



umb
UNIVERZITA
MATEJA BELA
V BANSKEJ BYSTRICI

SEKCIA VEREJNÉHO PRÁVA

„Verejné právo na priesečníkoch prehlbujúcej sa európskej integrácie”

ZBORNÍK

ZO

VI. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie

BANSKOBYSTRICKÉ ZÁMOCKÉ DNI PRÁVA

 ELIANUM



Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici
Právnická fakulta



SEKCIA VEREJNÉHO PRÁVA
„Verejné právo na priesečníkoch prehlbujúcej sa európskej integrácie“

ZBORNÍK

ZO

VI. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie

BANSKOBYSTRICKÉ ZÁMOCKÉ DNI PRÁVA

14. – 15. november 2023, zámocký hotel The Grand Vígľaš



2024

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

Predseda redakčnej rady a vedecký redaktor:

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

Predseda edičnej komisie:

prof. JUDr. Milan Ďurica, PhD.

Recenzenti:

prof. PhDr. JUDr. Marcela Tittlová, PhD., LL.M.

prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc.

doc. JUDr. Marek Švec, PhD., LL.M., univ. prof.

doc. JUDr. Marian Ďurana, PhD.

Zostavovateľ:

JUDr. Aneta Kšenžihová, MBA

Vydavateľ:

Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela

Príspevky neprešli jazykovou korektúrou.

Za obsahovú a jazykovú stránku textu sú zodpovední autori publikovaných príspevkov.

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

ISBN 978-80-557-2133-0

EAN 9788055721330

<https://doi.org/10.24040/2024.9788055721330>



Recenzovaný vedecký zborník ZBORNÍK z VI. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie BANSKOBYSSTRICKÉ ZÁMOCKÉ DNI PRÁVA je publikovaný a šírený ako open access publikácia na základe podmienok Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (uviedenie autora).

Obsah

POSTAVENIE SPRÁVNEHO PRÁVA A TEÓRIE VEREJNEJ SPRÁVY V SYSTÉME ŠTUDIJNÉHO ODBORU BEZPEČNOSTNÉ VEDY THE POSITION OF ADMINISTRATIVE LAW AND THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SYSTEM OF STUDY FIELD SECURITY SCIENCES <i>Jozef Balga - Ondrej Blažek</i>	7
PRÍKAZY STAROSTU OBCE AKO FORMA ČINNOSTI VEREJNEJ SPRÁVY ORDERS OF THE MAYOR OF THE MUNICIPALITY AS A FORM OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITY <i>Ondrej Blažek</i>	20
POZÍCIA A ROLA PROKURATÚRY V ÚSTAVNOM SYSTÉME SLOVENSKEJ REPUBLIKY THE POSITION AND ROLE OF THE PROSECUTION IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE SLOVAK REPUBLIC <i>Róbert Čuha</i>	32
IDENTIFIKÁCIA KLIENTA NA DIAĽKU V PODMIENKACH PREHLBUJÚCEJ SA EURÓPSKEJ INTEGRÁCIE REMOTE CLIENT IDENTIFICATION IN THE CONTEXT OF DEEPING EUROPEAN INTEGRATION <i>Yana Daudrikh</i>	44
ZÁSADA NE BIS IN IDEM V INTENCIÁCH SCHENGENSKÉHO ACQUIS THE PRINCIPLE OF NE BIS IN IDEM IN THE INTENTIONS OF THE SCHENGEN ACQUIS <i>Eva Find'ová - Michal Úradník</i>	51
NULITNÉ SPRÁVNE AKTY A EURÓPSKA ÚNIA THE NULLITY ADMINISTRATIVE ACTS AND THE EUROPEAN UNION <i>Miroslava Francová</i>	64
DIGITÁLNA DAŇ A JEJ ÚLOHA V PODPORE DAŇOVEJ SPRAVODLIVOSTI V RÁMCI PREHLBUJÚCEJ SA EURÓPSKEJ INTEGRÁCIE DIGITAL TAX AND ITS ROLE IN SUPPORTING TAX FAIRNESS WITHIN THE DEEPENING EUROPEAN INTEGRATION <i>Júlia Hoffmanová</i>	79
PRÁVO NA OBHAJOBU AKO IMANENTNÁ SÚČASŤ PRÁVNEHO ŠTÁTU THE RIGHT TO DEFENCE AS AN IMMANENT PART OF THE RULE OF LAW <i>Roland Hochmann</i>	92

K NAVRHOVANÝM ZMENÁM TRESTNÉHO ČINU ZNÁSILNENIA A TRESTNÉHO ČINU SEXUÁLNEHO NÁSILIA ABOUT PROPOSED CHANGES TO THE CRIME OF RAPE AND CRIME OF SEXUAL VIOLANCE	
<i>Peter Hunák - Martin Lupták</i>	100
ZABEZPEČENIE INFORMÁCIÍ PRE TRESTNÉ KONANIE PROSTREDNÍCTVOM OSOBITNÝCH PROSTRIEDKOV SPRAVODAJSKÝCH SLUŽIEB SR SECURING INFORMATION FOR CRIMINAL PROCEEDINGS THROUGH SPECIAL MEANS SPECIAL SERVICES OF THE SLOVAK REPUBLIC	
<i>Jaroslav Ivor - Jaroslav Klátik - Ingrid Mencerová - Adrián Vaško</i>	108
VPLYV EURÓPSKEHO PRÁVA NA PRÁVNÚ ÚPRAVU DANE Z MOTOROVÝCH VOZIDIEL THE INFLUENCE OF EUROPEAN LAW ON THE LEGISLATION OF MOTOR VEHICLE TAX	
<i>Tatiana Jamrichová</i>	120
PRÁVNÁ ÚPRAVA DOKAZOVANIA PRI SPRÁVE DANÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A SÚČASNÁ ROZHODOVACIA PRAX EURÓPSKÝCH A SLOVENSKÝCH SÚDNYCH AUTORÍT LEGAL REGULATION OF EVIDENCE IN TAX ADMINISTRATION IN THE SLOVAK REPUBLIC AND THE CURRENT DECISION-MAKING PRACTICE OF EUROPEAN AND SLOVAK JUDICIAL AUTHORITIES	
<i>Soňa Kubincová</i>	130
TREST PREPADNUTIA MAJETKU VO SVETLE NÁLEZU PL. ÚS 1/2021 (ALEBO ČO OSTALO ZA DVERAMI ROZHODNUTIA) FORFEITURE OF ASSETS SANCTION IN THE LIGHT OF PL. ÚS 1/2021 DECISION (OR WHAT HAS BEEN LEFT BEHIND THE DOOR OF THE DECISION)	
<i>Miloš Mad'ar</i>	142
RIADNE ODOVÔDNENIE NÁVHROV NA VYDANIE INFORMAČNO-TECHNICKÝCH PROSTRIEDKOV V TRESTNOM KONANÍ PROPER JUSTIFICATION OF PROPOSALS FOR THE RELEASE OF INFORMATION AND TECHNICAL MEANS IN CRIMINAL PROCEEDINGS	
<i>Lukáš Michal'ov - Miroslav Majerník</i>	151
VÝVOJ DROGOVEJ POLITIKY POD VPLYVOM EUROPEIZÁCIE TRESTNÉHO PRÁVA THE DEVELOPMENT OF DRUG POLICY UNDER THE INFLUENCE OF THE EUROPEANISATION OF CRIMINAL LAW	
<i>Lenka Miklóssyová</i>	160

BUDÚCI VÝVOJ SPRÁVNEHO TRESTANIA V KONTEXTE EURÓPSKEHO SPRÁVNEHO PRÁVA THE FUTURE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT IN THE CONTEXT OF EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW <i>Bernard Pekár – Andrea Stančíková</i>	173
ADMINISTRATÍVNA ZODPOVEDNOSŤ NA FINANČNOM TRHU – ODOBRATIE LICENCIE V KONTEXTE EURÓPSKEJ INTEGRÁCIE ADMINISTRATIVE LIABILITY IN THE FINANCIAL MARKET - LICENSE REVOCATION IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN INTEGRATION <i>Mária Potančoková</i>	182
ÚSKALIA TRANSPOZÍCIE EURÓPSKEJ SMERNICE O GLOBÁLNEJ MINIMÁLNEJ DANI DO PRÁVNEHO PORIADKU SR PITFALLS OF THE TRANSPOSITION OF THE EUROPEAN DIRECTIVE ON THE GLOBAL MINIMUM TAX INTO THE LEGAL ORDER OF THE SLOVAK REPUBLIC <i>Natália Priateľová</i>	196
VÄZBA V AKTUÁLNYCH ROZHODNUTIACH SÚDOV CUSTODY IN RECENT COURT DECISIONS <i>Rastislav Remeta</i>	207
UZNANIE HLAVY INÉHO ŠTÁTU SLOVENSKOU REPUBLIKOU RECOGNITION OF THE HEAD OF ANOTHER STATE BY THE SLOVAK REPUBLIC <i>Peter Rosputinský</i>	223
SPRÁVCOVIA ÚVEROV/SPRÁVCOVIA NESPLÁCANÝCH ÚVEROV AKO NOVÝ DRUH DOHLIADANÝCH SUBJEKTOV FINANČNÉHO TRHU V SR A ČR (KOMPARATÍVNA ANALÝZA VYBRANÝCH PRÁVNÝCH ASPEKTOV TRANSPOZÍCIE SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2021/2167 z 24. novembra 2021 O SPRÁVOCH ÚVEROV A NÁKUPCOCH ÚVEROV A O ZMENE SMERNÍC 2008/48/ES A 2014/17/EÚ) CREDIT SERVICERS AS A NEW TYPE OF SUPERVISED FINANCIAL MARKET ENTITIES IN THE SLOVAK REPUBLIC AND THE CZECH REPUBLIC (COMPARATIVE ANALYSIS OF SELECTED LEGAL ASPECTS OF THE TRANSPOSITION OF DIRECTIVE 2021/2167 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL OF 24 November 2021 ON CREDIT SERVICERS AND CREDIT PURCHASERS AND AMENDING DIRECTIVES 2008/48/EC and 2014/17/EU) <i>Andrea Slezáková</i>	235
JEDNOTNÝ DIGITÁLNY TRH AKO ZÁKLAD BUDOVANIA CEZHRANIČNEJ ZDRAVOTNEJ STAROSTLIVOSTI DIGITAL SINGLE MARKET AS A BASIS FOR BUILDING CROSS-BORDER HEALTHCARE <i>Igor Sloboda</i>	247

OČTK PRI CEZHRANIČNOM PRÍSTUPE K ELEKTRONICKÝM DÔKAZOM LAW ENFORCEMENT WITH BROAD ACCESS TO ELECTRONIC EVIDENCE <i>Miroslav Srholec</i>	257
PREHLBUJÚCA SA EURÓPSKA INTEGRÁCIA PRI IDENTIFIKÁCI DAŇOVÉHO PODVODU DEEPING EUROPEAN INTEGRATION IN IDENTIFYING TAX FRAUD <i>Jana Šimonová</i>	270
„SMART POLICING“ A VYUŽÍVANIE TECHNOLOGÍÍ PRI ODHAĽOVANÍ A PREVENČII KRIMINALITY „SMART POLICING“ AND THE USE OF TECHNOLOGY IN CRIME DETECTION AND PREVENTION <i>Lucia Vasilik</i>	280
ZNIŽOVANIE RIZÍK NAMIESTO REPRESIE HARM REDUCTION INSTEAD OF REPRESSION <i>Tomáš Zábrenszki</i>	300

POSTAVENIE SPRÁVNEHO PRÁVA A TEÓRIE VEREJNEJ SPRÁVY V SYSTÉME ŠTUDIJNÉHO ODBORU BEZPEČNOSTNÉ VEDY

THE POSITION OF ADMINISTRATIVE LAW AND THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SYSTEM OF STUDY FIELD SECURITY SCIENCES

Jozef Balga - Ondrej Blažek¹

Abstrakt

Správne právo a teória verejnej správy sa stali dôležitou súčasťou vysokoškolského vzdelávania v študijnom odbore Bezpečnostné vedy. V súčasnosti spoločnosť očakáva od vysokoškolských pedagógov realizujúcich vyučovací proces v spomenutom odbore prostredníctvom študijných programov zrozumiteľnú charakteristiku stavu a perspektívy predmetov obsahujúcich uvedené vedné disciplíny. Zároveň je dôležité poukázať na dôležitosť výučby správneho práva a teórie verejnej správy pre uplatniteľnosť študentov v správno-bezpečnostných službách.

Kľúčové slová

Bezpečnostné služby, bezpečnostnosprávne orgány, správne právo, správna veda, teória verejnej správy

Abstract

Administrative law and the theory of public administration have become an important part of higher education in the Security Sciences field of study. Currently, the company expects from the university teachers implementing the teaching process in the mentioned field through study programs a comprehensible description of the state and perspective of the subjects containing the mentioned scientific disciplines. At the same time, it is important to point out the importance of teaching administrative law and the theory of public administration for the applicability of students in administrative and security services.

Keywords

Security services, security administrative authorities, administrative law, administrative science, theory of public administration

Úvod

Súčasný systém vysokoškolského vzdelávania pripravujúci odborníkov pre štátne orgány a inštitúcie kvalitatívne vplýva na realizáciu funkcií štátu. Pod funkciami štátu treba predovšetkým rozumieť hlavné, respektíve základné smery činnosti štátu. Štát prostredníctvom

¹ prof. Dr. Jozef Balga, PhD. – profesor, vedúci Katedry správneho práva na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.

PhDr. JUDr. Ondrej Blažek, PhD. – asistent na Katedre správneho práva na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.

funkcií štátu, teda hlavných smerov svojej činnosti, rôznymi prostriedkami v rôznych oblastiach života spoločnosti smeruje k realizácii svojho poslania, t. j. k dosiahnutiu určitých cieľov a úloh, ktoré sa od neho očakávajú. Funkcie štátu prezentované ako hlavné smery jeho činnosti odrážajú historické poslanie štátu ako základného nástroja regulácie spoločenských vzťahov v určitej etape historického vývoja spoločnosti.² Medzi základné funkcie štátu patrí funkcia reprodukčná, normatívna, ochranná, obranná, organizačno-správna, sociálno-ekonomická a bezpečnostná.

Organizačno-správna funkcia garantuje taxatívne stanovené činnosti, ktoré sa organizujú vo verejnom záujme, pričom sa sústreďuje na riadenie a správu oblastí, ktoré sú dôležité pre samotné fungovanie štátu a patrí sem napríklad oblasť finančná, zdravotná, hygienická, sociálna, vzdelávania, kultúry, vedeckého výskumu či kontrolná. Vedecký výskum sa v súčasnosti sústreďuje nie len na vedy technické ale aj vedy humánne, ktoré sa zaoberajú systematikou funkcií štátu, či efektívnosťou verejnej správy. Patrí sem aj výskum štátovedný a správovedný v rámci, ktorého sa skúma vzťah správnej vedy, teórie verejnej správy a správneho práva. Nesmieme zabudnúť taktiež na realizáciu *funkcie bezpečnostnej*, ktorá má dôležité miesto v rámci garantovania výkonu kompetencií orgánov a inštitúcií verejnej správy a zároveň vplýva na elimináciu systému hybridných hrozieb smerujúcich na činnosti uvedených subjektov. Z pohľadu hore uvedených skutočností je dôležité aby sa v rámci realizácie funkcií štátu dodržiavali základné požiadavky na riadenie štátu, za predpokladu dodržiavania základných princípov právneho štátu ako je princíp legality, legitimacy a humanizmu.

Pokiaľ štát má byť funkčným systémom potrebuje mať taktiež vypracovaný systém činností súvisiacich s aplikáciou právnych noriem. Správna veda a správne právo ako primárne vedné disciplíny svojimi systémami zásadným spôsobom ovplyvňujú fungovanie štátu a celej spoločnosti. Zároveň sa podieľajú na garantovaní dodržiavania ľudských práv a slobôd jednotlivca v súvislosti s realizáciou práv a povinností, ktoré mu stanovujú premene práva.

1. Systém študijného odboru Bezpečnostné vedy

Skôr než sa budeme zaoberať systémom študijného odboru Bezpečnostné vedy musíme charakterizovať uvedenú vednú disciplínu. Bezpečnostné vedy skúmajú zákonitosti subjekt-objektových vzťahov identifikácie bezpečnosti (príroda, ľudia, technika), s cieľom vypracovania efektívnych metód predikcie, projektovania a realizácie bezpečnostných činností

² NESVADBA, A. Teória štátu. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2022. s. 20.

a opatrení, zameraných na monitorovanie, prevenciu a elimináciu bezpečnostných hrozieb a ohrozenia.³

Študijný odbor Bezpečnostné vedy (ďalej len „študijný odbor“) sa stal súčasťou vysokoškolského vzdelávacieho systému v Slovenskej republike (ďalej len „SR“) v roku 2019 nadobudnutím účinnosti Vyhlášky Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR (ďalej len „vyhláška“)⁴ upravujúce systém študijných odborov. Medzi nosné témy jadra študijného odboru patria také oblasti ako ochrana osôb, majetku a informácií, občianska bezpečnosť, civilná ochrana, záchranné služby, teória policajných vied, kriminalistika, ochrana pred požiarmi či bezpečnostné verejno-správne služby. Okrem uvedených oblastí sú nosnými témami jadra študijného odboru aj znalosti z relevantných právnych oblastí najmä správneho práva, policajného práva a trestného práva.

V rámci obsahu študijného odboru máme stanovený systém vedomostí, zručností a kompetencií, ktoré profilujú absolventa študijného programu prvého stupňa, druhého stupňa a tretieho stupňa štúdia v súlade s príslušnou úrovňou národného kvalifikačného rámca. Dôležité pre študijný program prvého stupňa je z hľadiska absolventa disponovanie všeobecnými vedomosťami na úrovni syntézy kľúčových pojmov a kategórií v kontexte hlavných tém súvisiacich s policajnými službami, záchrannými službami či ochranou pred požiarmi. Disponuje praktickými a metodologickými vedomosťami, ktoré sa týkajú kľúčových oblastí teórie práva, interpretácie a ich aplikácie v bezpečnostnom systéme štátu. Absolvent má vedieť určiť štandardy, štruktúru a funkčné väzby policajných systémov v bezpečnostných službách či obhájiť zvolené zásady a princípy ochrany pred požiarmi, zásady riadenia a vykonávania zásahov zložkami integrovaného záchranného systému. Ďalej má byť schopný samostatne analyzovať stav po vzniku bezpečnostných incidentov a mimoriadnych udalostí a rozhodovať o spôsobe vykonávania záchranných prác. Zároveň má vedieť tvorivo používať modely a nástroje spojené s predchádzaním vzniku krízových situácií, implementovať do činnosti záchranných zložiek požiadavky právnych noriem a vytvárať podmienky na riešenie kríz a odstraňovanie ich následkov. V neposlednom rade má absolvent vedieť samostatne efektívne využívať odborné zručnosti pre odhaľovanie, vyšetrovanie a klasifikovanie trestnej a inej protispoločenskej činnosti s využitím vedomostí z príslušných oblastí správneho práva, policajného práva a trestného práva.

³ PORADA, V. a kol. Bezpečnostní vědy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2019, s. 233.

⁴ Vyhláška Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky č. 244/2019 o sústave študijných odborov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Pre študijný program druhého stupňa je dôležité disponovať rozsiahlymi všeobecnými teoretickými a odbornými vedomosťami s ohľadom na konkrétnu profiláciu študijného programu. Absolvent má vedieť argumentovať komplexnými metodologickými vedomosťami z príslušnej oblasti práva, ktoré mu umožnia samostatne pripravovať a realizovať napríklad odborné postupy a bezpečnostné projekty. Má vedieť taktiež argumentovať relevantnými právnymi normami na úseku práva, bezpečnosti či súdneho inžinierstva. Má byť taktiež schopný samostatne a kvalifikovane spracovávať koncepčné návrhy na riešenie rôznych krízových scenárov s dôrazom na ochranu osôb a majetku. Po úspešnom absolvovaní študijného programu má dokázať viesť a riadiť analytické, policajné, vyšetrovacie a výkonné tímy a prijímať komplexné riešenia na zaistenie bezpečnosti. Okrem uvedeného musí dokázať prijímať rozhodnutia vo vzťahu k právnej zodpovednosti subjektov porušujúcich práva a chránené záujmy v oblasti bezpečnosti. Absolvent má preukázať vysoký stupeň samostatnosti pri riešení mimoriadnych udalostí rôzneho charakteru a iných krízových javov a problémov počas plánovaných činností v meniacom sa prostredí. Oproti prvému stupňu štúdia absolvent má vedieť riadiť bezpečnostné tímy, tímy vyšetrovateľov, záchranárov, koordinovať činnosť policajných a záchranných zložiek, komplexne organizovať činnosť pri vykonávaní záchranných prác počas havárií, živelných pohrôm a iných mimoriadnych udalostí.

Po absolvovaní študijného programu tretieho stupňa má mať absolvent rozsiahle všeobecné vedomosti na úrovni hodnotenia a má správne aplikovať konkrétne vedecké metódy základného výskumu a aplikovaného výskumu na takých úsekoch ako je napríklad ochrana osôb, majetku, bezpečnostných verejno-právnych služieb, projektovania najnáročnejších policajných a iných bezpečnostných činností. Zároveň dokáže formulovať nové hypotézy a stratégie pre ďalší výskum a rozvoj študijného odboru samostatne, ako aj v interakcii s inými študijnými odbormi. Okrem spôsobilosti samostatne prezentovať výsledky výskumu a vývoja pred odbornou komunitou v SR a v zahraničí má byť pripravený pôsobiť v pozícii vysokoškolského učiteľa a výskumného pracovníka v oblasti bezpečnostných vied a bezpečnosti.

Na základe uvedených požiadaviek na absolventa študijného odboru vyplýva, že okrem teórie bezpečnostných vied a teórie bezpečnosti majú nezastupiteľné miesto niektoré právne disciplíny. Zo systému právnych disciplín, ktoré majú primárny význam pre uvedený subjekt je dôležité zvládnuť predovšetkým správne právo, policajné právo a trestné právo. Z ďalších vedných disciplín je to predovšetkým teória verejnej správy ako základ pre zvládnutie činností súvisiacich s riešením krízových situácií zo strany orgánov verejnej správy.

Pri identifikovaní postavenia správneho práva a teórie verejnej správy ako vysokoškolských predmetov v študijnom odbore je dôležité upriamiť pozornosť na niekoľko dôležitých faktorov. Po prvé, je nutné zohľadniť filozofiu študijného programu, v ktorom prostredníctvom študijného plánu a profilu absolventa sú zaradené tieto predmety. Po druhé, limitujúcim faktorom je systém kreditov, ktoré sa udeľujú študentom v konkrétnom semestri a akademickom roku prostredníctvom povinných predmetov, povinne voliteľných predmetov a výberových predmetov. Po tretie vplýva na zaradenie uvedených predmetov do študijného plánu počet pridelených hodín v súlade s dĺžkou semestra. Štvrtým faktorom je úroveň vysokoškolských pedagógov zabezpečujúcich vyučovací proces a ich vedecká a výskumná činnosť smerujúca k rozvoju študijného odboru ako aj daného predmetu. Následne piatym faktorom je úroveň vedeckých poznatkov, ktoré sa prezentujú v jednotlivých formách vyučovacieho procesu v rámci spomenutých predmetov. Posledným, šiestym faktorom, ktorý považujeme za najdôležitejší, je postavenie vysokej školy v systéme vysokoškolského vzdelávania v SR a schopnosť plniť štandardy stanovené Slovenskou akreditačnou agentúrou pre vysoké školstvo. Nutné je upozorniť na skutočnosť, že Akadémia Policajného zboru v Bratislave (ďalej len „akadémia“) má osobitné postavenie v systéme vysokých škôl v SR pretože je jedinou policajnou vysokou školou a patrí do subsystému štátnych vysokých škôl. Z uvedeného dôvodu absolventov pripravuje predovšetkým pre pracoviská štátnych orgánov a inštitúcií a osobitne pre subjekty policajnej správy. Uvedené faktory zásadne vplývajú na vypracovanie informačných listov predmetov a tematických plánov a obsahov predmetov.

2. Postavenie správneho práva v systéme študijného odboru

Z hľadiska pertraktovanej problematiky je dôležité uviesť samotnú systematiku správneho práva. Systematika správneho práva predstavuje usporiadanie a klasifikáciu procesov súvisiacich s realizáciou a aplikáciou prameňov práva subjektami správneho práva, s cieľom kvalitatívne ovplyvniť činnosť kompetentných subjektov v súlade s princípmi právneho štátu. Na strane druhej, systém správneho práva vychádza z jeho trichotomického charakteru to znamená že je právnou disciplínou, vedeckou disciplínou a pedagogickou disciplínou s osobitnou didaktikou.

Pri konštituovaní systému správneho práva vychádzame z toho, ako sa členia normy správneho práva podľa svojho obsahu. V tomto duchu sa člení správne právo na všeobecnú a osobitnú časť. Ďalším členením je delenie podľa noriem obsahujúcich práva a povinnosti

alebo procesnoprávny postup pri uplatňovaní práv a povinností. V súlade s touto klasifikáciou sa člení správne právo na správne právo hmotné a správne právo procesné.⁵

V súlade s uvedenými skutočnosťami správne právo je systémom právnych noriem, ktoré upravujú právne vzťahy v oblasti správy, naopak správna veda a teória verejnej správy sa sústreďuje na správnu činnosť subjektov verejnej správy.

Správne právo sa sústreďuje na právne aspekty správy. Využíva predovšetkým metódu formálnej logiky, ktorou sa zisťuje čo je obsahom právnych noriem, predovšetkým interpretáciou textu, z ktorého vychádza aplikácia štátnymi orgánmi a inštitúciami. Zároveň je to **súhrn právnych noriem, ktoré upravujú spoločenské vzťahy, ktoré sa vytvárajú pri výkone verejnej správy. Objektom správneho práva** sú administratívnoprávne procesy prebiehajúce v rámci jednotlivých etáp činností subjektov správneho práva v súlade s realizáciou jednotlivých princípov právneho štátu. **Predmetom skúmania** správneho práva sú právne normy, ktoré upravujú spoločenské vzťahy vznikajúce v procese výkonu verejnej správy. Tieto spoločenské vzťahy vznikajú medzi subjektmi ako je správny orgán a fyzická osoba, správny orgán a právnická osoba, správnymi orgánmi navzájom ako aj medzi správnymi orgánmi členských štátov Európskeho hospodárskeho priestoru či Európskej únie. Samotným predmetom správneho práva sa stávajú administratívnoprávne vzťahy vznikajúce medzi subjektami správneho práva pri realizácii a aplikácii prameňov práva.

Z hľadiska zabezpečenia vzdelávacieho procesu na akadémii v súlade s obsahom študijného programu sú vytvorené tri predmety správneho práva a to Správne právo 1, Správne právo 2 a Správne právo 3. Uvedené predmety svojim obsahom naplňajú profil absolventa akadémie.

Predmet Správne právo 1 sa sústreďuje na teoretickú časť správneho práva takými témami ako je vývoj správneho práva, systém správneho práva, subjekty správneho práva, normy správneho práva, administratívnoprávne vzťahy, administratívnoprávna zodpovednosť či správne akty. V predmete Správne právo 2 sa preberajú témy zo správneho práva procesného predovšetkým systémom správneho konania s dôrazom na preskúmavanie rozhodnutí. Predmet Správne právo 3 sa zaoberá témami, ktoré sú dôležité pre zamestnancov bezpečnostnoprávných služieb vo verejnej správe ako územné a správne usporiadanie SR, systém policajnej správy a policajného práva, správa na úseku pobytu cudzincov, ochrany utajovaných skutočností, strelných zbraní a streliva a neštátnych bezpečnostných služieb. Osobitná pozornosť sa venuje priestupkovému právu. Študent absolvovaním predmetov správne právo preukazuje praktické

⁵ ŠKULTÉTY, P. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 2006. s. 26.

a metodologické vedomosti dotýkajúce sa kľúčových oblastí správneho práva hmotného, správneho práva procesného, osobitne správneho konania a prístupkového práva. Na potrebnej úrovni zvládne definovať, kategorizovať a objasniť základnú správno-právnu terminológiu a základné právne inštitúty správneho práva. V realizácii odbornej činnosti špecialistu a riadiaceho pracovníka dokáže ustanovenia prameňov správneho práva správne interpretovať a aplikovať v činnostiach jednotlivých verejno-správnych služieb.

Primárne postavenie predmetu Správne právo je zdôraznené povinným vykonaním štátnej skúšky Správne právo v šiestom semestri prvého stupňa štúdia.

3. Postavenie Teórie verejnej správy v študijnom odbore

Z pohľadu stanovenia miesta teórie verejnej správy v systéme vedných disciplín je dôležité upozorniť na skutočnosť, že uvedená teória je nedielnou súčasťou správnej vedy. Podľa Hendrycha *správna náuka* pojednáva o skutočnom stave verejnej správy, t.j. popisuje ju v jej javových formách, systematicky ich usporadúva, objasňuje pojmy, poukazuje na súvislosti a základy správy a skúma ciele správy.⁶

Správna veda skúma realitu správnej činnosti v jej komplexnosti, ktoré smerujú k dosiahnutiu cieľa pri vynaložení minimálnych prostriedkov pri realizácii správy spoločnosti. Skúma, popisuje, analyzuje, vysvetľuje a zdôvodňuje priebeh hlavných funkcií správy, ako aj štruktúru správneho aparátu – systému orgánov a inštitúcií (inštitucionálna stránka). Zaoberá sa reálnou správnu činnosťou, klasifikuje ju a formuluje vzájomné súvislosti a zákonitosti, ktoré existujú medzi skúmanými správnymi procesmi a javmi.

Predmetom správnej vedy je konkrétna, skutočná správna činnosť v procese jej fungovania s dôrazom na spoločenské zriadenie v konkrétnych historických podmienkach pričom má časť vecnú, teritoriálnu, temporálnu a personálnu.

Z hľadiska teoretických východísk skúmania správy základnými oblasťami bádania správnej vedy je predovšetkým vývoj správnej vedy, systém pojmov a predmet, metódy a metodológia vedy, princípy vedy, inštitucionálna, funkčná, personálna a teritoriálna stránka správy, kontrolný systém správy, funkčnosť správy a využitie informačno-technických technológií v správe.

V neposlednej rade vplýva na skúmanie javov a procesov v oblasti správy realizácia metód vedeckého skúmania a základné metódy skúmania. Medzi metódy výskumu realizované

⁶ HENDRYCH, D. a kol. Správni právo. Obecná časť. Praha: C. H. Beck, 1996. s. 18

v systéme správnej vedy zaraďujeme všeobecne teoretické (napr. analógia, komparácia, indukcia, dedukcia, analýza, syntéza a iné), empirické (napr. pozorovanie, meranie, experiment) a interpretačné (napr. rozprávanie). Zároveň správna veda na základe jej objektu a predmetu má charakter syntetický a analytický.

Výstavba vedeckých teórií nie je samoúčelná. Teórie plnia vo vedeckom poznaní dôležité funkcie. Jednou z nich je umožniť deduktívne odvodzovať z axióm ďalšie výroky a tie podrobiť overeniu na základe ich porovnania s výrokmi o pozorovaní.⁷ Znamená to, že vypracované výroky verifikovateľné a potvrdené, sa stávajú kardinálnou súčasťou teórie. Pri overovaní výrokov je nutné zahrnúť možnosť, že výrok sa ukáže ako nepotvrdený, falzifikovaný čím sa posúva skúmanie javov, procesov a vzťahov vo verejnej správe do roviny anulovania mylných východísk, ktoré by negatívne ovplyvnili samotný obsah teórie.

Tvorba teórie verejnej správy bola ovplyvnená snahou o určenie jej jasnej štruktúry a vlastnej epistemológie v súlade so skúmanými procesmi v oblasti realizácie a aplikácie verejnej správy. Predstavovala zložitý a náročný proces smerujúci k stanoveniu vlastnej koncepcie a konceptuálneho aparátu charakterizujúceho len verejnú správu. Vývoj teórie verejnej správy ovplyvnili také skutočnosti akými sú rozvoj slovenského, európskeho a medzinárodného práva, modernej verejno-správnej terminológie a taktiež logickovedný rozbor poznania procesov prebiehajúcich pri realizácii a aplikácii verejnej správy. Teória verejnej správy je teoretický systém skúmajúci procesy v oblasti funkcionality verejnej správy.

Úlohou teórie verejnej správy je analýza podstaty, postavenia a významu verejnej správy ako jedného z kardinálnych prvkov racionalizácie verejnej správy. Teória skúma systémy verejnej správy v jej najširších súvislostiach, to znamená, že nevystačí zo skúmaním samotných noriem správneho práva a práva štátnej služby, tým menej potom právnych noriem upravujúcich medzinárodnoprávne záväzky Slovenskej republiky v tejto oblasti. Naopak skúma podmienky vzniku verejnej správy v celistvom historickom pohľade, vývoji a zmenách, skúma reálne úlohy verejnej správy, to znamená predovšetkým využívaním priestoru daných správou, skúma vývoj a stav teórie. Významnou úlohou teórie verejnej správy je zovšeobecňovanie spoločenského pohybu v oblasti správnej vedy pričom teória podobne ako ďalšie spoločenské vedy má pomáhať progresívnemu vývoju spoločnosti a spoločenskej praxe. Na základe vedeckých analýz formuluje potrebné závery pre novú legislatívnu úpravu. Nedielnou úlohou teórie je ukazovať a analyzovať zásadné protiklady medzi platnými a predchádzajúcimi právnymi normami, inštitútmi a inštitúciami.

⁷ VICENÍK, J. Teória vedy. In. Filozofické iniciatívy Igora Hrušovského. Bratislava: Filozofický ústav Slovenskej akadémie vied, 2009. s. 95.

Funkcie teórie verejnej správy sú obsahovo determinované ich postavením v štáte a spoločnosti, ich úlohou pri rozvoji vzťahov v danej etape spoločenského vývoja. Funkcie treba chápať ako ich schopnosť pôsobiť na spoločenské vzťahy adekvátnymi formami, metódami a prostriedkami, ktoré sú vlastné povahe verejnej správy. Z postavenia verejnej správy a jej vzájomného vzťahu k ostatným súčasťami spoločenského systému a nimi ovplyvňovaného pôsobenia na spoločenské vzťahy je možné vyvodiť základnú klasifikáciu funkcií teórie. Z uvedeného aspektu plní teória najmä tieto funkcie: funkcia právna, funkcia politická, funkcia vedecká, funkcia etická, funkcia programová, funkcia vzdelávacia a funkcia pragmatická.

Systém teórie verejnej správy sa sústreďuje na charakterizovanie východísk teórie verejnej správy z hľadiska súčasného vedeckého poznania správy, predovšetkým verejnej správy v jej komplexnosti, zdôrazňujúc nezastupiteľné miesto funkcií štátu pri správe spoločnosti. Samotný systém teórie verejnej správy v súčasnosti obsahuje *nasledujúce prvky* : vývoj verejnej správy, základné pojmy, objekt, predmet, princípy, metódy a metodológia, subjekty verejnej správy, správovedná terminológia, personálny substrát verejnej správy a etické aspekty verejnej správy. Teória verejnej správy je teoretickým systémom skúmajúcim procesy v oblasti funkcionality verejnej správy.

Teória verejnej správy vystupuje vo forme logicky vybudovaného a skĺbeného celku t.j. *teoretického systému*, ktorý vysvetľuje skúmané procesy v oblasti verejnej správy a jeho riadenia. Vo všeobecnosti objektom teórie verejnej správy je *konkrétna sociálna realita* ako produkt vedome vykonávaných činností vo verejnej správe. Zároveň predmetom sú jednotlivé procesy pri realizácii jednotlivých prvkov systému. V súčasnosti vedeckým skúmaním systému boli identifikované teoretické východiská v súlade s charakterom uvádzanej sociálnej reality. Medzi tieto teoretické východiská radíme *východisko temporálne, východisko teritoriálne, východisko personálne, východisko kreačné, východisko iuristické, východisko teleologické, východisko gnozeologické, východisko vedné, východisko inštitucionálne, východisko pedagogické, východisko etické*.

Na základe uvedených skutočností a súčasného vedeckého poznania môžeme uviesť, že teória verejnej správy a systém verejnej správy ako jej súčasť je *subsystémom správnej vedy*, ktorá sa zaoberá skúmaním procesov a javov obsiahnutých v správnych činnostiach a obsahuje vlastný objekt, predmet a subjekty teórie verejnej správy.

Personálna stránka obsahuje personálne zloženie orgánov a inštitúcií, ktoré realizujú činnosti v systéme orgánov a inštitúcií verejnej správy. Vo väčšine prípadov zamestnanci týchto inštitúcií majú spĺňať kvalifikačné predpoklady a majú mať praktické skúsenosti

a znalostí systému. V neposlednej rade dôležitým prvkom výberu zamestnancov pre štátne orgány aplikujúce systém je absolvovaný stupeň vzdelania na určených napríklad verejnosprávnych, policajných a bezpečnostných školách. Verejná správa je zároveň štrukturálne zložitá a funkcionálne náročná, preto je dôležité verejnú správu a jej jednotlivé systémové prvky neustále sprehľadňovať, zjednodušovať, precizovať, zefektívňovať a tak prispôbovať aktuálnym, neustále meniacim sa spoločenským podmienkam a požiadavkám doby.⁸

4. Subjekty teórie verejnej správy

Medzi základné prvky systému teórie verejnej správy patria subjekty. Teória verejnej správy pristupuje k problematike subjektov komplexne a všima si otázky, ktoré nie sú výslovne upravené v právnych normách a riadi sa nad rámec právnej regulácie i mimoprávnymi normami.

Subjektmi teórie verejnej správy sú fyzické a právnické osoby, ktoré sú schopné stať sa nositeľom práv a povinností vyplývajúcich z právnych noriem, ktoré sú objektívne skúmané teóriou. To znamená, že majú právnu subjektivitu a taxatívne stanovené kompetencie (teritoriálnu, personálnu, vecnú, funkčnú a temporálnu). Ďalšie delenie subjektov je podľa špeciálnych činností a patria sem subjekty realizujúce, aplikujúce a skúmajúce. **Realizujúce subjekty** svoju činnosť zameriavajú na základe výsledkov výskumu a teoretických východísk do oblasti prijímania právnych noriem smerujúce k racionalizácii a efektívnosti verejnej správy. **Aplikujúce subjekty** formou činností predovšetkým pracovníkov verejnej správy sa stávajú predmetom teórie a umožňujú skúmanie organizácie práce štátnych a samosprávnych orgánov. **Skúmajúce** (vedecko-výskumné) **subjekty** sú vedecké ústavy a vysoké školy, ktoré sa podieľajú na rozvoji správnej vedy a teórie verejnej správy, pričom skúmajú objekt poznania opierajúci sa o logické myšlienkové procesy svojich pracovníkov. Realizujúce, aplikujúce a skúmajúce subjekty svojim **personálnym substrátom** sa podieľajú na zabezpečovaní fungovania verejnej správy v súlade s očakávaniami občanov a ich právom na dobrú správu, ako aj organizovaním vzdelávacích a výskumných aktivít zo strany zamestnancov príslušných inštitúcií v prospech racionalizácie verejnej správy. Aplikácia systému vyžaduje, aby zamestnanci verejnoprávnych inštitúcií vykonávali určené funkcie a spĺňali kritériá v oblasti vzdelania, odbornej praxe,

⁸ DUDOR, L. Teoretické aspekty racionalizácie verejnej správy. In. Racionalizácia verejnej správy. Zborník vedeckých príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 29. a 30. apríla 2014. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, s. 28.

jazykových znalostí, mali vedomosti a zručnosti nadobudnuté praktickým výkonom. K výkonu niektorých funkcií sú stanovené špecifické oprávnenia ako prístup k utajovaným skutočnostiam. **Základným znakom** personálneho substrátu sú **kvalifikačné predpoklady** pre zamestnancov verejnej správy, ktoré sú kompetentné realizovať a aplikovať systém. Z uvedeného dôvodu je dôležité pripravovať vysokoškolsky vzdelaných pracovníkov pre orgány a inštitúcie verejnej správy. Potrebné vysokoškolské vzdelanie v tejto oblasti poskytuje akadémia prostredníctvom predmetu Teória verejnej správy.

V študijnom programe druhého stupňa štúdia sa realizuje predmet Teória verejnej správy 1 a Teória verejnej správy 2. Predmet Teória verejnej správy 1 sa má zaoberať systémom správnej vedy, teoretickými východiskami skúmania verejnej správy, systémom činností subjektov verejnej správy, vzťahom verejnej politiky a verejnej správy a rozhodovaním vo verejnej správe. Následne predmet Teória verejnej správy 2 sa má sústrediť na personálny substrát verejnej správy, vzdelávaním vo verejnej správe, manažmentom verejnej správy, reformami verejnej správy, informatizáciou verejnej správy, systémom administratívno-bezpečnostnej správy a profesijnou etikou vo verejnej správe a korupciou. Študent absolvovaním predmetov preukáže rozsiahle teoretické a odborné vedomosti z teórie verejnej správy a vybraných oblastí teórie verejnej správy ako metodologického východiska na rozvoj originality a koncepcných prístupov. Dokáže interpretovať základné pojmy a kategórie teórie verejnej správy a právne inštitúty determinujúce systém verejnej správy. V procese riešenia špecifických odborných problémov v rámci jednotlivých oblastí verejnej správy absolvent preukazuje profesionálne využitie nadobudnutých vedomostí, schopnosť tvorivého a systematického riešenia problémov súvisiacich s realizáciou činností subjektov verejnej správy. Zároveň prijaté závery a rozhodnutia dokáže jasne a jednoznačne komunikovať odbornej a laickej verejnosti. Uvedené predmety sú dôležité pre profiláciu študenta študijného programu v súvislosti z jeho zaradením ako špecialistu alebo riadiaceho pracovníka v bezpečnostnosprávnych službách.

Záver

Súčasná vedecká poznatky o systéme verejnej správy, ktoré sú jednotlivými formami vysokoškolského vzdelávania odovzdávané študentom dáva predpoklad ku kvalitnej príprave budúcich zamestnancov pre jednotlivé správno-bezpečnostné orgány. Postavenie správneho práva a teórie verejnej správy v študijnom odbore je primárne a umožňuje študentom

nadobudnúť vedomosti, znalosti, zručnosti a kompetencie, ktoré budú pre nich potrebné v rámci pracovnej alebo služobnej činnosti.

Skúmanie činností subjektov verejnej správy a predovšetkým správnych orgánov sa stáva dlhodobou prioritou aj v súvislosti s racionalizáciou a efektívnosťou verejnej správy. Rozdiel medzi predmetom správne právo a predmetom teória verejnej správy je v ich systéme, formách a metódach, ktoré používajú pri realizácii jednotlivých tém prostredníctvom didaktických náplní prezentovaných didaktickými prostriedkami.

Realizácia systému základných práv a slobôd občanov SR je ovplyvnená činnosťou verejnosprávnych, policajných a bezpečnostných orgánov, ktoré plnia úlohy na úseku správnych služieb a správnych agend. Na základe hore uvedených skutočností má realizácia činností správno-bezpečnostných orgánov vplyv na bezpečnosť SR. Znamená to záväzok zo strany zodpovedných štátnych orgánov a inštitúcií organizovať a realizovať také formy a metódy verejnosprávnych činností, ktoré posilnia verejnú správu v systéme štátu. Systém činností bezpečnostných verejnosprávnych služieb realizujú zamestnanci a príslušníci v súlade s nadobudnutými vedomosťami zo správneho práva a teórie verejnej správy.

Môžeme konštatovať, že systém bezpečnostných verejno-správnych služieb má primárne postavenie v edukačnom procese na štátnych a verejných vysokých školách, ktoré realizujú štúdium v odbore bezpečnostné vedy. Uvedený systém sa stáva súčasťou predmetov profilujúcich študentov pre oblasť verejnej správy a predovšetkým štátnej správy. Obsah týchto predmetov sa sústreďuje na kompetencie jednotlivých subjektov uvádzaného systému a ich postavenie v štátnom a policajnom mechanizme štátu. V neposlednom rade pri zoznamovaní študentov s uvedeným systémom je nutné dbať vo vyučovacom procese na špecifikum didaktiky predmetov obsahujúcich témy objasňujúce systém bezpečnostných verejno-právnych služieb s dôrazom na realizáciu aktivizačných foriem vyučovania ako je napríklad problémové vyučovanie.

Záverom je možné konštatovať, že súčasné poznanie procesov, dejov, javov a vzťahov v systéme teórie verejnej správy dáva predpoklad k vedeckému skúmaniu uvedenej spoločenskej reality ako samostatnej vednej disciplíny, ktorá sa stáva samostatnou, relatívne nezávislou na systéme správneho práva s vlastným objektom, predmetom a metodológiou.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Monografie a učebnice:

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. Praha: C.H.Beck, 1966. 438 s. ISBN 80-7179-062-1.

NESVADBA, A. 2022. Teória štátu. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2022. 167 s. ISBN 978-80-8054-930-5.

PORADA, V. a kol. Bezpečnostní vědy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2019. 784 s. ISBN 978-80-7380-758-0.

ŠKULTÉTY, P. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2006. 142 s. ISBN 80-7160-205-1.

Periodiká a zborníky:

DUDOR, L. Teoretické aspekty racionalizácie verejnej správy. In. Racionalizácia verejnej správy. Zborník vedeckých príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 29. a 30. apríla 2014. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2015. s. 244, ISBN 978-80-8054-605-2.

VICENÍK, J. Teória vedy. In. Filozofické iniciatívy Igora Hrušovského. Bratislava: Filozofický ústav SAV, 2009. 270 s. ISBN 978-80-969770-3-1.

PRÍKAZY STAROSTU OBCE AKO FORMA ČINNOSTI VEREJNEJ SPRÁVY

ORDERS OF THE MAYOR OF THE MUNICIPALITY AS A FORM OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITY

Ondrej Blažek¹

Abstrakt

Činnosť vo verejnej správe musí byť v súlade so základným právnym limitom verejnej správy a tým je, že verejná správa môže konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Príkazy starostu obce sú činnosťou, ktorú vykonáva orgán obce – starosta obce v riešení rôznych problémov, predovšetkým počas krízových situácií. Autor sa v príspevku zaoberá príkazmi starostov obcí v Slovenskej republike počas krízových situácií z hľadiska ich vymedzenia ako formy činnosti verejnej správy. Autor porovnáva formy realizácie činností starostu obce počas krízovej situácie v Slovenskej republike, na ktoré nazerá optikou správneho práva.

Kľúčové slová

príkaz starostu obce, obec, krízová situácia, mimoriadna situácia, formy činnosti verejnej správy, príkazy

Abstract

Activity in public administration must be in accordance with the basic legal limit of public administration, which is that public administration can act only on the basis of the constitution, within its limits and in the scope and manner established by law. The orders of the mayor of the village are activities carried out by the municipal body - the mayor of the village in solving various problems, especially during crisis situations. In the contribution, the author deals with the orders of mayors of municipalities in the Slovak Republic during crisis situations from the point of view of their definition as a form of public administration activity. The author compares the forms of implementation of the mayor's activities during the crisis situation in the Slovak Republic, which he looks at through the lens of administrative law.

Keywords

order of the mayor of the municipality, municipality, crisis situation, emergency situation, forms of public administration activity, orders

Úvod

Obec ako orgán krízového riadenia² plní počas krízových situácií dôležité úlohy, pričom za jednu z najdôležitejších možno považovať skutočnosť, že obec priamo vykonáva rôzne

¹ PhDr. JUDr. Ondrej Blažek, PhD. – asistent na Katedre správneho práva na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.

² § 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov.

opatrenia na riešenie krízových situácií.³ Obec v systéme krízového riadenia vykonáva aj úlohy subsystemu civilnej ochrany obyvateľstva, pričom počas výkonu týchto činností postupuje pri príprave na krízové situácie a pri ich riešení v zmysle zákona o civilnej ochrane obyvateľstva.⁴ V rámci systému civilnej ochrany obyvateľstva, ktorý predstavuje systém úloh a opatrení, ktoré sú zamerané na ochranu života, zdravia a majetku a ktoré spočívajú najmä v analýze možného ohrozenia a v prijímaní opatrení na znižovanie rizík ohrozenia, ako aj v určení postupov a činnosti pri odstraňovaní následkov mimoriadnych udalostí, má obec viaceré oprávnenia.⁵ V prvom rade je podstatnou kompetenciou obce riadiť záchranné práce počas krízovej situácie, v prípade, ak nepatria do pôsobnosti orgánov štátnej správy alebo do kompetencie právnických osôb alebo fyzických osôb – podnikateľov, ktorí sa nachádzajú na území obce. Záchranné práce predstavujú činnosti, ktoré slúžia na záchranu života, zdravia osôb a záchranu majetku ako aj činnosti, ktoré predstavujú odsun osôb alebo majetku z ohrozených alebo postihnutých priestorov. Súčasťou týchto záchranných prác sú činnosti, ktoré sa zameriavajú na zamedzenie šírenia a pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti a rovnako aj na vytvorenie podmienok na odstránenie následkov mimoriadnej udalosti. Zákon o civilnej ochrane obyvateľstva obsahuje aj splnomocňovacie ustanovenia, kde splnomocňuje Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky pre vydanie vykonávacieho právneho predpisu v ktorom ustanoví podrobnosti na zabezpečenie záchranných prác.⁶ Všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý upravuje podrobnosti na zabezpečenie záchranných prác je vyhláška o podrobnostiach na zabezpečenie záchranných prác.⁷ Počas riadenia záchranných prác môže obec ukladať **písomné príkazy** právnickým osobám, fyzickým osobám – podnikateľom a fyzickým osobám vo vzťahu k povinnosti poskytnúť vecné plnenie.⁸ Okrem príkazov na vecné plnenie môže obec ukladať **písomné príkazy** aj pri povolávaní na osobné úkony.⁹ Pri riešení krízových situácií prostredníctvom realizácie záchranných prác môžu byť vydávané príkazy aj na uvedenie síl a prostriedkov do pohotovosti, rozvinutie miesta riadenia, zaujatie záložného miesta riadenia,

³ § 10 písm. c) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov.

⁴ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

⁵ § 2 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

⁶ § 36 ods. 3 písm. d) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

⁷ Vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 523/2006 Z. z. o podrobnostiach na zabezpečenie záchranných prác a organizovania jednotiek civilnej ochrany v znení neskorších predpisov.

⁸ § 21 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

⁹ § 3 písm. h) Vyhlášky Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 523/2006 Z. z. o podrobnostiach na zabezpečenie záchranných prác a organizovania jednotiek civilnej ochrany v znení neskorších predpisov.

určenie komunikácií na záchranné práce, uzavretie ohrozeného alebo postihnutého priestoru, vytvorenie podmienok na prežitie ohrozeného alebo postihnutého obyvateľstva, skončenie prác na ohrozenom území alebo na území postihnutom mimoriadnou udalosťou alebo aj na odvolanie subjektov po vykonaní záchranných prác.¹⁰ Taktiež príkaz pri ukladaní úloh nemusí mať písomnú podobu. Vydať sa môže aj ústny príkaz, avšak je potrebné aby bol ústny príkaz následne vyhotovený písomne. Bez ohľadu na to, či príkaz bol vydaný ústne alebo písomne sa táto činnosť prejaví v určitej písomnej forme.

1. Príkazy v systéme krízového riadenia

Príkaz ako forma činnosti verejnej správy nie je doménou len obcí. V systéme krízového riadenia sa v jeho jednotlivých subsystémoch objavujú možnosti pre ďalšie orgány verejnej správy vydávať príkazy. Ide predovšetkým o subsystémy civilnej ochrany obyvateľstva a subsystémy hospodárskej mobilizácie. Okrem obcí teda môžu v systéme civilnej ochrany obyvateľstva vydávať príkazy aj predstavitelia miestnej štátnej správy. V prvom rade ide o prednostov okresného úradu v sídle kraja, ktorí majú oprávnenie ukladať úlohy a vydávať príkazy prednostom okresných úradov, vedúcim iných štátnych orgánov a starostom obcí vo svojom územnom obvode súvisiace s riadením záchranných prác.¹¹ Toto oprávnenie ukladať úlohy a vydávať príkazy prednostom okresných úradov, vedúcim iných štátnych orgánov a starostom obcí vo svojom územnom obvode majú iba vtedy, ak rozsah záchranných prác presahuje územný obvod okresného úradu v tom danom kraji. K tomu je potrebné dodať skutočnosť, že na to, aby mohol príkaz vydať prednosta okresného úradu v sídle kraja je potrebné aby došlo k vyhláseniu mimoriadnej situácie.¹² K tomu aby mohla byť vyhlásená mimoriadna situácia na území kraja musí rozsah mimoriadnej udalosti prekročiť územný obvod okresu nachádzajúci sa v územnom obvode kraja.¹³ Za zaujímavosť stojí skutočnosť, že prednosta okresného úradu v sídle kraja vydáva v súvislosti s riadením záchranných prác príkaz starostovi obce, t.j. orgánu verejnej správy, ktorý nie je orgánom štátnej správy ale len vykonávateľom štátnej správy. Okrem prednostov okresného úradu v sídle kraja majú možnosť vydávať príkazy aj prednostovia okresných úradov, ktorí môžu vydávať príkaz vedúcim iných

¹⁰ § 3 Vyhlášky Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 523/2006 Z. z. o podrobnostiach na zabezpečenie záchranných prác a organizovania jednotiek civilnej ochrany v znení neskorších predpisov.

¹¹ § 13 ods. 1 písm. g) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

¹² § 3 ods. 1 a § 3b ods. 2 písm. b) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

¹³ § 13 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

štátnych orgánov, starostom obcí, štatutárnym orgánom právnických osôb a fyzickým osobám vo svojom územnom obvode súvisiace s riadením záchranných prác. Je tu však potrebné dodať, že prednosta môže tieto príkazy vydávať pri riadení záchranných prác, pokiaľ nepatria do pôsobnosti iných orgánov štátnej správy, právnických osôb, fyzických osôb – podnikateľov alebo obcí. Tiež je potrebné upresniť, že na to, aby prednosta okresného úradu takýto príkaz vydal, musí byť v okrese vyhlásená mimoriadna situácia. Niektoré orgány miestnej štátnej správy môžu písomné príkazy vydávať aj v systéme hospodárskej mobilizácie, ktorý je subsystémom systému krízového riadenia. Ako príklad možno uviesť možnosť okresného úradu vydať písomný príkaz fyzickej osobe na vykonanie pracovnej povinnosti alebo písomný príkaz právnickej osobe, fyzickej osobe-podnikateľovi a fyzickej osobe na vecné plnenie.¹⁴ Písomný príkaz môže vydať v systéme hospodárskej mobilizácie aj vedúci ústredného orgánu štátnej správy, za predpokladu, že je vyhlásená krízová situácia.¹⁵ Príkazy vydávané v systéme hospodárskej mobilizácie sa však od príkazov vydávaných v zmysle zákona o civilnej ochrane obyvateľstva líšia tým, že obec v systéme hospodárskej mobilizácie nemá zo zákona možnosť vydávať príkazy. Čo sa však týka obsahových náležitostí príkazov, tak tie sú v oboch subsystémoch jasne určené vo všeobecne záväzných právnych predpisoch - vykonávacích vyhláškach.¹⁶

Možnosti vydávania príkazov obce sú obsiahnuté aj v zákone o ochrane pred povodňami, v § 27 ods. 16, kde je uvedené, že: „*Návrhy obecnej povodňovej komisie alebo krízového štábu obce na vykonanie opatrení na zabezpečenie ochrany pred povodňami vydáva príkazmi obec.*“¹⁷ V zákone o ochrane pred povodňami je nepriamo uvedené aj to, že právnické osoby, fyzické osoby – podnikatelia a fyzické osoby vykonávajú na príkaz obce povodňové zabezpečovacie práce.¹⁸ Obce môžu vydávať príkazy fyzickým osobám – podnikateľom

¹⁴ § 16 ods. 3 písm. d) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 179/2011 Z. z. o hospodárskej mobilizácii a o zmene a doplnení zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov, v znení neskorších predpisov.

¹⁵ Napríklad príkazom môže určiť podnikateľa, rozpočtovú organizáciu, príspevkovú organizáciu, verejnú vysokú školu alebo ďalšie subjekty, za subjekty hospodárskej mobilizácie. Pozri: § 9 ods. 1 písm. b) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 179/2011 Z. z. o hospodárskej mobilizácii a o zmene a doplnení zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov, v znení neskorších predpisov.

¹⁶ V prípade príkazov v systéme hospodárskej mobilizácie ide o vyhlášku Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky č. 543/2011 Z. z. ktorou sa vykonávajú podrobnosti o náležitostiach písomného príkazu na určenie subjektu hospodárskej mobilizácie v období krízovej situácie. V prípade príkazov v systéme civilnej ochrany obyvateľstva ide o vyhlášku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 523/2006 Z. z. o podrobnostiach na zabezpečenie záchranných prác a organizovania jednotiek civilnej ochrany v znení neskorších predpisov.

¹⁷ § 27 ods. 16 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov.

¹⁸ § 17 ods. 3 písm. e) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov.

a právnickým osobám aj pri vykonávaní povodňových záchranných prác. Vo vzťahu k problematike príkazov je zákon o ochrane pred povodňami výnimočný v tom, že priamo zakotvuje povinnosť fyzických osôb aj právnických osôb riadiť sa príkazmi obce.¹⁹

Summa summarum, zákon o civilnej ochrane obyvateľstva a aj zákon o ochrane pred povodňami hovoria o **príkazoch obce**. V tomto smere sa nám vynára otázka, ktorý orgán obce má tieto príkazy vydávať, nakoľko starosta obce alebo obecné zastupiteľstvo nemôžu svoje kompetencie vykonávať alternatívne, vždy je teda založená právomoc len jedného orgánu, na ktorú sa viaže aj následná zodpovednosť. Táto skutočnosť je obsiahnutá v zákone o obecnom zriadení, kde je starostovi určené, že starosta obce rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu.²⁰ V tomto prípade zákon o civilnej ochrane obyvateľstva a ani zákon o ochrane pred povodňami výslovne nezverujú rozhodovanie o určitej otázke do právomoci žiadneho z orgánov obce, takže je v danej veci založená právomoc starostu obce.²¹ V takomto prípade sa starosta nemôže dovolávať toho, že malo rozhodnúť obecné zastupiteľstvo.

2. Príkaz starostu obce ako metóda činnosti verejnej správy

V prvom rade je potrebné brať na zreteľ, že akékoľvek formy činnosti verejnej správy sú „*prejavom metódy verejnej správy*“.²² Pre správne určenie a skúmanie foriem činnosti verejnej správy je potrebné poznať a skúmať metódy verejnej správy, ktoré reflektujú *cestu* ktorou orgány verejnej správy pôsobia na svojich adresátov. Forma činnosti verejnej správy je prejavom metódy činnosti verejnej správy, ktorá je v princípe abstraktná. Príkaz ako taký možno charakterizovať ako autoritatívne nariadenie na vykonanie niečoho.²³ V starších právnických slovníkoch možno nájsť, že príkaz je „*obsahový prvok rozhodnutia, správneho aktu kompetentného správneho orgánu, ktorým sa občanovi alebo organizácií nariaďuje, aby vyvinul určitú činnosť, aby konal, respektíve sa zdržal určitého konania, či trpel konanie tretích osôb.*“²⁴ Z hľadiska smeru pôsobenia môžu byť príkazy chápané ako metódy vnútroorganizačné (pôsobia vo vnútri orgánov verejnej správy) a metódy ktoré pôsobia mimo

¹⁹ § 41 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov.

²⁰ § 13 ods. 4 písm. e) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

²¹ TEKELI, J., HOFFMAN, M. *Zákon o obecnom zriadení – komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. s. 513.

²² HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správneho práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. s. 61.

²³ Krátky slovník slovenského jazyka z roku 2003. Dostupný aj online na WWW [30.10.2023, 15:40]: <https://slovník.juls.savba.sk/>

²⁴ MADARA, Z. a kol. *Právnický slovník. II. diel*. Praha: Panorama, s. 186.

sústavy orgánov verejnej správy. Príkaz starostu obce môže byť aj vnútroorganizačná metóda, kde patria napríklad príkazy, ktoré starostovia obcí vydávali v súvislosti s uzatváraním mestských a obecných úradov alebo materských škôl počas šírenia ochorenia COVID-19, ktoré ohrozovalo verejné zdravie.²⁵ Príkaz starostu ako vnútroorganizačnú metódu využil aj starosta mestskej časti Bratislava – Nové Mesto ako formu, ktorou určil pracovnú skupinu na organizačno-technické a materiálne zabezpečenie volieb do orgánov samosprávnych krajov.²⁶ To, že starostovia obcí používajú príkazy ako vnútroorganizačnú metódu činnosti verejnej správy zaznamenal aj Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky.²⁷ Naproti týmto vnútroorganizačným metódam, sa v mnohých prípadoch objavujú príkazy starostov obce, ktoré pôsobia mimo sústavy orgánov verejnej správy a ktoré sledujú prioritne ciele a určujú úlohy vo vzťahu k subjektom stojacim mimo verejnú správu. Rozsah použitia takejto metódy je „limitovaný rozsahom právomoci, pôsobnosti a príslušnosti orgánov verejnej správy.“²⁸ Ide prevažne o metódy, ktoré sú využívané počas riešenia krízových situácií v Slovenskej republike, kedy príkazy smerujú od starostu obce smerom k fyzickým a právnickým osobám, ktoré stoja mimo organizáciu verejnej správy (napríklad príkaz na vecné plnenie alebo príkaz na osobné úkony pri výkone záchranných prác).²⁹ Charakteristické je, že tieto príkazy, ktoré smerujú k subjektom stojacim mimo verejnú správu môžu byť vydávané len počas vyhlásenej krízovej situácie. Vďaka tomu sa dostávame k problematike určenia príkazov podľa druhu spoločenských vzťahov v ktorých sa používajú. Podľa toho v akom druhu spoločenských vzťahov sa metódy verejnej správy používajú, je možné ich deliť na všeobecné, špeciálne a špecifické.³⁰ Príkazy starostu obce počas krízových situácií možno zaradiť medzi špecifické metódy činnosti verejnej správy. Špecifické metódy činnosti verejnej správy možno nazvať aj ako metódy osobitných režimov, nakoľko sa vzťahujú len na „určité územie alebo na určité osoby, alebo sa uplatňujú len na jedinom úseku verejnej správy alebo za určitej špecifickej situácie.“³¹ Autori Hašanová a Dudor uvádzajú, že za špecifickú situáciu pre uplatnenie

²⁵ Príkaz starostu obce Štefanová č. 2/2021, ktorým sa uzatvára materská škôlka v Štefanovej. Dostupný aj online na WWW [30.10.2023, 15:58]: <https://www.stefanova.sk/sk/prikaz-starostu-c-2-2021/>

²⁶ Príkaz starostu mestskej časti Bratislava – Nové Mesto č. 3/2017. Dostupný aj online na WWW [30.10.2023, 16:02]: https://www.banm.sk/data/files/11694_prikaz-starostu-volby-2017.pdf

²⁷ Správa Najvyššieho kontrolného úradu o výsledku kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami a nakladania s majetkom v subjektoch územnej samosprávy na základe doručených informácií, poznatkov a odporúčaní od zainteresovaných a kompetentných orgánov, parlamentu, poslancov, inštitúcií verejnej správy, organizácií a občanov v obci Hájske. Dostupné aj online na WWW [30.10.2023, 16:13]: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/5452c6e7-f9ef-4a83-acec-ba9b3fbbf93f>

²⁸ VRABKO, M a kol. Správne právo hmotné – všeobecná časť. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018. s. 134.

²⁹ HMÍROVÁ, L. Zákon o civilnej ochrane obyvateľstva – komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022. s. 396 – 397.

³⁰ VRABKO, M a kol. Správne právo hmotné – všeobecná časť. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018. s. 135.

³¹ HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. Základy správneho práva. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. s. 59.

špecifických metód možno považovať napríklad aj núdzový stav.³² Špecifické metódy činnosti verejnej správy sa uplatňujú výlučne iba na určitom úseku verejnej správy a pre určitý okruh vzťahov.

3. Príkaz starostu obce ako forma činnosti verejnej správy

Uplatnenie špecifickej metódy činnosti verejnej správy sa musí odzrkadliť spôsobom, ktorý bude vnímateľný ľudskými zmyslami. To znamená, že aj príkaz starostu obce musí nadobudnúť nejakú podobu, ktorú možno označiť ako formu činnosti verejnej správy.³³ V zásade je potrebné, aby akákoľvek forma činnosti verejnej správy odrážala všeobecné znaky, ktoré charakterizujú verejnú správu v jej funkčnom poňatí. Každá forma činnosti verejnej správy musí zároveň odrážať cieľ činnosti verejnej správy, ktorý je úzko spätý s jej úlohami. Ciele príkazov starostu obce sú rôznorodé, ak ich vnímame všeobecne. Ak sa však zameriame na príkazy starostu obce vydávané počas krízovej situácie (bez ohľadu na to, či smerujú k fyzickým osobám a právnickým osobám súkromného práva alebo smerujú do vnútra organizácie) je ich cieľ stotožnený s cieľom systému krízového riadenia a s cieľom jeho jednotlivých podsystémov. Cieľom príkazov starostov obcí využívaných počas riešenia mimoriadnych situácií je ochrana života a zdravia obyvateľstva obce a ochrana majetku obyvateľov a obce, pred následkami mimoriadnych udalostí. Cieľom príkazov starostov obcí je teda výkon im zverených úloh, ktoré im plynú z jednotlivých všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré ich splnomocňujú na to, aby na riešenie niektorých úloh vydali príkaz starostu obce. Už z tohto vyjadrenia cieľa je zrejmé, že príkazy starostu obce by ako forma činnosti verejnej správy mali mať oporu v zákone, t.j. mali by mať právny základ minimálne so silou zákona, pričom by podľa Vrabka mal samotný zákon obsahovať aspoň splnomocnenie nejakého orgánu verejnej správy, aby takúto formu činnosti stanovil.³⁴ Z tohto ustanovenia a vplyvom čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že príkazy starostu obce musia sledovať účel právnej úpravy, ktorá je zvyčajne vyjadrená v úvodných ustanoveniach zákonov.³⁵ Napríklad

³² Núdzový stav je považovaný za stav, ktorý možno vyhlásiť v prípade bezprostredného ohrozenia alebo narušenia bezpečnosti štátu. Ide o jednu z krízových situácií v zmysle ústavného zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

³³ VRABKO, M a kol. *Správne právo hmotné – všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018. s. 137.

³⁴ Napríklad zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 179/2011 Z. z. o hospodárskej mobilizácii v znení neskorších predpisov, uvádza v § 4 ods. 2 takéto splnomocnenie pre Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, aby vydalo všeobecne záväzný právny predpis o spôsobe vydania a náležitostiach písomného príkazu. Toto splnomocnenie sa prejavilo vo vydaní vyhlášky Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky č. 543/2011 Z. z., ktorou sa vykonávajú podrobnosti o náležitostiach písomného príkazu na určenie subjektu hospodárskej mobilizácie v období krízovej situácie.

zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov, podľa ktorého starosta môže vydávať príkazy na vecné plnenie alebo osobné úkony uvádza svoj účel už v § 1, že nastavuje podmienky „na účinnú ochranu života, zdravia a majetku pred následkami mimoriadnych udalostí“ a zároveň ustanovuje „úlohy a pôsobnosť orgánov štátnej správy, samosprávnych krajov, obcí a práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb pri zabezpečovaní civilnej ochrany obyvateľstva“. Tým pádom aj vydávaním príkazov starostov obcí počas riešenia krízových situácií v zmysle zákona o civilnej ochrane obyvateľstva musí byť sledovaný len jediný účel, ktorým je účinná ochrana života, zdravia a majetku pred následkami mimoriadnych udalostí, počas vyhlásenej mimoriadnej situácie. Z účelu právnej úpravy následne vyplýva aj ďalší dôležitý znak foriem činnosti verejnej správy, ktorým je obsahová požiadavka na konkrétnu činnosť verejnej správy. V prípade, že príkazy starostu obce smerujú adresátovi verejnej správy, ktorý sa nachádza mimo verejnej správy (fyzickej osobe alebo právnickej osobe súkromného práva) musí byť obsah príkazu kreovaný na základe obsahových požiadaviek konkrétnej činnosti, ktorá sa má príkazom realizovať. Nedodržanie obsahových požiadaviek, ktoré vychádzajú z účelu samotného príkazu alebo absencia obsahovej požiadavky, ktorá vychádza z účelu príkazu môžu spôsobiť nezákonnosť danej formy činnosti. Ako uvádza Vrabko: „*Máme za to, že pri každej forme činnosti verejnej správy sú forma a obsah veľmi dôležité a pri kontrole je potrebné skúmať tak formálnu, ako aj obsahovú stránku konkrétnej formy činnosti. Absencia každej z nich môže spôsobiť nezákonnosť danej formy činnosti.*“³⁶ Príkaz starostu obce musí byť právnou normou regulovaná činnosť starostu obce, ktorý je nositeľom verejnej moci, ktorý v prospech obyvateľov realizuje zverené úlohy.

Príkazy starostu obce možno charakterizovať ako formy činnosti verejnej správy, ktoré vytvárajú nové povinnosti. Nepatria teda medzi tie formy činnosti verejnej správy, ktoré len niečo konštatujú alebo deklarujú. Príkaz starostu obce pri riešení krízových situácií sa autoritatívne rozhoduje o povinnostiach subjektov a možno ho teda považovať za formu činnosti verejnej správy, ktorú niektorí autori nazývajú ako právotvornú.³⁷ Táto otázka je však sporná, nakoľko podľa niektorých autorov je skutočne právotvornou činnosťou len vydávanie normatívnych administratívnoprávnych aktov.³⁸ Formy činnosti verejnej správy možno ale deliť aj podľa všeobecne uznávaného delenia foriem činnosti verejnej správy na štrukturálne,

³⁶ VRABKO, M a kol. *Správne právo hmotné – všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018. s. 138.

³⁷ Taktiež. s. 138.

³⁸ KUKLIŠ, P. *O opatrení všeobecnej povahy v kontexte verejnosprávnej činnosti*. In: *Právny Obzor*, č. 2, 2020. s. 89.

procedurálne a finálne formy činnosti verejnej správy. Pričom procedurálne a finálne formy činnosti verejnej správy možno nazývať aj ako správne úkony.³⁹ „Štrukturálne formy sa odlišujú tým, že poukazujú a zaoberajú sa štruktúrou a organizáciou orgánov verejnej správy.“⁴⁰ Procedurálne formy zasa stanovujú procesný postup pri výkone verejnej správy. Príkaz starostu obce možno zaradiť medzi finálne formy činnosti verejnej správy, ktoré predstavujú výsledok pôsobenia orgánov verejnej správy na adresátov verejnej správy. Príkaz starostu obce predstavuje konečnú podobu činnosti verejnej správy, ktorá spočíva vo verejnomocenskom prejave vôle spravujúcich subjektov. Táto forma činnosti sa uskutočňuje pri realizácii vrchnostenskej verejnej správy a preto aj forma činnosti verejnej správy je vrchnostenská.

Príkaz ako pojem je v problematike správneho práva *polysémantickým pojmom*. V rámci kontextu bezpečnostnoprávných služieb vo verejnej správe chápeme príkazy starostov obce najmä v kontexte riešenia krízových situácií. Avšak v praxi sa často vydávajú príkazy starostov obcí aj v otázke organizácie činností verejnej správy, ktoré s krízovým riadením vôbec nesúvisia. Príkladom môže byť zverejnený príkaz starostu mestskej časti Bratislava – Nové Mesto, ktorý formou príkazu určoval volebné okrsky, určil volebné miestnosti, či ustanovil pracovnú skupinu na organizačno-technické a materiálne zabezpečenie volieb do orgánov samosprávnych krajov v zmysle § 8 ods. 1 zákona o podmienkach výkonu volebného práva.⁴¹ V predmetnom zákone ale nikde nie je uvedené, že starosta má tieto činnosti zabezpečiť príkazom. Príkaz sa v tomto prípade použil ako spôsob usmernenia spoločenských vzťahov v rámci procesu vnútorného riadenia verejnej správy. Usmerňovať spoločenské vzťahy v rámci procesu vnútorného riadenia verejnej správy je možné buď normatívnym spôsobom (stanovenie pravidiel) alebo individuálnym pokynom a to buď ústne alebo písomne. Ústny alebo písomný prejav obsahuje určitý „*návod správania a zakladá respektíve vyvoláva určitý spoločenský vzťah medzi dvoma alebo viacerými subjektami. Tento návod je vyjadrený napríklad príkazom alebo zákazom určitého správania, prípadne dovolením určitého správania alebo inak stimuluje vznik žiaduceho stavu alebo aktivity subjektov.*“⁴² Podobný prípad bol zaznamenaný

³⁹ HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správneho práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. s. 61.

⁴⁰ ANDOROVÁ, P. *Faktické úkony policajta ako právotvorné formy činnosti verejnej správy*. In: Právo ako základ činnosti príslušníka Policajného zboru. Zborník príspevkov. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2021. s. 7.

