš, česká, polská, italská vláda a vláda Spojeného království byli toho názoru, že instalace kamerového systému byla oprávněná, neboť je nepochybné, že žalobce pořizoval videozáznam dění před rodinným domem nikoliv za účelem jeho dalšího šíření, ale jen a pouze za účelem získání případných důkazů v trestním řízení proti pachatelům trestné činnosti, kteří na něj opakovaně léta útočili, přičemž policie nebyla schopna zjednat jakoukoliv nápravu. ZOOÚ tedy neměl být aplikován.

Český Úřad pro ochranu osobních údajů, portugalská, španělská, rakouská strana se naopak domnívali, že v tomto případě, kdy kamera zabírá i veřejné prostranství, nelze

uvedenou výjimku použít. Dle stanoviska generálního advokáta se na tento konkrétní případ výjimka z aplikace směrnice nepoužije, neboť kamerové sledování, které zabírá i veřejné prostranství se týká i osob, které nemají k předmětné rodině žádný vztah, a tudíž tyto osoby mají zájem na zachování své anonymity.

Soudní dvůr EU se přiklonil k názoru generálního advokáta a dne 11. 12. 2014 rozhodl „šalamounsky“ tak, že ochrana osobních údajů má sice přednost, avšak taková ochrana nemůže ponížovat právo na ochranu majetku, které je individuálním právem každého člověka i občana EU. Soudní dvůr dále uvedl, že výjimky ze směrnice je vždy nutno posuzovat individuálně s ohledem na konkrétní případ za dodržení principu proporcionality.

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 2. 2015 pod č.j. 1 As 113/2012-133 vázán shora uvedeným právním názorem dospěl k závěru, že František Ryneš provozoval svůj kamerový systém v souladu s ustanovením § 5 odst. 2 písm. e) ZOOÚ. Proto pan Ryneš neměl být postižen za přestupek, neboť sice zpracovával osobní údaje bez souhlasu subjektu údajů, ovšem za splnění zákonných podmínek. Naproti tomu ve vztahu ke snímaným osobám porušil informační povinnost dle ZOOÚ, a proto mohl být postižen. Přesto nelze stěžovatele za jeho opomenutí postihnout, a to se zřetelem na situaci naprosté právní nejistoty vytvořené nejasným právem Evropské unie a toto právo implementujícím obsahově nejasným českým zákonem, v kombinaci s celkově nekonzistentní správní praxí žalovaného.

Uvedený případ ukazuje, jak je dosavadní právní úprava kamerových systémů nedostatečná, neboť zakládá právní nejistotu běžného občana při jejich instalaci.

Závěr

České soudy sice opakovaně konstatují, že ve smyslu ust. § 89 odst. 2 TŘ za důkaz může sloužit vše, co může přispět k objasnění věci, nicméně za dodržení základních lidských práv vymezených Listinou základních práv a svobod a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jak vyplývá např. z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 3. 5. 2007, sp. zn. 5 Tdo 459/2007. Zákon o ochraně osobních údajů sice upravuje problematiku osobních údajů, které jsou zpracovávány prostřednictvím kamerových systémů se záznamem, avšak tento zákon neobsahuje konkrétní právní úpravu směřující přímo k problematice kamerových systémů. Právní úprava kamerových systémů se záznamem by měla být speciální, právně jednotně řešící režim specifických míst jejich umístění, což by zákonitě vedlo ke zvýšení právní jistoty v této oblasti.

Seznam použité literatury:

1. ČAPEK, J. *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod* - I. část – Úmluva. Praha: Linde, 2010.

2. JELÍNEK, J. a kol. *Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, 1216 s. ISBN 978-80-87212-22-6.

3. KUČEROVÁ A. a kol. *Zákon o ochraně osobních údajů komentář*. Praha: C.H.Beck, 2012. 536 s. ISBN 978-80-7179-226-0.

4. POLČÁK, R., PÚRY, F., HARAŠTA, J. a kol. *Elektronické důkazy v trestním řízení*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 253 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 542. ISBN 978-80-210-8073-7.

5. ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUCHTA, J. *Trestní právo procesní.*Praha: C. H. Beck, 2013.1009 s. ISBN 978-80-7400-496-4.

6. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 4. 4. 2016].

7. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 6. 11. 2016].

8. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 6. 11. 2016].

9. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších přepisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 6. 11. 2016].

JUDr. Radomíra Veselá, PhD.
Evropský polytechnický institut, s.r.o. Kunovice
e-mail: vesela.radomira@seznam.cz

VPLYV JUDIKATÚRY EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKé PRÁVA NA TRESTNÉ PRÁVO PROCESNÉ A ZÁSAHY DO PRÁVA NA SÚKROMIE V TRESTNOM KONANÍ

Miloš Deset[1]

Abstrakt

Príspevok sa zameriava na preskúmanie niektorých aspektov právnej úpravy domovej prehliadky, vyhotovovania obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov, odpočúvania a záznamu telekomunikačnej prevádzky a agenta, t.j. prostriedkov, ktorými sa v trestnom konaní zasahuje do práva na súkromie v jeho priestorovej dimenzii. Analyzuje sa najmä pojem „obydlie" a posudzuje sa výklad tohto pojmu v súvislosti s príslušnou judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva. Ďalej sa analyzujú niektoré zákonné podmienky a aspekty vyhotovovania obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov a použitia agenta.

Kľúčové slová

právo na súkromie, obydlie, domová prehliadka, prehliadka iných priestorov a pozemkov, vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov, agent.

Abstract

The paper deals with analyze of some aspects of legal regulation of house search, providing of video, audio or video-audio records, tapping and agent, with means the measures with interference in right to privacy in its dimensional characteristics. There is also analyzed especially the term of house and its interpretation in the connection with case law of European Court of Human Rights. Consequently, there is also analyzed some legal conditions and aspects of providing of video, audio or video-audio records and the use of agent.

Key words

right to privacy, home, home search, search of other places and lands, providing of video, audio or video-audio records, agent.

Úvod

Právo na súkromie je širšia kategória pozostávajúca z niekoľkých samostatných základných práv, ktoré upravuje Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava") i niektoré ďalšie dokumenty, vrátane Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „Listina") či Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor").

[1] **JUDr. Miloš Deset, PhD.,** Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, Katedra trestného práva a kriminológie

Takéto práva treba vidieť najmä v čl. 16 ods. 1 Ústavy, ktorý zaručuje nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia, čl. 19 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého má každý právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života, čl. 19 ods. 3 Ústavy, podľa ktorého má každý právo na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o svojej osobe, či čl. 21 Ústavy, ktorý upravuje nedotknuteľnosť obydlia. Podľa tohto ustanovenia je obydlie nedotknuteľné. Nie je dovolené doň vstúpiť bez súhlasu toho, kto v ňom býva (odsek 1). Domová prehliadka je prípustná len v súvislosti s trestným konaním, a to na písomný a odôvodnený príkaz sudcu. Spôsob vykonania domovej prehliadky ustanoví zákon (odsek 2). Iné zásahy do nedotknuteľnosti obydlia možno zákonom dovoliť iba vtedy, keď je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu života, zdravia alebo majetku osôb, na ochranu práv a slobôd iných alebo na odvrátenie závažného ohrozenia verejného poriadku. Ak sa obydlie používa aj na podnikanie alebo vykonávanie inej hospodárskej činnosti, takéto zásahy môžu byť zákonom dovolené aj vtedy, keď je to nevyhnutné na plnenie úloh verejnej správy (odsek 3).

Tieto práva taktiež vyplývajú z čl. 7 ods. 1, čl. 10 ods. 2 a čl. 12 Listiny.

Na účely tohto príspevku je relevantné ustanovenie čl. 21 Ústavy, v ktorom je chránené súkromie vo vzťahu k obydliu. Ustanovenie čl. 21 ods. 1 je zdanlivo formulované ako absolútny zákaz vstupu do obydlia bez súhlasu oprávnenej fyzickej osoby. V skutočnosti ustanoveniami čl. 21 ods. 2 a 3 sa určuje ústavná výnimka, ktorá má za následok, že do obydlia iného možno vstúpiť jedine s jeho súhlasom len vtedy, ak nejde o situácie podľa čl. 21 ods. 2 alebo 3.[2]

V tomto ustanovení je kľúčový pojem „obydlie“ a jeho výklad; od tohto pojmu a jeho výkladu závisí aj rozlišovanie medzi domovou prehliadkou a prehliadkou iných priestorov a pozemkov v trestnom konaní. Hoci pojem „obydlie“ je u nás doktrinálne aj sudcovsky vykladaný pomerne široko, šírka týchto výkladov predsa len nedosahuje extenzívnosť výkladu obdobných pojmov „home“ a „domicile“ podľa Európskeho súdu pre ľudské práva. Problém je, že pod extenzívny výklad „home“ a „domicile“ by sme nemuseli zahrnúť iba naše „obydlie“, ale aj iné priestory neslúžiace na bývanie. To môže mať následky pre prax a spôsobovať aplikačné problémy, pretože zákonné podmienky pre nariadenie a vykonanie domovej prehliadky sú iné ako zákonné podmienky pre nariadenie a vykonanie prehliadky iných priestorov (neslúžiacich na bývanie) a pozemkov. Zákonné podmienky pre túto

[2] Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2007, s. 248.

prehliadku sú benevolentnejšie, hoci aj touto prehliadkou sa zasahuje do súkromia dotknutých osôb.

Výklad pojmov „home“ či „domicile“ v spojitosti so slovenským ekvivalentom „obydlie“ však nemá vplyv iba na právnu úpravu prehliadok (domovej aj prehliadky iných priestorov a pozemkov), pretože so vstupom do obydlia sú spojené aj niektoré prostriedky zabezpečovania informácií dôležitých pre trestné konanie, vrátane vyhotovovania obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov a agenta, preto sa v ďalších častiach tohto príspevku venuje pozornosť aj týmto prostriedkom.

1. Výklad pojmov „home“ a „domicile“ v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva

Príkladmi extenzívneho poňatia práva na súkromie aj extenzívneho výkladu uvedených pojmov (home a domicile) môžu byť napríklad rozhodnutia vo veci Niemietz proti Nemecku (rozhodnutie zo 16. decembra 1992) či Huvig proti Francúzsku (rozhodnutie z 24. apríla 1990).

V prvom z nich podal sťažnosť nemecký advokát Niemietz, ktorý namietal porušenie čl. 8 Dohovoru nielen v súvislosti s prehliadkou jeho obydlia, ale aj kancelárie. V sťažnosti tvrdil, že prehliadka zasiahla do jeho práva na rešpektovanie jeho obydlia a korešpondencie garantovaného čl. 8 Dohovoru a porušila čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 Európskeho dohovoru tým, že poškodila klientelu jeho kancelárie a jeho povesť. Sťažovateľ namietal aj porušenie čl. 13 Dohovoru.

Európsky súd sa v tomto prípade stotožnil s tvrdeniami sťažovateľa pokiaľ ide o porušenie čl. 8 Dohovoru, a to aj napriek argumentom nemeckej vlády, ktorá poukazovala na rozdielnu ochranu obydlia a miestami, na ktorých sa vykonávajú pracovné či profesijné činnosti. Nemecká vláda vykladala čl. 8 Dohovoru tak, že ochranu poskytuje iba obydliu, s ktorým spojené právo na súkromie.

Európsky súd však konštatoval zásah do „súkromného života“ a „obydlia“ sťažovateľa, pričom osobitný zreteľ bral na dôverný vzťah medzi advokátom a klientom. Vo svojom rozhodnutí uviedol, že takmer všetky profesijné a obchodné činnosti môžu vo väčšej alebo menšej miere zahŕňať prvky dôverného charakteru; ak sa prijalo toto kritérium, potom sa môžu objaviť mnohé spory pokiaľ ide o určenie hraničnej čiary. Súd nepovažoval ani za možné, ani za nevyhnutné podať vyčerpávajúcu definíciu pojmu „súkromný život“. Bolo by

príliš reštriktívne limitovať „intímny kruh“, v ktorom každý môže viesť svoj súkromný život podľa svojich predstáv a úplne z neho vylúčiť vonkajší svet. Rešpektovanie súkromného života musí tiež do určitej miery zahŕňať právo každého nadväzovať a rozvíjať vzťahy so svojimi blízkymi. Navyše sa súdu zdalo, že tu neexistuje žiadny podstatný dôvod na to, aby takto chápaný pojem „súkromný život“ vylučoval profesijné alebo obchodné činnosti; napokon práve v práci nachádza väčšina ľudí veľa, ba dokonca maximum príležitostí na upevnenie svojich vzťahov s vonkajším svetom. V niektorých zamestnaniach nemožno vždy rozoznať, čo do profesijnej oblasti spadá a čo nie. Osobitne práca osoby vykonávajúcej slobodné povolanie môže byť súčasťou jej života do takej miery, že nedokáže povedať, v akom postavení koná v danom momente.[3]

V druhom prípade išlo o odpočúvanie mobilných telefónov a podľa Európskeho súdu pre ľudské práva došlo k zásahu do súkromného života aj napriek tomu, že sa odpočúvanie telefónov týkalo obchodných záležitostí. V prípade Chappell proti Spojenému kráľovstvu (rozhodnutie z 30. marca 1989) zasa Európsky súd aplikoval čl. 8 Dohovoru aj na prípad, v ktorom prehliadka bola spojená s výlučne obchodnými činnosťami.[4]

V týchto prípadoch bol jedným z kľúčových aspektov výklad slova „home“, ktoré sa nachádza v anglickom texte čl. 8 Dohovoru. Takáto interpretácia je zhodná aj s francúzskym ekvivalentom „domicile“, ktorý má dokonca širšiu konotáciu ako „home“ a môže zahrnovať napríklad pracovne osôb vykonávajúcich slobodné povolania. Môže tu byť tiež ťažké dokázať presné rozdiely, pretože ľudia môžu spravovať z domu činnosti spojené s profesiou alebo s obchodom a zo svojej pracovne alebo obchodnej kancelárie činnosti súkromnej povahy. Ak by sa prisúdil slovám „home“ a „domicile“ úzky význam, mohlo by sa tak vytvoriť také isté nebezpečenstvo nerovnakého zaobchádzania, ako pri pojme „súkromný život“. Interpretácia slov „súkromný život“ a „obydlie“ tak, že tieto slová zahŕňajú niektoré kancelárie a profesijné alebo obchodné činnosti, by zodpovedala základnému predmetu a účelu čl. 8 Dohovoru, a to ochraňovať jednotlivca proti svojvoľným zásahom verejnej moci (pozri napríklad Marckx proti Belgicku z 13. júna 1979). Zmluvné strany by to nepocítili ako neprimerané obmedzenie, pretože v rámci opatrení povolených odsekom 2 čl. 8 Dohovoru si zachovali právo „na zásah“ a toto právo by v iných prípadoch, pokiaľ ide o kancelárie alebo profesijné alebo obchodné činnosti, mohlo ísť veľmi dobre ešte ďalej. K týmto všeobecným úvahám,

[3] Niemietz proti Nemecku (rozhodnutie zo 16. decembra 1992).
[4] Chappell proti Spojenému kráľovstvu (rozhodnutie z 30. marca 1989).

ktoré bojujú proti neaplikovateľnosti čl. 8 Dohovoru, sa pripája faktor týkajúci sa okolností tohto prípadu.[5]

Rozšírenie aplikovateľnosti práva na súkromie v zmysle čl. 8 Dohovoru aj na profesionálne aktivity a obchodnú činnosť potvrdili aj viaceré ďalšie rozhodnutia. Vo veci Klass a ostatní proti Spolkovej republike Nemecko (rozhodnutie zo 6. septembra 1978) Európsky súd konštatoval, že aj aktivita profesionálnej povahy môže spadať pod pojem „súkromný život" a „korešpondencia".[6]

Okrem týchto prípadov v tomto smere nemožno prehliadnuť rozhodnutie Gillow proti Spojenému kráľovstvu z 24. novembra 1986, v ktorom Európsky súd taktiež definoval obydlie ako miesto, kde osoba býva alebo vykonáva svoju obvyklú profesiu.[7] Za obydlie pritom Európsky súd považoval aj obydlie, ktoré jednotlivec vytvoril v rozpore s vnútroštátnym právom[8], a tiež obydlie, ktoré je obývané len počas určitého obdobia v roku.[9]

V podobnom duchu sa nesú aj niektoré ďalšie rozhodnutia Európskeho súdu, napríklad rozhodnutie Société Colas Est. proti Francúzsku zo 16. apríla 2002, v ktorom súd zdôraznil, že požiadavka na ochranu obydlia sa vzťahuje aj na sídla spoločností a čl. 8 Dohovoru preto zahŕňa aj požiadavku rešpektu k súkromiu v sídlach spoločností, pobočiek či podnikov právnických osôb[10], či rozhodnutie vo veci Crémieux proti Francúzsku z 25. februára 1993 a rozhodnutie vo veci Miailhe proti Francúzsku z 25. februára 1993, v ktorých súd pod túto ochranu zaradil aj kancelárske priestory.[11]

Z týchto rozhodnutí totiž celkom jasne vyplýva, že Európsky súd poskytol iným priestorom, ktoré neslúžia prioritne na bývanie, ale užívateľom poskytujú istú mieru súkromia, rovnakú ochranu ako priestorom, ktoré slúžia na bývanie.

2. Obydlie, domová prehliadka a prehliadka iných priestorov a pozemkov

Ekvivalent anglického „home" či francúzskeho „domicile" na Slovensku predstavuje pojem „obydlie". V sudcovskom či doktrinálnom výklade je však tento pojem – ako už bolo zdôraznené – odlišne. Pojem „obydlie" je vykladaný tak, že sa ním myslí predovšetkým dom

[5] Svák, J. Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch. II. zväzok. Bratislava: Eurokódex, 2011, s. 390.
[6] Klass a ostatní proti Spolkovej republike Nemecko (rozhodnutie zo 6. septembra 1978).
[7] Gillow proti Spojenému kráľovstvu (rozhodnutie z 24. novembra 1986).
[8] Buckey proti Spojenému kráľovstvu (rozhodnutie z 25. septembra1996).
[9] Mentes a ostatní proti Turecku (rozhodnutie z 28. novembra 1997).
[10] Société Colas Est. proti Francúzsku (rozhodnutie zo 16. apríla 2002).
[11] Crémieux proti Francúzsku (rozhodnutie z 25. februára 1993) a Miailhe proti Francúzsku (rozhodnutie z 25. februára 1993).

a byt. Pri výklade týchto pojmov aplikačné problémy prakticky nevznikajú, pretože oba pojmy sú legálne definované v zákone.

Rodinný dom je budova určená predovšetkým na rodinné bývanie so samostatným vstupom z verejnej komunikácie, ktorá má najviac tri byty, dve nadzemné podlažia a podkrovie (§ 43b ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku). Bytom sa rozumie miestnosť alebo súbor miestností, ktoré sú rozhodnutím stavebného úradu trvalo určené na bývanie a môžu na tento účel slúžiť ako samostatné bytové jednotky (§ 2 ods. 1 zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov). Domom alebo bytom sa tiež rozumejú priľahlé uzavreté priestory, ktoré tvoria príslušenstvo domu alebo bytu. Za obydlie treba považovať aj bytové náhrady, ako aj časti bytu v podnájme.[12]

Súdnou praxou sa ustálil výklad, že aj niektoré ďalšie priestory sa považujú za obydlie. Obydlím sa rozumie aj chata, t.j. objekt, ktorý prioritne neslúži na bývanie, ale svojím určením a stavebno-technickým riešením spĺňa základné podmienky na bývanie. Záhradkárske alebo rekreačné chaty by sa dali považovať za obydlie za predpokladu, že poskytujú svojmu užívateľovi určité súkromie a možnosť odpočinku, tzn. ak slúžia na individuálnu rekreáciu.[13] Za obydlie sa ďalej považuje aj hotelová izba, nie je pritom rozhodujúce, či sa používa na trvalé bývanie alebo prechodné bývanie.[14] Takýto výklad obydlia je uvedený aj v Ivorovej učebnici trestného práva procesného.[15]

Čentéš pri obydlí rozlišuje priestor slúžiaci na trvalé bývanie (byt, rodinný dom, ubytovne, internáty) a na prechodné bývanie, prípadne na rekreáciu (chata, hotelová izba).[16]

Inými priestormi sa myslia priestory, ktoré neslúžia na bývanie. Sú to najmä miestnosti alebo súbory miestností, ktoré sú podľa rozhodnutia stavebného úradu určené na iné účely ako na bývanie, alebo byty, pri ktorých bol udelený súhlas na ich užívanie na nebytové účely (§ 1 zákona č. 116/1990 Zb. o nájme a podnájme nebytových priestorov). Takýto výklad iných priestorov je uvedený aj v oboch citovaných učebniciach trestného práva procesného.[17]

---

[12] Ivor, J. a kolektív. Trestné právo procesné. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2010, s. 372.
[13] R 36/1988.
[14] R 8/1990.
[15] Ivor, J. a kolektív. Trestné právo procesné. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2010, s. 372.
[16] Čentéš, J. a kolektív. Trestné právo procesné. Všeobecná a osobitná časť. 2. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 268.
[17] Pozri Ivor, J. a kolektív. Trestné právo procesné. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2010, s. 374-375, a Čentéš, J. a kolektív. Trestné právo procesné. Všeobecná a osobitná časť. 2. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 270.

Z takéhoto výkladu pojmov „obydlie“ a „iné priestory“ je zrejmé, že šírka výkladu obydlia nedosahuje šírku výkladu pojmov „home“ a „domicile“, tak ako bol popísaný v predchádzajúcej časti tohto príspevku na základe stručnej analýzy vybraných rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva. Obydlie je vykladané tak, že sa pod týmto pojmom myslí prioritne priestor, ktorý slúži na bývanie, hoci nie na trvalé bývanie, a ktorý užívateľovi poskytuje určitú mieru súkromia. Pojmy „home“ a „domicile“ sú však vykladané tak, že sa pod nimi nesubsumujú len priestory, ktoré slúžia na bývanie, ale aj priestory, ktoré na bývanie neslúžia, avšak aj napriek tomu je s týmito priestormi spojené právo na súkromie, ktorého nositeľmi sú užívatelia týchto priestorov. Ide napríklad o kancelárie, sídla a pobočky obchodných spoločností, to znamená miesta, na ktorých užívateľ vykonáva svoju profesiu či obchodnú činnosť, pretože aj takéto miesta mu poskytujú istú mieru súkromia.

Na Slovensku by takéto priestory spadali pod iné priestory (nie pod obydlie) a prehliadky, ktoré by sa v týchto priestoroch vykonali by neboli domovými prehliadkami, ale prehliadkami iných priestorov a pozemkoch podľa § 99 ods. 2 a § 101 zákona č. 301/ 2005 Z. z., Trestného poriadku (ďalej len „Trestný poriadok“ alebo „TP“). Ak si však porovnáme obe prehliadky a zákonné podmienky, za ktorých ich možno nariadiť a vykonať, takýto stav nie je vyhovujúci z hľadiska ochrany súkromia dotknutých osôb.

Dôvody oboch prehliadok sú rovnaké, pretože podľa § 99 ods. 1 a 2 TP možno obe prehliadky vykonať, ak exituje dôvodné podozrenie, že v obydlí alebo inom priestore neslúžiacom na bývanie je vec dôležitá pre trestné konanie alebo že sa tam skrýva osoba podozrivá zo spáchania trestného činu, alebo je potrebné vykonať zaistenie hnuteľných vecí na uspokojenie nároku poškodeného na náhradu škody.

Rozdiely sú vo vydávaní príkazov. Príkaz na domovú prehliadku podľa § 100 ods. 1 TP môže vydať iba predseda senátu v konaní pred súdom a pred začatím trestného stíhania alebo v prípravnom konaní sudca pre prípravné konanie na návrh prokurátora. V neodkladných prípadoch tak namiesto príslušného predsedu senátu, resp. sudcu pre prípravné konanie, môže urobiť predseda senátu, resp. sudca pre prípravné konanie, zo súdu, v ktorého obvode sa má takáto prehliadka vykonať. To znamená, že zákon vyžaduje, aby o domovej prehliadke mohol rozhodnúť iba sudca (predseda senátu, resp. sudca pre prípravné konanie), a to aj v prípadoch, ak vec neznesie odklad. Pri prehliadke iných priestorov je situácia podstatne rozdielna. Podľa § 101 ods. 1 TP síce takúto prehliadku nariaďuje predseda senátu v konaní pred súdom, však pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní je nariadenie takejto prehliadky v právomoci prokurátora; s jeho súhlasom tak môže urobiť aj policajt. V odseku 3 je dokonca upravená možnosť vykonania takejto prehliadky aj bez príkazu. Okolnosti, za ktorých tak

policajt môže urobiť sú v citovanom ustanovení pomerne striktne stanovené, ale to nemení nič na veci, že takúto možnosť zákon pripúšťa.

Ak sa pozrieme na to, aký dôraz kladie na ochranu súkromia napríklad užívateľov kancelárií, sídla spoločností a podnikov alebo ich pobočky Európsky súd pre ľudské práva, a ak sa potom pozrieme na zákonné podmienky, za ktorých je možné vykonať prehliadku na obdobných miestach na Slovensku, musíme jednoznačne dospieť k záveru, že súčasná trestno-procesná úprava je nezlučiteľná s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva. Nielenže by sa podľa príslušných ustanovení slovenského Trestného poriadku na týchto miestach nevykonali domové prehliadky, ale iba prehliadky iných priestorov, a tým by pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní absentovala sudcovská kontrola oprávnenosti zásahov do práva na súkromie dotknutých osôb, ale za určitých okolností by takéto prehliadky dokonca policajti mohli vykonať aj bez príkazu, čo je pri domovej prehliadke nepredstaviteľné.

Ak je totiž ochrana súkromia pokiaľ ide obydlie kladená na roveň ochrane súkromia, ktoré užívateľovi poskytuje napríklad sídlo jeho spoločnosti alebo jeho kancelária, rovnaké by mali byť aj podmienky, za splnenia ktorých je do týchto priestorov možné zasiahnuť. Z tohto dôvodu by nemali byť robené rozdiely v ochrane súkromia, ak ide o nariadenie domovej prehliadky, kde príkaz na domovú prehliadku môže vydať iba sudca pre prípravné konanie a v konaní pred súdom predseda senát, a nariadenie prehliadky iných priestorov, ktoré neslúžia na bývanie a pod ktorými sa rozumejú aj napríklad sídla spoločností či kancelárie. V týchto prípadoch totiž môže vydať príkaz na prehliadku týchto priestorov aj prokurátor, čo celkom nezodpovedá judikatúre Európskeho súdu.

Ak by sme mali trvať na dôslednom dodržiavaní judikatúry Európskeho súdu a jej aplikovateľnosti v podmienkach Slovenskej republiky, tak aj v prípade prehliadky iných priestorov pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní by mal príkaz vydať sudca pre prípravné konanie, tak ako je tomu napríklad v Českej republike. Ústavný súd ČR v Náleze zo dňa 8. júna 2010, sp. zn. Pl. ÚS 3/09, dospel aj pomocou odkazov na rozhodovaciu činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva k záveru, že právo na rešpektovanie obydlia zahŕňa tiež požiadavku rešpektovať súkromie sídla spoločnosti, pobočiek či prevádzkarní právnických osôb. A dospel tiež k záveru, že dodržanie tohto práva vyžaduje, aby príkaz na prehliadku iných priestorov a pozemkov dával nezávislý orgán, ktorým môže

byť len súd, pričom podľa predchádzajúcej právnej úpravy to mohol byť štátny zástupca a s jeho súhlasom aj policajný orgán.[18]

3. Niektoré súvisiace aspekty používania informačno-technických prostriedkov a prostriedkov operatívno-pátracej činnosti

Podobne tak aj pri právnej úprave informačno-technických prostriedkov či prostriedkov operatívno-pátracej činnosti by sa v záujme ochrany súkromia nemali robiť rozdiely takpovediac medzi rôznymi stupňami právnej ochrany. Podistým kritické sú v tejto súvislosti ustanovenia § 114 ods. 2 Trestného poriadku, § 115 ods. 2 a § 117 ods. 6 Trestného poriadku, ktoré upravujú vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov, ktoré nie je spojené so vstupom do obydlia, odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky, ktoré taktiež nie je spojené vstupom do obydlia, resp. použitie agenta, ktoré rovnako nie je spojené so vstupom do obydlia. Vo všetkých troch prípadoch v prípravnom konaní alebo pred začatím trestného stíhania môže príkaz vydať prokurátor, hoci takýto príkaz je časovo obmedzený na 24 hodín (pokiaľ ide o vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov a odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky), resp. na 72 hodín (pokiaľ ide o použitie agenta), počas ktorých ho musí potvrdiť sudca pre prípravné konanie, ale aj napriek tomu treba povedať, že ak by sme mali striktne vychádzať z judikatúry Európskeho súdu a ochranu obydlia klásť na roveň iným priestorom, ktoré neslúžia na bývanie, nie je dôvodné robiť takéto rozdiely, a zásahy do oboch priestorov by mali byť podmienené rovnako. A rovnaká by mala byť aj forma rozhodnutí, ktorými sa takéto zásahy nariaďujú, čo sa vzťahuje na § 117 ods. 6 Trestného poriadku, ktorý pripúšťa, aby príkaz na použitie agenta mohol prokurátor vydať predbežne aj ústne, čo nepovažujem za dostatočnú mieru právnej ochrany súkromia potenciálne dotknutých osôb.

Pokiaľ ide o čas, na ktorý môže príkaz vydať prokurátor – 24 hodín pri vyhotovovaní obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov a pri odpočúvaní a zázname telekomunikačnej prevádzky, resp. 72 hodín pri použití agenta –, treba povedať, že takáto úprava je, samozrejme, odôvodnená určitou flexibilitou, pružnosťou či väčšou akcieschopnosťou orgánov činných v trestnom konaní, no na druhej strane by k väčšej miere ochrany súkromia mohla prispieť úprava, ktorá by takúto možnosť nepripúšťala a ktorá by dôsledne trvala na tom, aby sa tieto informačno-technické prostriedky a agent mohli použiť

[18] Nález Ústavného súdu ČR, sp. zn. Pl. ÚS 3/09.

hneď od začiatku iba na základe príkazu sudcu pre prípravné konanie. K väčšej flexibilite použitia informačno-technických prostriedkov a prostriedkov operatívno-pátracej činnosti by mohlo prispieť, keby príkazy mohli vydávať všetky okresné súdy a nielen okresné súdy v sídlach krajských súdov (porovnaj § 24 ods. 4 Trestného poriadku), pretože v pri vydávaní príkazov nejde ešte o náročnosť dokazovania trestných vecí, tak ako pri rozhodovaní o vine a treste v závere hlavného pojednávania, ale iba posúdenie opodstatnenosti zásahu do práva na súkromie a ochranu tohto práva.

Nie je preto dôvod robiť rozdiely medzi úpravou vyhotovovania obrazových, zvukových alebo obrazovo zvukových záznamov v obydlí a v inom priestore, ktoré v súčasnosti neinterpretujeme ako obydlie, ale ako iný priestor, ktorý neslúži na bývanie a pod ktorým rozumieme napríklad aj kancelárie či iné priestory spoločností, kde dotknuté osoby vykonávajú svoje profesie.

Záver

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva je v tomto príspevku posudzovaná v súvislosti s možným vplyvom na naše trestné právo procesné pri výklade pojmu „obydlie“, s ktorým nesúvisia iba prehliadka (domová a prehliadka iných priestorov a pozemkov), ale čiastočne aj niektoré prostriedky zabezpečovania informácií dôležitých pre trestné konanie, pretože aj tieto prostriedky sa môžu nariadiť tak, že ich použitie je alebo nie je spojené s priamym vstupom do obydlia.

Obydlie je v podmienkach Slovenskej republiky vykladané – najmä v doktrinálnom výklade – oveľa užšie ako „home“ či „domicile“ v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva a nezahŕňa napríklad kancelárie, obchodné priestory, sídla či pobočky firiem. Všetky tieto priestory by podľa nášho výkladu spadali pod pojem „iný priestor“ a prehliadku v týchto priestoroch by v prípravnom konaní nariadil prokurátor a nie sudca pre prípravné konanie. Ak by sme pojem obydlie definovali extenzívnejšie, tak, že by aj tieto priestory spadali pod pojem „obydlie“, prehliadky v týchto priestoroch by už boli domovými prehliadkami a nariaďoval by ich sudca pre prípravné konanie, čím sa dosiahla súdna kontrola zásahov do súkromia, ktoré je spojené aj s týmito priestormi.

S uvedeným problém súvisia aj analyzované prostriedky získavania informácií dôležitých pre trestné konanie a niektoré zákonné podmienky ich použitia, pretože ak ich použitie nie je spojené s priamym vstupom do obydlia, v prípravnom konaní môže ich použitie nariadiť prokurátor, hoci len s dočasnou platnosťou – na 24 pri vyhotovovaní obrazových, zvukových

alebo obrazovo-zvukových záznamoch a odpočúvaní, resp. 72 hodín pri agentovi –, no treba povedať, že aj napriek tomu, pri takomto postupe absentuje súdna kontrola použitia týchto prostriedkov a preskúmanie opodstatnenosti zásahov do práva na súkromie nezávislým orgánom, ktorý môže aj podľa názoru Ústavného súdu ČR len súd.

Jedným z riešením riešenia tohto problému by mohlo byť, ak sa v Trestnom poriadku legálne definovali oba pojmy, t.j. aj obydlie, aj iný priestor, a to v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva.

Zoznam bibliografických odkazov

1. ODBORNÉ KNIHY

ČENTÉŠ, J. Odpočúvanie – procesnoprávne a hmotnoprávne aspekty. Bratislava: C. H. Beck, 2013, 272 s. ISBN 978-80-89603-09-1.

ČIČ, M. a kolektív. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012, 832 s. ISBN 978-80-89447-93-0.

DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2. Vydanie. Šamorín: Heuréka, 2007, 1197 s. ISBN 80-89122-38-8.

IVOR, J. a kol. trestné právo procesné. Druhé prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2010, 1049 s. ISBN 978-80-8078-309-9.

SVÁK, J. Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch. II. zväzok. Bratislava: Eurokódex, 2011, 624 s. ISBN 978-80-89447-45-9.

ZÁHORA, J. a kolektív. Dokazovanie v trestnom konaní. 1. vydanie. Praha: Leges, 2013, 320 s. ISBN 978-80-87576-76-2.

2. JUDIKATÚRA

Buckley proti Spojenému kráľovstvu (rozhodnutie z 26. augusta 1996).

Crémieux proti Francúzsku (rozhodnutie z 25. februára 1993).

Gillow proti Spojenému kráľovstvu (rozhodnutie z 24. novembra 1986).

Chappell proti Spojenému kráľovstvu (rozhodnutie z 30. marca 1989).

Ignaccolo-Zenide proti Rumunsku (rozhodnutie z 25. januára 2000).

Klass a ostatní proti Spolkovej republike Nemecko (rozhodnutie zo 6. septembra 1978).

Marckx proti Belgicku (rozhodnutie z 13. júla 1979).

Mentes a ostatní proti Turecku (rozhodnutie z 27. júla 1998).

Miailhe proti Francúzsku (rozhodnutie z 25. februára 1993).

Niemietz proti Nemecku (rozhodnutie zo 16. decembra 1992).

R 8/1990.

R 36/1988.

Société Colas Est. proti Francúzsku (rozhodnutie zo 16. apríla 2002).

Van Oosterwijck proti Belgicku (rozhodnutie zo 16. novembra 1980).

LEGISLATÍVNE ZOSÚLADENIE ZÁSADY NE BIS IN IDEM S JUDIKATÚROU ESĽP

Andrej Beleš[1]

Abstrakt

Z judikatúry ESĽP vyplýva, že zásada ne bis in idem sa uplatňuje v trestnom konaní aj vtedy, ak skoršie právoplatne skončené konanie o totožnom skutku nebolo konaním podľa Trestného poriadku, ale bolo administratívnoprávnym konaním trestnoprávneho charakteru podľa judikatúry ESĽP. Najmä ustanovenie § 215 ods. 2 písm. b) Trestného poriadku s touto skutočnosťou nekorešponduje a je čas to zmeniť.

Kľúčové slová

ne bis in idem, engelovké kritériá, zastavenie trestného stíhania

Abstract

According to ECtHR case-law the principle of ne bis in idem applies in criminal proceedings, even if legally concluded earlier proceedings about identical act was not proceeding according to the Code of Criminal Procedure, but it was administrative legal proceedings of a criminal nature in accordance with the case law of the ECtHR. Namely the provision of Art. 215 paragraph. 2 font. b) Code of Criminal Procedure does not correspond with the case-law, and it's time to change that.

Key words

ne bis in idem, Engel criteria, termination of criminal proceedings

Úvod

Predmetom predkladaného príspevku je problematika uplatňovania zásady *ne bis in idem* v trestnom konaní. Zákonnú garanciu nebyť postihnutý opakovane za totožný skutok, ak prvé konanie, ktoré bolo právoplatne meritórne ukončené, a aj každé nasledujúce konanie je trestným konaním podľa Trestného poriadku (TP)[2], nie je potrebné bližšie rozoberať. Zákaz opätovného vedenia konania a následne aj potrestania garantuje ustanovenie o neprípustnosti trestného stíhania podľa § 9 ods. 1 písm. e) TP[3] v spojení s ustanovením o zastavení trestného stíhania podľa § 215 ods. 1 písm. d) TP. Trestný poriadok v súčasnosti účinnom znení

[1] JUDr. Andrej Beleš, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

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

[3] Ust. § 9 ods. 1 písm. e) TP: "*Trestné stíhanie nemožno začať, a ak už bolo začaté, nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené, ... ak ide o osobu, proti ktorej sa skoršie stíhanie pre ten istý skutok skončilo právoplatným rozsudkom súdu alebo bolo právoplatne zastavené, podmienečne zastavené a obvinený sa osvedčil alebo sa skončilo schválením zmieru a zastavením trestného stíhania, ak rozhodnutie nebolo v predpísanom konaní zrušené ...*"

negarantuje zastavenie trestného stíhania, ak bolo o danom skutku rozhodnuté v inom konaní verejnoprávneho charakteru. Prokurátorovi prislúcha podľa § 215 ods. 2 písm. b) TP[4] výlučne fakultatívna možnosť zastaviť trestné stíhanie, ak bolo o skutku rozhodnuté ako o priestupku, inom správnom delikte alebo disciplinárne. Vzhľadom na ustálenú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len ESĽP) k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len Dohovor) na tému autonómneho výkladu pojmu trestné konanie, ktorý tak presahuje rámec vnútroštátneho chápania tohto pojmu považujeme uvedený právny stav v Slovenskej republike za nevyhovujúci.

Ne bis in idem podľa Dohovoru

Skutočnosť, že zásada *ne bis in idem* garantovaná v čl. 4 Protokolu č. 7 Dohovoru sa nevzťahuje len na trestné konania v zmysle Trestného poriadku, ale aj na tie druhy správnych konaní, ktoré majú trestnoprávny charakter, je dobre známa[5]. Predmetné ustanovenie Dohovoru znie: "*Nikoho nemožno stíhať alebo potrestať v trestnom konaní podliehajúcom právomoci toho istého štátu za trestný čin, za ktorý už bol oslobodený alebo odsúdený konečným rozsudkom podľa zákona a trestného poriadku tohto štátu.*" Ak by bol výklad pojmu trestné konanie ponechaný národným jurisdikciám zmluvných štátov, prišlo by k situácii, že šírka ochrany pred dvojitým stíhaním a potrestaním by bola v jednotlivých zmluvných štátoch rozličná - a to v závislosti od rozsahu kriminalizácie rôznych konaní, resp. ich dekriminalizácie a preferovania sankcionovania v správnom konaní. K výkladu pojmu trestné konanie v zmysle predmetného ustanovenia Európsky súd pre ľudské práva (ESĽP) samostatné pravidlá nevyvinul, ale vždy sa odvolával na chápanie pojmu trestné obvinenie a príslušnú judikatúru k čl. 6 Dohovoru.

Najvýznamnejším rozhodnutím, ktoré je početne citované v neskoršej judikatúre, sa javí rozhodnutie vo veci Engel a ďalší proti Holandsku[6]. Zásady prijaté v tomto rozhodnutí umožňujú stanoviť, ktoré druhy konaní vo verejnom práve okrem trestného konania podľa TP majú alebo nemajú trestnoprávny charakter. Testom trestnoprávneho charakteru konaní sa zisťuje naplnenie prvku *bis* - teda aké dve konania sa zbiehajú. Neskoršia judikatúra precizovala aj výklad prvku *idem*, keďže bolo potrebné vyjasniť, či je rozhodujúca totožnosť

[4] Ust. § 215 ods. 2 písm. b) TP: "*Prokurátor môže zastaviť trestné stíhanie, ak ... o skutku obvineného bolo už právoplatne rozhodnuté disciplinárne iným orgánom alebo orgánom príslušným na konanie o priestupku alebo o inom správnom delikte, cudzozemským súdom alebo iným cudzozemským orgánom príslušným na konanie o trestnom čine, priestupku alebo o inom správnom delikte a toto rozhodnutie možno považovať za dostačujúce ...*"

[5] Pozri napr. Čentéš, J.: Trestné činy daňové a zásada ne bis in idem. In Právna úprava správneho trestania [elektronický zdroj]. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta 2015, s. 74 - 83. ISBN 978-80-7160-399-3

[6] Engel a ďalší proti Holandsku, č. 5100/71 z 8. júna 1976

právnej kvalifikácie alebo totožnosť skutku. Nutnosť porovnávania skutkových podstát, najmä chránených objektov a pod. by mohla znamenať neprimerané zúženie aplikácie zásady zákazu dvojitého postihu. V prípade Zolotuchin proti Rusku[7] ESĽP stanovil, že rozhodujúca je totožnosť skutku, o ktorom sa rozhodovalo (rozhoduje) bez ohľadu na jeho kvalifikáciu ako trestného činu, priestupku, iného správneho deliktu, disciplinárneho deliktu.

Na stanovenie rozsahu aplikácie zásady *ne bis in idem* má teda najvýznamnejší vplyv posúdenie trestnoprávneho charakteru jednotlivých konaní - na základe engelovských kritérií. Engelovské kritériá sa interpretujú nasledujúcim spôsobom: 1. východiskovým bodom je kvalifikácia podľa vnútroštátneho práva - ak je dané konanie kvalifikované ako trestný čin, obsah pojmu trestné obvinenie je naplnený, a ak je kvalifikovaný ako správny delikt, je potrebné pristúpiť k testovaniu nasledujúcich kritérií[8]; 2. po druhé je nevyhnutné posúdiť chránený záujem - či je všeobecný alebo partikulárny, resp. či je norma adresovaná všetkým alebo vymedzenej skupine osôb[9] (v zmysle či subjektom deliktu je každý alebo určitá skupina osôb); 3. závažnosť, resp. tvrdosť sankcie[10] - tu súd konštatuje, že odňatie slobody je závažným zásahom do práv jednotlivca, ktorý predstavuje výraznú ujmu, ktorá je charakteristická pre sankcionovanie v trestnej oblasti.

Trestné konanie tak, bezpochyby, má trestnoprávny charakter, rovnako tak aj priestupkové konanie, resp. konanie o iných správnych deliktoch, ktorých trestnoprávny charakter je určený podľa druhého kritéria, keďže tieto správne delikty sú adresované všetkým ľuďom[11], nielen určitej skupine požívajúcej špecifický status. Predmetnú judikatúru

---

[7] Sergej Zolotuchin proti Ruskej federácii č. 14939/03 z 10. februára 2009.

[8] "*V súvislosti s tým je najprv potrebné vedieť, či na základe právneho systému žalovaného štátu je ustanovenie definujúce predmetný protiprávny čin súčasťou trestného práva, disciplinárneho práva alebo oboch súčasne. To však predstavuje len počiatočný bod. Údaje takto získané majú len formálnu a relatívnu hodnotu a je potrebné ich preskúmať vo svetle spoločného menovateľa príslušných legislatív viacerých zmluvných štátov.*" Engel a ďalší proti Holandsku, ods. 82, dostupné na: http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"documentcollectionid2":["GRANDCHAMBER","CHAMBER"]} [cit. 29. 8. 2016]

[9] "*Základnou podstatou protiprávneho činu je činiteľ väčšieho dosahu. Keď je vojak obvinený z konania alebo opomenutia, ktoré je údajne v rozpore s právnym predpisom regulujúcim činnosť ozbrojených síl, štát môže proti nemu v princípe uplatniť disciplinárne právo a nie trestné právo. V súvislosti s uvedeným Súd súhlasí s vládou.*" Tamtiež. [cit. 29. 8. 2016]

[10] "*Dohľad Súdu sa tu však nekončí. Takýto dohľad by bol vo všeobecnosti iluzórny, ak by nebral do úvahy aj stupeň vážnosti trestu, ktorý dotknutá osoba riskuje. V spoločnosti hlásiacej sa k princípom právneho štátu patria do „trestnej" oblasti pozbavenia slobody, ktoré môžu byť uložené ako trest, okrem tých, ktoré svojou povahou, trvaním alebo spôsobom vykonania nemôžu spôsobiť zjavnú ujmu. Vážnosť toho, čo je v stávke, tradície zmluvných štátov a dôležitosť, ktorú prikladá Dohovor rešpektovaniu fyzickej slobody jednotlivca, vyžadujú, aby tomu tak bolo (pozri mutatis mutandis rozsudok De Wilde, Ooms a Versyp z 18. júna 1971, séria A, č. 12, str. 36, posledný pododsek a str. 42 in fine).*" Tamtiež. [cit. 29. 8. 2016]

[11] Ako ďalšie kritériá tu možno zohľadniť **závažnosť chráneného objektu, resp. represívny charakter predmetného právneho predpisu**. Pozri napr. Sergej Zolotuchin proti Rusku, č. 14939/03 z 10. februára 2009, ods. 55: „By its nature, the inclusion of the offence of "minor disorderly acts" in the Code of Administrative Offences served to guarantee the protection of human dignity and public order, values and interests which

už aplikoval aj Najvyšší súd SR, keď prijal judikát R 125/2012, podľa ktorého už aj slovenská právna prax prijíma konzekvencie širšieho výkladu pojmu trestné konanie a trestné obvinenie podľa judikatúry ESĽP, a teda sa zásada *ne bis in idem* vzťahuje aj na menej závažné protiprávne činy, teda priestupky, príp. iné správne delikty, ktoré ako priestupky výslovne nie sú označené. Skutočnosť, či rozhodnutie v disciplinárnom konaní zakladá prekážku *ne bis in idem* je potrebné posudzovať vždy výlučne *ad hoc* vzhľadom na charakter daného disciplinárneho konania[12]. V predmetnom prípade rozhodoval súd ako o trestnom čine o skutku, za ktorý bol už obvinený sankcionovaný podľa zákona o priestupkoch č. 372/1990 Sb. Najvyšší súd tak akceptoval ustálenú rozhodovaciu činnosť ESĽP[13], podľa ktorej konanie o priestupku má trestnoprávny charakter podľa testu pomocou engelovských kritérií[14].

Rovnako sa na predmetnú problematiku pozerá Nejvyšší soud ČR[15], ktorý tiež potvrdzuje trestnoprávny charakter priestupkového konania, a to aj blokového konania.

---

normally fall within the sphere of protection of criminal law. The corresponding provision of the Code was **directed towards all citizens rather than towards a group possessing a special status**. The reference to the "minor" nature of the acts does not, in itself, exclude its classification as "criminal" in the autonomous sense of the Convention, as there is nothing in the Convention to suggest that the criminal nature of an offence, within the meaning of the Engel criteria, necessarily requires a certain degree of seriousness (see Ezeh and Connors, cited above, § 104). Finally, the Court considers that the primary aims in establishing the offence in question were punishment and deterrence, which are recognised as characteristic features of criminal penalties (ibid., §§ 102 and 105)." dostupné na: http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":["\"CASE OF SERGEY ZOLOTUKHIN v. RUSSIA\""],"documentcollectionid2":["GRANDCHAMBER","CHAMBER"],"itemid":["001-91222"]} [cit. 29. 12. 2016]

[12] S JUDr. Havelkovou sme na základe podrobnej analýzy judikatúry ESĽP týkajúcej sa disciplinárnych väzenských konaní konštatovali, že rozhodnutie o disciplinárnom previnení odsúdeného obligatórne nezakladá prekážku veci rozhodnutej pre následné trestné stíhanie pre ten istý skutok. Pozri bližšie Beleš, A., Havelková, M.: Zásada ne bis in idem a disciplinárne konanie vo väzenstve. In Justičná revue 2/2017.

[13] Z odôvodnenia: „*Najvyšší súd Slovenskej republiky v tejto súvislosti považuje za potrebné uviesť, že jednoznačná a dlhodobo nemenná judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva vo vzťahu k čl. 4 Protokolu č. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd dopadá tak na činy kvalifikované vnútroštátnym právom ako trestné činy, tak i na činy ním kvalifikované ako priestupky, prípadne iné správne delikty a výnimočne i disciplinárne delikty. Európsky súd pre ľudské práva sa nepriklonil k záveru, že zákaz ne bis in idem je obmedzený len na trestné konanie, keďže z hľadiska uplatnenia tejto zásady označil za rozhodujúcu totožnosť skutku a nie totožnosť právnej kvalifikácie.*" Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 20. apríla 2011, sp. zn. 5Tdo 18/2011, publikované ako R 125/2012.

[14] Z odôvodnenia: „*Vzhľadom na špecifické ponímanie činu podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd možno zásadu ne bis in idem uplatniť iba na tie činy kvalifikovateľné správnymi prípadne inými príslušnými orgánmi ako menej závažné činy, teda priestupky, prípadne iné správne delikty a výnimočne i disciplinárne delikty, ktoré majú trestnoprávnu povahu, pričom povaha deliktu sa v tomto smere posudzuje tak z hľadiska chráneného záujmu (či ide o záujem všeobecný alebo partikulárny), z hľadiska adresáta normy (či je norma adresovaná všetkým občanom alebo len skupine osôb so zvláštnym statusom) a z hľadiska účelu a typu sankcie (či má represívny charakter)*. ... V jej kontexte následne posudzoval aj to, či uvedený priestupok proti majetku má trestnoprávnu povahu. **Keďže § 50 ods. 1 zákona o priestupkoch chráni všeobecný záujem (objektom je majetok), je určený všetkým občanom a sankcia má represívny charakter, je treba mu priznať trestnoprávnu povahu.**"

[15] Pozri bližšie právnu vetu judikátu Rč 13/2009: „I. Zásada ne bis in idem – zákaz dvojího souzení a potrestání za týž čin – skutek – ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a § 11 odst. 1 písm. j) tr. ř. **brání též trestnímu stíhání a odsouzení toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o témže skutku (činu) trestněprávní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu, a to včetně blokového řízení** podle § 84 a násl. zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Vyloučit ochranu proti novému procesu s ohledem na zásadu ne bis

Rozhodnutie v takom konaní zakladá prekážku veci rozhodnutej pre následné trestné stíhanie, a teda ak by bolo také trestné stíhanie začaté, je dôvod na jeho obligatórne zastavenie. Naplnenie prvku idem predpokladá zistenie, že skutok o ktorom sa rozhodovalo v priestupkovom konaní (v prípade pochybností o jeho vymedzení sa vykoná dokazovanie) je totožný so skutkom, o ktorom sa koná v trestnom konaní[16]. Právna istota je tu natoľko akcentovanou hodnotou, že o rozhodnutej veci nemožno opätovne konať i napriek tomu, že právna kvalifikácia skutku ako priestupku bola nesprávna a skutok mal byť kvalifikovaný ako trestný čin.

…

Úvahy *de lege ferenda*

Ako sme v úvode uviedli, súčasné znenie § 215 ods. 2 písm. b) TP poskytuje prokurátorovi fakultatívnu možnosť zastaviť trestné stíhanie, ak sa o skutku rozhodlo v správnom konaní. Prax orgánov činných v trestnom konaní však zohľadňuje vyššie prezentované konzekvencie judikatúry ESĽP, a teda aj v prípadoch, ak sa o skutku rozhodlo v správnom konaní, sa trestné stíhanie zastavuje, avšak z dôvodu jeho neprípustnosti, pretože tak ustanovuje medzinárodná zmluva (§ 9 ods. 1 písm. g)). Považujeme potrebné uvedený právny stav napraviť tak, aby dôvod zastavenia trestného stíhania bol daný priamo v Trestnom poriadku bez potreby odkazovania na medzinárodnú zmluvu, pričom z možnosti fakultatívneho zastavenia trestného stíhania je nevyhnutné vylúčiť prípady, keď trestné stíhanie má byť zastavené obligatórne. Z rozboru judikatúry ESĽP, ktorý sme poskytli vyššie, vyplýva, že ide o prípady rozhodnutí v priestupkovom konaní, konaní o správnych deliktoch, ktoré sú priestupkom ekvivalentné, ale nie sú v zákone za priestupok označené. O rozhodnutiach v disciplinárnom konaní nemožno *un block* konštatovať, že zakladajú prekážku veci rozhodnutej, a preto je vhodné prokurátorovi ponechať fakultatívnu možnosť zastavenia trestného stíhania, pričom obligatórne s poukazom na § 9 ods. 1 písm. g) TP by sa

---

in idem přitom nemůže ani skutečnost, že příčinou prvního projednání skutku (činu) v blokovém přestupkovém řízení byla jeho nesprávná kvalifikace jako přestupku, ačkoliv naplňoval znaky trestného činu. Právně bezvýznamné je též to, proč došlo k novému řízení a rozhodnutí v dané věci, aniž bylo zrušeno předcházející rozhodnutí o totožném skutku (činu). II. Překážka věci pravomocně rozsouzené (exceptio rei iudicatae) předpokládá zjištění, že se v novém řízení jedná o totožný skutek. Přestože se v blokovém řízení nevydává písemné rozhodnutí příslušného orgánu, z kterého by byl zřejmý přesný popis skutku, je z dokladu o skončení blokového řízení (pokutového bloku) zásadně zjistitelné, pro jaký druh přestupku bylo blokové řízení vedeno (srov. § 85 odst. 4 věta druhá zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů). Vznikne-li pochybnost o vymezení skutku, pro který byl pachatel přestupku v blokovém řízení uznán vinným, je třeba provést potřebné dokazování, na základě něhož bude po zhodnocení všech provedených důkazů ve smyslu § 2 odst. 5, 6 tr. ř. skutek, jenž naplňuje příslušný přestupek, zjištěn a vymezen.“

[16] K prípadom, keď taká totožnosť skutku nie je daná pozri rozsudok Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 4 Tz 183/2005, publikovaný ako Rč 10/2007.

zastavilo, ak by konkrétne predmetné disciplinárne konanie malo trestnoprávny charakter, čo by sa skúmalo testom engelovských kritérií.

Záver – navrhované zákonné znenia

Ustanovenie § 9 ods. 1 písm. e) TP v súčasnosti vylučuje opätovné trestné stíhanie, ak bolo už o veci v trestnom konaní právoplatne rozhodnuté. Neprípustnosť trestného stíhania by však mala byť daná aj po rozhodnutí v správnom konaní s výnimkou disciplinárnych konaní preto navrhujeme nasledujúce znenie predmetného ustanovenia: „*Trestné stíhanie nemožno začať, a ak už bolo začaté, nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené, ... ak ide o osobu, proti ktorej sa skoršie stíhanie pre ten istý skutok skončilo právoplatným rozsudkom súdu alebo bolo právoplatne zastavené, podmienečne zastavené a obvinený sa osvedčil alebo sa skončilo schválením zmieru a zastavením trestného stíhania, alebo ak sa skoršie konanie o priestupku alebo inom správnom delikte s výnimkou disciplinárnych deliktov pre ten istý skutok skončilo právoplatným rozhodnutím správneho orgánu, ak rozhodnutie nebolo v predpísanom konaní zrušené ...*".

Keďže nemá zmysel umožňovať prokurátorovi zastaviť trestné stíhanie fakultatívne, keď je nevyhnutné zastaviť trestné stíhanie obligatórne, je potrebné ustanovenie § 215 ods. 2 písm. b) TP zúžiť nasledujúcim spôsobom: „*Prokurátor môže zastaviť trestné stíhanie, ak ... o skutku obvineného bolo už právoplatne rozhodnuté disciplinárne iným orgánom, cudzozemským súdom alebo iným cudzozemským orgánom príslušným na konanie o trestnom čine, priestupku alebo o inom správnom delikte a toto rozhodnutie možno považovať za dostačujúce ...*"[17]

Zoznam bibliografických údajov:

Beleš, A., Havelková, M.: Zásada ne bis in idem a disciplinárne konanie vo väzenstve. In Justičná revue 2/2017

Čentéš, J.: Trestné činy daňové a zásada ne bis in idem. In Právna úprava správneho trestania [elektronický zdroj]. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta 2015, s. 74 - 83. ISBN 978-80-7160-399-3;

[17] Zásada *ne bis in idem* podľa čl. 4 Protokolu č. 7 Dohovoru sa týka výlučne vnútroštátnych konaní. Preto problematiku rozhodnutí vydaných v zahraničí nechávame nedotknutú. Ak medzinárodná zmluva ustanovuje, že prekážku veci rozhodnutej vytvára aj cudzozemské rozhodnutie, trestné stíhanie sa zastaví opäť na základe neprípustnosti podľa § 9 ods. 1 písm. g) TP.

Fuchs, H. Ratz, E.: Wiener Kommentar zur StPO. Dostupný na rdb.at cit. január 2017;

Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck 2012;

Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva:

Engel a ďalší proti Holandsku, č. 5100/71 z 8. júna 1976;

Sergej Zolotuchin proti Ruskej federácii č. 14939/03 z 10. februára 2009

PREDVÍDATEĽNOSŤ SÚDNYCH ROZHODNUTÍ AKO SÚČASŤ PRÁVA NA SPRAVODLIVÝ PROCES

Miloš Maďar[1]

Abstrakt

Dynamický vývoj práva, právnych názorov a teórií je súčasťou rozvoja modernej spoločnosti. Problémom sa táto dynamika však stáva vtedy, keď sa stane nekontrolovateľnou a nepredvídateľnou. Predvídateľnosť súdnych rozhodnutí je imanentnou súčasťou práva na spravodlivý proces a zhŕňa v sebe možnosť adekvátnych očakávaní účastníkov konania pri konaní a rozhodovaní súdov. Účastníci by nemali zostať zaskočení iným možným právnym posúdením veci zo strany súdu, prípadne nepredvídateľným postupom súdu, bez toho, aby dostali príležitosť uviesť argumenty a ponúknuť dôkazy ku skutočnostiam rozhodujúcim pre právny názor sudcu.

Kľúčové slová

právna istota, súdne konanie, rozhodnutie súdu, právo na spravodlivý proces, súd

Abstract

Dynamic development of the law, legal opinions and theories is a part of a modern society. A problem occurs, when this dynamic development becomes uncontrollable and unpredictable. Predictability of judicial decisions is an immanent part of a fair trial and it consists of adequate expectations of parties to a trial. Parties should not be surprised by the different legal argument of the court or by its unpredictable court procedure, without the opportunity to submit arguments and to offer evidence to those circumstances relevant to a legal opinion of a judge.

Key words

peace, judicial process, court decision, right to a fair trial, court

Úvod

Pri charakteristike európskeho kontinentálneho právneho systému býva často kladený dôraz na to, že ide o systém písaného práva, v ktorom majú ostatné pramene iba subsidiárnu povahu, a pre ktoré je typické, že vylučuje sudcovskú tvorbu práva. Sudca by teda nemal právo tvoriť, ale právo môže výlučne nachádzať. Pri angloamerickom systéme práva to platí presne naopak; sudca právo nie iba nachádza, ale ho aj tvorí. Realita európskeho

[1] JUDr. Miloš Maďar, PhD., LLM., pôsobí ako odborný asistent na Katedre trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

kontinentálneho právneho prostredia je však iná a činnosť sudcu zďaleka nespočíva iba v tom, že právo hľadá.[2]

V súčasnosti nemôže byť pochýb o význame ustálenej rozhodovacej praxe, najmä pokiaľ ide o vrcholné súdne orgány. Otázne však je, do akej miery majú tieto rozhodnutia povahu normatívu, t.j. do akej miery požívajú všeobecnú záväznosť. Súdne rozhodnutie je predovšetkým konkrétnou rozsudkovou normou, ktorá medzi stranami zakladá procesnoprávne vzťahy, ktorých obsahom je jednoznačná úprava sporných práv a povinností.[3] Význam rozhodovacej praxe však ide ešte ďalej. Judikatúra sa v kontinentálnom systéme práva začína považovať za tzv. zákon v materiálnom zmysle. Prelomovými v tomto zmysle boli rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva napríklad vo veciach Kruslin proti Francúzsku zo dňa 24.4.2990, Müller proti Švajčiarsku zo dňa 24.5.1988, Mrkt Intern Verlag GmbH a Klaus Beermann proti SRN zo dňa 20.11.1989. Z týchto rozhodnutí vyplýva, že pokiaľ všeobecné súdy nerešpektujú judikatúrou vyprofilované kritériá výkladu a nachádzania práva, teda zákonné kritériá v materiálnom zmysle, dopúšťajú sa ľubovôle a teda aj porušovania základného práva na spravodlivý proces. Zmyslom je najmä garancia predvídateľnosti rozhodovania všeobecných súdov, a tým ochrana princípu právnej istoty.[4]

Sudcovské právo je tvorené normatívnymi vetami, ktoré sú obsiahnuté v odôvodneniach súdnych rozhodnutí (pokiaľ nepredstavujú iba parafrázovanie právnej úpravy a prinášajú určitú pridanú hodnotu) a čo do miery zovšeobecnenia leží medzi zákonom a riešením individuálneho prípadu (teda musí tam byť zovšeobecňujúci potenciál). Pod také vymedzenie možno zahrnúť širokú škálu rozhodnutí, medzi ktorými bude nutné ďalej diferencovať. Je totiž evidentný rozdiel medzi:

a) rozhodnutím, ktoré vyjasňuje obsah určitého pravidla, avšak stále sa pohybuje v medziach slovného významu interpretovaného ustanovenia;

b) rozhodnutím, ktoré sa od textu zákona odchyľuje alebo ho prekračuje;

---

[2] KNAPP, V.: *Velké právní systémy*. Úvod do srovnávací právní vědy. Praha: C. H. Beck, 2 1996. s. 248, s. 112, 164-165. ISBN 80-7179-089-3.
[3] MACUR, J.: *Problémy vzájemného vztahu práva procesního a hmotného*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. S. 245. s. 112. ISBN 80-2100-810-5
[4] LAVICKÝ, P. In: LAVICKÝ, P. a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s, s. 109 a násl., ISBN 978-80-7400-529-9

c) rozhodnutím, ktoré zavádza do právneho poriadku nový právny inštitút.[5]

Pri rozhodovacej činnosti súdov možno hovoriť aj o aplikačnej činnosti sudcu, teda o akomsi normotvornom dotváraní práva, ktoré presahuje výlučné nachádzanie práva. O sudcovské dotváranie práva sa jedná v tých prípadoch, kedy súdne rozhodnutie dotvára text zákona mimo najširší možný jazykový význam použitých pojmov. Inak povedané, označujeme ním postup, v rámci ktorého je pod deskriptívnymi znakmi skutkovej podstaty podradený predmet, ktorý patrí medzi tzv. negatívnych kandidátov, teda takých, ktorí stoja mimo rozsah pojmu, ktorý je predstavovaný jeho najširším možným jazykovým významom. O sudcovské dotváranie práva však pôjde aj v prípade, ak sa zvolí opačný prístup, teda ak sa reštriktívnym spôsobom z jazykového významu vyradí význam, ktorý by gramaticky mal byť podradený pod deskriptívne znaky skutkovej podstaty.[6]

Pojem judikatúra nie je používaný v iba v širšom slova zmysle ako súbor všetkých rozhodnutí všetkých súdov v rámci všetkých druhov súdnictva, ale aj v užšom slova zmysle, keď sú za judikatúru označené iba také rozhodnutia súdov, ktoré sú voľne prístupné verejnosti, teda rozhodnutia, ktoré boli určitým spôsobom uverejnené či publikované a majú potenciál pôsobiť i na iné subjekty než na účastníkov konania, v ktorom boli tieto rozhodnutia vydané. Za judikatúru v užšom slova zmysle možno označiť aj rozhodnutia súdov na vrchole jednotlivých druhov súdnictva.[7]

Pojem judikatúra sa stal prirodzenou súčasťou právneho jazyka a právnici veľmi radi s poukazom na konštantnú judikatúru argumentujú, pričom z následnej diskusie zistíme, že každý má o tomto pojme inú predstavu. Nie je neobvyklé, že v argumentácii právnych zástupcov účastníkov sporu nachádzame odkaz na ustálenú judikatúru okresného súdu, čomu napomáha aj takéto zaradenie akýchkoľvek súdnych rozhodnutí (t.j. rozhodnutí súdov všetkých stupňov) do publikovaných výberov judikatúry resp. elektronických informačných právnych systémov. Pojem judikatúra síce v sebe nesie prvok označenia súdneho rozhodnutia všeobecne, v kontexte jeho správneho použitia v argumentácii smerovanej k dosiahnutiu účelu zjednotenia určitého právneho názoru na spornú vec, však možno v našom právnom

[5] VEČEŘA, M. Soudcovské dotváření práva. In GERLOCH, A. – TRYZNA, J. – WINTR, J.: *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 500 s., s. 225, ISBN 978-80-7380-388-9

[6] VEČEŘA, Miloš ; HURDÍK, Jan ; HAPLA, Martin a kol.: Nové trendy v soudcovské tvorbě práva. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 343 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 541. s. 23. ISBN 978-80-210-8074-4.

[7] VEČEŘA, Miloš ; HURDÍK, Jan ; HAPLA, Martin a kol.: Nové trendy v soudcovské tvorbě práva. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 343 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 541. s. 34. ISBN 978-80-210-8074-4.

prostredí hovoriť výlučne o rozhodnutiach Najvyššieho súdu, prípadne Ústavného súdu. Judikatúra Najvyššieho súdu SR plní do určitej miery úlohu precedensov tak, ako tento systém poznáme v systéme angloamerického práva. Ide totiž o rozhodnutie, ktoré má záväznosť pre právnu úvahu súdov nižšieho stupňa pri posudzovaní skutkovo obdobnej veci. Názory na záväznosť judikatúry ako návod na jej aplikáciu súdmi nižšieho stupňa nájdeme aj v rozhodnutiach Najvyššieho súdu SR, konkrétne napríklad v uznesení NS SR z 14.5.2014 sp. zn.: 7Cdo 136/2013 (kasačné rozhodnutie), v ktorom sa uvádza, že favorizácia inej právoplatne skončenej veci nemá v podmienkach SR všeobecnú precedenčnú záväznosť, nemá v nepublikovanej podobe v Zbierke stanovísk a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky ani faktickú záväznosť pre iné – podobné prípady prejednávané súdmi, i keď v zložitých prípadoch (hard case) je možno ju ako odkazovú metódu (stare decisis) používať pri odôvodňovaní súdnych rozhodnutí.[8]

Predvídateľnosť práva ako imanentná súčasť práva na spravodlivý proces

Jednou z požiadaviek kladených na zákon a na jednotlivé normy je ich zrozumiteľnosť a jasný obsah ich ustanovení. Ak znenie zákona vytvára podmienky na jeho svojvoľnú a účelovú interpretáciu, a to navyše s takou intenzitou, ktorá protirečí princípu právnej istoty ako jednému z definičných znakov právneho štátu, je takéto ustanovenie v rozpore s čl. 1 ods. 1 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky.[9]

Predvídateľnosť zákona patrí medzi základné princípy právneho štátu, pričom imanentnou súčasťou tohto pojmu je jeho zrozumiteľnosť a vnútorná bezrozpornosť. Bez jasných a určitých pravidiel nie sú naplnené základné charakteristiky práva, a tak nie sú ani uspokojené požiadavky formálneho právneho štátu. Každá právna úprava preto musí vyjadrovať rešpekt ku všeobecným právnym zásadám (princípom) ako je dôvera v právo, právna istota a predvídateľnosti normatívnych právnych aktov, ktoré tvoria štruktúru právneho poriadku demokratického právneho štátu. Zanedbateľná nie je ani miera anticipácie postupu orgánov verejnej moci vo vzťahu k tým subjektom práva, voči ktorým sa právomoci zverené týmto orgánom realizujú. Rovnaké požiadavky, to znamená predvídateľnosť, zrozumiteľnosť a vnútorná bezrozpornosť, rešpekt ku všeobecným právnym zásadám

[8] MORAVČÍKOVÁ, A.: Judikatúra a pojem ustálená rozhodovacia prax, Bulletin slovenskej advokácie 11/2016, s. 26 – 32, s. 27, ISSN: 1335-1079
[9] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 9/04 z 23. júna 2005 uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 136, pod č. 320/2005

(predovšetkým ústavným princípom) a súčasne aj právnu istotu, je teda nevyhnutné klásť aj na individuálne právne akty, obzvlášť na súdne rozhodnutia, ako aj na úkony súdu vykonávané voči účastníkom konania.[10]

Rozpornosť rozhodovacej praxe všeobecných súdov je nežiadúca a jej zjednocovanie je nepochybne predovšetkým vec všeobecných súdov samotných. Predvídateľnosť výsledku súdneho rozhodovania garantuje právnu istotu a zabezpečuje všeobecnú dôveru v právo. Medzi princípy právneho štátu patrí medzi inými aj právna istota, ktorá spočíva v tom, že konanie štátnych orgánov a najmä súdov musí byť v rámci istých hraníc predvídateľné. Ak na skutkovo a právne totožné prípady (obzvlášť, ale nie nevyhnutne, medzi tými istými účastníkmi konania) súd zaujme rozdielne právne stanovisko, právna istota fyzických a právnických osôb v právny poriadok bude spochybnená. Tým dôjde k porušeniu princípov právneho štátu. Sám Ústavný súd SR pluralitne konštatoval, že síce sám nie je zjednocovateľom judikatúry všeobecných súdov, v rámci ochrany ústavnosti je však jeho úlohou, aby všeobecné súdy neposudzovali tie isté prípady zásadne rozdielne, pretože rozdielnou rozhodovacou praxou súdov dochádza k porušeniu práva na spravodlivý proces ako i princípu právnej istoty. Výsledok sporu predsa nemôže záležať na tom, u ktorého senátu príslušného súdu vec skončí.[11]

Je teda právom účastníkov akéhokoľvek súdneho konania, legitímne očakávať predvídateľný výsledok súdneho sporu, pokiaľ tento prebieha za takých skutkových a právnych okolností, za ktorých súdy už opakovane rozhodovali. Zo samotného výrazu legitímne očakávanie vyplýva, že účelom tohto princípu je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali. Legitímne očakávanie je užšou kategóriou ako právna istota. Štát síce môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou zmenou pravidiel, na ktoré sa súkromné osoby spoliehali, porušiť legitímne očakávanie ako princíp právneho štátu, avšak spravidla platí, že ťažiskom ústavného systému je jednotlivec a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov. Imanentnou súčasťou spravodlivého súdneho konania je teda právna istota a ochrana dôvery v právo. Tieto princípy sú súčasťou princípu právneho štátu, ktorý je zakotvený v samotnej ústave. Z týchto dôvodov

[10] Bez autora. ÚS ČR II.ÚS 2313/08 [online]. Ústavný súd Českej republiky. [cit. 28.12.2016] dostupné na internete In: http://kraken.slv.cz/II.US2313/08

[11] Bez autora. Ústavný súd SR sp. zn.: I. ÚS 28/09 [online]. Ústavný súd SR [cit. 28.12.2016]. dostupné na internete In: https://www.ustavnysud.sk/zbierka-nalezov-a-uzneseni

je nevyhnutné preskúmavať sporné rozhodnutia aj z pohľadu týchto princípov, teda či príslušné rozhodnutia nie sú "podozrivé" z hľadiska legitímneho očakávania. Ústavný súd SR sa hlási k modernej európskej konštitucionalistike, ku ktorej patrí ochrana legitímneho očakávania (legitimate expectation, der Vertrauenschutz). Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom porušiť legitímne očakávanie ako princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom všetci nositelia verejnej moci, vrátane parlamentu, sú podriadení ústave a jej princípom. [12] K porušeniu princípu predvídateľnosti súdneho rozhodovania, a tým aj k porušeniu zásady právnej istoty dôjde v prípade, ak súd rozhodne odlišným spôsobom, ako v prípade skutkovo i právne obdobnej veci bez toho, aby sa v odôvodnení svojho rozhodnutia na základe dostatočne precíznych argumentov vysporiadal s otázkou, prečo bola v danej veci účastníkovi konania poskytnutá odlišná ochrana, ako v iných obdobných konaniach. Argumentácia súdu musí byť pritom spoľahlivým vodidlom pre obdobné situácie aj v budúcnosti. V opačnom prípade súd poruší zákonom ustanovenú povinnosť zabezpečiť jednotu rozhodovania, v dôsledku čoho by nebolo v budúcnosti možné predvídať, akým spôsobom budú súdy rozhodovať.[13]

Rozdielna judikatúra v skutkovo rovnakých, prípadne podobných veciach je prirodzenou súčasťou vnútroštátneho súdneho systému (v zásade každého súdneho systému, ktorý nie je založený na precedensoch ako prameňoch práva) a k rozdielnej judikatúre prirodzene dochádza aj na úrovni najvyššej súdnej inštancie. Z hľadiska princípu právnej istoty je však dôležité, aby aj najvyššia súdna inštancia pôsobila ako regulátor konfliktov judikatúry a aby uplatňovala mechanizmus, ktorý zjednotí rozdielne právne názory súdov v skutkovo rovnakých alebo podobných veciach.[14] Obsahom princípu právneho štátu je vytvorenie právnej garancie, že na určitú právne relevantnú otázku sa pri opakovaní v rovnakých podmienkach dáva rovnaká odpoveď (Ústavný súd SR sp. zn.: I. ÚS 87/93, III. ÚS 356/06) Diametrálne odlišná rozhodovacia činnosť súdu o tej istej právnej otázke za rovnakej alebo analogickej skutkovej situácie, pokiaľ ju nemožno objektívne a rozumne odôvodniť, je ústavne neudržateľná (Ústavný súd SR sp. zn.: IV. ÚS 209/2010). Aj keď právne závery všeobecných súdov nemajú v právnom poriadku Slovenskej republiky charakter precedensu,

[12] Bez autora. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 10/04 zo 6. februára 2008 [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky [cit. 26.12.2016]., dostupné na internete In: https://www.ustavnysud.sk/zbierka-nalezov-a-uzneseni

[13] Bez autora. Ústavný súd SR sp. zn.: I. ÚS 28/09 [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky [cit. 27.12.2016]. dostupné na internete In: https://www.ustavnysud.sk/zbierka-nalezov-a-uzneseni

[14] Bez autora. Nález Ústavného súdu SR sp. zn.: IV. ÚS 265/09 [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky [cit. 28.12.2016]. Dostupné na internete In: https://www.ustavnysud.sk/zbierka-nalezov-a-uzneseni

ktorý by ostatných sudcov zaväzoval rozhodovať v obdobných veciach identicky, napriek tomu protichodné právne závery vyslovené v analogických prípadoch neprispievajú k naplneniu princípu právnej istoty, ale ani k dôvere v spravodlivé súdne konanie.[15] Za diskriminačný možno pritom považovať postup, ktorý rovnaké alebo analogické situácie rieši odchylným spôsobom, a ktorý nemožno objektívne a rozumne odôvodniť (Ústavný súd SR sp. zn.: III. ÚS 300/06). Za situácie, keď sa najvyšší súd odchýli od právneho názoru vysloveného v inom jeho rozhodnutí týkajúcom sa analogického prípadu, je jeho povinnosťou minimálne poukázať na už existujúce rozhodnutia v identických právnych veciach, ktoré vychádzajú z odlišných právnych názorov, a na tomto základe zdôvodniť, prečo sa od nich v teraz riešenej právnej veci odkláňa. Ak tak najvyšší súd neurobí, tak tým vážne spochybní princíp právnej istoty ako jeden z princípov právneho štátu, ktorý sú pri svojej rozhodovacej činnosti povinné rešpektovať všetky orgány verejnej moci (mutatis mutandis IV. ÚS 383/08, IV. ÚS 75/09). Nerešpektovanie vyššie uvedených princípov tak môže znamenať porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR, ako aj práva účastníka na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 európskeho dohovoru.[16]

V tejto súvislosti sa zvykne používať aj pojem „overruling“, teda prekonávanie doterajšej rozhodovacej praxe. Kritériá overrulingu musia zohľadniť ochranu uplatňovaného subjektívneho práva, ako aj určenie časového momentu pre určenie relevantného hmotného práva pre posúdenie veci. Ďalej sa musí zabezpečiť rovnosť pri uplatňovaní práv, ochrana oprávnenej dôvery v právo, ako aj predvídateľnosť súdnych rozhodnutí. Súčasne ale musí byť zohľadnená nevyhnutnosť vývoja súdnej interpretácie a aplikácie zákonného práva, aby sa tak zabránilo jej strnulosti, ktorá by sa mohla stať prekážkou pri dosahovaní účelu právnej regulácie spoločenských vzťahov. Dokonca zmena judikatúry môže za určitých okolností platiť aj retroaktívne. Pokiaľ dôjde ústavne súladným spôsobom ku zmene judikatúry, možno takýto právny názor aplikovať aj na konanie, ktoré už prebieha. Ku prelomeniu tohto princípu v prospech niektorej zo strán možno pristúpiť iba výnimočne, pokiaľ by aplikácia nového právneho názoru bola neprimerane tvrdá.[17] Aj Ústavný súd v Nemeckej spolkovej republike napríklad v tejto súvislosti sformuloval tézu, v zmysle ktorej kritériá hodnotenia neprípustnosti retroaktivity zákonného práva nemožno bez ďalšieho použiť pre retroaktívne

[15] Bez autora. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 22. 11. 2011, č. k. IV. ÚS 499/2011-25 [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky [cit. 28.12.2016]. dostupné na internete In: https://www.ustavnysud.sk/zbierka-nalezov-a-uzneseni

[16] Bez autora. Ústavný súd SR sp. zn.: II. ÚS 171/2013-30 [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky [cit. 29.12.2016]. dostupné na internete In: https://www.ustavnysud.sk/zbierka-nalezov-a-uzneseni

[17] BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol.: Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013. s. 494. s. 161. ISBN 978-80-87284-35-3

dopady zmeny v súdnej judikatúre, avšak súdy zaťažuje povinnosť pri zmene judikatúry zvážiť mieru negatívnych dopadov pre ochranu dôvery v právo. Právna doktrína zastáva podobné odborné stanovisko. Ústavný súd ČR vo svojom náleze sp. zn.: IV. ÚS 2170/08 rozviedol obsah materiálnych podmienok pre tzv. overruling. V tejto súvislosti konštatuje, že súdy majú pristupovať ku zmene judikatúry nielen opatrne a zdržanlivo (to znamená výlučne v nevyhnutných prípadoch, ktoré opodstatňujú prekročenie princípu predvídateľnosti), ale tiež s dôsledným odôvodnením takéhoto postupu. Súčasťou tohto postupu by nevyhnutne malo byť presvedčivé vysvetlenie toho, prečo, napriek očakávanému rešpektu k doterajšej rozhodovacej praxi, bolo rozhodnuté inak. Posúdenie kolízie medzi hodnotou sudcovského dotvárania pravá na strane jednej a hodnotou právnej istoty a predvídateľnosti súdnych rozhodnutí na strane druhej, musí prejsť testom proporcionality. Jeho podstatou je vzájomné pomerovanie hodnôt a práv, ktoré musí vyústiť do presvedčivého vysvetlenia, prečo bolo za predostretých skutkových a právnych súvislostí rozhodnuté inak, ako tomu bolo v predchádzajúcich prípadoch. Súčasťou tejto analýzy musí byť i zohľadnenia spoločenskej naliehavosti tejto zmeny, pričom všetky závery musia byť verejnosti transparentne predstavené.[18] Posudzovanie kolízie medzi hodnotou sudcovského dotvárania práva na strane jednej a hodnotou právnej istoty a predvídateľnosti súdnych rozhodnutí na strane druhej, musí teda vychádzať zo zásady proporcionality, v rámci ktorej sa musia starostlivo porovnávať negatívne dopady zmeny právneho názoru súdov, ktorý sa následne odráža v zúžení subjektívneho práva účastníkov, ktorí konajú v dobrej viere v existenciu práva daného súdmi ustálenou interpretáciou zákona.**[19]**

Pri tvorbe judikatúry treba mať na zreteli, že je vždy nevyhnutné vychádzať z individuálnych okolnosti každého prípadu, ktoré sú založené na konkrétnych skutkových zisteniach. Mnohé prípady a ich špecifické okolnosti môžu byť značne komplikované a netypické, to však nezbavuje všeobecné súdy povinnosti urobiť všetko pre spravodlivé vyriešenie veci, akokoľvek sa táto skutočnosť môže javiť ako zložitá. Súdy sú pri tomto procese povinné rešpektovať ústavnú požiadavku nachádzania spravodlivého riešenia veci (porovnaj Nález ÚS ČR zo dňa 5. 8. 2010, sp. zn. II. ÚS 3168/09). Zásada súladu výkonu práva s dobrými mravmi tu pritom zohráva významnú úlohu. Súdom v odôvodnených prípadoch dovoľuje zmierňovať tvrdosť zákona a dáva sudcovi priestor pre uplatnenie

[18] Bez autora. Rozhodnutie 30 Cdo 422/2012, z 27.9.2012 [online]. Najvyšší súd Českej republiky [cit. 30.12.2016], dostupné na internete In: http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/WebSpreadSearch

[19] Bez autora. Rozhodnutie 30 Cdo 5079/2009 [online]. Najvyšší súd Českej republiky [cit. 30.12.2016] dostupné na internete In: http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/WebSpreadSearch

pravidiel slušnosti. Pojem dobre mravy pritom nemožno vykladať iba ako súbor mravných pravidiel, ktoré sú používané ako korektív či doplňujúci obsahový faktor výkonu subjektívnych práv a povinností. Nemožno ich chápať ani ako príkaz sudcovi rozhodovať praeter legem či dokonca contra legem, pokiaľ ide o reprobáciu určitého konania, ktoré sa prieči dobrým mravom (mutatis mutandis nález ÚS ČR zo dňa 20. 4. 2010, sp. zn. II. ÚS 2087/08). Dobré mravy sú teda v tomto ponímaní súhrnom etických všeobecne uznávaných a zachovávaných zásad, ktorých dodržiavanie je zaisťované i právnymi normami tak, aby každé konanie bolo v súlade so všeobecnými morálnymi zásadami a právnymi princípmi. Takýto výklad pojmu dobré mravy v podstate obsahuje aj Listina základných práv a slobôd.[20]

Súd je pri rozhodovaní povinný rešpektovať rámec ústavného štátu, v ktorom je výkon ľubovôle orgánov verejnej moci striktne zakázaný a súdy sa musia cítiť zaviazané svojimi vlastnými rozhodnutiami, ktoré môžu svojou judikatúrou síce prekonať, ale iba za určitých podmienok.[21] Tento postulát možno pritom charakterizovať ako podstatnú náležitosť demokratického právneho štátu. Uvedené pritom platí i na Ústavný súd. Ten môže prekonať svoju vlastnú judikatúru iba vtedy, pokiaľ dôjde ku zmene sociálnych a ekonomických pomerov v štáte, prípadne ku zmene v ich štruktúre, alebo sa uskutoční zmena kultúrnych predstáv spoločnosti. Ďalšou možnosťou je zmena či posun právneho prostredia tvoreného podústavnými právnymi normami, ktoré súhrnne výrazným spôsobom ovplyvňujú ústavné princípy a zásady štátu. Ďalšou možnosťou, kedy môže dôjsť ku zmene judikatúry Ústavného súdu je zmena, resp. doplnenie tých právnych noriem a princípov, ktoré pre Ústavný súd tvoria záväzné referenčné hľadiská. Uvedené ale samozrejme platí iba za podmienky, že tieto sa nepriečia ústave (sp. zn. III. ÚS 613/06, nález sp. zn. III. ÚS 117/07, II. ÚS 635/09).

Osobitne je v tejto súvislosti zdôrazňovaná priorita hodnoty stálosti judikatúry, ktorú možno prelomiť iba za podmienky splnenia istých procedurálnych a materiálnych podmienok. Judikatúra nemôže byť bez vývoja a nie je vylúčené, aby (a to i pri nezmenenej právnej úprave) bola doplňovaná o nové interpretačné závery, prípadne i menená. Každá zmena rozhodovacej súdnej praxe, osobitne pokiaľ ide o prax najvyššej súdnej inštancie, ktorá je povolaná k zjednocovaniu judikatúry nižších súdov, je však jav, ktorý je vo svojej podstate nežiadúci, pretože takouto zmenou je narušený jeden z princípov demokratického právneho štátu, a to princíp predvídateľnosti súdnych rozhodnutí. Je to ten hlavný dôvod, prečo platná

[20] Bez autora. Nález ÚS ČR vo veci sp. zn. II. ÚS 544/2000 [online]. Ústavný súd Českej republiky [cit. 26.12.2016], dostupné na internete In: http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx
[21] Bez autora. Nález ÚS ČR vo veci sp. zn. Pl. ÚS 11/02 [online]. Ústavný súd Českej republiky [cit. 27.12.2016]. dostupné na internete In: http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx

právna úprava predpisuje pre súdy najvyšších inštancií, ako i pre Ústavný súd, zvláštne a záväzné pravidlá prijímania rozhodnutí v situáciách, v ktorých má dôjsť ku prekonaniu predchádzajúcej judikatúry. Je potrebné však súčasne konštatovať, že zmena judikatúry sama osebe nie je porušením princípu predvídateľnosti práva a nemôže byť dôvodom pre kasáciu napadnutého rozhodnutia. To preto, že judikatúra nemôže byť jednoducho bez vývoja a nie je vylúčené, aby táto bola nielen doplňovaná o nové interpretačné závery, ale napríklad i menená v nadväznosti na vývoj sociálnej reality, techniky a pod. Práve s týmito faktormi sú totiž spojené zmeny v hodnotových akcentoch spoločnosti. Ku zmene súdnej rozhodovacej praxe je však nevyhnutné pristupovať mimoriadne opatrne, aby v dôsledku takejto zmeny nedošlo k popretiu požiadavky na spravodlivé rozhodnutie, v zmysle rešpektu k základným právam účastníkov súdneho konania. Judikatúra je aplikačnou smernicou pre poznávanie právnych noriem. Ukazuje rozhodnutie, ktoré nemusí byť vždy správne, pretože judikatúra má vždy iba faktickú pôsobnosť, keďže sleduje harmonickú úpravu vzťahov medzi jednotlivcami navzájom a medzi jednotlivcom a celkom. Chce pritom rozumne a čo najlepšie vyhovieť všeobecným názorom, čo sa nevyhnutne prejavuje i v zmenách právnych názorov súdov.

Záver

Sme presvedčení, že bez ohľadu na skutočnosť, či máme na mysli judikatúru v širšom alebo v užšom slova zmysle, bez ohľadu na fakt, či ide zo strany orgánov aplikácie práva o nachádzanie práva alebo o jeho dotváranie, judikatúra má byť konštantná a obsahovo jednotná. Samozrejme to ale súčasne neznamená, že je „večná“. Existujú spoločenské aj právne dôvody, pri ktorých je legitímne jej zmysel meniť či dopĺňať novými výkladovými pravidlami, ktoré obsahovo protirečia predchádzajúcim záverom. Tento postup má však byť výnimočný, ojedinelý a musí byť presvedčivo a zrozumiteľne vysvetlený. Jedine tak je zachované právo účastníkov konania na spravodlivý proces.

Zoznam bibliografických odkazov

BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol.: Judikatura a právní argumentace. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013. s. 494. s. 161. ISBN 978-80-87284-35-3

KNAPP, V.: *Velké právní systémy*. Úvod do srovnávací právní vědy. Praha: C. H. Beck, 2 1996. s. 248, s. 112, 164-165. ISBN 80-7179-089-3

MACUR, J.: *Problémy vzájemného vztahu práva procesního a hmotného*. Brno: Masarykova univerzita, 1993. S. 245. s. 112. ISBN 80-2100-810-5

LAVICKÝ, P. In: LAVICKÝ, P. a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, 2400 s, s. 109 a násl., ISBN 978-80-7400-529-9

GERLOCH, A. – TRYZNA, J. – WINTR, J.: *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 500 s., s. 225, ISBN 978-80-7380-388-9

VEČEŘA, Miloš ; HURDÍK, Jan ; HAPLA, Martin a kol.: Nové trendy v soudcovské tvorbě práva. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 343 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 541. s. 23. ISBN 978-80-210-8074-4.

MORAVČÍKOVÁ, A.: Judikatúra a pojem ustálená rozhodovacia prax, Bulletin slovenskej advokácie 11/2016, s. 27, ISSN: 1335-1079, s. 26-32

Bez autora. ÚS ČR II.ÚS 2313/08 [online]. Ústavný súd Českej republiky. [cit. 28.12.2016] dostupné na internete In: http://kraken.slv.cz/II.US2313/08

Bez autora. Ústavný súd SR sp. zn.: I. ÚS 28/09 [online]. Ústavný súd SR [cit. 28.12.2016]. dostupné na internete In: https://www.ustavnysud.sk/zbierka-nalezov-a-uzneseni

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 9/04 z 23. júna 2005 uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 136, pod č. 320/2005

Bez autora. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 10/04 zo 6. februára 2008 [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky [cit. 26.12.2016]., dostupné na internete In: https://www.ustavnysud.sk/zbierka-nalezov-a-uzneseni

Bez autora. Ústavný súd SR sp. zn.: I. ÚS 28/09 [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky [cit. 27.12.2016]. dostupné na internete In: https://www.ustavnysud.sk/zbierka-nalezov-a-uzneseni

Bez autora. Nález Ústavného súdu SR sp. zn.: IV. ÚS 265/09 [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky [cit. 28.12.2016]. Dostupné na internete In: https://www.ustavnysud.sk/zbierka-nalezov-a-uzneseni

Bez autora. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 22. 11. 2011, č. k. IV. ÚS 499/2011-25 [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky [cit. 28.12.2016]. dostupné na internete In: https://www.ustavnysud.sk/zbierka-nalezov-a-uzneseni

Bez autora. Ústavný súd SR sp. zn.: II. ÚS 171/2013-30 [online]. Ústavný súd Slovenskej republiky [cit. 29.12.2016]. dostupné na internete In: https://www.ustavnysud.sk/zbierka-nalezov-a-uzneseni

Bez autora. Rozhodnutie 30 Cdo 422/2012, z 27.9.2012 [online]. Najvyšší súd Českej republiky [cit. 30.12.2016], dostupné na internete In: http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/WebSpreadSearch

Bez autora. Rozhodnutie 30 Cdo 5079/2009 [online]. Najvyšší súd Českej republiky [cit. 30.12.2016] dostupné na internete In: http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/WebSpreadSearch

Bez autora. Nález ÚS ČR vo veci sp. zn. II. ÚS 544/2000 [online]. Ústavný súd Českej republiky [cit. 26.12.2016], dostupné na internete In: http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx

Bez autora. Nález ÚS ČR vo veci sp. zn. Pl. ÚS 11/02 [online]. Ústavný súd Českej republiky [cit. 27.12.2016]. dostupné na internete In: http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx

ZÁKONNOSŤ DÔKAZOV AKO DETERMINANT ICH POUŽITEĽNOSTI NA HLAVNOM POJEDNÁVANÍ

Viktor Marko[1]

Abstrakt

Autor príspevku poukazuje na problematiku dokazovania na hlavnom pojednávaní, zákonnosť dôkazov a ich použiteľnosť v konaní pred súdom. Poukazuje na potrebu dodržiavania zákonných podmienok pri vykonávaní dôkazov, ako základný predpoklad zákonného a spravodlivého rozhodnutia.

Kľúčové slová

dôkaz, dôkazné prostriedky, zákonnosť dôkazu, prípustnosť dôkazu, hlavné pojednávanie

Abstract

The author tackles the issue of substantiation during the main hearing, legality of evidence and their admissibility. He points on the need of adherence to legal conditions conserning substantiation as a basic assumption of legal and fair decision.

Keywords

evidence, range of evidence, legality of evidence, admissibility od evidence, main hearing

Úvod

Medzi základné zásady trestného konania patrí zásada práva na spravodlivý a zákonný súdny proces a zásada voľného hodnotenia dôkazov, ktorých imanentnou súčasťou je aj dodržiavanie zákonných ustanovení o dokazovaní. Spravodlivým procesom je taký procesný postup, ktorý je v súlade s Ústavou SR, Trestným poriadkom, ale taktiež so zásadami, z ktorých trestný poriadok vychádza a na ktorých je postavený.[2] Podľa § 2 ods. 7 Trestného poriadku každý má právo, aby jeho trestná vec bola spravodlivo a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom v jeho prítomnosti tak, aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom, ak tento zákon neustanovuje inak. Podľa § 2 ods. 12 Trestného poriadku orgány činné v trestnom konaní a súd hodnotia dôkazy získané zákonným spôsobom podľa svojho vnútorného presvedčenia založeného na starostlivom uvážení

[1] Po skončení vysokoškolského štúdia pracoval na Krajskom súde v Banskej Bystrici ako vyšší súdny úradník, po odchode zo súdu vykonával povolanie advokáta, a od mája 2013 je sudcom Okresného súdu Zvolen zaradeným do trestného grémia. V roku 2014 získal vedecký titul „PhD."

[2] Marczyová, K.: Vzťah Ústavného práva SR a vyšetrovania (Využiteľnosť poznatkov z vybraných oblastí ústavného práva vyšetrovateľmi). In.: Vyšetrovanie trestných činov – súčasnosť a perspektívy. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie zo dňa 07. 07. 2008, Bratislava, Akadémia PZ, 2008, s. 106 – 110.

všetkých okolností prípadu jednotlivo i v ich súhrne nezávisle od toho, či ich obstaral súd, orgány činné v trestnom konaní alebo niektorá zo strán. Podľa § 2 ods. 10 Trestného poriadku orgány činné v trestnom konaní postupujú tak, aby bol zistený skutkový stav veci, 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 svedčiace proti obvinenému, ako aj okolnosti, ktoré svedčia v jeho prospech, a v oboch smeroch vykonávajú dôkazy tak, aby umožnili súdu spravodlivé rozhodnutie. Záujem na zistení skutkového stavu veci však nikdy nesmie byť nadradený nad zásadou spravodlivého a zákonného procesu, pretože by to mohlo viesť ku snahe zistiť pravdu za každú cenu, teda aj za cenu porušenia zákona. V každom štádiu trestného stíhania preto treba dbať na dodržiavanie všetkých zákonných ustanovení o dokazovaní, a teda aj na zákonnosť a prípustnosť jednotlivých dôkazov.

Zákonnosť a prípustnosť dôkazov

Podľa § 119 ods. 2 Trestného poriadku za dôkaz môže slúžiť všetko, čo môže prispieť na náležité objasnenie veci a čo sa získalo z dôkazných prostriedkov podľa tohto zákona alebo podľa osobitného zákona. Toto zákonné ustanovenie teda vylučuje použitie dôkazov, ktoré neboli získané zákonným spôsobom, a naopak, neumožňuje vylúčiť uplatnenie žiadneho dôkazného prostriedku získaného v súlade so zákonom. Každý dôkaz získaný z dôkazného prostriedku musí byť preto zákonný. Podstatou dokazovania je jeho zákonnosť. Zákonnosťou dôkazu sa rozumie zistenie, že bol získaný z prameňa, ktorý ustanovuje, alebo pripúšťa zákon, že bol zabezpečený a vykonaný oprávnenou osobou a že sa tak stalo v zodpovedajúcom štádiu trestného konania, a to takým postupom, ktorý je v súlade s predpismi. Trestný poriadok nemá žiadne ustanovenie, ktoré by sa zaoberalo absolútnou, či relatívnou neúčinnosťou dôkazov (okrem § 119 ods. 4 Trestného poriadku), preto je nutné hľadať určité vodítka pre správne posúdenie zákonnosti, či procesnej použiteľnosti dôkazov v trestnom konaní v súdnej praxi.[3] Prípustnosť dôkazov je v slovenskej odbornej literatúre označovaná aj ako zákonnosť dôkazov, nedochádza teda ku striktnému rozlišovaniu medzi pojmami zákonnosť a prípustnosť. Všeobecne však možno tvrdiť, že platí pravidlo, že nezákonný dôkaz je vždy aj dôkazom neprípustným, neplatí to však naopak. Napríklad zákonným dôkazom je výpoveď svedka po začatí trestného stíhania, neskôr však tej istej osobe v tom istom konaní bolo vznesené obvinenie. Svedecká výpoveď je teda už v ďalšom

[3] Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3To/4/2015 zo dňa 28. 10. 2015

konaní procesne nepoužiteľná, pretože osoba už má procesné postavenie obvineného, a nie je preto ani možné získavať akékoľvek informácie zo svedeckej výpovede. V praxi je však možné stretnúť sa aj s obžalobami, v ktorých je ako dôkaz, ktorý prokurátor navrhuje vykonať na hlavnom pojednávaní (§ 235 písm. e) Trestného poriadku), uvedená svedecká výpoveď osoby, ktorej bolo neskôr vznesené obvinenie, teda obvineného, proti ktorému prokurátor podáva obžalobu. Prokurátor teda v rovnakej obžalobe navrhuje predvolať a vypočuť obvineného, a zároveň navrhuje v zmysle § 263 ods. 1 Trestného poriadku na hlavnom pojednávaní prečítať svedeckú výpoveď osoby, ktorú chce na hlavnom pojednávaní vypočuť ako obvineného. Je zrejmé, že takáto svedecká výpoveď je absolútne neprípustná, a je tiež otázne, či by sa vôbec mala nachádzať vo vyšetrovacom spise (v súčasnosti sa vedie odborná diskusia o tom, či by mali byť obsahom vyšetrovacieho spisu procesne nepoužiteľné dôkazy).[4]

Kritériá zákonnosti dôkazu najkomplexnejšie rozpracoval už v roku 1982 Bohumil Repík, podľa ktorého je možné zákonnosť dôkazov posudzovať z týchto piatich hľadísk:

1. či bol dôkaz získaný z prameňa, ktorý vymedzuje, prípadne aspoň pripúšťa zákon,
2. či bol dôkaz vyhľadaný a vykonaný procesným subjektom k tomu zákonne oprávneným,
3. či bol dôkaz vyhľadaný a vykonaný v tom procesnom štádiu, v ktorom je príslušný procesný subjekt podľa zákona oprávnený vyhľadávať a vykonávať dôkazy v procesnom zmysle, t.j. také dôkazy, ktoré môžu byť podkladom pre rozhodnutie v trestnom stíhaní, hlavne pre rozhodnutie súdu,
4. či vyhľadaný a vykonaný dôkaz sa týka predmetu dokazovania v danej veci, t.j. či sa týka skutku, o ktorom sa vedie trestné konanie, prípadne otázok, o ktorých možno a je treba podľa zákona v súvislosti s týmto skutkom v konaní rozhodovať,
5. či bol dôkaz vyhľadaný a vykonaný spôsobom, ktorý stanovuje, prípadne pripúšťa zákon.[5]

Podstatným kritériom prípustnosti dôkazu v konaní pred súdom je zákonnosť získania dôkazu.

Problematiku zákonnosti dôkazov zhrnul aj Najvyšší súd SR v jednom zo svojich rozhodnutí,[6] v zmysle ktorého podľa zásady voľného hodnotenia dôkazov zakotvenej v § 2 ods. 12

[4]http://www.pravnelisty.sk/clanky/a481-este-niekolko-poznamok-k-otazke-ci-maju-byt-sucastou-spisu-procesne-nepouzitelne-dokazy; http://www.pravnelisty.sk/clanky/a477-ma-byt-v-spise-procesne-nepouzitelny-dokaz

[5] Repík, B.: Procesné dôsledky porušenia predpisov o dokazovaní v trestnom konaní. In.: Bulletin advokacie, červen – září, 1982, s- 125 - 126

[6] Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Tdo V 3/2011 zo dňa 26. 10. 2011

Trestného poriadku orgány činné v trestnom konaní hodnotia dôkazy podľa svojho vnútorného presvedčenia založeného na starostlivom uvážení všetkých okolností prípadu jednotlivo i v ich súhrne nezávisle od toho, či ich obstarali orgány činné v trestnom konaní alebo niektorá zo strán. Trestný poriadok kladie dôraz na zákonné získanie a vykonanie dôkazov a zároveň na prípustnosť použitia dôkazu v konaní. Zákon pritom nepriznáva žiadnemu dôkazu osobitný význam a ani neupravuje, aké množstvo dôkazov treba vykonať na preukázanie určitej skutočnosti. Orgán činný v trestnom konaní a najmä súd však nesmú pri rozhodovaní prihliadnuť na dôkaz získaný donútením alebo hrozbou takého donútenia okrem prípadu, že sa taký dôkaz použije proti osobe, ktorá donútenie alebo jeho hrozbu pri získaní dôkazu použila. Zo strany orgánov činných v trestnom konaní a súdu pri aplikovaní tejto zásady tiež nesmie ísť o prejav ich ľubovôle. Postup dokazovania je potrebné vždy vyčerpávajúcim spôsobom popísať a logicky i vecne presvedčivým spôsobom zdôvodniť. Súd je povinný v odôvodnení svojho rozhodnutia uviesť, o ktoré dôkazy oprel svoje skutkové zistenia, akými úvahami sa spravoval pri hodnotení vykonaných dôkazov s tým, že tieto hodnotí z hľadiska ich zákonnosti, závažnosti, pravdivosti a vierohodnosti. Rovnako musí zdôvodniť, ako sa vyrovnal s obhajobou, resp. prečo nevyhovel návrhom na vykonanie ďalších dôkazov. Medzi najzávažnejšie chyby majúce za následok porušenie základných zásad dokazovania patria prípady tzv. opomenutých dôkazov, t. j. takých, ktoré napriek tomu, že boli navrhnuté, boli súdom bez vecne adekvátneho zdôvodnenia zamietnuté, eventuálne ich vykonanie bolo celkom opomenuté. Ďalším excesom je situácia, kedy dôkaz nie je získaný procesne prípustným spôsobom, a teda by mal byť vylúčený. Tretiu skupinu chýb tvoria prípady svojvoľného hodnotenia dôkazov vykonané bez akéhokoľvek akceptovateľného racionálneho logického základu. Ide o prípady, kedy z odôvodnenia rozhodnutia nevyplýva vzťah medzi skutkovými zisteniami a úvahami pri hodnotení dôkazov na strane jednej a právnymi závermi na strane druhej. Najextrémnejšími sú prípady, kedy sú skutkové zistenia v extrémnom nesúlade s vykonanými dôkazmi. Za zákonný spôsob získania dôkazu z dôkazných prostriedkov v zmysle § 199 ods. 2 Trestného poriadku treba považovať jednak splnenie formálnych, t.j. procesných podmienok vyžadovaných Trestným poriadkom alebo iným osobitným zákonom na vykonanie konkrétneho dôkazu a jednak splnenie obsahových (materiálnych) podmienok, t.j. aby úkon – použitý dôkazný prostriedok na vykonanie resp. získanie dôkazu – bol zameraný na zistenie tých skutočností, na ktoré zameraný a použitý môže byť.

Súd by mal preto v odôvodnení každého rozhodnutia dôsledne rešpektovať ustanovenia § 168 ods. 1 Trestného poriadku a presvedčivým spôsobom odôvodniť všetky výroky rozhodnutia.

Absolútne a relatívne neúčinné dôkazy, nezákonné dôkazy

V právnej teórii sa stretávame aj s pojmami absolútne, alebo relatívne neúčinné dôkazy. O absolútne neúčinný dôkaz ide v prípade, ak dôkaz vykazuje podstatné vady, ktoré nie je možné reparovať, a ktoré spôsobujú absolútnu nepoužiteľnosť takéhoto dôkazu (napr. v zmysle § 119 ods. 4 Trestného poriadku dôkaz získaný nezákonným donútením alebo hrozbou takého donútenia – okrem prípadu, keď sa použije ako dôkaz proti osobe, ktorá také donútenie alebo hrozbu donútenia použila. Relatívne neúčinný dôkaz je taký, ktorý síce vykazuje vady, a je nepoužiteľný len do doby, kedy je takáto vada právne relevantným spôsobom odstránená. Ako sme už uviedli vyššie, aj z citovaného rozhodnutia Najvyššieho súdu SR vyplýva, že v súčasnosti Trestný poriadok neobsahuje ustanovenia, ktoré by sa zaoberali absolútnou, či relatívnou neúčinnosťou dôkazov, je preto nevyhnutné danú problematiku skúmať z pohľadu judikatúry a rozhodnutí súdov.