⁴¹ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁴² JAKAB, R. *Proces tvorby individuálnych služobných pokynov vo verejnej správe*. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia, roč. 3, č. 5, 2015. s. 51. ISSN 1339-3995. Dostupné aj online na WWW [11.11.2023, 17:24]: http://sic.pravo.upjs.sk/files/5_jakab_-_individualne_sluzobne_pokyny_vo_verejne.pdf

aj v obci Zemné, kde bol vydaný príkaz starostu obce⁴³ na vykonanie riadnej inventarizácie majetku a záväzkov v zmysle zákona o účtovníctve.⁴⁴ V tomto prípade však išlo znovu len o spôsob usmernenia spoločenských vzťahov v rámci procesu vnútorného riadenia verejnej správy. V obci Mýtina zasa starostka obce príkazom obmedzila prevádzku školskej jedálne z dôvodu jej rekonštrukcie.⁴⁵ V rámci Slovenskej republiky sa teda príkazy využívajú aj ako interný riadiaci akt. Príkazy starostov obcí pri riešení krízových situácií sú však zásadne odlišné z rôznych uhlov pohľadu (adresáti, zákonné zmocnenie, spôsob vynútenia plnenia povinností a iné). V zásade tak identifikujeme dve skupiny príkazov starostu obce: **1. príkazy starostu obce na organizáciu činností verejnej správy mimo krízových situácií;** a **2. príkazy starostu obce počas krízových situácií.** Toto rozdelenie je nutné z hľadiska špecifik, ktoré medzi nimi sú, či už existencia a neexistencia zákonného zmocnenia alebo existencia špecifickej situácie, kedy jestvujú špecifické potreby na prijímanie príkazov (napríklad: mimoriadna situácia). Na rozdiel od príkazov využívaných mimo krízovú situáciu, smerujú príkazy počas krízového riadenia aj mimo verejnú správu (napríklad príkazy na osobné úkony a príkazy na vecné plnenia).

Príkazy starostu obce počas krízových situácií možno rozdeliť na: **príkazy smerujúce mimo verejnú správu (k fyzickým a právnickým osobám súkromného práva)** a **príkazy smerujúce do vnútra verejnej správy (na zabezpečenie riadenia krízovej situácie).** Ak by sme tieto príkazy starostov obcí chceli skúmať, musíme tak skúmanie zamerať na obsahovú aj formálnu stránku. Vychádza to z názoru aj relevantných odborníkov v oblasti správneho práva, ktorí tvrdia, že: „*pri každej finálnej forme činnosti verejnej správy je potrebné skúmať tak obsahovú ako aj formálnu stránku*“.⁴⁶

V kontexte porovnávania s ostatnými krajinami Európskej únie je potrebné uviesť, že členské štáty Európskej únie sa s právnou úpravou úrovňou riešenia krízových situácií v miestnej samospráve výrazne líšia, nakoľko v zmysle čl. 6 Zmluvy o fungovaní Európskej únie je pôsobnosť Európskej únie do oblasti krízového riadenia alebo civilnej ochrany obyvateľstva len na podpornej alebo koordinačnej úrovni. Príkazy sa výnimočne môžu objaviť

⁴³ Príkaz starostu obce Zemné č. 1/2021 na vykonanie riadnej inventarizácie majetku a záväzkov, rozdielu majetku a záväzkov a vlastného imania v roku 2021. Dostupné aj online na WWW [11.11.2023, 17:38]: <https://www.zemne.sk/attachments/article/847/Bod%20%C4%8D.%207%20-%20Inventariz%C3%A1cia%202021%20-%20Pr%C3%ADkaz%20starostu.pdf>

⁴⁴ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.

⁴⁵ Príkaz starostu obce Mýtina č. 5/2021- obmedzenie prevádzky: Školská jedáleň pri Materskej škole a uzatvorenie MS Mýtina do 12.9.2021. Dostupné aj online na WWW [11.11.2023, 17:59]: https://www.mytina.sk/download_file_f.php?id=1558684

⁴⁶ VRABKO, M a kol. *Správne právo hmotné – všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018. s. 138.

aj v systéme krízového riadenia v Českej republike, kde príkazy na pracovnú povinnosť fyzickým osobám (obdoba príkazov na osobné úkony) ukladá hejtman kraja. Starosta obce môže fyzickým osobám v Českej republike ukladať len povinnosť poskytnúť vecný prostriedok a to len pri nebezpečenstve z omeškania.⁴⁷ Tieto príkazy však smerujú voči jednotlivcom a sú individuálne. V žiadnom prípade nemôžu mať povahu všeobecne záväzného právneho predpisu. Ak je v obci v Českej republike potreba prijať pre riešenie krízovej situácie všeobecne záväzný právny predpis, je potrebné aby sa vydalo nariadenie obce.⁴⁸ Tie sú v obci vydávané obecnou radou⁴⁹ alebo obecným zastupiteľstvom.⁵⁰ Ak by sme si všimli napríklad vzory, ktoré obciam a mestám v Slovenskej republike poskytuje Sekcia krízového riadenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky⁵¹ a ktoré predstavujú formálne a obsahové odporúčania pri vydávaní príkazov starostu obce, môžeme naraziť na ustanovenia, ktoré sa javia ako problematické, nakoľko majú charakter všeobecne záväzného pravidla správania sa. Ide napríklad o ustanovenie v ktorom starosta obce zakazuje rozvoz, predaj alkoholických nápojov v mieste vykonávania záchranných prác. Právomoc na zákaz rozvoja, predaja a distribúcie alkoholických nápojov starosta obce zo zákona nemá. Napriek tomu, na základe týchto vzorov pre obce, obce v Slovenskej republike už podobné príkazy vydali.⁵²

Záver

Nakoľko právne limity verejnej správy sú obmedzené v intenciách čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, je potrebné venovať problematike foriem činnosti verejnej správy počas krízových situácií ešte väčšiu pozornosť ako doteraz. Toto tvrdenie odvodzujeme najmä po predchádzajúcich skúsenostiach s celoštátnym riešením krízových situácií, kedy sa efektivita a účelnosť opatrení strácala v diskusii o zákonnosti prijímaných opatrení vládou Slovenskej republiky alebo inými orgánmi krízového riadenia. Výzva venovať sa formám činnosti verejnej správy počas krízových situácií, je výzvou pre všetkých odborníkov v oblasti správneho práva a v ďalších právnych odvetviach. Len poriadne pochopenie a systematizovanie poznatkov bezpečnostnoprávných služieb vo verejnej správe nám umožní sa lepšie pripraviť na zvládnutie budúcich kríz, ktoré s istotou našu spoločnosť čakajú.

⁴⁷ § 29 ods. 5 zákona č. 240/2000 Sb. - o krízovom řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

⁴⁸ § 22 zákona č. 240/2000 Sb. - o krízovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

⁴⁹ § 102 ods. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb. - Zákon o obcích (obecní zřízení).

⁵⁰ § 84 ods. 3 zákona č. 128/2000 Sb. - Zákon o obcích (obecní zřízení).

⁵¹ Například příkaz starostu obce na vykonanie záchranných prác. Dostupný aj online na WWW [30.12.2023, 16:15]: https://www.minv.sk/?postup_pri_povodni_OUPD_OKR

⁵² Príkaz starostu obce Liptovská Porúbka č. 1/2022 na vykonanie záchranných prác.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Monografie a učebnice:

HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správneho práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. 404 s. ISBN 978-80-7380-842-6.

HMÍROVÁ, L. *Zákon o civilnej ochrane obyvateľstva – komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022. 488 s. ISBN 978-80-5710-538-1.

TEKELI, J., HOFFMAN, M. *Zákon o obecnom zriadení – komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 776 s. ISBN 978-80-8168-034-2.

VRABKO, M a kol. *Správne právo hmotné – všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 344 s. ISBN 978-80-8960-368-8.

Periodiká a zborníky:

KUKLIŠ, P. *O opatrení všeobecnej povahy v kontexte verejnosprávnej činnosti*. In: Právny Obzor. Roč. 103, 2020, č. 2, s. 86 – 97.

ANDOROVÁ, P. *Faktické úkony policajta ako právotvorné formy činnosti verejnej správy*. In: Právo ako základ činnosti príslušníka Policajného zboru. Zborník príspevkov. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2021. s. 6 – 16. ISBN 978-80-8054-912-1.

JAKAB, R. *Proces tvorby individuálnych služobných pokynov vo verejnej správe*. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia, roč. 3, č. 5, 2015. s. 51 – 60. ISSN 1339-3995. Dostupné aj online na WWW [11.11.2023, 17:24]: http://sic.pravo.upjs.sk/files/5_jakab__individualne_sluzobne_p-okyny_vo_verejne.pdf

POZÍCIA A ROLA PROKURATÚRY V ÚSTAVNOM SYSTÉME SLOVENSKEJ REPUBLIKY

THE POSITION AND ROLE OF THE PROSECUTION IN THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE SLOVAK REPUBLIC

Róbert Čuha¹

Abstrakt

Hlavným cieľom tohto príspevku je zistiť, prečo je ústavné postavenie prokuratúry z pohľadu del'by moci tak jedinečné. Na to je potrebné analyzovať del'bu moci vo svetle judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky a poukázať na vzájomné brzdy a protiváhy medzi zložkami štátnej moci. Následne sa upriamuje pozornosť na „ústavnú anomáliu“ - prokuratúru Slovenskej republiky. Výsledkom tohto zamerania bude formulácia argumentov, na základe ktorých možno vyvodiť záver, prečo sa prokuratúra vymyká z klasického konceptu del'by moci.

Kľúčové slová

Základný zákon štátu. Ústava Slovenskej republiky. Del'ba moci. Prokuratúra.

Abstract

The main goal of this article is to find out why the constitutional position of the prosecutor's office is so unique in terms of the separation of powers. In order to do so, it is necessary to analyse the separation of power in the case-law of the Constitutional Court of the Slovak Republic, and in doing so, it is necessary to point out mutual checks and balances between the branches of state power. Subsequently, attention is drawn to the "constitutional anomaly" - the Prosecutor's Office of the Slovak Republic. The result of this focus will be the formulation of arguments, based on which a conclusion can be drawn as to why the prosecutor's office deviates from the classic concept of separation of powers.

Key words

Basic law of the state. The Constitution of the Slovak Republic. Separation of power. The Prosecutor's office.

Úvod

Ústavu Slovenskej republiky predstavuje pomyselný vrchol pyramídy právnych predpisov záväzných na území Slovenska. Tento dokument je „svätým písmom“ nielen pre všetky orgány verejnej moci, ale aj obyvateľov daného štátu. Na to, aby mohla plniť túto úlohu, musí byť ústava založená na množstve demokratických a právnych princípoch. Jeden tento

¹ Mgr. Róbert Čuha, Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín, interný doktorand.

princíp – princíp del'by moci, sa bude prelínať s nami rozoberanou problematikou ústavno-právneho postavenia prokuratúry Slovenskej republiky.

Cieľom príspevku je zistiť, prečo sa prokuratúra neradí medzi tradičné zložky del'by moci, resp. prečo sa prokuratúra vymyká zo základného ponímania princípu del'by moci uvedeného v ústave – základnom zákone štátu. Na dosiahnutie vytýčeného cieľa je nutné čerpať poznatky najmä z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky.

1. Trojdelenie moci vo svetle Ústavy Slovenskej republiky

Už za čias Rímskeho impéria bolo možné postrehnúť základné prvky del'by moci. Rady, úrady a sudy mali určitý okruh právomocí prostredníctvom, ktorých sa navzájom dopĺňali a kontrolovali.² V neskorších dobách úlohou každého panovníka, resp. rodu bolo udržať si moc na danom území po čo najdlhší čas. Práve počas toho absolutistického obdobia narastala potreba del'bu moci detailnejšie vypracovať a zaradiť do praxe. Ako už bolo nepriamo naznačené, del'ba moci slúži na to, aby sa štátna moc nekoncentrovala v rukách jednotlivcov, ktorí by ju mohli zneužiť, ale aby jej pôsobenie bolo rozptýlené medzi viaceré zložky, ktoré budú na vykonávaní moci v štáte participovať spoločne, pričom sa budú navzájom kontrolovať prostredníctvom tzv. „brzd a protiváh“.

Princíp del'by moci nie je v našej ústave vyslovene daný. Najprv ho odborná verejnosť dedukovala len zo samotného rozdelenia hláv ústavy. Konkrétne 5. Hlava s názvom „Zákonodarná moc“, 6. Hlava s pomenovaním „Výkonná moc“ a nakoniec 7. Hlava s názvom „Súdna moc“.³ Po siahodlhých úvahách a diskusiách princíp del'by moci potvrdil aj samotný Ústavný súd Slovenskej republiky. Ten vo svojom rozhodnutí vyriekol, že „*princíp del'by moci predstavuje esenciálnu podmienku ochrany slobody a demokratického charakteru štátu. Z uvedeného dôvodu sa zvlášť v právnom štáte prísne uplatňuje vo vzťahu súdnej moci s mocou zákonodarnou a výkonnou.*“⁴

V mnohých článkoch Ústavy Slovenskej republiky je možné nájsť charakteristické črty del'by moci. Inými slovami, ústava jednoznačne zakotvuje určité brzdy a protiváhy, aby nedošlo k zneužitiu jednej z mocí. Za zmienku možno spomenúť brzdiace mechanizmy zákonodarnej moci vo vzťahu ku výkonnej moci. Konkrétne možno poukázať na čl. 113. Ten uvádza, že vláda musí do 30 - dňovej doby po jej vymenovaní predstúpiť pred národnú radu a uchádzať sa o jej dôveru. Spočiatku nebolo zrejmé, či má parlament vyslovovať dôveru priamo vláde alebo

² BRÖSTL, A.: *Frontisterion*. Bratislava: Kaligram, 2009, s. 50-51.

³ GIBA, M., a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 141.

⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 12. decembra 2012, sp zn. PL. ÚS 115/2011.

samotnému programu vlády. Až Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí objasnil túto nejasnosť. Parlament vyslovuje dôveru len vláde.⁵

Šiesta hlava ústavy upravuje výkonnú moc, ktorej predstaviteľmi sú prezident a vláda. Táto hlava sa delí na dva oddiely, z ktorých možno vydedukovať, že tak ako prezident Slovenskej republiky, rovnako aj vláda sa podieľajú na výkone výkonnej moci spoločne. Inými slovami možno povedať, že svojimi právomocami a postavením nie sú „konkurenti“.⁶ Na margo toho je potrebné uviesť, že v minulosti takáto jednoznačnosť chýbala, a preto sa postavenie vlády a prezidenta stalo problémom tak závažným, že o tom musel rozhodovať Ústavný súd Slovenskej republiky.⁷ Vzťah výkonnej moci ku zákonodarnej moci charakterizuje napr. čl. 102 ods.1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky. Na základe toho článku má prezident v rukách právo (nie povinnosť) rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky v prípadoch, ktoré sú v danom článku taxatívne uvedené.

Súdna moc taktiež patrí medzi neoddeliteľnú zložku del'by moci. Jej postavenie je zakotvené v siedmej hlave ústavy, z ktorého možno určiť, že vrcholovým predstaviteľom súdnej moci je Ústavný súd Slovenskej republiky. Netreba však zabúdať, že súdna moc sa rozvetvuje na ústavné súdnictvo a všeobecné súdnictvo. Obidve zložky súdnej moci sú v oblasti právomocí a kompetencií oddelené. Aj napriek tejto skutočnosti sa ich úlohy nepopierateľne prelínajú v oblasti ochrany základných ľudských práv a slobôd.⁸ Základný kontrolný resp. brzdiaci mechanizmus medzi súdnou a zákonodarnou mocou možno nájsť v čl. 125 ods. 1 písm. a). Ten stanovuje, že Ústavný súd Slovenskej republiky rozhoduje o súlade zákon (prijatých Národnou Radou Slovenskej republiky) s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktoré boli prijaté a ratifikované Národnou radou.

Na základe hore uvedeného možno konštatovať, že v Ústave Slovenskej republiky sa nachádza množstvo brzdiacich mechanizmov medzi jednotlivými zložkami moci. Pre ich mnohosť bolo rozumné ilustrovať len niektoré základné „brzdy a protiváhy“.

2. Ústavnoprávne postavenie prokuratúry v systéme del'by moci

Na úvod je potrebné objasniť, že na kreácii postu generálneho prokurátora so 7 ročným funkčným obdobím sa rovným dielom podieľa prezident a Národná rada.⁹ Národná rada má

⁵ ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 589.

⁶ GLOSÍKOVÁ, M.: Teória a prax del'by moci v kontexte ústavného práva Slovenskej republiky. [online]. [cit. 2022-08-4]. Dostupné na internete: <https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Chovanec1/subor/82.pdf>.

⁷ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky z dňa 02. júna 1993, sp. zn. I. ÚS 39/93.

⁸ GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 288.

⁹ Tejto problematike sa článok bude venovať nižšie.

právomoc navrhnúť požadovaného kandidáta a prezident má právomoc ho vymenovať (alebo aj nevymenovať). Funkcia vzniká až dňom, v ktorom ho prezident vymenuje, pričom budúci generálny prokurátor musí zložiť sľub do rúk prezidenta. *„Sľub má konštitutívny účinok, lebo jeho odmietnutie alebo zloženie s výhradou má za následok neplatnosť vymenovania za generálneho prokurátora.“*¹⁰

V súvislosti s deľbou moci pri ústavnom postavení prokuratúry je potrebné spomenúť jeden z prvých judikátov svojho druhu – sp. zn. PL. ÚS 43/95. Možno v ňom nájsť pomerne kontroverzné a v súčasnosti zastaralé stanovisko Ústavného súdu, že prokuratúra je súčasťou výkonnej moci. Toto tvrdenie sa z časti opiera o §20 ods. 2 už neexistujúceho zákona č. 60/1965 Zb. v znení neskorších predpisov. Spomínaný paragraf priznáva generálnemu prokurátorovi právomoc podať návrh na začatie konania, resp. vstúpiť do už začatého konania. Využitie toho paragrafu sa viaže na splnenie podmienky, ktorou je potreba ochrany práv občanov Slovenskej republiky alebo všeobecný záujem spoločnosti. Druhý oporný pilier hore spomínaného tvrdenia je azda podstatnejší. Opiera sa o spomínaný §20 ods. 2, a teda generálny prokurátor má právomoc podať dovolanie. Ústavný súd ďalej konštatuje, že na prvý pohľad sa môže zdať táto právomoc zasahuje do súdnej moci, resp. do jej rozhodovacej činnosti. Nie je tomu tak, pretože podanie dovolania sa viaže na množstvo podmienok uvedených v §241 (už neexistujúceho) Občianskeho súdneho poriadku.¹¹

Z dôvodovej správy k zákonu č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov sa uvádza, že *„...princípy organizácie prokuratúry vyplývajú z jej osobitného postavenia v sústave orgánov štátnej moci, kde má miesto na rozhraní moci výkonnej a súdnej“*¹² K tomuto Ústavný súd uviedol, že *„...podľa ústavnej kompetencie prokuratúra, ako orgán presadzujúci ochranu práv a zákonom chránených záujmov má svoje miesto v systéme štátnych orgánov, jeho miesto v kontrolnom systéme je nezastupiteľné a má svoje opodstatnenie.“*¹³ Ústavný súd sa stotožnil s názorom zákonodarcov a nepriamo postavil prokuratúru v systéme deľby moci na samostatné miesto, mimo výkonnú a zákonodarnú moc. Možno postrehnúť diametrálne odlišné stanovisko na postavenie prokuratúry v porovnaní už so skôr vydaným rozhodnutím sp. zn. PL. ÚS 43/95. Sopoliga sa na margo toho vyjadril, že je absolútne nelogické zaradzovať prokuratúru do výkonnej moci. Je to hlavne kvôli potrebe

¹⁰ GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 459.

¹¹ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 10. septembra 1996, sp. zn. PL. ÚS 43/95.

¹² Dôvodová správa k zákonu č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

¹³ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 4. marca 1998, sp. zn. PL. ÚS 17/96.

zabezpečiť čo najväčšiu nestrannosť a nezávislosť prokuratúry, ktorá by sa nedala dosiahnuť, ak by bol generálny prokurátor závislý od rozhodnutí politikov.¹⁴

V náleze sp. zn. PL. ÚS 105/2011 je uvedené, že ústavno-právne postavenie prokuratúry nemožno zaradzovať do výkonnej moci, nakoľko je prokuratúre priznané osobitné postavenie, podobne ako verejnému ochrancovi práv. Aj napriek tejto skutočnosti, prokuratúra nesie znaky tak výkonnej moci¹⁵, ako aj súdnej moci.¹⁶ Ústavný súd taktiež týmto postavil prokuratúru na samostatné miesto v rámci jej ústavného zakotvenia.¹⁷

Ďalším aktom Ústavného súdu, je rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 4/2012. V tomto rozhodnutí sa primárne rieši miera úvahy prezidenta pri kreovaní postu generálneho prokurátora. Totižto, prezident môže odmietnuť vymenovať kandidáta na generálneho prokurátora aj „z dôvodu závažnej skutočnosti vzťahujúcej sa na osobu kandidáta, ktorá dôvodne spochybňuje jeho schopnosť vykonávať funkciu spôsobom neznižujúcim vážnosť ústavnej funkcie alebo celého orgánu, ktorého má byť táto osoba vrcholovým predstaviteľom, alebo spôsobom, ktorý nebude v rozpore so samotným poslaním tohto orgánu, ak by v dôsledku tejto skutočnosti mohol byť narušený riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky). Prezident uvedie dôvody nevymenovania, pričom tieto nesmú byť svojvoľné.“¹⁸ Inými slovami možno povedať, že aj napriek tomu, že kandidát na generálneho prokurátora bude spĺňať všetky zákonom stanovené podmienky a proces pri jeho kandidatúre bude ústavne a zákonne konformný, neznamená to, že prezident ho (automaticky) musí vymenovať. Týmto uznesením sa prezidentovi priznala podstatná právomoc. Môže nevymenovať kandidáta, ktorý podľa jeho presvedčenia nespĺňa morálne, vedomostné, či iné kritéria k tomu, aby bol hoden postu generálneho prokurátora. Ústavný súd položil na roveň dve zložky štátnej moci – prezidenta a Národnú radu. Jedným z argumentov, prečo tak učinil bolo, že rovnako ako prezident, aj poslanci Národnej rady sú volení v priamych voľbách. Majú teda rovnakú legitimitu pochádzajúcu od občanov ako prezident od roku 1999. Ústavný súd ďalej svoje stanovisko odôvodnil tým, že sa obával možného zneužitia moci zo strany parlamentu.¹⁹ Práve posilnenie nezávislosti prokuratúry mal byť dôvodom na to, aby sa na

¹⁴ SOPOLIGA, J.: Je generálny prokurátor Slovenskej republiky naozaj súčasťou výkonnej moci?. [online]. Košice, 2021 [cit. 2022-08-28]. Dostupné na internete: <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a1027-je-generalny-prokurator-slovenskej-republiky-naozaj-sucastou-vykonnej-moci>.

¹⁵ Napríklad pri dozore nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy.

¹⁶ Najmä vo vzťahu k oprávneniam v trestnom konaní.

¹⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 7. mája 2014, sp. zn. PL. ÚS 105/2011.

¹⁸ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 24. októbra 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

¹⁹ GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 253.

kreovaní postu generálneho prokurátora podieľali zložky dvoch mocí – prezident a Národná rada.

V spomínanom rozhodnutí bol taktiež poskytnutý extenzívny výklad pojmu „deľba moci“, ktorý je v súvislosti s rozoberanou problematikou dôležitý. V Ústave Slovenskej republiky je zakotvený určitý okruh kompetencií týkajúci sa výkonu štátnej moci, ktorého obsahom sú materiálne a formálne obmedzenia. O materiálnych obmedzeniach možno hovoriť vtedy, ak sa týkajú základných práv a ústavných princípov. Úlohou formálnych obmedzení je pôsobiť preventívne proti prípadnému zneužitiu moci. Uvedené formálne a materiálne obmedzenia tvoria jadro deľby moci, pričom deľbu moci nemožno chápať ako len striktné trojdelenie štátnej moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu. Prísny formalizmus tu nemožno uplatňovať, nakoľko pod toto trojdelenie nemožno subsumovať všetky zriadené orgány, napr. ani prokuratúru. *„Postavenie prokuratúry je v našom ústavnom systéme koncipované, ako samostatného ústavného orgánu, ktorý nie je súčasťou výkonnej ani zákonodarnej moci, lebo ústava jej vymedzuje nestranné postavenie“*²⁰ Z uvedeného preto môžeme vyvodiť, že postavenie prokuratúry možno chápať ako akúsi „štvrtú moc“, ktorá by mala byť čo najoddelenejšou (najnezávislejšou) od ostatných mocí. Táto „bezbrehá“ nezávislosť, ale nemôže byť chápaná ako nekontrolovateľná nezávislosť. Samozrejme, prokuratúra musí byť, aj napriek uvedenému, prepojená (kontrolovateľná) inými zložkami štátnej moci. Napr. Národná rada podáva návrh do rúk prezidenta, ktorý rozhodne, či generálneho prokurátora odvolá alebo nie. Na jeho odvolanie treba, aby bola splnená aspoň jedna z podmienok uvedených v § 8 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov. Na prvý pohľad sa môže zdať, že je prakticky nemožné generálneho prokurátora odvolať z dôvodu, že nevyhovuje vláde alebo zákonodarcom. Na druhú stranu, v nedávnej minulosti bol prijatý zákon č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu (tzv. Disciplinárny súdny poriadok), ktorého úlohou je pojednávať o disciplinárnej zodpovednosti, nielen generálneho prokurátora, ale aj iných právnických činných osôb. Vo svojich úvodných ustanoveniach odkazuje na osobitné právne predpisy upravujúce disciplinárnu zodpovednosť. V súvislosti s rozoberanou problematikou sa teda bude jednať o zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch v znení neskorších predpisov. V tomto predpise sa uvádza, že *„ak v disciplinárnom konaní bolo rozhodnuté, že generálny prokurátor spáchal čin, ktorý je nezlučiteľný s výkonom funkcie generálneho prokurátora, Národná rada môže podať návrh prezidentovi Slovenskej republiky na odvolanie generálneho prokurátora z funkcie generálneho*

²⁰ Tamtiež.

prokurátora. ²¹ Inými slovami možno povedať, že spomínaná „neodvolateľnosť“ generálneho prokurátora je týmto ustanovením naštrbená. Je ale veľmi otázne, čo si možno vyložiť pod pojmom „čin nezlučiteľný s výkonom funkcie generálneho prokurátora.“ Je pod tento pojem možné subsumovať aj nevyhovujúce správanie generálneho prokurátora voči iným štátnym orgánom?

Podľa nášho názoru je takéto silné a relatívne neodvolateľné postavenie podstatné. Svedčí o tom, že generálny prokurátor je nezávislý a nestranný, a teda nemusí vykonávať akúkoľvek činnosť, ktorá by bola odobrená parlamentom. Na druhú stranu, takéto „kontrola“ nie je ale postačujúca, ak sa generálny prokurátor „utrhne“ z reťazi a bude potrebné ho odvolať. Tento fakt svedčí o tom, že prokuratúra nepatrí do výkonnej moci, ako to bolo spomenuté v judikáte uvedenom vyššie. Ak by teda naozaj patril do výkonnej moci, bolo by jeho odvolanie možné zo strany ministra spravodlivosti. Podobne tomu je v prípade Českej republiky.²² V Ústave Českej republiky, možno si všimnúť, že štátne zastupiteľstvo je začlenené do 3. Hlavy medzi výkonnú moc. To znamená, že česká vláda môže odvolať najvyššieho štátneho zástupcu na návrh ministra spravodlivosti bez udania akéhokoľvek dôvodu.²³ Z tohto možno vyvodiť, že dôvod na odvolanie môže mať aj politický podtón. Podľa nášho názoru, to nie je korektné riešenie, najmä kvôli už zmieňovanej strate (oslabeniu) nezávislosti. Rovnako odporúčania Benátskej komisie smerujú k tomu, aby generálneho prokurátora nebolo možné úkolovať prostredníctvom exekutívy.²⁴

Rovnako dôležité je už spomínané kreovanie generálneho prokurátora, na ktorom sa podieľa Národná rada a prezident (obaja reprezentanti rozličných mocí). Na margo spomínaného posilnenia nezávislosti prokuratúry sa Ústavný súd vyjadril, že prokuratúra nepatrí ani do jednej z troch mocí. Na to, aby sa takýto ideálny stav zachoval, bolo nevyhnutné, aby sa na zvolení osoby generálneho prokurátora podieľali viaceré ústavne orgány. Tieto ústavne orgány by mali schopné nezávislé „*nezávisle od seba sprostredkovať vymenovanej osobe demokratickú legitimitu pre výkon jeho funkcie. Táto skutočnosť však ešte neznamená, že jeho uváženie pri výkone tejto právomoci nepodlieha určitým ďalším materiálnym*

²¹ Pozri § 189 ods. 3 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov.

²² MALÍŠKA M., CSUDAI, E.: Vybrané aspekty ustanovenia a odvolávania generálnych prokurátorov. [online]. Bratislava : Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, Odbor Parlamentný inštitút, s. 13, [cit.2022-08-31]. Dostupné na internete: https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=479674#16_0

²³ Tamtiež.

²⁴ TICHÝ, L.: Prokuratúra Slovenskej republiky v ústavných perspektívach. In OROSZ, L., BREICHOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.): *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I. Ústavné dni : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie I. zväzok: Košice, 3. – 4. októbra 2012*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012. s. 93.

obmedzeniam, ktoré musí prezident pri výkone svojej funkcie rešpektovať“.²⁵ Zjednodušene povedané, na to, aby sa zachovala maximálna nezávislosť a nestrannosť prokuratúry v kontexte del’by moci, je právomoc vybrať generálneho prokurátora zverená do rúk dvom rovnocenným mociam – Národnej rade a prezidentovi. Totižto, obidve moci musia spolu participovať na obsadení tohto štátneho postu, aby sa zachovala čo najväčšia demokratická legitimita

Balog zastáva názor, že prokuratúra nespadá ani do jednej z troch mocí. Nevylučuje však, že prokuratúra nesie znaky ako súdnej moci, tak aj výkonnej moci. Charakteristické znaky súdnej moci je možné nájsť v jej právomociach zverených v trestnom konaní. Treba si však uvedomiť, že súdna moc je koncipovaná na odlišných princípoch. Kým prokuratúre „vládne“ princíp centralizmu spätý spolu s princípom nadradenosti a podradenosti, v rámci súdnej moci sa uplatňuje princíp striktnnej nezávislosti. To znamená, že ani sudca vyššej inštancie nie je nadriadený sudcovi nižšej inštancie. Na druhú stranu, znakom výkonnej moci v rámci prokuratúry je jej pôsobenie v netrestnej oblasti.²⁶ Prípadné podradenie prokuratúry pod výkonnú moc má svoje pozitíva aj negatíva. Skutočnosť, že generálny prokurátor patrí do sústavy výkonnej moci, možno brať pozitívne v prípade zodpovednosti za výkon funkcie. Pri prípadnom „zlyhaní“ generálneho prokurátora je možné ho na návrh Národnej rady odvolať. V Českej republike najvyšší štátny zástupca je podradený priamo ministrovi spravodlivosti. Na druhú stranu, ako už bolo spomenuté vyššie, negatívom je, že je odvolateľný, čím sa jeho nezávislosť oslabuje.

V rámci prieniku prokuratúry a súdnej moci je v súčasnej dobe veľmi známy aj laickej verejnosti § 363 Trestného poriadku, ktorý zveruje do rúk generálneho prokurátora právomoc zrušiť právoplatné rozhodnutie prokurátora alebo policajta v prípravnom konaní za splnenia určitých podmienok. Predmetné ustanovenie Trestného poriadku bolo skúmané aj Ústavným súdom. Príkladmo možno uviesť, že navrhovatelia totižto tvrdili, že § 363 Trestného poriadku zasahuje do súdnej moci tým, že „*v prípadoch, keď súd už podľa čl. 142 ods. 1 ústavy preskúmal zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej moci a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci vydaných vo veci obvineného v prípravnom konaní, avšak generálny prokurátor je oprávnený na podklade napadnutých ustanovení toto preskúmanie negovať*“²⁷ Ústavný súd sa s názorom navrhovateľov nestotožnil, nakoľko v prípade

²⁵ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 24. októbra 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

²⁶ BALOG B.: O nevhodnosti poslaneckých návrhov zákonov (na príklade novely zákona o prokuratúre) On the unsuitability of PM’s bills (as exemplary of an amendment to the Law on Public Prosecutions). In *Paneurópske právnické listy* [online]. Bratislava : Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, [cit.2022-08-28]. Dostupné na internete: <https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/balog-b/>

²⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 21. júna 2023, sp. zn. PL. ÚS 1/2022.

rozhodovania o väzbe, sudca pre prípravné konanie nie je oprávnený detailne skúmať zákonnosť prípravného konania v celom rozsahu. Touto právomocou disponuje prokurátor ako dominus litis.²⁸ Sudca skúma iba formálne a materiálne podmienky, na základe ktorých rozhodne o väzbe obvineného. Skúma teda, či sú splnené podmienky podľa § 71 ods. 1 Trestného poriadku. Inými slovami možno povedať, že skúma odôvodnenosť trestného stíhania, no len vo vymedzenom rámci spočívajúcom v rámci uvedenom v § 71 ods. 1 Trestného poriadku. Výsledkom skúmania dôvodnosti väzby je rozhodnutie o vzatí, resp. nevzatí obvineného do väzby.²⁹ Neskúma teda zákonnosť celého prípravného konania ako takého. Na základe uvedeného možno tvrdiť, že ak generálny prokurátor rozhodne v súlade s § 363 Trestného poriadku a zrušení uznesenia o vznesení obvinenia, obvinený prestáva mať status obvineného a musí byť bezodkladne prepustený z väzby, neznamená to, že generálny prokurátor zasahuje do právomoci súdu a tým aj do princípu del'by moci. Generálny prokurátor totižto nerozhoduje o dôvodnosti alebo dĺžke väzby, rozhoduje iba o zákonnosti uznesenia o vznesení obvinenia. Aplikovaním § 363 Trestného poriadku teda nenahrádza právomoc súdu, ale len obnovuje zákonnosť trestného stíhania.³⁰

Na základe uvedené možno konštatovať, že na ústavno-právne postavenie prokuratúry v systéme del'by moci sa súd nazeral spočiatku formálne. Vo svojom prvom akte prezentoval, že generálneho prokurátora je potrebné ponímať ako súčasť výkonnej moci. Takýto záver poskytol bez akýchkoľvek ďalších vysvetlení, či argumentov, ktoré by vedeckej obci ozrejmili logické pochody ako sa k takému záveru dospelo. Už o rok neskôr bol vydaný ďalší judikát. Ústavný súd sa v ňom odklonil od doterajších prezentovaných záverov. Prokuratúru po novom nesubsumoval pod akúkoľvek zložku moci, najmä kvôli tomu, že prokuratúra je veľmi špecifický orgán ochrany práva, ktorý musí byť čo najviac nezávislý a nestranný. Takáto nezávislosť sa má docieľiť jej striktne formálnou nepodriadenosťou pod akúkoľvek zložku štátnej moci. V poradí ďalší, novší judikát sp. zn. PL. ÚS 4/2012, sa venoval nielen postaveniu prokuratúry v systéme del'by moci, ale na pár riadkov prvýkrát definoval pojem „del'ba moci“. Na základe tejto definície vyvodil exaktný záver, že prokuratúru nemožno začleniť ani do zákonodarnej, ani do súdnej a ani do výkonnej moci. Jej jedinečné postavenie je nutné čerpať nielen z jej formálneho zaradenia v ústave do samostatnej 8. Hlavy, ale aj z jej poslania - ochrany práva a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu.

²⁸ Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 21. júna 2023, sp. zn. I. ÚS 278/2021.

²⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 21. júna 2023, sp. zn. PL. ÚS 1/2022.

³⁰ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 21. júna 2023, sp. zn. PL. ÚS 1/2022.

Záver

Cieľom tohto príspevku bolo zistiť, prečo je postavenie prokuratúry v ústavnom systéme deľby moci tak jedinečné. Na to, aby mohol byť cieľ príspevku naplnený, bolo potrebné analyzovať najmä judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky, ku ktorému sa vyjadřila aj vedecká obec. Prvý judikát, v ktorom sa Ústavný súd vyjadřil ku právnomu postaveniu prokuratúry, bol jednoznačne daný smer nazerania na deľbu moci vo vzťahu ku prokuratúre. V tomto judikáte z roku 1995, bolo uvedené, že prokuratúra je jednoznačne súčasťou výkonnej moci. Argumenty, na základe ktorých súd dospel k takémuto záveru, neboli vedeckej obci predložené. Ostalo teda len na dohadoch, čo mohlo súd viesť k takémuto jednoznačnému stanovisku. Po určitom čase, sa na predmetnú problematiku vyjadřil aj zákonodarný zbor v dôvodovej správe ku už dnes neaktuálnemu zákonu o prokuratúre. Navrhovatelia tohto zákona mali teda za to, že prokuratúra je niekde na rozhraní výkonnej a súdnej moci. Tento postoj odobril Ústavný súd vo svojom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 17/96. O pomerne dlhú dobu neskôr, sa právne postavenie prokuratúry stalo opäť predmetom diskusií, a to najmä kvôli spornej prezidentovej kauze týkajúcej sa jeho menovacích právomocí vo vzťahu ku generálnemu prokurátorovi. V predmetnom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 4/2012 súd uviedol, že prezident a Národná rada sa rovným dielom podieľajú na kreovaní postu generálneho prokurátora. Hlavne z toho dôvodu, aby sa na tvorbu tak špecifického postu podieľali dve zložky moci (zákonodarná a výkonná), čím by sa docielila väčšia nezávislosť prokuratúry. V spomínanom judikáte bola daná aj definícia deľby moci, ktorú nemožno striktné chápať ako klasické trojdelenie štátnej moci. Treba ju chápať zo širšieho uhla pohľadu, kde by bolo možné zaradiť okrem troch mocí aj iné, špecificky postavené štátne orgány, akými sú napr. aj prokuratúra či verejný ochranca práv. Ďalším „kameňom úrazu“ kontroverznosti postavenia generálneho prokurátora je jeho „nezosaditeľnosť“ z jeho postu, na ktoré sa viažu zákonom dané podmienky. Tieto podmienky sú podľa môjho názoru správne nastavené tak, aby generálny prokurátor nemohol byť odvolaný kvôli politickým vplyvom. Tým sa zabezpečí väčšia nezávislosť, ktorá je potrebná na výkon jeho právomocí. Skutočnosť, že prokuratúra, ako najdôležitejší orgán ochrany práva, nie je súčasťou ani jednej z troch mocí, má samostatné miesto v slovenskom právnom poriadku, bola potvrdená aj v ďalších rozhodnutiach Ústavného súdu.

Na základe analýzy jednotlivých rozhodnutí Ústavného súdu je zrejmé, že ústava je základným zákonom štátu aj vo vzťahu ku prokuratúre, lebo Ústavný súd jej vymedzil určité špecifické miesto, ktoré je oddelené od zvyšných mocí, tzv. „štvrtá moc“. Na druhú stranu, veľmi kontroverzná je zodpovednosť generálneho prokurátora pri jeho „zlyhaní“, keďže jeho

odvolanie je pomerne komplikované. Podľa nášho názoru, postavenie prokuratúry v slovenskom právnom poriadku bude ešte predmetom mnohých odborných diskusií.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

BALOG, B.: O nevhodnosti poslaneckých návrhov zákonov (na príklade novely zákona o prokuratúre) On the unsuitability of PM's bills (as exemplary of an amendment to the Law on Public Prosecutions) [online]. Paneurópske právnické listy. [cit. 28.08.2022]. Dostupné na internete: <<https://www.paneuropskepravnickelisty.sk/index.php/balog-b/>>.

BRÖSTL, A.: *Dejiny politického a právneho myslenia*. Bratislava: IURA EDITION, 1999. 315 s. ISBN 80-88715-39-3.

BRÖSTL, A.: *Frontisterion*. Bratislava: Kalligram, 2009. 328 s. ISBN 9788081011795.

ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2012. 831 s. ISBN 978-80-89447-93-0.

Dôvodová správa k zákonu č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, 484 s. ISBN 9788057100867.

GLOSÍKOVÁ, M.: *Teória a prax del'by moci v kontexte ústavného práva Slovenskej republiky*. [online]. [cit. 2022-08-4]. Dostupné na internete: <https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Chovanec1/subor/82.pdf>.

LOCKE, J.: *Druhé pojednání o vládě*. Praha: Svoboda, 1992. 184 s.

MALIŠKA M., CSUDAI, E.: *Vybrané aspekty ustanovenia a odvolávania generálnych prokurátorov*. [online]. 2020 [cit. 31 August 2022]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=479674#16_0>

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 21. júna 2023, sp. zn. PL. ÚS 1/2022.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 7. mája 2014, sp. zn. PL. ÚS 105/2011.

Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 21. júna 2023, sp. zn. I. ÚS 278/2021.

Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky z dňa 02. júna 1993, sp. zn. I. ÚS 39/93.

Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 10. septembra 1996, sp. zn. PL. ÚS 43/95.

Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 4. marca 1998, sp. zn. PL. ÚS 17/96.

Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 12. decembra 2012, sp. zn. PL. ÚS 115/2011.

SOPOLIGA, J.: *Je generálny prokurátor Slovenskej republiky naozaj súčasťou výkonnej moci?*. [online]. 2021 [cit. 28.08.2022]. Dostupné na internete:

<<http://www.pravnelisty.sk/clanky/a1027-je-generalny-prokurator-slovenskej-republiky-naozaj-sucastou-vykonnej-moci.>>

TICHÝ, L.: Prokuratúra Slovenskej republiky v ústavných perspektívach. In OROSZ, L., BREICHOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.): *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky I. Ústavné dni : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie I. zväzok: Košice, 3. – 4. októbra 2012*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012. 416 s. ISBN 978-80-8152-000-6

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

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 24. októbra 2012, sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov.

IDENTIFIKÁCIA KLIENTA NA DIAĽKU V PODMIENKACH PREHLBUJÚCEJ SA EURÓPSKEJ INTEGRÁCIE¹

REMOTE CLIENT IDENTIFICATION IN THE CONTEXT OF DEEPING EUROPEAN INTEGRATION

Yana Daudrikh²

Abstrakt

Článok sa bližšie zaoberá problematikou identifikácie klienta na diaľku z pohľadu aplikácie usmernení EBA k používaniu riešení pre uzatváranie zmluvných vzťahov na diaľku (usmernenie o vzdialenej identifikácii klientov). Autorka sa bližšie zaoberá otázkou realizácie procesov, ktoré by finančné inštitúcie mali vykonať, za účelom zabezpečenia bezpečnej a efektívnej identifikácie klienta na diaľku v súlade s účinnými predpismi v oblasti ochrany pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a financovaním terorizmu.

Kľúčové slová

Identifikácia klienta na diaľku, EBA, AML

Abstract

The paper analyses the issue of remote client identification from the perspective of the application of the EBA Guidelines on the use of remote customer onboarding solutions. The author further explores the implementation of processes that financial institutions should undertake to ensure secure and efficient remote client identification in accordance with applicable regulations in the area of anti-money laundering and counter-terrorist financing.

Keywords

Remote client identification, EBA, AML

Úvod

V súčasnej dobe, kedy obchodné transakcie a bankové operácie prebiehajú online, je identifikácia klienta na diaľku (KYC - Know Your Customer) kľúčovým prvkom v oblasti prevencie pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a financovaním terorizmu.

Vo všeobecnosti identifikáciu klienta vnímame ako proces zhromažďovania a uchovávanía informácií o klientovi zo strany povinných osôb, za účelom získania relevantných informácií slúžiacich na hodnotenie rizika zapojenia klienta do legalizácie príjmov z trestnej

¹ Príspevok je čiastkovým výstupom projektu VEGA 1/0212/23 Finančné inovácie ako determinant súčasnej a anticipovanej regulácie na finančnom trhu (výzvy a riziká).

² JUDr. Yana Daudrikh, PhD. je odbornou asistentkou na Katedre finančného práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave. Autorka sa zameriava na oblasť práva finančného trhu. mail: yana.daudrikh@flaw.uniba.sk.

činnosti a financovania terorizmu. Zoznam údajov požadovaných povinnou osobou od klienta je bližšie upravený aj v § 7 zákona č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZAML“). Celkovo je možné konštatovať, že nejde o jednorazové zhromažďovanie údajov, ale o stály proces, pretrvávajúci počas celého trvania obchodného vzťahu s klientom.

Proces identifikácie klienta zahŕňa dve zložky. Prvou zložkou je takzvaná **dokumentačná zložka**, v rámci ktorej sa vykonávajú zber a ukladanie údajov získaných od klienta. Okrem dokumentov predložených klientom používa povinná osoba aj ďalšie zdroje informácií s cieľom overenia získaných informácií. V tomto prípade hovoríme o potrebnosti následného overenia identifikácie klienta. Overenie získaných informácií sa realizuje predovšetkým z dostupných zdrojov, napríklad z obchodného registra, registra partnerov verejného sektora, či iných verejných zoznamov, atď. Základnou požiadavkou je zabezpečenie náležitej identifikácie a následného overenia získaných informácií z dôveryhodných zdrojov.³ Inštitút overenia získaných informácií o klientovi je dôležitý najmä v prípade konania na základe splnomocnenia, respektíve v prípade osoby oprávnenej konať v mene právnickej osoby.⁴

Zatiaľ čo dokumentačná zložka predstavuje „fyzický“ zber údajov, druhá – **analytická** – zložka sa zameriava na posúdenie klienta z hľadiska možnosti zapojenia do nelegálnych aktivít. V rámci aplikácie analytickej zložky zaraďuje povinná osoba, na podklade získaných informácií, klienta do konkrétnej rizikovej skupiny prostredníctvom vytvorenia rizikového profilu klienta. Za týmto účelom povinné osoby aplikujú RBA prístup (Risk Based Approach), cieľom ktorého je identifikovať, vyhodnotiť a pochopiť riziko legalizácie príjmov z trestnej činnosti a financovania terorizmu, ktorému môže byť povinná osoba vystavená. Následne na základe vytvoreného rizikového profilu klienta je povinná osoba povinná prijať príslušné zmierňujúce opatrenia, ktoré sú primerané úrovni identifikovaných rizík.

1. Elektronická identifikácia klienta na diaľku z pohľadu právnych predpisov EÚ

Otázka identifikácie klienta na diaľku je priamo spojená s otázkou právnej regulácie pojmu „**identita**.“ V súčasnosti smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20.

³ Recitál 22 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/843 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ.

⁴Finančná spravodajská jednotka: Usmernenie k zákonu č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu.

mája 2015 o predchádzaní využívaníu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES (ďalej len „IV. AML smernica“) priamo neupravuje definíciu tohto pojmu. Preto pri výklade všeobecného pojmu „identita“ môžeme použiť napríklad aj výklad pojmov „oficiálna identita“ a „sociálna identita“ upravených v odporúčaniach Finančnej akčnej skupiny⁵ (Financial Action Task Force) (ďalej len „FATF“). „Sociálna identita“ je relevantná v prípade poskytovania neregulovaných finančných služieb aj prostredníctvom sociálnych sietí. „Oficiálna identita“ je priamo spojená s predložením dokladov totožnosti vydávanými štátnymi orgánmi v jednotlivých krajinách.

Súčasne so spomínanými odporúčaniami FATF je potrebné aplikovať aj čl. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES (ďalej len „Nariadenie 910/2014“), ktoré priamo upravuje pojem „elektronická identifikácia.“ **Elektronická identifikácia** je tak spojená s procesom používania osobných identifikačných údajov fyzickej alebo právnickej osoby v elektronickej forme. V tejto súvislosti „osobné identifikačné údaje“ predstavujú súbor údajov, ktorý jedinečne identifikuje totožnosť fyzickej alebo právnickej osoby.⁶

Elektronická identifikácia klienta nemusí byť nevyhnutne ako celok digitálna. Je možné zvoliť aj kombináciu digitálnych a fyzických prvkov (ľudský faktor) za účelom komplexnej identifikácie klienta. Základnou požiadavkou je v tomto prípade použitie relevantných dokumentov, údajov alebo informácií, ktoré musia byť získané zo spoľahlivého a nezávislého zdroja.⁷ Celkovo však IV. AML smernica priamo neukladá žiadne obmedzenia z pohľadu obsahu a formy zbieraných údajov, avšak aj v tomto prípade je potrebné dbať na zavedenie opatrení zameraných na zmiernenie existujúcich rizík.⁸

Elektronická identifikácia klienta sa vykonáva za použitia určeného systému digitálnej identifikácie. IV. AML smernica tak napríklad umožňuje „pluralitu“ týchto systémov, zároveň však zdôrazňuje potrebnosť predchádzajúceho schválenia respektíve uznania týchto systémov

⁵ Financial Action Task Force: Guidance on Digital Identity, 2020, s. 17.

⁶ Čl. 3 ods. 3 a čl. 7 písm. d) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES.

⁷ Čl. 13 ods. 1 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaníu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES.

⁸ Financial Action Task Force: Guidance on Digital Identity, 2020, s. 29.

príslušnými vnútroštátnymi organmi.⁹ V tomto kontexte sa kladie veľký dôraz na bezpečnosť schém elektronickej identifikácie, ktoré sú neodmysliteľným prvkom dôveryhodného cezhraničného vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie.¹⁰ Za týmto účelom nariadenie 910/2014 priamo rieši otázku dostatočnosti zabezpečenia schém digitálnej identifikácie. **Schéma elektronickej identifikácie** predstavuje určitý systém na elektronickú identifikáciu, za použitia ktorého sa fyzickým alebo právnickým osobám vydávajú prostriedky elektronickej identifikácie. **Prostriedok elektronickej identifikácie** predstavuje hmotnú alebo nehmotnú jednotku obsahujúcu osobné identifikačné údaje (napr. občiansky preukaz v podobe plastovej kartičky).¹¹ Nariadenie 910/2014 priamo rozdeľuje tri úrovne dostatočnosti zabezpečenia schém elektronickej identifikácie – „nízka“, „pokročilá“ a „vysoká“. Každý z členských štátov EÚ si môže sám zvoliť úroveň zabezpečenia schém elektronickej identifikácie, o čom je následne povinný informovať aj Komisiu.¹²

2. Vzdialená identifikácia klientov v kontexte uplatnenia usmernenia EBA

V korelácii s vyššie uvedeným je možné konštatovať, že príslušné právne predpisy EÚ upravujú iba všeobecný rámec problematiky elektronickej identifikácie klienta. Špecifická časť, napríklad aj v otázke voľby úrovne zabezpečenia schém elektronickej identifikácie, je tak ponechaná na príslušné vnútroštátne orgány a inštitúcie členských štátov EÚ. Práve nastavenie rámcových podmienok možnosti používania elektronickej identifikácie podnietilo Európsky orgán pre bankovníctvo (European Banking Authority) (ďalej len „EBA“) k vydaniu usmernenia k používaniu riešení pre uzatváranie zmluvných vzťahov s klientmi na diaľku podľa článku 13 ods. 1 smernice (EÚ) 2015/849 99 (EBA/GL/2022/15, 22/11/2022) (ďalej len „Usmernenie EBA“).

Usmernenie EBA priamo operuje s novým pojmom „**biometrické údaje**“, pod ktorým rozumie osobné údaje fyzickej osoby, ktoré sa týkajú fyzických, fyziologických alebo behaviorálnych charakteristických znakov tejto osoby, umožňujúce jej jedinečnú identifikáciu

⁹ Čl. 13 ods. 1 písm. a) smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využití finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES.

¹⁰ Recitál ods. 19 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES.

¹¹ Čl. 3 ods. 2 a 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej 98 identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES.

¹² Čl. 8 a 9 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES.

(napr. odtlačky prstov, vyobrazenie tváre, atď.)¹³ Napriek dostatočne rozsiahlej definícii pojmu biometrické údaje, presný zoznam týchto údajov absentuje. V tomto smere usmernenie EBA prenecháva na úverové a iné finančné inštitúcie aplikáciu požiadaviek kladených na použitie biometrických údajov s následnou kontrolou ich plnenia.

Obdobne ako v prípade IV. AML smernice, aj usmernenie EBA umožňuje použitie poloautomatizovaného systému, na práci ktorého sa podieľa aj ľudský faktor. V tomto prípade sa úverové a finančné inštitúcie nemôžu výlučne spoliehať iba na plnoautomatizovaný systém, pri ktorom sa nevyžaduje ľudský zásah. Usmernenie EBA priamo zdôrazňuje, že použitie digitálnych technológií musí byť v synergii s manuálnym zadávaním informácií, respektíve kontrolou rizikového profilu klienta a aktualizáciou údajov s tým súvisiacich. V tomto kontexte najväčší doraz sa kladie na aplikáciu RBA prístupu. Tak napríklad usmernenie EBA priamo ukladá povinnosť uplatňovať kontrolné mechanizmy zamerané na riešenie existujúcich rizík (napr. v prípade falšných adries internetového protokolu).¹⁴

Použitie poloautomatizovaného systému ukladá úverovým a finančným inštitúciám aj ďalšie povinnosti súvisiace so zabezpečením zberu a následnou úschovou všetkých obrazových a zvukových záznamov. Takto získane obrazové a zvukové záznamy musia byť dostatočne kvalitné na to, aby bol klient jednoznačne rozpoznateľný.¹⁵

Za účelom zvýšenia kvality procesu overenia totožnosti klienta usmernenie EBA upravuje možnosť aplikácie viacerých postupov priamo zameraných na potvrdenie prítomnosti klienta počas jeho identifikácie na diaľku, medzi ktorými napríklad môžeme spomenúť telefonický kontakt s klientom alebo vygenerovanie prístupového kódu, ktorý klient počas procesu overovania na diaľku musí potvrdiť.¹⁶

Za naj dôveryhodnejší spôsob overenia totožnosti klienta usmernenie EBA považuje overenie totožnosti klienta za použitia **originálnych dokumentov**. Keďže samotná identifikácia klienta na diaľku je založená na použití IT technológií, je pre úverovú a finančnú inštitúciu dosť obtiažné sa oboznámiť s potrebnými originálnymi dokumentov vo fyzickej podobe. Z tohto dôvodu usmernenie EBA umožňuje akceptovať reprodukcie originálnych dokumentov bez následného skúmania originálnych dokumentov. V takom prípade usmernenie EBA kladie

¹³ Ods. 8 usmernenia EBA k používaniu riešení pre uzatváranie zmluvných vzťahov s klientmi na diaľku podľa článku 13 ods. 1 smernice (EÚ) 2015/849.

¹⁴ Ods. 28 usmernenia EBA k používaniu riešení pre uzatváranie zmluvných vzťahov s klientmi na diaľku podľa článku 13 ods. 1 smernice (EÚ) 2015/849.

¹⁵ Ods. 24 a 26 usmernenia EBA k používaniu riešení pre uzatváranie zmluvných vzťahov s klientmi na diaľku podľa článku 13 ods. 1 smernice (EÚ) 2015/849.

¹⁶ Ods. 44 usmernenia EBA k používaniu riešení pre uzatváranie zmluvných vzťahov s klientmi na diaľku podľa článku 13 ods. 1 smernice (EÚ) 2015/849.

dôraz na hodnovernosť takej reprodukcie. Úverové a finančné inštitúcie musia napríklad preskúmať reprodukciu, či obsahuje prvky vložené do originálneho dokumentu, či nedošlo k zmene osobných údajov a či reprodukcia je celkovo dostatočne kvalitná. V tomto kontexte sa získané biometrické údaje klienta musia **porovnať aj s údajmi zo spoľahlivých a nezávislých zdrojov**.

Okrem možnosti voľby systému na identifikáciu klienta na diaľku, usmernenie EBA upravuje aj možnosť použitia **kvalifikovaného elektronického predpisu**, ktorý má právny účinok rovnocenný s vlastnoručným podpisom. Ide o naj dôveryhodnejší spôsob overovania získavaných údajov. K rovnakému názoru sa v súčasnosti prikláňa aj Finančná spravodajská jednotka Slovenskej republiky, ktorá plne akceptuje kvalifikovaný elektronický podpis.¹⁷ Pridelenie kvalifikovaného elektronického podpisu konkrétnej osobe sa uskutočňuje s použitím kvalifikovaného zariadenia. Kvalifikované zariadenie z hľadiska bezpečnosti musí spĺňať rad požiadaviek, bližšie upravených v prílohe II. nariadenia 910/2014.

Záver

Súčasný právny rámec riešenia otázky identifikácie klienta na diaľku je bližšie upravený v IV. AML smernici a v nariadení 910/2014. Celkovo je možné konštatovať, že príslušné právne predpisy definujú jednotlivé pojmy, avšak priamo neupravujú definíciu pojmu „identita“. Pojem „elektronická identifikácia“ sa nevyhnutne spája s použitím elektronického systému, umožňujúcim identifikovať klienta. Výber spomínaného systému je ponechaný na rozhodnutí príslušných orgánov a inštitúcií členských štátov EÚ. Jedinou podmienkou, ktorú vyžaduje nariadenie 910/2014, je zvolenie úrovne dostatočnosti zabezpečenia schém elektronickej identifikácie.

V tomto kontexte usmernenie EBA predstavuje určitý prínos pre bližšie upresnenie ďalších inštitútov a požiadaviek súvisiacich s problematikou identifikácie klienta na diaľku. Usmernenie EBA priamo operuje s pojmom „biometrické údaje“, ktoré majú napomôcť k zabezpečeniu presnej a komplexnej identifikácie klienta. Zároveň však usmernenie EBA pripomína, že použitie IT technológií zameraných na identifikáciu klienta na diaľku musí byť v synergii s manuálnym zadávaním údajov. V tomto prípade zodpovední sú zamestnanci úverových a finančných inštitúcií napríklad povinní hodnotiť rizikový profil klientov, overovať získané údaje z nezávislých zdrojov, atď.

¹⁷ Finančná spravodajská jednotka: Stanovisko Finančnej spravodajskej jednotky. Identifikácia klienta bez fyzickej prítomnosti a použitie § 12 zákona.

Samotné overenie totožnosti klienta sa realizuje na podklade predložených originálnych dokumentov. Avšak v prípade použitia elektronickej identifikácie klienta na diaľku, usmernenie EBA umožňuje použitie dostatočne kvalitných reprodukcii týchto dokladov. Základnou požiadavkou je predloženie hodnovernej reprodukcie. Zároveň vyššie uvedené predpisy upravujú možnosť použitia kvalifikovaného elektronického podpisu, ktorý sa v súčasnosti považuje za najdôveryhodnejší spôsob overovania získaných údajov.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Financial Action Task Force: Guidance on Digital Identity, 2020.

Finančná spravodajská jednotka: Usmernenie k zákonu č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu.

Finančná spravodajská jednotka: Stanovisko Finančnej spravodajskej jednotky. Identifikácia klienta bez fyzickej prítomnosti a použitie § 12 zákona.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/843 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ.

Usmernenie EBA k používaniu riešení pre uzatváranie zmluvných vzťahov s klientmi na diaľku podľa článku 13 ods. 1 smernice (EÚ) 2015/849.

ZÁSADA NE BIS IN IDEM V INTENCIÁCH SCHENGENSKÉHO ACQUIS

THE PRINCIPLE OF NE BIS IN IDEM IN THE INTENTIONS OF THE SCHENGEN ACQUIS

Eva Find'ová¹ - Michal Úradník²

Abstrakt

Európska integrácia, akú ju poznáme dnes, je výsledkom komplikovaného vývoja. Ten sa spája aj so snahou harmonizácie práva a jeho postupnej unifikácie. V kontexte práva Európskej únie a otázky rešpektovania zásady ne bis in idem možno akcentovať aj ustanovenie čl. 54 Schengenského dohovoru, ktorý má za cieľ vylúčiť, aby bola osoba z dôvodu, že vykonáva svoje právo voľného pohybu, stíhaná za ten istý čin na území viacerých štátov, ktoré sú zmluvnými stranami. Analýzou právnej úpravy a komparovaním ostatných skutočností sa preto pozornosť autorov sústreďuje na polemiku dodržiavania uvedenej právnej zásady.

Kľúčové slová

Európska únia, harmonizácia, Schengenský dohovor, Charta, ne bis in idem

Abstract

European integration as we know it today is the result of a complicated development. This is also connected with the effort to harmonize the law and its gradual unification. In the context of European Union law and the question of respecting the ne bis in idem principle, the provision of Art. 54 of the Schengen Convention, which aims to prevent a person from being prosecuted for the same act in the territory of several states that are parties to the contract, due to the fact that he is exercising his right to free movement. By analyzing the legislation and comparing other facts, the authors' attention is therefore focused on the polemic of compliance with the mentioned legal principle.

Keywords

European Union, harmonisation, Schengen Agreement, Charter, ne bis in idem

Úvod

Schengenská dohoda (Dohoda medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, Spolkovej republiky Nemecko a Francúzskej republiky o postupnom odstraňovaní kontrol na spoločných hraniciach) bola podpísaná 14. júna 1985, platnosť však nadobudla 1. septembra

¹ JUDr. Eva Find'ová, PhD. Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín, vysokoškolský učiteľ - externý vyučujúci.

² JUDr. Michal Úradník, PhD. Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Katedra obchodného a finančného práva, vysokoškolský učiteľ – odborný asistent.

1993 a účinnosť až 26. marca 1995 (ďalej aj „dohoda“). Krajiny prisľúbili, že pokiaľ ide o pohyb osôb, budú sa usilovať o zrušenie kontrol na spoločných hraniciach a ich presunutie na vonkajšiu hranicu schengenskej zóny, ku ktorej výraznejšiemu zabezpečeniu sa signatári dohody zaviazali. Za tým účelom sa vybudoval komplexný Schengenský informačný systém, slúžiaci na výmenu informácií o osobách a určitých kategóriách vecí.³ S tým súvisí aj trestnoprávna reflexia, v kontexte slobody pohybu a zásady *ne bis in idem*.

1. Schengenská dohoda

Istým výrazom provizória Schengenskej dohody je jej relatívna stručnosť, pretože dohoda obsahuje iba 33 článkov, vymedzujúcich krátkodobé a dlhodobé opatrenia, a preto si ani nevyžadovala ratifikáciu parlamentmi zmluvných strán.⁴ Samotné ciele dohody neboli rovnako o nič obsiahlejšie a deklarovali snahu, aby v krátkodobom časovom horizonte došlo predovšetkým k obmedzeniu kontrol na hraniciach zmluvných štátov, hlavne u osobných motorových vozidiel.⁵ Jednalo sa o vizuálnu kontrolu, kde mohli štátni príslušníci členských štátov umiestniť na predné sklo vozidla zelený kruh, ktorý deklaroval prevoz len povoleného tovaru, dodržiavanie devízových predpisov a predpisov hraničnej polície. Článok 5 prvej hlavy dohody zaviedol spoločné kontroly na hraničných priechodoch, kde sa kontrolné orgány štátov nachádzajú v tesnej blízkosti alebo tam, kde to dovoľujú miestne podmienky. Občanom, ktorí mali trvalý pobyt v obciach blízko spoločných štátnych hraníc bolo umožnené prekračovať ich aj mimo povolených priechodov a prevádzkovej doby. Ďalej sa štáty Schengenskej dohody zaviazali vzájomne prispôsobiť vízovú politiku, spoločnou koordináciou bojovať proti nedovolenému obchodu s omamnými látkami, posilniť spoluprácu medzi colnými a policajnými orgánmi a zefektívniť výmenu informácií. Pristúpilo sa k upusteniu od systematickej kontroly prepravy tovaru, ako aj k zjednodušeniu kontrol v rámci železničnej a lodnej prepravy na spoločných hraniciach.

Na zrealizovanie takýchto plánov bolo nevyhnutné zosúladenie legislatívy a prijatie opatrení, ktoré budú zaisťovať bezpečnosť. Uskutočnenie dlhodobých opatrení by nebolo možné bez dohôd o policajnej spolupráci a spoločnej colnej a daňovej politiky. Dátum na zrealizovanie všetkých dlhodobých opatrení bol 1. január 1990.⁶ Schengenská dohoda však položila iba hrubý rámec pre ďalšie budúce kroky.

³ HRIVÍK, P. Strategické štúdie Európskej únie I. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2005. s.27

⁴ Pozri: Schengenská dohoda – hlava II., čl. 32.

⁵ Pozri: Schengenská dohoda – hlava I., čl. 1.

⁶ TURÁKOVÁ, V. – IVANOVÁ-ŽILÁKOVÁ, D. Schengenské acquis EÚ a súvisiace pramene práva. Bratislava: EUROIURIS, 2010. s. 11.

2. Schengenský vykonávací dohovor

Zástupcovia vlád Belgického kráľovstva, Spolkovej republiky Nemecko, Francúzskej republiky, Luxemburského veľkovoľvodstva a Holandského kráľovstva 19. júna 1990 podpísali v Schengene „Vykonávaciu dohodu“ k Schengenskej dohode (ďalej aj „Schengenský dohovor“). Schengenský dohovor tvorí osem hláv, 142 článkov, záverečné ustanovenia, zápis a spoločné prehlásenia ministrov a štátnych tajomníkov. Vo svojich článkoch predstavuje potrebné záruky a podmienky fungovania samotného schengenského priestoru. Vzhľadom na podstatne konkrétnejšiu formu záväzkov podliehal už Schengenský dohovor ratifikácii parlamentov členských štátov, po ktorej v roku 1995 vstúpil do platnosti. Najdôležitejšie oblasti, ktoré dohovor upravuje sú: a) zrušenie kontrol na spoločných vnútorných hraniciach a posilnenie vonkajších, b) zjednotenie právnej úpravy v oblasti vízovej, pobytovej a azylovej politiky, c) posilnenie cezhraničnej spolupráce a boja proti kriminalite, d) vybudovanie Schengenského informačného systému a úradu SIRENE, e) úpravu ustanovení týkajúcich sa ochrany osobných údajov.⁷

Dôležitým faktom pri vzniku a následnom fungovaní schengenskej spolupráce bol aj postoj Európskej komisie, ktorá sa zúčastnila na rokovaníach schengenských štátov často ako pozorovateľ a prispela tým k postupnému prepojeniu schengenského systému ako medzivládnej spolupráce s komunitárnymi politikami.

Jedným z hlavných aspektov medzištátnej spolupráce na naplnenie deklarovaných cieľov schengenského priestoru bolo aj presadzovanie zásady *ne bis in idem* (čl. 54 - 58 Schengenského dohovoru).⁸ Vytvorená sloboda pohybu sa nemala zneužívať v súvislosti s páchaním trestnej činnosti, preto neskôr prijatý vykonávací dohovor obsahoval takisto prostriedky pre spoluprácu vo vízovej oblasti, kooperáciu policajných zložiek, či fungovanie Schengenského informačného systému.

3. Prumská zmluva

V prvej polovici roka 2005, konkrétne 27. mája, podpísalo sedem členských štátov EÚ (Rakúsko, Belgicko, Francúzsko, Nemecko, Luxembursko, Holandsko, Španielsko) dohovor o zintenzívnení cezhraničnej spolupráce, najmä v rámci boja proti terorizmu, medzinárodnému zločinu a nelegálnemu prisťahovalectvu.

⁷ TURÁKOVÁ, V. – IVANOVÁ-ŽILÁKOVÁ, D. Schengenské *acquis* EÚ a súvisiace pramene práva. Bratislava: EUROIURIS, 2010. s. 12.

⁸ KLIMEK, L. Základy trestného práva Európskej únie. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. s.32.

Tento dohovor bol podpísaný v západonemeckom meste Prüm, býva teda označovaný ako Prúmska zmluva,⁹ ktorá nie je časťou Schengenskej zmluvy a nie je ani určená na začlenenie do Schengenského acquis. Zúčastnené štáty v úvode zmluvy deklarujú zohrávať priekopnícku úlohu pri vytvorení najvyšších možných štandardov spolupráce pri výmene informácií, a to predovšetkým s cieľom účinnejšie bojovať proti terorizmu, cezhraničnej kriminalite, ako aj nelegálnej migrácii. Za týmto účelom Prúmska zmluva upravuje možnosť prístupu národných kontaktných miest zmluvných štátov do databáz analýz DNA, daktyloskopických údajov a do registrov vozidiel ostatných zmluvných štátov. Obsahuje tiež ustanovenia pre poskytovanie informácií v súvislosti s akciami veľkého rozsahu alebo na predchádzanie teroristickým činom, vrátane relatívne podrobnej úpravy pre nasadenie ozbrojených bezpečnostných sprievodov lietadiel. V oblasti imigrácie sa zameriava na vysielanie špeciálnych poradcov alebo koordináciu pri realizácii návratov nelegálnych migrantov a nemalá časť je venovaná ochrane osobných údajov. Samotná Prúmska zmluva sa skladá z 8 kapitol a 52 článkov. K dohovoru sú pripojené tiež 2 krátke prílohy.¹⁰

4. Schengenský hraničný kódex

Ustanovenia Schengenského dohovoru v časti upravujúcej pravidlá ochrany a kontroly vonkajších hraníc ako aj pravidlá prekračovania vnútorných hraníc (čl. 2 - 8) boli nahradené nariadením Európskeho parlamentu a Rady č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc). Štát realizujúci kontrolu vonkajších hraníc je zodpovedný za jej riadny výkon, nakoľko ju vykonáva aj v mene štátov, ktoré zrušili kontrolu na svojich vnútorných hraniciach. Práve z tohto dôvodu je nevyhnutné stanoviť podrobné a účinné nástroje a podmienky výkonu kontroly, ktoré sú spoločné pre všetky členské štáty.

Kódex schengenských hraníc vymedzuje vnútorné i vonkajšie hranice. Vnútornými hranicami sa rozumejú spoločné pozemné hranice členských štátov vrátane hraníc, ktoré tvoria rieky a jazerá, ďalej letiská pre vnútorné linky a taktiež námorné, riečne a jazerné prístavy členských štátov pre pravidelné trajektové spojenia. Vonkajšie hranice sú pozemné hranice členských štátov vrátane riečnych a jazerných hraníc, námorné hranice členských štátov a ich

⁹ Celý názov zmluvy je: „Zmluva medzi Belgickým kráľovstvom, Spolkovou republikou Nemecko, Španielskym kráľovstvom, Francúzskou republikou, Luxemburským veľkovevodstvom, Holandským kráľovstvom a Rakúskou republikou o prehĺbení cezhraničnej spolupráce, najmä v boji proti terorizmu, cezhraničnej trestnej činnosti a nelegálnej migrácii“.

¹⁰ Pozri: Prüm Convention, online verzia [cit. 2016-11-26]. Dostupné na internete: <http://www.statewatch.org/news/2005/aug/Prum\Convention.pdf>

letiská, riečne prístavy, námorné prístavy a jazerné prístavy, ak tieto nie sú vnútornými hranicami. Ustanovenia Kódexu sa uplatňujú na každého, kto prekračuje vnútorné alebo vonkajšie hranice členských štátov a zároveň ním nie sú dotknuté práva osôb požívajúcich právo Spoločenstva na voľný pohyb ani práva utečencov a osôb, ktoré žiadajú o medzinárodnú ochranu, najmä s ohľadom na zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia „non Sefoulement“.¹¹ Samotnou podstatou schengenského priestoru je neexistencia kontroly vnútorných hraníc, čo v spoločnom priestore predstavuje aj bezpečnostné hrozby. Preto sa vykonávajú opatrenia, aby sa zachovala správna rovnováha medzi voľným pohybom a mobilitou na jednej strane a bezpečnosťou na strane druhej.

5. Koncept začlenenia Schengenského acquis do právneho rámca EÚ

Celý proces formovania Schengenského acquis vznikol podpisom tzv. Sarebrücskej dohody medzi Francúzskom a Nemeckom. Za začiatok vývoja Schengenského acquis sa môže pokladať podpísanie Schengenskej dohody, ktorej zmyslom bolo dosiahnuť stav postupného rušenia kontrol na spoločných hraniciach. Pri uzatváraní dohody sa prihliadalo aj k prehláseniu Európskej rady vo Fontainebleau z 25.- 26. júna 1984 o zrušení policajných a colných formalít na vnútorných hraniciach pre pohyb osôb a tovaru. Do úvahy sa bralo aj memorandum vlád Hospodárskej únie Beneluxu z 12. decembra 1984, ktoré bolo odovzdané Spolkovej republike Nemecko a Francúzsku.¹²

Do roku 1999 sa uskutočňoval integračný proces schengenského systému nezávisle a pomerne samostatne od európskeho integračného procesu. V podstate bol založený na dobrovoľnosti. Právnym základom Schengenského acquis bola najmä Schengenská dohoda, Schengenský dohovor a dohody o pristúpení k Schengenskému dohovoru. Zmenou v oblasti schengenskej problematiky bolo prijatie Amsterdamskej zmluvy. Táto zmluva menila Zmluvu o EÚ a Zmluvu o fungovaní EÚ. Amsterdamská zmluva¹³ zabezpečila začlenenie Schengenského acquis do právneho rámca Európskej únie. Na základe čl. 7 Schengenského protokolu krajiny, ktoré kandidujú za člena Európskej únie sú povinné prevziať Schengenské acquis. Vstup krajiny do EÚ neznamena, že sa automaticky stane súčasťou schengenského priestoru. Štát najprv musí realizovať ustanovenia Schengenského dohovoru a ďalších právnych

¹¹ TURÁKOVÁ, V. – IVANOVÁ-ŽILÁKOVÁ, D. Schengenské acquis EÚ a súvisiace pramene práva. Bratislava: EUROIURIS, 2010. s. 47.

¹² BALGA, J. Systém Schengenského acquis. Bratislava: Veda. 2009. s. 18 - 21.

¹³ Nová (revidovaná) Zmluva o EÚ – tzv. Amsterdamská zmluva, ktorou sa mení a dopĺňa Zmluva o Európskej únii, zmluvy o založení Európskych spoločenstiev a niektoré súvisiace akty, bola podpísaná v Amsterdame 2. októbra 1997 a nadobudla platnosť 1. mája 1999.

predpisov Schengenského acquis. Následne komisia zložená z expertov vykoná návštevy štátu a na ich základe potvrdí to, že štát je schopný aplikovať Schengenské acquis. Rozhodujúce slovo má Rada EÚ, ktorá rozhoduje o odstránení kontrol na vnútorných hraniciach. V praxi to znamená, že pre kandidujúce štáty EÚ prvá fáza vstupu do schengenského systému nastáva vtedy, keď akceptujú povinnosť implementovať aj Schengenské acquis. Mali by tak urobiť v určitom, vopred dohodnutom období po vstupe do Európskej únie. Štát postupne preberie právne predpisy Schengenského acquis, ktoré skontroluje a posúdi expertná skupina. Po absolvovaní celého procesu vydá Rada EÚ rozhodnutie. Ak bol posudok expertnej skupiny kladný, tak Rada zruší vykonávanie kontrol na spoločných hraničných priechodoch.¹⁴

Systém Schengenského acquis predstavuje ucelený systém právnych predpisov európskeho práva. Formuluje spoločenské vzťahy, ktoré sa utvárajú pri realizácii práva voľného pohybu. Toto právo musí byť uplatňované v súlade s predpismi primárnych prameňov práva Schengenského acquis. Realizáciou práva voľného pohybu by sa mal vytvárať priestor slobody a udržiavať priestor bezpečnosti.¹⁵

Funkcie Schengenského acquis je možné odvodiť už od samotného charakteru systému Schengenského acquis, ktoré plní mnoho funkcií, najmä kontrolnú, selektívnu, evidenčnú, regulačnú a unifikačno-harmonizačnú. Ich spoločným znakom je, že by mali podporiť elimináciu nelegálnej medzinárodnej migrácie. Tá sa týka najmä vstupu cudzincov a ich pobytu na území Európskej únie.¹⁶ Jednou z nevyhnutných podmienok k začleneniu sa medzi štáty schengenského priestoru bolo vybudovanie Schengenského informačného systému (ďalej „SIS“) a zriadenie pracoviska SIRENE. Každá členská krajina prevádzkujúca SIS má zriadený úrad SIRENE, ktorý zodpovedá za kvalitu národných údajov spracúvaných v SIS a súčasne predstavuje osobitný útvar zabezpečujúci výmenu doplňujúcich informácií k záznamom v SIS medzi jednotlivými členskými krajinami. Úrad SIRENE je kompetentný aj v oblasti ochrany osobných údajov a rieši otázky práv dotknutých osôb, ktorých osobné údaje sú evidované v rámci záznamov v SIS.

Fungovanie SIS upravuje IV. hlava Schengenského dohovoru, stanovujúc základné princípy fungovania systému, okruh informácií spracovaných v systéme, postavenie úradu SIRENE, okruh subjektov oprávnených na prístup k údajom v systéme, princípy ochrany a bezpečnosti spracúvaných údajov a práva dotknutých osôb ako aj náklady prevádzky systému.¹⁷

¹⁴ BALGA, J. Systém Schengenského acquis. Bratislava: Veda. 2009. s. 24 - 25.

¹⁵ TURÁKOVÁ, V. – IVANOVÁ-ŽILÁKOVÁ, D. Schengenské acquis EÚ a súvisiace pramene práva. Bratislava: EUROIURIS, 2010. s. 17.

¹⁶ BALGA, J. Systém Schengenského acquis. Bratislava: Veda. 2009. s. 78.

¹⁷ Pozri: hlava IV, kap. 1, čl. 92 Schengenského dohovoru.

SIS sa začal budovať v roku 1988, kedy vznikali prvé úvahy o nutnosti spoločného informačného systému, ktorý by obsahoval policajné informácie z každej členskej krajiny. Slovenská republika začala používať SIS 1. septembra 2007. Tento systém je jedným z hlavných kompenzačných opatrení na zabezpečenie bezpečnosti v schengenskom priestore. Nevyužíva sa len na hraničných priechodoch, ale napomáha odhaľovaniu trestnej činnosti aj v rámci vnútrozemia jednotlivých členských štátov. Pôvodný Schengenský informačný systém (SIS 1), bol v prevádzke od roku 1995 až do spustenia SIS II v roku 2013. SIS II zvýšil bezpečnosť a uľahčil voľný pohyb v schengenskom priestore. Umožňuje výmenu informácií medzi orgánmi hraničnej kontroly jednotlivých štátov, colnými a policajnými orgánmi o osobách, ktoré sa mohli dopustiť závažnej trestnej činnosti. Obsahuje aj záznamy o chýbajúcich osobách, ako aj informácie o určitých typoch majetku, ako sú bankovky, osobné a nákladné automobily, strelné zbrane a doklady totožnosti, ktoré mohli byť odcudzené, spreneverené alebo stratené. SIS II je druhou generáciou Schengenského informačného systému má vylepšené funkcie, ako napríklad možnosť zadávať biometrické údaje (odtlačky prstov a fotografie), nové druhy záznamov (odcudzené lietadlá, lode, kontajnery, platobné prostriedky) alebo možnosť prepojiť rôzne záznamy (napr. záznam o osobe a vozidle). SIS II obsahuje aj kópie európskych zatýkacích rozkazov pripojených priamo k záznamom o osobách hľadaných v súvislosti so zatknutím, odovzdaním alebo vydaním.

6. Zásada *ne bis in idem* a čl. 50 Charty základných práv Európskej únie

Zákaz dvojitého trestného stíhania precizuje okrem Schengenského *acquis* aj článok 50 Charty základných práv Európskej únie (ďalej aj „*charta*“), podľa ktorého nemožno nikoho stíhať alebo potrestať v trestnom konaní za trestný čin, za ktorý už bol v rámci Európskej únie oslobodený alebo odsúdený konečným rozsudkom v súlade so zákonom.

Kritérium právoplatnosti, podobne ako Európsky súd pre ľudské práva, akcentuje aj Súdny dvor Európskej únie, podľa ktorého sa má článok 50 charty vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje pokračovať v konaní o peňažnej správnej sankcii trestnej povahy, za ktoré už táto osoba bola právoplatne odsúdená v trestnom konaní, pokiaľ toto odsúdenie s prihliadnutím na škodu spôsobenú spoločnosti spáchaným trestným činom môže potláčať predmetný čin účinne, primerane a s odrádzajúcim účinkom.¹⁸ Podľa samotného znenia uvedeného čl. 50 charty sa ochrana udeľovaná zásadou *ne bis in idem*

¹⁸ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci *Garlsson Real Estate SA*, v likvidácii, *Stefano Ricucci*, *Magister International SA* proti *Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)* C-537/16 zo dňa 20.03.2018.

neobmedzuje na situáciu, v ktorej je dotknutá osoba trestne odsúdená, ale vzťahuje sa tiež na situáciu, keď je táto osoba právoplatne oslobodená.¹⁹ Súdny dvor Európskej únie tak uplatnil podobnú optiku ako Európsky súd pre ľudské práva, keď aj v prípade sankcii ukladaných v iných ako v trestných konaniach považuje za potrebné zohľadniť skutočný charakter takejto sankcie, čím nevytlúčil, ale práve naopak zdôraznil eventualitu, keď aj sankcia uložená v tzv. netrestnom konaní môže mať trestnoprávnu povahu. Zároveň je možné vnímať určitú prioritizáciu trestného konania, v ktorom uloženie sankcie, alebo oslobodenie vytvárajú prekážku pre administratívne trestanie.

V ďalšom zo svojich rozhodnutí už Súdny dvor Európskej únie judikoval, že čl. 50 Charty základných práv Európskej únie sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej možno voči určitej osobe začať trestné stíhanie za nezaplatenie splatnej dane z pridanej hodnoty v zákonných lehotách, hoci tejto osobe už bola za rovnaké skutky právoplatne uložená správna sankcia trestnej povahy v zmysle uvedeného článku charty, a to za predpokladu splnenia podmienok, že predmetná právna úprava: 1) sleduje cieľ všeobecného záujmu, ktorý môže odôvodňovať takúto kumuláciu stíhaní a sankcií, a to boj proti porušeniam v oblasti dane z pridanej hodnoty, pričom tieto stíhanie a tieto sankcie musia mať komplementárne ciele, 2) obsahuje pravidlá zabezpečujúce koordináciu obmedzujúcu sa na to, čo je prísne nevyhnutné, dodatočné bremeno, ktoré pre dotknuté osoby vyplýva zo súbehu týchto konaní a 3) stanovuje pravidlá, ktoré umožňujú zabezpečiť, aby prísnosť všetkých uložených sankcií bola obmedzená na to, čo je skutočne nevyhnutné, vo vzťahu k závažnosti predmetného porušenia. Podľa právneho názoru Súdneho dvora Európskej únie prislúcha vnútroštátnemu súdu zabezpečiť, vzhľadom na všetky okolnosti konania vo veci samej, aby bremeno vyplývajúce konkrétne pre dotknutú osobu z uplatňovania vnútroštátnej právnej úpravy a z kumulácie stíhaní a sankcií, ktorú príslušná vnútroštátna právna úprava umožňuje, nebolo neprimerané vzhľadom na závažnosť spáchaného porušenia.²⁰ Súdny dvor Európskej únie tak v prípade akceptácie dvojitého stíhanie a potrestania zdôrazňuje potrebu vykonania testu proporcionality.

Vice versa, SDEÚ zdôrazňuje, že zásadu *ne bis in idem* je potrebné dodržiavať v konaniach o uložení pokút týkajúcich sa práva hospodárskej súťaže. Uvedená zásada teda bráni tomu, aby bol podnik znovu uznaný za zodpovedný alebo aby bol znovu stíhaný pre

¹⁹ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie (Veľká komora) vo veciach Enzo Di Puma proti Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (C 596/16) a Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) proti Antoniovì Zeccovi (C 597/16) zo dňa 27.05.2016, bod 39.

²⁰ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci Tribunale di Bergamo proti Lucovi Mencimu C-524/15 zo dňa 20.03.2018.

protisúťažný postup, za ktorý už bol sankcionovaný, alebo v súvislosti s ktorým bolo rozhodnuté, že zaň nie je zodpovedný, a to skorším rozhodnutím, proti ktorému už nie je možný opravný prostriedok.²¹ Prednesený výklad zásady *ne bis in idem* potvrdzuje znenie článku 50 Charty základných práv Európskej únie, ako aj *ratio legis* tejto zásady, keďže uvedený článok sa zameriava konkrétne na opakovanie konania týkajúceho sa toho istého hmotnoprávneho činu, ktoré bolo ukončené konečným rozhodnutím.²²

Komparácia vyššie uvedených súdnych rozhodnutí implikuje záver, že kým v konaniach o uložení pokút týkajúcich sa práva hospodárskej súťaže je nutná zásada *ne bis in idem* dodržiavať, *a contrario* za reprobované konanie v oblasti daní je prípustné uloženie sankcií tak v daňovom konaní, ako aj v trestnom konaní. Tým sa však vytvára určitá disharmónia.²³

Pokiaľ ide o otázku, či obmedzenie zásady *ne bis in idem* vyplývajúce z vnútroštátnej právnej úpravy, o akú ide vo veci samej,²⁴ zodpovedá cieľu všeobecného záujmu, Súdny dvor Európskej únie konštatoval, že cieľom tejto právnej úpravy je chrániť integritu finančných trhov Európskej únie a dôveru verejnosti vo finančné nástroje. Vzhľadom na dôležitosť, akú judikatúra Súdneho dvora Európskej únie prikladá boju s protiprávnymi konaniami a zákazu manipulácie s trhom, prípustnosť kumulácie stíhaní a sankcií trestnoprávnej povahy prináleží overiť vnútroštátnemu súdu,²⁵ konajúcemu v konkrétnom prípade.

Súdny dvor Európskej únie už skôr rozhodol, že obmedzenie zásady *ne bis in idem* zaručenej čl. 50 charty môže byť odôvodnené na základe jej článku 52 ods. 1, podľa ktorého akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v tejto charte musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv. Podľa druhej vety článku 52 ods. 1 charty možno za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality obmedziť práva a slobody len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Európskou úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.²⁶

²¹ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, zo dňa 03.04.2019, body 28 a 29.

²² Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci Mowi ASA, Európska komisia, C-10/18 P, zo dňa 04.03.2020, bod 77.

²³ Bližšie: ÚRADNÍK, M. Zásady deliktuálneho trestania vo vybraných oblastiach finančného práva s akcentom na otázku *ne bis in idem*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2023. 206 s.

²⁴ V predmetnom prípade išlo k protiprávne konanie spočívajúce v porušení právnej úpravy o manipulácii s trhom, ktoré viedlo k úmyselnému ovplyvňovaniu cien akcií spoločnosti, a to za účelom zabezpečenia vlastného prospechu.

²⁵ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci Garlsson Real Estate SA, v likvidácii, Stefano Ricucci, Magiste International SA proti Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob), C-537/16, zo dňa 20.03.2018, bod 46.

²⁶ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie (Veľká komora) vo veci Oberlandesgericht Nürnberg Nemecko proti Zoranovi Spasicovi, C-129/14 PPU, zo dňa 27.05.2014, bod 56.

Zásada proporcionality si podľa Súdneho dvora Európskej únie vyžaduje, aby stíhania a sankcie stanovené vnútroštátnou právnou úpravou nešli nad rámec toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie legitímnych cieľov sledovaných príslušnou právnou úpravou.²⁷ V aplikačnej praxi by však bolo viac ako žiaduce, aby judikovaný princíp proporcionality sankcii bol v maximálnej možnej miere napĺňaný. Na strane druhej sa opätovne odôvodňuje vysloviť nesúhlasný právny názor s judikovanými závermi Súdneho dvora Európskej únie, pretože prípustnosť dvojitého potrestania ponechal na posúdení a rozhodnutí vnútroštátnych orgánov súdnej moci, a tým umožnil rozdielne právne posudzovanie obdobných prípadov na úrovni Európskej únie. Predmetné implikuje stav zníženia právnej istoty, osobitne u subjektov, ktorých činnosť podlieha viacerým právnym poriadkom. Preto za predpokladu, že vnútroštátna právna úprava nezaručuje koordináciu dvoch samotných konaní, aby sa tak znížilo sankčné zaťaženie na nevyhnutnú mieru, potom je namieste uplatnenie zásady *ne bis in idem*, ktorá vylučuje opakované stíhanie²⁸ za rovnaké protiprávne konanie.

7. Zásada *ne bis in idem* a čl. 54 Schengenského dohovoru

Odhliadnuc od uvedeného a v kontexte práva Európskej únie možno akcentovať aj ustanovenie čl. 54 Schengenského dohovoru, ktoré precizuje: „*Osoba právoplatne odsúdená jednou zo zmluvných strán nesmie byť pre ten istý čin stíhaná inou zmluvnou stranou, a to za predpokladu, že v prípade odsúdenia bol trest už odpykaný alebo sa práve odpykáva alebo podľa práva štátu, v ktorom bol rozsudok vyneseneý, už nemôže byť vykonaný.*“ Označený článok Schengenského dohovoru sa má podľa SDEÚ vykladať v tom zmysle, že príslušným kritériom na účely uplatnenia predmetného článku je kritérium zhodnosti skutkovej podstaty činov, ktorou sa rozumie existencia celku činov, a to navzájom nerozlučiteľne spojených, nezávislých na právnom posúdení týchto činov alebo na chránenom právnom záujme.²⁹

Článok 54 Schengenského dohovoru má za cieľ vylúčiť, aby bola osoba z dôvodu, že vykonáva svoje právo voľného pohybu, stíhaná za ten istý čin na území viacerých štátov, ktoré

²⁷ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci *Garlsson Real Estate SA, v likvidácii, Stefano Ricucci, Magiste International SA proti Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, C-537/16, zo dňa 20.03.2018, bod 48.

²⁸ Tým sa myslí v tomto kontexte stíhanie, potrestanie (odsúdenie v trestnom konaní či uloženie sankcie v administratívnom konaní), ako aj oslobodenie.

²⁹ Rozdielne činy spočívajúce jednak v držbe peňažných súm pochádzajúcich z obchodovania s omamnými látkami v jednom zmluvnom štáte a jednak v uvádzaní týchto peňažných súm do obehu prostredníctvom zmenární nachádzajúcich sa v druhom zmluvnom štáte sa nemajú považovať za „*ten istý čin*“ v zmysle čl. 54 Schengenského dohovoru. – K tomu pozri: KURILOVSKÁ, L. - KORDÍK, M. Trestná zodpovednosť právnických osôb a *ne bis in idem*. In: Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. NE BIS IN IDEM – MEDZI SPRÁVNÝM A SÚDNYM TRESTANÍM. [online]. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2017. s. 16-17. [2021-03-14]. Dostupné na internete: <https://www.truni.sk/sites/default/files/uk/f000155.pdf>

sú zmluvnými stranami.³⁰ Zásada *ne bis in idem* uvedená v článku 3 bode 2 rámcového rozhodnutia³¹ preto prispieva k dosiahnutiu rovnakého cieľa ako článok 54 Schengenského dohovoru a má za cieľ zaručiť, aby sa už odsúdená osoba mohla voľne pohybovať bez obavy z nového trestného stíhania za rovnaké trestné činy v členskom štáte, v ktorom sa nachádza. Článok 3 bod 2 rámcového rozhodnutia má sám osebe za cieľ brániť tomu, aby pobyt tejto osoby v uvedenom členskom štáte bol narušený vykonaním európskeho zatykača vydaného iným členským štátom.³²

Podľa čl. 4 ods. 5 rámcového rozhodnutia Rady 2002/584/SVV z 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi, zmeneného rámcovým rozhodnutím Rady 2009/299/SVV z 26. februára 2009 vykonávajúci súdny orgán môže odmietnuť vykonať európsky zatykač v prípade, keď je informovaný, že vyžiadaná osoba bola s konečnou platnosťou odsúdená tretím štátom za rovnaké činy a vyneseny rozsudok bol vykonaný alebo sa v súčasnosti vykonáva alebo už nemôže byť vykonaný podľa práva krajiny vynášajúcej rozsudok. Podľa Súdneho dvora Európskej únie konkrétne uplatnenie dôvodu pre nevykonanie stanoveného v označenom článku rámcového rozhodnutia sa musí ponechať na posúdení vykonávacieho súdneho orgánu, ktorý musí mať na tento účel určitú mieru voľnej úvahy, ktorá mu umožní preskúmať každý jednotlivý prípad s prihliadnutím na všetky relevantné okolnosti, a predovšetkým na okolnosti, za ktorých bola vyžiadaná osoba súdená v treťom štáte, aby sa určilo, či by nevydanie tejto osoby mohlo byť v rozpore s legitímnym záujmom všetkých členských štátov na predchádzaní trestnej činnosti v rámci priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Napokon SDEÚ judikoval, že čl. 4 ods. 5 rámcového rozhodnutia sa má vykladať v tom zmysle, že podmienka možnosti nevykonania európskeho zatykača je splnená, pokiaľ bola vyžiadaná osoba odsúdená za rovnaké činy na trest odňatia slobody, ktorý čiastočne vykonala v treťom štáte, ktorý vyniesol odsudzujúci rozsudok, a ktorý jej bol vo zvyšku odpustený orgánom tohto štátu, ktorý nie je súdnym orgánom, v rámci všeobecnej milosti, ktorá sa uplatňuje aj na osoby odsúdené za závažné trestné činy a ktorá nie je založená na objektívnych úvahách trestnoprávnej politiky. Vykonávaciemu súdnemu orgánu prislúcha, aby pri výkone svojej voľnej úvahy zabezpečil rovnováhu medzi zabránením

³⁰ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci Gözütok a Brügge, C-187/01 a C-385/01 zo dňa 11.02.2003

³¹ Rámcové rozhodnutie Rady z 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi (Ú. v. ES L 190, s. 1).

³² Návrhy Generálneho advokáta Yves Bot prednesené 07.09.2010 vo veci trestného konania proti Gaetanovi Mantellovi C-261/09.

beztrebnosti a bojom proti trestnej činnosti na jednej strane a zárukou právnej istoty dotknutej osoby na strane druhej.³³

Súdny dvor Európskej únie v prípade srbského štátneho príslušníka zadržaného v Spolkovej republike Nemecko na základe červeného obežníka vydaného Medzinárodnou organizáciou kriminálnej polície (Interpol) na žiadosť orgánov Spojených štátov amerických, posudzoval možnosť jeho vydania do Spojených štátov amerických, a to za skutky naplňajúce skutkovú podstatu trestných činov, za ktorých časť bol právoplatne odsúdený v Slovinsku a ostatné skutky slovinské orgány nevyhodnotili ako trestné činy. Otázka právneho posúdenia tak pozostávala z preskúmania prípustnosti vydania cudzieho štátneho príslušníka zadržaného v Nemecku, a to na základe bilaterálnej dohody o vydávaní medzi Nemeckom a Spojenými štátmi americkými,³⁴ za rovnaké skutky, o ktorých už právoplatne rozhodli slovinské orgány. Podľa Súdneho dvora Európskej únie článok 54 Schengenskej dohody sa má v spojení s článkom 50 Charty základných práv Európskej únie vykladať v tom zmysle, že bráni vydaniu štátneho príslušníka tretieho štátu do iného tretieho štátu orgánmi členského štátu, pokiaľ na jednej strane tento štátny príslušník bol právoplatne odsúdený v inom členskom štáte za tie isté skutky, ako sú tie, ktoré sú uvedené v žiadosti o vydanie, a odpykal si trest, ktorý mu bol uložený, a na druhej strane žiadosť o vydanie sa zakladá na bilaterálnej dohode o vydávaní osôb obmedzujúcej dosah zásady *ne bis in idem* na rozsudky vynesené v dožiadanom členskom štáte.³⁵

Záver

Napriek nespočetným prínosom Schengenského *acquis*, najmä v oblasti ochrany vonkajších hraníc Európskej únie, v zásade bezkontrolného prechodu osôb a tovaru cez vnútroštátne hranice medzi členskými štátmi, judikatúra súdnych autorít ukazuje na nezodpovedané otázky, osobitne v oblasti dodržiavania, alebo porušovania zásady *ne bis in idem* pri vyvodzovaní deliktuálnej zodpovednosti za protiprávne konanie osôb. Prvok narušujúci právnu istotu totiž spočíva v nejednotnom sudcovskom výklade tejto zásady, ktorý sa líši nielen čo do právnej oblasti, ale aj časového obdobia, rešpektujúc pritom prirodzený

³³ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie, vo veci X, C-665/20 PPU, zo dňa 29.04.2021.

³⁴ Spolková republika Nemecko a Spojené štáty americké sa výslovne dohodli, že rozhodnutia vynesené v tretích štátoch nie sú prekážkou vydania osoby. Tento výklad článku 8 dohody o vydávaní medzi Nemeckom a USA vyplýva tiež zo skutočnosti, že druhá dodatková dohoda, ktorou bola dohoda o vydávaní medzi Nemeckom a USA zosúladená s dohodou medzi Európskou úniou a USA, nestanovila osobitné ustanovenie o rozšírení zákazu dvojitého uloženia trestu na všetky členské štáty Európskej únie.

³⁵ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie, vo veci HF za účasti Generalstaatsanwaltschaft München, C-435/22 PPU, zo dňa 28.10.2022.

vývoj judikatúry. Tým sa odôvodňuje potreba venovať zásade *ne bis in idem* zvýšenú pozornosť.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Monografie a učebnice:

BALGA, J.: Systém Schengenského acquis. Bratislava: Veda, 2009. 221 s. ISBN 978-80-224-1058-8.

HRIVÍK, P.: Strategické štúdie Európskej únie I. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2005. 180 s. ISBN 80-8083-076-2.

KLIMEK, L.: Základy trestného práva Európskej únie. 1. vydanie. Vydavateľ: Wolters Kluwer, 2017. 268 s. ISBN 978-80-816-8601-6 .

TURÁKOVÁ, V. – IVANOVÁ-ŽILÁKOVÁ, D.: Schengenské acquis EÚ a súvisiace pramene práva. Bratislava: EUROIURIS, 2010. 744 s. ISBN 978-80-89406-09-8

ÚRADNÍK, M.: *Zásady deliktúálneho trestania vo vybraných oblastiach finančného práva s akcentom na otázku ne bis in idem*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2023. 206 s. ISBN 978-80-557-2072-2.

Internetové zdroje:

KURILOVSKÁ, L. - KORDÍK, M.: Trestná zodpovednosť právnických osôb a *ne bis in idem*. In: *Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. NE BIS IN IDEM – MEDZI SPRÁVNÝM A SÚDNYM TRESTANÍM*. [online]. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2017 [2023-10-23]. s. 6-22. Dostupné na internete: <https://www.truni.sk/sites/default/files/uk/f000155.pdf>

Prüm Convention, online verzia [cit. 2016-11-26]. Dostupné na internete: <http://www.statewatch.org/news/2005/aug/Prum\Convention.pdf>

NULITNÉ SPRÁVNE AKTY A EURÓPSKA ÚNIA

THE NULLITY ADMINISTRATIVE ACTS AND THE EUROPEAN UNION

Miroslava Francová¹

Abstrakt

Autorka sa v príspevku venuje charakteristike nulitných správnych aktov jednak z pohľadu poznatkov teórie správneho práva, z pohľadu právneho poriadku a aplikačnej praxe Slovenskej republiky s prepojením na právo Európskej únie. Autorka poukazuje na prepojenie vnútroštátneho chápania paaktov a úniového práva predovšetkým cez základné princípy právneho štátu. Inštitút nulitnosti je podstatnou oblasťou, ktorej je potrebné venovať dostatočnú pozornosť na zakotvenie jej pozitívno-právnej úpravy v právnom poriadku každého demokratického štátu.

Kľúčové slová

Správne akty, nulitnosť, právo európskej únie, prezumpcia správnosti, žaloba o neplatnosť

Abstract

The author in the article deals with the characteristics of null administrative acts both from the point of view of knowledge of the theory of administrative law, from the point of view of the legal order and application practice of the Slovak Republic with a connection to the law of the European Union. The author points out the connection between the national understanding of treaties and Union law mainly through the basic principles of the rule of law. The institution of nullity is an essential area to which it is necessary to pay sufficient attention in order to establish its positive legal regulation in the legal order of every democratic state.

Keywords

The nullity administrative acts, European Union law, presumption of correctness, action for annulment

Úvod

Nulitnosť v správnom práve, ale aj v iných právnych odvetviach, predstavuje nežiaduci jav. Paakty sú výsledkom pochybenia orgánov a inštitúcií, ktoré ich vydali. Výskyt paaktov signalizuje porušenie základných princípov právneho štátu. Autorka sa v príspevku zaoberá ničotnosťou v podmienkach Slovenskej republiky a poukazuje na absenciu akejkoľvek právnej úpravy v slovenskom právnom poriadku. Príspevok sa zameriava na inštitút nulitnosti aj v podmienkach práva Európskej únie. Autorka upriamuje pozornosť na prepojenie poznatkov

¹JUDr. Miroslava Francová – UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra Ústavného práva a správneho práva

právnej vedy, aplikačnej praxe v priestore úniového práva prostredníctvom inštitútu žaloby o neplatnosť.

1. Nulitné správne akty

Nulitnosť, inak nazývaná ničotnosť je nežiaducim javom v každom demokratickom právnom štáte. Nulitné správne akty, označované v právnej teórii, ale aj v praxi ako paakty sú „právne nič“. V právnych štátoch sú nežiaduce z dôvodu, že sú výsledkom chybného postupu správnych orgánov, ktoré ich vydali, a trpia tak závažnou vadou, ktorú de facto nie je možné opravným prostriedkom odstrániť, a práve preto sa považujú od samého začiatku za neexistujúce a právne nezáväznú.

Správnym aktom vo všeobecnosti rozumieme autoritatívny, jednostranný, podzákonný, mocenský, záväzný akt orgánu verejnej správy, vydaný v rámci kompetencie tohto orgánu, v ustanovenej forme.² Administratívne správne akty sú formami činnosti verejnej správy. Správne akty sú konečným vonkajším výsledkom činnosti správnych orgánov. Prostredníctvom správneho aktu, ako jednej z foriem činnosti, spolu s metódami verejnej správy sa uskutočňujú funkcie verejnej správy, plnia sa jej úlohy a ciele.

Individuálne správne akty sú jednostrannými právno-realizačnými formami, ktorými dochádza k aplikácii práva vo verejnej správe. Pre individuálne správne akty je typické, že regulujúce pôsobenie právnych noriem sa prenáša zo sféry abstraktnej úpravy do sféry konkrétnych väzieb a vzťahov.³

Paakty sú jedným z druhov správnych aktov. Paakty patria do kategórie členenia správnych aktov podľa povahy chýb, kde rozlišujeme akty zmeniteľné a zrušiteľné a na akty nulitné, neexistujúce, tzv. paakty.⁴

Nulitné správne akty predstavujú neželaný exces pri činnosti správnych orgánov. Vydaním nulitného správneho aktu dochádza zo strany správneho orgánu k porušeniu čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, čím de facto dochádza k narušeniu základných princípov právneho štátu, hlavne princípu právnej istoty a legality. Podľa uvedeného článku Ústavy SR sú správne orgány povinné postupovať v medziach právnych predpisov a vydávať zákonné rozhodnutia, ktoré sú

² SEMAN, Tibor a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. ŠafárikPress, 2020. 143 s. ISBN 978-80-8152-869-9.

³ CEPEK, Bronislav a kol. SPRÁVNE PRÁVO HMOTNÉ: Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2018. 232 s. ISBN 978-80-8168-784-6.

⁴ JAKAB, R. – SEMAN, T. – JANČÁT, L.: Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky. Košice: ŠafárikPress, 2020, s. 46. ISBN 978-80-8152-919-1.

bezchybné. V prípade chyby majú byť takéto rozhodnutia zrušené, resp. zmenené. Ide o vyjadrenie princípu zákonnosti.

Judikatúra i teória správneho práva zhodne uvádzajú, že o paakt, ako správny akt, ktorý nevyvoláva zamýšľané účinky, ide vtedy, ak sú jeho vady tak zásadné a zrejmé, že na neho „nemožno hľadieť“ ako na správny akt.⁵

Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27. augusta 2002, sp. zn. 4 SŽ 31/2002 zmysel správneho konania a dôležitosť dodržania procedurálnych pravidiel, ktoré tvoria jeho súčasť, je daná predmetom konania. Správne konanie – procedúra – výlučne sleduje, aby bola zaistená správna aplikácia hmotného práva, aby rozhodnutie vo veci, ktorým sa zakladajú, menia alebo zrušujú konkrétne práva a povinnosti, bolo v súlade s hmotným právom.

Čo sa týka otázky ničotnosti v podmienkach Slovenskej republiky, zákonodarca mlčí. V právnom poriadku SR absentuje akákoľvek pozitívnoprávna úprava tohto inštitútu. V slovenskom práve je ničotnosť pokladaná za klasickú vadu, čo de facto znamená, že správne orgány ako aj súdnicstvo musí pri paakte postupovať tak, ako pri existujúcom, nezákonnom akte, ktorý obsahuje bežnú odstrániteľnú chybu, a tento akt zrušiť, resp. zmeniť. Je to spôsobené práve absenciou právnej úpravy, nakoľko v slovenskom právnom poriadku nie je upravená definícia pojmu ničotnosti, dôvody ničotnosti, právne dôsledky ničotnosti, a ani procesný postup „odstraňovania“ nulitného správneho aktu. Tento stav so sebou nesie riziko nejednotnosti v rozhodovacej praxe príslušných orgánov verejnej správy, nakoľko dôvody ničotnosti správnych aktov tvoria samy na základe teoretických poznatkov.⁶

Najvyšší súd SR k danej problematike vyslovil tento právny názor: „V prípade, ak súd zistí, že správny orgán vydal nulitný správny akt, teda paakt, čo je vlastne neexistujúce rozhodnutie, nezaoberá sa prípadnými ďalšími námietkami, pretože možno skúmať len zákonnosť tohto aktu, ktorý existuje. Neexistencia rozhodnutia znamená, že rozhodnutie nebolo doteraz v zákonom ustanovenej forme vydané, alebo, že vydané bolo, ale trpí takými ťažkými vadami, ktoré mali za následok jeho ničotnosť. Nulita je dôsledok takých závažných väd, ktoré spôsobujú, že o akte už vôbec nie je možné hovoriť. V prípade nulity aktu nie je vôbec možné uvažovať o prezumpcii správnosti aktu. Platný právny poriadok Slovenskej republiky nedefinuje pojem „ničotné (nulitné) správne rozhodnutie“, ako je tomu napríklad v Českej republike, kde zákonodarca uvádza povahu, znaky ničotného rozhodnutia v správnom konaní a

⁵ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. Správny poriadok – Komentár s novelou účinnou od 1.1.2004. Heuréka. 2012. 191 s. ISBN 978-80-8912-214-1.

⁶ FRUMAROVÁ, K. Nicotnost správního rozhodnutí. Praha: Leges, s.r.o., 2014. 51s. ISBN 978-80-7502-056-7.

upravuje aj postup, t. j. kedy a za akých podmienok po zistení ničotnosti z dôvodov stanovených v zákone, vyhlasuje ničotnosť príslušný správny orgán, resp. vyslovuje súd.“⁷

Hore uvedené sa vzťahuje na vnútroštátnu úpravu Slovenskej republiky, resp. ide o poznatky teórie správneho práva a aplikačnej praxe, nakoľko ako sme už uviedli, v právnom poriadku Slovenskej republiky absentuje všeobecne záväzný právny predpis s úpravou inštitútu právnej ničotnosti.

V tejto časti je však možné poukázať na prepojenie s právom Európskej únie. Podľa čl. 3 Zmluvy o EÚ je cieľom tejto nadnárodnej organizácie presadzovať mier, hodnoty únie a blaho jej národov. Osobitne upravuje Zmluva o EÚ hodnotový základ, ktorý podstatným spôsobom ovplyvňuje plnenie jej ďalších cieľov, tzn. aj fungovanie EÚ a vykonávanie právomocí jednotlivými inštitúciami EÚ vo vzťahu k členským štátom a občanom Únie.⁸ Podľa článku 2 Zmluvy o EÚ je Únia založená na týchto základných hodnotách: úcta k ľudskej dôstojnosti, sloboda, demokracia, rovnosť, právny štát, rešpektovanie ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Podľa uvedeného čl. 2 Zmluvy o EÚ sú Únii vlastné aj zásady a princípy právneho štátu, t.j. aj zásada právnej istoty a legality, ktoré sú de facto nulitnými správnymi aktmi narušené. Princíp právnej istoty nesie požiadavku predvídateľnosti práva, to znamená, že konanie orgánov musí byť predvídateľné a kalkuloateľné.⁹ V podmienkach únievého práva podstata princípu právnej istoty spočíva v požiadavke aby všetky únievé právne normy boli jasné, presné a predvídateľné pokiaľ ide o ich účinky, a to predovšetkým vtedy, ak môžu mať nepriaznivé dôsledky pre fyzické a právnické osoby alebo ak umožňujú ukladať sankcie.¹⁰ Jasnosť, presnosť a predvídateľnosť únievých noriem musí byť na takej úrovni aby dotknuté osoby mohli s istotou poznať svoje práva a povinnosti, ktoré z nich vyplývajú a aby mohli následne zaujať svoj postoj. Podľa judikatúry Súdneho dvora EÚ, dôsledkom princípu právnej istoty je zásada zákonnosti, ktorá predstavuje všeobecnú zásadu únievého práva.¹¹ Zásada viazanosti právom je fundamentálny princíp fungovania dobrej verejnej správy v

⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžr/52/2016 zo dňa 12.12.2018 [on-line]. Dostupné na internete: <https://www.nsud.sk/data/att/64513.pdf>.

⁸ Ciele, hodnoty a zásady fungovania EÚ. [on-line]. [cit. 2023-12-20]. Dostupné na internete: https://eu.euroiuris.sk/pre_pedagogov/ciele_hodnoty_a_zasady_fungovania_eu.

⁹ OPETT, L. Právna istota a predvídateľnosť súdnych rozhodnutí. In Právny obzor [on-line]. 2008, č. 4, str. 317-326. [cit. 2023-09-17]. Dostupné na internete: <https://www.legalis.sk/sk/casopis/pravny-obzor/pravna-istota-a-predvidatelnost-sudnych-rozhodnuti.m-1126.html>.

¹⁰ Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 18. novembra 2008. Jacqueline Förster proti Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep. - Článok 12 ES - Právna istota. Vec C-158/07 (bod 67). Rozsudok Súdu prvého stupňa (tretia komora) z 27. septembra 2006. Jungbunzlauer AG proti Komisii Európskych spoločností. Vec T-43/02 (bod 71).

¹¹ Rozsudok Súdu prvého stupňa (tretia komora) z 27. septembra 2006. Jungbunzlauer AG proti Komisii Európskych spoločností. Vec T-43/02 (bod 71).

podmienkach modernej Európy. Elementárny charakter tohto princípu v systéme európskeho správneho práva podčiarkuje aj jeho existenciu v majoritnom počte ústavných dokumentov členských štátov Európskej únie.¹² Významným dokumentom na úrovni primárneho úniového práva je Charta základných práv Európskej únie, ktorá v Čl. 47 akcentuje najmä princíp práva na spravodlivý proces, ktorý taktiež veľmi úzko súvisí s princípom viazanosti právom, najmä v otázkach správneho súdnictva, ktoré okrem iného preskúmava dodržiavanie princípu zákonnosti správnymi orgánmi konajúcimi vo veciach ochrany práv, právom chránených záujmov a povinností fyzických osôb a právnických osôb.¹³ Dôležitým článkom Charty v zmysle priznaných procesných práv je čl. 41, v ktorom je upravené právo na dobrú správu vecí verejných. „Každý má právo, aby inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote.

1.1. Prezumpcia správnosti

Podstatou uplatňovania verejnej moci, resp. verejnej správy (vrchnostenského charakteru), v demokratickom právnom štáte je princíp dobrej viery jednotlivca v správnosť aktov verejnej moci a ochrana dobrej viery v nadobudnuté práva konštituované aktmi verejnej moci, a to bez ohľadu na to či v individuálnom prípade vyplývajú priamo z normatívneho právneho aktu alebo z aktu aplikácie práca.¹⁴ Princíp dobrej viery pôsobí bezprostredne v subjektívnej rovine základného práva ako jeho ochrana, v rovine objektívneho práva sa princíp dobrej viery prejavuje ako princíp prezumpcie správnosti administratívnych správnych aktov.¹⁵

Niektorí českí autori uvádzajú, že vhodnejšie označenie tejto doktríny je prezumpcia platnosti, a to z dôvodu, že platnosť správneho aktu deklaruje, že správny orgán prejavil svoju vôľu navonok voči adresátovi. Momentom platnosti je správny orgán viazaný svojim rozhodnutím a jeho zmena je možná len na základe použitia zákonom prípustného opravného prostriedku, a teda až platnosťou administratívneho aktu prichádza do úvahy otázka ničotnosti, do tej doby ide len o hypotézu.¹⁶

¹² VALLOVÁ, J. Princíp viazanosti právom ako určujúci limit zákonnosti konania. In EPI. [on-line]. 2021. [cit. 2023-12-21]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/princip-viazanosti-pravom-ako-urcujuci-limit-zakonnosti-konania.htm>.

¹³ tamtiež

¹⁴ FRUMAROVÁ, K. Nicotnost správního rozhodnutí. Praha: Leges, s.r.o., 2014. 18s. ISBN 978-80-7502-056-7.

¹⁵ tamtiež

¹⁶ FRUMAROVÁ, K. Nicotnost správního rozhodnutí. Praha: Leges, s.r.o., 2014. 18-19s. ISBN 978-80-7502-056-7.

Doktrína správnosti má v každom civilizovanom právnom štáte zásadný a kľúčový význam, nakoľko v prípade nerešpektovania právnych predpisov a/alebo rozhodnutí orgánov verejnej moci by to malo za následok anarchiu a samotné popretie zmyslu a účelu štátu ako takého.¹⁷

Podstata prezumpcie správnosti spočíva v skutočnosti, že každý vydaný administratívny správny akt sa považuje za správny, resp. bez chýb, a to až do doby, kým sa zákonným úradným postup nepreukáže opak. Na základe uvedeného, môžeme tvrdiť, že prezumpcia správnosti je vyvrátiteľnou právnou domnienkou.

Pri individuálnych právnych aktoch (aktoch aplikácie práva), vydaných správnym orgánom na to oprávneným a predpísaným spôsobom, platí predpoklad (prezumpcia) správnosti a platnosti právneho aktu, preto aj evidentne chybný akt aplikácie práva má zásadne tie isté účinky ako právny akt bezchybný, to znamená, že určité právne chyby, napr. evidentné porušenie procesných noriem pri ich vydávaní, samy osebe ešte nespôsobujú neplatnosť právneho aktu.¹⁸

Vadný správny akt má rovnaké právne účinky ako bezvadný správny akt, preto je možné, že nastane situácia kedy, bezvadný správny akt a správny akt, ktorý je nezákonný a trpí vadou, budú určitý časový úsek disponovať rovnocenným postavením.¹⁹

Na tomto mieste je nutné analyzovať vzťah doktríny správnosti a paaktov. Vzhľadom na skutočnosť, že prezumpcia správnosti úzko súvisí s princípmi právneho štátu, resp. vyplýva z princípu právnej istoty, je nutné poznamenať, že v záujme zachovania princípu zákonnosti ako základného piliera právneho štátu a demokracie, dochádza v prípade paaktov k prelomeniu prezumpcie správnosti. Dôsledkom prelomenia doktríny správnosti je defacto jej neuplatnenie na paakty. Táto neplatnosť prezumpcie správnosti vyplýva zo samotnej podstaty charakteristiky ničotných právnych aktov, ktorú sme bližšie rozobrali v predchádzajúcej časti tohto článku. Je irelevantné aplikovať na paakty princíp prezumpcie správnosti, ak paakt pokladáme za „právne nič,“ ktorý sa od začiatku pokladá za neexistujúci.

¹⁷ MOHOLÁNYI, Marián. Limity zásady prezumpcie správnosti. In Weis & Partners blog [on-line]. 2023. [cit. 2023-12-21]. Dostupné na internete: <https://akw.sk/limity-zasady-prezumpcie-spravnosti/>.

¹⁸ HRUBALA, Ján. Súdne príkazy a rozhodnutia „sui generis“, zasahujúce do súkromia – potenciálne pochybenia a potenciálne následky. In EPI Odborné články [on-line]. 2012. [cit. 2023-12-21]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/Sudne-prikazy-a-rozhodnutia-sui-generis-zasahujuce-do-sukromia-potencialne-pochybenia-a-potencialne-nasledky.htm>.

¹⁹ HADRLICA, J. Prezumpcia správnosti a zákonnosť správneho aktu vo svetle aktuálnej rozhodovacej činnosti Európskeho súdneho dvora. In Právny obzor, 2007, č. 1, 43 s.

2. Neplatnosť právnych aktov a Súdny dvor EÚ

Právo Európskej únie nepracuje s pojmom nulitnosť/ničotnosť. Tento pojem nie je úniovému právu vlastný. De facto je, ale možné tvrdiť, že právo EÚ s aktmi, ktoré trpia závažnou neodstrániteľnou vadou, a ktoré by teória správneho práva označila za paaky ráta, avšak označuje ich ako neplatný akt. V podmienkach práva Európskej únie existuje právny inštitút žaloby o neplatnosť (action for annulment), ktorou je možné domáhať sa vyslovenia nezákonnosti legislatívnych aktov EÚ, regulačných aktov, individuálnych aktov s nadradenými pravidlami právneho poriadku EÚ. Tento druh žaloby je druhým najčastejším predmetom súdneho konania.

Žaloba o neplatnosť je upravená v čl. 263 ZFEÚ, daný článok uvádza rozsah aktov, ktorých zákonnosť je Súdny dvor oprávnený preskúmať. Jedná sa o zákonnosť legislatívnych aktov, aktov Rady, Komisie a Európskej centrálnej banky (okrem odporúčaní a stanovísk), aktov Európskeho parlamentu a Európskej rady, ktoré majú právne účinky vo vzťahu k tretím stranám. Ďalej preskúmava zákonnosť aktov orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie, ktoré zakladajú právne účinky voči tretím stranám.

Popri aktoch, ako sú nariadenia, rozhodnutia a smernice, ktoré sú v čl. 288 ZFEÚ vymedzené ako záväzné, záleží podľa nálezu Súdneho dvora skôr na obsahu (a zámere) opatrenia než na jeho forme.²⁰ Čo potvrdil aj ďalší Rozsudok súdneho dvora, nakoľko rozhodoval o zákonnosti Záverov Rady, v ktorom rozsudku uviedol, že ide o akty sui generis.²¹ Napadnuteľná teda môže byť aj zákonnosť iných druhov aktov, napríklad záverov Rady (vo veci C-27/04 Komisia proti Rade).

Aktívnu legitímáciu v zmysle čl. 263 ZFEÚ majú:

- privilegovaní žalobcovia, t. j. krajiny EÚ, Európsky parlament, Rada a Komisia,
- poloprivilegovaní žalobcovia, t. j. Dvor audítorov, ECB a Výbor regiónov,
- neprivilegovaní žalobcovia, t. j. právnické osoby, ako sú podniky, a fyzické osoby, teda jednotlivci, môžu podať žalobu na súdne preskúmanie, avšak vzťahujú sa na nich prísnejšie podmienky, pokiaľ ide o splnenie požiadavky na aktívnu legitímáciu („locus standi“).²²

²⁰ Rozsudok Súdneho dvora z 2. marca 1994. Európsky parlament proti Rade Európskej únie. Žaloba o neplatnosť - Parlement - Právny základ. Vec C-316/91.

²¹ Rozsudok súdneho dvora z 13. júla 2004. Komisia Európskych spoločenstiev proti Rade Európskej únie. Vec C-27/04.

²² Vyhlásenie právnych aktov Súdnym dvorom za neplatné. [on-line]. [cit. 2023-12-18]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/SK/legal-content/summary/annulment-of-legal-acts-by-the-court-of-justice.html>.

Privilegovaní žalobcovia môžu žalovať ktorýkoľvek akt sekundárneho práva a žalobu o neplatnosť môžu podať vždy. Môžu podať žalobu o neplatnosť bez toho aby preukazovali svoj záujem, môžu tak jednoducho urobiť v záujme zákonnosti.²³ Pojem členský štát EÚ ako privilegovaný žalobca sa chápe striktne, a teda tento pojem predstavuje ústrednú vládu členského štátu EÚ. A contrario, regionálne orgány (napr. obce, mestá, regióny, atď.) nie sú privilegovanými žalobcami. Regionálne orgány môžu podať žalobu o neplatnosť jedine v postavení nepriviligovaného žalobcu, v prípade ak majú právnu subjektivitu.

Na podobnej úrovni sú polopriviligovaní žalobcovia, ale len v prípade ak ide o ochranu ich výlučných práv.

Vo vzťahu k nepriviligovaným žalobcom predstavuje žaloba o neplatnosť jediná priamu formu, ktorou môžu jednotlivci žiadať súdne preskúmanie platnosti únieového práva.²⁴ Neprivilegovaní žalobcovia môžu podať žalobu o neplatnosť v troch prípadoch:

- ak ide o rozhodnutie, ktoré je adresované tejto fyzickej alebo právnickej osobe,
- ak ide o rozhodnutie adresované inej osobe, ktoré sa jej však priamo a osobne dotýka,
- ak ide o rozhodnutie vydané vo forme nariadenia²⁵, ktoré sa jej priamo a osobne dotýka,²⁶
- ak ide o regulačné akty, ktoré sa fyzickej alebo právnickej osobe priamo týkajú a nevyžadujú vykonávacie opatrenia (t.j. sú samovykonateľné).

Pokiaľ ide o druhý prípad, nepriviligovaní žalobcovia musia spĺňať prísnejšie podmienky, t.j. musia úspešne prejsť Plaumannovým testom, na základe ktorého Súdny dvor EÚ skúma, či sa rozhodnutie adresované inej osobe priamo a osobne dotýka nepriviligovaného žalobcu.²⁷ Podľa Plaumannovho testu priamo dotknutý znamená súvislosť medzi napadnutým aktom a situáciou žalobcu. V prípade rozhodnutí adresovaných iným osobám je táto podmienka splnená v okamihu, kedy napadnutý akt priamo, bezprostredne ovplyvňuje právnu situáciu

²³ MANKO, R. Action for annulment of an EU act. 2019. [on-line]. [cit. 2023-12-19]. Dostupné na internete: [chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642282/EPRS_BRI\(2019\)642282_EN.pdf](chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642282/EPRS_BRI(2019)642282_EN.pdf).

²⁴ BECKOVÁ, D. ZÁKLADNÉ PRÁVO JEDNOTLIVCA NA ÚČINNÚ SÚDNU OCHRANU UPRAVENÉ V ČLÁNKU 47 CHARTY ZÁKLADNÝCH PRÁV EÚ A MOŽNOSTI JEHO UPLATNENIA V KONANIACH PRED SÚDMI EURÓPSKEJ ÚNIE. In ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 4. 2018. 167-179s. [on-line]. [cit. 2023-12-19]. Dostupné na internete: [Chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://karolinum.cz/data/clanek/6416/Iurid_64_4_0167.pdf](chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://karolinum.cz/data/clanek/6416/Iurid_64_4_0167.pdf).

²⁵ bližšie pozri Rozsudok Európskeho súdneho dvora vo veci Codorniu SA v. Council. Vec C 309/89, v ktorom Európsky súdny dvor uviedol, že normatívny charakter aktu nebráni tomu, aby mal akt priamy a osobný účinok na fyzickú alebo právnickú osobu.

²⁶ STRAŽNICKÁ, V.: Európska integrácia a právo Európskej únie. Bratislava: EUKÓDEX, s.r.o., 2009. 224 s. ISBN 978-80-89447-00-8.

²⁷ Rozsudok Európskeho súdneho dvora vo veci Plaumann zo dňa 15.7.1963, Vec C-25/62.

dotknutej osoby bez toho, aby osoba, ktorej je adresovaný mala možnosť modifikácie, uváženia.²⁸ Iný subjekt ako adresát rozhodnutia môže tvrdiť, že sa ho rozhodnutie osobne dotýka, len vtedy, ak ho rozhodnutie ovplyvňuje v dôsledku špecifických znakov alebo okolností, ktorými sa odlišuje od iných osôb a kvôli ktorým sa odlišuje individuálne, práve tak ako adresát v danej veci.

Uvedené podmienky musia byť splnené kumulatívne, čo sa vo veľkom množstve prípadov ukazuje ako ťažko splniteľné, najmä kvôli podmienke osobnej dotknutosti a je chápané ako obmedzenie prístupu jednotlivca k súdu, čo v konečnom dôsledku znamená obmedzenie jeho základného práva na účinnú súdnu ochranu.²⁹

Pri regulačných aktoch v porovnaní s druhou skupinou aktov, ktoré môže jednotliviec napadnúť, došlo k odstráneniu pomerne náročnej podmienky – podmienky osobnej dotknutosti.³⁰ Súdny dvor EÚ pojem regulačný akt definoval tak, že ide o akýkoľvek akt so všeobecnou pôsobnosťou s výnimkou legislatívnych aktov. Práve nová skupina regulačných aktov, ktorú priniesla Lisabonská zmluva v značnej miere posilnila súdnu ochranu práv jednotlivcov proti aktom Únie, čím posilnila postavenie jednotlivcov na úrovni Únie a rešpektovanie im priznaného základného práva na účinnú súdnu ochranu.³¹

Článok 263 ZFEÚ stanovuje dôvody, pre ktoré má Európsky súdny dvor právomoc rozhodnúť o neplatnosti právneho aktu, resp. vyhovieť Žalobe o neplatnosť. Dôvodmi neplatnosti sú:

- nedostatok právomoci,
- porušenie podstatných procesných predpisov,
- porušenie zmlúv alebo Charty základných práv
- porušenie akéhokoľvek právneho pravidla týkajúceho sa uplatňovania,
- zneužitie právomoci.

Dôvody neplatnosti, ktoré stanovuje čl. 263 ZFEÚ sú obdobné ako dôvody nulity, ktoré vytvorila aplikačná prax a teória správneho práva vo vzťahu k nulite. Nulitným je správny akt, ktorý trpí ťažkou vadou pôsobnosti a príslušnosti, nedostatkom právomoci, zásadnými

²⁸ STRAŽNICKÁ, V.: Európska integrácia a právo Európskej únie. Bratislava: EUKÓDEX, s.r.o., 2009. 224 s. ISBN 978-80-89447-00-8.

²⁹ BECKOVÁ, D. ZÁKLADNÉ PRÁVO JEDNOTLIVCA NA ÚČINNÚ SÚDNU OCHRANU UPRAVENÉ V ČLÁNKU 47 CHARTY ZÁKLADNÝCH PRÁV EÚ A MOŽNOSTI JEHO UPLATNENIA V KONANIACH PRED SÚDMI EURÓPSKEJ ÚNIE. In ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 4. 2018. 167-179s. [on-line]. [cit. 2023-12-19]. Dostupné na internete: [Chromeextension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://karolinum.cz/data/clanek/6416/Iurid_64_4_0167.pdf](https://karolinum.cz/data/clanek/6416/Iurid_64_4_0167.pdf).

³⁰ tamtiež

³¹ ALBORS-LLORENS, A.: Judicial protection before the Court of Justice of the European Union. In: BARNARD, C. – PEERS, S.: European Union Law. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 276–277.

nedostatkami v prejave vôle orgánu verejnej správy, absolútnym nedostatkom formy, neurčitosťou alebo nezmyselnosťou, požiadavkou plnenie absolútne nemožného, nedostatkom právneho základu apod.³²

Podľa judikatúry Súdneho dvora EÚ musí prvé dva dôvody skúmať súd ex offio, t.j. bez ohľadu na to, či tieto dôvody boli zo strany účastníkov konania namietané.³³ Ostatné dôvody musia preukázať účastníci³⁴, ak žalobca na ďalšie dôvody nepoukáže, tak súd nemôže zákonnosť napádaného aktu overiť z pohľadu týchto dôvodov neplatnosti.³⁵

Pri dôvode nedostatku právomoci je základom žaloby skutočnosť, že orgán, ktorý napadnutý akt vydal, konal nad rozsah zverených právomocí alebo nemal právomoc vôbec, prípadne bol akt vydaný v nedovolenej forme. Môže sa jednať o vonkajšiu právomoc ako aj vnútornú právomoc (medzi inštitúciami EÚ).

Vo vzťahu k porušeniu podstatných procesných predpisov, ide o porušenie podstatných formálnych náležitostí, ktoré sa môžu týkať samotnej formy alebo procesných požiadaviek, ktorými je podmienené prijatie aktu. Prax a judikatúra Súdneho dvora EÚ vytvorila špecifické formy porušenia základných procesných požiadaviek:

- porušenie požiadavky konzultácie s inou inštitúciou, orgánom alebo výborom, pričom sa týmto orgánom poskytne dostatočný čas na vyjadrenie svojho stanoviska,
- porušenie požiadavky vypočuť adresáta pred prijatím aktu ovplyvňujúceho túto osobu,
- porušenie povinnosti mlčanlivosti, pokiaľ ide o služobné tajomstvo,
- porušenie vnútorného rokovacieho poriadku inštitúcie, ktorá napádaný akt prijala,
- porušenie povinnosti poskytnúť odôvodnenie prijatia aktu (odôvodnenie je zárukou súdnej preskúmateľnosti daného aktu).³⁶

Pod porušením akéhokoľvek právneho pravidla ako ďalšieho dôvodu neplatnosti rozumieme porušenie všetkých ostatných záväzných ustanovení právneho poriadku EÚ, konkrétne môže ísť o medzinárodné dohody uzatvorené členskými štátmi pred Zmluvou

³² POTĚŠIL, Lukáš. Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 148 s. ISBN 978-80- 210-7830-7.

³³pozri bližšie Rozsudok Súdneho dvora (piata komora) z 20. februára 1997. - Komisia Európskych spoločenstiev proti Frédéric Daffix. - Úradníci - Odvolanie z funkcie - Dôvody. - Vec C-166/95 P (bod 24).

³⁴ pozri bližšie Rozsudok Súdneho dvora z 2. apríla 1998. Komisia Európskych spoločenstiev proti Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) a Brink's France SARL. Odvolanie - Štátna pomoc - Sťažnosť konkurenta - Povinnosti Komisie týkajúce sa vyšetrovania sťažnosti a uvedenia dôvodov na jej zamietnutie. Vec C-367/95 P (bod 67).

³⁵ MANKO, R. Action for annulment of an EU act. 2019. [on-line]. [cit. 2023-12-19]. Dostupné na internete: [chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642282/EPRS_BRI\(2019\)642282_EN.pdf](chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642282/EPRS_BRI(2019)642282_EN.pdf).

³⁶ tamtiež

o EHS³⁷, medzinárodné dohody uzatvorené EÚ, pravidlá medzinárodného obyčajového práva, všeobecné zásady práva EÚ (najmä zásada proporcionality, zásada legitímnej dôvery, zásada rovnakého zaobchádzania, zásada účinnej súdnej ochrany, zásada *nebis in idem*, zásada primeranej lehoty v správnom konaní), akty sekundárneho práva EÚ, atď.³⁸

Žalobca pri namietaní zneužitia práva musí byť schopný na základe skutočností preukázať, že napadnutý akt bol prijatý na neoprávnené účely.³⁹ Judikatúra Súdneho dvora EÚ vykladá pojem zneužitia právomoci objektívne, t. j. s poukazom na rozdiel medzi cieľmi, na ktoré boli právomoci orgánu EÚ udelené, a skutočným výsledkom napadnutého aktu.

Súdne konanie o vyhlásenie neplatnosti aktu na základe žaloby o neplatnosť sa musí začať do dvoch mesiacov od zverejnenia opatrenia alebo od jeho oznámenia žalobcovi, alebo odo dňa keď sa žalobca o ňom dozvedel.

Ak Súdny dvor EÚ zistí, že žaloba na neplatnosť aktu je opodstatnená, vyhlási celý akt alebo len jeho časť za neplatnú.⁴⁰ Vyhlásená neplatnosť môže mať dvojaký účinok, a to *ex tunc* t. j. od prijatia aktu, nie odo dňa rozsudku. Rozhodnutie Súdneho dvora EÚ môže byť účinné aj odo dňa vydania rozsudku, v tom prípade pôjde o účinok *ex nunc*. Ak to súdny dvor EÚ považuje za potrebné, môže uviesť, ktoré z účinkov aktu, ktorý vyhlásil za neplatný, sa považujú za konečné. Túto možnosť stanovuje čl. 264 ods. 2 ZFEÚ. Inými slovami, Súdny dvor EÚ môže vyhlásiť určité aspekty napadnutého aktu za účinné v záujme potreby právnej istoty alebo potreby pozastaviť účinky neplatnosti dovtedy, kým príslušná inštitúcia neprijme akt, ktorým sa neplatný akt nahradí.⁴¹

Vyhlásenie neplatnosti Súdnym dvorom EÚ ma účinky *erga omnes*, teda nezaväzuje len účastníkov konania, ale je všeobecne záväzné pre všetky členské štáty EÚ, inštitúcie EÚ, všetky právnické a fyzické osoby, ako aj pre súdnictvo. Účinok *erga omnes* sa vzťahuje len na úspešne žaloby, v prípadoch kedy Súdny dvor EÚ žalobu o neplatnosť zamietne, nič nebráni iným aktívne legitimovaným subjektom vydaný akt napadnúť žalobou o neplatnosť opätovne. Dôsledkom vyhlásenia neplatnosti aktu Súdnym dvorom EÚ je povinnosť orgánu, ktorý

³⁷ Rozsudok Súdneho dvora z 12. decembra 1972. - *International Fruit Company NV a iní proti Produktschap voor Groenten en Fruit*. - Spojené prípady 21 až 24-72.

³⁸ MANKO, R. *Action for annulment of an EU act*. 2019. [on-line]. [cit. 2023-12-19]. Dostupné na internete: [chromeextension://efaidnbmnmbpcajpcglclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642282/EPRS_BRI\(2019\)642282_EN.pdf](chromeextension://efaidnbmnmbpcajpcglclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642282/EPRS_BRI(2019)642282_EN.pdf).

³⁹ Rozsudok Súdneho dvora zo 7. decembra 1976. *Luigi Pellegrini & C. s.a.s. proti Komisii Európskych spoločností a Flexon Italia S.p.A.* Vec 23-76.

⁴⁰ STRAŽNICKÁ, V.: *Európska integrácia a právo Európskej únie*. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2009. 223s. ISBN 978-80-89447-00-8.

⁴¹ Vyhlásenie právnych aktov Súdnym dvorom za neplatné. [on-line]. [cit. 2023-12-18]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/SK/legal-content/summary/annulment-of-legal-acts-by-the-court-of-justice.html>.

neplatný akt vydal, aby obnovil pôvodný stav, t.j. pred jeho vydaním. Prichádza do úvahy, že sa retroaktivita nebude uplatňovať, a to v prípade, ak by neplatnosť aktu spôsobila v členských štátoch závažné finančné dôsledky.

Záver

Oblasť paaktov, ich definícia, charakteristika a postup nakladania s nimi, je bezpochyby rozsiahla, a nie je možné ju obsiahnuť do jednej práce. Právny inštitút ničotnosti si zaslúži pozornosť zákonodarcu, orgánov verejnej správy ako aj právnych teoretikov a praktikov. Z analýz obsiahnutých v danom príspevku je možné formulovať záver, že pojem ničotnosť v rámci teórie správneho práva má svoju ustálenú charakteristiku a definíciu. Pojem ničotnosť nie je cudzí ani Európskej únii, a to aj napriek tomu, že únie právo tento pojem výslovne neuvádza. Výkladom obsahu právnych noriem únie práva je možné dospieť k záveru, že EÚ pojem ničotnosti zahŕňa pod pojem neplatnosti. Právny poriadok Európskej únie ráta s aktmi vydanými únie inštitúciami, ktoré trpia závažnými vadami a je nutné ich odstránenie. Odstránenia nulitných aktov EÚ je možné sa domáhať žalobou o neplatnosť, to znamená že EÚ má upravený aj procesný postup nakladania s nulitnými aktmi. Zmluva o fungovaní EÚ obsahuje výpočet dôvodov neplatnosti, ktoré sú obdobné ako dôvody nulity formulované aplikačnou praxou a teóriou správneho práva.

Inštitút ničotnosti vo vnútroštátnych podmienkach Slovenskej republiky je oklieštený. V právnom poriadku SR absentuje právna úprava tohto inštitútu, teda v konečnom dôsledku ničotnosť ako taká v právnom poriadku SR neexistuje, avšak súdne authority a aplikačná prax si uvedomuje podstatnosť a vážnosť inštitútu nulity, a preto svojou rozhodovacou činnosťou v prípade potreby dotvárajú právnu úpravu inštitútu nulitnosti, a tým zastupujú činnosť zákonodarcu.

Vzhľadom na vyššie uvedené možno konštatovať potrebu zakotvenia inštitútu nulity do právneho poriadku SR zákonodarcom a dôkladné stanovenie postupu nakladania s paaktmi.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Monografie a učebnice:

CEPEK, Bronislav a kol. SPRÁVNE PRÁVO HMOTNÉ: Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2018. 492 s. ISBN 978-80-8168-784-6.

FRUMAROVÁ, K. Nicotnost správního rozhodnutí. Praha: Leges, s.r.o., 2014. 496s. ISBN 978-80-7502-056-7.

JAKAB, R. – SEMAN, T. – JANČÁT, L.: Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky. Košice: ŠafárikPress, 2020, s. 208. ISBN 978-80-8152-919-1.

KOŠIČIAROVÁ, Soňa. Správny poriadok – Komentár s novelou účinnou od 1.1.2004.

Heuréka. 2012. 191 s. ISBN 978-80-8912-214-1.

POTĚŠIL, Lukáš. Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 208 s. ISBN 978-80-210-7830-7.

SEMAN, Tibor a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. ŠafárikPress, 2020. 252 s. ISBN 978-80-8152-869-9.

STRAŽNICKÁ, V.: Európska integrácia a právo Európskej únie. Bratislava: EUKODÉX, s.r.o., 2009. 312 s. ISBN 978-80-89447-00-8.

Periodiká, zborníky a internetové zdroje:

ALBORS-LLORENS, A.: Judicial protection before the Court of Justice of the European Union. In: BARNARD, C. – PEERS, S.: European Union Law. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 276–277.

BECKOVÁ, D. ZÁKLADNÉ PRÁVO JEDNOTLIVCA NA ÚČINNÚ SÚDNU OCHRANU UPRAVENÉ V ČLÁNKU 47 CHARTY ZÁKLADNÝCH PRÁV EÚ A MOŽNOSTI JEHO UPLATNENIA V KONANIACH PRED SÚDMI EURÓPSKEJ ÚNIE. In ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 4. 2018. 167-179s. [on-line]. [cit. 2023-12-19].

Dostupné na internete: Chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://karolinum.cz/data/clanek/6416/Iurid_64_4_0167.pdf.

Ciele, hodnoty a zásady fungovania EÚ. [on-line]. [cit. 2023-12-20]. Dostupné na internete: https://eu.euroiuris.sk/pre_pedagogov/ciele_hodnoty_a_zasady_fungovania_eu.

HADRLICA, J. Prezumpcia správnosti a zákonnosť správneho aktu vo svetle aktuálnej rozhodovacej činnosti Európskeho súdneho dvora. In Právny obzor, 2007, č. 1, 43 s.

HRUBALA, Ján. Súdne príkazy a rozhodnutia „sui generis“, zasahujúce do súkromia – potenciálne pochybenia a potenciálne následky. In EPI Odborné články [on-line]. 2012. [cit. 2023-12-21]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/Sudne-prikazy-a-rozhodnutia-sui-generis-zasahujuce-do-sukromia-potencialne-pochybenia-a-potencialne-nasledky.htm>.

MANKO, R. Action for annulment of an EU act. 2019. [on-line]. [cit. 2023-12-19]. Dostupné na internete:

chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642282/EPRS_BRI(2019)642282_EN.pdf..

MOHOLÁNYI, Marián. Limity zásady prezumpcie správnosti. In Weis & Partners blog [online]. 2023. [cit. 2023-12-21]. Dostupné na internete: <https://akw.sk/limity-zasady-prezumpcie-spravnosti/>.

OPETT, L. Právna istota a predvídateľnosť súdnych rozhodnutí. In Právny obzor [online]. 2008, č. 4, str. 317-326. [cit. 2023-09-17]. Dostupné na internete: <https://www.legalis.sk/sk/casopis/pravny-obzor/pravna-istota-a-predvidatelnost-sudnych-rozhodnuti.m-1126.html>.

VALLOVÁ, J. Princíp viazanosti právom ako určujúci limit zákonnosti konania. In EPI. [online]. 2021. [cit. 2023-12-21]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/princip-viazanosti-pravom-ako-urcujuci-limit-zakonnosti-konania.htm>.

Vyhlásenie právnych aktov Súdnym dvorom za neplatné. [online]. [cit. 2023-12-18]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/SK/legal-content/summary/annulment-of-legal-acts-by-the-court-of-justice.html>.

Rozhodnutia súdnych autorít:

Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sžr/52/2016 zo dňa 12.12.2018 [online]. Dostupné na internete: <https://www.nsud.sk/data/att/64513.pdf>.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27. augusta 2002, sp. zn. 4 SŽ 31/2002
Rozsudok Európskeho súdneho dvora vo veci Codorniu SA v. Council. Vec C 309/89, v ktorom Európsky súdny dvor uviedol, že normatívny charakter aktu nebráni tomu, aby mal akt priamy a osobný účinok na fyzickú alebo právnickú osobu.

Rozsudok Európskeho súdneho dvora vo veci Plaumann zo dňa 15.7.1963, Vec C-25/62.

Rozsudok Súdneho dvora z 2. apríla 1998. Komisia Európskych spoločenstiev proti Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) a Brink's France SARL. Odvolanie - Štátna pomoc - Sťažnosť konkurenta - Povinnosti Komisie týkajúce sa vyšetrovania sťažnosti a uvedenia dôvodov na jej zamietnutie. Vec C-367/95 P (bod 67).

Rozsudok Súdneho dvora z 2. marca 1994. Európsky parlament proti Rade Európskej únie. Žaloba o neplatnosť - Parlement - Právny základ. Vec C-316/91.

Rozsudok Súdneho dvora zo 7. decembra 1976. Luigi Pellegrini & C. s.a.s. proti Komisii Európskych spoločenstiev a Flexon Italia S.p.A. Vec 23-76.

Rozsudok Súdneho dvora z 12. decembra 1972. - International Fruit Company NV a iní proti Produktschap voor Groenten en Fruit. - Spojené prípady 21 až 24-72.

Rozsudok Súdneho dvora (piata komora) z 20. februára 1997. - Komisia Európskych spoločenstiev proti Frédéric Daffix. - Úradníci - Odvolanie z funkcie - Dôvody. - Vec C-166/95 P (bod 24).

Rozsudok súdneho dvora z 13. júla 2004. Komisia Európskych spoločenstiev proti Rade Európskej únie. Vec C-27/04.

Rozsudok Súdneho dvora (veľká komora) z 18. novembra 2008. Jacqueline Förster proti Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep. - Článok 12 ES - Právna istota. Vec C-158/07 (bod 67).

Rozsudok Súdu prvého stupňa (tretia komora) z 27. septembra 2006. Jungbunzlauer AG proti Komisii Európskych spoločenstiev. Vec T-43/02 (bod 71).

DIGITÁLNA DAŇ A JEJ ÚLOHA V PODPORE DAŇOVEJ SPRAVODLIVOSTI V RÁMCI PREHLBUJÚCEJ SA EURÓPSKEJ INTEGRÁCIE

DIGITAL TAX AND ITS ROLE IN SUPPORTING TAX FAIRNESS WITHIN THE DEEPENING EUROPEAN INTEGRATION

Júlia Hoffmanová¹

Abstrakt

Autorka sa v príspevku venuje aktuálnym výzvam pre daňové systémy, ktoré so sebou prináša digitálna ekonomika. Vzhľadom na to, že súčasné medzinárodné pravidlá zdaňovania nie sú dostatočne aktuálne pre napredujúce digitálne hospodárstvo, je potrebné analyzovať alternatívy, ktorých cieľom je prispieť k daňovej spravodlivosti skrz úpravu pravidiel zdaňovania digitálnej ekonomiky a osobitne digitálnych služieb, ktoré sú jej integrálnou súčasťou.

Kľúčové slová

Digitálna daň, digitálna ekonomika, daňová spravodlivosť, európska integrácia

Abstract

The author addresses current challenges for tax systems brought about by the digital economy in the paper. Given that the current international taxation rules are not adequately up-to-date for the advancing digital economy, it is necessary to analyze alternatives aimed at contributing to tax fairness through the adjustment of taxation rules for the digital economy, especially digital services, which are an integral part of it.

Keywords

Digital tax, digital economy, tax fairness, European integration.

Úvod

Fenoménom súčasnej doby je digitálna revolúcia, moderné technológie a s nimi spojená digitalizácia, ktorá preniká do všetkých oblastí spoločenského života. Digitálne hospodárstvo revolucionizuje náš každodenný život. Prinieslo so sebou mnoho zmien a predovšetkým výhod, ktoré sú badateľné v bežných rutinných činnostiach. S dynamicky narastajúcim vplyvom digitalizácie a činností s ňou spojených sa stále viac ekonomických aktivít presúva do online priestoru a dochádza okrem iného aj ku vzniku nových obchodných modelov. Jednou z najvýznamnejších zmien v oblasti obchodných modelov, ktorú nemožno ignorovať, je

¹ Autorka, Mgr. Júlia Hoffmanová, LL.M., je internou doktorandkou na Katedre finančného práva, daňového práva a ekonómie na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

rozmach digitálnych služieb, ktorých charakteristickým znakom je odstránenie potreby fyzickej prítomnosti podniku na konkrétnom mieste². Medzi všadeprítomne obchodné modely patria tiež aj digitálne platformy, pričom ani napriek ich rozšírenému pôsobeniu do dnešného dňa absentuje ich jednotná definícia a ponímanie.

Práve tento trend predstavuje čoraz väčšie výzvy v oblasti daňového práva a daňovej spravodlivosti pre súčasné daňové systémy. Je tomu tak primárne z dôvodu, že platné daňové pravidlá predpokladajú existenciu fyzickej prítomnosti podniku, ktorá však v digitálnom hospodárstve absentuje.

Digitalizáciu možno vnímať aj ako materiálny prameň práva, ktorý vyúsťuje v potrebu úpravy formálnych prameňov práva v predmetnej oblasti. Aktuálna úprava medzinárodného zdaňovania, ako ju poznáme v súčasnej dobe, však nereflektuje dostatočne pohotovo na zmeny, ktoré nastali rýchlym rozvojom digitálneho hospodárstva, ale práve naopak, predstavuje hrozbu rozmachu daňových únikov, priestor pre vyhýbanie sa daňovým povinnostiam, zvýšenú pravdepodobnosť nižších daňových príjmov vo verejných rozpočtoch, či narušenie rovnakých podmienok pre podniky³. Ako dôsledok nastáva jav, kedy zisky z digitálnych aktivít často nie sú zdanené v jurisdikcii trhu, čo znamená, že zisky nie sú zdanené v krajine, kde sa nachádzajú ich používatelia a spotrebitelia⁴.