V. Mathern vo vzťahu k nezákonne získanému dôkazu uvádza, že ak by sme nerešpektovali zákonnosť vyhľadávania, obstarávania a vykonávania dôkazov, otvárali by sme dvere svojvôli a nezákonnosti a umožnili by sme jednotlivcom, aby si sami vybavovali trestné činy, a to aj za cenu nových zásahov do zákonom chránených práv občanov. Nezákonnosť postupu obstarávania dôkazov neumožňuje, aby boli použité v trestnom konaní, a to z dôvodu, že takýto postup by umožňoval svojvôľu a nezákonnosť.[7] V praxi sa často stretávame aj s teóriou tzv. ovocia otráveného stromu. Základným pravidlom je, že všetky dôkazy, ktoré boli nezákonne získané, musia byť vylúčené, pričom nie je prípustné ani využitie ďalších dôkazov, ktoré boli získané priamo alebo nepriamo ako výsledok nezákonného zatknutia, prehliadky, výsluchu alebo identifikačného postupu.[8] V praxi sme sa stretli s prípadom, keď v prípravnom konaní vydal prokurátor záväzný pokyn vyšetrovateľovi, aby vzniesol obvinenie konkrétnej osobe. Obvinený následne proti uzneseniu o vznesení obvinenia podal prostredníctvom svojho obhajcu sťažnosť, o ktorej v rozpore s § 190 ods. 2 písm. a) Trestného poriadku rozhodol dozorujúci prokurátor, ktorý dal na vznesenie obvinenia pokyn, a nie nadriadený prokurátor. Celé ďalšie trestné konanie, a teda aj všetky úkony v ňom vykonané, vrátane dôkazov, tak boli nezákonné (ovocie otráveného stromu), čo malo za následok oslobodenie obžalovaného spod obžaloby.

[7] Mathern, V.: Dokazovanie v československom trestnom procese. Bratislava, Obzor, 1984, s. 108

[8] Viktoryová, J. – Turek, L.: Prípustnosť dôkazov v predsúdnom konaní. In.: Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae jún 2009, Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 13

Vykonávanie niektorých dôkazov na hlavnom pojednávaní (výsluch obžalovaného, svedka, znalecké dokazovanie a listinné dôkazy)

Základná právna úprava dokazovania na hlavnom pojednávaní je obsiahnutá v § 258 až § 273 Trestného poriadku. Podmienkou zákonného a spravodlivého rozhodnutia je aj vykonanie jednotlivých dôkazov na hlavnom pojednávaní zákonným spôsobom. Táto požiadavka je vyjadrená aj v § 168 ods. 1 Trestného poriadku, podľa ktorého súd v odôvodnení rozsudku musí okrem iného uviesť, o ktoré dôkazy svoje skutkové zistenia opiera a akými úvahami sa spravoval pri hodnotení vykonaných dôkazov a prečo nevyhovel návrhom na vykonanie ďalších dôkazov. V zmysle § 278 ods. 2 Trestného poriadku pritom môže súd pri svojom rozhodnutí prihliadať len na skutočnosti, ktoré boli prebraté na hlavnom pojednávaní, a opierať sa o dôkazy, ktoré boli na hlavnom pojednávaní vykonané. Z uvedeného je zrejmé, že ak aj bol nejaký dôkaz vykonaný zákonným spôsobom v prípravnom konaní, pokiaľ nebol vykonaný aj na hlavnom pojednávaní, nie je naň možné pri rozhodnutí súdu prihliadať. Je preto v záujme procesných strán, a najmä prokurátora, ako nositeľa dôkazného bremena vo vzťahu ku preukázaniu viny obvineného, aby v obžalobe navrhol (prípadne neskôr v priebehu hlavného pojednávania) všetky dôkazy, ktoré by preukázali odôvodnenosť podanej obžaloby. V zmysle § 2 ods. 11 Trestného poriadku síce súd môže vykonať aj dôkazy, ktoré strany nenavrhli. Iniciatíva súdu pri vykonávaní dôkazov má však svoje hranice a tie končia tam, kde začínajú hranice spravodlivého procesu (§ 2 ods. 7) a hranice rovnosti strán v konaní pred súdom a kontradiktórneho procesu (§ 2 ods. 14). V zmysle § 1 Trestného poriadku je trestný proces upravený ako kontradiktórne konanie dvoch protistrán – prokurátora na jednej strane a obvineného a jeho obhajcu na strane druhej, ktoré budú pred súdom predkladať a vykonávať dôkazy, ktoré obvineného usvedčujú alebo oslobodzujú, pričom ich posúdenie bude úlohou súdu ako nestranného rozhodovacieho orgánu. Platí teda, že súd má rozhodnúť spor medzi prokurátorom (štátom) a obvineným. Pri tomto rozhodovaní musí súd zachovať nestrannosť a nesmie iniciatívne napomáhať jednej alebo druhej strane. Ak by sa tak stalo, došlo by k porušeniu nielen zásady rovnosti strán v konaní pred súdom, ale aj zásady spravodlivého procesu.[9] V tejto súvislosti je tiež potrebné poukázať napr. na rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave,[10] podľa ktorého pokiaľ je prokurátor na hlavnom pojednávaní nečinný vo vzťahu k výsluchu obžalovaného, svedkov a znalcov a nezisťuje určité okolnosti skutku podstatné pre rozhodnutie, nie je povinnosťou súdu tieto osoby vypočuť k týmto prokurátorom nezisťovaným okolnostiam a nahrádzať tak procesné postavenie prokurátora, keďže by takým

[9] Uznesenie Krajského súdu v Žiline sp. zn. 1To/26/2008 zo dňa 28. 02. 2008
[10] Uznesenie Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 3To/131/2015 zo dňa 08. 03. 2016

postupom bola porušená zásada rovnosti strán. Prokurátor mal pri výsluchu svedkov na hlavnom pojednávaní buď otázkami, resp. poukázaním na výpovede z prípravného konania a odstraňovaním rozporov vo výpovediach, objasniť skutočnosti, na ktoré poukazoval v podanej obžalobe. V konaní pred súdom totiž platí zásada bezprostrednosti uvedená v § 2 ods. 19 Trestného poriadku (rozvedená aj v ďalších ustanoveniach Trestného poriadku, najmä v § 278 ods. 2), podľa ktorej pri meritórnom rozhodovaní môže súd prihliadnuť len na tie skutočnosti a dôkazy, ktoré boli na hlavnom pojednávaní vykonané. Odstraňovanie rozporov vo výpovediach, respektíve čítanie výpovedí z prípravného konania na hlavnom pojednávaní bez návrhu procesnej strany nie je povinnosťou súdu.

Aj toto rozhodnutie potvrdzuje, že súd v trestnom konaní vystupuje ako nestranný orgán, ktorý má spravodlivo a zákonne rozhodnúť spor medzi prokurátorom na jednej strane a obžalovaným na druhej strane, a nie je už orgánom činným v trestnom konaní, ako tomu bolo v zmysle Trestného poriadku účinného do 31. 12. 2005.

Tiež je potrebné mať na zreteli, že zákonným rozhodnutím je pritom aj oslobodenie obžalovaného spod obžaloby v súlade s § 285 Trestného poriadku, pokiaľ jeho vina nebola bez akýchkoľvek dôvodných pochybností preukázaná.

Skutočnosť, že súd v rozhodnutí môže vychádzať len z dôkazov, ktoré boli vykonané na hlavnom pojednávaní, potvrdzuje aj rozhodnutie Vyššieho vojenského súdu Trenčín, v zmysle ktorého výpoveď obžalovaného alebo svedka z prípravného konania sa stáva súčasťou jeho výpovede na hlavnom pojednávaní len ak v nich nie sú podstatné rozpory. Ak vzniknú takéto podstatné rozpory, môže súd tieto odstrániť, resp. ich hodnotiť len ak postupom podľa § 258 ods. 4 Trestného poriadku (u obžalovaného) a postupom podľa § 264 ods. 1 Trestného poriadku (u svedka) došlo k vykonaniu týchto dôkazov prečítaním výpovedí z prípravného konania na hlavnom pojednávaní. Súd takto môže postupovať aj bez návrhu strán.[11] (pričom posledná veta tohto judikátu je už prelomená viacerými rozhodnutiami súdov, ako sme uviedli vyššie).

V tejto súvislosti treba mať na pamäti judikát Najvyššieho súdu SR,[12] podľa ktorého ak svedok pri výsluchu na hlavnom pojednávaní uvedie, že si už presne nepamätá okolnosti, o ktorých má vypovedať, je potrebné ho vyzvať, aby napriek tomu najprv uviedol súvislý popis dotknutých skutočností (§ 261 ods. 3, § 132 ods. 1 Trestného poriadku). Až potom môže byť na vysvetlenie rozporov oproti skoršej výpovedi svedka použitý postup predložením zápisnice o tejto výpovedi podľa § 264 Trestného poriadku. Dodržanie takého postupu musí zabezpečiť

[11] Uznesenie Vyššieho vojenského súdu Trenčín sp. zn. 5To/1/2008 zo dňa 19. 03. 2009
[12] Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Tdo/26/2013 zo dňa 18. 06. 2013

predseda senátu (§ 253 ods. 1 Trestného poriadku) aj v prípade, že výsluch svedka vykonáva strana (§ 261 ods. 3 Trestného poriadku). Nesprávny je preto postup pri výsluchu svedka, ak prokurátor po začatí výsluchu na hlavnom pojednávaní hneď po tom, ako svedok uvedie, že si už nepamätá okolnosti, o ktorých má vypovedať, navrhne procesný postup podľa § 264 ods. 1 Trestného poriadku. Svedok teda musí najprv sám uviesť skutočnosti, ku ktorým je vypočúvaný, a aj tie musia tvoriť obsah zápisnice z hlavného pojednávania. Až potom je možné pristúpiť k odstráneniu rozporov vo výpovediach svedka podľa § 264 ods. 1 Trestného poriadku.

Výsledky znaleckého dokazovania sa na hlavnom pojednávaní stávajú súčasťou podkladu pre rozhodnutie súdu buď prečítaním znaleckého posudku na hlavnom pojednávaní podľa § 268 ods. 2 Trestného poriadku (a nie ich prečítaním podľa § 269 Trestného poriadku, ako to nesprávne navrhujú niektorí prokurátori v obžalobe), alebo výsluchom znalca na hlavnom pojednávaní (tiež podľa § 268 ods. 2 Trestného poriadku). Najčastejšie námietky zo strany obžalovaných voči znaleckým posudkom sa týkajú skutočností, že znalec vo vypracovanom znaleckom posudku hodnotil dôkazy alebo riešil právne otázky, a preto by mal byť ako dôkazný prostriedok odmietnutý. V tejto súvislosti ale poukazujeme na judikát uverejnený pod číslom R 82/2001, v zmysle ktorého znalecký posudok nemožno bez ďalšieho odmietnuť iba preto, že znalec nad rámec svojho oprávnenia a v rozpore s Trestným poriadkom hodnotí vo svojom posudku niektoré dôkazy alebo rieši právne otázky. Skutočnosť, že znalec zaujme vo svojom posudku stanovisko aj k otázke, ktorej zodpovedanie prislúcha výhrade súdu, nerobí tento posudok celkom nepoužiteľným, pokiaľ obsahuje odborné poznatky a zistenia, z ktorých znalec také závery urobil a ktoré súčasne umožňujú súdu, aby si totožný alebo iný záver o takej otázke urobil sám.

Vo vzťahu ku listinným dôkazom sa v praxi možno často stretnúť s prípadmi, že prokurátori v obžalobách medzi dôkazmi, ktoré navrhujú vykonať na hlavnom pojednávaní, uvádzajú aj oboznámenie s úradným záznamom jeho prečítaním podľa § 269 Trestného poriadku. Úradný záznam však v žiadnom prípade nemôže slúžiť ako dôkaz v trestnom konaní, ako je to zrejmé aj z rozhodnutia Okresného súdu Bratislava III, podľa ktorého listinnými dôkazmi sú v zmysle ustanovenia § 153 ods. 1 Trestného poriadku iba tie listiny, ktoré svojím obsahom dokazujú alebo vyvracajú skutočnosť vzťahujúcu sa na objasňovaný skutok, na obvineného alebo iné osoby, ktoré majú k veci vzťah, z uvedeného preto logicky vyplýva, že listinným dôkazom nemôže byť úradný záznam, ktorý nič neosvedčuje a ktorým si príslušník PZ iba písomne zaznamenáva podľa toho, ako situáciu sám vnímal, priebeh služobného zákroku. Úradný záznam príslušníka polície slúži prokurátorovi, obvinenému resp. súdu výhradne k

tomu, aby osoba, ktorá takýto záznam vyhotovila, bola prípadne vypočutá ako svedok.[13] Toho, kto spísal úradný záznam, preto bude možné vypočuť na hlavnom pojednávaní ako svedka, avšak nie k obsahu samotného úradného záznamu, ale ku skutočnostiam, ktoré sám vnímal vo vzťahu ku prejednávanej veci.

Záver

Súd je pri rozhodovaní viazaný zásadou voľného hodnotenia dôkazov, v zmysle ktorej okrem iného platí, že zákon nepriznáva žiadnemu dôkazu osobitný význam, a ani neupravuje, aké množstvo dôkazov treba vykonať na preukázanie určitej skutočnosti. Bude preto osobitosťou každého prípadu, aké dôkazy, a aké množstvo dôkazov bude potrebné v konkrétnom prípade vykonať, aby bolo možné spravodlivo a zákonne rozhodnúť vo veci samej. Súd pritom musí dôsledne dbať na to, aby všetky dôkazy, ktoré na hlavnom pojednávaní vykoná, boli získané zákonne, a že budú na hlavnom pojednávaní aj zákonným spôsobom vykonané. De lege ferenda by bolo však vhodné, aby zákonodarca podrobnejšie upravil problematiku absolútnej a relatívnej neúčinnosti dôkazov v Trestnom poriadku.

Zoznam bibliografických odkazov

Monografie a učebnice:

MATHERN, V.: Dokazovanie v československom trestnom procese. Bratislava, Obzor, 1984. 229 s.

Periodiká a zborníky:

SKALOŠ, M.: Vývoj evidencie vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam v Čechách a na Slovensku do roku 1989. In: Právna revue: štvrťročník právnych informácií a rád, roč. 1, 2012, č. 3. ISSN 1338-5593, s. 73-79.

MARCZYOVÁ, K.: Vzťah Ústavného práva SR a vyšetrovania (Využiteľnosť poznatkov z vybraných oblastí ústavného práva vyšetrovateľmi). In.: Vyšetrovanie trestných činov – súčasnosť a perspektívy. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie zo dňa 07. 07. 2008, Bratislava, Akadémia PZ, 2008. ISBN 978-80-8054-441-6, s. 106 – 110.

[13] Rozsudok Okresného súdu Bratislava III sp. zn. 1T/14/2016 zo dňa 14. 06. 2016

REPÍK, B.: Procesné dôsledky porušenia predpisov o dokazovaní v trestnom konaní. In.: Bulletin advokacie, červen – září, 1982, s- 125 – 126.

VIKTORYOVÁ, J. – TUREK, L.: Prípustnosť dôkazov v predsúdnom konaní. In.: Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae jún 2009, Bratislavská vysoká škola práva, 2009. ISSN 1337-6810, s. 7 – 15.

Internetové zdroje:

REPA, O.: Ešte niekoľko poznámok k otázke, či majú byť súčasťou spisu procesne nepoužiteľné dôkazy. Dostupné na internete: http://www.pravnelisty.sk/clanky/a481-este-niekolko-poznamok-k-otazke-ci-maju-byt-sucastou-spisu-procesne-nepouzitelne-dokazy.

ŠAMKO, P.: Má byť v spise procesne nepoužiteľný dôkaz? Dostupná na internete: http://www.pravnelisty.sk/clanky/a477-ma-byt-v-spise-procesne-nepouzitelny-dokaz.

PRAKTICKÉ POZNATKY Z VÝKONU PRÁVA NA OBHAJOBU V KONANÍ PRED SÚDOM PRVÉHO STUPŇA

Renáta Hrušková[1] - Ján Kasenčák[2] - Rastislav Hruška[3]

Abstrakt

Cieľom predkladaného príspevku s názvom „Praktické poznatky z výkonu práva na obhajobu v konaní pred súdom prvého stupňa" je analyzovať možnosti výkonu ústavného práva na obhajobu obvineným a jeho obhajcom v konaní pred súdom prvého stupňa. Príspevok sa sústreďuje na jednotlivé prostriedky obhajoby slúžiace na ochranu práv a právom chránených záujmov obžalovaného tak, aby obžalovaného zbavili obvinení, ktoré sú mu kladené za vinu orgánmi činnými v trestnom konaní alebo na zmiernenie obvinenia alebo trestu. Súčasťou príspevku sú aj navrhované zmeny a úvahy de lege ferenda v oblasti výkonu práva na obhajobu.

Kľúčové slová

Obžalovaný, obhajca, právo na obhajobu, konanie pred súdom prvého stupňa, Ústava Slovenskej republiky, Trestný poriadok.

Abstract

The aim of presented article entitled "Practical Knowledge in Exercise of the Right to Defense in the Proceedings before the Court" is to analyse the possibilities of exercising the constitutional right to defense applied by the accused or his attorney through the proceedings before the Court. The article focuses on the individual rights to defend to protect the rights and legitimate interests of the accused so he would be acquitted of accusations served by law enforcement proceedings or his accusations would be moderated or eliminated. Article also proposes possible changes and de lege ferenda considerations in exercise of the right to defence.

Key words

The Accused, Defense Counsel, The Right to Defense, Proceedings before the Court, the Constitution of the Slovak Republic, Code of Criminal Procedure.

Úvod

V zmysle čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je Slovenská republika *zvrchovaný, demokratický a právny štát*. Hlavným atribútom právneho štátu je spravodlivosť, ktorá je

[1] Mgr. Renáta Hrušková, advokátska koncipientka, študentka 1. ročníka doktorandského štúdia v študijnom programe trestné právo na Právnickej fakulte Trnavskej univerzity v Trnave.
[2] JUDr. Ján Kasenčák, advokát, študent 3. ročníka doktorandského štúdia v študijnom programe obchodné a finančné právo na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.
[3] JUDr. Rastislav Hruška, advokátsky koncipient, študent 3. ročníka doktorandského štúdia v študijnom odbore bezpečnostno-právna ochrana osôb a majetku na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.

formálne, materiálne a inštitucionálne podmienená. Spravodlivosť právneho štátu pritom nezaručujú iba kvalitné a zrozumiteľné zákony ako základné východiská uplatňovania spravodlivosti, ale taktiež aj plnohodnotne fungujúce orgány polície, prokuratúry, súdov, väzenstva a iných orgánov činných v trestnom konaní. K nim je potrebné pridružiť aj advokáciu, ktorá je jedným z výrazov práva na obhajobu.[4] Právom na obhajobu sa rozumie súhrn všetkých oprávnení slúžiacich k obhajobe, ktoré má k dispozícii obvinený proti vznesenému obvineniu.

Obvinený sa môže obhajovať sám alebo prostredníctvom svojho obhajcu (čl. 50 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky). V mnohých prípadoch je účasť obhajcu (advokáta) v jednotlivých štádiách trestného konania nezastupiteľná najmä z dôvodu, že vo vnútroštátnom práve nad fyzickými osobami a právnickými osobami je nadradeným a mocensky silnejším subjektom štát s centralizovaným štátnym aparátom, ktorý dohliada a vynucuje dodržiavanie práva na jeho území prostredníctvom súdov, prokuratúry, polície a iných orgánov. Štát disponuje silnými nástrojmi represie, ktorými preukazuje svoju nadradenú moc.

Subjektom práva zaručeného v čl. 50 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky (čl. 40 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd) nie je ktokoľvek, ale iba obvinený. V takto vymedzenom okruhu osôb je každý, kto bol obvinený, subjektom uvedených práv.[5] Premietnutím zásady zaistenia práva na obhajobu do Trestného poriadku je ustanovenie § 2 ods. 9, podľa ktorého *každý, proti komu sa vedie trestné konanie, má právo na obhajobu*. Ústavou zaručenú ochranu nemožno interpretovať v tom zmysle, že práva garantované čl. 50 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky sa priznávajú iba v tej fáze trestného konania, ktorá sa začína vznesením obvinenia a ktorá končí samotným podaním obžaloby. Dôraz sa formuláciou čl. 50 ods. 3 kladie na zaručenie práv od okamihu vznesenia obvinenia. Práva, ktoré sú čl. 50 ods. 3 zaručené, sa v nezmenenom rozsahu priznávajú aj obžalovanému a odsúdenému až do okamihu nadobudnutia právoplatnosti súdneho rozhodnutia. Uplatnenie práva na obhajobu nezaručuje oprávnenej osobe dosiahnutie takého rozhodnutia súdu, o ktoré sa usiluje pomocou obhajoby. Účelom práva, ktoré je zaručené čl. 50 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, je poskytnutie príležitosti brániť sa obvineniu zo spáchania trestného činu. (II. ÚS 8/96).

Trestné konanie prebieha v určitej, zákonom danej postupnosti. Trestný poriadok upravuje postup pred začatím trestného stíhania, prípravné konanie, konanie na súde prvého

[4] JELÍNEK, J. – UHLÍŘOVÁ, M. *Obhájce v trestním řízení*. Praha : Leges, s. r. o. 2011. s. 17.
[5] DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky – Veľký komentár. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck. 2015. s. 965.

stupňa, odvolacie konanie, vykonávacie konanie a konanie o mimoriadnych opravných prostriedkoch. Okrem týchto klasických štádií trestného konania môže byť úloha obhajcu nezastupiteľná aj v prípade konania o zahladenie odsúdenia, konania o udelení amnestie, konania o použití amnestie a v konaniach upravujúcich právny styk s cudzinou.

Výkon práva na obhajobu v konaní pred súdom prvého stupňa

Jednotlivé štádiá trestného konania je možné rozdeliť na: a) predsúdne konanie a b) konanie pred súdom. Dňom doručenia obžaloby na príslušný súd sa končí predsúdne konanie a začína súdne konanie. Pri podaní a zastupovaní obžaloby sa prokurátor spravuje zákonom č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Trestný zákon“) a zákonom č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Trestný poriadok“) a vnútorným presvedčením založeným na uvážení všetkých dôkazov a okolností prípadu. Podanú obžalobu predseda senátu najskôr prezrie z toho hľadiska, či pre ďalšie konanie poskytujú spoľahlivý podklad, najmä preverí, či prípravné konanie, ktoré im predchádzalo, bolo vykonané spôsobom zodpovedajúcim postupu podľa Trestného poriadku a či ju treba preskúmať alebo predbežne prejednať. Ak je obvinenému kladené za vinu spáchanie zločinu s hornou hranicou trestnej sadzby neprevyšujúcou osem rokov, musí si byť obhajca vedomý, že súd môže po prieskume obžaloby vydať trestný rozkaz. Z uvedeného dôvodu by si obhajca alebo obvinený mali čo najskôr zaobstarať znenie obžaloby nahliadnutím do spisu a reagovať na túto obžalobu vyjadrením spolu s návrhom na vykonanie dôkazov, ak nesúhlasia s návrhom prokurátora uvedenom v obžalobe. Už v tomto kroku môže obhajca samosudcovi predostrieť svoje argumenty v takej kvalite, aby vydal rozhodnutie, ktoré vo svojom konečnom dôsledku má pre obvineného účinky oslobodenia spod obžaloby. Samosudca totiž môže postúpiť vec inému orgánu, ak bude skutok považovať za priestupok, alebo zastaviť trestné stíhanie, ak tak mal urobiť už prokurátor. Ak aj sudca takéto rozhodnutie vydá, obhajca by si mal zistiť či prokurátor podal proti tomuto uzneseniu sťažnosť v lehote troch dní od doručenia, a ak ju podal, tak by sa mal s ňou oboznámiť, aby mohol reagovať na argumenty prokurátora, prečo nesúhlasí s postúpením alebo zastavením trestného stíhania. Následne druhostupňový súd rozhodne s konečnou právoplatnosťou. Ak by však obhajca poukazoval na závažné procesné chyby, najmä porušenie práva na obhajobu, súd môže obžalobu odmietnuť a vrátiť vec prokurátorovi. V zmysle uznesenia Najvyššieho súdu

Slovenskej republiky[6] však súd nemá až príliš širokú právomoc odmietnuť obžalobu. Podľa Najvyššieho súdu Slovenskej republiky *„okolnosť, prípadne výsledky vyšetrovania (skráteného vyšetrovania) odôvodňujúce samotné postavenie obvineného pred súd v zmysle § 234 ods. 1 Trestného poriadku, sú vecou ponechanou na úvahe prokurátora, ktorej opačnou alternatívou je zastavenie trestného stíhania z hľadiska dokazovania viny vo vzťahu ku zisteniam skutkovým. Porušenie povinnosti zistenia skutkového stavu bez akýchkoľvek dôvodných pochybností a na to nadväzujúcich povinností ustanovených orgánom činným v trestnom konaní podľa § 2 ods. 10 Trestného poriadku v znení neskorších predpisov nie je procesnou chybou v zmysle § 241 ods. 1 písm. f), resp. § 244 ods. 1 písm. h) Trestného poriadku a teda nie je sankcionovateľné rozhodnutím o odmietnutí obžaloby a navrátení veci prokurátorovi podľa posledne označených ustanovení. V takomto prípade je sankciou neunesenie dôkazného bremena v súdnom konaní zo strany prokurátora vo vzťahu ku všetkým skutkovým zisteniam, ktoré sú relevantné ako kvalifikačný moment z hľadiska uznania viny, čomu zodpovedá aj výrok súdu podľa § 285 písm. a) alebo písm. c) Trestného poriadku, prípadne kvalifikačná a skutková úprava činu žalovaného v prospech obžalovaného. V zmysle § 241 ods. 1 písm. f), § 244 ods. 1 písm. h) Trestného poriadku sa procesnou chybou rozumie opomenutie podstatných a závažných náležitostí postupu, ktoré majú charakter formálny a úkonov v prípravnom konaní. Samotná úprava práv obhajoby, ktorej porušenie je zákonom uvedené a vymedzené demonštratívne ako procesná chyba, sa odvíja od ustanovení § 34 ods. 1 Trestného poriadku a § 44 ods. 2 Trestného poriadku, ktoré pojednávajú o právach obvineného a o právach jeho obhajcu.“*

Pri predbežnom prejednaní obžaloby môže predseda senátu obvineného vypočuť a zabezpečiť si potrebné vysvetlenia. Výsluch však nemôže byť zameraný na predmet obvinenia a potrebné vysvetlenia môžu spočívať v objasnení iba tých otázok, ktoré poslúžia k záveru či bude nariadené hlavné pojednávanie alebo predbežné prejednanie obžaloby. Týmto postupom nemožno vykonávať dôkazy súvisiace s otázkou viny obvineného a taktiež týmto postupom nemožno nahrádzať procesné úkony, ktoré mali byť vykonané v prípravnom konaní.[7]

Od momentu, kedy súd vytýči termín a nariadi hlavné pojednávanie, začína príprava aj pre obhajcu. Obhajca je o termíne hlavného pojednávania síce upovedomovaný, avšak ak ide o prípad nutnej obhajoby alebo obžalovaný nesúhlasí, aby sa hlavné pojednávanie vykonalo

[6] 2 Tost 4/2014. Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 25. februára 2014.
[7] JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní. 5 aktualizované vydání*. Praha : Linde. 2007. s. 482.

bez prítomnosti jeho obhajcu, je prítomnosť obhajcu nevyhnutná a ak dostatočne nevysvetlí dôvody svojej neprítomnosti a bol o možnosti udelenia poriadkovej pokuty upozornený, udelí mu súd poriadkovú pokutu. Disciplinárna zodpovednosť obhajcu tým nie je dotknutá. Zabezpečuje sa tak obžalovanému záruka, že ani v priebehu hlavného pojednávania nebude obžalovaný ukrátený na svojich právach.[8]

Obhajca by si pred každým termínom hlavného pojednávania mal zistiť, aké dôkazy budú na konkrétnom termíne hlavného pojednávania vykonávané. Najmä ak bolo v prípravnom konaní vykonané obsiahle dokazovanie, podľa názoru autorov by súd mal informovať obhajcu o rozsahu dokazovania, inak by obžalovanému mohol porušiť právo na obhajobu a zhojenie by bolo pravdepodobne nemožné.

Obhajca ako aj obžalovaný musia byť pred konaním hlavného pojednávania včas vyrozumení, a to najmenej 5 pracovných dní pred jeho konaním. Túto lehotu možno so súhlasom obžalovaného skrátiť. Účelom takejto lehoty je tiež poskytnúť čas na včasné podanie návrhu na vykonanie dôkazov.[9]

Ak v konaní nie je vôľa obžalovaného pristúpiť k dohode o vine a treste, tak po vykonaní nevyhnutných úkonov predsedom senátu alebo samosudcom predseda senátu vyzve prokurátora, aby predniesol obžalobu. Následne obhajca zaujme k nej stanovisko. Obhajca môže čerpať najmä z prípadného vypracovaného vyjadrenia k obžalobe alebo odporu proti trestnému rozkazu, avšak vzhľadom na posun veci je potrebné, aby prípadne rozšíril svoje argumenty o nové skutočnosti a právne závery, najmä sa oprel o ním navrhované dôkazy, ktoré majú obžalovaného vyviniť. Na rozdiel od prípravného konania, kde dokazovanie vykonával policajt, a kde prípadné namietanie vykonávania dokazovania mohlo byť zbytočné, v konaní pred súdom sú prokurátor a obžalovaný stranami s rovným postavením a dokazovanie, ktoré je najpodstatnejšou časťou hlavného pojednávania, vykonáva predseda senátu alebo samosudca a vedie ho kontradiktórnym spôsobom, čo znamená, že napr. výsluch vykonáva najskôr tá strana, ktorá ho navrhla, a o námietke napr. proti otázke, ktorú namietajúca strana považuje za sugestívnu alebo kapciózu, rozhoduje predseda senátu alebo samosudca. Súd najskôr pristupuje k výsluchu obžalovaného, ktorý môže odmietnuť vypovedať. Následne určuje priebeh dokazovania predseda senátu alebo samosudca aj s prihliadnutím na návrhy uvedené v obžalobe ako aj v odpovedi obžalovaného alebo jeho

[8] ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád I. § 1 – 156. Komentář. 7. vydání*. Praha : C. H. Beck. 2013. s. 1618.
[9] MANDÁK, V. Lhůta k přípravě obžalovaného a obhájce na hlavní líčení. In : *Bulletin advokacie*, č. 2/1989. s. 1 – 2.

obhajcu na výzvu. Ak obhajca chce, aby na hlavnom pojednávaní bol vypočutý určitý svedok, je povinný v odpovedi na výzvu súdu oznámiť, že nesúhlasí s čítaním zápisnice o výsluchu konkrétneho svedka.

Výsluch svedka vykoná ten, kto navrhol vykonanie takého dôkazu. Ak o vykonaní dôkazu rozhodol súd, výsluch svedka vykoná predseda senátu, pri zachovaní práva prokurátora, obžalovaného a obhajcu vykonať následne výsluch svedka a klásť mu otázky. Ak výsluch svedka alebo znalca navrhol obžalovaný, jeho obhajca alebo prokurátor, rozhodne predseda senátu po vypočutí strán o tom, ktorý z nich výsluch vykoná, pri zachovaní práva druhej strany vykonať následne výsluch svedka alebo znalca a klásť mu otázky. Obhajca v tomto štádiu sa môže pýtať na veci, ktoré z jeho hľadiska môžu byť podstatné pre rozhodnutie vo veci, a ku ktorým počas vyšetrovania nebolo prihliadnuté, alebo na všetko, čo je významné pre posúdenie hodnovernosti údajov oznámených osobou, ktorá bola vo veci vypočúvaná.[10]

V prípade, že na hlavnom pojednávaní už nie je potrebné vykonať žiadne ďalšie dôkazy či návrhy, alebo ak bolo rozhodnuté, že ďalšie dôkazy sa vykonávať nebudú, vyhlási predseda senátu dokazovanie za skončené a udelí slovo na záverečné reči. Záverečná reč má svoje pravidlá a najmä Trestný poriadok určuje poradie, v akom strany v konaní alebo zúčastnené osoby majú možnosť využiť právo záverečnej reči. Obhajca obžalovaného a obžalovaný hovoria však vždy poslední. Tým sa umožňuje obžalovanému a obhajcovi reagovať na všetko, čo bolo v záverečných rečiach iných osôb uvedené. V teórii je toto oprávnenie označované ako tzv. favor defensionis, slúžiace k vyrovnaniu faktickej nerovnosti medzi obžalobou prokurátora a následnou obhajobou obžalovaného. Úlohou obhajcu v priebehu trestného konania na súde je, aby si vždy po odročení hlavného pojednávania pripravil časť záverečnej reči, pretože málokedy sa trestná vec prejedná v jeden deň. Ak tu taká alternatíva je, mal by mať obhajca pripravenú záverečnú reč už vopred. Ak o to požiada prokurátor, môže sa so súhlasom predsedu senátu ujať slova, no následne predseda senátu musí udeliť slovo obhajcovi a obžalovanému, aby mohli reagovať a vyjadriť sa k tomu, čo uviedol prokurátor. Po skončení záverečných rečí a pred odchodom na záverečnú poradu udelí predseda senátu obžalovanému posledné slovo. Počas tohto prejavu nesmú obžalovanému ani súd, ani nikto iný klásť otázky.

[10] ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád I. § 1 – 156. Komentář. 7. vydání*. Praha : C. H. Beck. 2013. s. 1718.

Záver

Jedným z najdôležitejších základných ľudských práv je právo na obhajobu, ktoré je imanentným princípom trestného konania. Právo na obhajobu osoby, proti ktorej sa trestné konanie vedie a ktoré je vyjadrením požiadaviek, aby bola v trestnom konaní zabezpečená plná ochrana práv a oprávnených záujmov obvineného, je zakotvené vo vnútroštátnej úprave a vo viacerých medzinárodných dohovoroch, dokumentoch a zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré za podmienok ustanovených zákonom, majú prednosť pred vnútroštátnou úpravou. Právo zvoliť si obhajcu patrí medzi najpodstatnejšie znaky a princípy práva na obhajobu. Obhajca, ktorým v zmysle príslušných právnych predpisov môže byť len advokát, má v trestnom konaní nezastupiteľnú pozíciu a postavenie. Vyvažuje nerovnováhu medzi obvineným (obžalovaným), ktorý spravidla nie je znalý svojich práv a povinností v trestnom konaní a druhou stranou zastupujúcou štát s požadovaným vzdelaním, kvalifikáciou a odbornými znalosťami. Advokát je tak v postavení osoby, ktorá zabezpečuje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace s riadnym zabezpečením práv a oprávnených záujmov svojho klienta, sprevádza ho jednotlivými štádiami trestného konania a slúži na vyrovnanie a rovnováhu síl procesných strán v trestnom konaní.

Zoznam bibliografických odkazov

1. DRGONEC, J. 2015. *Ústava Slovenskej republiky – Veľký komentár. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck. 2015. 1603 s. ISBN 978-80-89603-39-8.
2. JELÍNEK, J. a kol. 2007. *Trestní právo procesní. 5 aktualizované vydání*. Praha : Linde. 2007. 750 s. ISBN 8072016415.
3. JELÍNEK, J. – UHLÍŘOVÁ, M. 2011. *Obhájce v trestním řízení*. Praha : Leges, s. r. o. 2011. 416 s. ISBN 978-80-87212-88-2.
4. MANDÁK, V. 1989. Lhůta k přípravě obžalovaného a obhájce na hlavní líčení. In : *Bulletin advokacie*. 1989, č. 2/1989. s. 1 – 2.
5. ŠÁMAL, P. a kol. 2013. *Trestní řád I. § 1 – 156. Komentář. 7. vydání*. Praha : C. H. Beck. 2013. 1898 s. ISBN 978-80-7400-465-0.

6. 2 Tost 4/2014. Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 25. februára 2014.

MOŽNOSTI TRESTNOPRÁVNEHO POSTIHU ÚČASTI V KARTELOVEJ DOHODE

Rastislav Hruška[1] - Ján Kasenčák[2] - Martin Žuffa[3]

Abstrakt

Cieľom predkladaného príspevku s názvom „Možnosti trestnoprávneho postihu účasti v kartelovej dohode" je priblížiť možnosti právneho poriadku Slovenskej republiky sankcionovať fyzické osoby za porušenie pravidiel hospodárskej súťaže účasťou v kartelovej dohode, a to tým, že spôsobí inému súťažiteľovi značnú škodu alebo ohrozí chod jeho podniku. Príspevok v prvej časti analyzuje kartelovú dohodu a skutkovú podstatu trestného činu zneužitia účasti v hospodárskej súťaži a druhá časť sa venuje dostatočnosti právnej úpravy, jej prípadným nedostatkom, ktoré sa môžu prejavovať v rozhodovacej činnosti súdov, ako aj návrhom de lege ferenda.

Kľúčové slová

Kartelová dohoda, hospodárska súťaž, trestný čin, trestnoprávny postih, Trestný zákon.

Abstract

The aim of presented article entitled "Possibilities of Criminal Sanctioning for Participation in a Cartel Agreement" is to analyse the possibilities of the Slovak legislation to punish individuals for abusing the competition rules by participating in a cartel, that causes substantial damage of another competitor or threaten to obstruct the business. Article in its first part analyses the cartel and the offense of abuse of participation in the competition and the second part focuses on the adequacy of the legislation, its possible shortcomings that may be manifested in the decision-making processes of courts, as well as a proposal de lege ferenda.

Key words

The Cartel, Competition, Crime, Criminal Sanctions, Criminal Code.

Úvod

Slovenská republika v zmysle čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky chráni a podporuje hospodársku súťaž. Citovaným článkom sa určenie týchto podmienok odkazuje na zákon. Hospodárska súťaž je upravená viacerými zákonmi. Najdôležitejšími sú zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Obchodný

[1] JUDr. Rastislav Hruška, advokátsky koncipient, študent 3. ročníka doktorandského štúdia v študijnom odbore bezpečnostno-právna ochrana osôb a majetku na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.
[2] JUDr. Ján Kasenčák, advokát, študent 3. ročníka doktorandského štúdia v študijnom programe obchodné a finančné právo na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.
[3] JUDr. Martin Žuffa, advokátsky koncipient, študent 3. ročníka doktorandského štúdia v študijnom odbore bezpečnostno-právna ochrana osôb a majetku na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.

zákonník“) a zákon č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o ochrane hospodárskej súťaže“).

Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol[4], že nie je možné stotožniť ochranu a podporu hospodárskej súťaže podľa citovaného článku ústavy s Obchodným zákonníkom alebo so zákonom o ochrane hospodárskej súťaže, keď vyslovil, že *„Ústava Slovenskej republiky čl. 55 ods. 2 nezaručuje právo na hospodársku súťaž ani právo byť účastníkom hospodárskej súťaže. Ustanovením čl. 55 sa formulujú princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí aj podporovanie a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov a záruk proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré zákon označí za nedovolené. Slovenská republika čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky prijala záväzok vytvoriť rovnaké právne podmienky na ochranu a podporu hospodárskej súťaže.“*, a zároveň uvádza, že *„čl. 55 ods. 2 neustanovuje, že Slovenská republika chráni a podporuje len takú časť alebo podobu hospodárskej súťaže, ktorú za hospodársku súťaž označí zákon vydaný na ochranu hospodárskej súťaže.“*

Ústava je základným zákonom materiálneho právneho štátu. Preto jej ustanovenia sú právnymi normami s právne relevantným obsahom a spôsobilosťou vyvolávať právny účinok. Účelom ochrany hospodárskej súťaže je ochrana ekonomicky významných aktivít na relevantných trhoch, v okruhu súťažiteľov, ktorí navzájom naozaj súťažia, alebo vykonávajú podobnú, a preto porovnateľnú činnosť, ktorej pomocou sa usilujú dosiahnuť maximálny zisk od subjektov práva, ktoré výsledok tejto činnosti potrebujú.[5]

Hospodársku súťaž možno v zmysle Obchodného zákonníka charakterizovať ako jeden zo základných mechanizmov trhovej ekonomiky, ktorá umožňuje súťažiteľom (fyzickým osobám a právnickým osobám, ktoré sa zúčastňujú na hospodárskej súťaži), aby svoju súťažnú činnosť slobodne rozvíjali v záujme dosiahnutia hospodárskeho prospechu a zároveň vytvára podmienky na združovanie sa za účelom výkonu tejto činnosti. Súťažitelia sú pritom povinní dbať na právne záväzné pravidlá hospodárskej súťaže a nesmú účasť na súťaži zneužívať. Konanie, ktorým súťažitelia zneužijú účasť na hospodárskej súťaži zakladá skutkovú podstatu trestného činu zneužitia účasti na hospodárskej súťaži podľa § 250 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Trestný zákon“).

[4] PL. ÚS 13/97. Nález ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. júna 1998.
[5] DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015. s. 1007.

Kartelová dohoda a skutková podstata trestného činu zneužitia účasti v hospodárskej súťaži

Trestný zákon systematicky upravuje v piatej hlave prvého dielu zneužitie účasti na hospodárskej súťaži pod trestnými činmi ohrozujúcimi trhovú ekonomiku. Podľa § 250 ods. 1 citovaného zákona účasť na hospodárskej súťaži zneužije ten, kto a) nekalou súťažou v hospodárskom styku poškodí dobrú povesť súťažiteľa alebo b) konaním, ktoré je v rozpore so zákonom upravujúcim ochranu hospodárskej súťaže, spôsobí inému súťažiteľovi značnú škodu alebo ohrozí chod jeho podniku. Trestný čin zneužitia účasti na hospodárskej súťaži podľa § 250 ods. 1 je prečinom. Ustanovenie § 250 ods. 2 upravuje trestný čin zneužitia účasti na hospodárskej súťaži, ktorý je zločinom, keď upravuje také okolnosti spáchania trestného činu, ktoré sú dôvodom na použitie kvalifikovanej skutkovej podstaty trestného činu. Kvalifikačnými znakmi sú a) spôsobenie škody veľkého rozsahu trestným činom zneužitia účasti na hospodárskej súťaži, b) spôsobenie úpadku podniku iného súťažiteľa trestným činom zneužitia účasti na hospodárskej súťaži, c) spáchanie trestného činu zneužitia účasti na hospodárskej súťaži z osobitného motívu, d) spáchanie trestného činu zneužitia účasti na hospodárskej súťaži závažnejším spôsobom konania.

Subjekt uvedeného trestného činu je všeobecný. Páchateľom trestného činu zneužitia účasti na hospodárskej súťaži môže byť ktorákoľvek fyzická osoba, ktorá je trestne zodpovedná. Pre naplnenie subjektívnej stránky trestného činu sa vyžaduje úmyselné zavinenie. Zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov nezakotvuje vo svojom § 3 tento trestný čin a ani schválená novela tohto zákona podpísaná prezidentom Slovenskej republiky nerozširuje trestnú zodpovednosť právnických osôb o tento druh trestného činu.[6]

Objektom tohto trestného činu je ochrana hospodárskej súťaže a účasti na nej. Ide o blanketovú trestnú normu, ktorá odkazuje na použitie predpisov upravujúcich hospodársku súťaž. Objektívna stránka spočíva alternatívne v zneužití účasti na hospodárskej súťaži tým, že nekalou súťažou v hospodárskom styku poškodí páchateľ dobrú povesť súťažiteľa, alebo v zneužití účasti na hospodárskej súťaži tým, že konaním, ktoré je v rozpore so zákonom upravujúcim ochranu hospodárskej súťaže, spôsobí páchateľ inému súťažiteľovi značnú

[6] Vládny návrh zákona o uznávaní a výkone majetkového rozhodnutia vydaného v trestnom konaní v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Číslo parlamentnej tlače 174. Dostupné na internete: http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=7&CPT=174

škodu alebo ohrozí chod jeho podniku.[7] Dobrá povesť ako nehmotná zložka podniku súvisí s dlhodobou hospodárskou činnosťou právnickej osoby a s kvalitou a spôsobmi výkonu jej činnosti. Značnou škodou sa v zmysle § 125 ods. 1 Trestného zákona rozumie suma dosahujúca najmenej stonásobok sumy 266 eur.

Za zneužitie účasti na hospodárskej súťaži sa považuje nekalé súťažné konanie, ktoré v ustanoveniach § 44 - § 55 upravuje Obchodný zákonník a nedovolené obmedzovanie hospodárskej súťaže upravené zákonom o ochrane hospodárskej súťaže. Nekalou súťažou je podľa § 44 ods. 1 Obchodného zákonníka konanie v hospodárskej súťaži, ktoré je v rozpore s dobrými mravmi súťaže a je spôsobilé privodiť ujmu iným súťažiteľom alebo spotrebiteľom. Obchodný zákonník za nekalosúťažné konanie považuje klamlivú reklamu, klamlivé označovanie tovaru a služieb, vyvolávanie nebezpečenstva zámeny, parazitovanie na povesti podniku, výrobkov alebo služieb iného súťažiteľa, podplácanie, zľahčovanie, porušovanie obchodného tajomstva a ohrozovanie zdravia spotrebiteľov a životného prostredia. Formami nedovoleného obmedzovania hospodárskej súťaže v zmysle zákona o ochrane hospodárskej súťaže sú rôzne dohody obmedzujúce súťaž a koncentrácia.

Kartelom sa rozumie určitá forma obchodnej dohody medzi súťažiteľmi, ktorá narušuje hospodársku súťaž. Takáto dohoda je subsumovaná pod ustanovenie § 4 ods. 1 zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Ustanovenie § 4 ods. 2 citovaného zákona zároveň vylučuje dohody obmedzujúce súťaž, ktoré sa nepovažujú za kartelové dohody.[8] Cieľom uzatvorenia kartelovej dohody je obmedzenie alebo vylúčenie konkurencie a s tým súvisiace dosiahnutie väčšieho, príp. maximálneho zisku v danom odvetví trhového prostredia. Podľa ustanovenia § 4 ods. 1 zákona sú tieto dohody zakázané, ak zákon neustanovuje inak. Zároveň je potrebné uviesť, že v niektorých prípadoch sú kartely legálne a žiadúce a sú vytvárané za účelom udržania stability trhu. Príkladom môže byť Organizácia krajín vyvážajúcich ropu (OPEC – Organisation of the Petroleum Exporting Countries)[9]. Zakladajúce štáty organizácie vytvorili kartel, ktorý určuje objem a spotrebu ropy na účelom primeraných a stabilných cien pre producentov ropy.

---

[7] BURDA, E. – ČENTÉŠ J. – KOLESÁR J. – ZÁHORA J. a kol. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár – II. diel*. Praha : C. H. Beck. 2011. s. 658 – 659.

[8] Dohodou obmedzujúcou súťaž nie je dohoda medzi podnikateľmi, zosúladený postup podnikateľov ani rozhodnutie združenia podnikateľov, ak ich účinok na súťaž je zanedbateľný. Dohoda medzi podnikateľmi, zosúladený postup podnikateľov, ako aj rozhodnutie združenia podnikateľov má zanedbateľný účinok na súťaž, ak trhové podiely podnikateľov, ktorí sú účastníkmi dohody medzi podnikateľmi, zosúladeného postupu podnikateľov, alebo rozhodnutia združenia podnikateľov, neprekračujú prahové hodnoty, ktoré ustanoví úrad všeobecne záväzným právnym predpisom. Zanedbateľný účinok na súťaž nemá dohoda medzi podnikateľmi, zosúladený postup podnikateľov ani rozhodnutie združenia podnikateľov, ak má za cieľ obmedzovanie súťaže.

[9] Bližšie: Organizácia krajín vyvážajúcich ropu. Dostupné na internete: http://oenergetice.cz/ropa/organizace-zemi-vyvazejicich-ropu-opec/

Ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky na ochranu a podporu hospodárskej súťaže je Protimonopolný úrad Slovenskej republiky. Protimonopolný úrad za porušenie zákazu dohody obmedzujúcej súťaž je podľa zákona o ochrane hospodárskej súťaže oprávnený uložiť pokutu. V rámci boja proti kartelom vypracoval úrad program zhovievavosti (Leniency Program) upravený v ustanovení § 38d citovaného zákona. Program zhovievavosti umožňuje úradu neuložiť pokutu alebo znížiť pokutu podnikateľovi za účasť na karteli, ktorá by inak bola za toto protiprávne správanie uložená.[10] Neuložiť pokutu je možné iba jednému, a to prvému podnikateľovi, ktorý požiada úrad z vlastnej iniciatívy o neuloženie pokuty a súčasne predloží rozhodujúci dôkaz o existencii kartelu alebo predloží informácie a dôkazy rozhodujúce pre vykonanie inšpekcie.

Aplikačná prax a jej problémy

Uplatňovanie tohto ustanovenia orgánmi činnými v trestnom konaní je v podmienkach nášho právneho poriadku minimálne, v dôsledku čoho sa zakotvenie tejto skutkovej podstaty trestného činu javí ako obsolentné, čo zdôrazňuje ten fakt, že právnické osoby, ktoré by svojím konaním mohli naplniť skutkovú podstatu uvedeného trestného činu, nie sú trestne zodpovedné v zmysle zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Zakotvenie tejto skutkovej podstaty však autori vnímajú ako ultima ratio, teda krajný prostriedok, ktorý má význam predovšetkým celospoločenský, t. j. z hľadiska ochrany základných spoločenských hodnôt. V zásade však nemôže slúžiť ako prostriedok nahradzujúci ochranu práv a právnych záujmov osôb v oblasti súkromnoprávnych vzťahov, kde závisí predovšetkým na individuálnej aktivite osôb, aby „strážili“ svoje práva, ktorým má súdna moc poskytovať ochranu. Je v zásade neprijateľné, aby túto ochranu aktívne preberali orgány činné v trestnom konaní, a tak nahrádzali činnosť súdov v občianskoprávnom konaní, pričom trestné stíhanie nie je na mieste, ak sa konanie obvineného pohybuje výhradne v rovine súkromnoprávnych vzťahov. Poškodený má zakotvený široký diapazón oprávnení v rámci civilného sporového procesu a ďalšou garanciou je skutočnosť, že štát zakotvil špecializáciu súdov, keď práva vyplývajúce z nekalého súťažného konania sa uplatňujú iba na troch súdoch v Slovenskej republike (§ 26 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov) a práva vyplývajúce zo sporov z hospodárskej súťaže iba na Okresnom súde Bratislava II, čím štát vytvoril kvalitné podmienky pre uplatňovanie práv vyplývajúcich

[10] Bližšie: Leniency Program. Dostupné na internete: http://www.antimon.gov.sk/leniency-program/

z protiprávneho konania. Okrem toho, v konaní vedenom Protimonopolným úradom Slovenskej republiky môže tomu, kto zneužije účasť na hospodárskej súťaži konaním, ktoré je v rozpore so zákonom o ochrane hospodárskej súťaže, byť udelená pokuta.

Záver

Zakotvenie skutkovej podstaty trestného činu zneužitia účasti na hospodárskej súťaži v Trestnom zákone možno považovať za uplatnenie princípu ultima ratio, pretože prostriedky právnej ochrany zakotvené najmä v odvetví obchodného práva poskytujú dostatočné možnosti ochrany ohrozených alebo porušených práv a právom chránených záujmov poškodeným a Trestný zákon sa tak sústreďuje iba na také prípady protispoločenského správania sa, ktoré sú pre spoločnosť neakceptovateľné. Napĺňa sa tým aj princíp právnej istoty, v zmysle ktorého tam, kde postačia k regulácii prostriedky správneho alebo civilného práva, sú trestnoprávne prostriedky nielen nadbytočné, ale z pohľadu princípu právneho štátu taktiež neprípustné. V podmienkach Slovenskej republiky považujú autori článku právnu úpravu za postačujúcu a reflektujúcu princíp ultima ratio.

Zoznam bibliografických odkazov

1. BURDA, E. – ČENTÉŠ J. – KOLESÁR J. – ZÁHORA J. a kol. 2011. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár – II. diel*. Praha : C. H. Beck. 2011. 1608 s. ISBN 978-80-7400-394-3.
2. DRGONEC, J. 2015. *Ústava Slovenskej republiky – Veľký komentár. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck. 2015. 1603 s. ISBN 978-80-89603-39-8.
3. Leniency Program. Dostupné na internete: http://www.antimon.gov.sk/leniency-program/
4. Organizácia krajín vyvážajúcich ropu. Dostupné na internete: http://oenergetice.cz/ropa/organizace-zemi-vyvazejicich-ropu-opec/
5. Vládny návrh zákona o uznávaní a výkone majetkového rozhodnutia vydaného v trestnom konaní v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Číslo parlamentnej tlače 174. Dostupné na internete:

http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=7&CPT=174

6. PL. ÚS 13/97. Nález ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. júna 1998.

JUDr. Rastislav Hruška
advokátsky koncipient, študent 3. ročníka doktorandského štúdia v študijnom odbore bezpečnostno-právna ochrana osôb a majetku na Akadémii Policajného zboru v Bratislave
e-mail: hruska.rasto@gmail.com
telefonický kontakt: + 421 917 864 792

JUDr. Ján Kasenčák
advokát, študent 3. ročníka doktorandského štúdia v študijnom programe obchodné a finančné právo na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
e-mail: jan.kasencak@kasencaklegal.eu
telefonický kontakt: + 421 911 541 272

JUDr. Martin Žuffa
advokátsky koncipient, študent 3. ročníka doktorandského štúdia v študijnom odbore bezpečnostno-právna ochrana osôb a majetku na Akadémii Policajného zboru v Bratislave
e-mail: martin.zuffabb@gmail.com
telefonický kontakt: + 421 948 642 405

SPOLUPRACUJÚCA OSOBA V TRESTNOM KONANÍ

Rudolf Ballasch - Gabriel Šoltés - Milada Raďašová[1]

Abstrakt

Témou príspevku je ‚spolupracujúca osoba v trestnom konaní. Tento inštitút ma nezastupiteľné miesto v slovenskom právnom poriadku, respektíve v Trestnom poriadku. Spolupracujúca osoba je pre náš systém preto tak dôležitá, lebo vďaka tomuto inštitútu sa štátnym orgánom za posledné roky darí objasňovať a zabraňovať v prekvitaniu organizovanému zločinu. Za spolupracujúcu osobu môžeme považovať osobu, ktorá má určité dôležité poznatky, ktoré sú potrebné na vyriešenie trestnej veci. Za takúto osobu sa pokladá svedok, spolupracujúci obvinený, korunný svedok, ktorý nie je v našom Trestnom poriadku zavedený, i keď v praxi sa väčšinou takéto označenie používa. Podstatou tohto inštitútu je to, že takáto osoba uzavrie so štátom dohodu, ktorá jej zabezpečuje určité úľavy v podobe ochrany, beztrestnosti alebo zmiernení trestu.

Kľúčové slová

spolupracujúca osoba, svedok, korunný svedok, spolupracujúci obvinený, trestné konanie

Abstract

The theme of the paper is cooperating in criminal proceedings. The Institute has an irreplaceable role in the Slovak legal order, respectively, in the Criminal Procedure. Cooperating person is why our system is so important, because thanks to this arrangement, the state authorities in recent years succeeded in clarifying and prevent organized crime flourish. A cooperating person can be considered a person who has some important knowledge needed to solve a criminal case. For such a person is considered a witness cooperating charged material witness who is not in our Code of Criminal Procedure introduced, although in practice most such sign is used. The essence of this institute is that such a person into with a State agreement that provides for certain concessions in the form of protection, impunity or commutation of the sentence.

Keywords

cooperating person, witness, material witness, cooperating accused of criminal proceedings

Úvod

Čiastočný obsah pojmu „spolupracujúca osoba“ v trestnom konaní sa nachádza v zákone č. 301/2005 Z. z., čiže v Trestnom poriadku. V ustanovení § 205 tohto zákona je objasnený pojem dočasné odloženie vznesenia obvinenia, v § 215 ods.3 zasa inštitút zastavenia trestného stíhania, v § 218- 219 je vysvetlené podmienečné zastavenie trestného

[1] JUDr. Rudolf Ballasch, externý doktorand na Akadémii Policajného zboru v Bratislave
JUDr. Gabriel Šoltés, externý doktorand na Akadémii Policajného zboru v Bratislave
JUDr. Milada Raďašová, externá doktorandka na Akadémii Policajného zboru v Bratislave

stíhania spolupracujúceho obvineného, v § 228 ods.3 prerušenie trestného stíhania proti spolupracujúcemu obvinenému, v §39 ods. 2 písm. e mimoriadne zníženie trestu a v§ 33 pojem obvinený, v šiestej hlave- druhom diely v Trestnom poriadku je rozobraná problematika svedkov. Z tohto vyplýva, že právnu úpravu inštitútu „ spolupracujúcej osoby“ môžeme rozdeliť do dvoch fáz respektíve rovín, „ktoré sa spájajú s dvomi základnými časťami trestného konania (predsúdne konanie a súdne konanie) a s niektorými štádiami týchto častí (prípravné konanie, preskúmanie obžaloby, predbežné prejednanie obžaloby, hlavné pojednávanie a konanie o odvolaní).[2] Čiže už v predsúdnom konaní ako aj v konaní súdnom môže prísť k naplneniu zámeru jednotlivých foriem inštitútu „spolupracujúcej osoby“. Všetky tieto ustanovenia podrobne upravujú právne podmienky použitia jednotlivých foriem inštitútu „spolupracujúcej osoby“, ako aj samotný procesný postup a subjekty, ktoré sú oprávnené o jednotlivých formách tohto inštitútu rozhodnúť. Vo všetkých prípadoch ide o fakultatívne rozhodnutia, a teda závisí len od orgánoch činných v trestnom konaní, či jednotlivé formy inštitútu „spolupracujúcej osoby“ v prípade splnenia zákonných podmienok použijú alebo nie.[3]Vo všeobecnosti môžeme chápať spolupracujúcu osobu ako páchateľa, spolupáchateľa trestného činu alebo jeho účastníka, ktorý sa domáha výhod ako je dočasná alebo trvalá beztrestnosť a upustenie od ďalšieho trestného stíhania, za poskytnutia dôkazne významných informácií, výnimočne spôsobilých prispieť k naplneniu účelu spolupráce, teda objasneniu niektorého trestného činu alebo k zisteniu či usvedčeniu ich páchateľov.[4]Poskytnuté informácie by mali byť natoľko dôveryhodné a dôležité aby mohli viesť k dohode medzi páchateľom a štátom. Tento inštitút spolupracujúcej osoby sa zameriava na trestné činy ako je: - korupcia - založenie, zosnovanie a podporovanie zločineckej skupiny - založenie, zosnovanie a podporovanie teroristickej skupiny - zločin spáchaný organizovanou skupinou, zločineckou skupinou alebo teroristickou skupinou.

1 Svedok v trestnom konaní

V právnych predpisoch a v Trestnom poriadku by sme zbytočne hľadali definíciu pojmu svedok. Trestný poriadok upravuje len povinnosti, práva svedka a tiež postup pri výsluchu svedka. Hlavne výsluch svedka považovaný ako dôkazný prostriedok. V mnohých právnických publikáciách a odbornej literatúre sa nachádzajú rámcové vymedzenia tohto

[2]POLÁK, P. Svedok v trestnom konaní. – 1.vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2011. s.246.
[3]POLÁK, P. Svedok v trestnom konaní. – 1.vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2011. s.246.
[4]ŽILINKA,M. Spolupracujúca osoba a procesné postupy podľa Trestného poriadku. In Justičná revue, 2007. č.5, s. 622- 623

inštitútu. Podľa Repetitória rekodifikovaného Trestného práva poznáme najznámejšiu definíciu: ‚Svedok je fyzická osoba rozdielna od obvineného, ktorá bola orgánom činným v trestnom konaní a súdom vyzvaná, aby ako svedok vypovedala o skutočnostiach dôležitých pre trestné konanie, ktoré vnímala svojimi zmyslami, teda videla, počula, cítila atď.[5] Svedokje nezastupiteľný inou osobou, pretože toto jeho postavenie je vytvorené situáciou, ktorú vnímala. Napríklad český profesor Augustus Miřička[6] definoval svedka ako „osobu rozdielnu od obvineného, ktorá má pred súdom na jeho vyzvanie vypovedať o skutkových okolnostiach, o ktorých nadobudla vedomosť síce vlastným pozorovaním, ale inou cestou, než ako znalec, pribraný v tej istej trestnej veci. Anton Ráliš v roku 1942 vydal Trestné právo procesné, v ktorom bola táto definícia: „fyzickej osoba, ktorá vnímala okolnosti pre prípad závažné pomocou vlastných zmyslov, a ktorá bola súdom oboslaná ako svedok, pričom ide o osobu rozdielnu od obvineného. V knihe Základy dôkazného práva od Antona Rašlu[7] nájdeme definíciu svedka takúto: „fyzickú osobu, odlišnú od obvineného, ktorú orgán činný v trestnom konaní (súd) predvolal a vyzval, aby v zmysle procesných predpisov uviedla všetky jej známe skutočnosti, ktoré sú dôležité pre rozhodnutie v trestnej veci. Tieto a mnoho iných definícií sa od seba zriedkavo odlišujú ale podstata je vždy rovnaká. Z tohto všetko môžeme povedať, že svedok je: - fyzická osoba ako ľudská bytosť, bez ohľadu na občianstvo, - osoba, ktorá vďaka svojím zmyslom prijímala dôležité okolnosti pre trestné konanie, - osoba, ktorá bola organmi činnými v trestnom konaní alebo súdom predvolaná na výsluch, - témou výsluchu sú okolnosti, ktoré majú spojitosť so skutkom, pre ktoré sa začalo trestné stíhanie., V súvislosti s vymedzením pojmu svedok treba poukázať ešte na jednu skutočnosť. V teórii trestného práva sa niekedy rozlišuje pojem svedok v materiálnom zmysle a pojem svedok vo formálnom zmysle. Za svedka v materiálnom zmysle možno považovať fyzickú osobu, ktorá svojimi zmyslami vnímala skutočnosti, ktoré sú dôležité pre trestné konaniea môžu tak byť predpokladom pre rozhodnutie orgánov činných v trestnom konaní alebo súdu, a ktorá o nich môže vypovedať. Nie je pritom podstatné, či bola k výpovedi vyzvaná orgánom činným v trestnom konaní alebo súdom alebo niektorou zo strán, alebo či sa za takýmto účelom prihlásila sama. Podstatné je, že vnímala relevantné skutočnosti a disponuje poznatkami, ktoré sú potrebné pre účely trestného konania. Svedok v materiálnom zmysle sa môže dostať do pozície svedka vo formálnom zmysle, ak ho orgán činný v trestnom konaní alebo súd riadne predvolá na výsluch. Ale tiež sa ním vôbec nemusí stať, napríklad vtedy, ak sa o ňom žiadna

[5]POLÁK, P. Svedok v trestnom konaní, -1. vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2011. s. 70
[6]MIRIČKA, A. Trestní právo procesní, Praha, Vyšehrad, 1932. s. 125; Pozri aj: RÁLIŠ, A. Trestné právo procesné, Bratislava, Justitia, 1942, s.83
[7]RAŠLA, A. Základy dôkazného práva, Košice: Právnická fakulta UJPŠ, 1979. s.60

zo strán trestného konania nedozvie a svedok sa sám neprihlási k podaniu výpovede. Každá fyzická osoba, bez ohľadu na to, či je spôsobila robiť právne úkony alebo nie je, sa považuje za právne spôsobilú svedčiť. Samotné orgány činné v trestnom konaní alebo priamo súd musí rozhodnúť, či daná výpoveď svedka je vierohodná, pravdivá a nevznikli dajaké pochybnosti ohľadne výpovede. Každá svedecká výpoveď sa má brať individuálne. Pochybnosti okolo svedeckej výpovede nastanú vtedy, keď je evidentné, že svedok nie je schopný vnímať skutočnosť, o ktorej má vypovedať.[8] Pokiaľ sú stále obavy o pravdivosti svedeckej výpovede, tak súd môže podľa § 150 Trestného poriadku nariadiť Vyšetrenie duševného stavu svedka: „Ak sú závažné pochybnosti, či nie je u svedka, ktorého výpoveď pre rozhodnutie obzvlášť dôležitá, podstatne znížená schopnosť správne vnímať alebo vypovedať, možno znalecky vyšetriť aj duševný stav svedka. V takom prípade je vždy potrebný príkaz súdu, v prípravnom konaní sudcu pre prípravne konanie. Vyšetrenie duševného stavu svedka pozorovaním v zdravotníckom ústave nie je prípustné. Zaujímavou a stále nedoriešenou otázkou ostáva, koľko znalcov má posudzovať duševný stav svedka. U obvineného sú to dvaja znalci z odboru psychiatrie, o tomto hovorí aj § 148 ods.1 Trestného poriadku. Zato v § 150 TP takéto dačo chýba. Túto problematiku by sme mohli vyriešiť poslednou vetou z § 142 ods.1, ktorá znie: „dvoch znalcov treba pribrať vždy, ak ide o vyšetrenie duševného stavu, lenže táto úprava nekonkretizuje osobu, pre ktorú je to určené. ‚Evidentne možno predpokladať, že znalecký posudok o duševnom stave svedka, vypracovaný dvomi znalcami, bude objektívnejší.

2 Postavenie tzv. korunného svedka

Nielen na Slovensku, ale aj v iných krajinách, vznikajú situácie, kedy svedok krivo vypovedá. Väčšinou finguje stratu pamäte, často mení svoju výpoveď alebo sa rozhodne nevypovedať. Viac ako 13 rokov je u nás známe, že svedok má ochotu vypovedať, len ak mu je poskytnutá záruka účinnej ochrany od orgánov činných v trestnom konaní. V právnej úprave ochrany svedka sa stretávame s pojmami ako je ohrozený svedok a chránený svedok. Odlišujú sa tým, že ohrozený svedok zatiaľ nie je začlenený do programu na ochranu svedka, zatiaľ čo chránený svedok v programe je. Tu prichádza do úvahy, aby bol zavedený pojem „korunný svedok“.[9] Pomocou tohto pojmu by sme vedeli odlišovať svedka, ktorý sa odhodlal spolupracovať s OČTK a funguje v organizovanom zločine od druhých svedkov.

[8]POLÁK, P. Svedok v trestnom konaní, -1. vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2011. s.93, 94
[9]MURÍN, S. Korunný svedok. In Justičná revue. Roč.54, č.6-7, 2002. s. 740

V slovenskom právnom systéme pojem ,, korunný svedok“ nenájdeme. Zato pod vplyvom zahraničného práva bol do nášho právneho poriadku zavedený inštitút „spolupracujúca osoba“. Ale v mnohých odborných literatúrach, respektíve v odborných článkoch sa termín „korunný svedok“ nachádza. Mnohý autori sa vyjadrujú k tomuto inštitútu rôzne a pritom definície obsahujú rovnakú podstatu.[10] Napríklad taký J. Chmelík definuje korunného svedka ako: „páchateľa trestného činu, ktorý kvalitou a rozsahom informácií, ktorými disponuje, je spôsobilý zásadným spôsobom ovplyvniť výsledok odhaľovania a vyšetrovania obzvlášť závažne úmyselnej trestnej činnosti a za poskytnutie takýchto informácii OČTK očakáva určitú mieru benevolencie pri posudzovaní ním spáchaného trestného činu. Prispeje tak k odhaľovaniu alebo usvedčeniu iného spolupáchateľa (účastníka). Vo všeobecnosti ho chápeme ako páchateľa alebo spolupáchateľa trestného činu, ktorý sa vzdáva a svojimi poznatkami je pre celé trestné konanie dôležitý, a práve on sa nazýva „korunný svedok“. Ide o takú osobu, ktorá na základe podaných informácii orgánom činným v trestnom konaní dosiahne pre seba určité úľavy v rámci trestného procesu. Pod úľavou si môžeme predstaviť: „nestíhateľnosť, beztrestnosť, zmiernenie trestu alebo zmiernenie výkonu trestu, eventuálne tiež zvláštnu ochranu pred pomstou. Pridelenie postavenia „korunného svedka“ a jeho úľav sa hodnotí podľa princípu proporcionality. V tomto prípade je záujem štátu na odhalenie a potrestanie zločineckej skupiny väčší než záujem štátu voči potrestaní jednotlivca. Zavedenie tohto pojmu do nášho trestného zákona, ako aj do trestného poriadku, by pôsobilo na páchateľa ako motivačný prostriedok na spoluprácu s OČTK. Každý procesný dôkaz sa získava z určitého prameňa a týmto prameňom môže byť aj výpoveď „korunného svedka“. Nositeľ dôkazu - „korunný svedok“ má zo zákona dané odchýlky vo svojom postavení, právach, povinnostiach a k obsahu svojej výpovede- vychádza sa z predpokladu, že bude vypovedať pravdu.[11]Výsledky dokazovania sa hodnotia na báze: - vnútorného presvedčenia, - voľného hodnotenia dôkazu, - zákonom nevymedzeného spôsobu, bez ohľadu na to, či bol dôkaz získaný od „korunného svedka“ alebo iného.Nebolo by správne považovať niektorý druh dôkazov (napr. dôkaz získaný z výsledku výpovede svedka) všeobecne za lepší, hodnovernejší ako iné dôkazy a dávať mu pred nimi prednosť a k podceňovaniu iných dôkazov, len preto, že svedok má povinnosť vypovedať pravdu. Orgán činný v trestnom konaní, ktorý rozhoduje o pravdivosti dôkazov, musí každý jeden dôkaz podrobiť rovnakému spôsobu voľného hodnotenia.

[10]DESET. M. K právnej úprave korunného svedka. In Justičná revue. Roč. 61, č. 11, 2009. s. 1193
[11]POLÁK, P. Svedok v trestnom konaní, -1. vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2011. s. 241

3 Spolupracujúci obvinený

Novela č. 457/ 2003 Z. z. zaviedla do nášho právneho poriadku postup týkajúci sa spolupracujúcej osoby. Vyžiadala si to najmä situácia dôkaznej núdze a prekvitanie trestných činov spáchaných organizovanými skupinami. Ide vlastne o to, že osoba, ktorá sa podieľala na trestnej činnosti, sa dobrovoľne rozhodla na spoluprácu s OČTK. Odmenou za túto spoluprácu má dočasnú beztrestnosť. „Na tento účel bol do starého Trestného poriadku zavedený jednak nový inštitút dočasného odloženia vznesenia obvinenia a jednak rozšírené inštitúty zastavenia trestného stíhania a prerušenia trestného stíhania aj na prípady takejto spolupráce. Následne do rekodifikovaného Trestného poriadku sa zaviedol nový inštitút, ktorý predstavuje odklon v trestnom procese- „podmienečné zastavenie trestného stíhania spolupracujúceho obvineného. Tento inštitút má prispieť k rýchlejšiemu ozrejmeniu trestnej veci.V konaní, ktoré predchádza rozhodnutiu o podmienečnom zastavení trestného stíhania má obvinený také isté procesné práva ako v štandardnom priebehu trestného konania. Taktiež musí byť obvinený poučený o svojich právach, ako aj o ich vykonateľnosti. Na naplnenie podmienok pre podmienečné zastavenie trestného stíhania má práve obvinený rozhodnú moc. Len on môže dať súhlas na takéto riešenie veci. Nikde nie je predpísaná forma udelenia takéhoto súhlasu. Súhlas môže byť udelený ľubovoľnou metódou, jediné čo musí spĺňať je, že nemôže vzbudzovať pochybnosti o udelení súhlasu o takomto riešení veci. Bývajú situácie, kedy obvinený je presvedčený, že na hlavnom pojednávaní bude dokázaná jeho nevina a tak sa rozhodne, že chce svoj súhlas zobrať späť a odmieta podmienečné zastavenie trestného stíhania. Mnohí obvinení mávajú tiež pochybnosti o tom, že neprejdú skúšobnou dobou. V Trestnom poriadku nenájdeme nikde časť, ktorá by sa zaoberala späť vzatím súhlasu obvineného. Lenže ako je všeobecné známe, každý disponuje právom prerokovanie jeho veci bez zbytočných prieťahov. Nasledujúcou podmienkou je vyhlásenie páchateľa o vykonaní trestného činu. Toto vyhlásenie musí byť vyjadrené slobodne, zrozumiteľne a koniec koncov s vážnosťou. Taktiež sa musí týkať skutku, za ktorý je „obvinený stíhaný a ku všetkým jeho zákonným znakom. Advokát obvineného má právomoc vykovať úkony, ktoré sú požadované pre podmienečné zastavenie trestného stíhania a ktoré sa nevzťahujú na osobu obvineného. Jediné čo nemôže advokát vykonať za obvineného je vysloviť „súhlas ani urobiť vyhlásenie o spáchaní skutku.

4 Procesné postupy pre inštitút „spolupracujúcej osoby- obvineného“

Právnu úpravu tohto inštitútu môžeme v prípravnom konaní rozdeliť do dvoch rovín. 1. rovina sa zaoberá štádiom prípravného konania ešte pred vznesením obvinenia : - „dočasné odloženie vznesenia obvinenia (§ 205 Trestného poriadku) 2. rovina sa zaoberá už prípravným konaním po vznesení obvinenia: - „vznesenie obvinenia(§206 ods.1 Trestného poriadku) a prípadne prerušenie trestného stíhania (§228 ods.3 Trestného poriadku), podmienečné zastavenie trestného stíhania (§215 ods.3 Trestného poriadku), alebo mimoriadne zníženie trestu [§ 39 ods.2 písm. e) Trestného poriadku]. Tieto postupy sa využívajú v trestnom konaní, pri trestných činoch týkajúcich sa korupcie; založenia, zosnovania a podporovania zločineckej ako aj teroristickej skupiny; pri zločine spáchanom organizovanou skupinou, zločineckou a teroristickou skupinou. Dočasné odloženie vznesenia obvinenia (§205 TP) - tento procesný postup je inštitútom predsúdneho konania a slúži v prípadoch, „keď k spolupráci dôjde už v štádiu prípravného konania pred vznesením obvinenia. V Trestnom poriadku v § 205 ods.1 sa hovorí o možnosti dočasného odloženia vznesenie obvinenia: „ ak by vznesenie obvinenia podstatne sťažilo objasnenie korupcie, trestného činu založenia, zosnovania a podporovania zločineckej skupiny, trestného činu založenia, zosnovania a podporovania teroristickej skupiny alebo zločinu spáchaného organizovanou skupinou, zločineckou alebo teroristickou skupinou alebo zistenie páchateľa tohto trestného činu, môže policajt s predchádzajúcim súhlasom prokurátora na nevyhnutnú dobu dočasne odložiť vznesenie obvinenia osobe, ktorá sa významnou mierou podieľa na objasnení niektorého z týchto trestných činov alebo na zistení páchateľa. Dočasne odložiť vznesenie obvinenia sa nesmie voči organizátorovi , návodcovi alebo objednávateľovi trestného činu, na ktorého objasnení sa podieľa. Odsek 2 § 205 Trestného poriadku, zasa poukazuje na povinnosť policajta, ktorý musí vyhotoviť záznam o dočasnom odložení vznesenia a jeho rovnopis musí byť zaslaný prokurátorovi do 48 hodín. Tým pádom sa mení jeho procesné postavenie a z podozrivého sa stáva spolupracujúcim svedkom. Tento procesný postup by mal trvať len na nevyhnutnú dobu, ktorá je nutná na vykonanie spolupráce. To znamená na objasnenie trestných činov vyššie uvedených a na zistenie páchateľov. Pokiaľ svedok predstieral dôkazy, tak prokurátor zruší jeho „imunitu“, ktorá má len dočasný charakter. Len prokurátor môže posúdiť pominutie dôvodov, ktoré zakladali možnosť dočasného odloženia vznesenia obvinenia. Momentom, kedy sa objasní trestný čin a zistí jeho páchateľ, tým pádom pominú dôvody dočasného odloženia vznesenia obvinenia, bude vznesené obvinenie na spolupracujúcu osobu podľa § 206 ods.1 Trestného poriadku. Toto

tvrdenie je obsiahnuté v § 205 ods. 3 TP. Tu prichádza situácia, ktorá je na uváženie. Prečo by mala takáto spolupracujúca osoba pomáhať OČTK a pritom sa nevyhne podaniu obvinenia. Tu chýba jednoznačne aspekt motivácie.[12] Práve motivácia by viedla páchateľa k spolupráci. „Ak by sa preto malo uvažovať nad odstránením tohto nedostatku, stála by za zváženie alternatívna úprava tohto ustanovenia takým spôsobom, že by umožňovalo obvinenie vôbec neznieť.[13] To by znamenalo, že by bolo podmienečne odložené a nie dočasne. Jasné, pokiaľ by sa ten účel nedosiahol tak je samozrejmé ako som vyššie uviedla vzniesť obvinenie. Ale z toho nevyplýva, že by OČTK nemohli naďalej spolupracovať s takouto osobou. Lebo je tu stále možnosť určitého zvýhodnenia pre jej osobu v trestnom stíhaní. Prerušenie trestného stíhania bolo zakotvené do nášho právneho poriadku zákonom č.457/2003 Z. z., ktorý neskôr bol pozmenený a pridaný do rekodifikovaného Trestného poriadku. Vlastne ide o formálnu dohodu medzi štátom a obvineným, ktorý poskytne dôležité informácie, vďaka ktorým dôjde k objasneniu trestného činu a nájdeniu páchateľov. Na základe tejto dohody bude spolupracujúcej osoby poskytnutá úľava vo forme prerušenia jeho trestného stíhania. Za normálnych okolnosti by obvinený nemal nato nárok. Prerušenie trestného stíhania má prechodný charakter. To znamená, že policajt ako aj prokurátor má povinnosť zisťovať, či stále trvajú dôvody prerušenia. Ak sa pominuli dôvody, prokurátor alebo policajt musia vydať uznesenie o pokračovaní v trestnom stíhaní. Obvinenému a poškodenému sa takéto uznesenie doručí a majú možnosť proti nemu podať sťažnosť. Prerušenie trestného stíhania sa má používať v takých veciach, kde môžeme reálne predpokladať právoplatné skončenie trestného stíhania spolupracujúceho páchateľa v dobe, ktorá nepresahuje dva roky. Pri podmienečnom zastavení trestného stíhania spolupracujúceho obvineného (§218 TP) by sme mali uvedomiť, že tento inštitút nie je totožný s podmienečným zastavením trestného stíhania podľa § 216 – 217TP. V tomto prípade ide o samostatný procesný prostriedok, ktorý je upravený osobitnými podmienkami a účelom jeho použitia. Ide vlastne o alternatívny spôsob riešenia trestnej činnosti, ktorý predstavuje v prípravnom konaní odklon od súdneho konania, čo sa týka spolupracujúcej osoby. Zámerom tohto odklonu je motivovať obvineného aby dobrovoľne spolupracoval s OČTK a súdom pri riešení špecifických trestných činoch. Pokiaľ príde k spolupráci tak sa môže podmienečne zastaviť trestné stíhanie spolupracujúceho obvineného. Okrem spolupráce musia byť splnené určité podmienky a musí uplynúť skúšobná doba, počas ktorej by sa mal osvedčí. Na

[12]ŽILINKA, M. Spolupracujúca osoba a procesné postupy podľa Trestného poriadku. In Justičná revue. Roč.59, č.5, 2007. s. 623
[13]DESET, M. K právnej úprave korunného svedka. In Justičná revue. Roč.61, č.11,2009. s. 1195

základerozhodnutia o osvedčení a následne jeho právoplatnosťou vzniknú účinky zastavenia trestného stíhania. Osoba, ktorá má v tomto prípade právomoc podmienečne zastaviť trestné stíhanie spolupracujúceho obvineného je prokurátor. Prokurátor vydáva o tomto podmienečnom zastavení uznesenie, ktoré obsahuje náležitosti upravené v § 176 ods.1 TP. Čo sa týka skúšobnej doby, tak tá je upravená tiež v § 218 ods. 2. Skúšobná doba podľa daného § má trvať od dvoch rokov po desať rokov. Začína sa právoplatnosťou uznesenia, ktoré obsahuje vyššie uvedené podmienky pre podmienečné zastavenie trestného stíhania spolupracujúceho obvineného. V odseku 3 tohto paragrafu sa zase hovorí komu sa doručuje uznesenie- obvinenému a poškodenému. Tieto osoby majú možnosť podať proti uzneseniu sťažnosť, ktorá má odkladný účinok. Zastavenie trestného stíhania podľa §215 ods.3 TP je taktiež inštitútom v prípravnom konaní ako aj v súdnom konaní. Ide o takzvané konečné rozhodnutie, ktorému predchádzalo naplnenie účelu spolupráce. I v tomto prípade prevyšuje záujem spoločnosti na objasnení trestných činov uvedených v §215 ods.3 TP nad samotným záujmom potrestania spolupracujúceho obvineného. Táto situácia nastáva vtedy, keď už nie sú dôvody na ďalšiu spoluprácu obvineného s OČTK alebo súdom. Z toho vyplýva, že už nie je potrebné prerušenie trestného stíhania alebo podmienečné zastavenie trestného stíhania spolupracujúceho obvineného. Mimoriadne zníženie trestu u páchateľa nastane vtedy ak splní tieto podmienky [§39 ods.2 písm. e)TZ]: zvlášť významnou mierou sa podieľal na objasnení trestného činu korupcie podľa ôsmej hlavy tretieho dielu osobitnej časti trestného zákona, trestného činu založenia, zosnovania a podporovania zločineckej skupiny podľa § 296, trestného činu založenia, zosnovania a podporovania teroristickej skupiny podľa 297 alebo obzvlášť závažného zločinu páchaného organizovanou skupinou, zločineckou skupinou alebo teroristickou skupinou alebo na zistení alebo na usvedčení jeho páchateľa tým, že poskytol v trestnom konaní dôkazy o takom čine; - vzhľadom na povahu a závažnosť ním spáchaného trestného činu má súd za to, že účel trestu možno dosiahnuť aj trestom kratšieho trvania; - nesmie byť organizátorom, návodcom alebo objednávateľom trestného činu, o ktorom poskytol dôkazy v trestnom konaní. Na základe splnenia týchto podmienok súd disponuje právomocou znížiť trest pod dolnú hranicu trestnej sadzby ustanovené Trestným zákonom. Toto rozhodnutie je fakultatívne, čo má za následok, že spolupracujúci páchateľ nemôže vyžadovať zákonný nárok na zníženie trestu. Takýto nárok neexistuje. Je dôležité aby sa poukázala skutočnosť, že páchateľ musí zvlášť významnou mierou pomôcť k objasňovaniu trestnej činnosti uvedenej v danom paragrafe v písm. e) ako pri zisťovaní a usvedčovaní ich páchateľov. Z tohto vyplýva, že spolupracujúci páchateľ musí poskytnúť OČTK alebo súdu informácie vyššej kvality, než sú poskytované informácie v iných procesných postupoch a

rozhodnutiach pre spolupracujúcu osobu, ktoré sú upravené v TP. Najviac, jeho aplikácia nebude možná, ak pôjde „len“ o zločin spáchaný organizovanou skupinou, zločineckou skupinou alebo teroristickou skupinou, ale okruh takých trestných činov sa zužuje na obzvlášť závažné zločiny spáchané týmito zoskupeniami.

Záver

V posledných rokoch i pre takú malú krajinu akou je Slovenská republika, sa zvyšuje riziko rozšírenia organizovaného zločinu. V minulosti to boli rôzne domáce mafiánske skupiny, ktoré pôsobili na našom území. Veľký rozmach mali hlavne v 90-tych rokoch minulého storočia ale za dnešným problémom stojí podľa môjho názoru aj vstup Slovenskej republiky do Európskej Únie. Prinieslo to so sebou nielen pozitíva ale aj negatíva. Takým negatívom je, že sa otvorili brány pre rozširovanie a zakladanie zločineckých buniek nielen domácim organizovaným skupinám ale aj cudzineckým. Práve tie prinášajú väčšie riziko pre našu spoločnosť ako tie domáce. Väčšinou majú lepšie možnosti, či finančne alebo inak ovplyvňovať chod našej spoločnosti zlým smerom. Majú prepojenia aj do iných krajín, čo so sebou prináša komplikovanejšie riešenie trestnej veci, respektíve väčšiu dôkaznú núdzu. Ako aj terajšia aktuálna situácia v Európe- „druhé sťahovanie národov“ ako mnohí nazývajú migračnú situáciu. Aj tá môže ovplyvňovať nárast kriminality nielen na našom území, aj keď našťastie zatiaľ nedosiahla kritickú hranicu ale hlavne v cieľových krajinách ako je Anglicko, Nemecko, Francúzsko, Švédsko a v mnohých ďalších. Na každodennom poriadku sa v médiách objavujú správy kde a aké trestné činy boli spáchané. Aj vďaka inštitútu „korunného svedka“ sa tieto krajiny snažia vyriešiť mnohé zločiny. Pomocou takýchto spolupracujúcich osôb sa OČTK dokážu dostať až do jadra organizovanej, zločineckej a pri najhoršom teroristickej skupiny a zničiť ich. Práve preto je podľa mňa dôležité aby sa tvrdo a pevne, inštitút spolupracujúcej osoby zaužíval do nášho právneho poriadku a používal na riešenie trestnej činnosti. Prvým takým krokom sa stala novela Trestné poriadku z roku 2003, ktorá so sebou priniesla prvé úpravy inštitútu spolupracujúcej osoby v procesných postupoch trestného konania. Neskôr v roku 2005 bola veľká rekodifikácia Trestného poriadku, i keď nepriniesla dajaké výrazne zmeny v procesných postupoch, avšak zaviedla dôležitý inštitút ako je podmienečné zastavenie trestného stíhania spolupracujúceho obvineného. Túto časť môžeme nazvať ako prvú fázu úpravy spolupracujúcej osoby v trestnom konaní. Pod druhou fázou uvediem prax. Zo štúdii vyplýva, že procesné postupy, ktoré som spomenula v kapitole 4 sa do roku 2007 využívali len zriedkavo. Podľa môjho názoru je bezpodmienečne nutná

novelizácia. Pričom by táto novelizácia znamenala tretiu fázu úpravy tohto inštitútu. Nedostatky tohto inštitútu by sa tým odstránili, mnohé návrhy, vylepšenia by sa zaviedli. Možná by táto novelizácia nepriniesla dokonalú úpravu spolupracujúcej osoby ale znamenal by to ďalší krok k dosiahnutiu takej úpravy. Je dôležité aby sa touto témou viacej zaoberala odborná spoločnosť ako doteraz. Aby sa vydávali o nej odborné knihy, ktoré by pomohli OČTK k lepšiemu riešeniu trestných vecí, nielen závažnejšieho ale aj menej závažného charakteru. Taktiež aby sa naša právna úprava opierala o úpravu spolupracujúcej osoby-„ korunného svedka“ v cudzích krajinách. Mnohé tieto krajiny majú daný inštitút lepšie spracovaný, už len Česká republika sa viacej oň zaujíma. Má ho lepšie, prehľadnejšie upravený v jednom paragrafe. Dokonca zákonodarca upravil presné podmienky, ktoré musí spolupracujúci obvinený spĺňať. A nielen Česká republika ale aj Anglicko, Írsko, USA, Taliansko majú lepšiu právnu úpravu spolupracujúcej osoby než Slovenská republika. A práve preto by sme sa mali od nich „učiť“. Ako je nám známe, že spolupracujúci obvinený nemôže byť páchateľom, organizátorom, návodcom aj objednávateľom objasňovaného trestného činu. V tretej fáze, čiže v novelizácii, by sa mali podľa mňa objaviť presne vymedzené podmienky, napríklad pri uzatváraní dohody medzi spolupracujúcim obvineným a prokurátorom. Aby aj naša právna úprava spolupracujúcej osoby mala jasný a prehľadný smer ako postupovať pri jej aplikácii. Veríme a zároveň dúfame, že nasledujúce roky prinesú so sebou spomínanú tretiu fázu a bude slovenská právna úprava spolupracujúceho osoby na lepšej, vyššej úrovni ako je dnes. Ide o to, aby sme dokázali poskytnúť bezpečnú a spokojnú spoločnosť nielen pre nás ale hlavne pre budúce generácie, pre naše deti.

Zoznam použitej literatúry

IVOR, J a kol. Trestné právo procesné. -2.vydanie,Bratislava: IuraEdition, 2010, 1049 s. ISBN 978-80-8078-309-9.

IVOR, J. - ZÁHORA, J. Repetitóriumrekodifikovaného trestného práva. Bratislava: IuraEdition, 2010, 191 s. ISBN 978-80-8078-353-2

KAČÍK, E., MATOUŠEK, S., ZEMANDLOVÁ, L. Vybrané kapitoly z európskych dejín a štátu práva II. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 1995. 189 s. ISBN 808875125X

MIRIČKA, A. Trestní právo procesní. Praha: Vyšehrad, 1932,

MUSIL, J., KONRÁD, Z., SUCHÁNEK, J. Kriminalistika, C. H. Beck, 2004. s. 583 ISBN 8071798789

POLÁK, P. Praktikum z trestného práva procesného. Bratislava: WoltersKluwer, s.r.o., 2014, 227 s. ISBN 978-80-8168-104-2

POLÁK, P. Svedok v trestnom konaní. – 1.vydanie, Bratislava: Eurokódex, s.r.o., 2011, 296 s. ISBN 978-80-89447-47-3

RÁLIŠ, A. Trestné právo procesné. Bratislava: Justitia, 1942, 251 s.

RAŠLA, A. Základy dôkazného práva. Košice: Právnická fakulta UJPŠ, 1979, 149 s.

DESET, M. Kriminologická charakteristika skupiny organizovaného zločinu. In Bulletin slovenskej advokácie. ISSN 1335- 1079. Roč. 17, č. 5, 2011. s. 24- 31

DESET, M. K právnej úprave korunného svedka. In Justičná revue. ISSN 13356461, 2009, roč. 61, č. 11, s. 1193- 1202

MURÍN, S. Korunný svedok. In Justičná revue. ISSN 1335-6461. 2002, roč. 54, č. 6-7,. s. 740- 750

POLÁK,P. Výpoveď anonymného svedka ako dôkaz. In Justičná revue. ISSN 1335-6461. 2013, roč. 65, č. 3, s. 303- 321

ŽILINKA, M. Spolupracujúca osoba a procesné postupy podľa Trestného poriadku. In Justičná revue. ISSN 1335-6461. 2007, roč. 59, č. 5, s. 622-627

OBJEKTÍVNA VYMOŽITEĽNOSŤ PRÁVA PRE VŠETKÝCH?

Eva Finďová[1]

Abstrakt

Spoločnosť vytvára v priebehu svojej existencie spoločenské vzťahy, ktoré pre zabezpečenie svojho fungovania reguluje spoločenskými normami. Časť spoločenských vzťahov, ktoré daná spoločnosť považuje za najdôležitejšie, spoločnosť cestou zákonodarcu reguluje právnymi normami a tak posúva tieto vzťahy do roviny vzťahov právnych. Základné a v podstate najdôležitejšie znaky právnej normy sú štátom stanovená alebo uznaná forma, všeobecná záväznosť, regulatívnosť a napokon štátne donútenie, resp. garancia štátu nad dodržiavaním právnych noriem.

Kľúčové slová

Adhézne konanie, poškodený v trestnom konaní, vymožiteľnosť práva

Abstract

The company creates throughout its existence social relationships to ensure that its operation is regulated by social norms. Part of social relationships that a given society considers most important the company through the legislature regulates the legal standards and thus moves this relationship to the plane of legal relations. Basic and the most important attribute of the Rule of Law are established or recognized by the State form of general application, regulative and state compulsion or more precisely guaranty of the State with Rule of Law.

Key words

Adhesive proceeding, Harmed in Criminal Proceedings, Enforcement of the Law

Úvod

Aktuálny a často diskutovaný pojem „vymožiteľnosť práva“, je v tej najvšeobecnejšej rovine definovaný ako: efektívnosť snahy nositeľa práva o dosiahnutie splnenia povinnosti (korešpondujúcej jeho právu) zo strany nositeľa tejto právnej povinnosti. Vymožiteľnosť práva nie je podmienená uplatnením právneho nároku zákonom ustanoveným spôsobom v konaní pred určeným orgánom, ale zahŕňa aj mimoprocesné inštitúty. Keďže právna úprava pôsobí aj preventívne, možno o vymožiteľnosti práva prenesene hovoriť aj v súvislosti s všeobecnou úctou k právam a právnym povinnostiam a ich dodržiavaním vzhľadom na hrozbu možných právnych následkov.

Pre skutočné naplnenie práva na súdnu a inú právnu ochranu je nevyhnutné, aby štát zabezpečil splnenie povinností, resp. neporušovanie práv, ktoré boli judikované súdom,

[1] JUDr. Eva Finďová, Odborný asistent, Katedra teórie štátu a práva, Právnická fakulta UMB, Komenského 20, Banská Bystrica

prípadne priznané nejustičným orgánom, a to všetko v prípade potreby aj núteným spôsobom. Len naplnením tohto postulátu možno v reálnom právnom prostredí konštatovať, že je zabezpečená vymožiteľnosť práva.[2]

Rešpektovanie práva na život a zdravie, práva na osobnú slobodu, rešpektovanie ľudskej dôstojnosti, vlastníckeho práva, slobody pohybu a pobytu, sloboda myslenia patria k nevyhnutným podmienkam fungovania demokratického štátu. V prípade, ak tieto práva nie sú rešpektované prichádza do úvahy uplatniť zodpovednosť voči narušiteľovi práva. V niektorých prípadoch je potrebné, aby voči narušiteľovi práva zasiahol štát. Uvedená situácia môže nastať v prípadoch trestno-právneho vzťahu, ktorý vzniká medzi páchateľom trestného činu a štátom na základe spáchania trestného činu. Obsahom tohto vzťahu je právo štátu potrestať páchateľa za spáchaný trestný čin a povinnosť páchateľa podrobiť sa trestu, ktorý mu bol uložený pri dodržaní všetkých zákonných podmienok.[3]

Vychádzajúc z legálnej definície účelu trestného konania uvedenej v ust. § 1 Tr. poriadku[4] vyplýva, že primárnym účelom trestného konania je vyriešiť „spor" medzi štátom a páchateľom – vyriešiť otázku viny obvineného a v nadväznosti na to aj otázku spravodlivého trestu. Práva poškodeného ako ďalšieho významného subjektu trestného konania, prípadne iných dotknutých subjektov (napr. oznamovateľ) sú podľa platnej právnej úpravy až sekundárnym predmetom záujmu trestného konania.

Ako strany sporu v trestnom konaní vystupujú na jednej strane štát, v mene ktorého zastupuje verejný záujem policajt a prokurátor a na strane druhej stojí trestne stíhaná osoba, o ktorej policajt, resp. prokurátor tvrdia (v uznesení o vznesení obvinenia, v obžalobe, či v návrhu dohody o vine a treste), že sa dopustila trestného činu (protiprávneho konania), popísaného v uvedených právnych aktoch.

V prípadoch, keď bola trestným činom spôsobená **škoda[5],** do sporového konania spravidla ako ďalšia strana sporu vstupuje aj **poškodený[6]**, ktorý si v tzv. *adhéznom konaní* uplatňuje proti obvinenému nárok na náhradu škody, ktorá mu bola spôsobená trestným činom.

---

[2] http://www.upjs.sk/public/media/4329/Uvod.pdf
[3] http://www.ja-sr.sk/files/zaverecna_studia_APVV_2010_portal.pdf
[4] Znenie ust. § 1 Tr. poriadku: *Trestný poriadok upravuje postup orgánov činných v trestnom konaní a súdov tak, aby trestné činy boli náležite zistené a ich páchatelia podľa zákona spravodlivo potrestaní, pričom treba rešpektovať základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb*
[5] Pojem **škoda** je na účely Trestného zákona vymedzený v ust. § 124 Tr. zákona
[6] Pojem **poškodený** je definovaný v ust. § 46 ods. 1 Tr. poriadku tak, že:*(1) Poškodený je osoba, ktorej bolo trestným činom ublížené na zdraví, spôsobená majetková, morálna alebo iná škoda alebo boli porušené či ohrozené jej iné zákonom chránené práva alebo slobody.* Poškodeným v zmysle § 46 ods. 1 Trestného poriadku je aj ten, komu boli porušené alebo ohrozené zákonom chránené práva alebo slobody.

Poškodený ako strana trestného konania a jeho zodpovednosť

Je potrebné poukázať na skutočnosť, že poškodený ako strana v trestnom konaní nesie aj zodpovednosť za výsledok trestného konania v súvislosti s ochranou jeho práv a zákonom chránených záujmov.

V prípadoch ustanovených Trestným poriadkom poškodený má právo vyjadriť sa, či súhlasí[7] s trestným stíhaním, má právo uplatniť si nárok na náhradu škody, robiť návrhy na vykonanie dôkazov alebo na ich doplnenie, predkladať dôkazy, nazerať do spisov a preštudovať ich, zúčastniť sa na hlavnom pojednávaní a na verejnom zasadnutí konanom o odvolaní alebo o dohode o priznaní viny a prijatí trestu, vyjadriť sa k vykonaným dôkazom, má právo záverečnej reči a právo podávať opravné prostriedky v rozsahu vymedzenom týmto zákonom.

Uplatňovať práva poškodeného je oprávnený iba poškodený alebo jeho splnomocnenec. Úspešnosť poškodeného v *adhéznom konaní* je podmienená tým, že si **riadne** (uvedie dôvod a výšku uplatnenej náhrady škody) a **včas** (najneskôr do skončenia vyšetrovania alebo skráteného vyšetrovania) **uplatní nárok na náhradu škody**. Nakoľko je poškodený v trestnom konaní stranou, preto je oprávnené od neho predpokladať, že bude aktívne realizovať a chrániť svoje práva i záujmy. Trestný poriadok umožňuje poškodenému nechať sa zastupovať právnym zástupcom (splnomocnenec poškodeného), ktorým môže byť aj pracovník *organizácie na pomoc poškodeným* (§ 53 ods. 1 Tr. poriadku). Je však právom poškodeného rozhodnúť sa, či a do akej miery bude v konaní aktívny, zaujímať sa o jeho priebeh a výsledok, či bude uplatňovať svoje prípadné nároky na náhradu škody.

V ďalšej časti článku sa budeme venovať druhej kategórii poškodených, teda uplatneniu nároku na náhradu škody.

Uplatnenie nároku poškodeného na náhradu škody v trestnom konaní

V trestnom konaní rozlišuje Trestný poriadok dve kategórie poškodených, a to:

1. poškodení, ktorí nemajú nárok na náhradu škody, majú len tzv. procesné práva (§ 46 ods. 1 Tr. poriadku),
2. poškodení, ktorí majú nárok na náhradu škody spôsobenej trestným činom v trestnom (adhéznom) konaní. Títo poškodení majú okrem procesných práv uvedených v § 46 ods. 1 Tr. poriadku, aj právo si uplatniť svoje nároky na

[7] pozri znenie ust. § 211 Tr. poriadku (súhlas poškodeného)

náhradu škody priamo v trestnom (adhéznom) konaní (§ 46 ods. 3, 287 ods. 1 Tr. poriadku).

Poškodený si môže uplatniť nárok na náhradu škody v tzv. adhéznom konaní. Základnou podmienkou, aby si poškodený mohol uplatniť nárok na náhradu škody v adhéznom konaní je, že mu trestným činom obvineného (obžalovaného) bola spôsobená škoda. Súčasne sa vyžaduje**,** aby medzi spáchaným skutkom, za ktorý je obvinený stíhaný a vznikom škody, bola príčinná súvislosť. Z toho vyplýva, že predmetom adhézneho konania nemôže byť škoda spôsobená iným činom, za ktorý nie je páchateľ trestne stíhaný, aj keby súvisel so skutkom, ktorý je predmetom trestného stíhania. Kľúčové je pritom uvedenie skutku v obžalobe alebo v návrhu na schválenie dohody o vine a treste, lebo o nároku na náhradu škodu rozhoduje súd.

Kategória škody v zmysle ustanovenia § 46 ods. 1 Trestného poriadku (ublíženie na zdraví, majetková škoda, morálna škoda, alebo iná škoda) sa vzťahuje aj na škodu, ktorá vznikla porušením či ohrozením iných zákonných práv alebo slobôd poškodeného.

Ublíženie na zdraví je stav (ochorenie, poranenie) porušenia normálnych telesných alebo duševných funkcií, ktorý sťažuje výkon bežnej činnosti, alebo má iný vplyv na spôsob života poškodeného a vyžaduje si lekárske ošetrenie**,** aj keď nezanecháva trvalé následky.[8] Ublížením na zdraví sa na účely vymedzenia poškodeného rozumie aj ťažká ujma na zdraví (§ 123 ods. 3 Trestného zákona).

Majetková škoda je ujma, ktorá sa prejavuje v majetkovej sfére poškodeného v zmenšení jeho majetkového stavu, je objektívne vyjadriteľná peniazmi, a je teda napraviteľná poskytnutím majetkového plnenia, predovšetkým peniazmi.

Morálna škoda predstavuje škodu, ktorá vznikne poškodenému spravidla zásahom do jeho osobnej sféry napr. niektorými trestnými činmi proti ľudskej dôstojnosti, proti poriadku vo verejných veciach a trestnými činmi proti iným právam a slobodám.

Inou škodou je škoda, ktorá môže byť spôsobená na iných právach poškodeného napr. porušenie autorského práva, právach vyplývajúcich zo zmlúv – licenčnej zmluvy, zmluvy o dielo.[9]

Vo vzťahu k uplatneniu nároku na náhradu škody možno uviesť, že z rozhodovacej a aplikačnej činnosti súdov vyplýva, že súd rozhoduje o náhrade škody iba v prípade, ak si

[8] Čentéš, J. a kol.: Trestný zákon - komentár, Eurokódex Poradca Podnikateľa, 2006, s. 180. Pozri aj § 123 ods. 2 Trestného zákona.
[9] Čentéš, J. a kol.: Trestný poriadok s komentárom, Eurokódex Poradca Podnikateľa, 2006, s. 122.

poškodený nárok na náhradu škody uplatnil riadne a včas. To znamená, že súd nerozhoduje o tejto otázke z vlastnej iniciatívy, z úradnej moci (ex offo), bez návrhu oprávnenej osoby. Poškodený musí uplatniť nárok na náhradu škody takou formou, z ktorej je takéto uplatnenie zrejmé a zároveň musí požiadať, aby súd v odsudzujúcom rozsudku uložil obvinenému povinnosť nahradiť škodu spôsobenú trestným činom. Ďalšími nevyhnutnými podmienkami pre rozhodnutie o nároku poškodeného v adhéznom konaní je, že návrh musí poškodený uplatniť najneskôr do skončenia vyšetrovania alebo skráteného vyšetrovania, a že v návrhu musí byť zrejmý dôvod a výška uplatňovaného nároku na náhradu škody**.**

Ak bol návrh na náhradu škody uplatnený po uplynutí lehoty, nemožno naň v rámci trestného konania prihliadnuť. Následne súd už nemôže rozhodovať o oneskorene uplatnenom nároku na náhradu škody, a to ani odkazom poškodeného na občianske súdne konanie, prípadne na konanie pred iným príslušným orgánom. Avšak je potrebné podotknúť, že takéto rozhodnutie súdu nebráni k uplatneniu nároku oprávnenej osoby na náhradu škody v občianskom súdnom konaní.

Na základe týchto skutočností možno zdôrazniť, že ak sú splnené podmienky na rozhodnutie o nároku na náhradu škody, je súd povinný o náhrade škody rozhodnúť. Z toho vyplýva, že súd nemôže riadne uplatnený nárok na náhradu škody odmietnuť, ale musí o ňom rozhodnúť. V prípade, ak súd rozhodne vo veci odsudzujúcim rozsudkom, môže o nároku poškodeného na náhradu škody rozhodnúť tak, že uloží obvinenému povinnosť nahradiť poškodenému škodu, ak bol nárok riadne a včas uplatnený, odkáže poškodeného s celým jeho nárokom na náhradu škody na občianske súdne konanie alebo na konanie pred iným príslušným orgánom, alebo ak k rozhodnutiu o povinnosti na náhradu škody bolo potrebné vykonať ďalšie dokazovanie, ktoré presahuje potreby trestného konania alebo by ho neprimerane predĺžilo, priznať uplatnený nárok len sčasti a so zvyškom uplatneného nároku odkázať poškodeného na občianske súdne konanie, prípadne na konanie pred iným príslušným orgánom. V slovenskom právnom poriadku je právna úprava postavenia poškodeného v trestnom konaní, ako aj možnosť uplatňovania jeho práva na náhradu škody dostatočne upravená.

Záver

Záverom môžeme konštatovať, že objektívna vymožiteľnosť práva v prvom rade závisí od kvalitnej činnosti fungovania inštitúcií v štáte, ďalej od úrovne právnych predpisov, ktoré vytvárajú rámec správania sa v podobe príkazov, zákazov, dovolení a oprávnení a napokon od miery, v akej sa právne predpisy rešpektujú, pretože tieto jednotlivé

aspekty majú dopad na kvalitu fungovania **činnosti súdov.** Pokiaľ zlyhávajú niektoré z týchto prvkov, ktoré majú na vymožiteľnosť práva vplyv, záťaž sa automaticky presúva na súdy. Problematiku vymožiteľnosti práva, ktorá sa dotýka nielen adhézneho konania, v rámci ktorého si poškodený uplatňuje nárok na náhradu škody, treba hodnotiť aj z hľadiska prepojenia legislatívnej činnosti a efektívneho súdneho systému. Súdy ako predstavitelia súdnej moci, zohrávajú dôležitý prvok v celom systéme trojdelenia moci a ich fungovanie (činnosť) môže zásadným spôsobom ovplyvniť aj kvalitu fungovania celého právneho systému.