Táto téma je obzvlášť relevantná v kontexte prehlbujúcej sa európskej integrácie, kde harmonizácia daňových politík a pravidiel môže hrať kľúčovú úlohu. V tejto súvislosti sa naskytá mnoho problémov a nezodpovedaných otázok, na ktoré je potrebné nachádzať riešenia. Jedným z problémov je aj potreba dosiahnutia daňovej spravodlivosti skrz novo nastolené pravidlá, vzhľadom na to, že pri súčasnom stave možno hovoriť skôr o jeho absencii. Pri napĺňaní princípu daňovej spravodlivosti, je nevyhnutné zohľadniť aj fiskálne záujmy

² Tento jav sa označuje aj termínom „scale without a mass“, ktorý predstavuje opozitum kamenných podnikov označovaných termínom „brick and mortar“. Bližšie pozri: Troitiño, D.R.- Kerikmäe, T.- Hamulák, O.: Digital Development of the European Union: An Interdisciplinary Perspective. Springer Cham, 2023. s. 102

³ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade z 21. septembra 2017: Spravodlivý a efektívny daňový systém v EÚ pre digitálny jednotný trh. COM/2017/0547 final [online] Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52017DC0547>

⁴ Európska rada a Rada Európskej únie: Zdaňovanie digitálneho hospodárstva [online] [cit. 20. 11. 2023]. Dostupné na: <https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/digital-taxation/>

jednotlivých štátov. Je esenciálne, aby sa týmito otázkami a výzvami aktívne zaoberali nielen tvorcovia politik, ale aj samotná veda o daňovom práve.⁵

Napriek tomu, že v súčasnej dobe neexistujú dostatočne ustálené pravidlá zodpovedajúce platnému stavu, nemožno tvrdiť, že neprebiehajú snahy o nachádzanie riešení zo strany tvorcov politik. Dôvodom diskusií, ktoré prebiehajú na úrovni OECD, Európskej únie (ďalej len „EÚ“) ale aj jednotlivých štátov, je zabezpečiť predovšetkým spravodlivé a efektívne zdaňovanie.

Cieľom tohto príspevku je analyzovať vybrané otázky v oblasti digitálneho hospodárstva a identifikovať možné riešenia za súčasného naplnenia princípu daňovej spravodlivosti. V rámci príspevku sa zameriame na overenie nasledovných hypotéz:

- Úprava pravidiel zdaňovania digitálnych služieb by mohla významne prispieť k naplneniu daňovej spravodlivosti,
- Harmonizácia pravidiel zdaňovania digitálnych služieb by mohla posilniť európsku integráciu a zároveň podporiť spravodlivejšie a transparentnejšie daňové prostredie.

V snahe naplniť stanovené ciele budeme v príspevku využívať metódy medzi ktoré môžeme zaradiť analýzu, dedukciu či historickú metódu.

1. Digitálna daň ako nástroj podpory daňovej spravodlivosti

Pravidlá zdaňovania príjmov právnických osôb ako ich poznáme v súčasnosti boli pôvodne vytvorené pre tzv. „kamenné“ podniky ako ich vnímame v tradičnom slova zmysle s reálnou fyzickou prítomnosťou na konkrétnom mieste. Spôsob zdaňovania spočíva na zásade, podľa ktorej by sa zisky mali zdaňovať tam, kde sa vytvára hodnota. Pravidlá zdaňovania príjmov v čase neexistencie digitálnej ekonomiky jednoznačne odpovedali na otázku „*kde zdaňovať?*“, teda aké sú pravidlá daňového nexu a „*čo, resp. koľko zdaňovať?*“, teda koľko z príjmov nadobudnutých právnickou osobou prináleží tej-ktorej krajine. V kontexte aktuálnej situácie spojennej s poskytovaním a využívaním digitálnych služieb už tomu tak nie je.

⁵ Veda o daňovom práve je relatívne mladá právno-vedná disciplína. Skúma pôsobenie daňového práva a právnych noriem na podnikateľské prostredie, na sociálnu sféru života spoločnosti a na vzťahy, ktoré pritom vznikajú. Bližšie pozri: Babčák, V.: Daňové právo na Slovensku a v EÚ. Bratislava: EPOS, 2019, s. 116 a nasl.

Tieto pravidlá už v súčasnosti nereflektujú na zmeny spôsobené globalizáciou a digitalizáciou a na fakt, že činnosti sa uskutočňujú zásadne odlišným spôsobom než v čase, kedy boli pravidlá zdaňovania prijaté. Ku poskytovaniu služieb dochádza stále vo vyššej miere v digitálnej forme bez nutnosti fyzickej prítomnosti podniku, čo narúša existujúce obchodné modely. Z toho vyplýva, že medzi miestom zdanenia ziskov a miestom, kde sa vytvára hodnota vzniká nesúlad v dôsledku čoho dochádza k ovplyvneniu doposiaľ fungujúcich pravidiel. Nemožno opomenúť ani skutočnosť, že existujúca rôznorodosť obchodných modelov, ktorú sprístupnili technológie a tiež aj využívanie veľkého množstva údajov, predstavuje výzvu pre daňovú politiku. Niet teda pochýb, že nový, moderný daňový rámec je nevyhnutnosťou jednak pre využívanie existujúcich digitálnych príležitostí ale zároveň aj pre zabezpečenie daňovej spravodlivosti a rovnakých podmienok.

Aby bolo docielené zachovanie princípu daňovej spravodlivosti, je nevyhnutné, aby boli zachované rovnaké podmienky pre všetky podniky a aby existoval systém, ktorý je odolný voči zneužívaniu. Rovnako je účelné, aby všetky spoločnosti spravodlivo platili svoj podiel bez ohľadu na to, či sú veľké alebo malé, či sú viac alebo menej digitalizované alebo kde sa nachádza ich sídlo- či v niektorej z členských štátov EÚ alebo mimo nej⁶. Na jednej strane sa konštatuje, aby nadnárodné spoločnosti platili spravodlivý podiel na daniach, no na strane druhej sa vytvára značný priestor pre obchádzanie pravidiel v dôsledku ich nedostatočnej precíznosti, či takmer až úplnej absencie⁷. Spoločnosti pôsobiace v digitálnom priestore často využívajú medzery v daňových systémoch jednotlivých štátov a chýbajúcu nadnárodnú úpravu za účelom umelého zníženia základu dane či prípadne presunu ziskov do jurisdikcií s nižšou mierou zdanenia. Tieto spoločnosti si uvedeným konaním znižujú svoju daňovú povinnosť čím narúšajú princíp daňovej spravodlivosti a ako sekundárny dôsledok nie sú napĺňané fiskálne záujmy štátov.

Aby sa podniky dokázali udržať na trhu, rozvíjali svoju činnosť a prosperovali, je potrebné dosiahnutie stavu, v ktorom žiaden obchodný model nebude zvyhodňovaný či znevýhodňovaný v dôsledku nedostatočnej legislatívy.

⁶ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade z 21. septembra 2017: Spravodlivý a efektívny daňový systém v EÚ pre digitálny jednotný trh. COM/2017/0547 final [online] Dostupné na:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52017DC0547>

⁷ *Ibid.*

Ako sme už uviedli, elementárnou zásadou pri dani z príjmov právnických osôb je, že zisk by sa mal zdaňovať tam, kde vzniká hodnota. Problémom, nad ktorým je nevyhnutne potrebné sa zamyslieť je, že v digitalizovanom svete nie je jednoznačné, čo túto hodnotu predstavuje, ako ju možno zmerať či kde vznikla. Pre zdaňovanie príjmov klasických právnických osôb je vo všeobecnosti potrebné brať do úvahy skutočnosť, že zdaneniu v každom štáte podliehajú:

- všetky príjmy z tuzemských a zahraničných zdrojov daňových rezidentov,
- všetky príjmy daňových nerezidentov, ktorých zdroj sa nachádza v tuzemsku⁸.

Ide o vyjadrenie územného prepojenia s osobou daňovníka, ktorého titulom je daňová rezidencia, alebo územného prepojenia s predmetom dane z titulu zdroja príjmu v tuzemsku.⁹ Pokiaľ ide o zdanenie príjmov plynúcich z digitálnej ekonomiky pri zdroji, tieto príjmy v súčasnosti unikajú zdaneniu.¹⁰ To je predovšetkým spôsobené odlišnou jurisdikciou rezidencie podniku, ktorý poskytuje službu, od jurisdikcie, v ktorej sa nachádzajú používatelia digitálnych služieb.

Z uvedeného teda jednoznačne vyplýva potreba nastolenia pravidiel korešpondujúcich so súčasným stavom moderne fungujúcej ekonomiky, čo by v konečnom dôsledku malo vyústiť v opätovné dosiahnutie dodržiavania princípu daňovej spravodlivosti. Je však potrebné zamyslieť sa nad tým, či dosiahnutie požadovaného stavu môže byť docielené úpravou už existujúcich pravidiel alebo zavedením novej, tzv. digitálnej dane.

2. Iniciatívy EÚ a OECD o reformu pravidiel zdaňovania digitálneho hospodárstva

Aktuálne daňové výzvy vyplývajúce z digitalizácie podnikateli potrebu nachádzať nové spôsoby riešenia zdaňovania rýchlo napredujúceho digitálneho hospodárstva. V tomto kontexte môžeme tvrdiť, že je nevyhnutná reforma daňového systému.

⁸ Babčák, V.: Daňové právo na Slovensku a v EÚ. Bratislava: EPOS, 2019. s. 799.

⁹ Gadžo, S.: The Principle of 'Nexus' or 'Genuine Link' as a Keystone of International Income Tax Law: A Reappraisal. In: Intertax, roč. 46, 2018, č. 3, s. 194. [cit. 13.12.2023]. Dostupné na: <https://repository.pravri.uniri.hr/islandora/object/pravri%3A1775/datastream/FILE0/view>

¹⁰ Baéz, A. – Brauner, A.: Withholding taxes in the Service of BEPS Action 1: Address the Tax Challenges of the Digital Economy. In: WU International Taxation Research Paper Series. Roč. 14, 2015, s. 5. [cit. 22.11.2023]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2591830

Vzhľadom na to, že skúmaný problém značne presahuje hranice jednotlivých suverénnych štátov a z dôvodu chýbajúceho medzinárodného konsenzu a viacrozmernej povahy tejto výzvy, je potrebné zamerať sa na neho nielen na úrovni jednotlivých štátov, ale aj na úrovni EÚ, či medzinárodnej úrovni. Vzhľadom na to, že do formovania nástrojov daňovej politiky ingeruje rozsiahle množstvo faktorov vyplývajúcich zo spoločensko- ekonomických podmienok, diskusie by mali byť zamerané primárne na nachádzanie dlhodobých riešení, ktoré by dokázali udržiavať tempo so zmenami v spoločenskom živote bez potreby neustálych zmien.

Pri úvahe nad potenciálnymi riešeniami považujeme za vhodné zohľadniť doposiaľ prezentované návrhy, ktoré však do dnešného dňa nie sú účinné.

1.1. EÚ a jej daňová politika na účely digitálneho hospodárstva

Snahu EÚ o úpravu a zosúladenie pravidiel zdaňovania digitálneho hospodárstva za účelom dosiahnutia moderného daňového rámca možno vnímať dlhodobo. V posledných rokoch sa táto problematika nepochybne zaradila medzi hlavné priority EÚ. Z digitálneho samitu, ktorý sa uskutočnil v Estónsku- Tallinne 29. septembra 2017 vzišiel jasný podnet, že je potrebná silnejšia a súdržnejšia digitálna Európa¹¹. Medzi ciele bola zaradená aj potreba dosiahnutia účinného a spravodlivého systému zdaňovania, ktorý vyhovuje potrebám digitálneho veku. Tento bod zahŕňa účel, aby bolo zabezpečené platenie spravodlivého podielu daní všetkými spoločnosťami a aby sa globálne uplatňovali rovnaké podmienky.

V tomto smere možno poukázať rovnako aj na *Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade z 21. septembra 2017: Spravodlivý a efektívny daňový systém v EÚ pre digitálny jednotný trh COM/2017/0547 final (ďalej len „Oznámenie COM/2017/0547“)*, ktoré predložila Európska komisia v roku 2017. Komisia v ňom identifikovala výzvy vyplývajúce z digitálneho hospodárstva. Z Oznámenia COM/2017/0547 vyplýva, že nedostatok v podobe absencie aktuálnych pravidiel ohrozuje konkurencieschopnosť EÚ, spravodlivé zdaňovanie a udržateľnosť rozpočtov členských štátov. Snahou Komisie má byť dosiahnutie zásady, aby všetky podniky, ktoré vykonávajú ekonomickú činnosť v rámci EÚ platili dane tam, kde sa vytvára zisk a hodnota, čo je nevyhnutným predpokladom pre spravodlivé a efektívne zdaňovanie na jednotnom trhu a podporu ekonomického rastu. Za účelom predídenia zvýšeniu fragmentácie jednotného trhu a daňovej neistoty je z zmysle Oznámenia COM/2017/0547

¹¹ Závety Európskej rady z 19. októbra 2017. Dostupné na: <https://www.consilium.europa.eu/media/21613/19-euco-final-conclusions-sk.pdf>

vhodné pristupovať k riešeniu nastoleného problému koordinovane a za pomoci využitia riešení spoločných pre všetky členské štáty EÚ. V tomto ohľade je možno reálne vnímať potrebu európskej integráciu skrz nachádzania unifikovaných riešení nastoleného problému.

S takto vytýčenými zámermi navrhla v roku 2018 Európska komisia nové pravidlá v oblasti zdaňovania digitálneho hospodárstva obsiahnuté v dvoch legislatívnych návrhoch, a to:

- 1) *Návrh Smernice Rady o spoločnom systéme zdanenia digitálnych služieb formou dane z výnosov z poskytovania určitých digitálnych služieb z 21. marca 2018, COM/2018/0148 final - 2018/073 (CNS) (ďalej len „Návrh smernice DST“)* a
- 2) *Návrh Smernice Rady, ktorou sa stanovujú pravidlá týkajúce sa zdaňovania príjmov právnických osôb, ktoré sa vyznačujú významnou digitálnou prítomnosťou z 21. marca 2018, COM/2018/0147 final - 2018/072 (CNS) (ďalej len „Návrh smernice SDP“).*

Návrh Smernice DST bol predložený členským štátom EÚ s víziou stanoviť pravidlá za tým účelom, aby EÚ naplnila svoj potenciál a vytvorila moderný a stabilný daňový rámec, ktorý stimuluje inovácie, rieši fragmentáciu trhu a umožňuje všetkým účastníkom, aby využili novú trhovú dynamiku za spravodlivých a vyvážených podmienok¹². Berúc do úvahy skutočnosť, že jednotlivé členské štáty začali pristupovať k zavedeniu jednostranných a čiastkových pravidiel týkajúcich sa zdaňovania činností uskutočňovaných v digitálnom hospodárstve, Komisia navrhla prijať dočasné riešenie, aby zabezpečila harmonizovaný prístup v rámci EÚ. Primárnym cieľom bolo vytvoriť opatrenia, ktoré by sa zameriavali na výnosy dosiahnuté z poskytovania určitých digitálnych služieb. Opatrenia boli navrhnuté s akcentom na ich bezproblémový výkon a nastolenie rovnakých unifikovaných podmienok. Podľa Návrhu smernice DST by daň z digitálnych služieb mala byť vyberaná z hrubých výnosov podniku dosiahnutých z poskytovania služieb, ktoré podliehajú tejto dani, bez dane z pridanej hodnoty a iných podobných daní. Výnosy z poskytovania zdaniteľných služieb medzi členmi konsolidovanej skupiny pre účely finančného účtovníctva nemali byť považované za zdaniteľné výnosy.¹³ Zhoda na zavedení dane z digitálnych služieb však nebola členskými štátmi dosiahnutá.

¹² Proposal for a council directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services. 21.3.2018 COM(2018) 148 final. Dostupné na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7420-2018-INIT/en/pdf>

¹³ Blažejová, Z.: Aká je budúcnosť zdaňovania digitálnej ekonomiky? In: Daňové a právne aktuality- apríl 2018. Dostupné na: <https://www.danovky.sk/sk/aka-je-buducnost-zdanovania-digitalnej-ekonomiky>

Návrh smernice SDP stanovil aktualizované pravidlá na vytvorenie daňového nexu pre digitálne podniky, ktoré podnikajú cezhraničnou formou, ale absentuje u nich fyzická obchodná prítomnosť¹⁴. Návrh smernice SDP predpokladá reformu pravidiel zdaňovania príjmov právnických osôb spôsobom rozšírenia pojmu stálej prevádzkarne. K rozšíreniu pojmu má dôjsť tak, aby stála prevádzkareň zahŕňala aj významnú digitálnu prítomnosť subjektu, prostredníctvom ktorej tento subjekt vykonáva obchodnú činnosť.¹⁵ V neposlednom rade boli v návrhu vymedzené aj zásady na pripisovanie zisku digitálnemu obchodu.¹⁶ Hoci členské štáty nachádzajú kompromis v tom, že daňové predpisy je potrebné aktualizovať, nedošlo ani pri tomto návrhu ku dosiahnutiu žiadaného konsenzu.

1.2. Úloha OECD v regulácii digitálneho hospodárstva

Úsilie o nachádzanie dlhodobých globálnych riešení zdaňovania digitálneho hospodárstva dlhodobo prebieha aj na úrovni skupiny G20 a OECD.

S cieľom boja proti narúšaniu základu dane a presunu ziskov (BEPS) vznikol Inkluzívny rámec OECD/G20 pre BEPS. Táto iniciatíva už v súčasnosti spája už viac ako 140 štátov a jurisdikcií celého sveta, a to vrátane Slovenskej republiky¹⁷. Účelom je dosiahnutie globálneho konsenzu ktorý by vyústil v riešení vo forme multilaterálneho dohovoru. Dňa 8. októbra 2021 došlo k dosiahnutiu dohody o kľúčových aspektoch reformy medzinárodných pravidiel zdaňovania ziskov nadnárodných podnikov. Dohoda spočíva v zavedení riešenia v podobe dvoch základných pilierov. Predloženým riešením sa má zabezpečiť, aby zisk nadnárodných spoločností (MNE) implementujúcich digitálne technológie, ktoré možno považovať v globálnom hľadisku za najväčšie a najziskovejšie, bol prerozdelený do jednotlivých jurisdikcií a zároveň aby tieto nadnárodné spoločnosti odvádzali na daniach spravodlivý podiel z príjmov, ktoré generujú z rôznych jurisdikcií.

Pokiaľ ide o zostávajúce prvky projektu dvoch pilierov, na zasadnutí Inkluzívneho rámca OECD/G20 pre boj proti BEPS konaného 10. – 11. júla 2023 bol dosiahnutý ďalší

¹⁴ Na pomenovanie daného javu sa využíva aj pojem „významná digitálna prítomnosť“

¹⁵ Čakoci, K. – Simić, S.: K vybraným otázkam zdaňovania digitálnej ekonomiky, In: Právo, obchod, ekonomika. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2022, s.29.

¹⁶ Z návrhu smernice SDP vyplýva, že v zmysle zásad sa malo lepšie zachytiť vytváranie hodnoty v prípade digitálnych obchodných modelov, ktoré sú vo veľkej miere založené na nehmotnom majetku

¹⁷ Pozri: OECD: Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS. [cit. 15.12.2023]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/tax/beps/?fbclid=IwAR2PimN2izhmbdGRbYrCTJ5Lq2kIsiUn2hU1oylMu4dEQlWy3Gz8g7ZfMY8>

pokrok. Kľúčovým bodom zasadnutia bolo potvrdenie, že konečnú dohodu o mnohostrannom dohovore a jej podpísanie možno očakávať do konca roka 2023.¹⁸

2. Vplyv digitálnej dane na prehlbujúcu sa európsku integráciu

Aby došlo k naplneniu cieľa spravodlivého a účinného zdaňovania v digitálnom hospodárstve, je nevyhnutne potrebné docieľiť komplexné a moderné riešenie. Do úvahy prichádza možnosť riešiť nastolený problém formou unilaterálnych riešení, ktoré by sa uplatňovali v rámci jurisdikcií jednotlivých štátov a ich vlastných daňových systémov. Druhou možnou alternatívou je prístupenie k multilaterálnemu riešeniu, ktoré by bolo založené na spoločnom prístupe viacerých štátov k vzniknutému problému. Takéto riešenie by presahovalo hranice jurisdikcií a daňových systémov jednotlivých suverénnych štátov.

Zo strany určitých štátov je možné vnímať iniciatívu o nastolenie unilaterálneho riešenia. Berúc do úvahy globálny charakter digitalizácie sa však ako vhodnejší prístup javí druhá možnosť, teda riešenie na multilaterálnej úrovni. Tento by spočíval na spoločných pravidlách zdaňovania založených na iniciatívach či už EÚ alebo na medzinárodných pravidlách, ktoré ponúka OECD. Nie je však vylúčená ani kombinácia oboch spomenutých iniciatív. Spôsoby spolupráce suverénnych štátov v oblasti daní možno v zmysle daňovej doktríny diferencovať na základe odlišnej intenzity, a to na:

- **daňovú koordináciu**- je považovaná za základný stupeň zblížovania daňových systémov jednotlivých štátov. Je pre ňu typické vytváranie bilaterálnych či multilaterálnych schém zdanenia a slúži na synchronizovanie postupov v daňovej oblasti¹⁹,
- **daňovú aproximáciu**- jej základom je priblíženie právnych úprav jednotlivých štátov pričom konečným cieľom nemusí nevyhnutne byť daňová harmonizácia²⁰,
- **daňovú harmonizáciu**- tento spôsob spolupráce je založený na prispôbení a zladení daňových sústav jednotlivých štátov. Daňová harmonizácia môže byť spojená aj so vstupom štátov do medzinárodných zoskupení tým spôsobom, aby došlo k dosiahnutiu zlučiteľnosti s cieľovými normami²¹.

¹⁸ Outcome Statement on the Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy : Dostupné na: <https://web.archive.oecd.org/2023-07-12/660369-outcome-statement-on-the-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2023.pdf>

¹⁹ Lenártová, G.: harmonizácia daní v Európskej únii. Vydavateľstvo ekonóm, Bratislava, 2012

²⁰ Babčák, V.: Daňové právo na Slovensku a v EÚ. Bratislava: EPOS, 2019. s. 817

²¹ Tóthová, M.: Právna komparatistika. Veľké právne systémy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010, s. 39.

Pri takomto rozlíšení možných spôsobov spolupráce štátov v oblasti daní je vhodné vymedziť, prostredníctvom akej formy spolupráce by sa doposiaľ prezentované návrhy EÚ a OECD mali vo výsledku prejavíť. Doposiaľ prezentované iniciatívy zo strany OECD sa svojou povahou približujú k daňovej koordinácii. Tá by sa do budúcnosti mala s najväčšou pravdepodobnosťou prejavíť v úprave spôsobu zdaňovania nadnárodných spoločností využívajúcich digitálne technológie. Úprava by mala vyústiť do reformy medzinárodných pravidiel zdaňovania príjmov právnických osôb v podobe multilaterálneho dohovoru.

Na úrovni EÚ sa predložené návrhy smerníc z roku 2018²² najviac približovali ku spolupráci členských štátov vo forme daňovej harmonizácie. Ako sme už uviedli vyššie, na ich prijatie nebola dosiahnutá dostatočná zhoda zo strany členských štátov, čo vyústilo do neúspechu harmonizačných snáh.

Prirodzeným dôsledkom nedostatku v podobe absencie koordinovaného či harmonizovaného riešenia je, že jednotlivé štáty siahajú po unilaterálnych opatreniach uplatňovaných v rámci daňovej suverenity daných štátov a ich daňovej jurisdikcie. Tvorcov politik daných štátov k takému postupu motivuje primárne ochrana fiskálnych záujmov štátu, pričom zároveň týmto konaním prejavujú svoju daňovú suverenitu v oblasti, ktorá nie je harmonizovaná. Ak sa však zamyslíme nad reálnym dopadom takýchto riešení, nájdeme pravdepodobne viac negatívnych ako pozitívnych dôsledkov. Unilaterálne mechanizmy prispievajú vo vysokej miere ku fragmentácii vnútorného trhu z dôvodu globálneho charakteru digitalizácie a výziev, ktoré so sebou prináša. Následkom je vytváranie rozdielov v daňových systémoch štátov, čo pramení v ich rôznorodosti a absencii koordinácie. Navyše, účinok rôznorodosti má predpoklad prejavíť sa tiež v sťažení prijatia unifikovaného riešenia vyplývajúceho z globálneho konsenzu a tým vytvoriť existujúci problém opäť raz zložitejším²³. V zmysle uvedeného možno vyvodíť záver, že prijímanie unilaterálnych riešení zo strany suverénnych štátov v konečnom dôsledku podporuje potrebu právnej úpravy, ktorá by riešila daňové výzvy vyplývajúce z digitalizácie.

²² Návrh smernice DST a Návrh smernice SDP

²³ OECD (2018): Tax and Digitalisation, OECD Going Digital Policy Note, OECD, Paris, s. 1 a nasl.

Záver

V tomto príspevku sme sa venovali výzvam, ktorým v posledných rokoch čelia daňové systémy. Z dôvodu globalizácie a digitalizácie došlo k vzniku nových obchodných modelov a rozmachu digitálnych služieb. Napriek rýchlemu pokroku nových technológií a ich všade prítomného charakteru, ktorý nás sprevádza už niekoľko rokov ostávajú pravidlá zdaňovania takmer bez zmien.

Cieľom tohto príspevku bolo analyzovať vybrané otázky v oblasti digitálneho hospodárstva a identifikovať možné riešenia za súčasného naplnenia princípu daňovej spravodlivosti. V príspevku sme skúmali aktuálnosť pravidiel upravujúcich zdaňovanie digitálnych služieb, zamerali sme sa na problém, či tieto pravidlá naplňajú princíp daňovej spravodlivosti. Neopomenuli sme ani prehľad iniciatív, ktoré v súvislosti s predmetnými výzvami vytýčila či už EÚ alebo OECD a v neposlednom rade sme sa zamerali na polemiku, aký má problém zdaňovania digitálnych služieb vplyv na európsku integráciu.

Dospeli sme k záveru, že pravidlá zdaňovania je nevyhnutne potrebné upraviť a reagovať na vzniknuté nedostatky, ktoré môžu viesť spoločnosti, ktorých sa to týka k využívaniu medzier. Takéto konanie by mohlo vyústiť do rozmachu daňových únikov, vyhýbania sa daňovým povinnostiam, zvýšeniu pravdepodobnosti nižších daňových príjmov vo verejných rozpočtoch, či narušeniu rovnakých podmienok pre podniky.

V príspevku sme sa zamerali na overenie vytýčených hypotéz:

- Úprava pravidiel zdaňovania digitálnych služieb by mohla významne prispieť k naplneniu daňovej spravodlivosti,
- Harmonizácia pravidiel zdaňovania digitálnych služieb by mohla posilniť európsku integráciu a zároveň podporiť spravodlivejšie a transparentnejšie daňové prostredie.

Vo vzťahu k prvej hypotéze môžeme konštatovať jej potvrdenie. V zmysle prechádzajúceho textu môžeme potvrdiť, že bez úpravy pravidiel zdaňovania digitálnych služieb dochádza a aj naďalej bude dochádzať k neželaným konaniam zo strany dotknutých podnikov, čo má za následok narušenie princípu daňovej spravodlivosti. V tejto súvislosti navrhujeme prijať v čo najkratšom čase riešenie, ktoré by naplnilo požiadavku daňovej spravodlivosti, efektívnosti a vyvážených podmienok pre všetky obchodné modely.

Rovnako môžeme skonštatovať, že došlo ku potvrdeniu aj druhej z vytýčených hypotéz. Z dôvodu absencie úpravy zdaňovania digitálneho hospodárstva pociťujú jednotlivé štáty deficit vo verejných príjmoch v dôsledku čoho sa uchýľujú k unilaterálnym riešeniam nepresahujúcim hranice ich daňovej jurisdikcie. Napriek tomu, že tento postup zo strany štátov je prirodzený, nepovažujeme ho za správny. Prijímaním unilaterálnych riešení dochádza ku fragmentácii vnútorného trhu z dôvodu globálneho charakteru digitalizácie. Následkom je vytváranie rozdielov v daňových systémoch štátov, čo môže neskôr spôsobiť zvýšenie náročnosti unifikovanej úpravy. Je preto podľa nášho názoru jednoznačné, že harmonizované pravidlá by mohli prispieť k efektívnejšej integrácii štátov v nastolenej otázke, čoho následkom by bolo spravodlivejšie a transparentnejšie daňové prostredie.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- Babčák, V.: Daňové právo na Slovensku a v EÚ. Bratislava: EPOS, 2019, ISBN: 978-80-562-0247-0
- Baéz, A. – Brauner, A.: Withholding taxes in the Service of BEPS Action 1: Address the Tax Challenges of the Digital Economy. In: WU International Taxation Research Paper Series. Roč. 14, 2015, s. 5. [cit. 22.11.2023]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2591830
- Blažejová, Z.: Aká je budúcnosť zdaňovania digitálnej ekonomiky? In: Daňové a právne aktuality- apríl 2018. Dostupné na: <https://www.danovky.sk/sk/aka-je-buducnost-zdanovania-digitalnej-ekonomiky>
- Čakoci, K. – Simić, S.: K vybraným otázkam zdaňovania digitálnej ekonomiky, In: Právo, obchod, ekonomika. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2022. ISBN 978-80-574-0153-7
- Európska rada a Rada Európskej únie: Zdaňovanie digitálneho hospodárstva [online] [cit. 20. 11. 2023]. Dostupné na: <https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/digital-taxation/>
- Gadžo, S.: The Principle of ‘Nexus’ or ‘Genuine Link’ as a Keystone of International Income Tax Law: A Reappraisal. In: Intertax, roč. 46, 2018, č. 3, s. 194. [cit. 13.12.2023]. Dostupné na: https://repository.pravri.uniri.hr/islandora/object/pravri%3A1775/datastream/FILE0/vi_ew
- Lenártová, G.: harmonizácia daní v Európskej únii. Vydavateľstvo ekonóm, Bratislava, 2012
- OECD (2018): Tax and Digitalisation, OECD Going Digital Policy Note, OECD, Paris, s. 1 a nasl.
- OECD: Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS. [cit. 15.12.2023]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/tax/beps/?fbclid=IwAR2PimN2izhmbdGRbYrCTJ5Lq2kIsiUn2hU1oylMu4dEQIWY3Gz8g7ZfMY8>
- Outcome Statement on the Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy : Dostupné na: <https://web-archive.oecd.org/2023-07-12/660369-outcome-statement-on-the-two-pillar-solution->

[to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2023.pdf](#)

- Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade z 21. septembra 2017: Spravodlivý a efektívny daňový systém v EÚ pre digitálny jednotný trh. COM/2017/0547 final [online] Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52017DC0547>
- Proposal for a council directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services. 21.3.2018 COM(2018) 148 final. Dostupné na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7420-2018-INIT/en/pdf>
- Tóthová, M.: Právna komparatistika. Veľké právne systémy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010, s. 39.
- Troitiño, D.R.- Kerikmäe, T.- Hamul'ák, O.: Digital Development of the European Union: An Interdisciplinary Perspective. Springer Cham, 2023. ISBN 978-3-031-27311-7
- Závery Európskej rady z 19. októbra 2017. Dostupné na: <https://www.consilium.europa.eu/media/21613/19-euco-final-conclusions-sk.pdf>

PRÁVO NA OBHAJOBU AKO IMANENTNÁ SÚČASŤ PRÁVNEHO ŠTÁTU

THE RIGHT TO DEFENCE AS AN IMMANENT PART OF THE RULE OF LAW

Roland Hochmann¹

Abstrakt

Cieľom predkladaného článku je analýza problematiky práva na obhajobu a jeho uplatňovania v aplikačnej praxi. V článku sa zameriavam najmä na vymedzenie postavenia podozrivej osoby v trestnom konaní a úskaliam aplikačnej praxe, ktoré sťažujú možnosti uplatnenia práva na obhajobu podozrivej osoby v trestnom konaní v takom rozsahu, ako to garantuje medzinárodná a európska legislatíva a taktiež rozhodovacia prax súdov Slovenskej republiky a Európskeho súdu pre ľudské práva. Osobitne sa venujem právu na obhajobu ako signifikantnému znaku právneho štátu.

Kľúčové slová

Právny štát, právo na obhajobu, realizácia práva na obhajobu v predsúdnom konaní, podozrivý

Abstract

The aim of the present article is to analyse the issue of the right to defence and its application in the practice. In the article I focus in particular on the definition of the position of a suspect in criminal proceedings. Problems in practice that make it difficult to apply the right to defence of a suspect in criminal proceedings. In the article I will also work and compare international and European legislation. I will specifically focus on the right to defence as a significant sign of the rule of law.

Keywords

Rule of law, right of defence, implementation of the right of defence in pre-trial proceedings, suspect

Úvod

Právo na obhajobu v trestnom konaní tvorí jednu z nevyhnutných zložiek demokratického a právneho štátu. Zároveň právo na obhajobu je natoľko signifikantným znakom právneho štátu, že sa premietlo aj do základných zásad trestného konania. Taktiež je

¹ Mgr. Roland Hochmann (1997) V roku 2023 ukončil štúdium práva na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. Počas štúdia pracoval ako právny asistent vo viacerých advokátskych kanceláriách a absolvoval stáž na Okresnej prokuratúre Bratislava III a v Kancelárii Národnej rady Slovenskej republiky na odbore Parlamentného inštitútu. V súčasnosti je interným doktorandom na Katedre trestného práva, kriminológie a kriminalistiky Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave a orientuje sa na problematiku trestného práva procesného so zameraním najmä na právo na obhajobu. Aktívne sa zúčastňuje vedeckých konferencií a je autorom viacerých odborných článkov.

právo na obhajobu celkom opodstatnene a systémovo prepojené so zásadou prezumpcie nevinny, ktorú možno spolu s právom na obhajobu začleniť k najdôležitejším zásadám trestného konania v podmienkach Slovenskej republiky. Na to, aby sa dosiahol spravodlivý proces musí mať osoba, proti ktorej sa vedie trestné konanie, možnosť uplatniť právo na obhajobu v celom rozsahu. Čo vychádza aj z rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý uvádza: „Zásada zabezpečenia práva na obhajobu je nevyhnutným predpokladom úspešného súdnictva, ktorého významnou úlohou je ochrana práv a zákonom chránených záujmov občanov. Zabezpečuje sa v záujme osoby, proti ktorej sa vedie trestné konanie, ale aj v záujme spoločnosti.“² V tomto kontexte musím uviesť, že ďalšou zásadou, ktorá je veľmi úzko prepojená so zásadou práva na obhajobu je zásada práva na spravodlivý proces.

1. Právo na obhajobu v právnom štáte

Právny štát sa považuje za jednu zo základných hodnôt, na ktorých je postavená západná kultúra.³ Právny štát je koncept, ktorý je značne široký a ešte stále sa v určitých parametroch vyvíja.⁴ V spoločnosti, ktorá je založená na úcte k demokracii a na jednotlivých princípoch právneho štátu, naplňa právo na obhajobu svoju osobitnú úlohu. Slovenská republika bezpochyby patrí medzi právne štáty aj vzhľadom na to, že zakotvenie tohto princípu sa nachádza v hierarchicky najvyššie postavenom právnom predpise, ktorým je Ústava Slovenskej republiky a to konkrétne v čl. 1. Právo na obhajobu má svoje zakotvenie taktiež v Ústave Slovenskej republiky, konkrétne v čl. 50 ods. 3, ktorý priznáva obvinenému toto právo až do nadobudnutia právoplatnosti súdneho rozhodnutia. V zmysle judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky sa právo na obhajobu pred nadobudnutím procesného postavenia obvineného nezaručuje podľa spomínaného čl. 50 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, ale je implikované v ochrane podľa čl. 47 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.⁵

Okrem Ústavy Slovenskej republiky právo na obhajobu nachádza svoje ukotvenie aj v iných právnych predpisoch, ako napríklad v § 2 ods. 9 Trestného poriadku, v ktorom je ustanovené: „Každý, proti komu sa vedie trestné konanie, má právo na obhajobu.“ Aj v zmysle judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky je potrebné, aby právo na obhajobu bolo

² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: III. ÚS 41/2001

³ HUNTINGTON, S. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New Yor: Simon & Schuster, 1996, s. 69.

⁴ KROŠLÁK, D. *Právny štát – vývoj, princípy, mechanizmus ochrany*. 1. vydanie. Praha: Wolters Kluwers ČR, a. s., 2022, s. 11.

⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: II. ÚS 34/99

v plnej miere zaručené a realizované v tých procesných situáciách, v ktorých sa právo na obhajobu má uplatňovať a pre právny štát nie je dostatočné len jeho formálne priznanie. Preto budem citovať v tejto súvislosti aj jeden z rozsudkov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, v ktorom sa uvádza, že „zásada práva na obhajobu vyjadrená v § 2 ods. 9 Trestného poriadku je zásadou ústavnou (čl. 50 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky) ako aj Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (čl. 6 ods. 3) a vzťahuje sa na celé konanie. Jej zabezpečenie je povinnosťou orgánov činných v trestnom konaní ako aj súdu, keďže právo na obhajobu je dôležitým predpokladom zistenia skutkového stavu veci, o ktorom nie sú dôvodné pochybnosti, ako aj predpokladom vydania zákonného a spravodlivého rozhodnutia.“⁶ Pokiaľ diskutujeme o právnom štáte je na mieste uviesť aj zoznam kritérií právneho štátu, ktoré boli formulované Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia) v roku 2016:⁷

- zákonnosť implikujúca transparentný, zodpovedný, demokratický a pluralistický postup prijímania zákonov,
- právna istota,
- zákaz svojvôle výkonnej moci,
- účinná súdna ochrana nezávislými a nestrannými súdmi, účinné súdne preskúmanie,
- dodržiavanie základných práv,
- deľba moci,
- rovnosť pred zákonom.

Právo na obhajobu je prepojené s viacerými kritériami, ide najmä o právnu istotu, účinnú súdnu ochranu a rovnosť pred zákonom. Právny rámec práva na obhajobu dotvára okrem Ústavy Slovenskej republiky aj Listina základných práv slobôd, tiež Dohovor ako zásadný dokument, ktorý nastavuje štandardy pre právo na obhajobu v európskom priestore. V rámci Európskej únie je právo na obhajobu zakotvené v čl. 48 ods. 2 Charty⁸ a precizované v smerniciach, ktorými sa harmonizovali základné práva podozrivých a obvinených osôb v

⁶ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn.: 4 Tz 9/2006

⁷ LACIAK, O.: *NEZÁVISLÝ ADVOKÁT AKO NEVYHNUTNOSŤ FUNGOVANIA PRÁVNEHO ŠTÁTU*. Bratislava: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020

⁸ Charta:
„Článok 48

Prezumpcia nevinoty a právo na obhajobu

1. Každý, kto je obvinený, sa považuje za nevinný, kým jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom.
2. Každý, kto je obvinený, má právo na obhajobu.“

trestnom konaní v členských štátoch Európskej únie.⁹ Medzi smernice, ktoré harmonizovali základné práva podozrivých a obvinených osôb patria nasledujúce z nich:

- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/64/EÚ z 20. októbra 2010 o práve na tlmočenie a preklad v trestnom konaní,
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/13/EÚ z 22. mája 2012 o práve na informácie v trestnom konaní,
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/48/EÚ z 22. októbra 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní a v konaní o európskom zatykači a o práve na informovanie tretej osoby po pozbavení osobnej slobody a na komunikáciu s tretími osobami a s konzulárnymi úradmi po pozbavení osobnej slobody,
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2016/343 z 9. marca 2016 o posilnení určitých aspektov prezumpcie neviny a práva byť prítomný na konaní pred súdom v trestnom konaní.

2. Právo na obhajobu podozrivej osoby v trestnom konaní

Trestné právo sa zaraďuje medzi právne odvetvia, ktoré kladú dôraz na prísne dodržiavanie jednotlivých zákonných ustanovení. Platná právna úprava člení trestné konanie na jednotlivé fázy a v nadväznosti na tieto fázy sa aj rozlične označuje osoba, voči ktorej sa vedie trestné konanie. Jednotlivé štádia trestného konania sa členia:

Predsúdne konanie, ktoré sa člení na:

- Postup pred začatím trestného stíhania (§ 196 až 198 Trestného poriadku)
- Prípravné konanie (§ 199 až 236 Trestného poriadku)

Súdne konanie, ktoré sa člení na:

- Predbežné pojednanie, resp. preskúmanie obžaloby (§ 241 až 245 Trestného poriadku)
- Hlavné pojednávanie (§ 246 až 290 Trestného poriadku)
- Odvolacie konanie (§ 306 až 329 Trestného poriadku)
- Vykonávacie konanie (§ 406 až 476 Trestného poriadku)

V mojom článku sa primárne venujem právu na obhajobu v predsúdnom konaní. V tomto štádiu trestného konania majú účasť aj jednotlivé subjekty. Preto je obzvlášť vhodné sa

⁹ LACIAK, O.: *Právo na obhajobu a jeho podoby v trestnom konaní*. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2019. s. 11.

zamyslieť nad tým, aké subjekty majú byť aktérmi v tejto fáze konania, kto má a kto nemá mať možnosť byť informovaný o priebehu a výsledku tohto konania, kto sa má spolupodieľať na formulovaní výsledného rozhodnutia a kto si môže alebo nemôže uplatniť opravný prostriedok proti tomuto rozhodnutiu.¹⁰ Medzi tieto subjekty zaraďujeme bezpochyby orgány činné v trestnom konaní, osobu, ktorá mala spáchať trestný čin a osobu, ktorá ním bola poškodená. Osobu, ktorá mala spáchať trestný čin označuje Trestný poriadok ako osobu podozrivú. V Trestnom poriadku však absentuje legálna definícia pojmu podozrivý a taktiež kumulatívny výpočet práv tejto osoby. Procesné postavenie osoby obvinenej, obžalovanej, odsúdenej sú Trestným poriadkom upravené a disponujú legálnou definíciou, čo prispieva k právnej istote osoby nachádzajúcej sa v jednotlivom procesnom postavení. Ako som už uviedol, Trestný poriadok nedisponuje legálnou definíciou podozrivého, no napriek tomu osobu podozrivú vo viacerých svojich ustanoveniach uvádza:

- Inštitút zadržaného podozrivého (§ 85 Trestného poriadku),
- V rámci úpravy domovej prehliadky (§ 99 ods. 1 Trestného poriadku),
- Prehliadka tela (§ 155 ods. 3 Trestného poriadku),
- Vyšetrovací pokus (§ 157 Trestného poriadku),
- Právo na prekladateľa a tlmočníka (§ 2 ods. 20 Trestného poriadku).

Medzi základnými zásadami trestného konania, však Trestný poriadok explicitne predsa len priznáva jedno právo podozrivej osobe. Ide o zásadu práva na svoj jazyk, vyjadrenú v § 2 ods. 20 Trestného poriadku, ktorý ustanovuje: „*Ak obvinený, jeho zákonný zástupca, **podozrivá osoba**, poškodený, zúčastnená osoba alebo svedok vyhlási, že neovláda jazyk, v ktorom sa konanie vedie, má právo na tlmočníka a prekladateľa.*“ Musím uviesť, že pri tomto ustanovení je možné pozorovať posilňovanie postavenia podozrivej osoby, nakoľko v pôvodnom znení tohto zákonného ustanovenia absentoval podozrivý a až neskôr bol tento pojem pridaný do tohto ustanovenia. Za zmienku určite stojí právna úprava smerníc Európskeho parlamentu a Rady o úprave niektorých procesných práv v trestnom konaní, ktoré som už popísal vyššie v tomto článku.¹¹ Formulácia ustanovení týchto smerníc je jednoznačná v tom, že v práve

¹⁰ BLAŽEK, R. - TARABOVÁ, N.: *Podozrivý a poškodený v postupe pred začatím trestného stíhania*; Justičná revue, 73, 2021, č. 1, s. 50 - 62.

¹¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/64/EÚ z 20. októbra 2010 o práve na tlmočenie a preklad v trestnom konaní; Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/13/EÚ z 22. mája 2012 o práve na informácie v trestnom konaní; Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/48/EÚ z 22. októbra 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní a v konaní o európskom zatykači a o práve na informovanie tretej osoby po pozbavení osobnej slobody a na komunikáciu s tretími osobami a s konzulárnymi úradmi po pozbavení osobnej; Smernica

Európskej únie sa rovnaké práva priznávajú podozrivým, ako aj obvineným osobám.¹² Smernica o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní nám zrovnoprávňuje podozrivú osobu a obvinenú osobu a to v rozsahu ich obhajobných práv. Uvedené vyplýva už z formulácie čl. 2 tejto smernice, ktorá uvádza, že sa „vzťahuje na podozrivé alebo obvinené osoby v trestnom konaní od chvíle, kedy boli príslušnými orgánmi členského štátu prostredníctvom úradného oznámenia alebo inak upovedomené, že sú podozrivé alebo obvinené zo spáchania trestného činu, a to bez ohľadu na to, či boli pozbavené osobnej slobody.“ Táto smernica upravuje aj ďalšie osobitné situácie, kde poskytuje ochranu podozrivému nad rámec národnej úpravy. Ide o prípady, keď sa podozrivou osobou stane osoba, ktorá nie je podozrivou osobou, ako príklad možno uviesť svedka. Uvádzaná smernica preto v čl. 21 explicitne poukazuje na situáciu, v ktorej sa napríklad svedok stane podozrivou osobou, počas výsluchu orgánom činným v trestnom konaní., *„Ak sa v priebehu takéhoto výsluchu osoba, ktorá nie je podozrivou, stane podozrivou osobou, výsluch by sa mal okamžite prerušiť. Vo výsluchu sa však môže pokračovať, len ak bola dotknutá osoba informovaná o tom, že je podozrivou a má možnosť v plnej miere vykonávať práva, ktoré jej ustanovuje smernica.“* Uvádzaná osoba by mala byť chránená pred výpoveďou vo vlastný neprospech a mať právo nevypovedať, ako potvrdzuje judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva.¹³

Zaujímavý pohľad prináša aj komparácia s okolitými krajinami. A preto sa vynára otázka, prečo zákonodarca nepristúpil k vytvoreniu komplexného inštitútu podozrivej osoby. Tak, ako je to upravené v iných právnych poriadkoch napríklad v Českej republike alebo v Rakúsku. Český zákon č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (ďalej len „Trestní řád“), pojem podozrivý používa pomerne často, predovšetkým v súvislosti so skráteným prípravným konaním a označuje takto osobu od okamihu oznámenia podozrenia zo spáchania trestného činu, až do momentu začatia vedenia trestného stíhania voči tejto osobe.¹⁴ Táto osoba má analogické práva ako obvinený, pričom na túto skutočnosť odkazuje § 179b ods. 2 Trestního řádu a odkazuje priamo na práva obvineného obsiahnuté v § 33 ods. 1 a 2 Trestního řádu. Ďalší

Európskeho parlamentu a Rady 2016/343 z 9. marca 2016 o posilnení určitých aspektov prezumpcie nevinoty a práva byť prítomný na konaní pred súdom v trestnom konaní.

¹² LACIAK, O.: *Právo na obhajobu a jeho podoby v trestnom konaní*. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2019. s. 15.

¹³ LACIAK, O.: *Právo na obhajobu a jeho podoby v trestnom konaní*. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2019. s. 16.

¹⁴ BLAŽEK, R. - TARABOVÁ, N.: *Podozrivý a poškodený v postupe pred začatím trestného stíhania*; *Justičná revue*, 73, 2021, č. 1, s. 50 - 62.

z príkladov je rakúsky trestný poriadok (ďalej ako „Strafprozessordnung“), ktorý upravuje inštitút podozrivej osoby v ustanovení § 48 ods. 1 Strafprozessordnung.

Istým posunom v rámci analyzovaného stavu môže byť vládny návrh zákona, ktorý bol schválený na zasadnutí Vlády Slovenskej republiky dňa 06.12.2023 a následne bol predložený na legislatívny proces do Národnej rady Slovenskej republiky.¹⁵ Uvádzaný návrh zákona zavádza inštitút podozrivej osoby v ustanovení § 33b Trestného poriadku.¹⁶ Výsledok však je ešte otáznym, nakoľko počas legislatívneho procesu môže ešte dôjsť k zmenám tak, ako tomu bolo aj v minulosti.

Záver

Aplikačná prax je v priznávaní práv nejednotná. V súčasnosti absentuje presné vymedzenie práv podozrivej osoby v rámci trestného konania, čo spôsobuje *legislatívne vákuum*. Podľa môjho názoru, by bolo žiaduce presne vymedziť pojem podozrivá osoba a zároveň uviesť presný výpočet práv, ktoré takejto osobe prináležia. Práve preto, podľa môjho názoru si predmetná právna úprava práv podozrivej osoby určite zaslúži dôkladnú legislatívnu úpravu. A to tiež preto, lebo právo na obhajobu je prepojené s viacerými kritériami právneho štátu a prispeje to k zvýšeniu právnej istoty.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

BLAŽEK, R. - TARABOVÁ, N.: *Podozrivý a poškodený v postupe pred začatím trestného stíhania*; Justičná revue, 73, 2021, č. 1, s. 50 - 62.

¹⁵ Dostupné na internete: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29089/1>

¹⁶ § 33b Podozrivý

(1) Podozrivý má práva a povinnosti obvineného, ako aj právo na obhajobu v plnom rozsahu podľa tohto zákona, ak tento zákon neustanovuje inak alebo ak z povahy veci nevyplýva niečo iné; tým nie sú dotknuté procesné práva, ktoré podozrivému priznáva medzinárodná zmluva alebo priamo uplatniteľný právne záväzný akt Európskej únie. Podozrivý má najmä právo na primerané vysvetlenie okolností zakladajúcich podozrenie voči nemu; opis týchto okolností sa uvedie najneskôr v zápisnici o jeho výsluchu s uvedením právnej kvalifikácie skutku, z ktorého je podozrivý. Podozrivý má tiež právo na poskytnutie odpisu zápisnice o jeho výsluchu.

(2) Práva a povinnosti podľa tohto zákona sa na podozrivého vzťahujú od jeho prvého výsluchu alebo od iného úkonu orgánov činných v trestnom konaní voči nemu alebo v súvislosti s ním alebo v súvislosti s podozreniami, ktoré sa ho týkajú.

(3) V prípade pochybností o rozsahu práv a povinností rozhodne na návrh policajta prokurátor uznesením, voči ktorému je prípustná sťažnosť.

HUNTINGTON, S. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996, s. 368.

KROŠLÁK, D. *Právní stát – vývoj, principy, mechanismus ochrany*. 1. vydanie. Praha: Wolters Kluwers ČR, a. s., 2022, s. 240.

LACIAK, O.: *Právo na obhajobu a jeho podoby v trestnom konaní*. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2019. s. 119.

LACIAK, O.: *NEZÁVISLÝ ADVOKÁT AKO NEVYHNUTNOSŤ FUNGOVANIA PRÁVNEHO ŠTÁTU*. Bratislava: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020 s. 81 – 86.

Judikatúra:

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: III. ÚS 41/2001

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: II. ÚS 34/99

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn.: 4 Tz 9/2006

K NAVRHOVANÝM ZMENÁM TRESTNÉHO ČINU ZNÁSILNENIA A TRESTNÉHO ČINU SEXUÁLNEHO NÁSILIA

ABOUT PROPOSED CHANGES TO THE CRIME OF RAPE AND CRIME OF SEXUAL VIOLENCE

Peter Hunák - Martin Ľupták¹

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá vybranými aspektami navrhovaných zmien základných skutkových podstát trestných činov znásilnenia a sexuálneho násillia, ktoré má priniesť rozsiahla novela Trestného zákona, konkrétne návrh novely Trestného zákona a ďalších súvisiacich právnych predpisov pripravovaný Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, ktorý je v súčasnosti v legislatívnom procese v Národnej rade Slovenskej republiky pod číslom parlamentnej tlače 1528 vo svetle pred druhým medzirezortným pripomienkovým konaním vedeným pod číslom LP/2022/511, konkrétne pred jeho vyhodnotením a zapracovaním určitých pripomienok..

Kľúčové slová

Znásilnenie, sexuálne násillie, trestný čin, trestný zákon, novela

Abstract

The paper deals with selected aspects of the proposed changes to the basic constituent elements of crimes of rape and sexual violence, which are to be brought by the extensive amendment to the Penal Code, specifically the draft amendment to the Penal Code and other related legislation prepared by the Ministry of Justice of the Slovak Republic, which is currently in the legislative procedure in the National Council of the Slovak Republic under number of parliamentary press 1528 in the light of the second interdepartmental comment procedure conducted under the number LP/2022/511, specifically before its evaluating and incorporating certain comments.

Keywords

Rape, sexual violence, crime, criminal law, amendment

Úvod

Tak, ako aj pri ostatných trestných činoch, skutkové podstaty trestných činov znásilnenia a sexuálneho násillia sú u nás upravené v zákone č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej ako „Trestný zákon“). Uvedené vyplýva priamo z ustanovenia § 1 Trestného zákona, ktorý definuje predmet zákona a podľa ktorého „*tento*

¹ JUDr. Peter Hunák, PhD., samosudca, Okresný súd Banská Bystrica, pracovisko Brezno, Kuzmányho 4, 977 01 Brezno; JUDr. Martin Ľupták, PhD., MBA, predseda trestnoprávneho kolégia, Krajský súd v Banskej Bystrici, Skuteckého 7, 974 87 Banská Bystrica

zákon upravuje základy trestnej zodpovednosti, druhy trestov, druhy ochranných opatrení, ich ukladanie a skutkové podstaty trestných činov“.²

Základná skutková podstata trestného činu znásilnenia sa v obdobnom znení nachádzala už v zákone č. 140/1961 Zb. Trestný zákon v znení do 31. 12. 2005 (ďalej ako „starý Trestný zákon“), konkrétne v ustanovení § 241³. Uvedené platí aj o znení základnej skutkovej podstaty trestného činu sexuálneho násillia (ustanovenie § 241a⁴ starého Trestného zákona.

V súčasnosti sa definície pertraktovaných trestných činov (ich základné skutkové podstaty) nachádzajú v ustanoveniach § 199 a § 200 Trestného zákona. Trestného činu znásilnenia sa dopustí ten, „*kto násillím alebo hrozbou bezprostredného násillia donúti ženu k súložiu alebo kto na taký čin zneužije jej bezbrannosť, potrestá sa odňatím slobody na päť rokov až desať rokov.*“⁵ a trestného činu sexuálneho násillia sa dopustí ten, „*kto násillím alebo hrozbou bezprostredného násillia donúti iného k orálnemu styku, análnemu styku alebo k iným sexuálnym praktikám alebo kto na taký čin zneužije jeho bezbrannosť, potrestá sa odňatím slobody na päť rokov až desať rokov.*“⁶ Z uvedeného je zjavné, že oproti úprave v starom Trestnom zákone sa okrem formy výrazu potresce-potrestá zmenila len sankcia, resp. dĺžka trestu odňatia slobody z dva až osem rokov na päť až desať rokov.

S ohľadom na uvedené sa v príspevku zaoberáme vybranými aspektami navrhovaných zmien základných skutkových podstát trestných činov znásilnenia a sexuálneho násillia, ktoré má priniesť rozsiahla novela Trestného zákona, konkrétne návrh novely Trestného zákona a ďalších súvisiacich právnych predpisov pripravovaný Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, ktorý je v súčasnosti v legislatívnom procese v Národnej rade Slovenskej republiky pod číslom parlamentnej tlače 1528, a to hlavne v čase pred druhým medzirezortným pripomienkovým konaním vedeným pod číslom LP/2022/511, konkrétne pred jeho vyhodnotením a zapracovaním určitých pripomienok.

² Ustanovenie § 1 Trestného zákona.

³ Ustanovenie § 241 ods. 1 starého Trestného zákona: „*Kto násillím alebo hrozbou bezprostredného násillia donúti ženu k súložiu, alebo kto na taký čin zneužije jej bezbrannosť, potresce sa odňatím slobody na dva roky až osem rokov.*“

⁴ Ustanovenie § 241a ods. 1 Trestného zákona: „*Kto násillím alebo hrozbou bezprostredného násillia donúti iného k orálnemu styku, análnemu styku alebo k iným sexuálnym praktikám, alebo kto na taký čin zneužije jeho bezbrannosť, potresce sa odňatím slobody na dva roky až osem rokov.*“

⁵ Ustanovenie § 199 ods. 1 Trestného zákona.

⁶ Ustanovenie § 200 ods. 1 Trestného zákona.

1. Súčasná právna úprava

Ako už spomíname v úvode, v súčasnosti tvoria trestné činy znásilnenia a sexuálneho násillia dve samostatné skutkové podstaty. Každá skutková podstata je tvorená štyrmi obligatónnymi znakmi skutkovej podstaty – subjekt, subjektívna stránka, objekt a objektívna stránka. Ako je zjavné, pri oboch rozoberaných trestných činoch je objektívna stránka veľmi podobná, ba až takmer rovnaká (použitie násillia, či hrozby bezprostredného násillia, alebo zneužitie bezbrannosti obete), avšak zjavné rozdiely sú v samotnom následku konania, ktorým je pri znásilnení súlož a pri sexuálnom násillí orálny, či análny styk alebo iné sexuálne praktiky. Druhým, nemenej podstatným rozdielom vychádzajúcim zo súčasnej právnej úpravy je, že priamou obeťou trestného činu sexuálneho násillia (poškodeným) môže byť ktokoľvek, avšak pri trestnom čine znásilnenia to môže byť len žena. Navrhovaná právna úprava obe definície spája a značne aj mení.

2. Navrhovaná právna úprava

V zmysle navrhovanej novely Trestného zákona v znení pred druhým medzirezortným pripomienkovým konaním vedeným pod číslom LP/2022/511 malo ustanovenie § 199 ods. 1 zmeneného Trestného zákona znieť nasledovne: „*Kto vykoná na inej osobe bez jej súhlasu súlož alebo inú sexuálnu praktiku alebo ju bez jej súhlasu zapojí do sexuálnych praktík s treťou osobou, potrestá sa odňatím slobody na tri roky až osem rokov.*“ Časť súčasnej právnej úpravy sa premietla aj do ustanovenia § 199 ods. 2 zmeneného Trestného zákona, ktoré malo znieť nasledovne: „*Odňatím slobody na päť rokov až desať rokov sa páchatel potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 násillím alebo hrozbou bezprostredného násillia alebo na taký čin zneužije bezbrannosť tejto osoby.*“⁷

Z tejto textácie je zrejmé, že návrh pri základnej skutkovej podstate opúšťa koncepciu násillia, či hrozby bezprostredného násillia alebo zneužitia bezbrannosti obete a prechádza do koncepcie založenej výlučne na „súhlase“ osoby. Okrem uvedeného už nevypočítava jednotlivé sexuálne praktiky, ale tieto označuje spoločným pojmom „iné sexuálne praktiky“ a explicitne stanovuje, že subjektom tohto trestného činu môže byť aj osoba, ktorá priamo sexuálnu praktiku nevykonáva, ale zapojí poškodeného do takejto praktiky s treťou osobou.

⁷ Návrh zákona, ktorým sa mení a doplňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v legislatívnom procese LP/2022/511. In: Slov-Lex [online]. Bratislava: Úrad vlády Slovenskej republiky, 2023 [cit.2023-11-11], § 199 ods. 1 a 2. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2022-511>.

V zmysle dôvodovej správy k navrhovanej novele Trestného zákonníka je navrhovaná úprava inšpirovaná Dohovorom Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácejmu násiliu a boji proti nemu (tzv. Istanbulský dohovor)⁸. Jej cieľom je, aby akýkoľvek sexuálny styk, pokiaľ bol vykonaný bez súhlasu zúčastneného, bol považovaný za trestný čin, nakoľko sexuálny styk by mal vždy prebiehať na dobrovoľnej báze.⁹

Za problematickú považujú autori novely práve časť objektívnej stránky vo forme „donútenia“ (v súčasnej definícii), nakoľko Trestný zákon v zmysle výkladových komentárov vyžaduje pri donútení predpoklad tzv. „aktívneho odporu“ obeť, čo je neadekvátne, nakoľko každý jednotlivec reaguje na stresové situácie inak – tzn. namiesto aktívneho odporu môže byť reakciou obeť aj jej „zamrznutie“ (paralýza) a teda faktická neschopnosť brániť sa alebo akokoľvek páchateľovi odporovať. Taktiež ani požiadavka použitia násilia, či jeho bezprostrednej hrozby nie je pre trestnosť daného trestného činu v základnej skutkovej podstate adekvátne, nakoľko v rôznych situáciách (napr. pri nerovnom postavení obeť a páchateľa /rodové hľadisko, autorita a pod.) môže byť samotná bezprostredná hrozba vnímaná obeťou a páchateľom rôzne, prípadne nemusí ani existovať a aj napriek tomu k sexuálnemu násiliu dôjde. Nutné je podotknúť, že požiadavka násilia, či jeho bezprostrednej hrozby je zachovaná v kvalifikovanej skutkovej podstate v odseku 2, pri zachovaní rovnakej trestnej sadzby, aká je dnes v základnej skutkovej podstate, tzn. päť rokov až desať rokov.¹⁰

Práve navrhovaná zmena definície znásilnenia a sexuálneho násilia na sexuálny styk bez súhlasu má viesť k rešpektovaniu sexuálnej autonómie a telesnej integrity každého človeka

⁸ Článok 36 Istanbulského dohovoru. Sexuálne násilie vrátane znásilnenia.

„1. Zmluvné strany prijímú potrebné legislatívne alebo iné opatrenia na zabezpečenie toho, aby nasledujúce úmyselné konanie bolo ustanovené za trestné:

a) účasť na vaginálnom, análnom a orálnom preniknutí sexuálneho charakteru akoukoľvek časťou tela alebo akýmkoľvek predmetom do tela inej osoby bez jej súhlasu;

b) zapojenie sa do iných činností sexuálneho charakteru s osobou bez jej súhlasu;

c) prinútenie inej osoby zapojiť sa do činov sexuálneho charakteru s treťou osobou bez súhlasu tejto osoby.

2. Súhlas musí byť daný dobrovoľne ako následok slobodnej vôle osoby vyjadrenej v súvislosti s danými okolnosťami.“ Pozn. – Istanbulský dohovor bol Národnou radou Slovenskej republiky dňa 25. 02. 2020 finálne odmietnutý.

⁹ Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v legislatívnom procese LP/2022/511. In: Slov-Lex [online]. Bratislava: Úrad vlády Slovenskej republiky, 2023 [cit.2023-11-11], s. 35. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2022-511>.

¹⁰ Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v legislatívnom procese LP/2022/511. In: Slov-Lex [online]. Bratislava: Úrad vlády Slovenskej republiky, 2023 [cit.2023-11-11], s. 35. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2022-511>.

a tým k odstráneniu konania vedúceho k znásilneniu, či sexuálnemu násiliu. Je dôležité uvedomiť si, že znásilnenie, ako aj sexuálne násilie je závažným zásahom do sexuálnej autonómie, telesnej integrity, ako aj súkromia každej osoby, je ponižujúce a neľudské a preto musí byť každé takéto konanie trestne stíhateľné.

Inšpiráciou navrhovanej novely bol rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ako „ESLP“) zo dňa 04. 12. 2003 vo veci M. C. proti Bulharsku, v ktorom ESLP uviedol, že členské štáty Rady Európy súhlasili s tým, že trestanie nekonsenzuálnych sexuálnych aktov bez ohľadu na to, či obeť kládla odpor, je nevyhnutné pre účinnú ochranu žien pred násilím, a vyzval na vykonanie ďalších reforiem v tomto priestore. Okrem toho Medzinárodný trestný tribunál pre bývalú Juhosláviu nedávno zistil, že v medzinárodnom trestnom práve každá sexuálna penetrácia bez súhlasu obeť predstavuje znásilnenie, čo odráža všeobecný trend považovať nedostatok súhlasu za základný prvok znásilnenia a sexuálneho zneužívania. Medzinárodné centrum pre právnu ochranu ľudských práv (Interights) uviedlo, že obeť sexuálneho zneužívania, a to najmä neploleté dievčatá, často nekládli odpor z rôznych dôvodov (psychologických), alebo aj zo strachu z možného ďalšieho násillia zo strany páchatel'a. Vo všeobecnosti sa právo a právna prax v oblasti znásilnenia vyvíjali tak, aby odrážali meniace sa spoločenské postoje vyžadujúce rešpektovanie rovnosti a sexuálnej autonómie jednotlivca. Vzhľadom na súčasné štandardy a trendy si pozitívna povinnosť členských štátov podľa článkov 3¹¹ a 8¹² Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej ako „Dohovor“) vyžaduje potrestanie a účinné stíhanie akéhokoľvek nedobrovoľného sexuálneho aktu, a to aj v prípade, že obeť nekládla fyzický odpor.¹³

Okrem uvedeného je nutné poznamenať, že Európska komisia dňa 08. 03. 2022 predstavila Návrh Smernice Európskeho parlamentu a Rady o boji proti násilliu na ženách a domácomu násilliu, v ktorej je taktiež obsiahnutá definícia znásilnenia ako akéhokoľvek

¹¹ Článok 3 Dohovoru – Zákaz mučenia. „*Nikoho nemožno mučiť alebo podrobovať neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu.*“

¹² Článok 8 Dohovoru – Právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života. „*1. Každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydli a korešpondencie.*

2. Štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať s výnimkou prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom alebo zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo na ochranu práv a slobôd iných.“

¹³ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 04. 12. 2003 vo veci M. C. proti Bulharsku.

sexuálneho styku bez súhlasu. Uvedená podmienka je opakovane zvýraznená aj v dôvodovej správe k tomuto návrhu.¹⁴

Autori novely poukázali aj na to, že zvyčajným prístupom pri sexuálnych trestných činoch je model „nie znamená nie“. Pri tomto modeli sa predpokladá existencia automatického súhlasu vždy vtedy, keď neexistuje výslovné odmietnutie zapojiť sa do sexuálnej praktiky, či aktu. To znamená, že jednotlivci súhlasia so sexom automaticky a vždy, pokiaľ neuvedú inak. Európske štáty však postupne pristupujú k zmene od tohto modelu k modelu „áno znamená áno“. Pri tomto modeli, naopak, dochádza k vyjadreniu súhlasu jednotlivca (ktorý môže byť aj neverbálny) s aktívnou účasťou na sexuálnej praktike, či akte. Tento prístup je zároveň konzistentný aj s okolnosťou vylučujúcou protiprávnosť činu podľa § 29 Trestného zákona a taktiež v sebe zahŕňa situácie paralyzovania, zamrznutia, alebo tzv. ustrnutia pri znásilnení, ktoré je pomerne bežné, či vedomú a cieleňú pasivitu obeť v snahe ochrániť si život a zdravie (napr. štúdia švédskej pohotovostnej kliniky pre obeť znásilnenia ukázala, že 70 % z nich zažilo reakciu „zmrazeného strachu“).¹⁵

V závere dôvodovej správy k novele Trestného zákona je priveľmi zovšeobecnene uvedené, že vyšetovanie takto (novo) definovaného znásilnenia a sexuálneho násillia si bude vyžadovať na základe dôkazov ad hoc stanoviť, či obeť slobodne súhlasila s vykonaním sexuálnej praktiky, či aktu. Pri takomto zhodnotení bude nutné poznať širokú škálu rôznych reakcií obeť na znásilnenie a sexuálne násillie, ktoré sú považované za typické v takýchto situáciách a nie sú založené ani na rodových stereotypoch, či mýtoch o mužskej a ženskej sexualite. Pri navrhovanej definícii trestného činu znásilnenia a iných foriem sexuálneho násillia, tak bude nutné vysporiadať sa aj s momentami paralyzovania, zamrznutia, ustrnutia alebo pasivity obeť z dôvodu jej strachu o svoj život, zdravie, či vzniku iných možných následkov v súvislosti napr. s blízkymi osobami obeť.¹⁶

¹⁴ EURÓPSKA KOMISIA: Návrh „SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o boji proti násilliu na ženách a domácomu násilliu“. In: EUR-Lex [online]. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2022 [cit.2023-11-11]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0105>.

¹⁵ Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a doplňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v legislatívnom procese LP/2022/511. In: Slov-Lex [online]. Bratislava: Úrad vlády Slovenskej republiky, 2023 [cit.2023-11-11], s. 36. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2022-511>.

¹⁶ Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a doplňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v legislatívnom procese LP/2022/511. In: Slov-Lex [online]. Bratislava: Úrad vlády Slovenskej republiky, 2023 [cit.2023-11-11], s. 36. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2022-511>.

Záver

Príspevok sa zaoberal vybranými aspektami navrhovaných zmien základných skutkových podstát trestných činov znásilnenia a sexuálneho násillia, ktoré má priniesť rozsiahla novela Trestného zákona, konkrétne návrh novely Trestného zákona a ďalších súvisiacich právnych predpisov pripravovaný Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, ktorý je v súčasnosti v legislatívnom procese v Národnej rade Slovenskej republiky pod číslom parlamentnej tlače 1528, a to hlavne v čase pred druhým medzirezortným pripomienkovým konaním vedeným pod číslom LP/2022/511, konkrétne pred jeho vyhodnotením a zapracovaním určitých pripomienok.

V príspevku sme poukázali na návrh autorov novely Trestného zákona zlúčiť základné skutkové podstaty trestných činov znásilnenia a sexuálneho násillia, upraviť ich objektívnu stránku, resp. vyčleniť jej časť do kvalifikovanej skutkovej podstaty (odseku 2). Ďalšou zmenou po ich zlúčení malo byť faktické postavenie už zlúčenej základnej skutkovej podstaty výlučne na neexistencii súhlasu obete so sexuálnou praktikou či aktom, oproti súčasnej existencii nesúhlasu, resp. kladeniu aktívneho odporu. Táto zmena má byť pozitívnu v tom, že postihne širšiu škálu správania obetí, ktorým okrem aktívneho odporu môže byť aj paralýza, resp. zamrznutie, či nebránenie sa z iných dôvodov (obavy pred násillím a podobne).

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

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

Zákon č. 140/1961 Zb. Trestný zákon v znení do 31. 12. 2005.

Návrh zákona, ktorým sa mení a doplňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v legislatívnom procese LP/2022/511. In: Slov-Lex [online]. Bratislava: Úrad vlády Slovenskej republiky, 2023 [cit.2023-11-11]. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2022-511>.

Dohovor Rady Európy o predchádzaní násilliu na ženách a domácomu násilliu a o boji proti nemu. In: EUR-Lex [online]. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2023 [cit.2023-11-11]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A22023A0602%2801%29&qid=1703801081632>.

Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v legislatívnom procese LP/2022/511. In: Slov-Lex [online]. Bratislava: Úrad vlády Slovenskej republiky, 2023 [cit.2023-11-11]. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2022-511>.

Európsky dohovor o ľudských právach. In: ECHR [online]. Štrasburg: Rada Európy, 2023 [cit.2023-11-11]. Dostupné na internete: <https://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights>.

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 04. 12. 2003 vo veci M. C. proti Bulharsku. In: ECHR [online]. Štrasburg: Rada Európy, 2003 [cit.2023-11-11]. Dostupné na internete: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22003-883968-908286%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22003-883968-908286%22]}).

EURÓPSKA KOMISIA: Návrh „SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o boji proti násiliu na ženách a domácemu násiliu“. In: EUR-Lex [online]. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2022 [cit.2023-11-11]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0105>.

ZABEZPEČENIE INFORMÁCIÍ PRE TRESTNÉ KONANIE PROSTREDNÍCTVOM OSOBITNÝCH PROSTRIEDKOV SPRAVODAJSKÝCH SLUŽIEB SR

SECURING INFORMATION FOR CRIMINAL PROCEEDINGS THROUGH SPECIAL MEANS SPECIAL SERVICES OF THE SLOVAK REPUBLIC

Jaroslav Ivor¹ - Jaroslav Klátik² - Ingrid Mencerová³ - Adrián Vaško⁴

Abstrakt

Príspevok je zameraný na právnu úpravu a charakteristiku vybraných osobitných prostriedkov spravodajských služieb SR. Osobitná pozornosť je venovaná informačno-technickým prostriedkom v zmysle zákona č. 166/2003 Z. z. s poukazom na ich využiteľnosť v dokazovaní v rámci trestného konania. Využiteľnosť a prípustnosť takto získaných informácií v trestnom konaní – dokazovaní je možná aj v kontexte príslušnej judikatúry ESĽP. Súčasne je poukázané aj na nedostatky právnej úpravy použitia informačno-technických prostriedkov mimo trestného konania.

Kľúčové slová

Osobitné prostriedky, informačno-technické prostriedky, trestné konanie, dokazovanie

Abstract

The contribution is focused on the legal regulation and characteristics of selected special means of the intelligence services of the Slovak Republic. Special attention is paid to information and technical means in accordance with Act no. 166/2003 Coll. with reference to their usefulness in evidence in criminal proceedings. The use and admissibility of information obtained in this way in criminal proceedings - evidence is also possible in the context of the relevant ECtHR jurisprudence. At the same time, the shortcomings of the legislation in the Slovak Republic regarding the use of information and technical means outside of criminal proceedings are also pointed out.