Zoznam bibliografických odkazov

ČENTÉŠ, J. a kol.: *Trestné právo procesné*. Všeobecná a osobitná časť. 2. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012. 864 s. ISBN 978-80-89122-76-9.

ČENTÉŠ, J. a kol.: *Trestný poriadok s komentárom.* Eurokódex Poradca Podnikateľa, 2006.

FICOVÁ, S. a kol.: *Záverečná štúdia „Vymožiteľnosť práva v Slovenskej republike“*. Pezinok: Justičná akadémia slovenskej republiky, 1. vydanie. 2010. 481 s. ISBN 978-80-970207-2-9.

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

Zákon č. 215/2006 Z. z. o odškodňovaní osôb poškodených násilnými trestnými činmi v znení neskorších predpisov

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

http://www.ja-sr.sk/files/zaverecna_studia_APVV_2010_portal.pdf

KVALITNÁ SPRAVODAJSKÁ LEGISLATÍVA – KOMENTÁR K VYBRANÝM TÉMAM NÁVRHU ZÁKONA O SPRAVODAJSKÝCH SLUŽBÁCH

Miroslav Kelemen[1]

Abstrakt

Kvalitná služba pre občana a štát v oblasti spravodajskej činnosti pre zaistenie chránených záujmov predpokladá kvalitnú spravodajskú legislatívu, personálne, technické, materiálne a finančné zabezpečenie činnosti spravodajskej komunity. Z uvedeného dôvodu je potrebná identifikácia, analýza a hodnotenie nových alebo inovovaných tém v rámci rozpravy k pripravovanému zákonu o spravodajských službách, ktorý je po viac než 20 rokoch samostatnosti stále očakávaný.

Kľúčové slová

Bezpečnosť, spravodajská komunita, chránené záujmy

Abstract

Quality of services for the citizens and the State in the field of intelligence to ensure the interests protected by foreseen quality of intelligence legislation, staffing, technical, material and financial support of activities of the intelligence community. It is therefore necessary identification, analysis and assessment of new or innovative topics in the debate on the draft of the law on intelligence services, which after more than 20 years of independence is still awaited.

Keywords

Security, intelligence services, protected interests

Úvod

Každý štát disponuje prostriedkami spravodajskej ochrany pre zaistenie chránených záujmov štátu. Zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe,[2] bola zriadená naša civilná spravodajská a bezpečnostná služba, ktorá má zákonom stanovené úlohy, postavenie, organizáciu a systém vonkajšej kontroly, povinnosti a oprávnenia. V súlade so zákonom sa Slovenská spravodajská služba (SIS) podieľa na ochrane pred bezpečnostnými hrozbami proti Slovenskej republike, členským štátom

[1] Dr.h.c. prof. Ing. Miroslav Kelemen, DrSc., brigádny generál v zál., Profesor v študijnom odbore 8.3.1 Ochrana osôb a majetku, Doktor právnych vied vo vednom odbore 050511 Ochrana osôb a majetku. Bývalý rektor Akadémie ozbrojených síl v L. Mikuláši a Vysokej školy bezpečnostného manažérstva v Košiciach

[2] Zákon NR SR č. 46/1993 Z.z. o Slovenskej informačnej službe. [cit.2016-10-25]. Dostupné na internete: www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_sis.rtf

Európskej únie a Severoatlantickej aliancie, ako aj na bezpečnosti medzinárodného spoločenstva.[3]

Napriek tomu, že rok 2016 prekryl zmenami v našej spoločnosti po parlamentných voľbách a predsedníctvom Slovenskej republiky v Rade Európy neutíchajúci záujem občianskej verejnosti o pokračovanie odbornej diskusie k návrhu zákona o spravodajských službách, doba nás opäť privádza k vybraným témam, z ktorých sa vynárajú otázky občanov.

Identifikácia skúmaných problémov návrhu nového zákona

Bezpečnostný a právny výskum poukazuje spravidla na „boj" s protispoločenskými javmi, represiu, prevenciu a ochranu, ktoré sú zložitým, zdĺhavým, náročným, ale spoločensky potrebným procesom pre zdravý, spokojný a trvalo udržateľný rozvoj demokratickej spoločnosti: bezpečnosť štátu a bezpečie občana, ochranu základných ľudských práv a slobôd a zaistenie ďalších chránených záujmov.

Hľadanie a verifikácia inovovaných výskumných a študijných ciest je preto zaujímavá agenda, ktorá predstavuje pre nás trvalú výzvu. Pocit zodpovednosti za budúcnosť bezpečnostnej a právnickej komunity v štáte a bezpečie občana nás núti túto cestu absolvovať a prispieť svojim, aj keď malým dielom, k riešeniu. Samostatnú pozornosť pritom musíme venovať práci s talentovanými študentmi doktorandského štúdia, ktorí majú byť súčasťou riešiteľských kolektívov. Prioritou vedeckého skúmania je pritom ochrana toho najcennejšieho – ľudského života a zdravia človeka pri výkone ľudskej činnosti a ochrana jeho práv a slobôd vo všetkých sektoroch bezpečnosti.

Doterajšia spoločenská empíria nás utvrdzuje v poznaní, že bezpečnosť predstavuje významný multidimenzionálny faktor kvality života spoločnosti a občana, ktorý musíme systematicky skúmať, prognózovať a zaisťovať.[4]

Kvalitná služba pre občana a štát v uvedenej oblasti predpokladá ale kvalitnú spravodajskú legislatívu, personálne, technické, materiálne a finančné zabezpečenie činnosti spravodajskej komunity. Z uvedeného dôvodu je potrebná identifikácia, analýza a hodnotenie nových alebo inovovaných tém v rámci rozpravy k pripravovanému zákonu o spravodajských službách, ktorý je po viac než 20 rokoch samostatnosti stále očakávaný.

Objektom skúmania je spravodajská služba. Predmetom skúmania je návrh zákona o spravodajských službách[5] v nasledovných identifikovaných témach:

[3] Úlohy SIS. [cit.2016-10-25]. Dostupné na internete: http://www.sis.gov.sk/o-nas/ulohy.html

[4] 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

- zmena názvu spravodajskej služby a v právomociach ukladať úlohy,
- obsah bezpečnostných opatrení,
- poskytovanie spravodajských informácií,
- spravodajský krycí subjekt a spravodajský krycí objekt.

Metódy skúmania vybraných tém

V rámci skúmania vybraných tém pripravovaného zákona o spravodajských službách využijeme metódu obsahovej analýzy paragrafového znenia návrhu zákona, jeho komparáciu s bezpečnostno-právnou praxou, metódu dedukcie a syntézy poznatkov pre formuláciu komentára k vybraných témam z nového zákona o spravodajských službách v „kontexte špecifického metodologického prístupu bezpečnostno-právneho skúmania javu.[6]

Základná analýza a hodnotenie – komentár k vybraným témam v rámci akademickej diskusie

Vstupnou otázkou je napríklad dôvod zmeny názvu SIS na Úrad civilného spravodajstva. Zmeny názvu spravodajskej služby sa dejú najmä v prípade zmeny štátneho zriadenia, zmeny charakteru spravodajskej služby, ale to nie je náš prípad. Pritom príslušníci služby sú spravidla v štátnej službe ako policajti. Silnejúce trendy „scivilňovania“ nebadať v spojeneckých spravodajských službách. Partnerská BIS Bezpečnostná informačná služba v Českej republike je ozbrojených zborom, v ktorom príslušníci majú vojenské hodnosti a pod… Predkladateľ možno nemal zámer „scivilňovať“ funkčné miesta policajtov, len vyjadriť civilnú platformu spravodajstva voči vojenskému spravodajstvu. Občanovi to ale nevysvetlili. Finančné prostriedky na zmenu názvu by občan určite radšej investoval do finančného ohodnotenia spravodajcov za ich prácu.

Občania majú právo vedieť ako pracujú spravodajské služby a čím sa zaoberajú, kým sú riadené a komu sa zodpovedajú. Preferujú zákonnú možnosť pre vládu a prezidenta republiky ukladať spravodajským službám úlohy v medziach ich pôsobnosti, v prípade pána prezidenta s vedomím pána predsedu vlády. Ukladanie úloh pre Vojenské spravodajstvo (VS) je odlišné,

---

[5] Návrh nového zákona o spravodajských službách. [cit.2016-10-25]. Dostupné na internete: http://www.minv.sk/?pripomienkove-2015

[6] KELEMEN, M.: Špecifické metodologické prístupy k vedeckým problémom ochrany osôb. In: Trestné právo, kriminalistika, bezpečnostné vedy a forenzné disciplíny v kontexte kontroly kriminality. Pocta Viktovori 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

založené na oprávnení vlády ukladať ministrovi obrany úlohy pre VS. Podľa nášho názoru je návrh znenia zákona v uvedenej téme nadbytočný.

Nejasným a problematickým na pochopenie sa javí definovanie obsahu „bezpečnostných opatrení“, ktorý v základných pojmoch nenachádzame. Slovné spojenie „spravodajskej činnosti alebo bezpečnostných opatrení“ navodzuje dojem rozšírenia doterajšieho zamerania služieb na získanie informácií a vecí, ktoré by mohli ohroziť chránené záujmy štátu, o represívne právomoci služieb (pre aktívnu reakciu, zadržanie, zatknutie, vypočúvanie a pod.). Tie majú v „rodnom liste“ orgány činné v trestnom konaní. Predpokladáme, že o to navrhovateľovi zákona tiež nešlo.

V stanovených úlohách úradu (§6 návrhu) by sme navrhli posilniť identifikáciu poslania spravodajských služieb v podávaní správ a informácií pre prezidenta republiky a vládu SR, ako aj odovzdávanie informácií štátnym orgánom a policajným orgánom podľa ich pôsobnosti. Okrem prípadov, kedy by poskytnutie informácie ohrozilo záujem sledovaný spravodajskou službou. Získanie informácií by malo byť sústredené na informácie o riziku alebo hrozbe poškodenia hospodárskych a finančných záujmov štátu (resp. Európskeho spoločenstva), nielen v oblasti korupcie. Úloha v oblasti nelegálneho obchodovania môže byť špecifikovaná na nelegálne obchodovanie s vojenským (nebezpečným) materiálom, alebo materiálom dvojitého určenia atď.

Kľúčovým momentom je aj §13 (Poskytovanie spravodajských informácií), kde „Spravodajská služba poskytuje prezidentovi spravodajské informácie, ktoré sú významné pre jeho činnosť a rozhodovanie. Predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky poskytuje spravodajská služba spravodajské informácie, ktoré sú významné pre činnosť a rozhodovanie Národnej rady Slovenskej republiky a predsedovi vlády poskytuje spravodajské informácie, ktoré sú významné pre činnosť a rozhodovanie vlády.“. Otázkou je, či informácie majú slúžiť menovanej osobe alebo úradu, ktorý reprezentuje. Pritom potenciál riaditeľa úradu musí zaručiť posúdenie významnosti a rozsahu poskytnutých informácií. Lebo iné nedostanú…

Dôležitým pracoviskom je určite Národné bezpečnostné analytické centrum (§7 návrhu). Nerozumieme jeho koexistencii k schválenej Štúdii uskutočniteľnosti Situačného centra SR (SITCEN) vo variante 2, na 73. zasadaní Bezpečnostnej rady SR dňa 28. januára 2015. Štúdiu predložil minister obrany. Skúsenosti z teroristických útokov totiž preukázali fatálne chyby pri „zdieľaní“, resp. „nezdieľaní“ informácií medzi spravodajskými službami štátu, s problémami integrácie informácií pre strategické vedenie a rozhodovanie. Súčasne je nesporné, že v prípade získanie informácie alebo veci vojenského charakteru postúpi Úrad civilného spravodajstva informáciu Vojenskému spravodajstvu a v prípade získania

informácie civilného charakteru postúpi Vojenské spravodajstvo túto informáciu partnerskej spravodajskej službe.

Z bezprostrednej spravodajskej činnosti sa javí ako problematické aj informovanie občana, že v predchádzajúcom období boli použité informačné a technické prostriedky. Nie vždy dlhodobá práca spravodajcov prinesie dokončenie úsilia napríklad v konaní orgánov činných v trestnom konaní a časom sa žiaľ môže vytratiť do „stratenia"… a vtedy ešte ísť informovať občana, ktorý mal šťastie, že informácie „zapadli prachom" sa javí problematické.

Inšpiratívny je §11 Vnútroštátna spolupráca, s konštatovaním v odseku 3, že „Spravodajská služba môže, na účely utajenia spravodajskej činnosti podľa tohto zákona, vysielať svojich príslušníkov k orgánom verejnej moci, ozbrojeným silám a k právnickým osobám na základe dohody s príslušným štatutárnym orgánom; pri takomto vyslaní sa spravidla použije legenda podľa § 24. Na základe dohody s riaditeľom úradu alebo s ministrom môžu orgány verejnej moci prekladať štátnych zamestnancov na vykonávanie štátnej služby k príslušnej spravodajskej službe a ozbrojené sily dočasne vyčleniť profesionálneho vojaka na plnenie úloh príslušnej spravodajskej služby, ak je to potrebné na plnenie úloh podľa zákona.". Vyvstáva otázka, že v prospech koho bude uvedené ustanovenie zákona slúžiť: pre štát, pre bezpečnosť občana, a môže sa štátny zamestnanec „ubrániť" tejto ponuke štátu? Rozumieme akú vážnosť a hodnovernosť majú informácií získané štátnym zamestnancom – osobou spolupracujúcou z „vnútra" inštitúcie verzus informácií získaných od informátora. Vie predkladateľ návrhu zákona vysvetliť občanovi implementáciu ustanovenia na príklade v praxi?

Za vysvetlenie zámeru a predstavy predkladateľa stojí aj § 23 Spravodajský krycí subjekt a spravodajský krycí objekt, „Spravodajským krycím subjektom sa na účely tohto zákona rozumie právnická osoba alebo fyzická osoba – podnikateľ vystupujúca pod legendou za účelom utajenia činnosti spravodajskej služby alebo činnosti jej príslušníkov alebo utajenia príslušnosti príslušníkov k spravodajskej službe. Spravodajským krycím objektom sa na účely tohto zákona rozumie hnuteľná vec alebo nehnuteľná vec používaná alebo užívaná pod legendou za účelom utajenia činnosti spravodajskej služby alebo činnosti jej príslušníkov alebo utajenia príslušnosti príslušníkov k spravodajskej službe. Vie predkladateľ špecifikovať zakladanie firiem a nakladanie s majetkom, aby sa zabránilo zneužitiu v rámci projektu realizovaného spravodajskou službou?

Na základe uvedených informácií z návrhu zákona je potrebná parlamentná kontrola, ktorá má najviac možností v kontrole nákupov, prenájmov, predajov a pohybu s majetkom)

v správe spravodajských služieb. Kontrola osobitných finančných prostriedkov je zložitá agenda.

Môžeme konštatovať, že aj skúmanie uvedených tém v príspevku preukazuje potrebu využitia nástrojov právnych vied a bezpečnostných vied. „Bezpečnostné vedy vnímame ako vedy praxeologické, o obrane, ochrane a záchrane človeka, spoločnosti, prírody a zaistení ďalších chránených záujmov na základe optimalizácie ľudskej činnosti v bezpečnostnej prax.“.[7] Podľa profesora V. Poradu „právne vedy, kriminalistika a kriminológia tvoria základ spoločensko-vednej disciplíny (východiská) bezpečnostnej vedy. Osobitnú úlohu zohráva trestné právo a správne právo s jeho vplyvom na teóriu bezpečnosti, metodické postupy a metódy činnosti. Kriminalistika nie je súčasťou bezpečnostnej vedy, ale tvorí podľa posudzovaného poňatia základ pre riešenie jednotlivých bezpečnostných situácií, prispieva k vymedzeniu predmetu bezpečnostnej vedy a plní určitú metodologickú funkciu pre vznikajúce odborné bezpečnostné parciálne teórie, napr. operatívnu pátraciu činnosť a pod. Proces konštituovania bezpečnostnej vedy tiež neočakáva mechanickú aplikáciu poznatkov kriminológie. Pozíciu kriminológie vo vzťahu k bezpečnostnej vede možno charakterizovať teoreticko-metodologickým a inštrumentálnym spojením a najmä aplikáciu kriminologických poznatkov v bezpečnostných činnostiach.“. Pritom „bezpečnosť tu vystupuje ako ochrana pred nebezpečenstvom najrôznejšieho druhu (ohrozujúcim napríklad život, zdravie a majetok občanov, životné prostredie, ľudské práva, celistvosť a integritu štátu a pod.) K takto chápaným bezpečnostným vedám alebo ich zárodkom tak môžeme zaradiť tzv. vedy o vnútornej bezpečnosti a vedy o vonkajšej bezpečnosti, podľa možnej štruktúry bezpečnostných vied.“.[8]

Záver

Na základe štúdia môžeme konštatovať, že čítanie návrhu zákona evokuje súhlas s potrebou moderného zákonného prostredia v prospech špecifickej služby štátu k zaisteniu chránených záujmov. Spravodajská komunita už dlho očakáva špecifický zákon.

Okrem skúmaných tém ešte samozrejme vyvstávajú ďalšie oblasti a otázky. Ako napríklad práca s „megadátami“. Veľký význam má proces verifikácie získaných informácií a vecí. Do databáz spravodajských služieb sa údaje o Vás dostanú veľmi rýchlo. Keď sa časom preukážu napríklad ako nepravdivé, vymažú sa, alebo tam zostávajú a môžu Vám strpčovať život? Ako

[7] KELEMEN, M.: *Problems of Protected Interests in the Security Sectors.* Warszaw: Warszaw Management University, 2015. p.25. ISBN 978-83-7520-203-8

[8] HOLCR, K. - PORADA, V. et al. *Policajné vedy: Úvod do teórie a metodológie*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o, 2011. s. 52, 97-98. ISBN 978-80-7380-329-2.

zabezpečiť, aby politické nominácie riaditeľov služieb (resp. námestníkov) nepokračovali na nižšiu úroveň riadenia služby, ktorá má mať istotu profesionálnej práce? Ako merať efektívnosť činnosti spravodajských služieb? Porovnaním počtom oprávnených odposluchov s konkrétnym výsledkom a počtom riešených orgánmi činnými v trestnom konaní?
Občan – daňový poplatník ale potrebuje rozumieť zámerom predkladateľa, ako sa jednotlivé paragrafové návrhy zákona plánujú realizovať v každodennej praxi. Potom bude ochotný znášať aj prípadné zvýšené požiadavky na financovanie tejto spravodajskej činnosti. Občan spravidla ale ani nevie, ako sa za posledných 20 rokov vyvíjal rozpočet spravodajských služieb…. Preto je dvojnásobne dôležité naplniť očakávania oboch strán – profesionálov aj laikov. Čas na nový právny predpis, kvalitnú aktualizovanú spravodajskú legislatívu sa napĺňa.

Zoznam bibliografických odkazov

HOLCR, K. - PORADA, V. et al. Policajné vedy: Úvod do teórie a metodológie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk,s.r.o, 2011. s. 52, 97-98. ISBN 978-80-7380-329-2.
KELEMEN, M.: Špecifické metodologické prístupy k vedeckým problémom ochrany osôb. In: IVOR, J. et al.: 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. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o: Plzeň, 2013. ISBN 978-80-7380-440-4, 18 s.
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.: Problems of Protected Interests in the Security Sectors. Warszaw: Warszaw Management University, 2015. p.25. ISBN 978-83-7520-203-8
Návrh nového zákona o spravodajských službách. [cit.2016-10-25]. Dostupné na internete: http://www.minv.sk/?pripomienkove-2015
Úlohy SIS. [cit.2016-10-25]. Dostupné na internete: http://www.sis.gov.sk/o-nas/ulohy.html
Zákon NR SR č. 46/1993 Z.z. o Slovenskej informačnej službe. [cit.2016-10-25]. Dostupné na internete: www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/NRSR/Doc/zd_sis.rtf

KRÍZA PARLAMENTNEJ TVORBY PRÁVA

Boris Balog[1]

Abstrakt

Príspevok sa venuje nárastu významu sudcovskej tvorby práva v prostredí kontinentálnej Európy a osobitne na Slovensku. Nevenuje sa sudcovskej tvorbe práva ako takej, ale vníma ju ako jeden z dôsledkov vyprázdňovania priestoru tvorby práva parlamentom. Parlamentná tvorba práva sa aj napriek jej kvantite dostáva do krízy a úlohu tvorby práva preberajú o. i. aj súdy v ich rozhodovacej činnosti. Príspevok hľadá východisko z tejto situácie.

Kľúčové slová

Legislatíva, sudcovská tvorba práva, parlament, parlamentná otvorenosť

Abstract

This Paper considers the increase in the importance of judicial law-making in the area of continental Europe, and especially in Slovakia. It pays not attention to the judicial law-making as such, but sees it as one of the consequences of the discharge of area of law-making by the Parliament. The parliamentary law-making, despite its quantity, reaches in a crisis and the role of law-making is assumed by the courts in their decision-making activities. The Paper is looking for a way out of this situation.

Keywords

Legislation, Judiciary Law-making, Parliament, Legislative Openness

Úvod

V úvode príspevku sa budem venovať tvorbe práva, a to osobitne v podmienkach kontinentálnej Európy a tiež so zreteľom na formu vlády.

Na prvom mieste je potrebné spomenúť pôvod práva, pretože otázka pôvodu práva sa bude tiahnuť celým príspevkom. Jedným zo základných diferenčných znakov v oblasti tvorby práva je rozlišovanie pôvodu práva z hľadiska subjektu, ktorý ho vytvoril. Dvomi základnými subjektmi tvorby práva sú verejná moc a občianska spoločnosť. Z formálno-právneho hľadiska potom tá časť práva, ktorá bola vytvorená občianskou spoločnosťou sa nazýva právna obyčaj, ako právo, ktoré vznikalo v minulosti a pretrváva dodnes. V súčasnosti k právu tvorenému občianskou spoločnosťou možno zahrnúť aj právo tvorené

[1] Doc. JUDr. Boris Balog, PhD. pôsobí na Fakulte práva Paneurópskej vysokej školy v Bratislave. Venuje sa ústavnému právu a teórii a praxi legislatívy. Pôsobí tiež ako riaditeľ odboru legislatívy a práva na Ministerstve hospodárstva Slovenskej republiky.

v ústavodarných alebo zákonodarných referendách. Právna obyčaj predstavuje také právne pravidlá, ktoré vznikli spontánne dlhým používaním v praxi a postupne začali nadobúdať obligatórny charakter. Vo vzťahu k pravidlám práva vytvoreným autoritami verejnej moci sa líšia aj tým, že boli vyjadrované väčšinou v nepísanej forme.

Právna obyčaj je staršia ako moderné písané právo. Najneskôr od začiatku 19. storočia sa ale v podmienkach kontinentálnej Európy začalo presadzovať písané právo, čo bolo dôsledkom nárastu úloh a funkcií moderných štátov, ktoré sa v tom období začali v Európe formovať. V legislatíve sa začali presadzovať orgány verejnej moci a právna obyčaj začala postupne ustupovať písanému právu. V konkurencii orgánov verejnej moci sa v oblasti tvorby práva presadili politické orgány reprezentujúce tie spoločenské skupiny, ktoré získali ekonomickú a na jej základe následne aj politickú moc – teda nešľachtické obchodnícke skupiny obyvateľstva, ktoré sa vo svojom politickom a ekonomickom postavení emancipovali a mali ambíciu sa podieľať na riadení štátu a spoločnosti. Ich reprezentantom bol jednoznačne parlament. Takéto postavenie nemali v kontinentálnej Európe súdy, ktoré predstavovali skôr prvok reprezentujúci konzervatívnu minulosť a vzťah novej emancipovanej spoločnosti k nim bol skôr rezervovaný.

Možno povedať, že v chápaní kontinentálnej Európy to viedlo k tomu, že zdrojom práva sa stal zastupiteľský orgán a tým aj legislatívu chápeme ako tú časť tvorby práva, ktorá je realizovaná subjektom verejnej moci. Súčasne ale nedošlo k úplnému vylúčeniu iných subjektov verejnej moci a ani občianskej spoločnosti z podielu na tvorbe práva.

Ani etatistická koncepcia tvorby práva, ktorá je postavená na primárnom práve, ale aj zodpovednosti parlamentu za tvorbu a rozvoj právneho poriadku, neznamená jej výlučné sústredenie v rukách parlamentu, pretože toto by nebolo ani želané a ani úplne správne. Na tvorbe práva sa podieľa aj moc výkonná a aj moc súdna. Právne predpisy moci výkonnej sú výsledkom delegovanej legislatívy, ktorá má s parlamentnou tvorbou práva ten spoločný znak, že je abstraktná. Tvorba práva súdnou mocou je konkrétna.

Právne predpisy a precedensy patria z formálneho hľadiska k dvom základným spôsobom tvorby práva orgánmi verejnej moci. Ich spoločným znakom je práve subjekt, ktorý tvorí právo. Ním je vždy orgán verejnej moci. Zároveň subjekt tvorby práva je aj prvým ich rozlišovacím znakom. Kým právne predpisy tvoria subjekty, ktoré možno spoločne označiť ako orgány verejno-politickej moci (z hľadiska formálneho členenia Ústavy Slovenskej republiky k nim patria orgány zákonodarnej a výkonnej moci) tak precedensy sú tradične

spojené so subjektmi súdnej moci.[2] Rozlišovacím znakom je aj ich adresnosť. Právne predpisy sú všeobecné a nemajú konkrétneho adresáta i keď stupeň ich všeobecnosti je rôzny. Sú adresované neurčitému počtu subjektov a toto je jedným z ich základných znakov, ale aj ich požiadaviek. Súdne rozhodnutia ako formálne nosiče precedensov sú naopak spravidla určené konkrétnym adresátom - účastníkom určitého súdneho konania.

Legislatívu v kontinentálnom chápaní stotožňujeme s tvorbou právnych predpisov. Stotožnenie legislatívy s tvorbou právnych prepisov je potom aj východiskom pre definovanie pojmu legislatíva zo statického hľadiska, ktoré musí byť rozšírené o základné komponenty súvisiace s tvorbou práva, a to o

- orgány (inštitúcie) tvorby právnych predpisov,
- postup pri tvorbe právnych predpisov a
- pravidlá dodržiavané pri tvorbe právnych predpisov.

Po doplnení o tieto súčasti zabezpečujúce funkčnosť legislatívy aj z dynamického hľadiska možno legislatívu definovať ako pravidlami riadenú činnosť orgánov a inštitúcií, pri ktorej v rozsahu svojej právomoci a presne stanoveným postupom tvoria právne predpisy.

V predloženom príspevku poukážem na to, že takto chápaná legislatíva, osobitne spojená s parlamentnou tvorbou práva, prežíva v kontinentálnej Európe krízu, ktorej prejavom je zmenšovanie regulačnej schopnosti parlamentov a narastanie vplyvu súdnej moci a jej prenikania aj do prostredia, ktoré bolo tradične vyhradené pre politické moci, najmä do sféry tvorby práva.

Kríza parlamentnej tvorby práva, či dokonca úpadok parlamentarizmu je spojená najmä s posilňovaním postavenia politických strán, ktoré limitujú možnosť poslancov vyjadriť slobodne svoj názor, poklesom kvality kandidátov na miesta poslancov a neúmernou inštitucionalizáciou práce parlamentu, ktorá vyžaduje veľké časové investície na úkor jeho sociálnej zodpovednosti.

Ďalšou javom spôsobujúcim krízu parlamentnej tvorby práva je tzv. „motorizovaná legislatíva“, ktorá je založená na tom, že v dôsledku enormného nárastu rozsahu legislatívy a veľkej rýchlosti, s ktorou musí byť táto legislatíva prijímaná, parlament nie je schopný seriózne sa zaoberať jednotlivými legislatívnymi návrhmi. Z toho vyplýva nespokojnosť s legislatívnym procesom a jeho výsledkom.

[2] SVÁK, J. a kol.: Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 9.

Sudcovská tvorba práva

Sudcovská tvorba práva je na vzostupe, zažíva rozmach, aký sme v 19. a 20. storočí nepozorovali. Už to nie je iba spanilá jazda a nesmelé zaberanie toho územia, ktoré by parlament opustil z nepozornosti. Dnes je tom už zaberanie pozícií bez hanby a pretvárky. Nakoniec, prečo by aj nie, keď parlament sám svoje pozície vzdáva a vyprázdňuje.

Do Základných princípov Civilného sporového poriadku (zákon č. 160/2015 Z. z.) parlament o. i. vložil aj čl. 4 –

„(1) Ak sa právna vec nedá prejednať a rozhodnúť na základe výslovného ustanovenia tohto zákona, právna vec sa posúdi podľa ustanovenia tohto alebo iného zákona, ktoré upravuje právnu vec čo do obsahu a účelu najbližšiu posudzovanej právnej veci.

(2) Ak takého ustanovenia niet, súd prejedná a rozhodne právnu vec podľa normy, ktorú by zvolil, ak by bol sám zákonodarcom, a to s prihliadnutím na princípy všeobecnej spravodlivosti a princípy, na ktorých spočíva tento zákon, tak, aby výsledkom bolo rozumné usporiadanie procesných vzťahov zohľadňujúce stav a poznatky právnej náuky a ustálenú rozhodovaciu prax najvyšších súdnych autorít.“

Ako toto ustanovenie číta človek, ktorý spája tvorbu práva s parlamentom? Vyplynú mu z toho možno aj takéto závery –

1. Parlament si je vedomý toho a uznáva stav, že právny poriadok (ako kľúčovo jeho dielo) nie je dokonalý, pretože súd sa môže ocitnúť v situácii, že nebude podľa pozitívneho práva vedieť vec prejednať a rozhodnúť.
2. Parlament sa vzdáva svojej úlohy túto situáciu všeobecne svojou legislatívnou činnosťou vyriešiť. V podstate si je vedomý toho, že by to aj tak nezvládol, pretože ak sa mu to nepodarilo doteraz, nie je záruka, že by toho bol schopný v tejto situácii.
3. Ponecháva voľné pole súdnej moci, pri ktorej uznáva, že táto jeho úlohu tvorcu práca zvládne lepšie ako on sám.

Proces zmenšovania významu zákona a roli parlamentu ako jeho tvorcu je tu zrejmý. Sudcovská tvorba práva nachádza svoje miesto a uplatnenie všade tam, kde je právny poriadok poznačený vysokou dynamikou zmien a tiež vnútornými rozpormi, ktorých odstránenie vedie iba ku ďalším zmenám. Strata schopnosti parlamentu vytvárať jasné a zmysluplné pravidlá otvára dvere sudcovskej tvorbe práva. Tomáš Ľalík priamo hovorí

o strate významu a prestíže parlamentu[3] ako faktoru spôsobujúcemu nárast vplyvu súdnej moci.

Redukovať sudcovskú tvorbu práva iba na nahradzovania legislatívnej právomoci parlamentu ale nie možné a správne. Sudcovské tvorba práva nepôsobí iba v rámci horizontálnych vzťahov zákonodarnej moci a súdnej moci, ale sudcovská tvorba práva pôsobí aj dovnútra samotnej súdnej moci. Tu predstavuje prekonanie toho, čo profesor Svák označuje ako postsocialistický úradnícky spôsob výkonu súdnictva.

Slovenskí sudcovia všeobecných súdov, najmä prvoinštančných sa prispôsobili úradníckemu spôsobu výkonu súdnictva. Tento spôsob vychádza z pseudodeduktívneho výkladu právneho predpisu, ktorý sa obyčajne označuje ako zákonný existencionalizmus. Prejavuje sa prehnaným dôrazom na zistenie skutkových okolností prípadu, ktoré sa sudcovia snažia subsumovať pod konkrétne zákonné ustanovenia. Právny predpis je tu chápaný ako nesporná právna norma, ktorá už dopredu dáva jednoznačnú odpoveď na situáciu konkrétneho súdneho sporu. Takémuto úradníckemu spôsobu výkonu súdnictva potom zodpovedá aj spôsob vyhotovovania súdnych rozhodnutí, ktoré sú síce obšírne, ale s absenciou právnokreatívneho aspektu. Zjednodušene povedané, dve tretiny rozhodnutia tvorí popis skutkového stavu (popis obsahu žaloby a vyjadrení sa k nej a prehľad vykonaných dôkazov) a jednu tretinu právne normy, ktoré súd použil pri ich aplikácii na konkrétny prípad. Celé odôvodnenie (a teda vlastná súdnoprecedenčná hodnota súdneho rozhodnutia) sa potom často zúži na strohé konštatovanie, že na základe zistených dôkazov súd rozhodol podľa príslušných právnych noriem. Paradoxom takéhoto prístupu je potom dodatočné vytváranie tzv. právnej vety spravidla na najvyššom súde. Tieto právne vety, ktoré sú akýmisi slovenskými (ale nie je to len slovenské špecifikum) *ratio decidendi* sú podobne formulované ako právne predpisy a na rozdiel od klasických súdnych precedensov úzko spojených so skutkovým stavom konkrétneho prípadu začínajú žiť akoby oddelený právny život. Právne vety v tejto podobe sú viac podobne právnym normám vytvoreným legislatívou ako súdnym rozhodnutiam vytvoreným aplikáciou právneho predpisu na konkrétny prípad.[4]

Rozvoj sudcovskej tvorby práva v rámci prekonávania vyššie uvedeného prístupu k výkonu súdnictva je významné aj z hľadiska napĺňania princípov materiálneho právneho štátu. Tu pokladám miesto a význam sudcovskej tvorby práva za nezastupiteľný a zásadný. Domnievam sa ale tiež, že súdna moc by mala „vstupovať do rieky“ zákonodarnej moci až

[3] ĽALÍK, T.: O sudcovskej tvorbe práva. Justičná revue, 66, 2014, č. 1, s. 1.
[4] OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu. 2. vydanie. Žilina: Eurokódex, Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2012, s. 385.

vtedy, keď sama seba skultivuje, prekoná a vyrieši svoje vlastné problémy a vysporiada sa s dedičstvom z minulosti. V opačnom prípade môže byť kríza parlamentnej tvorby práva ešte prehĺbená.

Kríza parlamentnej tvorby práva

Už pred niekoľkými rokmi som sa k stavu právneho poriadku Slovenskej republiky vyjadril nasledovne: „*Kvantitatívny stav právneho poriadku Slovenskej republiky je impozantný a jeho kvalitatívny stav je úbohý. Inak povedané, veľa nekvality. Z hľadiska klasicky identifikovaných problémov slovenskej legislatívy ide najmä o predkladanie vysokého počtu návrhov zákonov, ktorých podstatnú časť tvoria návrhy noviel existujúcich zákonov, nedostatočné vyhodnotenie, či posúdenie dopadov navrhovanej právnej úpravy vedúce k potrebe ďalšej novelizácie toho istého zákona bezprostredne po jeho prijatí, a to aj počas legisvakancie a nakoniec klasický problém s bohatou tvorivou činnosťou poslancov vyjadrenou vo forme návrhov na zmenu a doplnenie predloženého návrhu zákona*.“.[5]

Výsledkom je stav nepresvedčivosti a straty materiálnej legitimity parlamentu, ktorý je vnímaný ako orgán, ktorý nie je schopný jasným, zodpovedným a kompetentným spôsobom regulovať život spoločenstva. Kríza parlamentnej tvorby práva je preto podľa mňa práve v tom, že napriek obrovskej kvantite regulácie, parlament nie je schopný presvedčivo a legitímne reagovať na spoločenské potreby. Jeho výsledky pôsobia skôr odpudzujúco a výsledkom je nedôvera v jeho schopnosti prijímať kvalitné zákony. Osobitne je tiež potrebné spomenúť potrebu zvýšenia jeho legitimity a akceptovateľnosti v spoločnosti a materiálnej akceptovateľnosti jeho výsledkov, čím by sa znížila potreba hľadania riešenia mimo parlamentnom vytvoreného práva, napr. v jeho sudcovskej tvorbe.

Požiadavky na legitimitu konania verejnej moci neustále stúpajú a súvisia s rozvojom občianskej spoločnosti a nárastom jej angažovanosti. Legitimita už nie je iba naplnenie podmienok pre slobodné voľby a vytvorenie zastupiteľského orgánu v slobodnej politickej súťaži, ale tiež udržanie a zachovanie materiálnej legitimity počas výkonu ústavných právomocí. Nepostačuje tu len konanie parlamentu v súlade s ústavou a zákonmi, osobitne pri rokovaní o návrhoch zákonov v súlade s rokovacím poriadkom, ale materiálna legitimita

[5] BALOG, B.: Inovačné výzvy pre ústavu z oblasti legislatívy, alebo O legislatívnej smršti a iných (nielen meteorologických) poverách v slovenskej legislatíve. In: Bratislavské právnické fórum 2013, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Inovačné výzvy pre ústavy a ústavné systémy v globalizovanej Európe. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013, s. 656.

zákonodarnej činnosti znamená zaangažovanie verejnosti a otvorenosť legislatívneho procesu v parlamentnej etape.

Požiadavka na materiálnu legitimitu zákonodarnej činnosti je spojená aj s požiadavkou na materiálnu legalitu konania právneho štátu a jeho orgánov. Striktné previazanie politickej činnosti štátu s jeho právnym poriadkom, snaha o naplnenie alebo aspoň zdanie naplnenia princípu legality potom viedli moderné štáty nevyhnutne k tomu, že boli nútené regulovať každého a všetko, aby bol princíp legality naplnený aj vtedy, keď dochádzalo k prudkému rozvoju spoločnosti, vedy a modernej techniky a moderných technológií a štát mal snahu to všetko regulovať. Výsledkom tohto legislatívneho optimizmu bol stav právneho poriadku, ktorý som uviedol vyššie.

Súčasné obdobie zvykneme označovať ako postmodernu. Jej znakom je pluralita a rozklad tradične chápanej jednoty vychádzajúcej z jedného jednotiaceho bodu, metafyzického základu, zdroja a prameňa vedenia ľudstva. Platí to aj v práve. Postmoderna sa tu prejavuje práve v poklese podielu parlamentu ako pôvodne jediného zdroja na tvorbe práva a na náraste významu a kvantity práva tvoreného mimo politickej moci. V období postmoderny musí teda aj právo a právny poriadok reagovať na nové podnety a na narastajúcu pluralitu. Táto pluralita môže viesť k situácii rozkladu, a to či už vnútornej jednoty právneho poriadku a/alebo k rozkladu klasického zákonodarstva. Naznačený rozklad vnútornej jednoty a usporiadanosti právneho poriadku platného na určitom mieste a v určitom čase predstavuje jeho reakciu na vonkajšie podnety prichádzajúce zo spoločnosti. Uvedená charakteristika platí zvlášť pre súdne precedensy a prípadné ďalšie pramene dopĺňajúce normatívne právne akty.[6]

Postmoderná doba spojená s pluralitou prameňov práva regulačnú schopnosť štátu oslabuje, a to najmä z hľadiska parlamentnej tvorby práva. Tvorba všeobecne záväzných pravidiel ale zostáva jednou z rozhodujúcich úloh štátu.

V prípade neplnenia tejto úlohy dochádza k zlyhaniu zákonodarného orgánu. Zlyhanie zákonodarného orgánu znamená, že v prípadoch**,** kedy konať mal nekonal, alebo ak konal, tak nekonal ako racionálny zákonodarca a právnu úpravu neprijal vôbec alebo s medzerami. Hovorím tu o prípadoch legislatívnej nečinnosti alebo legislatívneho opomenutia zákonodarného orgánu.

Legislatívna nečinnosť znamená, že daná oblasť spoločenských vzťahov je zákonodarcom vedome ponechaná úplne mimo právnu reguláciu. Takéto vedomé (ne)konanie

[6] BARÁNY, E.: Pojmy dobrého práva. Bratislava: Eurokódex, 2007, s. 20.

zákonodarcu je možné chápať aj ako jeho plánované, či zámerné mlčanie, ktoré predstavuje počiatočnú medzeru v zákone.

Samotná skutočnosť, že určitá oblasť spoločenských vzťahov nie je predmetom právnej regulácie nemusí byť problémom. Ani štát a jeho zákonodarný orgán nemá a ani nemusí mať ambíciu regulovať všetky spoločenské vzťahy a podriaďovať ich svojim pravidlám správania. Pri skúmaní legislatívnej nečinnosti je potrebné zohľadniť skutočnosť, že absolútna regulácia spoločenských vzťahov zo strany zákonodarcu nie je vhodná a správna. Medzi najčastejšie chyby právnického myslenia totiž možno zaradiť aj domnienku, že všetko, čo môže byť regulované, musí byť regulované.[7] Preto je úplne prirodzené, že zákonodarca ponecháva rôzne oblasti spoločenského života vedome bez zákonnej regulácie. Z pohľadu fyzickej osoby či právnickej osoby to potom vytvára stav, keď táto môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nemožno ju nútiť, aby konala niečo, čo zákon neukladá.

Legislatívne opomenutie je stavom, keď zákonodarca pozitívne upravujúc určitú oblasť spoločenských vzťahov opomenul niektoré významné prvky tejto právnej úpravy. Zákonodarca teda pri legislatívnom opomenutí reguluje určitú oblasť nekompletne či fragmentárne, opomínajúc právny komponent, ktorý je želateľný z hľadiska integrity daného inštitútu, resp. ústavnosti.

Legislatívne opomenutie predstavuje prípady, keď je právna úprava v určitom zmysle nedostatočná. Ide o situáciu nedodržania základnej požiadavky kladenej na zákon, a totiž, aby upravoval v príslušnej oblasti všetky základné spoločenské vzťahy.

Kým v prípade legislatívnej nečinnosti možno hovoriť o vedomom konaní zákonodarcu, ktorý z rôznych dôvodov ponecháva určitú oblasť spoločenských vzťahov mimo svojej regulačnej moci, v prípade legislatívneho opomenutia ide skôr o neúmyselné konanie, ktoré predstavuje nedokonalosť zákonodarcu. Táto nedokonalosť zákonodarcu spôsobuje vznik zjavných medzier v zákone, pretože v ňom chýba právna úprava, ktorú by bolo možné, vzhľadom na predmet regulácie zákona očakávať a tým zákon nerieši všetky súvislosti upravovanej problematiky. Schopnosť zákonodarcu prijať (na prvý pokus) právny predpis, ktorý by úplne a aplikačne bezproblémovo upravil regulované spoločenské vzťahy s narastajúcou kvantitou prijímanej legislatívy klesá. Ani v modernom právnom štáte sa totiž nedá vyhnúť nedostatkom v zákonných právnych predpisoch.

Medzery v práve sú pre sudcovskú tvrbu práva tým magickým kľúčom, ktorý jej otvára nebeskú bránu cez ktorú vstupuje tam, kde by inak nebola. Medzery v práve, a to či už

[7] BRÖSTL, A.: Slová, slová, slová...In: GERLOCH, A. – KYSELA, J.: Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2007, s. 49.

skutočné alebo domnelé, sú tým fenoménom, ktorý umožňuje súdom prekročiť Rubikon oddeľujúci výklad (interpretáciu) práva a vypĺňanie medzier v práve. Rozdiel medzi výkladom (interpretáciou) práva a vypĺňaním medzier z hľadiska fenoménu sudcovskej tvorby práva je značný. Spočíva v tom, že kým pri výklade práva ide o dávanie významu textu predpisu (aj keď často ide o rozšírenie jazyka až na samé hranice sémentiky), tak pri vypĺňaní medzier sa pridáva text do textu právneho predpisu. Pri medzerách text chýba a sudca ho dopĺňa, kým pri výklade sudca priraďuje textu význam.[8] Sudca teda text práveho predpisu dopĺňa. Ten, kto v konkrétnej veci vyhodnotí, či je v práve medzera alebo nie je je nakoniec sudca samotný. Ak existenciu medzery zistí, prichádza mu na pomoc ďalšia matra sudcovskej tvroby práva, bez ktorej by medzery v práve a ich pohotoví liečiteľ, teda súdy, nemali zmysel, a to princíp zákoazu odopretia spravodlivosti. Tento nespochybňujem. Mám ale obavu zo spojenia existencie medzier v práve, ich konštatovania sudcom a následného rozhodnutia v takejto situácii sudcom podľa princípu zákazu odopretia spravodlivosti, pretože tu sa sudca pasuje do pozície zákonodarcu. V tejto situácii (ktorú sám identifikoval) je partnerom zákonodarcu.

Odstraňovanie prípadných medzier v práve by ale v parlamentnej republike malo byť primárne úlohou parlamentu, pretože tento právo nielen tvorí, ale aj kontrolu, ako sa jeho zákony dodržiavajú. Nemožnosť dodržiavania zákonu parlamentu v dôsledku jeho medzerovosti zakladá povinnosť parlamentu tento stav napraviť. V takejto situácii by sa parlament nemal spoliehať na súdy a ich tvorbu práva, ale mal by konať ako zodpovedný a racionálny zákonodarca sám. Platí to aj pre Národnú radu Slovenskej republiky, ktorá je jediným zákonodarným orgánom Slovenskej republiky. Z ústavnej definície Národnej rady Slovenskej republiky ako jediného zákonodarného orgánu Slovenskej republiky možno vyvodiť nielen jej výlučné oprávnenie uznášať sa na zákonoch a ich zmenách, ale v širšom chápaní je nevyhnutné pod túto funkciu Národnej rady Slovenskej republiky zahrnúť aj starostlivosť o materiálnu a formálno-právnu kvalitu zákonov, t. j. o kvalitu právneho poriadku Slovenskej republiky ako celku, jeho vnútornú harmóniu, prehľadnosť, zrozumiteľnosť, vyváženosť, prehľadnosť, ako aj jeho kompatibilitu s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky.

Zlyhanie štátu pri plnení jeho legislatívnej povinnosti vo vyššie uvedenej kvalite zakladá jeho legislatívnu zodpovednosť. Legislatívna zodpovednosť štátu, ako dôsledok nesplnenia jeho legislatívnej povinnosti, je podľa mňa jedným z princípov materiálneho

[8] ĽALÍK, T.: O sudcovskej tvorbe práva. Justičná revue, 66, 2014, č. 1, s. 8.

právneho štátu. V materiálnom právnom štáte existuje zodpovednosť štátu za svoju legislatívnu činnosť v prípade, ak dochádza v jeho legislatívnej činnosti k excesom znamená to porušenie aj iných princípov právneho štátu, ako právna istota, predvídateľnosť práva, zákaz spätného pôsobenia zákona, či niečoho, čo by som všeobecne označil ako právo na dobré zákony.

Vymedzením konceptu legislatívnej zodpovednosti nedochádza k obmedzovaniu priestoru slobodného výkonu zákonodarnej moci. Zákonodarca je oprávnený prijať akýkoľvek zákon, pričom aj zákonodarný orgán je viazaný ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 ústavy.[9] S výhradou dodržania základných princípov ústavnosti, ústavou zaručených základných práv a slobôd a záväzkov vyplývajúcich zo všeobecných pravidiel medzinárodného práva a z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, Národná rada Slovenskej republiky môže pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti prijať ľubovoľný zákon.[10]

Parlamentná otvorenosť

Jedným zo spôsobov ako prekonať krízu parlamentnej tvorby práva je parlamentná otvorenosť. Už samotné slovné spojenie „parlamentná otvorenosť“ sa môže zdať ako niečo, čo nejde dokopy. Národná rada Slovenskej republiky sa ale nesmelo na cestu parlamentnej otvorenosti už vydala, a to zákonom č. 399/2015 Z. z.[11] Týmto zákonom sa v podmienkach Slovenskej republiky prehĺbilo právo na prístup verejnosti k parlamentným informáciám v kompletnej forme.

Parlamentná otvorenosť, teda občianska angažovanosť v parlamentnej činnosti, je súčasťou širšieho konceptu otvoreného vládnutia.

Otvorené vládnutie je postavené na nasledovných princípoch –

- transparentnosť – transparentné informácie o verejnej moci, obsažné, správne, korektné a voľne dostupné informácie,
- občianska participácia – verejná moc hľadá spôsoby mobilizácie občanov a ich zapájania do verejnej diskusie a umožňuje im vstupovať do tvorby a schvaľovania verejných politík,

[9] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL.ÚS 16/95.
[10] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 6/01.
[11] K tomu môj článok – BALOG, B.: Legislatíva o legislatíve. Právny obzor, *99*, 2016, č. 3, s. 219 – 233.

- zodpovednosť – pri spravovaní verejných vecí sú zavedené pravidlá a mechanizmy, prostredníctvom ktorých sa verejná moc zodpovedá za svoje aktivity,
- využívanie moderných technológií – verejná moc v maximálnom možnom rozsahu poskytuje prístup k voľným dátam.

Pri zohľadnení špecifík parlamentnej práce je možné princípy otvoreného vládnutia aplikovať aj na činnosť Národnej rady Slovenskej republiky. Zapojenie verejnosti do parlamentnej práci, otvorenosť a transparentnosť legislatívneho procesu v Národnej rade Slovenskej republiky a využívanie pokročilých informačných technológií môžu výrazne prispieť k zvýšeniu dôveryhodnosti parlamentu a dodať mu tým potrebné sebavedomie na ďalšiu činnosť.

Základom parlamentnej otvorenosti je Deklarácia parlamentnej otvorenosti z roku 2012. Táto vychádza z princípu kultúry otvorenosti, ktorá je postavená na tom, že parlamentné informácie patria verejnosti. Parlamentné pravidlá a procedúry by mali byť nastavené tak, aby bolo rokovanie otvorené v tom zmysle, aby sa v ňom občania mohli angažovať, sledovať ho a sami nesprostredkovane si činnosť parlamentu a jeho poslancov aj hodnotiť. Malo by preto dôjsť k zvyšovaniu občianskej informovanosti o parlamentnom fungovaní, ktoré by malo byť transparentné. Tým by sa zvýšila materiálna legitimita, presvedčivosť, ale aj akceptovateľnosť jeho výsledkov, ak by občania vnímali, že tieto nie sú tvorené v uzavretom prostredí, ale že aj oni dokážu prácu parlamentu ovplyvniť.

Otvorený, inkluzívny, zodpovedný a dostupný parlament je kľúčom k podstate demokracie, a to z dôvodu jeho ústavných právomocí spočívajúcich v tvorbe zákonov, zastupovania občanov, ale tiež kontrolou nad výkonnou mocou. Parlamentná otvorenosť by mala občanovi umožniť byť informovaný o práci parlamentu, právo zúčastniť sa na legislatívnom procese, a to využívaním moderných technologických prostriedkov.

Parlament by mal byť povinný aktívna zapájať občanov do parlamentných procedúr a rozhodovania za účelom efektívneho reprezentovania spoločenstva. Parlamentná procedúra by mala najmä umožniť to, aby občania mohli poslancom predložiť svoje názory, podmety alebo pripomienky k návrhom zákonov.

Záver

Legislatíva charakterizovaná ako tvorba právnych predpisov, ktorú vykonávajú osobitné orgány v rámci presne stanoveného postupu, tak ako každá iná cieľavedomá činnosť kladie špecifické predpoklady na jej tvorcov.

Príprava návrhov právnych predpisov a rokovanie o nich by malo byť verejne dostupné, a to už od svojho počiatku. Mala by byť akceptovaná možnosť zahrnutia verejnosti do tvorby právnych predpisov už v prípravnej etape legislatívneho procesu, a to za účelom získania podpory pre tento právny predpis už v momente počiatku jeho prípravy. Zapojenie verejnosti do legislatívneho procesu, vrátane otvorenosti parlamentu, zvýši akceptovateľnosť právnych predpisov a zníži potrebu dotvárania pravidiel správania sa súdmi.

Nie je možné abstrahovať ani od neustáleho zvyšovania kvality normotvornej činnosti parlamentu, ktorá by mala ísť ruka v ruke so zvyšovaním jej materiálnej legitimity. Kvalita normotvornej činnosti Národnej rady Slovenskej republiky je predurčená najmä tými ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky, ktoré definujú a charakterizujú Slovenskú republiky ako právny štát. Z toho vyplýva základná ústavná povinnosť zákonodarcu rešpektovať a napĺňať princípy materiálneho právneho štátu pri tvorbe práva. Princíp právneho štátu sa v rámci tvorby zákona dodrží vtedy, ak je prijatý zákon v súlade so všetkými ustanoveniami ústavy, ktoré sú vo významovej a príčinnej súvislosti so vzťahmi, ktoré prijatý zákon upravuje. Každý zákon by mal spĺňať požiadavky, ktoré sú vo všeobecnosti kladené na akúkoľvek zákonnú úpravu v právnom štáte a ktoré možno odvodiť z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Riešením je o. i. aj prekonanie stereotypov v tvorbe práva. Kreatívna tvorba práva znamená zlepšovanie, skvalitňovanie návrhov zákonov ako prvý nevyhnutný krok k lepším zákonom ako naplneniu práva na dobré zákony, čo znamená opustenie, prekročenie (a v budúcnosti možno aj nahradenie) príliš úzkeho tradičného chápania legislatívnej činnosti. Výsledkom má byť právny predpis, ktorý nebude predstavovať produkt stereotypnej legislatívnej činnosti, ale bude predstavovať dielo ako výsledok využitia a vloženia duchovných kvalít legislatívca. V tom prípade hovoríme o kreatívnom, tvorivom prístupe k legislatíve a v tom momente tvorba práva vstupe (až) do sféry umenia.

Hlavná výhoda kreativity pri tvorbe práve spočíva v tom, že prináša možnosť odlišného myslenia. Znamená to, že legislatívec rieši prípravu právneho predpisu ako divergentnú úlohu, ktorá, na rozdiel napríklad od matematickej úlohy alebo fyzikálnej úlohy, nemá len jedinú správnu odpoveď, jediné správne riešenie, jediné správne východisko. Divergentné schopnosti a možnosti poskytujú pri príprave právneho predpisu dostatok alternatívnych nápadov a flexibility. Súčasne ale jasne stanovený rámec a (legislatívne) pravidlá tvorby práva znamenajú prekonanie len čisto divergentného myslenia ako kognitívneho potenciálu tvorivosti smerom k nevyhnutnosti vzájomného prepojenia s konvergentným myslením v procese kreatívnej tvorby práva. Takéto kreatívne riešenie musí

okrem originálnosti a presvedčivosti spĺňať aj (a osobitne v legislatíve) podmienku spoločenského prospechu, teda, že výsledok jej činnosti – právny predpis – je užitočný, slúži rozumnému účelu, je akceptovateľný, prijateľný, hodnotný, ale aj prehľadný a zrozumiteľný.

Okrem obsahovej stránky je potrebné sa zamerať aj na proces. Spolupráca parlamentu s občianskou spoločnosťou, zverejňovanie informácií na webovom sídle parlamentu, využívanie nových informačných technológií pri komunikácii s verejnosťou zohrávajú významnú úlohu pri zvyšovaní materiálnej legitimity práce parlamentu a jej výsledkov, zabezpečujú im presvedčivosť a dôveryhodnosť, čím umožňujú prekonávať stav, v ktorom sú parlamenty dnes, a to stav krízy a nedôvery zo strany verejnosti. Nakoniec tým parlamenty získajú aj tie pozície, ktoré v oblasti legislatívy získala súdna moc svojou sudcovskou tvorbou práva ako prirodzenou reakciou na neschopnosť parlamentu tvoriť presvedčivé a efektívne pravidlá fungovania spoločnosti.

Zoznam bibliografických odkazov

Monografie a učebnice

BARÁNY, E.: Pojmy dobrého práva. Bratislava: Eurokódex, 2007. 176 s. ISBN 978-80-88931-75-1.

OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: Základy teórie konštitucionalizmu. 2. vydanie. Žilina: Eurokódex, Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2012. 544 s. ISBN 978-80-89447-54-1.

SVÁK, J. a kol.: Teória a prax legislatívy. 3. rozšírené vydanie. Žilina: Eurokódex, 2012. 440 s. ISBN 978-80-89447-65-7.

Kapitola v učebnici alebo monografii

BRÖSTL, A.: Slová, slová, slová...In: GERLOCH, A. – KYSELA, J.: Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2007. ISBN 978- 80 73572-87-7.

Periodiká a zborníky

BALOG, B.: Inovačné výzvy pre ústavu z oblasti legislatívy, alebo O legislatívnej smršti a iných (nielen meteorologických) poverách v slovenskej legislatíve. In: Bratislavské právnické fórum 2013, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Inovačné výzvy pre ústavy a ústavné systémy v globalizovanej Európe. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-71603-65-8, s. 660-674.

ĽALÍK, T.: O sudcovskej tvorbe práva. Justičná revue, 66, 2014, č. 1. s. 1 – 19.
BALOG, B.: Legislatíva o legislatíve. Právny obzor, *99*, 2016, č. 3, s. 219 – 233.

AKTUÁLNE KOREKCIE LEGISLATÍVNEHO PRÁVA PROCESNÉHO AKO PREDPOKLAD KVALITY NORMOTVORNEJ ČINNOSTI

Branislav Fridrich[1]

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá schváleným zákonom o zmene zákona o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý bol schválený 26.1.2016 a prezidentom Slovenskej republiky bol vrátený 10.11.2016 s návrhom zamietnuť schválený zákon ako celok. Schválený zákon obsahuje zmeny týkajúce sa zabezpečenia poriadku v rokovacej sále, dĺžke rečníckeho času, spôsobe prednesu, procedurálnych návrhov ako aj pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. V príspevku autor približuje stanoviská predkladateľov návrhu zákona, opozičných poslancov, ako aj prezidenta Slovenskej republiky. Autor súčasne sleduje judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky, Európskeho súdu pre ľudské práva vrátane detailnej analýzy rozsudku Veľkej komory v prípade Karácsony a iní proti Maďarsku z 17.5.2016.

Kľúčové slová

Zabezpečenie poriadku, dĺžka rečníckeho času, spôsob prednesu, sloboda prejavu, disciplinárne sankcie.

Abstract

The paper deals with the adopted Law on Amendments to the Law on the Rules of Procedure of the National Council of the Slovak Republic, which have been approved by the Slovak Parliament on 26.10.2016 and have been returned by the President of the Slovak Republic on 11.10.2016 with the draft to refuse approved law as a whole. Passed legislation includes changes in maintaining order in the chamber, speaking time, the method of recitation, procedural proposals and amendment proposals. The paper presents opinions of the promoters of the bill, their amendments proposals, opinions of opposition members, the President of the Slovak Republic. It also pursues the case-law of the Constitutional Court of the Slovak Republic and the European Court of Human Rights, including a detailed analysis of the judgment of the Grand Chamber in the case Karácsony and others against Hungary from 17.05.2016.

Keywords

Maintaining the order, speaking time, the method of recitation, freedom of expression, disciplinary sanctions.

[1] JUDr. Branislav Fridrich, PhD., ústavný právnik, vysokoškolský pedagóg a vedecký pracovník sa narodil dňa 7. februára 1979 v Bratislave. Autor článku v súčasnosti pôsobí vo funkcii vedúceho Katedry ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Aktívne pôsobí na všetkých stupňoch pedagogickej praxe, pričom sa predovšetkým zaoberá ochranou základných ľudských a slobôd na ústavnej, ako aj medzinárodnej úrovni. Iniciatívne sa zapája do riešenia grantových úloh z odboru ústavného práva a zároveň sa popri publikačnej, edičnej činnosti aktívne zúčastňuje na rôznych domácich a zahraničných konferenciách a seminároch. Z praktického hľadiska uplatňovania práva v spoločnosti vykonáva advokáciu a vedie ako zakladajúci partner vlastnú advokáciu advokátsku kanceláriu.

Úvod

Dňa 10.11.2016 vráti prezident Slovenskej republiky novelu zákona o rokovacom poriadku, ktorú Národná rada Slovenskej republiky prijala 26.10.2016. Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Andreja Danka, Tibora Bernaťáka, Gábora Gála a Andreja Hrnčiara na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č.350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov bol predložený do Národnej rady Slovenskej republiky dňa 19.8.2016 ako parlamentná tlač 200 s číslom CRD-1490/2016. Návrh zákona bol schválený v treťom čítaní nasledovne, 79hlasov za, 49 proti, 13 sa zdržalo hlasovania. Cieľom návrhu zákona je podľa dôvodovej správy[2] zabezpečiť ochranu efektívneho fungovania Národnej rady Slovenskej republiky počas jej schôdzí. Navrhované opatrenia smerujúce k predchádzaniu rušenia poriadku počas schôdzí Národnej rady Slovenskej republiky sledujú podľa navrhovateľov legitímny cieľ, ktorým je zabezpečenie plynulého chodu schôdzí Národnej rady Slovenskej republiky a zároveň ochranu nerušeného výkonu mandátu poslancov pri súčasnom rešpektovaní výkonu ich práva na slobodu prejavu.

Zabezpečenie poriadku v rokovacej sále

Už súčasné znenie platného rokovacieho poriadku umožňuje zakročiť proti poslancovi „ktorý svojimi prejavmi alebo činmi v rokovacej miestnosti prekročil hranice slušnosti (§ 32). Preto by podľa prezidenta Slovenskej republike, ako uvádza, v liste z dňa 10.11.2016, ktorým vrátil Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 26. októbra 2016, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov,[3] postačovalo, aby sa tieto možnosti vhodne a účinne uplatňovali, namiesto ich tak detailnej úpravy, ktorá už pripúšťa šikanózne riadenie schôdzí národnej rady. Súčasne znenie § 32 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku umožňuje, aby predsedajúci vyzval zachovávať poriadok poslanca, ktorý neuposlúchol výzvu, ktorou sa mu odobralo slovo, alebo poslanca, ktorý svojim prejavmi alebo činmi v rokovacej miestnosti prekročil hranice slušnosti, a ak výzva na zachovanie poriadku nevedie u poslanca

[2] Dôvodová správa k parlamentnej tlači 200, dostupné online: http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6025 (15.11.2016)
[3]Prezident Kiska vrátil Národnej rade novelu rokovacieho poriadku, dostupné online: https://www.prezident.sk/article/prezident-kiska-vratil-narodnej-rade-novelu-rokovacieho-poriadku/ (10.11.2016)

k náprave, môže predsedajúci poslanca vykázať až do skončenia rokovania v tom istom dni z rokovacej miestnosti. Prezidentom Slovenskej republiky vrátená novela zákona o rokovacom poriadku mení znenie § 32 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku tak, že namiesto **výzvy predsedajúceho na zachovávanie poriadku** poslancovi, ktorý neuposlúchol výzvu predsedajúceho, ktorou sa mu odobralo slovo, sa zavádza **výzva predsedajúceho na zachovanie poriadku** poslancovi, ktorý svojím konaní **narúša priebeh rokovania.** Podľa prezidenta Slovenskej republiky pri zohľadnení § 3 ods. 5 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého je použitie neurčitých pojmov možné len v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie účelu právneho predpisu, doplnenie § 32 ods. 2 v zákone o rokovacom poriadku však presahuje **nevyhnutný rozsah použitia neurčitého pojmu** a formuláciou „... ktorý (poslanec) svojím konaním **narúša priebeh rokovania**" dáva do rúk predsedajúceho **neprimerane široké uváženie** na záver o narušaní priebehu rokovania.

Podľa platného znenia § 32 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku je jedinou sankciou predsedajúceho voči poslancovi, u ktorého výzva na zachovanie poriadku neviedla k náprave, jeho fakultatívne vykázanie až do skončenia rokovania v tom istom dni z rokovacej miestnosti. Táto sankcia zostáva, zmenená na obligatórnu, aj podľa schválenej novely zákona o rokovacom poriadku s tým, že ak poslanec ani po opätovnom vykázaní neopustí rokovaciu sálu, môže predsedajúci prerušiť schôdzu Národnej rady Slovenskej republiky na čas nevyhnutne potrebný na **obnovenie poriadku.** Ak predsedajúci preruší schôdzu Národnej rady Slovenskej republiky, predseda Národnej rady Slovenskej republiky zvolá bezodkladne poslanecké grémium. Vykázanému poslancovi sa v rámci dňa, v ktorom bol vykázaný síce ponechalo právo hlasovať o každom návrhu, ale novela ho vylučuje z hlasovania o procedurálnych návrhoch.

Do rámca zabezpečenia poriadku na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky patrí aj zákaz vnášania zbraní, výbušnín, paralyzujúcich prístrojov a látok, a zákaz používania prenosných telekomunikačných prostriedkov na telefonovanie... (§ 32 ods. 3), pričom voči osobe (nielen poslanec), ktorý poruší niektorý z týchto zákazov sa postupuje rovnako tak, že ju predseda vyzve zachovávať poriadok a následným fakultatívnym vykázaním z rokovacej miestnosti až do skončenia rokovania v tom istom dni. Novela rozširuje tento postup aj o vyššie uvedené zmeny týkajúce sa zmeny fakultatívneho vykázania poslanca na obligatórne, následné fakultatívne prerušenie schôdze Národnej rady Slovenskej republiky predsedajúcim na čas nevyhnutne potrebný na obnovenie poriadku, a v prípade prerušenia schôdze s povinnosťou predsedu Národnej rady Slovenskej republiky bezodkladne zvolať poslanecké

grémium. Novela rozšírila aj rozsah predmetov, ktorých vnášanie alebo používanie je zakázané. Novela rozširuje okruh zakázaných vnášaných vecí do rokovacej sály o transparenty, plagáty, letáky alebo iné obdobné vizuálne zobrazenia, materiály propagujúce politickú stranu alebo politické hnutie alebo šíriace reklamu a jedlo (§ 32 ods. 4). Novela mení okruh zakázaných používaných vecí v rokovacej sále ich vymedzením ako **mobilné telefóny alebo iné technické zariadenia**, ktoré **umožňujú komunikáciu alebo záznam informácií**, a to na nasledovné činnosti: 1. **telefonovanie** a 2. **vyhotovovanie fotografií, zvukových záznamov, audiovizuálnych záznamov alebo audiovizuálnych** prenosov (§ 32 ods. 3). Poslanci aj občania, ktorí nie sú zástupcami hromadných informačných prostriedkov, teda majú podľa schválenej novely zakázané aj činnosti, ktoré nikoho nerušia a nerušia ani poriadok v rokovacej sále. Na kanceláriu Národnej rady Slovenskej republiky a zástupcov hromadných informačných prostriedkov sa nevzťahuje zákaz vyhotovovania fotografií, zvukových záznamov, audiovizuálnych záznamov alebo audiovizuálnych prenosov. V dôvodovej správe predkladatelia uviedli, že cieľom je zabezpečiť plynulý a nerušený priebeh rokovania Národnej rady Slovenskej republiky, pričom ale v dôvodovej správe na str. 6 k bodu 13 uviedli, že: „Zakazuje sa používať mobilné telefóny, ako aj iné technické zariadenia umožňujúce komunikáciu, na telefonovanie alebo vyhotovovanie záznamov alebo prenosov (napríklad **tablet a iní obdobné technické zariadenia**), ktorých používanie v sále **nie je opodstatnené** a **ruší rokovanie**.“[4] Z historického a teleologického výkladu je zrejmé, že text zákona nie je v súlade s jeho účelom a legislatívnou prípravou. Je zrejmé, že zákaz vyhotovovania záznamov alebo prenosov je podľa *stricto sensu* znenia zákona daný bez ohľadu na to, či dochádza k rušeniu rokovania alebo nie. Je potrebné zdôrazniť, že postačí už iba samotné akékoľvek použitie technického zariadenia bez vyhotovenia záznamu na to, aby došlo k obligatórnej výzve predsedajúceho na zachovanie poriadku. Postačí dotknutie sa tabletu takým spôsobom, že tablet vykoná nejakú činnosť, pričom o tom, nikto nemusí vedieť, dokonca ani sám poslanec alebo iná osoba. V prípade, že schválené znenie novely sa stane aj platným a účinným, bude nevyhnutné uplatňovať výzvy predsedajúceho iba v prípadoch, ak použitie technických zariadení bude skutočne narúšať poriadok v rokovacej sále. To, že každé vnesenie zakázaných vecí, ako aj každé zakázané použitie vecí na zakázané činnosti musí narúšať poriadok ešte neznamená, že musí rušiť aj rokovanie. Nepostačuje ani legislatívne veľmi nepresné vymedzenie prepojenia zabezpečovania poriadku v rokovacej sále na disciplinárne stíhanie poslancov v zmysle schváleného § 32 ods. 5 zákona o rokovacom

[4] Dôvodová správa k parlamentnej tlači 200, dostupné online: http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6025 (10.11.2016)

poriadku, podľa ktorého „Ak poslanec opakovane narúša poriadok na schôdzi národnej rady podľa tohto ustanovenia, predseda národnej rady padá návrh na začatie disciplinárneho konania.“, pretože pojem „narúša poriadok“ zahŕňa tak prekročenie hranice slušnosti, narúšanie priebehu rokovania, vnášanie zakázaných predmetov, vykonávanie zakázaného používania. Samotné vykonávanie zakázaného používania nie je obmedzené tým, že by sa vyžadovalo pri ňom, aby rušilo rokovanie.

Je možné uvažovať o takej legislatívnej zmene schválenej novely zákona o rokovacom poriadku v prípade jej platnosti, ktorou by sa podradilo zabezpečovanie poriadku vo vzťahu k používaniu technických zariadení vrátane mobilov a tabletov na vyhotovanie zvukových záznamov, fotografii, audiovizuálnych záznamov a audiovizuálnych prenosov, iba ak rušia (objektívne, nie subjektívne) priebeh rokovania. Poslanec v danom prípade síce vystupuje ako nositeľ verejnej moci, čiže pri výkone verejnej moci sa nemôže dovolávať svojich základných práv, avšak v prípade inej osoby, ktorá nie je zástupcom hromadného informačného prostriedku, je úplný zákaz vyhotovovania záznamov neštandardným opatrením v demokratickej spoločnosti pri obmedzení slobody prejavu podľa čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky, pretože by muselo byť odôvodnené tak, že by ním dochádzalo k narúšaniu ochrany práv a slobôd iných, bezpečnosti štátu, verejného poriadku, ochrany verejného zdravia a mravnosti. Rušenie priebehu rokovania Národnej rady Slovenskej republiky možno analogicky riešiť podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. II. ÚS 28/96 z 12.5.1997, podľa ktorého „Najvyšší súd nenavrhol dôkazy ani o tom, že predseda senátu sa pokúsil overiť hlučnosť technických zariadení slúžiacich verejnosti na vyhotovenie zvukových záznamov z konania dňa 29. 2. 1996. Bez skutočného overenia, že použitý diktafón naozaj ruší súdne pojednávanie, nemožno obmedziť právo zaručené čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy uložením opatrenia podľa § 116 ods. 2 a § 117 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Najvyšší súd nepredložil, ani nenavrhol dôkazy o tom, že predseda senátu sa vôbec zaoberal otázkou, či uložením opatrenia podľa § 116 ods. 2 a § 117 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku neobmedzí právo zaručené podľa čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy nad dovolenú mieru.“ Pri súčasnom právnom stave platí voči osobám, ktoré sú prítomné ako verejnosť, teda stav, keď môžu vyhotovovať záznamy a prenosy, pričom majú stanovenú povinnosť zdržiavať sa iba na miestach určených pre nich a povinnosť nerušiť priebeh schôdze a v prípade ich nevhodného správania alebo porušenia poriadku podľa § 21 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku ich môže predsedajúci ako rušiteľov poriadku vykázať alebo nechať vyviesť z budovy a môže im byť odopretý vstup do budovy Národnej rady Slovenskej republiky z dôvodu bezpečnostného rizika, a ak rušenie schôdze pokračuje, predsedajúci môže nariadiť vypratať miesta určené pre

verejnosť. Tieto právomoci sa uplatnia aj pri schôdzi výboru primerane. Nová úprava v prípade platnosti, tento jednoznačný režim nijako nemení a už aj v súčasnosti, ak osoba, ktorá poruší v súčasnosti platný zákaz používať prenosné telekomunikačné prostriedky napr. na telefonovanie, realizuje sa na nej aj postup podľa § 32 ods. 2, zároveň aj postup podľa § 21 ods. 2, pričom postup podľa § 21 ods. 2 je vlastne pokračovaním postupu podľa § 32 ods. 2, ale je zrejmé, že musí dochádzať k rušeniu poriadku akustickými prejavmi. Bolo by vhodné po platnosti novely prepojiť v naznačenom zmysle nové znenie § 32 ods. 3 a § 21 ods. 2 , a tak zabezpečiť, aby verejnosť mohla slobodne prijímať a vyhľadávať a rozširovať informácie aj prostredníctvom technických zariadení bez obmedzenia, okrem povinnosti nerušiť priebeh rokovania v zmysle § 21 ods. 2 zákona o rokovacom poriadku.

Ak poslanci chcú svojich členov parlamentu obmedziť v rozsahu slobodného prijímania informácií, je potrebné vykonať najužší prieskum zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva, pretože ide o zásah do slobody prejavu opozičných poslancov, ktorí majú právo kritizovať vládu (*Castells v. Španielsko, rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 23.4.1992 č.11798/85*). Ak však skrytým spôsobom obídu garancie § 21 ods. 2 a súčasného znenia § 32 ods. 3 zákona o rokovacom poriadku, vtedy je potrebné skúmať, či je také obmedzenie základného práva cielené, nevyhnutné a primerané. Je faktom, že okrem hluku môže k rušeniu priebehu rokovania dôjsť aj inými spôsobmi, napríklad indície uvádza odôvodnenie spomenutého nálezu Ústavného súd Slovenskej republiky: Priebeh pojednávania vo vnútri pojednávacej miestnosti môže byť rušený najmä verbálnou, ale aj neverbálnou komunikáciou, preskupovaním prítomných v pojednávacej miestnosti, činnosťou prítomných, ktorá nie je priamo spojená so sledovaním pojednávania a inými činiteľmi.“ Môže teda dôjsť aj k takému vyhotovovaniu záznamov, ktoré síce nie je hlučné, ale osoba pri ňom sa správa spôsobom, ktorý je nápadný a tak ruší poslancov. Avšak v súčasnom právnom stave nie je predsedajúci oprávnený zakázať osobám prítomným ako verejnosť vyhotovenie akéhokoľvek záznamu alebo prenosu. Obdobne v spomenutom náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky: „ Predseda senátu nie je oprávnený rozhodovať o tom, či osoby prítomné v súdnej sieni si môžu vyhotovovať písomné poznámky, robiť stenografický záznam priebehu pojednávania alebo nahrávať jeho priebeh formou vnímateľnou sluchom,“ pričom v tomto prípade zákon podmieňoval vyhotovovanie obrazových záznamov, zvukových prenosov alebo obrazovuzvukových prenosov súhlasom sudcu, avšak nie zvukového záznamu.

Vo vzťahu k poslancom je potrebné upozorniť na zavedenie i novej disciplinárnej právomoci voči poslancovi za opakované (podľa dôvodovej správy najmenej 2-krát)

narušenie poriadku na schôdzi (tzv. „toto ustanovenie“, ktoré znamená podľa dôvodovej správy ustanovenie § 32 ods. 1 až 4) Národnej rady Slovenskej republiky t.j. dochádza k doplneniu novej skutkovej podstaty disciplinárneho deliktu (disciplinárneho previnenia) poslanca, a to zavedením nového písmena e) do § 135 zákona o rokovacom poriadku. S tým, že návrh na začatie disciplinárneho konania v Mandátovom a imunitnom výbore Národnej rady Slovenskej republiky môže podať predseda Národnej rady Slovenskej republiky, avšak Mandátový a imunitný výbor Národnej rady Slovenskej republiky môže začať disciplinárne konania aj na základe vlastného uznesenia s tým, že ak sa zistí opakované narušenie poriadku na schôdzi podľa § 32 zákona o rokovacom poriadku, Mandátový a imunitný výbor odporučí Národnej rade Slovenskej republiky uložiť poslancovi pokutu do výšky 2000 eur, a ak poslanec opakovane naruší poriadok na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky v čase do 1 roka od uloženia pokuty za opakované narušenie poriadku na schôdzi, mandátový a imunitný výbor odporučí Národnej rade Slovenskej republiky, aby poslancovi uložila pokutu až do 4000 eur. K uvedenej problematike sa v rozprave v II. čítaní k návrhu novely zákona o rokovacom poriadku vyjadrila opozičná poslankyňa Natália Blahová takto:

„Novelizačný bod 13: "V rokovacej sále je zakázané používanie mobilných telefónov alebo iných technických zariadení umožňujúcich komunikáciu alebo záznam informácií na telefonovanie, vyhotovovanie fotografií, zvukových záznamov, audiovizuálnych záznamov alebo audiovizuálnych prenosov ..." Čiže upozornenie, vykázanie, prerušenie schôdze a následné sankcie. Som presvedčená o tom, že autori si zamieňajú príčiny a následky. Definovanie zariadení, ktoré nemožno v rokovacej sále používať, zahŕňa všetky technické pomôcky potrebné pre prácu poslanca. Poslanci používajú bežne svoje osobné laptopy, tablety, telefóny, sledujú tak priebeh schôdze, predkladané návrhy zákonov, prípadne si dohľadávajú prístupné informácie k prejednávanej problematike. Z danej formulácie je nejasné, ako chce predsedajúci ***verifikovať****, či práve toto zariadenie poslanec* ***použil napríklad na zhotovenie fotografie****. Ako to chce verifikovať, keďže kontrolou, osobnou kontrolou takéhoto zariadenia by* ***vážnym spôsobom zasiahol do súkromia poslanca****. Vyhotovovanie zvukových záznamov je pritom zákonom akceptovaným spôsobom uchovávania údajov aj pri úradnom styku alebo v priebehu súdnych pojednávaní. Občania sledujúci priebeh schôdzí Národnej rady sa opakovane a masívne sťažovali na nekvalitu vysielania online prenosu. Z týchto dôvodov poslanci sprostredkúvali svoj záznam schôdze. Predpokladám, že zrejme to viedlo predkladateľov k tejto zmene. Miesto toho, aby apelovali na Kanceláriu Národnej rady, aby zlepšila kvalitu prenosu. Opätovne sa vymoženosti moderných technológií a ich pomoc a názornosť degradujú, čím sa Národná rada pripravuje*

hlavne sama seba o kontakt s občanmi, ktorým sa poslanci zodpovedajú. .. Ako poslanci sme ale snáď nestratili občianske práva. A mojím dobrým právom je použiť napríklad svoj mobilný telefón aj na to, aby som si urobila fotografiu z niektorej z výnimočných chvíľ v rokovacej sále.“

Dĺžka rečníckeho času

Podľa platného znenia zákona o rokovacom poriadku sa Národná rada Slovenskej republiky nemôže uzniesť na rečníckom čase kratšom ako 10 minút v rozprave, a ak ide o člena povereného poslaneckým klubom, na kratšom ako 20 minút, ak zákon o rokovacom poriadku neustanovuje inak. Na základe schváleného znenia novely dochádza k zmene v tom, že sa stanovujú maximálne dĺžky rečníckeho času:

a) pre písomne prihláseného poslanca do rozpravy – 20 minút,
b) pre člena povereného poslaneckým klubom – 30 minút,
c) pre ústne prihláseného poslanca – 10 minút,

za podmienky, že zákon o rokovacom poriadku neustanovuje inak, avšak s tým, že Národná rada Slovenskej republiky môže rozhodnúť bez rozpravy o predĺžení rečníckeho času. Do dĺžky rečníckeho času sa nezapočítava čas prednesu písomne vyhotoveného pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu, ktorého začiatok a skončenie prednesu je povinný poslanec oznámiť predsedajúcemu, ale odôvodnenie návrhu môže urobiť iba pred samotným prednesom samotného pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu, pretože ten musí predniesť až na záver svojho vystúpenia v rozprave jeho doslovným prečítaním (§ 29 ods. 1 a § 30), pričom prednes odôvodnenia sa počíta do rečníckeho času. Doslovné čítanie pozmeňujúceho alebo doplňujúceho návrhu tak podľa odôvodnenia pozmeňujúceho návrhu predkladateľov až na záver nenaruší samotné rečnícke čítanie vystúpenie poslanca. Avšak jeho písomné vyhotovenie bude musieť poslanec odovzdať na zverejnenie na webovom sídle Národnej rady Slovenskej republiky bezprostredne pred ich predniesením v rozprave. Schválené znenie novely zákona o rokovacom poriadku obsahuje aj obmedzenie dĺžky rečníckeho času na najviac 20 minút, ak požiada o slovo

a) podpredseda Národnej rady Slovenskej republiky a
b) člen vlády Slovenskej republiky okrem prípadu prerokovania návrhu najmenej 1/5 poslancov na vyslovenie nedôvery členovi vlády Slovenskej republiky, keď toto obmedzenie neplatí.

Výslovne sa stanovuje, že dĺžka rečníckeho času nie je obmedzená počas rozpravy u spravodajcu a navrhovateľa, keď sa im udelí slovo na požiadanie, ďalej ak zaujímajú stanovisko k výsledkom rozpravy, ďalej u predsedu Národnej rady Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky, predsedu vlády Slovenskej republiky, ak požiadajú o slovo, predsedovi Ústavného súdu Slovenskej republiky, predsedovi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, predsedovi Najvyššieho kontrolného úradu, generálnemu prokurátorovi Slovenskej republiky a guvernérovi Národnej banky Slovenskej republiky, ak sa im so súhlasom Národnej rady Slovenskej republiky udelilo slovo, ak o to požiadali. Poslanec má možnosť sa do rozpravy prihlásiť písomne ale aj po druhýkrát ústne. Natália Blahová k tomu v rámci svojho vystúpenia v rozprave uviedla (novelizačný bod č. 11 prináša nový § 30): „*Túto zmenu považujeme za nebezpečnú. Dovoľte mi, zacitovať z dôvodovej správy tomuto návrhu: "Účelom navrhovanej zmeny je zabezpečiť efektívnosť v rokovaní Národnej rady za súčasného rešpektovania ústavou garantovaných práv poslanca." Uvádzané dôvody zmeny nezabezpečia efektívnosť rokovaní. Navyše sú* ***vážnym zásahom do ústavou garantovaných práv poslanca****. Zmena prináša bezdôvodné obmedzovanie parlamentnej demokracie, ktorá spočíva hlavne v nerovnosti časovej dotácie medzi jednotlivými vystupujúcimi, kde predkladatelia a členovia vlády*[5] *majú možnosť niekoľkokrát a bez časového obmedzenia vystúpiť v rozprave. Úprava úplne opomína to, že táto zmena môže spôsobiť prijatie chybnej, nevhodnej alebo dokonca protiústavnej úpravy zákona. Rečník, ktorý bude vystupovať v rozprave bez časových obmedzení, má možnosť prekryť a marginalizovať závažné pripomienky poslancov, ktorí mali možnosť vystúpiť voči predkladateľom len v zanedbateľnom čase. Rozprava v Národnej rade nie je len diskusiou pro forma. Ale má byť reálnou, odbornou diskusiou o problematike, ktorej výsledkom je hlasovanie o návrhu. Táto zmena je dehonestovaním parlamentnej demokracie Národnej rady aj rozpravy v nej. Práve tá je zjavne predkladateľom považovaná iba za akýsi druh politickej proklamácie či povinnej jazdy, kde je aj tak všetko vopred dohodnuté. Návrh úplne opomína odbornú stránku a podstatu tejto diskusie. Ale, ako som už spomínala, tento rokovací poriadok má slúžiť dlhé obdobie. Preto jeho tvorcovia musia byť jednak odborníci, právnici, skúsení poslanci, ale aj vizionári. Musia si vedieť predstaviť aj to, že jedného dňa, keď aj u nás pominú časy despotov a zákopy budú zakopané, bude sa v týchto laviciach naozaj tvoriť a zlepšovať. A k tomu je diskusia nevyhnutná. Zákonná limitácia sa nebude však vzťahovať na vystúpenie predsedu*

[5] Pôvodný návrh podaný Národnej rade Slovenskej republiky 19.8.2016 počítal s tým, že člen vlády nebude mať časovo obmedzený rečnícky prejav.

Národnej rady, podpredsedu Národnej rady,[6] *prezidenta republiky ani členov vlády*[7]*. Ak má byť časovo obmedzené vystúpenie poslancov, ktorí majú schvaľovať vládne návrhy, rozporovať ich, dopytovať sa a v prípade opozície aj kontrolovať činnosť vlády, je táto nerovnosť nepatričná a nebezpečná. Členovia vlády*[8] *môžu svoje návrhy obhajovať neobmedzene, na čo môže poslanec reagovať iba v časovom limite. Predstaviteľ vlády má možnosť vystúpiť kedykoľvek, koľkokrát chce, no poslanec len raz. V krajnom prípade bude vyzerať schôdza Národnej rady ako rozprava členov vlády. No schôdze Národnej rady je prednostne miesto vecnej a politickej diskusie pre poslancov. A táto zmena teda obracia samotný účel rokovania Národnej rady*."[9]

Prezident Slovenskej republiky opäť v liste z dňa 10.11.2016, ktorým schválený zákon vrátil Národnej rade Slovenskej republiky, uviedol: „*V čl. I desiatom bode § 30 schváleného zákona sa určuje dĺžka rečníckeho času, pričom oproti platnej právnej úprave, ktorá dĺžku rečníckeho času v rozprave neobmedzuje, sa zavádzajú časové limity v závislosti od toho, v akej časti rozpravy poslanec vystúpi, resp. či ide o poslanca povereného poslaneckým klubom. Obmedzenie rečníckeho času rozprave predstavuje zásah do práva poslanca na slobodu prejavu a v širšom rámci obmedzuje právo poslanca vyjadrovať svoje názory na parlamentnej pôde. Uvedené ustanovenie by bolo možné akceptovať za predpokladu, že by rokovanie národnej rady bolo pravidelne blokované neúmerne dlhými vystúpeniami rečníkov v rozprave, čo by výrazne obmedzovalo až znemožňovalo činnosť zákonodarného zboru. V prípade národnej rady však uvedená situácia nenastáva a dĺžka rozpravy k jednotlivým prerokúvaným bodom, resp. počet dní, ktoré trvá štandardná schôdza národnej rady, nie je (až na ojedinelé výnimky) tak časovo náročná, že by bolo nevyhnutné skracovať dĺžku rečníckeho času v rozprave. Zároveň je potrebné uviesť, že už súčasné znenie § 30 zákona o rokovacom poriadku národnej rady umožňuje skrátiť rečnícky čas v rozprave, čo znamená, že už platný rokovací poriadok pozná mechanizmy, ako prípadnú obštrukciu parlamentnej menšiny obmedziť. Argumentom pre ponechanie súčasnej právnej úpravy je aj skutočnosť, že právo hovoriť v rozprave bez časového obmedzenia patrí k tradíciám našej parlamentnej demokracie, pričom po novembri 1989 sa legislatívne nikdy nepristúpilo k časovému*

[6] Pôvodný návrh podaný Národnej rade Slovenskej republiky 19.8.2016 počítal s tým, že podpredseda vlády nebude mať časovo obmedzený rečnícky prejav.
[7] Pôvodný návrh podaný Národnej rade Slovenskej republiky 19.8.2016 počítal s tým, že člen vlády nebude mať časovo obmedzený rečnícky prejav.
[8] Pôvodný návrh podaný Národnej rade Slovenskej republiky 19.8.2016 počítal s tým, že člen vlády nebude mať časovo obmedzený rečnícky prejav
[9] Textový prepis rozpravy z 21.10.2016, dostupný online: http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze%2frozprava (15.10.2016)

obmedzeniu tohto práva a dôvodová správa ani neuvádza žiadne také skutočnosti, ktoré by zakladali dôvod na ustanovenie tohto obmedzenia v súčasnosti."[10]

Spôsob prednesu pri rečníckom vystúpení

Rečník podľa § 27 ods. 7 dnes platného zákona o rokovacom poriadku hovorí spravidla vo voľnom prednese, pri ktorom môže použiť poznámky, pričom novela dopĺňa, že poznámky sú buď v papierovej podobe alebo v elektronickej podobe bez možnosti zvukovej prezentácie, obrazovej prezentácie a obrazovo-zvukovej prezentácie. Je však otázne aká to môže byť tá elektronická podoba, keď napríklad použitie tabletu má byť podľa § 32 ods. 3 novelizovaného znenia zákona o rokovacom poriadku vylúčené vždy, pretože každý tablet umožňuje aj vyhotovovanie záznamov. Zrejme to bude musieť byť taký elektronický prostriedok, ktorý nemá zabudovanú možnosť vyhotovovania záznamov a prenosov v zvukovej, obrazovej a ani zvukovoobrazovej podobe. Natália Blahová k tomu uvádza (novelizačný bod č. 8): „*Sme presvedčení, že ide o nezmyselné ustanovenie. Prečo nezmyselné? Žijeme v digitálnej dobe, kedy je možné veľmi názorne podporiť svoje vystúpenie v rozprave vysvetlením prostredníctvom grafu, infografiky, obrazu. Navyše je k takémuto výkladu rokovacia sála technicky plne prispôsobená. Týmto ustanovením sa teda dobrovoľne oberáme o pokrokové možnosti výkladu zložitých problémov v rámci rozpravy, a to aj do budúcna, keď je pravdepodobné, že používanie technických pomôcok bude nielen bežný, ale dokonca nevyhnutným štandardom.*"[11]

Prezident Slovenskej republiky sa vyjadril k schválenému znenie novelizovaného § 27 ods. 7 zákona o rokovacom poriadku v liste, ktorým vrátil novelu rokovacieho poriadku Národnej rade Slovenskej republiky takto: „*Podľa čl. 26 ústavy sa zaručuje sloboda prejavu, pričom obsahom tejto slobody je právo každého vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom. Ústava zároveň umožňuje slobodu prejavu obmedziť, ak je toto obmedzenie ustanovené zákonom (formálna podmienka) a ak ide o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti (materiálne podmienky). Schválený zákon obsahuje niekoľko ustanovení, ktoré* ***obmedzujú*** *slobodu prejavu poslancov*

[10] Prezident Kiska vrátil Národnej rade novelu rokovacieho poriadku, dostupný online: https://www.prezident.sk/article/prezident-kiska-vratil-narodnej-rade-novelu-rokovacieho-poriadku/ (10.11.2016)

[11] Textový prepis rozpravy z 21.10.2016,dostupný online: http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze%2frozprava (10.11.2016)

na pôde národnej rady, pričom možno mať dôvodné pochybnosti, či tieto obmedzenia sú v demokratickej spoločnosti nevyhnutné, resp. nie je zrejmé, aký legitímny cieľ predpokladaný čl. 26 ods. 4 ústavy uvedené obmedzenia sledujú. Na interpretáciu a aplikáciu čl. 26 ústavy má výrazný vplyv aj Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (č. 209/1992 Zb.), ktorý právo na slobodu prejavu upravuje v čl. 10, pričom pre jeho uplatňovanie má význam najmä rozsiahla judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva. Z tejto judikatúry vyplýva, že sloboda prejavu predstavuje jeden zo základných pilierov demokratickej spoločnosti. Sloboda prejavu sa pritom vzťahuje nielen na informácie alebo myšlienky, ktoré sa priaznivo prijímajú alebo pokladajú za neútočné alebo indiferentné, ale aj tie, ktoré sú útočné, šokujúce alebo znepokojivé. Európsky súd pre ľudské práva zároveň zastáva názor, že „ochrana zaručená článkom 10 sa neobmedzuje na niektoré kategórie informácií, myšlienok alebo foriem prejavu" (Markt Intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Germany). V čl. I šiestom bode § 27 ods. 7 schváleného zákona sa ustanovuje, že „rečník hovorí spravidla vo voľnom prednese. Pri svojom vystúpení môže použiť poznámky v papierovej podobe alebo v elektronickej podobe bez možnosti zvukovej prezentácie, obrazovej prezentácie a obrazovo-zvukovej prezentácie." Zákaz použitia zvukovej prezentácie, obrazovej prezentácie a obrazovo-zvukovej prezentácie pri vystúpení rečníka v rozprave považujem za obmedzenie, ktoré nie je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné. Podpora argumentácie prednesenej ústne v rozprave vizuálnou pomôckou je bežným spôsobom prezentácie, ktorý umožňuje recipientom lepšie vnímať prednášané hovorené slovo. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že používanie takýchto prezentácií je v súčasnosti štandardom. Preto pre uvedený zákaz nenachádzam žiadne rozumné odôvodnenie. Žijeme v digitálnej dobe, pričom súčasné technické zariadenia (vrátane technického zariadenia v rokovacej sále národnej rady) používanie týchto prezentácií umožňujú, a preto ich zákaz ide presne proti súčasným trendom zameraným na digitálnu gramotnosť."[12]

Som toho názoru, že poslanci pri svojom rečníckom prejave požívajú právo na slobodu prejavu, hoci konajú ako nositelia verejnej moci, nie ako súkromné osoby. V rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva Jerusalem v. Rakúsko č.26958/95 z 27.2.2001 sa uvádza: „V tomto vzťahu Súd pripomína, že kým sloboda prejavu je dôležitá pre každého, osobitne je tak tomu pre voleného zástupcu ľudu. Zastupuje elektorát, upozorňuje na ich starosti a bráni

[12] Prezident Kiska vrátil Národnej rade novelu rokovacieho poriadku., dostupný online: https://www.prezident.sk/article/prezident-kiska-vratil-narodnej-rade-novelu-rokovacieho-poriadku/ (10.11.2016)

ich záujmy. V súlade s tým, zásahy do slobody prejavu opozičného člena parlamentu, ako sťažovateľa, volajú po najužšom prieskum zo strany Súdu (pozri Castells v. Španielsko, rozsudok z 23.4.1992, Séria A č. 236, s.22-23, bod 42) ... Čo sa týka napadnutých tvrdení sťažovateľa, Súd pozoruje, že boli urobené v priebehu politickej diskusie vo Viedenskej mestskej rade. Nie je rozhodujúce, či táto diskusia sa vyskytla pred Viedenskou mestskou radou zasadajúcou ako miestna rada a nie ako krajinský parlament. Bez ohľadu na to, či tvrdenia sťažovateľa boli pokryté parlamentnou imunitou, Súd zisťuje, že boli urobené na fóre, ktoré bolo aspoň porovnateľné s parlamentom, pretože sa týka verejného záujmu na ochrane slobody verejného prejavu účastníkov. V demokracii, parlament alebo také porovnateľné orgány sú esenciálne fóra pre politickú diskusiu. **Veľmi závažné dôvody musia byť predložené, aby odôvodnili zasahovanie do slobody prejavu vykonávanej v nich**."

Ukladanie disciplinárnych sankcií za transparenty a tabule v parlamente bolo riešené vôbec prvýkrát *Veľkou komorou Európskeho súdu pre ľudské práva rozsudkom z 17.5.2016 v prípade Karácsony a iné proti Maďarsku č.42461/13 a 44357/13,* kde v prípade opozičných poslancov maďarského parlamentu, ktorý vyjadrili svoje názory na transparente a tabule postavených uprostred parlamentu a aj za použitie megafónu, došlo k uloženiu disciplinárnych pokút vo výške od 170 do 600 eur za závažné útočné správanie voči poriadku v parlamente. Veľká komora síce konštatovala, že zásah proti členom maďarského parlamentu síce nebol „nevyhnutný v demokratickej spoločnosti", ale to iba pre to, že nebol sprevádzaný adekvátnymi procesnými zárukami. Veľká komora v bode 139. a nasl. rozsudku uvádza:

„Výkon slobody prejavu v parlamente sa uskutočňuje s „povinnosťami a zodpovednosťami" uvádzanými v článku 10 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd s cieľom zabezpečiť efektívnu činnosť parlamentu. Parlamenty sú oprávnené podľa tohto ustanovenia reagovať, keď ich členovia sa zapoja do správania v rozpore s poriadkom narúšajúcim normálne fungovanie zákonodarcu ... určitými obmedzeniami na reč v Parlamente – motivovanými potrebou zabezpečiť, aby parlamentný chod bol vykonávaný riadnym spôsobom – ktoré by mali byť považované za odôvodnené. Je relevantné spomenúť v tejto spojitosti, že Benátska komisia zistila, že vo väčšine národných parlamentov členovia by mohli podliehať interným disciplinárnym sankciám parlamentu.

140.V tomto kontexte, Súd zisťuje, že je dôležité rozlíšiť medzi, na jednej strane, podstatu parlamentnej reči a, na druhej strane, čas, miesto a spôsob, akým taká reč je vykonaná. ... Súd má za to, že štáty – alebo vskutku parlamenty samy, by mali, v zásade, nezávisle regulovať čas, miesto a spôsob reči v parlamente, a toto, zodpovedajúco prieskumu Súdu v tomto

vzťahu, by malo byť obmedzené. Naopak, štáty majú veľmi obmedzenú voľnosť v regulovaní obsahu parlamentnej reči. **Avšak, určitá regulácia môže byť posúdená ako nevyhnutná s cieľom zabrániť formám prejavu takým, ako priame alebo nepriame volanie po násilí**. Pri overovaní, že sloboda prejavu zostáva zabezpečená, prieskum Súdu v tomto kontexte by mal byť prísnejší. ...

141. Súd opakuje, že demokracia tvorí základný prvok „európskeho verejného poriadku" a že práva zaručené článkom 3 Protokolu č. 1 sú kruciálne pre zavedenie a udržanie základov efektívnej a zmysluplnej demokracie ovládanej vládou práva... A tak Dohovor zavádza úzku súvislosť medzi efektívnou politickou demokraciou a efektívnou činnosťou parlamentu. V súlade s tým, nemôže existovať žiadna pochybnosť, že efektívne fungovanie parlamentu je hodnotou kľúčového významu pre demokratickú spoločnosť a preto výkon slobody reči v parlamente možno musí ustúpiť príležitostne legitímnym záujmom ochrany riadneho vedenia parlamentného chodu ako aj ochrany práv iných členov parlamentu. Riadna diskusia v parlamente koniec-koncov slúži politickému a legislatívnemu procesu, záujmom všetkých členov zákonodarcu, umožňujúc im zúčastniť sa za rovnakých podmienok parlamentného procesu, a záujmom širokej spoločnosti. Maďarský ústavný súd mal za to, v tomto kontexte, že úlohou bolo nájsť rovnováhu práv medzi právami konkrétneho člena parlamentu a zaručením efektívnej parlamentnej činnosti. Súd súhlasí s týmto postojom, dodajúc, že práva parlamentnej menšiny by mali tiež byť súčasťou vyrovnania. Všeobecnejším štýlom, Súd opakuje, že pluralizmus a demokracia musia byť založené na dialógu a duchu kompromisu. ...

143 ... Vnútroštátne orgány, najväčšou mierou predovšetkým parlamenty (alebo porovnateľné orgány zložené z volených zástupcov ľudu), sú vskutku v lepšej pozícii než medzinárodný sudca na zváženie potreby obmedziť správanie člena spôsobujúceho narušenie riadneho vedenia parlamentných diskusií a ktoré môže byť škodlivé pre základný záujem zabezpečenia efektívneho fungovania parlamentu v demokracii. ...

146. ... Súd má za to, že existuje prevládajúci verejný záujem na zabezpečení, aby parlament, kým rešpektuje požiadavky slobodnej diskusie, mohol fungovať efektívne a sledovať svoju misiu v demokratickej spoločnosti. Preto, kým podkladový účel relevantných disciplinárnych pravidiel je výlučne v zabezpečení efektívnosti parlamentu a tým efektívnosti demokratického procesu, rozsah úvahy, ktorý má byť poskytnutý v tejto oblasti by mal byť širší. ...

147. Avšak, v tomto okamihu Súd by rád zdôraznil, že z hľadiska testu nevyhnutnosti podľa článku 10 ods. 2 Dohovoru, vnútroštátna úvaha, ktorá je inherentná v pojem parlamentnej autonómie, v sankcionovaní reči alebo správania v parlamente, ktoré môžu byť považované

za zneužívajúce, aj keď veľmi dôležité, nie je neobmedzená. Sankcionovanie by malo byť zlučiteľné s koncepciami „efektívnej politickej demokracie“ a „vlády práva“, na ktoré preambula Dohovoru odkazuje. Súd opakuje, že pluralizmus, tolerancia a slobodomyseľnosť sú typickými znakmi „demokratickej spoločnosti“. Hoci individuálne záujmy musia príležitostne byť podriadené záujmom skupiny, demokracia jednoducho neznamená, že názory väčšiny musia vždy prevážiť: musí byť dosiahnutá rovnováha, ktorá zabezpečení spravodlivé a náležité zaobchádzanie s ľuďmi z menšín a vyhne sa zneužitiu dominantného postavenia ... V súlade s tým, parlamentná autonómia by nemal byť zneužívaná na potláčanie slobody prejavu člena parlamentu, ktorá leží v srdci politickej diskusie v demokracii. Bolo by nezlučiteľné s účelom a cieľom Dohovoru, keby zmluvné štáty, prijatím konkrétneho systému parlamentnej autonómie, boli tým oslobodení od ich zodpovednosti podľa Dohovoru **vo vzťahu k výkonu slobody reči v parlamente** .... Podobne pravidlá týkajúce sa vnútornej činnosti parlamentu by nemali slúžiť ako základ pre väčšinové zneužívanie dominantného postavenia tvárou v tvár opozícii. Súd prikladá význam ochrane parlamentnej menšiny pred zneužitím väčšinou. Bude preto preskúmavať s osobitnou starostlivosťou akékoľvek opatrenie, ktoré sa objaví, aby konalo výlučne, alebo hlavne, k nevýhode opozície ... Súd ďalej poznamenáva, že Parlamentné zhromaždenia Rady Európy zdôraznilo potrebu rovnakého zaobchádzania so všetkými členmi parlamentu ...“

Európsky súd pre ľudské práva aplikoval vyššie uvedené zásady na prípad Karácsony takto:

„148. ... Súd nemá žiadne potiaže v akceptovaní, že v súčasnom prípade bolo nevyhnutné reagovať na správanie sťažovateľov v parlamente, ktoré bolo vecou pre snemovňu, aby posúdila pri výkone jej autonómie. Navyše Súd musí určiť, či dotknutý zásah bol primeraný sledovaným legitímnym cieľom a či dôvody uvádzané vnútroštátnymi orgánmi na odôvodnenie boli relevantné a dostatočné. ...

149. ... Zdá sa, že sťažovateľom bolo dané upozornenie predsedajúceho. ... **Súd má za to, že vystavenie transparentu alebo tabule v parlamente nie je obvyklý spôsob**, **ktorým členovia parlamentu vyjadrujú svoje názory na daný predmet diskutovaný v snemovni.** ***Keď si vybrali túto formu správania, sťažovatelia narušili poriadok v parlamente.*** Mali voľnosť vyjadriť tú istú správu v ich parlamentnej reči v úzkom slova zmysle (stricto sensu) a keby tak urobili, tak následky ich konania mohli byť celkom odlišné. ***Použitie megafónu tiež zjavne narúša poriadok***.

150. .. Na základe faktov prípadu, Súd je uspokojený, že sťažovatelia nedostali sankcie za vyjadrenie ich názorov o otázkach diskutovaných v parlamente, ale skôr pre čas, miesto a spôsob, akým ich urobili. ...

151. Navyše, po zohľadnení okolností súčasného prípadu, Súde nezisťuje žiaden dôvod spochybňovať, že napadnuté disciplinárne sankcie, ktoré boli uložené sťažovateľom, boli podporené dôvodmi, ktoré boli relevantné pre sledované legitímne účely, menovite, zabránenie neporiadku a ochrane práv iných členov parlamentu. **Avšak nevidí žiadnu potrebu rozhodnúť o tom, či, pripomenúc široký rozsah úvahy štátu, tieto dôvody, ako také, boli aj dostatočné na preukázanie, že sporný zásah bol „nevyhnutný“.** Súd zisťuje, že je **primeranejšie sústrediť** sa na prieskum, či obmedzenie práva sťažovateľov na slobodu prejavu bolo sprevádzané **efektívnymi a adekvátnymi zárukami proti zneužitiu**. Vskutku, ... , spravodlivosť konania a poskytnuté procesné záruky sú faktory, ktoré smú musieť byť vzaté do úvahy, keď sa zvažuje primeranosť zásahu do slobody prejavu. **Navyše, Súd zistil ..., že jeho prieskum ako čas, miesto a spôsob rečí v parlamente sú regulované, by mal byť obmedzený**.

152. V tejto spojitosti, malo by byť zdôraznené, že výkon právomoci parlamentu sankcionovať správanie v rozpore s poriadkom člena musí rešpektovať princíp primeranosti inherentný v článku 10, vrátane jeho procesného aspektu... Dodržanie princípu primeranosti velí, medzi iným, že uložená sankcia by mala zodpovedať závažnosti disciplinárneho porušenia. Súčasne Súd by mal náležite zohľadniť autonómiu parlamentu, ktorá by mala dobre vážiť vo vážení záujmov, ktoré majú by uskutočnení podľa testu primeranosti. ...“

Európsky súd pre ľudské práva ďalej uvádza, že v prípade okamžitých sankcií ako odmietnutie práva rečniť a vylúčenie zo schôdze sú procesnými zárukami, pričom je možné ich uložiť v prípadoch závažného rušenia parlamentného poriadku. V prípade ex post facto disciplinárnych sankcií ako je pokuta, Európsky súd pre ľudské práva (Veľká komora) je toho názoru, že procesné záruky dostupné za týmto účelom by mali zahŕňať, ako minimum, právo pre dotknutého člena parlamentu, aby bol vypočutý v parlamentnom procese pred uložením sankcie a poznamenáva, že právo byť vypočutý sa vskutku zvýšene objavovalo ako základné procesné pravidlo v demokratických štátoch, mimo súdnych konaní, ako je uvedené v článku 41 ods. 2 a) Charty základných práv Európskej únie. **Základné dôvody uloženia** sankcie ex post facto musia byť uvedené tak, aby člen parlamentu pochopil odôvodnenie opatrenia, a aby bola pripustená určitá forma verejného prieskumu. V danom prípade písomný návrh predsedajúceho ani uznesenie o uložení pokuty neobsahovali žiadne odôvodnenia a nebolo ich možné pred ich schválením plénom parlamentu ani po ňom nijako napadnúť. Existovala iba všeobecná možnosť urobiť vyhlásenie v parlamente alebo podanie sťažnosti sa na určité parlamentné orgány bez akejkoľvek záruky toho, že argumenty sťažovateľov budú posudzované v relevantnom disciplinárnom procese, a teda chýbali adekvátne procesné

záruky , a tak zásah do práva na slobodu prejavu sťažovateľov nebol primeraný sledovaným legitímnym cieľom.

Záver

Snaha parlamentnej väčšiny v Národnej rade Slovenskej republiky dostáva otvorené dvere aj práve vďaka najnovšej judikatúre Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorej je v podstate potrebné k vládnemu zákonu doplniť procesné záruky v prípade ukladania sankcií spojených s využívaním tabúľ a transparentov pri rečníckych prejavoch. Ako naznačila Veľká komora, možno bude postačovať možnosť vyjadriť sa v príslušnom parlamentom výbore. Právo byť vypočutý. V kontexte parlamentnej autonómie a deľby mocí neprichádza do úvahy ani kontrola súdnou mocou. Je zrejmé, že procesné záruky požadované Európskym súdom pre ľudské práva v rokovacom poriadku sú sčasti splnené. Konkrétne v § 137 zákona o rokovacom poriadku, je zrejmé, že poslanec, proti ktorému sa vedie disciplinárne konanie, nie je vylúčený z rokovania Mandátneho a imunitného výboru a má právo sa vyjadriť ku všetkým písomnostiam slúžiacim ako podklad na rozhodovanie mandátového a imunitného výboru. Otázka však je, či existuje právo sa osobne vyjadriť na rokovaní tohto výboru. Chýba však povinnosť odôvodňovať rozhodnutie pléna Národnej rady Slovenskej republiky o uložení sankcie.

Zoznam bibliografických odkazov

Internetové zdroje:

Dôvodová správa k parlamentnej tlači č. 200,
dostupné online: http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6025 (10.11.2016)

Online článok: Prezident Kiska vrátil Národnej rade novelu rokovacieho poriadku, dostupný online:https://www.prezident.sk/article/prezident-kiska-vratil-narodnej-rade-novelu-rokovacieho-poriadku/ (10.11.2016)

Textový prepis rozpravy v Národnej rade Slovenskej republiky z 21.10.2016, dostupný online: http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze%2frozprava (15.10.2016)

Judikatúra:

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. IV. ÚS 40/03 zo dňa 23.9.2003

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 23.4.1992 č.11798/85Castells v. Španielsko, dostupné online: http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":["001-57772"]} (20.10.2016)
Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 27.2.2001, Jerusalem v. Rakúsko, č.26958/95, dostupné online: http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":["001-59220"]} (20.10.2016)
Rozsudok Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva z 17.5.2016 v prípade Karácsony a iné proti Maďarsku, č.42461/13 a 44357/13, dostupné online: http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":["001-162831"]} (20.10.2016)

KVALITA NORMOTVORNEJ ČINNOSTI ZÁKONODARCU A JEJ VPLYV NA PRÁVNU ISTOTU

Júlia Ondrová[1]

Abstrakt

Príspevok sa venuje možnostiam, aké má alebo môže mať zákonodarca pri prijímaní právnych predpisov, aby ich prijatím alebo zmenou zabezpečil adresátom právnych predpisov právnu istotu. Príspevok analyzuje nielen legislatívne pravidlá pre tvorbu právnych predpisov, ale zároveň poukazuje aj na iné okolnosti, ktoré môžu byť relevantné pre iniciovanie zákonodarného procesu prijatia nového právneho predpisu alebo novely právneho predpisu.

Kľúčové slová

Zákon, legislatívny proces, novelizácia, návrh zákona, fázy legislatívneho procesu.

Abstract

Presented article considers options that the legislator has or may have in a process of adoption act to ensure legal certainty for whom the legislation is intended. The paper analyses not only law-making legislative rules, but also points out other factors, that may be relevant to initiate a legislative process of adoption or amendment the legislation.

Key words

Rule, Legislative Process, the Amendment, the Bill Phases of the Legislative process.

Úvod

Legislatívny proces uskutočňovaný Národnou radou Slovenskej republiky je v širšom slova zmysle procesom permanentným. Zahŕňa v sebe vznik potreby prijatia právneho predpisu až po vznik jeho účinnosti a skúmanie jeho ústavnosti a efektívnosti[2], ktorá opätovne vyvoláva skúmanie potreby daného právneho predpisu.

Legislatívny proces môžeme v zmysle tohto vymedzenia deliť aj na formalizovaný a neformalizovaný.[3] Formalizovaný legislatívny proces obsahuje pravidlá upravujúce tvorbu zákonov a promulgáciu. Základné ustanovenia obsahuje iba Ústava Slovenskej republiky a následne zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom

[1] JUDr. Júlia Ondrová, PhD., odborná asistentka Katedry ústavného práva na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.

[2] SVÁK, J. et al. *Teória a prax legislatívy. 3. vydanie*. Bratislava : EUROKÓDEX, s.r.o. 2012. str. 141.

[3] Tamtiež, str. 141.

poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „rokovací poriadok národnej rady“) a zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov“).

Dôležitejšiu úlohu vo formalizovanom legislatívnom procese zohrávajú na úrovni Národnej rady Slovenskej republiky uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 19/1997 Z. z. k návrhu legislatívnych pravidiel tvorby zákonov (ďalej len ako „legislatívne pravidlá tvorby zákonov“) a legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky č. 164 schválené uznesením vlády Slovenskej republiky zo dňa 04. mája 2016 podľa § 2 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov.

Vplyv vybraných legislatívnych pravidiel tvorby zákonov a legislatívnych pravidiel vlády na právnu istotu

Tvorba práva v užšom slova zmysle predstavuje činnosť, ktorej výsledkom je vytvorenie nových alebo zmena pôvodných právnych noriem ako pravidiel správania sa. Tvorba práva znamená zovšeobecňujúcu alebo abstrahujúcu právnu úpravu životných situácií, ktorá dáva návod pre individuálne rozhodnutia.[4]

Pojem tvorba práva však môžeme interpretovať ako proces a ako výsledok procesu. S týmto ponímaním tvorby práva totiž úzko súvisí kontrola ústavnosti. Novodobá konštitucionalistika sa v podstate zhoduje v tom, že zákon a iný všeobecne záväzný normatívny právny akt je ústavný vtedy, ak vznikol v súlade s konaním, ktoré ústava zakotvuje za záväzný pre jeho vznik (formálna ústavnosť), a ak je jeho obsah v súlade s obsahom ústavy (materiálna ústavnosť).[5]

Pre dosiahnutie formálnej ústavnosti ústavného zákona, zákona a iného všeobecne záväzného právneho predpisu sa vyžaduje, aby Ústava Slovenskej republiky bola v prvom rade uplatňovaná tak, aby právny predpis upravujúci legislatívny proces (najmä zákon o rokovacom poriadku národnej rady) bol v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Text tohto právneho predpisu nemôže byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, pretože akýkoľvek právny predpis, ktorý by bol prijatý Národnou radou Slovenskej republiky, by bol protiústavný. Rokovací poriadok národnej rady v platnom znení prešiel testom ústavnosti

[4] BRÖSTL, A. *Teória práva*. Plzeň : Aleš Čeněk. 2013. str. 40.
[5] BLAHOŽ, J. *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled*. Praha : ASPI Publishing, s.r.o. 2001. str. 25.

dvakrát (PL. ÚS 9/04, PL. ÚS 95/2011). Ústavný súd iba v jednom z nich (PL. ÚS 9/04) vyslovil rozpor konkrétnych slov v ustanovení § 130 ods. 6 rokovacieho poriadku národnej rady s čl. 1 ods. 1 prvou vetou v spojení s čl. 80 a s čl. 114 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky.

Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov vymedzuje cieľ tvorby právnych predpisov v § 2 ods. 1, ktorým je príprava takého právneho predpisu za účasti verejnosti, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky (ďalej len ako „právny poriadok“) zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky. Toto ustanovenie v plnom rozsahu akceptuje ústavné požiadavky na právny predpis, ktoré sú kladené čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 7 ods. 2 a 5 a čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Dosiahnutie tohto cieľa je nevyhnutné, pretože takýto zákon je vystavený hrozbe konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) o súlade s ústavou pred Ústavným súdom Slovenskej republiky a vyslovenia jeho nesúladu s príslušnou právnou normou vyššej právnej sily, v dôsledku čoho ak právny predpis priznával práva alebo ukladal povinnosti, jeho zrušením sa nastoľuje právna istota účastníkov právnych vzťahov, ktorým bol tento zákon adresovaný, a to tým, že právoplatné rozhodnutia vydané v civilnom procese alebo správnom konaní na základe právneho predpisu, ktorý celkom, sčasti alebo v niektorom ustanovení stratil účinnosť, zostávajú nedotknuté; povinnosti uložené takýmito rozhodnutiami nemožno nútene vymáhať. V trestnom konaní sa právna istota nastoľuje tým, že ak súd v trestnom konaní vydal na základe právneho predpisu, ktorý neskôr stratil účinnosť podľa čl. 125 Ústavy Slovenskej republiky rozsudok, ktorý nadobudol právoplatnosť, ale nebol vykonaný, strata účinnosti takého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého ustanovenia je dôvodom obnovy konania podľa ustanovení zákona č. 301/2005 Z .z Trestný poriadok v znení neskorších predpisov.

Nevyhnutnou zložkou vyváženosti zákona je aj to, že zákon musí byť zosúladený s iným zákonom tak, že dosahovanie cieľov sledovaných jedným zákonom nebráni alebo nesťažuje dosahovanie cieľov sledovaných iným zákonom. Právny poriadok však neobsahuje mechanizmus ochrany pred touto situáciou a Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí PL. ÚS 3/98 [6] odmietol posudzovať súlad dvoch zákonov odôvodňujúc, že nie je príslušný na prerokovanie veci.

[6] Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/98 zo dňa 12. februára 1998.

Pokiaľ ide o jazyk zákona, Ústavný súd Slovenskej republiky sa vo svojich rozhodnutiach vyjadril aj k jednoznačnosti jazyka a zrozumiteľnosti právnych noriem, keď v rozhodnutí PL. ÚS 15/98[7] uviedol, že jednou z nevyhnutných súčastí obsahu princípu právneho štátu je požiadavka právnej istoty. S uplatňovaním tohto princípu sa spája nielen požiadavka po všeobecnej platnosti, trvácnosti, stabilite, racionalite a spravodlivom obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), no rovnako aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem (požiadavka, aby priemerný občan dokázal porozumieť obsahu právnej normy). Požiadavka po jednoznačnom jazyku a zrozumiteľnosti právnych noriem, najmä zakazujúcich určité druhy správania, teda významne znižuje nebezpečenstvo ich svojvoľného a diskriminačného uplatňovania výkonnou mocou. Ak preto použitím všeobecného interpretačného pravidla čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky nemožno odstrániť právnu neistotu, je potrebné vyhlásiť právny stav za protiústavný.

V ďalšom rozhodnutí PL. ÚS 19/98[8] Ústavný súd Slovenskej republiky sa taktiež vyjadril k jazykovej stránke zákona, keď uviedol, že jedným z definičných princípov právneho štátu je právna istota. Požiadavkou právnej istoty je, aby zákony v právnom štáte boli pochopené dostatočne a aby umožňovali ich adresátom urobiť si aspoň predstavu o svojej právnej situácii. Nejasnosť, viacvýznamovosť a vágnosť pojmu „miestne rozhlasové alebo televízne vysielanie“ vytvára stav právne neistoty, čím sa dostáva do rozporu s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

S princípom právnej istoty úzko súvisí zákaz retroaktivity právneho predpisu. Zákon o tvorbe právnych predpisov a Zbierke zákonov v ustanovení § 5 ods. 1 písm. e) resp. čl. 6 ods. 4 legislatívnych pravidiel tvorby zákonov ukladá predkladateľom, aby návrh zákona obsahoval aj prechodné ustanovenia. Nový zákon alebo novela zákona často upravuje právne vzťahy, ktoré vznikli a existovali ešte pred nadobudnutím účinnosti nového zákona resp. novely zákona, preto zákonodarca musí upraviť intertemporalitu, čiže režim prechodného spolupôsobenia skoršieho a neskoršieho práva. Účelom prechodných ustanovení je vyriešenie a odstránenie možných aplikačných problémov pri prechode z doterajšej právnej úpravy na novú právnu úpravu, ak nová právna úprava zasahuje aj do vzťahov, ktoré vznikli na základe

[7] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 15/98 zo dňa 11. marca 1999.
[8] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 19/98 zo dňa 14. októbra 1998.

doterajšej právnej úpravy.[9] V podmienkach demokratického štátu platí, že právny predpis resp. jeho jednotlivé ustanovenia pôsobia do budúcnosti a nie do minulosti. Podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky vysloveného v rozhodnutí PL. ÚS 38/99[10] ako z pohľadu tzv. pravej, tak aj nepravej retroaktivity právnych noriem je podstatnou otázka ochrany nadobudnutých práv, ktoré by preto neskoršia právna úprava už nemala rušiť, prípadne zhoršovať, ale len zlepšovať.

Podľa § 6 ods. 4 zákona o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov prechodné ustanovenia, ktoré nadobudli účinnosť, nemožno novelizovať; to neplatí, ak v prechodných ustanoveniach ešte neuplynula lehota ustanovená na uplatnenie práva alebo splnenie povinnosti. Inou situáciou je ich derogácia Ústavným súdom Slovenskej republiky. Ústavný súd Slovenskej republiky v jednom zo svojich rozhodnutí vyslovil, že zákonodarca môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových (existujúcich) právnych stavov, pričom v takom prípade musí preukázať závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môže vyžiadať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu (PL. ÚS 3/00)[11].

Podľa rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 25/05[12] to znamená, že nepravú retroaktivitu nepovažuje za štandardný vstup do existujúcich právnych vzťahov. Ak však vstup do existujúcich právnych vzťahov zavedením preskúmania skutkových okolností podľa nových prísnejších kritérií, ktoré môžu mať za následok až zánik nároku a to bez akéhokoľvek vyváženia, vyvoláva stav takej právnej neistoty z dôvodu priameho a neočakávaného zásahu do minulých skutkových a právnych vzťahov, ktorý je v nesúlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Materiálnu ústavnosť, ktorá sa vzťahuje na obsahovú stránku tvorby právnych predpisov, vyvodil z princípu právneho štátu Ústavný súd Slovenskej republiky, keď pri rozhodovaní a prijatí nálezu zdôraznil platnosť niektorých zásad. Základnou zásadou, z ktorej vychádza zákonodarstvo v demokratickom a právnom štáte, je zásada predvídateľnosti zákona, ktorá je naplnená len vtedy, ak dôsledky zákonnej úpravy sú nielen čitateľné, ale aj zrozumiteľné pre jej používateľov a adresátov. Zásadu predvídateľnosti zákona treba považovať za neoddeliteľnú súčasť princípu právnej istoty, ktorý je v súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu ako jeden zo základných princípov právneho štátu. Ďalšou

[9] BALOG, B. – SURMAJOVÁ, Ž. In: *Svák, J. et al. Teória a prax legislatívy. 3. vydanie*. Bratislava : EUROKÓDEX, s.r.o. 2012. str. 268.
[10] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 38/99 zo dňa 23. júna 1999.
[11] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/00 zo dňa 24. apríla 2001.
[12] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 25/05 zo dňa 07. júna 2006.

zásadou je ochrana práv nadobudnutých v dobrej viere, ktorá úzko súvisí so zásadou zákazu retroaktivity právnych predpisov, a ochrana legálne nadobudnutých práv. Ústavný princíp právnej istoty vyžaduje každý možný prípad retroaktivity zakotviť expressis verbis v ústave, resp. v zákone a vyriešiť s tým spojené prípady tak, aby nadobudnuté práva boli riadne chránené.

Záver

Legislatívna činnosť Národnej rady Slovenskej republiky je autorkou príspevku skúmaná výlučne na vnútroštátnej úrovni. Ide o komplexnú a komplikovanú činnosť na rôznych úrovniach, ktorá môže zasiahnuť do základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb, preto predkladateľ návrhu zákona musí nielen splniť množstvo krokov, ale najmä tvorbou obsahu návrhu zákona musí splniť množstvo požiadaviek, aby prijatý zákon nezasiahol neprimeraným spôsobom do existujúcich právnych vzťahov, splnil legitímny cieľ a prispel tak k právnej istote, ktorá je imanentným základom právneho štátu, pretože ak zákon následne neprejde testom ústavnosti, môže vyvolať rôzne nároky jednotlivých skupín osôb, a tak pôvodne dobrý úmysel zákonodarcu spôsobí v konečnom dôsledku omnoho väčšie finančné nároky, aké by boli v prípade neprijatia daného zákona.

Zoznam bibliografických odkazov

1. BLAHOŽ, J. 2001. Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled. Praha : ASPI Publishing, s.r.o. 2001. 489 s. ISBN 80-86395-09-X.
2. BRÖSTL, A. et al. 2013. Teória práva. Plzeň: Aleš Čeněk. 2013. 199 s. ISBN 978-80-7380-425-1.
3. SVÁK, J. et al. 2012. Teória a prax legislatívy. 3. vydanie. Bratislava : EUROKÓDEX, s.r.o. 2012. 440 s. ISBN 978-80-89447-65-7.

Zoznam použitej judikatúry

1. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/98 zo dňa 12. februára 1998.
2. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 19/98 zo dňa 14. októbra 1998.

3. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 15/98 zo dňa 11. marca 1999.
4. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 38/99 zo dňa 23. júna 1999.
5. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/00 zo dňa 24. apríla 2001.
6. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 25/05 zo dňa 07. júna 2006.

LIMITÁCIA ŠTÁTNEJ MOCI PRI TVORBE ŠTÁTNEHO ROZPOČTU

Soňa Kubincová[1]

Abstrakt

Štátna moc v právnom štáte nie je neobmedzená, je limitovaná právom. Uvedené platí aj pri tvorbe štátneho rozpočtu, ktorým sa spravuje finančné hospodárenie Slovenskej republiky. Príspevok poukazuje na pravidlá, zásady a iné skutočnosti, ktoré musia orgány verejnej moci pri tvorbe a plnení zákona o štátnom rozpočte na príslušný kalendárny rok rešpektovať.

Kľúčové slová

Limitácia štátnej moci – právo - štátny rozpočet – zákon o štátnom rozpočte

Abstrakt

State power in the rule of law is not unlimited, is limited by law. The same applies to the creation of the State budget governing the financial management of the Slovak Republic. The Article refers to the rules, principles and other facts that public authorities have to respect while establishing and implementing the State budget Act for the calendar year.

Keywords

Limitation of the State authority – law -state budget - the State budget Act

Úvod

Štátna moc je najvýznamnejším druhom verejnej moci a je iným formám verejnej moci nadradená.[2] Štátna moc je právne regulovanou spoločenskou silou, spôsobilou určovať konania obyvateľov územia štátu prostredníctvom práva i pomocou mimoprávnych metód realizácie mocenských záujmov. Je schopnosťou jednotlivca alebo skupiny osôb organizovaných do štátnych štruktúr ovplyvňovať a určovať správanie ľudí za účelom zabezpečenia reprodukcie spoločnosti, jednotlivca i štátu. Od ostatných foriem verejnej moci sa štátna moc odlišuje najmä tým, že je suverénna, legitímna a legálna.[3] Suverenita štátu vo všeobecnosti znamená nezávislosť štátnej moci od akejkoľvek inej moci či už vo vnútri štátu alebo navonok. Nemožno však povedať, že v právnom štáte štátna moc je neobmedzená. V právnom štáte platí princíp obmedzenej štátnej moci, podľa ktorého princípu je štát obmedzený právom. Suverenita štátu vo vnútri štátu preto nemôže byť a nie je absolútna.

[1] Doc. JUDr. SOŇA KUBINCOVÁ, PhD., vedúca katedry finančného a správneho práva, Právnická fakulta UMB Banská Bystrica

[2] ŠMIHULA, D.: Teória štátu a práva: Ing. Miroslav Mračko, EPOS, 2010. s. 103, ISBN 978-80-8057-854-1

[3] OTTOVÁ, E.: Teória práva. 3. vydanie: Heuréka, 2010, s. 114, ISBN 978-80-89122-59-2

Suverenita štátu navonok sa prejavuje vo vzťahu k iným štátom a to v rámci zvrchovanej rovnosti. Absolútna suverenita, absolútna nezávislosť štátu a aj štátnej moci je len dogma, ktorá v súčasnosti nie je a nemôže byť aplikovateľná v spoločenských, a teda aj v právnych vzťahoch.

Jadro

V rámci kontinentálneho právneho systému, a teda aj v Slovenskej republike by bolo možné právo charakterizovať ako systém všeobecne záväzných právnych noriem, ktoré štát prostredníctvom subjektov tvorby práva vytvára a vydáva vo vopred určenej forme.[4] Z týchto dôvodov je preto aj tvorba a schvaľovanie štátneho rozpočtu obmedzené a limitované právom, t. j. normatívnymi právnymi aktami, ktoré sú všeobecne platné.

Tvorba štátneho rozpočtu je limitovaná ústavným zákonom č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“).

Článok 1 Ústavy SR deklaruje, že Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo. Drgonec uvádza, že „absolútnym základom interpretácie a aplikácie čl. 1 je presadenie koncepcie materiálneho, nie formálneho právneho štátu“. Ďalej uvádza, že „základom materiálneho právneho štátu je všeobecná záväznosť práva pre všetkých. Štátne orgány, orgány územnej samosprávy, aj každý jednotlivec sa musí správať spôsobom, ktorý určuje právny poriadok“. [5] Z Ústavy SR vyplýva (čl. 2 ods. 1), že štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo a skutočnosť (čl. 2 ods. 2), že štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Podľa čl. 58 Ústavy SR finančné hospodárenie Slovenskej republiky sa spravuje jej štátnym rozpočtom. Štátny rozpočet sa prijíma zákonom. Deklarovanie skutočnosti, že štátny rozpočet sa prijíma zákonom, priznáva štátnemu rozpočtu značný význam, dáva štátnemu rozpočtu charakter všeobecne záväzného právneho predpisu a hospodárenie štátu obmedzuje v rovine schválených rozpočtovaných príjmov a rozpočtovaných výdavkov. Podľa čl. 86 Ústavy SR do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí aj schvaľovanie štátneho rozpočtu, preverovanie jeho plnenia a schvaľovanie štátneho záverečného účtu. Obmedzenie pri uplatňovaní práv občanov

[4] KUBINCOVÁ, T.: Vplyv ekvitálneho práva na procesnú činnosť súdov v Slovenskej republike. In. ACTA IURIDICA SLADKOVICIENSIA V. Právnické štúdie, Vysoká škola v Sládkovičove, Fakulta práva Janka Jesenského, 2013, s. 91, ISBN 978-80-89267-96-5

[5] DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky: Heuréka, Šamorín, 2004. s. 31, ISBN 80-89122-05-1

v spojení so schvaľovaním štátneho rozpočtu je dané aj čl. 93 Ústavy SR v tom, že predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet.

Zákon o štátnom rozpočte na príslušný kalendárny rok sa považuje za základný zákon štátu. Jeho významné postavenie je dané tým, že od tohto zákona je závislé hospodárenie štátu v nasledujúcom rozpočtovom roku. Tak napríklad na rok 2017 bol štátny rozpočet schválený zákonom č. 357/2016 Z. z. s tým, že celkové príjmy štátneho rozpočtu na rok 2017 sa rozpočtujú sumou 15 390 147 377 eur, celkové výdavky štátneho rozpočtu na rok 2017 sa určujú sumou 17 383 366 567 eur. Schodok štátneho rozpočtu na rok 2017 sa určuje sumou 1 993 219 190 eur.

Otázkou je, či sú Ústavou SR dané aj obmedzenia v možnosti predkladať návrh zákona o štátnom rozpočte. Podľa čl. 58 ods. 2 Ústavy SR príjmy štátneho rozpočtu, pravidlá rozpočtového hospodárenia, vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územných celkov ustanoví zákon. Podľa č. 87 ods. 1 Ústavy SR návrh zákona môžu podať výbory Národnej rady Slovenskej republiky, poslanci a vláda Slovenskej republiky. Z uvedeného vyplýva, že návrh zákona o štátnom rozpočte by mohli podať aj výbory Národnej rady Slovenskej republiky a aj poslanci. Síce osobitný zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov určuje postup pri príprave, schvaľovaní a predkladaní návrhu zákona o štátnom rozpočte do Národnej rady Slovenskej republiky, ale Ústava SR právo predložiť návrh zákona o štátnom rozpočte výbormi Národnej rady Slovenskej republiky a poslancami nijako neobmedzila a ani nestanovila, že postup pri zákonodarnej iniciatíve, t. j. práve predkladať návrh zákona má len vláda. Ako už bolo vyššie uvedené (čl. 58 Ústavy SR) , osobitný zákon len ustanoví príjmy štátneho rozpočtu, pravidlá rozpočtového hospodárenia, vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územných celkov. Treba však povedať, že spracovanie návrhu zákona o štátnom rozpočte je náročné, a preto fakticky návrh môže spracovať len na to odborne pripravený štátny orgán, ktorým je Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Pôsobnosť ministerstva financií v oblasti prípravy a realizácie štátneho rozpočtu vyplýva aj zo zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov, podľa ktorého okrem iných činností ministerstvo zabezpečuje tvorbu a uskutočňovanie politiky v oblasti rozpočtovania súhrnného schodku verejného rozpočtu, tvorby a realizácie štátneho rozpočtu.

Zo zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov vyplýva, že (§ 2 ods. 2 písm. e) a d)) e), že Národná

rada prerokúva a schvaľuje štátny rozpočet, prerokúva stanoviská Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky k návrhu štátneho rozpočtu, prerokúva správy vlády o plnení štátneho rozpočtu a návrh štátneho záverečného účtu, a prerokúva stanoviská najvyššieho kontrolného úradu k návrhu štátneho záverečného účtu. Tiež platí (§ 18 ods. 4), že schôdze národnej rady, na ktorých sa prerokúvajú návrhy týkajúce sa štátneho rozpočtu, daňových vecí a poplatkov, sú vždy verejné. Podľa tohto zákona (§ 87) termín predloženia návrhu zákona o štátnom rozpočte určuje osobitný predpis[6]. O návrhu zákona o štátnom rozpočte sa rokuje v druhom a treťom čítaní. Návrh sa prideľuje všetkým výborom okrem mandátového a imunitného výboru a výboru pre nezlučiteľnosť funkcií. Návrh zákona o štátnom rozpočte nesmie obsahovať zmeny, doplnenia ani zrušenia iných zákonov, čo znamená, že pod schválenie zákona o štátnom rozpočte sa nemôžu skryť rôzne novely iných zákonov. Zakotvenie tohto zákazu je chvályhodné a to najmä z toho dôvodu, že hospodáriť bez schváleného zákona o štátnom rozpočte na budúce rozpočtové obdobie by znamenalo rozpočtové provizórium, čo určite by pre Slovenskú republiku znamenalo aj v medzinárodnom postavení horšie postavenie a pri schvaľovaní zákona o štátnom rozpočte by poslanci nepovažovali za dôležité zamerať sa aj na prípadné novely iných zákonov. V tejto súvislosti je potrebné tiež poukázať na ustanovenie zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku NR SR, podľa ktorého, ak sa má výnimočne jedným zákonom priamo novelizovať viac zákonov (čo však nemôže nastať pri schvaľovaní zákona o štátnom rozpočte), každý zákon sa novelizuje osobitným článkom. Slovo „výnimočne“ by malo znamenať, že novelizovanie zákonov inými zákonmi by malo byť ojedinelé, čo však súčasná legislatívna prax celkom vyvracia.

Dôležitým právnym predpisom, ktorý upravuje štátny rozpočet, rozpočtový proces, pravidlá rozpočtového hospodárenia je zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov. Štátny rozpočet je základnou súčasťou rozpočtu verejnej správy a zabezpečuje sa ním financovanie hlavných funkcií štátu v príslušnom rozpočtovom roku. Štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok obsahuje rozpočtované príjmy, rozpočtované výdavky a finančné operácie so štátnymi finančnými aktívami a iné operácie, ktoré ovplyvňujú stav štátnych finančných aktív alebo štátnych finančných pasív. Štvrtá časť zákona upravuje rozpočtový proces verejnej správy, pričom platí, že riadenie prác a usmerňovanie vypracovania návrhu rozpočtu verejnej správy, osobitne návrhu štátneho rozpočtu, vychádza z programu stability. V poznámke pod čiarou je odkaz na čl. 3 a 4

[6] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov

nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 10/zv. 1, Ú. v. ES L 209, 2. 8. 1997) v platnom znení. Podľa zákona (§ 14 ods. 3[7]) návrh rozpočtu verejnej správy predkladá ministerstvo financií vláde a Najvyššiemu kontrolnému úradu Slovenskej republiky, pričom pri procese tvorby návrhu zákona o štátnom rozpočte sa § 27 ods. 2 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 310/2016 Z. z[8]. nepoužije. Vláda predkladá národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy do 15. októbra bežného roka, ak národná rada nerozhodne inak.

Osobne sa domnievam, že zakotvenie povinnosti predložiť návrh zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok Najvyššiemu kontrolnému úradu Slovenskej republiky bez ďalšieho určenia povinností Najvyššiemu kontrolnému úradu Slovenskej republiky je čisto formálne. Určite významnejšie by bolo predkladať návrh zákona Rade pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorá vzhľadom na svoje poslanie by mohla odborne posúdiť navrhovaný stav v rozpočtovaných príjmoch a rozpočtovaných výdavkoch, resp. by mohla s odbornou znalosťou posúdiť aj iné skutočnosti, ktoré môžu mať vplyv na hospodárenie v navrhovanom rozpočtovom roku. Nie je mojou snahou uprieť významné postavenie Najvyššiemu kontrolnému úradu Slovenskej republiky, avšak sa domnievam, že úlohou tohto nezávislého finančného a kontrolného orgánu je skôr kontrola uskutočnených postupov ako analýza navrhovaného číselného vyjadrenia hospodárenia štátu v nasledujúcom období.

Dôležitým medzníkom v nedávnej histórii Slovenskej republiky bol vstup Slovenskej republiky do Európskej únie a eurozóny. Slovenská republika musela pred vstupom do eurozóny splniť štyri konvergenčné kritéria, tzv. maastrichtské kritériá. Prvé kritérium sa týka verejných financií. Deficit verejných financií za posledný rok pred hodnotením, nesmel presiahnuť 3% HDP. Okrem toho celkový verejný dlh nesmel presiahnuť 60% HDP, alebo musel klesať. Druhým kritériom bolo inflačné kritérium. Priemerná inflácia za posledných 12 mesiacov (meraná podľa HCIP), nesmela presiahnuť priemer troch krajín EÚ s najlepšími

[7] ods. 3 § 14 zákona č. 523/2004 Z. z. bol do zákona zakotvený len novelou č. 310/2016 Z. z., znenie nadobudne účinnosť 1. 1. 2017

[8] Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 310/2016 Z. z vo väčšine ustanovení nadobudne účinnosť dňom 1. 1. 2017, avšak schválenie samotného zákona bolo určite prvým krokom k prehľadnejšiemu a jednoznačnejšiemu schvaľovaniu zákonov v Národnej rade SR. V súčasnosti je totiž častým javom, že zákon, ktorý ešte nenadobudol ani účinnosť, je viackrát novelizovaný. Osobne sa domnievam, že by bolo vhodnejšie schváliť ústavný zákon o tvorbe práva, ktorý by jednoznačne stanovil podmienky pre prijímanie zákonov, obmedzil by časté novelizácie a v zásade poslanec Národnej rady SR by nebol hodnotený podľa počtu podaných návrhov zákonov, resp. ich zmien, ale podľa ich kvality.

výsledkami v oblasti cenovej stability o viac ako 1,5 % bodu. Ďalším kritériom bola stabilita dlhodobých úrokových sadzieb. Priemer trhových úrokových sadzieb dlhodobých vládnych alebo obdobných dlhopisov nesmel presiahnuť priemer troch krajín EÚ s najlepšími výsledkami v oblasti cenovej stability o viac ako 2% body. Posledným kritériom bola stabilita výmenného kurzu. Slovenská koruna musela byť dva roky pred hodnotením zapojená do mechanizmu výmenných kurzov (ERM II). Počas tohto obdobia nesmelo Slovensko korunu jednostranne devalvovať, koruna nesmela vybočiť z dohodnutého fluktuačného pásma, musela sa pohybovať blízko centrálnej parity a pri vývoji kurzu sa nesmeli vyskytnúť vážne napätia.

Určité mantinely pri tvorbe ale aj pri realizácii štátneho rozpočtu sú dané aj ústavným zákonom č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti v znení neskorších predpisov. V úvodnom ustanovení tohto ústavného zákona sa uvádza, že transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov a v snahe podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami upravuje zriadenie a pôsobnosť Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, pravidlá rozpočtovej zodpovednosti a pravidlá rozpočtovej transparentnosti. Zákon určuje limit dlhu verejnej správy[9] tak, že horný limit dlhu verejnej správy sa ustanovuje vo výške 50 % podielu na hrubom domácom produkte. Výška dlhu je výška dlhu Slovenskej republiky, ktorú aktuálne zverejnila Európska komisia (Eurostat) vyjadrená ako percentuálny podiel na hrubom domácom produkte. Platí, že ak výška dlhu dosiahne 40 % podielu na hrubom domácom produkte a viac, uplatňuje sa postup uvedený v odsekoch 4 až 8, ktorého cieľom je znížiť dlh. Ak výška dlhu dosiahne 40 % podielu na hrubom domácom produkte a zároveň nedosiahne 43 % podielu na hrubom domácom produkte, ministerstvo financií zasiela národnej rade písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie. Ak výška dlhu dosiahne 43 % podielu na hrubom domácom produkte a zároveň nedosiahne 45 % podielu na hrubom domácom produkte a) vláda predloží na rokovanie národnej rady návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu a b) znížia sa platy členov vlády na úroveň ich platov v predchádzajúcom rozpočtovom roku, ak ich platy v predchádzajúcom rozpočtovom roku boli nižšie; zníženie platov sa vykoná na obdobie od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po

[9] V tejto súvislosti je potrebné povedať, že zákonom o štátnom rozpočte sa rozpočtuje prípadný schodok štátneho rozpočtu. Verejný dlh však nesporne s hospodárením štátu veľmi úzko súvisí. Ak sa schodkové hospodárenie opakuje viac rokov po sebe, vzniká a narastá verejný dlh, čím sa zvyšujú aj náklady dlhovej služby (výdavky na obstarávanie zdrojov a splátky úrokov). Bližšie pozri KUBINCOVÁ, S., KUBINCOVÁ, L.: Štátny dlh – teoretické a právne vymedzenie. In. Verejná správa: Poradca, s. r. o. , Žilina. 11/2011, s. 21, ISSN 1337-0448

zverejnení výšky dlhu až do konca kalendárneho mesiaca, v ktorom bola zverejnená výška dlhu nižšia ako 43 % podielu na hrubom domácom produkte. Ak výška dlhu dosiahne 45 % podielu na hrubom domácom produkte a zároveň nedosiahne 47 % podielu na hrubom domácom produkte, okrem realizácie postupu podľa odseku 5 zákona a) ministerstvo financií viaže od prvého kalendárneho mesiaca nasledujúceho po zverejnení výšky dlhu výdavky štátneho rozpočtu vo výške 3 % z celkových výdavkov štátneho rozpočtu schválených zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok znížených o výdavky na správu štátneho dlhu, o prostriedky Európskej únie, prostriedky štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvody do Európskej únie, transfery Sociálnej poisťovni a o výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami; ak výška dlhu podľa odseku 2 dosahuje 45 % podielu na hrubom domácom produkte a viac neustále počas viacerých po sebe nasledujúcich rozpočtových rokov, viazanie sa vykoná vždy len v prvom rozpočtovom roku, v ktorom výška dlhu 2 dosiahla 45 % podielu na hrubom domácom produkte a viac, b) nemožno poskytovať prostriedky z rezervy predsedu vlády a z rezervy vlády, c) vláda nesmie predložiť národnej rade taký návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý obsahuje medziročný nominálny rast konsolidovaných výdavkov verejnej správy oproti rozpočtu verejnej správy na predchádzajúci rozpočtový rok, okrem výdavkov na správu štátneho dlhu, prostriedkov Európskej únie, prostriedkov štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvodov do Európskej únie a okrem výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami; ak vláda takýto návrh rozpočtu verejnej správy už predložila, je povinná stiahnuť ho z rokovania národnej rady a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy súladný s ustanovenou podmienkou. Ak výška dlhu podľa odseku 2 dosiahne 47 % podielu na hrubom domácom produkte a zároveň nedosiahne 50 % podielu na hrubom domácom produkte, okrem realizácie postupu podľa odsekov 5 a 6 zákona a) vláda nesmie predložiť národnej rade návrh rozpočtu verejnej správy s rozpočtovaným schodkom; ak vláda takýto návrh rozpočtu verejnej správy už predložila, je povinná stiahnuť ho z rokovania národnej rady a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy súladný s ustanovenými podmienkami, Ak výška dlhu dosiahne 50 % podielu na hrubom domácom produkte a viac, okrem realizácie postupu podľa odsekov 5 až 7, vláda požiada národnú radu o vyslovenie dôvery vláde.. Uvedené povinnosti týkajúce sa vlády zákon najmä v prvých obdobiach po schválení programového vyhlásenia vlády nezakladá.

Okrem uvedených skutočností je potrebné poukázať na skutočnosť, že okrem tvorby štátneho rozpočtu, právne predpisy limitujú aj nakladanie s verejnými prostriedkami a to najmä prostredníctvom rozpočtových zásad, medzi ktoré patria aj zásada hospodárnosti, účelnosti a efektívnosti pri nakladaní s verejnými prostriedkami, zásada účelovosti výdavkov, zásada krytia rozpočtovo nezabezpečených potrieb, zásada zodpovednosti za hospodárenie so zverenými verejnými prostriedkami a iné.[10]

Záver

Cieľom príspevku bolo poukázať na skutočnosť, že aj proces tvorby štátneho rozpočtu podlieha určitým zákonným pravidlám čo sa týka nielen jeho tvorby ale aj určenia výšky rozpočtovaných príjmov a rozpočtovaných výdavkov. Rozpočtový proces je teda, ako množstvo iných procesov, resp. postupov, regulovaný právom.

Zoznam bibliografických odkazov

DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky: Heuréka, Šamorín, 2004. 811 s., ISBN 80-89122-05-1

KUBINCOVÁ, S., LEITNEROVÁ, L.: Finančné právo I. časť, Právna úprava rozpočtov, meny devízového práva a práva finančného trhu. Univerzita Mateja Bela Právnická fakulta, Banská Bystrica, 2015. 421 s., ISBN 978-80-557-0877-5

KUBINCOVÁ, S., KUBINCOVÁ, L.: Štátny dlh – teoretické a právne vymedzenie. In. Verejná správa: Poradca, s. r. o., Žilina. 11/2011, s. 21 - 24, ISSN 1337-0448

KUBINCOVÁ, T.: Vplyv ekvitálneho práva na procesnú činnosť súdov v Slovenskej republike. In. ACTA IURIDICA SLADKOVICIENSIA V. Právnické štúdie, Vysoká škola v Sládkovičove, Fakulta práva Janka Jesenského, Sládkovičovo, 2013, s. 91 – 105, ISBN 978-80-89267-96-5

[10] Pozri bližšie KUBINCOVÁ, S., LEITNEROVÁ, L.: Finančné právo I. časť, Právna úprava rozpočtov, meny devízového práva a práva finančného trhu. Univerzita Mateja Bela Právnická fakulta, Banská Bystrica, 2015, s. 171, ISBN 978-80-557-0877-5

OTTOVÁ, E.: Teória práva. 3. vydanie: Heuréka, Šamorín, 2010 . 323 s., ISBN 978-80-89122-59-2

ŠMIHULA, D.: Teória štátu a práva: Ing. Miroslav Mračko, EPOS, Bratislava, 2010. 397 s. 103, ISBN 978-80-8057-854-1

OBČIANSKA KONTROLA ROZHODOVACEJ ČINNOSTI ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY

Jana Neuschl[1]

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá vybranými právnymi inštitútmi, prostredníctvom ktorých majú občania možnosť získať relevantné dáta a informácie o jednotlivých rozhodovacích procesoch orgánov štátnej správy a samosprávy, čím dochádza k nevyhnutnej kontrole týchto orgánov zo strany občanov Slovenskej republiky. Autor analyzuje súčasný právny stav práva na správu vecí verejných v kontexte zákona o slobode informácií a zákona o petičnom práve s cieľom porovnať rôzne formy občianskej kontroly a zároveň sa zameriava na aplikáciu vybraných politických práv občanov v praxi.

Kľúčové slová

Právo účasti na správe vecí verejných, právo na slobodný prístup k informáciám, petičné právo, občianska kontrola verejnej moci

Abstract

The paper deals with selected legal institutions by means of which citizens have the opportunity to obtain relevant data and information concerning individual decision-making processes of state and local governments, thereby the indispensable control of such institutions is provided by the citizens of the Slovak Republic. The author analyses the current legal status of the right to take part in the conduct of public affairs in the context of the Freedom of Information Act, Act on Right to petition with aim to compare the various forms of civil control of public authorities and the implementation of selected citizens' political rights in practice, as well.

Keywords

Right to take part in the conduct of public affairs, right to freedom of information, the right to petition, control of public authorities by citizens

Úvod

Ústavou garantované politické práva, akými sú petičné právo, právo na informácie, právo podať podnet alebo sťažnosť slúžia primárne na ochranu subjektívnych práv a právom chránených záujmov jednotlivcov alebo na ochranu verejného, príp. iného spoločného záujmu, ktoré boli ohrozené alebo porušené, a ku ktorých došlo v rámci výkonu verejnej správy. Aplikáciou daných právnych inštitútov však bezpochyby dochádza i k uplatňovaniu

[1] JUDr. Jana Neuschl v súčasnosti pôsobí ako externý doktorand na Katedre ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Autorka sa okrem svojej praxi advokátskeho koncipienta venuje publikačnej a edičnej činnosti, pričom zároveň spolupracuje s rôznymi občianskymi združeniami v oblasti ochrany ľudských práv a slobôd.

ústavného práva občanov na správu vecí verejných v zmysle čl. 30 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústava"), ktorý v spojitosti s aplikáciou čl. 26 ods. 5 Ústavy umožňuje občanom sa aktívne zapájať do vonkajšej kontroly jednotlivých rozhodovacích procesoch na úrovni orgánov štátnej správy alebo samosprávy, a to prostredníctvom ústavnej povinnosti týchto subjektov poskytovať informácie o svojej činnosti. Význam a reálna participácia občanov na kontrole jednotlivých aktivít a rozhodovacích procesov orgánov štátnej správy, samosprávy z nášho pohľadu neustále rastie, čoho dôkazom sú z právneho hľadiska i posledné novelizácie právnych noriem týkajúcich sa politických práv, napr. petičného práva. Trend posilňovania občianskej kontroly vo vzťahu k činnosti orgánov verejnej moci je možné badať už v samotnej úprave ústavného čl. 28 ods. 5, ktorý zákonodarca s účinnosťou od 1.7.2001 ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. rozšíril tak, že nahradil pojmy „štátne orgány a orgány samosprávy" na všetky subjekty verejnej moci, konkrétne v znení: *„Orgány verejnej moci majú povinnosť poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku."* Kontrola jednotlivých rozhodovacích procesov v oblasti normotvornej činnosti, v riadiacej a organizátorskej činnosti alebo v oblasti aplikácie práva štátnych a samosprávnych orgánov zo strany občianskej spoločnosti je nevyhnutným atribútom pre naplnenie a aplikáciu základnej ústavnej premisy, v ktorej je deklarované, že občania sú základom samotného vyjadrenia a formy štátu, nakoľko „štátna moc pochádza od občanov." Z citovaného je možné následne prezumovať právo týchto občanov, aby v prípade potreby „preukázania pravdy a dosiahnutia spravodlivosti" alebo v záujme zachovania princípov demokratického a právneho štátu samotnú verejnú moc dôsledne kontrolovali a získali relevantným spôsobom dáta o činnosti jej predstaviteľov. V podmienkach Slovenskej republike je možné uvedenú občiansku kontrolu realizovať najmä prostredníctvom garantovaných politických práv uvedených v druhej hlave, treťom oddiely Ústavy, ktoré sú následne podrobne upravené v samostatných právnych aktoch, akými sú napr. zákon č. 211/2000 Z. z o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon o slobode informácií" alebo „infozákon"), zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších právnych predpisov (ďalej ako „zákon o petičnom práve), zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o sťažnostiach) a pod.

Právo na informácie a vybrané aplikačné problémy v praxi

Zákon o slobode informácií reflektuje princíp „čo nie je tajné, je verejné," a teda umožňuje aplikáciu princípu publicity verejnej správy, ktorý je deklarovaný napr. i v Dohovore Rady

Európy o prístupe k verejným informáciám z 27. novembra 2008. Do prijatia zákona o slobode informácií neexistovala zákonná úprava, ktorá by umožňovala v tak širokom meradle občiansku kontrolu povinných subjektov, ktorými sú *„štátne orgány, obce, vyššie územné celky, ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti.“*[2] Súčasné znenie okruhu povinných subjektov je možné doplniť i judikatúrou Ústavného súdu, ktorý v rámci nálezu, sp. zn. I. ÚS 236/06 zo dňa 28. júna 2007 uviedol, že za orgány verejnej moci je možné považovať všetky orgány štátnej moci a verejnej správy, konkrétne: *„Orgánmi štátnej moci sú Národná rada Slovenskej republiky (ako orgán zákonodarnej moci), prezident Slovenskej republiky a vláda Slovenskej republiky (ako orgány výkonnej moci), ústavný súd, všeobecné súdy a Súdna rada Slovenskej republiky (ako orgány súdnej moci). Orgánmi verejnej správy sú jednak orgány všeobecnej a špecializovanej štátnej správy (ústredné, resp. s celoštátnou pôsobnosťou a regionálne), ďalej vyššie územné celky a obce ako orgány územnej a obecnej samosprávy a napokon aj iné subjekty, ktoré vykonávajú niektoré právomoci verejnej správy. ... Z ustanovenia čl. 26 ods. 5 ústavy vyplýva ústavná povinnosť poskytovať informácie každému. Táto povinnosť je ratione personae obmedzená, lebo nezaväzuje každého, ale iba orgány verejnej moci v súvislosti s ich činnosťou. Iné subjekty (ktoré netvoria súčasť orgánov verejnej moci) ústavne zakotvenú povinnosť poskytovať informácie každému nemajú. To samozrejme neznamená, že by im, resp. niektorým z nich nemohla byť takáto povinnosť uložená napr. zákonom alebo na základe zákona (čl. 13 ods. 1 ústavy).“*

Princíp otvorenosti verejnej správy je možné odvodiť i z § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií: *„Každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii,“* a taktiež z ustanovenia § 12 zákona o slobode informácií: *„Všetky obmedzenia práva na informácie vykonáva povinná osoba tak, že sprístupní požadované informácie vrátane sprievodných informácií po vylúčení tých informácií, pri ktorých to ustanovuje zákon.“*[3] V danom kontexte je potrebné pripomenúť, že princíp publicity musí byť na druhej strane v súlade so zásadou prevažujúceho verejného záujmu vyplývajúceho taktiež z Ústavy: *„ ... právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia*

[2] Ustanovenia § 2 ods. 1 zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších právnych predpisov, dostupné online: http://www.epi.sk/zz/2000-211/znenie-20160701 (28.11.2016)

[3] Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v § 8 až 11 špecifikuje konkrétny okruh skutočností, dát a informácií, ktoré nie je možné subsumovať pod občiansku kontrolu v úmysle chrániť práva, právom chránené záujmy iných fyzických, právnických osôb súkromnej ale i verejnej povahy.

v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.“

Aktuálne znenie zákona o slobode informácií predstavuje jeden z najvýznamnejších nástrojov občianskej kontroly voči rozhodovacej činnosti jednotlivých štátnych a samosprávnych orgánov. Tento zákon reflektuje ústavné princípy zakotvujúce právo vyhľadávať, šíriť informácie, a právo získavať informácie zo strany orgánov verejnej moci. V zmysle § 14 a nasl. zákona o slobode informácií môžu občania žiadať akékoľvek informácie zo strany povinných subjektov, mimo informácií, ktoré zákon z pôsobnosti „infozákona“ vylučuje.[4] Súčasná právna úprava daného zákona posilňuje význam občianskej kontroly, a to najmä v kontexte povinnosti zverejňovania nielen údajov zo strany povinných subjektov (napr. v otázke spôsobu zriadenia povinnej osoby, jej právomocí a kompetencií, v otázke možnosti získavania informácie o tom, kde možno podať žiadosť, podnet, sťažnosť alebo iné podanie, alebo v prípade prehľadu predpisov, pokynov, inštrukcií, výkladových stanovísk, podľa ktorých povinná osoba koná a rozhoduje a pod.), ale i v kontexte povinnosti zverejňovania zmlúv, objednávok a jednotlivých faktúr, ktorými sa preukazuje nakladanie s verejnými finančnými prostriedkami alebo majetkom štátu, obcí a pod.[5] Za pozitívum je potrebné pokladať aj fakt, že v nadväznosti na novelu zákona o slobode informácií z roku 2011 bol novelizovaný aj Občiansky zákonník, kde v zmysle ustanovenia § 47a povinne zverejňované zmluvy podľa zákona o slobode informácií nadobúdajú účinnosť až dňom nasledujúcim po dni jej zverejnenia v Centrálnom registri zmlúv, príp. na webovom sídle povinnej osoby alebo v Obchodnom vestníku. V zmysle § 47a ods. 3 Občianskeho zákonníka: *„Ak sa do troch mesiacov od uzavretia zmluvy alebo od udelenia súhlasu, ak sa na jej platnosť vyžaduje súhlas príslušného orgánu zmluva nezverejnila, platí, že k uzavretiu zmluvy nedošlo.“* Občiansky zákonník s nesplnením povinnosti týkajúcej sa povinného zverejňovania zo strany povinných subjektov spája nevyvrátiteľnú domnienku neuzatvorenia takejto zmluvy, a teda ak reálne nedôjde v lehote 3 mesiacov k zverejneniu, platí, že táto predmetná zmluva de jure neexistuje, a teda nie možné aby nadobudla platnosť alebo účinnosť, čo jednoznačne zakladá pilier pre aplikáciu princípov efektívnej a transparentnej verejnej správy v bežnej praxi, s dôrazom na možnosť občianskej kontroly, v takmer „bezchybnom prevedení.“

[4] Jedná sa napr. o utajovanú skutočnosť podľa osobitného zákona (§ 8), bankové tajomstvo podľa osobitného zákona (§ 8), ďalej napr. o informácie, ktoré sa dotýkajú osobnosti a súkromia fyzickej osoby, písomnosti osobnej povahy, podobizne, obrazové snímky (§ 9), informácie označené ako obchodné tajomstvo (§ 10) a iné ...

[5] Ustanovenia § 5, 5a, 5b zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších právnych predpisov, dostupné online: http://www.epi.sk/zz/2000-211/znenie-20160701 (28.11.2016)

Napriek posunu vpred v oblasti občianskej kontroly vďaka viacerým novelizáciám infozákona, má tento zákon mnoho nedostatkov a pri uplatňovaní v praxi je možné pozorovať rôzne sporné a právne problematické situácie. V kontexte celospoločenského významu je potrebné upriamiť pozornosť na nedostatočnú právnu úpravu týkajúcu zodpovednosti za nesplnenie si niektorých zákonných povinností zo strany povinných orgánov, napr. uvedenie klamlivých informácií v rámci povinného zverejňovania, vydanie rozhodnutia správneho orgánu porušujúce ústavné právo občana na informácie alebo dokonca i jeho preukázateľnú nečinnosť. Problematickým faktom ostáva i absentujúca kontrolná štátna zložka mimo občianskej kontroly, a to s poukazom na skutočnosť, že v rámci súčasného právneho stavu neexistuje v podmienkach Slovenskej republiky žiadny konkrétny správny orgán, ktorý by dohliadal na dodržiavanie povinností vyplývajúcich z ustanovení § 5, § 5a, § 5b, §6 zákona o slobodnom prístupe k informáciám, čo môže narúšať vyššie uvedenú teóriu o bezchybnej praktickej aplikácii princípov efektívnej, otvorenej a dobrej správy vecí verejných. Nie je predsa žiaduce, aby kontrolu nad dodržiavaním zákonnosti zo strany takého množstva povinných subjektov bola len na pleciach občanov. V tejto súvislosti je potrebné doplniť, že samotný zákon obsahuje i strohú definíciu jednotlivých priestupkov v rámci § 21a ods.1,[6] a ďalej len generálnu klauzulu týkajúcu sa priestupkov v príčinnej súvislosti s porušením infozákona, konkrétne: *„Priestupku sa dopustí ten, kto poruší inú povinnosť ustanovenú týmto zákonom.“*[7] Veľmi benevolentnou sa nám javí aj výška sankcie za porušenie samotných priestupkov, a to pokuta len do výšky 1 650 eur, príp. zákaz činnosti len na 2 roky. Z nášho pohľadu je možné i samotné priestupkové konanie označiť za nedostatočné, a to s poukazom na fakt, že priestupky možno v zmysle § 21a ods.3, 4, a 5 zákona o slobode informácií *„prejednať len na návrh postihnutej osoby, jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka (ďalej len „navrhovateľ"). Navrhovateľ je účastníkom konania o priestupku. V návrhu musí byť uvedené, kto je postihnutou osobou, koho navrhovateľ označuje za páchateľa a kedy a akým spôsobom priestupok spáchal. Priestupky podľa tohto zákona prejednáva obvodný úrad.“* V zmysle uvedeného je možné priestupkové konanie začať len na návrh postihnutej osoby, a teda ide o tzv. návrhový priestupok, kde obvodný úrad nemôže začať konanie z vlastnej iniciatívy (ex offo), z čoho následne vyplýva negatívne zistenie, že ak by aj samotný úrad mal vedomosť o porušení zákona o slobode informácií, nie je oprávnený vo veci konať. V tejto

[6] Priestupku sa dopustí ten, kto, vedome vydá a zverejní nepravdivé alebo neúplné informácie, a/alebo vydaním rozhodnutia alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčiní porušenie práva na sprístupnenie informácií.

[7] Ustanovenia § 21a ods. 1 písm. c zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších právnych predpisov, dostupné online: http://www.epi.sk/zz/2000-211/znenie-20160701 (28.11.2016)

rovine sa prejavuje nesmierny význam občianskej kontroly vo vzťahu k opatreniam a rozhodnutiam orgánov štátnej správy, samosprávy (napr. pri uzatváraní obchodov financovaných z verejných zdrojov), nakoľko práve občan je tou zodpovednou osobou, ktorá má páchateľa priestupku označiť, príp. uviesť aj viac osôb, ktoré sú podľa neho zodpovedné za jeho spáchanie, pričom občan ďalej ako žiadateľ o informácie má v samotnom priestupkovom konaní *„postavenie účastníka, čo znamená, že má právo nazerať do úradného spisu, navrhovať dôkazy, byť prítomný na ústnom pojednávaní a klásť svedkom a znalcom otázky alebo nahrávať si ústne pojednávanie na zvukový záznam,“* [8] a samozrejme sa môže voči rozhodnutiu o priestupku v zákonnej lehote odvolať, a voči rozhodnutiu o odvolaní môže v zákonnej lehote podať návrh na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia na súd, kde by vystupoval ako strana konania. V danom kontexte, je možné občana považovať za akéhosi strážcu efektívnej, dobrej a spravodlivej správy vecí verejných vrátane právnej a spravodlivej rozhodovacej činnosti štátnych a samosprávnych orgánov a inštitúcií, avšak pri tejto náročnej úlohe by mu mal štát, ktorý nedostatočne „zabezpečuje funkciu strážcu správy vecí verejných“ v kontexte zákona o slobodnom prístupe k informáciám, umožniť výkon jeho významnej „kontrolnej činností“ v súlade s princípom transparentnosti, dobrej správy a efektivity. Bolo by vhodné sa napr. zamyslieť nad existenciou jednotného systému zverejňovania povinných informácií, zmlúv, objednávok, faktúr, ale i iných pre občanov dôležitých dokumentov, a to v rámci jedného portálu a nie v rámci viacerých portálov ako je to v súčasnosti,[9] nakoľko práve zavedením jedného informačného registra, by mal občan možnosť jednoduchšie získať všetky relevantné informácie nielen z hľadiska činnosti štátnej správy, ale i samosprávy, príp. iných z verejných zdrojov financovaných inštitúcií, čím by došlo k eliminácií špekulatívnych obchodov (napr. na úrovni menších obcí), a k sprehľadneniu dát, vrátane zjednodušenia práce občana v rámci výkonu občianskej kontroly vo vzťahu k rozhodovacej činnosti štátnych, samosprávnych orgánov, príp. iných orgánov, ktoré rozhodujú o právach, povinnostiach fyzických alebo právnických osôb.

[8] P. Wilfling, Komentár zákona č. 211/2000 Z. z. - Zákon o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), dostupné online: http://www.epi.sk/komentovane-ustanovenie/Komentar-k-p-21a-zakona-211-2000-Z-z-2.htm (30.11.2016)

[9] Zákon o slobodnom prístupe k informáciám definuje dva druhy povinného zverejňovania zmlúv, a to:
- povinné zverejňovanie zmlúv v Centrálnom registri zmlúv (ďalej len „Register“), ktoré zabezpečuje Úrad vlády Slovenskej republiky pre ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy, verejnoprávne inštitúcie alebo nimi založené právnické osoby,
- povinné zverejňovanie zmlúv iných vyššie nevymenovaných povinných osôb (napr. obec, knižnica) na ich webovom sídle, pričom ak osoba nemá webové sídlo, zmluva sa zverejňuje na webovom sídle jej zriaďovateľa alebo bezodplatne v Obchodnom vestníku.

V oblasti výkonu územnej samosprávy sa nepochybne tlak na uplatňovanie princípov transparentnosti, efektivity vyplývajúcich z infozákona preniesol na obce, mestá a VÚC, ktoré sú z povahy veci k občanom určite „bližšie“ ako napr. niektoré z ministerstiev. Určite problematika uplatňovania zákona o slobode informácií v rámci jednotlivých samospráv, vrátane výkonu občianskej kontroly je širokospektrálna, avšak za najaktuálnejší je možné pokladať prístup jednotlivých obcí k výkonu svojich povinností, a to s poukazom na nedodržiavanie zákona o slobode informácií z ich strany. Často sa v praxi môžeme stretnúť s argumentmi, že občania zahlcujú úrady rôznymi spôsobmi, napr. že požadujú informácie prostredníctvom sociálnych sietí, alebo majú v úradnom ponímaní nezmyselné požiadavky odkazujúc práve na ich ústavné právo na informácie, resp. požadujú poskytnúť informácie vo forme, ktorú obec nie je schopná sama vyhotoviť alebo zabezpečiť, čím v podstate podľa ich názoru nedochádza k občianskej kontrole správy vecí verejných, ale práve naopak k zneužívaniu daného práva získavať informácie. V tomto prípade je možné sa domnievať, že uvedené negatívne skúsenosti obcí *(samozrejme uznávame, že môže v určitých prípadoch dochádzať k reálnemu zneužívaniu ústavného práva na informácie o strany špekulatívnych občanov alebo právnických osôb),* vyplývajú vo väčšine prípadov z nedostatočného precizovania infozákona, ďalej z neznalosti práva a nedostatočnej skúsenosti jednotlivých pracovníkov úradov alebo starostov s uplatňovaním infozákona v praxi, alebo tak ako ukazujú vybrané štúdie z neochoty sa podriadiť občianskej kontrole, čo je určite možné označiť za neprijateľné.[10] Vo všetkých vyššie uvedených „sporných prípadoch“ má samosprávny orgán možnosť uplatniť viacero účinných právnych argumentov, resp. nástrojov, ktoré by zabezpečili dodržiavanie jeho zákonných povinností pri poskytovaní informácií v rámci procesu občianskej kontroly. Napr. obec nie je povinná poskytovať informácie prostredníctvom sociálnej siete, pokiaľ nemá v zmysle §5 ods.1 infozákona zverejnené, že príslušná sociálna sieť je oficiálnym miestom, kde je možné presne špecifikovaným postupom podať žiadosť, návrh, podnet, sťažnosť alebo iné podanie. V tomto prípade, ak by obec predsa len určila, že prostredníctvom sociálnej siete je možné podať podnet, žiadosť a pod., bolo by potrebné takéto podanie doplniť aj písomnou formou so

[10] Z výsledkov štúdie „Prístup samospráv k žiadostiam o sprístupnenie informácií,“ ktorú vykonal Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika v roku 2013 na vzorke 247 povinných subjektov (138 miest, 70 vidieckych obcí, 39 mestských častí) vyplýva, že len 54 miest, mestských častí a obcí poskytlo aktuálne, úplné, ucelené informácie bez zjavných nezrovnalostí, chýb v podaní a pod. Až 33 miest, obcí, mest. častí postupovalo absolútne protizákonne, nakoľko vôbec na žiadosť o poskytnutie informácie v zmysle infozákona nereagovali. Zostávajúcich 159 subjektov štúdie poskytlo žiadateľom nepresné, alebo mätúce alebo len čiastočne požadované informácie, príp. po zákonom stanovenej lehote alebo s inou chybou právneho významu a pod. Dostupné online: http://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a3_pristup_samosprav_k_ziadostiam_o_spristupnenie_informacii.pdf (30.11.2016)

všetkými náležitosťami, najmä v kontexte dodržania ustanovení §14 ods. 2 zákona o slobode informácií: *„Zo žiadosti musí byť zrejmé, ktorej povinnej osobe je určená, meno, priezvisko, názov alebo obchodné meno žiadateľa, jeho adresa pobytu alebo sídlo ....“* V prípade, ak fyzická alebo právnická osoba vyžaduje zo strany samosprávy informácie, ktoré tento subjekt nemá k dispozícii, nie je povinná ich sprístupniť, resp. zverejniť.[11] V tomto prípade je nevyhnutné, aby povinný subjekt presne vyhodnotil pojem „mať k dispozícii“ a príp. aj pojem „vytvárať informácie.“ Je potrebné poznamenať, že povinný subjekt je oprávnený odmietnuť zverejnenie informácie len v prípade, ak by pri jej vytváraní postupoval nad rámec bežného zhromažďovania, a teda by prekračoval napr. mechanické zhromažďovanie dát z viacerých dokumentov, príp. oddelení do jednej súvislej informácie, prípadne by pri vytváraní informácie muselo dôjsť k prechodnému neúmernému navýšeniu personálneho alebo technického aparátu za účelom jej poskytnutia. V prípade problému s nemožnosťou sprístupnenia informácie žiadateľovi v požadovanej forme (napr. ak občan požaduje zaslanie územného plánu obce elektronicky vo formáte PDF., ktoré však obec má len k dispozícii vo formáte A3, a jej skener technicky umožňuje vyhotovenie PDF. formátu len z formátov A4) je prípustné, aby si povinná osoba so žiadateľom v zmysle ustanovení § 16 ods.1 infozákona dohodla iný spôsob sprístupnenia informácie. V prípade, ak by nedošlo k vzájomnej dohode a naďalej by žiadateľ trval na ním požadovanej forme sprístupnenia dát, má povinná osoba právo zabezpečiť mu takého sprístupnenie prostredníctvom iného subjektu, a to za poplatok pokrývajúci náklady na vyhotovenie požadovaných informácií.

V súvislosti s prechodom a prehlbovaním kompetencií obcí, miest a VÚC význam občianskej kontroly rastie. Samosprávy sú pod menším tlakom štátnej kontroly, nakoľko nie sú centrálne riadené a koordinované ako orgány štátnej správy, a preto kontrola dodržiavania zákonov, princípov transparentnosti, zásad efektívnej správy vecí verejných je na pleciach najmä občanov, ktorí vďaka existencii zákona o slobode informácií, majú možnosť reálne uplatňovať ústavné právo na prijímanie informácií o činnosti samosprávy a o jej hospodárení s verejnými financiami, majetkom a pod. Občianska kontrola, s ktorou súvisí zreteľné poukazovanie na nezrovnalosti alebo nezákonnosti v rámci rozhodovacej činnosti samospráv, a precízne vzdelávanie pracovníkov jednotlivých úradov z právneho hľadiska, je tou správnou cestou ako samosprávy motivovať k dodržiavaniu princípu otvorenosti správy vecí verejných

[11] § 3ods.1 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších pr.predpisov, dostupné online: http://www.epi.sk/zz/2000-211/znenie-20160701 (28.11.2016)

na území samospráv, a predovšetkým k dodržiavaniu príslušných zákonov, najmä zákona o slobode informácií.

Petičné právo vo svetle novej právnej úpravy

Petičné právo patrí z historického hľadiska k jednému z najstarších práv, ktoré sa uplatňovalo už pred samotným vznikom moderných demokratických štátov. *„Prirodzenosť petičného práva bola uznávaná takmer vo všetkých režimoch bez ohľadu na ich demokratickú, či právnu povahu.“*[12] Petičné právo, ako jedno z primárnych politických práv predstavuje jednu z foriem priamej demokracie, pričom jeho uplatňovaním dochádza k realizácii princípu suverenity občanov zakladajúceho ich legitímny nárok zúčastňovať sa na správe vecí verejných, a je základným predpokladom pre aplikáciu občianskej kontroly vo vzťahu k orgánom štátnej správy a samosprávy. Petičné právo definuje samotná Ústava v čl. 27 ods. 1: *„Petičné právo sa zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami,“* pričom podrobnejšia úprava petičného práva je ponechaná na zákone č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov, ktorý bol v roku 2015 zásadným spôsobom novelizovaný. Dňa 28. 1. 2015 bol schválený zákon č. 29/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o petičnom práve, a ktorým sa dopĺňa zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci v znení zákona č. 214/2014 Z. z., ktorým došlo k novelizácii takmer všetkých pôvodných ustanovení zákona o petičnom práve, ktorý s výnimkou zavedenia elektronických petícií podľa špecifických požiadaviek osobitných zákonov a zavedenia tzv. petičného systému, nadobudol účinnosť od 1. 9. 2015.

Novela priniesla mnohé a zásadné zmeny, ktorými umožňuje občanom aktívnejšie participovať na správe vecí verejných a vykonávať občiansku kontrolu vo vyššej miere ako to bolo pred samotnou novelou daného zákona. Najzásadnejšími zmenami, ktoré podporujú participatívnu demokraciu v 21. storočí a výkon občianskej kontroly je bezpochyby možnosť elektronickej podpory petície, po ktorej volali najmä občianski aktivisti, ktorý vďaka svojej účasti na legislatívnom procese (hromadná legislatívna pripomienka), docielili, že v zmysle § 4 ods. 3 petičného zákona, je možné na potvrdenie podpory elektronickej petície okrem zaručeného elektronického podpisu, petičného systému (účinný až od 1.1.2017), uviesť len adresu elektronickej pošty, ktorá bude slúžiť na to, aby organizátor petície overil reálnosť

[12] Kráľ, J. a kol.: Ústavné garancie ľudských práv, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, Bratislava, 2004, s. 82

podporovateľa petície, napr. tým, že na uvedenú adresu zašle URL link, ktorého otvorením sa overí podpora petície alebo adresu elektronickej schránky, ktorá je zriadená napr. na portáli slovensko.sk.[13] Za zásadnú zmenu je možné považovať i skutočnosť, že na petícii už občan nemusí uvádzať adresu trvalého pobytu, ale len adresu jeho pobytu, ktorý vyjadruje širší pojem ako doterajší trvalý pobyt, čo znamená, že ak občan má nahlásený napr. prechodný pobyt v zmysle zákona č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, môže tento aktívne participovať na živote v danom meste, obci alebo v príslušnej mestskej časti, čím sa prenáša princíp participácie a určitej zodpovednosti na všetkých obyvateľov, ktorý regulárne žijú na určitom území v určitom spoločenstve bez ohľadu na ich trvalý pobyt.[14] Uplatňovanie princípu otvorenej štátnej správy je možné pozorovať i v ustanovení § 5 ods. 7 petičného zákona: *„Orgán verejnej moci je povinný zverejniť výsledok vybavenia petície na svojom webovom sídle, ak ho má zriadené a na elektronickej úradnej tabuli, ak to technické podmienky umožňujú, a to do desiatich pracovných dní od jej vybavenia,“* čím jednoznačne dochádza k posilneniu postavenia občianskej kontroly vo vzťahu k „sprocesovaniu“ uplatneného petičného práva zo strany orgánov štátnej správy a samosprávy, resp. i v ďalších ustanoveniach príslušného zákona. V neposlednom rade došlo vďaka tejto novele k možnosti nastavenia otvoreného dialógu medzi občanmi a orgánmi štátnej správy a samosprávy, a to z dôvodu zavedenia novej povinnosti verejného prerokovania petície medzi týmito orgánmi a občianskou spoločnosťou v prípadoch, kedy orgán verejnej moci nemá v úmysle petícii vyhovieť v plnom rozsahu. Ak petíciu podporilo min. 10 000 občanov je povinný tento dialóg viesť Úrad vlády Slovenskej republiky so zástupcom a petičným výborom, a v prípade, že petíciu podporilo min. 1 000 občanov alebo aspoň 8 % osôb oprávnených voliť do orgánov samosprávy obce, ktorej bola petícia určená, je povinný tento dialóg viesť iný príslušný orgán (napr. obec).

V súvislosti s poslednou novelou príslušného zákona o petičnom práve je potrebné uviesť, že z teoretického hľadiska došlo jednoznačne k posilneniu ústavného práva občanov na správu vecí verejných, vrátane možnosti občianskej kontroly orgánov štátnej správy a samosprávy, avšak pre prax bude rozhodujúce uplatňovanie daného zákona v praxi s ohľadom

[13] Pre doplnenie uvádzame, že ak osobitný zákon ustanovuje najnižší počet osôb podporujúcich petíciu alebo vek osôb podporujúcich petíciu, takúto petíciu nie je možné podporiť prostredníctvom elektronickej pošty, pričom túto petíciu tiež nemožno podporiť v elektronickej podobe do 31. 12. 2016 .

[14] Povinnosť uviesť adresu trvalého pobytu ostáva zachovaná pri petíciách, kde osobitný zákon ustanovuje najnižší počet osôb podporujúcich petíciu alebo vek osôb podporujúcich petíciu, napr. pri vyhlasovaní miestneho referenda podľa ustanovenia § 11a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, pri vyhlásení referenda podľa zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a pod.

na novú pripravovanú éru elektronizácie štátnej správy, resp. samosprávy, vrátane fungovania tzv. petičného systému, ktorý má byť spustený práve v roku 2017.

Záver

Nepochybne občania majú záujem sa zúčastňovať na správe vecí verejných a uplatňovať svoje ústavné politické práva, avšak je potrebné, aby im to samotný zákonodarca umožnil čo najjednoduchšie, a v čo najširšom meradle, nakoľko tak ako povedal už v 18. storočí James Madison: *„Vláda ľudu bez informovanosti ľudu alebo bez možnosti získať informácie je iba prológom frašky alebo tragédie, alebo možno oboje."* Jednotlivé formy občianskej kontroly zaznamenali v posledných rokoch pozitívny rozvoj, avšak ako je možné badať vo svetle uplatňovania zákona o slobode informácií, petičného zákona v praxi, existujú rôzne nedostatky a právne medzery. Na úrovni štátnej správy a samosprávy by posilnilo výkon občianskej kontroly zavedenie jedného informačného voľne dostupného registra, kde by všetky štátne, samosprávne orgány, príp. akékoľvek inštitúcie, právnické osoby dotované z verejných zdrojov zverejňovali takmer všetky informácie týkajúce sa ich činnosti, štruktúry a pôsobenia (napr. zmluvy, objednávky, faktúry, interné predpisy, rozhodnutia, organizačné pokyny, platové pomery vedúcich osobností a pod.) na jednom mieste bez ohľadu na existenciu ich webových portálov s cieľom zaručiť prehľadnosť a zjednodušenie občianskej kontroly. Na úrovni najmä samospráv je potrebné zabezpečiť efektívne vzdelávanie pracovníkov úradov, a to v oblasti práva alebo v oblasti elektronickej komunikácie a technológií, nakoľko práve moderné komunikačné technológie budú hrať kľúčovú úlohu pri uplatňovaní ústavných politických práv v budúcnosti. Ďalej i možnosť podávania „internetových" petícií na webových portáloch občianskych združení, na portáloch komerčných poskytovateľov priestoru pre petície (napr. peticie.com), alebo na blogoch rôznych aktivistov a v neposlednom rade na portáli slovensko.sk v sekcii určenej na podávanie kvórových, nekvórových petícií, sťažností a pod. s prihliadnutím na zákonnosť ich samotného podania, prinesie v nasledujúcich rokoch pre občanov, ale i pre samotné štátne, samosprávne orgány ďalšie zmeny, najmä v kontexte zvýšeného záujmu občanov participovať na správe vecí verejných s poukazom na povinnosť orgánov štátnej správy a samosprávy vypočuť si „hlas ľudu." Postupnou elektronizáciu verejnej správy a zvýšeným tlakom na uplatňovanie princípov transparentnosti, otvorenej správy v praxi sa z nášho pohľadu stane rozsah a možnosti reálneho uplatňovania občianskej kontroly s následným vyvodením prípadnej zodpovednosti jedným z hlavných ukazovateľov miery demokratizácie spoločnosti, pričom veríme, že slovenská cesta nebude nekonečná.

Zoznam bibliografických odkazov

DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky – Komentár. Šamorín: Heuréka, 2007.1997. ISBN 80-89122-38-8.

SOLDÁN, A.: Slobodný prístup k informáciám v samospráve. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2015. 149 s. ISBN 978-80-8168-269-8.

Internetové zdroje:

DOSTÁL, O., KUHN, I.,SLOBODA, D.: Prístup samospráv k žiadostiam o sprístupnenie informácií, dostupné na internete:
http://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a3_pristup_samosprav_k_ziadostiam_o_spristupnenie_informacii.pdf (30.11.2016)

HOLÚBKOVÁ, L.: Aplikačné problémy spojené s povinným zverejňovaním zmlúv. Justičná revue, 66, 2014, č. 10, s. 1256 – 1260, dostupné online: http://www.epi.sk/odborny-clanok/Aplikacne-problemy-spojene-s-povinnym-zverejnovanim-zmluv.htm (30.11.2016)

WILFLING, P.: Komentár zákona č. 211/2000 Z. z. - Zákon o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), dostupné na internete: http://www.epi.sk/komentovane-ustanovenie/Komentar-k-p-21a-zakona-211-2000-Z-z-2.htm (30.11.2016)

WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám - Komentár. 2012, ISBN: 978-80-970686-4-6, dostupné na internete:
http://www.viaiuris.sk/wpcontent/uploads/2016/09/publikacia-komentar-infozakon.pdf (28.11.2016)

Judikatúra, zákony, materiály:

Dohovor Rady Európy o prístupe k verejným informáciám z 27. novembra 2008, dostupné na internete: http://eurlex.europa.eu/search.html (30.11.2016)

Dôvodová správa k zákonu č. 29/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa z. č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov, a ktorým sa dopĺňa zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dostupné na internete: http://www.epi.sk/dovodova-sprava/dovodova-sprava-k-zakonu-c--29-2015-z--z.htm (28.11.2016)

Nález Ústavného súdu,sp. zn. I. ÚS 236/06 zo dňa 28. júna 2007

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

Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších právnych predpisov

Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov

ZÁSADA ZÁKONNOSTI AKO ZÁKLADNÁ ZÁSADA SPRÁVY DANÍ

Tatiana Kubincová [1]

Abstrakt

Jednou z ťažiskových zásad správy daní je zásada zákonnosti. Vyjadrenie tejto zásady v úvodných ustanoveniach Daňového poriadku nie je len deklarovaním jedného z princípov právneho štátu. Zásada zákonnosti pri správe daní okrem povinnosti postupovať podľa všeobecne záväzných právnych predpisov zahŕňa aj povinnosť chrániť záujmy štátu a obcí, pričom je nutné dbať na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb. Článok poukazuje na vymedzenie tejto zásady z teoretického hľadiska, ako aj z aplikačnej praxe.

Kľúčové slová

Daňový poriadok, správa daní, zásada, zákonnosť, aplikácia

Abstract

One of the essential principles of the tax administration is the principle of legality. Expression of this principle in the preamble of the Tax Code is not only declaring one of the rule of law. Principle of legality in tax administration, in addition to the obligation to follow the laws of the general application, includes also the obligation to protect the interests of the state and municipalities and it is necessary to preserve the rights and legitimate interests of taxpayers and others. The article refers to definition of this principle in theory as well as in practical application.

Keywords

Tax Code, tax administration, principle, legality, application

Úvod

Správa daní, ktorá tvorí obsahovú zložku činnosti orgánov daňovej správy[2], je upravená zákonom č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Daňový poriadok"). Daňový poriadok pre svoje účely vymedzuje správu daní ako postup súvisiaci so správnym zistením dane a zabezpečením úhrady dane a ďalšie činnosti podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov. V ustanovení § 3 Daňového poriadku sú zakotvené základné zásady správy daní. Ide o zásady, ktorými sa správcovia dane, Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, Ministerstvo financií Slovenskej republiky, ako aj daňové subjekty a iné osoby pri správe daní

[1] JUDr. Tatiana Kubincová, PhD. je odbornou asistentkou na Katedre finančného a správneho práva Právnickej fakulty Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, zároveň pôsobí ako advokátka.

[2] Bližšie pozri: BABČÁK, V: Daňové právo na Slovensku. Bratislava: Ing. Miroslav Mračko, EPOS, 2015. 750 s. ISBN 978-80-562-0091-9, s. 390

musia riadiť. Medzi základné zásady správy daní okrem zásady zákonnosti, ktorá má dominantné postavenie, patria zásada súčinnosti správcu dane s daňovými subjektmi a inými osobami, poučovacia zásada, zásada konania bez zbytočných prieťahov, zásada voľného hodnotenia dôkazov, zásada neverejnosti, zásada skutočného obsahu právnych úkonov, zásada rovnakých práv a povinností daňových subjektov, zásada spolupráce daňových subjektov a iných osôb so správcom dane, zásada nevznikania neodôvodnených rozdielov pri rozhodovaní v skutkovo zhodných prípadoch, atď.. Okrem základných zásad uvedených v ustanovení § 3 Daňového poriadku sa správa daní riadi aj ďalšími zásadami, ktoré vyplývajú z iných ustanovení tohto zákona, a to napr. zásada daňového tajomstva, zásada dvojstupňovitosti konania, zásada písomnosti, zásada vyhľadávacia, zásada zistenia skutkového stavu, atď[3]..

Jadro

V odbornej literatúre daňového práva sa uvádza, že *zásady správy daní môžeme charakterizovať ako pravidlá, podľa ktorých sú pri správe daní povinní postupovať správca dane a osoby zúčastnené na správe daní a ktoré majú podstatný vplyv na správne zistenie dane a zabezpečenie jej úhrady. Zásady správy daní možno považovať za určité interpretačné pravidlá, z ktorých je nutné vychádzať pri realizácii a aplikácii jednotlivých ustanovení právnych predpisov z oblasti daňového práva*[4]. Zásady správy daní, bez ohľadu na to, či sú v Daňovom poriadku označené ako základné zásady správy daní alebo nie, sú spravidla[5] premietnuté do právnej normy tohto zákona, a to spôsobom stanovujúcim určitý postup, určité právo, resp. ukladajúcim určitú povinnosť správcov dane, prípadne osôb zúčastnených na správe daní[6]. Ide teda v zásade o všeobecne záväzné pravidlá správania sa subjektov

[3] Bližšie pozri: KUBINCOVÁ, S. : Daňový poriadok. Komentár. 1.vydanie. Bratislava: C. H.Beck, 2015. 752 s. ISBN 978-80-89603-28-2, s. 35

[4] BABČÁK, V: Daňové právo na Slovensku. Bratislava: Ing. Miroslav Mračko, EPOS, 2015. 750 s. ISBN 978-80-562-0091-9, s. 423

[5] Pri správe daní sa postupuje aj podľa princípov, resp. zásad, ktoré nie sú v zákonoch výslovne uvedené, avšak sú v aplikačnej praxi používané a akceptované. Napr. vyjadrenie všeobecných právnych zásad, resp. princípov ako napr. princíp *ignoratia legis non excusat* alebo *lex posterior derogat legi priori* vo všeobecných právnych predpisoch v zásade nenájdeme, ich aplikácia aj pri správe daní je však nesporná (K všeobecným právnym zásadám, resp. princípom bližšie pozri: JÚDA, V. : Teória práva. Banská Bystrica: Právnická fakulta UMB, 2011. 160s. ISBN 978-80-557-0158-5, s.70-71). Okrem toho treba brať do úvahy aj princípy, resp. zásady, ktoré sú vyjadrené v dokumentoch nadnárodných orgánov, napr. princípy vyjadrené v Rezolúciách Rady Európy, resp. v Odporúčaniach Výboru ministrov (K uvedenému pozri aj: 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. 2010. Banská Bystrica: Právnická fakulta UMB. 162 s. ISBN 978-80-557-0073-1, s.6-9)

[6] Podľa § 4 Daňového poriadku správcom dane je daňový úrad, colný úrad a obec. Osobami zúčastnenými na správe daní sú zamestnanec správcu dane, druhpstupňový orgán, ktorým je Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky alebo Ministerstvo Slovenskej republiky, daňový subjekt a iná osoba ako daňový subjekt.

daňového práva, ktoré však na rozdiel od ostatných právnych noriem daňového práva procesného majú všeobecnejší charakter, t. j. vzťahujú sa na všetky postupy, resp. činnosti správcov daní a osôb zúčastnených na správe daní. V tejto súvislosti sa možno dotknúť aj tej skutočnosti, že niektoré zo zásad správy daní sa prekrývajú, resp. niekedy až zhodujú s princípmi právneho štátu alebo so všeobecnými princípmi práva. Ich zakotvenie v Daňovom poriadku však má zmysel. Tento zmysel je možno badať v niekoľkých smeroch. Zakotvenie zásad správy daní priamo do Daňového poriadku okrem zvýraznenia dôležitosti konkrétnej zásady pri správe daní, má význam napríklad aj z dôvodu presného vymedzenia obsahu konkrétnej zásady pre oblasť správy daní. Uvedené sa týka aj zásady zákonnosti.

Princíp zákonnosti je jedným zo základných princípov demokratického a aj právneho štátu. Zákonnosť sa v teórii práva spravidla chápe ako *požiadavka regulácie konania všetkých subjektov právom, pričom štátne orgány sa z tejto regulačnej sféry v nijakom prípade nevynímajú. Ide o princíp všeobecnej záväznosti práva, bezvýhradnú právnu povinnosť všetkých subjektov práva zachovávať platné právo*[7]. Stretneme sa však aj s názorom, že *zákonnosť (legalita) má dve základné požiadavky: Vyžaduje, aby relevantné spoločenské vzťahy boli regulované právom, a ďalej sa vyžaduje zachovávanie práva.*[8] Takéto vyjadrenie pojmu zákonnosti, zahŕňajúce nielen zachovávanie platného práva, ale aj požiadavku tvorby práva možno považovať za vyjadrenie v širšom zmysle. Vyjadrenie zásady zákonnosti pri správe daní sa s princípom zákonnosti či už v užšom zmysle, resp. v širšom zmysle určite prelína. Daňový poriadok v § 3 ods.1 totiž v prvej časti vety stanovuje, že *pri správe daní sa postupuje podľa všeobecne záväzných právnych predpisov*. V druhej časti vety § 3 ods. 1 Daňový poriadok ďalej určuje, že pri správe daní sa *chránia záujmy štátu a obcí a dbá sa pritom na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb*. Z uvedeného možno dospieť k záveru, že zásada zákonnosti pri správe daní je obsahovo vymedzená širšie (ak berieme do úvahy zákonnosť v užšom zmysle), resp. odlišne ako zákonnosť vymedzená v teórii práva. Zakotvenie povinnosti chrániť záujmy štátu a zachovávať, resp. chrániť záujmy iných osôb však v rámci predpisov týkajúcich sa konania orgánov verejnej správy nie je ojedinelé. V tejto súvislosti možno poukázať napr. na vymedzenie zásady zákonnosti v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, ktorý sa vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo

[7] Bližšie pozri: OTTOVÁ, E.: Teória práva. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2010. 323 s. ISBN 978-80-89122-59-2, s. 75

[8] BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. – GERLOCH, A. : Teorie práva. Druhé, přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, s.r.o.. 2004. 348 s. ISBN: 80-7357-030-0, s. 208

povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Tento zákon v § 3 ods. 1 stanovuje: „*Správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.*“

Pri analyzovaní legálneho vymedzenia zásady zákonnosti pri správe daní možno poukázať aj historické aspekty zakotvenia zásady zákonnosti do Daňového poriadku. Možno povedať, že Daňový poriadok je relatívne novým zákonom, nakoľko bol schválený 1.12.2009 a nadobudol účinnosť 1.1.2010 okrem čl. I, ktorý nadobudol účinnosť 1.1.2012. Do nadobudnutia účinnosti tohto zákona platil zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní o poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov (ďalej len „zákon o správe daní a poplatkov). Zákon o správe daní a poplatkov obsahoval úpravu zásady zákonnosti, avšak na rozdiel od súčasnej právnej úpravy išlo o zásadu zákonnosti daňového konania a nie správy daní. V tejto súvislosti si treba uvedomiť rozdielne vymedzenie daňového konania a správy daní. Daňový poriadok daňové konanie rovnako ako správu daní, ktorej legálna definícia je uvedená už vyššie, vymedzuje v § 2. Podľa Daňového poriadku sa daňovým konaním rozumie konanie, v ktorom sa rozhoduje o právach a povinnostiach daňových subjektov. Z uvedeného je zrejmé, že daňové konanie je pojem užší ako správa daní, ktorá okrem daňového konania zahŕňa aj ďalšie postupy súvisiace so správnym zistením dane a zabezpečením úhrady dane a ďalšie činnosti podľa Daňového poriadku alebo osobitných predpisov. Napriek tomu, že zákon o správe daní a poplatkov správu daní vymedzoval odlišne, dá sa povedať precíznejšie[9], ako Daňový poriadok, v zásade sa určenie vzťahu daňového konania k správe daní nezmenilo. Pri gramatickom výklade úpravy zásady zákonnosti obsiahnutej v zákone o správe daní a poplatkov by sa teda dalo dospieť k záveru, že táto zásada, rovnako ako aj ďalšie zásady daňového konania, sa mohla uplatňovať len v daňovom konaní, t. j. len pri rozhodovaní o právach a povinnostiach daňových subjektov. Podotýkam, že vzhľadom na legálnu definíciu daňového konania, daňovým konaním nie je napríklad daňová kontrola alebo určovanie dane podľa pomôcok (výsledkom týchto činností pri správe daní nie je rozhodnutie, ale protokol). V tejto súvislosti však treba poukázať na skutočnosť, že v praxi dochádzalo k využívaniu extenzívneho výkladu tohto ustanovenia upravujúceho zásadu zákonnosti daňového konania, o čom svedčí aj judikatúra, na ktorú poukazujem nižšie. Okrem tejto zmeny vymedzenia zásady zákonnosti Daňový poriadok na rozdiel od zákona o správe daní a poplatkov ešte v druhej časti vety slovné spojenie

[9] Bližšie pozri: KUBINCOVÁ, S.: Daňový poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck. 2015. 752 s. ISBN 978-80-89603-28-2, s. 20

„ostatných osôb zúčastnených v daňovom konaní“ nahradil slovným spojením „iných osôb“. Táto zmena však len súvisela s rozšírením zásady zákonnosti daňového konania na zásadu zákonnosti pri správe daní a s novým vymedzením pojmov, ktoré obsahuje Daňový poriadok[10]. Vzhľadom na uvedené by sa dalo konštatovať, že pri zakotvení zásady zákonnosti v Daňovom poriadku oproti úprave zásady zákonnosti v starom zákone o správe daní a poplatkov došlo len k určitým kozmetickým úpravám, prostredníctvom ktorých sa vymedzenie zásady zákonnosti prispôsobilo už existujúcej aplikačnej praxi. V rámci historických súvislostí možno poukázať aj na skutočnosť, že zákon o správe daní a poplatkov bol prvým daňovým procesným kódexom. Do prijatia tohto zákona bola správa daní upravená len podzákonným právnym predpisom, a to vyhláškou Ministerstva financií č. 16/1962 Zb. o konaní vo veciach daní a poplatkov. Táto vyhláška vymedzenie zásady zákonnosti neobsahovala. Na rozdiel od zákona o správe daní a poplatkov a aj súčasnej právnej úpravy[11] však odkazovala na použitie vládneho nariadenia č. 91/1960 Zb. o správnom konaní, ktoré bolo neskôr nahradené Správnym poriadkom, ktorý, ako je už aj vyššie uvedené, zásadu zákonnosti zakotvuje. Osobitné zakotvenie zásady zákonnosti v procesnom predpise daňového práva teda v tom čase nebolo potrebné.

Čo sa týka rozboru zásady zákonnosti, ako základnej zásady správy daní, možno poukázať aj na dôvodovú správu k návrhu Daňového poriadku, ktorá tvorí autentický výklad tohto zákona. V dôvodovej správe sa uvádza: „*Zásady ako základné pravidlá sú dôležitým prostriedkom pri správnej interpretácii ustanovení zákona o správe daní i ostatných daňových zákonov. Zásady sú nielen deklaráciou všeobecných princípov vyplývajúcich z ústavy alebo právnej teórie, ale obsahujú aj zásady typické pre daňové právo (napr. zásada neverejnosti konania). Jednou z najdôležitejších zásad je zásada zákonnosti. V súlade s článkom 2 ods. 2 Ústavy SR štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach, v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Pri správe daní sa zásada zákonnosti uplatňuje najmä tým, že v konaní je potrebné postupovať v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi, ktoré sa na konkrétnu daňovú vec vzťahujú. Jej súčasťou však na druhej strane je aj povinnosť správcov dane chrániť záujmy štátu a obcí a dbať na zachovávanie práv a právom*

[10] Daňový poriadok v § 4 ods. 2 písm. d) vymedzuje pojem iná osoba ako daňový subjekt, pričom ide o osobu ktorá má práva a povinnosti pri správe daní alebo ktorej práva a povinnosti sú správou daní dotknuté. Takáto osoba je zároveň spolu s daňovým subjektom, druhostupňovým orgánom a zamestnancom správcu dane osobou zúčastnenou na správe daní. V tejto súvislosti možno spomenúť, že starý zákon o správe daní a poplatkov v § 5 ods. 4 stanovoval, že *daňovým subjektom je aj iná osoba neuvedená v odsekoch 1 až 3, ak jej osobitný zákon upravujúci dane ukladá povinnosti alebo priznáva práva*.

[11] Daňový poriadok v ustanovení § 163 stanovuje, že na daňové konanie sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Pričom obdobne to stanovoval aj zákon o správe daní a poplatkov v § 101, ktorý určoval že na daňové konanie sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

chránených záujmov daňových subjektov.“ Z textu zásady zákonnosti ako základnej zásady správy daní, ako aj z dôvodovej správy vyplýva niekoľko skutočností. Jednak ide o všeobecnú povinnosť správcov dane ako aj ďalších osôb zúčastnených na správe daní dodržiavať nielen ustanovenia Daňového poriadku, ale aj ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov, najmä tzv. hmotnoprávnych daňových predpisov. S povinnosťou dodržiavania právnych predpisov úzko súvisí aj skutočnosť, že správcovia dane s výnimkou obce sú v postavení štátnych orgánov. Musia teda konať v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Napriek skutočnosti, že správca dane, ktorým je obec, nie je štátnym orgánom, zákon obciam zveruje postavenie nadradeného subjektu pri správe daní, t. j. subjektu, ktorý konaná a rozhoduje o právach, oprávnených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, a preto je nutné čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vykladať extenzívne tak, že tento článok sa vzťahuje aj na správcov dane, ktorými sú obce. Na základe uvedeného možno dospieť k záveru, že všetci správcovia dane a tiež druhostupňové orgány, ktorými sú Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky a Ministerstvo financií Slovenskej republiky, môžu konať len v rozsahu a spôsobom, ktorý stanovuje zákon. Ak by tieto osoby konali iným spôsobom, ako ustanovuje zákon, resp. spôsobom, ktorý zákon nepozná, išlo by o konanie, ktoré by bolo v rozpore so zásadou zákonnosti. Na druhej strane však zo zásady zákonnosti možno vyvodiť, že fyzické osoby a právnické osoby, ktoré pri správe daní vystupujú v postavení daňových subjektov a iných osôb a ktoré sa vyznačujú vzťahmi podriadenosti vo vzťahu k správcovi dane, môžu konať všetko čo im zákon nezakazuje, resp. musia konať len to čo im zákon prikazuje[12]. V tejto súvislosti možno podotknúť, že v súčasnosti, keď dochádza k nespočetným zmenám právnej úpravy v oblastí daní, je veľmi ťažké, či už pre správcov dane a druhostupňové orgány alebo pre fyzické osoby a právnické osoby, sa v právnych predpisoch orientovať a následne ich aj dodržiavať. Je nespochybniteľné, že daňové právo v dôsledku politického, hospodárskeho a ekonomického vývoja v krajine je a vždy bude jedným z najdynamickejšie sa rozvíjajúcich odvetví práva, avšak domnievam sa, že je potrebné brať ohľad aj na tú skutočnosť, že s čoraz častejšími zmenami právnych predpisov dochádza k čoraz menšej právnej istote daňových subjektov a iných osôb. V aplikačnej praxi daňového práva, tak ako aj v iných odvetviach práva, dochádza k rozdielnosti názorov na výklad konkrétnych ustanovení. Na rozdiel od iných odvetví práva sa však domnievam , že v danom prípade je výklad právnych predpisov ešte

[12] Pozri aj: KUBINCOVÁ, S.: Daňový poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck. 2015. 752 s. ISBN 978-80-89603-28-2, s. 28

zložitejší, nakoľko sa často stáva, že kým sa dospeje k určitému záveru napríklad prostredníctvom rozhodovacej činnosti súdov, dané ustanovenie je už často zmenené, prípadne aj zrušené. Treba tiež podotknúť, že s daňovými právnymi predpismi sa v súčasnosti dostáva do kontaktu skoro každý. Nejde len o právnikov a účtovníkov, poprípade daňových poradcov, ktorí si s výkladom právnych predpisov vedia ako tak poradiť, ale aj o bežných ľudí, pre ktorých je výklad niektorých ustanovení týchto zákonov nielen nejasný, ale absolútne nepochopiteľný. Domnievam sa, že uvedené skutočnosti predstavujú jeden z dôvodov, prečo vo veľkej miere dochádza k neúmyselnému porušovaniu daňových predpisov[13] a teda aj k porušovaniu zásady zákonnosti. Na základe uvedeného sa domnievam, že v záujme lepšieho dodržiavania zásady zákonnosti, ako aj zlepšenia právnej istoty fyzických osôb a právnických osôb by bolo len prínosom, keby sa daňové právne predpisy novelizovali čo najmenej a premyslene. V tejto súvislosti je nutné dať do pozornosti skutočnosť, že samotný Daňový poriadok, ktorý v celosti nadobudol účinnosť len pred štyrmi rokmi bol viac ako dvadsaťkrát novelizovaný. Naproti tomu vyššie spomínaná vyhláška Ministerstva financií č. 16/1962 Zb. o konaní vo veciach daní a poplatkov, ktorá bola účinná cca 30 rokov (účinná od 28.02.1962 do 31.12.1992), nebola novelizovaná ani raz.

Druhú časť vymedzenia zásady zákonnosti ako základnej zásady správy daní predstavuje povinnosť pri správe daní chrániť záujmy štátu a obcí a dbať pritom na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb. Za použitia logického výkladu možno dospieť k záveru, že táto povinnosť sa týka správcov dane, prípadne Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky a Ministerstva financií Slovenskej republiky. Druhá časť zásady zákonnosti teda predstavuje určitý rámec záujmov jednotlivých osôb pri správe daní, ktoré musia správcovia dane ako aj druhostupňové orgány pri správe daní rešpektovať. Domnievam sa, že vymedzenie tejto časti zásady zákonnosti možno vnímať v dvoch rovinách. Prvú všeobecnejšiu a teoretickejšiu rovinu predstavuje určitá rovnováha v záujmoch štátu a obcí, t. j v záujme vybratia čo najviac daní za účelom zvýšenia príjmov štátneho rozpočtu a rozpočtu samospráv so záujmami daňových subjektov v medziach zákona platiť čo najnižšie dane[14]. Druhú rovinu možno badať v praktickejšom ponímaní vyjadrenia tejto zásady, pričom súvisí so skutočnosťou, že pre správu daní sú charakteristické tzv.

[13] K neúmyselným daňovým únikom pozri aj KUBINCOVÁ, S. : Daňové úniky verzus právna istota. In: Daňové právo vs. Daňové podvody a daňové úniky. Košice. Právnická fakulta UPJŠ. 2015. s 380. ISBN 978-80-8152-303-8, s. 321 - 333

[14] Ku konfliktu sa tieto záujmy môžu dostať napr. v prípade nejasnej právnej úpravy, kedy daňový subjekt využíva výhodu medzery v právnej úprave a tým znižuje daňovú povinnosť. Domnievam sa, že v danom prípade by nemalo ísť o porušenie právneho predpisu, nakoľko nezrozumiteľná a nejasná právna úprava by nemala byť na ťarchu daňových subjektov.

subordinačné vzťahy, t. j. vzťahy podriadenosti a nadriadenosti subjektov daňového práva. Fyzické osoby a právnické osoby, ktoré vystupujú ako daňové subjekty, resp. iné osoby, majú pri správe daní slabšie postavenie ako správcovia dane a druhostupňové orgány. Týmto orgánom verejnej moci daňové právne predpisy v záujme naplnenia základného účelu správy daní, ktorým je správne zistenie dane a zabezpečenie úhrady dane, priznávajú také oprávnenia, ktoré sa často môžu dostať do veľkého rozporu s oprávnenými záujmami daňových subjektov, a v niektorých prípadoch by sa mohli prejaviť až ako určitá šikana. Medzi takéto oprávnenia patrí napríklad právo zamestnanca správcu dane na neobmedzený prístup na pozemky, do každej prevádzkovej budovy, miestnosti alebo miesta vrátane dopravných prostriedkov[15], právo zabezpečiť vec nevyhnutne potrebnú na preukázanie skutočností pri správe daní[16], právo správcu dane uložiť daňovému subjektu, aby okrem evidencie ustanovenej všeobecne záväzným právnym predpisom viedol osobitné záznamy potrebné na správne určenie dane[17], ako aj právo správcu dane vyzvať daňový subjekt na podanie daňového priznania bez toho aby mu táto povinnosť vyplývala priamo z hmotnoprávnych daňových predpisov[18]. Daňový poriadok tieto práva správcom dane priznáva, avšak ich presne nelimituje. Z tohto dôvodu sa domnievam, že určitú limitáciu týchto oprávnení správcov dane predstavuje práve zakotvenie zásady zákonnosti. Správca dane, ako aj druhostupňový orgán vo všetkých týchto totiž prípadoch musí dbať na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb. Pod právami a právom chránenými záujmami daňových subjektov a iných osôb sa však nerozumejú len práva, ktoré týmto osobám vyplývajú priamo z daňového poriadku a iných daňovo - právnych predpisov, ale sú to napríklad aj základné ľudské práva a slobody vyplývajúce z Ústavy Slovenskej republiky, a to napr. právo na ochranu obydlia, právo na ochranu osobnosti, právo na spravodlivý proces.[19].