Keywords

Special means, information and technical means, criminal proceedings, evidence

¹ Dr. h. c. prof. JUDr. Jaroslav Ivor, DrSc., Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín, profesor

² prof. JUDr. Jaroslav Klátik, PhD., Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín, vedúci katedry, profesor

³ prof. JUDr. Ingrid Mencerová, PhD., Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín, profesorka,

⁴ doc. JUDr. Adrián Vaško, PhD., Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín, docent

Úvod

Problematika zabezpečovanie informácií pre trestné konanie je v súčasnosti, nielen v podmienkach Slovenskej republiky, aktuálna a pomerne často pertraktovaná. V kontexte prebiehajúcich, aj v mediálnej rovine, diskusií o možnostiach, význame, akceptácii a realizácii využitia informácií v trestnom konaní zabezpečeným spravodajskými službami Slovenskej republiky prostredníctvom osobitných prostriedkov, sa domnievame, že je vhodné sa k danej téme vyjadriť. Odhaľovanie a objasňovanie trestných činov, osobitne s medzinárodným prvkom, páchaných organizovanou formou, terorizmu a podobne, si spravidla vyžaduje zo strany realizujúcich subjektov použitie špecifických prostriedkov.

Aktuálny Trestný poriadok upravuje v piatej hlave prvej časti jednotlivé inštitúty, ktorými sa zabezpečujú informácie dôležité pre trestné konanie. Sú to sledovanie osôb a vecí (§ 113), vyhotovovanie obrazových, zvukových a obrazovo-zvukových záznamov (§ 114), odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky (§ 115), oznámenie údajov o telekomunikačnej prevádzke (§ 116), agent (§ 117) a porovnávanie údajov v informačných systémoch (§ 118). Tieto prostriedky sú podrobne upravené, najmä vymedzením trestných činov, pri ktorých ich možno použiť, za akých podmienok vrátane osobitného režimu schvaľovania, dĺžky používania a kontroly. Ustanovenia šiesteho dielu štvrtej časti prvej hlavy Trestného poriadku upravujú - Zadržanie, otvorenie a zámena obsahu zásielok, kontrolovaná dodávka a predstieraný prevod.⁵

Tieto prostriedky majú, väčšinou, charakter informačno-technických prostriedkov, resp. prostriedkov operatívno-pátracej činnosti. Na účely trestného priadku sa informačno-technickými prostriedkami rozumejú elektrotechnické, rádiotechnické, fototechnické, optické, mechanické, chemické a iné technické prostriedky a zariadenia alebo ich súbory použité utajovaným spôsobom pri odpočúvaní a zázname prevádzky v elektronických komunikačných sieťach, obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov alebo pri vyhľadávaní, otváraní a skúmaní zásielok, ak sa ich použitím zasahuje do základných ľudských práv a slobôd.⁶

Prostriedkami operatívno-pátracej činnosti sa na účely Trestného poriadku rozumejú kontrolovaná dodávka, zámena obsahu zásielok, agent, predstieraný prevod, sledovanie osôb a vecí.⁷

⁵ IVOR, J. – POLÁK, P. – ZÁHORA, J. : Trestné právo procesné I. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2021, s. 438

⁶ § 10 ods. 20 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v platnom znení

⁷ § 10 ods. 21 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v platnom znení

Vychádzajúc z ustanovení § 119 ods. 3 Trestného poriadku, ktoré upravujú problematiku dôkazu a dôkazného prostriedku v trestnom konaní nasledovne: „*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. Dôkaznými prostriedkami sú najmä výsluch obvineného, svedkov, znalcov, posudky a odborné vyjadrenia, previerka výpovede na mieste, rekognícia, rekonštrukcia, vyšetrovací pokus, obhliadka, veci a listiny dôležité pre trestné konanie, oznámenie, informácie získané použitím informačno-technických prostriedkov alebo prostriedkov operatívno-pátracej činnosti.*“, môžeme konštatovať, že sa na zabezpečenie informácií v trestnom konaní môžu použiť aj vybrané dôkazné prostriedky podľa osobitného zákona. V našom príspevku sa zameriame najmä na príslušné ustanoveniami vybraných osobitných zákonov a to:

- zákon č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov,
- zákon č. 500/2022 Z. z. o Vojenskom spravodajstve
- zákon č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním) v znení neskorších predpisov.

1. Spravodajské služby Slovenskej republiky

Rovnako ako v minulosti, aj v 21. storočí predstavujú spravodajské služby imanentnú súčasť štátneho aparátu jednotlivých štátov. Opodstatnenosť existencie a činnosti spravodajských služieb nie je vo všeobecnosti spochybňovaná. Aktuálne bezpečnostné výzvy na globálnej úrovni ako medzinárodné a nadnárodné zločiny si vyžadujú pri ich predchádzaní, zamedzovaní, a odhaľovaní využívanie spravodajskej činnosti. Spravodajské služby sú vo všeobecnosti oprávnené využívať prostriedky, metódy a formy spravodajskej činnosti.⁸

Spravodajská služba je štátna organizácia, ktorej hlavnou úlohou je prostredníctvom utajovaného používania osobitných prostriedkov a metód práce získať pre vopred určeného príjemcu dôležité, aktuálne a verejne neprístupné informácie o akútnych i latentných rizikách a

⁸ VAŠKO, A.: Osobitné prostriedky spravodajských služieb Slovenskej republiky – v kontexte judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In: Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi : zborník príspevkov z 9. ročníka interdisciplinárnej celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou, Bratislava, 18. marca 2021. - 1. vyd. - Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2021. s. 360-382.

iných relevantných skutočnostiach, spôsobilých akokoľvek ohroziť alebo ovplyvniť jeho vitálne prípadne ostatné záujmy.⁹

V tejto podobe vykonáva funkciu tajného informačného servisu decíznej sféry štátu. Získané informácie sústreďuje, ďalej systematicky vyhodnocuje a vytvára autonómny, často veľmi detailný, poznatkový fond a podmienky pre zdieľanie informácií.

Slovenská republika, rovnako ako všetky demokratické krajiny sveta, má záujem na ochrane ústavného zriadenia, vnútorného poriadku, bezpečnosti štátu a ochrane zahraničnopolitických a hospodárskych záujmov štátu, resp. na zabezpečení obrany, obranyschopnosti a bezpečnosti Slovenskej republiky a preto si vytvára rámci svojho štátneho aparátu špecializované zložky s presne vymedzenými kompetenciami.

V Slovenskej republike pôsobia dve štátne spravodajské služby – Slovenská informačná služba a Vojenské spravodajstvo.

Zároveň vo forme zákona ustanovuje pre tieto špeciálne služby aj ich oprávnenia. V právnom poriadku Slovenskej republiky sú zakotvené ako Osobitné prostriedky.¹⁰

Používanie osobitných prostriedkov je z pohľadu ochrany základných ľudských práv a slobôd, ochrany ústavného zriadenia, vnútorného poriadku, bezpečnosti štátu, ochrany zahraničnopolitických a hospodárskych záujmov štátu v demokratickej spoločnosti nevyhnutné. Súčasne spravodajské služby zameriavajú svoju pozornosť aj na organizovanú trestnú činnosť, terorizmus, extrémizmus, kyberbezpečnosť a nelegálnu medzinárodnú prepravu osôb a migráciu osôb. V tejto súvislosti môžu byť výsledky spravodajskej činnosti – spravodajské informácie za dodržania stanovených zákonných limitov, využívané aj v trestnom konaní. Pri splnení kritérií môžu byť vybrané spravodajské informácie akceptované v trestnom konaní ako dôkaz.¹¹ Používanie osobitných prostriedkov predstavuje aj zásah do práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života garantovaného okrem iného aj Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Slovenská informačná služba

Slovenská informačná služba (ďalej len SIS) bola zriadená zákonom č. 46/1993 Z. z. o SIS zo dňa 21.1.1993. Po rozdelení Českej a Slovenskej federatívnej republiky bolo potrebné vybudovať plnohodnotný systém bezpečnostných zložiek Slovenskej republiky.

⁹ LISOŇ, M. - VAŠKO, A. 2019. Teorie zpravodajské činnosti. In. PORADA, V. a kol. Bezpečnostní vědy. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o. s. 375 a nasl.

¹⁰ § 10 zákona č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v platnom znení, § 16 zákona č. 500/2022 Z. z. o Vojenskom spravodajstve

¹¹ VAŠKO, A. : Spravodajské informácie v trestnom konaní. 1. vyd. - Praha : Leges, 2021. s 121

Pri vzniku bola SIS zákonom definovaná ako štátny orgán Slovenskej republiky, ktorý plní úlohy vo veciach ochrany ústavného zriadenia, vnútorného poriadku a bezpečnosti štátu v rozsahu vymedzenom týmto zákonom. Vo svojej činnosti sa spravuje ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. Zákonom č. 444/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony bola SIS s účinnosťou k 1.1.2016 bližšie definovaná a to ako všeobecná bezpečnostná a spravodajská služba Slovenskej republiky.¹²

3. Vojenské spravodajstvo

Vojenské spravodajstvo (ďalej len VS) bolo zriadené zákonom č. 198/1994 Z. z. o VS zo dňa 30.6.1994.

Pri vzniku bolo VS zákonom definované ako špeciálna služba, ktorá plní úlohy spravodajského zabezpečenia obrany Slovenskej republiky v pôsobnosti Ministerstva obrany Slovenskej republiky v rozsahu ustanovenom zákonom.

VS bolo tvorené dvomi zložkami a to: Vojenské obranné spravodajstvo, ktoré pôsobilo ako vojenská „kontrarozviedka“ a Vojenská spravodajská služba, ktorá ktoré pôsobilo ako vojenská „rozviedka“.

K 1.1.2013 bola organizácia VS novelou zákona zmenená a služby boli zlúčené do jednej v pôsobnosti ministerstva obrany.

Dňom 1.2.2023 nadobudol účinnosť nový zákon č. 500/2022 Z. z. o Vojenskom spravodajstve.

VS je spravodajská služba, ktorá plní úlohy na úseku obrany, obranyschopnosti a bezpečnosti Slovenskej republiky v pôsobnosti Ministerstva obrany Slovenskej republiky.

VS vykonáva spravodajskú činnosť a bezpečnostné opatrenia na úseku obrany, obranyschopnosti a bezpečnosti Slovenskej republiky a v rozsahu svojej pôsobnosti sa podieľa na spravodajskom zabezpečení obrany, ktorým je plánovanie a riadenie spravodajských operácií pri obrane štátu, plnení úloh vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, plnení ďalších úloh podľa osobitných predpisov a plnení úloh z dohôd a záväzkov vojenskej povahy. Ak je to potrebné na predchádzanie alebo zabránenie aktivitám, ktoré ohrozujú obranu, obranyschopnosť alebo bezpečnosť Slovenskej republiky, Vojenské spravodajstvo vykonáva primerané bezpečnostné opatrenia.¹³

¹² § 1 ods. 1 zákona č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov

¹³ § 4 zákona č. 500/2022 Z. z. o Vojenskom spravodajstve

4. Osobitné prostriedky spravodajských služieb Slovenskej republiky

Zákon č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov zakotvuje v § 10 oprávnenie používať osobitné prostriedky, ktorými sú informačno-operatívne prostriedky a informačnotechnické prostriedky.

Informačno-operatívne prostriedky taxatívne vymenováva v § 11:

- sledovanie osôb a vecí,
- legalizačné dokumenty a legenda,
- využívanie osôb konajúcich v prospech informačnej služby,
- zámena vecí,
- predstieraný prevod vecí.

V prípade Vojenského spravodajstva zákon č. 500/2022 Z. z. o Vojenskom spravodajstve v § 16 ods. 2 vymedzuje osobitné prostriedky - informačno-operatívne prostriedky, informačno-technické prostriedky, služobná technika, služobný pes.

Informačno-operatívnymi prostriedkami na účely tohto zákona (§ 17) sú:

- sledovanie osôb a vecí,
- legenda a krycie doklady,
- osoby konajúce v prospech Vojenského spravodajstva,
- zámena vecí,
- predstieraný prevod vecí.

5. Informačno-technické prostriedky a spravodajské služby

Právna úprava používania informačno-technických prostriedkov (ďalej len „ITP“) prešla od vzniku Slovenskej republiky po súčasnosť vývojom a ako reakcia na negatívne skutočnosti vo vzťahu k používaniu a nakladaniu s informáciami získanými ich prostredníctvom bol prijatý zákon č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním). Tento zákon ustanovuje podmienky používania informačno-technických prostriedkov Policajným zborom, Slovenskou informačnou službou, Vojenský spravodajstvom, Zborom väzenskej a justičnej stráže a Colnou správou (v súčasnosti Finančná správa SR). Predmetný právny predpis zjednotil pravidlá pre používanie ITP mimo rámca trestného konania v Slovenskej republike. Bez akýchkoľvek pochybností môžeme konštatovať, že išlo o pozitívny krok. Z pohľadu trestného práva sú mimoriadne významné najmä príslušné ustanovenia, ktoré umožňujú informácie získané v takomto režime používať aj

ako dôkazy v trestnom konaní. Zákonodarca v § 7 predmetného zákona výslovne takéto použitie výslovne predpokladá.

6. Záměna věci a predstieraný prevod věci

Pre zákonné použitie týchto informačno-operatívnych prostriedkov je stanovená podmienka - na základe predchádzajúceho písomného súhlasu sudcu súdu príslušného podľa osobitného predpisu (ex ante). Týmto osobitným predpisom sa rozumie ustanovenie § 4a zákona č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním) v znení neskorších predpisov. Proces povoľovania použitia týchto prostriedkov je podľa nášho názoru súladný s požiadavkami uvádzanými v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva. Problematickou môže byť absencia notifikačného mechanizmu, resp. iného prostriedku, podobne ako pri sledovaní osôb a vecí.¹⁴

7. Právny rámec použitia informácií získaných z osobitných prostriedkov spravodajských služieb

Ako sme už uviedli v úvode Trestný poriadok Slovenskej republiky stanovuje v § 119 ods. 3 vymedzenie pojmu dôkaz a príkladmo aké dôkazné prostriedky môžu byť použité.

Zo skoršej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len EĽSP alebo Súd) okrem iného vyplýva, že Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd dokazovanie ako také neupravuje, pričom sa priamo dotýka len niektorých jeho aspektov. K otázke prípustnosti dôkazov opakovane zdôraznil, že Dohovor neupravuje otázky prípustnosti dôkazov a táto oblasť patrí do pôsobnosti vnútro štátneho práva subjektov. EĽSP ďalej konštatoval, že znenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru nestanovuje žiadne pravidlá prípustnosti dôkazu a je úlohou súdu stanoviť či konanie ako celok bolo spravodlivé. Avšak možno dodať, že aj napriek tomu, že EĽSP sa odmieta zaoberať otázkou prípustnosti dôkazov, vo viacerých prípadoch vyslovil záver, že použitie určitého dôkazu voči obvinenému porušilo jeho právo na spravodlivý proces.¹⁵

¹⁴ VAŠKO, A.: Osobitné prostriedky spravodajských služieb Slovenskej republiky – v kontexte judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In: Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi : zborník príspevkov z 9. ročníka interdisciplinárnej celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou, Bratislava, 18. marca 2021. - 1. vyd. - Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2021. s. 360-382.

¹⁵ MOLE, N. – HARBY, C. 2006. *Právo na spravodlivý proces. Sprievodca na aplikáciu čl. 6 európskeho dohovoru o ľudských právach*. 1. vydanie, Bratislava: Informačná kancelária Rady Európy., s. 49.

Osobitnými prostriedkami spravodajskej činnosti sú spôsobované intenzívne zásahy do práva na súkromie. Ide o právo, ktoré je v našich podmienkach garantované ústavnoprávne (čl. 16 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky).

V rozhodovacej činnosti EŠLP v ostatnej dobe môžeme sledovať posun od princípu zachovávanía absolútnej ochrany ľudských práv a slobôd k zvýrazňovaniu ochrany verejného záujmu. Je tomu tak aj prípadoch zásahu do práva na súkromie, ktoré upravuje Dohovor v čl. 8. V tomto článku sa okrem iného uvádza, že sú prípustné zásahy do práva na súkromie po splnení podmienok. Štátne orgány sú oprávnené do tohto práva zasahovať ak je takýto zásah v súlade so zákonom a je nevyhnutný v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom alebo zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.¹⁶

Z uvedeného vyplýva, že zásahy do práva na súkromie môžu byť realizované len vtedy, ak sú legálne, legitímne a proporcionálne, pričom podmienky musia byť splnené súčasne.

Kritériá, na základe ktorých možno tieto záruky posudzovať sa líšia v závislosti od prípadu a sú relatívne. Do úvahy je možné vziať tieto hodnotiace kritériá:

- a.) podstatu, rozsah a trvanie prostriedkov tajného dohľadu,
- b.) právny základ pre vydanie povolenia na použitie prostriedku tajného dohľadu,
- c.) typ štátneho orgánu, ktorý je oprávnený vydať povolenie na využitie takéhoto prostriedku a kontrola využívania takéhoto prostriedku,
- d.) forma opravných prostriedkov, ktoré sú poskytované na účely preskúmania rozhodnutia, ktorým sa povolil uvedený prostriedok.¹⁷

Podľa EŠLP je pri posudzovaní otázok súvisiacich so spravodlivosťou TK ako celku nevyhnutné zohľadniť aj verejný záujem na stíhaní a potrestaní danej formy trestnej činnosti a následne ho zvážiť s individuálnym záujmom osoby na tom, aby boli použité dôkazy získané v súlade so zákonom. V prípadoch, ak musia základné práva osoby ustúpiť verejnému záujmu, je potrebné tento záver riadne odôvodniť takým spôsobom, aby nemohol byť považovaný za neprímeraný a nevykazoval známky svojvôle.¹⁸

¹⁶ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (čl. 8. ods. 1).

¹⁷ TITLOVÁ, M. 2017. Teoretické a praktické problémy odpočúvania a záznamu telekomunikačnej prevádzky v trestnom konaní. In: ZÁHORA, J. (ed.). Teoretické a praktické problémy využívania informačno-technických prostriedkov v trestnom konaní. Praha: Leges. 288 s.

¹⁸ Rozsudok EŠLP zo dňa 3.3.2016 vo veci Prade versus Nemecko, č. 7215/10, § 34-41

Európsky súd pre ľudské práva so sídlom v Štrasburgu už svojou judikatúrou zasiahol aj oblasť činnosti spravodajských služieb. EŠLP v rámci svojej rozhodovacej činnosti konštatoval, že použitie špeciálnych vyšetrovacích metód samo o sebe nemusí viesť k porušeniu práva na spravodlivé súdne konanie.¹⁹

Pre lepšiu názornosť uvádzame vybrané rozhodnutia EŠLP:

*Prípad Schenk vs. Švajčiarsko zo dňa 12. 7. 1998 EŠLP konštatoval, že čl. 6 Európskeho dohovoru neurčuje pravidlá prijateľnosti dôkazu a preto táto oblasť podlieha vnútroštátnej úprave. Úlohou EŠLP nie je rozhodnúť, aký dôkazný prostriedok má byť prípustný, ale či trestné konanie ako celok bolo spravodlivé, resp. či bolo rešpektované právo obhajoby.*²⁰

*EŠLP vo veciach Khudobin vs. Rusko, Klass a ďalší vs. Nemecko EŠLP nevyklučuje, aby boli v prípravnom štádiu a tam, kde to povaha trestného činu vyžaduje, ako dôkaz použité zdroje typu anonymných informátorov, ale následne využitie týchto zdrojov súdom pre odsúdenie je prijateľné len v prípadoch, keď existujú dostatočné záruky proti zneužitiu, jasný a predvídateľný postup schvaľovania, uskutočňovania a kontroly špeciálnych vyšetrovacích metód.*²¹

V podmienkach SR je zákonom určená ingerencia súdu v procesoch využívania osobitných spravodajských prostriedkov (*informačno-operatívnych a informačno-technických*). Máme za to, že takto získané dôkazy spĺňajú podmienky prípustnosti v trestnom konaní.

Spravodajské informácie podľa spôsobu ich využitia

1. operatívno-taktické informácie,
2. podnet pre trestné konanie,
3. dôkaz v trestnom konaní.²²

K bodu 1.: Takticky správne a efektívne plánovanie úkonov a opatrení v trestnom konaní môže byť podmienené aj využitím spravodajských informácií. Tieto musia byť zabezpečené a postúpené zákonným spôsobom OČTK. Uvedené konštatovanie sa opiera o skutočnosť, že

¹⁹ Rozsudok veľkej komory vo veci Ramanauskas proti Litve, zo dňa 5. februára 2008, sťažnosť č. 74420/01, § 51.

²⁰ Rozsudok vo veci Schenk sv. Švajčiarsko zo dňa 12.7.1998.

²¹ Rozsudky vo veciach Khudobin vs. Rusko, Klass a ďalší vs. Nemecko EŠLP

²² VAŠKO, A. *Možnosti využitia spravodajských informácií v trestnom konaní* In: Bratislavské právnické fórum 2019: zákonnosť a prípustnosť dôkazov v trestnom konaní: In. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie: legality and admissibility of evidence in criminal proceedings: collection of papers from the international academic conference. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta UK, 2019, s. 88-99.

spravodajská činnosť nie je tak „obmedzená“ ako trestnoprocesné pravidlá. V rámci výkonu spravodajskej činnosti je možné aplikovať pestrejšiu škálu spôsobov získavania potrebných informácií vrátane použitia rôznorodých technických prostriedkov. Informačné produkty zo spravodajskej činnosti môžu byť nápomocné pre OČTK napr. pri vyhľadávaní vecných a listinných dôkazov, vedení výsluchov.²³

K bodu 2.: OČTK v súlade s § 196 ods. 1 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestného poriadku spravidla môžu zisťovať skutočnosti, ktoré nasvedčujú tomu, že bol spáchaný trestný čin z trestných oznámení. Samotné podnety na začatie trestného konania však v praxi bývajú z vlastnej činnosti OČTK, ako aj z postúpených informácií od iných subjektov (*napr. Finančná správa, Daňové úrady, kriminálna polícia*) a samozrejme aj od spravodajských služieb SR.

Spravodajské informácie postúpené v zmysle príslušných zákonných ustanovení pred začatím trestného stíhania majú svoj nenahraditeľný význam v kontexte prijatia rozhodnutia o začatí trestného stíhania, pričom v tomto štádiu nie sú dôkazom. V danom kontexte je, najmä pri odhaľovaní závažných trestných činov, organizovanej kriminality, terorizmu a extrémizmu, kooperácia OČTK a spravodajských služieb významná.²⁴

K bodu 3.: Proces dokazovania v rámci trestného konania je nezastupiteľný. Podľa ustanovenia § 119 ods. 3 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.“

Sme presvedčení, že pod pojmom osobitný zákon je možné chápať viaceré právne predpisy. Je potrebné uviesť, že niektoré z nich priamo zakotvujú právny predpoklad využiteľnosti informácií získaných v príslušnom zákonnom rámci ako dôkazu v TK. Ďalšie aplikovateľné zákony takéto ustanovenia neobsahujú priamo, ale my sa domnievame, že táto absencia nepredstavuje prekážku pre ich akceptáciu aj v dokazovaní v TK.

Domnievame sa, že dôkazy získané v zmysle príslušných ustanovení „osobitných“ zákonov sú zákonné a v TK použiteľné. Ako uvádza Šamko, ak napríklad súkromná bezpečná služba vykoná sledovanie osoby alebo veci na verejnom priestranstve pôjde o činnosť v súlade so zákonom. Takto získané informácie nie je možné *a priori* vylúčiť ako nepoužiteľné v TK.

²³ČUVILEV, A. A. – PENZEŠ, L. *Organizace a činnost orgánů přípravného řízení trestního*, Praha: Vysoká škola Sboru národní bezpečnosti, 1983, s. 96

²⁴ IVOR, J. – VLHA, M. *Využitie spravodajských informácií v prípravnom trestnom konaní*, In: *Spravodajské služby v demokratickej spoločnosti: zborník príspevkov zo sympózia: Bratislava 25. novembra 2008*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2009.

Rovnako obdobné konštatovanie platí aj pre záznamy kamerového systému, sledovanie prostredníctvom GPS a pod.²⁵

Záver

V súlade so zameraním nášho príspevku môžeme záverom skonštatovať, že zabezpečovanie informácií pre trestné konanie prostredníctvom osobitných prostriedkov spravodajských služieb SR je pomerne málo skúmaná oblasť. Je nepopierateľné, že v súvislosti s technologickým rozvojom (napr. umelá inteligencia) bude musieť adekvátne reagovať aj trestnoprávna teória a prax. Či už pôjde o zmeny v oblasti akceptovateľných dôkazných prostriedkov, dôkazov získaných v rámci cezhraničnej výmeny, elektronických dôkazov a podobne. Sme presvedčení, že kvantitatívne a kvalitatívne narastie aj zabezpečovanie informácií pre trestné konanie prostredníctvom spravodajstva (spravodajské služby, kriminálne spravodajstvo). Opodstatnenosť nášho tvrdenia opodstatňujú aj údaje o využívaní informácií získaných pomocou informačno-technických prostriedkov v Slovenskej republike v roku 2022. Konkrétne Vojenské spravodajstvo uvádza, že takéto informácie boli v roku 2022 použité v trestnom konaní 7x. Uvedený počet síce nie je ohromujúci, ale domnievame sa, že tento rastový trend bude zachovaný.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb.

ČUVILEV, A. A. – PENZEŠ, L. Organizace a činnost orgánů přípravného řízení trestního, Praha: Vysoká škola Sboru národní bezpečnosti, 1983, s. 96

IVOR, J. – POLÁK, P. – ZÁHORA, J. : Trestné právo procesné I. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2021, 596 s., ISBN 978-80-571-0332-5

IVOR, J. – VLHA, M. Využitie spravodajských informácií v prípravnom trestnom konaní, In: Spravodajské služby v demokratickej spoločnosti: zborník príspevkov zo sympózia: Bratislava 25. novembra 2008. Žilina: Poradca podnikateľa, 2009.

LISONĚ, M. - VAŠKO, A. 2019. Teorie zpravodajské činnosti. In. PORADA, V. a kol. Bezpečnostní vědy. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o. ISBN 978-80-7380-758-0.

²⁵ ŠAMKO, P.: *Zákonnosť dôkazov získaných činnosťou detektívnej služby*. [online] [cit. 2021-04-10] dostupné na internete: <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a230-zakonnost-dokazov-ziskanych-cinnostou-detektivnej-sluzby>

MOLE, N. – HARBY, C. 2006 Právo na spravodlivý proces. Sprievodca na aplikáciu čl. 6 európskeho dohovoru o ľudských právach. 1. vydanie, Bratislava: Informačná kancelária Rady Európy, ISBN 978-80-89141-10-4.

Rozsudok vo veci Schenk sv. Švajčiarsko zo dňa 12.7.1998.

Rozsudky vo veciach Khudobin vs. Rusko, Klass a ďalší vs. Nemecko EŠLP

Rozsudok EŠLP zo dňa 3.3.2016 vo veci Prade versus Nemecko, č. 7215/10, § 34-41,

Rozsudok veľkej komory vo veci Ramanauskas proti Litve, zo dňa 5. februára 2008, sťažnosť č. 74420/01, § 51.

ŠAMKO, P.: Zákonnosť dôkazov získaných činnosťou detektívnej služby. [online] [cit. 2021-04-10] dostupné na internete: <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a230-zakonnost-dokazov-ziskanych-cinnostou-detektivnej-sluzby>

TITTLOVÁ, M. 2017. Teoretické a praktické problémy odpočúvania a záznamu telekomunikačnej prevádzky v trestnom konaní. In: ZÁHORA, J. (ed.). Teoretické a praktické problémy využívania informačno-technických prostriedkov v trestnom konaní. Praha: Leges, ISBN 978-80-7502-206-6.

VAŠKO, A. 2019. Možnosti využitia spravodajských informácií v trestnom konaní. In Bratislavské právnické fórum 2019: zákonnosť a prípustnosť dôkazov v trestnom konaní : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Bratislava, 14. - 15. februára 2019. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, ISBN 978-80-7160-520-1.

VAŠKO, A.: Osobitné prostriedky spravodajských služieb Slovenskej republiky – v kontexte judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In: Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi : zborník príspevkov z 9. ročníka interdisciplinárnej celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou, Bratislava, 18. marca 2021. - 1. vyd. - Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2021. - ISBN 978-80-8054-910-7. - s. 360-382.

VAŠKO, A. : Spravodajské informácie v trestnom konaní. 1. vyd. - Praha : Leges, 2021. - 152 s. - ISBN 978-80-7502-552-4

zákon č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v platnom znení.

zákon č. 500/2022 Z. z. o Vojenskom spravodajstve v platnom znení.

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

zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v platnom znení,

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

VPLYV EURÓPSKEHO PRÁVA NA PRÁVNÚ ÚPRAVU DANE Z MOTOROVÝCH VOZIDIEL

THE INFLUENCE OF EUROPEAN LAW ON THE LEGISLATION OF MOTOR VEHICLE TAX

Tatiana Jamrichová¹

Abstrakt

Daň z motorových vozidiel je v Slovenskej republike priamou štátnou daňou, ktorá je v súčasnosti upravená samostatným zákonom č. 361/2014 Z.z. o dani z motorových vozidiel. Predmetom dane z motorových vozidiel je vozidlo, ktoré je evidované v Slovenskej republike a používa sa na podnikanie alebo inú samostatnú zárobkovú činnosť. Napriek tomu, že právnú úpravu dane z motorových vozidiel možno považovať za jednu z najmenej harmonizovaných daňových úprav, aj v tejto oblasti už došlo k prebratiu právne záväzných aktov Európskej únie.

Kľúčové slová

Daň z motorových vozidiel, právne záväzné akty Európskej únie, daň z ťažkých nákladných vozidiel, minimálna sadzba dane

Abstract

Motor vehicle tax is a direct state tax in the Slovak Republic, which is currently regulated by Act No. 361/2014 Coll. on Motor Vehicle Tax. The subject of the tax is a vehicle which is registered in the Slovak Republic and is used to conduct business activities or any other self-employment activities. Despite the fact that motor vehicle tax legislation can be considered one of the least harmonized tax regulations, binding legal acts of the European Union have already been transposed in this area as well.

Keywords

Motor vehicle tax, binding legal acts of the European Union, vehicle taxes imposed on heavy goods vehicles, minimum rate of tax

Úvod

Dňa 1.mája 2004 sa Slovenská republika stala členským štátom Európskej únie, čím preniesla výkon časti svojich práv na Európsku úniu. Podľa čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky platí, že „*právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Pričom prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.*“

¹ JUDr. Tatiana Jamrichová, PhD. je odbornou asistentkou na Katedre obchodného a finančného práva na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici a zároveň pôsobí ako advokátka.

Možno konštatovať, že právo Európskej únie zasiahlo do všetkých odvetví práva, daňové právo nevyneímajúc. Rozsah vplyvu európskeho práva na jednotlivé dane je však rozdielny. Najväčší vplyv má európske právo na nepriame dane².

1. Preberané právne záväzné akty Európskej únie v oblasti daňového práva

Vplyv európskeho práva na daňové právo je nesporný. Právnej úpravy daní sa dotýkajú tak primárne, ako aj sekundárne akty Európskej únie. Z hľadiska primárneho práva Európskej únie je potrebné spomenúť najmä články 110 (pôvodný čl. 90 ZES) a nasl. Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Táto úprava je všeobecného charakteru, v zásade sa vzťahuje na všetky dane. Ako príklad možno spomenúť článok 110, ktorý stanovuje: *„Žiaden členský štát nezdaní výrobky z iných členských štátov nijakou priamou alebo nepriamou vnútroštátnou daňou prevyšujúcou dane ukladané priamo či nepriamo na podobné domáce výrobky. Ďalej, žiaden členský štát nezdaní výrobky iných členských štátov nijakou vnútroštátnou daňou, ktorá nepriamo ochraňuje iné výrobky.“* Taktiež možno spomenúť článok 113 (pôvodný článok 93 ZES) Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý stanovuje: *„Rada jednomyselne v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom po porade s Európskym parlamentom a Hospodárskym a sociálnym výborom prijme pravidlá na zosúlad'ovanie právnych predpisov týkajúcich sa dane z obratu, spotrebných daní a iných foriem nepriameho zdaňovania, aby sa tým zabezpečilo vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu a zabránilo narušovaniu hospodárskej súťaže.“* Napriek tomu, že predmetný článok výslovne spomína len nepriame dane, možno konštatovať, že zosúlad'ovanie právnej úpravy sa v súčasnosti týka aj daní priamych³. V oblasti nepriamych daní je však toto zosúlad'ovanie určite vo väčšom rozsahu. Tento rozsah možno vidieť z niekoľkých hľadísk, a to napríklad v množstve prijatých právne záväzných aktov Európskej únie (najmä nariadení a smerníc Európskej únie) týkajúcich sa tej-ktorej dane alebo napríklad v množstve judikatúry týkajúcej sa jednotlivých daní.

Jedným z kritérií na určenie rozsahu vplyvu európskeho práva na vnútroštátnu úpravu daní je aj množstvo prebraných právne záväzných aktov Európskej únie vyplývajúce z konkrétnych zákonov. Pre porovnanie možno uviesť, že napríklad do zákona č. 222/2004 Z.z.

² K uvedenému bližšie napr. KUBINCOVÁ, S. : Vplyv európskeho práva a rozhodovacej činnosti Súdneho dvora Európskej únie na nepriame dane. In: Vplyv rozhodovacej činnosti Súdneho dvora Európskej únie na rozvoj odvetví verejného práva. Zborník z V. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie Banskobystrické zámočké dni práva. Banská Bystrica: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. 2020. ISBN 978-80-557-1702-9, s. 76 - 89

³ K uvedenému bližšie napr. BUJŇÁKOVÁ, M. a kolektív: Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. ISBN 978-80-8152-246-8, s. 54 a nasl.

o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov bolo do dnešného dňa prevzatých dvadsaťosem právne záväzných aktov Európskej únie. Do zákona č. 106/2004 Z.z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov v znení neskorších predpisov bolo do dnešného dňa prevzatých sedem právne záväzných aktov Európskej únie. Do zákona č. 98/2004 Z.z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov ich bolo prebraných osem. Do zákona č. 530/2011 Z.z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov v znení neskorších predpisov ich bolo prebraných desať. Do zákona č. 609/2007 Z.z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov boli prebrané štyri právne záväzné akty Európskej únie. Do zákona č. 213/2018 Z.z. o dani z poistenia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov bola prebraná len jedna smernica Európskeho parlamentu a Rady. Do zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov bolo prebraných osem právne záväzných aktov Európskej únie. V zákone č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 582/2004 Z.z.“) sa v súčasnosti zoznam prebraných právne záväzných aktov Európskej únie nenachádza. Príloha č. 3 k zákonu č. 582/2004 Z. z., ktorá tento zoznam obsahovala, bola vypustená novelou realizovanou zákonom č. 361/2014 Z.z. o dani z motorových vozidiel. Z uvedeného je zrejmé, že tieto právne záväzné akty Európskej únie sa netýkali miestnych daní, ale týkali sa dane z motorových vozidiel. V kontexte uvedeného by bolo možné konštatovať, že miestne dane sú jediné dane v rámci daňovej sústavy Slovenskej republiky, do ktorých európska právna úprava nezasiahla. Toto konštatovanie však nie je úplne pravdivé, nakoľko aj tejto právnej úpravy sa môžu týkať napr. vyššie spomínané články 110 a nasl. Zmluvy o fungovaní Európskej únie. A taktiež nemožno zabúdať na tzv. zosúladovanie právnej úpravy v kontexte „iných“ medzinárodných dokumentov, t. j. medzinárodných dokumentov podpísaných napr. na pôde Rady Európy.

Zákon č. 361/2014 Z.z. o dani z motorových vozidiel a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o dani z motorových vozidiel“) v Prílohe č. 2 v rámci zoznamu prebraných právne záväzných aktov Európskej únie obsahuje len 2 smernice, a to:

1. Smernicu Rady 1992/106/EHS zo 7. decembra 1992 o stanovení spoločných pravidiel pre určité typy kombinovanej dopravy tovaru medzi členskými štátmi (Ú. v. ES L 368, 17. 12. 1992) v znení Aktu o podmienkach pristúpenia Rakúska, Švédska a Fínska (Ú. v. ES C 241, 29. 8. 1994), Aktu o podmienkach pristúpenia Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky a o úpravách zmlúv, na ktorých

je založená Európska únia (Ú. v. EÚ L 236, 23. 9. 2003), smernice Rady 2006/103/ES z 20. novembra 2006 (Ú. v. EÚ L 363, 20. 12. 2006) a smernice Rady 2013/22/EÚ z 13. mája 2013 (Ú. v. EÚ L 158, 10. 6. 2013) (ďalej len „Smernica Rady 1992/106/EHS zo 7. decembra 1992 o stanovení spoločných pravidiel pre určité typy kombinovanej dopravy tovaru medzi členskými štátmi“);

2. Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 1999/62/ES zo 17. júna 1999 o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ kap. 7/zv. 4, Ú. v. ES L 187, 20. 7. 1999) v znení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/38/ES zo 17. mája 2006 (Ú. v. EÚ L 157, 9. 6. 2006), smernice Rady 2006/103/ES z 20. novembra 2006 (Ú. v. EÚ L 363, 20. 12. 2006), smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/76/EÚ z 27. septembra 2011 (Ú. v. EÚ L 269, 14. 10. 2011) a smernice Rady 2013/22/EÚ z 13. mája 2013 (Ú. v. EÚ L 158, 10. 6. 2013) (ďalej len „Smernica Európskeho parlamentu a Rady 1999/62/ES zo 17. júna 1999 o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami“).

2. Preberané právne záväzné akty Európskej únie v oblasti dane z motorových vozidiel

Smernica Rady 1992/106/EHS zo 7. decembra 1992 o stanovení spoločných pravidiel pre určité typy kombinovanej dopravy tovaru medzi členskými štátmi sa vzťahuje na operácie kombinovanej dopravy, pričom v zmysle článku 6 tejto smernice boli členské štáty prijať opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby sa dane, ktoré sa vzťahujú na cestné vozidlá (nákladné autá, ťahače, prívesy alebo návesy) pri kombinovanej doprave, znížili alebo vrátili buď o štandardnú sumu, alebo v pomere k jazdám, ktoré takéto vozidlá vykonávajú po železnici, v rámci limitov a v súlade s podmienkami a pravidlami, ktoré stanovujú po porade s Komisiou. Slovenská republika do zákona o dani z motorových vozidiel zakotvila zníženie ročnej sadzby dane až o 50% za vozidlo, ktoré sa použilo v zdaňovacom období v rámci kombinovanej dopravy najmenej 60-krát. Pričom, ak je prekonaná vzdialenosť po železnici na území Slovenskej republiky dlhšia ako 250 km, takáto kombinovaná preprava sa na účely zníženia sadzby dane započíta dvakrát.⁴

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 1999/62/ES zo 17. júna 1999 o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami sa vzťahuje na: a) dane z ťažkých nákladných vozidiel; b) mýto a užívateľské poplatky za vozidlá⁵. Ťažkým

⁴ § 7 ods. 5 a 8 zákona o dani z motorových vozidiel

⁵ V zmysle čl. 1 ods. 2 a 3 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 1999/62/ES zo 17. júna 1999 o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami sa táto smernica nevzťahuje na

nákladným vozidlom sa pre účely tejto smernice rozumie ťažké úžitkové vozidlo určené na prepravu tovaru, pričom „ťažké úžitkové vozidlo“ je vozidlo s technicky prípustnou maximálnou celkovou hmotnosťou prevyšujúcou 3,5 tony. Z uvedeného je zrejmé, že táto smernica sa z hľadiska daní vzťahuje len na dane z vozidiel s technicky prípustnou maximálnou celkovou hmotnosťou prevyšujúcou 3,5 tony, ktoré sú určené na prepravu tovaru. Uvedená smernica zároveň v článku 3 stanovuje, aké dane z nákladných vozidiel sú ukladané v jednotlivých členských štátoch. V tejto súvislosti je možné poukázať na skutočnosť, že v smernici je pri Slovensku uvedená cestná daň. Na území Slovenskej republiky však už pred skoro 20 rokmi bola cestná daň nahradená daňou z motorových vozidiel. Zákon č. 87/1994 Z. z. o cestnej dani, ktorý upravoval zdanenie využívania pozemných komunikácií motorovými vozidlami a prípojnými vozidlami cestnou daňou, bol zrušený už v roku 2004 zákonom č. 582/2004 Z.z., ktorý zaviedol daň z motorových vozidiel a do konca roku 2015 daň z motorových vozidiel aj upravoval. Možno podotknúť, že článok 3 predmetnej smernice zároveň stanovuje, že členské štáty, ktoré nahradia ktorúkoľvek daň inou daňou toho istého druhu, to oznámia Komisii, ktorá vykoná potrebné zmeny a doplnenia. Nakoľko v smernici je pri Slovensku stále uvedená cestná daň, je otázne, či k takémuto oznámeniu zo strany Slovenskej republiky došlo a ak áno, či by nebolo vhodné článok 3 smernice upraviť. Z hľadiska úpravy dane z vozidiel obsiahnutej v smernici možno poukázať najmä na článok 6, v zmysle ktorého sú členské štáty povinné bez ohľadu na štruktúru daní stanoviť sadzby tak, aby zabezpečili, že daňová sadzba pre každú kategóriu alebo subkategóriu vozidla uvedeného v prílohe I tejto smernice nebude nižšia než minimum stanovené v tejto prílohe. Článok 6 smernice zároveň stanovuje, že členské štáty môžu používať znížené sadzby alebo oslobodenie od dane pre: a) vozidlá používané pre národné alebo civilné obranné účely, pre požiarnu alebo iné záchranné služby, pre políciu a vozidlá používané na údržbu ciest; b) vozidlá, ktoré jazdia len príležitostne na verejných cestách členského štátu registrácie a sú používané fyzickými alebo právnickými osobami, ktorých hlavnou činnosťou nie je preprava tovaru za predpokladu, že preprava vykonávaná týmito vozidlami nespôsobí narušenie súťaže a pokiaľ to Komisia schváli. Zároveň Rada môže jednomyselne na návrh Komisie povoliť členskému štátu, aby si ponechal ďalšie oslobodenia od dane alebo zníženie daní z vozidiel z dôvodov špecifických sociálnych alebo hospodárskych politických opatrení alebo z dôvodov týkajúcich sa

vozidlá, ktoré sa používajú výlučne na mimoeurópskych územiach členských štátov a taktiež sa nevzťahuje na vozidlá evidované na Kanárskych ostrovoch, v Ceute a Melille, na Azorách alebo Madeire, ktoré vykonávajú dopravu výlučne na týchto územiach, alebo medzi týmito územiami a pevninskou časťou Španielska alebo prípadne Portugalska.

infraštruktúry tohto štátu. Také oslobodenia alebo zníženia sa môžu použiť len pre vozidlá registrované v tom členskom štáte, ktorý vykonáva prepravu výhradne v rámci presne vymedzenej časti jeho územia. Ako vyplýva z vyššie uvedeného minimálne sadzby dane sú stanovené v prílohe I uvedenej smernice, pričom možno konštatovať, že tieto sadzby sú pomerne nízke. Napríklad pre motorové vozidlá s dvomi nápravami, ktoré majú maximálnu prípustnú celkovú hmotnosť naloženého vozidla 15 až 18 ton je minimálna sadzba dane stanovená smernicou 121 eur za rok (ak ide o vozidlo s hnacou(cími) nápravou(ami) so vzduchovým pružením alebo s ekvivalentným zariadením) a 274 eur za rok (ak ide o vozidlo s hnacou(cími) nápravou(ami) s inými systémami pruženia). Pre motorové vozidlá so štyrmi nápravami, ktorých maximálna prípustná celková hmotnosť naloženého vozidla je 31 až 32 ton, je minimálna sadzba dane stanovená smernicou 362 eur za rok (ak ide o vozidlo s hnacou(cími) nápravou(ami) so vzduchovým pružením alebo s ekvivalentným zariadením) a 537 eur za rok (ak ide o vozidlo s hnacou(cími) nápravou(ami) s inými systémami pruženia). Ak uvedené minimálne sadzby dane porovnáme so sadzbami dane stanovenými v prílohe č. 1 k zákonu o dani z motorových vozidiel, je zrejmé, že Slovenská republika má podstatne vyššie sadzby dane ako minimálne sadzby stanovené smernicou. Napr. pre úžitkové vozidlá okrem ťahačov a návesov a autobusy s jednou alebo dvoma nápravami s celkovou hmotnosťou alebo najvyššou technicky prípustnou celkovou hmotnosťou 14 až 16 ton je stanovená sadzba 933 eur za rok. Prípadne, ak ide o takéto vozidlá s celkovou hmotnosťou 16 až 18 ton, tak sadzba dane je stanovená na 1089 eur za rok. Pre úžitkové vozidlá okrem ťahačov a návesov a autobusy so štyrmi a viac nápravami s celkovou hmotnosťou alebo najvyššou technicky prípustnou celkovou hmotnosťou nad 31 ton do 33 ton je sadzba dane stanovená na 1 548 eur za rok. V tejto súvislosti je potrebné poukázať aj na úpravu zníženia ročnej sadzby dane obsiahnutú v § 7 zákona o dani z motorových vozidiel, v zmysle ktorej sa ročná sadzba dane stanovená v prílohe č. 1 alebo prílohe č. 1a zákona o dani z motorových vozidiel pre úžitkové vozidlá kategórie M2, M3 a N3 môže znížiť až o 50%, a to v závislosti od prvej evidencie vozidla⁶. Napriek tomu, že možno konštatovať, že zníženie sadzby dane až o 50% je pomerne veľké zníženie, aj po tomto znížení budú sadzby dane v Slovenskej republike aj naďalej podstatne prevyšovať minimálne sadzby dane stanovené smernicou.

Ako vyplýva už z vyššie uvedeného, do zákona o dani z motorových vozidiel boli prevzaté len uvedené dve smernice, pričom žiadna z nich sa netýka osobných motorových

⁶ V kontexte prípojných vozidiel je možné poukázať aj na § 7 ods. 3 zákona o dani z motorových vozidiel, podľa ktorého sa ročná sadzba dane podľa § 6 sa pre úžitkové vozidlá kategórie O4 zníži o 60 %.

vozidiel. V kontexte uvedeného by opäť bolo možné konštatovať, že európska úprava zdaňovania motorových vozidiel sa týka len vozidiel, ktorými sú nákladné autá, ťahače, prívesy alebo návesy, resp. vozidlá s technicky prípustnou maximálnou celkovou hmotnosťou prevyšujúcou 3,5 tony, ktoré sú určené na prepravu tovaru. Avšak napr. články 110 a nasl. Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa vzťahujú aj na zdaňovanie osobných motorových vozidiel.

3. Z judikatúry súdov Európskej únie

V súvislosti s vplyvom Európskej únie na úpravu dane z motorových vozidiel, nemožno zabúdať ani na judikatúru európskych súdov. Aj keď uvedená judikatúra sa slovenskej vnútroštátnej úpravy v zásade priamo nedotýka, je dobre na ňu poukázať. Za známe a pomerne zaujímavé považujem najmä dva rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie, a to rozhodnutie C-65/16 Istanbul Lojistik (19. 10. 2017) a rozhodnutie C-591/17 Rakúska republika v. Spolková republika Nemecko (18. 6. 2019).

V rámci prvého rozhodnutia išlo o to, že tureckej dopravnej spoločnosti ako držiteľovi nákladného vozidla vyrubil maďarský daňový orgán daň z motorových vozidiel z dôvodu prekročenia maďarskej hranice. Podľa maďarskej právnej úpravy sa takáto daňová povinnosť nevzťahovala na držiteľov motorových vozidiel zapísaných do evidencie v členskom štáte Európskej únie. Dotknutá spoločnosť, odkazujúc na výstupy asociačných rokovaní medzi Tureckom a Európskou úniou, konkrétne na rozhodnutie asociačnej rady 1/95 o vykonaní konečnej fázy colnej únie, sa domáhala zrušenia predmetného rozhodnutia maďarského daňového orgánu. Argumentovala, že predmetná daň má rovnaké účinky ako clo, má diskriminačný charakter a predstavuje obmedzenie voľného pohybu. Súdny dvor konštatoval, že hoci sa sporná daň nevyberá priamo z výrobkov, pri prekročení maďarskej hranice nezaťažuje službu prepravy ako takú, ale tovar, ktorý je prepravovaný vozidlami zapísanými do evidencie v Turecku. Predmetnú daň preto podľa neho možno klasifikovať ako poplatok s rovnakým účinkom ako clo, ktorý je v rozpore s čl. 4 rozhodnutia asociačnej rady 1/95⁷.

Podstatou druhého rozhodnutia bolo, že Nemecko na jednej strane zaviedlo poplatok za používanie infraštruktúry pre osobné motorové vozidlá („dialničné známky“) a súčasne pre majiteľov vozidiel registrovaných v Nemecku stanovilo daňovú úľavu na daň z motorových vozidiel vo výške zodpovedajúcej minimálnej výške uhradeného poplatku. Rakúsko podalo na

⁷ Ministerstvo spravodlivosti SR: Judikatúra súdov EÚ od 14. októbra 2017 do 8. decembra 2017 (výber najdôležitejších rozhodnutí), s. 5-6. Dostupné na internete : https://www.justice.gov.sk/dokumenty/2021/08/CaseLaw31_Komplet_FINAL_PUBLIC_oktDec2017.pdf

Nemecko žalobu, pretože podľa neho uvedený postup porušuje viaceré ustanovenia primárneho práva Európskej únie. Súdny dvor vyhovel trom zo štyroch žalobných dôvodov a rozhodol, že uvedeným postupom si Nemecko nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú z čl. 18, 34, 56 a 92 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Okrem iného totiž Nemecko konalo diskriminačne, pretože ekonomické zaťaženie by de facto znášali iba majitelia a vodiči vozidiel z iných členských štátov. Naopak, majiteľom a vodičom nemeckých vozidiel by nepribudlo žiadne dodatočné zaťaženie. Taktiež zavedené opatrenia predstavujú protiprávne (neodôvodnené) obmedzenie voľného pohybu tovaru a slobodného poskytovania služieb.⁸

Po oboznámení sa s uvedenými rozhodnutiami, možno konštatovať dve skutočnosti, Prvou skutočnosťou je, že daňou z motorových vozidiel je potrebné chápať v každom štáte niečo iné, nakoľko úprava dane z motorových vozidiel sa v jednotlivých členských štátoch podstatne odlišuje. Druhou skutočnosťou je, že pri dani z motorových vozidiel sa členské štáty môžu skôr dopustiť porušenia primárneho práva európskej únie, ako porušenia úpravy vyplývajúcej z konkrétnych smerníc.

Záver

Na území Slovenskej republiky má zdaňovanie motorových vozidiel pomerne dlhú históriu⁹. Od vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie bolo zdaňovanie motorových vozidiel upravené v rámci troch zákonov. Slovenská republika sa stala členským štátom Európskej únie dňa 1. mája 2004. V tomto období na území Slovenskej republiky stále platil zákon č. 87/1994 Z.z. o cestnej dani v znení neskorších predpisov. Tento zákon bol s účinnosťou od 1.1.2005 zrušený zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktorý v jedenástej časti obsahoval úpravu dane z motorových vozidiel, ktorá bola miestnou daňou. S účinnosťou od 1.1.2015 bola jedenásta časť z tohto zákona vypustená, a to na základe novely realizovanej zákonom č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel. Zákon č. 361/2014 Z. z. o dani z motorových vozidiel upravuje daň z motorových vozidiel dodnes, pričom od roku 2015 ide o štátnu daň.

⁸ Ministerstvo spravodlivosti SR: Judikatúra súdov EÚ od 15. mája do 16. augusta 2019 (výber najdôležitejších rozhodnutí), s. 8. Dostupné na internete : https://www.justice.gov.sk/dokumenty/2021/08/Caselaw36_Komplet_PUBLIC_FINAL_2019-08AUG-22.pdf

⁹ K uvedenému bližšie napr. JAMRICOVÁ, T.: Daň z motorových vozidiel. In: KAČALJAK, M. - KUBINCOVÁ, S. - JAMRICOVÁ, T. - PÍRY, M. - ÚRADNÍK, M. - HLINKA, T. : Daňové právo. Banská Bystrica : Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2022. ISBN 978-80-557-2003-6, s. 202 – 203 alebo KUBINCOVÁ, T.: Daňovo-právne aspekty používania motorového vozidla na podnikanie. In: I. Slovensko-české dni daňového práva. Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. ISBN 978-80-8152-584-1, s. 230 - 232

Napriek tomu, že úprava dane z motorových vozidiel sa považuje za jednu z najmenej harmonizovaných daňových úprav (pravdepodobne z dôvodu, že dlhú dobu patrila medzi mieste dane), aj v tejto oblasti došlo k prebratiu právne záväzných aktov Európskej únie, a to ešte v čase, keď išlo o miestnu daň. Do vnútroštátnej právnej úpravy dane z motorových vozidiel boli prevzaté dva právne záväzné akty Európskej únie, a to: Smernica Rady 1992/106/EHS zo 7. decembra 1992 o stanovení spoločných pravidiel pre určité typy kombinovanej dopravy tovaru medzi členskými štátmi a Smernica Európskeho parlamentu a Rady 1999/62/ES zo 17. júna 1999 o poplatkoch za používanie určitej dopravnej infraštruktúry ťažkými nákladnými vozidlami. Žiadna z nich sa však netýka osobných motorových vozidiel. Z hľadiska úpravy daní sa vzťahujú len na vozidlá, ktorými sú nákladné autá, ťahače, prívesy alebo návesy, resp. vozidlá s technicky prípustnou maximálnou celkovou hmotnosťou prevyšujúcou 3,5 tony, ktoré sú určené na prepravu tovaru. Napriek tomu sa domnievam, že nemožno konštatovať, že európska právna úprava zasahuje len do zdaňovania nákladných vozidiel, resp. úžitkových vozidiel. Nemožno totiž opomíňať tzv. všeobecnú európsku daňovú úpravu obsiahnutú napr. v článku 110 (pôvodný čl. 90 ZES) a nasl. Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Pričom možno aj v kontexte judikatúry súdov Európskej únie konštatovať, že práve táto úprava môže byť zo strany členských štátov porušovaná ešte skôr ako úprava vyplývajúca zo sekundárneho práva Európskej únie.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

BUJŇÁKOVÁ, M. a kolektív: Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. ISBN 978-80-8152-246-8, s. 408

JAMRICHOVÁ, T.: Daň z motorových vozidiel. In: KAČALJAK, M. - KUBINCOVÁ, S. - JAMRICHOVÁ, T. - PÍRY, M. - ÚRADNÍK, M. - HLINKA, T. : Daňové právo. Banská Bystrica : Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2022. ISBN 978-80-557-2003-6, s. 202 – 221

KUBINCOVÁ, S. : Vplyv európskeho práva a rozhodovacej činnosti Súdneho dvora Európskej únie na nepriame dane. In: Vplyv rozhodovacej činnosti Súdneho dvora Európskej únie na rozvoj odvetví verejného práva. Zborník z V. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie Banskobystrické zámocké dni práva. Banská Bystrica: Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2020. ISBN 978-80-557-1702-9, s. 76 - 89

KUBINCOVÁ, T.: Daňovo-právne aspekty používania motorového vozidla na podnikanie. In: I. Slovensko-české dni daňového práva. Daňové úniky a vyhýbanie sa daňovým povinnostiam. Recenzovaný zborník vedeckých prác. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. ISBN 978-80-8152-584-1, s. 229 - 244

Ministerstvo spravodlivosti SR: Judikatúra súdov EÚ od 14. októbra 2017 do 8. decembra 2017 (výber najdôležitejších rozhodnutí), s. 5-6. Dostupné na internete : https://www.justice.gov.sk/dokumenty/2021/08/CaseLaw31_Komplet_FINAL_PUBLIC_oktDec2017.pdf

Ministerstvo spravodlivosti SR: Judikatúra súdov EÚ od 15. mája do 16. augusta 2019 (výber najdôležitejších rozhodnutí), s. 8. Dostupné na internete : https://www.justice.gov.sk/dokumenty/2021/08/Caselaw36_Komplet_PUBLIC_FINAL_2019-08AUG-22.pdf

PRÁVNÁ ÚPRAVA DOKAZOVANIA PRI SPRÁVE DANÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A SÚČASNÁ ROZHODOVACIA PRAX EURÓPSKÝCH A SLOVENSKÝCH SÚDNYCH AUTORÍT

LEGAL REGULATION OF EVIDENCE IN TAX ADMINISTRATION IN THE SLOVAK REPUBLIC AND THE CURRENT DECISION-MAKING PRACTICE OF EUROPEAN AND SLOVAK JUDICIAL AUTHORITIES

Soňa Kubincová¹

Abstrakt

Z Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že štátne orgány, ktorými sú nesporne aj daňové úrady a colné úrady ako správcovia daní, môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Uvedená povinnosť sa vzťahuje aj na obce, ktoré sú správcami miestnych daní. Z daňového poriadku, ktorý je základným procesným predpisom daňového práva vyplýva, že správca dane hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti, pritom prihliada na všetko, čo pri správe daní vyšlo najavo. Článok poukazuje na nové skutočnosti, ktoré vzišli z rozhodovacej praxe súdov a ktoré by správcovia daní pri svojej činnosti nemali prehliadať.

Kľúčové slová

Správa dane, správca dane, dôkazy, dokazovanie, daňový subjekt

Abstrakt

It follows from the Constitution of the Slovak Republic that state authorities, which are also tax authorities and customs authorities as tax administrators, can act only on the basis of the Constitution, within its limits and to the extent and in the manner established by law. This obligation also applies to municipalities that are administrators of local taxes. From the tax code, which is the basic procedural regulation of tax law, it follows that the tax administrator evaluates the evidence according to his discretion, each piece of evidence individually and all the evidence in their mutual connection, taking into account everything that came to light during the tax administration. The article points to new facts that emerged from the decision-making practice of the courts and which tax administrators should not overlook in their activities.

Keywords

Tax administration, tax administrator, evidence, proof, tax entity

¹ Doc. JUDr. Soňa Kubincová, PhD. je vedúcou katedry verejného práva na Fakulte práva Janka Jesenského VŠ Danubius v Sládkovičove. Súčasne pôsobí ako advokátka.

Úvod

Dokazovanie pri správe daní možno definovať ako objektívnym právom upravený postup správcu dane, v rámci ktorého v súčinnosti s daňovými subjektmi a inými osobami získava poznatky potrebné pre správne zistenie, resp. určenie dane. Dokazovanie ako procesný postup pri správe daní vykonáva správca dane, ktorý je na správu daní príslušný (§ 6, 7). Niektoré úkony v rámci dokazovania však môžu byť vykonané aj iným ako príslušným správcom dane, napríklad v rámci dožiadania (§ 21)². V odbornej literatúre sa uvádza, že dokazovanie je z časového hľadiska najdlhšie štádium aplikácie práva³. Pri dokazovaní musí správca dane rešpektovať základné zásady správy daní a to najmä skutočnosť, že pri správe daní sa postupuje podľa všeobecne záväzných právnych predpisov, chránia sa záujmy štátu a obcí a dbá sa pritom na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb. Uvádza sa, že pri hodnotení dôkazov je rozhodujúce kritérium závažnosti, kritérium zákonnosti a kritérium pravdivosti⁴.

1. Dotknuté pramene

V prvom rade je potrebné poukázať na vybrané články Ústavy Slovenskej republiky, ktoré sú všeobecne záväzné aj pri takej činnosti ako je dokazovanie pri správe daní. Z čl. 1 vyplýva, že Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo a skutočnosť. Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. Možno poukázať aj na čl. 2 Ústavy Slovenskej republiky, z ktorého vyplýva, že štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Podľa čl. 7 platí, že Slovenská republika môže na základe slobodného rozhodnutia vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi. O vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku sa rozhodne ústavným zákonom, ktorý sa potvrdí referendum. 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

² KUBINCOVÁ, S. Daňový poriadok. Komentár. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 156

³ JÚDA, V.: Teória práva. 2. doplnené a podstatne prepracované vydanie. Belianum. Banská Bystrica. 2020. s. 303.

⁴ ZATLOUKAL, T. Daňová kontrola v širších souvislostech. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011, str. 217

záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

V tejto súvislosti je vhodné poukázať aj na súvisiace články Zmluvy o Európskej únii (konsolidované znenie). Podľa č. 13 Únia má k dispozícii inštitucionálny rámec, ktorého účelom je podporovať jej hodnoty, sledovať jej ciele, slúžiť jej záujmom, záujmom jej občanov a členských štátov, ako aj zabezpečovať konzistentnosť, efektívnosť a kontinuitu jej politík a činností. Inštitúciami Únie sú:

- Európsky parlament,
- Európska rada,
- Rada,
- Európska komisia (ďalej len „Komisia“),
- Súdny dvor Európskej únie,
- Európska centrálna banka,
- Dvor audítorov.

Z čl. 19 vyplýva, že Súdny dvor Európskej únie sa skladá zo Súdneho dvora, Všeobecného súdu a osobitných súdov. Zabezpečuje dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zmlúv. Členské štáty ustanovia v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany. Súdny dvor Európskej únie v súlade so zmluvami rozhoduje:

- a) o žalobách podaných členským štátom, inštitúciou alebo fyzickou osobou alebo právnickou osobou;
- b) o prejudiciálnych otázkach o výklade práva Únie alebo platnosti aktov prijatých inštitúciami na základe žiadosti vnútroštátnych súdnych orgánov;
- c) v iných prípadoch ustanovených zmluvami.

Platí, že Európsky súdny dvor by nemal vytvárať právne normy, avšak len svojím výkladom existujúce právo dotvárať⁵.

⁵ TICHÝ, ARNOLD, ZEMÁNEK, KRÁL, DUMROVSKÝ. Evropské právo. 4. vydanie. Praha C.H.Beck. 2011

Právna úprava dokazovania v daňovom poriadku je upravená najmä v rámci základných zásad, pričom podľa § 3 platí, že správca dane hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti, pritom prihliada na všetko, čo pri správe daní vyšlo najavo. Ustanovenie § 24 daňového poriadku stanovuje, ktoré skutočnosti preukazuje daňový subjekt. Nimi sú

a) skutočnosti, ktoré majú vplyv na správne určenie dane a skutočnosti, ktoré je povinný uvádzať v daňovom priznaní alebo iných podaniach, ktoré je povinný podávať podľa osobitných predpisov,

b) skutočnosti, na ktorých preukázanie bol vyzvaný správcom dane pri správe daní,

c) vierohodnosť, správnosť a úplnosť evidencií a záznamov, ktoré je povinný viesť.

Správca dane preukazuje skutočnosti o úkonoch vykonaných voči daňovému subjektu, ktoré sú rozhodné pre správne určenie dane. Nie je potrebné dokazovať skutočnosti všeobecne známe alebo známe správcovi dane z jeho činnosti.

Tiež platí, že správca dane vedie dokazovanie, pričom dbá, aby skutočnosti nevyhnutné na účely správy daní boli zistené čo najúplnejšie a nie je pritom viazaný iba návrhmi daňových subjektov.

Ustanovenie § 162 daňového poriadku určuje, že ustanovenia tohto zákona sa použijú, ak medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, neustanovuje inak.

2. Dokazovanie pri správe daní z pohľadu úpravy v daňovom poriadku (súvislosti a súčasná rozhodovacia prax súdov)

Zo súčasného textu dokazovania v daňovom poriadku pri dogmatickom výklade možno konštatovať (a súdna prax bola v minulosti v súlade s uvedeným), že správca dane je povinný preukázať len skutočnosti o úkonoch vykonaných voči daňovému subjektu, ktoré sú rozhodné pre správne určenie dane, t. j. by mal preukázať len to, či dodržal zákonom stanovené postupy pri správe daní. Naproti tomu daňový subjekt je v zásade povinný preukázať všetko, ak

skutočnosť má vplyv na správne určenie dane, ak ide o skutočnosti, ktoré je povinný uvádzať v daňovom priznaní alebo v iných podaniach, resp. ak ide o skutočnosti, na ktorých preukázanie bol vyzvaný správcom dane. Takéto dogmatické chápanie právnej úpravy dokazovania nie je namieste a nie je žiadúce. Odlišnú aplikáciu ustanovení o dokazovaní pri správe daní obsahujú aj nedávne a súčasné rozhodnutia slovenských a európskych súdnych autorít.

Podľa základných zásad správca dane musí rešpektovať zásadu, podľa ktorej pri správe daní sa postupuje podľa všeobecne záväzných právnych predpisov, chránia sa záujmy štátu a obcí a dbá sa pritom na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb. Správca dane nemôže len jednostranne presadzovať fiškálne záujmy štátu a obce s cieľom naplnenia verejných rozpočtov. Jeho povinnosťou je aj ochrana záujmov daňových subjektov, pričom ochrana záujmov štátu a obcí a ochrana záujmov daňových subjektov nie sú v protiklade, ale musia existovať súbežne pri činnosti správcov daní. Platí, že správca dane za účelom riadneho priebehu dokazovania a dodržania zákonného postupu musí umožniť daňovému subjektu splniť si svoju dôkaznú povinnosť a vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom, resp. dôkazom založeným v spise, ale aj k spôsobu vedenia dokazovania. Právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom vyplýva aj z článku 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Ak by správca dane daňovému subjektu neumožnil vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom, jeho postup je protiústavný. Podľa právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky článok 48 ods. 2 Ústavy SR nezaručuje povinnosť orgánu verejnej moci vykonať každý navrhnutý dôkaz.⁶ Dokazovanie, ako to už bolo uvedené, vedie správca dane, a teda správca dane aj posudzuje, ktorý navrhnutý dôkaz považuje za potrebné vykonať a ktorý nie. Správca dane je povinný zabezpečiť, aby skutočnosti nevyhnutné na účely správy daní boli zistené čo najúplnejšie. Z daňového poriadku vyplýva, že ako dôkaz možno použiť všetko, čo môže prispieť k zisteniu a objasneniu skutočností rozhodujúcich pre správne určenie dane a čo nie je získané v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Ide najmä o rôzne podania daňových subjektov, svedecké výpovede, znalecké posudky, verejné listiny, protokoly o daňových kontrolách, protokoly o určení dane podľa pomôcok, zápisnice o miestnom zisťovaní a obhliadke, povinné záznamy a evidencie vedené daňovými subjektmi a doklady k nim.

⁶ DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Prvé vydanie. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 384.

Hodnotiť dôkazy je výlučné právo správcu dane, ktorý je príslušný vo veci konať. Jednou zo základných zásad správy daní je aj pravidlo, že správca dane hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti, pritom prihliada na všetko, čo pri správe daní vyšlo najavo. Ak by správca dane nekonal v súlade s touto zásadou, konal by v rozpore so zákonom. V tejto súvislosti možno poukázať aj na komentár k Správnomu súdnemu poriadku, v ktorom sa uvádza, že hoci správny súd nie je skutkovým súdom a dokazovanie vykonáva len výnimočne, nemožno vykonanie dôkazov vylúčiť, najmä ak sú nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia. Ďalej sa uvádza, že správny súd nie je návrhmi dôkazov bezpodmienečne viazaný a rozhodne nie je povinný vykonať všetky žalobcom navrhnuté dôkazy.⁷ Napriek tomu, že aj daňové konanie je správnym konaním, na ktoré sa nepoužije zákon č. 71/1967 Z. z. o správnom konaní (správny poriadok), v daňovom konaní nemožno ako dôkaz použiť napríklad čestné prehlásenie osoby, či už daňového subjektu alebo inej osoby. Podľa daňového poriadku uvedené nie je v zásade možné, nakoľko aj podľa § 24 odsek 6 na účely dokazovania môže správca dane úkony, ktorými sú najmä ústne pojednávanie, výsluch svedkov, výsluch znalcov a oboznamovanie sa s dôkazmi, vykonávať aj spoločne a v konečnom dôsledku dôkazom pri správe daní môže byť len to, čo môže prispieť k zisteniu a objasneniu skutočností rozhodujúcich pre správne určenie dane. Zo skutočnosti, že správca dane vykoná dôkaz, znamená, že aj konkrétne čestné prehlásenie osoby by musel ozrejmiť jej výsluchom.

V súčasnej rozhodovacej praxi Ústavného súdu Slovenskej republiky však vidno odklon od striktného, dogmatického chápania ustanovení daňového poriadku pri dokazovaní. Tak napríklad z Nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 569/2022-33 vyplýva, že „Neúmerne prenášanie dôkazného bremena na daňový subjekt zo strany orgánov finančnej správy je potrebné považovať za ústavne neudržateľný postup. Neprimerané dôkazné bremeno sa môže prejavovať v dvoch rovinách, a to (i) zaťažením daňového subjektu predkladaním dôkazov nad rozsah nevyhnutne postačujúci na preukázanie rozhodujúcich skutočností alebo (ii) požiadavkou na preukázovanie takého okruhu skutočností, ktoré netvorí dôkazné bremeno daňového subjektu. Dôkazné bremeno by mal daňový subjekt znášať v rozumne akceptovateľnom rámci, resp. do tej miery, do ktorej to od neho možno rozumne požadovať. Od daňového subjektu možno na daňové účely požadovať štandardné a v obchodnej praxi obvyklé dôkazy, pri ktorých je rozumné predpokladať, že ich daňový subjekt bude uchovávať;

⁷ BARICOVÁ, J., BAJÁNKOVÁ, J. : In. BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava. C. H. Beck, 2018, s. 912.

samozrejme, musí ísť o dôkazy, ktoré sú postačujúce na preukázanie skutočného dodania tovaru (resp. služby, pozn.), ktoré sa javí ako dostatočne pravdepodobné.“ Obdobne z Nálezu Ústavného súdu, sp. zn. I. ÚS 259/2022-37 vyplýva : „, Ak správca dane má pochybnosti o tvrdeniach daňového subjektu a predložené dôkazy nemieni akceptovať, potom je povinný túto skutočnosť taktiež doložiť dôkazmi, ktoré tvrdenia daňového subjektu jednoznačne vyvracajú, pričom dôkazy správcu dane musia mať minimálne rovnakú výpovednú schopnosť, závažnosť a vierohodnosť ako dôkazy predložené daňovým subjektom. V tejto súvislosti je potrebné poukázať tiež na to, že hodnotenie dôkazov v zmysle zásady voľného hodnotenia dôkazov nemôže byť ľubovoľné“. Obdobné názory sa nachádzajú aj v rozhodnutiach Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, resp. Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

V rámci dokazovania pri správe daní sa preto v súčasnosti stretávame aj s prenosom dôkazného bremena, ktoré skutočnosti sa dotýkajú najmä otázok spojených s dokazovaním pri dani z pridanej hodnoty. Možno poukázať na pomerne staršie konštatovania Súdneho dvora Európskej únie, napr. na rozsudok Súdneho dvora (tretia komora) z 21. 12. 2012, spojené veci C-80/11 a C-142/11),

1. Článok 167, článok 168 písm. a), článok 178 písm. a), článok 220 ods. 1 a článok 226 smernice Rady 2006/112 z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej praxi, v zmysle ktorej daňový orgán zamietne zdaniteľnej osobe právo odpočítať hodnotu splatnej alebo zaplatenej dane za služby, ktoré jej boli poskytnuté, z hodnoty dane z pridanej hodnoty z dôvodu, že osoba, ktorá vystavila faktúru vzťahujúcu sa na tieto služby alebo jeden z jej poskytovateľov, sa dopustila nezákonnosti a bez toho, aby tento orgán objektívne preukázal, že samotná dotknutá zdaniteľná osoba vedela alebo mala vedieť, že uvedené plnenie zakladajúce nárok na odpočet dane je súčasťou daňového podvodu zo strany osoby vystavujúcej faktúru alebo iného predchádzajúceho subjektu dodávateľského reťazca.
2. Článok 167, článok 168 písm. a), článok 178 písm. a) a článok 273 smernice 2006/112 sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej praxi, v zmysle ktorej daňový orgán zamietne právo na odpočet dane z dôvodu, že sa zdaniteľná osoba neubezpečila, že osoba, ktorá vystavila faktúru vzťahujúcu sa na tovar, na základe ktorej sa požaduje vykonanie nároku na odpočet dane, splňala podmienky zdaniteľnej osoby, že disponovala predmetným tovarom a bola schopná ho dodať a že si splnila svoju povinnosť podať daňové priznanie

a uhradiť daň z pridanej hodnoty, alebo z dôvodu, že uvedená zdaniteľná osoba nemá okrem danej faktúry iné dokumenty, ktorých povaha by preukazovala, že uvedené podmienky boli splnené, napriek tomu, že vecné a formálne podmienky vzniku a výkonu práva na odpočet dane upravené v smernici 2006/112 boli splnené a že zdaniteľná osoba nedisponovala informáciou, ktorá by ju oprávňovala predpokladať vznik nezákonností alebo daňového podvodu na strane uvedeného vystaviteľa faktúry.

Vo viacerých rozhodnutiach týchto súdnych autorít sa často nachádzajú odkazy na rozhodovacu prax Súdneho dvora Európskej únie. V súčasnosti sa preto už hovorí o rozložení dôkazného bremena, ktoré spočíva v tom, že daňový subjekt dokazuje hospodársky dôvod (C-425/06 Part Service) a prvky reťazového obchodu (C-245/04 EMAG), správca dane znáša dôkazné bremeno na prekvalifikáciu zdaniteľného plnenia. Správca dane by mal preto argumentačne poukázať na konkrétne prvky, reprezentované bodmi odôvodnenia rozsudku Súdneho dvora C-185/01 Auto Lease. Uvedené sa týka najmä dokazovania pri správe dane z pridanej hodnoty.

3. Niektoré odlišnosti v českej právnej úprave dokazovania podľa daňového rádu

Podľa § 92 ods. 5 zákona č. 280/2009 Sb. daňový rádu podľa českej právnej úpravy správca dane oproti slovenskej právnej úpravy preukazuje :

- a) oznámení vlastních písemností,*
- b) skutečnosti rozhodné pro užití právní domněnky nebo právní fikce,*
- c) skutečnosti vyvracející věrohodnost, průkaznost, správnost či úplnost povinných evidencí, účetních záznamů, jakož i jiných záznamů, listin a dalších důkazních prostředků uplatněných daňovým subjektem,*
- d) skutečnosti rozhodné pro posouzení skutečného obsahu právního jednání nebo jiné skutečnosti,*
- e) skutečnosti rozhodné pro uplatnění následku za porušení povinnosti při správě daní,*
- f) skutečnosti rozhodné pro posouzení účelu právního jednání a jiných skutečností rozhodných pro správu daní, jejichž převažujícím účelem je získání daňové výhody v rozporu se smyslem a účelem daňového právního předpisu.*

Z uvedeného možno dovodiť, že správca dane v Českej republike musí aj podľa daňového rádu preukázať skutočnosti, ktoré vyvracajú tvrdenie daňového subjektu. Pre nich platí „Bona fides semper praesumitur, nisi mala fide adesse probetur (dobromyseľnosť sa vždy

predpokladá, ak sa len nedokáže, že je v tom zlý úmysel). V komentári k § 92 ods. 5 Daňového rádu⁸ sa okrem iného uvádza, že v tomto ustanovení je výpočet skutočností, ohľadne ktorých zaťažuje dôkazné bremeno správcu dane, pričom všeobecne pritom platí, že dôkazné bremeno ťaží toho, kto tvrdí pozitívnu právnu skutočnosť. Tiež autori uvádzajú, že ohľadne ďalších skutočností, ktoré zaťažujú dôkazným bremenom správcu dane, je potrebné poukázať predovšetkým na problematiku podvodov na dani z pridanej hodnoty. Tá je významná z toho dôvodu, že za určitých okolností búra obvyklé rozloženie dôkazného bremena tak, ako je uvedené v celom § 92 Daňového rádu.

Náš daňový poriadok výslovne necharakterizuje jednotlivé dôkazy, pričom český zákon č. 280/2009 Sb. daňový rád obsahuje napríklad samostatné ustanovenie ohľadne listiny (§ 94).

Z uvedeného možno dovodiť, že

- správca dane v Českej republike musí v zásade podľa daňového rádu preukázať skutočnosť, ktoré vyvracajú tvrdenie daňového subjektu,
- pre nich platí „Bona fides semper praesumitur, nisi mala fide adesse probetur (dobromyseľnosť sa vždy predpokladá, ak sa len nedokáže, že je v tom zlý úmysel).

Žiaľ v Slovenskej republike takáto jednoznačná úprava dokazovania, resp. preukazovania povinností správcom dane nie je.

4. Úvahy o možnej (potrebnej) úprave dokazovania v daňovom poriadku

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, najmä zo Zmluvy o Európskej únii (konsolidované znenie) a teda aj z právomoci Súdneho dvora Európskej únie, rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie dotvárajú právo Únie a členské štáty z týchto rozhodnutí vychádzajú. Z Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že Ústavný súd Slovenskej republiky je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti (čl. 124), ako aj skutočnosť, že v Slovenskej republike vykonávajú súdnicstvo nezávislé a nestranné sudy (čl. 141 ods. 1) a skutočnosť, že sudy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach a sudy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon (čl. 142 ods. 1). Vo veciach správy daní spravidla

⁸ LICHNOVSKÝ, O., ONDRÝSEK, R. a kolektív. Daňový rád. Komentár. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 345.

rozhoduje Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Podľa zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok platí, že orgány verejnej správy (t. j. aj daňové úrady, colné úrady a obce, ako aj Finančné riaditeľstvo SR) sú rozhodnutiami správnych súdov v konkrétnej veci viazané (§ 5 ods. 10). Je vhodné, aby dokazovanie pri správe daní bolo vedené a-priori osobami, ktoré poznajú právo a závery nezakladajú len na domnienkach, resp. len na striktnom, doslovnom využívaní niektorých ustanovení daňového poriadku tak, aby vec bola rozhodnutá vždy v prospech orgánu verejnej moci.

Skutočnosť, že správca dane je povinný chrániť záujmy štátu a obcí a súčasne dbať na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov (§ 3 ods. 1 daňového poriadku) bola proklamovaná napríklad v rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky napríklad aj v rozsudku sp zn. 8 Sžf 6-7/2014, v ktorom sa okrem iného uvádza, že *daňové orgány majú povinnosť dbať na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a ďalších osôb, čo 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... ...Povinnosťou daňových orgánov v daňovom konaní je teda dodržiavať všeobecne záväzné právne predpisy (a to hmotnoprávne ako aj procesné).*

Z daňového poriadku vyplýva povinnosť správcu dane postupovať pri správe daní v úzkej súčinnosti s daňovým subjektom a inými osobami a poskytovať im poučenie o ich procesných právach a povinnostiach, ak tak ustanoví tento zákon (§ 3 ods. 2).

Nie všetky daňové subjekty majú právnické vzdelanie a sledovanie judikatúry, či už európskej alebo slovenskej, nie je z pohľadu ich vzdelania možné. Súčasný znenie daňového poriadku stanovuje, že rozhodné skutočnosti preukazuje daňový subjekt a správca dane preukazuje len dodržanie postupov stanovených v právnych predpisoch (§ 24). Preto ustanovenia daňového poriadku môžu pre tieto daňové subjekty znamenať nevýhodu v ich postavení ako povinných subjektov a ich neznalosť správcu dane môže (vzhľadom na text daňového poriadku) ľahko zneužiť. Totiž daňový poriadok nestanovuje poučovaciu povinnosť ohľadne existujúcej judikatúry.

Otázkou tiež zostáva, či správcovia daní (t. j. zamestnanci daňových úradov, colných úradov a obcí) sú schopní takúto judikatúru dosledovať.

Domnievam sa, že je nevyhnutné, aby ustanovenia o dokazovaní pri správe daní boli zmenené a to minimálne v rozsahu existujúcej českej právnej úpravy. Tiež sa domnievam, že Ministerstvo financií Slovenskej republiky, ako aj Finančné riaditeľstvo by mali mať povinnosť zverejňovať na stránke finančnej správy aj relevantnú európsku, resp. vnútroštátnu judikatúru týkajúcu sa správy daní tak, aby všetky povinné osoby mali k nej jednoduchý prístup.

Záver

Je nesporné, že prvoradou úlohou správcov daní pri správe daní je chrániť záujmy štátu a obcí, avšak pri tejto činnosti musia súčasne chrániť a zachovávať práva a právom chránené záujmy daňových subjektov a iných osôb. Fiškálny záujem štátu a obcí nemôže mať prednosť pred oprávnenými záujmami daňových subjektov. Striktné rešpektovanie súčasného znenia dokazovania v daňovom poriadku však nie je zárukou, že daňové subjekty v daňovom procese nebudú poškodené. Aj keď ustanovenie § 157 s označením Úľava zo sankcie alebo odpustenie sankcie⁹ umožňuje za stanovených podmienok povoliť úľavu zo sankcie alebo odpustiť sankciu, ktorá bola uložená alebo vyrubená z dôvodu, že daňový subjekt nesprávne vykázal daňovú povinnosť, alebo nesplnil povinnosť v lehote ustanovenej podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov z dôvodu nesprávneho uplatňovania právneho predpisu, to nestačí. Právo má byť zárukou, aby orgány verejnej správy nekonali svojvoľne, aby práve fyzické osoby a právnické osoby boli chránené. Súčasná právna úprava dokazovania však takú garanciu ochrany práv daňových subjektov a iných osôb nedáva.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- KUBINCOVÁ, S. Daňový poriadok. Komentár. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2015
- JÚDA, V.: Teória práva. 2. doplnené a podstatne prepracované vydanie. Belianum. Banská Bystrica. 2020
- ZATLOUKAL, T. Daňová kontrola v širších souvislostech. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011
- TICHÝ, ARNOLD, ZEMÁNEK, KRÁL, DUMROVSKÝ. Evropské právo. 4. vydanie. Praha C.H.Beck. 2011
- DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Prvé vydanie. Šamorín: Heuréka, 2004

⁹ K ukladaniu sankcií pozri napr. KUBINCOVÁ, T. Vybrané otázky ukladania sankcii pri správe In: Banskobystrické zámocké dni práva : zborník z 3. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie, Sekcia verejného práva. - 1. vyd. - Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2018. - ISBN 978-80-557-1404-2. - online, s. 132-143.

BARICOVÁ, J., BAJÁNKOVÁ, J. : In. BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava. C. H. Beck, 2018

KUBINCOVÁ, T. Vybrané otázky ukladania sankcii pri správe In: Banskobystrické zámocké dni práva : zborník z 3. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie, Sekcia verejného práva. - 1. vyd. - Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2018

LICHNOVSKÝ, O., ONDRÝSEK, R. a kolektív. Daňový rád. Komentár. 3. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016

TREST PREPADNUTIA MAJETKU VO SVETLE NÁLEZU PL. ÚS 1/2021 (ALEBO ČO OSTALO ZA DVERAMI ROZHODNUTIA)

FORFEITURE OF ASSETS SANCTION IN THE LIGHT OF PL. ÚS 1/2021 DECISION (OR WHAT HAS BEEN LEFT BEHIND THE DOOR OF THE DECISION)

Miloš Maďar¹

Abstrakt

Ústavný súd Slovenskej republiky dňa 27. septembra 2023 prijal nález, ktorým vyslovil, že ustanovenia § 58 ods. 2 a 3 Trestného zákona nie sú v súlade s tými referenčnými ustanoveniami Ústavy slovenskej republiky, ktoré boli označené v prvom výroku predmetného rozhodnutia, a to z dôvodu, že odporovali princípu primeranosti trestov a vytvárali priestor na neprimerané zásahy do ochrany legálne nadobudnutého majetku. Predkladaný príspevok približuje kontext uvedenej problematiky.

Kľúčové slová

Ústavný súd, trest, sankcia, prepadnutie majetku, Trestný zákon

Abstract

On September 27, 2023, the Constitutional Court of the Slovak Republic adopted a decision by which it stated that the provisions of section 58 par. 2 and 3 of the Penal Code are not in accordance with those provisions of the Constitution of the Slovak Republic, which were indicated in the first enunciate of the decision, due to contradiction with the principle of proportionality of punishments and disproportionate intervention to the protection of legally acquired property. This article will examines the context of this problem.

Keywords

Constitutional court, punishment, sanction, forfeiture of assets, Criminal code

Úvod

Ústavný súd Slovenskej republiky 27. septembra 2023 nálezom sp. zn. PL. ÚS 1/2021 rozhodol, že ustanovenia § 58 ods. 2 a 3 Trestného zákona nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 16 ods. 2 a čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Vo zvyšnej časti návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky nevyhoviel. Ústavný súd v náleze v podstatnom konštatoval, že zákonodarca pri koncipovaní nástrojov, prostredníctvom ktorých do trestných kódexov premieta princíp, že zločin sa nesmie vyplácať, disponuje širokou mierou úvahy.

¹ JUDr. Miloš Maďar, PhD., LL.M. je sudcom Ústavného súdu Slovenskej republiky a súčasne pôsobí na Katedre trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela

Ústavný súd preto vo všeobecnosti nepovažuje za opodstatnené akokoľvek vylučovať trest prepadnutia majetku z katalógu dostupných represívnych nástrojov a nemá dôvod ani právomoc tieto nástroje spochybňovať, pokiaľ spĺňajú základné ústavné parametre. Škála, v ktorej rozsahu možno princíp proporcionality, zákaz krutého trestu či požiadavku spravodlivej rovnováhy medzi súkromnými právami a verejným záujmom považovať za zachované, je relatívne široká. Nesmie však ísť o spôsob, ktorý sa požiadavkám primeranosti celkom zjavne vymyká. Nie je vylúčené, že za istých okolností môže byť primeraným a spravodlivým trest prepadnutia majetku páchatel'a, avšak rovnako je zrejmé, že za istých okolností môže byť takýto trest neprimeraným a nespravodlivým. Vychádzajúc z vývoja slovenskej trestnoprávnej úpravy, z prehľadu úprav vo viacerých členských štátoch Európskeho únie vrátane rozhodovacej činnosti tamojších súdov a z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) a Súdneho dvora Európskej únie, dospel ústavný súd k záveru, že povinnosť súdu uložiť v taxatívne vymedzených prípadoch trest prepadnutia majetku nie je spôsobilá učiniť zadosť referenčným normám, princípom ústavy a relevantnej judikatúre ESLP a Súdneho dvora, a to z dôvodov, že:

a) odporuje princípu primeranosti trestov, keďže požiadavku uloženia trestu, ktorý je v konkrétnych okolnostiach veci primeraný a spravodlivý, nahrádza nevyvrátiteľnou domnienkou, že v taxatívne určených prípadoch je primeraným a spravodlivým vždy iba trest prepadnutia majetku (konštatovaný rozpor s čl. 1 ods. 1 ústavy, čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 16 ods.2 ústavy) a

b) vytvára priestor na také zásahy do vlastníckeho práva dotknutých osôb, ktoré sú, resp. môžu byť v konkrétnom prípade neprimerané a odporujúce zásade ochrany legálne nadobudnutého majetku (konštatovaný rozpor s čl. 20 ods. 1 ústavy).

Ústavný súd zároveň v náleze zdôraznil, že vo všeobecnosti nemožno vylúčiť, že Trestný zákon obligatórne spojí s určitým trestným činom aj taký trest, ktorý nemá kvantitatívne rozhraničenie (ako to je v niektorých iných prípadoch v Trestnom zákone). Na druhej strane ústavný súd nevyhovел návrhu navrhovateľov v časti namietajúcej nesúlad napadnutých ustanovení s čl. 50 ods. 1 ústavy, a to z dôvodu, že zákonodarca prijatím napadnutej právnej úpravy síce v určitých prípadoch zásadne zasiahol do možnosti súdu individualizovať trest, avšak samotnú právomoc rozhodovať o treste súdu neodňal.²

² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/2021 z 23. septembra 2023, pozri aj Tlačová správa Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 66/2023 z 3. októbra 2023

1. Napadnutá právna úprava trestu prepadnutia majetku

Ústavný súd posudzoval trest prepadnutia majetku v znení, ktorého základy položila rekodifikácia trestného práva v roku 2005. V rekodifikovanom Trestnom zákone sa úprava trestu prepadnutia majetku, ako trestu spravidla zasahujúceho do vlastníckeho práva odsúdeného³, presunula do všeobecnej časti, konkrétne do ustanovení § 58 a § 59, pričom následne prešla niekoľkými zmenami. Ustanovenie § 58 ods. 1 Trestného zákona pôvodne po rekodifikácii upravovalo fakultatívnu podobu trestu prepadnutia majetku, pri ktorej zostávala zachovaná všeobecná podmienka hodnotenia okolností trestného činu a pomerov páchatel'a. Podmienka zisťného motívu však bola modifikovaná tak, že sa vyžaduje majetkový prospech veľkého rozsahu, a pribudla nová alternatíva podmienka následku v podobe škody veľkého rozsahu. Po takmer päťdesiatich rokoch sa opätovne zaviedla aj obligatórna povaha trestu prepadnutia majetku⁴, pričom konajúci súd bol povinný ho uložiť vždy, ak páchatel'a odsudzoval za niektorý z taxatívne vymenovaných trestných činov a ak sa zároveň preukázalo, že páchatel' nadobudol majetok alebo jeho časť z nelegálnych príjmov. Dôvodová správa pritom neponúkala jednoznačnú interpretáciu, či možno konfiškovať iba ten majetok, o ktorom sa preukáže, že bol nadobudnutý z nelegálnych príjmov. Aj pri obligatórne ukladanom treste prepadnutia majetku naďalej platilo, že príslušný všeobecný súd mal možnosť určiť, že prepadnutiu podlieha iba časť majetku, pričom výslovne vylúčená bola možnosť postihnúť životne dôležité veci páchatel'a a jeho blízkej rodiny⁵. Následne zákonom č. 224/2010 Z. z. došlo k novelizácii Trestného zákona tak, že sa výrazne rozšíril katalóg trestných činov, za spáchanie ktorých sa trest prepadnutia majetku ukladal obligatórne a zároveň sa úpravou ustanovenia § 59 ods. 1 Trestného zákona odňala príslušným súdom právomoc rozhodovať iba o čiastočnom prepadnutí majetku.⁶ Novelou Trestného zákona v podobe zákona č. 262/2011 Z. z. bola následne úprava konfiškačných trestov rozšírená o § 58 ods. 3, ktorý zaviedol povinnosť príslušného súdu uložiť páchatel'ovi trest prepadnutia majetku pri odsúdení za niektorý z taxatívne vymenovaných trestných činov bez skúmania akejkoľvek ďalšej podmienky.

Na tomto mieste je vhodné upozorniť aj na terminologický kontext skúmanej právnej úpravy, pretože z vyjadrení účastníkov konania pred ústavným súdom bolo zjavné, že orientácia medzi invazívnymi majetkovými sankčnými konfiškáciami a ich dôsledkami nie je úplne

³ Pozri napr. MARČEKOVÁ, R.: Výkon trestu prepadnutia majetku v rámci EÚ; *Justičná revue*, 73, 2021, č. 4, s. 566 - 573

⁴ § 58 ods. 2 Trestného zákona

⁵ § 59 ods. 1 Trestného zákona

⁶ Pozri napr. BURDA, Eduard. § 59 [Základné podmienky výkonu trestu prepadnutia majetku]. In: BURDA, Eduard, ČENTĚŠ, Jozef, KOLESÁR, Juraj, ZÁHORA, Jozef a kol. *Trestný zákon I*. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-324-0.

správna. Generálne rozlišujeme dva základné druhy trestnej konfiškácie. **Generálna konfiškácia** je zhabanie pôvodne výlučne celého majetku, neskôr s možnosťou prepadnutia iba jeho časti, ako trest za spáchaný trestný čin. U nás sa nazýva trest prepadnutia majetku (v dávnejšej slovenskej terminológii aj trest prepadnutia imania, trest konfiškácie majetku, atď.). Ide o druh trestu starý ako trestné právo samotné, užívaný bol najmä v období feudalizmu spravidla spolu s trestom smrti za najťažšie zločiny proti štátu, prípadne na postihovanie politických nepriateľov, v období komunizmu slúžil najmä v období po jeho (znovu)zavedení na oberanie „buržoázie“ o majetky. V štátoch, kde ako relikť ešte prežijava, badať pokusy prispôbiť ho modernej potrebe konfiškácie majetkov pochádzajúcich z (najmä organizovanej) trestnej činnosti, čo však *per se* nikdy nebol jeho pôvodný účel. **Špeciálna konfiškácia** je zhabanie iba niektorých vecí z dôvodu, že sú všeobecne nebezpečné alebo ich držba je protiprávna, slúžili alebo mali slúžiť na spáchanie trestného činu, prípadne boli získané trestným činom (alebo majú v takých veciach priamy alebo nepriamy pôvod). V prípade konfiškácie vecí pochádzajúcich z trestnej činnosti možno ďalej rozlišovať medzi klasickou konfiškáciou, kde sa vyžaduje, aby bolo v trestnom konaní preukázané, že daná vec bola získaná konkrétnym stíhaným trestným činom a uložiť ju možno iba spolu s odsúdením pre daný trestný čin, a novým asi štyri desaťročia existujúcim inštitútom rozšírenej konfiškácie, kde sa nevyžaduje odsúdenie za konkrétny trestný čin, ale konfiškujú sa časť majetku, vo vzťahu ku ktorej súd dôjde k záveru, že musí pochádzať z trestnej činnosti (najčastejšie na základe preukázania nepomeru medzi legálnymi príjmami a majetkom alebo výdavkami dotknutej osoby, pričom tá prezumpciu o nelegálnosti majetku nevyvráti). Súčasná judikatúra (ústavných a všeobecných trestných súdov, či Európskeho súdu pre ľudské práva) spravidla považuje špeciálnu konfiškáciu za opatrenie, nie za trest, pretože účelom je len odstrániť protiprávny stav. Avšak niektoré trestné zákonníky, najmä tie staršie so štruktúrou ešte z 19. storočia, ho formálne zaraďujú medzi tresty, aj keď badať trend upúšťania od ich označovania za vedľajšie tresty. Pokiaľ ide o termíny ako konfiškácia, zhabanie a prepadnutie, vo všeobecnej rovine medzi nimi nemožno vidieť rozdiel. Rôzne právne poriadky ich v rôznych obdobiach používali naozaj rozmanite, ale vždy ide o odňatie vlastníctva alebo držby k nejakej veci alebo majetku.⁷

V priebehu 70. a 80. rokov sa v západných demokraciách začalo hovoriť o potrebe efektívnejšie postihovať nelegálne nadobudnutý majetok, najmä ten pochádzajúci z drogovej a organizovanej trestnej činnosti. Pre tento účel sa upustilo od klasickej požiadavky trestného

⁷ PLŠKO, T.: Trest prepadnutia majetku – komparatívna analýza A/1/2022 z 13. januára 2022, Referát analytických činností, Ústavný súd Slovenskej republiky, Košice

práva, že konfiškovať možno iba majetok pochádzajúci z trestného činu, za ktorý je páchatel' odsúdený. Najosvedčenejším a najpoužívaným novým druhom konfiškačného opatrenia je tzv. rozšírená konfiškácia, prvýkrát v Európe zavedená v roku 1982 v Taliansku, neskôr s obmenami zavádzaná v priebehu 90. a nultých rokov aj inde v Európe, napokon prevzatá do čl. 5 smernice č. 2014/42/EU z 3. apríla 2014 o zaistení a konfiškácii prostriedkov a príjmov z trestnej činnosti v Európskej únii. Má rôzne podoby, často je aj obligatórna, ale spoločným znakom je, že sa nevyžaduje odsúdenie za trestnú činnosť, z ktorej plynie nelegálny majetok, ale postačí presvedčenie súdu o jeho nelegálnom pôvode. Často sa uplatňuje aj vyvrátiteľná prezumpcia, že majetok výrazne prevyšujúci legálne príjmy pochádza z trestnej činnosti, pričom je potom na dotknutej osobe, aby pôvod svojho majetku vysvetlila. Rovnako je štandardom, že sa postihuje nielen majetok formálne vo vlastníctve odsúdeného, ale aj majetok, ktorý je formálne vo vlastníctve nedobromyseľných tretích osôb, ale odsúdený má nad ním faktickú kontrolu. Ide o jedno z opatrení, ktoré má znefunkčniť účelové prevody majetku sledujúce zmarenie konfiškácie. Rozšírená konfiškácia bola zavedená aj do nášho Trestného zákona, ale až novelou z roku 2020 pod názvom zhabanie časti majetku (§ 83a Trestného zákona).⁸

2. Historický kontext prepadnutia majetku

V samotnom náleze nebol z pragmatických dôvodov veľmi veľký priestor na historický kontext skúmanej problematiky, napriek tomu, že ten je pre porozumenie súvislostiam nemenej zaujímavý. Trest prepadnutia majetku bol rozšírený v časoch feudalizmu a absolutistických monarchií a hojne sa využíval do 18. storočia. Spravidla sa ukladal spolu s trestom smrti v zmysle starej zásady „kto konfiškuje telo, konfiškuje aj majetok“. Často sa ukladal za najzávažnejšie trestné činy proti štátu (vlastizrada a pod.) Išlo primárne o tvrdú odplatu za spáchaný zločin, z čoho plynie základná logika jeho dôsledku – strata celého majetku bez ohľadu na jeho pôvod. Vo Francúzsku bol počas francúzskej revolúcie ústavodarným zhromaždením zavrhnutý a v prvom trestnom zákonníku z roku 1791 sa nenachádzal. Tento prístup sa šírila aj do iných krajín a viaceré európske ústavy ho v tomto období explicitne zakázali, napríklad Španielsko (1812), Holandsko (1815) a Belgicko (1831). Za odôvodnením zákazu boli jednak historické skúsenosti s jeho flagrantným zneužívaním počas predchádzajúcich režimov, ako aj neospravedliteľný negatívny dopad tohto trestu na blízku rodinu odsúdeného, ktorí s jeho trestným činom nemuseli mať nič spoločné. Paradoxne práve

⁸ Ibidem

vo Francúzsku došlo veľmi rýchlo k jeho obnoveniu už v roku 1793 a bol prevzatý v trestnom zákonníku z roku 1810, aby bol však opäť v roku 1814 ústavou zrušený. Vo Francúzsku existoval doteraz od jeho obnovenia v roku 1918 aj v novom trestnom zákonníku z roku 1994, no jednak ním bolo možné postihnúť aj iba časť majetku, a tiež bol Ústavnou radou na konci roka 2021 vyhlásený za protiústavný (abrogačné účinky boli odložené o rok) práve z dôvodu, že manžel/ka odsúdeného nemali možnosť pred jeho uložením predložiť súdu svoje pripomienky, rovnako ako túto možnosť nemali tretí vlastníci v prípade konfiškácie majetku, nad ktorým mal odsúdený len faktickú moc. Na našom území trest prepadnutia celého majetku obsahovali tereziánsky aj jozefínsky trestný zákonník, no už v trestnom zákonníku z roku 1803 a v ďalších sa nenachádza. V roku 1923 bol v Československu prijatý zákon č. 50/1923 Zb. na ochranu republiky, ktorý za najzávažnejšie protištátne zločiny (úklady, prípravu úkladov, ohrozenie bezpečnosti republiky, vierolomnosť, prezradenie štátneho tajomstva a vojenskú zradu) umožňoval uložiť fakultatívne prepadnutie iba časti majetku, nie však celého. Až v roku 1948 bol zákonom č. 231/1948 Zb. zavedený trest prepadnutia celého prípadne časti majetku, dokonca v mnohých prípadoch bol aj obligatórny. Ani v tomto prípade však nešlo o žiadnu konfiškáciu výnosov z trestnej činnosti a opäť išlo primárne o odplatu. Trestný zákon č. 86/1950 Zb. upravoval tri druhy konfiškácie: trest prepadnutia majetku (§ 47), trest prepadnutia veci (§ 55) a zhabanie (§ 74), posledné radil k ochranným opatreniam. Trest prepadnutia majetku existoval jednak obligatórny tam, kde to zákon v osobitnej časti ustanovoval (velezrada, sabotáž, vyzvedačstvo, vierolomnosť, vojnové škodcovstvo, vojnová zrada, vražda na ústavnom činiteľovi a ublíženie ústavnému činiteľovi na zdraví).⁹ Zároveň existoval aj fakultatívny trest prepadnutia majetku, ktorý súd mohol uložiť, ak odsudzoval páchatel'a za úmyselný trestný čin na trest smrti, na trest doživotného odňatia slobody alebo na trest dočasného odňatia slobody najmenej na tri roky alebo ak páchatel' prejavil trestným činom nepriateľstvo k ľudovodemokratickému poriadku. V tomto prípade naberá aj novú funkciu boja proti triednemu nepriateľovi „buržoázii“, čo otvorene potvrdzovala aj dobová odborná literatúra. Novela zákonom č. 63/1956 Zb. zrušila obligatórny trest prepadnutia majetku a nahradila ho všade fakultatívnym. Zároveň zúžila jeho rozsah, lebo sa nemohol vzťahovať na veci potrebné pre uspokojenie životných potrieb páchatel'a a jeho blízkych. Trestný zákon č. 140/1961 Zb. upravoval tie isté tri druhy konfiškácie, pričom trest prepadnutia majetku sa ukladal vždy fakultatívne. Naďalej ostal účel trestu prepadnutia majetku potieranie triedneho nepriateľ'a, no pridal sa aj nový motív zisťnosti. Novela vykonaná zákonom č. 56/1965 Zb.

⁹ Pozri aj napr. ŠANTA, J. - PETKOVÁ, Z.: Trest prepadnutia majetku - história, komparatistika, správa majetku; *Justičná revue*, 74, 2022, č. 5, s. 633 - 648

pridala aj možnosť uložiť prepadnutie majetku pri taxatívne vymenovaných trestných činoch, v každom prípade súd vždy mohol určiť, že prepadnutiu podlieha iba časť majetku. Takisto bolo vylúčené postihnutie životne dôležitých vecí pre výživu páchatel'a a jeho rodiny. Po roku 1989 novela Trestného zákona vykonaná zákonom č. 175/1990 Zb. zrušila možnosť uloženia trestu prepadnutia majetku za nepriateľstvo ku komunistickému režimu. Všeobecným dôvodom uloženia prepadnutia majetku tak ostala zisťnosť pri uložení výnimočného trestu (po novom doživotný trest odňatia slobody) alebo odsúdení na nepodmienečný trest odňatia slobody, ak to súd vzhľadom na okolnosti trestného činu a pomery páchatel'a považoval za spravodlivé. Rovnako naďalej ostala možnosť uloženia trestu prepadnutia majetku aj v prípade trestných činov taxatívne vymenovaných v osobitnej časti. V každom prípade súd vždy mohol určiť, že prepadnutiu podlieha iba časť majetku, s výnimkou životne dôležitých vecí. Rovnako trest prepadnutia majetku bol vždy fakultatívny.¹⁰

3. Európska komparácia

Osobitný prínos konania vo veci PL. ÚS 1/2021 spočíva v európskej komparácii konfiškačných nástrojov, ktorá zahŕňala 12 štátov: Belgicko, Česká republika, Francúzsko, Chorvátsko, Litvu, Lotyšsko, Nemecko, Poľsko, Rakúsko, Slovinsko, Španielsko a Taliansko. Metodika komparácie spočívala jednak v položení dvoch referenčných otázok kolegom z iných ústavných súdov v rámci siete Classic Venice Forum spravovanej Benátskou komisiou, ako aj z vlastného štúdia príslušnej judikatúry, právnej úpravy a doktríny jednotlivých skúmaných štátov. Z analýzy vyplynuli nasledovné závery:

- a) väčšina skúmaných štátov nepozná trest tzv. generálnej konfiškácie a naopak nasleduje celoeurópsky trend presadzovania tzv. rozšírenej konfiškácie (v právnom poriadku Slovenskej republiky mu povahou zodpovedá § 83a Trestného zákona);
- b) v tých štátoch, v ktorých sa uplatňuje trest prepadnutia majetku, je ustanovený ako fakultatívny (v našich podmienkach § 58 ods. 1 Trestného zákona);
- c) žiadny zo skúmaných štátov neustanovuje obligatórny trest prepadnutia majetku v jeho celom rozsahu.

Z analýzy ústavného súdu možno vyvodiť, že trest prepadnutia majetku je v skúmaných štátoch takmer nevyskytujúci sa „feudálno-komunistický pozostatok“, ktorého účelom nikdy nemal byť boj proti nelegálne nadobudnutému majetku v rámci organizovanej kriminality, ale

¹⁰ PLŠKO, T.: Trest prepadnutia majetku – komparatívna analýza A/1/2022 z 13. januára 2022, Referát analytických činností, Ústavný súd Slovenskej republiky, Košice

iba tvrdé potrestanie páchatel'ov. Preto na to nie je ani uspôsobený, hoci slovenský právny poriadok už dnes pozná z európskeho hľadiska štandardne využívaný inštitút rozšírenej konfiškácie (§ 83a TZ zhabanie časti majetku). Zo skúmaných štátov trest prepadnutia majetku okrem Francúzska a Českej republiky existuje iba v Lotyšsku, ktoré malo donedávna aj obligatórny trest prepadnutia celého majetku v prípade konkrétnych trestných činov, avšak takúto úpravu Európsky súd pre ľudské práva vo veci Markus¹¹ považoval za rozpornú s dohovorom, čo sukcesívne vyvolalo zmenu vnútroštátnej právnej úpravy. Ekvivalentom trestu prepadnutia majetku vo francúzskom právnom poriadku je trest generálnej konfiškácie, v zmysle ktorého je možné uložiť prepadnutie celého alebo časti majetku pri taxatívne uvedených trestných činoch, ale jeho uloženie je vždy na posúdení súdu. Podľa judikatúry Ústavnej rady tento trest generálnej konfiškácie nie je sám osebe neprimeraný, nie je ďalej neprimeraný pri trestných činoch terorizmu, no za protiústavný vyhlásila opakovane stav, keď tretím osobám, ktorých majetok mal byť týmto trestom postihnutý, nebola zaručená možnosť v konaní sa k uloženiu konfiškácie vyjadriť a obhájiť svoje vlastnícke právo a dobromyseľnosť. České trestné právo pozná trest prepadnutia majetku, avšak tento je vždy ukladaný fakultatívne, súd ho môže uložiť za určitých podmienok pri odsudzovaní páchatel'a za trestný čin, ktorým sa snažil získať majetkový prospech. Prepádnutie postihuje celý majetok alebo tú časť, ktorú súd určí. Na účel postihovania nelegálne nadobudnutého majetku žiadny zo skúmaných štátov nezaviedol trest prepadnutia majetku a jedine Nemecko v roku 1992 okrem rozšírenej konfiškácie zaviedlo aj tzv. majetkový trest, ktorý sa ukladal ako povinnosť zaplatiť peňažnú čiastku, kde horná hranica predstavovala celý majetok odsúdeného. Spolkový ústavný súd toto ustanovenie vyhlásil za protiústavné v roku 2002 z dôvodu prílišnej neurčitosti a teda nepredvídateľnosti trestu.¹²

Záver

Neprimeraný trest je negáciou práva, ktorá sa svojou podstatou (negovaním práva) ničím nelíši od trestného činu. V prípade, ak bude trest, resp. odplata obsiahnutá v treste, prísnejšia ako bezprávie spôsobené trestným činom, nedôjde len k negácii tohto bezprávia, ale zároveň uloženým trestom vznikne nové bezprávie – bezprávie voči neprimerane potrestanému páchatel'ovi trestného činu. V zmysle tejto požiadavky má byť trest úmerný škode, ktorú páchatel' trestným činom spôsobil, a nemá páchatel'ovi spôsobiť zbytočné útrapy. Trest ako najzávažnejší zásah štátu do základných ľudských práv páchatel'a nesmie byť ukladaný

¹¹ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva Markus proti Lotyšsku z 11. júna 2020, sťažnosť č. 17483/10

¹² PLŠKO, T.: Trest prepadnutia majetku – komparatívna analýza A/1/2022 z 13. januára 2022, Referát analytických činností, Ústavný súd Slovenskej republiky, Košice

mechanicky, bez zváženía všetkých okolností konkrétneho prípadu a pomerov páchatel'a. Z požiadavky primeranosti trestu jednoznačne vyplýva zákaz akéhokoľvek exemplárneho trestania. Trestnú represiu je preto nutné uplatňovať len v nevyhnutne nutnej miere.¹³ I táto perspektíva vo všeobecných súvislostiach viedla ústavný súd k tomu, aby vo svojom náleze z 27. septembra 2023 vo veci PL. ÚS 1/2021 konštatoval, že ustanovenia § 58 ods. 2 a 3 Trestného zákona nie sú v súlade s vo výroku označenými referenčnými ustanoveniami Ústavy slovenskej republiky.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

BURDA, Eduard. § 59 [Základné podmienky výkonu trestu prepadnutia majetku]. In: BURDA, Eduard, ČENTÉŠ, Jozef, KOLESÁR, Juraj, ZÁHORA, Jozef a kol. Trestný zákon I. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-324-0

MARČEKOVÁ, R.: Výkon trestu prepadnutia majetku v rámci EÚ; *Justičná revue*, 73, 2021, č. 4, s. 566 - 573

PLŠKO, T.: Trest prepadnutia majetku – komparatívna analýza A/1/2022 z 13. januára 2022, Referát analytických činností, Ústavný súd Slovenskej republiky, Košice

ŠANTA, J. - PETKOVÁ, Z.: Trest prepadnutia majetku - história, komparatistika, správa majetku; *Justičná revue*, 74, 2022, č. 5, s. 633 - 648

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 1/2021 z 23. septembra 2023

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 106/2011 z 28. novembra 2012

Tlačová správa Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 66/2023 z 3. októbra 2023

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva Markus proti Lotyšsku z 11. júna 2020, sťažnosť č. 17483/10

¹³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 106/2011 z 28. novembra 2012

RIADNE ODOVÔDNENIE NÁVHROV NA VYDANIE INFORMAČNO-TECHNICKÝCH PROSTRIEDKOV V TRESTNOM KONANÍ

PROPER JUSTIFICATION OF PROPOSALS FOR THE RELEASE OF INFORMATION AND TECHNICAL MEANS IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Lukáš Michal'ov - Miroslav Majerník¹

Abstrakt

Použitie informačno-technických prostriedkov v trestnom konaní sa viaže na pomerne prísne stanovené podmienky enumerované v Trestnom poriadku. Nakoľko s týmito prostriedkami je spojený výrazný zásah do základných práv a slobôd je nevyhnutné, aby nielen príkazy na ich použitie, ale aj samotné návrhy boli riadne odôvodnené tak, aby bolo možné zistiť, či na vydanie informačno-technického prostriedku sú splnené zákonné podmienky. Autori analyzujú požiadavky na riadne odôvodnenie návrhu na vydanie informačno-technických prostriedkov, z dôvodu, že pri nesplnení tejto požiadavky to môže viesť k procesnému neúspechu navrhovateľa.

Kľúčové slová

Informačno-technické prostriedky, základné práva a slobody, príkaz, návrh

Abstract

The use of information and technical means in criminal proceedings is connected to relatively strictly defined conditions enumerated in the Criminal Procedural Code. Since these means are associated with significant interference with fundamental rights and freedoms, it is essential that not only the orders for their use, but also the proposals themselves are properly justified so that it is possible to find out whether the legal conditions for the issuance of the information and technical means are met. The authors analyze the requirements for proper justification of the proposal for the issuance of information and technical means, because failure to fulfill this requirement may lead to procedural failure of the applicant.

Keywords

Information and technical means, fundamental rights and freedoms, direction, proposal

Úvod

Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný poriadok“) vo svojej piatej hlave reguluje inštitúty, ktorých účelom je zabezpečovanie informácií v trestnom konaní. Využitie týchto inštitútov je esenciálne pre dosiahnutie účelu

¹ JUDr. Lukáš Michal'ov, PhD., Katedra trestného práva Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach, odborný asistent; JUDr. Miroslav Majerník, Katedra trestného práva Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach, doktorand;

trestného konania, nakoľko mnohé hlavne latentné, či organizované formy trestnej činnosti by mohli byť len ťažko odhaliteľné, pokiaľ by orgány činné v trestnom konaní týmito možnosťami nedisponovali. Na druhej strane sa využitie týchto inštitútov spája s výrazným zásahom do základných práv a slobôd každého subjektu, voči ktorému sú tieto inštitúty použité. Z uvedeného dôvodu Trestný poriadok stanovuje imperatívy na využitie týchto inštitútov len v prípade zákonom vymedzených podmienok a v nevyhnutnom prípade. Autori sa v tomto príspevku zamýšľajú nad požiadavkami riadneho odôvodnenia už samotných návrhov na vydanie informačno-technických prostriedkov, z dôvodu, že pri nesplnení tejto požiadavky to môže viesť k procesnému neúspechu navrhovateľa, nehovoriac o tom, že už aj nedostatočne odôvodnený návrh môže následne viesť k nedostatočne odôvodnenému rozhodnutiu (príkazu), čo so sebou prináša mnohé konzekvencie procesného charakteru.

1. (Základné) právo na riadne odôvodnenie

Právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia patrí medzi (základné) práva garantované nielen Ústavou Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej len „Ústava Slovenskej republiky“), ale viacerými medzinárodnými dohovormi, napríklad Dohovorom o ochrane základných ľudských práv a základných slobôd.² Podstata (základného) práva na riadne odôvodnenie spočíva v tom, aby orgán aplikujúci právo riadne a náležite vysvetlil svoje rozhodnutie.³ Aj bežnému čitateľovi by po oboznámení s rozhodnutím malo byť zrejmé, prečo orgán aplikujúci právo rozhodol tak, ako rozhodol, pričom samotný výrok rozhodnutia musí mať oporu v jeho odôvodnení. Odôvodnenie rozhodnutia by malo obsahovať jednak (i) analytickú časť a tiež aj (ii) syntetickú časť. V prípade rozsudku, súd v ňom stručne uvedie, ktoré skutočnosti vzal za dokázané, o ktoré dôkazy svoje skutkové zistenia opiera a akými úvahami sa správal pri hodnotení vykonaných dôkazov, najmä ak si navzájom odporujú. Z odôvodnenia musí byť zrejmé, ako sa súd vyrovnal s obhajobou, prečo nevyhovel návrhom na vykonanie ďalších dôkazov a akými právnymi úvahami sa správal, keď posudzoval dokázané skutočnosti podľa príslušných ustanovení zákona v otázke viny a trestu.⁴

² Čentěš J. a kol. Trestný poriadok. Veľký Komentár. 4. aktualizované vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2019. K vzťahu základných práv a slobôd a trestného práva pozri tiež napr. Baločko, M. História trestných činov proti životu a zdraviu. In Pištejová, L., Svatuška, I. (eds.) Míľniky právneho vývoja v Európe po prvej svetovej vojne. Zborník vedeckých príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov konajúcej sa dňa 22.04.2022 organizovanej Katedrou dejín štátu a práva Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2022, s. 218.

³ Ivor, J., Polák P., Záhora J. Trestné právo procesné I. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021.

⁴ § 168 ods. 1 Trestného poriadku.

V odôvodnení uznesenia treba, ak to prichádza podľa povahy veci do úvahy, uviesť najmä skutočnosti, ktoré sa považujú za dokázané, dôkazy, o ktoré sa skutkové zistenia opierajú, úvahy, ktorými sa rozhodujúci orgán spravoval pri hodnotení vykonaných dôkazov, ako aj právne úvahy, na ktorých základe podľa príslušných ustanovení zákona posudzoval dokázané skutočnosti.⁵

V oblasti (základného) práva na riadne odôvodnenie rozhodnutia sa stretávame s pomerne rozsiahlou judikatúrou vyšších súdov, najmä Ústavného súdu Slovenskej republiky. Odôvodnenie súdneho rozhodnutia má podľa ustálenej praxe ústavnej súdnej praxe podať jasné a zrozumiteľné odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu. Všeobecný súd nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania. Musí však poskytnúť odpovede na tie otázky, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov uvádzaných účastníkom konania. Preto odôvodnenie všeobecného súdu, ktoré stručne, jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (m. m. napr. III. ÚS 54/2019, III. ÚS 251/2022). Arbitrárnosť a zjavná neodôvodnenosť rozhodnutí všeobecných súdov je potom daná najčastejšie rozporom súvislostí ich právnych argumentov a skutkových okolností prerokúvaných prípadov s pravidlami formálnej logiky alebo absenciou jasných a zrozumiteľných odpovedí na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu (m. m. napr. I. ÚS 102/2022, III. ÚS 209/04, IV. ÚS 115/03).

Imanentnou súčasťou obsahu základného práva na spravodlivé konanie obsiahnutého v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a obdobného práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je aj právo účastníka (strany) konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany. Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom (stranou) konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia. Odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu (prvostupňového, ale aj druhostupňového), ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia,

⁵ § 176 ods. 2 Trestného poriadku.

postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (m. m. napr. I. ÚS 34/2021, III. ÚS 209/04).

V tejto súvislosti sa žiada tiež dať do pozornosti, že pokiaľ je rozhodnutie preskúmateľné nadriadeným orgánom či súdom, v prípade, ak rozhodnutie nadriadeného orgánu či súdu odkazuje na odôvodnenie toho preskúmaného, nie je ústavne neudržateľné. Ústavný súd Slovenskej republiky viackrát vo svojej rozhodovacej praxi ustálil, že odôvodnenia rozhodnutí prvostupňového súdu a druhostupňového súdu nemožno posudzovať izolovane (m. m. napr. IV. ÚS 372/08, III. ÚS 808/2016, III. ÚS 227/2020, III. ÚS 341/2021, III. ÚS 489/2021), pretože tieto konania z hľadiska predmetu konania tvoria jeden celok. Tento právny názor zahŕňa aj požiadavku komplexného posudzovania rozhodnutí všeobecných súdov (prvostupňového aj druhostupňového), ktoré boli vydané v priebehu príslušného súdneho konania (m. m. napr. III. ÚS 489/2021, IV. ÚS 350/09).

2. Návrhy na vydanie informačno-technických prostriedkov

Až na isté výnimky o návrhoch na vydanie informačno-technických prostriedkov rozhoduje predseda senátu, resp. v prípravnom konaní sudca pre prípravné konanie. Podobná úprava je obsiahnutá aj pri inštitúte domovej prehliadky⁶, ktorá je svojou invazívnosťou veľmi podobná informačno-technickým prostriedkom. Dispozičným oprávnením (návrhovým oprávnením) na vydanie týchto inštitútov disponujú orgány činné v trestnom konaní. Sme presvedčení, že od samotnej kvality návrhu bude závisieť aj samotná kvalita príkazu, resp. to, či samotný príkaz bude vôbec zo strany predsedu senátu či sudcu pre prípravné konanie vydaný. Orgány činné v trestnom konaní by v žiadnom prípade nemali rezignovať na potrebu riadneho odôvodnenia návrhu, nakoľko to môže skončiť (i) procesným neúspechom, teda nevydaním konkrétneho príkazu, alebo (ii) budúcou revíziou, či nepoužiteľnosťou zabezpečených informácií.

Trestný poriadok v niektorých prípadoch už na samotné návrhy či žiadosti na vydanie informačno-technických prostriedkov kladie nároky súvisiace s potrebou ich riadneho odôvodnenia. Napríklad príkaz na sledovanie sa môže vydať len na základe písomnej žiadosti policajta alebo príslušného orgánu Policajného zboru a v konaní pred súdom na písomnú žiadosť prokurátora. Žiadosť **sa musí odôvodniť** podozrením z konkrétnej trestnej činnosti a tiež údajmi o osobách a veciach, ktoré majú byť sledované, ak sú tieto údaje známe.⁷ Ďalej, príkaz na vyhotovenie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov vydáva

⁶ § 100 Trestného poriadku.

⁷ § 113 ods. 5 Trestného poriadku.

písomne predseda senátu, pred začatím trestného stíhania alebo v prípravnom konaní sudca pre prípravné konanie na návrh prokurátora. **Návrh musí byť odôvodnený** podozrením z konkrétnej trestnej činnosti a tiež údajmi o osobách a veciach, ktorých sa vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov týka, ak sú tieto údaje známe.⁸

Ešte väčšie nároky kladie Trestný poriadok na samotné príkazy a ich odôvodnenie.⁹ Príkaz na domovú prehliadku musí byť vydaný písomne a musí byť odôvodnený. V príkaze sa uvedie opis veci alebo opis osoby, ktorá sa má zaistiť pri domovej prehliadke, ak je známa.¹⁰ Príkaz na odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky sa musí vydať písomne a odôvodniť aj skutkovými okolnosťami, a to osobitne na každú účastnícku stanicu alebo zariadenie.¹¹ Príkaz na zistenie a oznámenie údajov o telekomunikačnej prevádzke sa musí vydať písomne a odôvodniť, súčasťou príkazu je aj spôsob, rozsah a lehota oznámenia údajov.¹²

3. Požiadavka na riadne odôvodnenie návrhov a príkazov

Ako sme však uviedli, kvalita odôvodnenia príkazu sa do veľkej miery odvíja od kvality odôvodnenia samotného návrhu. V tejto súvislosti si dovoľujeme vyjadriť presvedčenie, že požiadavky na riadne odôvodnenie príkazu, ktoré vyžaduje Trestný poriadok, je materiálne vhodné aplikovať aj vo vzťahu k odôvodneniam samotných návrhov na vydanie príkazov.

Je zrejmé, že požiadavky na kvalitu odôvodnenia príkazov sa odvíjajú aj od štádia trestného konania, v ktorom sú vydávané. V počiatočných štádiách trestného konania nemožno od odôvodnenia príkazov vyžadovať takú kvalitu odôvodnenia, aká sa vyžaduje od rozhodnutí, ktorými sa trestné konanie, alebo jeho štádium finalizuje. Orgány činné v trestnom konaní v počiatočnom štádiu konania vyhľadávajú dôkazy, a preto nedisponujú takým množstvom informácií na odôvodnenie príkazov, keďže informácie dôležité pre trestné konanie na základe príkazov získava.¹³ Vzhľadom na to, že výkonom príkazov dochádza k invazívnemu zásahu do základného práva na súkromie, je dôležité, aby predseda senátu, resp. sudca pre prípravné konanie racionálne odôvodnil potrebu vykonania invazívneho úkonu (informačno-technický prostriedok či domová prehliadka) konkrétnymi skutočnosťami zaoberajúcimi sa (i) legitímnym cieľom – verejným záujmom na odhalení trestnej činnosti, ako aj (ii)

⁸ § 114 ods. 2 Trestného poriadku.

⁹ Čentíš, J., Kurilovská, L., Šimovček, I., Burda, E. a kol. Trestný poriadok I. § 1-195. Bratislava: C. H. Beck, 2021.

¹⁰ § 100 ods. 2 Trestného poriadku.

¹¹ § 115 ods. 3 Trestného poriadku.

¹² § 116 ods. 2 Trestného poriadku.

¹³ Pozri IV. ÚS 347/2022.

proporcionalitou,¹⁴ teda tým, či vykonanie invazívneho úkonu prevažuje nad ochranou súkromia. Napríklad vo vzťahu k inštitútu domovej prehliadky súd musí skúmať najmä, (i) či existuje dôvodné podozrenie, že v obydli sa nachádza vec dôležitá pre trestné konanie, (ii) či existuje nebezpečenstvo zmarenia, zničenia či straty tejto veci, (iii) či je možné vec zaistiť menej invazívne ako domovou prehliadkou. To umocňuje požiadavku racionálneho odôvodnenia príkazu. Osobitne preto, že realizáciou príkazu postihnutá osoba nemá oprávnenie dať príkaz preskúmať opravným prostriedkom v systéme všeobecného súdnictva.¹⁵ Tieto závery sú podľa nášho názoru plne aplikovateľné aj na použitie samotných informačno-technických prostriedkov.

Prvým rozhodujúcim atribútom, ktorému je potrebné venovať náležitú pozornosť, je vysporiadanie sa s **otázkou dôvodnosti trestného stíhania**. Nepostačuje len samotný odkaz na skutok a paragrafové znenie, avšak je nevyhnutný základný prieskum dôvodnosti trestného stíhania a poukaz na dôkazy, ktoré umocňujú dôvodnosť a potrebu trestného stíhania. V počiatočných štádiách trestného konania sú práve orgány činné v trestnom konaní tými, ktoré musia sudcu pre prípravné konanie presvedčiť o potrebe využitia invazívneho inštitútu a to nielen odkazom na operatívne zisťovanie či preverovanie, ale aj konkrétnymi skutočnosťami, z ktorých vyplýva dôvodnosť trestného stíhania.

Druhým zásadným atribútom je vysporiadanie sa s otázkou **proporcionality**. Tu musí byť skúmané, či vydanie príkazu má ustúpiť základným právam na ochranu súkromia, kde treba vždy zohľadňovať konkrétne špecifiká prípadu. Pomocnými kritériami veľmi často môžu byť napríklad časový odstup od údajného spáchania trestného činu do dňa vydania príkazu, či je predpoklad, že samotným invazívnym úkonom budú zistené dôležité informácie pre trestné konanie, či hrozí nebezpečenstvo zmarenia, zničenia či straty informácií v dôsledku nenariadenia informačno-technického prostriedku a či je možné veci dosiahnuť účel trestného konania menej invazívnym spôsobom. Tieto okolnosti by mali byť rozumne vyargumentované, nakoľko v opačnom prípade by mohli byť ústavne neudržateľné, keďže bez rozumného odôvodnenia nie je možné uprednostniť invazívny zásah do základných práv a slobôd pred ochranou súkromia či iných práv dotknutej osoby.

Je nevyhnutné zistiť, či existuje legitímny verejný záujem na odhalení a objasnení trestnej činnosti. Kritérium proporcionality aplikované pri posudzovaní zásahov do súkromia vyžaduje adekvátne vyváženie dvoch konkurujúcich záujmov, a to záujmu dotknutého subjektu na ochrane súkromia a verejného záujmu na objasnení trestnej činnosti. Z hľadiska ústavnej

¹⁴ Pozri II. ÚS 467/2022.

¹⁵ III. ÚS 455/2022.

akceptovateľnosti príkazu je rozhodujúce, či bol zásah do súkromia primeraný, teda či zodpovedal požiadavke proporcionality. Podstatné je, či všeobecný súd zohľadnil všetky relevantné okolnosti prípadu, ktorými boli povaha vyšetrovaného trestného činu, procesné postavenie dotknutej osoby, či potenciálne možnosti orgánov činných v trestnom konaní pri zabezpečovaní dôkazov a špecifikácia rozsahu vykonania invazívneho inštitútu.

Z vyššie uvedených skutočností v súhrne vyplýva, že dodržanie uvedených podmienok je nevyhnutné z hľadiska zákonnosti, ale aj ústavnej udržateľnosti príkazov, nakoľko v opačnom prípade dôjde k vytvoreniu priestoru pre lovenie akýchkoľvek dôkazov (fishing expedition), pretože vykonávateľ príkazu môže následne konať podľa jeho vlastného uváženia bez akýchkoľvek limitov, ktoré mali byť určené v príkaze.

4. Procesné dôsledky riadne neodôvodnených návrhov

Ako sme uviedli vyššie, orgány činné v trestnom konaní by v žiadnom prípade nemali rezignovať na potrebu riadneho odôvodnenia návrhu, nakoľko to môže skončiť (i) procesným neúspechom, teda nevydaním konkrétneho príkazu, alebo (ii) budúcou revíziou, či nepoužiteľnosťou zabezpečených informácií.

Je zrejmé, že pokiaľ orgány činné v trestnom konaní svoje návrhy riadne neodôvodnia, tak súd nebude postupovať *ex officio* a suplovať tým činnosť a procesnú aktivitu orgánov činných v trestnom konaní. Dovolíme si tvrdiť z vlastných aplikačných poznatkov, že ide o pomerne často sa vyskytujúci problém, ktorý sa následne premietne do nevyhovenia návrhu.

Druhým a mnohokrát zásadnejším procesným dôsledkom je to, že samotné príkazy, keďže proti nim nie je prípustný riadny opravný prostriedok, podliehajú prieskumu zo strany Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý preskúmava z pozície nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 Ústavy Slovenskej republiky) na základe ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky aj rozhodnutia a postupy orgánov činných v trestnom konaní a trestných súdov.¹⁶ Ústavný súd Slovenskej republiky už dlhodobo vo svojej decíznej praxi judikuje požiadavky na riadne odôvodnenie rozhodnutí. Pri prieskume napádaného príkazu môže dôjsť aj k jeho zrušeniu, čo podľa nášho názoru bude znamenať procesnú nepoužiteľnosť získaných informácií či vecí, ako aj ďalších dôkazných prostriedkov

¹⁶ Tomáš, L. Zaistenie výkonu trestu prepadnutia majetku optikou rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky. In Romža, S., Štrkolec, M., Vinerová, B. (eds.) KOŠICKÉ DNI TRESTNÉHO PRÁVA 2023, VII. ročník. Ochrana vlastníckeho práva normami trestného práva. Zborník vedeckých príspevkov z celoštátnej interdisciplinárnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konajúcej sa dňa 21. - 22. 06. 2023 organizovanej Katedrou trestného práva Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2023, s. 570.

odvodených od týchto získaných informácií, čo môže viesť k samotnému neuneseniu dôkazného bremena zo strany prokurátora a k terminovaniu trestného konania bez uznania viny páchatel'a z dôvodu dôkaznej núdze.

V tejto súvislosti sa žiada spomenúť ešte jednu skutočnosť spočívajúcu v opačnej situácii, a to, že samotný príkaz je odôvodnený na kvalitatívne nižšej úrovni, pričom jeho odôvodnenie v prevažnej miere odkazuje na návrh orgánov činných v trestnom konaní, v čoho dôsledku všeobecný súd v odôvodnení príkazu neuvedie vlastné úvahy. To v zmysle konštantnej rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky nespôsobuje ústavnú neudržateľnosť. Povinnosť riadneho odôvodnenia totiž nie je porušená, ak je rozhodnutie založené na podrobnej a detailnej žiadosti prokurátora.¹⁷ Dôležité je, aby príkaz bol autentickým záverom všeobecného súdu, čomu nebráni, ak sa všeobecný súd pridrží argumentov uvedených v žiadosti prokurátora (m. m. napr. III. ÚS 139/2023, III. ÚS 187/2023).

Záver

V tomto príspevku sme sa snažili poukázať na problematickosť neodôvodnených návrhov na vydanie informačno-technických prostriedkov v trestnom konaní. Kvalita odôvodnenia príkazu sa do veľkej miery odvíja od kvality odôvodnenia samotného návrhu. Požiadavky na riadne odôvodnenie príkazu, ktoré vyžaduje Trestný poriadok, je materiálne vhodné aplikovať aj vo vzťahu k odôvodneniam samotných návrhov na vydanie príkazov. Rezignovaním na túto požiadavku je následný procesný neúspech, prípadne neskoršia nepoužiteľnosť získaných informácií v trestnom konaní.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

BALOČKO, M. História trestných činov proti životu a zdraviu. In Pištejová, L., Svatuška, I. (eds.) Míľniky právneho vývoja v Európe po prvej svetovej vojne. Zborník vedeckých príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov konajúcej sa dňa 22.04.2022 organizovanej Katedrou dejín štátu a práva Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2022, ISBN 978-80-574-0099-8.

ČENTÉŠ, J. a kol. Trestný poriadok. Veľký Komentár. 4. aktualizované vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2019, ISBN 978-80-8155-087-4.

¹⁷ Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-349/21.

ČENTĚŠ, J., KURILOVSKÁ, L., ŠIMOVČEK, I., BURDA, E. a kol. Trestný poriadok I. § 1-195. Bratislava: C. H. Beck, 2021, ISBN 978-80-89603-88-6.

IVOR, J., POLÁK, P., ZÁHORA, J. Trestné právo procesné I. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021, ISBN 978-80-571-0332-5.

TOMÁŠ, L. Zaistenie výkonu trestu prepadnutia majetku optikou rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky. In Romža, S., Štrkolec, M., Vinerová, B. (eds.) KOŠICKÉ DNI TRESTNÉHO PRÁVA 2023, VII. ročník. Ochrana vlastníckeho práva normami trestného práva. Zborník vedeckých príspevkov z celoštátnej interdisciplinárnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konajúcej sa dňa 21. - 22. 06. 2023 organizovanej Katedrou trestného práva Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2023, ISBN 978-80-574-0270-1.

IV. ÚS 347/2022.

II. ÚS 467/2022.

III. ÚS 455/2022.

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-349/21.

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

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

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

VÝVOJ DROGOVEJ POLITIKY POD VPLYVOM EUROPEIZÁCIE TRESTNÉHO PRÁVA

THE DEVELOPMENT OF DRUG POLICY UNDER THE INFLUENCE OF THE EUROPEANISATION OF CRIMINAL LAW

Lenka Miklóssyová¹

Abstrakt

Príspevok sa zameriava na skúmanie vývoja trestnoprávných noriem týkajúcich sa prechovávanía, nakladania a iného zaobchádzania s omamnými alebo psychotropnými látkami vrátane ich budúceho smerovania pod vplyvom postupnej europeizácie právnej úpravy Slovenskej republiky. Príspevok skúma sociálne vplyvy a nálady, ktoré v spoločnosti panujú a rovnako vyvíjajúcu sa právnu úpravu tak v národnom, ako aj medzinárodnom kontexte.

Kľúčové slová

Drogová politika, europeizácia trestného práva, novela Trestného zákona, restoratívna justícia

Abstract

The article focuses on the examination of the development of criminal law norms related to the possession, handling and other treatment of narcotic drugs or psychotropic substances, including their future direction under the influence of the gradual Europeanisation of the legislation of the Slovak Republic. The article examines the social influences and sentiments prevailing in society and the evolving legal framework in both national and international contexts.

Keywords

Drug policy, Europeanisation of criminal law, amendment of the Criminal Code, restorative justice

Úvod

V neustále sa vyvíjajúcom legislatívnom prostredí týkajúcom sa zaobchádzania s omamnými a psychotropnými látkami (ďalej spolu aj ako „drogy“ alebo „OPL“) zohráva vplyv nadnárodných faktorov kľúčovú úlohu pri formovaní právnej úpravy prijímanej jednotlivými štátmi. Vzhľadom na to, že členské štáty Európskej únie (ďalej len „EÚ“) sa čoraz viac ocitajú vo vzájomnom prepojení prostredníctvom spoločných zásad, ale aj určitých právnych noriem, vplyv europeizácie na právne predpisy regulujúce oblasť omamných a psychotropných látok sa stáva kritickým aspektom súčasného právneho diskurzu.

¹ Mgr. Lenka Miklóssyová, interná doktorandka na Katedre trestného práva, kriminológie a kriminalistiky, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

Europeizácia trestného práva vo všeobecnosti predstavuje **harmonizáciu právnych noriem** v členských štátoch EÚ. Tento proces znamená najmä zblížovanie trestnoprávnych štandardov, ktoré sú charakteristické pre jednotlivé členské štáty, a to za účelom účinnejšej ochrany spoločnosti a smerovania k efektívnejšiemu napĺňaniu cieľov trestného práva. Keďže obchod s drogami naďalej prekračuje národné hranice jednotlivých štátov (ide o tzv. *Euro-crime*)², EÚ (ale aj iné nadnárodné zoskupenia) sa stávajú ústredným bodom koordinácie a spolupráce medzi členskými štátmi pri riešení zložitých problémov v rámci drogovej politiky.

Vplyv europeizácie trestného práva v oblasti protidrogovej politiky je možné badať najmä v smere, ktorým sa uberá právna úprava tejto problematiky. V priebehu posledných rokov sa trendom v trestnom práve stala **restoratívna justícia** a **princípy humanizmu**, ktoré so sebou prináša. V prostredí protidrogovej politiky sa tento trend pretavil najmä v znižovaní trestných sadzieb v prípadoch menej závažných drogových trestných činov, väčšia pozornosť je venovaná jednotlivcovi, a rovnako sa začína klásť vyšší dôraz aj na prevenciu a udeľovanie primárne alternatívnych trestov, ktoré nie sú spojené s odňatím slobody. Skúmanie vzájomnej závislosti medzi drogovou politikou a europeizáciou trestného práva teda v podstate popisuje nadnárodný trend vývoja boja proti drogovej kriminalite. Keď sa ponoríme do siete tohto vývoja, je zrejmé, že snaha o harmonizovaný prístup k protidrogovej politike odráža prebiehajúci vývoj spoločnej európskej právnej identity.

Smerovanie drogovej politiky pod vplyvom europeizácie

Vo všeobecnosti je vo všetkých členských štátoch EÚ badateľný trend postupného zblížovania protidrogových politík v záujme **rešpektovania princípu jednoty v rôznorodosti**. Znamená to kolektívnu snahu štátov nájsť a uplatňovať spoločný právny základ a zároveň rešpektovať jedinečné kultúrne, sociálne a iné prostredie, ktoré formuje ich individuálne prístupy k regulácii a presadzovaniu protidrogovej politiky. Vo všeobecnosti je v protidrogových politikách EÚ badateľný **odklon od represívneho modelu**, najmä v zaobchádzaní s konzumentmi OPL. Táto zmena paradigmy sa vyznačuje prijatím prístupov **restoratívnej justície**, ktoré sa často vyznačujú tzv. **alternatívnym trestaním**, čo znamená, že sa kladie dôraz na preferenciu trestov, ktoré nie sú spojené s odňatím slobody. Tento posun podčiarkuje rastúce uprednostňovanie rehabilitácie páchatel'a a riešenia základných príčin problémov súvisiacich so zneužívaním návykových látok namiesto toho, aby bola snaha o nápravu páchatel'a realizovaná výlučne cez **represívne opatrenia**.

² KLIMEK, I. *Nedovolené obchodovanie s drogami ako európsky trestný čin*. In: Justičná revue, 2018, roč. 70, č. 10, str. 1127-1139. ISSN 1335-1079.

Súčasný akčný plán EÚ v oblasti drog formuluje 6 základných strategických cieľov v boji s drogami, a to konkrétne *zníženie ponuky drog; zníženie dopytu po drogách; riešenie škôd súvisiacich s drogami; medzinárodnú spoluprácu; a výskum, inovácie a prognózu.*³ Strategickými prioritami na naplnenie týchto cieľov je napríklad narúšanie a rozkladanie organizovaných zločineckých skupín, väčšie zameranie sa na prevenciu - predchádzanie trestnej činnosti (napríklad zvyšovaním informovanosti o nežiaducich účinkoch drog), ale aj intervencie na **zníženie rizík a škôd** a iné opatrenia na ochranu a podporu osôb, ktoré užívajú drogy. Princíp **riešenia škôd súvisiacich s drogami** (*harm reduction*) sa v súčasnosti dostáva čoraz viac do popredia a v podstate zdôrazňuje liečbu, rehabilitáciu a vzdelávanie.⁴ Tento prístup zahŕňa okrem iného napríklad aj programy výmeny injekčných ihliel a striekačiek, liečbu agonistami opioidov, intervencie a osvetové programy. „*Tieto opatrenia musia tiež zlepšiť sociálnu situáciu ľudí, ktorí užívajú drogy, ich bývanie, finančnú situáciu, zamestnanosť a vzdelanie, pričom by medzi ne mali patriť aj programy využívajúce osoby, ktoré boli alebo sú v podobnej situácii a svojpomocné iniciatívy.*“⁵

Významným vývojom v protidrogovej politike v rámci EÚ je aj badateľný posun smerom k **znižovaniu trestov** za konkrétne typy skutkových podstát trestných činov súvisiacich s prechovávaním drog pre vlastnú spotrebu. Aj v právnej úprave Slovenskej republiky je badateľný posun k miernejšiemu trestaniu určitých typov zaobchádzania s tzv. „mäkkými drogami“, menovite s marihuanou, keď už v novele zákona č. 300/2005 Z. z. Trestného zákona (ďalej len „**Trestný zákon**“) účinnej od mája roku 2022⁶ bolo ako jeden z hlavných cieľov formulované odstránenie problému spočívajúcom v **neprimerane prísnom postihovaní prechovávateľov/užívateľov marihuany**. V rovnakom trende sa postupuje aj v súčasnosti, keďže aj najnovšia novela Trestného zákona⁷ podľa dôvodovej správy reaguje na „*niektoré zásadné dlhoročné aplikačné problémy pri postihovaní drogovej trestnej činnosti vrátane neprimeraných trestných sadzieb dopadajúcich na páchatel'ov, ktorý omamné alebo psychotropné látky prechovávajú výlučne na účely osobnej spotreby.*“

Ďalším pozoruhodným aspektom vyvíjajúcich sa protidrogových politík v členských štátoch EÚ je uprednostňovanie **sankcionovania** menej závažných drogových trestných činov

³ Rada Európskej únie, Generálny sekretariát Rady. *Akčný plán EÚ v oblasti drog na obdobie 2021 – 2025*, Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie: 2022. Dostupné online: <https://data.europa.eu/doi/10.2860/43>

⁴ VRÁBLOVÁ, M. KLÁTIK, J., RÍSOVÁ, V. *Drogové trestné činy*. Praha: Leges, 2018. s. 39.

⁵ Rada Európskej únie, Generálny sekretariát Rady. *Akčný plán EÚ v oblasti drog na obdobie 2021 – 2025*, Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie: 2022. Dostupné online: <https://data.europa.eu/doi/10.2860/43>

⁶ Zákon č. 105/2022 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov zo 16. marca 2022.

⁷ Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony z dielne MSSR pod vedením Borisa Suska

prostredníctvom iných právnych odvetví než prostredníctvom trestného práva. Návrh na vytvorenie korešpondujúceho drogového priestupku je dlhodobou predmetom odbornej diskusie aj na Slovensku, avšak momentálne nebadáme aktívny návrh na takúto zmenu. Síce teda v našej právnej úprave doposiaľ nebadáme posun k trestaniu nelegálneho konania súvisiaceho s drogami prostredníctvom noriem správneho práva, je možné do budúcnosti uvažovať aj o takej právnej úprave, ktorá by aj toto dovoľovala.

Plánovaná novelizácia Trestného zákona a jej vplyv na drogovú politiku na Slovensku

Za rok 2023 sme badali viaceré snahy o zmenu Trestného zákona. Prvou veľkou novelizáciou mala byť novela z dielne Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky, ktorá bola vypracovaná „*participatívnym spôsobom*“ a bola prvýkrát predložená do medzirezortného pripomienkového konania už v decembri 2021. „*Na podklade výsledkov vyhodnocovania pripomienok vrátane záverov z rozporových konaní predkladateľ vyhodnotil situáciu tak, že je potrebné vykonať pripomienkové konanie znovu, a preto bol návrh zákona v novom znení predložený do pripomienkového konania opätovne v septembri 2022.*“⁸ Momentálne bol tento návrh hlasovaním dňa 3.5.2023 posunutý do druhého čítania, pričom sa však nedá s určitosťou povedať, čo sa s ním bude ďalej diať.

S druhým pokusom o novelizáciu Trestného zákona prišla novo zvolená vláda, ktorej návrh bol doručený 6.12.2023 a momentálne sa nachádza v prvom čítaní. Táto novela síce preberá viacero zmien z predošlého návrhu, avšak do konečného znenia bolo pridaných aj mnoho iných návrhov a modifikácií. Pre krátkosť príspevku sa však budeme zaoberať iba zmenami v drogovej politike, ktoré prináša tento novší vládny návrh.

Dôvodová správa k novému návrhu zákona, ktorým sa má novelizovať Trestný zákon (ďalej len „**novela TZ**“) odôvodňuje plánované zmeny najmä „*potrebou humanizácie trestov s ohľadom na princípy právneho štátu (spravodlivé a primerané trestanie trestných činov), priklonenia sa k filozofii restoratívnej justície vrátane uprednostnenia alternatívnych trestov pred potrestaním páchatel'a nepodmienečným trestom odňatia slobody, celkového presadzovania alternatívnych trestov a podpory probačnej služby.*“⁹ Tvorcovia dôvodovej správy tiež vychádzajú z **princípov europeizácie trestného práva**, kedy odôvodňujú

⁸ Dôvodová správa k vládnejmu návrhu zákona (Karas), ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=527158>

⁹ Dôvodová správa k vládnejmu návrhu zákona (Susko), ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536583>

primeranosť trestov odňatia slobody z komparatistiky s trestnými zákonmi iných členských štátov Európskej únie so zameraním na identifikáciu **európskych štandardov trestného práva**.¹⁰ V oblasti drogových trestných činov navrhovaná právna úprava reflektuje aj na požiadavky vyplývajúce z *Rámcového rozhodnutia 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* (ďalej len „**rámcové rozhodnutie Rady**“), ktoré môžeme považovať v zásade za kľúčový európsky právny akt týkajúci sa obchodovania s drogami. Toto rámcové rozhodnutie stanovuje najmä minimálne pravidlá a hranice týkajúce sa skutkových podstát trestných činov nezákonného obchodu s drogami a prekurzormi a upravuje aj spoločný prístup k boju proti tomuto obchodu na úrovni EÚ.¹¹ Rámcové rozhodnutie obsahuje záväzok členských štátov na prijatie nevyhnutných opatrení, ktorými zabezpečia trestnosť určitých druhov protiprávneho konania súvisiaceho so zaobchádzaním s drogami. Podľa tohto rozhodnutia by za trestné činy mali byť v právnych poriadkoch členských štátov považované nasledujúce formy protiprávneho konania:

- *výroba, zhotovenie, získavanie, príprava, ponuka, ponuka na predaj, distribúcia, predaj, dodanie za akýchkoľvek podmienok, sprostredkovanie, odoslanie, odoslanie tranzitom, preprava, dovoz alebo vývoz drog;*
- *pestovanie ópiového maku, kra koky a rastliny konope;*
- *prechovávanie alebo nákup drog s úmyslom vykonávať niektorú z činností uvedených v prvom bode;*
- *výroba, preprava alebo distribúcia prekurzorov s vedomím, že sa použijú pri nezákonnej výrobe alebo na nezákonnú výrobu alebo zhotovenie drog.*¹²

Na druhej strane, tieto skutky nespádajú do rozsahu pôsobnosti rámcového rozhodnutia v prípade, ak sa ich páchatelia dopustia **výlučne pre svoju osobnú spotrebu v zmysle vnútroštátneho práva**.¹³ Práve toto ustanovenie reflektuje aj plánovaná novelizácia, keďže účelom novej právnej úpravy je okrem iného aj dostatočne **odlíšiť užívateľov OPL od dilerov**.

¹⁰ Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona (Susko), ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536583>

¹¹ IVOR, J., KLIMEK, L., ZÁHORA, J. *Trestné právo Európskej únie a jeho vplyv na právny poriadok Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2013, str. 400-407.

¹² Článok 2 ods. 1 písm. a), b), c), d) rámcového rozhodnutia Rady č. 2004/757/SVV z 25. októbra 2004, ktorým sa ustanovujú minimálne ustanovenia o znakoch skutkových podstát trestných činov a trestov v oblasti nezákonného obchodu s drogami.

¹³ Článok 2 ods. 2 rámcového rozhodnutia Rady č. 2004/757/SVV z 25. októbra 2004, ktorým sa ustanovujú minimálne ustanovenia o znakoch skutkových podstát trestných činov a trestov v oblasti nezákonného obchodu s drogami.