Nakoľko vyjadrenie zásady zákonnosti ako základnej zásady správy daní v Daňovom poriadku, resp. v starom zákone o správe daní a poplatkov nie je len deklarovaním princípu zákonnosti ako jedného zo základných princípov právneho štátu, používanie zásady

[15] Uvedené právo má zamestnanec správcu dane pri miestnom zisťovaní podľa § 38 ods. 1 Daňového poriadku.
[16] Bližšie pozri § 40 Daňového poriadku.
[17] Bližšie pozri § 51 Daňového poriadku.
[18] Bližšie pozri § 15 ods. 1 Daňového poriadku.
[19] Ku konfliktu vyplývajúcemu z povinnosti zohľadňovať fiškálne záujmy štátu a na druhej strane rešpektovať práva a právom chránené záujmy daňových subjektov pozri aj BUJŇÁKOVÁ, M. : Zásady a princípy daňového konania. In: ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO. ZESZYT 91/2016 (http://repozytorium.ur.edu.pl/bitstream/handle/item/2167/1%20buj%C5%88%C3%A1kov%C3%A1-z%C3%A1sady.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

zákonnosti je badať aj v aplikačnej praxi. V tejto súvislosti možno poukázať na niekoľko rozhodnutí súdov, ktoré na zásadu zákonnosti priamo odkazujú. Treba však podotknúť, že všetky rozhodnutia súdov, na ktoré poukazujem, sa týkajú starej právnej úpravy, a to zákona o správe daní a poplatkov. Vzhľadom na vyššie spomínaný extenzívny výklad zásady zákonnosti daňového konania však z týchto rozhodnutí možno vychádzať aj v súčasnosti. Najvyšší súd SR na zásadu zákonnosti odkazoval napr. vo svojom rozhodnutí zo dňa 24.11.2010, kde sa v odôvodnení uvádza: „ *V ustanovení § 2 ods. 1 až 9 zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov (ďalej len „zákon o správe daní“) v znení neskorších predpisov sú zakotvené základné zásady daňového konania. V ustanovení odseku 2 je zakotvená zásada zákonnosti, ktorá vyjadruje požiadavku, aby daňové orgány v konaní a pri vydávaní rozhodnutia zachovali procesné predpisy (ustanovenia zákona o správe daní) ako aj predpisy hmotnoprávne, ktoré sa vzťahujú na prejednávanú vec. Zásada zákonnosti je vymedzená v zákone o správe daní v súlade s článkom 13 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Tento článok stanovuje, že povinnosti možno ukladať len na základe zákona a v jeho medziach a pri zachovávaní základných práv a slobôd. Predovšetkým najvyšší súd vo svojej ustálenej judikatúre zdôrazňuje, že na určenie dane podľa pomôcok v zmysle § 29 ods. 6 zákona o správe daní je nutné nazerať ako na osobitný sankčný prostriedok postihujúci daňové subjekty, ku ktorému sa môže správca dane uchýliť iba vtedy, ak daňový subjekt si v rámci procesu dokazovania nesplnil niektorú zo svojich povinností (v danom prípade neumožnenie vykonať daňovú kontrolu)“* (Rozsudok Najvyššieho súdu SR, č. 6Sžf/5/2010). Z tohto rozhodnutia vyplýva, že zo zásady zákonnosti možno vyvodiť prepojenie konania správcov dane nielen s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, na ktorý som už poukazovala vyššie, ale aj čl. 13 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý umožňuje povinnosti ukladať len v zákonných medziach a pri zachovaní ľudských práv a slobôd. Ďalším zaujímavým rozhodnutím z pohľadu aplikácie zásady zákonnosti je Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 29.1.2015, sp. zn. 8Sžf/132/2013, kde je uvedené: „*Zásada zákonnosti daňového konania vyplýva z ústavného princípu zákonnosti ukladania daní, ktorý je vyjadrený v čl. 59 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Keďže daňové konanie, pre ktoré je zákonom ustanovené, že účastník konania sa proti určeniu dane správcom dane môže odvolať, končí až vydaním rozhodnutia odvolacieho daňového orgánu, je zásadou zákonnosti viazaný v konaní o odvolaní aj odvolací daňový orgán. Z dikcie ustanovenia upravujúceho zásadu zákonnosti teda vyplýva, že daňové orgány v daňovom konaní nemôžu chrániť len fiškálne záujmy štátu ako prioritné, ale sú súčasne povinné zachovávať práva a oprávnené záujmy daňových subjektov. To znamená, že zásada*

zákonnosti daňového konania predstavuje významnú garanciu právnej istoty daňových subjektov. Skutočnosť, že daňové orgány majú povinnosť dbať na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a ďalších osôb, nie je v žiadnom rozpore s ich povinnosťou chrániť záujmy štátu. Vo vzťahu k zachovávaniu práv a právom chránených záujmov daňových subjektov je síce záujem štátu nadradený, avšak nemôže to byť v zmysle toho, aby sa výnos daní ako príjmov rozpočtu dosiahol na úkor nedodržania práva. Daňové orgány môžu aplikovať pri vyrubení daní iba právne prostriedky, ktoré priamo ustanovuje zákon, alebo ktoré uplatnia daňové orgány v rámci svojho oprávnenia vyplývajúceho zo zákona. Povinnosťou daňových orgánov v daňovom konaní je teda dodržiavať všeobecne záväzné právne predpisy (a to hmotnoprávne ako aj procesné), ktoré sú podľa § 1 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky zverejnené v Zbierke zákonov.[20]*“*
Uvedené rozhodnutie sa týka zásady zákonnosti v celku, t. j. dotýka sa nielen prvej časti jej vymedzenia, kde sa určuje povinnosť postupovať podľa všeobecne záväzných právnych predpisov, ale poukazuje aj na určitú proporcionalitu medzi záujmami štátu, resp. samosprávy a medzi záujmami daňových subjektov. Okrem z toho rozhodnutia jasne vyplýva, že daňové konanie končí až vydaním rozhodnutia odvolacieho daňového orgánu, a teda je zásadou zákonnosti viazaný v konaní o odvolaní aj odvolací daňový orgán. V tejto súvislosti však možno podotknúť na určitú spornosť pokračovania daňového konania po podaní odvolania podľa novej právnej úpravy, t. j. podľa Daňového poriadku. Zo systematiky Daňového poriadku totiž vyplýva, že odvolacie konanie, resp. konanie o opravných prostriedkoch je osobitným daňovým konaním, a teda je otázne, či ho možno spolu s prvostupňovým konaním považovať za jedno konanie. Napriek uvedenému, je však z vymedzenia zásady zákonnosti pri správe daní zrejmé, že túto zásadu je povinný rešpektovať nielen správca dane, ale aj druhostupňový orgán, a to v rámci celej správy daní. Ďalším z pohľadu vymedzenia a aplikovania zásady zákonnosti je podľa môjho názoru dôležitým rozhodnutím Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16.12.2015, sp. zn. I. ÚS 314/2015, v ktorom sa uvádza: „*Pre daňovú oblasť je vo vzťahu k tomuto právu najvýznamnejšia skutočnosť, že daňový subjekt nesmie byť v žiadnej fáze správy daní a ani v nadväzujúcich konaniach zbavený alebo obmedzený v uplatnení svojich procesných práv. Princíp legality (čl. 2 ods. 2 ústavy) vyjadruje, že štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Štátne orgány môžu teda konať iba to, čo je zákonom povolené, a to ešte iba v rozsahu a spôsobom, ako im zákon*

[20] Obdobný názor bol vyslovený aj v skoršom rozhodnutí - Rozsudku Najvyššieho súdu SR zo dňa 21.5.2015, sp. zn. 8Sžf/71/2013

dovoľuje. Z tejto zásady vyplýva množstvo obmedzení pre oblasť správy daní. Správca dane napr. nesmie vykladať zákon extenzívnym spôsobom a nie je v žiadnom prípade oprávnený uskutočňovať výpoveď svedkov bez oznámenia tohto úkonu daňovému subjektu a pod. Medzi relevantné princípy upravené zákonom o správe daní patrí napr. zásada zákonnosti, ktorá predovšetkým ustanovuje povinnosť pre správcu dane v daňovom konaní postupovať v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi (§ 2 ods. 1). ... Zásada zákonnosti disponuje dominantným postavením voči ostatným zásadám. Tie sa môžu totiž uplatňovať len vďaka zásade zákonnosti a aj výnimky z ich uplatňovania sú dané obsahom zásady zákonnosti. Postupne možno dospieť k záveru, že zásada zákonnosti je nástrojom v rukách zákonodarcu, ktorým zabezpečuje vyvažovanie v kolízii stojacich princípov typických pre daňové konanie... Ide o princíp dôsledného zohľadňovania fiškálnych záujmov štátu a princíp dôsledného rešpektovania práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb zúčastnených na konaní (VERNARSKÝ, M. Procesné zásady daňového konania. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2009. ISBN 978-80-7097-762-0). Význam uvedených všeobecných právnych princípov spočíva najmä v skutočnosti, že sú metódou regulácie právnych vzťahov a súčasne určujú, ako má byť právna norma koncipovaná, interpretovaná a aplikovaná v praxi.“

Záver

Na základe uvedeného možno konštatovať, že zásadu zákonnosti ako základnú zásadu pri správe daní je nutné brať do úvahy pri aplikácii a interpretácií všetkých ustanovení Daňového poriadku, ako aj iných všeobecne záväzných právnych predpisov dotýkajúcich sa správy daní. Táto zásada má oproti ostatným zásadám dominantné postavenie, pričom stanovuje nielen povinnosť dodržiavať všeobecne záväzné právne predpisy, ale určuje aj určitý rámec záujmov jednotlivých osôb pri správe daní, ktoré musia správcovia dane ako aj druhostupňové orgány pri správe daní rešpektovať.

Zoznam bibliografických odkazov

BABČÁK, V: Daňové právo na Slovensku. Bratislava: Ing. Miroslav Mračko, EPOS, 2015. 750 s. ISBN 978-80-562-0091-9

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. 2010. Banská Bystrica: Právnická fakulta UMB. 162 s. ISBN 978-80-557-0073-1

BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. – GERLOCH, A. : Teorie práva. Druhé, přepracované vydání. Praha: ASPI Publishing, s.r.o.. 2004. 348 s. ISBN: 80-7357-030-0

BUJŇÁKOVÁ, M. : Zásady a princípy daňového konania. In: ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO. ZESZYT 91/2016 (http://repozytorium.ur.edu.pl/bitstream/handle/item/2167/1%20buj%C5%88%C3%A1kov%C3%A1-z%C3%A1sady.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

JÚDA, V. : Teória práva. Banská Bystrica: Právnická fakulta UMB, 2011. 160s. ISBN 978-80-557-0158-5

KUBINCOVÁ, S. : Daňový poriadok. Komentár. 1.vydanie. Bratislava: C. H.Beck, 2015. 752 s. ISBN 978-80-89603-28-2

KUBINCOVÁ, S. : Daňové úniky verzus právna istota. In: Daňové právo vs. Daňové podvody a daňové úniky. Košice. Právnická fakulta UPJŠ. 2015. s 380. ISBN 978-80-8152-303-8

OTTOVÁ, E.: Teória práva. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2010. 323 s. ISBN 978-80-89122-59-2

VERNARSKÝ, M.: Procesné zásady daňového konania. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. 2009. ISBN 978-80-7097-762-0

APLIKAČNÉ ZMENY NA POISTNOM TRHU V KONTEXTE IMPLEMENTÁCIE SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2016/97 Z 20.JANUÁRA 2016 O DISTRIBÚCII POISTENIA (IDD)

Denisa Maková[1]

Abstrakt

Na poistnom trhu čoskoro nastanú zmeny v oblasti poskytovania poisťovacích služieb. Tie sa v súčasnosti poskytujú prostredníctvom internej siete zamestnancov poisťovne, sprostredkúvajú sa prostredníctvom finančných sprostredkovateľov, ktorí spolupracujú s finančnými inštitúciami, alebo sa dojednávajú na základe odporúčaní finančných agentov. Smernica o distribúcii poistenia prichádza s cieľom harmonizovať poskytovanie poisťovacích služieb prostredníctvom všetkých distribučných kanálov s ohľadom na ochranu záujmov klienta.

Kľúčové slová

Poistenie. Distribúcia poistenia. Finanční sprostredkovatelia. Ochrana spotrebiteľa finančných služieb.

Abstract

The insurance market is expecting changes in the provision of insurance services. They are now provided through an internal network of employees insurance companies, mediate through financial intermediaries working with financial institutions, or they are negotiated based on the recommendations of financial agents. Directive on distribution of insurance comes to harmonize the provision of insurance services through all distribution channels with a view to protecting the interests of the client.

Keywords

Insurance. Distribution of insurance. Financial Intermediaries. Protection of financial consumer.

Úvod

Poistný trh očakávajú ďalšie zmeny. Tentokrát z dôvodu transpozície Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/97 o distribúcii poistenia (IDD) z 20. januára 2016 (ďalej len ako „Smernica o distribúcií"), ktorú je potrebné implementovať do 23. februára 2018. Prijatím Smernice o distribúcií bol zastavený legislatívny proces novely zákona č. 186/2009 Z. z. o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve a o zmene a doplnení niektorých zákon v znení neskorších predpisov. V súčasnosti je prioritou Ministerstva financií, Národnej banky Slovenska, akademickej obce a dotknutých asociácií spolupracovať

[1] Absolventka Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. V súčasnej dobe interná doktoranda PF UMB na Katedre obchodného a finančného práva so zameraním na právnu úpravu poistenia a poisťovníctva.

na implementácií, ktorá spôsobí zmeny aj v spomínanom Zákone o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve. Aké zmeny môžeme očakávať v súvislosti s hlavnými cieľami Smernice o distribúcií? Aký môže byť ich dopad na jednotlivé subjekty vystupujúce na poistnom trhu? Na tieto otázky sa príspevok zameriava a snaží sa nájsť odpoveď aj keď skutočný dopad sa ukáže až po zavedení zmien.

Jadro

Hlavným cieľom Smernice o distribúcií je zabezpečiť rovnakú úroveň ochrany spotrebiteľov, bez ohľadu na to akým distribučným kanálom si poistný produkt kupujú. Poistnú ochranu poskytujú poisťovne, ktoré svoje produkty predávajú priamo prostredníctvom svojich zamestnancov, alebo sa ich predaj uskutočňuje nepriamo prostredníctvom licencovaných sprostredkovateľov, agentov, maklérov, zamestnancov banky ponúkajúcich bankopoistenie, ale aj prostredníctvom cestovných agentúr, požičovní automobilov, cestovných dopravcov, ktorí poistenie ponúkajú len ako doplnkovú službu.

V prípade zamestnancov poisťovne je potrebné zabezpečiť takú úroveň odborných znalostí, ktoré zodpovedajú úrovni ich činnosti s výnimkou tých zamestnancov, ktorí vykonávajú len administratívnu činnosť. Akonáhle vykonávajú distribúciu[2] poistných produktov musia ovládať podmienky uzatvárania poistných zmlúv, ako aj poistné nároky, ktoré z nich vyplývajú. Smernica o distribúcií preto kladie veľký dôraz na potrebu zabezpečiť pre tieto osoby priebežnú odbornú prípravu a rozvoj ich znalostí prostredníctvom kurzov, školení, seminárov alebo elektronického vzdelávania. Každý členský štát si podmienky odbornej spôsobilosti distribútorov reguluje sám. Aj poisťovňa je jeden zo subjektov, ktorý je distribútor a preto Zákon o poisťovníctve vyžaduje najmenej trojročnú prax v oblasti finančného trhu pre osoby vykonávajúce v poisťovni funkciu člena predstavenstva, prokuristu alebo vedúceho zamestnanca a najmenej päťročnú prax v oblasti poisťovníctva aspoň pre jedného člena predstavenstva a aspoň pre jedného vedúceho zamestnanca v priamej riadiacej pôsobnosti predstavenstva. Na ostatných zamestnancov poisťovne distribuujúcich poistné

[2] Smernica o distribúcií definuje „distribúcia poistenia“ ako: *„činnosti spočívajúce v poradenstve, navrhovaní alebo vykonávaní iných prípravných prác vedúcich k uzavretiu zmlúv o poistení, uzatváraní takýchto zmlúv alebo spolupôsobení pri správe a plnení takýchto zmlúv, najmä v prípade poistného nároku vrátane poskytovania informácií o jednej alebo viacerých poistných zmluvách v súlade s kritériami, ktoré si zákazníci zvolia prostredníctvom webového sídla alebo iných médií, ako aj predloženie rebríčka poistných produktov vrátane ceny a porovnania produktov alebo poskytnutie zľavy z ceny poistnej zmluvy, keď zákazník môže na konci procesu priamo alebo nepriamo uzatvoriť zmluvu o poistení prostredníctvom webového sídla alebo iných médií“*

produkty sa vzťahujú ustanovenia o viazaných finančných agentoch.[3] Viazaný finančný agent musí spĺňať požiadavky pre základný stupeň odbornej spôsobilosti, čiže musí mať najmenej stredné odborné vzdelanie a absolvovať samostatné finančné vzdelávanie v sektore poistenia a zaistenia do troch mesiacov od zápisu do príslušného podregistra. Takéto osobitné finančné vzdelávanie vo forme školení alebo kurzov musia obligatórne absolvovať každé štyri roky. Smernica o distribúcií vyžaduje, aby zamestnanci poisťovne, ktorí distribuujú poistenie mali okrem nárokov na odbornú spôsobilosť aj dobrú povesť. Tá sa preukazuje výpisom z registra trestov, ktorý musí byť bez zápisu.

Za účelom ochrany záujmov klientov je súčasťou Smernice o distribúcií aj otázka odmeňovania distribútorov poistenia. Členské štáty majú zaviesť taký spôsob odmeňovania zamestnancov poisťovne ako aj iných distribútorov, ktorý ich nebude ovplyvňovať takým spôsobom, že by zákazníkovi odporučili produkt aj napriek tomu, že by vzhľadom na jeho potreby bol pre neho vhodnejší iný produkt. Jednoduchšie povedané poisťovne nemôžu posudzovať výkonnosť svojich zamestnancov takým spôsobom, že by mohli spôsobiť konanie zamestnanca v rozpore s najlepšími záujmami klienta. Zamestnanci nesmú predkladať akékoľvek zavádzajúce alebo nejasné informácie za účelom nasmerovať klienta ku kúpe poistného produktu, ktorý je pre neho menej vhodný ako iný produkt, ktorý poisťovňa ponúka. Taká situácia by mohla nastať práve z dôvodu, že daný produkt by bol pri dosiahnutí určitého objemu zaplateného poistného na základe distribučnej činnosti zamestnanca, finančne alebo inou formou odmeny viac zvýhodnený ako iný obdobný produkt poisťovne.

Ďalšia povinnosť, ktorú členské štáty prenesú na poisťovne na základe požiadaviek Smernice o distribúcií je informačná povinnosť. Tú majú samozrejme vo vzťahu ku klientom už aj dnes. Novinkou by mal byť krátky informačný dokument k poistnému produktu neživotného poistenia vypracovaný poisťovňou (KIID). Takýto dokument má obsahovať štandardizované informácie o danom produkte. V súčasnosti je prílohou poistnej zmluvy formulár o podmienkach uzavretia poistnej zmluvy, ktorý najmä informuje o poisťovateľovi, podáva krátky popis o povahe poistného produktu, o následkoch nezaplatenia poistného, o spôsobe vybavovania sťažností, o možnostiach odstúpenia od zmluvy a pod.. Je na zamyslenie či ďalšia príloha poistnej zmluvy obsahujúca základnú charakteristiku poistného

[3] Viazaný finančný agent v zmysle Zákona č. 186/2009 o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve a o zmene a doplnení niektorých zákon v znení neskorších predpisov: *„vykonáva finančné sprostredkovanie na základe písomnej zmluvy s finančnou inštitúciou, pričom v tom istom čase môže mať viazaný finančný agent uzavretú písomnú zmluvu v jednom sektore najviac s jednou finančnou inštitúciou; to neplatí pre sektor poistenia alebo zaistenia, v ktorom môže mať viazaný finančný agent uzavretú písomnú zmluvu najviac s jednou poisťovňou vykonávajúcou len životné poistenie a zároveň najviac s jednou poisťovňou vykonávajúcou len neživotné poistenie."*

produktu nie je len zbytočnou byrokratizáciou, ktorú klient bude vnímať ako zbytočné obťažovanie a pre poisťovne bude KIID len ďalšou nákladovou položku.

Významným distribučným kanálom poistných produktov sú aj finanční sprostredkovatelia a finanční poradcovia pôsobiaci v sektore poistenia a zaistenia. Cieľom Smernice o distribúcií je posilniť ochranu záujmov klienta na základe zvýšenia kvalifikačných požiadaviek na všetky osoby, ktoré poistné produkty ponúkajú. Klient má v súlade so Smernicou o distribúcií právo aby mu bol poistný produkt ponúkaný v rovnakej kvalite a s rovnakou odbornosťou bez ohľadu na distribučný kanál prostredníctvom, ktorého sa o poistení informuje, alebo prostredníctvom kotrého ho následne dojednáva. Národné úpravy členských štátov majú do svojich poriadkov etablovať povinnosť absolvovať aspoň 15 hodín odbornej prípravy či rozvoja ročne. Táto povinnosť sa vzťahuje na všetkých sprostredkovateľov poistenia a zaistenia, ich zamestnancov, ako aj na všetkých zamestnancov poisťovní a zaisťovní.[4] Je potrebné aby členské štáty v otázke kvalifikačných požiadaviek zohľadnili či distribútor klientovi ponúka poistenie ako doplnkový produkt alebo ako primárny. To znamená zohľadniť hlavný predmet podnikania distribútora poistenia. Od zamestnancov poisťovní, zaisťovní alebo od zamestnancov sprostredkovateľov, ktorí nemajú vedúcu funkciu zodpovednú za distribúciu poistenia nie je potrebné vyžadovať odbornú prípravu v stanovenom rozsahu a teda členské štáty môžu zvoliť benevolentnejšie požiadavky pre tieto subjekty.

Smernica o distribúcií zavádza aj povinnosť vyššieho limitu krytia v poistných zmluvách zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone činnosti v záujme silnejšej ochrany nárokov klientov na odškodnenie. Povinnosť uzavrieť toto poistenie sa nevzťahuje len na samostatných finančných agentov ale aj na všetkých sprostredkovateľov poistenia ak takéto poistenie alebo porovnateľnú záruku za nich už neposkytuje poisťovňa, zaisťovňa či iný podnik, v mene ktorého sprostredkovateľ poistenia alebo sprostredkovateľ zaistenia koná alebo pre ktorý je sprostredkovateľ poistenia alebo sprostredkovateľ zaistenia oprávnený konať, alebo ak takýto podnik prevzal plnú zodpovednosť za konanie sprostredkovateľa. Nové limity stanovila nasledovne: poistenie pre prípad zodpovednosti za škodu spôsobenú pri vykonávaní činnosti je potrebné uzavrieť s platnosťou na celom území Únie do výšky aspoň 1 250 000 EUR pre každý nárok a úhrnom 1 850 000 EUR ročne pre všetky nároky. Poistenie je možné nahradiť inou porovnateľnou zárukou pre prípad hmotnej zodpovednosti vyplývajúcej zo zanedbania profesionálnych povinností.[5] V súčasnosti podľa našej národnej

[4] Kapitola IV Článok 10 Smernice o distribúcií
[5] Kapitola IV Článok 10 ods. 4 Smernice o distribúcií

úpravy „l*imit poistného plnenia pre toto poistné krytie musí byť najmenej 100 000 eur na každú poistnú udalosť a najmenej 150 000 eur úhrnom pre všetky poistné udalosti vzniknuté v jednom kalendárnom roku. Ak sa v poistnej zmluve dohodla spoluúčasť, jej výška môže byť najviac 1 % z dohodnutej výšky poistného plnenia."*[6] Toto poistenie slúži pre prípad keď finančný sprostredkovateľ nepostupuje s dostatočnou odbornou starostlivosťou a sprostredkuje klientovi poistenie, ktoré nepokrýva potrebné riziká, alebo poistné krytie nebolo dojednané v postačujúcej výške a následná škoda ho výrazne prevyšuje. Klient si môže za takéto pochybenie od sprostredkovateľa vymáhať náhradu škody. Ak skutočne došlo k pochybeniu finančného sprostredkovateľa, ktorý zároveň nie je schopný preukázať, že klientovi ponúkal poistenie v potrebnom rozsahu postačujúcom aj pre pokrytie vzniknutej škody ale klient to výslovne odmietol, dochádza k náhrade vzniknutej škody z poistenia zodpovednosti za škodu. Takáto zodpovednosť za škodu môže samostatnému finančnému agentovi vzniknúť priamo, alebo prostredníctvom jeho podriadených finančných agentov.[7]

Distribútori sú teda aj naďalej povinní postupovať s odbornou starostlivosťou a v súlade s ochranou záujmov klienta. Na základe ich odbornej spôsobilosti a skúseností by mali byť schopní ponúknuť klientovi, ktorý sa chce chrániť pred určitým rizikom, produkt ktorý pokryje hlavné riziko ale aj s ním súvisiace riziká. Stanovenie rozsahu potrebného krytia je veľmi náročný proces, pri ktorom je potrebná spolupráca distribútora poistenia a klienta. Len správna voľba rizík, ktoré môžu s neurčitosťou nastať a ich správna kvantifikácia naplnia účel poistného krytia.

Nové pravidlá jednania s klientom alebo potenciálnym klientom Smernica o distribúcií zavádza osobitne pre neživotné poistenie a osobitne pre poistné produkty, ktorých súčasťou je investičný produkt. Pri neživotnom poistení sú poisťovne povinné vypracovať už spomínaný informačný leták so základnou charakteristikou produktu. Distribútor je povinný klienta oboznámiť o obsahu tohoto informačného materiálu a zároveň musí vedieť preukázať, že si túto povinnosť splnil. Pri investičných produktoch je osobitnou povinnosťou distribútorov informovať klientov a potenciálnych klientov aj o všetkých nákladoch súvisiacich s investičným produktom. Takými nákladmi sú napr. odmena pre finančného poradcu ak bola vypracovaná najprv nezávislá analýza, poplatky súvisiace s administráciou investičného produktu, náklady na odmenu distribútora za sprostredkovanie poistenia.

[6] § 30 ods. 2 Zákona č. 186/2009 Z. z. o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

[7] MAKOVÁ, D. 2016. *Kontrolný mechanizmus nad činnosťou sprostredkovateľov poistenia.* In *Míľniky práva v stredoeurópskom priestore, Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov.* [CD-ROM] Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 74 - 79.

Záver

Všetky opatrenia Smernice o distribúcií poistenia sú naozaj výrazne orientované na ochranu záujmov sprostredkovateľa finančných služieb. Dôraz na pravidelnú odbornú prípravu všetkých distribútorov je predpokladom ich kvalifikovanosti pre výkon distribučnej činnosti v sektore poistenia a zaistenia. Aká je ale súčasná realita odborného vzdelávania týchto subjektov? Inštitúcií ponúkajúcich semináre a školenia je naozaj dosť. Účasť na takomto vzdelávaní je samozrejme spoplatnená a výška poplatku sa zvyčajne pohybuje od 60 EUR do 150 EUR. Nehovoriac o tom, že v dôsledku neustálych zmien a veľkého množstva nárokov na výkon sprostredkovateľskej neskôr distribučnej činnosti, je najčastejšou témou odborných seminárov práve problematika noviel a teda nových legislatívnych povinností, ktoré musia distribútori spĺňať vo vzťahu ku klientom ako aj vo vzťahu k orgánu dohľadu.

Časy kedy odborná príprava spočívala v účasti na školeniach organizovaných priamo poisťovňami, ktoré sprostredkovateľov najlepšie oboznámili s metodikou poistného produktu, a zároveň im tak vydali oprávnenie daný produkt predávať, sa pomaly vytrácajú. Naštudovanie jednotlivých produktov je ponechané na ich individuálny prístup a je preto na zamyslenie, či sa práve takýmto spôsobom odbornosť nevytláča. Navyše všetky poplatky na odbornú prípravu ako aj náklady poisťovní na informačné dokumenty, ktoré stále pribúdajú a aj narastajú môžu skôr priniesť zánik jednotlivých subjektov, lebo za účelom spĺňania podmienok odbornej spôsobilosti im neostane potrebný čas na reálne sprostredkovanie poistenia.

Zoznam bibliografických odkazov

MAKOVÁ, D.: Kontrolný mechanizmus nad činnosťou sprostredkovateľov poistenia. In Míľniky práva v stredoeurópskom priestore, Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. [CD-ROM] Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016. 1 vydanie. ISBN 978-80-7160-414-3, s. 74 - 79.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/97 o distribúcii poistenia (IDD) z 20. januára 2016.

Zákon č. 186/2009 Z. z. o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

ZÁKONNOSŤ ROZHODNUTÍ V RÁMCI SPRÁVNEHO TRESTANIA

Bernard Pekár[1]

Abstrakt

Príspevok sa zameriava na preskúmavanie zákonnosti vnútroštátnych správnych rozhodnutí v oblasti správneho trestania, tak na národnej ako aj nadnárodnej úrovni. Na národnej úrovni analyzuje úpravu konania správneho súdu vo veciach správneho trestania a na nadnárodnej úrovni prieskum vykonávaný Európskym súdom pre ľudské práva a Súdnym dvorom Európskej Únie v konaní o prejudiciálnej otázke v zmysle čl. 267 písm. a) Zmluvy o fungovaní Európskej Únie, ktorú môže vnútroštátny správny súd iniciovať pred Súdnym dvorom, zameriavajúc sa na kontrolu správnych rozhodnutí v oblasti správneho trestania a následnú revíziu týchto rozhodnutí.

Kľúčové slová

správne rozhodnutie, správne trestanie, súdny prieskum správnych rozhodnutí, Súdny dvor Európskej Únie, Európsky súd pre ľudské práva

Abstract

The article is focused on the surveillance of legality of national administrative decisions in the area of administrative punishment, as well on the national as on the supranational level. Article analyzes the regulation of proceedings before the administrative court in the matters of administrative punishment on the national level. On the supranational level it analyzes a survey performed by European Court of Human rights and Court of justice of European Union in the proceeding on preliminary question pursuant to article 267 letter a) of the Treaty on the Functioning of the European Union which can be initiated by national administrative court while the aim of this part is the review of administrative decisions in the area of administrative punishment and subsequent revision of these decisions.

Key words

administrative decision, administrative punishment, judicial review of the administrative decisions, Court of Justice of European Union, European Court of Human Rights

Úvod

V zmysle platnej a účinnej právnej úpravy platí, že absentuje právna úprava, ktorá by upravovala postup správnych orgánov pri prejednávaní a rozhodovaní o správnych deliktoch odlišných od priestupkov. Správne orgány preto nemajú inú možnosť ako postupovať podľa zákona č. 71/1967 Zb. Správneho poriadku (ďalej aj ako „Správny poriadok“) a podľa

[1] Doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD., Katedra finančného a správneho práva, Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

špeciálnej právnej úpravy upravujúcej skutkové podstaty tých - ktorých správnych deliktov, ktorá zároveň upravuje aj parciálne otázky ich procesného postupu.

Správny poriadok však nezohľadňuje požiadavky konania o správnom delikte, ktoré pre tento typ konania stanovila tak vnútroštátna, ako aj európska judikatúra a najmä nezohľadňuje požiadavky spravodlivého procesu v zmysle čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj ako „Dohovor“)

V zmysle judikatúry, či už národnej alebo európskej, sú správne orgány povinné aplikovať v konaní o správnom delikte určité zásady trestného konania (napr. zákaz reformatio in peius, nullum crimen sine lege nulla poena sine lege, prezumpcia neviny, in dubio pro reo, právo na obhajobu) alebo zásady ukladania trestov (najmä individualizácia sankcie a absorpčná zásada).

Súčasný stav kedy absentuje kódex, ktorý by upravoval postup správnych orgánov v oblasti správneho trestania a správne orgány sú nútené analogicky postupovať podľa Trestného zákona či Trestného poriadku nie je uspokojivý a vedie k tomu, že konajúci správny orgán nemá istotu v tom, ktoré inštitúty či zásady pri správnom trestaní aplikovať a spravovaný subjekt nemá istotu v tom, kde sú medze postupu správneho orgánu, a teda či správny orgán postupuje zákonne. Takýto stav narúša princíp právnej istoty a vedie k porušeniu čl. 2 ods. 2 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky.

Právna teória prináša určité možnosti, ako túto neutešenú situáciu vyriešiť. Zaujímavou je úvaha M. Srebalovej[2], ktorá uvádza tri možnosti, a to:

samostatnú úpravu konania o iných správnych deliktoch,

spoločnú právnu úpravu všetkých právnych deliktov,

zakotvenie niektorých procesných inštitútov potrebných pre správne trestanie do správneho poriadku po vzore českej právnej úpravy.

Ako sme načrtli v predchádzajúcich riadkoch, nedostatočná právna úprava má za následok častejší výskyt nezákonnosti správnych rozhodnutí. Významným druhom kontroly zákonnosti týchto rozhodnutí je nepochybne súdna kontrola. Možno konštatovať, že v súčasnosti nemá súdny prieskum vnútroštátnych individuálnych správnych aktov len

[2] Srebalová M. Správne právo v praxi správnych orgánov a súdov pri preskúmavaní rozhodnutí správnych orgánov. In: Aktuálne otázky správneho konania. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave Právnická fakulta. 2010. ISBN 978-80-7160-304-7, s. 165

národný rámec. Významnú úlohu v tomto smere má rozhodovacia činnosť Súdneho dvora Európskej únie (ďalej aj ako „SDEÚ“) a taktiež Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj ako „ESĽP“) o individuálnych sťažnostiach sťažovateľov, ktorí namietajú porušovanie svojich Dohovorom garantovaných práv správnymi orgánmi.

V našom príspevku sa zaoberáme súdnym prieskumom vnútroštátnych správnych rozhodnutí v oblasti správneho trestania tak v podmienkach Slovenskej republiky v zmysle zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej aj ako „SSP“), ako aj na medzinárodnej resp. nadnárodnej úrovni, a to Európskym súdom pre ľudské práva a Súdnym dvorom Európskej únie a vplyvu súdnych rozhodnutí na rozhodovaciu prax vnútroštátnych správnych orgánov v oblasti správneho trestania.

1 Správne súdnictvo v podmienkach Slovenskej republiky

Rozhodnutia správnych orgánov vo veciach správneho trestania podliehajú súdnemu prieskumu v zmysle SSP. V druhej hlave tretej časti zákona je upravený osobitný typ správnej žaloby, ktorým je správna žaloba vo veciach správneho trestania, pričom subsidiárne sa použijú ustanovenia prvej hlavy druhej časti SSP upravujúce všeobecnú správnu žalobu, a preto možno konštatovať, že konanie o správnom trestaní nemá plnohodnotnú procesnú úpravu, ale je len súhrnom výnimiek z konania o správnej žalobe.[3]

Účelom novej právnej úpravy správneho trestania v SSP je zakotvenie tých základných požiadaviek súdneho prieskumu, ktoré sú špecifické oproti ostatným konaniam. V zmysle judikatúry ESĽP má obvinenie zo spáchania priestupku charakter trestného obvinenia, a preto sa na konanie o nich vzťahuje čl. 6 Dohovoru, ktorý sa potom logicky vzťahuje aj na správne delikty. Správne trestanie za splnenia určitých kritérií [4] podlieha ochrane zaručenej v čl. 6 Dohovoru (právo na spravodlivé súdne konanie), čl. 7 (zákaz trestu bez zákona) a čl. 13 (právo na účinné opravné prostriedky), ďalej aj ochrane zakotvenej v čl. 2 a 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (odškodnenie za nezákonné odsúdenie a právo nebyť súdený alebo trestaný dvakrát). [5] Správny súd má pri prieskume rozhodnutí orgánov verejnej správy v oblasti správneho trestania tzv. plnú jurisdikciu zodpovedajúcu čl. 6 Dohovoru.

[3] Dôvodová správa k SSP - osobitná časť, str. 63, zdroj: https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282, navštívené dňa 31.10.2016
[4] tzv. Engel kritéria
[5] porovnaj Dôvodová správa k SSP - osobitná časť, str. 63, zdroj: https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282, navštívené dňa 31.10.2016

V konaní o uvedenej žalobe nie je súd v taxatívne uvedených prípadoch viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby. Vymedzenie uvedených dôvodov vyplýva z judikatúry Najvyššieho súdu SR, ale aj Ústavného súdu SR a ESĽP. Prvým dôvodom je existencia skutkových vád rozhodnutia, a síce nedostatočné zistenie skutkového stavu správnym orgánom na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal správny orgán za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu. Ďalšími dôvodmi sú dôvody právne. Správny súd môže bez ohľadu na rozsah a dôvody žaloby skúmať otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodiť zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie.

Ďalším dôvodom, kedy správny súd môže rozhodnúť nad rozsah žaloby je pochybenie správneho orgánu pri aplikácii základných zásad trestného konania podľa § 2 Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie (najmä zákaz reformatio in peius, prezumpcia neviny, in dubio pro reo) alebo zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania (najmä individualizácia sankcie a absorpčná zásada). Posledným prípadom, kedy správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi správnej žaloby je uloženie druhu sankcie, ktorý zákon za prejednávaný správny delikt nepripúšťa alebo uloženie sankcie mimo osobitným zákonom ustanovenej sadzby.

V súdnom konaní vo veciach správneho trestania správny súd nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom a môže vykonať vlastné dokazovanie.

Výnimku z kasačného princípu uplatňujúceho sa v správnom súdnictve predstavuje oprávnenie správneho súdu na návrh žalobcu zmeniť druh alebo výšku sankcie, ak táto sankcia je neprimeraná povahe skutku alebo by mala pre žalobcu likvidačný charakter, pričom správny súd môže takto rozhodnúť aj v prípade, ak správny orgán pri uložení sankcie nevybočil zo zákonného rámca správnej úvahy. Ak účel správneho trestania možno dosiahnuť aj samotným prejednaním veci, správny súd môže na návrh žalobcu upustiť od uloženia sankcie. Pri uvedenej moderácii správneho rozhodnutia je však správny súd viazaný zásadou zákazu reformatio in peius a zároveň môže uložiť len taký druh alebo výšku sankcie akú mohol uložiť podľa osobitného predpisu uložiť správny orgán.

Okrem sankčnej moderácie je v zmysle § 192 SSP možná aj peňažná moderácia. Správny súd môže na návrh žalobcu a na základe výsledkov ním vykonaného dokazovania rozsudkom znížiť výšku peňažného plnenia alebo peňažnej náhrady škody, ktoré boli

priznané napadnutým rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy a priznaná výška peňažného plnenia alebo peňažnej náhrady škody je neprimeraná alebo voči žalobcovi likvidačná.

2 Súdny dvor Európskej Únie

V tejto časti by som rád poukázal na rozhodovaciu prax SDEU v oblasti správneho trestania. V zmysle čl. 50 Charty základných práv EÚ (a taktiež čl. 4 protokolu č. 7 Dohovoru) nikoho nemožno stíhať alebo potrestať v trestnom konaní za trestný čin, za ktorý už bol v rámci Únie oslobodený alebo odsúdený konečným rozsudkom v súlade so zákonom.

V súvislosti so zásadou ne bis in idem v prípade daňových deliktov je aktuálny rozsudok SDEÚ z 26.02.2013 vo veci Åklagaren (švédska prokuratúra)proti Hansovi Åkerbergovi Franssonovi, ktorá bola vedená pod sp. zn. C-617/10. Proti Hansovi Åkerbergovi Franssonovi bolo pred skatteverket (daňovou správou) vedené konanie pre spáchanie závažného daňového deliktu, ktorý spočíval v uvedení nepravdivých údajov v daňových priznaniach za obdobia 2004 a 2005 a nepodanie daňového priznania za október 2004 a október 2005. Pánovi Franssonovi bola z tohto dôvodu uložená daňová sankcia približne vo výške 110.000 Švédskych korún (SEK). Za rovnaké skutky bol p. Fransson stíhaný aj švédskou prokuratúrou v trestnom konaní.

Za týchto podmienok sa Haparanda tingsrätt (Okresný súd v Haparande) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru päť prejudiciálnych otázok, z ktorých bola vo vzťahu k uplatňovaniu zásady ne bis in idem: „Vzťahuje sa na prípustnosť obžaloby za daňové delikty zásada *ne bis in idem* podľa článku 4 protokolu č. 7 k EDĽP a článku 50 Charty, ak obžalovanému v správnom konaní už bola uložená určitá peňažná sankcia (daňová sankcia) za ten istý skutok poskytnutia nepravdivých údajov?“

Odpoveď SDEÚ (odseky 33-35 a 37) vyššie uvedeného rozsudku bola nasledovná: Pokiaľ ide o uplatnenie zásady *ne bis in idem* uvedenej v článku 50 Charty na také trestné stíhanie za daňový delikt, o ktoré ide vo veci samej, táto zásada predpokladá, že opatrenia, ktoré už boli voči obžalovanému prijaté prostredníctvom rozhodnutia, ktoré nadobudlo právoplatnosť, majú trestnú povahu. V tejto súvislosti treba najskôr uviesť, že článok 50 Charty nebráni tomu, aby členský štát za to isté konanie spočívajúce v nesplnení povinností podať priznanie k DPH uložil kombináciu daňových a trestných sankcií. Na účely zabezpečenia výberu príjmov z DPH v plnom rozsahu a tým ochrany finančných záujmov

Únie majú totiž členské štáty voľnosť pri výbere uplatniteľných sankcií. Tieto sankcie tak môžu mať formu správnych sankcií, trestných sankcií alebo môže ísť o kombináciu oboch sankcií. Článok 50 Charty bráni tomu, aby proti tej istej osobe bolo vedené trestné stíhanie za tie isté činy len vtedy, ak daňová sankcia má trestnú povahu v zmysle uvedeného ustanovenia a je konečná. Ďalej treba pripomenúť, že na účely posúdenia trestnej povahy daňových sankcií sú relevantné tri kritériá. Prvým kritériom je právna kvalifikácia porušenia vo vnútroštátnom práve, druhým je samotná povaha porušenia a tretím povaha a stupeň prísnosti sankcie, ktorá hrozí dotknutej osobe. Zásada *ne bis in idem* uvedená v článku 50 Charty nebráni tomu, aby členský štát za to isté konanie spočívajúce v nesplnení povinnosti podať priznanie k DPH uložil daňovú a následne trestnú sankciu, pokiaľ prvá sankcia nemá trestnú povahu, čo musí overiť vnútroštátny súd.

3 Revízia právoplatných vnútroštátnych správnych rozhodnutí

V súlade so zásadou res iudicata a zásadou právnej istoty, úniové právo neukladá vnútroštátnym súdnym alebo správnym orgánom povinnosť preskúmať a zrušiť súdne alebo správne rozhodnutie síce nezlučiteľné s právom Únie, ale už právoplatné, čiže konečné, po vyčerpaní dostupných opravných prostriedkov alebo po uplynutí lehôt stanovených pre možnosť použitia opravných prostriedkov.

Napriek uvedenému je za určitých okolností správny orgán členského štátu povinný preskúmať svoje právoplatné rozhodnutie vzhľadom na neskoršie prejudiciálne rozhodnutie Súdneho dvora. (Kempter, C-2/06, 12.2.2008, Zb. s.I-411, body 38 a 39, Kuhne a Heitz, C-453/00,, 13.1.2004, Zb. s.I-837, body 26 až 28):

Vo veci Kuhne a Heitz, C-453/00 v rozsudku z 13. januára.2004 odpovedal Súdny dvor na nasledovnú prejudiciálnu otázku: Ukladá právo Spoločenstva, a najmä zásada lojality voči Spoločenstvu upravená v článku 10 ES, správnemu orgánu v prípadoch uvedených v tomto rozsudku povinnosť zrušiť právoplatné rozhodnutie, aby sa tak zaručil právu Spoločenstva, ktoré má byť vyložené na základe neskoršieho prejudiciálneho rozhodnutia, jeho plný účinok?

Súdny dvor uviedol, že je povinnosťou všetkých orgánov členských štátov, aby v rámci výkonu svojich právomocí zabezpečili dodržiavanie pravidiel práva Spoločenstva. Výklad pravidla práva Spoločenstva, ktorý podáva Súdny dvor v rámci výkonu svojej

právomoci podľa článku 234 ES, objasňuje a v prípade potreby spresňuje význam a pôsobnosť tohto pravidla tak, ako sa má alebo sa malo chápať a uplatňovať od okamihu, keď nadobudlo účinnosť. Z toho vyplýva, že správny orgán musí v rámci svojich právomocí takto vyložené pravidlo práva Spoločenstva uplatňovať aj na právne vzťahy vzniknuté a založené pred vyhlásením rozsudku Súdneho dvora rozhodujúceho na základe žiadosti o výklad. Treba pripomenúť, že zásada právnej istoty patrí medzi všeobecné zásady uznané právom Spoločenstva. Právoplatnosť správneho rozhodnutia, ktorá nastala uplynutím primeraných lehôt na podanie opravného prostriedku alebo vyčerpaním opravných prostriedkov, prispieva k tejto istote, v dôsledku čoho právo Spoločenstva nevyžaduje, aby bol správny orgán v zásade povinný zrušiť správne rozhodnutie, ktoré sa stalo právoplatným. Z práva Spoločenstva vyplýva povinnosť zrušiť právoplatné správne rozhodnutie za splnenia nasledovných podmienok:

správny orgán musí mať podľa vnútroštátneho práva právomoc zrušiť predmetné právoplatné rozhodnutie,

dotknuté správne rozhodnutie sa muselo stať právoplatným v dôsledku rozsudku vnútroštátneho súdu rozhodujúceho v poslednom stupni,

tento rozsudok musí byť vzhľadom na neskoršie rozhodnutie Súdneho dvora založený na nesprávnom výklade práva Spoločenstva, ktorý bol prijatý bez toho, aby bol Súdnemu dvoru podaný návrh na začatie prejudiciálneho konania za podmienok stanovených v treťom odseku článku 234 ES,

dotknutá osoba sa obrátila na správny orgán ihneď po tom, ako sa dozvedela o tomto rozsudku Súdneho dvora.

4 Európsky súd pre ľudské práva

Ako už bolo spomenuté, na konanie o správnych deliktoch sa za určitých okolností vzťahuje aj úprava práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru. V zmysle čl. 6 Dohovoru má každý právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Pre posúdenie, či sa na konkrétny správny delikt vzťahuje čl. 6

Dohovoru, je potrebné aplikovať tzv. Engel kritériá, ktoré určil ESĽP v rozsudku zo dňa 08.06.1976 vo veci Engel a spol proti Holandsku, C-5370/72.

Prvé kritérium má formálny charakter, a síce ESĽP skúma aplikovateľnosť Dohovoru podľa kvalifikácie skutku v zmysle vnútroštátneho práva, a síce, či je konanie podľa vnútroštátneho práva označené ako trestné. V prípade, ak delikt nespĺňa uvedené kritérium rozhodujúce sú ďalšie dve kritériá.

Druhé kritérium posudzuje povahu deliktu vzhľadom na to, či subjektom môže byť každý alebo len obmedzený okruh osôb (napr. disciplinárne delikty) a či účel sankcie je preventívno-represívny alebo má len reparačnú povahu.

Tretím kritériom je prísnosť sankcie z hľadiska jej druhu a výmery. „Ďalej sa berie do úvahy účel sankcie, konkrétne, či má len reparačný, alebo, naopak represívny a preventívny účel typický pre trestné sankcie.“[6] Pri splnení jedného z týchto troch kritérií sa čl. 6 Dohovoru aplikuje aj na daný správny delikt. „Koncepciou práva na spravodlivý proces sa tak spravuje čoraz širší okruh správnych konaní a v praxi je tiež možné sledovať, že ich účastníci sa dovolávajú záruk na spravodlivý proces.“ [7]

V zásade postačuje alternatívne splnenie druhého alebo tretieho kritéria, avšak v zmysle rozsudku zo dňa 24.09.1997 vo veci Garyfallou proti Grécku, č. sťažnosti 18996/91, odsek 33, nie je vylúčený ani kumulatívny prístup v prípadoch, kde by oddelená analýza druhého alebo tretieho kritéria neumožňovala určiť či má dané obvinenie trestný charakter.

V prípade, že sa na daný správny delikt aplikuje čl. 6 Dohovoru, je nutné, aby sa v konaní o tomto delikte dodržali všetky práva, ktoré tento článok garantuje. V podmienkach Slovenskej republiky predstavuje častý problém dodržiavanie práva na verejné prerokovanie veci, resp. práva na vypočutie pred každým rozhodnutím, zakotvené v Odporúčaní R (91) 1 Výboru ministrov o správnych sankciách.

V oblasti daňových sankcií uviedol ESĽP v rozsudku Bendenoun proti Francúzsku, č.12547/86, zo dňa 24.februára 1994 štyri faktory, ktoré posudzoval pri rozhodovaní o aplikovateľnosti čl. 6 Dohovoru:

[6] Pirošíková M. Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bratislava: Euroiuris, 2008, s. 315

[7] Srebalová M. Právo na dobrú správu a právo na spravodlivý proces, In: Vrabko M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2013, s. 31

subjektom deliktu musia byť všetci občania, ktorí sú daňovými poplatníkmi a nie len skupina osôb s určitým postavením a zároveň zákon musí určiť jasné podmienky, za splnenia ktorých možno uložiť sankciu,

sankcia nemá charakter kompenzácie škody, ale má represívny charakter a jej cieľom je odstrašiť od opätovného spáchania deliktu

sankcia je uložená na základe všeobecného pravidla (predpisu), ktorého účelom je tak odstrašiť, ako aj potrestať

sankcia je podstatná.

Vo veci Jusssila proti Fínsku, č. sťažnosti 73053/01 ESLP uviedol (odsek 32), že tieto štyri faktory sú relevantné vo vzťahu k posudzovaniu aplikovateľnosti druhého a tretieho engelovského kritéria a ESĽP nemal zámer odkloniť sa od svojej predchádzajúcej judikatúry alebo ustanoviť odlišné princípy v daňovej sfére. Je potrebné poukázať na to, že v iných prípadoch, a to aj v oblasti daňových deliktov posudzoval ESLP trestnosť obvinenia na základe engelovských kritérií.

„Pomerne prísne štrasburské orgány ochrany práva posudzujú neprítomnosť obvineného na konaniach, ktoré v zmysle ich judikatúry predstavujú trestné obvinenie aj v prípadoch, keď ide o sankcie z oblasti správneho práva. Aj tu však platí, že záväzok vykonať pojednávanie nie je absolútny (rozhodnutie vo veci *Hakansson a Sturesson v. Švédsko* z 21.2.1990) a súdy môžu spravodlivo a odôvodnene rozhodnúť vo veci na základe vyjadrení strán a iných písomných materiálov.“[8]

Súčasťou práva na spravodlivý proces je bezpochyby aj právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia. V rozhodovacej praxi správnych orgánov býva však najčastejším dôvodom ich nepreskúmateľnosti nedostatok dôvodov resp. ich nepresvedčivosť. „Problémy s odôvodnením rozhodnutia sa však vyskytujú aj na strane (správnych) súdov, o čom svedčia aj rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky, v ktorých vyslovil porušenie základného práva na súdnu ochranu alebo práv na spravodlivý proces v rozhodovacej činnosti

[8] Kiselyová. Z. Inštitút ústneho pojednávania v konaní o správnych deliktoch vo vnútroštátnej a zahraničnej judikatúre, In: Právna úprava správneho trestania [elektronický zdroj]. - ISBN 978-80-7160-399-3. - Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015. - S. 98-106 [CD-ROM]

v správnom súdnictve, aj z dôvodu absencie dostatočného odôvodnenia, absencie dôvodov na rozhodnutie vydané v preskúmavanom konaní, formalistického prístupu pri rozhodovaní.“[9]

Zoznam bibliografických odkazov

Gajdošíková, Ľ. Správne súdnictvo vo svetle nálezov Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve. Žilina: Poradca podnikateľa 2007,192 s.

Kiselyová. Z. Inštitút ústneho pojednávania v konaní o správnych deliktoch vo vnútroštátnej a zahraničnej judikatúre, In: Právna úprava správneho trestania [elektronický zdroj]. - ISBN 978-80-7160-399-3. - Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015. - S. 98-106 [CD-ROM]

Kiselyová. Z. Právo na tlmočníka v správnom konaní, In: Bratislavské právnické fórum 2015 [elektronický zdroj]. - ISBN 978-80-7160-411-2. - Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015. - S. 730-735 [CD-ROM]

Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7400-365-3, 1867 s.

Pirošíková M. Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. 3.vydanie. Bratislava: Euroiuris, 2008, ISBN 978-80-969554-5-9, 570 s.

Siman M., Slašťan M., Súdny systém Európskej Únie. 3.vydanie. Bratislava: 2010. EUROIURIS, ISBN 978-80-89406-07-04, 782 s.

Siman M., Slašťan M.: Vybrané aspekty dokazovania v práve Európskej únie, In: Dokazovanie v civilnom a trestnom konaní, Justičná akadémia SR, Pezinok 2012, ISBN 978-80-970207-4-3, s. 35-60

Siman M., Slašťan M.: Právo Európskej Únie, 1. vydanie, Bratislava: Euroiuris. 2012, ISBN978-80-89406-12-8, 1232 s.

[9] GAJDOŠÍKOVÁ, Ľ. Správne súdnictvo vo svetle nálezov Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve. Žilina: Poradca podnikateľa 2007, s. 61

Siman M.: Revízia právoplatných vnútroštátnych rozhodnutí nezlučiteľných s právom Európskej únie, In: Vybrané otázky samosprávy a práva Európskej únie. - ISBN 978-80-557-0073-1. - Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2010

Srebalová M. Správne právo v praxi správnych orgánov a súdov pri preskúmavaní rozhodnutí správnych orgánov. In: Aktuálne otázky správneho konania. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave Právnická fakulta. 2010. ISBN 978-80-7160-304-7, s. 162-166

Srebalová M. Právo na dobrú správu a právo na spravodlivý proces, In: Vrabko M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2013, ISBN 978-80-89603-13-8, s. 23-49

SPRÁVNE DELIKTY NA FINANČNOM TRHU

Yana Daudrikh[1]

Abstrakt

V rámci príspevku sa autorka osobitne venuje jednotlivým druhom správnych deliktov na finančnom trhu. Zároveň sa bližšie venuje sankciám, ktoré je Národná banka Slovenska oprávnená ukladať subjektom finančného trhu. V závere zhŕňa vybrané problémy, ktoré sa prejavujú v oblasti aplikácie príslušných noriem orgánmi aplikácie práva.

Kľúčové slová

Správne delikty, finančný trh, Národná banka Slovenska.

Abstract

This paper is devoted to individual types of administrative offenses committed in financial market. In particular, it focuses on sanctions, which the National Bank of Slovakia is entitled to impose over the financial market participants. Finally, it summarizes selected legal problems that arise in application practice of respective authorities.

Keywords

Administrative offenses, financial market, National Bank of Slovakia.

Úvod

Správny delikt má niekoľko všeobecných pojmových znakov,[2] ktorými sú: 1) protiprávnosť - ide o konanie, ktoré je v rozpore s právom respektíve s právnym úkonom vykonávaným na jeho základe; 2) sankcionovateľnosť - právo spája s konkrétnym správnym deliktom určitú sankciu; 3) zodpovedná osoba - ide o právnickú alebo fyzickú osobu; 4) znaky skutkovej podstaty - subjekt môže byť postihnutý za správny delikt za predpokladu, že boli naplnené znaky skutkovej podstaty. Zodpovednosť pri nižšie uvedených správnych deliktoch je založená na objektívnej zodpovednosti.

[1] Autorka v súčasnosti pôsobí ako odborná asistentka na Katedre finančného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.

[2] Bližšie k tomu pozri: MACHAJOVÁ, J. a kol.: Všeobecné správne právo. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s.r.o., 2007, s. 197 – 199; ŠKULTÉTY, P., KAŠŠÁK, R.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: VEDA, 2014, s. 126 – 128.

V správnom trestaní sa stretávame s radom zásad,[3] medzi ktoré radíme najmä: 1) zásada zákonnosti - NBS v konaní pri ukladaní sankcií alebo opatrení na nápravu musí konať v súlade so zákonom č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Zákon o dohľade“) ako aj jednotlivými právnymi predpismi vzťahujúcimi sa na dohliadané subjekty; 2) zásada postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote – táto zásada sa prejavuje v dvoch rovinách, ktorými sú lehota, v ktorej je možné uložiť sankciu alebo opatrenie na nápravu a moment, odkedy táto zákonná lehota na uloženia sankcie alebo opatrenia na nápravu začína plynúť; 3) zásada oficiality - NBS prejednáva správne delikty z úradnej povinnosti; 4) zásada procesnej rovnosti účastníkov konania - rovnaké zaobchádzanie so všetkými účastníkmi konania zo strany NBS; 5) zásada oportunity – táto zásada sa týka správnych poriadkových deliktov, pri ktorých je na uvážení NBS, či bude taký správny delikt posudzovať alebo nie; 6) zásada vyjadrujúca právo účastníka konania, aby konanie o uložení sankcie alebo opatrenia na nápravu bolo ukončené rozhodnutím - rozhodnutia NBS musia spĺňať obsahové náležitosti a mať predpísanú formu, zároveň musia byť doručené predpísaným spôsobom.

Druhy správnych deliktov na finančnom trhu a aplikačné problémy s nimi spojené

Správne delikty môžeme rozdeliť na niekoľko druhov[4]:

- Správne delikty fyzických a právnických osôb - dohliadaných subjektov NBS; Nemusí ísť výlučne o podnikateľské subjekty. Postihovanie týchto deliktov je postavené na objektívnej zodpovednosti. Skutková podstata je vymedzená v jednotlivých zákonoch regulujúcich správanie sa jednotlivých dohliadaných subjektov.[5] Vymedzenie skutkovej podstaty sa sústreďuje na porušenie, nedodržiavanie alebo obchádzanie ustanovených všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa vzťahujú na výkon

[3] Bližšie k tomu pozri: PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, s.r.o., 2013, s. 21 – 76; KOŠIČIAROVÁ, S.: Rada Európy, princípy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore- súčasnosť a vízie. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2010, s. 91 – 104.

[4] Rovnaké členenie správnych deliktov nájdeme aj u iných autorov. Napríklad: SIDAK, M., SLEZÁKOVÁ, A.: Regulácia a dohľad nad činnosťou subjektov finančného trhu. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 73; PÉNZEŠ, P.: Správne trestanie na finančnom trhu. In: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore- súčasnosť a vízie: zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2010, s. 140.

[5] Napríklad: § 39 ods. 1 zákona 186/2009 Z. z. o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve v znení neskorších predpisov.

činnosti jednotlivých subjektov, ako aj rozhodnutí NBS. NBS disponuje širokou škálou sankcií. Ide napríklad o povinnosť predkladať osobitné výkazy, hlásenia a správy, uloženie opatrení na odstránenie a na nápravu zistených nedostatkov, ukončenie nepovolenej činnosti, obmedzenie alebo pozastavenie vykonávania činnosti dohliadanými subjektami, odobratie povolenia, či pokuta. Rozsahy súm v rámci možnosti uloženia pokút sú stanovené dosť široko. Napríklad na základe § 50 ods. 1 písm. d) zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Zákon o bankách“) NBS môže: *„uložiť pokutu banke alebo pobočke zahraničnej banky od 3 300 eur do 332 000 eur a pri opakovanom alebo závažnom nedostatku do výšky 10% celkového ročného obratu za predchádzajúci kalendárny rok; ak je banka dcérskou spoločnosťou za základ celkového ročného obratu v predchádzajúcom kalendárnom roku sa použije hrubý príjem z konsolidovanej závierky materskej spoločnosti.”* Práve absencia akýchkoľvek kritérií, na základe ktorých by NBS mohla rozhodnúť o výške pokuty, poskytuje NBS voľnosť v rozhodovaní a môže byť aj predmetom jej zneužívania. Myslíme si, že by bolo vhodné upraviť jednotlivé výšky pokút (respektíve iných druhov sankcií) v nadväznosti na konkrétne skutkové podstaty. Problémom v súčasnosti zostáva rôznorodosť dohliadaných subjektov a s tým spojené špecifiká ich činnosti, čo môže v značnej miere spôsobovať problémy pri tvorbe právneho predpisu, ktorý by upravoval celú škálu sankcií ukladaných NBS vo vzťahu k dohliadaným subjektom. Výška pokuty by pritom nemala byť stanovená v absolútnych číslach, ale mala by sa odvíjať od ekonomických parametrov dohliadaného subjektu (ako to je v príklade vyššie pri závažnejšom nedostatku), aby taká pokuta mala rovnaký účinok na rôzne dohliadané subjekty.[6] Pri ukladaní sankcií musí brať NBS do úvahy závažnosť, rozsah, následky, dĺžku trvania, či povahu zistených nedostatkov. V niektorých prípadoch sa dokonca vyžaduje, aby NBS prihliadala aj na mieru zavinenia, čo pri týchto deliktoch nie je možné z ich povahy.[7] Autorka ako príklad uvádza § 144 ods. 2 zákona č. 566/2001 Z.z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) (ďalej len „Zákon o cenných papieroch“), ktorý oprávňuje NBS pri zistení nedostatkov v činnosti

[6] HUSÁR, J.: Dohľad nad podnikaním - podnikanie pod dohľadom na finančnom trhu. In: Ingerencia orgánov verejnej moci do podnikania. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej 28.-29.9.2006 v Košiciach. Košice: UPJŠ, 2006, s. 74.

[7] Bližšie k tomu pozri: ČUNDERLÍK, Ľ.: Právne aspekty trestania na finančnom trhu (náčrt vybraných problémov). In: Dny práva- 2008-Days of Law. Brno Tribun EU s.r.o., 2008, s. 67.

centrálneho depozitára uložiť mu konkrétnu sankciu, pričom NBS má zohľadniť okrem iného aj mieru zavinenia. Je dôležité, aby rozhodnutia NBS boli náležite odôvodnené.[8] V niektorých prípadoch sa vyskytuje aj osobitná povinnosť dohliadaného subjektu, spočívajúca v uverejnení informácie o uložených opatreniach na nápravu a pokutách (napr. § 74b Zákona o cenných papieroch).

- Správne poriadkové delikty; Subjektami sú fyzické a právnické osoby. Objektom je nerušený výkon dohľadu na mieste alebo na diaľku ako aj nerušený postup v konaní pred NBS. Sťažovanie výkonu dohľadu spočíva najmä v neposkytnutí požadovaných informácií, podkladov, písomností alebo iných vecí súvisiacich s dohliadanými subjektami. Sťažovanie postupu v konaní pred NBS spočíva najmä v nedostavení sa na predvolanie, bezdôvodnom odmietnutí svedeckej výpovede, nepredložení listiny, nevykonaní iného požadovaného úkonu. Jedinou možnou sankciou v tomto prípade je uloženie poriadkovej pokuty. Rozsah poriadkovej pokuty je stanovený iba v maximálnom možnom limite - pre fyzické osoby až do 5000 EUR a pre právnické až do 50 000 EUR. Pri ukladaní poriadkovej pokuty musí NBS prihliadať na závažnosť, rozsah, následky, čas trvania protiprávneho konania ako aj na prípadné opakované porušenie povinnosti alebo na porušenie viacerých povinností. V tomto prípade platí zásada oportunity, čo znamená, že ide o právo NBS uložiť pokutu za správny poriadkový delikt a nie o jej povinnosť.[9] Konanie o uložení poriadkovej pokuty možno začať v subjektívnej lehote do šiestich mesiacov alebo v objektívnej lehote do troch rokov.[10] § 38 ods. 6 Zákona o dohľade vylučuje možnosť súbežného uloženia poriadkovej pokuty za skutok, na ktorý sa zároveň vzťahuje ukladanie inej sankcie podľa osobitných právnych predpisov vzťahujúcich sa na dohliadané subjekty (napr. Zákon č. 429/2002 Z. z. o burze cenných papierov v znení neskorších predpisov).

- Iné správne delikty fyzických osôb, ktoré majú špecifické postavenie. Ide prevažne o členov štatutárneho orgánu, prokuristov, vedúcich zamestnancov atď. Sankciou je pokuta, maximálna hranica ktorej je upravená až do výšky dvanásťnásobku mesačného priemeru celkových príjmov získaných od konkrétneho dohliadaného

[8] Tamtiež.
[9] Bližšie k tomu pozri: MACHAJOVÁ, J.: Správne trestanie – súčasný stav a perspektívy. In: Acta Universitatis Tyrnaviensis - Iuridica 1/2002/2003. Ročenka Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. Trnava : Trnavská Univerzita, 2003, s. 269 – 270.
[10] Bližšie k tomu pozri: § 38 ods. 1 – 3 zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom.

subjektu (u vedúcich zamestnancov je maximálna hranica 50% z takto vymedzeného základu). V prípade, ak uložená pokuta presiahne polovicu maximálnej možnej sumy, taká osoba prestane spĺňať podmienky dôveryhodnosti a vznikne povinnosť ju bezodkladne odvolať z funkcie (§ 8 písm. b) bod 5, § 144 ods. 7 Zákona o cenných papieroch; § 7, ods. 15, písm. e), § 50 ods. 2 Zákona o bankách). Dôvodom takto vymedzenej úpravy tohto deliktu je účinnosť uloženia sankcie fyzickej osobe na rozdiel od uloženia sankcie finančnej inštitúcii, ktorá vo väčšine prípadov disponuje veľkou finančnou silou. Zároveň uloženie sankcie finančnej inštitúcii, ktorá by ju následne mohla vymáhať od zodpovednej osoby (napr. zamestnanca) v rámci náhrady škody, by pravdepodobne pôsobilo ako menej účinné a efektívne riešenie.[11]

Sankcie za vyššie uvedené správne delikty majú represívnu povahu.[12] Posudzovanie určitého skutku sa môže realizovať v dvoch rovinách. Ako sme spomínali, skutok sa posudzuje najprv v rámci správneho konania, teda konania pred NBS. V prípade, ak NBS pri výkone dohľadu zistí skutočnosti nasvedčujúce tomu, že bol spáchaný trestný čin, je povinná to oznámiť orgánom činným v trestnom konaní. Následne orgány činné v trestnom konaní sú povinné *ex lege* posudzovať konkrétny skutok aj v trestnoprávnej rovine.[13] Trestnoprávne normy tykajúce sa finančného trhu sú upravené v zákone č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon (napr.: neoprávnené obchodovanie s devízovými hodnotami a poskytovanie devízových služieb, podvod, falšovanie, pozmeňovanie a neoprávnená výroba cenných papierov). Procesné ustanovenia sú upravené v zákone č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

Premlčacie lehoty pre zánik zodpovednosti, pre začatie konania alebo pre uloženie jednotlivých sankcií alebo opatrení na nápravu sú upravené v osobitných predpisoch vzťahujúcich sa na dohliadané subjekty, napríklad § 50 ods. 10 Zákona o bankách. Jednotlivé právne predpisy týkajúce sa dohliadaných subjektov upravujú vlastnú premlčaciu lehotu, pričom v niektorých prípadoch premlčacia lehota je ustanovená pre právnické osoby odlišne

[11] Bližšie k tomu pozri: PÉNZEŠ, P.: Správne trestanie na finančnom trhu. In: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore- súčasnosť a vízie: zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2010, s. 140 – 141.
[12] Bližšie pozri: KOŠIČIAROVÁ, S.: Rada Európy, princípy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore- súčasnosť a vízie. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2010, s. 92.
[13] Bližšie k tomu pozri: BARRI, I., SLEZÁKOVÁ, A., TKÁČ, P.: Vybrané aspekty neoprávneného podnikania na finančnom trhu. In: Biatec. 2015, roč. 23, č.6, s. 28 – 29.

od lehoty stanovenej pre fyzické osoby. V súlade s § 19 ods. 4 Zákona o dohľade premlčacia lehota sa prerušuje doručením protokolu o vykonanom dohľade na mieste alebo začatím konania pre zistený nedostatok respektíve po ňom nasledujúcimi jednotlivými úkonmi v konaní pre zistený nedostatok. Taktiež premlčacia lehota neplynie počas súdneho konania o preskúmavaní zákonnosti rozhodnutia alebo postupu NBS vo veci dohľadu.[14] Od každého prerušenia premlčacej lehoty začína plynúť nová lehota. V lehote stanovenej na uloženie pokuty, inej sankcie alebo opatrenia na nápravu musí rozhodnutie NBS o uložení sankcie nadobudnúť právoplatnosť.[15] Po uplynutí premlčacej lehoty NBS konanie zastaví. V súlade s § 29 ods. 3 Zákona o dohľade v rámci konania o uložení sankcie respektíve opatrenia na nápravu je NBS oprávnená vec odložiť za predpokladu, že ide o nepatrné porušenie, pri ktorom by konanie nebolo účelné. V súlade s § 34 Zákona o dohľade je NBS povinná zabezpečiť výkon rozhodnutia za predpokladu, že účastník konania nesplní dobrovoľne povinnosť mu uloženú vykonateľným rozhodnutím NBS. Za týmto účelom je NBS oprávnená podať návrh na súdny výkon rozhodnutia alebo výkon exekúcie. V prípade nepeňažného plnenia môže NBS podať návrh na súd na nariadenie predbežného opatrenia sankcionovanej osobe. Výnosy z uložených pokút sú príjmom štátneho rozpočtu (napr.: pokuty za správne delikty fyzických a právnických osôb) alebo sú príjmom NBS (napr.: pokuty za správne poriadkové delikty).

Záver

Právna úprava trestania na finančnom trhu má momentálne rad problémov, následkom ktorých je absencia detailnejšieho rozpracovania jednotlivých správnych deliktov, ktoré by mohlo prispieť k celkovej lepšej aplikácii ustanovení tykajúcich sa tejto oblasti práva. V tomto smere môžeme vyčleniť tri hlavné okruhy problémov. Prvý okruh problémov spočíva v absencii podrobného rozpracovania a systematického zaradenia týchto deliktov do prvej a tretej z vyššie spomínaných druhov (kategórií) deliktov. Oproti tomu správne poriadkové delikty môžeme považovať za kodifikované v Zákone o dohľade. Druhým okruhom problémov je absencia kodifikácie trestania na finančnom trhu. V dôsledku toho v súčasnosti prevláda nejednotná terminológia, široké rozpätie peňažných sankcií, neexistencia jednotnej kodifikácie sankcií. Tretím okruhom problémov je pojmová

[14] § 33 ods. 2 zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom.
[15] Bližšie k tomu pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 8 Sžo 147/2008.

a systematická nejednotnosť trestných činov vzťahujúcich sa na finančný trh a jeho reguláciu. Skutkové podstaty trestných činov neodzrkadľujú potrebu ochrany finančného trhu.[16]

Je zrejmé, že súčasná aplikácia jednotlivých správnych deliktov na konkrétny prípad je veľmi zložitá. Napríklad v prípade správnych deliktov dohliadaných subjektov musí NBS brať do úvahy závažnosť, rozsah, následky, dĺžku trvania, či povahu zistených nedostatkov, ale zároveň musí osobne rozhodnúť o výške pokuty, čo predstavuje „subjektívnu stránku konania". Aj preto sa javí ako vhodné, na základe jednotlivých kritérií, ktoré by sa vzťahovali na dohliadané subjekty, presne určiť výšky jednotlivých pokút, teda uviesť presnú sumu respektíve stanoviť percentuálne výšky pokút v závislosti napríklad od závažnosti zistených nedostatkov. Okrem toho neustále zmeny prebiehajúce na finančnom trhu (pribúdanie nových inštitútov, nová úprava ochrany spotrebiteľa, atď.) nás nútia zamyslieť sa nie len nad zmenami v pôvodných správnych deliktoch, ale aj nad možnosťou úpravy nových deliktov, ktoré by odrážali súčasný stav finančného trhu ako aj prehlbujúcu sa harmonizáciu.

Zoznam bibliografických odkazov

BARRI, I., SLEZÁKOVÁ, A., TKÁČ, P.: Vybrané aspekty neoprávneného podnikania na finančnom trhu. In: Biatec, roč. 23, 2015, č.6. ISSN 1335 – 0900, s. 26 – 29.

ČUNDERLÍK, Ľ.: Aktuálne otázky normotvorby v oblasti finančného trhu a jeho regulácie. In: Aktuální otázky normotvorby. Právo na spravedlivý proces: sborník příspěvků z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2008, pořádané ve dnech 8. až 10. září 2008 Právnickou fakultou Univerzity Palackého v Olomouci. Olomouc: Iuridica Olomucensis, o.p.s., 2008. ISBN 978-80-903400-2-2, s. 30 – 40.

ČUNDERLÍK, Ľ.: Právne aspekty trestania na finančnom trhu (náčrt vybraných problémov). In: Dny práva- 2008- Days of Law. Brno Tribun EU s.r.o., 2008. ISBN 978-80-210-4733-4, s. 62 – 70.

HUSÁR, J.: Dohľad nad podnikaním - podnikanie pod dohľadom na finančnom trhu. In: Ingerencia orgánov verejnej moci do podnikania. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej 28.-29.9.2006 v Košiciach. Košice: UPJŠ, 2006. ISBN: 80-7097-665-9, s. 63 – 75.

KOŠIČIAROVÁ, S.: Rada Európy, princípy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore- súčasnosť a vízie. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou

[16] Bližšie pozri: ČUNDERLÍK, Ľ.: Aktuálne otázky normotvorby v oblasti finančného trhu a jeho regulácie. In: Aktuální otázky normotvorby. Právo na spravedlivý proces: sborník příspěvků z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2008, pořádané ve dnech 8. až 10. září 2008 Právnickou fakultou Univerzity Palackého v Olomouci. Olomouc: Iuridica Olomucensis, o.p.s., 2008, s. 38.

konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2010. ISBN: 978-80-8944-735-0, s. 88 – 110.

MACHAJOVÁ, J. a kol.: Všeobecné správne právo. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s.r.o., 2007. 504 s. ISBN 978-80-88931-71-3.

MACHAJOVÁ, J.: Správne trestanie – súčasný stav a perspektívy. In: Acta Universitatis Tyrnaviensis - Iuridica 1/2002/2003. Ročenka Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. Trnava : Trnavská Univerzita, 2003, s. 261 – 284.

PÉNZEŠ, P.: Správne trestanie na finančnom trhu. In: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore- súčasnosť a vízie: zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2010. ISBN: 978-80-8944-735-0, s. 140 – 146.

PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, s.r.o., 2013. 420 s. ISBN: 978-80-7400-456-8.

Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 8 Sžo 147/2008.

SIDAK, M., SLEZÁKOVÁ, A.: Regulácia a dohľad nad činnosťou subjektov finančného trhu. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 528 s. ISBN 978-80-8168-125-7

ŠKULTÉTY, P., KAŠŠÁK, R.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: VEDA, 2014. 139 s. ISBN: 978-80-2241-376-3

Zákon 186/2009 Z. z. o finančnom sprostredkovaní a finančnom poradenstve v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 429/2002 Z. z. o burze cenných papierov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 566/2001 Z.z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch).

Zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon.

VYBRANÉ ASPEKTY OCHRANY SPOTREBITEĽA NA FINANČNOM TRHU

Simona Heseková[1]

Abstrakt

Článok sa zaoberá problematikou ochrany spotrebiteľa na finančnom trhu z hľadiska adekvátne zakotvenej ochrany aj v rámci aplikačnej praxe. Článok sa zaoberá danou problematikou aj z pohľadu navrhovanej novely zákona o spotrebiteľských úverov.

Kľúčové slová

Spotrebiteľ, finančný trh, spotrebiteľský úver

Abstract

The article deals with the issue of consumer protection in the financial market in terms of adequate protection and in the context of practical application. The article concerns the topic also in terms of the proposed amendment to the Act on consumer credit.

Keywords

Consumer, financial market, consumer credit

Úvod

Problematika ochrany spotrebiteľa na finančnom trhu bola v posledných rokoch predmetom značných legislatívnych zmien, ktoré reagovali tak na otázky vyvolané finančnou krízou ako aj na problémy vystupujúce do popredia v súvislosti s aplikačnou praxou. Finančná kríza ukázala, že nezodpovedné správanie účastníkov trhu môže podkopať základy finančného systému, čo vedie k nedostatku dôvery medzi všetkými stranami, najmä medzi spotrebiteľmi, a potenciálne môže mať závažné sociálne a ekonomické dôsledky.[2] Úzke prepojenie stability finančného trhu ako celku a potreby ochrany spotrebiteľa na finančnom trhu môžeme vidieť aj v cieli stanovenom pre Národnú banku Slovenska, ktorý v sebe koncentruje stabilitu finančného trhu v previazaní na bezpečné a zdravé fungovanie finančného trhu, udržiavanie dôveryhodnosti finančného trhu a ochrane spotrebiteľov a iných klientov na finančnom trhu pri rešpektovaní pravidiel hospodárskej súťaže.[3] Jedným z

[1] JUDr. Simona Heseková, PhD. pôsobí na Katedre finančného práva na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave, v rámci finančného práva sa zaoberá najmä problematikou bankového systému a ochrany spotrebiteľa na finančnom trhu

[2] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/17/EÚ zo 4. februára 2014 o zmluvách o úvere pre spotrebiteľov týkajúcich sa nehnuteľností určených na bývanie a o zmene smerníc 2008/48/ES a 2013/36/EÚ a nariadenia (EÚ) č. 1093/2010 smernici o úveroch na bývanie

[3] Zákon č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov

podnetov na pomerne rozsiahle legislatíve zmeny v oblasti ochrany spotrebiteľa na finančnom trhu je okrem daných faktorov nepochybne aj narastajúci objem poskytovaných finančných služieb spotrebiteľom, konkrétne poskytnutých úverov. Podľa údajov Národnej banky Slovenska k novembru 2016 z pohľadu stability slovenského finančného sektora bol najvýznamnejším trendom pokračujúci silný rast retailových úverov. Rast úverov retailu nadviazal na ustálené tempo rastu, v absolútnom vyjadrení však dosahoval nové maximá. Relatívny medziročný rast dosiahol k septembru 2016 12,5 %. V bankovom sektore pribudlo 3,1 mld. € úverov, čo je o štvrtinu viac, než bol maximálny prírastok z obdobia pred finančnou krízou. Čo sa týka spotrebiteľských úverov napriek pokračujúcemu spomaleniu tempa spotrebiteľských úverov je ich rast naďalej druhý najvyšší v eurozóne. Od vypuknutia finančnej krízy bolo maximálne tempo rastu stavu úverov dosiahnuté v marci 2015 (20,1 % medziročne) a odvtedy postupne klesá. Podľa údajov Národnej banky Slovenska aj hodnota 14,1 % k septembru 2016 patrí medzi najvyššie v eurozóne.[4]

Legislatívne zmeny zamerané na ochranu spotrebiteľa na finančnom trhu

Pôvodne nastavená legislatíva týkajúca sa poskytovania úverov umožňovala veriteľom pomerne flexibilne reagovať na ekonomické požiadavky trhu. Aj v dôsledku vyššie uvedených faktorov sa však z rámca značne dispozitívnej právnej úpravy začali postupne vyčleňovať úvery poskytované spotrebiteľom. Legislatíva upravujúca úvery poskytované spotrebiteľom je typická kogentnými ustanoveniami a podrobnou špecifikáciou povinností veriteľov a práv spotrebiteľov. Dané tendencie sú viditeľné najmä v častých novelách 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“) a prijatí 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“). Okrem týchto legislatívnych zmien zostáva zachovaná podrobná právna úprava hypotekárnych úverov v zákone č.483/2001 Z.z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o bankách“) ako aj právna úprava parciálnych otázok dotýkajúcich sa problematiky ochrany spotrebiteľa zakotvených v osobitných právnych predpisoch.[5]

[4] NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA: Správa o finančnej stabilite k novembru 2016. Dostupné na internete: http://www.nbs.sk/sk/publikacie/sprava-o-financnej-stabilite

[5] Napr. zákon č. 266/2005 Z. z. o ochrane spotrebiteľa pri finančných službách na diaľku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, 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 v znení neskorších predpisov, Občiansky zákonník.

V nadväznosti na údaje o raste poskytnutých úverov je zrejmé, že legislatívne zmeny predstavujú reakciu na ekonomickú situáciu na trhu a na správanie sa jeho subjektov a reciprocne tieto legislatívne zmeny majú značný vplyv na vývoj na finančnom trhu. Dané prepojenie je markantne viditeľné najmä pri úveroch na bývanie. Podľa údajov Národnej banky Slovenska k novembru 2016 vývoj úverov na bývanie bol ovplyvnený okrem nízkych úrokových sadzieb, priaznivého vývoja na trhu práce a vývoja na trhu nehnuteľností v podstatnej miere aj legislatívnou zmenou, ktorou sa stanovil maximálny poplatok za predčasné splácanie úverov na bývanie v novo prijatom zákone o úveroch na bývanie. Dôsledkom bolo jednak zdvojnásobenie objemu refinancovaných úverov, ktoré je tradične spojené s navýšením ich objemu, ako aj skokový pokles úrokových sadzieb na nové úvery na bývanie.[6]

Zákon o úveroch na bývanie priniesol okrem stanovenia maximálneho poplatku za predčasné splatenie úveru na bývanie celý rad legislatívnych zmien, ktoré v značnej miere ovplyvnili vzťah medzi veriteľom a spotrebiteľom. Tento nový právny predpis zároveň pokrýva pomerne širokú škálu úverov, ktoré pred jeho prijatím neboli upravené v osobitnom právnom predpise. Ide najmä o úvery, ktoré nespadali pod legálnu definíciu hypotekárneho úveru v zmysle zákona o bankách[7] no slúžili na pokrytie bytových potrieb a ako zabezpečenie slúžilo záložné právo na nehnuteľnosť. V zmysle zákona o úveroch na bývanie je úverom na bývanie dočasné poskytnutie peňažných prostriedkov veriteľom spotrebiteľovi na základe zmluvy o úvere na bývanie vo forme odloženej platby, pôžičky, úveru alebo obdobnej finančnej pomoci, ktorá je zabezpečená záložným právom k nehnuteľnosti, a to aj rozostavanej, alebo ktorá je zabezpečená iným právom týkajúcim sa takej nehnuteľnosti alebo ktorá je účelovo určená k nadobudnutiu vlastníckeho práva k nehnuteľnosti určenej na bývanie, a to na základe nadobudnutia alebo zachovania vlastníckeho práva k pozemku alebo k existujúcej nehnuteľnosti určenej na bývanie, výstavby nehnuteľnosti určenej na bývanie, bez ohľadu na predmet záložného práva alebo iného zabezpečujúceho práva, alebo ktorá je účelovo určená na vyplatenie úveru na bývanie. Za úver na bývanie sa považuje aj hypotekárny úver upravený v zákone o bankách poskytovaný spotrebiteľovi a niektoré

[6] NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA: Správa o finančnej stabilite k novembru 2016. Dostupné na internete: http://www.nbs.sk/sk/publikacie/sprava-o-financnej-stabilite

[7] Podľa § 67 zákona č.483/2001 Z.z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, hypotekárny úver je úver s lehotou splatnosti najmenej štyri roky a najviac 30 rokov zabezpečený záložným právom k tuzemskej nehnuteľnosti, a to aj rozostavanej, ktorý je financovaný, ak zákon neustanovuje inak, najmenej vo výške 90 % prostredníctvom vydávania a predaja hypotekárnych záložných listov hypotekárnou bankou podľa osobitného predpisu a ktorý poskytuje hypotekárna banka na účely priamo stanovené v zákone o bankách

stavebné úvery a iné úvery podľa zákona č. 310/1992 Zb. o stavebnom sporení.[8] Prijatie zákona o úveroch na bývanie reflektuje aj snahy v rámci Európskej únie o zabezpečenie vysokej ochrany spotrebiteľov v súvislosti s rozvojom transparentnejšieho, efektívnejšieho a konkurencieschopnejšieho vnútorného trhu prostredníctvom konzistentných, flexibilných a spravodlivých zmlúv o úvere týkajúcich sa nehnuteľností pri podpore udržateľnosti poskytovania a prijímania úverov a finančného začleňovania.[9] Určitú časť otázok, ktoré sú v súčasnosti priamo upravené v zákone o úveroch na bývanie upravuje aj Odporúčanie Národnej banky Slovenska č. 1/2014 zo 7. októbra 2014 v oblasti politiky obozretnosti na makroúrovni k rizikám spojeným s vývojom na trhu retailových úverov (ďalej len „Odporúčanie Národnej banky Slovenska č. 1/2014“). Vzhľadom k tomu, že dané odporúčanie sa vzťahuje len na banky a pobočky zahraničných bánk, vykonávajúce činnosť na území Slovenskej republiky podľa zákona o bankách, bolo potrebné aby dané opatrenie bolo implementované do právnych predpisov, ktoré je možné aplikovať aj na iných veriteľov ako banky.

Práve potreba takejto implementácie bola aj jedným z dôvodov poslednej novelizácie zákona o spotrebiteľských úveroch č. 299/2016 Z.z., ktorá nadobúda účinnosť v januári 2017 (ďalej len „novela zákona o spotrebiteľských úveroch“). Ako hlavný ciel novely zákona o spotrebiteľských úveroch je v dôvodovej správe explicitne stanovená potreba aplikácie existujúceho Odporúčania Národnej banky Slovenska č. 1/2014, čím sa docieli nastavenie jednotných a obozretných pravidiel pre všetkých poskytovateľov spotrebiteľských úverov v snahe o dosiahnutie posilnenia obozretného poskytovania spotrebiteľských úverov. V mnohých smeroch novela zákona o spotrebiteľských úveroch kopíruje ustanovenia, ktoré sú už obsiahnuté v zákone o úveroch na bývanie, čím sa v nadväznosti na skutočnosť, že spotrebiteľské úvery sú vyňaté z pôsobnosti zákona o úveroch na bývanie vytvára pomerne kompaktná legislatíva založená na podobných princípoch a prístupoch k povinnostiam na strane veriteľov. Spoločné prvky so zákonom o úveroch na bývanie spočívajú najmä v stanovení obozretných zásad pre poskytovanie úverov v oblasti stanovenia a dodržiavania limitov pre ukazovateľ schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľské úvery, overovania príjmov spotrebiteľa, obozretného stanovenia, dodržiavania limitov a pravidiel pre maximálnu

[8] § 7 ods. 6 zákona Slovenskej národnej rady č. 310/1992 Zb. o stavebnom sporení v znení zákona č. 90/2016 Z. z.

[9] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/17/EÚ zo 4. februára 2014 o zmluvách o úvere pre spotrebiteľov týkajúcich sa nehnuteľností určených na bývanie a o zmene smerníc 2008/48/ES a 2013/36/EÚ a nariadenia (EÚ) č. 1093/2010 smernici o úveroch na bývanie

splatnosť a spôsob splácania spotrebiteľského úveru a špecifikáciu obozretných pravidiel pre poskytovanie spotrebiteľských úverov prostredníctvom finančných sprostredkovateľov.

Zákon o spotrebiteľských úveroch po novelizácií, tak ako aj zákon o úveroch na bývanie, stavia na princípe limitu pre ukazovateľ schopnosti spotrebiteľa splácať úver. Pred novelou zákon o spotrebiteľských úveroch stanovoval pre veriteľa povinnosť s vynaložením odbornej starostlivosti posúdiť schopnosť spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver, pričom takéto posúdenie bolo založené najmä na údajoch získaných z jedného alebo viacerých registrov týkajúcich sa spotrebiteľských úveroch a zákon pomerne vágne vymedzoval povinnosť veriteľa v záujme odbornej starostlivosti pri poskytovaní spotrebiteľských úverov vytvoriť a udržiavať systém posúdenia schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver a postupovať v súlade s týmto systémom. V súlade s prijatou novelou legislatívne zmeny priniesli presnejšie podmienky konkretizujúce výpočet ukazovateľa schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver. Do výpočtu ukazovateľa schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver vstupuje čistý príjem spotrebiteľa, náklady na zabezpečenie základných životných potrieb spotrebiteľa a osôb, voči ktorým má spotrebiteľ vyživovaciu povinnosť, výška splátky spotrebiteľského úveru a peňažné záväzky znižujúce príjem spotrebiteľa. Výpočet ukazovateľa schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver je založený na princípe, podľa ktorého súčet výdavkov spotrebiteľa nemôže prevyšovať jeho čistý príjem, pričom je veriteľ povinný pri spotrebiteľskom úvere, pri ktorom nie je určená fixná úroková sadzba počas celej lehoty splatnosti spotrebiteľského úveru, zahrnúť do výpočtu ukazovateľa schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver dopad možného navýšenia úrokovej sadzby.[10] Práve možné navýšenie úrokovej sadzby pri súčasných nízkych úrokových sadzbách predstavuje jedno z hlavných rizík identifikovaných Národnou bankou Slovenska, podľa ktorej väčšina domácností nemá skúsenosť s rizikom nárastu úrokových sadzieb. Zároveň domácnosti môžu podhodnotiť aj riziko zníženia príjmov v prípade rastu nezamestnanosti, ktorá je v súčasnosti blízko historického minima. Preto je potrebné, aby boli pri poskytovaní úverov zachované obozretné štandardy.[11] Negatívny dopad rastu

[10] Bližšie § 7 zákona č. 129/2010 Z.z. o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

[11] NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA: Správa o finančnej stabilite k novembru 2016. Dostupné na internete: http://www.nbs.sk/sk/publikacie/sprava-o-financnej-stabilite

úrokových sadzieb na domácnosti ako jedno z rizík pre slovenský finančný trh identifikoval aj Európsky výbor pre systémové riziká vo svojej analýze k novembru 2016.[12]

Bližšiu špecifikáciu na výpočet ukazovateľa schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver zveruje zákonodarca Národnej banke Slovenska. Národná banka Slovenska by mala špecifikovať výpočet ukazovateľa schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver v Opatrení, ktoré by malo v zmysle novely obsahovať metodiku na výpočet ukazovateľa schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver, náklady na zabezpečenie základných životných potrieb spotrebiteľa a ich minimálnu výšku, výšku a spôsob určenia limitov pre ukazovateľ schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver, výšku a spôsob zohľadnenia možného nárastu úrokových sadzieb. Opatrenie by malo obsahovať požiadavky na zisťovanie informácií a predkladanie dokladov o príjmoch a nákladoch spotrebiteľa a na overovanie údajov o príjmoch a nákladoch spotrebiteľa, limit pre lehotu splatnosti spotrebiteľského úveru a výšku tohto limitu, podrobnosti o podmienkach na postupné splácanie spotrebiteľského úveru a limit na podiel spotrebiteľských úverov poskytnutých prostredníctvom samostatných finančných agentov voči celkovému objemu poskytnutých spotrebiteľských úverov a výšku tohto limitu. Do legislatívneho procesu bol spolu s novelou zákona o spotrebiteľských úveroch predložený aj návrh daného Opatrenia Národnej banky Slovenska, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o posúdení schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver. Najmä voči metodike stanovenej na výpočet ukazovateľa schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver sa ozývali kritické hlasy, ktoré upriamovali pozornosť na skutočnosť, že značná časť spotrebiteľov sa vylúči z možnosti čerpania spotrebiteľských úverov. Na jednej strane máme za to, že je žiaduce aby posudzovanie schopnosti spotrebiteľa splácať úver bolo bližšie upravené legislatívou no na druhej strane hrozí riziko, že v prípade ak spotrebitelia nebudú schopní spĺňať striktne nastavené kritéria, zvýši sa tendencia čerpania úverov od nelicencovaných subjektov. Takáto situácia by bola viac ako nežiadúca z viacerých dôvodov. Takéto subjekty nespadajú pod dohľad Národnej banky Slovenska, čo odporuje smerovaniu legislatívy v zmysle zavedenia povinnosti získať povolenie od Národnej banky Slovenska a tak docieliť kompaktný dohľad nad poskytovaním úverov spotrebiteľom, spotrebiteľ tak nepožíva vyššiu ochranu a napokon hrozí riziko vysokých „úžerníckych“ úrokov v daných prípadoch. Samozrejme takéto poskytovanie spotrebiteľských úverov, ktoré by sa vymykalo zákonu je ošetrené aj v iných právnych predpisoch, no dovolávanie sa právnej ochrany

[12] EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD: Vulnerabilities in the EU residential real estate sector November 2016. Dostupné na internete:
https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/161128_vulnerabilities_eu_residential_real_estate_sector.en.pdf

v daných prípadoch zo strany spotrebiteľa sa javí ako omnoho náročnejšie. Zároveň máme za to, že napriek pochopiteľnej tendencií vytvoriť legislatívu zameranú na elimináciu poskytovania úverov spotrebiteľom, ktorí nedisponujú adekvátnou platobnou schopnosťou, by sa mala pozornosť v zvýšenej miere zamerať na zlepšovanie finančnej gramotnosti. Spotrebiteľom je čerpanie úverov na bežné komodity, ktoré často siahajú nad rámec ich platobnej možnosti prezentované ako bezproblémový spôsob získania likvidných peňažných prostriedkov. Okrem ostatných dôvodov čerpania úveru, ktoré majú svoj dôvod v potrebe vykrytia vyšších investícií spotrebiteľa, sa čoraz väčšmi stretávame s čerpaním úveru na pokrytie pomerne bežných potrieb ako je financovanie dovolenky alebo nákup darčekov v období sviatkov. Pokiaľ spotrebiteľ čerpá úvery v rámci svojej platobnej schopnosti a celkovej finančnej situácie nemá tento trend negatívne následky. K problémom dochádza v momente, keď spotrebiteľ nedokáže splácať úvery, čo sa v minulosti zvyklo riešiť čerpaním ďalších úverov na ich financovanie. Aj v zmysle súčasnej legislatívy si však spotrebiteľ musí byť vedomý následkov, ktoré so sebou prináša poskytnutý úver a to od jeho uvedenia v registri úverov, čo zákonite mení platobnú situáciu spotrebiteľa pri čerpaní ďalších úverov, až po následky neplnenia si zmluvných povinností. Samozrejme aj v tomto smere legislatíva značne precizuje povinnosti veriteľa poskytnúť informácie spotrebiteľovi. Napriek takto stanoveným povinnostiam sme však toho názoru, že je potrebné pozdvihnúť všeobecné povedomie spotrebiteľov o čerpaní úverov založené na ich osobnej zodpovednosti pri rozhodovaní o čerpaní úverov a to najmä v kontexte dlhšieho časového obdobia.[13] Potrebu dosiahnutia adekvátnej úrovne čerpania spotrebiteľských úverov podporuje aj štúdia Národnej banky Slovenska, ktorá preukázala negatívny vplyv vysokého zadlženia domácností prostredníctvom spotrebiteľských úverov na čisté bohatstvo zadlžených domácností. Naproti tomu úvery, ktoré súžia na pokrytie bytových potrieb majú neutrálny dopad na čisté bohatstvo zadlžených domácností. Tieto výsledky sa zakladajú aj na skutočnosti, že pokiaľ úvery čerpané na účely bývania predstavujú dlhodobé investície, ktoré smerujú k nadobudnutiu vlastníctva pomerne cennej komodity, spotrebiteľské úvery pokrývajú iba nedostatok krátkodobej likvidity, ktorá slúži na financovanie tovaru a služieb okamžitej spotreby, ale neprispievajú k bohatstvu domácností.[14] Zároveň je však potrebné aby legislatíva nevylúčila z čerpania spotrebiteľských úverov tú časť sociálne slabších spotrebiteľov, ktorí

[13] Obdobná špecifikácia metodiky na výpočet ukazovateľa schopnosti spotrebiteľa splácať úver na bývanie sa nachádza aj v Opatrení Národnej banky Slovenska, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o posúdení schopnosti spotrebiteľa splácať úver na bývanie.
[14] ZAVADIL, T.,MESSNER, T.,:Are indebted households poorer? Evidence from Slovakia, In NBS WP 2/2015.

spotrebiteľský úver potrebujú na nákup nevyhnutných bežných komodít, ktoré si však nedokážu zabezpečiť z mesačného príjmu.

Ako pozitívny prvok môžeme v novele zákona o spotrebiteľských úveroch a v navrhovanom Opatrení hodnotiť povinnosť veriteľa pri posudzovaní položiek, ktoré vstupujú do výpočtu pre ukazovateľ schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver použiť dostatočné, primerané a aktuálne informácie o príjmoch, nákladoch na zabezpečenie základných životných potrieb spotrebiteľa a osôb, voči ktorým má spotrebiteľ vyživovaciu povinnosť a peňažných záväzkoch spotrebiteľa. Informácie o príjme spotrebiteľa je potrebné overovať preukázateľným spôsobom prostredníctvom interných zdrojov alebo externých zdrojov, ktoré sú nezávislé od spotrebiteľa. V zmysle navrhovaného Opatrenia sa na účely dokladovania príjmu spotrebiteľa internými zdrojmi informácií rozumejú informácie z platobného účtu spotrebiteľa vedeného u veriteľa, ktorý je bankou, zahraničnou bankou alebo pobočkou zahraničnej banky. Ako externé zdroje informácií o príjme spotrebiteľa Opatrenie uvádza napr. potvrdenie o príjme spotrebiteľa od zamestnávateľa nie staršie ako tri mesiace, výpis z platobného účtu spotrebiteľa, ktorý nie je vedený u veriteľa a na ktorý je pravidelne poukazovaný príjem spotrebiteľa, pracovnú zmluvu, ktorá obsahuje informáciu o výške príjmu spotrebiteľa alebo daňové priznanie k dani z príjmov, a súčasne doklad preukazujúci príjmy spotrebiteľa v období medzi podaním posledného daňového priznania a posúdením schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver.[15] Opatrenie navyše explicitne zakotvuje, že čestné vyhlásenie spotrebiteľa o výške príjmu sa nepovažuje za dostatočný spôsob preukazovania príjmu spotrebiteľa. Povinnosť dokladovať príjem spotrebiteľa hodnotíme pozitívne aj v nadväznosti na zistenia Národnej banky Slovenska počas výkonu dohľadu formou „mystery shopping“[16] z novembra 2015. Aj napriek tomu, že už podľa vtedy platnej legislatívy mali veritelia povinnosť preverovať schopnosť spotrebiteľa splácať úver, pri výkone dohľadu Národná banka Slovenska zistila, že niektorí veritelia si tieto povinnosti neplnia. Závažnejším zistením však bola skutočnosť, že v niektorých prípadoch bol

[15] Prípadne potvrdenie o výške príjmu spotrebiteľa podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie staršie ako tri mesiace

[16] Osobitným procesným oprávnením v rámci vykonávania dohľadu na mieste (ako metóda výkonu dohľadu) je tzv. kontrolné zaobstaranie finančnej služby (kontrolný nákup, mystery shopping) upravené v ustanovení § 35i zákona č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov, bližšie - ČUNDERLÍK, Ľ.: Zodpovednosť právnických osôb na úseku dohľadu v oblasti ochrany finančného spotrebiteľa. In Dny práva 2015 - Days of law 2015 : Dohled, dozor, kontrola ve veřejné finanční činnosti [elektronický zdroj] Brno : Masarykova univerzita, 2016. s. 94-110.

spotrebiteľ navedený na to, aby uviedol vyšší príjem, ako v skutočnosti má, na to, aby sa kvalifikoval aby dostal úver.[17]

Ako ďalší pozitívny prvok, ktorý priniesla nová právna úprava, je možné hodnotiť vylúčenie možnosti zohľadniť zabezpečenie pohľadávky zo zmluvy o úvere pri výpočte ukazovateľa schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver. Obdobné ustanovenie obsahuje aj zákon o úveroch na bývanie, podľa ktorého veriteľ nemôže pri určovaní limitu pre ukazovateľ schopnosti spotrebiteľa splácať úver na bývanie zohľadňovať zabezpečenie pohľadávky zo zmluvy o úvere na bývanie. Samozrejme vzhľadom na povahu úveru na bývanie, ktoré je determinované práve zabezpečením nehnuteľnosťou ako jedným z definičných znakov legálnej definície obsiahnutej v zákone o úveroch na bývanie, je potrebné posúdiť hodnotu zabezpečenia nehnuteľnosťou. Toto posudzovanie je však založené na samostatnom určení limitu pre ukazovateľ zabezpečenia úveru na bývanie a nevstupuje do hodnotenia schopnosti spotrebiteľa splácať úver na bývanie. [18] Požiadavka aby hodnota nehnuteľnosti nezasahovala do posudzovania bonity spotrebiteľa je obsiahnutá aj v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2014/17/EÚ zo 4. februára 2014 o zmluvách o úvere pre spotrebiteľov týkajúcich sa nehnuteľností určených na bývanie a o zmene smerníc 2008/48/ES a 2013/36/EÚ a nariadenia (EÚ) č. 1093/2010 smernici o úveroch na bývanie, ale je formulovaná na benevolentnejšej báze. V zmysle smernice o úveroch na bývanie „*Posúdenie úverovej bonity sa nesmie príliš zakladať na tom, že hodnota nehnuteľnosti určenej na bývanie presahuje výšku úveru alebo na predpoklade, že sa hodnota nehnuteľnosti určenej na bývanie zvýši, s výnimkou prípadu, keď účelom zmluvy o úvere je výstavba alebo rekonštrukcia nehnuteľnosti určenej na bývanie*.“

Prístup založený na vylúčení hodnoty zabezpečenia z posudzovania schopnosti spotrebiteľa splácať úver je v zákone o spotrebiteľských úveroch doplnený aj o vylúčenie zohľadnenia budúceho nárastu príjmov spotrebiteľa; okrem prípadov ak budúci nárast príjmov spotrebiteľa je hodnoverne preukázaný a poistenia splatenia spotrebiteľského úveru alebo jeho časti. Napriek tomu, že sa môže dané ustanovenia zdať na prvý pohľad formulované v neprospech spotrebiteľa, považujeme takéto explicitné ustanovenie v zákone za vhodné. V minulosti boli veritelia v praxi často náchylní schváliť poskytnutie úveru v prípadoch, kedy zabezpečenie

[17] NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA: Tlačová konferencia Národnej banky Slovenska dňa 23. 11. 2015. Dostupné na internete: http://www.nbs.sk/_img/Documents/_TK/2015/TK_20151123.pdf

[18] Pokým limit pre ukazovateľ schopnosti spotrebiteľa splácať úver na bývanie v zmysle zákona o úveroch na bývanie operuje najmä s pomerom výšky úveru k výške príjmu (loan-to-income) a pomerom celkovej zadlženosti k príjmu (debt-to-income), zohľadnenie zabezpečenia pohľadávky zo zmluvy o úvere (loan-to value) priamo vylučuje.

prevyšovalo hodnotu poskytnutého úveru a to aj vtedy keď bolo zrejmé, že spotrebiteľ nebude schopný úver splácať.

Záver

V kontexte recentných zmien legislatívy upravujúcej ochranu spotrebiteľa na finančnom trhu je nepochybné, že právna úprava precizuje práva spotrebiteľov a povinnosti veriteľov v snahe o dosiahnutie efektívnej ochrany spotrebiteľa. Vzhľadom na rast retailových úverov, ktorý pri zachovaní súčasných trendov môže spôsobiť, že na konci roka 2016 bude podiel úverov domácnostiam na ich disponibilnom príjme druhý najvyšší v rámci regiónu strednej a východnej Európy, je potrebné zachovať obozretné štandardy pri ich poskytovaní.[19] Prijatá legislatíva nesporne priniesla mnohé pozitívne aspekty v záujme adekvátnej ochrany spotrebiteľa. Za diskutabilné je však možné považovať stanovenie limitu a metodiky na výpočet ukazovateľa schopnosti spotrebiteľa splácať spotrebiteľský úver pre potencionálne riziko presunu časti spotrebiteľov k nelegálnym poskytovateľom úverov. Nakoľko je pomerne náročné určiť hranicu pre schopnosť spotrebiteľa splácať úver tak, aby sa predišlo neadekvátnemu zadlžovaniu spotrebiteľov a zároveň aby sa časť spotrebiteľov nevystavila riziku čerpania úver od nelicencovaných veriteľov, máme za to, že väčší dôraz by sa mal klásť na finančnú gramotnosť spotrebiteľov. Spotrebitelia by mali byť schopní posúdiť svoju platobnú schopnosť v korelácií s nutnosťou čerpania úveru. Týmto spôsobom by sa nezatvorila príležitosť pre určitú časť spotrebiteľov čerpať úver v podmienkach, kedy pre nich nie je možné danú životnú situáciu vyriešiť iným spôsobom a zároveň by sa zabránilo negatívnym následkom neprimeraného zadlženia domácnosti. Dané riešenie je pomerne náročné z dôvodu potreby systematického prístupu k zvyšovaniu finančnej gramotnosti, v rámci ktorej je potrebné poukázať aj na negatívne aspekty platobnej neschopnosti pri nesplácaní úveru. Napriek tomu, že dosiahnutie daného stavu je časovo náročné, máme za to, že legislatíva upravujúca ochranu spotrebiteľa na finančnom trh by sa mala intenzívnejšie zaoberať aj týmto smerom čím by došlo k odstráneniu najvýznamnejších dôvodov, z ktorých pramenia súčasné legislatívne zmeny.

[19] NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA: Správa o finančnej stabilite k novembru 2016. Dostupné na internete: http://www.nbs.sk/sk/publikacie/sprava-o-financnej-stabilite

Zoznam bibliografických odkazov

ČUNDERLÍK, Ľ.: Zodpovednosť právnických osôb na úseku dohľadu v oblasti ochrany finančného spotrebiteľa. In Dny práva 2015 - Days of law 2015 : Dohled, dozor, kontrola ve veřejné finanční činnosti [elektronický zdroj] Brno : Masarykova univerzita, 2016. s. 94-110.

EUROPEAN SYSTEMIC RISK BOARD: Vulnerabilities in the EU residential real estate sector November 2016. Dostupné na internete: https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/161128_vulnerabilities_eu_residential_real_estate_sector.en.pdf

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA: Správa o finančnej stabilite k novembru 2016. Dostupné na internete: http://www.nbs.sk/sk/publikacie/sprava-o-financnej-stabilite

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA: Tlačová konferencia Národnej banky Slovenska dňa 23. 11. 2015. Dostupné na internete: http://www.nbs.sk/_img/Documents/_TK/2015/TK_20151123.pdf

ZAVADIL, T.,MESSNER, T.,: Are indebted households poorer? Evidence from Slovakia, In NBS WP 2/2015.

VPLYV NORMOTVORBY MIESTNYCH SAMOSPRÁV NA FINANCOVANIE KOMPETENCIÍ PROSTREDNÍCTVOM MIESTNYCH DANÍ

Jozef Krnáč[1]

Abstrakt

Príspevok prezentuje výsledky výskumu v oblasti normotvornej pôsobnosti vybraných miestnych samospráv v rokoch 2010 – 2014. Pri analýze sme sa zamerali na všeobecne záväzné nariadenia, ktoré majú priamy dopad na financovanie miestnych samospráv. Predmetom boli miestne dane a poplatky za komunálny odpad. V závere na základe výsledkov výskumu predkladáme námety pre skvalitnenie normotvornej činnosti miestnych samospráv.

Kľúčové slová

miestna samospráva, financovanie miestnej samosprávy, kompetencie, normotvorba, všeobecne záväzné nariadenia.

Abstract

The paper presents the results of research in the field of law making of selected local governments in the years 2010 - 2014. We focused in the analysis on generally binding regulations, which have a direct impact on the financing of local governments. Subject of the paper weas the local taxes and fees for municipal waste. In the conclusion, we are making suggestions to improve the quality of law making activity of local governments, based on the result of the research.

Keywords

Local government, Economics of local government, skills, standardization, Norm – setting.

Úvod

Pre väčšinu obcí – miestnych samospráv v podmienkach Slovenskej republiky je nesporne dôležité zabezpečiť dostatočné finančné zdroje, ktoré budú použité na financovanie kompetencií, majúce vo svojej pôsobnosti. Miestne samosprávy majú v súčasnosti množstvo kompetencií originálnych a prenesených, ktorými môžu disponovať a riadiť svoje vymedzené územie tak, aby to bolo čo najefektívnejšie pre samosprávu a pre jej obyvateľov. Jednou z foriem, ktorými môžu obce značne ovplyvniť financovanie kompetencií vo svojom

[1] Adresa autora: Ing. Jozef Krnáč, PhD., UMB Banská Bystrica, Ekonomická fakulta, Katedra verejnej ekonomika a regionálneho rozvoja, Tajovského 10, 974 01Banská Bystrica, Tel.: 00421/48/4462013, Email: jozef.krnac@umb.sk

katastrálnom území je normotvorná pôsobnosť t. j. vydávanie všeobecne záväzných nariadení (VZN).

V procese vydávania VZN tzv. normotvornej pôsobnosti miestnych samospráv sa vyskytuje množstvo chýb, nejasností a nepresností ktoré spôsobujú rôzne faktory. VZN sú jedným z účinných nástrojov na ovplyvňovanie získavania približne 30% vlastných príjmov predovšetkým výberom miestnych daní a poplatkov. V príspevku sme sa z toho dôvodu zaoberali vplyvom kvality VZN na financovanie predovšetkým originálnych kompetencií v obciach nad 50 000 obyvateľov.

Normotvorba miestnych samospráv

Samospráva v procese spravovania verejných záležitostí vychádza zo zákona vymedzenej autonómnosti moci, zverených kompetencií a prostriedkov. Ak miestna samospráva rozhoduje o otázkach, ktoré sú v jej samosprávnej kompetencii (vlastnej alebo prenesenej štátom), nemôžu byť tieto rozhodnutia anulované iným orgánom verejnej moci, okrem prípadu porušenia zákona.