Súčasná právna úprava totiž podľa navrhovateľov zákona „*medzi týmito osobami dostatočne nerozlišuje, a preto v praxi často dochádza k neadekvátnemu postihu užívateľov na rovnakej úrovni ako dilerov.*“¹⁴ Tento problém sa má odstrániť najmä novo zavedenými definíciami „*prechovávanía*“ a „*obchodovania*“ s drogami, ktoré sú v § 135b novely TZ definované nasledovne:

„Prechovávaním OPL [...] sa rozumie mat' v držbe po akúkoľvek dobu OPL [...] najviac vo väčšom množstve, ak nie sú určené na ďalšiu distribúciu alebo na účel dosiahnutia majetkového prospechu v súvislosti s ich prechovávaním.

Obchodovaním s OPL [...] sa rozumie dovoz, vývoz, prevoz, preprava, prechovávanie, ponuka, predaj, kúpa, výmena alebo iné zadováženie OPL [...], sprostredkovanie alebo financovanie týchto činností.“¹⁵

Z definície vyplýva, že pojem prechovávanie sa kvantitatívne obmedzuje pojmom „**najviac vo väčšom množstve**“. Navrhovateľ zákona to odôvodňuje tým, že pri prechovávaní značného, veľkého a (novo zavedeného) mimoriadne veľkého množstva je možné „*odôvodnene predpokladať, že minimálne časť z tohto množstva nebude určená na osobnú spotrebu, resp. bude určená na ďalšiu distribúciu alebo na účely získania majetkového prospechu.*“¹⁶

Okrem toho je novelizácia zameraná aj na iné nedostatky slovenskej právnej úpravy, ktoré boli v súvislosti s prevzatím rámcového rozhodnutia Rady do vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky vyčítané. Začlenenie tohto rozhodnutia do právneho systému Slovenskej republiky hodnotila Komisia Európskych spoločenstiev (ďalej len „**Komisia**“), ktorá konštatovala, že Slovenská republika neprevzala doslovné znenie niektorých foriem trestných činov uvedených v tomto rámcovom rozhodnutí, pričom poukázala najmä na časté používanie všeobecných právnych formulácií alebo širokých interpretácií, čo vedie k nejednoznačnosti v právnej úprave. Komisia kritizovala slovenskú legislatívu najmä pre jej **nejasnosť**, ktorá nezaručuje uplatnenie rámcového rozhodnutia Rady dostatočne jasne a presne. Kritizovala najmä **chýbajúcu definíciu drogy** v Trestnom zákone, **nejednoznačný postup pri stanovení množstva obvykle jednorazovej dávky** a **nepriamu kriminalizáciu**

¹⁴ Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536583>

¹⁵ Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536583>, § 135b.

¹⁶ Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536583>

konzumentov drog.¹⁷ Okrem toho Komisia poukázala na to, že tresty ukladané za trestné činy spojené s obchodom s drogami sú na Slovensku prísnejšie ako tresty navrhované v rámcovom rozhodnutí. Slovenskú právnu úpravu zaradila do skupiny právnych úprav, ktoré majú tresty ekvivalentné **viac ako dvojnásobku rozpätia navrhovaného rámcovým rozhodnutím.**¹⁸

1. Skracovanie trestov za drogovú trestnú činnosť

Novela TZ zaviedla okrem už vyššie spomínaných zmien aj **zmeny v rozsahu hroziaceho trestu odňatia slobody** za rôzne skupiny trestných činov. Takáto úprava podľa predkladateľa návrhu zákona reflektuje potrebu **individualizácie jednotlivých trestov**. Sadzby trestu odňatia slobody majú byť zároveň upravené tak, aby **zodpovedali spoločenskej nebezpečnosti** jednotlivých trestných činov. Zníženie a otvorenie hraníc hroziacich trestov odňatia slobody bolo dlhodobo diskutovanou problematikou, ku ktorej sa vyjadril aj Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom náleze.¹⁹ Ústavný súd konštatoval, že „*neprimerané sprísňovanie trestnej represie, ktoré je nezriedka dôsledkom populistickej trestnej politiky, neprispieva k dosiahnutiu žiadneho pozitívneho výsledku v podobe zníženej kriminality, ale naopak, jeho jediným preukázateľným efektom sú podľa týchto výskumov preplnené väznice a rastúci index väzenskej populácie.*“²⁰ Medzi základné princípy, na ktoré treba v trestnom práve dbať, Ústavný súd SR zaradil požiadavku **primeranosti**, zásadu **pomocnej úlohy** trestného práva a poňatie trestného práva ako prostriedku **ultima ratio**, ako aj princíp **humanity** trestného práva.²¹ Uplatňovanie princípu *ultima ratio* vo vzťahu k trestu odňatia slobody sa však paradoxne nepodarí plniť doposiaľ, keďže „*trest odňatia slobody je najčastejšie ukladaným trestom (hoci v jeho podmiennej podobe).*“²²

Staršia navrhovaná novela TZ z ministerstva Viliama Karasa obsahovala aj úpravu tzv. **krátkodobého trestu odňatia slobody**, ktorý mal byť „*novým typom trestu odňatia slobody, ktorý súdu otvára ďalšiu možnosť cielene vplývať na páchatel'ov iným, výchovným a*

¹⁷ VRÁBLOVÁ, M. KLÁTIK, J., RÍSOVÁ, V. *Drogové trestné činy*. Praha: Leges, 2018. s. 85.

¹⁸ Správa komisie o vykonávaní rámcového rozhodnutia Rady 2004/757/SVV, ktorým sa stanovujú minimálne ustanovenia o znakoch skutkových podstát trestných činov a trestov v oblasti nezákonného obchodu s drogami [SEK(2009)1661], str. 10 [online], [cit. 30.12.2023]. Dostupné online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0669&from=SK>.

¹⁹ Vid'. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 106/2011 z 28. novembra 2012.

²⁰ Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 106/2011 z 28. novembra 2012.

²¹ Tamtiež.

²² TURAY, L. CÁDRA, R. *Hystéria nad znižovaním trestných sadziieb - Quo vadis trestná politika?* In: Právne listy, 2024. Dostupné online: https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1336-hysteria-nad-znizovanim-trestnych-sadziieb-quo-vadis-trestna-politika#_ftn1

*intenzívnejším spôsobom, v súlade s cieľom novely Trestného zákona.*²³ Krátkodobý trest odňatia slobody mal spočívať buď v 3 mesačnom resocializačnom programe, ktorý mal byť zameraný napríklad na rizikové správanie spojené s užívaním alkoholu alebo drog, alebo v 2-4 týždňovom výchovnom pobyte vo väzenskom prostredí, ktorý mal páchatel'ovi „ukázať, ako sa zmení jeho život, ak neupraví svoje vzorce správania.“²⁴ V navrhovanej právnej úprave by sudca mohol tento typ trestu samostatne uložiť v prípade trestných činov, kde **nie je určená spodná hranica** trestnej sadzby alebo ho využiť napríklad aj pri neosvedčení sa páchatel'a v skúšobnej dobe. Krátkodobý trest odňatia slobody však súčasná novela TZ neupravuje.

Súčasnú navrhovanú rozpiätia trestných sadzieb za drogovú trestnú činnosť sa pohybujú od neurčenej minimálnej hranice trestnej sadzby až po maximálnu hranicu dvadsaťpäť rokov až doživotie v závislosti od konkrétneho prípadu a jeho spoločenskej závažnosti. **Zníženie** trestných sadzieb oproti súčasnej právnej úprave badáme v súvislosti s prechovávaním **pre vlastnú potrebu**, kde je hroziaci trest znížený pri iných OPL než marihuane a nepriamo aj prostredníctvom zvýšenia tolerovaného množstva prechovávanej drogy. Takýto prístup je koniec koncov aj v súlade s cieľmi hlásanými dôvodovou správou novely TZ, ktorá chce navrhovanými zmenami v trestných sadzbách priblížiť právnu úpravu Slovenskej republiky okolitým členským štátom Európskej únie a odôvodňuje to najmä tým, že „*preventívny účinok má na páchatel'ov spravidla skôr neodvratiteľnosť trestu ako hrozba prísny trestom.*“²⁵

2. Rozdelenie skutkových podstát drogových trestných činov

Doposiaľ boli drogové trestné činy v Trestnom zákone skupinovo zaradené pod skutkovú podstatu s názvom „*nedovolená výroba omamných a psychotropných látok, jedov alebo prekurzorov, ich držanie a obchodovanie s nimi*“. Tieto skutkové podstaty jednak upravovali prechovávanie OPL **pre vlastnú potrebu** v ustanovení § 171, **iné spôsoby** prechovávaní a nakladania s OPL v ustanovení § 172 a zadovažovanie alebo prechovávanie **predmetu** určeného na nedovolenú výrobu OPL v ustanovení § 173. Takéto odlišovanie skutkových podstát sa v mnohých prípadoch javilo ako nedostatočné, na čo reflektuje aj samotná dôvodová správa k novele TZ, ktorá uvádza, že nedostatkom súčasnej právnej úpravy je aj „*nežiaduce zlučenie rôznych foriem drogovej trestnej činnosti v platnom § 172, nakoľko v*

²³ MSSR. *Krátkodobý trest odňatia slobody*. Dostupné online: <https://novelatz.ac-mssr.sk/kratkodoby-trest-odnatia-slobody/>.

²⁴ Tamtiež.

²⁵ Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536583>

tomto ustanovení sú subsumované rozličné protiprávne činnosti, ktoré sa dotýkali odlišných kategórií páchatel'ov (užívateľia, dileri drog, výrobcovia a distribútori drog),“ čo následne viedlo aj k „ukladaniu neprimeraných trestných sankcií vzhľadom na okolnosti konkrétnych prípadov.“²⁶

Navrhované znenia § 171 až 173 upravujú skutkové podstaty rôznych foriem drogovej trestnej činnosti, pričom sú rozdelené do štyroch osobitných skutkových podstát – neoprávnené **prechovávanie** omamnej látky a psychotropnej látky (§ 171), neoprávnené **pestovanie** rastlín a húb obsahujúcich omamnú látku a psychotropnú látku (§ 172), neoprávnená **výroba a obchodovanie** s omamnou látkou a psychotropnou látkou (§ 173) a neoprávnené **prechovávanie** a výroba drogového **prekurzora** a **predmetu** určeného na výrobu omamnej látky a psychotropnej látky alebo drogového prekurzora (§ 173a).

Úplne novou skutkovou podstatou v právnom poriadku Slovenskej republiky je skutková podstata trestného činu **pestovania** rastlín a húb obsahujúcich OPL, ktorá upravuje pestovanie iba **za účelom osobnej spotreby**. Iné pestovanie rastlín a húb obsahujúcich OPL alebo akékoľvek obchodovanie s nimi je totiž pojmovo zahrnuté v znakoch trestného činu neoprávnenej výroby a obchodovania s OPL. Za takéto konanie páchatel'ovi hrozí pri pestovaní rastliny z rodu *Cannabis* trest odňatia slobody maximálne na 6 mesiacov a pri inej OPL maximálne na 1 rok.

Na druhej strane je však **zachované rozdelenie OPL na** skutkové podstaty týkajúce sa zaobchádzania s **rastlinou z rodu Cannabis** a týkajúce sa zaobchádzania s **inou OPL**, čo za súčasnej právnej úpravy prinieslo rôzne **aplikačné problémy** pri kvalifikácii skutkov. Aplikačnými problémami, ktoré spôsobila posledná novela Trestného zákona²⁷, ktorá rozdelila skutkové podstaty na týkajúce sa marihuany a týkajúce sa iných OPL, sme sa zaoberali už v predošlých príspevkoch.²⁸ Jeden z aplikačných problémov, ktorý môžeme skôr nazvať aplikačným paradoxom, je **trestanie recidívy** ovplyvnené takýmto rozdelením skutkových podstát. V prípade, ak páchatel' prvý krát prechovával metamfetamín ako „inú OPL“ v zmysle § 172 ods. 3 TZ, a až druhý krát bol odsúdený za prechovávanie marihuany, súd musel trest skracovať podľa ustanovenia týkajúceho sa skutkovej podstaty, ktorá v sebe **nezahrňa**

²⁶ Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536583>

²⁷ Zákon č. 105/2022 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov zo 16. marca 2022.

²⁸ Vid' MIKLÓSSYOVÁ, L., 2023. *Drogové trestné činy s dôrazom na novelizáciu z mája 2022 a jej vplyv na aplikačnú prax*. In. MARKOVA, V., LIPTÁK, A., eds., 2023. *Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi*. Zborník príspevkov z 11. roč. interdisciplinárnej celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, s. 85 – 90. ISBN 978-80-8054-993-0.

recidívu. Keďže TZ v súčasnosti odlišuje skutkové podstaty, ktoré upravujú trestnoprávny postih prechovávanía *rastliny z rodu konopa* a prechovávanía *inej OPL* než rastliny z rodu konopa, páchatel'ovi sa v tomto prípade **viac „oplatilo“ byť v prvom konaní odsúdený za inú (tvrdšiu) drogu, než za marihuanu.**²⁹ Namiesto hroziaceho trestu vo výške 5-10 rokov trestu odňatia slobody v prípade, ak by obidva razy prechovával marihuanu, mu v tomto prípade hrozil trest vo výške len 3-7 rokov.³⁰ Tento aplikačný paradox má novela TZ **odstrániť**, a to tak, že kvalifikačný znak recidívy aplikuje na obidve základné skutkové podstaty. Po správnosti by tak mal byť páchatel' **postihnutý za recidívu rovnako** bez ohľadu na to, aký druh OPL prechovával po prvý a po druhý raz.

Rovnako by sa novelou TZ mali odstrániť aj nejasnosti v kvalifikácii skutku v prípade prechovávanía **viac než jedného druhu OPL.** Za súčasnej právnej úpravy totiž vznikali otázky, či je možné takýto skutok kvalifikovať ako **jednočinný súbeh**, prípadne, či môže dôjsť aj k **faktickej konzumpcii.** Touto problematikou sa v novele TZ zaoberá ustanovenie § 135c ods. 3, ktoré upravuje prechovávanie viacerých OPL nepresahujúcich hodnotu **nepatrného množstva**, ale aj ustanovenie § 135f, ktoré stanovuje pravidlá pre **výpočet celkového množstva** v prípade zaistenia viac ako jedného druhu OPL.

Záver

Prebiehajúca cesta zosúladiťovania trestnoprávnej legislatívy Slovenskej republiky s európskymi štandardmi nie je len otázkou právnej harmonizácie, ale predstavuje zásadný krok k posilneniu medzinárodnej spolupráce a napredovaniu právnej úpravy. Nedávne navrhované novely Trestného zákona, bez ohľadu na politické pozadie týchto procesov, sa snažia v oblasti drogovej politiky približovať k týmto ideálom. Treba však dbať na to, že síce je zníženie trestných sadzieb v oblasti drogových trestných činov zmenou, po ktorej bolo dlhodobo volané, sama o sebe nikdy nebude slúžiť ako dostatočný prostriedok v boji proti nelegálnemu zaobchádzaniu s drogami. Okrem znižovania trestných sadzieb a individualizácie trestov je potrebné klásť dôraz aj na prevenciu tohto konania a na zrýchlenie samotného trestného konania. *„Ak sa chce Slovensko posunúť smerom k modernej trestnej politike, nestačí len mechanicky znížiť sadzby, ale musí sa viac akcentovať na restoratívne prvky, ako sú definované*

²⁹ MIKLÓSSYOVÁ, L., 2023. *Drogové trestné činy s dôrazom na novelizáciu z mája 2022 a jej vplyv na aplikačnú prax.* In: MARKOVA, V., LIPTÁK, A., eds., 2023. Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi. Zborník príspevkov z 11. roč. interdisciplinárnej celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, s. 85 – 90. ISBN 978-80-8054-993-0.

³⁰ PLOTH, E. *Paradox novely Trestného zákona v súvislosti s postihovaním drogovej trestnej činnosti.* In: Comenius, [online]. [cit. 06.03.2023]. Dostupné online: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2022/11/05/paradox-novely-trestneho-zakona-v-suvistosti-s-postihovanim-drogovej-trestnej-cinnosti/>

medzinárodnými dokumentami. Tieto dokumenty kladú dôraz nielen na samotné potrestanie páchatel'a, ale predovšetkým na zhojenie následkov, ktoré jeho trestný čin spôsobil a na nápravu páchatel'a.“³¹

Motivačným faktorom proti páchaniu drogovej kriminality je aj vytvorenie dojmu neodvratiteľnosti trestu a primeranosť trestu k spoločenskej nebezpečnosti páchatel'ovho konania. Cesta k humánnejšiemu a efektívnejšiemu systému trestného konania nespočíva len v legislatívnych zmenách skutkových podstát, ale v celkovej zmene zaužívaného systému ukladania trestov. Namiesto trestu odňatia slobody s podmieneným odkladom, ktorý sa ukázal ako najviac využívaný trest na území Slovenskej republiky, je nutné dbať najmä na využívanie alternatívnych trestov.

Snaha o priblíženie sa európskym štandardom v oblasti drogovej politiky si vyžaduje neustále prispôsobovanie sa novým výzvam. Podporou princípov restoratívnej justície sa krajiny nielenže vyrovnávajú svojim európskym partnerom, ale zároveň vytvárajú základy právneho rámca, ktorý je orientovaný na prevenciu a rehabilitáciu. V tejto snahe sa dôraz presúva od represie spočívajúcej v odstrašovaní páchatel'a prísnosťou hroziaceho trestu k vytvoreniu systému, ktorý zabezpečí účinnejšiu ochranu spoločnosti a zároveň nebude nadmerne zasahovať do základných ľudských práv a slobôd jednotlivcov.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Monografie a učebnice:

IVOR, J., KLIMEK, L., ZÁHORA, J. Trestné právo Európskej únie a jeho vplyv na právny poriadok Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2013.

VRÁBLOVÁ, M. KLÁTIK, J., RÍSOVÁ, V. Drogové trestné činy. Praha: Leges, 2018.

Právne predpisy a judikatúra:

Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 106/2011 z 28. novembra 2012.

Rámcové rozhodnutie Rady č. 2004/757/SVV z 25. októbra 2004, ktorým sa ustanovujú minimálne ustanovenia o znakoch skutkových podstát trestných činov a trestov v oblasti nezákonného obchodu s drogami.

³¹ Viliam Karas kritizuje spôsob novelizácie Trestného zákona i mieru znižovania sadzieb. In: TREND.sk. 16.12.2023. Dostupné na: <https://www.trend.sk/spravy/viliam-karas-kritizuje-sposob-novelizacie-trestneho-zakona-mieru-znizovania-sadzieb>

Zákon č. 105/2022 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov zo 16. marca 2022.

Zákon č. 105/2022 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov zo 16. marca 2022.

Periodiká a zborníky:

KLIMEK, I. Nedovolené obchodovanie s drogami ako európsky trestný čin. In: Justičná revue, 2018, roč. 70, č. 10, str. 1127-1139. ISSN 1335-1079.

MIKLÓSSYOVÁ, L., 2023. Drogové trestné činy s dôrazom na novelizáciu z mája 2022 a jej vplyv na aplikačnú prax. In. MARKOVA, V., LIPTÁK, A., eds., 2023. Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi. Zborník príspevkov z 11. roč. interdisciplinárnej celoštátnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, s. 85 – 90. ISBN 978-80-8054-993-0.

Internetové zdroje:

Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona (Karas), ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=527158>.

Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona (Susko), ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536583>.

MSSR. Krátkodobý trest odňatia slobody. Dostupné online: <https://novelatzac-mssr.sk/kratkodoby-trest-odnatia-slobody/>.

PLOTH, E. Paradox novely Trestného zákona v súvislosti s postihovaním drogovej trestnej činnosti. In: ComenIUS, [online]. [cit. 06.03.2023]. Dostupné online: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2022/11/05/paradox-novely-trestneho-zakona-v-suvislosti-s-postihovanim-drogovej-trestnej-cinnosti/>.

Rada Európskej únie, Generálny sekretariát Rady. Akčný plán EÚ v oblasti drog na obdobie 2021 – 2025, Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie: 2022. Dostupné online: <https://data.europa.eu/doi/10.2860/43>.

Správa komisie o vykonávaní rámcového rozhodnutia Rady 2004/757/SVV, ktorým sa stanovujú minimálne ustanovenia o znakoch skutkových podstát trestných činov a trestov v oblasti nezákonného obchodu s drogami [SEK(2009)1661], str. 10 [online], [cit. 30.12.2023]. Dostupné online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0669&from=SK>.

TURAY, L. CÁDRA, R. Hystéria nad znižovaním trestných sadzieb - Quo vadis trestná politika? In: Právne listy, 2024. Dostupné online: https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1336-hysteria-nad-znizovanim-trestnych-sadzieb-quo-vadis-trestna-politika#_ftn1

Viliam Karas kritizuje spôsob novelizácie Trestného zákona i mieru znižovania sadzieb. In: TREND.sk. 16.12.2023. Dostupné na: <https://www.trend.sk/spravy/viliam-karas-kritizuje-sposob-novelizacie-trestneho-zakona-mieru-znizovania-sadzieb>

Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536583>.

BUDÚCI VÝVOJ SPRÁVNEHO TRESTANIA V KONTEXTE EURÓPSKEHO SPRÁVNEHO PRÁVA

THE FUTURE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT IN THE CONTEXT OF EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW

Bernard Pekár¹ – Andrea Stančíková²

Abstrakt

Cieľom vedeckého článku je prínos návrhov de lege ferenda v oblasti právnej úpravy správneho trestania, a to s ohľadom na súčasnú právnu úpravu, komparáciu s českou právnou úpravou správneho trestania a tiež judikatúru vnútroštátnych súdov, Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie. Kriticky hodnotí nedostatky súčasnej právnej úpravy ale aj aplikačnej praxe správnych orgánov v správnom trestaní, opisuje dôležitosť kodifikácie právnych noriem správneho práva trestného a analyzuje vhodnosť a účelnosť možných budúcich legislatívnych zmien.

Kľúčové slová

Správne trestanie. Kodifikácia správneho práva trestného. Zásady správneho trestania. Priestupky. Správne delikty

Abstract

The aim of this scientific article is to bring proposals de lege ferenda in the field of administrative punishment with consideration of current legislation, comparison with Czech legal regulation of administrative punishment and the jurisprudence of national courts, European Court of Human Rights and Court of Justice of the European Union. The article critically evaluates both current legislation's deficiencies and administrative bodies practice in administrative punishment, it describes the importance of codification of administrative punishment law with the analysis of appropriateness and expedience of the potential legal changes.

Key words

Administrative punishment. Codification of administrative punishment law. Principles of administrative punishment. Offence. Administrative tort

Úvod

Správne právo trestné je v právnej úprave de lege lata do značnej miery nejednotné a neprehľadné. Hypertrofia právnych noriem správneho trestania podstatne znižuje právnu istotu účastníkov konania o priestupku alebo správnom delikte, a súčasná nedostatočná právna úprava spôsobuje správnym orgánom aplikačné problémy, ktorých výsledkom sú častokrát zrušené

¹ prof. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD. je profesorom na Katedre správneho práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici a zároveň pôsobí ako advokát.

² Mgr. Andrea Stančíková pôsobí ako advokátska koncipientka.

rozhodnutia v správnom súdnictve. Medzery v správnom práve trestnom majú byť vyplnené prostredníctvom analógie s trestným právom, čoho dôkazom je početná judikatúra konštatujúca nedostatky spočívajúce v rozhodovaní správnych orgánov bez využitia analógie.

Od predstaviteľov súdnej moci je dôvodné očakávať ich informovanosť v oblasti európskej judikatúry vzťahujúcej sa na správne trestanie, zahŕňajúcej právne názory týkajúce sa výkladu aplikácie jednotlivých práv garantovaných Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a tiež Chartou základných práv EÚ. Na druhej strane je však v súčasnom stave verejnej správy nereálne očakávať, že každý zamestnanec správneho orgánu bude poznať judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, Súdneho dvora Európskej únie či judikatúru vnútroštátnych najvyšších súdnych autorít. Nakoniec je možné vysloviť, že toto očakávanie by bolo nie len nereálne, ale zároveň aj neprimerané. V praxi to však znamená, že zamestnanci správnych orgánov častokrát nemajú vedomosť o analógii trestného práva v správnom trestaní, aplikácii trestných zásad a judikatúre s tým súvisiacej. Pre naplnenie právnej istoty adresátov noriem správneho práva, o to viac osôb, ktorým má byť uložená sankcia v správnom trestaní, je súčasný stav legislatívnej nedostatočnosti vo vzťahu ku garancii záruk spravodlivého konania v správnom trestaní nežiadúci.

Správne trestanie a návrhy de lege ferenda spojené s jeho kodifikáciou sú už dlhodobo predmetom odborných diskusií právnej vedy, avšak doposiaľ táto skutočnosť nebola odzrkadlená zákonodarcom v novej právnej úprave. Správne právo trestné je rozsiahla a dôležitá súčasť správneho práva, ktorá si skutočne zaslúži pozornosť nie len zo strany akademickej obce, ale aj zo strany zákonodarcu, a to najmä pre jeho mocenský charakter.

Predkladaný príspevok s využitím vedeckých metód analýzy, syntézy a právnej komparácie vyberá tie najdôležitejšie okruhy správneho práva trestného, ktoré je nevyhnutné kodifikovať do ucelenej právnej úpravy.

1. Kodifikácia správneho trestania

V porovnaní s kodifikovaným trestným právom, v právnom poriadku Slovenskej republiky neexistuje jednotný hmotnoprávny a jednotný procesnoprávny kódex, ktorý by upravoval tie najzásadnejšie otázky spojené so správnym trestaním. Najcelistvejšia právna úprava vzťahujúca sa na správne trestanie je obsiahnutá v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, čo však ani zďaleka nie je postačujúce, nakoľko správne trestanie je oveľa širším pojmom. Správny súdny poriadok definuje správne trestanie ako „*rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za*

iné podobné protiprávne konanie“.³ Pokiaľ sme konštatovali, že najkomplexnejšia právna úprava správneho trestania je práve vo vzťahu k priestupkom, správne delikty sú roztrúsené v mnohých osobitných predpisoch, čo znamená, že na tomto mieste skutočne nie je možné hovoriť o ich celistvosti, a s tým súvisiacej prehľadnosti v právnej úprave de lege lata.

Pri úvahách budúcej kodifikácie správneho trestania je preto nevyhnutné dbať najmä na skutočnosť zjednotenia a sprehľadnenia pravidiel, ktoré majú platiť rovnako, či už v konaní o priestupku alebo v konaní o správnom delikte.

Osobitné predpisy správneho práva bývajú častým predmetom novelizovania, čo sa veľakrát odzrkadlí aj v správnom trestaní tým, že sú menené skutkové podstaty správnych deliktov a priestupkov, a tiež výška sankcie, ktorú je možné uložiť za ich spáchanie. Preto je možné stretnúť sa v odbornej právnej verejnosti s názorom, že nie je účelné a vhodné kodifikovať všetky správne delikty do jedného predpisu.⁴

Ak pôjdeme po vzore kodifikácie trestného práva, je z nášho pohľadu najvýznamnejším odvetvím podliehajúcim budúcej kodifikácii najmä procesné správne trestanie a tiež jeho hmotnoprávna všeobecná časť. Kodifikáciu hmotnoprávnych noriem osobitných predpisov v správnom trestaní nevnímame ako nemožnú, avšak v súčasnosti je oveľa dôležitejšie uskutočniť kodifikáciu procesných noriem a „všeobecných“ hmotných noriem správneho práva trestného.

1.1 Hmotnoprávna úprava správneho trestania

Podľa toho, či sa zákonodarca rozhodne ísť po vzore kodifikovanej českej právnej úpravy správneho trestania⁵, keď z hľadiska terminológie vylúči správne delikty a ponechá len priestupky, tak samozrejme budúca právna úprava musí obsahovať aj legálnu definíciu priestupku. Kodifikovaná všeobecná časť hmotných noriem správneho trestania by mala okrem iného zahŕňať právne normy ustanovujúce vznik a zánik administratívnoprávnej zodpovednosti, okolnosti vylučujúce ju, druhy sankcií a zásady ich ukladania, účastníctvo a spolupáchateľstvo, ako aj definíciu pokračovacieho, trvajúceho a hromadného deliktu, čo je dôležité z hľadiska totožnosti skutku a zásady ne bis in idem.

³ § 194 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

⁴ VAČOK, J.: Základné otázky novej právnej úpravy správneho trestania a hľadanie odpovedí. In *Nová úprava správneho trestania. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 7.

⁵ Pozri zákon č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za prestupky a řízení o nich v znení neskorších predpisov a zákon č. 251/2016 Sb. o některých přestupcích v znení neskorších predpisov.

V súčasnosti správne právo trestné neobsahuje legálne vymedzenie pokračovacieho, hromadného a trvacieho správneho deliktu a priestupku. Tento závažný legislatívny nedostatok môže v aplikačnej praxi častokrát spôsobovať porušenie zásady *ne bis in idem*, nakoľko skutok, ktorý by bol v prípade zakotvenia napr. trvacieho správneho deliktu jedným skutkom, môže byť v súčasnosti prejednaný v správnom trestaní ako viaceré skutky, čo znamená, že páchateľ bude viackrát potrestaný. Správne orgány by v takýchto prípadoch mali analogicky aplikovať ustanovenia Trestného zákona vzťahujúce sa na ukladanie trestu za pokračovací, hromadný a trváci trestný čin, no v aplikačnej praxi tak veľakrát nepostupujú, čoho dôsledkom sú zrušené rozhodnutia v správnom súdnictve. V návrhoch *de lege ferenda* je preto vhodné, aby zákonodarca vo vzťahu k pokračovaciemu, hromadnému a trvácemu správnomu deliktu a priestupku prevzal trestnoprávnu úpravu do právnej úpravy správneho trestania, čím zabráni nedostatkom spojeným s analógiou trestného práva v aplikačnej praxi správnych orgánov. V spojitosti s uvedeným je tiež vhodné zamerať sa pri kodifikačných prácach aj na možnosť a vhodnosť ukladania súhrnného, úhrnného a spoločného trestu, resp. sankcie.

Zastávame názor, že účelné bude vymedziť správne delikty a priestupky podľa ich závažnosti podobne, ako je to pri kategorizácii trestných činov. Kodifikovaná česká právna úprava správneho trestania kategorizáciu závažnosti priestupkov neobsahuje aj napriek tomu, že počas prípravy nového priestupkového zákona bola navrhovaná. V súčasnosti sa práve v dôsledku nerozlišovania závažnosti administratívneho protiprávneho konania objavujú v právnej vede kritické názory spochybňujúce subsidiaritu trestnej represie, keď sú všeobecne aplikovateľné inštitúty, s ktorých aplikáciou sa pri kodifikačných prácach počítalo len pri najzávažnejších priestupkoch.⁶

1.2 Procesnoprávna úprava správneho trestania

Aplikačný problém najčastejšie v správnej praxi predstavuje opomenutie základných zásad čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „*Dohovor*“). V judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „*ESLP*“) je konštantne pojem „trestné obvinenie“ vykladaný extenzívne, a to spôsobom, že práva obvineného majú byť priznané nie len v prípade obvinenia z trestného činu, ale tiež v konaní o správnom delikte alebo priestupku. Na určenie, či sa majú v individuálnom prípade správneho trestania aplikovať

⁶ FRUHMAROVÁ, K. a kol.: Správni trestání. Praha : Leges, 2017, s. 18.

zásady čl. 6 Dohovoru, je podstatné vyhodnotenie Engelovských kritérií⁷. Engelovské kritériá sú nasledovné:

1. Vnútroštátna kvalifikácia skutku
2. Povaha/charakter deliktu
3. Druh a závažnosť sankcie.

V prípade, ak je skutok právne kvalifikovaný ako trestný čin, vzťahujú sa na konanie o ňom aj záruky garantované čl. 6 Dohovoru, a ďalšie skúmanie nasledujúcich kritérií už nie je potrebné. Pre potrebu posúdenia, či sa majú v konaní o správnom delikte aplikovať trestnoprávne záruky Dohovoru sú významné nasledujúce kritériá. Druhým kritériom sa skúma, či je subjekt deliktu všeobecný alebo špeciálny, resp. povaha objektu, a teda, či je porušený alebo ohrozený záujem chránený zákonom všeobecný alebo partikulárny – vzťahujúci sa len na určitú skupinu ľudí. Generalizáciou je možné vysloviť, že práva obvineného treba zachovať najmä, ak je subjekt alebo záujem chránený zákonom všeobecný. Tretím kritériom je hodnotené, či má sankcia preventívno-represívny alebo reparačný účel a tiež jej dopad na páchatel'a. Pri treťom kritériu prevláda v aplikačnej praxi názor, že práva garantované čl. 6 Dohovoru majú byť zachované najmä vtedy, ak plní sankcia preventívno-represívnu funkciu a tiež vtedy, ak má sankcia výrazný dopad na majetkovú alebo osobnú sféru páchatel'a. V súdnej praxi občas dochádza k zmiešaniu kritérií v zmysle, že účel sankcie býva hodnotený v druhom kritériu. Pre úplnosť výkladu je potrebné uviesť, že stačí len alternatívne splnenie kritérií.

Na základe Engelovských kritérií je vo všeobecnosti judikatúrou konštatované, že priestupky a správne delikty možno radiť pod pojem trestného obvinenia v zmysle čl. 6 Dohovoru, a preto je potrebné v konaní o nich priznať obvinenému aj ochranu garantovanú týmto článkom. Podradenie správneho deliktu alebo priestupku pod trestné obvinenie v zmysle Dohovoru je tiež dôležité z hľadiska zásady *ne bis in idem*. Ako vyplýva z judikatúry Súdneho Dvora Európskej Únie, dochádza k porušeniu zásady *ne bis in idem*, ak je páchatel' za ten istý skutok potrestaný normami správneho práva a normami trestného práva, ak sankcia uložená za správny delikt má povahu trestnej sankcie.⁸ V súvislosti so zásadou *ne bis in idem* však nie je možné opomenúť rozhodnutie ESĽP vo veci A. a B. proti Nórsku⁹, v ktorom bola súdom

⁷ Rozhodnutie ESĽP vo veci Engel ďalší v. Holandsko, sťažnosti č. 5100/71, 5101/71, zo dňa 8. júna 1976.

⁸ Pozri Rozsudok SDEÚ vo veci C-489/10 zo dňa 5. júna 2012, Lukasz Marcin Bonda, Rozsudok SDEÚ vo veci C-617/10 zo dňa 26. februára 2013, Åklagaren proti Hansovi Åkerbergovi Franssonovi, Rozsudok SDEÚ vo veci C-537/16 zo dňa 20. marca 2018, Garlsson Real Estate SA, v likvidácii, Srefano Ricucci, Magiste International SA proti Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob).

⁹ Rozsudok ESĽP vo veci A. a B. proti Nórsku zo dňa 15. novembra 2016, sťažnosti č. 24130/11 a 29758/11.

konštatovaná prípustnosť kombinácie trestných a správnych sankcií, ktoré majú trestnú povahu, pričom na spomenutý judikát odkazuje vo svojej rozhodovacej činnosti aj Súdny dvor Európskej Únie.¹⁰ Tento zásadný vývoj rozhodovacej praxe vo vzťahu k zásade *ne bis in idem* môže spôsobovať problém v aplikačnej praxi, preto by bolo vhodné, aby sa zákonodarca pri kodifikácii správneho práva trestného aspoň vo všeobecnej rovine vysporiadal aj so sankcionovateľnosťou páchatel'a za ten istý skutok v správnom trestaní aj trestnom konaní.

Začiatok kodifikačných prác by preto podľa autorov práce mala predstavovať koncepcia základných zásad aplikovateľných v správnom trestaní, nakoľko práve tie predstavujú vedúce idey s dôležitým interpretačným významom. Nie je to tak, že v súčasnosti sa žiadne zásady v správnom trestaní neaplikujú. Pri prejednaní priestupkov sa aplikujú zásady implicitne vymedzené v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, pri prejednaní správnych deliktov sa aplikujú zásady správneho konania, ak osobitný predpis nevyklučuje použitie zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, dôležité je poukázať aj na aplikáciu trestnoprávných zásad a netreba opomenúť ani na zásady, resp. práva garantované Dohovorom a Ústavou SR, ktoré možno primerane aplikovať v správnom trestaní. Zásady majú predstavovať kľúčové právne normy, na ktorých celý právny predpis stojí, a v duchu ktorých sa konanie nesie, preto by ich neprehľadnosť a aplikačná nejednoznačnosť mala byť v kodifikačnom procese odstránená ako prvá.

V Odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy R (91) o správnych sankciách (ďalej len „*Odporúčanie o správnych sankciách*“) sú formulované základné zásady, ktoré by sa v konaní o uložení sankcie za porušenie administratívnoprávnej normy mali aplikovať, pričom ide konkrétne o tieto zásady:

- Zásada legality
- Zásada zákazu retroaktivity
- Zásada *ne bis in idem*
- Zásada rýchlosti
- Zásada spočívajúca v tom, aby konanie o delikte bolo ukončené rozhodnutím správneho orgánu
- Zásady spravodlivého procesu
 - obvinený musí byť informovaný o tom, čo sa mu kladie za vinu,
 - obvinený musí mať dostatok času, aby sa mohol brániť,

¹⁰ napr. Rozsudok SDEÚ vo veci C-524/15 zo dňa 20. marca 2018, Luca Menci.

- obvinený musí mať právo vyjadriť sa ku všetkému, čo sa mu kladie za vinu a dôkazom proti nemu,
- obvinený má právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia
- Zásada dôkazného bremena ležiaceho na správnom orgáne
- Zásada preskúmateľnosti rozhodnutia súdom¹¹.

Odporúčanie o správnych sankciách tiež poskytuje možnosť upustenia od zásad spravodlivého procesu vtedy, ak sú kumulatívne splnené podmienky:

- a) osoba obvinená zo spáchania deliktu s tým súhlasí,
- b) možnosť upustenia je zakotvená v zákone,
- c) jedná sa o menej závažný delikt s nízkou sankciou.

Je možné konštatovať, že vyššie menované zásady sú kombináciou zásad trestného práva a zásad správneho konania. Z nášho pohľadu je prierez medzi nimi dôležitým z dôvodu, že správne trestanie nesie oproti správnomu konaniu vo všeobecnosti určité špecifiká, ktoré by vo výsledku mali spočívať najmä v priznaní širšieho okruhu práv osobe obvinenej zo správneho deliktu, no na druhej strane v správnom trestaní nie je nevyhnutné za každých okolností aplikovať všetky trestnoprávne zásady, keďže z hľadiska závažnosti protiprávneho konania je trestné právo prostriedkom ultima ratio. V úvahách de lege ferenda je potrebné mať na zreteli skutočnosť subsidiarity trestnej represie a rozlišovať medzi trestaním normami správneho práva a normami trestného práva. Vo všeobecnosti tvrdíme, že trestnoprávne zásady majú byť v konaní o správnom delikte aplikované, avšak kódex správneho práva trestného by mal obsahovať podrobnú úpravu situácií, ktoré predstavujú výnimky aplikácie niektorých z nich v dôsledku uprednostnenia rýchlosti a efektívnosti verejnej správy pri správnom trestaní menej závažných deliktov.

Tvrdíme, že Odporúčanie o správnych sankciách obsahuje tie najzákladnejšie zásady správneho trestania v ich generalizovanej podobe, a v dôsledku vzrastajúcej európskej integrácie a nevyhnutnosti súladu vnútroštátnej právnej úpravy s európskym právom, by zákonodarca mal pri kodifikačných prácach z nich vychádzať. Napokon na Odporúčanie o správnych sankciách odkazuje aj judikatúra vnútroštátnych súdov.¹²

Obvinený má v trestnom konaní garantované viaceré procesné práva, ktoré sú z legislatívneho hľadiska jednotne koncentrované.¹³ Podobnú ucelenú právnu úpravu spočívajúcu v garantovaní práv obvineného zo spáchania správneho deliktu, resp. priestupku je

¹¹ Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy R (91) o správnych sankciách.

¹² Napr. Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 6. mája 2014, sp. zn. 3 Sž/22/2013, R 64/2015.

¹³ Pozri § 33 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov.

možné prevziať aj do kodifikovanej právnej úpravy správneho trestania, samozrejme s ohľadom na menšiu závažnosť protiprávneho konania, ktorá sa pochopiteľne prejaví v priznaní menšieho okruhu práv, pričom pre ich selekciu budú dôležité práve zásady správneho trestania.

Pri kodifikácii právnej úpravy správneho trestania bude tiež dôležité, aby zákonodarca zjednotil postup v spojitosti s nariadením ústneho pojednávania pri prejednaní správneho deliktu, nakoľko v právnej úprave *de lege lata* je v priestupkovom konaní obligatórne ústne pojednávanie (okrem blokového a rozkazného konania) a v konaní o správnom delikte je nariadenie ústneho pojednávania fakultatívne.¹⁴

Záver

Je zrejmé, že nami vymedzený okruh kodifikácie nie je konečný a uzavretý, a to nebolo ani jeho účelom. Primárnym cieľom tohto článku je určiť tie najzákladnejšie oblasti, kde považujeme kodifikáciu za nevyhnutnú, a to nielen s ohľadom na vnútroštátne pramene práva správneho práva, ale aj tie európske. Kodifikácia správneho trestania je do budúcnosti významným legislatívnym krokom, ktorý by mal prispieť k tomu, aby sa v aplikačnej praxi správnych orgánov obmedzila nedostatočná aplikácia trestnoprávných zásad a nejednoznačná analógia trestného práva pri vyplňaní medzier správneho práva trestného. Prínos kodifikácie možno vnímať v poklese počtu zrušených rozhodnutí, ktorými sa ukladá sankcia za spáchanie správneho deliktu alebo priestupku a poklese počtu súdnych rozhodnutí, ktorými je konštatované porušenie niektorého zo základných práv a slobôd. Novelizácia právnej úpravy správneho trestania už v súčasnosti nie je žiadúca, a nevyhnutné sú systematické zmeny, ktoré budú reagovať na nedostatky vymedzené právnou teóriou, aplikačnou praxou a tiež na rozvíjajúcu sa integráciu v európskom priestore.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Monografie a články v zborníkoch:

FRUHMAROVÁ, K. a kol.: *Správní trestání*. Praha : Leges, 2017, 400 s. ISBN 978-80-7502-250-9.

VAČOK, J.: *Základné otázky novej právnej úpravy správneho trestania a hľadanie odpovedí*. In *Nová úprava správneho trestania. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava

¹⁴ Pozri § 74 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov a § 21 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

: Univerzita Komenského v Bratislave Právnická fakulta, 2021, s. 5 – 9. ISBN 978-80-7160-616-1.

Legislatíva:

Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy R (91) o správnych sankciách.

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

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

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

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

Zákon č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za prešľupky a řízení o nich v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 251/2016 Sb. o některých prešľupcích v znení neskorších predpisov.

Judikatúra:

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Engel a ďalší v. Holandsko, sťažnosti č. 5100/71, 5101/71, zo dňa 8. júna 1976.

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci A. a B. proti Nórsku zo dňa 15. novembra 2016, sťažnosti č. 24130/11 a 29758/11.

Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-489/10 zo dňa 5. júna 2012, Lukasz Marcin Bonda.

Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-617/10 zo dňa 26. februára 2013, Åklagaren proti Hansovi Åkerbergovi Franssonovi.

Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-537/16 zo dňa 20. marca 2018, Garlsson Real Estate SA, v likvidácii, Srefano Ricucci, Magiste International SA proti Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob).

Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-524/15 zo dňa 20. marca 2018, Luca Menci.

Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 6. mája 2014, sp. zn. 3 Sž/22/2013, R 64/2015

ADMINISTRATÍVNA ZODPOVEDNOSŤ NA FINANČNOM TRHU – ODOBRATIE LICENCIE V KONTEXTE EURÓPSKEJ INTEGRÁCIE

ADMINISTRATIVE LIABILITY IN THE FINANCIAL MARKET - LICENSE REVOCATION IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN INTEGRATION

Mária Potančoková¹

Abstrakt

Príspevok analyzuje a komparuje sankčné rozhodnutia Národnej banky Slovenska a centrálnej banky Litvy Bank of Lithuania v kontexte odobratia povolenia na poskytovanie služieb ako jednej zo sankcií na finančnom trhu, pričom podrobuje odôvodnenia týchto rozhodnutí aplikácií princípu „ultima ratio“, a to aj s poukazom na report „Joint ESAs Report on the withdrawal of authorisation for serious breaches of AML/CFT rules“ od Európskeho orgánu pre bankovníctvo (EBA), Európskeho orgánu pre cenné papiere a trhy (ESMA) a Európskeho orgánu pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (EIOPA). Odobratie povolenia z AML dôvodov je podrobené kritickej analýze vhodnosti a primeranosti a poukazuje na možné zneužívanie tohto všeobjímajúceho dôvodu pri odôvodnení rozhodnutia o odobratí licencie.

Kľúčové slová

Administratívna zodpovednosť. Finančný trh. Národná banka Slovenska. Bank of Lithuania. AML

Abstract

This study analyses and compares the sanction decisions of the National bank of Slovakia and the Bank of Lithuania in the context of the subjecting the justifications of these decisions to the application of the "ultima ratio" principle. The issue at hand is further subjected to analysis with regard to the "Joint ESAs Report on the withdrawal of authorisation for serious breaches of AML/CFT rules" from the European Banking Authority (EBA), the European Securities and Markets Authority (ESMA), and the European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA). The revocation of a license based on AML grounds is subjected to a critical analysis of appropriateness and reasonableness and highlights the potential abuse of this all-encompassing reason in justifying the decision to revoke a license.

Keywords

Administrative liability. Financial market. National bank of Slovakia. Bank of Lithuania. AM

¹ JUDr. Mária Potančoková, Katedra finančného práva Univerzity Komenského

Úvod

Predmet výskumu v rámci autorkinho pôsobenia v sektore práva finančného trhu sa týka administratívnoprávnej zodpovednosti, avšak pre účely tohto príspevku bude problematika zúžená len na odobratie licencie ako sankcie „*ultima ratio*“ za správny delikt právnickej osoby – regulovaného subjektu pôsobiaceho na finančnom trhu. Odobratie licencie je najobávanejší typ sankcie pre všetky subjekty finančného sektora ako ho poznáme – ide napríklad o bankovníctvo, poisťovníctvo, obchodníci s cennými papiermi, platobné inštitúcie, či napríklad inštitúcie elektronických peňazí. A hoci hmotnoprávne aspekty odobratia licencie sú ponechané na jednotlivé zákonné úpravy členských štátov, na európskej úrovni je záujem monitorovať aspoň AML súvisiace porušenia. Problematika prania špinavých peňazí je interdisciplinárna - a účelom tohto článku je odprezentovať jej relevanciu aj v predmete tohto výskumu. Z pohľadu subjektívneho vnímania verejnosti možno konštatovať, že AML súvisiace porušenia zákonov majú predpoklad pôsobiť ako najviac závažné, nakoľko problematika prania špinavých peňazí naberá v posledných rokoch na úrovni Európskej únie stále väčšiu dôležitosť, a to jednak (i) z dôvodu stále prijímaných AML súvisiacich smerníc či nariadení, (ii) s čím súvisí snaha o harmonizáciu tejto problematiky, avšak tiež aj z dôvodu, že (iii) AML problematika v sebe zahŕňa aj problematiku financovania terorizmu, čo je z pohľadu laickej verejnosti téma nesúca v sebe emóciu strachu, ktorá vie často prekryť akúkoľvek racionalitu.

1. Odobratie povolenia za závažné porušenia AML pravidiel

V roku 2022 vydali European supervisory authorities (EBA, ESMA, EIOPA) spoločný report vo vzťahu k odobratiu povolenia za závažné porušenia AML pravidiel. Report je označovaný ako *Joint ESAs Report on the withdrawal of authorisation for serious breaches of AML/CFT rules ESAs 2022 23* z 31.05.2023 (ďalej aj ako „*Spoločný report*“).² Spoločný report uvádza, že príslušné orgány dohľadu sa zhodujú v tom, že odňatie povolenia, prípadne registrácie za závažné porušenia AML pravidiel je opatrením, ktoré sa má využívať len v krajných prípadoch pri rešpektovaní požiadavky proporcionality. Stupeň voľnosti rozhodovania o odňatí povolenia je dôkladne vyjadrený s poukazom na kritéria, resp. piliere – vďaka ktorým možno rozhodnutie podrobiť tzv. *withdrawal decision* testu, pričom samotnému testu bude venovaná pozornosť nižšie v texte.

² Autorka pracovala s anglickou verziou reportu a preto niektoré citácie z neho bude uvádzať priamo v angličtine a následne v prípade potreby doplní aj neoficiálny slovenský preklad.

Výskum na úrovni Európskych orgánov dohľadu prebiehal od 1.12.2020 do 22.01.2021. V tomto reporte sa zdôrazňuje, že neexistuje žiadna korelácia medzi odobratím povolenia a následným odobratím licencie, pričom orgány dohľadu sa zhodujú, že odňatie povolenia je stále „*last resort measure*“, čiže opatrenie poslednej inštancie. Napriek tomu sa odbornej verejnosti môže zdať, že o prípadoch odobratia licencie sa možno dočítať stále viac a viac. A navyše, s týmito príbehmi sa spájajú výrazy ako „*irresponsibly*“ či „*negligently*“ pri opise plnenia AML povinností. Slová, ktoré nie je úplne jednoduché exaktne zadefinovať a nechávajú množstvo otvorených otázok pri ich aplikácii. A práve to je dôvod, prečo bol autorkin výskum zameraný na predmetnú problematiku. Alternatívne ho možno odprezentovať ako otázku, či v niektorých prípadoch orgány dohľadu nepoužívajú dôvody vyhodnotenia porušenia AML povinností dohliadaných subjektov tak, že používajú príliš vágne a ťažko opisujúce vysvetlenia odobratia licencie tam, kde by sa toto odobratie žiadalo odôvodniť inak. S tým úzko súvisí aj ďalšia výskumná otázka, a síce či po analýze konkrétnych rozhodnutí nevychádza na povrch skutočnosť, že na odobratie povolenia neexistoval jednoznačný právny dôvod. Bolo však vyhodnotených, že na jednoznačné potvrdenie alebo vyvrátenie uvedeného je potrebné pracovať s konkrétnymi spisovými materiálmi a oboznámiť sa so skutkovým a právnym stavom veci, čo by výrazne presahovalo rámec tohto výskumu. Navyše, podrobné spisové informácie sú chránené bankovým tajomstvom.

Za účelom výskumu bola sformulovaná hypotéza, že „**v rámci niektorých členských krajín Európskej únie sa uplatňuje extenzívny výklad kritérií pri odobratí licencie z dôvodu porušenia povinností v oblasti prevencie prania špinavých peňazí (AML), čo je negatívny jav, ktorý môže viesť k zníženiu právnej istoty pre subjekty finančného trhu. V prípade preukázania tohto stavu existuje hrozba stimulovania javu regulačnej arbitráže, kde subjekty finančného trhu môžu hľadať jurisdikcie s menej prísnyimi interpretáciami, čím sa ohrozuje harmonizácia finančného trhu na úrovni EÚ.**“

2. Analýza dát v reporte publikovanom European Supervisory Authorities (ESAs)³

Na úvodnú analýzu boli použité dáta z reportu ESAs, z ktorého vyplýva, že do roku 2021 (kedy prebiehal výskum, ktorý je podkladom reportu EBA, ESMA, EIOPA) bolo

³ European Supervisory Authorities pozostávajú z nasledujúcich orgánov: European Banking Authority (EBA), European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), European Securities and Markets Authority (ESMA)

v členských štátoch za posledných 10 rokov odobratých 25 licencií za AML súvisiace porušenia právnych predpisov (ďalej aj ako „*AML dôvody*“). Tieto odobratia licencie môžeme rozdeliť nasledovne:

- a) Sedemnást' prípadov týkajúcich sa bánk (credit institutions), platobných inštitúcií či inštitúcií elektronických peňazí, investičných firiem, správcovských spoločností a spoločností zo sektoru poisťovníctva
- b) Štyri prípady zo sektoru kryptoaktív (virtual assets providers), finančného sprostredkovania alebo zmenární
- c) Dva prípady ukončenia aktivít pobočiek pôsobiacich v iných členských štátoch
- d) Dva prípady ukončenia aktivít vykonávaných prostredníctvom agentov alebo prostredníctvom slobody poskytovania služieb v zmysle smernice PSD2.

Detailnú distribúciu odobratých povolení možno vidieť v tabuľke, ktorá bola v *Spoločnom reporte* zverejnená na str. 13, avšak autorka pre účely tohto príspevku zverejňuje zjednodušený prehľad:

no of cases	type of entity	member states
6	credit institution	DK, EE, LV, MT
8	payment institution, EMI	EE, LT, LV, NO, PT
1	investment firm	LV
2	managment company, investment company	IT, NL
0	insurance undertaking	
1	VASP	MT
1	financial intermediary	PT
2	beraux de change	FR PT
	intra-EU branch	
2	credit institution	EE, IT
2	freedom to provide services /agents	DK, NO
0	branches under PSD2, MiFID, AIFMD? UCITSD, Solvency II	

Ako vyplýva z predmetnej tabuľky, jednotlivé prípady odobratia povolenia za AML dôvody (spolu 25 prípadov) sú rozdelené podľa jednotlivých sektorov finančného trhu (*type of entity*) a členských štátov (*member states*), pričom za každý jednotlivý sektor finančného trhu je uvedený počet prípadov a zastúpené jednotlivé členské štáty, kde k predmetnému odobratiu povolenia došlo. Na prvý pohľad sa môže zdať, že po rozložení na jednotlivé sektory a členské štáty nenachádzame alarmujúco veľa prípadov odobratia licencie za *AML dôvody*. Na dátach

však možno pozorovať inú, a pre tento výskum relevantnejšiu skutočnosť. Pri zameraní sa na koncentráciu možno formulovať záver, že jednotlivé odobratia povolenia sa koncentrujú (i) najmä v pobaltských krajinách a (ii) u sektora platobných služieb (*Payment institution, EMI*).

2.1 Rozhodnutia Bank of Lithuania ako užšie zameranie analýzy

Keďže autorke boli známe odbornou verejnosťou diskutované a čiastočne aj medializované prípady odobratia licencií v Litve prostredníctvom orgánu dohľadu, ktorým je Bank of Lithuania, boli detailnejšiemu skúmaniu prostredníctvom metódy *štúdia zameraná na konkrétne vybrané oblasti* podrobené práve tieto rozhodnutia. Účelom bolo následne ich porovnať s rozhodnutiami nášho domáceho orgánu dohľadu nad finančným trhom – Národnej banky Slovenska.

Pri samotnej analýze rozhodnutí pomohol aj tzv. „*withdrawal decision*“ test priamo z EBA, ESMA a EIOPA reportu (ďalej aj ako „Spoločný report“), ktorý sa opiera o štyri špecifické piliere:

Legitimacy - alebo sledovanie legitímneho cieľa,

Apropriateness – primeranosť, súlad s legitímnym očakávaním,

Necessity – nevyhnutnosť; zváženie alternatívnych, hoci stále objektívnych prostriedkov nápravy,

Reasonableness – porovnanie verejného a súkromného záujmu.

2.1.1 Rozsah zverejnených informácií

V rámci zberu relevantných rozhodnutí boli použité zdroje Bank of Lithuania, ktorá zverejňuje informácie na svojom webovom sídle lb.lt, pričom mnoho z informácií je možné dohľadať aj v anglickom jazyku. Autorka kontaktovala Bank of Lithuania za účelom overenia si dostupnosti relevantných informácií a boli jej poskytnuté nasledovné informácie. Konsolidované informácie ohľadom rozhodnutí Bank of Lithuania vo vzťahu k aplikácií sankcií vis-a-vis jej dohliadaným subjektom sú dostupné na nasledovnom odkaze: <https://www.lb.lt/en/enforcement-measures-1>, avšak informácia o type právnickej osoby a názve porušeného právneho predpisu je uvedená v litovskom jazyku. Informácie o rozhodnutiach Bank of Lithuania sa pravidelne uverejňované aj v sekcii News - a to na nasledovnom url odkaze: <https://www.lb.lt/lt/naujienos>.

Zároveň sa autorka v písomnej komunikácii s Bank of Lithuania pýtala na sprístupnenie rozhodnutí v právnej forme, t.j. tak, ako to napríklad zverejňuje Národná Banka Slovenska na svojom webovom sídle v časti výroky právoplatných rozhodnutí⁴, avšak k predmetnému dopytu bola poskytnutá informácia, že rozhodnutia Bank of Lithuania týkajúce sa aplikácie donucovacích opatrení voči dohliadaným subjektom finančného trhu (čiže individuálne správne akty), nie sú verejne dostupné. Informácie obsiahnuté v týchto rozhodnutiach sú totiž dôverného charakteru a spadajú pod bankové tajomstvo Bank of Lithuania.

Autorka považuje za potrebné pristiaviť sa pri tejto informácii a urobiť komparáciu s právnym poriadkom Slovenskej republiky. Národná banka Slovenska má zverejňovaciu povinnosť ustanovenú priamo zákonom č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov a to konkrétne v ust. § 44 c):

„Národná banka Slovenska vydáva Vestník Národnej banky Slovenska (ďalej len „vestník“), v ktorom zverejňuje najmä

a) opatrenia Národnej banky Slovenska vydané na vykonanie tohto zákona alebo osobitného zákona,1) ktoré sa vyhlasujú oznámením v zbierke zákonov,

b) rozhodnutia bankovej rady o určení výšky ročných príspevkov dohliadaných subjektov finančného trhu na jednotlivé kalendárne roky,1e)

c) výrok vykonateľného rozhodnutia alebo odôvodnenie rozhodnutia Národnej banky Slovenska alebo ich časti, ak sú určené na zverejnenie vo vestníku podľa tohto zákona alebo osobitného zákona,1)“

V odkaze na osobitné zákony zákonodarca odkazuje príkladmo na zákon č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 659/2007 Z. z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 492/2009 Z. z. o platobných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Analýzou jednotlivých zákonných ustanovení zákona č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom nájdeme mandát na zverejňovanie rozhodnutí v ust. § 37 (1) v nasl. podobe:

„Národná banka Slovenska na svojom webovom sídle alebo vo svojom vestníku zverejňuje

a) výrok vykonateľného rozhodnutia alebo aj odôvodnenie rozhodnutia Národnej banky Slovenska alebo ich časti, ak sú určené na zverejnenie podľa tohto zákona alebo osobitného predpisu;1) Národná banka Slovenska rovnakým spôsobom zverejňuje aj

⁴ <https://nbs.sk/dohlad-nad-financnym-trhom/vyroky-pravoplatnych-rozhodnuti/>

výroky a odôvodnenia právoplatných rozhodnutí Národnej banky Slovenska vo veciach ochrany finančných spotrebiteľov okrem rozhodnutí o uložených blokových pokutách, pričom pred zverejnením takých rozhodnutí sa v nich anonymizujú údaje o finančných spotrebiteľoch,

Ďalšie podmienky zverejňovania rozhodnutí sú uvedené v ust. § 27 Zákona č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom, ktoré stanovuje formálne podmienky na rozhodnutia vydané Národnou bankou Slovenska. V odseku 7 predmetného ustanovenia sa uvádzajú špecifické rozhodnutia alebo ich časti určené na zverejňovanie, a to nasledovne:

„Výrok právoplatného rozhodnutia o odobratí povolenia udeleného pre dohliadaný subjekt podľa osobitného predpisu,1) oznámenie o zániku povolenia udeleného dohliadanému subjektu podľa osobitného predpisu,1) výrok vykonateľného rozhodnutia o zavedení nútenej správy nad dohliadaným subjektom podľa osobitného predpisu1) a výrok vykonateľného rozhodnutia o obmedzení alebo pozastavení výkonu činností alebo niektorej činnosti dohliadaného subjektu podľa osobitného predpisu1) zverejní Národná banka Slovenska vo Vestníku Národnej banky Slovenska40) (ďalej len „vestník“) alebo na webovom sídle Národnej banky Slovenska, prípadne aj v periodickej tlači a iných hromadných informačných prostriedkoch. Národná banka Slovenska môže zverejniť aj výrok iného svojho vykonateľného rozhodnutia alebo odôvodnenie rozhodnutia, alebo jeho časti, ak to považuje za účelné z hľadiska informovanosti klientov dohliadaného subjektu, z hľadiska vykonateľnosti rozhodnutia alebo z hľadiska efektívnosti dohľadu nad dohliadaným subjektom.“

Posledná veta predmetného ustanovenia teda slúži ako všeobecné výkladové pravidlo k zverejňovaniu rozhodnutí alebo jej častí Národnou bankou Slovenska, pričom pracuje s premisou, že zverejňovanie rozhodnutí na finančnom trhu môže prispieť k transparentnosti a väčšej informovanosti viacerými spôsobmi, a to:

- a) **Informovanosť klientov dohliadaných subjektov** - zverejňovanie rozhodnutí umožňuje klientom dohliadaného subjektu lepšie porozumieť prípadným rizikám spojeným s poskytovaním finančných služieb,
- b) **Efektívnosť dohľadu** –zverejňovanie a transparentnosť rozhodnutí môže vytvárať nepriamy tlak na dohliadané subjekty poskytovať svoje služby čestne, transparentne a v súlade so zákonom či inými podzákonnými normami.

Naopak, berúc do úvahy možnosť na porovnateľnú skutkovú situáciu aplikovať odlišný právny prístup - a považovať rozhodnutia orgánu dohľadu za bankové tajomstvo – ako to možno pozorovať na príklade z Litvy – žiada sa na tomto mieste aspoň náznakom spomenúť prípadné riziká spojené s nezverejňovaním. Účelom tohto príspevku však nie je vyčerpávajúcim spôsobom demonštrovať všetky prípadné riziká, ani vynášať hodnotiace súdy nad jednotlivými aplikačnými postupmi orgánov dohľadu. Nepochybne však stojí za zmienku fakt, že absencia zverejňovania môže vytvárať dojem nedostatku transparentnosti, čo z dlhodobého hľadiska môže viesť k nedôvere zo strany subjektov finančného trhu. Navyše je potrebné zvážiť riziko zneužitia postavenia orgánu dohľadu a systematického zneužívania svojho postavenia na (i) vydávanie rozhodnutí trpiacich vadou nepreskúmateľnosti, (ii) prípadne rozhodnutí vychádzajúcich z nesprávneho právneho posúdenia veci alebo (iii) situácie, kde zistenie skutkového stavu orgánom dohľadu nie je dostačujúce pre riadne rozhodnutie veci, alebo (iv) skutkový stav, ktorý orgán dohľadu vzal za základ rozhodnutia, nie je v materiálnom súlade s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu. Samozrejme, nie je vylúčená ani kombinácia uvedených dôvodov a pre úplnosť doplníme, že minimálne podľa slovenského právneho poriadku je formálnych dôvodov na napadnutie rozhodnutia orgánu verejnej správy viacero, pričom v tejto časti sa uvádzajú len tie najrelevantnejšie.

2.2 Rozhodnutie PAYRNET

Bank of Lithuania na svojom webovom sídle uvádza, že odňala licenciu inštitúcii elektronických peňazí UAB PAYRNET pre vážne, systematické a opakované porušenia právnych predpisov⁵. Špecificky, AML hodnotenie rizika klientov inštitúcie mali byť regulátorom vyhodnotené ako neadekvátne alebo v niektorých prípadoch vykonané vôbec⁶. Výhrady regulátora smerovali aj k absentujúcej identifikácii klientov, neplneniu zákonných požiadaviek na správne identifikovanie klientov pri overovaní totožnosti na diaľku, prípadne nedostatočnej identifikácii účelu a plánovanej povahy obchodných vzťahov s klientmi s

⁵ <https://www.lb.lt/en/news/licence-of-uab-payrnet-revoked-for-serious-violations-bankruptcy-proceedings-to-be-initiated>

⁶ „The assessment of the money laundering and terrorist financing risk of the institution's clients was inadequate and, in some cases, not performed at all. The internal control procedures related to client due diligence had serious shortcomings.”

vysokým rizikom prania peňazí a financovania terorizmu bez uplatnenia rozšíreného overovania klientov⁷.

Obchodný model UAB PAYRNET mal byť zameraný na činnosti prostredníctvom sprostredkovateľov, a síce počas kontrolovaného obdobia inštitúcia poskytovala finančné služby prostredníctvom 90 sprostredkovateľov, distribútorov alebo iných subjektov distribuujúcich finančné služby inštitúcie⁸. Zistenia regulátora uvádzajú, že obchodné vzťahy s týmito sprostredkovateľmi boli uzatvárané bez náležitej *due diligence* a bez hodnotenia ich vhodnosti, reputácie a rizika; alternatívne v prípadoch, keď sa hodnotenie uskutočnilo, bolo neadekvátne. Inštitúcia nekontrolovala, ako a komu sprostredkovatelia poskytovali služby inštitúcie, ako vykonávali funkcie boja proti praniu peňazí a financovaniu terorizmu, neplnila požiadavku na pravidelné vzdelávanie sprostredkovateľov, auditu alebo iných foriem hodnotenia ich činnosti.

Na tomto mieste považujeme za potrebné pristiaviť sa pri informácii, že predmetná finančná inštitúcia poskytovala svoje služby cez sprostredkovateľov. Z rozhodnutia **nie je zrejmé, či išlo o agentov platobných služieb, distribútorov elektronických peňazí alebo len o obchodných zástupcov v zmysle obchodného práva**. Obchodné zastúpenie je totiž v sektore platobných služieb obchodným štandardom. V mnohých prípadoch aj obchodné oddelenie finančnej inštitúcie môže v niektorých prípadoch formálne pôsobiť pod záštitou zmluvy o obchodnom zastúpení, kde jednotliví obchodní zástupcovia spoločnosti nemajú s finančnou inštitúciou pracovnoprávny vzťah, ale ich odmenou je provízia za dojednané obchodné vzťahy. Nezodpovedanou otázkou tu ostáva, či sa obchodný zástupca považuje za klienta v zmysle AML predpisov⁹ a či aj voči nemu je zo strany finančnej inštitúcie stanovená povinnosť aplikovať *due diligence* povinnosti (identifikácia klienta a overenie jeho totožnosti,

⁷ Použité výrazy regulátora (preložené do angličtiny) pri popisovaní skutkového stavu boli „*inadequate; serious shortcomings; did not always identify clients; failed to comply with the requirements to properly identify clients or their representatives remotely; did not always properly verify or at all check information....*“

⁸ „...through 90 intermediaries, distributors or other legal entities distributing the institution's financial services..“

⁹ Podľa zákona č. 297/2008 Z.z. je klientom osoba, ktorá:

1. je zmluvnou stranou záväzkového vzťahu spojeného s podnikateľskou činnosťou povinnej osoby,
2. sa zúčastňuje na konaní, na základe ktorého sa má stať zmluvnou stranou záväzkového vzťahu spojeného s podnikateľskou činnosťou povinnej osoby,
3. zastupuje pri konaní s povinnou osobou zmluvnú stranu záväzkového vzťahu spojeného s podnikateľskou činnosťou povinnej osoby, alebo
4. je na základe iných skutočností oprávnená na nakladanie s predmetom záväzkového vzťahu spojeného s podnikateľskou činnosťou povinnej osoby

posúdenie rizika AML vo vzťahu ku klientovi, preverenie, či klient nie je politicky exponovanou osobou alebo osobou nachádzajúcou sa na sankčných zoznamoch).

Ako je naznačené, predmetná téma v sebe subsumuje viacero aplikačných nejasností, a teda žiadalo by sa detailnejšie odôvodnenie zo strany orgánu dohľadu, aby bolo možné jasne identifikovať, aké právne vzťahy boli v tomto skutkovom prípade regulátorom rozoznané; v prípade, ak išlo o kombináciu viacerých právnych vzťahov, či sa stanovisko orgánu dohľadu o nedostatočnom aplikovaní AML predpisov rovnako vzťahuje na všetky z nich.

Ďalej v sebe viacero aplikačných otázok obsahuje informácia, že *“inštitúcia nie vždy identifikovala klientov”*. Je obchodným štandardom, že inštitúcia identifikuje klientov už len na účely uzatvárania zmluvného vzťahu. Nie je teda zrejmé, aké interpretačné pravidlo regulátor aplikoval na existenciu identifikácie klientov, prípadne jej absenciu. Tiež sa uvádza, že IT systém inštitúcie nezabezpečoval zhromažďovanie údajov v takom rozsahu, ako ukladal zákon. Špecificky, informácie týkajúce sa identifikácie klienta a príjemcu, peňažných transakcií a operácií neboli vždy dostupné zamestnancom zodpovedným za riadenie rizík AML¹⁰. Tu sa naskytá doplňujúca otázka, aký skutkový stav je týmto opisovaný, či sa tým myslí len podmienená dostupnosť dát, t.j. dostupné na vyžiadanie po príprave konkrétneho reportu zamestnancami zodpovednými za analýzu a spracovanie dát, pričom netreba tiež opomenúť, že dáta sú štandardne ukladané interných v databázach a serveroch spoločnosti, ktoré zo svojej podstaty môžu mať svoje plánované výpadky z dôvodu technickej údržby. V prípade, ak by išlo o prípady naznačené v predchádzajúcej vete vyvstáva otázka, či ide o porušenie zákona materiálneho charakteru, a či za také porušenie (neberúc do úvahy iné porušenia) je vôbec možné uložiť sankciu odobratia licencie.

Rozhodnutie o odobratí licencie spoločnosti UAB PAYRNET ďalej obsahuje informáciu, že inštitúcia nedokázala správne regulovať proces monitorovania obchodných vzťahov a operácií, ako aj správne vykonávať monitoring platobných transakcií klientov. Nástroje monitorovania klientov (scenáre) boli nedostatočné a nedovoľovali včasnú a efektívnu

¹⁰ „The institution did not store relevant information that could be recovered where necessary, and its IT system did not ensure proper collection, processing and use of data.“ ; „... was not always available to the staff responsible... “

detekciu podozrivých transakcií a ich vyšetrovanie¹¹. Inštitúcia nehlásila podozrivé operácie Finančnej spravodajskej jednotke vždy včas.

Vzhľadom na to, že AML predpisy regulujúce (aj) nahlasovanie neobvyklých obchodných operácií sú harmonizované na úrovni Európskej únie tak, že každé podozrenie na neobvyklú obchodnú operáciu je potrebné hlásiť bezodkladne, možno konštatovať, že výhrada regulátora voči neefektívnosti detekcie a následného ohlasovania neobvyklých obchodných operácií je pomerne univerzálna. S istou formou zľahčenia možno povedať, že by dané tvrdenie bolo pravdivé pre všetky aktívne subjekty finančného trhu, o to viac s poukazom na fakt, že spozorovanie neobvyklosti pri komplexných obchodoch je v niektorých prípadoch možné len vo vzájomnej súvislosti s predchádzajúcimi transakciami, transakčným správaním, komplexnou analýzou dát, čo nie je samozrejme možné vykonať v reálnom čase. Navyše je na tomto mieste potrebné dať do pozornosti, že s prichádzajúcim trendom v oblasti platobných služieb SEPA Inst (*SEPA Instant Credit Transfer*) - čo je štandard pre okamžité prevody v rámci SEPA iniciatívy, ktorá vytvorila jednotný trh pre platby v eurách - SEPA Instant transakcia má byť podľa oficiálnych pravidiel tejto schémy spracovaná do 10 sekúnd. Pri zohľadnení AML požiadaviek na včasnosť detekcie neobvyklých transakcií a ich následné ohlásenie (pričom nevynímajúc ani inštitút zdržania transakcie, pokiaľ sú splnené zákonné dôvody) môžu teda tieto predpisy vo vzájomnej súvislosti pôsobiť ako „*Catch-22*“ situácia. Inými slovami, je potrebné zvážiť, či porušenie povinnosti, za ktoré bola odobratá licencia, nemohlo byť dôsledkom (aj) plnenia povinností vyplývajúcich z iného predpisu alebo či (a čo je ešte dôležitejšie) nemôže hypoteticky taká situácia nastávať aj pri iných dohliadaných subjektoch z dôvodu komplexnosti a čiastočnej vnútornej rozpornosti predpisov upravujúcich činnosť dohliadaných subjektov finančného trhu.

Pre úplnosť prípadu PAYRNET treba dodať, že v rozhodnutí regulátora sa uvádza, že boli objavené viaceré nezrovnalosti v postupe výpočtu vlastných finančných zdrojov, či nezrovnalosti vo finančných výkazoch, ktoré má každá finančná inštitúcia povinnosť pravidelne predkladať. Zdá sa, že okrem porušenia AML predpisov či predpisov upravujúcich poskytovanie platobných služieb, bola v tomto prípade dôvodom na odobratie licencie aj

¹¹ „*The client monitoring tools (scenarios) put in place were insufficient and did not allow timely and effective detection of suspicious transactions and their investigation.* “

samotná nepriaznivá finančná situácia spoločnosti. Ako však už bolo naznačené vyššie, bez poznania detailného skutkového stavu nie je možné vynášať akékoľvek hodnotiace súdy nad dôvodnosťou odobratia licencie. Je potrebné akcentovať, že jediným dôvodom rozboru prípadu PAYRNET na základe údajov zverejnených Bank of Lithuania bolo poukázať na tie z dôvodov, ktoré môžu *a priori* pôsobiť vágne, s potenciálnom subsumovať v sebe širokú škálu možných skutkových prípadov, čo môže zvyšovať riziko vád zmätočnosti a nepreskúmateľnosti samotného rozhodnutia.