„Podstatou samostatnosti obce je jej samostatná pôsobnosť vymedzená ústavou (čl. 67) a zákonom SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (najmä v ustanovení § 4 ods. 3). Orgány obce okrem samostatnej pôsobnosti vykonávajú aj prenesenú (delegovanú) pôsobnosť, ktorú je potrebné striktne odlíšiť od samostatnej pôsobnosti a od pôsobnosti miestnych orgánov štátnej správy. „Prostredníctvom prenesenej (delegovanej) pôsobnosti sa obce pričiňujú o výkon štátnej správy, keďže na úrovni obcí a miest nie sú stanovené orgány štátnej správy. Pôsobnosť obce v tejto oblasti vzniká tým, že niektoré úlohy štátnej správy prenesie na obec zákon a štát obci poskytne na ich plnenie ako úloh štátnej správy finančné a materiálne prostriedky (§ 5 ods.1)“. (Prusák, Škultéty, Čapková, 1997, s. 13)

Miestna samospráva - obec uskutočňuje svoju politiku a smerovanie pomocou vlastných volených orgánov. Orgánmi obce sú: obecné zastupiteľstvo a starosta obce.

Obecné zastupiteľstvo ako hlavný rozhodovací orgán rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené v zmysle zákona SNR č. 369/1990 Zb. a príslušného §11:

- zakladať a kontrolovať obecné podniky,
- schvaľovať platný poriadok odmeňovania pracovníkov obce,
- určovať organizáciu obecného úradu, plat starostu a hlavného kontrolóra,
- schvaľovať obecný plán obce,
- uznášať sa na nariadeniach,

- vyhlasovať hlasovanie obyvateľov a zvolávať verejné zhromaždenie občanov,
- určovať náležitosti miestnych daní a poplatkov,
- schvaľovať obecný rozpočet,
- určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce,
- rozhodovať o výške a zrušení miestnych daní a iné.

Miestne samosprávy podľa zákona SNR č. 369/1990 Zb. zabezpečujú plnenie originálnych kompetencií a podľa zákona NR SR č. 416/2001 Z. z. majú za úlohu riadiť aj výkon delegovaných kompetencií. „Do skupiny samostatnej pôsobnosti by sa mali zaradiť predovšetkým tie záležitosti, ktoré sa v prvom rade dotýkajú života obyvateľov obce, význam ktorých tento rámec nepresahuje a ktoré z tohto dôvodu právny poriadok ponecháva relatívne samostatnému rozhodovaniu obce. Činnosti vykonávané v rámci prenesenej pôsobnosti naopak spravidla presahujú svojím významom rámec obce. Do tejto pôsobnosti aj prináležia činnosti, výkon ktorých štát hodlá intenzívnejšie ovplyvňovať.“ (Kožiak, Flaška, Krnáč, 2016, s. 18)

S delegovanými právomocami je úzko spätý aj proces decentralizácie. Čapková (2004) definuje decentralizáciu ako proces posilnenia (legislatívnych a finančných) kompetencií nižších stupňov verejnej správy, presun kompetencií v oblasti manažmentu, tvorby a alokácie zdrojov z centrálneho stupňa na nižšie stupne verejnej správy. Cieľom je zabezpečovať jednotlivým miestnym samosprávam potrebnú mieru právnej, finančnej aj politickej nezávislosti a vyplniť medzeru v nedostatku európskych noriem správneho práva. Najvýznamnejšia právomoc ktorú štát delegoval na miestne samosprávy je tvorba rozpočtu a právomoc určovať miestne dane prostredníctvom VZN, ktoré sú jeho vlastnými príjmami. Od hlbšej analýzy originálnych a delegovaných kompetencií a ich významu a vplyvu v tomto príspevku abstrahujeme.

Najdôležitejší nástroj miestnej samosprávy v oblasti financovania je miestny rozpočet. Pre finančné hospodárenie obcí je záväzný schválený rozpočet a rovnako aj plány tvorby a použitia mimorozpočtových prostriedkov. Rozpočty obcí potvrdzujú princíp ekonomickej samostatnosti obcí a prostredníctvom nich možno v rámci finančno – rozpočtovej sústavy vyjadriť mieru finančnej samostatnosti.

Pri teoretickom vymedzovaní financovania miestnych samospráv môžeme konštatovať, že prostredníctvom normotvornej pôsobnosti je možné výrazným spôsobom prispieť k účelnému financovaniu samosprávnych kompetencií. Tento vplyv sa prejaví určovaním konkrétnych podmienok pre FO a PO, ktoré pôsobia v obci, pri určovaní podmienok v oblasti

fakultatívnych daní a podobne. Normotvorná pôsobnosť patrí do základnej pôsobnosti obce, pomocou, ktorej môže napĺňať svoje úlohy, ktoré sú vyplývajúce zo zákona. Táto činnosť, dáva obci nespočetné množstvo možností ako môže zasahovať a čiastočne korigovať fungovanie miestnej ekonomiky. Výstupom z normotvornej pôsobnosti sú všeobecne záväzné predpisy, ktoré majú platnosť na konkrétnom území v ohraničenom čase. „Keďže územná samospráva vykonáva úlohy vyplývajúce jednak zo samostatných samosprávnych funkcií, ako aj z prenesených (delegovaných) úloh zo štátnej správy, je potrebné rozlišovať dva druhy všeobecných záväzných nariadení, ktoré môžu obce vydávať:

- samosprávne nariadenia, (prvotné), ktoré vydáva obec a VÚC v rámci výkonu samosprávnej pôsobnosti obce ,
- samosprávne nariadenie odvodené (druhotné), ktoré vydáva obec a VÚC v oblasti prenesenej právomoci zo štátnej správy.

Všeobecne záväzné nariadenie je primárnym aktom a jeho vydanie môže navrhnúť ktorýkoľvek zo zvolených poslancov mestského resp. obecného zastupiteľstva. O prijatí VZN rozhoduje zastupiteľstvo v zbore a na jeho prijatie je potrebné 3/5 väčšina poslancov. Zastupiteľstvo je schopné uznášať sa len vtedy, ak je prítomná nadpolovičná väčšina poslancov. Vydávaním VZN formuje každá obec alebo mesto svoju vnútornú ekonomiku. Je len na obecnom zastupiteľstve, aké typy VZN budú vydávané a neskôr budú mať dopad na fungovanie miestnej samosprávy. Toto rozhodnutie si však vo väčšine prípadov vyžaduje zodpovedný prístup k práci a v neposlednom rade ľudí, ktorí už majú aspoň čiastočnú predstavu o fungovaní miestnej správy na Slovensku.

V sústave normatívnych právnych aktov miest a obcí je vytváraný komplex právnych noriem, ktoré sú záväzné pre všetkých, ktorým sú určené a určujú na koho sa vzťahujú. Z tohto dôvodu je nevyhnutné vidieť závažnosť právne precízneho spracovania noriem s potrebným obsahom, hlavne čo sa týka všeobecne záväzných nariadení a interných aktov.

Ak má všeobecne záväzné nariadenie poskytovať dotknutým subjektom, ktoré predmetnú normu aplikujú čo najpresnejší návod a usmernenie na konanie, musí byť jasné, zrejmé a musí byť jednoznačne a výstižne formulované.

Každé VZN musí dodržiavať určité náležitosti tak po formálnej, ako aj po obsahovej stránke. V súvislosti s vydávaním všeobecné záväzných nariadení samospráv je zaujímavá situácia, že zákonodarca na jednej strane predpokladá vydávanie všeobecne záväzných nariadení samosprávou, avšak na druhej strane v žiadnom právnom predpise nedefinuje jeho obsahovú a formálnu štruktúru, preto sa jednotlivé samosprávy pridŕžajú klasickej štruktúry právnej normy v členení na hypotézu (časť určujúca predpoklady a podmienky, za ktorých sa má

aplikovať pravidlo správania sa uvedené v dispozícii), dispozíciu (pravidlo správania sa dotknutého subjektu, ktoré je nutné dodržiavať pokiaľ nastanú okolnosti predpokladané hypotézou) a sankciu (ako právny následok nedodržania správania predpokladaného dispozíciou), pričom z teórie práva je zrejmé, že sankcia nie je nevyhnutnou súčasťou právnej normy. Prakticky sa pri všeobecne záväznom nariadení využíva nasledovná štruktúra:

- vymedzenie pojmov, ktoré nariadenie používa a to z dôvodu správneho a úplného pochopenia jeho obsahu, nakoľko nedôslednosti alebo nesprávna interpretácia môžu spôsobiť nejasnosti,

- odkazy na zákonné úpravy pokiaľ sa jedná o terminológiu všeobecne používanú v iných právnych predpisoch, prípadne v právnej terminológii je postačujúce presné citovanie právneho predpisu,

- vylúčenie použitia určitých právnych predpisov, resp. ich primerané použitie, čím sa predchádza nejasnostiam pri komplexnom výklade normatívnych právnych predpisov,

- pôsobnosť jednotlivých orgánov obce a orgánov obecného zastupiteľstva, ktorými sa dôsledne vymedzí pôsobnosť jednotlivých orgánov.

Analýza normotvornej činnosti vybratých miestnych samospráv

V tejto časti príspevku nadviažeme na teoretické vymedzenia, v ktorých sme sa venovali normotvornej pôsobnosti orgánov miestnej samosprávy. Obec môže prostredníctvom VZN regulovať dostatočne množstvo podmienok, ktoré sa stávajú východiskom pre usmerňovanie fyzických a právnických osôb. VZN sú vo svojej podstatne miestne platné „zákony“ v konkrétnych podmienkach, ktoré nemôžu odporovať vyššej právnej sile a môžu sa pohybovať len v ich intenciách. Obec môže vydávať podľa zákona SNR č. 369/1990 Zb. 2 druhy VZN:

- na plnenie úloh samosprávy, §6 ods. 1 (originálne kompetencie),
- vo veciach v ktorých plní úlohy štátnej správy, §6 ods. 2 (delegované kompetencie).

V prvom prípade môže miestna samospráva vo forme VZN upraviť podmienky väčšiny svojich samosprávnych funkcií. Napr. môže upravovať hospodárenie s majetkom obce, upravovať verejný poriadok a mnohé iné.

Všeobecne záväzné nariadenia, ktoré patria do druhej kategórie, predstavujú plnenie preneseného výkonu štátnej správy. Uvedený typ VZN je rovnako možno vydávať len v medziach platných zákonov a rovnako vydávané VZN si nemôžu navzájom odporovať.

Zodpovednosť za kvalitu a nadstavenie normotvorby nesie predovšetkým starosta obce v meste primátor. „Starosta je najvyšší predstaviteľ obce, štatutárny zástupca, výkonný orgán volený občanmi v priamych voľbách. Vykonáva obecnú správu a zastupuje obec navonok. Svoje právomoci vykonáva v určitých činnostiach samostatne alebo spolu s obecným zastupiteľstvom. Zdôrazňujeme, že je výkonný orgán, ktorý vykonáva rozhodnutia obecného zastupiteľstva. Môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné tak, že ho nepodpíše v lehote do 10 dní od jeho schválenia obecným zastupiteľstvom (tzv. sistačné právo). Nie je však ničím viazaný, aby plnil uznesenia obecného zastupiteľstva“. (Liptáková 2015)

Z týchto dôvodov sme sa v celom výskumnom projekte detailnejšie zaoberali procesom tvorby VZN v siedmych veľkostných kategóriách miestnych samospráv o veľkosti o 500, 1 000, 2 000, 5 000, 10 000, 20 000 a 50 000 obyvateľov na území miestnych samospráv v SR. V tomto príspevku predkladáme len čiastkové výsledky za mestá nad 50 000 obyvateľov. Aj preto výsledky výskumu nie je možné zovšeobecniť pre celé územie SR, výskumné vzorka nebola reprezentatívna.

Samosprávy miest Banská Bystrica a Trenčín, ktoré boli predmetom výskumu kvality normotvorby v predkladanej práci, majú na svojom území účinné viaceré všeobecne záväzné nariadenia, na základe ktorých im do rozpočtu plynú príjmy a naopak (druhá skupina VZN), na základe ktorých poskytujú starostlivosť obyvateľom a subjektom na svojom území, a však tieto príjmy a výdavky nie sú do značnej miery podstatné a tak isto sú určitým spôsobom pre potreby práce irelevantné (prvá skupina VZN). Preto sme normotvornú činnosť miestnych samospráv rozdelili do dvoch skupín. Do prvej skupiny normotvorby patria VZN o:

- prideľovaní nájomných bytov,
- povoľovaní, prevádzkovaní a umiestňovaní letných terás,
- poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia malým zdrojom znečistenia podľa zákona č. 401/1998 o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia,
- reklamných, informačných a propagačných zariadeniach a území mesta,
- určení postupu a podmienok pri poskytovaní sociálnych služieb mestom,
- poskytovaní dotácii z rozpočtu mesta,
- určení výšky dotácie na mzdy a prevádzku škôl a školských zariadení,

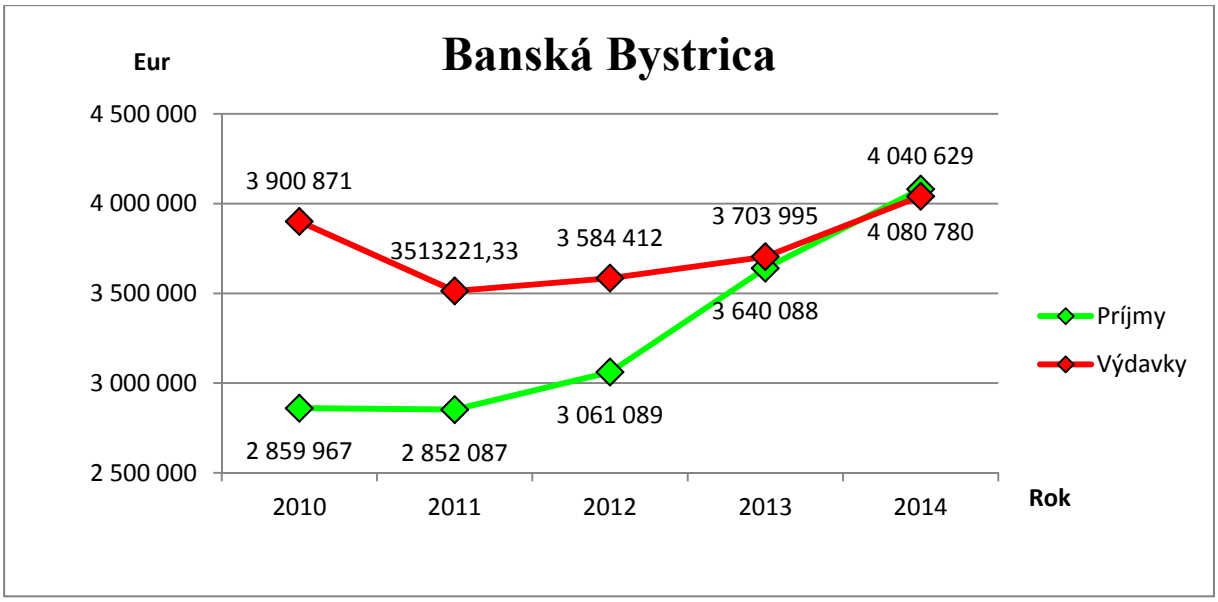
- poskytovaní jednorazovej dávky,
- stanovení sumy úhrady za náhradnú evidenčnú známku za psa.

Do druhej skupiny VZN môžeme zaradiť napr. VZN ktoré upravuje podrobnosti ohľadom poplatkov za komunálny a drobný stavebný odpad a podmienky platenia miestnych daní. Predmetom našej hlbšej analýzy v ďalšej časti budú VZN, ktoré upravujú miestne dane a poplatky za komunálny odpad (KO) a drobný stavebný odpad (DSO). Od ostatných VZN (prvej skupiny) abstrahujeme.

V prípade podmienok výberu miestnych daní sme sa sústredili na analýzu úvodných ustanovení, jednotlivým druhom miestnych daní, vymedzením daňovníka, predmetom dane, základom dane, sadzbami dane, prípadné možnosťami oslobodenia od dane a záverečnými ustanoveniami. Hodnotenie obsahového zamerania a kvality spracovaných sme rozoberali vo vzťahu k aktuálne účinným zákonom NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a zákona NR SR č. 563/2009 Z. z. zákon o správe daní (nový daňový poriadok).

Porovnaním dvoch miestnych samospráv príslušnej veľkostnej kategórie sme zistili, že výška miestnych daní a systém stanovenia poplatkov za (KO) sa značne líši, ale na druhej strane každá miestna samospráva má svoje určené autonómne podmienky v ktorých funguje a tomu prispôsobuje aj normotvorbu (prejav autonómnosti miestnych samospráv). Autonómnou úpravou VZN je možné dosiahnuť, aby miestne dane boli prispôsobené miestnym podmienkam aj celkovej ekonomickej situácii v obci alebo regióne, čo je základom pre financovanie miestnych samospráv a naplnenia podstaty existencie samospráv a ich základných princípov.

Na základe výsledkov výskumu predkladáme, ako parciálny príklad, výsledky normotvornej činnosti miest Banskej Bystrice a Trenčín v oblasti nakladania s komunálnym a drobným stavebným odpadom období rokov 2010-2014. Z Grafu 1 môžeme vidieť, že rozdiel medzi príjmami a výdavkami počas sledovaného obdobia rokov 2010 až 2014 sa znižoval, čo bolo spôsobené aj zvýšením sadzby poplatku za KO a DSO, ale aj znížením nákladov na likvidáciu odpadov pri súčasnom zavedení separácie TKO. V roku 2014 začali príjmy prevyšovať výdavky a to o sumu 40 151 € . U uvedeného nám vyplynulo, že mesto efektívne hospodárilo aj tým, že zvýšilo poplatok za KO a DSO, čím sa zvýšili príjmy do mestského rozpočtu a tým mesto nevynakladalo na zabezpečenie a odvoz odpadu väčšie výdavky ako príjmy.



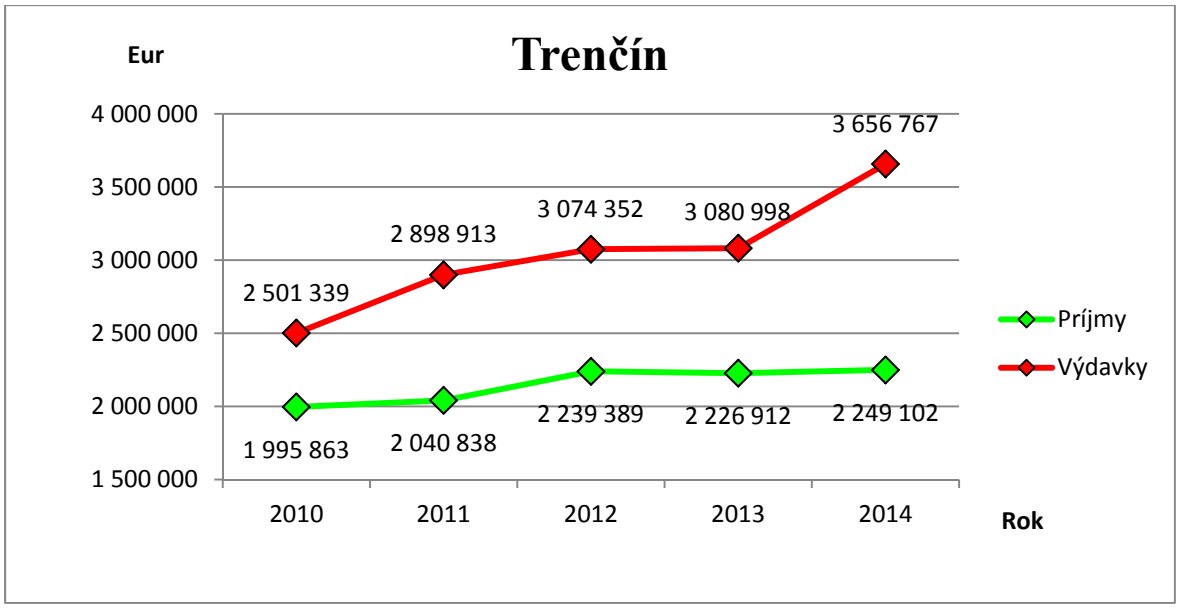
Graf 1 Vývoj príjmov a výdavkov za KO a DSO mesta Banská Bystrica v €

Prameň: vlastné spracovanie na základe záverečných účtov mesta Banská Bystrica

Všetky príjmy z poplatkov za KO a DSO využíva mesto na úhradu výdavkov bezprostredne súvisiacich so zabezpečovaním tejto služby.

V nasledujúcej časti budeme sledovať v meste Trenčín zmeny vo výške poplatku za KO a DSO a výdavky na zabezpečenie likvidácie odpadu.

Ako môžeme vidieť z Grafu 2 je veľká odlišnosť medzi príjmami, ktoré mesto získalo z poplatkov za KO a DSO a výdavkami, ktoré mesto musí zaplatiť na zabezpečenie tejto služby. V sledovanom období od roku 2010 až po rok 2014 sú veľké odchýlky medzi príjmami a vynakladanými výdavkami. V roku 2011 tvorili príjmy 2 040 838 € a výdavky predstavovali 2 898 913 €, teda záporný výsledok a strata pre mesto vo výške 858 075 €. Aj počas ostatných sledovaných rokov presahovali výdavky na zabezpečenie tejto služby nad príjmami, ktoré mesto získalo z poplatkov za KO a DSO, pričom strata narastala a v roku 2014 predstavovala najvyššiu hodnotu rozdielu až 1 407 665 €. Mesto Trenčín stále používa prostriedky z iných príjmov na výdavky pre vývoz odpadu. Podstatným dôvodom týchto vysokých rozdielov je, že mesto Trenčín jednak spláca záväzky roka 2010 spoločnosti Marius Pedersen a. s. vo výške 276 613 € ročne, ale na druhej strane problematiku likvidácie odpadu nerieši koncepčne prostredníctvom systémových opatrení.



Graf 2 Vývoj príjmov a výdavkov za KO a DSO mesta Trenčín v €

Prameň: vlastné spracovanie na základe záverečných účtov mesta Trenčín

Miestnym samosprávam by sme odporučili všeobecne záväzné nariadenie o miestnych daniach a poplatku za KO a DSO viac prepracovať. V tomto prípade nie sú využité všetky možnosti, ktoré zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady ponúka. Podrobnejšou úpravou VZN by mohlo mesto ako správca miestnych daní v budúcnosti predchádzať riešeniu sporných situácií a rovnako, by sa mohlo odvolať pri konfliktných situáciách na svoje vlastné a dobre prepracované všeobecne záväzné nariadenie. Kvalitná normotvorba je základnou vizitkou mesta, jeho orgánov pretože tieto zodpovedajú za ich vypracovanie.

Vo väčšine prípadov ostatných skúmaných VZN (prvej skupiny) sme zistili, že nariadenia nemajú rozpracovanú sankčnú časť. Mestám, ktoré nariadenia zostavujú by sme navrhovali aby túto časť do nariadenia rozpracovali, aby mesto v prípade nezodpovednosti občanov vedelo operatívne riešiť (vlastnou cestou nie prostredníctvom exekučného konania) tzv. neplatičov a teda aby každý občan si plnil svoje povinnosti v rozsahu stanovenom právnym predpisom miestnou samosprávou.

V oblasti odvozu, zberu a likvidácií TKO sme z analýzy zistili, že príjmy, ktoré mesto Trenčín získava z poplatku za KO a DSO sú nižšie ako výdavky na zabezpečenie tejto kompetencie. Mesto Banská Bystrica dokázalo v predposlednom roku 2013 vyrovnať príjmy a výdavky na zabezpečenie tejto kompetencie a v poslednom roku dokonca príjmy z poplatku za KO a DSO prevyšovali výdavky. V Banskej Bystrici sa tento rozdiel podarilo vyrovnať

najmä tým, že sa tejto problematike systémovo venovali aj za cenu zvýšenia poplatku za KO a DSO.

VZN o miestnych daniach a poplatkoch je v týchto mestách vydávané v zmysle zákona SNR. č 369/1990 Zb. podľa § 6 od stavca 1, čo považujeme za závažný nedostatok, lebo v prípade výberu miestnych daní sa jedná o prenesený výkon štátnej správy. Takto vydané VZN vo svojej podstate je možné považovať za nevykonateľné, nie je právoplatné a obec (ani jedno so skúmaných miest) nie je oprávnené vyberať miestne dane a poplatky ako originálnu kompetenciu. Za následný nedostatok považujeme stanovenie výšky sadzieb miestnych daní čo v súčasnosti nezodpovedá ekonomickej situácii v krajine. Prejavuje sa to najmä stagnáciou výšky sadzieb miestnych daní počas skúmaného časového obdobia. Miestne samosprávy k normotvornej právomoci by mali pristupovať zodpovednejšie, aby jej výstupy boli kvalitné a mali stabilný charakter. Činnosťou orgánov samospráv je možné zabezpečiť príjmy pre mesto v rozdielnej výške ale v požadovanom rozsahu a potrieb mesta.

V predmetných všeobecne záväzných nariadeniach sa nenachádzajú ustanovenia o procesnej obrane proti vyrubeniu daní, resp. poplatku, ani možnosť opravného prostriedku proti vyrubeniu takejto dane, nakoľko samotný proces správy dane sa riadi Daňových poriadkom, ktorý vyčerpávajúco definuje proces daňového konania.

Odporúčania

Na základe zistených skutočností je možné uviesť úvahu, či je správa miestnych daní originálna, alebo prenesená kompetencia. Spišiaková (2014) jednoznačne konštatuje, že správa miestnych daní a poplatkov patrí medzi samosprávne kompetencie obce, a teda nejedná sa o výkon štátnej správy prenesenej na miestne samosprávy, ale sa jedná o výkon originálnej právomoci. Odlišne uvedenú problematiku hodnotí Bubeníková (2009) ktorá správu miestnych daní považuje za prenesenú kompetenciu obce.

Poliak (2014) v príspevku „Quo vadis miestne zdaňovanie“ uvažuje o zavedení pojmu tzv. kompetencii hybridnej, nesúcej znaky aj originálnej, aj prenesenej kompetencie.

Na základe analýz platnej právnej úpravy príslušných zákonov je nutné uviesť:

- úlohy obciam je možné ukladať len formou ústavy alebo zákona
- správa miestnych daní je v zákone o obecnom zriadení v§4 je uvedená ako originálna pôsobnosť obce, avšak na jej realizáciu sa nevyužíva všeobecný

procesný predpis správneho konania, ale osobitný predpis, ktorý využívajú na vedenie daňového konania orgány štátnej finančnej správy.

- financovanie výkonu správy miestnych daní je realizované z vlastných zdrojov municipality. Neexistujú osobitné účelové transfery.

- pri výkone správy miestnych daní sa municipalita zodpovedá svojim obyvateľom, avšak jej činnosť kontroluje vláda SR prostredníctvom systému opravných prostriedkov.

- o opravnom prostriedku voči rozhodnutiu, ktoré je výsledkom konania vo veciach miestnych daní nerozhoduje prioritne správny súd v zmysle systematiky súdov SR, ale finančný úrad - sekcia daní.

Súčasne je však potrebné navrhnúť, aby zákonodarca prehodnotil účinnú, chaotickú úpravu správy miestnych daní, na základe ktorej nie je možné jednoznačne identifikovať či ide o originálnu, alebo prenesenú kompetenciu obce. Prípadne by k tomuto problému mali zaujať jednoznačné, spoločné a konečné stanovisko Ministerstvo financií Slovenskej republiky spolu s Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky.
Prínosom pre prax, by bolo, aby sa na miestnej úrovni schválila smernica, alebo predpis, na základe ktorej budú VZN pripravované pre rokovanie orgánov obce. Najlepším riešením by bolo, aby sa prijala smernica napríklad na úrovni ZMOSu, ako metodická pomôcka, ktorá by bola pomôckou pre všetky mestá a obce, kde by bola uvedená základná štruktúra VZN. Nakoľko VZN predstavujú platné „zákony“ vo vymedzených územiach, pokladáme za kľúčové, aby boli vydávané správnym, vhodným, platným a najmä jednotným spôsobom. Takto by sa mohla dosiahnuť aj ich lepšia kontrola a v praxi by nedochádzalo k ich spochybňovaniu a nevhodnej aplikácii.

Záver

Miestnej samospráve patrí v rámci podmienok Slovenskej republiky významné miesto. V rámci svojej existencie jej úlohou je zabezpečovať plnenie originálnych a prenesených kompetencií. Jedným z nástrojov riadenia činnosti miestnej samosprávy, ktoré môže využiť na ovplyvňovanie získavania finančných prostriedkov predovšetkým z miestnych daní poplatkov sú VZN. Vo výskume sme sa z toho dôvodu zaoberali VZN, ktoré majú za úlohu upravovať podmienky, za ktorých sú uvedené finančné prostriedky získavané.

Dôslednou analýzou, ako aj konzultáciami s orgánmi obcí sme zistili, že orgány obce majú veľké množstvo kompetencií, ktoré upravuje Ústava SR. v článku 69 a zákon o obecnom zriadení SNR č. 369/1990 Zb. Pomocou týchto kompetencií môžu orgány obce na obecnom zastupiteľstve formovať v súčasnosti pomerne obsahovo širokú ekonomiku miestnej samosprávy. Množstvo výstupov z týchto zasadnutí tvoria všeobecne záväzné nariadenia obce a uznesenia. Podľa zákona SNR č. 369/1990 Zb. sú VZN rozdelené na dva druhy: a, na plnenie úloh samosprávy b, vo veciach v ktorých plní obec úlohy štátnej správy.

V našej práci sme sa zamerali najmä na VZN, prostredníctvom ktorých sa upravuje výška miestnych daní a poplatkov za komunálny odpad. Počas nami stanoveného obdobia rokov 2010 – 2014 môžeme konštatovať, že výška sledovaných miestnych daní a poplatkov za komunálny odpad sa menila, navyšovaním len mierne. Tendencie vývoja poplatkov a daní, ktoré môže obec každoročne vyberať závisia od viacerých faktorov. Je to predovšetkým celková ekonomická a politická situácia na Slovensku a schopnosť obce efektívne hospodáriť so svojimi finančnými prostriedkami. Výška niektorých poplatkov, napr. za komunálny odpad závisí od toho, akým spôsobom je táto služba pre obyvateľov poskytovaná a aj, aký systém zberu KO je v obci zaužívaný.

Kvalita a vypracovanie VZN sa v konkrétnych podmienkach miestnych samospráv líšila. Zistili sme, že aj keď sú miestne dane fakultatívne, každá obec ich počas stanoveného obdobia vyberala a podobne bolo tomu aj v prípade poplatku za KO. Môžeme konštatovať, že objem finančných prostriedkov, ktoré sú získavané z miestnych daní sa líši. Rozdiel je zapríčinený lokalizáciu miestnych samospráv a aj špecifickými podmienkami. Výška miestnych daní sa výrazným spôsobom v nami analyzovaných samosprávach nemenila. K prehodnoteniu ich výšky dochádzalo najmä pri prechode na menu Euro a pod vplyvom zmeny Zákona NR SR č. 582/2004 Z. z.

V záverečnej časti príspevku sme priniesli niekoľko návrhov, ktoré môžu prispieť k tomu, aby normotvorná pôsobnosť, ktorá bude súčasťou miestnych samospráv aj v budúcnosti bola na lepšej úrovni. Pri formulovaní návrhov sme vychádzali najmä z analýzy, ktorú sme vypracovali v druhej časti práce, osobných rozhovorov s predstaviteľmi miest a z vlastnej skúsenosti. Príspevok nadväzuje na projekt VEGA 1/0988/15 Redistribúcia finančných zdrojov v decentralizovanom fiškálnom systéme Slovenska.

Zoznam bibliografických odkazov

LIPTÁKOVÁ, K. 2015. Ľudské zdroje vo verejnej správe. In: Verejná správa a regionálny rozvoj. Ekonómia a manažment. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy. s. 60-67. Vol. 11, no. 1, jún 2015, ročník XI. ISSN 1337-2955.

BUBENÍKOVÁ, I. 2009. Obce pripravujú a schvaľujú VZN na rok 2010. In: *Verejná správa*, 2009, č.12-13, s.60-64, ISSN 1337-0448

SPIŠIAKOVÁ, H. 2014. Úradná pečiatka v daňových rozhodnutiach. In: *Právo pre ROPO a OBCE v praxi*, 2014, č.1, s.16-21, ISSN 1337-7523

POLIAK, L., 2015 „Quo vadis miestne zdaňovanie“ projekt VEGA 1/0988/15 „Daňové príjmy a daňová kapacita územných samospráv“

JE SPRÁVA MIESTNYCH DANÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE NAOZAJ ORIGINÁLNOU KOMPETENCIOU OBCE?

Ladislav Poliak[1]

Abstrakt

Cieľom príspevku je na základe štúdia mainstreamového, ale najmä alternatívneho prúdu názorov autorov v oblasti správneho a daňového práva, ako aj kritickej analýzy judikatúry Najvyššieho súdu a Ústavného súdu Slovenskej republiky zhodnotiť či správa miestnych daní v dnešnej podobe je naozaj originálnou kompetenciou obce, alebo prevažujú aspekty, vďaka ktorým je nutné túto kompetenciu subsumovať pod prenesené kompetencie obce. Príspevok zároveň obsahuje návrh riešenia de lege ferenda.

Kľúčové slová

Kompetencie; Miestne dane; Najvyšší súd; Obec; Ústavný súd.

Abstract

The aim of the paper is, based on the mainstream but primarily on the alternative stream of author´s opinions in branch of administrative and tax law, as well as critical analysis of case law of the Supreme Court and the Constitutional Court of Slovak Republic, to evaluate whether the local taxes administration in actual form is really the original competence of municipality or whether there are more significant aspects, forcing us to subsume this competence under the transferred competence of municipality. The paper also contains the proposal of regulation de lege ferenda.

Keywords

Competence; Local taxes; Supreme Court; Municipality; Constitutional Court.

Úvod

Miestna, resp. územná samospráva vo všeobecnosti, stojí v každom modernom štáte ako jeden z pilierov, podopierajúci koncept verejnej moci. Obce sú významným tvorcom verejnej politiky a zároveň sú významným „hráčom“ v aplikácii ale aj tvorbe práva. Vo vzťahu ku štátu samozrejme nemožno hovoriť o absolútnej autonómii. Obce v každej krajine sú na štáte viac či menej relatívne závislé, avšak sú významným prejavom decentralizácie verejnej moci. Jedným z prejavov autonómie obcí je aj vlastná príjmová základňa. V zmysle čl.9 ods.3 Európskej charty miestnej samosprávy majú v príjmovej oblasti významné postavenie miestne dane, pričom daný dokument predpokladá istú mieru samostatnosti samotných obcí v oblasti

[1] JUDr. Ing. PhDr. Ladislav Poliak, Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, poliak.ladislav1@gmail.com

nakladania s nimi, teda realizáciu vlastnej normotvornej činnosti vo veciach miestneho zdaňovania.

Normotvorba obcí vo veciach miestnych daní de lege lata

V zmysle čl.59 ods.2 Ústavy SR možno dane ukladať zákonom alebo na jeho základe[2]. Podzákonným všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorým sú ukladané miestne dane v konkrétnych podmienkach obcí je všeobecne záväzné nariadenie obce. Toto je rovnako základný a jediný všeobecne záväzný právny predpis, ktorým obec realizuje svoju daňovú politiku. Odlíšenie originálnej kompetencie obce od prenesenej je možné prioritne na základe 4 znakov: (1) legálne vyjadrenie[3], (2) financovanie[4], (3) zodpovednosť[5], (4) využitie opravného prostriedku[6].

Oprávnenie spravovať miestne dane a realizovať autonómnu normotvorbu vo veciach miestnych daní obciam vyplýva z ustanovenia §4 ods.3 písm.c zákona o obecnom zriadení, ktorý hovorí, že obec pri výkone samosprávy „rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonáva ich správu“. V kontexte §4 ods.1 daňového poriadku je správcom dane daňový úrad, colný úrad a obec. Druhostupňovým orgánom, vecne príslušným pre odvolacie konanie podľa §72-78 daňového poriadku je však v prípade správcu dane v zmysle §4 ods.2 písm.b Finančné riaditeľstvo SR (ďalej len „finančné riaditeľstvo“). V kontexte uvedeného je možné vyjadriť pochybnosti o tom, či je možné de lege lata uvažovať o správe miestnych daní, realizovaných obcami, ako o originálnej kompetencii, alebo ako o prenesenej kompetencii. Pokiaľ však o odvolaní voči rozhodnutiu obce, ako správcu dane rozhoduje orgán štátnej správy, je výkon kompetencie, v rámci ktorého je

[2] V oblasti výkonnej moci platí striktná zásada legality. Akúkoľvek povinnosť je možné ukladať výlučne zákonom alebo na jeho základe (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 60/97 zo dňa 6.5.1998). Zároveň je nevyhnutné dodržiavať zásadu ústavnosti (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 55/2000 zo dňa 8.11.2000).

[3] Platí interpretačné pravidlo obsiahnuté v §4 ods.4 zákona o obecnom zriadení

[4] V zmysle ustanovenia čl.71 ods.1 ústavy SR zabezpečuje financovanie výkonu prenesených kompetencií obcí štát. Výkon originálnych kompetencií financujú obce svojpomocne, prevažne z vlastných príjmov.

[5] V zmysle ustanovenia čl. 71 ods.2 ústavy SR výkon štátnej správy prenesený na obec kontroluje a riadi vláda SR. Podľa §4 zákona č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov zodpovedá za škodu vzniknutú pri výkone štátnej správy ministerstvo, alebo iný ústredný orgán štátnej správy na danom úseku. Podľa §10-14 toho istého zákona však pri výkone samosprávy zodpovedá za svoje pochybenia obec sama. Z pohľadu teórie verejnej politiky je tak možné konštatovať, že sa obec pri výkone samosprávnych úloh zodpovedá svojmu obyvateľstvu – voličom.

[6] Pri prenesenej kompetencii použijú príslušné ustanovenia správneho poriadku a o odvolaní rozhoduje najbližšie nadriadený orgán miestnej štátnej správy. V prípade originálnej kompetencie je opravným prostriedkom podanie na súd v zmysle Občianskeho súdneho poriadku č.99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov. Tento stav už s účinnosťou od 1.7.2016 žiaľ neplatí. Domnievam sa, že ide o veľmi významný zásah zákonodarcu do práva obcí na samosprávu a do systému bŕzd a protiváh v uplatňovaní verejnej moci, na ktorom sú vybudované moderné štáty.

vydávaný predmetný individuálny právny akt, v slovenskom právnom poriadku vnímaný ako výkon štátnej správy.

Vhodným príkladom je výkon správy vo veciach územného plánovania a výstavby. V zmysle §16 ods.2 zákona č.50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) je obec orgánom územného plánovania, teda stavebným úradom. Podľa §118 stavebného zákona a §4 ods.1 písm.b zákona č.608/2003 Z.z. o štátnej správe pre územné plánovanie, stavebný poriadok a bývanie a o zmene a doplnení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov je druhostupňovým orgánom okresný úrad v sídle kraja. Rovnako možno ako príklad uviesť aj pôsobnosť obce v oblasti školstva. V zmysle §2 ods.1 písm.b zákona č.596/2003 Z.z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov je správnym orgánom na úseku škôl a školských zariadení aj obec. O odvolaní vo veciach o ktorých rozhoduje obec ako prvostupňový správny orgán rozhoduje v zmysle §6 ods.20 okresný úrad v sídle kraja.

V oboch prípadoch však príslušné zákony explicitne vymedzujú výkon uvedených kompetencií ako prenesený výkon štátnej správy. V kontexte uvedeného, rešpektujúc právny princíp materiálnej rovnosti, by bolo možné správu miestnych daní obcami označiť za prenesený výkon štátnej správy, čomu zodpovedajú aj obmedzenia, kladené v zákone o miestnych daniach. Pokiaľ by chcel zákonodarca reálne priznať obciam neobmedzenú daňovú autonómiu pri správe už existujúcich miestnych daní, bolo by s najväčšou pravdepodobnosťou potrebné uvažovať o zrušení inštitútu odvolania ako riadneho opravného prostriedku v daňovom konaní. O opravných prostriedkoch by mohli rozhodovať miestne príslušné súdy v rámci správneho súdnictva podľa príslušných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku č.99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov podľa právneho stavu účinného do 30.6.2016, v zmysle vtedy účinného ustanovenia obsiahnutého v §27 ods.2 zákona o obecnom zriadení.

V kontexte uvedeného je samozrejme stále možné v oblasti správy miestnych daní vnímať obec ako spravujúci subjekt[7], resp. ako subjekt neštátneho charakteru[8], vykonávajúci

[7] Vrabko et al. (2012, s.11-13)
[8] Škultéty et al. (2009, s.21); Kiovská et al. (2000, s.19)

nepriamy výkon štátnej správy[9], avšak je potrebné prehodnotiť klasifikáciu tejto kompetencie ako kompetencie originálnej, ktoré sa v súčasnosti štandardne objavuje v literatúre[10].

S účinnosťou do 30.6.2016 sa zmysle ustanovenia §27 ods.2 zákona o obecnom zriadení sa na rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb pri výkone samosprávy vzťahoval správny poriadok[11], pričom o opravnom prostriedku rozhodoval súd, ak osobitný predpis neustanovil inak. Na konanie podľa §27 ods.1 (prenesená pôsobnosť), ako aj podľa §27 ods.2 (samostatná pôsobnosť) mal teda do 30.6.2016 byť použitý správny poriadok, avšak na správu miestnych daní bol v plnom rozsahu aplikovaný výlučne daňový poriadok, čo bolo v priamom rozpore s príslušnými ustanoveniami. V kontexte uvedeného je diskutabilné či je správa miestnych daní originálna, alebo prenesená kompetencia a či boli teda individuálne správne akty vydané do 30.6.2016 zákonné, alebo boli nulitné. Spišiaková (2014, s.21) zastáva jednoznačný rozšírený názor[12], že „správa miestnych daní a poplatkov patrí medzi samosprávne kompetencie obce, a nejde teda o výkon štátnej správy prenesenej na obce, ale o výkon samosprávy“. Naproti tomu Bubeníková (2009) o správe miestnych daní bez pochybností uvažuje ako o prenesenej kompetencii. Podľa účinnej právnej úpravy je nutné konštatovať nasledovné:

1. Správa miestnych daní je v zákone o obecnom zriadení výslovne označená ako originálna pôsobnosť obce, avšak na jej realizáciu sa nevyužíva všeobecný procesný predpis správneho konania, ale osobitný procesný predpis, ktorý využívajú na vedenie daňového konania orgány štátnej finančnej správy, pričom do 30.6.2016 to bolo v priamom rozpore so zákonom o obecnom zriadení.

2. Financovanie výkonu správy miestnych daní je realizované z vlastných zdrojov obce. Neexistujú osobitné účelové transfery.

3. Pri výkone správy miestnych daní sa obec zodpovedá svojim obyvateľom, avšak jej činnosť kontroluje vláda SR prostredníctvom systému opravných prostriedkov.

4. O opravnom prostriedku voči rozhodnutiu, ktoré je výsledkom konania vo veciach miestnych daní nerozhoduje prioritne súd v zmysle systematiky súdov SR ako nezávislý orgán ochrany práva moci kvalitatívne odlišnej od výkonu štátnej správy, ale finančné riaditeľstvo, ako odvolací orgán pre daňové úrady.

[9] Machajová et al. (2010, s.33-35)
[10] Napr. Palúš – Somorová (2008, s.516-518)
[11] Zákon č.71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov
[12] Tento názor je dlhé roky ustálený v učebniciach správneho a ústavného práva. Viď napr. Vernarský (2015).

Vzhľadom na stav de lege lata je nutné, ak už nie priamo označiť správu miestnych daní za kompetenciu prenesenú, tak o nej aspoň uvažovať ako o kompetencii hybridnej[13], vykazujúcej znaky aj originálnej, aj prenesenej kompetencie. Problém subsumpcie správy miestnych daní pod oblasť originárnych kompetencií obcí prehlbuje aj skutočnosť, že zákonodarca veľmi závažným spôsobom obmedzuje autonómiu rozhodovania obce stanovením obsahu samostatnej regulácie taxatívnym vymenovaním náležitostí, ktoré obec môže upraviť v splnomocňovacích ustanoveniach zákona o miestnych daniach[14]. V prospech vnímania správy miestnych daní ako originálnej pôsobnosti však následne pôsobí skutočnosť, že správa miestnych daní nie je zákonodarcom v zákone o miestnych daniach konštruovaná ako zákonná povinnosť[15].

Z hľadiska rozhodovacej činnosti súdov v SR vo veciach miestnych daní je nutné konštatovať, že správny senát najvyššieho súdu v konaniach predchádzajúcich vydaniu rozsudkov sp. zn. 5Sžf/48/2011 a 8Sžf/44/2011 rozumie pod výkonom správy miestnych daní realizáciu preneseného výkonu štátnej správy.

Dňa 22.1.2014 sa plénum Ústavného súdu Slovenskej republiky uznieslo na prelomovom judikáte. Ide o nález sp. zn. PL. ÚS 5/2015 vo veci konania o súlade právnych predpisov s Ústavou SR, ktoré bolo zahájené na základe podania 34 poslancov NR SR. Výsledkom je podanie ústavne konformného výkladu vo vybraných normotvorných a právnoaplikačných oblastiach miestneho zdaňovania. Ústavný súd rozhodol v neprospech navrhovateľa. Samotný text odôvodnenia je v zásade relatívne nepodstatný a konštruovaný do istej miery diletantsky.

[13] Teória správneho práva, ako aj teória verejnej správy uvažuje o relatívne dichotomických kompetenciách: originálne – prenesené; výlučné – spoločné (Pomáhač, 2011, s.146-147). Pojem „hybridná kompetencia“ teda nie je pojmom prirodzenoprávnym, ani právnoteoretickým. Slúži len ako pracovné označenie problému.

[14] V teórii správneho práva platí zásada, že pri realizácii prenesených kompetencií môžu obce konať výlučne v medziach zákonného splnomocnenia (bližšie napr. Machajová, 2000). Ako významné obmedzenie realizácie vlastných daňových politík je nutné vnímať i striktné vymedzenie obligatórneho a fakultatívneho oslobodenia od daňovej povinnosti daňovníkov pri dani z nehnuteľnosti. Tento názor vyslovil už Babčák (2001). Z Nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 29/94 zo dňa 21.9.1994 vyplýva, že obce pri výkone prenesených kompetencií môžu konať výlučne na základe zákonného splnomocnenia a v jeho medziach.

[15] Ako uvádza Sotolář (2007, s.57) pri prenesených kompetenciách platí princíp povahy právnej povinnosti. V prípade miestnych daní však obec nemá zákonnú povinnosť miestne dane vyberať. Zákonodarca túto kompetenciu skonštruoval ako oblasť pre realizáciu slobodného rozhodnutia obecného zastupiteľstva o tom, či miestne dane budú na území obce zavedené, alebo nie. Z tohto uhla pohľadu však je nutné subsumovať správu miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady pod výkon prenesených kompetencií štátnej správy slovenskými obcami.

Z názoru pléna Ústavného súdu je pre potreby tohto textu najpodstatnejšie nasledovné:

- Ústavný súd konštatuje, že jedným zo znakov územnej samosprávy je skutočnosť, že obce a vyššie územné celky pri výkone svojej (originálnej) normotvornej právomoci podliehajú súdnemu dozoru[16].

- Ústavný súd konštatuje, že vo veciach ukladania miestnych daní a poplatkov a určovania ich náležitostí ide podľa jeho názoru zjavne o výkon (originálnej) samosprávnej pôsobnosti, pričom k tomuto názoru dospieva na základe teleologického výkladu ústavnoprávnej koncepcie územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky, ako aj z formálno-logického výkladu §4 ods.4 zákona o obecnom zriadení.

- Ústavný súd konštatuje, že je akceptovateľná i situácia, kedy obec rozhodne i nad rámec zákonom stanoveného maxima pri určovaní sadzby dane z nehnuteľnosti, pretože ide o výkon samosprávnej pôsobnosti s ohľadom na miestne podmienky a pomery.

S odlišným stanoviskom vystúpili a k nálezu ho i písomne pripojili sudcovia Peter Brňák, Ľudmila Gajdošíková a Lajos Mészáros. Sudca Brňák konštatuje, že vzhľadom na ústavnoprávnu koncepciu rozhodovanej matérie by bolo správne aby základné prvky právnej konštrukcie určoval priamo zákon, pričom obec by v rámci svojej normotvornej aktivity rozhodovala len o vedľajších prvkoch konštrukcie miestnych daní[17].
Sudca Lajos Mészáros vo svojom dlhom a precíznom vyjadrení konštatuje najmä:

- Z „tzv. hospodárskej samostatnosti“ nevyplýva i normotvorná právomoc obce, resp. vyššieho územného celku na určenie, zabezpečenie a vymoženie zdroja týchto finančných prostriedkov.

- Vo veci sumbsumpcie správy miestnych daní pod originálnu/prenesenú kompetenciu konštatuje, že „ak by miestne dane a poplatky skutočne mali patriť do právomoci pri výkone územnej samosprávy – a ak by aj neexistovalo ustanovenie čl. 59 ods. 2 ústavy – malo by z čl. 68 ústavy vyplývať právo obce a vyššieho územného celku ukladať miestne dane priamo, nielen bez splnomocnenia, ale aj bez akejkoľvek zmienky v zákone“.

[16] Bolo by veľmi zaujímavé poznať názor Ústavného súdu Slovenskej republiky na aktuálne účinný stav od 1.7.2016, ktorý je v rozpore s týmto konštatovaním pléna Ústavného súdu.
[17] Sudca Ústavného súdu teda v tomto prípade preferuje výrazný negatívny zásah do daňovej autonómie obcí s účelom ju vo vysokej miere ohraničiť.

- Konštatuje, že správa miestnej dane z motorových vozidiel je vnímaná ako originálna kompetencia vyššieho územného celku, ale jej správu vykonávajú daňové úrady, čo je v rozpore s premisou územnej samosprávy.

- Konštatuje, že pri rozhodovaní o opravných prostriedkoch zo strany finančného riaditeľstva tak dochádza k situácii, kedy územnú samosprávu de lege lata vykonáva štátny orgán, čo je v rozpore s princípom, že „štát by voči územnej samospráve nemal vykonávať kontrolu účelnosti, ale len zákonnosti jej výkonu".

- Nastoľuje otázku či je možné rozčleniť problematiku na osobitnú kompetenciu v oblasti normotvorby na úseku miestnych daní (originálna právomoc) a na úseku správy daní (prenesený výkon štátnej správy).[18]

- V závere svojho stanoviska konštatuje, že „z predostretého náčrtu sa mi situácia javí skôr tak, že ide buď o ústavne ťažko akceptovateľný hybrid, alebo jednoducho o prenesený výkon štátnej správy"[19].

S účinnosťou k 1.7.2016 došlo k roztrieštеniu Občianskeho súdneho poriadku do troch samostatných procesných predpisov, ktoré upravujú procesné postupy v jednotlivých druhoch súdných konaní na netrestnom úseku. Ide o zákon č.160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok, zákon č.161/2015 Z.z. Civilný mimosporový poriadok a zákon č.162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok. V súvislosti s jednoročnou odkladnou lehotou pre zahájenie účinnosti uvedených predpisov sa objavilo niekoľko problémov, ktoré zákonodarca vyriešil prijatím zákona č.125/2016 Z.z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Čl. XI zrušil ustanovenie pôvodného §27 ods.2 a ods.1 zmenil na súčasné znenie „Ak obec rozhoduje v správnom konaní v prvom stupni, odvolací orgán ustanovuje osobitný predpis". Osobitným predpisom sa pre potreby tejto úpravy myslí zákon č.180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V zmysle §4 ods.2 písm.d uvedeného predpisu rozhoduje o odvolaniach voči prvostupňovým rozhodnutiam vydaným obcami vo svojom

[18] Vztiahnuc tento názor na stav de lege lata je možné konštatovať protiprávnosť účinného konceptu odvolaní, ktorý nahradil súdne žaloby ako jediný možný opravný prostriedok voči rozhodovaniu obcí pri výkone originálnych kompetencií.

[19] Na uvedený nález som narazil dňa 27.6.2016, kedy som už publikoval dve state v ktorých som prezentoval názory uvedené v tomto texte (Poliak, 2015; 2016). Je mi však potešením, že som sa vo svojom názore nevedomky stotožnil s menšinovou časťou pléna Ústavného súdu. Pre ďalšie štúdium problematiky odporúčam pozrieť Vernarský (2015), Kubincová (2010), či publikácie Bubeníkovej, ktorá ako človek z praxe v mnohých statiach hovorí o správe miestnych daní ako o výkone štátnej správy.

územnom obvode okresný úrad v sídle kraja, ak osobitný predpis neustanoví inak. Dôvodová správa k zákonu č.125/2016 Z.z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku poskytuje v zásade len stručné konštatovanie o zmene koncepcie správneho súdnictva, ktoré determinovalo zrušenie správnych žalôb proti neprávoplatným rozhodnutiam obcí v prospech subsumpcie decízneho procesu obcí pod štandardný mechanizmus opravných prostriedkov v správnom konaní. Dôvodová správa, ani materiály z rokovaní Národnej rady Slovenskej republiky ktoré tvorili výstup jednotlivých čítaní, neobsahujú v zásade žiadne odôvodnenie, prečo sa zákonodarca rozhodol pre takýto zásah do autonómie obcí. Na tomto mieste musím s prihliadnutím na analyzovaný Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 5/2015 konštatovať, že nová právna úprava je v hrubom rozpore s princípom územnej samosprávy a značne deštruuje nezávislosť obcí od štátnej správy. Dochádza tu k ovplyvňovaniu výkonu obecnej samosprávy štátnou správou, čo je v právnom štáte nemysliteľné.

Úprava normotvorby obcí vo veciach miestnych daní de lege ferenda

V predchádzajúcej časti príspevku bola poskytnutá analýza relatívne paškvilnej úpravy podľa ktorej je realizovaný výkon správy miestnych daní. Jednotlivé kogentné ustanovenia ktoré priamo či subsidiárne upravujú oblasť miestneho zdaňovania si pri svojej aplikácii vzájomne odporujú. Z hľadiska vnímania miestneho zdaňovania ako prejavu výkonu územnej samosprávy je veľmi nešťastným riešením subsumovať procesnoprávnu úpravu pod predpis, ktorý upravuje procesný postup orgánov štátnej daňovej správy[20]. Súčasný stav konštruovania kompetencie správy miestnych daní je nejasný a vyvoláva mnohé otázky, ktoré boli načrtnuté v predloženej stati a s ktorými sa v dostatočnej miere nevysporiadal ani Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojej aplikačnej praxi, ani Ústavný súd Slovenskej republiky pri výklade ústavnosti napádaných výstupov normotvornej činnosti obcí vo veciach miestnych daní, nehovoriac o teoretickej rovine, kde síce prevláda mainstreamový názor o samosprávnom charaktere miestneho zdaňovania, avšak zriedkavo sa objavia i opatrne formulované názory opačného charakteru. Zákonodarca sa s uvedeným problémom bude musieť skôr či neskôr vysporiadať. V zásade vidím len dve základné a najjednoduchšie modifikácie súčasného zmätočného stavu a to jednoznačné priklonenie sa zákonodarcu

[20] Nehovoriac o tom, že podľa totožného predpisu je nutné postupovať i v prípade správy poplatkov, či cla. Daňový poriadok by mal plniť úlohu všeobecného procesného kódexu pre oblasť daní štátneho charakteru. Úrad vlády SR napríklad vo svojom súhrnnom audite výkonu kompetencií územnej samosprávy konštatuje, že je potrebné „niektoré, pre miestne dane špeciálne, procesné postupy upraviť v špeciálnom zákone, keďže daňový poriadok proces správy miestnych daní nekopíruje“ (Uznesenie Vlády SR č. 226/2014).

k názoru, že správa miestnych daní je ozaj samosprávna kompetencia a pri jej uplatňovaní platia totožné pravidlá ako pri výkone iných samosprávnych kompetencií. Zákonodarca by mal v takomto prípade zvážiť:

- Naviazanie procesného postupu správcu miestnych daní na všeobecný procesnoprávny daňový kódex, pretože je to v rozpore s výkonom samosprávnych kompetencií obcí, ktoré by v tejto oblasti mali konať výlučne podľa správneho poriadku.
- Zrušenie opravných prostriedkov pre vydané individuálne právne akty obcí v oblasti správy miestnych daní, pričom by ich zákonnosť mal preskúmavať miestne, vecne a funkčne príslušný orgán súdnej moci tak, ako je to pri výkone samosprávnych kompetencií žiaduce[21].
- Posilnenie kontroly zákonnosti normotvornej a právnoaplikačnej činnosti obcí v oblasti miestneho zdaňovania zo strany miestne príslušných okresných prokuratúr[22].

Druhá alternatíva je uznanie správy miestnych daní ako výkonu prenesenej pôsobnosti štátnej správy. V takomto prípade by však nastala situácia, kedy by bol štát povinný v súlade s ústavnou a zákonnou úpravou poskytnúť zodpovedajúce finančné a materiálne prostriedky, ktoré by pokryli náklady spojené s výkonom prenesenej kompetencie. Pozitívnym aspektom by bolo napríklad pokrytie mzdových nákladov na zamestnancov, vykonávajúcich daňové kontroly, resp. miestne zisťovania. Tým by sa následne zvýšil príjem z ukladaných daní. Domnievam sa však, že výkon správy miestnych daní, ktorá by mala charakter preneseného výkonu štátnej správy, by v takomto prípade do značnej miery zvýšil svoju regulačnú funkciu. Fiškálna funkcia miestneho zdaňovania by tak šla do úzadia, čo by nemuselo mať pozitívny dopad nielen na samotné daňové príjmy, ale aj na správanie daňovopovinných osôb a na situáciu na území obce ako takú. Z uvedeného by preto bolo vhodnejšie, keby sa zákonodarca priklonil k precizovaniu správy miestnych daní v rovine samosprávnej a urobil príslušné opatrenia, ktoré sú nevyhnutné, aby sa táto kompetencia presunula zo súčasnej hybridnej formy do formy samosprávnej.

[21] Dozor nad výkonom územnej samosprávy orgánmi štátnej správy je v príkrom rozpore s myšlienkou autonómnej územnej samosprávy. Finančné riaditeľstvo uvádza vo svojich výročných správach i počet a mieru úspešnosti podaných odvolaní vo veci miestneho zdaňovania. V roku 2013 potvrdilo 60% z celkovo 870 podaných odvolaní, v roku 2014 to bolo 54% z 647 odvolaní, v roku 2015 taktiež 54% z 477 podaných odvolaní. Aplikačná prax však ukazuje, že daňovopovinné subjekty však často siahajú po možnosti súdneho prieskumu rozhodnutia odvolacieho orgánu (Finančného riaditeľstva SR). Z dostupnej judikatúry vypýva, že miestne príslušné prvostupňové orgány súdneho dozoru v prevažnej miere tieto rozhodnutia potvrdzujú ako vecne správne (čím teda potvrdzujú i samotné rozhodnutia obcí). Z uvedeného je zrejmé, že finančné riaditeľstvo ako medzičlánok medzi obcou, ktorá napádané rozhodnutie vydala a príslušným krajským (často i najvyšším) súdom je do značnej miery prebytočný.

[22] Za účelom zníženia miery nezákonných zásahov do majetkových pomerov daňovopovinných osôb.

Zákonodarca by mal zároveň zvážiť rozsah obligatórnych daňových oslobodení. Povinné oslobodenie od dane z nehnuteľnosti v zmysle §17 ods.1 zákona o miestnych daniach predstavuje významný zásah do autonómie obcí[23]. Z obsahového hľadiska má opodstatnenie obligatórne oslobodenie od daňovej povinnosti uvedené v bode a citovaného ustanovenia. Je pochopiteľné, že obec ako správca dane nebude žiadať splnenie daňovej povinnosti sama od seba. Bolo by to nielen v rozpore s logikou, ale aj ťažko predstaviteľné z hľadiska vedenia daňového konania, kedy by bol daňovník totožný so správcom dane, eventuálne i s orgánom vykonávajúcim exekučné konanie. Ostatné obligatórne oslobodenia uvedené v písmenách b-h stanovil zákonodarca vzhľadom na plnenie niektorých funkcií štátu. Ide o opatrenia ktoré sú vo verejnom záujme, resp. sú najmä v záujme rozvoja sociálneho kapitálu[24]. Napriek racionalite takéhoto druhu úľav sa však domnievam, že by bolo vhodné rekvalifikovať obligatórne oslobodenie na obligatórne poskytnutie daňovej úľavy. V takomto prípade by tu bol vnesený prvok autonómie v rozhodovaní správcu dane a ingerencia štátu by nebola taká silná. Skutočnosť, že uvedené druhy pozemkov a stavieb tak, ako sú v §17 ods.1 písm.b-h vymedzené slúžia vo verejnom záujme a je preto žiaduca podpora ich využívania pre tento účel je nediskutovateľná. Je však nutné ponechať na uvážení jednotlivých obcí do akej miery je pre rozvoj ich územia daný konkrétny objekt zdanenia dôležitý.

Rovnako ako pri vyššie uvedených obligatórnych oslobodeniach jestvuje v súčasnosti vysoká ingerencia štátu do tvorby individuálnych daňových politík obcí. Zákonodarca stanovil základné sadzby dane z pozemkov (§8), dane zo stavieb (§12) a dane z bytov (§16) a stanovil obmedzenia prípustného odklonu od takto stanovených sadzieb, ktoré obce musia striktne dodržiavať. Zákonodarca sa takto dopustil hrubého obmedzenia daňovej autonómie obcí. Je nutné znovu poukázať na nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 5/2015 ktorý konštatuje, že zákonodarca síce stanovil zákonné mantinely pre určovanie sadzieb dane z nehnuteľnosti, avšak pokiaľ ich obec pri výkone správy miestnych daní prekročí, bude to ústavne konformné. Z uvedeného pohľadu je zrejmé, že obec pri uplatňovaní svojho prirodzeného práva na samosprávu môže konať i nad rámec zákona a preto je takáto snaha o obmedzenie autonómie rozhodovania obcí bezpredmetná a zákonodarca hrubo porušuje prirodzenoprávne nároky obcí. Zrušenie obmedzení v stanovovaní sadzieb dane z nehnuteľností povedie k podpore daňovej konkurencie obcí, čo môže byť jedným z impulzov, resp. z faktorov rozvoja územia. Je nutné uvedomiť si, že za konštrukciu a implementáciu daňovej politiky

[23] Obce v tomto prípade jednoznačne vykonávajú prenesený výkon štátnej správy
[24] Vyplýva to z charakteru jednotlivých oslobodení.

zodpovedajú volení zástupcovia obyvateľov. Pokiaľ bude daňová politika nežiaduca, obyvatelia majú možnosť vyjadriť svoj nesúhlas prostredníctvom právom aprobovaných nástrojov. Hrubé obmedzovanie práv a slobôd obcí teda nie je na mieste a vzhľadom na výklad ústavného ukotvenia miestneho zdaňovania plénom Ústavného súdu Slovenskej republiky nadbytočné a pre aplikačnú prax obcí do značnej miery zmätočné.

Záver

Rozsah kompetencií územnej samosprávy, ako významnej zložky verejnej správy, sa líši štát od štátu. V podmienkach Slovenskej republiky majú jednotky územnej samosprávy relatívne samostatné postavenie, ktoré však postupom času okliešťuje paternalistické nazeranie posledných slovenských vlád na úlohu štátu.

Cieľom príspevku bolo na základe štúdia mainstreamového, ale najmä alternatívneho prúdu názorov autorov v oblasti správneho a daňového práva, ako aj kritickej analýzy judikatúry Najvyššieho súdu a Ústavného súdu Slovenskej republiky zhodnotiť či správa miestnych daní v dnešnej podobe je naozaj originálnou kompetenciou obce, alebo prevažujú aspekty, vďaka ktorým je nutné túto kompetenciu subsumovať pod prenesené kompetencie obce.

V kontexte analyzovanej judikatúry, ako aj v kontexte myšlienok vybraných autorov, musím na tomto mieste konštatovať nevhodnú konfiguráciu správy miestnych daní a mnohé rozpory v právnoaplikačnej praxi. Správa miestnych daní v dnešnej podobe nemá jednoznačne charakter samosprávnej kompetencie, ale ani prenesenej kompetencie. Od 1.7.2016 sa však táto oblasť pôsobnosti obcí významným spôsobom posunula smerom k oblasti prenesených kompetencií.

Zákonodarca by sa mal zamyslieť nad vhodnosťou súčasnej zmätočnej a nevhodnej konfigurácie vzťahov[25] pri výkone správy miestnych daní, ktorá tvorí významný negatívny zásah do práva na samosprávu obce, a namiesto značne schizofrenického teleologického výkladu úpravy v závislosti od vhodnosti a potrieb situácie, pristúpiť k jednoznačnému vyjadreniu a k jednoznačnej úprave správy miestnych daní buď ako samosprávnej kompetencie, alebo ako preneseného výkonu štátnej správy.

Príspevok bol vypracovaný ako súčasť riešenia projektu VEGA 1/0988/15 „Daňové príjmy a daňová kapacita územných samospráv“

[25] Ktorú konštatujú i sudcovia Ústavného súdu

Zoznam bibliografických odkazov

BABČÁK, V. 2001. K otázke existencie a možnostiam ukladať miestne dane. In: Justičná revue. ISSN 1335-6461, č. 53, str. 1326-1333.

BUBENÍKOVÁ, I. 2009. Obce pripravujú a schvaľujú VZN na rok 2010. In: Verejná správa, 2009, č.12-13, s.60-64, ISSN 1337-0448

Európska charta miestnej samosprávy

KIOVSKÁ, M. et al. 2000. Správne právo hmotné. Všeobecná časť I.. Košice: UPJŠ, 86 s. ISBN 80-7097-387-0

KUBINCOVÁ, S. 2009. Rozhodovanie obce vo veciach miestnych daní. In: Verejná správa, 2009, č.12-13, s.42-46, ISSN 1337-0448

MACHAJOVÁ, J. 2000. Ústavnosť rozhodovania subjektov miestnej verejnej správy v Slovenskej republike a v Českej republike, 1.vydanie. Bratislava: Prf UK, , s.187. ISBN 80-7160-149-7

MACHAJOVÁ, J. et al. 2010. Všeobecné správne právo, 5.vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., s.371-382. ISBN 978-80-89447-27-5

PALÚŠ, I. - SOMOROVÁ, Ľ. 2008. Štátne právo Slovenskej Republiky, 2.vydanie. Košice : UPJŠ, 2008. 558 s. ISBN 978-80-7097-703-3

POLIAK, L. 2015. Vybrané aplikačné problémy daňovej normotvorby obcí, In: Malíková, E. (zost.) Akademické akcenty 2014 zborník príspevkov z odborného seminára doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, ISBN: 978-80-89453-14-6. s.693-701.

POLIAK, L. 2016. Quo vadis, miestne dane? In: Právny poriadok Slovenskej republiky po 25. rokoch – Aktuálne výzvy. Banská Bystrica: Belianum. ISBN: 978-80-557-1073-0. s.463-472.

POMÁHAČ, R. 2011. Základy teorie veřejné správy, 1.vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 267 s. 2011. ISBN 978-80-7380-330-8

SOTOLÁŘ, J. 2007. Komunálne právo. Košice: UPJŠ. s.148 ISBN 978-80-7097-666-1.

SPIŠIAKOVÁ, H. 2014. Úradná pečiatka v daňových rozhodnutiach. In: Právo pre ROPO a OBCE v praxi, 2014, č.1, s.16-21, ISSN 1337-7523

ŠKULTÉTY, P. et al. 2009. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka, 225 s. ISBN 978-80-89122-60-8

VERNARSKÝ, M. 2015. Normotvorba obce vo veciach miestnych daní. In: JESENKO, M. – KANTOROVÁ, M. (eds) 2015. Územná samospráva a tvorba práva. Košice: UPJŠ, s.22-42. ISBN 978-80-8152-384-7

VRABKO, M. et al. 2012. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C.H.Beck, 453 s. ISBN 978-80-89603-03-9

MIESTNY POPLATOK ZA ROZVOJ V PODMIENKACH SAMOSPRÁVY HLAVNÉHO MESTA SR BRATISLAVY S AKCENTOM NA PROBLEMATIKU TZV. VYVOLANÝCH INVESTÍCIÍ V CESTNEJ INFRAŠTRUKTÚRE

Tomáš Korček[1]

Abstrakt

Článok sa zaoberá aplikáciou v našom právnom poriadku nového zákona o miestnom poplatku za rozvoj v podmienkach Hlavného mesta SR Bratislavy s akcentom na problematiku budovania, resp. uhrádzania tzv. vyvolaných investícií do cestnej infraštruktúry. Analyzuje doterajšiu prax uplatňovanú hlavným mestom pri ukladaní povinnosti budovania cestnej infraštruktúry a právny stav, ktorý nastane po aplikácii jednotlivých ustanovení zákona o miestneho poplatku za rozvoj v praxi.

Kľúčové slová

obec, hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava, miestny poplatok za rozvoj, cestná infraštruktúra, stavebný zákon, cestný zákon, všeobecne záväzné nariadenie

Abstract

This article deals with the application of the new local development tax act within the capital city of the Slovak republic Bratislava, with the emphasis on the issues of developing, especially induced investments into the road infrastructure. It analyses the city´s current practice in defining duties at developing road infrastructure and the legal status that will occur after the practical application of the selected local development act statues.

Keywords

municipality, the capital city of the Slovak republic Bratislava, local development tax, road infrastructure, building act, roads act, local law

Úvod

Miestne dane a poplatky tvoria významnú príjmovú zložku rozpočtov miest a obcí. Ich právny rámec stanovuje zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov. Táto právna norma ustanovuje miestne dane a miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Miestne dane ukladajú obce všeobecne záväzným nariadením, v ktorom upravujú sadzby daní, zníženie daní a oslobodenie od daní. Rovnako aj poplatok ukladajú obce

[1] JUDr. Tomáš Korček je externým doktorandom na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici a poslancom Zastupiteľstva Hlavného mesta SR Bratislavy

všeobecne záväzným nariadením, ktorým tiež upravujú sadzby poplatku, ako aj podklady pre jeho zníženie alebo odpustenie. S účinnosťou od 1.11.2016 bol náš právny poriadok „obohatený“ o nový druh poplatku a to miestny poplatok za rozvoj (ďalej len „poplatok za rozvoj“). Tento nový „finančný nástroj“ samosprávy sa stal súčasťou nášho právneho poriadku na základe zákona č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj (ďalej len „Zákon o miestnom poplatku za rozvoj“). Len vyše mesiaca od nadobudnutia účinnosti bol Zákon o miestnom poplatku za rozvoj novelizovaný pomerne rozsiahlou novelou. Zákon v podmienkach samosprávy Hlavného mesta SR Bratislavy (ďalej len „hlavného mesta“) priniesol viaceré komplikácie a budúce aplikačné problémy. Práve prijímanie Zákona o miestnom poplatku za rozvoj a prijatie jeho následnej novelizácie môžeme hodnotiť ako príklad normotvorby, ktorej by sa mal zákonodarca v budúcnosti dôsledne vyhýbať. Narastajúca výstavba v hlavnom meste vyvoláva najmä potrebu následného budovania ďalšej infraštruktúry, čo predstavuje tlak na výdavky rozpočtu. V podmienkach Bratislavy ide predovšetkým o potrebu budovania novej cestnej siete, technickej infraštruktúry, rozvoj mestskej hromadnej dopravy, budovanie škôl a škôlok, parkov a oddychových zón. Pre krátkosť priestoru a pomerne rozsiahlu matériu sa budeme v článku venovať iba investíciám do cestnej infraštruktúry.

Súčasná právna úprava problematiky

Územie hlavného mesta je za účelom výkonu samosprávy rozdelené na 17 mestských častí. Mestské časti sú právnickými osobami, ktoré za podmienok ustanovených zákonom č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov a štatútom hlavného mesta hospodária so zvereným majetkom a finančnými prostriedkami. Mestské časti v hlavnom meste vykonávajú aj agendu stavebného úradu, t.j. vydávajú rozhodnutia v stavebnom konaní vrátane územných rozhodnutí a stavebných povolení.

Túto činnosť vykonávajú nie ako svoju originálnu kompetenciu, ale ako tzv. prenesený výkon štátnej správy. Prenesený výkon štátnej správy vykonáva obec v prípadoch explicitne vymedzených právnymi predpismi. Obec a jej orgány nemajú povahu štátnych orgánov a podliehajú regulácii podľa čl. 2 ods. 3 Ústavy SR (môžu konať všetko, čo im zákon nezakazuje). Obec ako orgán verejnej moci je pri výkone svojich oprávnení voči dotknutým subjektom limitovaná právnymi predpismi. Vo vzťahu k fyzickým osobám a právnickým osobám môže teda obec vynucovať plnenie len takých povinností, ktoré pre tieto osoby vyplývajú zo všeobecne záväzných právnych predpisov.

Článok 1 ods. 1 prvá veta Ústavy SR stanovuje, že Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Podľa článku 2 ods. 2 Ústavy SR štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. V súlade s ustanovením článku 2 ods. 3 Ústavy SR každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. V zmysle článku 13 ods. 1 písm. a) Ústavy SR povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. V zmysle judikatúry Ústavného súdu SR „princíp právneho štátu ustanovený čl. 1 je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak orgán verejnej moci uplatní svoju právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1[2] Ústavný súd ďalej deklaroval, že zo základných ústavných princípov i konkrétnych ustanovení ústavy obsahujúcich odkazy na zákonnú úpravu možno vyvodiť, že všetky základné spoločenské vzťahy, ktoré nie sú upravené priamo v ústave, musia byť upravené zákonom. Vyplýva to najmä z demokratického charakteru tvorby práva a poňatia princípu deľby moci medzi zákonodarnou a výkonnou mocou v Slovenskej republike. Súčasne sa tým chráni jednotlivec pred ľubovôľou verejnej moci.[3]

Rozsah právomocí orgánu verejnej moci nie je možné z textu zákona extenzívne vykladať. Právomoci musia byť jednoznačne zákonom stanovené: Conditio sine qua non v materiálnom právnom štáte je dôsledné dodržovanie kompetencií orgánmi verejnej moci. Na začiatku stojí kreácia orgánov verejnej moci a vymedzenie ich kompetencie. Tá by mala byť výslovná, jednoznačná, nevzbudzujúca pochybnosť o tom, čo orgán verejnej moci smie. Taxatívny, nie demonštratívny výpočet pôsobnosti je prostriedkom na dosiahnutie tohto cieľa.[4] V medziach ústavného práva Slovenskej republiky možno tvrdiť, že každé pôsobenie štátneho orgánu na ochranu základného práva alebo slobody mimo výslovne priznanej pôsobnosti je štátnemu orgánu nedostupné bez porušenia ústavy.[5]

Hlavné mesto má v konaniach podľa zákona č. 50/1976 Z. z. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „Stavebný zákon“) postavenie dotknutého orgánu a vydáva tzv. záväzné stanovisko. Inštitút záväzného stanoviska je upravený v § 140b Stavebného zákona. V zmysle ustanovení § 140a ods. 4 Stavebného zákona obec ako dotknutý orgán uplatňuje v konaniach obsah územnoplánovacej dokumentácie, najmä zásady a regulatívy záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie a

[2] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 18.03.1999, sp. zn. PL. ÚS 15/98
[3] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 22.06.2016, sp. zn. PL. ÚS 17/2014
[4] Drgonec J. : Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax, prvé vydanie, Bratislava: C. H. Beck, 2015, str. 228
[5] Drgonec J. : Ústava Slovenskej republiky – komentár, prvé vydanie, Šamorín: Heuréka, 2004, str. 68

ďalšie záujmy, ak jej to vyplýva z osobitných predpisov. Podľa § 140b ods. 2 Stavebného zákona dotknutý orgán (obec) je oprávnený uplatňovať požiadavky v rozsahu svojej pôsobnosti ustanovenej osobitným predpisom. Obsah záväzného stanoviska je pre konajúci správny orgán rozhodujúci v územnom konaní záväzný a bez zosúladenia záväzného stanoviska s inými záväznými stanoviskami nie je možné rozhodnúť vo veci.

Orgány štátnej správy pre pozemné komunikácie sú v zmysle zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej len „Cestný zákon“) ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) a okresné úrady (ďalej len „cestný správny orgán“). Pôsobnosť cestných správnych orgánov je stanovená ustanoveniami Cestného zákona. Cestný správny orgán okrem iného v zmysle § 3b ods. 1 Cestného zákona s ohľadom na ochranu dotknutej pozemnej komunikácie a na bezpečnosť premávky na nej rozhoduje o pripájaní pozemných komunikácií, zriaďovaní vjazdov z cesty alebo miestnej komunikácie na susedné nehnuteľnosti, resp. o ich úpravách alebo o zrušení. Ak takéto konanie súvisí s umiestnením stavby alebo využitím územia, o ktorom rozhoduje stavebný úrad v územnom konaní má cestný správny orgán má v územnom konaní postavenie dotknutého orgánu.

Podľa § 18 ods. 9 Cestného zákona ak sa má diaľnica, cesta alebo miestna komunikácia zrušiť v dôsledku inej investičnej výstavby, je investor povinný na svoje náklady zabezpečiť výstavby náhradnej diaľnice, cesty alebo miestnej komunikácie. V zmysle ustanovení § 18 ods. 13 Cestného zákona je investor stavby povinný vybudovať na vlastné náklady pre vlastníka alebo prevádzkovateľa vedenia alebo iného diela tzv. vyvolané úpravy priamo dotknutého úseku vedenia alebo iného diela. Citované ustanovenie definuje pozitívne rozsah vyvolaných úprav, ktoré má investor realizovať. Rovnako však ustanovenie § 18 ods. 13 Cestného zákona negatívne obmedzuje povinnosti investora, ktorý nie je povinný na vlastné náklady realizovať ostatné úpravy, ktorými sa zvýši výkonnosť alebo zmodernizuje vedenie.

Zákonom o miestnom poplatku za rozvoj sa zavádza možnosť obcí všeobecne záväzným nariadením ustanoviť na svojom území, resp. na jeho časti, povinnosť platiť miestny poplatok za rozvoj (ďalej len „poplatok za rozvoj“). Zákon o miestnom poplatku za rozvoj predstavuje rámcovú úpravu, pričom sadzba poplatku za rozvoj ako aj stavby, na ktoré sa povinnosť platiť poplatok za rozvoj vzťahuje, majú byť ustanovené všeobecne záväzným nariadením obce. Poplatok za rozvoj má v zmysle Zákona o miestnom poplatku za rozvoj platiť stavebník, ktorému bolo vydané stavebné povolenie. Poplatok za rozvoj je účelovo viazaným príjmom obce. Účely, na ktoré môže byť výnos z poplatku použitý, sú taxatívne

vymenované v ustanovení § 11 ods. 2 Zákona o miestnom poplatku za rozvoj. Z ustanovenia § 11 ods. 2 písm. g) Zákona o miestnom poplatku za rozvoj vyplýva, že jedným z prípustných účelov použitia výnosu z poplatku je úhrada kapitálových výdavkov na miestne komunikácie, parkovacie plochy a technickú infraštruktúru.

Súčasná prax v podmienkach hlavného mesta

V súčasnosti hlavné mesto využíva inštitút záväzného stanoviska podľa § 140b Stavebného zákona nie len s ohľadom na vyjadrenie sa k súladu s územnoplánovacou dokumentáciou. V záväzných stanoviskách hlavné mesto ukladá žiadateľom (stavebníkom) aj povinnosť realizovať investície do cestnej infraštruktúry, ktoré budú podľa názoru hlavného mesta vyvolané plánovaným umiestnením stavby. Hlavné mesto podľa nášho názoru v tomto smere prekračuje svoje oprávnenia ako dotknutý orgán vymedzené v ustanovení § 140a ods. 4 Stavebného zákona. Ukladanie povinností žiadateľom (stavebníkom) súvisiacich realizáciou „vyvolaných investícií“ záväzným stanoviskom hlavného mesta ako dotknutého orgánu nemá oporu v právnych predpisoch. Možno jednoznačne poukázať na to, že obdobné podmienky nie sú uplatnením obsahu územnoplánovacej dokumentácie. Rovnako pomerne často prekračujú podmienky realizácie vyvolanej investície aj limity definované v ustanovení § 18 ods. 13 prípadne § 18 ods. 9 Cestného zákona. Povinnosti stavebníka v zmysle citovaných ustanovení Cestného zákona nie je možné svojvoľne rozširovať. Orgán verejnej moci (bez ohľadu na to či ide o štátny orgán alebo samosprávu), v tomto prípade hlavné mesto, nie je oprávnený svojim rozhodnutím (resp. záväzným stanoviskom) uložiť právnickej, či fyzickej osobe povinnosti prekračujúce rozsah definovaný zákonom. Takýto postup by odporoval obmedzeniam definovaným v článku 13 ods. 1 písm. a) Ústavy SR, nakoľko by povinnosti boli ukladané bez náležitého zákonného podkladu resp. nad medze ustanovené zákonom.

V súlade s ustanoveniami § 18 ods. 9 a § 18 ods. 13 Cestného zákona majú stavebníci iba v zákonne v vymedzenom rozsahu povinnosť znášať náklady vyvolaných investícií. Na druhej strane treba konštatovať, že obce ako dotknuté orgány verejnej správy nemajú právomoc ukladať fyzickým osobám a právnickým osobám povinnosti znášať náklady na akékoľvek vyvolané investície. Zastávame názor, že vyššie popísaný postup hlavného mesta pri vydávaní záväzných stanovísk v súčasnosti odporuje Ústave SR a príslušným právnym predpisom. Podmieňovanie vydania záväzného stanoviska hlavného mesta k súladu s územným plánom vybudovaním vyvolaných investícií nemá zákonný podklad a hrubo zasahuje do práv stavebníkov.

Poplatok za rozvoj v podmienkach hlavného mesta a náklady na vyvolané investície

Účinnosťou Zákona o miestnom poplatku za rozvoj bol zavedený poplatok za rozvoj. Tento má s ohľadom na dôvodovú správu k Zákonu o miestnom poplatku za rozvoj zabezpečiť príjem obce, ktorý môže byť použitý na investície súvisiace s výstavbou pozemných stavieb na jej území. Ide sa o účelovo viazané finančné prostriedky, ktoré s ohľadom na zmysel zákona zabezpečujú riadny výkon verejnej správy.

Poplatok za rozvoj je inštitútom, ktorý má obciam umožniť legálne požadovať od investorov platbu, ktorej výťažok má obec využívať na úhradu nákladov investícií vyvolaných realizáciou stavby. Zákonodarca Zákonom o miestnom poplatku za rozvoj reagoval na prax samospráv, ktoré buď nad zákonom stanovený rámec ukladali povinnosti pri výstavbe, alebo žiadali formou uzavretia „dobrovoľných" darovacích zmlúv peňažné dary pre obec, ktoré následne používali aj na rekonštrukciu a budovanie cestnej infraštruktúry. To v praxi vytváralo často situácie, ktoré môžeme bez akéhokoľvek váhania označiť za protiprávne a niektorých prípadoch majúce aj trestnoprávny charakter. [6] Poplatok za rozvoj má umožniť obciam saturovať verejné potreby vyvolané realizáciou stavieb a v podmienkach hlavného mesta má odstrániť prax nezákonného podmieňovania vydania záväzného stanoviska obce podľa § 140b Stavebného zákona realizáciu vyvolaných investícií nad rámec ustanovení Cestného zákona. Rovnako je potrebné poukázať na skutočnosť, že Zákon o miestnom poplatku za rozvoj nezrušil možnosť pre cestný správny orgán ukladať povinnosti podľa § 18 ods. 9 a ods. 13 Cestného zákona. Od stavebníka je možné popri sebe požadovať miestny poplatok za rozvoj v súlade so schváleným všeobecne záväzným nariadením a súbežne aj zabezpečenie výstavby náhradnej diaľnice, cesty alebo miestnej komunikácie zodpovedajúcej dopravným potrebám, alebo vybudovanie na náklady stavebníka pre vlastníka alebo prevádzkovateľa vedenia alebo iného diela len vyvolané úpravy priamo dotknutého úseku vedenia alebo iného diela, a to na úrovni technického riešenia v čase, keď bola úprava vyvolaná. Zdôrazňujeme však, že ustanovenie § 18 ods. 9 a ods. 13 Cestného zákona nie je možné vykladať a aplikovať extenzívne a povinnosti ukladané investorovi v zmysle citovaného ustanovenia musia byť striktne čo do rozsahu limitované na prípady definované právnou normou.

Správu poplatku za rozvoj vrátane jeho ustanovenia v hlavnom meste podľa ostatnej novely Zákona o miestnom poplatku za rozvoj, ktorá bola prijatá Národnou radou Slovenskej

[6] Známy je prípad z roka 2015, keď polícia zadržala starostu obce Marianka a obvinila ho z korupcie, nakoľko bol starosta dôvodne podozrivý, že žiadal od fyzických a právnických osôb dar pre obec za vydanie stavebného povolenia

republiky dňa 7. decembra 2016 vykonávajú jednotlivé mestské časti, ktoré ho na svojom území uložia, pričom na účely Zákona o miestnom poplatku za rozvoj majú mestské časti postavenie obce. Ostatná novela Zákona o miestnom poplatku za rozvoj nadobudla účinnosť 31. decembra 2016. Avšak ešte 8. decembra 2016 schválilo zastupiteľstvo hlavného mesta všeobecne záväzné nariadenie č. 15/2016 o miestnom poplatku za rozvoj a to s účinnosťou od 1. januára 2017, čím vznikol podľa nášho názoru pri poplatku za rozvoj v čase po 1. januári 2017 legislatívny chaos. Toto predmetné všeobecne záväzné nariadenie bude musieť byť v čo najkratšom čase zrušené a jednotlivé mestské časti, ktoré budú mať záujem o ustanovenie poplatku za rozvoj si prijmú vlastné všeobecne záväzné nariadenia s vlastnými sadzbami poplatku. Pôvodná konštrukcia Zákona o poplatku za rozvoj počítala, že celý výnos z poplatku za rozvoj bude príjmom rozpočtu hlavného mesta. Zastupiteľstvo hlavného mesta v štatúte hlavného mesta určilo, že výnos z poplatku za rozvoj sa bude deliť medzi hlavné mesto a jednotlivé mestské časti v pomere 68:32 v prospech mestských častí. Zastupiteľstvo hlavného mesta predmetnú zmenu štatútu hlavného mesta schválilo však ešte v októbri 2016, teda ešte pre samotnou účinnosťou Zákona o miestnom poplatku. Zastávame názor, že v danom období nemalo zastupiteľstvo hlavného mesta na schválenie takejto úpravy štatútu hlavného mesta zákonnú právomoc a táto zmena štatútu hlavného mesta mala byť realizovaná až po nadobudnutí účinnosti Zákona o miestnom poplatku za rozvoj.

Predpokladaný výnos z poplatku za rozvoj pre hlavné mesto v roku 2017 je odhadovaný na úrovni 5 miliónov eur. Táto výška výnosu je však diskutabilná, nakoľko vychádzala z predikcie podľa sadzieb ustanovených všeobecne záväzným nariadením hlavného mesta z 8. decembra 2016. Ako sme však uviedli, toto všeobecne záväzné nariadenie bude nutné zrušiť a jednotlivé mestské časti si budú následne prijímať vlastné všeobecne záväzné nariadenia o miestnom poplatku za rozvoj, v ktorých si ustanovia vlastnú výšku sadzieb poplatku za rozvoj. Aj keby sa však predpoklady naplnili a skutočný príjem z poplatku za rozvoj do rozpočtu hlavného mesta v roku 2017 by bol na odhadovanej úrovni 5 miliónov eur, môžeme už teraz konštatovať, že pokiaľ by hlavné mesto pristúpilo k ukladaniu povinností pri výstavbe cestnej infraštruktúry výlučne podľa zákonného rámca daného Cestným zákonom, prišlo by na ročnej báze aj po odpočítaní príjmu z poplatku za rozvoj o cca 5 miliónov eur. Podľa odhadu totiž hlavné mesto v rámci záväzných stanovísk ukladá stavebníkom povinnosť vybudovať cestnú infraštruktúru nad rámec povinnosti ustanovených Cestným zákonom ročne za cca 10 miliónov eur. Doposiaľ stavebníci dobrovoľne akceptovali takéto ukladanie povinnosti a zatiaľ ho žiadny stavebník nenapadol na príslušnej prokuratúre, či súde. Zo strany stavebníkov nebola vôľa ísť do sporov, ktoré by brzdili ich výstavbu.

Otázny je však postup stavebníkov v budúcnosti. Nakoľko budú musieť platiť jednak poplatok za rozvoj a taktiež im bude podľa vyjadrenia primátora hlavného mesta hlavné mesto aj naďalej ukladať povinnosť budovať cestnú infraštruktúru podľa zaužívanej praxe, teda na rámec ustanovení Cestného zákona.

Záver

Ak orgány verejnej správy ukladajú povinnosti právnickým osobám a fyzickým osobám bez zákonného podkladu, takýto postup sa v zmysle ustálenej judikatúry ústavného súdu prieči ustanoveniam čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 1 písm. a) a čl. 20 ods. 1 Ústavy SR. Úhradu nákladov na tzv. vyvolané investície možno od stavebníka požadovať výlučne v zmysle ustanovení § 18 ods. 9 a § 18 ods. 13 Cestného zákona. Stavebník má realizovať výlučne investíciu do cestnej infraštruktúry explicitne definovanú Cestným zákonom. Iné náklady, ktoré obciam prípadne vzniknú v súlade s realizáciou stavieb majú obce uhrádzať výlučne z výnosu poplatku za miestny rozvoj. Je v rozpore so zákonom vynucovať na stavebníkoch akékoľvek ďalšie povinnosti, alebo platby na úhradu verejných investícií v súvislosti s povoľovaním a realizáciou stavby. Inštitút záväzného stanoviska podľa § 140b Stavebného zákona obci neumožňuje požadovať od žiadateľa (stavebníka) úhradu akejkoľvek platby. Súčasnú prax hlavného mesta pri ukladaní povinnosti budovania cestnej infraštruktúry môžeme hodnotiť ako postup v rozpore s príslušnými článkami Ústavy SR a ustanoveniami Stavebného zákona a Cestného zákona. Výstavbu cestnej infraštruktúry nad rámec povinností stavebníka v zmysle Cestného zákona má realizovať hlavné mesto z výnosu poplatku za rozvoj. V podmienka samosprávy hlavného mesta bude nutné čo najrýchlejšie zrušiť prijaté všeobecne záväzné nariadenie hlavného mesta o miestnom poplatku za rozvoj a nahradiť ho jednotlivými všeobecne záväznými nariadeniami jednotlivých mestských častí hlavného mesta, ktoré sú s účinnosťou od 31.12.2016 výlučnými správcami poplatku za rozvoj. Taktiež použité delenie výnosu z poplatku za rozvoj medzi hlavné mesto a mestské časti je v súčasnosti sporné.

Zoznam bibliografických odkazov

DRGONEC, J. : Ústava Slovenskej republiky – komentár, Šamorín: Heuréka, 2004, 800 str. , ISBN 80-89122-73-8

DRGONEC, J. : Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax, Bratislava: C. H. Beck, 2015, 1622 str. , ISBN 978-80-89603-39-8

BABČÁK, V. a kol. : Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii, Košice: UPJŠ v Košiciach, 832 str. , ISBN 978-8089447-86-2
KRÁLIK, J. – JAKUBOVIČ, D. : Finančné právo, Bratislava: VEDA, 728 str. , ISBN 80-224-0804-2
ASPI – automatizovaný systém právnych informácií
Ústava Slovenskej republiky
Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov
Štatút hlavného mesta SR Bratislavy
Zákona č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj v znení neskorších predpisov
Zákon č. 50/1976 Z. z. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (Stavebný zákon)
Zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách v znení neskorších predpisov (Cestný zákon)

UZNÁVANIE DOKLADOV O VZDELANÍ – LEGISLATÍVNA KVALITA A APLIKAČNÁ PRAX

Miroslav Slašťan[1]

Abstrakt

Príspevok sa venuje základným súvislostiam problematiky uznávania dokladov o vzdelaní na základe relevantných ustanovení práva Európskej únie a slovenskej legislatívy. Poukazuje aj na príklad problematického uznávania právnického vzdelania získaného na právnickej fakulte v Slovenskej republike napríklad v susednej Českej republike. Príspevok sa netýka akademického uznávania časti štúdia na vzdelávacej inštitúcii v zahraničí, ktoré nekončí dokladom o absolvovanom vzdelávaní (uznávanie časti štúdia).

Kľúčové slová

Voľný pohyb osôb, právo EÚ, smernica, nariadenie, zakladajúce zmluvy, uznávanie, zásada nediskriminácie, zásada rovnakého zaobchádzania, vzdelanie, doklad o vzdelaní, Súdny dvor EÚ, vnútorný trh, kvalifikácia

Abstract

This article is dealing with fundamental aspects and background of the problematic regarding recognition of certificates/diplomas of education on the basis of the relevant provisions of European Union and Slovak legislation. It also points to the example of the problematic recognition of the legal education from the faculties of law in the Slovak Republic, for example, in the neighbouring Czech Republic. Contribution does not cover academic recognition of studies at an educational institution abroad that does not end with a certificate of education (recognition of part of study).

Keywords

Free movement of persons, EU law, directive, regulation, founding treaties, recognition, principle of non-discrimination, equal treatment, education, certificate of education, Court of Justice, internal market, qualification

1. Úvod

Je známou notorietou, že členské štáty Európskej únie sa zaviazali postupne prijímať opatrenia s cieľom vytvoriť tzv. vnútorný trh najneskôr do 31. decembra 1992. Vytvorenie vnútorného trhu sa stalo základnou axiómou európskej integrácie, jeho „materiálnym jadrom" a samotnou základnou podstatou fungovania EÚ a jej právneho poriadku.

[1] Autor je docentom na Katedre medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave a tiež docentom na Katedre ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Od roku 2002 sa špecializuje na európske, medzinárodné a ústavné právo. Tento príspevok je podporovaný Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-14-0893.

Judikatúra Súdneho dvora konštantne pripomína, že „články Zmluvy týkajúce sa voľného pohybu tovarov, osôb, služieb a kapitálu sú pre Úniu základnými ustanoveniami a akákoľvek, čo i nevýznamná prekážka takejto slobody sa zakazuje“.[2]

Právo občanov EÚ voľne sa pohybovať a žiť aj s členmi svojej rodiny v ktoromkoľvek štáte EÚ je jednou zo štyroch základných slobôd zakotvených v právnych predpisoch EÚ a základným prvkom integrácie EÚ. Pracovníci v EÚ túto slobodu využívajú od 60. rokov 20. storočia.[3] Pred dvadsiatimi rokmi sa vďaka Maastrichtskej zmluve toto právo uznalo všetkým občanom EÚ bez ohľadu na to, či sú ekonomicky aktívni alebo nie. Možnosť voľne sa pohybovať na iné ako pracovné účely, napríklad s cieľom odísť do dôchodku, študovať alebo sprevádzať rodinu, sa stala základnou črtou občianstva EÚ.

Je zrejmé, že účelom vnútorného trhu je prispievať k prosperite a integrácii hospodárstiev členských štátov, k zvýšeniu produktivity a celkovému zlepšeniu hospodárskej súťaži, teda zvýšenie konkurencieschopnosti hospodárskych subjektov v EÚ a tým sekundárne k zníženiu nezamestnanosti.

Vnútorný trh (predtým spoločný trh) zahŕňa v zmysle čl. 26 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej aj „ZFEÚ“) oblasť – priestor – bez vnútorných hraníc, v ktorom je zaručený voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu a platieb.

2. Zásady a princípy vyplývajúce z voľného pohybu osôb v EÚ – romantická nádej pre uznávanie dokladov o vzdelaní

Voľný pohyb osôb predstavuje jednu zo základných slobôd vnútorného trhu, ktorý vytvára oblasť bez vnútorných hraníc, kde je sloboda zabezpečená v súlade s ustanoveniami zakladajúcich zmlúv, tzn. Zmluvy o EÚ, Zmluvy o fungovaní EÚ a Zmluvy o založení ESAE. Možno aj konštatovať, že voľný pohyb tovaru a voľný pohyb osôb patrí k najvýznamnejším elementom vnútorného trhu, pričom ostatné majú skôr subsidiárny charakter (to najmä platí o pohybe kapitálu a platieb, tzn. investíciám či platbám za tovary a prácu).

Článok 45 ods. 2 ZFEÚ zakazuje akúkoľvek diskrimináciu pracovníkov členských štátov na základe štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o:

i) zamestnanie,

ii) odmenu za prácu a

[2] Pozri najmä rozsudok z 15. februára 2000, Komisia/Francúzsko, C-169/98, Zb. s. I-1049, bod 46.

[3] Články 45 a 48 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

iii) ostatné pracovné podmienky.

Podľa čl. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011[4] z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie má každý štátny príslušník členského štátu, bez ohľadu na jeho bydlisko, právo na prístup k zamestnaniu a jeho výkon na území iného členského štátu, avšak v súlade s ustanoveniami zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení o zamestnávaní štátnych príslušníkov tohto štátu. Podľa tohto istého článku má štátny príslušník členského štátu predovšetkým právo na prístup k voľným pracovným miestam na území iného členského štátu s rovnakou prednosťou ako štátni príslušníci tohto štátu.

V súlade s nariadením č. 492/2011 nemôžu členské štáty – a žiadni zamestnávatelia v Únii – používať ustanovenia zákonov, iných právnych predpisov alebo správnych opatrení, prípadne správne postupy ak :

i) ak obmedzujú žiadosť o zamestnanie a ponuku zamestnania alebo právo prístupu štátnych príslušníkov iného členského štátu k zamestnaniu a jeho výkonu, prípadne ak s tým spájajú podmienky, ktoré neuplatňujú na vlastných štátnych príslušníkov, alebo

ii) ak ich výlučným alebo zásadným cieľom alebo účinkom je zabrániť štátnym príslušníkom iných členských štátov získať ponúkané zamestnanie, aj keď sa ich uplatňovanie neviaže na štátnu príslušnosť.[5]

Ďalej podľa čl. 7 nariadenia č. 492/2011 sa s pracovníkom, ktorý je štátnym príslušníkom členského štátu, sa na území iného členského štátu nesmie z dôvodu jeho štátnej príslušnosti zaobchádzať inak ako s vlastnými pracovníkmi, pokiaľ ide o podmienky zamestnania a pracovné podmienky, najmä odmeňovanie, prepustenie, a ak by sa stal nezamestnaným, opätovné začlenenie do práce alebo zamestnania. Článok 7 ods. 1 nariadenia č. 492/2011 je iba osobitným výrazom zásady zákazu diskriminácie zakotvenej v článku 45 ods. 2 ZFEÚ v osobitnej oblasti podmienok zamestnávania, ako aj pracovných podmienok a z tohto dôvodu sa má vykladať rovnako ako článok 45 ZFEÚ.[6] Takýto pracovník požíva rovnaké sociálne a daňové výhody ako vlastní pracovníci. Taktiež má na základe rovnakého práva a za rovnakých podmienok ako vlastní pracovníci prístup k príprave v odborných školách a rekvalifikačných strediskách.

[4] Nariadenie č. 492/2011 zrušilo s účinnosťou od 16.6. 2011 tzv. „prvé“ a prelomové nariadenie garantujúce voľný pohyb osôb: nariadenie (EHS) č. 1612/68.

[5] Pozri čl. 3 nariadenia č. 492/2011.

[6] Rozsudok z 26. októbra 2006, Komisia/Taliansko, C-371/04, Zb. s. I-10257, bod 17 a citovanú judikatúru.

Zásada rovnosti zaobchádzania stanovená v článku 45 ZFEÚ, ako aj v článku 7 nariadenia č. 492/2011 zakazuje nielen zjavnú diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti, ale aj akúkoľvek skrytú formu diskriminácie, ktorá v dôsledku uplatnenia iných kritérií rozlišovania v skutočnosti vedie k rovnakému výsledku.[7]

Nariadenie č. 492/2011 dokonca ustanovuje, že deti štátneho príslušníka členského štátu, ktorý je alebo bol zamestnaný na území iného členského štátu, sa prijímajú na:

i) všeobecnovzdelávacie,

ii) učňovské a odborné štúdium

v tomto štáte za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci tohto štátu, ak tieto deti majú bydlisko na jeho území.

Javí sa, že uznávanie dokladov o vzdelaní bude spojené nielen s ekonomicky aktívnymi osobami – zamestnancami, ale aj neaktívnymi, najmä študentmi.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že pokiaľ vnútroštátne ustanovenie nie je objektívne odôvodnené a primerané sledovanému cieľu, treba ho napriek jeho uplatňovaniu bez ohľadu na štátnu príslušnosť považovať za nepriamo diskriminačné, ak je samotnou svojou povahou spôsobilé dotknúť sa viac migrujúcich (zahraničných) pracovníkov ako tuzemských pracovníkov, pričom v dôsledku toho hrozí, že podstatnejšie znevýhodní migrujúcich pracovníkov.[8] Na to, aby bolo možné určité opatrenie kvalifikovať ako nepriamo diskriminačné, nie je nevyhnutné, aby zvýhodňovalo všetkých vnútroštátnych príslušníkov alebo znevýhodňovalo len štátnych príslušníkov iných členských štátov s výnimkou vlastných vnútroštátnych príslušníkov.[9]

Je vhodné uviesť, že uznávanie dokladov o vzdelaní (ako špecifický druh zásady vzájomného uznávania), je zásadným predpokladom na výkon a realizáciu jednotlivých slobôd vnútorného trhu, najmä voľného pohybu osôb – pracovníkov, SZČO, predpoklad pre usadenie sa v inom členskom štáte.

[7] Pozri najmä rozsudky z 23. mája 1996, O'Flynn, C-237/94, Zb. s. I-2617, bod 17, a z 28. júna 2012, Erny, C-172/11, bod 39. Každá klauzula kolektívnej alebo individuálnej zmluvy alebo akejkoľvek inej kolektívnej úpravy týkajúcej sa prístupu k zamestnaniu, výkonu zamestnania, odmeňovania a ďalších pracovných podmienok alebo prepustenia je neplatná, ak ustanovuje alebo povoľuje diskriminačné podmienky vo vzťahu k pracovníkom, ktorí sú štátnymi príslušníkmi iných členských štátov (čl. 7 ods. 4 nariadenia č. 492/2011).

[8] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. septembra 2009, Komisia/Nemecko, C-269/07, Zb. s. I-7811, bod 54 a tam citovanú judikatúru.

[9] Pozri rozsudok z 28. júna 2012, Erny, C-172/11, bod 41 a tam citovaná judikatúra.

Všetky ustanovenia ZFEÚ týkajúce sa voľného pohybu osôb, ako aj ustanovenia nariadenia č. 492/2011 majú uľahčiť vykonávanie zárobkovej činnosti akejkoľvek povahy štátnymi príslušníkmi členských štátov na území Únie a odporujú im tie opatrenia, ktoré by mohli znevýhodňovať týchto štátnych príslušníkov v prípade, že chcú vykonávať hospodársku činnosť na území iného členského štátu.[10]

Vnútroštátne ustanovenia, ktoré bránia alebo odrádzajú príslušníka členského štátu opustiť svoj štát pôvodu s cieľom výkonu práva voľného pohybu, sú prekážkami tejto slobody, aj keď sa uplatňujú nezávisle od štátnej príslušnosti dotknutých pracovníkov.[11]

Voľný pohyb osôb a z neho vyplývajúce práva nie sú absolútne. Akékoľvek opatrenie, ktoré je prekážkou voľného pohybu môže byť prípustné len vtedy, ak sleduje niektorý z legitímnych cieľov zakotvených v Zmluve o EÚ či Zmluve o fungovaní EÚ alebo je odôvodnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu. V takom prípade však ešte treba, aby jeho uplatnenie zabezpečilo uskutočnenie predmetného cieľa a nešlo nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa.[12]

Možno ešte uviesť, že základné princípy a pravidlá voľného pohybu osôb sú zakotvené v smernici EP 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.[13] Základným je ustanovenie, podľa ktorého občania Únie majú právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte počas obdobia nepresahujúceho tri mesiace bez toho, aby podliehali akýmkoľvek podmienkam alebo formalitám iným, ako požiadavka vlastnenia platného identifikačného preukazu alebo pasu, bez toho, aby bol dotknutý priaznivejší prístup uplatniteľný na uchádzačov o zamestnanie, ako sú uznaní podľa judikatúry Súdneho dvora.[14]

Procesným doplnením nariadenia č. 492/2011 je nakoniec aj smernica EP a Rady č. 2014/54/EÚ zo 16. apríla 2014 o opatreniach na uľahčenie výkonu práv udelených

[10] Pozri v tomto zmysle najmä rozsudky Kranemann, C-109/04, Zb. s. I-2421, bod 25, a Olympique Lyonnais, C-325/08, Zb. s. I-2177, bod 33.
[11] Pozri najmä rozsudky zo 17. marca 2005, Kranemann, C-109/04, Zb. s. I-2421, bod 26, a zo 16. marca 2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, Zb. s. I-2177, bod 34
[12] Pozri v tomto zmysle najmä rozsudky Kranemann, C-109/04, Zb. s. I-2421, bod 33, a Olympique Lyonnais, C-325/08, Zb. s. I-2177, bod 38.
[13] Ú. v. ES L 158, 30.4.2004, str.77.
[14] Pozri čl. 5 a 6 smernice 2004/38/ES.

pracovníkom v súvislosti so slobodou pohybu pracovníkov.[15] Táto smernica obsahuje ustanovenia na uľahčenie jednotného uplatňovania a praktického presadzovania práv udelených v článku 45 ZFEÚ a v článkoch 1 až 10 nariadenia (EÚ) č. 492/2011.

3. Uznávanie dokladov o vzdelaní a voľný pohyb osôb – existuje relevantný právny základ v EÚ?

Vyššie uvedené ustanovenia o voľnom pohybe osôb, nielen pracovníkov, ale aj ich rodinných príslušník, napríklad študentov, ktorí sprevádzajú pracovníkov (rodičov) do iného členského štátu, by boli iluzórne bez riadnej možnosti uznávania dosiahnutého vzdelania na akomkoľvek stupni, a to za účelom buď výkonu určitého zamestnania (profesijné uznávanie, uznávanie odborných kvalifikácií) alebo pokračovania v štúdiu na základnej, strednej či vysokej škole, vrátane uznávania dosiahnutých akademických titulov a vedeckých hodností (akademické uznávanie).

Uznávaním dosiahnutého vzdelania na účely zamestnania sa alebo pokračovania v ďalšom štúdiu príslušného či vyššieho stupňa, rozumieme predovšetkým uznávanie dokladu o dosiahnutom vzdelaní (diplomu, vysvedčenia, výučného listu apod.).

Uznávanie vzdelania (dokladu o vzdelaní) možno rozčleniť podľa účelu na inštitút, ktorý je:
i) základným predpokladom v nadobudnutí ďalšieho vzdelania, či pokračovaní vo vzdelávaní, teda pri realizácii ústavného práva na vzdelanie, a to aj ako dôsledok rôznych zásahov zákonodarcu, ktorý napríklad vysokoškolské vzdelanie rozčlenil na tri stupne (Bc., Mgr., PhD.),
ii) základným predpokladom pre uznanie kvalifikácie osoby pri regulovaných povolaniach, ktorých vykonávanie je možné až po splnení ďalších legislatívnych požiadaviek, viažucich sa k dosiahnutým schopnostiam jednotlivca v rámci vzdelávacieho procesu a tiež praxe, teda predpokladom pre vykonávanie profesie v inom členskom štáte.

Je skutočnosťou, že základný ústavný predpis, primárne právo Únie – Zmluva o fungovaní EÚ, v kapitole 1 štvrtej hlavy tretej časti a čl. 45 až 48 vymedzujúcimi voľný pohyb pracovníkov, nevymedzuje potrebu vzájomného uznávania dokladov o vzdelaní.

[15] Ú.v. EÚ L 128, 30.4.2014.

Príslušné ustanovenie a právny základ je uvedený aj v druhej kapitole hlavy IV – právo usadiť sa, tzn. pri slobode podnikania a voľnom poskytovaní služieb (čl. 62 ZFEÚ), ktorá je oddelená od ustanovení o voľnom pohybe pracovníkov.

Článok 53 Zmluvy o fungovaní EÚ (ex čl. 47 ZES) ustanovuje, že s cieľom uľahčiť zriadenie a vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti osôb vydajú Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom smernice na vzájomné uznávanie diplomov, osvedčení a iných dokladov o *formálnych kvalifikáciách* a na koordináciu ustanovení zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení v členských štátoch týkajúcich sa *začatia a vykonávania činností samostatne zárobkovo činných osôb*. Pri lekárskych a zdravotníckych povolaniach a farmaceutických povolaniach závisí postupné zrušenie obmedzení od koordinácie podmienok pre výkon povolania v jednotlivých členských štátoch.

V EÚ teda v súčasnosti neexistuje všeobecný systém automatického uznávania dosiahnutého vzdelania a v prípade záujmu o pokračovanie v štúdiu v inom členskom štáte EÚ, resp. záujmu o výkon regulovaného povolania, je nutné podľa vnútroštátneho postupu uznávania platného v danom členskom štáte prejsť procesom jeho uznania (nostrifikácia). Uvedené sa teda vzťahuje aj na uchádzanie sa o zamestnanie na základe dosiahnutého vzdelania v inom členskom štáte, ktoré je nevyhnutnou podmienkou takéhoto zamestnania, prípadne výkonu SZČO.

3.1 Uznávanie dokladov o vzdelaní na akademické účely

Najskôr je zaujímavou a dôležitou úvaha, či uznávanie dokladov o vzdelaní na akademické účely, tzn. nie na účely zamestnania, ale na účely pokračovania v ďalšom štúdiu v inom členskom štáte, teda realizácia ústavného práva na vzdelanie, patrí pod ustanovenia o voľnom pohybe osôb – študentov (čl. 45 a nasl. ZFEÚ), čiže spadá pod spoločnú právomoc EÚ a členských štátov (čl. 4 ZFEÚ), alebo pod ustanovenia o odbornom vzdelávaní (čl. 165 a 166 ZFEÚ), v rámci ktorých EÚ má najslabšie právomoci, len koordinačné, doplnkové či podporné, pričom v tejto oblasti právne akty EÚ nemôžu zahŕňať harmonizáciu zákonov alebo iných právnych predpisov členských štátov (čl. 2 ods. 5 ZFEÚ).

Je vhodné tiež vyvrátiť falošné tvrdenia o „nutnosti“, „povinnosti“, či právnej záväznosti akýchkoľvek odporúčaní a iniciatív EÚ v oblasti vzdelávania (napr. nie je pravdou, že EÚ záväzne predpisuje určitý systém a dĺžku vzdelávania, rozčlenenie vysokoškolského vzdelávania na bakalárske a magisterské, či podobne). Podľa čl. 165 ZFEÚ Únia „len“ prispieva k rozvoju kvalitného vzdelávania podporovaním spolupráce medzi členskými štátmi a, ak je to potrebné, podporovaním a doplňovaním činnosti členských štátov *pri plnom rešpektovaní ich zodpovednosti za obsah výučby a organizácie vzdelávacích systémov* a za ich kultúrnu a jazykovú rozmanitosť. Podľa druhého odseku čl. 165 ZFEÚ je činnosť EÚ zameraná na podporu mobility študentov a učiteľov, medzi iným podporou akademického uznávania diplomov a započítaním času štúdia, avšak Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom a po porade s Hospodárskym a sociálnym výborom a Výborom regiónov prijímajú len podporné opatrenia a bez toho, aby harmonizovali zákony, či iné právne predpisy členských štátov.[16]

Rozhodujúcim je na základe uvedeného konštatovanie, že práva „študentov“ resp. uchádzačov o cezhraničné vzdelanie nie je možné samostatne a bez ďalšieho zahŕňať do voľného pohybu osôb v rozsahu ich úmyslu začať či pokračovať v inom členskom štáte vo vzdelávacom procese (nie so statusom zamestnanca, či SZČO). Nevyhnutne tak uznávanie dokladov o vzdelaní na akademické účely smeruje k rozhodujúcej vnútroštátnej úprave. Tá je v Slovenskej republike zahrnutá v lex generalis zákone č. 422/2015 Z.z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť dňa 1. januára 2016.

Podľa § 1 sa zákon č. 422/2015 Z.z. vzťahuje aj na uznávanie dokladov o vzdelaní na účely pokračovania v štúdiu.

Šiesta časť zákona č. 422/2015 Z.z. zavádza:

a) uznanie vysokoškolského vzdelania na účely pokračovania v štúdiu (o uznaní dokladu o vzdelaní, ktorým je vysokoškolský diplom, vysvedčenie o štátnych skúškach a doklad o udelených akademických tituloch, vedecko-pedagogických tituloch, umelecko-pedagogických tituloch a vedeckých hodnostiach, vydaný uznanou vysokou školou v inom členskom štáte

[16] Pozri čl. 165 ods. 4 ZFEÚ.

alebo v treťom štáte, na účely pokračovania v štúdiu, o ktorom rozhoduje v zásade uznaná vysoká škola v Slovenskej republike, ktorá uskutočňuje študijné programy v rovnakých študijných odboroch alebo v príbuzných študijných odboroch, ako sú uvedené na doklade o vzdelaní).[17]

b) uznanie úplného stredného vzdelania, stredného odborného vzdelania, nižšieho stredného odborného vzdelania a nižšieho stredného vzdelania na účely pokračovania v štúdiu, o ktorom rozhoduje v zásade okresný úrad v sídle kraja po porovnaní obsahu a rozsahu absolvovaného vzdelávania žiadateľa s obsahom a rozsahom vzdelávania, ktorý sa podľa štátneho vzdelávacieho programu) vyžaduje v Slovenskej republike.[18]

Osobitne zákon č. 422/2015 Z.z. umožňuje aj automatické uznanie dokladov o vzdelaní na účely pokračovania v štúdiu a to dokladov vydaných uznanou vzdelávacou inštitúciou členského štátu alebo tretieho štátu, s ktorým bola uzavretá medzinárodná zmluva o vzájomnom uznávaní rovnocennosti dokladov o vzdelaní, ktorou je Slovenská republika viazaná, alebo štátu Európskeho priestoru vysokoškolského vzdelávania.
Základnou podmienkou je platná dvojstranná medzinárodná zmluva o vzájomnom uznávaní rovnocennosti dokladov o vzdelaní. Medzi takéto zmluvy zaraďujeme:
i) Zmluvu medzi Slovenskou republikou a Českou republikou o vzájomnom uznávaní rovnocennosti dokladov o vzdelaní vydávaných v Slovenskej republike a v Českej republike, platná od 28. marca 2015, vyhlásená pod oznámením č. 60/2015 Z. z.,
ii) Dohodu medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Poľskej republiky o vzájomnom uznávaní častí štúdia a rovnocennosti dokladov o vzdelaní, hodností a titulov získaných v Slovenskej republike a v Poľskej republike, platná od 1. februára 2006, vyhlásená pod oznámením č. 3/2006 Z. z., zmenená a doplnená dohodou z 18. júla 2005, platnou od 1.6.2016, uverejnená pod č. 226/2016 Z. z.,
iii) Dohodu medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Spolkovej republiky Nemecko o vzájomnom uznávaní rovnocennosti dokladov o vzdelaní v oblasti vysokého školstva, platná od 13.decembra 2003, vyhlásená pod oznámením č. 143/2005 Z. z.,
iv) Dohodu medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Chorvátskej republiky o uznávaní rovnocennosti dokladov o vzdelaní vydaných v Slovenskej republike a v Chorvátskej republike, platná od 1. februára 2000, vyhlásená pod oznámením č. 123/2000 Z. z.,

[17] Pozri §§ 33 až 35 zákona č. 422/2015 Z.z.
[18] Pozri §§ 36 až 38 zákona č. 422/2015 Z.z.

v) Dohodu medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Maďarskej republiky o vzájomnom uznávaní rovnocennosti dokladov o vzdelaní vydaných v Slovenskej republike a v Maďarskej republike, platná od 4. augusta 2000, vyhlásená pod oznámením č. 328/2000 Z. z.,
vi) Dohodu o uzavretí Dohody medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Rumunska o vzájomnom uznávaní časti štúdia a dokladov o vzdelaní vydaných v Slovenskej republike a v Rumunsku, platná od 8. apríla 1999, vyhlásená pod oznámením č. 236/1999 Z. z. a
vii) Dohodu medzi vládou Slovenskej republiky a Kabinetom ministrov Ukrajiny o akademickom vzájomnom uznávaní rovnocennosti dokladov o vzdelaní vydaných v Slovenskej republike a na Ukrajine, platná od 1. novembra 2015, oznámená pod č. 318/2015 Z. z.[19]
Toto „automatické" uznanie tiež vyžaduje osobitné konanie o uznaní rovnocennosti dokladu a to buď pred vysokou školou alebo okresným úradom,[20] preto je sporné, či tieto ustanovenia rešpektujú princípy skutočne automatického uznávania.

Podstatným pri akademickom uznávaní teda nie je právo EÚ, ale vnútroštátna legislatíva, resp. naviac medzinárodné zmluvy, osobitne dvojstranné.

Takmer zabudnutým, ale rozhodne najdôležitejším je pre všetky subjekty realizujúce v rámci nostrifikačného procesu úlohy verejnej správy, v rámci ktorej vydávajú rozhodnutie o uznaní či neuznaní dokladu o vzdelaní, ktoré musí podľa ústavných pravidiel byť odôvodnené a riadne preskúmateľné, je lisabonský Dohovor o uznávaní kvalifikácií týkajúcich sa vysokoškolského vzdelávania v európskom regióne, prijatý 11. apríla 1997, a ktorý pre Slovenskú republiku nadobudol platnosť 1. septembra 1999.[21]
Podľa čl. III. 2 každá zmluvná strana zabezpečí, aby postupy a kritériá použité pri posudzovaní a uznávaní kvalifikácií boli prehľadné, jasné a spoľahlivé. Podľa čl. III. 5 sa rozhodnutia o uznaní prijímajú v prijateľnej lehote stanovenej vopred kompetentným orgánom na uznávanie. *Ak sa uznanie zamietlo, uvedú sa dôvody zamietnutia a poskytnú sa informácie týkajúce sa možných opatrení, ktoré môže žiadateľ podniknúť s cieľom získať*

[19] Do textu dohody možno nahliadnuť na Ministerstve školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a na Ministerstve zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky.
[20] Pozri § 39 zákona č. 422/2015 Z.z.
[21] Ďalším relevantnými zmluvami sú: Európsky dohovor o uznávaní rovnocennosti dokladov umožňujúcich prístup na vysoké školy (1953, ETS č. 15) a jeho Protokol (1964, ETS č. 49), Európsky dohovor o rovnocennosti čiastočného štúdia na vysokých školách (1956, ETS č. 21), Európsky dohovor o akademickom uznávaní univerzitnej kvalifikácie (1959, ETS č. 32), Dohovor o uznávaní štúdií a diplomov týkajúcich sa vysokého školstva v štátoch európskeho regiónu (1979), Európsky dohovor o všeobecnej rovnocennosti častí vysokoškolského štúdia (1990, ETS č. 138).

uznanie v neskoršom štádiu. Ak je uznanie zamietnuté alebo sa neprijme žiadne rozhodnutie, žiadateľ sa môže v prijateľnej lehote odvolať.

Len dodajme, že pred účinnosťou zákona č. 422/2015 k 1.1. 2016 bol proces uznávania dokladov o vysokoškolskom vzdelaní na akademické účely upravený v zákone č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý už od 1.apríla 2002 priznal kompetenciu nostrifikácie vysokým školám (ex § 106). Je pravdou, že strohú právnu úpravu vysoké školy v SR ignorovali a takmer žiadna do roku 2010 nemala prepracovaný systém uznávania vrátane vykonávajúcej legislatívy.

3.2 Uznávanie dokladov o vzdelaní na účely zamestnania alebo výkonu povolania

Relevantným právnym základom uznávania dokladov o vzdelaní na účely zamestnania alebo výkonu povolania – ako samostatne zárobková osoba v rámci práva na usadenie alebo voľného poskytovania služieb je článok 46, 53 a článok 62 ZFEÚ. Naviac odstránenie prekážok voľného pohybu osôb a služieb medzi členskými štátmi je jedným z cieľov Únie. Pre štátnych príslušníkov členských štátov sem patrí najmä právo na výkon povolania, či už ako samostatne zárobkovo činná osoba, alebo ako zamestnanec (ako závislá činnosť), v inom členskom štáte, ako je štát, v ktorom príslušná osoba získala príslušné vzdelanie a/alebo odbornú kvalifikáciu.

Základným právnym aktom na úrovni EÚ je smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií.[22] Ako už z názvu predpisu vyplýva, smernica stanovuje pravidlá, podľa ktorých členský štát, ktorý na svojom území umožňuje prístup k regulovanému povolaniu alebo výkon regulovaného povolania na základe osobitných odborných kvalifikácií (ďalej len „hostiteľský členský štát“), uznáva odborné kvalifikácie získané v jednom alebo viacerých členských štátoch (ďalej len „domovský členský štát“), a ktorý umožňuje osobe s takými odbornými kvalifikáciami vykonávať rovnaké povolanie v tomto štáte, na prístup k tomuto povolaniu a výkon tohto povolania.[23]

Smernica 2005/36/ES sa pre dané regulované povolanie neuplatní, ak sú v osobitnom nástroji alebo v práve EÚ stanovené iné osobitné opatrenia, priamo súvisiace s uznávaním odborných kvalifikácií, ako napríklad existujúce predpisy v oblasti dopravy, sprostredkovateľov

[22] Ú. v. EÚ L 255, 30.9.2005, s. 22 – 142.
[23] Pozri čl. 1 smernice 2005/36/ES.

poistenia a audítorov či pre výkon advokácie a poskytovanie právnych služieb[24]. Uznávanie odbornej kvalifikácie pre právnikov na účely okamžitého usadenia sa na základe profesijného titulu hostiteľského členského štátu však upravuje smernica 2005/36/ES.

Právo EÚ tak rozdeľuje profesie (povolania či druhy práce - zamestnania) na regulované a neregulované. Neregulované povolania/zamestnania sú pokiaľ ide o uznávanie dokladov o vzdelaní či praxe mimo právnej úpravy EÚ, resp. sa na ne vzťahujú všeobecné ustanovenia o voľnom pohybe pracovníkov. Neregulované povolania sú jednoducho povolania, ktorých výkon nie je podmienený kvalifikačnou požiadavkou.

Pri regulovaných povolania je problematika komplexná a značne štruktúrovaná, predpokladom na výkon zamestnania či povolania je splnenie osobitných požiadaviek práva Únie. Regulované povolanie je odborná činnosť" alebo skupina odborných činností, ku ktorým prístup, ktorých výkon alebo jedna z foriem výkonu sú priamo alebo nepriamo, na základe legislatívnych, regulačných alebo správnych opatrení *podmienené držbou osobitných odborných kvalifikácií* (na ktorých výkon sa vyžaduje splnenie kvalifikačných predpokladov ustanovených osobitnými predpismi[25]); najmä používanie profesijného titulu obmedzené legislatívnymi, regulačnými alebo správnymi opatreniami na osoby s danou odbornou kvalifikáciou stanovuje spôsob výkonu.

Uznávanie ukončeného vzdelania na výkon regulovaného povolania sa uskutočňuje na území Slovenskej republiky v zmysle transpozície smernice 2005/36/ES zákonom č. 422/2015 Z.z. v troch režimoch:
1) systém automatického uznávania kvalifikácií,
2) systém uznávania na základe nadobudnutých práv a
3) všeobecný systém uznávania odborných kvalifikácii.

Systém automatického uznávania kvalifikácií a systém uznávania na základe nadobudnutých práv sa uskutočňuje len v prípadoch koordinovaného (harmonizovaného) vzdelávania. Ide o povolania lekár, zubný lekár, farmaceut, zdravotná sestra a pôrodná asistentka. V prípade

[24] Napr. smernica Rady 77/249/EHS z 22. marca 1977 na uľahčenie účinného výkonu slobody právnikov poskytovať" služby, alebo smernica Európskeho parlamentu a Rady 98/5/ES zo 16. februára 1998 o uľahčení trvalého výkonu právnického povolania v inom členskom štáte ako v tom, kde bola získaná kvalifikácia.
[25] Okrem všeobecného kvalifikačného predpokladu, ktorým je stupeň vzdelania, najmä v študijnom odbore v skupine študijných odborov sociálne, ekonomické a právne vedy. Pozri § 3 ods. 1 písm.d) zákona č. 422/2015 Z.z.

uvedených povolaní sa členské štáty dohodli na koordinácii vzdelania, ktorá spočíva v dodržiavaní minimálnych štandardov pre odbornú prípravu stanovenú smernicou 2005/36/ES.

Všeobecný systém uznávania odborných kvalifikácií sa aplikuje pri povolaniach, pri ktorých nedochádza ku koordinácii vzdelania. Všeobecný systém uznávania dokladov o vzdelaní je založený na *domnienke porovnateľnosti*, čo znamená, že pri rozhodovaní o uznaní dokladu o vzdelaní sa porovnáva rozsah a obsah vzdelania žiadateľa s rozsahom a obsahom vzdelania, ktoré sa vyžaduje v Slovenskej republike. Na základe tejto porovnateľnosti možno následne uznať alebo neuznať doklad o vzdelaní za rovnocenný s dokladom o vzdelaní vydaným v Slovenskej republike.

4. Príklad z praxe – uznávanie právnického vzdelávania na účely výkonu zamestnania advokátskeho koncipienta

Od 1. januára 2013 sa novelou zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii prostredníctvom zákona č. 335/2012 Z.z. predĺžila povinná koncipientská prax na päť rokov, ako nevyhnutný predpoklad na vykonanie advokátskej skúšky, resp. zápisu do zoznamu advokátov. Táto novela tiež motivovala absolventov slovenských právnických fakúlt odísť do susednej Českej republiky, kde koncipientská prax je stále trojročná.[26]

Je nesporné, že zamestnanie – advokátsky koncipient je regulované povolanie, nakoľko podmienky jeho vzniku a výkonu reguluje podrobne legislatíva tak Slovenskej, ako aj Českej republiky. Základnou a takmer jedinou relevantnou podmienkou v rámci voľného pohybu osôb – pracovníkov, je absolvovanie vysokoškolského právnického vzdelania na právnickej fakulte uznanej vysokej školy.

Podmienka absolvovania právnického vzdelania sa vyžaduje v rámci rôznych profesií a povolaní naprieč súkromným aj verejným sektorom. Javí sa ako prirodzené a zmysluplné, aby uznávanie právnického vzdelávania – dokladu o absolvovanom vzdelaní pre účely výkonu regulovaného povolania, bolo vyhradené jedinému orgánu (aby tiež nedochádzalo

[26] V tejto súvislosti sa nedá neuviesť milú tlačovú správu o návšteve slovenského ministra spravodlivosti v sídle Českej advokátskej komory: „Předseda ČAK Vychopeň seznámil ministra Borce se situací po přijetí nového zákona o advokacii v SR, který mimo jiné zakotvil 5letou koncipientskou lhůtu a možnost, aby advokát-školitel měl maximálně 3 koncipienty. V důsledku toho je v ČR nyní 3x vyšší zájem o zápis do seznamu advokátních koncipientů ze SR, protože se snaží koncipovat v ČR, kde je lhůta stále tříletá. Slovenští zájemci o koncipování v ČR jsou kvůli tomu ochotni pracovat za mnohem nižší platy než čeští. Do budoucna by z této situace mohl vzniknout velký problém, na což vedení ČAK již upozorňovalo, když i v ČR otevřelo debatu o možném zavedení rovněž 5leté koncipientské lhůty. Ministr Borec uvedl, že *tento důsledek nového zákona v SR v době jeho přijetí nikdo nepřepokládal*.“ Viď: http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=12191.

k uznaniu či neuznaniu toho istého diplomu ministerstvom školstva, advokátskou komorou, notárskou komorou, či konkrétnym sudcom v prípade in-house právnikov na súdnom pojednávaní a pod.).

V tejto súvislosti približne od roku 2011 dochádza najskôr zo strany Českej advokátskej komory k odmietnutiu zapísať do zoznamu advokátskych koncipientov – najskôr absolventov súkromnej právnickej fakulty (v rámci špecifického problému oprávnenosti poskytovať vzdelávanie slovenskou vysokou školou v ČR) a neskôr, zrejme pod nárastom počtu žiadostí spôsobených predĺžením koncipientskej praxe na Slovensku, aj absolventov všetkých slovenských (aj verejných) právnických fakúlt.

ČAK uvádza, že od 1. 9. 2009, keď nadobudla účinnosť novela zákona o advokácii, vykonaná zákonom č. 219/2009 Zb., táto okrem iného priniesla aj zmenu predpokladu pre zápis uchádzačov do zoznamu advokátov a do zoznamu advokátskych koncipientov v rozsahu vzdelania. Podľa pôvodnej právnej úpravy bolo možné doložiť splnenie uvedeného predpokladu dokladom o ukončení vysokoškolského vzdelania v magisterskom študijnom programe v oblasti práva na českej vysokej škole, alebo dokladom o absolvovaní takéhoto štúdia na vysokej škole v zahraničí, ak tak ustanovuje medzinárodná zmluva, ktorou je Česká republika viazaná, alebo dokladom o uznaní podľa osobitných právnych predpisov. Avšak úprava týkajúca sa vzdelania získaného na zahraničných vysokých školách bola doplnená tak, že takéto vzdelanie musí zodpovedať obsahom a rozsahom vzdelaniu, ktoré je možné získať štúdiom v magisterskom študijnom programe práva na vysokých školách v Českej republike. Uvedená právna úprava podľa ČAK predpokladá posúdenie, či zahraničné štúdium je porovnateľné so štúdiom na českých právnických fakultách. Toto posúdenie, ak nie je predpísané inak, vykonáva orgán verejnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí daná oblasť úpravy. Takým orgánom je podľa § 40 ods. 3 zákona o advokácii Česká advokátska komora. Na základe vyššie uvedeného ČAK pri vybavovaní žiadostí uchádzačov o zápis do zoznamu advokátov a zápisov do zoznamu advokátskych koncipientov postupuje tak, že u uchádzačov, absolventov zahraničných škôl z územia EÚ, vykoná osobitná komisia ČAK posúdenie, či vzdelanie získané v zahraničí predstavuje rozsah českého právnického vzdelania a na základe jej odporúčaní sa (ne)vykonaná zápis. ČAK tvrdí, že keďže medzi Slovenskou republikou a Českou republikou existuje medzinárodná zmluva - *Dohoda o vzájomnom uznávaní rovnocennosti dokladov o vzdelaní vydávaných v ČR a v SR* „možno predpokladať, že pre

absolventov slovenských vysokých škôl nebude problém preukázať, že ich vzdelanie zodpovedá svojím obsahom a rozsahom vzdelania tuzemskému“.[27]

Zrejme neskôr už v datovanom stanovisku z 21.6. 2011 predstavenstvo ČAK „dospelo k záveru, že *právne poriadky ostatných štátov Európskej únie i štátov mimo Európskej únie sú v súčasnej dobe už natoľko odlišné od právneho poriadku Českej republiky, že ich znalosť bez ďalšieho nepostačuje k riadnemu výkonu koncipientskej praxe v ČR*.[28] Predstavenstvo ČAK ďalej uvádza, že právnické fakulty v ČR organizujú tzv. mimoriadne štúdium, v ktorom síce nemožno dosiahnuť úplné vysokoškolské vzdelanie, avšak dá sa vzdelať v jednotlivých predmetoch práva a vo zvolených predmetoch zložiť aj skúšku. Doklad o takto zložených skúškach nepochybne osvedčí znalosť daného predmetu. ČAK preto odporúča absolventom zahraničných vysokých škôl, ktorí neosvedčia znalosť českého právneho poriadku iným spôsobom (napr. „absolvovaním doktorandského alebo aj bakalárskeho štúdia na českej vysokej škole“), aby si doplnili potrebné právne vedomosti napr. formou mimoriadneho štúdia.

V uvedenej línií (ne)jasných podmienok uznávania dokladu o vzdelaní získaného na zahraničnej právnickej fakulte v rámci EÚ rozhodujú aj české súdy. Napríklad rozsudkom z 23.10. 2013 sp.zn. 30 Cdo 1475/2013[29] Najvyšší súd ČR len stručne odkázal na svoj skorší rozsudok z 25.1.2012 sp.zn. 32 Cdo 583/2010, kde ČAK „jako subjekt odpovědný za posuzování žádostí o zápis do seznamu koncipientů má legitimní právo střežit úroveň vzdělání uchazečů o zápis. Z toho vyplývá, že Advokátní komora, která vykonává veřejnou správu na úseku advokacie (§ 40 odst. 3 zákona o advokacii), je povolána v každém jednotlivém případě i k ověření poslední podmínky uvedené v bodě 2, tj. zda takové vzdělání odpovídá obsahem a rozsahem obecnému vzdělání, které lze získat v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice.“.

Je potrebné uviesť, že podľa čl. VI. 1 Dohovoru o uznávaní kvalifikácií týkajúcich sa vysokoškolského vzdelávania v európskom regióne[30], každá zmluvná strana uznáva vysokoškolské kvalifikácie získané v inej zmluvnej strane, pokiaľ sa nepreukáže *podstatný rozdiel* medzi kvalifikáciou, o ktorej uznanie sa žiada, a príslušnou kvalifikáciou v zmluvnej strane, v ktorej sa žiada o uznanie kvalifikácie. Domnievam sa, že tento podstatný rozdiel

[27] Pozri: http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=2919.
[28] Pozri: http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=7108.
[29] Proti rozhodnutiu tiež bola podaná ústavná sťažnosť, ktorú Ústavný súd ČR zamietol, viď I. ÚS 110/2014.
[30] Dohovorom je viazaná aj Česká republika, pozri jej uverejnenie v Sbírce mezinárodních smluv č. 60/2000 Sb.

musí byť náležite odôvodnený a preskúmateľný, čo zjavne nemožno uzavrieť jednoduchým „ČAK má na preskúmanie a odmietnutie právo“.

5. Záver

Voľný pohyb pracovníkov je základnou slobodou občanov Únie a jedným z pilierov vnútorného trhu v Únii zakotvenom v článku 45 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Jeho implementácia je ďalej rozvinutá v práve Únie, ktorého cieľom je zaručiť úplný výkon práv udelených občanom Únie a ich rodinným príslušníkom.
Voľný pohyb pracovníkov je tiež kľúčovým prvkom v rozvoji skutočného trhu práce Únie, ktorým sa uľahčuje pohyb pracovníkov do oblastí s nedostatkom pracovných síl alebo s početnejšími pracovnými príležitosťami, na základe čoho sa pomáha väčšiemu počtu ľudí nájsť si pracovné miesta, ktoré lepšie zodpovedajú ich zručnostiam, a zdolávať prekážky na trhu práce.

Voľný pohyb pracovníkov dáva každému občanovi Únie nezávisle od jeho miesta pobytu právo slobodne odísť do iného členského štátu s cieľom pracovať v ňom a/alebo sa v ňom usadiť na účely práce. Chráni ich pred diskrimináciou na základe štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o prístup k zamestnaniu, podmienky zamestnania a pracovné podmienky, predovšetkým odmeňovanie, prepustenie a daňové a sociálne výhody, tým, že zabezpečuje, aby sa s nimi podľa vnútroštátneho práva, praxe a kolektívnych zmlúv zaobchádzalo rovnako ako so štátnymi príslušníkmi daného členského štátu.

Napriek uvedeným axiómam má voľný pohyb pracovníkov stále trhlinu v uznávaní dokladov o vysokoškolskom vzdelaní a rozhodujúca je stále vnútroštátna legislatíva, ktorá môže viesť k nepriamej diskriminácii.

K problematike voľného pohybu „právnikov“ možno uviesť, že sa v súčasnosti delí na:
a) voľný pohyb advokátov, a
b) voľný pohyb koncipientov.

Podľa článku 12 smernice 2005/36/ES sa vyžaduje rovnaké zaobchádzanie s kvalifikáciou. Podľa nasledujúceho ustanovenia ak je prístup k regulovanému povolaniu alebo výkon regulovaného povolania v hostiteľskom členskom štáte podmienený držaním osobitnej

odbornej kvalifikácie, príslušný orgán tohto členského štátu povolí prístup k tomuto povolaniu alebo výkon tohto povolania za tých istých podmienok, aké sa vzťahujú na jeho štátnych príslušníkov, a to žiadateľom, ktorí sú držiteľmi osvedčenia o odbornej spôsobilosti alebo dokladu o formálnej kvalifikácii, ktorý vyžaduje iný členský štát na získanie prístupu a výkon tohto povolania na svojom území.

Napriek uvedeným ustanoveniam práva Únie je zrejmé že:
i) v zásade neexistuje v praxi prekážka pri akademickom uznávaní právnického vzdelania, tzn. absolvent bakalárskeho stupňa štúdia pokračuje na magisterskom stupni v inom členskom štáte, podobne tak pri pokračovaní v doktorandskom štúdiu a pod.,
ii) stále absentuje jednotný systém uznávania absolvovaného vzdelania v prípade právnického vzdelania a to najmä v prípade vstupu do zamestnania ako „prípravného“ obdobia na neskorší výkon už regulovaného povolania,
iii) a najmä absentuje nejasný a nejednotný postup uznávania toho istého absolvovaného vzdelania v jedinom členskom štáte, napríklad v Slovenskej, ale aj v Českej republike.

Na samotný záver možno uviesť myšlienku, že pri vzájomných dobrých vzťahoch medzi samosprávnymi stavovskými advokátskymi komorami v Českej republike a na Slovensku, ich dobrom vzájomnom informovaní, by malo platiť aj vice versa, že v súčasnej dobe je aj právny poriadok SR natoľko odlišný od právneho poriadku Českej republiky, že jeho znalosť bez ďalšieho nepostačuje k riadnemu výkonu koncipientskej praxe v SR, teda nebude bez ďalšieho uznávať dosiahnuté právnické vzdelanie na českých právnických fakultách. Alebo české právnické fakulty vyučujú slovenské právo?

Tento príspevok je podporovaný Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-14-0893.

Zoznam bibliografických odkazov

Dohovor o uznávaní kvalifikácií týkajúcich sa vysokoškolského vzdelávania v európskom regióne, prijatý 11. apríla 1997
http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=12191
http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=2919

nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie
rozsudok z 15. februára 2000, Komisia/Francúzsko, C-169/98, Zb. s. I-1049
rozsudok z 26. októbra 2006, Komisia/Taliansko, C-371/04, Zb. s. I-10257
rozsudok z 23. mája 1996, O'Flynn, C-237/94, Zb. s. I-2617
rozsudok z 28. júna 2012, Erny, C-172/11
rozsudok Kranemann, C-109/04, Zb. s. I-2421
rozsudok zo 16. marca 2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, Zb. s. I-2177
rozsudok z 10. septembra 2009, Komisia/Nemecko, C-269/07, Zb. s. I-7811
smernica EP 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
smernica EP a Rady č. 2014/54/EÚ zo 16. apríla 2014 o opatreniach na uľahčenie výkonu práv udelených pracovníkom v súvislosti so slobodou pohybu pracovníkov
smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií
zákon č. 422/2015 Z.z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a o uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zmluva o fungovaní Európskej únie

NOVELIZÁCIA STAVEBNÉHO ZÁKONA, KRITIKA A POTREBA PRAXE

Martin Píry[1]

Abstrakt

Článok pojednáva o otázke kritických momentov piliera stavebného práva, zákona č. 50/1976Zb. v znení zmien a noviel. Vystihuje nielen teoretické problémy, ktoré vznikali dobou, ale aj právno-aplikačné otázky, pričom navrhuje isté modely riešenia tejto problematiky. Jednou z alternatív je nahradenie časti správnych rozhodnutí systémom správnych dohôd.

Kľúčové slová

územný plán, obec , stavebné konanie, vyvlastnenie, proporcionalita

Abstract

The article discusses the issue of critical moments pillar construction law, Act. 50/1976. It describes not only theoretical issues that arose time, but also application questions, and suggests some models of addressing this issue. One alternative is the replacement of the administrative decision system of administrative agreements.

Key words

Land Use Plan, city, building proceedings, expropriation, proportionality, building law

Predmetom môjho príspevku je zhodnotiť potrebu novelizácie a najkritickejšie momenty základného právneho predpisu stavebného práva. Tento základný predpis je zákon č. 50/1976 Zb. v znení zmien a noviel o stavebnom konaní [ďalej len stavebný zákon]. Už samotný fakt roku jeho prijatia, rok 1976, nám napovedá, že ide z hľadiska veku o úctyhodný právny predpis. Treba hneď v úvode povedať, že stavebné právo sa nezakladá na jednom právnom predpise, ale na viacerých z ktorých však väčšina má dátum prijatia posledných dvadsať rokov. Stavebný zákon prešiel od svojho prijatia viacerými novelami a rozsiahlymi zmenami. Základné míľniky jeho vývoja sú:

- ➢ Zmena režimu v roku 1989.
- ➢ Reforma verejnej správy 1996.
- ➢ Vstup Slovenska do Európskej únie.

[1] JUDr. Martin Píry, PhD. Odborný asistent Katedry finančného a správneho práva, Právnickej fakulty UMB v Banskej Bystrici

Ani jeden z týchto revolučných momentov vývoja práva však nespôsobil potrebu nového staveného zákona. Ak berieme do úvahy fakt, že procesne o stavebnom zákone hovoríme ako o špeciálnom zákone k ešte staršiemu zákonu č. 71/1967 Zb. v znení zmien a noviel o správnom konaní [ďalej len správny poriadok], právno- aplikačný stav musí prinášať množstvo otázok a problémov.

Samotný zákon má viacero častí, ktoré môžeme použijúc materiálne kritérium klasifikovať na:

- ➢ Územno-plánovaciu časť, ktorá rozoberá normotvorbu samospráv.
- ➢ Časť ktorá sa týka rozhodovacích procesov pri vydávaní individuálnych správnych aktov.
- ➢ Osobitných právomocí pri výkone verejnej správy.
- ➢ Organizačné predpisy výkone štátnej správy.

Všetky tieto časti stavebného zákona boli novelizované len z časti parciálne, podľa aktuálnej spoločenskej potreby. Pričom potreba novelizácie sa týka všetkých častí, ako aj koncepcie zákona ako takého. Som presvedčený, že je potrebné prejsť pri základnej filozofii stavebného zákona od filozofii uľahčenia činnosti správnych orgánov k filozofii uľahčenie konaní pre občanov. Je potrebné chápať vo všetkých oblastiach verejnej správy túto ako službu. Doterajšie snahy vôbec nereflektovali na túto skutočnosť a rovnako ignorujú možnosti, ktoré ponúka samospráva pri riešení mnoho okruhov problémov vo verejnom záujme. Právna teória a veda správneho práva už niekoľko rokov dozadu napríklad v Českej republike hovorí o potrebe použitia nových metód verejnej správy ako reakciu na veľké spoločenské zmeny.[2]Ako príklad uvediem nahradenie individuálnych správnych aktov verejnoprávnou správnou dohodou. O tejto téme sa ešte zmienim, keď pristúpim ku konkrétnym otázkam potreby novelizácie.

Iný rozmer potreby absolútnej zmeny niektorých otázok v stavenom práve vyžaduje rozsiahly počet odporučení Európskej únie pre oblasť správneho práva. Medzi najdôležitejšie je možné zaradiť tieto požiadavky na realizáciu práva na dobrú verejnú správu:

- ➢ Požiadavka transparentnosti.
- ➢ Zásada proporcionality.

[2]Hendrych, D. a kol. Správni právo . Obecná část. 7 vydaní . Praha : C.H.Beck, 2007 s 187

➢ Zásada konania v primeranej lehote.

➢ Princíp nestrannosti.

Všetky tieto zásady vychádzajú z odporučení výboru ministrov a napriek tomu, že majú priamo záväzný charakter, môžu prispieť k skvalitneniu verejnej správy a jej priblíženiu k občanovi.

Podľa článku 10 odporúčania CM/rec (2007) 7 orgány verejnej správy by mali realizovať svoju činnosť pod kontrolou verejnosti. Toto právo zahrňuje ako potrebu verejnosti konania tak širšiu informovanosť o veciach verejného záujmu, ako aj právo na informácie. Má slúžiť najmä ako mechanizmus kontroly verejnej správy a ochrana verejného záujmu. Participácia verejnosti je pritom základná požiadavka aj dokumentu Európskej charty miestnych samospráv.

Ďalšie požiadavka je požiadavka proporcionality. Túto požiadavku je možné nájsť samostatne v odbornej literatúre, ale aj ako širšiu požiadavku, ktorej súčasťou je povinnosť sledovania požadovaného účelu.[3] Právnu reglementáciu majú v odporučení CM/Rec (2007)7čl. 5, čl. 2 bodu 1 Kódexu dobrej verejnej správy. Aj slovenská právna teória zvýrazňuje túto požiadavku. K. Tothová už v období pred prevratom zdôrazňuje: „pri aplikácii noriem pripúšťajúcich úvahu má správny orgán vychádzať nielen z okolností daného prípadu, ale musí rešpektovať aj zmysel a účel celého aplikovateľného právneho predpisu a rozhodnúť tak, aby v konkrétnom prípade bol čo najlepšie zabezpečený zákonodarcom zamýšľaný účel.[4] „Tieto pravidlá hovoria o potrebe jasného definovania účelu zákona, normy a následne prísneho sledovania účelu zákona v situáciách, kedy nie je možná rigidnosť právneho ustanovenia. Fínsky správny poriadok dokonca explicitne hovorí, že verejná správa má konať nestranne a proporcionálne vo vzťahu k jej cieľu.[5] Ako si ukážeme na konkrétnych ustanoveniach stavebného zákona, je táto požiadavka viac ako aktuálna. Najmä keď pochopíme, že je v nej obsiahnutá aj otázka istej miery vyrovnanosti súkromného a verejného záujmu. Literatúra uvádza aj istý formu testu proporcionality[6]. Ide o trojkrokový postup na základe ktorého zistíme, či dané riešenie či v normotvorbe, alebo právne aplikačnej praxi je v súlade so zásadou proporcionality. Je dobré povedať, že samozrejme vždy ide o také legitímne otázky, alebo otázky praxe, kedy je predpokladaný zásah do práva fyzických a právnických osôb, alebo je predpoklad iného invazívneho zásahu do autonómie

[3]Košičiarova, S. Princíp dobrej verejnej správy a Rada Európ. Bratislava 2012 , Iura edition s. 43
[4]Tohtová, K.: Občan a zákonnosť rozhodnutí v správnom konaní . Obzor 1982 Bratislava
[5]Košičiarova, S., tamtiež s. 45-46
[6]Košičiaoravá S., tamtiež s. 45

spravovaných subjektov. Prvý krok tohto testu hovorí o stanovení si cieľa, ktorý musí byť dostatočne vážny, aby odôvodňoval neskorší zásah. Obsahom takejto analýzy musí byť mimo iné aj vysoká miery konformity z čl. 13 ods. 4 zákona č. Ústavy SR (ďalej len Ústavy). Tento článok hovorí o obmedzení základných ľudských práv len v miere možnej zákonom a v nevyhnutných prípadoch. V druhom kroku je posúdenie právnej úpravy z hľadiska nevyhnutnosti, teda do istej miery či je daná právna úprava ultima ratio v danej konkrétnej situácii a do tretice posúdenie, či z hľadiska cieľu je takýto zásah primeraný.

Zásada rozhodovania v primeranej lehote je najvážnejším pilierom požiadaviek na zmenu stavebného zákona. V rámci všeobecného úvodu k danej téme je potrebné uviesť, že ide o súčasť práva na spravodlivý proces, ktoré je bezosporu vnímané ako základné ľudské právo. Tento princíp hovorí okrem iného aj povinnosti nielen rozhodnutí v primeranej lehote, ale aj o povinnosti upovedomiť účastníka konania o takomto rozhodnutí.

Princíp nestrannosti konania je známy už aj v súčasnej právnej úprave správneho konania, a to v § 4 správneho poriadku , či v širšej interpretácii práva na spravodlivá proces. Nedostatky, predovšetkým v aplikačnej praxi stavebného práva, spomeniem v druhej časti môjho príspevku.

Veľmi dôležitý princíp, ktorý nevychádza priamo z európskej legislatívy ohľadne dobrej správy, je princíp zamedzenia a správnej profylaxie ohľadne korupcie.

Osobitným spôsobom chcem podčiarknuť výzvy, ktoré priniesli spoločenské zmeny. Je to napríklad celospoločenský problém demografickej krízy. Spoločnosť dnes vníma ako vážny nedostatok padajúcej krivky pôrodnosti a s tým úzko súvisí otázka rodín a ich podpory. V stavebnom zákone poznáme v § 43b ods. 3 definíciu rodinného domu. Zákon hovorí o budove určenej predovšetkým na rodinné bývanie, so samostatným vchodom z verejnej komunikácie, ktorá ma najviac tri byty, dve nadzemné podlažia a podkrovie. Treba však podčiarknuť, že hoci zákon dnes obsahuje definíciu, neobsahuje osobitný spôsob konania za účelom podpory mladých rodín. Napríklad vo forme obligatórneho spojenie územného a stavebného konania, Treba pozitívne vnímať, že takýto záväzok uľahčenie povoľovacích konaní v osobitnom režime pri rodinných domoch už vláda prevzala do svojho vládneho programu.

Teraz si dovolím sa dostať ku konkrétnym otázkam, ktoré si žiadajú úvahy o zmene zákona. Ako prvej téme sa budem venovať otázke územného plánu a výkladu územného plánu. Územný plán je normatívny spôsob regulácie zastavanosti územia. Od najpodrobnejšej zóny až po najširšiu - Slovenská republika. Teda môžeme hovoriť o tom, že ide o istý druh formálneho prameňa práva v oblasti regulácie výstavby v konkrétnom území. Ciele sledované

územným plánom sú rôznorodého charakteru. Ide samozrejme o ochranu verejného záujmu, ktorý v sebe implikuje celý rad osobitných záujmov. Len demonštratívne spomeniem ochranu životného prostredia, ochranu zdravia, civilnú ochranu. Samozrejme verejný záujem je oprávnené hľadať aj v istej miere konformity užívania už existujúcich nehnuteľností. V neposlednom rade ide aj takú normu, ktorá by mala záväzným spôsobom definovať genius loci danej obce, či mesta. Súčasťou takejto normotvorby je aj vyhlásenie mestskej pamiatkovej rezervácie, či istého stupňa ochrany ako pamiatok a tak aj životného prostredia. Takýto obsah územného plánu však musí zohľadňovať práve vyššie citovanú zásadu proporcionality. Súčasné znenie zákona napr. nerieši situáciu, kedy pozemok, ktorý je určený ako stavebný, sa mení územným plánom na zelenú plochu, teda de facto hovoríme o stavebnej uzávere. Požiadavka proporcionility hovorí o tom, že zásahy do vlastníckeho práva by mali byt minimálne a ak ide o obmedzenie vlastníckeho práva územným plánom mal byt zákon obsahovať zásadu čl. 13 Ústavy SR a odškodniť takéhoto vlastníka pozemku. Zákon by si žiadal explicitne definovať jednak participáciu verejnosti v oveľa širšej miere a jednak náhradu za obmedzenie vlastníckeho práva novým územným plánom. Skúsenosti s aplikáciou predovšetkým záväzných častí územného plánu hovoria, že sa vynára aj požiadavka na oveľa väčšiu konkrétnosť záväznej, textovej časti v zmysle zásady negatívneho vymedzenia. Teda podľa čl. 2 ods. 3 Ústavy, čo nie je zakázané, to je dovolené. Takúto nutnosť negatívnej definície regulatívy je potrebné zdôrazniť ako priamy nástroj protikorupčnej politiky štátu. Dnes totiž výklad územných plánov pripúšťa spojenia ako vhodné riešenie, prípustné riešenie a podobne, ktorý priam ponúkajú alternatívu správneho uváženia. Na mieste je aj otázka povinnej novelizácie územného plánu. Skúsenosti zo zahraničia hovoria, že je dobré aby mesto malo schválené isté zóny rigidity územného plánu. Od v podstate nemenných centier miest, až po tie ktoré ak by nebol územný plán novelizovaný v istom čase [napríklad 5 rokov] bolo by možné ho meniť aj územným rozhodnutím na konkrétnu stavbu. Účelom takejto zmeny je najmä zachovanie proporcionality, ale aj priblíženie verejnej správy občanovi. Nie je vylúčená aj istá inšpirácia českou právnou úpravou, kde sa aj pri územnoplánovacej činnosti deklarované lehoty na rozhodnutie, či inštitút zásad zastavanosti územia. Podľa § 56 musí od zadania do jedného roku byť predložená novela územného plánu zastupiteľstvu obce. Okrem zachovania genius loci a istého urbanistického štýlu, je zrejmé a pochopiteľné, že je priamym cieľom zachovať aj flexibilitu územného plánu, tak aby reagoval na významné spoločenské a hospodárske zmeny. Ide najmä o kontext istej koherencie v veľkých investíciácha naplnenie hospodársko-sociálnej úlohy územného plánovania .

Pri problematike územných rozhodnutí by som si dovolil predstaviť jednu odvážnu úvahu lege ferenda, s ktorou ako som vyššie spomínal však už česká teória dlhšie počítala. Je potrebné aj v kontexte územného rozhodnutia o umiestení stavby viacej kreovať možnosť samosprávnych riešení. V prípade, že by investičná činnosť podnikateľov (teda nie spotrebné stavby, najmä rodinné domy) si žiadala zmenu územného plánu, alebo poskytnutie výnimky ak by bola prípustná rozhodnutie o umiestení stavby by sa mohlo nahradiť správnou dohodou, ktorej by obec umožňovala umiestnenie stavby a podnikateľ by sa zviazal realizovať verejnoprospešné projekty. Nahradenie územných rozhodnutí pri podnikateľskej činnosti správnymi dohodami je síce prevratné riešenie, ale v dobe developerského rozvoja je vhodnou inováciou, ktorá poskytne správnemu orgánu širšiu mieru autonómie, ako je možné dosiahnuť vo výroku územného rozhodnutia. Takéto riešenie už poznáme zo susednej Českej republiky. Podľa § 78a zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánu a stavebním řadu v znení zmien a noviel: „*Stavební úřad může uzavřít se žadatelem veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí. Veřejnoprávní smlouvu nelze uzavřít v případě záměru, pro který bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.*“ Takéto riešenie, či v podobe úplného nahradenia územného rozhodnutia pri investičnej činnosti, alebo ako alternatíva by bola výrazným zefektívnením správneho konania .

Osobitným problémom, ktorý sa stal istou mierou „stigmou“ stavebného konania je otázka prieťahov v konaní. Súčasný stav je taký, že platí všeobecný právny predpis o správnom konaní, ktorý určuje lehoty na rozhodnutie. Tento sa vzťahuje aj na konanie podľa stavebného zákona. Návrh novely zákona, ktorý bol predložený na jeseň 2015 Vláde SR a následne stiahnutý počítal s možnosťou priameho zakotvenia lehôt na rozhodnutie do stavebného zákona. Takéto riešenie by však len presunulo právnu reglementáciu zo správneho poriadku do stavebného zákona bez reálnej vymožiteľnosti dodržiavania takýchto lehôt. Osobitne je potrebné podčiarknuť zjednodušenie konania v prípade rodinných domov. Po vzore českej legislatívy je možné sa zamyslieť nad inštitútom tzv. územného súhlasu a stavebného súhlasu, prípadne zjednotenia územného rozhodnutia a stavebného povolenia. Dnes je síce daná taká možnosť, ale ako výnimka a pre zrýchlenie konaní by bolo na zvážení navrhnúť takýto postup ako pravidlo. Správne právo dnes pozná v iných konaniach celý rad možnosti, ktoré by mohli byť z hľadiska prieťahov v konaní inšpiráciou. Hovoríme najmä o fikcii pozitívneho a negatívneho rozhodnutia, atrakcii právomoci odlišne od všeobecných zásad. Tento inštitút

je výsadným oprávneným správneho orgánu na ktorý účastník v súčasnosti nemá nárok.[7] Je však na zvážení, či by v istej kvalite prieťahov nemal byť takýto postup nárokovateľný.

V poradí ďalším problémom súčasnej praxe je otázka určenia účastníkov konania. Opätovne platí rovnica lex generalis vs lex specialis vo vzťahu k správnemu poriadku. Problém je dnes možné vidieť v dvoch kvalitatívnych rovinách:

- Prvý je otázkou zákonného znaku podľa § 34 ods, 2 stavebného zákona priamo dotknutý záujem na ochrane vlastníckeho práva. Aj relatívne reštriktívnym výkladom je možné dospieť k veľmi širokému okruhu účastníkov. Napr. klasicky ide o situáciu stavby v okolí bytových domov a sídlisk. Následne, keďže vzniká povinnosť pri takomto okruhu účastníkov doručovať verejnou vyhláškou sa prakticky môže prihlásiť do konania každý, pričom dokiaľ sa nerozhodne o opaku, má právo takýto „účastník“ konania na všetky úkony v konaní. Aplikovateľnosť tzv. prezumpcie účastníka je v konaniach podľa stavebného zákona veľký problém. Aj rozhodovacia činnosť súdov dáva za pravdu argumentu, že ide o pomerene nešťastné ustanovenie. Napriek nepopierateľnému faktu existencie princípu legitímnej ochrany na ochranu práv aj hypotetických účastníkov, tak ako to uvádzajú niektorí autori v prípade konaní podľa stavebného zákona spôsobuje obštrukcie a je potrebe zvážiť je v súlade s princípom proporcionality.[8] Kontroverziu tohto ustanovenia správneho poriadku, ktoré vo vzťahu subsidiarity plne aplikujeme aj do stavebného zákona chápe aj Najvyšší súd Slovenskej republiky. Ten vo svojom rozhodnutí 1 Sžo-o NS 134/2004 okrem iného pomenuváva problém právneho postavenia účastníka konania. Odpoveďou na procesné vymedzenie účastníka dávajú predpisy hmotného práva. To znamená, že správny poriadok priznáva postavenie účastníka konania každému, kto spĺňa procesné predpoklady a to bez ohľadu na to, či spĺňa aj materiálne predopklady, teda také, ktoré vychádzajú z hmotného práva.

- Druhý je výkladový problém spojky, *alebo* v znení ako § 34 tak aj § 59 ods. 1 stavebného zákona. In conreto napr. *účastníkom konania je osoba ktorá ma vlastnícke právo, alebo iné právo k pozemku*. Podľa všeobecného výkladu slovenského jazyka je spojka, alebo vylučovacia. Teda nemala by nastať situácia, kedy aj osoba - vlastník pozemku aj osoba - napr. nájomca môže byť účastníkom

[7]Srebalova, M., Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu Bratislava , Vydavteľské oddelenie Právnickej fakulty UK 2008 s 60
[8] Potasch .P., Hašanová, J., Zákona o správnom konaní BratislavaC.H.Beck 2005

konania. Prakticky však mnohokrát vystupuje do konania účastník konania vlastník, aj osoba ktorá ma iné právo k pozemku.

Predmetom účastníctva sa vo veľkom venuje aj judikatúra súdov v Slovenskej republike. Je potrebné zdôrazniť, že v ustanovení § 59 ods. 1 písm. b/ stavebného zákona o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) je okruh účastníkov vymedzený tak, že pre postavenie účastníka konania nepostačuje vlastnícke, alebo iné právo k susednej nehnuteľnosti, ale musí byť splnená aj druhá podmienka, že vlastnícke právo, alebo právom chránené záujmy, alebo povinnosti suseda môžu byť stavebným povolením dotknuté. Túto otázku posudzuje stavebný úrad podľa okolností konkrétneho prípadu a na základe toho vymedzí okruh účastníkov konania. Pritom platí, že len stavba nachádzajúca sa na povrchu susediaceho pozemku, môže vo vzťahu k jej vlastníkovi založiť procesné právo byť účastníkom takéhoto typu konania. Účastníkom stavebného konania sú aj vlastníci susedných pozemkov a stavieb, a to v prípade ak ich vlastnícke, alebo iné práva k týmto pozemkom a stavbám môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté. Je potrebné v takejto situácii skúmať, či uskutočnením stavby podľa podmienok stavebného povolenia existuje možnosť ovplyvnenia vlastníckych, alebo iných práv k pozemkom a stavbám, nie je potrebné skúmať reálny faktický zásah do týchto práv. Presnejšie vycibrenie právnej úpravy a zjednotenie právno-aplikačnej praxe by mohlo predísť ako mnohým obštrukčným úkonom zo strany účastníkov aj „účastníkov“ ako aj zrýchleniu konania. Osobitný právny predpis stavebný zákon, by sa mohol postaviť do roviny vylúčenie pôsobnosti.

Osobitnú otázku si zaslúži právne postavenie stavebného úradu všeobecnej kompetencie. Podľa stavebného zákona je všeobecným stavebným úradom obec. Obec je základným subjektom organizačnej schémy rozhodovacej činnosti pri vydávaní stavebných povolení a povolení podľa stavebného zákona, ako aj územnoplánovacej činnosti, tak ako sme ju spomínali vyššie. Podľa zákona č. 369/ 1990 obec môže spolu s inými obcami zriadiť spoločný stavebný úrad. Ide najmä o situácie, kedy obce sú príliš malé nedostatočne vybaveným obecného úradu. Napriek tomu sa v praktickom živote stretávame, že obec napriek nevybavenosti, je stavebným úradom čo súčasná legislatíva nevylučuje. V rámci preneseného výkonu štátnej správy tak rozhodnutia v individuálnom rozhodovacom procese môže vydávať aj obec s malým počtom obyvateľov. Osobitne treba zmieniť aj kvalifikačný problém starostu obce. Starosta obce podľa obecného zákona je v pozícii osoby, ktorá koná za správny orgán, teda pozícii rozhodujúcej pre kvalitu povolení a rozhodnutí. Mnohokrát sa však stáva, že starosta obce nemá zodpovedajúce vzdelanie, dokonca sme zachytili aj situácie

kedy predstaviteľ obce mal problém so základnými zručnosťami gramotnosti. Preto je na úvahe okrem kvalifikačných predpokladov zamestnanca stavebného úradu zaviesť licencované obce, ktoré môžu byť stavebným úradom, tak aby sa preverila odborná zručnosť. Ministerstvo ako ústredný orgán štátnej správy pre túto činnosť by pravidelne kontrolovalo kvalitu rozhodovacej činnosť. Pri istom stupni zníženia kvality, najmä v podobe častého rušenia rozhodnutí pre nezákonnosť by príslušná obec stratila právo vydávať rozhodnutia a bola by povinnosť zriadiť spoločný stavebný úrad, alebo transferovať kompetenciu starostu na miestne nepríslušného starostu ako v podobe zaujatosti, alebo inej kvalitatívnej situácie, kedy obec nie je už dnes stavebným úradom. Ide napríklad o situáciu, keď je obec sama stavebníkom.

Jeden z najviac pertraktovaných problémov stavebného práva, okrem už spomínaných prieťahoch a istej miere svojvôli pri posudzovaní súladu, či nesúladu z územným plánom je otázka tzv čiernych stavieb. Podľa našej legislatívy s akcentom na procesy podľa stavebného zákona rozoznávame čierne stavby:

a) bez stavebného povolenia na cudzom pozemku.

b) bez stavebného povolenia na vlastnom pozemku.

c) v rozpore so stavebným povolením.

Podľa súčasného znenia § 88 a stavebného zákona, je možné si zvoliť ja iné kvalifikačné kritérium. A to v rámci ochrany základného súkromného záujmu či je stavba a postavená v súlade so zásadou ochrany vlastníckeho práva, alebo nie. Podľa aktuálneho znenia však ak nie je vlastník pozemku, nemá poskytnutú priamu ochranu normami správneho práva. Podľa ods. 3 predmetného paragrafu: „*Ak vlastník stavby, pri ktorej sa preukáže, že jej dodatočné povolenie nie je v rozpore s verejnými záujmami, v priebehu konania nepreukáže, že je vlastníkom pozemku zastavaného nepovolenou stavbou alebo jeho časti, alebo že má k tomuto pozemku iné právo a vlastník zastavaného pozemku alebo jeho časti s dodatočným povolením nesúhlasí, stavebný úrad odkáže vlastníka pozemku na súd a konanie preruší. Konanie o stavbe zostane prerušené až do právoplatnosti rozhodnutia súdu vo veci.*“ Návrh novely stavebného zákona, ktorý bol stiahnutý a už tu bol spomínaný v súvislosti s lehotami na rozhodnutie neposkytoval žiaden priestor na legalizáciu stavby bez stavebného povolenia. Teda sme sa ocitli medzi dvoma extrémami. Na jednej strany súčasné znenie § 88a, ktoré umožňuje legalizáciu stavby ak nie je v rozpore s verejným záujmom a na druhej strane, nulovú toleranciu akejkoľvek čiernej stavby. Treba povedať, že stavba bez stavebného povolenia je protiprávny stav. Protiprávny stav vznikol v tomto prípade úmyselne čo by malo

byť východisko pre posúdenie následkov takéhoto stavu. Správne právo je však ako som uviedol na iných miestach viazané zásadou proporcionality, najmä v oblasti sledovaného cieľa právnej úpravy. Odstránenie čiernej stavby, čo je dnes aj v predmetnej novele, následok je intenzívny zásah do vlastníckeho práva. Napriek polemickosti, či je možné nadobudnúť perfektné vlastníckeho práva nezákonným spôsobom, je nespochybniteľná istá majetková spätosť s predmetnou nehnuteľnosťou osoby, ktorá čiernu stavbu realizovala a ju užíva . Pre zachovanie istej miery proporcionality, je potrebné teda skúmať vždy aj materiálne dôvody takého právneho stavu. Medzi základné materiálne otázky pritom musíme zaradiť minimálne dva okruhy na ktoré je pri vyhodnotení stavu potrebné poznať odpoveď. Ide o otázky vlastníckeho práva k pozemku na ktorom sa má stavba realizovať, a to či dôvod prečo stavebník začal stavať bez stavebného povolenia nie je sčasti, alebo úplne spôsobené nezákonnosťou postupov stavebného úradu najmä v podobe už zmienených prieťahov v správnom konaní. Osobitná pozornosť by sa v štádiu úvah de lege ferenda mala venovať aj otázke, či hovoríme o podnikateľskej budove, alebo rodinnom dome resp. bytovom dome. Predmetné úvahy nás vedu k niekoľkým záverom. Ak je stavba postavená na cudzom pozemku je to de facto krádež pozemku, teda kriminálny čin. Konkrétnej osobe vzniká škoda a spoločnosť by nemala byť tolerantná voči takejto protiprávnej činnosti. Je teda namieste hovoriť o nulovej toleranciu takéhoto skutkového stavu a aj s príslušnou tvrdosťou zákona. Ani spravodlivé aplikovanie zásady proporcionality nemôže byť na ujmu v tomto prípade, lebo takáto právna úprava nechráni len verejný záujem na ochrane vlastníctva všeobecne, ale aj konkrétny súkromný záujem, konkrétnej fyzickej, alebo právnickej osoby. Pokiaľ nejde o takúto konvergenciu súkromného a verejného záujmu, mal by zákon zvažovať možnosť legalizácie čiernej stavby s tým, že na zamyslenie sú dve možnosti takejto legalizácie:

a) Ak stavba bola realizovaná z časti, alebo úplne pre nekonanie stavebného úradu, alebo iného vážneho porušenie procesného práva na strane správneho orgánu, mal by byť priestor na jej legalizáciu rozhodnutím, ak nie je vo vážnom rozpore s verejným záujmom a mal by byť vylúčený odkladný účinok odvolania tak, ako to predpokladá príslušné znenie ustanovenia správneho poriadku. Takýmto spôsobom by sa nečinnosť štátu, ako verejnej služby občanom, aspoň sčasti konvalidovala. Samozrejme je potrebné aj tu podčiarknuť, že legalizácia je možná len vtedy, pokiaľ nevznikne inému škoda.

b) Druhá situácia môže vzniknúť a vzniká vtedy, keď je čierna stavba realizovaná bez stavebného povolenia pre úmysel, alebo ignoranciu stavebníka. Teda nejde

o porušenie lehôt a podobne zo strany povoľovacieho orgánu. Ak by išlo o povolenie rodinných domov, súčasné znenie § 88a v plnej miere postačuje na reparáciu protiprávneho stavu. Ak by však išlo o podnikateľský zámer, je situácia kvalitatívne odlišná. V tejto situácii je namieste zváženie aplikácie správnych dohôd, ako formy rozhodnutia v ktorej by bol stavebník povinný realizovať okrem iného aj verejnoprospešný zámer ako formu následku za porušenie práva, okrem sankcií v režime správneho práva trestného. Vo svojej propozícii legislatívneho riešenia však opätovne predpokladáme súlad s verejným záujmom a to, že verejnoprospešné služby budú dostatočnou kompenzáciu. Pri riešení protiprávnych situácií čiernych stavieb môže znamenať nahradenie rozhodnutia o dodatočnom povolení stavby správnou dohodou významný protikorupčný moment, čo je jednou z priorít Slovenskej republiky.

Odhliadnuc od vyššie uvedeného, problém súčasnej legislatívy ma ešte jeden rozmer, ktorý súvisí s postavením účastníka konania. Keďže ide o problém, ktorý sa vyskytuje interdisciplinárne aj napr. v exekučnom práve, dovolím si na tomto mieste mu venovať istú mieru pozornosti. Pre potreby riadneho správneho konania podľa § 88a je nevyhnutné poznať účastníkov konania, ktorým je podľa tohto ustanovenia osoba (právnická alebo fyzická), ktorá je vlastníkom stavby. Obísť takéhoto účastníka nie je možné, keďže aj v tomto prípade aplikujeme zásadu, že každý má právo byť vypočutý. Podľa čl.14 odporúčania CM/Rec (2007) 7 právo byť vypočutý je súčasťou základného ľudského práva.[9] Preto ani v rámci konania o dodatočnom povolení stavby, nie je možné obísť účastníka konania. Dnes podľa súčasnej legislatívy je účastník konania osoba, ktorá je stavebníkom, alebo vlastník stavby. Pokiaľ pri stavebníkovi ide o situáciu kedy stavba síce začala na základe rozhodnutia o umiestnení stavby, alebo potencionálneho stavebného povolenia. Teda stavba je v rozpore so stavebným povolením, s jasne identifikovaným stavebníkom a konanie ako také môže byť úspešne dokončené aj pri akceptácii práva na spravodlivý proces. V podmienkach Slovenskej republiky sme však veľmi často svedkami situácie, kedy nie je známy stavebník a musíme ako účastníka determinovať vlastníka stavby. Stavba ako samostatný predmet právnych vzťahov (ako vec v právnom zmysle) vzniká v okamihu, v ktorom je vybudovaná minimálne do takého štádia, počnúc tým, keď všetky ďalšie stavebné práce smerujú už k dokončeniu tejto druhovo a individuálne určenej veci.

[9]Košičiarova, S. Princíp dobrej verejnej správy a Rada Európ. Bratislava 2012 , Iura edition s. 98 a nasl.

K tomu pri nadzemných stavbách dochádza vytvorením stavu, keď je už jednoznačne a nezameniteľným spôsobom zrejmé aspoň dispozičné riešenie prvého nadzemného podlažia. Nerozhoduje, že ešte nebolo vydané kolaudačné rozhodnutie, pretože vznik stavby nie je totožný s jej stavebnou dokončenosťou. Vznikom stavby ako veci v právnom zmysle k nej nadobúda zásadne vlastnícke právo stavebník, t.j. ten, kto stavbu uskutočnil s prejaveným úmyslom mať ju pre seba. S nadobudnutím vlastníckeho práva nadobúda vlastník aj jednotlivé vlastnícke oprávnenia, najmä oprávnenie predmet svojho vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním.[10] Aj keď je nespochybniteľný tento materiálny znak vlastníka stavby, teda toho, kto ju vybudoval pre seba s úmyslom ju užívať, problém je v dokazovaní takejto situácii. Osoby, ktoré sa zdržiavajú v stavbe nemusia byť identické s osobami, ktoré majú legitímne vlastnícke právo. Navyše dnes vstupuje do celej problematiky aj otázka obyvateľov takejto stavby. Prv ako uvediem významné justičné rozhodnutie k tejto otázke chcem uviesť, že úlohou právnika je najmä hľadať existenciu, alebo neexistenciu právnej normy bez ohľadu na jej kvalifikačné odnotenie. Teraz si dovolím odprezentovať rozhodnutie Európskeho sudu pre ľudské práva z 24 apríla 2012 vo veci Yordanova a ostatní proti Bulharsku.[11] Rozhodnutie sa týka asi 250 Rómov, ktorí žijú v osade Batalova kde boli premiestnení v 60tych rokov. Vznikla tu nelegálna osada, ktorú sa bulharské legálne autority rozhodli odstrániť a zbúrať. Zákonnosť týchto opatrení potvrdil Najvyšší správny súd Bulharska. Okrem iného argumentoval, že ide o situáciu protiprávneho stavu, kde nie je rozhodujúce či rodiny majú náhradné ubytovanie. Rozhodnutie súdu (európskeho) môže vyvolávať zmiešané pocity. Okrem iného konštatoval, že došlo k porušeniu čl. 8 Európskeho dohovoru o ochrane súkromia a rodinného života. V tomto rozhodnutí sa ale nenachádza argumentácia v prospech ochrany vlastníckeho práva majiteľov pozemkov. Súd zaviazal Bulharsko k takému riešeniu, ktorého integrálnou súčasťou by bolo náhradné ubytovanie. Súd konštatoval, že sťažovatelia žili vo svojich príbytkoch celé desaťročia a zobral do úvahy aj fakt sociálne znevýhodnenej skupiny. Pri prácach na novelizácii stavebného zákona je potrebné bez akýchkoľvek pochybností brať do úvahy aj túto otázku, jej spracovanie v súlade s požiadavkou spravodlivosti a ľudských práv. Dovolím si však podčiarknuť fakt, že ochrana vlastníckeho práva musí byť zákonom garantovaná a zákonodarca nesmie pripustiť istú formu licitácie vážnosti ľudských práv.

Posledný neuralgický bod úvah o novelizácii stavebného zákona je na rozdiel od predchádzajúcich analýz a úvah v mojom príspevku nie stav lege ferenda, ale stav lege lata.

[10] Rozhodnutie Najvyššieho súdu vedené pod značkou 4 Cdo 319/2008.
[11] Tekeli, J. , Hoffman, M . Zákon o obecnom zriadení , Wolters Kluwer , 2014 Bratislava

Národná rada Slovenskej republiky prijala novú právnu úrpavu vyvlastnenia pod č. 185/2015 Z.z o Vyvlastnení pozemkov a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Podľa dôvodovej správy k zákonu, je zákon prijatý na základe plánu legislatívnych úloh. *Navrhovaný zákon bude nadväzovať na novú právnu úpravu územného plánovania a stavebného poriadku, ktorý nebude upravovať problematiku vyvlastnenia. Nový zákon o územnom plánovaní a stavebnom poriadku sa vo vzťahu k novému zákonu o vyvlastnení dostane do polohy osobitného predpisu upravujúceho oba všeobecné účely na vyvlastnenie ustanovené v spojení s územnoplánovacou dokumentáciou, najmä s jej záväznými limitmi a regulatívmi. Predložený návrh upravuje problematiku vyvlastnenia tak z hmotnoprávneho hľadiska, ako aj z hľadiska procesného. Podmienky vyvlastnenia alebo obmedzenia vlastníckeho práva vychádzajú z ústavnoprávnych podmienok, a to vo vzťahu k verejnému záujmu, účelu, rozsahu a obsahu vyvlastnenia, ako aj z podmienok o poskytnutí primeranej náhrady za vyvlastnenie. Vo vzťahu k účelu vyvlastnenia sa odkazuje na osobitné zákony z dôvodu, že podmienky ustanovené v Občianskom zákonníku, rovnako ako aj ďalšie hmotnoprávne podmienky, musia obsahovať jednotlivé osobitné zákony, ktoré upravujú vyvlastnenie na účely, ktoré tvoria predmet ich úpravy. V procesnej časti sa využívajú aj osvedčené inštitúty z platnej právnej úpravy s tým, že tieto ustanovenia sa precizujú.*

Túto novú právnu úpravu treba chápať v dvoch kategóriách. Jednak ako skutočné zlepšenie súčasného stavu. To čo pre trestné právo znamená napr. obmedzenie osobnej slobody je v správnom práve otázka vyvlastnenia. Preto je dobré, že nová legislatíva reaguje na celý rad rozhodnutí súdov a odzrkadľuje tak najvážnejšie právne aplikačné problémy. Najvyšší súd napríklad veľmi často riešil otázku primeranosti náhrady. Najvyšší súd konštatuje, že primeraná náhrada a vo vzťahu k náhrade za vyvlastnenie na účely stavebného zákona sa za trhovú cenu nehnuteľnosti považuje cena rovnakej, alebo porovnateľnej nehnuteľnosti v tom istom čase, v tom istom mieste a v porovnateľnej kvalite (§ 111 ods. 2 druhej vety stavebného zákona), pričom táto trhová cena má byť určená znaleckým posudkom. Stavebný zákon predpokladá, že pri určovaní primeranej náhrady bude správny orgán postupovať podľa trhovej ceny inej nehnuteľnosti. A to buď rovnakej, alebo porovnateľnej ceny pozemku o vyvlastnení ktorého sa koná (teda nie len z polohy a z umiestenia pozemku). Skutočnosť, že trhová cena je určená znaleckým posudkom, nezbavuje správny orgán povinnosti postupovať v súlade so zásadou zákonnosti a zistiť skutočný stav týkajúci sa primeranej náhrady za vyvlastnené nehnuteľnosti. Primeraná náhrada sa zisťuje vždy analyzovaním miestneho trhu, všetkými tromi rovnocennými metódami, ktorými sú

porovnávanie kúpnych cien, kapitalizácia čistých výnosov a náklady podľa cien stavebných prác. Analýza porovnateľných kúpnych cien v znaleckom posudku nesmie chýbať.

Problém novej právnej úpravy je v tom, že apriori počítala s prijatím aj nového stavebného zákona. Ako je zrejmé, tento stav nenastal. V novom zákone však absentuje derogačné ustanovenie vo vzťahu k štvrtej časti stavebného zákona. Podľa Ústavy SR je Slovenská republika právny štát. Podľa Procházku R.[12] právny štát v najstručnejšej definícii znamená, že osoby, ktoré vystupujú v jeho mene, vykonávajú zverenú právomoc výlučne v súlade s pravidlami, ktoré tento výkon upravujú. Tento princíp legality má byť brzdou voči možnej svojvôli. Ako som už uviedol, je obsiahnutý aj v článku 2 ústavy SR a je skutočným obsahom princípu legitímneho očakávania. Tento hovorí o takom procesnom postupe, pri ktorom je možné už na začiatku konania, pri znalosti právnych predpisov, očakávať istý kvalitatívny výsledok. Teda právomoc je daná najmä preto, aby bolo zrejmé pre každého zo zásady rovnosti účastníkov, kto a akým spôsobom môže konať v danom okruhu spoločenských vzťahov. Právomoc je teda najväžnejším determinantom pri odpovedi na otázku, aký orgán ma v danej situácii rozhodnúť? Ako už bolo povedané, v prípade tak vážneho zásahu do základných práv a slobôd, akým je vyvlastnenie, je potrebné nad všetku pochybnosť stanoviť jasne ako procesný postup, tak predovšetkým správny orgán, ktorý má v danej veci konať. Dnes však za účinnosti dvoch právnych predpisov máme zároveň aj dva správne orgány. Podľa stavebného zákona je to v zmysle § 112 v nadväznosti na § 117 ods. 1 obec. Podľa zákona o vyvlastňovaní, je to okresný úrady v sídle kraja v ktorom sa nachádza nehnuteľnosť o ktorú ide [§7]. Teda máme tu dva zákony, ktoré sú v tom istom čase účinné a platné a ktoré upravujú rovnaký okruh spoločenských vzťahov. Takáto legislatívna situácie je veľmi nešťastná a neprospieva vymožiteľnosti práva a rozvoju právneho štátu. Na obhájenie danej situácie je prakticky nemožné nájsť vhodný argument. Jednak ho usvedčuje dôvodová správa, ktorá expressis verbis hovorí o tom, že zákon počítal s prijatím nového stavebného zákona, ktorý sa nerealizoval. Nemôže ani platiť argument o obsolentnosti právnej normy stavebného zákona, pretože obidva správne orgány existujú a vykonávajú svoju právomoc. Teda nemáme tu orgán neexistujúci v čase aplikácie práva.

Prezentácie okruhov problémov, ktoré som načrtol nie je ukončený výpočet. V práci stavebného práva je ich oveľa viac a moja analýza spočívala len v načrtnutí tých najväžnejších v porovnaní ako s českou, tak aj navrhovanou právanou úpravou, aj napriek tomu, že tento bol nakoniec stiahnutý predkladateľom. Akceptovania požiadaviek Európskej

[12]Procházka , R.,Káčer, M. Teoria práva 1 vydanie . Bratislava ., C.H.Beck 2013

únie na dobrú verejnú správu, ako aj akceptácie zásady bližšie a v ústrety občanom, sú základné predpoklady dobrého legislatívneho diela, ktoré treba veriť v istom čase bude aktuálne. Predovšetkým je ako conditio sine qua non imanentnou súčasťou chápania novelizácie stavebného práva rozmer verejnej správy ako služby. Pri takomto chápaní je zrejmá istá determinovanosť zmien smerom k zjednodušeniu konania, antikorupčných opatrení a vymožiteľnosti práva. Ako relevantnú treba vnímať aj aplikáciu správnych dohôd ako alternatívu rozhodnutiam v správnom konaní.

Zoznam bibliografických odkazov

HENDRYCH, D. a kol. Správni právo . Obecná část. 7 vydaní . Praha : C.H.Beck, 2007

KOŠIČIAROVA, S. Princíp dobrej verejnej správy a Rada Európ. Bratislava 2012 , Iura edition

MRVA ,M., TURČAN, M., Interpretácia a argumentácia v práve , Wolters Kluwer , 2016 Bratislava

POTASCH .P., HAŠANOVÁ, J., Zákona o správnom konaní Bratislava 2015 C.H.Beck

PROCHÁZKA , R.,KÁČER, M. Teoria práva 1 vydanie . Bratislava ., C.H.Beck 2013

PRUCHA, P. , KLÍMOVÁ, A., Veřejné stavebné právo , Masarykova Univerzita Brno , 2014

SREBALOVA, M., Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu Bratislava , Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK 2008

ŠKOP, M., MACHÁČ,P., Základy právni nauky , Wolters Kluwer Praha 2011

TEKELI, J. , HOFFMAN, M . Zákon o obecnom zriadení , Wolters Kluwer , 2014 Bratislava

TOHTOVÁ, K.: Občan a zákonnosť rozhodnutí v správnom konaní . Obzor 1982 Bratislava

DISPOZÍCIE S POĽNOHOSPODÁRSKOU PODOU VO SVETLE LEGISLATÍVNYCH TRENDOV

Andrea Barancová[1]

Abstrakt

Témou príspevku je problematika prevodov a nadobúdania poľnohospodárskej pôdy, a to z hľadiska obmedzení, ktoré zákon č. 140/2014 Z. z. v znení neskorších predpisov do právneho poriadku SR, priniesol. Príspevok sa snaží poukázať na vývoj normatívnej úpravy tejto oblasti a kladie si otázky ďalšieho pôsobenia uvedenej právnej normy vzhľadom na jej nesúlad s predpismi EÚ.

Kľúčové slová

poľnohospodárska pôda, obmedzenia pri nadobúdaní poľnohospodárskej pôdy

Abstract

The topic of this article is the issue of transfers and the acquisition of agricultural land, both in terms of restrictions that was brought by Act. 140/2014 Z.z. as amended , into Slovak law. The article seeks to highlight the development of the normative changes in this area and asks what will be the further effect of that norm in respect of its non-compliance with EU rules.

Keywords

agricultural land, restrictions of the acquisition of agricultural land

Úvod

Poľnohospodárska pôda ako osobitný predmet vlastníckych vzťahov podlieha zvýšenej ochrane. Táto ochrana je zrejmá pri prijímaní právnych predpisov, ktoré ovplyvňujú podmienky a postup pri jej nadobúdaní a prevodoch. Verejná moc - štát resp. jeho orgány do výkonu oprávnení vlastníka pozemkov zasahujú oveľa častejšie, ako je to v prípade vlastníctva iných vecí[2]. Hlavnými dôvodmi takýchto zásahov je jednak chrániť poľnohospodárske určenie takéhoto druhu pozemkov, čo je zabezpečené najmä zákonom č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy, ale aj snaha o zachovanie pôdy v režime spoločného bohatstva občanov štátu, keďže sa jedná o neobnoviteľný prírodný zdroj.

[1] JUDr. Andrea Barancová, PhD., odborný asistent na Katedre finančného a správneho práva, Právnická fakulta UMB v Banskej Bystrici

[2] Pekárek, M. a kol. Pozemkové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s.31.

Snaha o zabezpečenie zvýšenej ochrany poľnohospodárskej pôdy a záujem štátu, aby takúto pôdu nadobúdali osoby, ktoré vykonávajú poľnohospodársku výrobu ako predmet podnikania, a teda sa zachovalo jej účelové určenie, je v súčasnosti riešená zákonom č.140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku, s účinnosťou od 01.06.2014. Prijatie takejto právnej úpravy bolo dôvodnené zabezpečením ochrany poľnohospodárskej pôdy a zamedzením špekulatívnym nákupom.[3]

Podľa dôvodovej správy k vyššie citovanému zákonu tento v zásade nevylučuje nikoho z možnosti nadobudnúť do vlastníctva poľnohospodársku pôdu. V prijatom znení tohto právneho predpisu je táto zásada vyplývajúca z čl. 20 ods. 1 a 2 Ústavy SR síce zachovaná, v určitom zmysle však modifikovaná, zákon v prijatom znení preferuje stanovené kategórie osôb oprávnených nadobúdať vlastnícke právo k určeným poľnohospodárskym pozemkom, určuje kategórie osôb, ktoré sú vylúčené z nadobúdania poľnohospodárskej pôdy a určuje podmienky, ktoré musia osoby oprávnené nadobudnúť vlastnícke právo k takýmto pozemkom spĺňať.

Z procesu nadobúdania vlastníckeho práva k určeným poľnohospodárskym pozemkom sú úplne vylúčené štáty a osoby – fyzické osoby s pobytom a právnické osoby so sídlom v štáte, ktorého právny poriadok neumožňuje občanom Slovenskej republiky, fyzickým osobám s pobytom v Slovenskej republike ani právnickým osobám so sídlom v Slovenskej republike nadobúdať vlastníctvo k poľnohospodárskemu pozemku. Z tohto pravidla sú vyňaté prípady dedenia a štáty (aj osoby s pobytom/sídlom) Európskej únie, Európskeho hospodárskeho priestoru, Švajčiarsko a štáty, pre ktoré to vyplýva z medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná.[4]

Nadobúdanie poľnohospodárskej pôdy zahraničnými osobami je zákonom č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku taktiež okliešťené. Pred účinnosťou tohto právneho predpisu otázku nadobúdania poľnohospodárskej pôdy mimo zastavaného územia obce riešil zákon č. 202/1995 Z. z. Devízový zákon, kde §19a vylúčil nadobúdanie vlastníckeho práva k lesnej a poľnohospodárskej pôde nachádzajúcej sa mimo zastavaného územia obce (extravilán obce) cudzozemcami. Výnimkou bolo nadobúdanie osobami, ktoré boli občanmi SR alebo štátnymi príslušníkmi členského štátu EÚ a mali na základe registrácie právo na prechodný pobyt (uvedená povinnosť bola s účinnosťou od 01.05.2004 zrušená,

[3] bližšie viď Dôvodovú správu k návrhu zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku
[4] ustanovenie §7 ods. 1 a 2 zákona č. 140/2014 Z. z.

prechodný pobyt sa občanovi EÚ/EHP neudeľoval[5]), za predpokladu, že na tejto poľnohospodárskej pôde hospodárili najmenej tri roky po nadobudnutí platnosti Zmluvy o pristúpení SR k EÚ. Pojem poľnohospodárska výroba bola definovaná v §12 zákona č. 105/1990 Zb. o súkromnom podnikaní občanov v znení neskorších predpisov. Splnenie tejto podmienky sa preukazovalo osvedčením obce o zápise do evidencie podľa vyššie uvedeného právneho predpisu. Pre úplnosť je potrebné doplniť, že výnimku z tohto postupu tvorilo dedenie.

Slovenská republika po vstupe do EÚ si podobne ako Česká republika uplatnila na nákup poľnohospodárskej a lesnej pôdy cudzincami sedemročné obdobie v zmysle Aktov o podmienkach pristúpenia Slovenskej republiky k Európskej únii. Slovenská republika si na rozdiel od Českej republiky (podobne ako Poľsko a Maďarsko), ponechala lehotu na rozhodnutie, či požiada o predĺženie vyššie uvedeného prechodného obdobia. Slovenská republika v zmysle Aktu o podmienkach pristúpenia do EÚ si uplatnila pôvodne iba 7-ročnú lehotu na toto prechodné obdobie, 14.apríla 2011 bolo však vydané rozhodnutie Komisie 2011/241/EÚ, ktorým sa predĺžilo prechodné obdobie týkajúce sa nadobúdania poľnohospodárskej pôdy občanmi členských štátov EÚ do 30.apríla 2014. Ďalšie predĺženie prechodného obdobia, resp. novela v tom smere, že by bolo plošne zakázané nadobúdať vlastníctvo poľnohospodárskej resp. lesnej pôdy občanmi členských štátov EÚ už nie je prípustná.[6] Po tomto termíne došlo k vzniku vákua, kedy prevod poľnohospodárskej pôdy nepodliehal žiadnym obmedzeniam s ohľadom na nadobúdajúce subjekty, a to až do 01.06.2014.

Toto vákuum bolo ukončené prijatím zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku, ktorý danú oblasť riešil a v rámci ktorého došlo k prijatiu podmienok a postupu pri nadobúdaní poľnohospodárskej pôdy. Uvedený právny predpis prijal aj kritériá týkajúce sa osôb oprávnených nadobudnúť vlastnícke právo k určeným poľnohospodárskym pozemkom, ktoré musia byť splnené kumulatívne:

- kritérium trvalého pobytu resp. sídla nadobúdateľa na území SR stanovenú dobu
- kritérium poľnohospodárskej činnosti ako predmetu podnikateľskej činnosti.

Zákon č. 140/2014 Z. z. už od svojho prijatia podliehal kritike laickej, ale aj odbornej verejnosti. Niečo vyše mesiaca po nadobudnutí účinnosti bol na Ústavný súd SR podaný

[5] Dráčová, J. - Vojčík, P. - Barešová, E. Katastrálny zákon s porovnaním úpravy v Českej republike. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s.139.
[6] Kubincová, S. Devízové právo v Slovenskej republike. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2014, s.82-83.

návrh začatie konania o súlad s Ústavou SR, v ktorom bolo jedným z dôvodov uvedené neprimerané obmedzenie základných práv vo vzťahu k cieľu, ktorý bol prijatím novej právnej úpravy sledovaný. Podľa navrhovateľov prijatý právny predpis môže vážne ohroziť základné práva a slobody. Namietaný je najmä nesúlad tohto právneho predpisu s čl. 20 ods. 1,2, a 4[7] Ústavy SR.[8]

14. mája 2014 bol prijatý zákon č.122/2015 Z. z., ktorým sa zákon č. 140/2014 Z. z. novelizoval, pričom táto novela v princípe nepriniesla žiadne výrazné zmeny, prostredníctvom nej došlo k malým úpravám týkajúcich sa procesu registrácie zverejňovania ponúk na stránke Ministerstva a k doplneniu ďalšieho právneho úkonu, ktorý podlieha danej právnej úprave (zámenná zmluva).[9]

V apríli 2016 Európska komisia podala listy ako formálne upozornenia krajinám: Bulharsko, Maďarsko, Litva a Lotyšsko. Následne po obdržaní odpovedí od týchto krajín Európska komisia stále namietala nesúlad vnútroštátnych úprav týkajúcich sa nadobúdania poľnohospodárskej pôdy s legislatívou EÚ, kde ako hlavná námietka pre Slovenskú republiku bola uvedená podmienka dlhodobého rezidenta (trvalého pobytu) v krajine ako jedna z podmienok nadobudnutia poľnohospodárskej pôdy, čo podľa názoru Komisie diskriminuje iných občanov EÚ. Na porovnanie tento istý nedostatok bol vyčítaný aj Bulharsku. Maďarsko zašlo až tak ďaleko, že v rámci vnútroštátnej úpravy má prijatý zákon, na základe ktorého dochádza ku kompletnému zákazu nadobúdania pôdy právnickým osobám a taktiež ustanovuje podmienku pre kupujúceho, ktorý je povinný obhospodarovať nadobúdanú poľnohospodársku pôdu priamo osobou kupujúceho.[10] Európska komisia zároveň priznala národnú autonómiu krajinám, v rámci čoho majú byť tieto schopné primerane regulovať trh s poľnohospodárskou pôdou na zabezpečenie jej využitia a zabezpečenia miestneho rozvoja. Európska komisia namietala vnútroštátne predpisy z hľadiska reštriktívnych a

[7] čl. 12 ods.1 Ústavy SR: „*Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné*.“

čl. 12 ods. 2 Ústavy SR: „*Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať*.“

čl. 12 ods. 3 Ústavy SR: „*Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky*.“

[8] bližšie viď www.ustavnysud.sk

[9] § 3 ods. 1: „Nadobúdaním vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku na účely tohto zákona nie je prevod podľa § 611 Občianskeho zákonníka, ak zamieňanými vecami sú poľnohospodárske pozemky, ktorých hodnoty sú porovnateľné; hodnoty zamieňaných pozemkov sú porovnateľné, ak ich rozdiel nie je väčší ako 10 %.“.

[10] Litva a Lotyšsko má prijatý zákon, v rámci ktorého sú určené podmienky, že kupujúci sa musí kvalifikovať ako farmár.

diskriminačných podmienok pri nadobúdaní poľnohospodárskej pôdy, čím dochádza k zablokovaniu investovania do poľnohospodárskeho rozvoja.[11]

Európska komisia zároveň požiadala okrem iných krajín aj Slovenskú republiku, aby dodržiavala pravidlá Európskej únie týkajúce sa nadobúdania poľnohospodárskej pôdy, v súvislosti s čím mala Slovenská republika upraviť vnútroštátny predpis týkajúci sa nadobúdania poľnohospodárskej pôdy tak, aby bol zabezpečený voľný pohyb kapitálu a slobody usadiť sa, nebola zamedzená možnosť cezhraničného investovania.[12]

V rámci legislatívy došlo v roku 2016 k otvoreniu otázky úpravy tohto právneho predpisu. Z vyjadrenia Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR vyplýva, že Ministerstvo má snahu o iniciovanie krokov smerujúcich k obmedzeniu špekulatívnych nákupov pôdy. Pripravovaná zmena zákona má vychádzať najmä z podaní Európskej komisie. Už v rámci tohto pripravovaného návrhu má dôjsť zároveň aj k vypusteniu ustanovenia týkajúceho sa podmienky 10-ročného trvalého pobytu na území SR ako jednej z podmienok nadobúdania poľnohospodárskej pôdy. [13]

Záver

Vychádzajúc zo skutočnosti, že pôda je neobnoviteľný prírodný zdroj so širokým významom pre občanov SR, je pochopiteľná snaha zo strany legislatívy vylúčiť resp. obmedziť jej nadobúdanie zahraničnými subjektami a osobami, ktoré sa poľnohospodárskej výrobe ako podnikateľskej činnosti nevenujú. Možno tu vidieť aj podporu miestnych podnikateľov so zameraním sa na poľnohospodársku činnosť. Princípy prijaté týmto právnym predpisom podľa nášho názoru zaviedli obmedzenia priamo ovplyvňujúce trhový mechanizmus pri poľnohospodárskych pozemkoch.

Podľa nášho názoru prijatý právny predpis zasahuje aj do základných princípov súkromného práva, ktorým je aj zmluvná voľnosť, možno mať pochybnosti o rešpektovaní tohto princípu pri prevodoch vlastníckeho práva k poľnohospodárskej pôde. Význam tohto princípu potvrdil aj Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky[14], v ktorom okrem iného vyjadril, že zmluvná voľnosť je jeden z právnych princípov umožňujúci zmluvným stranám upraviť si vzájomné pomery tak, aby to čo najlepšie vyhovovalo ich potrebám a záujmom, čo zodpovedá ústavnému princípu autonómie konania subjektov práva[15], ktorý vytvára priestor pre čo

[11] bližšie viď www.ec.europa.eu
[12] bližšie viď www.ec.europa.eu
[13] bližšie viď www.mpsr.sk
[14] sp. zn. III. ÚS 48/2012 z 28. marca 2012
[15] čl. 2 ods. 3 Ústavy SR

najširšie uplatnenie sebarealizácie jednotlivca pri uspokojovaní jeho právom chránených potrieb a záujmov v demokratickej spoločnosti. Rozsiahle obmedzenia, ktoré zaviedol zákon č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku podľa nášho názoru túto zásadu porušujú. Neobstojí tvrdenie uvedené v dôvodovej správe, že skúsenosti s realizáciou opatrení zakotvených predpismi verejného práva v oblasti starostlivosti o poľnohospodársku pôdu nie sú schopné dosiahnuť ochranu poľnohospodárskej pôdy, pretože tieto opatrenia vychádzajú zo *skutočného stavu*. Podľa tejto správy bolo potrebné prijať právny predpis, ktorý umožní chrániť poľnohospodársku pôdu a zamedzí špekulatívnym nákupom.[16] Myslíme si, že účel, ktorý si tento právny predpis dal za cieľ dosiahnuť, v tejto forme nebol dostatočne naplnený. Okrem iných zrejmých nedokonalostí neobstojí ani podmienka trvalého pobytu/sídla nadobúdateľa poľnohospodárskeho pozemku, keďže nič nebráni cudzincom prostredníctvom nadobudnutia obchodného podielu pri spoločnosti, ktorá spĺňa resp. v čase nadobudnutia vlastníckeho práva spĺňala zákonom stanovené podmienky, určený poľnohospodársky pozemok nadobudnúť. Bude zaujímavé sledovať, ako sa Ústavný súd SR vysporiada s podaným návrhom, ktorý namieta rozpor zákona č.140/2014 Z. z. s Ústavou SR a taktiež ako sa Slovenská republika vysporiada s námietkami Európskej komisie. Práve v časti podmienky trvalého pobytu/sídla bude podľa nášho názoru túto potrebné zosúladiť s predpismi EÚ. Potom sa do pozornosti dostane otázka, či striktné podmienky, ktoré sú v predmetnom zákone upravené, nebudú reštriktívne pôsobiť práve pre občanov SR a teda predmetný právny predpis nebude schopný zabezpečiť ochranu poľnohospodárskej pôdy z hľadiska jej účelového určenia a udržania v rukách občanov SR.

Zoznam bibliografických odkazov

DRÁČOVÁ, J. - VOJČÍK, P. - BAREŠOVÁ, E. Katastrálny zákon s porovnaním úpravy v Českej republike. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 414 s. ISBN 978-80-7380-380-3.

KUBINCOVÁ, S. Devízové právo v Slovenskej republike. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2014, 166 s. ISBN 978-80-8163-030-4.

PEKÁREK, M. a kol. Pozemkové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 331 s. ISBN 978-80-7380-253-0.

[16] bližšie viď Dôvodovú správu k návrhu zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku

Internetové zdroje

www.mpsr.sk

www.ec.europa.eu

www.ustavnysud.sk

ROZHODOVACIE PROCESY V OBLASTI APLIKÁCIE HMOTNÉHO PRÁVA VO VEREJNEJ SPRÁVE

Daniel Paľko[1]

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá tvorbou individuálnych správnych aktov, ktorými správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb. Jeho cieľom je porovnať rôzne druhy rozhodovacích procesov v tejto oblasti verejnej správy, ktoré sa používajú v Slovenskej republike v komparácii s rozhodovacími procesmi v Českej republike. Príspevok neopomína ani vplyv nového Správneho súdneho poriadku účinného od 1.7.2016 na princípy a zásady rozhodovania o právach, právom chránených záujmom a povinnostiach osôb v oblasti verejnej správy.

Kľúčové slová

Rozhodnutie – opatrenie – iný zásah – súdny prieskum – faktické negatívne správne rozhodnutie – zápis záznamom do katastra nehnuteľností

Abstract

The paper deals with the creation of individual administrative acts, by which the administrative authorities decide on the rights, legally protected interests and obligations of natural and legal persons. Its objective is to compare different kinds of decision-making in the field of public administration, which are used in the Slovak Republic in comparation with decision-making in the Czech Republic. Paper does not neglect impact of the new Administrative Procedure Code effective from 07.01.2016 on principles and rules of decision-making on the rights, legally protected interests and obligations of persons in public administration.

Keywords

decision - measure - another interference - judicial review - in fact negative administrative decision - entry by records in the land register

Úvod

Na prvom mieste je potrebné vymedziť rozsah oblasti, ktorá spadá pod rozhodovacie procesy v oblasti „aplikácie práva," t.j. individuálnu rozhodovaciu činnosť, resp. konkretizáciu práva. Rozhodovacie procesy vo verejnej správe sa totiž vyskytujú aj pri podzákonnej legislatívnej normotvorbe v procese prijímania normatívnych správnych aktov

[1] JUDr. Daniel Paľko, PhD. pôsobí ako vysokoškolský pedagóg, je autorom viacerých odborných článkov a monografií. Momentálne pôsobí na Právnickej fakulte UMB v Banskej Bystrici.

ako aj pri riadiacej a organizátorskej činnosti v procese prijímania vnútorných predpisov verejnej správy smerujúcich dovnútra systému orgánov verejnej správy, kde dochádza k vydávaniu normatívnych inštrukcií ako aj individuálnych služobných pokynov.

1. Vymedzenie individuálnych správnych aktov podľa legislatívneho stavu účinného od 1.7.2016 v Slovenskej republike

S účinnosťou od 1.7.2015 sa sprehľadnil systém individuálnych správnych aktov v legislatíve Slovenskej republiky. Konkrétne § 3 ods. 1 písm. a) až c) zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok a zákonom č. 125/2016 Z.z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, jeho článkom LVIII. došlo k novele zákona č.153/2001 Z.z. o prokuratúre, konkrétne jeho § 21 ods. 3 písm. a) až c) v tom zmysle, že v oboch zákonoch došlo k definovaniu pojmu „**administratívne konanie**“ ako postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov, a pojmu „**rozhodnutie orgánu verejnej správy**“ ako správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka, a ďalej pojem „**opatrenie orgánu verejnej správy**“ ako správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté. Zákon o prokuratúre obsahuje aj definíciu pojmu „opatrenie orgány verejnej správy so všeobecnými účinkami,“ ktorým je riadiaci správny akt vydaný v rámci výkonu pôsobnosti v oblasti verejnej správy, ktorý smeruje dovnútra štruktúry orgánov verejnej správy, pričom je zrejmé, že ide o výsledok riadiacej činnosti orgánov verejnej správy. Správny súdny poriadok obsahuje aj definíciu pojmu „**iný zásah orgánu verejnej správy,**“ ktorým je faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorými sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté, pričom iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté. Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona Správny súdny poriadok,

parlamentná tlač 1335[2] doručenému Národnej rade Slovenskej republiky 19.12.2014 uvádza k § 3: „Pod **individuálnymi správnymi aktmi** treba rozumieť ***správne akty, ktoré majú individuálne určeného adresáta (napr. rozhodnutia, opatrenia a iné zásahy orgánov verejnej správy***). Normatívnymi správnymi aktmi sú správne akty, ktoré nemajú konkrétneho adresáta a smerujú k vopred neurčenému okruhu osôb. V rámci správneho súdnictva sú takýmito normatívnymi správnymi aktmi všeobecne záväzné nariadenia obecných zastupiteľstiev, mestských zastupiteľstiev a zastupiteľstiev mestských častí a samosprávnych krajov.“

Ďalej dôvodová správa uvádza, že správny akt formálne označený ako rozhodnutie je napríklad stavebné povolenie a správny akt považovaný za rozhodnutie je fiktívne rozhodnutie o odmietnutí sprístupnenia informácie. Dôvodová správa sa podrobne zaoberá pojmom „opatrenie orgánu verejnej správy,“ ktorým je správny akt orgánu verejnej správy odlišný od rozhodnutia, teda nie je pomenovaný ako rozhodnutie a nie je považovaný za rozhodnutie. Dôvodová správa ďalej uvádza, že v praxi sú takýmito opatreniami najmä záznam a poznámka v katastri nehnuteľností [§ 5 ods. 2 a 3 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)], písomné oznámenie stavebného úradu, že nemá námietky voči uskutočneniu stavieb, stavebných úprav a udržiavacích prác [§ 57 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)], registrácia alebo zmena v registri pozemkových spoločenstiev podľa § 26 ods. 3 zákona č. 97/2013 Z. z. o pozemkových spoločenstvách, evidencia zmluvy vlastníkov spoločného poľovného revíru o jeho užívaní alebo zmluvy o užívaní poľovného revíru podľa § 12 ods. 3, § 16 ods. 1 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ako aj samotné listy orgánov verejnej správy, ktorými sa oznamuje, že nebolo vyhovené návrhom alebo žiadostiam fyzických osôb a právnických osôb, ak tým môžu byť priamo dotknuté ich práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti. Takisto dôvodová správa definuje pojem „iný zásah orgánu verejnej správy“ tak, že na rozdiel od rozhodnutia alebo opatrenia má čisto faktickú povahu, čiže neprebehlo pri ňom žiadne formalizované administratívne konanie a je výsledkom okamžitého uplatnenia orgánu verejnej správy na mieste samom. V prípade postupu pri kontrole alebo inšpekcii ide najmä o preskúmavanie daňových kontrol.

[2] Vládny návrh zákona Správny súdny poriadok. Parlamentná tlač 1335, dostupné online: http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282 (10.11.2016)

Uznesenie obecného zastupiteľstva je podľa dôvodovej správy svojou povahou opatrením orgánu verejnej správy sui generis.

Dôvodová správa k vládnemu návrh zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov, parlamentná tlač 1692[3] doručeného do Národnej rady Slovenskej republiky dňa 28.8.2015 uvádza: „Pri opatrení sa však zavádza delenie na opatrenie orgánu verejnej správy, ktorým sa myslí ***opatrenie s individuálnymi účinkami*** a ***opatrenie orgánu verejnej správy so všeobecnými účinkami***. Táto deľba bola nevyhnutná z dôvodu odlišného procesného postupu pri ich preskúmavaní.“ Dôvodová správa tu výslovne odkazuje na nález Ústavného súd Slovenskej republiky, sp.zn. PL. ÚS 21/08 z 23.9.2009, ktorý rozlíšil medzi opatreniami orgánov verejnej správy, ktoré zakladajú práva alebo povinnosti individuálne určeným adresátom (fyzickým alebo právnickým osobám) a opatreniami všeobecnej povahy (smerniciam, uzneseniam, úpravám), ktoré nemajú konkrétne určených adresátov, t. j. svojou povahou ich nemožno považovať za individuálne právne akty. Pri opatreniach, ktoré sa považujú za individuálne právne akty, ako je oznámenie stavebného úradu podľa § 57 ods. 2 stavebného poriadku, že nemá námietky proti uskutočneniu zamýšľanej stavby, zastáva Ústavný súd Slovenskej republiky názor, že ide je potrebné uplatniť režim týkajúci sa „rozhodnutí“ (vtedajšie znenie § 27 zákona o prokuratúre) a nie režim týkajúci sa „opatrení“ (vtedajšie znenie § 26 zákona o prokuratúre), ktoré boli definované ako „smernice, uznesenia, úpravy, opatrenia a iné právne akty vydaných na zabezpečenie plnenia úloh v oblasti verejnej správy.“ Ústavný súd Slovenskej republiky v tejto súvislosti zdôraznil, že pre uplatnenie tohto režimu (podľa vtedajšieho znenia § 27 zákona o prokuratúre) nie je podstatné to, ako je príslušný (individuálny) právny akt formálne označený (rozhodnutie, opatrenie, oznámenie, vyjadrenie a pod.), ale to, **či svojimi účinkami smeruje ku konkrétnym adresátom práva, a zakladá im priamo alebo aj sprostredkovane práva alebo povinnosti**. Na základe uvedeného Ústavný súd Slovenskej republiky konštatoval, že právna úprava, ktorá umožňuje bez časového obmedzenia zasahovať do právoplatných rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ktoré zakladajú, rušia alebo menia práva alebo povinnosti individuálne určeným adresátom (fyzickým osobám alebo právnickým osobám) po uplatnení mimoriadnych opravných

[3] Vládny návrh zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Parlamentná tlač 1692, dostupné online:
http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5668 (10.11.2016)

prostriedkov alebo iných prostriedkov nápravy (ku ktorým treba zaradiť aj protest prokurátora), je **v materiálnom právnom štáte neakceptovateľná**, pretože je **v rozpore s princípom právnej istoty a ochrany dôvery** všetkých subjektov práva **v právny poriadok**, ktorý tvorí neodmysliteľnú súčasť princípov právneho štátu zaručených prvou vetou čl. 1 ods. 1 ústavy. „Rozhodnutie vydané v jednotlivej veci" je podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky potrebné vykladať aj v súlade s rezolúciou Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom z roku 1977, a teda ako **akékoľvek individuálne opatrenie alebo rozhodnutie**, ktoré je vydané pri výkone verejnej moci a je takej povahy, že sa **priamo týka práv, slobôd alebo záujmov fyzických osôb a právnických osôb.** Z komentára k tejto rezolúcii vyvodil Ústavný súd Slovenskej republiky záver, že medzi individuálne opatrenia alebo rozhodnutia nemožno zahrnúť opatrenia a rozhodnutia všeobecnej povahy.

Podľa nášho názoru Ústavný súd Slovenskej republiky vymedzil rozdiel medzi opatrením s individuálnym účinkom a opatrením so všeobecným účinkom aj vzhľadom na dikciu § 3 ods.7 Správneho poriadku (zákon č . 71/1967 Zb.), ktorý uvádza, že ustanovenia o základných pravidiel konania pri vydávaní rozhodnutí sa primerane použijú aj pri vydávaní „osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení." Z uvedeného je zrejmé, že samotný Správny poriadok vymedzuje rozlíšenie medzi rozhodnutiami a opatreniami s individuálnymi účinkami.

2. Vymedzenie individuálnych správnych aktov podľa legislatívy účinnej v Českej republike a judikatúry Ústavného súdu Českej republiky a Najvyššieho správneho súdu

Právna úprava účinná v Českej republiky v § 4 ods. 1 zákona č.150/2002 Sb. soudní řád správní rozlišuje medzi „rozhodnutím správneho orgánu" a „nezákonným zásahom správneho orgánu". V § 65 ods. 1 soudního řádu správního účinného od 1.1.2003 je definovaný pojem „**rozhodnutie správneho orgánu**" ako úkon správneho orgánu, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo záväzne určujú práva alebo povinnosti osoby. V § 82 je „**nezákonný zásah správneho orgánu**" definovaný ako nezákonný zásah, pokyn alebo donútenie správneho orgánu, ktorý nie je rozhodnutím. Uznesenie, rozhodnutie a iné opatrenie územného samosprávneho celku v samostatnej pôsobnosti je obdobou uznesenia obecného zastupiteľstva ako opatrenia správneho orgánu sui generis. Nie je však individuálnym správnym aktom. Správní řád č. 500/2004 Sb. účinný od 1.1.2006 v § 171 pozná „záväzné opatrenie všeobecnej povahy," ktoré nie je právnym predpisom ani

rozhodnutím, ktoré nezodpovedá slovenskému opatreniu so všeobecnými účinkami, ktoré pôsobí dovnútra štruktúry orgánu verejnej správy. Záväzné opatrenie všeobecnej povahy sa totiž môže priamo dotknúť práv, povinností alebo záujmov osôb.

Česká právna úprava netrpí nedostatkom vymedzenia rozdielu medzi rozhodnutím a opatrením s individuálnym účinkom, pretože v Správnom řáde jasne v § 154 uvádza, že pri vydávaní „vyjadrení, osvedčení," vykonávaní „overení" alebo robení „oznámení", ktoré sa týkajú dotknutých osôb, sa postupuje aj podľa ustanovení prvej časti Správního řádu a obdobne podľa vybraných ustanovení druhej a tretej časti Správního řádu. Teda nemusel by byť problém podriadiť pojmy „vyjadrenie" a „osvedčenie" a „oznámenie" pod pojem „úkon správneho orgánu, ktorým sa zakladajú menia, rušia alebo záväzne určujú práva alebo povinnosti," pod ktorým vystupuje pojem „rozhodnutie" správneho orgánu a tak dosiahnuť rovnaký stav ako požadoval Ústavný súd Slovenskej republiky v roku 2009. Správní řád pozná v § 158 ešte aj tzv. iný úkon ako úkony upravené v Správnom řáde, ktoré sa spravujú tým istým režimom ako „vyjadrenie," ,,osvedčenie" a „oznámenie."

Ústavný súd Českej republiky najprv v náleze sp.zn. III. ÚS 62/95 z 30.11.1995 definoval tzv. iný zásah orgánu verejnej moci : „Pojem iného zásahu orgánu verejnej moci je nutné preto chápať tak, že spravidla pôjde o prevažne jednorazový, protiprávny, a zároveň protiústavný útok týchto orgánov voči základným, ústavne zaručeným, právam (slobodám), ktorý v čase útoku predstavuje trvalé ohrozenie právne existujúceho stavu, pričom taký útok sám nie je výrazom (výsledkom) riadnej rozhodovacej právomoci týchto orgánov, a ako taký sa vymyká obvyklému prieskumnému či inému konaniu. Z tejto fakticity musí neskôr vyplynúť, že dôsledkom "takého zásahu orgánu verejnej moci," nevyplývajúcemu z príslušného rozhodnutia, nemožno čeliť inak než ústavnou sťažnosťou, prípadne nálezom Ústavného súdu, obsahujúcim zákaz takého zásahu. Táto podmienka nie je prirodzene splnená tam, kde poškodenému je k dispozícii obrana daná celým právnym poriadkom republiky (žaloba, opravné prostriedky, zákonom pripustená svojpomoc)." Ústavný súd Českej republiky v náleze sp.zn. II. ÚS 173/95 z 11.7.1996 uviedol, že odmietnutie vykonania záznamu do katastra nehnuteľností je „iným opatrením" správneho orgánu, ktorým môže byť porušené základné právo občana, pretože záznam do katastra má deklaratórny charakter, pretože potvrdzuje alebo upravuje zapísané vlastnícke vzťahy. Súčasne Ústavný súd Českej republiky dospel k záveru, že „per analogiam" je potrebné aj na vykonanie záznamu vztiahnuť účinnosť zákona o správnom konaní, pretože ho špeciálny zákon pre použitie v tejto časti zákona nevylučuje. Ústavný súd Českej republiky cituje Hoetzla (Československé správní právo, Praha 1937), ktorý stavia rozhodnutia a opatrenia do rovnakej právnej

kategórie, a to ako prejavy verejnej správy, ktoré autoritatívne upravujú a zakladajú právne vzťahy tak, že taký prejav je schopný *právní moci* (pozn. aut.: záväznosti a nemeniteľnosti). Súradenie oboch pojmov je podľa Ústavného súdu Českej republiky odvodené z toho, že oba výrazy boli spojené „spřežkou“ (pozn. aut.: juxtapozitum – zložené slovo utvorené spojením samostatne existujúcich slov). Ústavný súd Českej republiky vychádzal z textu § 72 ods. 1 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ktorého príslušná časť znie: „právoplatným rozhodnutím v konaní, ktorého bola účastníkom, opatrením nebo iným zásahom orgánu verejnej moci (ďalej len "zásah orgánu verejnej moci"),“ pričom doslova uviedol: „Zákon č. 182/1993 Sb. vzhľadom na radenie pojmov v § 72 ods. 1 písm. a) stanovuje pre „opatrenie“ inú právnu silu a postavenie, ktoré majú rozhodnutia súdne alebo správne. Je to výraz pre kategóriu aktov nižšej právnej sily, ktorým ale nakoniec môže byť odopretý vstup do príslušného konania, obrana jeho práva, účasť na konaní a pod.“ V uznesení z 6.1.1997 sp.zn. III. ÚS 16/96 uviedol Ústavný súd Českej republiky: „Podľa § 244 ods.3 o.s.ř. sa rozhodnutiami správnych orgánov rozumejú rozhodnutia, vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo rušia oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb. Doktrinálny výklad uvedeného ustanovenia o.s.ř. v tejto súvislosti zdôrazňuje, že „nie je dôležité, ako je akt správneho orgánu označený (rozhodnutie, vymenovanie, udelenie, opatrenie, dohoda, uznesenie, výmer, rozkaz, zriadenie, výnos, potvrdenie, obežník, upozornenie, výzva, príkaz, výpoveď, oznámenie, súhlas, potvrdenka, výmaz a iné). Podstatné je, či správny úrad takým aktom autoritatívnym a právoplatnosti schopným spôsobom zasiahol do právnej sféry fyzickej alebo právnickej osoby. Vždy je rozhodujúci vecný obsah aktu a nie jeho formálne označenie.“ (Bureš, Drápal, Mazanec, Občanský soudní řád. 2 vydání, Praha 1996, s.661. V predmetnej veci došlo vyjadrením nesúhlasu Ministerstva obrany zo dňa 15.11.1995, čj 316/4-60/Kr, ktorým bola podľa § 22 ods. 4 zákona č.72/1994 Sb., v znení neskorších predpisov, zamietnutá žiadosť o udelenie súhlasu s predajom bytov ozbrojených zložiek v domoch vo vlastníctve mesta K., k vydaniu aktu správneho orgánu, ktorým bolo autoritatívnym a právoplatnosti schopným spôsobom obmedzená vlastnícke právo mesta K. Z hľadiska svojho predmetu teda ústavná sťažnosť spĺňa podmienku vyžadovanú čl. 87 ods. 1 písm. d) Ústavy Českej republiky a § 72 ods. 1 zákona č.182/1993 Sb., pretože smeruje proti právoplatnému rozhodnutiu správneho orgánu.“

V uznesení z 7.4.1999 sp.zn. II. ÚS 315/98 uviedol Ústavný súd Českej republiky: „Verejná moc v tomto prípade je taká moc, ktorá autoritatívnym spôsobom rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov. V danom prípade však správny orgán – katastrálny úrad

nielen, že nemá postavenie orgánu verejnej moci a jeho rozhodovanie nemá autoritatívny charakter, ale naviac tento orgán zo zákona ani nemôže v prípade nevykonania záznamu rozhodovať o právach či povinnostiach dotknutých subjektov, pretože nerozhoduje o vlastníckych právach konkrétneho subjektu k predmetným nehnuteľnostiam, ale iba o splnení či nesplnení predpokladov navrhovaného úkonu.“ Ústavný súd Českej republiky v tomto prípade rozhodol, že katastrálny úrad nie je orgánom verejnej moci a ani nemôže rozhodovať o základných právach osoby.

Ústavný súd Českej republiky následne v uznesení sp.zn. IV. ÚS 43/99 z 3.5.1999 uviedol: „ ... Krajský súd v Plzni zaujal k tejto otázke právny názor, podľa ktorého vyrozumenie (oznámenie) žiadateľovi o zápis do katastra nehnuteľností záznamom, ktorým katastrálny úrad žiadateľovi oznamuje, že jeho žiadosti nevyhovel, nie je rozhodnutím správneho orgánu v zmysle § 244 o.s.ř. K tomu je potrebné zdôrazniť, že podľa § 244 ods.3 o.s.ř. sa rozhodnutiami správnych orgánov rozumejú tak rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo rušia oprávnenia a povinnosti fyzických a právnických osôb. Ako bolo uvedené už vyššie, posúdením (aj keď negatívnym) náležitostí listín priložených k návrhu na vykonanie zápisu práva do katastra nehnuteľností záznamom sa nezakladajú, nemenia ani nerušia práva, ktorých zápisu sa žiadateľ domáha. V prípade pozitívneho posúdenia náležitostí listín je *samotné vykonanie záznamu špecifickým úradným úkonom katastrálneho úradu*. Túto skutočnosť je potrebné zdôrazniť okrem iného s ohľadom na existujúcu judikatúru, napr. v uznesení Krajského súdu v Ústí nad Labem z 2.4.1997 sp.zn. 16Ca 52/97-25 uverejnenom v Sbírce soudních rozhodnutí ve věcech správních pod č. 381), a to preto, že právna veta, podľa ktorej „záznam vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností nie je rozhodnutím preskúmateľným súdom v správnom konaní“ trpí nepresnosťou v tom smere, že ako *záznam* je – ako bolo vyložené vyššie v zmysle platnej právnej úpravy – *úkon katastrálneho úradu, ktorý nemá vplyv na vznik, zmenu alebo zánik práva*. Z hľadiska vzťahu k správnemu konaniu je potrebné posúdiť, či procedúra súvisiaca s posúdením listín predložených na vykonanie záznamu je či nie je správnym rozhodnutím.... V situácii, keď *nemožno z právnej úpravy vyvodiť*, že by forma činnosti, pri ktorej sú posudzované náležitosti príloh (listín a rozhodnutí) k návrhu na vykonanie záznamu, bola formou činnosti, pri ktorej sa postupuje *podľa všeobecných predpisov o správnom konaní* a keď právna úprava neobsahuje *ani iný zvláštny mechanizmus eventuálneho prieskumu tohto postupu*, je treba konštatovať, že tvrdenie sťažovateľa, že *záporné oznámenie o nemožnosti záznam vykonať je svojou povahou rozhodnutím podľa § 244 ods. 1, v spojení s § 244 ods. 3 o.s.ř.* a teda rozhodnutím preskúmateľným v rámci správneho súdnictva, je *neopodstatnené*...“

V tomto uznesení Ústavný súd Českej republiky pripúšťa, že ak by bolo možné odmietnutie vykonania záznamu katastrálny úradom podrobiť zvláštnemu mechanizmu prieskumu, išlo by o rozhodnutie s konštitutívnym účinkom na práva a povinnosti a tak podrobiteľné súdnemu prieskumu. Odklon od svojho nálezu z 11.7.1996 urobil Ústavný súd Českej republiky v náleze z 15.12.1999 sp.zn. I. ÚS 438/98, kde oznámenie o Ministerstva financií Českej republiky o neprílušnosti rozhodovať o výplate volebného príspevku považoval za iný zásah, než je rozhodnutie, verejnej moci. V danom prípade tu absentovala právomoc rozhodovať o udelení alebo neudelení volebného príspevku a teda absentovala aj právomoc vydať rozhodnutie v správnom konaní, bola tu právomoc iba uvoľniť finančné prostriedky pre tie strany, ktorým pripadne nárok na ich výplatu zo zákona. Je zaujímavé, že na nálezy z 11.7.1996 a z 15.12.1999 nadviazal nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý odmietnutie vykonania záznam katastrálnym úradom kvalifikoval ako „iný zásah.“ Ide o nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 62/00 z 19.6.2003, ktorý v prípade odmietnutia vykonania záznamu do katastra nehnuteľností, (t. j. zákonom stanovenej evidencie zákonom určených právnych a iných skutočností) považoval odmietnutie uskutočnenia takéhoto záznamu za „**iný zásah správneho orgánu“** (orgán verejnej moci), ktorým môže byť porušené základné právo. Pričom jediný dôvod bol tento: „Záznam do katastra nehnuteľností vzhľadom na jeho definíciu v § 5 ods. 2 katastrálneho zákona má **deklaratórny charakter, pretože potvrdzuje alebo upravuje zapísané vlastnícke vzťahy**.“ Rozdiel oproti nálezu z 11.7.1996 bol v tom, že slovenská právna úprava zapisovania práv záznamom do katastra nehnuteľností bola od počiatku vylúčená spod pôsobnosti Správneho poriadku (zákona č. 71/1967 Zb.), preto Ústavný súd Slovenskej republiky nemohol aplikovať úvahu Ústavného súdu Českej republiky z 11.7.1996 o blízkosti rozhodnutia a opatrenia a podriadil odmietnutie vykonania záznamu v katastri nehnuteľností pod „iný zásah.“

S účinnosťou od 1.1.2003 samotné členenie *„rozhodnutie, opatrenie a iný zásah“* orgánov verejnej moci do základných práv a slobôd v zmysle zákona o Ústavním soudu pre účely rozlišovania správnych aktov v oblasti verejnej správy stráca význam a do popredia sa dostáva členenie na „*rozhodnutie a nezákonný zásah, ktorý nie je rozhodnutím*“ v zmysle Správního soudního řádu, čím sa presúva interpretačná povinnosť na novozriadený Najvyšší správny súd Českej republiky. Identický jav nastal aj v Slovenskej republike, kde sa rovnako od 1.1.2003 zavádza do Občianskeho súdneho poriadku inštitút ochrany pred nezákonným rozhodnutím, ktorý nie je rozhodnutím. Ústavný súd Českej republiky uvedený jav posúdil v náleze sp.zn. II. ÚS 507/05 z 4.1.2006: „Ústavný súd nemohol vychádzať z právneho

názoru vysloveného v náleze sp.zn. I. ÚS 438/98 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 16, nález č.180), že v takom prípade ústavnou sťažnosťou „nebolo napadnuté rozhodnutie, ale iný zásah orgánu verejnej moci.“ Ten totiž zodpovedá predchádzajúcej právnej úprave pred nadobudnutím účinnosti zákona č.500/2002 Sb., soudní řád správní, (ďalej len „soudní řád správní“). Zmenou jednoduchého práva, danou prijatím soudního řádu správního stratil právny názor Ústavného súdu obsiahnutý v uvedenom náleze relevanciu. Nová právna úprava už v predmetnej veci otvára procesné prostriedky na ochranu aj na úrovni jednoduchého práva, pričom je vecou správnych súdov samotnou judikatúrou vymedziť odlíšenie zákonných pojmov rozhodnutie (úkonu správneho orgánu) v zmysle § 65 ods. 1 soudního řádu správního a nezákonného zásahu správneho orgánu podľa § 82 a nasl. soudního řádu správního, a tým vymedziť podmienky odlišujúce inštitút žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu a žaloby o ochranu pred nezákonným zásahom, pokynom alebo donútením správneho orgánu (zhodne rozhodnutie zo dňa 29.1.2004, sp.zn. III. ÚS 533/03, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 32, usn. č.3). V intenciách tohto názoru postupoval aj Mestský súd v Prahe (rozsudok z 6.5.2005, čj. 9Ca 100/2004-64), keď úkon ministerstva (financií) – oznámenie o nevyhovení žiadosti (politického subjektu) o výplatu príspevku na činnosť – vyhodnotil ako rozhodnutie správneho orgánu. Tento výklad tiež zodpovedá tomu, ako poňal rozhodnutie nový správní řád, účinný od 1.1.2006 (§ 67 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád).“ A práve rozsudok Mestského súdu v Prahe z 6.5.2005, čj. 9Ca 100/2004-64 bol predmetom kasačnej sťažnosti ministerstva financií na Najvyšší správny súd, ktorý rozsudkom sp.zn. 1 Afs 147/2005 zo dňa 24.5.2006 túto zamietol, pričom v nadväznosti na vyššie uvedené dôvody v uzneseniach Ústavného súdu Českej republiky sp.zn. II. ÚS 16/96 a sp.zn. IV. ÚS 233/02 uviedol: „Možno teda urobiť záver, že pojem „**rozhodnutie**“ je potrebné chápať ako **akýkoľvek individuálny právny akt vydaný orgánom verejnej moci z pozície jeho vrchnostenského oprávnenia.** Námietky sťažovateľ, že predmetné rozhodnutia nemali príslušnú formu a neboli vydané v žiadnom procese, sa v tomto svetle javia ako celkom neopodstatnené. Preto im možno dokonca namietnuť, že potreba súdneho prieskumu faktických správnych rozhodnutí je ešte intenzívnejšia práve tam, kde správny orgán nepostupuje vopred stanoveným a predvídateľným spôsobom podľa príslušného právneho predpisu. Nehovoriac už ani o tom, že podľa ustálenej judikatúry správnych súdov vždy platilo, že ak osobitný právny predpis neupravoval procesné pravidlá, podľa ktorých musia správne orgány postupovať pri vydávaní rozhodnutí alebo náležitosti rozhodnutia, je potrebné subsidiárne použiť procesný predpis, ktorým je správny poriadok (pozri napríklad rozsudok Vrchného súdu Praha zo dňa

27.12.2001, sp.zn. 7A 84/99). Pre úplnosť Najvyšší správny súd dodáva, že na tomto postupe nič nemení ani nový správní řád (č. 500/2004), podľa ktorého ustanovenia § 1 ods. 2 platí, že tento zákon alebo jeho jednotlivé ustanovenia sa použijú, ak osobitný zákon neustanovuje iný postup. ... Vo všetkých vyššie uvedených dôvodov preto Najvyšší správny súd dospieva k záveru, že Mestský súd v Prahe sa pri hodnotení právnej povahy rozhodnutí, napadnutých predmetnou správnou žalobou, nedopustil nezákonnosti. V zhode s jeho názorom i tunajší súd konštatuje, že vyššie označené oznámenia sťažovateľa skutočne predstavujú faktické negatívne správne rozhodnutia[4], preskúmateľné správnym súdom v správnom súdnictve, kde aktívne legitimovaným subjektom na podanie správnej žaloby je žalobca ako subjekt, ktorý tvrdí, že týmito rozhodnutiami došlo k zásahu do jeho práv.“ Okrem „faktických negatívnych správnych rozhodnutí“ je potrebné sa oboznámiť s vymedzením „nezákonného zásahu,“ ktorý rozhodnutím nie je, a to v rozsudku Najvyššieho správneho súdu sp.zn. 2 Aps 3/2004 zo 4.8.2005 ako „veľkého množstvo faktických činností správnych orgánov, ku ktorým sú rôznymi zákonmi oprávnené. Ide o úkony neformálne, pre ktoré môžu a nemusia byť stanovené pravidlá, napríklad faktické pokyny (typicky v doprave), bezprostredné zásahy (pri ohrození, pri demonštrácii, príkazy na zjednanie nápravy), zaisťovacie úkony atď., teda všeobecne úkony, ktoré nie sú robené formou rozhodnutia, ale napriek tomu sú záväzné pre osoby, voči ktorým smerujú, a tie sú povinné na ich základe niečo konať, nejakej činnosti sa zdržať alebo nejaké konanie strpieť, a to na základe tak písomného, ako aj faktického (ústneho či inak vyjadreného) pokynu či príkazu. Okrem neformálnosti samotného zásahu je neformálne aj donútenie v prípade nerešpektovania pokynu či príkazu (keď však aj donútenie je zahrnuté pod legislatívnu skratku „zásah“).“[5]

[4] Pojem „faktické negatívne správne rozhodnutie“ sa používa v judikatúre Najvyššieho správneho súdu okrem rozsudku sp.zn. 1 Afs 147/2005 zo dňa 24.5.2006 iba raz: v rozsudku sp.zn. 3 As 26/2014 z19.11.2014, kde oznámenie správneho orgánu, že nie je povinným subjektom v zmysle zákona č. 106/1999 Sb. sa považuje za faktické negatívne správne rozhodnutie v zmysle § 65 ods. 1 s.ř.s. preskúmateľné v správnom súdnictve, pretože malo povahu rozhodnutia o odmietnutí žiadosti podľa § 15 zákona č.106/1999 Sb.

[5] V rozsudku Najvyššieho správneho súdu č.j. 5Aps 6/2005 z 10.5.2006, kde jednou vetou bez odôvodnenia: „Zápis v katastri nehnuteľností, ktorým bol záznamom zmenený doposiaľ evidovaný údaj o vlastníctve, nie je rozhodnutím podľa § 65 s.ř.s.“ nadviazal Najvyšší správny súd na svoj skorší úsudok v rozsudku sp.zn. 2 Ans 1/2004-64 z 24.6.2004, podľa ktorého: „Zápis záznamom sa nevykonáva v správnom konaní, nerozhoduje sa o ňom., ide o evidenciu práv vzniknutých rozhodnutím iných orgánov či na základe právnych skutočností ... Žiadosť o vykonanie záznamu nie je návrhom začínajúcim konanie, ktoré by bolo potrebné ukončiť meritórnym alebo procesným rozhodnutím.“ V rozsudku Najvyššieho správneho súdu sp.zn. 3 Aps 2/2007 z 13.3.2008 je uvedené: „Zápis záznamom sa nevykonáva v správnom konaní, nerozhoduje sa o ňom a nie je ani osvedčením, ide o evidenciu práv vzniknutých rozhodnutím iných orgánov či na základe právnych skutočností bez toho, aby sa tomu mohol katastrálny úrad vzoprieť. Katastrálny úrad iba zistí podľa § 8 zákona o zápisoch, či sú predložené listiny bez chýb v písaní alebo počtoch a bez iných zrejmých nesprávností.“ V uznesení rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu zo 16.11.2010 sp.zn. 7Aps 3/2008-98, sa uvádza, že list, ktorým katastrálny úrad vrátil sťažovateľovi listinu ako nespôsobilú na vykonanie záznamu, je po materiálnej stránke rozhodnutím, ktoré podlieha prieskumu v správnom súdnictve, aj keď nemá všetky formálne znaky rozhodnutia, sa uvádza:

„Formálne definičné znaky (správneho) rozhodnutia definícia „rozhodnutia“ v zmysle § 65 ods. 1 s. ř. s. síce sama o sebe neobsahuje, sú však prítomné ako znaky vymedzujúce nevyhnutné vlastnosti preskúmavaného aktu na tých miestach dielu prvého časti druhej s. ř. s., ktoré sa týkajú napríklad časových podmienok podania žaloby (oznámenie rozhodnutia ako zásadne písomného formalizovaného aktu) či vlastností, ktoré nutne musia mať, aby obstál v prieskume (preskúmateľnosť; náležitosti, okrem iného formálne, ktoré vylučujú, že by išlo o akt ničotný). ... Rozdiel medzi žalobou proti rozhodnutiu správneho orgánu a zásahovou žalobou preto primárne spočíva vo forme aktov alebo úkonov, proti ktorým uvedené žaloby chránia. Žaloba proti rozhodnutiu správneho orgánu chráni proti aktom majúcim všeobecne povahu individuálneho správneho aktu, ako takému pojmu rozumie hlavný prúd doktríny správneho práva (či už vydávaného podľa správneho poriadku, zákona o správe daní a poplatkov či akéhokoľvek iného osobitného zákona). Oproti tomu zásahová žaloba chráni proti akýmkoľvek iným aktom či úkonom verejnej správy smerujúcim proti jednotlivcovi, ktoré sú spôsobilé zasiahnuť sféru jeho práv a povinností a ktoré nie sú púhymi procesnými úkonmi technicky zabezpečujúcimi priebeh konania. Nemusí ísť nutne o akty neformálnej povahy či len o faktické úkony, ale aj o akékoľvek iné konanie či opomenutie konať, ak ho nemožno podradiť pod pojem rozhodnutie v zmysle § 65 ods. 1 s. ř. s. Zásahom preto môže byť aj nezákonná nečinnosť spočívajúca v neurobení nejakého úkonu iného než rozhodnutia v zmysle § 65 ods. 1 s. ř. s. ... Historický zákonodarca ... zjavne nemal v úmysle podrobiť vykonanie či nevykonanie záznamu procedúre bežného správneho konania, aké prebieha vo veciach vkladov. Pri vkladovom konaní sa v § 3 ods. 2 zákona o zápisoch výslovne uvádza, že na konanie o povolení vkladu sa vzťahuje zákon o správnom konaní, pokiaľ tento zákon nestanoví inak; pri zázname však obdobná zmienka chýba a zákon o zápisoch v § 8 iba stručne popisuje postup vykonania či nevykonania záznamu. Je zrejmé, že „produktom“ postupu podľa § 8 zákona o zápisoch *nemá byť* formálny pozitívny alebo negatívny akt, ale buď faktický úkon spočívajúci vo vykonaní záznamu do štátom vedenej evidencie, alebo faktický úkon, ktorý je kombináciou nečinnosti (nevykonanie záznamu) a činnosti (vrátenie listiny, ktorá mala byť podkladom vykonania záznamu tomu, kto ju vyhotovil, prípadne doplnené nad rámec výslovných zákonných požiadaviek oznámením o tom, že príslušný orgán záznam nevykoná a z akých dôvodov). Úkon, či už pozitívny (vykonanie záznamu) či negatívny (nevykonanie záznamu), podľa § 7 a 8 zákona o zápisoch teda podľa všetkého má povahu tzv. iného úkonu podľa § 158 ods. 1 zákona č.500/2004 Sb. správního řádu. Znamená to teda, že pre absenciu formy správneho rozhodnutia, ako mu rozumie doktrína správneho práva, tu nepripadá do úvahy ochrana pred chybným vykonaním či nevykonaním záznamu prostredníctvom žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu, pretože tu nie je formálny akt napĺňajúci znaky rozhodnutia v zmysle § 65 ods. 1 s.ř.s. V danom prípade preto neprichádza do úvahy, aby na výsledok postupu podľa § 7 a 8 zákona o zápisoch bolo nahliadané ako *na rozhodnutie v materiálnom zmysle*, pretože to by bolo možné iba vtedy, ak by išlo o akt, ktorý po obsahovej stránke mal povahu „rozhodnutia“ v zmysle definície obsiahnutej v § 65 ods. 1 s.ř.s. a mal mať podľa zákona formu správneho rozhodnutia, avšak ktorý by pre procesné pochybenie správneho orgánu nebol v takto predpísanej forme vydaný. V prejednávanom prípade však zákon, hoci výsledok postupu podľa § 7 a § 8 zákona o zápisoch nepochybne zasahuje do subjektívneho verejného práva jednotlivca na to, aby údaje o jeho nehnuteľnostiach boli evidované v katastri nehnuteľností predpísaným spôsobom (vrátane „negatívneho“ aspektu tohto práva, t.j. aby neboli evidované v prípade, ak na to nie je zákonný dôvod), nepredpisuje formu správneho rozhodnutia; správny orgán tu je povinný zasiahnuť do sféry práv jednotlivca iným spôsobom.“ Najvyšší správny súd už bez problémov v rozsudku Najvyššieho správneho súdu zo dňa 26.1.2012, sp.zn. 4 Aps 4/2011 uviedol: „Katastrálny úrad rovnako ako v prípade zápisu formou záznamu teda pri zápise poznámky do katastra nehnuteľností nerozhoduje o vlastníckom práve, ale z úradnej povinnosti a bez vlastnej rozhodovacej právomoci vyznačuje zmenu právnych pomerov k nehnuteľnostiam nastalú v dôsledku rozhodnutia iného orgánu či úkonu tretej osoby. Táto činnosť tak nemôže byť považovaná za rozhodnutie o veci... Zápisom poznámky katastrálny úrad o ničom nerozhoduje a iba zaznamenáva právne skutočnosti nastalé nezávisle od vôle osôb, ktorým patria vecné práva k nehnuteľnostiam evidovaným v katastru. Z tohto dôvodu poznámka rovnako ako záznam predstavuje púhy faktický úkon spočívajúci o vykonaní alebo nevykonaní zápisu do štátom vedenej evidencie nehnuteľností a *pre absenciu formy správneho rozhodnutia* tak tu nepripadá do úvahy súdna ochrana žalobou proti rozhodnutiu správneho orgánu podľa § 65 a nasl. s. ř. s.“ Napríklad v rozsudku sp.zn. 5 Ans 8/2011 z 19.4.2012, ktorý sa týkal žiadosti o vykonanie záznamu odčítania bodov v registri vodičov v forme námietky, o ktorej sa vydáva rozhodnutie o zamietnutí námietok, ak sa jej nevyhovie, a v danom prípade nedošlo k vydaniu rozhodnutia o zamietnutí námietok, ale iba k vybaveniu námietok neformálnym oznámením, Najvyšší správny súd síce uvádza, že: „Ako tento súd trvalo judikuje, pre posúdenie, či je úkon správneho orgánu rozhodnutím, nie je rozhodujúca jeho forma, ale jeho spôsobilosť dotknutia verejného subjektívneho práva. Rozhodnutím v materiálnom poňatí je taký úkon správneho orgánu, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo záväzne určujú subjektívne práva alebo povinnosti. Nie je preto rozhodujúce, ako správny orgán svoj akt označil alebo prípadne vec vybavil *iba neformálnym prípisom* (v tomto prípade oznámením vo forme listu zaslaného sťažovateľovi). Nezáleží teda na procesnom postupe, ktorým bol úkon vedený, ani na jeho formálnej podobe či označení.“, ale sa sústredí na to, či sa rozhoduje o niečom a či akt mal mať formu rozhodnutia bez

Záver

Cieľom príspevku bolo oboznámiť vedeckú obec s legislatívnym uchopením pojmov „rozhodnutie," „opatrenie" a „iný zásah" orgánu verejnej správy v podobe, v akej došlo k ich uzákoneniu s účinnosťou od 1.7.2016 v Slovenskej republike. Súčasne bol prezentovaný vývoj judikatúry Ústavného súdu Českej republiky a Najvyššieho správneho súdu k daným pojmom, pretože na tejto praxi je možné preukázať, aké výkladové problémy spôsobuje nedostatočné legislatívne vymedzenie kľúčových pojmov pre správne právo.

---

ohľadu na to, či skutočne mal: „V prejednávanej veci sa sťažovateľ žalobou proti nečinnosti žalovaného dožadoval vydania rozhodnutia o námietkach proti nevykonaniu odčítania 4 bodov podľa § 123e ods. 1 písm. a) zákona o cestnej premávke z registra vodičov. Pokiaľ zákon o cestnej premávke zakladá vodičovi za predpokladu splnenia zákonných predpokladov nárok na vykonanie záznamu odčítania 4 bodov z registra vodičov, ide v prípade rozhodnutia príslušného orgánu o zamietnutí námietok, ktorými vodič brojí proti nevykonaniu príslušného záznamu, bezpochyby rozhodnutím spĺňajúcim požiadavky ustanovenia § 65 s.ř.s., pretože správny orgán rozhodoval o nároku vodiča na odčítanie bodov z registra. V danom prípade žalovaný v oznámení zo dňa 14.3.2011 sťažovateľovi na jeho žiadosť o odpočítanie 4 bodov vysvetlil, prečo nemožno požadované odčítanie bodov vykonať. Žalovaný uviedol, že pokiaľ sťažovateľ podal podľa § 123f ods. 1 a 4 zákona o cestnej premávke námietky proti dosiahnutiu 12 bodov a konanie o týchto námietkach prebieha tak dlho, že medzitým, odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o sankcií, na ktorej základe bol sťažovateľovi v registri naposledy zaznamenaný stanovený počte bodov za priestupok spáchaný konaním zaradeným do bodového hodnotenia vodiča, uplynie 12 po sebe idúcich kalendárnych mesiacov, nevzniká sťažovateľovi nárok na odčítanie 4 bodov. Ďalej žalovaný konštatoval, že „*postup podľa § 123e zákona o cestnej premávke možno realizovať iba pri vodičoch, ktorí majú v bodovom hodnotení už niekoľko bodov zapísaných, avšak maximálne do celkového počtu 11 bodov. Pokiaľ vodič dosiahne 12 bodov v bodovom hodnotení, je postup pre odčítanie bodov odlišný (ust. § 123d zákona o cestnej premávke) a nárok na odčítanie bodov podľa ustanovenia § 123e zákona v žiadnom prípade nevzniká*." Vyššie uvedeným oznámením žalovaný sťažovateľovi odôvodnil, prečo odčítanie bodov podľa § 123e ods. 1 písm. a) zákona o cestnej premávke nevykonal. Aj keď oznámenie nespĺňa formálne náležitosti rozhodnutia, možno ho za rozhodnutie podľa obsahu považovať." Treba dodať, že kľúčovým sa stáva to, či sa o rozhoduje o nároku, práve a či k tomu malo byť vydané rozhodnutie. Ak napríklad vykonanie záznamu do zoznamu insolvenčných správcov nie je rozhodnutím, ale zásahom, ktorý nie je rozhodnutím podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu zo dňa 9.9.2014, sp.zn. 8 As 37/2014 – 151, ale evidenčným úkonom, pri ktorom síce nedochádza k vydaniu správneho rozhodnutia, ale správny orgán ním autoritatívne osvedčuje, že insolvenčný správca sťažovateľovi písomne oznámil, že ukončil výkon insolvenčného správcu a s týmto záznamom potom zákon spája zánik práva vykonávať činnosť insolvenčného správcu. Dokreslenie celkového pohľadu na problematiku „rozhodnutia" však podľa môjho názoru poskytuje odôvodnenie rozsudku Najvyššieho správneho súdu o povahe súhlasov vydávaných podľa stavebného zákona z roku 2006, najmä podľa § 96, § 106, § 122 a § 127, ktoré stavebný úrad výslovne či mlčky činí k ohláseniu či oznámeniu. Tieto súhlasy považuje Najvyšší správny súd podľa rozsudku rozšíreného senátu zo dňa 18.9.2012 čj 2As 86/2010-76 za iné úkony podľa časti štvrtej správního řádu z roku 2004. Tieto súhlasy nie sú rozhodnutiami v zmysle § 65 s. ř. s.; súdna ochrana práv tretích osôb je zaručená žalobou na ochranu pred nezákonným zásahom, pokynom alebo donútením správneho orgánu podľa § 82 s. ř. s., a to všetko pre nedostatok predpísanej formy, aj keď môžu zakladať, meniť, rušiť alebo záväzne určovať práva a povinnosti a napĺňať tak materiálnu stránku rozhodnutia podľa § 65 s.ř.s.

Zoznam bibliografických odkazov

Internetové zdroje:

Vládny návrh zákona Správny súdny poriadok. Parlamentná tlač 1335, dostupné online: http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282 (10.11.2016)

Vládny návrh zákona o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Parlamentná tlač 1692 , dostupné online: http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5668 (10.11.2016)

Judikatúra:

nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 62/00 z 19.6.2003

nález Ústavného súd Slovenskej republiky sp.zn. PL. ÚS 21/08 z 23.9.2009

nález Ústavného súdu Českej republiky sp.zn. III. ÚS 62/95 z 30.11.1995

nález Ústavného súdu Českej republiky sp.zn. II. ÚS 173/95 z 11.7.1996

uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp.zn. III. ÚS 16/96 z 6.1.1997

uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp.zn. II. ÚS 315/98 z 7.4.1999

uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp.zn. IV. ÚS 43/99 z 3.5.1999

nález Ústavného súdu Českej republiky sp.zn. I. ÚS 438/98 z 15.12.1999

uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp.zn. IV. ÚS 233/02 z 28.8.2002

nález Ústavného súdu Českej republiky sp.zn. II. ÚS 507/05 z 4.1.2006

rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp.zn. 2 Aps 3/2004 zo 4.8.2005

rozsudku Najvyššieho správneho súdu č.j. 5Aps 6/2005 z 10.5.2006

rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp.zn. 1 Afs 147/2005 z 24.5.2006

rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp.zn. 3 Aps 2/2007 z 13.3.2008

uznesenie rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu sp.zn. 7Aps 3/2008-98 zo 16.11.2010

rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp.zn. 4 Aps 4/2011zo dňa 26.1.2012

rozsudku Najvyššieho správneho súdu sp.zn. 5 Ans 8/2011 z 19.4.2012

rozsudok rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu sp.zn. 2As 86/2010-76 z 18.9.2012

rozsudku Najvyššieho správneho súdu sp.zn. 8 As 37/2014 – 151 z 9.9.2014

rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp.zn. 3 As 26/2014 z 19.11.2014

ZÁKONNÁ APLIKACE SPRÁVNÍHO UVÁŽENÍ JAKO ZÁKLADNÍ PRVEK FUNGOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY V PRÁVNÍM STÁTĚ

Barbora Gonsiorová[1]

Abstrakt

Správní uvážení je jedním z nejzákladnějších institutů správního práva, zajišťující efektivní fungování veřejné správy v právním státě. Tato reguluje rozsáhlé množství společenských vztahů rozličného charakteru. Je ale nemožné předvídat veškerou množinu situací, které mohou nastat. K zákonnému uchopení této množiny slouží správní uvážení. Tedy možnost uzpůsobit konkrétní zákonné řešení na jedinečnou situaci. To však často představuje aplikační obtíže, které jsou předmětem tohoto příspěvku.

Klíčová slova

Správní uvážení, zákonnost, správnost, zákonné ustanovení, zákaz libovůle, povinnost aplikace, odůvodnění, přezkum.

Abstract

An Administrative Discretion is one of the most basic institutions of administrative law, ensuring the effective functioning of the public administration in a legal state. This regulates the great amount of social relations of different character. It is impossible to anticipate any set of circumstances that may arise. For this statutory purpose serves administrative discretion. Thus, the possibility to customize a specific legal solution to an unique situation. However, it often presents application difficulties which are the subject of this paper.

Keywords

Administrative discretion, legitimacy, correctness, statutory provision, prohibition of arbitrariness, duty of application, reasoning, review.

Úvod

Správní uvážení je významný institut správního práva, jehož použití v nezanedbatelném množství případů předchází vydání konkrétního správního rozhodnutí. Veřejná správa je nekonečná změť složitých společenských vztahů, které jsou předmětem právní regulace. Pro zákonodárce je však nemožné předvídat veškeré situace, které mohou nastat a umožnit správním orgánům jejich uchopení v rámci vázané zákonné regulace. Právě

[1] absolventka Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci v roce 2013, rigorózní řízení v oboru Správní právo na téže fakultě bylo ukončeno úspěšnou obhajobou práce nazvané „Udělování státního občanství České republiky“ v roce 2016. V současnosti probíhající doktorandské studium v oboru Správní právo, s tématem disertační práce „Správní uvážení a jeho přezkum“. Autorka odborných článků z různých právních oblastí. V letech 2013 – 2016 právník odboru vnitřních věcí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, krátce pak právník Ředitelství silnic a dálnic, detašované pracoviště Ostrava. V současnosti právní čekatelka Krajského státního zastupitelství v Ostravě zařazená k Okresnímu státnímu zastupitelství v Ostravě.

proto zákonodárce umožňuje správním orgánům použití správního uvážení, tedy možnost uzpůsobit konkrétní řešení na jedinečnou situaci, a to stále v rámci právních předpisů. Tím je zároveň jednoznačně charakterizován i účel a potřeba správního uvážení v právním státě. Zákonnou definici SŘ nevymezuje, proto se musíme spokojit s teoretickou charakteristikou. Podle Slovníku českého práva[2] se jedná o situaci, kdy *„…normy správního práva svou konstrukcí a svým obsahem umožňují, aby orgány veřejné správy po zvážení předmětných okolností zvolily jedno z více danou právní normou předvídaných řešení. Normy správního práva v takových případech počítají s více jeho možnými variantami. Správní orgán pak v každém takovém případě v mezích daných mu vždy příslušnou normou správního práva konkrétní způsob řešení sám.“* Výsledek správního uvážení musí být v každém vydaném správním rozhodnutí náležitě odůvodněn. Z této charakteristiky správního uvážení tedy vyplývá, že závisí na konstrukci správně-právních norem, které správní úvahu umožňují. Podobnou charakteristiku správního uvážení nabízí Hendrych:[3] *„Správní uvážení, též diskreční pravomoc správních orgánů, je možné tehdy, když zákon poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví. Tento prostor bývá vyjádřen různě, např. alternativními možnostmi rozhodnutí s tím, že je na úvaze správního orgánu, jak s těmito možnostmi naloží, nebo určitou formulací (slovním obratem „může“) apod. V moderním právním státě je odmítána možnost neomezené volné úvahy.”* V této definici však narážíme hned na několik zásadních problémů, které jsou spojeny se zákonnou aplikací správního uvážení. Jsou jimi zejména vyjádření prostoru pro správní uvážení, tedy rozpoznatelnost právní normy, která jej umožňuje, šíře jeho aplikace, tedy vázanost uvážení a rovněž jeho řádné argumentování.

Nejvýznamnější příčinu aplikačních problémů spatřuji právě v tom, že aplikovaná správní úvaha se liší, případ od případu a neexistuje jednotný rámec pro její použití vzhledem k maximální různorodosti společenských vztahů upravených zákonnými normami. Otázka aplikace konkrétního správního uvážení je problémem interpretačně a aplikačně zcela specifickým a závislým na konkrétním správním řízení. Ovšem z hlediska přezkumu správních rozhodnutí vydaných na základě správního uvážení by měla existovat a uplatňovat se určitá jednotná kritéria přezkumu (limity či meze), jako je posouzení vhodnosti, účelnosti, efektivnosti a proporcionality použité správní úvahy, bez ohledu na konkrétní předmět

[2] MADAR, Z. a kol.: Slovník českého práva. Praha: LINDE Praha a. s., 1999, s. 1377. ISBN 80-7201-150-2.
[3] HENDRYCH, D a kol.: Právnický slovník. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 517-518. ISBN 978-80-7400-059-1.

správního řízení, ke kterému se správní úvaha váže. Skulová[4] je shrnuje pod kritéria právnosti (zákonnosti) a rozumnosti (správnosti). Tím jsou zároveň, poněkud předběžně, charakterizovány i znaky, které by aplikace správního uvážení měla vykazovat, aby obstála v rámci přezkumného řízení.

1. Kritéria tvořící správní uvážení

V úvodu jsme si nastínili, co to vlastně správní uvážení je, v čem spočívá jeho význam, a obecně uvedli, jaké praktické obtíže jsou s jeho aplikací spojeny. Vlastní téma tohoto příspěvku však zní „Zákonná aplikace správního uvážení jako základní prvek fungování veřejné správy v právním státě“. Zákonnou aplikací přitom mám na mysli takovou, která obstojí v rámci přezkumu správního uvážení, jak již ostatně bylo nastíněno výše. K tomu, aby správní uvážení bylo aplikováno zákonným způsobem, je třeba naplnit určitá kritéria. Podle Skulové[5] je nezbytné si vytvořit pro předmětný způsob uvažování určitou mapu, která zobrazí všechna nezbytná hlediska, které je třeba respektovat. Domnívám se, že k tomu, aby správní uvážení bylo aplikováno zákonným způsobem, je třeba naplnit nejen kritérium zákonnosti (či snad lépe právnosti[6]), ale rovněž kritérium správnosti. Tuto hypotézu můžeme dovozovat paradoxně z ustanovení správního řádu[7], které upravuje postup odvolacího správního orgánu a podle něhož odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy vyžaduje-li to veřejný zájem. Kritérium zákonnosti správního uvážení je tedy stanoveno explicitně zákonným ustanovením a jeho slovy se jedná o soulad s právními předpisy. Kritérium správnosti, se přezkoumává jen k námitkám účastníka řízení, nebo pokud to vyžaduje veřejný zájem. Vycházím-li ovšem z názoru, že veřejný zájem je a vždy bude na tom, aby správní řízení bylo zákonné a správné, jsem toho názoru, že teprve správní uvážení, které je spojením kritéria právnosti i správnosti může obstát jako zákonné v rámci svého

[4] SKULOVÁ, S.: Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproporciální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími). In: Dny práva – 2009 – Days of Law, roč. 3, 2009. ISBN 978-80-210-4990-1, s. 150-164.

[5] SKULOVÁ, S.: Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 123. ISBN 80-210-3237-5.

[6] Jak říká Skulová, kritérium zákonnosti již v poslední době natolik rozšířilo svůj dosah, že je vhodnější jej nazývat kritériem právnosti, blíže viz SKULOVÁ, S.: Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproporciální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími). In: Dny práva – 2009 – Days of Law, roč. 3, 2009. ISBN 978-80-210-4990-1, s. 150-164.

[7] Ustanovení § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“.

vnitřního i vnějšího přezkumu.[8] Navíc s ohledem na základní činnosti správního orgánu vyjádřené v prvních ustanovení správního řádu[9], které zakotvují požadavky zákazu zneužití správního uvážení, ochranu legitimního očekávání, materiální pravdy atd. nelze kritéria správnosti v rámci zákonné aplikace správního uvážení ignorovat.

2. Základní znaky zákonné aplikace

Po úvahách nad tím, co všechno by mělo správní uvážení splňovat, tak aby v rámci svého vnitřního přezkumu uspělo a bylo vyhodnoceno jako zákonné, jsem dospěla k závěru, že nejvhodnější znaky aplikace zákonného správního uvážení jen obecně vyjmenovává Sládeček[10]. Tyto Sládečkem nastíněné znaky jsou velkou inspirací pro mnou navrženou následující osnovu znaků zákonné aplikace správního uvážení, nicméně jsem ji nepřevzala bezvýhradně, neboť se domnívám, že ze současného pohledu judikatury na volnou úvahu, některé znaky splývají v jedno a mám za to, že jejich „násilné“ separování není ku prospěchu jejich celkovému zkoumání.

A. Zákonný podklad, neboli svěření pravomoci správnímu orgánu zvolit způsob řešení.

K tomu, aby správní orgán mohl správní uvážení aplikovat, je logické, že musí pro jeho postup existovat právní norma, která mu tento postup umožňuje. Tedy speciálně zákonem svěřená pravomoc k určitému postupu, která není samozřejmého charakteru.[11] Otázkou je, jak může rozhodující správní orgán tuto normu, toto konkrétní zákonné ustanovení rozpoznat? Vycházejíc z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu[12] se toto jeví poměrně jednoduše, a to nejčastěji uvedením určitého slovního spojení, nejčastěji „smí, může, je oprávněn“, v hypotéze zákonného ustanovení. Správní uvážení je tedy v zákonném ustanovení vyjádřeno explicitně. Opačný názor však zastává Mates[13], který uvádí, že použití správního uvážení je možné pouze na základě zákonného podkladu, vyjádřeného explicitně či implicitně, v souladu s požadavkem, aby veškerá činnost veřejné správy byla realizována pouze na základě zákona a v jeho mezích. Existenci jak explicitního tak implicitního

[8] V případě vnitřního přezkumu se jedná o přezkum v rámci soustavy správních orgánů vyvolaný opravnými prostředky, v případě vnějšího přezkumu se jedná o přezkum vyvolaný správní žalobou podanou dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

[9] Ustanovení § 2 až § 8 správního řádu.

[10] SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer, 2009. s. 142. ISBN: 987-80-7357-382-9.

[11] Tuto charakteristiku Sládeček vymezuje pod dva samostatné znaky aplikace správního uvážení, nicméně s takovým členěním nesouhlasím a jsem toho názoru, že spadají pod znak existence právní normy, která právě umožňuje volnou úvahu, a která tak není samozřejmostí, blíže viz SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer, 2009. s. 142. ISBN: 987-80-7357-382-9.

[12] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, sp. zn. 8 As 37/2011.

[13] MATES, P.: Správní uvážení. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2013. s. 96. ISBN: 978-80-7380-424-4.

vyjádření správního uvážení však paradoxně oproti předchozímu výslovně připouští v jednom ze svých rozhodnutí i Nejvyšší správní soud[14]: *„Správní orgány mají v určitých případech možnost v rámci své rozhodovací činnosti zohlednit konkrétní okolnosti, specifika a jedinečnost rozhodované věci a na základě těchto svých úvah rozhodnout. Použít správního uvážení lze ale pouze v těch případech, kdy toto oprávnění zákon správním orgánům přiznává, a to pouze způsobem a v mezích stanovených zákonem. Výjimečně však, zejména tehdy, má-li uplatnění správního uvážení vést ke zmírnění neúnosně tvrdých dopadů zákonné úpravy na fyzickou či právnickou osobu, že by jejich uplatnění bylo v rozporu s principy, na nichž je založen právní řád, může zmocnění ke "zmírňujícímu" správnímu uvážení být obsaženo v zákoně jen implicitně, a tedy vyplývat z povahy a podstaty příslušné právní regulace. Tato úvaha je jen odrazem jednoho ze základních principů správního řízení zakotveného v § 2 odst. 1 a 2 správního řádu a zároveň v čl. 2 odst. 2 Ústavy a v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“* Je však třeba poukázat na skutečnost, že v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud zároveň varuje, před použitím „zmírňujícího správního uvážení“ vyjádřeného jen implicitně, kteréžto se může lehce zvrhnout v nezákonné přisvojení si pravomoci volné úvahy, a tedy nejen nezákonné, ale i protiústavní rozhodnutí.[15] Na druhou stranu na implicitní správní uvážení poukazuje v jednom ze starších rozhodnutí[16], podle kterého *„není-li v zákoně stanovena žádná jiná norma, kterou by byla určena hranice pro volnost kognice správních úřadů, je nutno meze jejich volného pohybu hledat toliko v účelu zákona.“* Závěr Nejvyššího správního soudu v otázce zákonného vyjádření správního uvážení osobně považuji za přinejmenším problematicky a z hlediska právní argumentace „děravý“. Lze totiž proti němu brojit jedním ze základních právních principů, kterými je správní uvážení ovládáno, a to je princip legitimního očekávání vyjádřeného ve správním řádu[17], který je jedním z provedení obecnějšího principu právní jistoty, jenž patří k jednomu ze základních principů právního státu.[18] Domnívám se, že pokud se správní orgán rozhodne pro použití správního uvážení vyjádřeného jen implicitně, pouští se na velmi tenký led, a je otázkou jak by s k takovému použití stavěly soudní instance, už jen s ohledem na výše nastíněnou výkladovou disproporčnost Nejvyššího správního soudu. Jak vidno judikatura se v této otázce nevyvíjí jednoznačným směrem, nýbrž povážlivě kolísá. Nejvýznamnějším prvek v takovém postupu správního orgánu by bezpochyby byla jeho přesvědčivá argumentace, odůvodňující

[14] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 7 As 21/2008.
[15] Tento závěr ostatně Nejvyšší správní soud opakuje v jednom ze svých pozdějších rozhodnutí ze dne 27. 5. 2011, sp. zn. 5 As 74/2010.
[16] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 7 A 131/2001.
[17] Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.
[18] KNAPP, V.: Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 206 a 207. ISBN 80-7179-028-1.

jeho postup, uvedená v odůvodnění rozhodnutí, což je zároveň další znak zákonné aplikace správního uvážení (viz bod. D).

B. Meze správního uvážení, aneb zákaz libovůle.

K problematice mezí správního uvážení se vyjadřuje správní řád[19] v jednom ze svých úvodních ustanovení zakotvujících základní zásady činnosti správních orgánů, a to konkrétně tak, že správní orgány uplatňují svou pravomoc pouze v rozsahu, v jakém jim byla svěřena. Je-li tedy splněný předchozí znak aplikace správního uvážení, tj. správní orgán je nadán zákonným ustanovením k aplikaci, může tak učinit pouze v zákonném rozsahu. Otázkou je, kde jsou hranice zákonného rozsahu? Mates[20] v této souvislosti rozlišuje tři stupně správního uvážení, a to úplnou zákonnou vázanost, vázané uvážení, volné uvážení. S tímto členěním však nemohu souhlasit. V případě úplné zákonné vázanosti se totiž dle mého názoru již nejedná o správní uvážení. Jedná se o situaci, kdy správní orgán má zákonem jednoznačně stanovený postup, logicky je jím tedy plně vázán, není zde tedy žádný prostor pro úvahu a možnost zvolit si některé z alternativních řešení. Co se týče volného uvážení ve smyslu absolutně volné úvahy, pak tato možnost je již dlouhodobě judikatorně zapovězena, s tím, že nic takového, jako absolutně volná úvaha nemůže v právním státě existovat.[21] V úvahu tedy přichází pouze vázaná úvaha správního orgánu, jako jediná možná, neboť pouze tato může vyhovovat požadavku zákazu libovůle. V právním státě má tedy správní uvážení vždy určité meze, určité mantinely, které musí správní orgán při její aplikaci respektovat. Nejtypičtějším příkladem mezí volné úvahy vyjádřené přímo v zákonných ustanoveních je alternativní volba sankce a jejího konkrétního rozpětí v případě správního trestání. Horší situace však nastává v případě, kdy ustanovení sice umožňuje správnímu orgánu možnost uvážení, avšak ani náznakem nestanovuje žádná kritéria, či rozpětí. Typicky je tomu tak v případě udělování státního občanství, kdy žadatel ani po splnění všech podmínek, nemá na udělení žádný právní nárok.[22] A to obzvláště v případech, kdy hypotéza zákonného ustanovení je kombinací správního uvážení a neurčitého právního pojmu, na což poukazuje i Ústavní soud[23]. V takovém případě by správní orgán měl primárně vycházet opět z judikatury Nejvyššího

[19] Konkrétně se jedná o zásadu zákazu zneužití správního uvážení, z níž se odvozuje zákaz libovůle, vyjádřená v ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu.

[20] MATES, P.: Správní uvážení. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2013. s. 87. ISBN: 978-80-7380-424-4.

[21] Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002, jednoznačně popřel existenci absolutně volné úvahy v právním státě, kterou připouštělo Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 77/99. Řešená problematika se týkala udělování státního občanství.

[22] blíže viz ustanovení § 12 a násl. zákona č. 186/2013 Sb., zákon o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky).

[23] viz Nález Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2010, sp. zn. III. ÚS 2556/07.

správního soudu,[24] podle které je správní uvážení vždy minimálně limitováno ústavněprávními principy. Dále pak vždy existují meze správního orgánu při jeho aplikaci, a to zejména zásady zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, povinnosti respektovat lidskou důstojnost, principu proporcionality.[25] Jedná se ostatně o situaci, kdy explicitní vyjádření mezí správního uvážení chybí, nicméně stále jsou zde ta implicitní, představována výše zmíněnými principy. [26] Jak vidno na takovém stanovení mezí volné úvahy se judikatura Nejvyššího správního soudu dlouhodobě shoduje. Považuji však za potřebné na tomto místě uvést, že připuštění existence implicitních mezí volné úvahy jednoznačně podporuje moji tezi týkající se existence samotného implicitního „zmírňujícího" správního uvážení (viz předchozí bod A.). Jednoduše řečeno, je-li možné v právním státě implicitně dovozovat meze správního uvážení, tak proč ne správní úvahu samotnou?

Otázkou je, zda správní uvážení mohou omezovat vnitřní instrukce neboli interní pokyny nadřízených správních orgánů vůči podřízeným? Jednoznačně se domnívám, že nikoliv. Správní uvážení je institut, který má umožnit správnímu orgánu individualizaci rámcového zákonného výkladu vůči jedinečné situaci jedinečných účastníků řízení. Mazanec[27] v této souvislosti upozorňuje, že volná úvaha je možnost, resp. povinnost, použít alternativně nabízené řešení za podmínky, že byly náležitě zjištěny všechny skutkové okolnosti, které jsou pro takovou úvahu nezbytné. Z tohoto tvrzení lze jednoznačně vyvodit závěr, že jedinečná skutková situace (blíže viz bod D.) je předpokladem aplikace správního uvážení, které má zároveň této situaci odpovídat. Nelze si tedy dost dobře představit interní pokyn, který by všechny možné skutkové situace předvídal a tím tak upravoval samotné správní uvážení. Došlo by tak primárně k popření samotného účelu existence tohoto institutu, jak je uveden v úvodu tohoto příspěvku, ale mj. i k porušení podstaty následujícího bodu C.

C. Povinnost správní uvážení aplikovat.

Je samozřejmé, že v případě, kdy právní norma umožňuje správnímu orgánu použití správního uvážení, je zároveň správní orgán povinen této možnosti využít a toto aplikovat. Tento znak souvisí s tezí vyslovenou v Úvodu – neexistuje jediné správní řešení, které by odpovídalo všem situacím, které jsou předmětem právní regulace. Správní orgán je povinen k určité individualizaci, přičemž i tato povinnost byla jednoznačně judikována Nejvyšším správním soudem:[28] *„Rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je* **povinnost volné**

[24] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, sp. zn. 4 As 75/2006.
[25] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, sp. zn. 5 As 51/2007.
[26] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2005, sp. zn. 2 Afs 207/2005.
[27] MAZANEC, M.: Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. s. 91. ISBN 80-7201-021-2.
[28] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, sp. zn. 5 As 51/2007.

úvahy užít, tedy **zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění**, *a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického vyvozování k adekvátnímu rozhodnutí."* Ke zjištění, zda správní orgán správní uvážení skutečně použil, slouží právě odůvodnění, které je ostatně dalším znakem jeho zákonné aplikace. Povinnost použití volné úvahy, jak uvádí Mates,[29] vychází ze samotné podstaty fungování veřejné správy v právním státě, jako činnosti organizátorské a dynamické, která prostor pro správní uvážení pro toto své dynamické fungování nezbytně potřebuje. Rovněž jde odraz veřejné správy jako služby veřejnosti, což je opět princip uvedený ve správním řádu.[30] Ad absurdum si ostatně lze představit situaci, kdy správní uvážení je globálně zapovězeno, a vzhledem k obrovské množině regulovaných jedinečných společenských vztahů, by bylo zapotřebí téměř každodenních novelizací. Taková absurdní situace by nejen popírala princip služby veřejnosti, ale zejména ústavní pravidlo právní jistoty. Není zde tedy žádné uvážení volby v okamžiku stanovení povinnosti. Na druhou stranu, je třeba v souvislosti s povinností použití volné úvahy připomenout implicitní „zmírňující" uvážení. Z jeho charakteristiky uvedené v bodu A. vyplývá, že se jedná o určitý prostředek, který však uvážení volby umožňuje a jeho použití logicky vzato povinnosti nepodléhá a vzniká nám tedy určitý rozpor. Tato teze si samozřejmě zaslouží širší rozvinutí, pro které bohužel není v tomto příspěvku dostatečný prostor. Pouze poukazuji na skutečnosti, že neustálým vývojem judikaturních názoru na problematiku správního uvážení dochází i k postupnému rozporování dosud „uznávaných" pravidel aplikace.

D. Řádné odůvodnění způsobu použití správního uvážení.

Jestliže tedy správní orgán aplikoval, tj. měl k dispozici zákonné ustanovení tento postup umožňující, nepřekročil zákonné meze a neobešel svou zákonnou povinnost uvážení použít, je konečně povinen skutečně prokázat, že tak učinil. K tomu mu právě slouží odůvodnění vydaného rozhodnutí, které zároveň vytváří jeho přezkoumatelnost. Tedy jednoduše musí být přezkoumatelný, aby byla nezkumnému orgánu prokázána zákonnost aplikace správního uvážení. Již dvakrát zmíněný judikát Nejvyššího správního soudu[31] i v souvislosti s tímto znakem zákonné aplikace správního uvážení zdůraznil, že správní orgán

[29] MATES, P.: Správní uvážení v judikatuře správních soudů. In: Právní rádce 1996 - 2016 [online]. Praha: Economia, a. s., 2010 [cit. 2016-11-19]. Dostupné na internete: http://pravniradce.ihned.cz/c1-45855520-spravni-uvazeni-v-judikature-spravnich-soudu.

[30] Ustanovení § 4 správního řádu jednoznačně postuluje, že veřejná správa je službou veřejnosti.

[31] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, sp. zn. 5 As 51/2007.

je povinen v odůvodnění uvést, zda se dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem a zda tam, kde použil správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Jestliže vycházíme z teze, že správní uvážení je spojením kritérií právnosti-zákonnosti a správnosti, pak nejlépe vystihuje důležitost odůvodnění ve vztahu k použitému správnímu uvážení následující charakteristika jeho funkce[32], podle které odůvodnění slouží k přesvědčivému prokázání správnosti a zákonnosti postupu správního orgánu. Povinnost řádného odůvodňování rozhodnutí ostatně zakotvuje sám správní řád,[33] přičemž konkrétně při rozhodnutí vydaném na základě správního uvážení je zásadní požadavek vyžadující uvedení úvah kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a způsobů hodnocení právních předpisů. Z našeho pohledu tím správní orgán prokazuje, že jeho rozhodnutí, tedy správní uvážení, je jak zákonné, tak správné, že nerozhodoval libovolně, diskriminačně, nerovně, disproporčně, a to ve vztahu ke konkrétním adresátům rozhodnutí. V podstatě tak odůvodnění poskytuje přezkumnému orgánu nezastupitelný podklad v rámci rozhodování o tom, zda správní uvážení bylo aplikováno zákonným způsobem. Výrazně vystupuje do popředí i požadavek řádné zjištění skutkového stavu, které je podkladem pro aplikaci správního uvážení, což lze demonstrovat na spojení správního uvážení slovy „lze udělit humanitární azyl“ s neurčitým právním pojmem „z důvodů zvláštního zřetele hodných“.[34] Právě zjištěním skutečného stavu věci může správní orgán teprve přistoupit k aplikaci správního uvážení na něj „pasujícího“ a v odůvodnění vyjádřit s ohledem na výše zmíněné principy.

Závěr

Účelem tohoto příspěvku byla identifikace určitých znaků, které by aplikace správního uvážení měla vykazovat, aby bylo možno jej označit za skutečně funkční a účelné, a to s ohledem na kritéria, která tvoří obsah tohoto institutu. Mohu konstatovat, že tento účel byl bezezbytku naplněn. Bylo zjištěno, že kritéria tvořící samotný pojem správního uvážení se promítají do všech znaků jeho aplikace, jejich naplnění vyžaduje i sám správní řád v jednotlivých ustanoveních upravujících správní proces. Nejedná se tedy o pouze čistě teoretickou konstrukci, nýbrž minimálně o implicitně vyjádřené zákonné požadavky. V rámci analýzy jednotlivých znaků bylo dále zjištěno, že na některé otázky existují poměrně jednoznačné a dlouhodobě respektované odpovědi, například otázka absolutního správního

[32] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2010, sp. zn. 9 As 71/2008.
[33] Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.
[34] viz Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, sp. zn. 2 Azs 240/2014.

uvážení nebo stanovení jeho mezí. Oproti tomu jiné jsou předmětem neutuchajícího názorového rozporu. Je tedy, na druhou stranu, třeba přisvědčit tezi, že jakýkoliv proces bližšího zkoumání správního uvážení je zároveň jakýmsi otevíráním „černé skříňky“.[35] Vyřeší se jeden problém a následně se objeví další, přičemž v této souvislosti poukazuji především na vliv řádné aplikace správního uvážení na fungování celého systému veřejné správy, rozporuplnost názorů na použití implicitního správního uvážení s ohledem na zejména princip právní jistoty, či vyjádření možnosti jeho přezkumu ve správním řádu. Tyto navazující problémy aplikace správního uvážení by si jistě zasloužili vlastní hodnotný rozbor, který však s ohledem na kapacitu tohoto příspěvku není možný. Domnívám se však, že s ohledem na volnou úvahu jako institutu, který protíná celé veřejné právo, nebudou jednoznačné odpovědi na tyto otázky uspokojeny pouze teoretickými úvahami obsaženými v odborné literatuře, nýbrž rozhodnutími vysokých soudních instancí, které byť nemají všeobecně závazný charakter, jejich odůvodnění tvořené často precizní argumentací tvoří kvalitní návod k tomu, jak vlastně volnou úvahu aplikovat. O této skutečnosti navíc svědčí i její hojné citování v jádru příspěvku.

Úplným závěrem dodávám, že všechny uvedené znaky aplikace správního uvážení byly navrženy tak, aby rozhodnutí správního orgánu stojící na jeho použití vyhovělo přezkumu, a to zejména prvním ze všech možných přezkumných orgánů, tj. odvolacím správním orgánem v rámci hierarchie veřejné správy. Správní řád[36] k tomuto uvádí, jak jsem ostatně uvedla již v části věnující se kritériím správního uvážení, že zákonnost zkoumají odvolací správní orgány povinně, správnost pouze k námitkám účastníků, nebo vyžaduje-li to veřejný zájem. Nicméně právě výše uvedený obsah příspěvku ukazuje, že rozdíl mezi kritérii zákonnosti a správnosti se postupně stírá, a to v důsledku stále většího vlivu evropských aspektů na vnitrostátní pojetí správního procesu[37] a nezastupitelným vlivem vnitrostátní judikatury vyšších soudních instancí, která prošla značným vývojem.

[35] SKULOVÁ, S.: K procesu otvírání černé skříňky správního uvážení v soudním přezkumu. In: Dna práva - 2008- Days of Law, roč. 2, 2008. 978-80-210-4733-4, s. 1625 – 1638.

[36] Ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu.

[37] blíže viz SKULOVÁ, S.: Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproporciální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími). In: Dny práva – 2009 – Days of Law, roč. 3, 2009. ISBN 978-80-210-4990-1, s. 150-164.

Seznam bibliografických odkazů

Monografie a učebnice:

HENDRYCH, D a kol.: Právnický slovník. Praha: C. H. Beck, 2009. 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1.

KNAPP, V.: Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1.

MADAR, Z. a kol.: Slovník českého práva. Praha: LINDE Praha a. s., 1999. 1781 s. ISBN 80-7201-150-2.

MATES, P.: Správní uvážení. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2013. 120 s. ISBN: 978-80-7380-424-4.

MAZANEC, M.: Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996. 450 s. ISBN 80-7201-021-2.

SKULOVÁ, S.: Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 241 s. ISBN 80-210-3237-5.

SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 463 s. ISBN: 987-80-7357-382-9.

Periodiká a sborníky:

SKULOVÁ, S.: Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproporciální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími). In: Dny práva – 2009 – Days of Law, roč. 3, 2009. ISBN 978-80-210-4990-1, s. 150-164.

SKULOVÁ, S.: K procesu otvírání černé skříňky správního uvážení v soudním přezkumu. In: Dna práva -2008- Days of Law, roč. 2, 2008. 978-80-210-4733-4, s. 1625 – 1638.

Internetové zdroje:

MATES, P.: Správní uvážení v judikatuře správních soudů. In: Právní rádce 1996 - 2016 [online]. Praha: Economia, a. s., 2010 [cit.2016-11-19]. Dostupné na internete: http://pravniradce.ihned.cz/c1-45855520-spravni-uvazeni-v-judikature-spravnich-soudu.

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2010, sp. zn. III. ÚS 2556/07.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 7 A 131/2001.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, sp. zn. 5 As 74/2010.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 7 As 21/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, sp. zn. 4 As 75/2006.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, sp. zn. 5 As 51/2007.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2005, sp. zn. 2 Afs 207/2005.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, sp. zn. 5 As 51/2007.
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2010, sp. zn. 9 As 71/2008.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, sp. zn. 2 Azs 240/2014.
Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, sp. zn. 8 As 37/2011.
Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 77/99.

COLUMBIA DOMESTICA ALEBO ZÁKONNOSŤ ZÁKAZU KŔMIŤ HOLUBY

Mária Havelková[1]

Abstrakt

Predmetom príspevku je posúdenie zákonnosti uloženia zákazu kŕmiť holuby alebo iné divo žijúce zvieratá všeobecne záväzným nariadením obce. V úvode autorka posudzuje právnu ochranu holuba domáceho (lat. Columbia Domestica) v zmysle Zákona o ochrane prírody a krajiny. Následne sa príspevok venuje právnej úprave vybraných slovenských miest a mestských častí a spôsobu zakotvenia zákazu prikrmovania holubov. V závere autorka hodnotí efektivitu súčasnej právnej úpravy.

Kľúčové slová

Správne trestanie, všeobecne záväzné nariadenie, zákonnosť, zákaz kŕmenia holubov, Columbia domestica.

Abstract

The main subject of this Article is assessment of legitimacy of the ban on feeding pigeons or other wild animals enshrined in generally binding regulations adopted by municipalities. At the beginning the author examines the scope of legal protection of domestic pigeon (lat. Columbia Domestica) under the Act on Nature and Landscape Protection. Furthermore, the Article analyses legislation in selected Slovak towns and districts. Assessment of the efficiency of the current Slovak legislation is contained in conclusions.

Keywords

Administrative punishment, generally binding regulation, legitimacy, ban on feeding pigeons, Columbia Domestica.

Úvod[2]

Mestské holuby predstavujú aktuálny sociálny problém vo väčších mestách na celom území Slovenskej republiky. Viaceré mestá, resp. mestské časti prijali právnu úpravu zakazujúcu kŕmenie holubov, a to za účelom regulácie ich počtu a problémov, ktoré sú s ich výskytom spojené.

Fráza „lietajúce potkany“ vystihuje prístup spoločnosti k tomuto druhu vtáka. Zatiaľ čo holuby boli súčasťou miest niekoľko tisícročí, takéto vnímanie predstavuje fenomén

[1] Mária Havelková pôsobí ako interná doktorandka na Katedre správneho a environmentálneho práva, Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Vo svojej publikačnej činnosti sa orientuje predovšetkým na oblasť správneho trestania a právnu ochranu v konaní pred správnymi orgánmi a správnymi súdmi. Je vedúcou riešiteľkou grantu mladých UK/245/16 a členkou riešiteľského kolektívu grantu VEGA č. 1/0136/15.

[2]Príspevok bol spracovaný v rámci projektu **VEGA č. 1/0136/15** „*Právna úprava správneho trestania*“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

posledných desaťročí.[3] V minulosti predstavovalo kŕmenie holubov obľúbenú aktivitu vykonávanú v mestských parkoch. Holubom bolo teda umožnené žiť medzi ľuďmi a obsadiť mestské prostredie. Hlavným dôvodom, prečo sa holubom z demografického pohľadu darí v mestách, je predovšetkým chýbajúca predácia a celoročný prístup k potrave.[4] V mestách je väčšina potravy poskytnutá holubom priamo benevolentnými obyvateľmi alebo nepriamo inými ľudskými aktivitami. V oboch prípadoch je zdroj potravy významnou mierou spojený s ľudskou činnosťou. Z tohto dôvodu sú v mestských oblastiach holuby priamo odkázané na ľudí a každý jeden obyvateľ mesta je potenciálny poskytovateľ potravy.

Samozrejme, v Slovenskej republike nie je s prikrmovaním holubov spojená bohatá tradícia, ako je tomu vo svetových veľkomestách, ktorými sú napr. Londýn,[5] New York alebo Venice. Aj preto sa zákazy kŕmiť holuby obsiahnuté vo všeobecne záväzných nariadeniach (ďalej v texte len „**VZN**“) miest a mestských častí nestretli s negatívnym postojom zo strany verejnosti.

Predmetom tohto príspevku je posúdenie zákonnosti takýchto zákazov a účinnosti právnej úpravy vo vzťahu k problémom, ktoré sú s premnožením holubov domácich spojené.

1 Právna (ne)ochrana holuba domáceho

Vtáky predstavujú jediné stavovce, ktoré sú európskou aj slovenskou právnou úpravou, celoplošne chránené. To znamená, že všetky druhy voľne žijúcich vtákov prirodzene sa vyskytujúcich na európskom území, sa považujú za chránené živočíchy, a to v súlade s § 3 ods. 3 Zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších zmien (ďalej v texte len „**Zákon o ochrane prírody a krajiny**“), podľa ktorého „*sa za chránené živočíchy považujú aj všetky druhy voľne žijúcich vtákov prirodzene sa vyskytujúcich na európskom území členských štátov Európskej únie.*“ Generálne vymedzenie ochrany vtáctva preukazuje dôležitosť týchto voľne žijúcich živočíchov.

Za účelom určenia biologickej, ekologickej a kultúrnej hodnoty, s prihliadnutím na vzácnosť a ohrozenosť jednotlivého druhu chráneného živočícha, je v prílohe č. 32 k Vyhláške Ministerstva životného prostredia SR č. 24/2003 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej v texte len „**Vyhláška**“), stanovená

[3] JEROLMAC, C. How pigeons became rats: The cultural-Spatial logic of Problem animals. In *Social Problems*. Vol. 55, issue 1, 2008. p. 72.

[4] BELGUERMI, A. – BOVET, D. PASCAL, A. [et al.] Pigeons discriminate between human feeders. In *Animal Cognition.* Vol. 19, issue 88, 2011. p. 909. ISSN 1435-9456 (online) Dostupné na: <http://link.springer.com/article/10.1007/s10071-011-0420-7> [cit. 2015-31-10]

[5] Napr. v Londýne sa zákaz kŕmenia holubov v roku 2005 stretol s prekvapivo intenzívnym odporom verejnosti, ktorý bol sprevádzaný protestami. Bližšie pozri: ESCOBAR, M. P. The power of (dis)placement: pigeons and urban regeneration in Trafalgar Square. In *Cultural geographies*. Vol. 21, issue 3, 2013. p. 370.

spoločenská hodnota pre jednotlivé druhy vtáctva. Spoločenská hodnota slúži najmä na posudzovanie závažnosti konania spočívajúceho v nepovolenom nakladaní s nimi a pri vyčíslení takto vzniknutej ujmy, určenia výšky prospechu, hodnoty veci a rozsahu činu a na vypracovanie znaleckých posudkov.[6] Vyhláška však obsahuje len určenie spoločenskej hodnoty holuba plúžika (lat. *Columba oenas*, spoločenská hodnota jedinca 1.380 Eur) a holuba hrivnáka (lat. *Columba palumbus*, spoločenská hodnota jedinca 690 Eur).

Vzhľadom na to, že v uvedenej prílohe chýba vymedzenie spoločenskej hodnoty pre holuba domáceho (lat. *Columbia domestica*), ktorý predstavuje pomerne často sa vyskytujúci druh nemigrujúceho vtáctva, je zrejmé, že holub domáci nemá status chráneného živočícha. Dôvodom je, že mestské voľne žijúce holuby sa nepovažujú za pôvodný a prirodzene sa vyskytujúci druh, ale sú potomkami domestikovaného holuba skalného.[7] To znamená, že im zákon neposkytuje ochranu v rozsahu, ako patrí ostatným voľne žijúcich druhom vtákov, ktoré žijú na našom území.

V dôsledku uvedeného je v súlade s vnútroštátnym poriadkom Slovenskej republiky, ako aj s medzinárodnými dohovormi,[8] ktorými je Slovenská republika viazaná, odchyt holubov a ich eutanázia, pričom tejto činnosti sa v súčasnosti venuje viacero podnikajúcich subjektov.

2 Zákonnosť zákazu kŕmiť holuby domáce

Jedným zo základných pilierov demokratického a právneho štátu je princíp zákonnosti, ktorého súčasťou je aj ústavné pravidlo, že povinnosti a zákazy možno ukladať len zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd, medzinárodnou zmluvou alebo v niektorých prípadoch nariadením vlády.[9] Z uvedeného teda vyplýva, že obec môže určitú činnosť na svojom území zakázať VZN len vtedy, ak jej takéto oprávnenie ukladá zákon a súčasne musí byť takýto zákaz v súlade s čl. 13

[6] § 95 Zákona o ochrane prírody a krajiny.
[7] BELGUERMI, A. – BOVET, D. PASCAL, A. [et al.] Pigeons discriminate between human feeders. In *Animal Cognition.* Vol. 19, issue 88, 2011. p. 909 (online) Dostupné na: <http://link.springer.com/article/10.1007/s10071-011-0420-7> [cit. 2015-26-10]
[8] Najdôležitejšími medzinárodnými dohovormi a zmluvami, ktorých účelom je ochrana voľne žijúceho vtáctva sú napríklad:
- Dohovor o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovíšť (Bernský dohovor) z 19. septembra 1979.
- Dohovor o ochrane sťahovavých druhov voľne žijúcich živočíchov (Bonnský dohovor) z 1. novembra 1983.
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES z 30. novembra 2009 o ochrane voľne žijúceho vtáctva.

[9] čl. 13 ods. 1 písm. a) až c) Ústavy Slovenskej republiky.

ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého „*sa pri obmedzovaní základných práv a slobôd musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ*“. Tak je tomu napr. v prípade zákazu predaja a požívania alkoholických nápojov na verejne prístupných miestach, kedy obec môže uvedené zakázať, a to na základe § 2 ods. 4 Zákona o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov.[10]

Aby teda mohla obec zakázať kŕmenie holubov alebo iných voľne žijúcich živočíchov (napr. túlavých mačiek), musí existovať zákonné splnomocňujúce ustanovenie, ktoré umožní obci takýto postup. Avšak Zákon o ochrane prírody a krajiny, Zákon o veterinárnej starostlivosti[11] a ani iný vnútroštátny právny predpis[12] takéto ustanovenie neobsahuje. Rovnako nie je takéto konanie žiadnym právnym predpisom klasifikované ako priestupok alebo iný správny delikt. To znamená, že pokiaľ nedôjde zo strany zákonodarného orgánu k prijatiu zákonného splnomocnenia, sú ustanovenia, ktoré zakazujú prikrmovať holuby alebo iné živočíchy žijúce vo voľnej prírode, obsiahnuté vo VZN miest a mestských častí, nezákonné a protiústavné.

2.1 Spôsob úpravy a zakotvenia zákazu kŕmiť holuby

Divo žijúce populácie holubov, ktoré sú potomkami poštových a v obydliach chovaných holubov, sa vyskytujú v blízkosti ľudských obydlí a parkov, kde majú k dispozícii dostatok potravy. Je preto pochopiteľné, že problémy spojené s premnožením holubov domácich sú aktuálne vo väčších mestách a mestských častiach.

Preto som sa pri posudzovaní, či mestá v rozpore s princípom zákonnosti, zakazujú kŕmiť divo žijúce živočíchy, zamerala na slovenské krajské mestá a na všetky mestské časti v Bratislave a v Košiciach. Postupne som analyzovala 45 všeobecne záväzných nariadení upravujúcich dodržiavanie poriadku a čistoty na území mesta alebo mestskej časti. Zákaz kŕmiť holuby je zakotvený v ôsmich prípadoch, konkrétne v Žiline, v Prešove, v košickej mestskej časti Krásna a v piatich bratislavských mestských častiach (Petržalka, Karlova Ves, Nové Mesto, Vajnory, Devín) a to v rôznych formách.

V mestskej časti Rača bolo do júna 2016 vo VZN č. 8/2008 o dodržiavaní čistoty a poriadku v § 4 ods. 2 písm. p) uvedené, že *„na verejných priestranstvách sa zakazuje znečisťovať priestranstvá výkalmi chovaných zvierat, sypaním krmiva vtáctvu alebo*

[10] Zákon č. 219/1996 Z. z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb v znení neskorších zmien.
[11] Zákon č. 39/2006 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších zmien.
[12] Napr. Vyhláška Ministertva pôdohospodárstva SR č. 123/2008 Z. z. o podrobnostiach o ochrane spoločenských zvierat a o požiadavkách na karanténne stanice a útulky pre zvieratá.

prikrmovaním túlavých zvierat.“[13]Avšak vo februári 2016 bolo predmetné VZN napadnuté protestom prokurátora a následne bolo v máji 2016 prijaté VZN, ktorým bolo uvedené VZN zrušené s účinnosťou k 6. júnu 2016.[14] Prokurátor protestom napadol viaceré ustanovenia VZN, ktorými mestská časť bez zákonného splnomocnenia alebo v rozpore s ním uložila povinnosti alebo zákazy.[15] Opomenul však poukázať na nezákonnosť ustanovenia § 4 ods. 2 písm. p), ktorým mestská časť zakázala sypať krmivo vtáctvu a prikrmovať túlavé zvieratá.

Z ôsmich miest a mestských častí, je explicitne zakázané kŕmenie holubov len v meste Prešov, a to v čl. 3 ods. 3 písm. r) **VZN mesta Prešov č. 6/2010** o čistote mesta a verejnom poriadku,[16] pričom predmetným ustanovením je súčasne zakázané kŕmiť voľne žijúcu zver a chovať včely. V tomto prípade teda niet pochýb o protizákonnosti ustanovenie, ktoré zasahuje do Ústavou garantovaného princípu, že „*každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá*“.[17]

V ostatných prípadoch však samosprávne subjekty zvolili formuláciu, podľa ktorej sa na území mestskej časti alebo mesta zakazuje sypať krmivo vtáctvu alebo prikrmovať túlavé zvieratá, a to za účelom zabezpečenia čistoty a poriadku.

Konkrétne je to upravené nasledovne:

- § 5 bod. 3 písm. k) **VZN mestskej časti Bratislava-Petržalka č. 2/2014**, ktorým sa „*na verejných priestranstvách zakazuje znečisťovať alebo umožňovať znečisťovanie verejného priestranstva výkalmi zvierat,* ***sypaním krmiva a prikrmovaním zvierat.***“[18]
- § 2 písm. j) **VZN mestskej časti Bratislava-Karlova Ves č. 2/2011**, podľa ktorého je zakázané „*znečisťovať verejné priestranstvá výkalmi chovaných zvierat,* ***sypaním krmiva vtáctvu alebo prikrmovaním túlavých zvierat.***“[19]
- § 4 ods. 6 písm. k) **VZN mestskej časti Bratislava-Nové Mesto č. 6/2015**, podľa ktorého sa zakazuje „*znečisťovať alebo umožňovať znečisťovanie*

[13] Dostupné na: <https://www.raca.sk/data/att/1034.pdf > [cit. 2016-11-03]
[14] Dostupné na: < https://www.raca.sk/data/att/988.pdf > [cit. 2016-11-03]
[15] Ako príklad možno uviesť, že v § 2 ods. 11 a 12 VZN mestská časť bez zákonného zmocnenia upravila pojem staré vozidlo, a to napriek tomu, že definícia už je obsiahnutá v zákone č. 79/2015 Z. z. o odpadoch v znení neskorších zmien, alebo na inom mieste určila povinnosti vlatníkom, správcom alebo nájomcom nehnuteľností, čím zasiahla do občianskoprávnych vzťahov, ktoré už sú úpravené v Občianskom zákonníku.
[16] Dostupné na: < http://egov.presov.sk/Default.aspx?NavigationState=580:0:> [cit. 2016-11-04]
[17] čl. 2 ods. 3 Ústavy SR.
[18] Dostupné na: < http://egov.presov.sk/Default.aspx?NavigationState=580:0:> [cit. 2016-11-04]
[19] Dostupné na: < http://test2.karlovaves.sk/wp-content/uploads/VZN_02_2011_0-2.pdf> [cit. 2016-11-04]

verejného priestranstva výkalmi zvierat, ***sypaním krmiva a prikrmovaním zvierat***“.[20]

- § 4 ods. 2 písm. m) **VZN mestskej časti Bratislava-Vajnory č. 1/2013**, v ktorom je uvedené, že sa zakazuje „*znečisťovať verejné priestranstvá* ***sypaním krmiva vtáctvu alebo prikrmovaním túlavých zvierat.***“[21]
- § 4 ods. 2 písm. o) **VZN mestskej časti Bratislava-Devín č. 1/2010**, podľa ktorého sa „*za účelom dodržiavania poriadku na verejnom priestranstve a verejnosti prístupnom mieste* ***zakazuje rozsýpať krmivo zvieratám***.“[22]
- čl. 2. 1. písm. a) **VZN mesta Žilina č. 15/2009**, stanovuje, že *„v záujme zabezpečenia zdravého životného prostredia a vzhľadu mesta je na verejných priestranstvách zakázané odhadzovať ohorky z cigariet, cestovné lístky, smeti, papiere, obaly všetkého druhu,* ***zvyšky jedál (ani ako krmivo vtáctvu)****, ovocie, zeleninu, popol a iné nepotrebné veci a odpadky.“*[23]
- § 4 ods. 1 písm. h) **VZN mestskej časti Krásna-Košice č. 1/2010**, podľa ktorého „*v záujme zabezpečenia zdravého životného prostredia a vzhľadu územia mestskej časti je na verejných priestranstvách zakázané znečisťovať verejné priestranstvá* ***sypaním krmiva zvieratám***.“[24]

Všetky uvedené VZN odkazujú na zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „**Priestupkový zákon**“), a preto v súlade s § 13 ods. 1 Priestupkového zákona možno za porušenie uložiť peňažnú pokutu do výšky 33 €.

Jednou zo základných úloh subjektov územnej samosprávy je zabezpečiť čistotu a verejný poriadok na svojom území.[25] Za týmto účelom je potom obec oprávnená zakázať činnosti, ktoré narúšajú verejný poriadok, a to na základe § 4 ods. 3 písm. n) Zákona o obecnom zriadení.[26] Pojem verejný poriadok nie je legálne definovaný, ale zo slovenskej judikatúry vyplýva, že verejný poriadok predstavuje taký stav všeobecného diania spoločnosti, že konanie a činnosti jednotlivých osôb nie sú vedené v úmysle spôsobiť inému

[20] Dostupné na: < https://banm.zastupitelstvo.eu/20156-zo-dna-13102015-o-dodrziavani-cistoty-a-poriadku-na-uzemi-mestskej-casti-bratislava-nove-mesto/> [cit. 2016-11-04]
[21] Dostupné na: <http://www.vajnory.sk/rozhodnutia/c12013-zo-dna-28022013/> [cit. 2016-11-04]
[22] Dostupné na:< http://www.devin.sk/content/vseobecne-zavazne-nariadenia> [cit. 2016-11-04]
[23] Dostupné na:< http://www.zilina.sk/dokumenty/Nariadenia_20091029142502.pdf> [cit. 2016-11-04]
[24] Dostupné na:< http://www.kosicekrasna.sk/userfiles/vzn/vzn1.2010.pdf> [cit. 2016-11-04]
[25] § 4 ods. 3 písm. g) Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien.
[26] *„obec pri výkone samosprávy zabezpečuje verejný poriadok v obci; nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste.“*

smrť, zranenie, škodu či iný negatívny následok.[27] V právnej teórii sa tento neurčitý právny pojem vymedzuje ako vyvážený stav spoločenských vzťahov rešpektujúci vžité a uznávané pravidlá spôsobu života a spoločenského chovania na konkrétnom mieste[28] alebo ako súbor noriem, ktoré limitujú slobodu jednotlivca v záujme dosiahnutia takého správania ľudí na verejnosti, ktoré vníma väčšina ľudí ako mravné, slušné a neobťažujúce.[29] Posúdenie toho, či je určité správanie v súlade s obsahom pojmu verejný poriadok, závisí teda aj od miesta, času a ďalších okolností.[30]

§ 4 ods. 3 písm. n) Zákona o obecnom zriadení má charakter generálneho splnomocňujúceho ustanovenia. Obec však pri formulovaní činností, ktoré sú na jej území zakázané, musí rešpektovať obmedzenia normotvorby vymedzené v čl. 13 Ústavy SR. Bez existencie špeciálnej právnej úpravy v osobitnom zákone je predmetné ustanovenie obsolétne a nevykonateľné.[31]

Z rovnakého dôvodu nemožno tvrdiť, že by § 48 Priestupkového zákona[32] predstavoval generálne zákonné splnomocnenie na ukladanie zákazov všeobecne záväzným nariadením.

Niet pochýb o tom, že obec je zodpovedná za zabezpečenie čistoty na verejných priestranstvách a týmto účelom oprávnená prijímať adekvátne opatrenia. Avšak prikrmovanie voľne žijúcich zvierat a predovšetkým holubov nespôsobuje znečistenie verejného priestranstva, pretože krmivo je týmito živočíchmi skonzumované. Je teda možné predpokladať, že mestské časti, resp. mesto Žilina sa týmto ustanovením snažili regulovať počty holubov a znečistenie, ktoré spôsobujú svojimi výkalmi. Opierajúc sa o nález Ústavného súdu SR z decembra 1995,[33] podľa ktorého „*ústava aj na verejných priestranstvách jednotlivcovi priznáva ochranu pred nadmerným alebo neprimeraným*

[27] Rozsudok KS NR, sp. zn. 11S/64/2015, zo dňa 19. marca 2016. Dostupné na: <https://otvorenesudy.sk/decrees/744311?l=sk&q=%2224S%2F124%2F2012%22> [cit. 2016-11-09]

[28] KOUDELKA, Z. – ONDRUŠ, R. – PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář.* 2. aktual. a dopln. vyd. Praha: Linde, 2005. s. 32.

[29] ŠKROBÁK, J. Základné pojmy policajnej správy. In VRABKO, M. [et al.] *Správne právo hmotné. Osobitná časť.* 2. prepr. a dopln. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského Právnická fakulta, 2014. s. 144.

[30] SREBALOVÁ, M. Komentár k § 47. In SREBALOVÁ M. [et al.] *Zákon o priestupkoch. Komentár.* Bratislava: C. H. Beck, 2015. s. 212.

[31] HOFFMANN, M. – TEKELI, J. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. s. 158-159.

[32] *„Priestupkom proti verejnému poriadku je porušenie aj iných povinností než uvedených v § 47, ak sú ustanovené všeobecne záväznými právnymi predpismi, vrátane všeobecne záväzných nariadení obcí a všeobecne záväzných vyhlášok miestnych orgánov štátnej správy, ak sa takým konaním ohrozí alebo naruší verejný poriadok. Za tento priestupok možno uložiť pokutu do 33 eur.“*

[33] Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 94/95, zo dňa 13. decembra 1995. Dostupné na: < https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992204/10_95a.pdf/516abea2-ac7a-408e-9b02-7000d622499a> [cit. 2016-11-09]

zasahovaním do jeho života," sú, podľa môjho názoru, aj napriek formulácii, predmetné ustanovenia v rozpore s Ústavou SR a nadväzujúcou zákonnou úpravou.

2.2 Relevantná judikatúra slovenských súdov

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej v texte len „**ÚS SR**") sa otázkou, či môže mesto zakázať kŕmenie holubov, zaoberal už v Náleze ÚS SR z mája 1997,[34] v ktorom konštatoval nesúlad VZN hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 2/1996 o chove zvierat s nadriadenými všeobecne záväznými právnymi predpismi, predovšetkým s Ústavou. V § 6 ods. 3 predmetného nariadenia bolo stanovené, že *„kŕmenie voľne žijúcich holubov, labutí a túlavých zvierat je zakázané"*. V tejto veci Ústavný súd vyslovil právny názor, podľa ktorého *„Kŕmenie voľne žijúcich holubov, labutí a túlavých zvierat sa nariadením zakazuje bez rozdielu, v priestoroch vytvárajúcich súkromné prostredie, ako aj na verejných priestranstvách. V oboch typoch priestorov ide o zásah do práva na súkromie zaručené podľa čl. 19 ods. 2 ústavy. Týmto ustanovením sa nezaručí absolútna ochrana súkromného a rodinného života, ale priznáva sa len ochrana pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života. Všeobecne záväzné nariadenie obce nemá povahu prameňa práva, ktorým v súlade s ústavou možno ustanoviť oprávnené zásahy do súkromného a rodinného života. Nariadenie nie je v súlade s čl. 16 ods. 1 a čl. 19 ods. 2 ústavy."*

Ďalším relevantným rozhodnutím je Rozhodnutie Krajského súdu v Banskej Bystrici (ďalej v texte len „**KS BB**") z apríla 2013,[35] proti ktorému nebol, podľa dostupných informácií,[36] podaný opravný prostriedok a ktorým bol vyslovený nesúlad VZN mesta Banská Bystrica č. 9/2011 o verejnom poriadku na území mesta vo viacerých častiach, vrátane ustanovenia § 3 ods. 3 písm. k), podľa ktorého *„v záujme vytvárania zdravého životného prostredia zdravého spôsobu života obyvateľov mesta a estetického vzhľadu mesta sa na verejných priestranstvách zakazuje kŕmiť, napriek predchádzajúcej písomnej výzve mesta, voľne žijúce holuby alebo voľne sa pohybujúce psy alebo voľne sa pohybujúce mačky domáce."*

KS v BB v tejto veci, o. i. správne uviedol, že *„ak nie je možné zo žiadneho zákona vyvodiť zákaz kŕmenia druhovo určených voľne sa pohybujúcich zvierat, zákaz zo strany samosprávneho orgánu nemôže byť v súlade s Ústavou SR a právnym poriadkom SR, nech by*

[34] Nález Ústavného súdu, sp. z. II. ÚS 19/97, zo dňa 13. mája 1997. Dostupné na: <http://www.judikaty.info/document/ussr/1240/ > [cit. 2016-11-09]

[35] Rozhodnutie KS BB, sp zn. 24S/124/2012, zo dňa 19. apríla 2013. Dostupné na: <http://merit.slv.cz/KSBB/24S/124/2012> [cit. 2016-11-09]

[36] Dostupné na: <https://otvorenesudy.sk/decrees/744311?l=sk&q=%2224S%2F124%2F2012%22> [cit. 2016-11-09]

sledoval akýkoľvek vznešený cieľ. Krajský súd sa preto nezaoberal ani skutočnosťou, že doporučenie na takýto zákaz vydalo viacero odborných inštitúcií, pretože zdôrazňuje, že i krajský súd je toho názoru, že z hľadiska obsahu kŕmenie takto druhovo určených zvierat je rizikovým faktorom v hustých aglomeráciách ako je i Banská Bystrica. Je potrebné s týmto fenoménom bojovať, ale nie za cenu prekročenia rámca vymedzeného ústavou a zákonmi SR."

Z uvedeného vyplýva, že nielen všeobecné súdy, ale aj ÚS SR sa touto otázkou v minulosti zaoberali, a preto je pomerne prekvapujúce, že subjekty územnej samosprávy naďalej prijímajú, resp. ponechávajú v účinnosti nezákonnú právnu úpravu. Pričom z analyzovaných VZN, ale aj judikatúry je zrejmé, že zákaz kŕmenia voľne žijúcich živočíchov nie je ani zďaleka jediným nezákonným zákazom obsiahnutým vo všeobecne záväzných nariadeniach.[37] Je preto úlohou predovšetkým prokurátorov, v rámci dozoru nad dodržiavaním zákonnosti, na takéto porušenia zákona upozorniť a zabezpečiť odstránenie týchto nedostatkov.

3 Praktický dopad zákazu kŕmiť holuby alebo sypať krmivo

Je nesporné, že premnoženie holubov domácich v mestských oblastiach spôsobuje znečistenie verejných priestranstiev ale taktiež súkromných obydlí, striech a pod.[38] Ďalším problémom je potenciálny prenos nákazlivých chorôb z holuba na človeka alebo na iné zviera. Holuby môže byť prenášačmi desiatok druhov vírusov a iných chorôb, avšak len minimálne percento môže ohroziť človeka,[39] pričom týmito chorobami sa môžu ľudia nakaziť aj od iných druhov voľne žijúcich vtákov, doma chovanej hydiny alebo papagájov.[40]

Z uvedeného vyplýva, že premnožené kŕdle holubov domácich môžu predstavovať hygienický a zdravotný problém, ktorý by mali mestské časti a mestá riešiť. Je však vhodné zvoliť postup, ktorý odporuje zákonu a ústavným princípom? A do akej miery práve zákaz kŕmenia holubov predstavuje efektívne riešenie?

---

[37] V minulosti obce vo VZN upravovali napr. zákaz žobrať na verejnosti. Bližšie pozri Nález ÚS SR, sp. zn. II. ÚS 45-96, zo dňa 4. februára 1997. V súčasnosti sa vo viacerých VZN vyskytujú zákazy a obmedzenia týkajúce sa chovu včiel, na ktoré chýba zákonné splnomocnenie a ktorými sa zasahuje do výkonu vlastníckeho práva. Tak je tomu napríklad vo vyššie uvedenom VZN mesta Prešov.

[38] Napr. v Prahe je odhadovaný počet holubov okolo 140.000, pričom ročne vyprodukujú okolo 500 ton trusu obsahujúceho choroboplodné zárodky. Dostupné na: < https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/zivotni-prostredi/ochrana-zvirat/dokumenty-a-materialy/posouzeni-vyskytu-mestskych-holubu-na-uzemi-smo>[cit. 2016-11-09]

[39] Medzi najčastejšie sa vyskytujúce patrí vtáčia tuberkulóza, kliešťová encefalitída a toxoplazmóza. Bližšie pozri: JEROLMAC, C. How pigeons became rats: The cultural-Spatial logic of Problem animals. In *Social Problems*. Vol. 55, issue 1, 2008. p. 84.

[40] JEROLMAC, C. How pigeons became rats: The cultural-Spatial logic of Problem animals. In *Social Problems*. Vol. 55, issue 1, 2008. p. 84.

Za účelom zistenia, či sa predmetné (protizákonné) ustanovenia aplikujú, a teda či majú praktický význam, som so žiadosťou o poskytnutie informácií oslovila 5 bratislavských mestských častí, v ktorých je zakázané sypať krmivo a prikrmovať zvieratá. Vo všetkým prípadoch mi bola poskytnutá informácia, že od účinnosti relevantnej úpravy nebola príslušným orgánom za toto konanie uložená žiadna sankcia.

Z uvedeného vyplýva, že síce sú predmetné ustanovenia protizákonné, avšak vzhľadom na to, že sa v praxi neaplikujú, nedochádza k protiprávnemu zásahu do subjektívnych práv konkrétnych fyzických osôb. Na druhú stranu je zrejmé, že takéto ustanovenie je neefektívne a určite nepredstavuje spôsob, akým by bolo možné regulovať počty voľne žijúcich holubov alebo iných divo žijúcich zvierat.

Záver

Napriek tomu, že holub domáci predstavuje tradičnú súčasť mestských námestí a parkov, v posledných desaťročiach je spoločnosťou vnímaný iba ako prenášač chorôb, ktorý svojim trusom znečisťuje verejné priestranstvá aj súkromný majetok. Za účelom regulácie ich počtu viaceré mestá a mestské častí (8 prípadov so skúmaných 45. VZN) zakázali kŕmenie holubov, prípadne sypanie krmiva. A to napriek tomu, že súdy už vo viacerých prípadoch rozhodli o protizákonnosti takýchto zákonov, z dôvodu absentujúceho zákonného splnomocnenia. Je preto úlohou predovšetkým prokurátorov, v rámci dozoru nad dodržiavaním zákonnosti, na takéto porušenia zákona upozorniť a zabezpečiť odstránenie týchto nedostatkov. Navyše takéto zákazy odporujúce Ústave SR nijakým spôsobom neriešia problémy spojené s premnožením holubov a neslúžia k redukcii ich počtov.

V príspevku som poukázala aj na skutočnosť, že holub domáci, na rozdiel od všetkých ostatných druhov voľne žijúcich vtákov, nie je chráneným živočíchom, a preto sa holuby stali zdrojom príjmu podnikateľov, ktorých predmetom činnosti je hubenie škodcov. Súkromné osoby tak siahajú po službách firiem, ktoré realizujú odchyt holubov do pascí a ich usmrtenie a následne odstránenie v asanačnom kafilerickom ústave. Alternatívou, ktorú využívajú aj niektoré mestá,[41] je plašenie pomocou ich prirodzených predátorov, ktorými sú dravé druhy vtákov, napr. sokol myšiak.

Po analýze spôsobov riešenia problémov spojených s premnožením holuba domáceho, považujem za najvhodnejšie, a predovšetkým zákonné riešenie, umiestňovanie tzv.

[41] Podľa internetových zdrojov napr. Prievidza, Žilina, Bratislava. Dostupné na: <http://www.hlavnespravy.sk/prievidza-mesto-trapia-premnozene-holuby-v-maji-sa-uskutocni-ich-odchyt/92721> [cit. 2016-11-08]

regulovaných mestských holubníkov. Tieto sa osvedčili vo viacerých európskych veľkomestách,[42] pričom ich podstata spočíva v tom, že holuby sa sústreďujú na jednom mieste (neznečisťujú mesto trusom a v prípade niektorých miest je predaj trusu zdrojom príjmov) a ich populácia sa reguluje výmenou vajíčok za umelé.

Na úplný záver možno zhrnúť, že aj napriek všetkým rizikovým faktorom, ktoré sú s premnožením holuba domáceho spojené, nie je možné akceptovať riešenie, ktoré nemá oporu v zákone. To znamená, že bez ohľadu na to, aký vznešený a prospešný cieľ sa sleduje, nemožno pripustiť jeho dosiahnutie cestou, ktorá odporuje ústavným princípom a neoprávnene zasahuje do základných práv a ľudských slobôd. Samozrejme, je taktiež potrebné mať na pamäti, že donucovacie metódy by mali byť využívané v súlade s princípom *ultima ratio*, a teda aj jednotlivé obce by mali primárne uprednostniť iné metódy, ktoré sú pre dosiahnutie stanovených cieľov efektívne, vhodné a účinné.

Zoznam bibliografických odkazov

ESCOBAR, M. P. The power of (dis)placement: pigeons and urban regeneration in Trafalgar Square. In *Cultural geographies.* Vol. 21, issue 3, 2013. p. 363-387. ISSN 1474-4740.

HOFFMANN, M. – TEKELI, J. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. s. 773. ISBN 978-80-8168-0342.

KOUDELKA, Z. – ONDRUŠ, R. – PRŮCHA, P. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 2. aktual. a dopln. vyd. Praha: Linde, 2005. s. 379. ISBN 80-7201-444-7.

JEROLMAC, C. How pigeons became rats: The cultural-Spatial logic of Problem animals. In *Social Problems.* vol. 55, issue 1, 2008. p. 72-94. ISSN 0037-7791.

SREBALOVÁ M. [et al.] Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2015. s. 484. ISBN 978-80-89603-30-5.

VRABKO, M. [et al.] *Správne právo hmotné. Osobitná časť.* 2. prepr. a dopln. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského Právnická fakulta, 2014. s. 475. ISBN 978-80-7160-3474.

BELGUERMI, A. – BOVET, D. PASCAL, A. [et al.] Pigeons discriminate between human feeders. In *Animal Cognition*. vol. 19, issue 88, 2011. p. 909-914. ISSN 1435-9456 (online) Dostupné na: <http://link.springer.com/article/10.1007/s10071-011-0420-7> [cit. 2015-26-10]

RÖDL, P. *Posouzení výskytu městských holubů (Columba livia, f. domestica) na území statutárního města Ostravy.* Dostupné na: <https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/zivotni-

[42] Napr. vo viedenskej mestkej časti Meidling vybudovali holubníky priamo pod strechou radnice. Výborné skúsenosti majú taktiež vo veľkomestách Spolkovej republiky Nemecko. Bližšie pozri: <https://www.ostrava.cz/cs/o-meste/zivotni-prostredi/ochrana-zvirat/dokumenty-a-materialy/posouzeni-vyskytu-mestskych-holubu-na- zemi-smo>[cit. 2016-11-10]

prostredi/ochrana-zvirat/dokumenty-a-materialy/posouzeni-vyskytu-mestskych-holubu-na-zemi-smo>[cit. 2016-11-09]

BANSKOBYSTRICKÉ DNI PRÁVA

II. 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. PhDr. Jaroslav Straka, DrSc.
	JUDr. Ivana Šošková, PhD.
	JUDr. Monika Némethová, PhD.
Zostavovateľ:	Dr. iur. JUDr. Ing. Michal Turošík, PhD.
	JUDr. Andrea Ševčiková
Vydavateľ:	Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici
	Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela
Návrh obálky:	Mgr. art. Zuzana Ceglédyová
Rok vydania:	2017
Počet strán:	417

„Príspevky neprešli jazykovou korektúrou.“

ISBN 978-80-557-1285-7
EAN 9788055712857

ISBN 978-80-557-1285-7