Záver

V doktorandskom výskume sú detailnej analýze podrobené aj iné rozhodnutia. Pre účely tohto článku spomeniem dva prípady, a to odobratie licencie spoločnosti Finolita Unio¹² a spoločnosti Transactive Systems¹³, kde je primárna výhrada voči dôvodom odobratia povolenia spojená s plnením AML povinností slovami regulátora *veľmi nedbanlivo a nezodpovedne*¹⁴ či „*neefektívne*“¹⁵.

V prípade sankčných rozhodnutí Národnej banky Slovenska možno konštatovať, že odobratie licencie za AML dôvody bolo zaznamenané zo strany nášho domáceho regulátora len v jednom konkrétnom prípade¹⁶. Ide o prípad, kde je dátum právoplatnosti rozhodnutia 22.04.2022, a teda ide o rozhodnutie, ktoré nie je obsiahnuté v predmetnom reporte ESAs (a teda ani v tabuľke prezentovanej v texte). Analýzou tohto rozhodnutia, ako aj iných rozhodnutí, kde bolo uloženou sankciou odobratie povolenia (avšak za iné ako *AML dôvody*)¹⁷ možno dospieť k záveru, že Národná banka Slovenska ako orgán dohľadu v **porovnaní s Bank of Lithuania patrí medzi regulátorov, ktorí k odôvodneniu rozhodnutí pristupujú spôsobom, ktorý má predpoklady byť subjektami finančného trhu a odbornou verejnosťou vnímaný ako predvídateľný, stabilný a konzistentný**. A presne také rozhodnutia by sa od orgánov verejnej správy mali vyžadovať. Obzvlášť v náročných spoločenských a politických situáciách si treba pripomínať znenie článku 2 ods. 2 Ústavy SR,

¹² <https://www.lb.lt/en/news/licence-of-finolita-unio-revoked>

¹³ <https://www.lb.lt/en/news/transactive-systems-uab-faces-fine-and-licence-revocation>

¹⁴ „... treated anti-money laundering and counter-terrorist financing requirements in a very careless and irresponsible manner...“

¹⁵ “The institution’s instantaneous and retrospective monitoring of transactions was ineffective, the selected monitoring model did not match the number of transactions processed, and suspicious transactions were not reviewed and analysed properly.”

¹⁶ <https://nbs.sk/vyroky/18119>

¹⁷ Výskumná metodika a podkladové dáta výskumu budú obsahom dizertačnej práce a v prípade záujmu sú čitateľovi k dispozícii na požiadanie

a síce, že „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobilom, ktorý ustanoví zákon*“.

Stanovená hypotéza výskumu bola potvrdená, nakoľko bolo preukázané, že aspoň v jednom členskom štáte Európskej únie sa uplatňuje extenzívny výklad kritérií pri odobratí licencie z dôvodu porušenia povinností v oblasti prevencie prania špinavých peňazí (AML), čo je negatívny jav, ktorý môže viesť k znižovaniu právnej istoty pre subjekty finančného trhu. Vo vzťahu k druhej časti hypotézy, ktorá prezentuje obavy vo vzťahu k stimulácii regulačnej arbitráže, bude výskum prezentovaný v samotnej dizertačnej práci, a to najmä z dôvodu, že na účely riadneho verifikovania hypotézy je potrebné podrobiť výskum dostatočnému časovému odstupu, aby sa prípadné zmeny mohli prirodzene prejaviť. Napriek tomu však už v súčasnosti možno pozorovať prvé názory poukazujúce na fakt, že Litva, ktorá sa v minulosti stala centrom fintech odvetvia, si osvojuje nový, agresívny postoj k porušovaniu zákona o praní špinavých peňazí¹⁸.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Internetové zdroje:

Joint ESAs Report on the withdrawal of authorisation for serious breaches of AML/CFT rules
ESAs 2022 23 z 31.05.2023, dostupné na internete:
https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/joint_report_on_withdrawal_of_authorisation_aml_breaches.pdf

Couvée, K.: Lithuania, Now a Fintech Hub, Takes New, Aggressive Stance Against AML
Infractions. Dostupné na internete: <https://www.moneylaundering.com/news/lithuania-now-a-fintech-hub-takes-new-aggressive-stance-against-aml-infractions/>

Bank of Lithuania (webové sídlo):

<https://www.lb.lt/en/enforcement-measures-1>

<https://www.lb.lt/lt/naujienos>

<https://www.lb.lt/en/news/licence-of-finolita-unio-revoked>

<https://www.lb.lt/en/news/transactive-systems-uab-faces-fine-and-licence-revocation>

<https://www.lb.lt/en/news/licence-of-uab-payrnet-revoked-for-serious-violations-bankruptcy-proceedings-to-be-initiated>

Národná banka Slovenska (webové sídlo):

¹⁸ <https://www.sorainen.com/publications/moneylaundering-com-lithuania-now-a-fintech-hub-takes-new-aggressive-stance-against-aml-infractions/>

<https://nbs.sk/vyroky/18119>

<https://nbs.sk/dohlad-nad-financnym-trhom/vyroky-pravoplatnych-rozhodnuti/>

Právne predpisy:

Ústava č. 460/1992 Zb. v aktuálnom znení

Zákon č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov

Zákon č. 747/2004 Z.z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 297/2008 Z.z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

ÚSKALIA TRANSPOZÍCIE EURÓPSKEJ SMERNICE O GLOBÁLNEJ MINIMÁLNEJ DANI DO PRÁVNEHO PORIADKU SR¹

PITFALLS OF THE TRANSPOSITION OF THE EUROPEAN DIRECTIVE ON THE GLOBAL MINIMUM TAX INTO THE LEGAL ORDER OF THE SLOVAK REPUBLIC

Natália Priateľová²

Abstrakt

Príspevok sa venuje implementácii kvalifikovanej vnútroštátnej dorovnávacjej dane do slovenského právneho poriadku v rozsahu povinnosti daňovníka podať oznámenie s informáciami potrebnými pre výpočet efektívnej sadzby dane a pre výpočet dorovnávacjej dane.

Kľúčové slová

Globálna minimálna daň, dorovnávacja daň, kvalifikovaná vnútroštátna dorovnávacja daň

Abstract

The paper discusses the implementation of qualified national top up tax into the Slovak legal order within the scope of the taxpayer's obligation to submit an information report needed to compute the effective tax rate and the amount of the top up tax.

Keywords

Global minimum tax, top up tax, qualified domestic top up tax

Úvod

Schválením zákona č. 507/2023 Z. z. o dorovnávacjej dani na zabezpečenie minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín a o doplnení zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov³ zo dňa 8. decembra 2023 sa do slovenského právneho poriadku transponovala Smernica Rady (EÚ) 2022/2523 zo 14. decembra 2022 o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých

¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-19-0124.

² Autorom príspevku je Mgr. Natália Priateľová, interný doktorand, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie.

³ Zákon č. 507/2023 Z. z. o dorovnávacjej dani na zabezpečenie minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín a o doplnení zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

vnútroštátnych skupín v Únii.⁴ Zákon o dorovnávej dani nadobudol účinnosť 31. decembra 2023 podľa lehoty určenej na transpozíciu smernice, pričom aktuálne prebieha pripomienkové konanie Predbežnej informácie PI/2024/4⁵ k nadchádzajúcemu návrhu novely zákona⁶. Predmetom zákona je úprava kvalifikovanej vnútroštátnej dorovnávej dane, pre ktorú sa v odbornej verejnosti zaužívala skratka QDMTT (qualified domestic minimum top-up tax). Pojem *kvalifikovaná vnútroštátna dorovnávací daň* je legálnym pojmom, ktorý síce zákon o dorovnávej dani explicitne neuvádza avšak vyplýva zo znenia Smernice Rady (EÚ) 2022/2523, pričom tento pojem bol orgánmi Európskej únie prevzatý z dokumentov Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj týkajúcich sa Dvojpilierového riešenia daňových výziev vyplývajúcich z digitalizácie hospodárstva v rámci boja proti narúšaniu základu dane a presunu ziskov. V tomto kontexte je žiadúce, aby sa v rámci vnútroštátneho práva pojem kvalifikovanej vnútroštátnej dorovnávej dane interpretoval v zmysle právnych aktov EÚ a ich vzťahu k medzinárodným daňovým iniciatívam OECD. Kvalifikovaná vnútroštátna dorovnávací daň predstavuje súčasť medzinárodného systému globálnej minimálnej dane⁷, cieľom ktorého je spoločnými daňovými pravidlami zabezpečiť zdaňovanie ziskov nadnárodných skupín a veľkých vnútroštátnych skupín tam, kde vytvárajú svoje zisky, čím sa minimalizuje nežiadúci jav presúvania ziskov do jurisdikcií s nižšou alebo nulovou sadzbou dane z príjmov právnických osôb. Európska únia ako člen Inkluzívneho rámca OECD/G20 zabezpečuje implementáciu uvedených pravidiel do vnútroštátneho práva členských štátov EÚ prostredníctvom nástrojov harmonizácie. Vo všeobecnosti sa Európska únia pri implementácii minimálnej globálnej dane viac-menej držala modelových pravidiel OECD a nedošlo k výraznejšiemu odklonu od dohody na medzinárodnej úrovni Inkluzívneho rámca OECD/G20.

Pojem kvalifikovanej vnútroštátnej dorovnávej dane je potrebné odlišiť od pojmu globálna minimálna daň. Systém globálnej minimálnej dane zavádza efektívne zdanenie ziskov

⁴ Smernica Rady (EÚ) 2022/2523 zo 14. decembra 2022 o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín v Únii.

⁵ Predbežná informácia č. PI/2024/4 k Návrhu novely zákona č. 507/2023 Z. z. o dorovnávej dani na zabezpečenie minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín a o doplnení zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2024/4>.

⁶ Cieľom návrhu je na základe vyhlásenia Rady pre hospodárske a finančné záležitosti EÚ z novembra 2023 doplniť do zákona nevyhnutné úpravy vyplývajúce z dokumentov schválených Inkluzívnym rámcom OECD/G20 označovaných ako „administratívne usmernenia“, ktoré neboli zahrnuté do textu Smernice Rady (EÚ) 2022/2523.

⁷ Globálna minimálna daň predstavuje II. pilier z dvojpilierového riešenia „Daňových výziev vyplývajúcich z digitalizácie hospodárstva“, ktorý bol Inkluzívnym rámcom OECD/G20 v boji proti narúšaniu základu dane a presunu ziskov schválený 14. decembra 2021 vo forme globálnych modelových pravidiel proti narúšaniu základu dane.

nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín, spadajúcich do pôsobnosti smernice, minimálnou sadzbou dane vo výške 15 % prostredníctvom troch základných pravidiel⁸, ktoré sa vzájomne vylučujú a dopĺňajú v závislosti od podmienok špecifikovaných v modelových pravidlách OECD a prevzatých do smernice. Základom tohto systému sú dve prepojené pravidlá, pravidlo zahrnutia príjmov (Income Inclusion rule - IIR) a pravidlo pre nedostatočne zdanené zisky (Undertaxed Profit Rule - UTPR), spoločne označované ako pravidlá GloBE (Global anti-Base Erosion). Aplikačnú prednosť pred uvedenými pravidlami má tretie pravidlo predstavujúce kvalifikovanú vnútroštátnu dorovnávaciu daň, v súlade s ktorým sa dorovnávacia daň vypočítava a platí z nadmerného zisku všetkých nízko zdanených základných subjektov nachádzajúcich sa v jednej jurisdikcii. Pojem globálnej minimálnej dane vyjadruje celý systém dorovnávej dane, ktorý zahŕňa niekoľko odlišných spôsobov jej uplatňovania a výberu, pričom kvalifikovaná vnútroštátna dorovnávacia daň je jedným z nich.

Príspevok sa venuje oznamovacím povinnostiam daňovníka na určenie dorovnávej dane vyplývajúcej z ustanovenia § 39 zákona, ktorých splnenie predstavuje predpoklad pre efektívne fungovanie systému dorovnávej dane v slovenskej jurisdikcii. Cieľom je preskúmanie nasledujúcich súvisiacich otázok: (i) či je daňovník objektívne spôsobilý splniť oznamovaciu povinnosť v rozsahu, v akom ju zákon ukladá, (ii) a či sú sankcie za nesplnenie oznamovacích povinností dostatočné pre dosiahnutie spolupráce všetkých základných subjektov skupiny.

1. Uplatňovanie QDMTT v Slovenskej republike

Podľa Článku 50 odseku 1 smernice sa členské štáty, v ktorých sa nenachádza viac než dvanásť hlavných materských subjektov skupín, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti smernice, mohli rozhodnúť neuplatňovať pravidlo zahrnutia príjmov (IIR) a pravidlo pre nedostatočne zdanené zisky (UTPR) pre šesť po sebe nasledujúcich účtovných období začínajúcich sa od 31. decembra 2023. Slovenská republika, ako štát s nízkym počtom hlavných materských subjektov, sa rozhodla túto možnosť využiť a podala oznámenie Komisii o odklade uplatňovania pravidiel GloBE⁹. Na druhej strane sa v slovenskej daňovej jurisdikcii nachádzajú

⁸ Popri uvedených troch pravidlách systém globálnej minimálnej dane zahŕňa aj pravidlo STTR (subject to tax rule), ktoré je oddelené od modelových pravidiel proti narúšaniu základu dane a má bilaterálny charakter. Pozri bližšie: OECD (2023), Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Subject to Tax Rule (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9afd6856-en>. Dostupné na: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-subject-to-tax-rule-pillar-two_9afd6856-en.

⁹ Oznámenie Komisie č. C/2023/1536 zo dňa 12.12.2023. Rozhodnutie o odklade uplatňovania pravidla zahrnutia príjmov a pravidla pre nedostatočne zdanené zisky podľa článku 50 smernice o druhom pilieri. 2023. [cit. 2023-11-15]. Dostupné na: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1536/oj>.

nízko zdanené základné subjekty patriace do skupín, ktoré spadajú do pôsobnosti smernice, a teda podliehajú globálnemu minimálnemu zdaneniu. Aby bolo možné využívať príjmy z dorovnávacích daní vyberaných od nízko zdanených základných subjektov, Slovenská republika zaviedla uplatňovanie systému kvalifikovanej vnútroštátnej dorovnávacjej dane. V opačnom prípade by dorovnávaciu daň odvádzali základné subjekty nachádzajúce sa na území SR v inej jurisdikcii, ktorej by pripadlo právo na zdanenie podľa uplatňovania pravidiel GloBE, najčastejšie jurisdikcii hlavného materského subjektu.

Vnútroštátnu dorovnávaciu daň neklasifikujeme ako daň z príjmu. V zmysle smernice majú nadnárodné skupiny podnikov a veľké vnútroštátne skupiny odvádzat' daň na minimálnej úrovni zdanenia v danej jurisdikcii a za dané účtovné obdobie. Cieľom dorovnávacjej dane je výlučne zabezpečenie toho, aby zisky týchto skupín podliehali dani s minimálnou efektívnou sadzbou dane v danom účtovnom období. Z uvedeného dôvodu by pravidlá dorovnávacjej dane nemali fungovať ako daň vyberaná priamo z príjmov subjektu, ale namiesto toho by sa mali vzťahovať na nadmerný zisk v súlade so štandardizovaným základom a osobitným mechanizmom výpočtu dane, s cieľom identifikovať nízko zdanený príjem v rámci dotknutých skupín a uložiť dorovnávaciu daň, ktorou by sa efektívna sadzba dane skupiny z tohto príjmu dostala na dohodnutú minimálnu úroveň zdanenia. Koncepcia pravidiel dorovnávacjej dane však nebráni tomu, aby vybraná jurisdikcia uplatňovala tieto pravidlá v rámci vnútroštátneho systému dane z príjmov právnických osôb.¹⁰

2. Povinnosť daňovníka podať oznámenie s informáciami

Zákon o dorovnávacjej dani v znení § 39 ods. 1 ustanovuje daňovníkovi povinnosť oznámiť správcovi dane za príslušné zdaňovacie obdobie, ktoré je súčasne oznamovacím obdobím, tento súbor informácií:

- a) názov, adresu sídla, identifikačné číslo organizácie, daňové identifikačné číslo, ak boli pridelené, typ daňovníka a jeho postavenie v rámci nadnárodnej skupiny podnikov alebo veľkej vnútroštátnej skupiny,
- b) informácie o podnikovej štruktúre nadnárodnej skupiny podnikov alebo veľkej vnútroštátnej skupiny vrátane kontrolných podielov v základných subjektoch držaných ostatnými základnými subjektami,

¹⁰ Bod 20 Smernice Rady (EÚ) 2022/2523 zo 14. decembra 2022 o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín v Únii.

- c) informácie potrebné na výpočet efektívnej sadzby dane v Slovenskej republike za všetky základné subjekty, ktoré sú súčasťou tej istej skupiny a na výpočet dorovnávej dane každého základného subjektu,
- d) informácie potrebné na výpočet efektívnej sadzby dane v Slovenskej republike za skupinu spoločného podniku a na výpočet dorovnávej dane každého subjektu tejto skupiny,
- e) informácie o rozhodnutiach podávajúceho subjektu podľa tohto zákona.

Daňovník má povinnosť oznámiť tieto informácie elektronicky v lehote 15 mesiacov po uplynutí oznamovacieho obdobia (§ 39 ods. 2 zákona), a to prostredníctvom formulára, ktorý Finančné riaditeľstvo SR zverejní na svojom webovom sídle. Nesplnenie oznamovacej povinnosti v určenom rozsahu a lehote zo strany daňovníka je správnym deliktom s uložením pokuty vo výške od 1 500 – 50 000 eur (§ 43 zákona).

Našu pozornosť sme upriamili najmä na písmena b) až d) uvedenej zákonnej úpravy, z ktorých plynie daňovníkovi povinnosť oznamovať informácie obchodno – ekonomicko – daňového charakteru o iných základných subjektoch v rámci rovnakej skupiny. V rámci slovenskej jurisdikcie sa QDMTT daň dotkne základných subjektov skupiny, ktoré v bežnej praxi nedisponujú ekonomicko-účtovnými informáciami o iných členoch tej istej skupiny (v porovnaní s hlavným materským subjektom), či o kontrolných podieloch držaných inými členmi skupiny, obzvlášť pokiaľ ide o zahraničné subjekty. Zákon pod hrozbou sankcie ukladá základnému subjektu povinnosť tieto informácie oznámiť. Pre podávajúce subjekty bude splnenie informačnej povinnosti výzvou, najmä pokiaľ ide o spomínanú úpravu ustanovenia § 39 ods. 1 písm. b) – d) zákona týkajúcu sa iných subjektov v skupine. V záujme splnenia povinnosti má daňovník možnosť požiadať iných členov skupiny alebo hlavný materský subjekt o sprístupnenie informácií potrebných (i) pre výpočet efektívnej sadzby dane v SR, (ii) pre výpočet dorovnávej dane, (iii) pre určenie podnikovej štruktúry skupiny vrátane kontrolných podielov za všetky základné subjekty, ako však bude postupovať, ak tieto informácie nezíska? Neostane mu iná možnosť než podať neúplné oznámenie, za predpokladu, že mu to elektronický systém Finančnej správy umožní. Pre zabezpečenie administratívnej spolupráce subjektov, zákon zaviedol povinnosť daňovníkov, ktorí sú súčasťou tej istej skupiny a podliehajú zákonu o dorovnávej dani, t. j. nachádzajú sa v Slovenskej republike (§ 3 zákona), navzájom si poskytnúť informácie potrebné na výpočet dorovnávej dane v Slovenskej republike (§ 39 ods. 8 zákona). Napriek tomu, že na uvedenú povinnosť sa vzťahuje právna úprava zodpovednosti za porušenie povinností podľa zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok), konkrétne § 154 ods. 1 písm. j) a § 155 ods. 1 písm. e), takto koncipovaná povinnosť nemusí

byť pre daňovníkov dostatočne zaväzujúca a dosiahnutie ich vzájomnej informovanosti o ekonomicko-účtovných dôverných informáciách bude ťažko realizovateľné, čím sa systém výberu dorovnávej dane naruší a časovo predĺži.

V aplikačnej praxi by mal každý základný subjekt podať oznámenie s informáciami týkajúcimi sa samotného subjektu a zároveň by toto oznámenie malo obsahovať aj informácie o všetkých ďalších základných subjektoch v skupine. Uvedeným spôsobom bude nepochybne dochádzať k opakovanému oznamovaniu tých istých informácií. V prípade ustanovenia § 39 ods. 1 písm. b) sa oznamovacia povinnosť dotýka aj údajov o členoch skupiny nachádzajúcich sa v jurisdikciách tretích štátov, čo znamená, že slovenský základný subjekt bude nútený získať údaje takmer výlučne od hlavného materského subjektu. Zákon rieši opakujúce oznamovanie totožných informácií a s tým súvisiacu administratívnu záťaž fakultatívnou možnosťou pre tých daňovníkov, ktorí sú súčasťou tej istej skupiny, poveriť jedného z daňovníkov so sídlom na území Slovenskej republiky (miestne určený subjekt) plnením oznamovacej povinnosti v mene všetkých ostatných subjektov (§ 39 ods. 4 zákona). Miestne určený subjekt sa môže na účel plnenia oznamovacej povinnosti nechať zastúpiť. Pre základné subjekty bude poverenie miestne určeného subjektu výhodné najmä z hľadiska administratívy, keďže postačí, aby tomuto subjektu oznámili len vlastné informácie potrebné pre výpočet dorovnávej dane. Problematické sa javí ponechanie zodpovednosti za plnenie oznamovacej povinnosti každému daňovníkovi napriek povereniu miestne určeného subjektu. V praxi to môže predstavovať následné overovanie, či miestne určený subjekt skutočne požadované informácie v celom rozsahu oznámil. Podľa nášho názoru by bolo vhodnejšie stanoviť zodpovednosť len na spoločne mieste určenom subjekte.

Okrem základného subjektu a miestne určeného subjektu, môžu splniť oznamovaciu povinnosť aj hlavný materský subjekt skupiny alebo určený podávajúci subjekt nachádzajúci sa v štáte, s ktorým má Slovenská republika v oznamovacom období účinnú kvalifikovanú dohodu príslušných orgánov, v takom prípade sa základné subjekty zbavia zodpovednosti za splnenie povinnosti podať oznámenie. Základným subjektom však vyvstane nová povinnosť oznámiť správcovi dane elektronickými prostriedkami identifikačné údaje hlavného materského subjektu alebo určeného podávajúceho subjektu a štát, v ktorom sa nachádzajú, a to v lehote na podanie oznámenia s informáciami na určenie porovnávej dane.

3. Úprava oznamovacích povinností podľa smernice a OECD

Smernica upravuje rozsah informačnej povinnosti podávajúcich subjektov najmä v prípade uplatňovania pravidla zahrnutia príjmu (IIR) a pravidla pre nedostatočne zdanené zisky (UTPR). Na kvalifikovanú vnútroštátnu dorovnávaciu daň sa uplatňuje iný režim oznamovacej povinnosti, ktorý nie je viazaný rozsahom vymedzeným pre pravidlá GloBE a doposiaľ nebol detailne rozpracovaný ani v rámci administratívnych usmernení OECD, preto ho smernica upravuje len všeobecne. Rozšírenie administratívnych usmernení OECD o oznamovaciu povinnosť ku QDMTT by sa malo zverejniť v priebehu roka 2024. V dôsledku uvedeného vznikol pre členské štáty uplatňujúce QDMTT pri jej implementácii voľný priestor, čo sa prejavilo v odlišnej právnej úprave na úrovni členských štátov. V národných úpravách vo všeobecnosti nedochádza k špecifikácii rozsahu oznamovacej povinnosti, tak ako je tomu v prípade Slovenskej republiky, ale členské štáty upravujú rozsah informačnej povinnosti odkazom na formulár, ktorý bude zverejnený v budúcnosti (vrátane Českej republiky).¹¹ V čase spracovania príspevku neboli tieto formuláre dostupné, očakávame, že budú zverejnené po doplnení administratívnych usmernení zo strany OECD. Vzhľadom na lehotu na podanie oznámenia, ktorá nastane v roku 2025-2026, členské štáty majú dostatočnú časovú rezervu na prípravu formulárov. Nevymedzením rozsahu informačnej povinnosti priamo v zákone si členské štáty ponechali priestor na ich doplnenie, bez nutnosti následných novelizácií už platnej zákonnej úpravy. Slovenský zákonodarca sa pri transpozícii inšpiroval znením smernice v časti informačných povinností určených pre pravidlá GloBE, pričom vychádzal z toho, že pokiaľ ide o účinné uplatňovanie systému globálnej minimálnej dane, kľúčovou je koordinácia postupov na úrovni skupiny. Zo znenia smernice vyplýva, že je potrebné prevádzkovať systém, ktorým sa zabezpečí neobmedzený tok informácií v rámci nadnárodnej skupiny podnikov a smerom k daňovým správam v mieste, kde sa nachádzajú základné subjekty. Primárnu zodpovednosť za podávanie oznámenia s informáciami na určenie dorovnávej dane by mal niesť samotný základný subjekt. Ak však nadnárodná skupina podnikov určila iný subjekt, aby podal oznámenie s informáciami na určenie dorovnávej dane, malo by sa uplatňovať upustenie od takejto zodpovednosti.¹²

¹¹ KPMG, 2024. Implementation of the EU Minimum Tax Directive – Some preliminary observations. Euro Tax Flash. KPMG International. Dostupné online na: <<https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2024/01/etf-535-pillar-two-state-of-play-of-domestic-implementation-in-the-eu.pdf>>.

¹² Bod 20 Smernice Rady (EÚ) 2022/2523 zo 14. decembra 2022 o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín v Únii.

4. Zánik práva na dorovnávaciu daň

S problematickou oznamovacou povinnosťou súvisí ustanovenie § 41 zákona, podľa ktorého právo vyrubiť dorovnávaciu daň a právo na vymáhanie daňového nedoplatku zaniká po uplynutí štyroch zdaňovacích období bezprostredne nasledujúcich po zdaňovacom období, v ktorom bola dorovnávacía daň splatná. Na základe uvedeného je v záujme SR, aby prípadné sankcie plynúce z porušenia oznamovacej povinnosti, ako aj sankcie z porušenia vzájomnej informačnej povinnosti subjektov boli dostatočne odrádzajúce, čím sa docieli spolupráca členov skupín za účelom splnenia ich informačnej povinnosti. Spodná a horná hranica pokuty uloženej za správny delikt nepredstavujú pre nadnárodné skupiny podnikov a veľké vnútroštátne skupiny, či skupiny spoločných podnikov takmer žiadnu hrozbu. V porovnaní s nákladmi subjektov na systémové riešenia pre získavanie početných údajov a výpočet dorovnávacjej dane, aktuálna výška sankcií môže byť pre väčšinu povinných subjektov výhodnejšia, čím bude výber dorovnávacjej dane neúspešný a prípadne jurisdikcii iného štátu.

Záver

Aby mohlo byť uplatňovanie kvalifikovanej vnútroštátnej dorovnávacjej dane účinné a efektívne, aktuálna právna úprava bude podľa nášho názoru vyžadovať zmenu v rozsahu oznamovacích povinností, v spôsobe ich oznamovania alebo sprísnenie sankcií za porušenie povinnosti podávajúceho subjektu podať oznámenie a porušenie povinnosti daňovníkov vzájomne si poskytnúť informácie potrebné pre výpočet dorovnávacjej dane. Základný subjekt nebude objektívne spôsobilý splniť oznamovacie povinnosti v zákonomnom rozsahu bez riadnej a včasnej súčinnosti ostatných subjektov v skupine. Výšky sankcií nie sú natoľko odrádzajúce, že sa nadnárodné skupiny podnikov, veľké vnútroštátne skupiny a skupiny spoločných podnikov rozhodnú podniknúť nákladné zmeny v ich účtovných a evidenčných systémoch, ktorými by sa pripravili na vnútroskupinové zdieľanie citlivých údajov. Vzhľadom na to, že QDMTT daň sa týka základných subjektov, ktoré sú členmi nadnárodnej skupiny podnikov alebo veľkej vnútroštátnej skupiny, ktorá dosahuje v konsolidovanej účtovnej závierke svojho hlavného materského subjektu ročné výnosy aspoň 750 000 000 eur, a teda ide o najziskovejšie spoločnosti, sankcia za nesplnenie povinnosti podať oznámenie vo výške 1 500 až 50 000 eur (hoci aj opakovane) a sankcia za nesplnenie povinnosti daňovníkov vzájomne sa informovať vo výške 30 až 3 000 eur, nepredstavuje výraznejšiu hrozbu, ktorá by daňovníkov motivovala prekonať doterajšiu prax, v ktorej subjekty vzájomne nezdieľajú citlivé informácie o ich ekonomicko-daňovej situácii. Záverom hodnotíme, že v súčasnom právnom stave predstavujú príliš široko koncipované informačné povinnosti základného subjektu v spojení s nízkymi

sankciami riziko, že daň nebude po uplynutí štyroch zdaňovacích období zaplatená a správcovi dane zanikne nárok na jej vymáhanie, v dôsledku čoho výber dorovnávejacej dane prípadne inej príslušnej jurisdikcii.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Beer, S. - R. Mooij - L. Liu, 2018. International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots. In *IMF Working Papers*. Vol. 18/168, p. 1. ISSN 1018-5941. DOI <https://doi.org/10.5089/9781484363997.001>.

Bilicka, K. - M. Devereux - I. Güçeri, 2023. Tax-Avoidance Networks and the Push for a “Historic” Global Tax Reform”. In *Tax Policy and the Economy*, Vol. 37, pp. 57-108. DOI <https://doi.org/10.1086/724353>.

Celani, A. - L. Dressler - T. Hanappi, 2022. *Assessing tax relief from targeted investment tax incentives through corporate effective tax rates: Methodology and initial findings for seven Sub-Saharan African countries*. OECD Taxation Working Papers, No. 58, OECD Publishing, Paris. DOI <https://doi.org/10.1787/3eaddf88-en>.

Englisch, J., 2023. *Pillar 2: QDMTT or Safe Harbour Domestic Minimum Top-Up Tax (SHDMMT)?* SSRN. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4621511>.

Hanappi, T. - D. Whyman, 2023. *Tax and Investment by Multinational Enterprises..* OECD Taxation Working Papers, No. 64. OECD Publishing, Paris. DOI <https://doi.org/10.1787/e817ce39-en>.

Hugger, F., et al., 2024. The Global Minimum Tax and the taxation of MNE profit. OECD Taxation Working Papers, No. 68, OECD Publishing, Paris. DOI <https://doi.org/10.1787/9a815d6b-en>. ISSN 22235558.

KPMG, 2024. Implementation of the EU Minimum Tax Directive – Some preliminary observations. Euro Tax Flash. KPMG International. Dostupné online na: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2024/01/etf-535-pillar-two-state-of-play-of-domestic-implementation-in-the-eu.pdf>.

OECD, 2021. *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*. OECD, Paris. Dostupné na: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.

OECD, 2022. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)*. OECD, Paris. Dostupné na:

<https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two-commentary.pdf>.

OECD, 2022. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two) Examples*. OECD, Paris. Dostupné na: <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two-examples.pdf>.

OECD, 2022. *Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax: Reconsidering Tax Incentives after the GloBE Rules*. OECD Publishing, Paris. DOI <https://doi.org/10.1787/25d30b96-en>.

OECD, 2023. *Minimum Tax Implementation Handbook (Pillar Two), OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. Dostupné na: <https://www.oecd.org/tax/beps/minimum-tax-implementation-handbook-pillar-two.pdf>.

OECD, 2023. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), July 2023, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS*. OECD, Paris. Dostupné na: www.oecd.org/tax/beps/administrative-guidance-global-anti-base-erosion-rules-pillar-two-july-2023.pdf.

OECD, 2023. *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Subject to Tax Rule (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. OECD Publishing, Paris. DOI <https://doi.org/10.1787/9afd6856-en>.

Oznámenie Komisie č. C/2023/1536 zo dňa 12.12.2023 - Rozhodnutie o odklade uplatňovania pravidiel zahrnutia príjmov a pravidiel pre nedostatočne zdanené zisky podľa článku 50 smernice o druhom pilieri. 2023. Dostupné na: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1536/oj>.

Predbežná informácia č. PI/2024/4 k Návrhu novely zákona č. 507/2023 Z. z. o dorovnávacíj dani na zabezpečenie minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín (...). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2024/4>.

Smernica Rady (EÚ) 2022/2523 zo 14. decembra 2022 o zabezpečení globálnej minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín v Únii.

Zákon č. 416/2023 Sb. o dorovnávacích daních pro velké nadnárodní skupiny a velké vnitrostátní skupiny.

Zákon č. 507/2023 Z. z. o dorovnávacíj dani na zabezpečenie minimálnej úrovne zdanenia nadnárodných skupín podnikov a veľkých vnútroštátnych skupín a o doplnení zákona č.

563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

VÄZBA V AKTUÁLNYCH ROZHODNUTIACH SÚDOV

CUSTODY IN RECENT COURT DECISIONS

Rastislav Remeta¹

Abstrakt

Existencia dôvodov väzby ako najzávažnejšieho zásahu do osobnej slobody obvinenej osoby a splnenie ďalších zákonných podmienok, môže mať za následok rozhodnutie súdu o vzatí obvinenej osoby do väzby, ak túto nebolo možné nahradiť iným inštitútom. Zaistenie obvinenej osoby formou väzby má umožniť orgánom činným v trestnom konaní a súdu, vykonať a skončiť trestné konanie. Rozhodovacia činnosť súdov sa však vyvíja a na aktuálne rozhodnutia súdov o väzbe poukážeme v našom príspevku.

Kľúčové slová

Osobná sloboda, trestné konanie, väzba, dôvody väzby, rozhodnutie súdu

Abstract

The existence of grounds for custody as the most serious interference with the personal liberty of the accused person and the fulfilment of other legal conditions may result in the court's decision to remand the accused person in custody if it has not been possible to replace it by another institution. The detention of the accused person in custody is intended to enable the law enforcement authorities and the court to carry out and conclude the criminal proceedings. However, the courts' decision-making is evolving, and we will highlight the courts' recent decisions on custody in our paper.

Keywords:

Personal liberty, criminal proceedings, custody, grounds for custody, court decision

Úvod

Účelom trestného konania v zmysle zákona č. 301/2005 Z.z. Trestného poriadku (ďalej len „Trestný poriadok“) je náležité zistenie trestných činov, spravodlivé potrestanie ich páchatel'ov a odňatie výnosov z trestnej činnosti, pričom orgány činné v trestnom konaní a súdy musia rešpektovať základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb (§ 1), čo je tiež nevyhnutnou podmienkou existencie právneho štátu. Pre možnosť vykonať a skončiť trestné konanie slúži aj zaistenie obvinenej osoby formou väzby. Väzba je procesný prostriedok zabezpečovacieho charakteru, ktorým sa obvinený dočasne pozbavuje osobnej slobody s cieľom zabezpečenia jeho osoby na účely trestného konania.²

¹ JUDr. Rastislav Remeta, PhD., Krajská prokuratúra Bratislava - krajský prokurátor, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra trestného práva, kriminológie a kriminalistiky - odborný asistent.

² ČENTÉŠ, J. a kol. Trestné právo procesné. Všeobecná a osobitná časť. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 231.

Zaistenie osoby je spojené so zásahom do jej osobnej slobody v zmysle Čl. 5 odsek 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), podľa ktorého má každý právo na slobodu a osobnú bezpečnosť, pričom nikoho nemožno pozbaviť slobody okrem stanovených prípadov a pokiaľ sa tak stane v súlade s konaním ustanoveným zákonom. Nevyhnutne sa tak dostáva do vzájomného pomeru a porovnávania dosiahnutie účelu trestného konania a právo na nedotknuteľnosť osoby a jej osobnej slobody.

Popri Čl. 16 odsek 1 zákona č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“), v ktorom je ústavne zaručená nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia, ktorá môže byť obmedzená len v prípadoch ustanovených zákonom³, je na konanie o väzbe aplikovateľné ustanovenie Čl. 17 odsek 2 a odsek 5 Ústavy SR o osobnej slobode. Podľa Čl. 17 odsek 2 Ústavy SR nikoho nemožno stíhať alebo pozbaviť slobody inak, ako z dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Nikoho nemožno pozbaviť slobody len pre neschopnosť dodržať zmluvný záväzok. Následne podľa Čl. 17 odsek 5 Ústavy SR do väzby možno vziať iba z dôvodov a na čas ustanovený zákonom a na základe rozhodnutia súdu.

Ústavná úprava väzby je „lex specialis“ vo vzťahu ku generálnej ústavnej norme o dôvodoch (hmotnoprávna rovina) a spôsobe (procesnoprávna rovina) pozbavenia osobnej slobody v rozsahu: a) dôvodov na pozbavenie osobnej slobody (Čl. 5 odsek 1 písmeno c) a Čl. 5 odsek 2 a 3 Dohovoru a Trestný poriadok), b) osobitných záruk pri rozhodovaní o vzatí do väzby (Čl. 17 odsek 2 a 3 Ústavy SR) a c) kontroly zákonnosti pozbavenia osobnej slobody vo väzbe (Čl. 17 odsek 5 Ústavy SR a Čl. 5 odsek 4 Dohovoru).⁴ Stabilizovaná judikatúra Ústavného súdu SR (napríklad sp. zn. I. ÚS 100/04, III. ÚS 135/04, II. ÚS 151/09) sa zhodla v názore, že na konanie a rozhodovanie o väzbe sú aplikovateľné ustanovenia Čl. 17 odsek 2 a 5 Ústavy SR o osobnej slobode. Ústavný súd SR v náleze z 18. októbra 2001 sp. zn. II. ÚS 55/98 v súvislosti s väzbou uviedol „Ústava sama teda neustanovuje ani dôvody väzby, ani čas, na ktorý možno vziať do väzby, ale odkazuje v tomto smere na zákonnú úpravu. Príslušná zákonná úprava obsiahnutá predovšetkým v Trestnom poriadku je tak integrálnou súčasťou ústavného rámca zaručenej osobnej slobody. Jej nerešpektovanie je zároveň nerešpektovaním ústavy, a tým i porušením ňou zaručeného práva na osobnú slobodu“.

1. Trestnoprocesné vymedzenie väzby

Väzba ako procesný prostriedok zabezpečovacieho charakteru, predstavuje najzávažnejší zásah do osobnej slobody, ktorým sa obvinený dočasne pozbavuje osobnej

³ ČIČ, M. a kol. Komentár k ústave Slovenskej republiky. Martin: Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997, s. 91.

⁴ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s. r. o., 2021, s. 207.

slobody s cieľom zabezpečenia jeho osoby na účely trestného konania a umožňuje orgánom činným v trestnom konaní a súdu uskutočnenie a skončenie trestného konania.

Inštitút väzby je spojený aj s niektorými základnými zásadami trestného konania. Ide o zásadu primeranosti a zdržanlivosti v zmysle ktorej možno do základných práv a slobôd osôb v prípadoch dovolených zákonom zasahovať len v miere nevyhnutnej na dosiahnutie účelu trestného konania, pričom treba rešpektovať dôstojnosť osôb a ich súkromie.⁵ Teda väzba nie je namieste, pokiaľ by bola príliš prísnyim zaisťovacím opatrením s prihliadnutím na závažnosť činu a očakávaný trest. Ďalšími zásadami, ktoré je potrebné zohľadniť pri rozhodovaní o väzbe sú zásada prezumpcie neviny podľa § 2 odsek 4 Trestného poriadku, podľa ktorej každý, proti komu sa vedie trestné konanie, považuje sa za nevinného, kým súd nevysloví právoplatným odsudzujúcim rozsudkom jeho vinu a má aj právo na obhajobu v zmysle zásady práva na obhajobu podľa § 2 odsek 9 Trestného poriadku. Na orgány činné v trestnom konaní a súdy sa viaže aj zásada vybavovať väzobné veci prednostne a urýchlene.⁶

Do väzby možno vziať fyzickú osobu, ktorej bolo vznesené obvinenie, a to iba z dôvodov a na čas ustanovený zákonom a na základe rozhodnutia súdu. Mladistvý obvinený smie byť vzatý do väzby iba vtedy, keď účel väzby nemožno dosiahnuť inak (§ 339 Trestného poriadku), napríklad zárukou záujmového združenia občanov alebo dôveryhodnej osoby (§ 80 odsek 1 písmeno a) Trestného poriadku), písomným sľubom obvineného (§ 80 odsek 1 písmeno b) alebo dohľadom probačného a mediačného úradníka (§ 80 odsek 1 písmeno c) Trestného poriadku). Väzba má fakultatívnu povahu a hoci existujú dôvody väzby, obvinený nemusí byť vzatý do väzby. Trestný poriadok v ustanovení § 80 upravuje možnosti nahradenia väzby zárukou, sľubom alebo dohľadom, respektíve prijatím peňažnej záruky podľa § 81. Rovnako väzba ako zabezpečovací inštitút nemá sankčnú povahu, ani výchovné poslanie. Tiež nesmie byť prostriedkom na získanie priznania, ani na uľahčenie trestného stíhania. V zmysle § 76 odsek 1 Trestného poriadku môže väzba v rámci základnej alebo predĺženej lehoty väzby v prípravnom konaní a väzba v konaní pred súdom trvať len nevyhnutný čas. Ustanovenia § 76 a nasledujúce Trestného poriadku ďalej okrem iného vymedzujú lehoty trvania väzby.

V rámci dôvodov väzby môže byť obvinený vzatý do väzby len vtedy, ak doteraz zistené skutočnosti nasvedčujú tomu, že skutok, pre ktorý bolo začaté trestné stíhanie, bol spáchaný, má znaky trestného činu, sú dôvody na podozrenie, že tento skutok spáchal obvinený a z jeho konania alebo ďalších konkrétnych skutočností vyplýva dôvodná obava, že: a) ujde alebo sa

⁵ Trestný poriadok, § 2 odsek 2.

⁶ Trestný poriadok, § 2 odsek 6.

bude skrývať, aby sa tak vyhol trestnému stíhaniu alebo trestu, najmä ak nemožno jeho totožnosť ihneď zistiť, ak nemá stále bydlisko alebo ak mu hrozí vysoký trest (tzv. úteková väzba), b) bude pôsobiť na svedkov, znalcov, spoluobvinených alebo inak mariť objasňovanie skutočností závažných pre trestné stíhanie (tzv. kolúzna väzba), alebo c) bude pokračovať v trestnej činnosti, dokoná trestný čin, o ktorý sa pokúsil, alebo vykoná trestný čin, ktorý pripravoval alebo ktorým hrozil, a ak vzhľadom na osobu obvineného, povahu alebo závažnosť trestného činu, pre ktorý je trestne stíhaný, nie je v čase rozhodovania o väzbe možné väzbu nahradiť podľa § 80 alebo § 81 (tzv. preventívna väzba).⁷

Podľa § 71 odsek 2 Trestného poriadku môže byť obvinený vzatý do väzby aj vtedy, ak je trestne stíhaný pre trestné činy terorizmu, ak doteraz zistené skutočnosti nasvedčujú tomu, že skutok, pre ktorý bolo začaté trestné stíhanie, bol spáchaný, má znaky trestného činu a sú dôvody na podozrenie, že tento skutok spáchal obvinený, a ak vzhľadom na osobu obvineného, povahu alebo závažnosť trestného činu, pre ktorý je trestne stíhaný, nie je v čase rozhodovania o väzbe možné väzbu nahradiť podľa § 80 alebo § 81. Trestný poriadok v ustanovení § 71 odsek 3 upravuje prípady, kedy môže byť obvinený v tej istej veci vzatý do väzby, ak bol prepustený z väzby. Z ustanovenia § 71 Trestného poriadku sú zrejmé tzv. formálne a materiálne podmienky väzby. Materiálnymi podmienkami sú hmotnoprávne predpoklady väzby a formálnymi podmienkami sú procesné postupy orgánov činných v trestnom konaní a súdu a procesné úkony iných oprávnených osôb. Základné materiálne podmienky väzby, ktoré pre rozhodnutie o väzbe musia byť splnené súčasne, sú: a) dôvodnosť trestného stíhania („*conditio sine qua non*“), teda skutkové okolnosti vzatia do väzby a to, či doteraz zistené skutočnosti nasvedčujú tomu, že skutok, pre ktorý bolo začaté trestné stíhanie, bol spáchaný, má znaky trestného činu, či existujú dôvody na podozrenie, že tento skutok spáchal obvinený, b) existencia niektorého z dôvodov väzby, ak z konania obvineného alebo ďalších konkrétnych skutočností vyplýva dôvodná obava pre tzv. útekovú, kolúznu alebo preventívnu väzbu.⁸ Konkrétne skutočnosti ako zákonná podmienka odôvodňujúca väzbu obvineného podľa tohto ustanovenia musia trvať pri vzatí obvineného do väzby, ako aj počas celej väzby. Ak zaniknú a nie sú nahradené inými relevantnými konkrétnymi skutočnosťami, zanikne aj dôvod na ďalšie trvanie väzby obvineného. Formálnymi podmienkami väzby sú: a) vydanie uznesenia o vznesení obvinenia (§ 206 odsek 1 Trestného poriadku) so všetkými formálnymi

⁷ Trestný poriadok, § 71 odsek 1.

⁸ MINÁRIK, Š. a kol. Trestný poriadok. Stručný komentár. Druhé, prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: IURA EDITION, s. r. o., 2010, s. 239.

náležitostami (§ 206 odsek 3 Trestného poriadku) a jeho oznámenie určitej osobe, b) podanie návrhu na vzatie do väzby v zákonnej lehote.

Dôvodnosť podozrenia, na ktorej musí byť pozbavenie osobnej slobody založené, je základným prvkom ochrany poskytovanej Čl. 5 odsek 1 písmeno c) Dohovoru pred svojvoľným pozbavením slobody. Existencia dôvodného podozrenia predpokladá existenciu skutočností alebo informácií spôsobilých presvedčiť objektívneho pozorovateľa, že osoba mohla spáchať trestný čin. Či možno považovať podozrenie za dôvodné, vždy závisí na všetkých okolnostiach konkrétneho prípadu (Fox, Campbell a Hartely proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok z 30. augusta 1990). Pokiaľ ide o stupeň podozrenia Čl. 5 odsek 1 písmeno c) Dohovoru nepredpokladá, aby vyšetrojúce orgány mali zhromaždiť dostatočné dôkazy pre vznesenia obvinenia už v čase zadržania alebo neskôr v priebehu zadržania. Skutočnosti, ktoré vyvolali podozrenie, nemusia byť takého stupňa ako skutočnosti, ktoré sú nutné pre odôvodnenie odsúdenia alebo len pre vznesenie obvinenia (Murray proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok veľkého senátu z 28. októbra 1994).⁹

Posúdenie dôvodnosti vedenia trestného stíhania sa u sudcu pre prípravné konanie premietne iba do rozhodnutia o vzatí alebo nevzatí obvineného do väzby. Rozhodnutím sudcu pre prípravné konanie, ktorý rozhodol o nevzatí obvineného do väzby, orgány činné v trestnom konaní vo vzťahu k vysloveným záverom týkajúcim sa dôvodnosti obvinenia nie sú viazané. Trestnú zodpovednosť takejto osoby sú oprávnené posudzovať orgány činné v trestnom konaní, najmä prokurátor. Sudca pre prípravné konanie nemá kontrolné oprávnenie vo vzťahu k prokurátorovi, ktorý vykonáva dozor v prípravnom konaní a ktorý predložil návrh na vzatie obvineného do väzby. Sudca pre prípravné konanie nemá v prípravnom konaní oprávnenie, ktoré by mu umožnilo rozhodnúť o zrušení uznesenia o vznesení obvinenia, prípadne o zastavení trestného stíhania. Sudca pre prípravné konanie, respektíve súd ako orgán rozhodujúci o väzbe je však aj v tejto oblasti garantom ľudských práv a slobôd, nie však orgánom, ktorý vykonáva vyšetrovacie úkony alebo vykonáva dozor nad priebehom prípravného konania.

Na druhej strane závery sudcu pre prípravné konanie o nedôvodnosti obvinenia budú najmä prokurátorovi signalizovať nutnosť dôslednejšieho preskúmania veci v ďalšom priebehu prípravného konania. Rozhodnutie o väzbe nie je rozhodnutím o vine alebo nevine. Z tohto dôvodu by sa posúdenie sudcu pre prípravné konanie pri rozhodovaní o vzatí obvineného do väzby nemalo zamerať na hodnotenie viny obvineného, obhajoby obvineného alebo dôkazov spôsobom upraveným v § 2 odsek 12 Trestného poriadku, ale len na materiálne a formálne

⁹ KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 485.

podmienky rozhodnutia o väzbe.¹⁰ Rozhodnutie o vzatí do väzby musí byť odôvodnené aj konkrétnymi skutkovými okolnosťami a dôvody väzby musia byť v odôvodnení uznesenia konkretizované. Nedostatočná konkretizácia dôvodov väzby je formálnym pochybením a sťažuje aj možnosť správne zamerať sťažnosť proti uzneseniu o vzatí do väzby a sledovať, či neskôr dôvod väzby odpadol.

2. Aktuálne rozhodnutia súdov o väzbe

Väzba je jedným z ústavne prípustných spôsobov pozbavenia osobnej slobody jedinca. Vzhľadom na citelnosť tohto zásahu do osobnej slobody jedinca a jeho konkurenciu s princípom prezumpcie neviny podľa Čl. 50 odsek 2 Ústavy SR ústavodarca ustanovil priamo v Ústave SR (Čl. 17 odsek 3 a 4) aj základné podmienky, ktoré musia predchádzať vzatiu do väzby (Nález Ústavného súdu SR zo 4. júla 2001 sp. zn. III. ÚS 39/2001). Väzobné stíhanie obvineného, s ohľadom na zásadu primeranosti a zdržanlivosti (§ 2 odsek 2 Trestného poriadku) predstavuje prostriedok „ultima ratio“ (Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 21. augusta 2013 sp. zn. 3Tost 26/2013, na ktoré odkazuje aj Miloš Deset).¹¹ V zmysle Trestného poriadku je väzba výslovne zabezpečovacím úkonom a nemá žiadny sankčný charakter, preto nemôže byť zamieňaná s rozhodnutím o vine (Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 17. júna 2003 sp. zn. 6 Tz 3/2003). V rámci trestného procesu predstavuje väzba najzávažnejšie zaistovacie opatrenie, ktorým sa veľmi citelným spôsobom zasahuje do ústavou zaručenej osobnej slobody občana v čase, keď ešte nebolo právoplatne rozhodnuté o vine obvineného. Dôvody väzby vyjadrujú výnimočnosť a fakultatívne použitie tohto procesného prostriedku. Rozhodovaniu o väzbe je venovaný prísny formálny pohľad, ktorý má vylúčiť prípadne minimalizovať možnosť vzniku porušení základných práv a slobôd osôb, ktoré sa jej podrobujú (Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 4. decembra 2008 sp. zn. 1 Tošs 35/2008, obdobne aj Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 8. marca 2012 sp. zn. 5 Tost 7/2012). Väzba má v trestnom konaní vždy formu predbežného opatrenia pre realizáciu riadneho a spravodlivého procesu, a nie prevažne povahu preventívnu, a už vôbec nie povahu satisfakčnú či dokonca represívnu ako trest. Rozhodnutie o väzbe predstavuje výrazný zásah do osobnej slobody jednotlivca, preto je pri ňom nutné postupovať značne reštriktívne, keďže každý proti komu sa vedie trestné konanie, považuje sa za nevinného, kým súd nevysloví právoplatným odsudzujúcim rozsudkom jeho vinu (Nález Ústavného súdu SR z 5. júna 2013 sp. zn. I. ÚS 47/2013, obdobne aj Uznesenie

¹⁰ MINÁRIK, Š. a kol. Trestný poriadok. Stručný komentár. Druhé, prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: IURA EDITION, s. r. o., 2010, s. 255.

¹¹ DESET, M. Väzba - Dôvody a lehoty - Judikatúra. Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o., 2022, s. 43.

Najvyššieho súdu SR z 15. júla 2015 sp. zn. 1 Tost 22/2015 a Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 10. apríla 2017 sp. zn. 6 Tost 13/2017).

Ako už bolo spomenuté, väzba ako zabezpečovací inštitút nemá sankčnú povahu ani výchovné poslanie a nesmie byť ani prostriedkom na získanie priznania, ani na uľahčenie trestného stíhania. Väzba nie je trestom, ale je výlučne len procesným opatrením, ktorého účelom je dočasne zaistiť osobu obvinenú z trestného činu pre potreby prebiehajúceho trestného konania obmedzením jej osobnej slobody. Trestný poriadok podmieňuje možnosť vzatia obvineného do väzby (aj jej ďalšie trvanie) existenciou dôvodnej obavy vyplývajúcej z konania obvineného alebo z ďalších konkrétnych skutočností vo vzťahu k niektorej nežiadúcej forme správania, označovanej ako dôvod väzby. Konkrétnymi skutočnosťami odôvodňujúcimi obavu z následku alebo viacerých následkov uvedených v § 71 odsek 1 písmeno a) až c) Trestného poriadku sa rozumejú také skutočnosti, ktoré reálne odôvodňujú takúto obavu. Nepostačuje len akési hmlisté, neisté a konkrétnymi skutočnosťami dostatočne neodôvodnené podozrenie z predpokladaného následku. Viedlo by to k neodôvodeným zásahom do Ústavou SR zaručenej osobnej slobody. Výklad zákonných znakov „konkrétnych skutočností“ je predovšetkým vecou súdov, ktoré pri dôkladnej znalosti skutkových okolností a dôkaznej situácie konkrétnej trestnej veci musia posúdiť, či vzatie do väzby je opatrením nevyhnutným na dosiahnutie účelu trestného konania a či tento účel ani pri vynaložení úsilia nemožno dosiahnuť inak. Pre aplikáciu tohto znaku nie sú dané objektívne a nemenné kritériá, ale tieto kritériá treba vždy vyvodiť z povahy konkrétnej veci vrátane osoby obvineného, jeho osobných pomerov a ďalších znakov upravených v ustanovení § 71 odsek 1 písmeno a) až c) Trestného poriadku. Konkrétne skutočnosti ako zákonné podmienky odôvodňujúce väzbu obvineného podľa uvedeného ustanovenia musia byť preukázané pri vzatí obvineného do väzby a musia pretrvávať počas celej väzby (Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 17. februára 2010 sp. zn. 3 Tost 3/2010, obdobne aj Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 20. septembra 2011 sp. zn. 4 Tost 29/2011, Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 3. apríla 2013 sp. zn. 3Tost 10/2013 a Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 24. februára 2016 sp. zn. 3 Tost 9/2016).

Pre rozhodnutie o väzbe sa nevyžaduje zrejirá istota, že obvinený bude konať podľa § 71 odsek 1 Trestného poriadku, ak bude z väzby prepustený na slobodu. Postačuje, že táto hrozba je vzhľadom na okolnosti prípadu reálna (Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 19. decembra 2018 sp. zn. 6Tost 40/2018). Sudca pre prípravné konanie v konaní o väzbe nerozhoduje o vine obvineného, preto nie je nevyhnutné, aby táto bola z doposiaľ vykonaných dôkazov jednoznačne a bez akýchkoľvek pochybností preukázaná (nehodnotí dôkazy z hľadiska viny), stačí dôvodnosť podozrenia, že obvinený mal spáchať trestnú činnosť

(Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 16. mája 2013 sp. zn. 6Tost 15/2013, obdobne aj Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 12. novembra 2014 sp. zn. 1Tost 39/2014).

K účelovej zmene právnej kvalifikácie skutku, formou nadkvalifikovania, viažucej sa na lehotu trvania väzby Najvyšší súd SR uviedol, že existencia dôvodného podozrenia, že obvinená osoba spáchala trestný čin je podmienkou „sine qua non“ regulárnosti vzatia a držania vo väzbe. Pre vzatie obvineného do väzby, musí okrem formálnych náležitostí existovať aj tzv. dvojitý materiálny predpoklad vzatia do väzby, a to dôvodnosť obvinenia a dôvodnosť väzby (Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 14. decembra 2015 sp. zn. 2Tost 43/2015).

Keďže väzba je najzávažnejším zásahom do osobnej slobody a do práv obvineného, vyžaduje po celý čas jej trvania súdnu kontrolu. Je povinnosťou súdu dbať o to, aby doba väzby obvineného neprekročila nevyhnutnú hranicu. Súd je povinný skúmať všetky okolnosti spôsobilé potvrdiť alebo vyvrátiť existenciu skutočného verejného záujmu odôvodňujúceho so zreteľom na prezumpciu neviny výnimku z pravidla rešpektovania osobnej slobody a uviesť tieto okolnosti v rozhodnutiach (Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 17. februára 1999 sp. zn. 4 To 11/1999, obdobne aj Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 12. mája 2017 sp. zn. 4 Tost 15/2017). Prezumpcia neviny nie je právnou prekážkou obmedzenia osobnej slobody obvinenej zo spáchania trestného činu. Vznesenie obvinenia na rozdiel odsudzujúceho rozsudku predstavuje vyšší stupeň pravdepodobnosti, že určitá osoba spáchala trestný čin, ale jednoznačný a nepochybný záver o spáchaní trestného činu sa vyžaduje až pre rozhodnutie o vine (Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 2. februára 2011 sp. zn. 2Tost 2/2011).

Väzba musí byť chápaná ako výnimočný prostriedok zaistenia obvineného pre účely trestného konania v prípade zistenia skutočnosti ustanovených zákonom, ktoré odôvodňujú nevyhnutnosť jeho použitia v záujme včasného a náležitého objasnenia trestných činov a spravodlivého postihu ich páchatel'ov. Výnimočnosti tohto prostriedku musí zodpovedať aj čas jeho použitia, aby väzba nepresiahla, vzhľadom na okolnosti, nevyhnutnú dobu. Trvanie väzby možno ospravedlniť, len ak existujú jasné náznaky skutočného verejného záujmu, ktoré napriek prezumpcii neviny prevažujú nad právom obvineného na osobnú slobodu.

Ústava SR tvorí jeden celok, a preto zásah do práva na osobnú slobodu nemožno ospravedlňovať len so zreteľom na jej Čl. 17. Podmienkou ústavnosti väzby je aj jej súlad s Čl. 50 odsek 2 Ústavy SR, podľa ktorého každý, proti komu sa vedie trestné konanie, sa považuje za nevinného, kým súd nevysloví právoplatným rozsudkom jeho vinu. Ústavný príkaz zladit' trestnoprocesný inštitút väzby so zásadou prezumpcie neviny vyžaduje, aby väzba trvala len nevyhnutný čas. Okrem toho, väzba nutne zasahuje do inak v zásade neporušiteľných oblastí súkromia a dôstojnosti jedinca, do výkonu jeho iných Ústavou SR zaručených základných práv

a slobôd. Podmienkou ústavnosti väzby preto musí byť aj jej určenie v súlade s takými normami Ústavy SR, ktoré vyjadrujú všeobecné zásady, vlastné právnemu štátu pri obmedzovaní základných práv a slobôd. Takouto normou je aj Čl. 13 odsek 4 Ústavy SR, podľa ktorého pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel, pričom takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ. Tieto zásady vo vzťahu k Čl. 17 Ústavy SR vyžadujú, aby k obmedzeniu osobnej slobody jednotlivca orgánmi činnými v trestnom konaní došlo len tam, kde je to oprávnené na základe zákona a v nevyhnutnom rozsahu vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu.

Ústavné záruky osobnej slobody jednotlivca sa v prípade väzby len odkazom na zákonnú úpravu nevyčerpávajú. V materiálnom zmysle slova Ústava SR vyžaduje, aby rozhodnutie súdu o väzbe zodpovedalo významu zaručenej osobnej slobody a „dôvodom a času ustanovenému zákonom“. Z Čl. 17 odsek 5 Ústavy SR je evidentné, že „rozhodnutie“, „dôvody“ a „čas“, na ktorý možno vziať do väzby“, tvoria jeden celok. Vzhľadom na to, že „osobná sloboda“ je ústavne garantovaným princípom a „pozbavenie slobody - väzba“ je výnimkou z neho, musí úvaha súdu o existencii zákonom ustanovených dôvodov a času väzby v konkrétnom prípade zodpovedať vždy tomuto vzťahu medzi princípom a výnimkou. Vo formálnom zmysle slova Ústava SR vyžaduje, aby súd svoju úvahu vyjadril ešte aj spôsobom, ktorý pre rozhodnutie o väzbe ustanovuje zákon. Ústava SR tak jasne dbá o to, aby väzba ako opatrenie pozbavujúce osobnej slobody bola vykonaná spôsobom poskytujúcim obvinenému základné procesné záruky proti svojvoľnému postupu orgánov činných v trestnom konaní (Nález Ústavného súdu SR z 18. októbra 2001 sp. zn. II. ÚS 55/1998, obdobne aj Nález Ústavného súdu SR z 18. februára 2004 sp. zn. I. ÚS 165/02 a Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 15. júla 2015 sp. zn. 1 Tost 22/2015).

Väzba je v podmienkach právneho štátu, ktorého základným atribútom je „inter alia“ i dôsledné dodržiavanie právnych predpisov (panstvo práva) a garancia základných ľudských práv a slobôd, tak vážnym zásahom do práva na osobnú slobodu ako základného ľudského práva, že tento zásah je v každom štádiu jeho trvania potrebné neustále podrobovať skúške zákonnosti, odôvodnenosti a nevyhnutnosti, ktorá je kvalitatívnym limitom trvania väzby (II. ÚS 55/1998). Inštitút väzby má subsidiárny charakter vo vzťahu k iným vhodným opatreniam, ktoré zabezpečujú jej účel a má byť len krajným, nevyhnutným a zároveň primeraným prostriedkom na dosiahnutie jej legitímneho cieľa. Pri porovnaní medzi právom na osobnú slobodu a záujmami orgánov činných v trestnom konaní má právo na osobnú slobodu vždy prednosť a pokračujúca väzba môže byť opodstatnená len za predpokladu, že sú tu konkrétne okolnosti, ktoré naznačujú reálnu existenciu dôvodov verejného záujmu, ktoré prevážia nad

pravidlom rešpektu k ľudskej slobode - rozsudky ESLP Veľkej komory z 26. marca 2000 a vo veci Kudla proti Poľsku (Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 6. júna 2013 sp. zn. 6Tost 19/2013, obdobne aj Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 26. júna 2017 sp. zn. 4Tost 21/2017).

Dôvody na väzbu musia byť dostatočné. Súd má vo svojom rozhodnutí uviesť argumenty pre existenciu a proti existencii verejného záujmu, ktorý aj napriek princípu prezumpcie nevinu a s ním spojenej zásade zasahovania do základných práv a slobôd trestne stíhanej osoby iba v nevyhnutnom rozsahu odôvodňuje odchýlenie sa od pravidla rešpektovania osobnej slobody jedinca (Nález Ústavného súdu SR z 26. júna 2007 sp. zn. III. ÚS 34/2007).

V zmysle zásady proporcionality inštitút väzby nesmie byť použitý vtedy, ak by väzba nebola úmerná opatreniu trestného práva hmotného, ktoré obvineného podľa očakávania postihne, t.j. ak by bola nepomerne prísny procesným opatrením vzhľadom na význam veci a očakávanú sankciu, prípadne možno dôvodne očakávať, že v prípravnom konaní dôjde k zastaveniu trestného stíhania podľa § 215 Trestného poriadku (Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 7. októbra 1993 sp. zn. 2 Ntv 382/1993).

Dozor nad dodržiavaním zákonnosti v prípravnom konaní primárne vykonáva prokurátor s tým, že súdom neprináleží hodnotiť spôsob vedenia a taktiku vyšetrovania, teda ktoré úkony, s akým obsahom a kedy orgány činné v trestnom konaní vykonávajú vrátane toho, ktoré osoby, kedy, v akom poradí, a ku ktorým skutočnostiam majú byť vypočítané, pokiaľ inak orgány činné v trestnom konaní z celkového pohľadu vykonávajú jednotlivé úkony priebežne, plynulo, bez prieťahov (primerane uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Tost 37/2020 a rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 551/2020). Rýchlosť konania posudzujú sudy následne pri rozhodovaní o väzbe, nie však z hľadiska jednotlivých úkonov, ale konania ako celku (Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 9. júna 2021 sp. zn. 4Tost/26/2021).

Ani zrušenie rozsudku súdu prvého stupňa a jeho vrátenie na doplnenie dokazovania a rozhodnutie vo veci nemôže samo o sebe postačovať ako dôvod oslabenia dôvodného podozrenia v miere automaticky vedúcej ku konštatovaniu záveru o nenaplnení materiálnych podmienok väzby. K oslabeniu dôvodného podozrenia by mohlo dôjsť v zásade vtedy, ak by ďalšie dokazovanie podstatným spôsobom narušilo vierohodnosť dôkazov preukazujúcich vinu (m. m. I. ÚS 35/2016). Rozhodnutie o väzbe nie je rozhodnutím o vine či nevine, hoci aj už neprávoplatne odsúdenej väzobne stíhanej osoby a súd sa pri rozhodovaní o väzbe nezameriava na hodnotenie viny obžalovaného a jeho obhajoby alebo dôkazov spôsobom upraveným v § 2 odsek 12 Trestného poriadku. Naopak, súd pri rozhodovaní o väzbe skúma predovšetkým to, či sú splnené formálne a materiálne podmienky rozhodnutia o väzbe, respektíve existencia dôvodného podozrenia zo spáchania činu je nielen dostačujúca, ale priamo určujúca a

limitujúca, keďže rozhodnutím o väzbe nemožno vysloviť vinu (m. m. II. ÚS 115/2016, II. ÚS 626/2016, I. ÚS 417/2018). Dôvodnosť podozrenia, opierajúca sa o konkrétne skutočnosti, plne postačuje aj štandardom plynúcim z rozhodovacej činnosti ESĽP, ktorá pre dôvodnosť podozrenia vyžaduje určité množstvo faktov alebo informácií umožňujúcich objektívnemu pozorovateľovi urobiť si záver o tom, že osoba, proti ktorej sa vedie trestné konanie, mohla spáchať trestný čin - napríklad Campbell a Hartley proti Veľkej Británii (Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 6. apríla 2022, sp. zn. 1Tost-š/9/2022, obdobne aj uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 6. apríla 2023 sp. zn. 1To/2/2023).

3. Rozhodnutia o väzbe z pohľadu rozhodovania Ústavného súdu SR

Predmetom rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR v súvislosti s väzbou sú väčšinou prietahy v konaní vo veci samej a v rozhodovaní o väzbe, ale aj charakter a závažnosť posudzovanej trestnej činnosti, najmä však nedostatočné odôvodnenie a znaky arbitrárnosti rozhodnutí všeobecných súdov, ktoré vyúsťujú napríklad do porušenia základného práva na osobnú slobodu. Aj z judikatúry Ústavného súdu SR vyplýva, že pri rozhodovaní o väzbe musia byť súčasne splnené formálne predpoklady väzby (existencia uznesenia o začatí trestného stíhania a uznesenia o vznesení obvinenia) a materiálne predpoklady väzby (existencia skutočnosti osvedčujúcich kvalifikované podozrenie, že skutok, pre ktorý bolo začaté trestné stíhanie, bol spáchaný, má znaky trestného činu a že sa obvinený trestného činu dopustil). Zároveň musí existovať niektorý z väzobných dôvodov uvedených v § 71 Trestného poriadku (III. ÚS 417/2011). Rovnako Ústavný súd SR pripomenul, že podľa § 72 odsek 2 Trestného poriadku možno vziať do väzby len obvinenú fyzickú osobu a uznesenie súdu o vzatí do väzby sa musí odôvodniť aj skutkovými okolnosťami. Individualizácia odôvodnenia väzby nie je samoúčelná, lebo osoba vo väzbe môže svoje právo žiadať o prepustenie z väzby a podávať opravné prostriedky proti rozhodnutiam o jej ponechaní vo väzbe efektívne využiť, len ak pozná skutkovú a nadväzujúcu právnu argumentáciu (Nález Ústavného súdu SR z 11. januára 2005 sp. zn. III. ÚS 220/2004). Charakter a závažnosť trestnej činnosti má na posúdenie zákonnosti väzby v jednotlivých štádiách trestného konania zásadný význam (Nález Ústavného súdu SR z 18. septembra 2008 sp. zn. I. ÚS 70/08).

Dôvodom na prepustenie z väzby sú prietahy v konaní vo veci samej. Dĺžka konania o väzbe spravidla nie je dôvodom na prepustenie obvineného z väzby. „O väzbe musí súd rozhodnúť urýchlene („bref délai, „speedily“). Lehota začína podaním návrhu alebo žiadosti o končí vydaním konečného rozhodnutia súdu, príp. doručením tohto rozhodnutia, ak sa rozhodlo v neprítomnosti obvineného. Neexistuje pevne ustanovená lehota, v ktorej by súd musel

rozhodnúť. Či sa rozhodlo urýchlene, posudzuje sa podľa všetkých okolností prípadu. Spravidla však lehoty rátané na mesiace sú príliš dlhé a nevyhovujú požiadavke rýchlosti v zmysle čl. 5 odsek 4 Dohovoru“ - Bezicheri proti Taliansku, Sanchez Reisse proti Švajčiarsku, II. ÚS 432/2013, II. ÚS 193/2014, II. ÚS 80/2015 (Nález Ústavného súdu SR z 12. augusta 2015 sp. zn. II. ÚS 277/2015-31).

Ústavný súd SR v Náleze z 19. júna 2018 sp. zn. II. ÚS 567/2017-28 uviedol, že v čl. 17 odsek 2 a 5 Ústavy SR, obdobne ako v čl. 5 odsek 4 Dohovoru, je obsiahnuté aj právo na neodkladné a urýchlené rozhodnutie o zákonnosti väzby (III. ÚS 126/05). Aj keď sa jednotlivé lehoty z hľadiska požiadavky urýchlenosti posudzujú podľa všetkých okolností prípadu, spravidla lehoty počítané na mesiace sú príliš dlhé a nevyhovujú požiadavke rýchlosti (I. ÚS 156/2012). Požiadavke neodkladnosti, resp. urýchlenosti spravidla nemôže zodpovedať doba konania presahujúca na jednom stupni dobu jedného mesiaca a nečinnosť trvajúca týždne (III. ÚS 126/05).

Ústavný súd SR v uznesení z 15. decembra 2020 sp. zn. II. ÚS 576/2020-10 pripomenul, že prieskumy v rozhodovaní o väzbe spôsobené orgánmi činnými v trestnom konaní nemajú za následok prepustenie obvineného z väzby. Nesprávny procesný postup orgánov činných v trestnom konaní pri rozhodovaní o väzbe nemôže sám osebe vyvolať pominutie dôvodu na ďalšie trvanie väzby v zmysle § 79 odsek 1 Trestného poriadku, a teda zakladať dôvod na prepustenie z väzby. Existencia väzobných dôvodov je otázkou vecného prieskumu, preto je potrebné rozlišovať medzi vecnými dôvodmi trvania väzby (teda zákonnosťou väzby) a procesným postupom orgánov činných v trestnom konaní pri rozhodovaní o žiadosti o prepustenie z väzby, pričom tieto sa navzájom neovplyvňujú (napríklad rozhodnutia Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 80/2015, II. ÚS 277/2015, II. ÚS 567/2017, II. ÚS 318/2018). Na rozdiel od čl. 5 odsek 3, odsek 4 Dohovoru nestanovuje ako dôsledok neprimeranej dĺžky rozhodovania prepustenie z väzby na slobodu. V zmysle stabilnej judikatúry ústavného súdu za dôvod na prepustenie obvineného z väzby možno považovať takú situáciu, keď vo väzobnej trestnej veci nekonajú orgány činné v trestnom konaní s osobitnou starostlivosťou a urýchlením. Naproti tomu pomalé rozhodovanie o väzbe, resp. o jej ďalšom trvaní spravidla nie je dôvodom na zrušenie väzobného rozhodnutia všeobecného súdu a prepustenie obvineného z väzby.

Ústavný súd SR v náleze z 13. mája 2021 sp. zn. III. ÚS 33/2021-80 zdôraznil, že postupy polície, keď dôjde k účelovému nadkvalifikovaniu trestného činu, by nemali byť zo strany súdov tolerované. Nie je rozhodujúce, čo formálne vyplýva z uznesenia o vznesení obvinenia, ale to, čo reálne vyplýva z vykonaného dokazovania. Inak je prístup súdu z ústavnoprávneho hľadiska neakceptovateľný a vedie k porušeniu práva sťažovateľa na osobnú

slobodu. Právna kvalifikácia skutku je významným faktorom aj pri rozhodovaní o možnom nahradení väzby opatreniami podľa § 80 až § 82 Trestného poriadku. Je ústavne neakceptovateľné, aby celý čas väzby bol sťažovateľ vylúčený z prostriedkov nahradenia väzby pre pochybenie orgánov činných v trestnom konaní pri nadkvalifikácii trestného činu. Súd je povinný rozhodnúť na základe konkrétnych skutočností, nie na základe abstraktnej úvahy (obdobne III. ÚS 271/07 alebo rozsudok ESELP z 20. októbra 2016 vo veci Ara Harutyunyan proti Arménsku, sťažnosť č. 629/11, bod 51).

Podľa uznesenia Ústavného súdu SR z 29. júna 2021 sp. zn. I. ÚS 278/2021-49, pokiaľ sťažovateľ Najvyššiemu súdu SR vytýkal, že sa v napadnutom rozhodnutí nezaoberal nezákonným postupom vyšetrovateľa v prípravnom konaní aj v konaní pred začatím trestného stíhania, tieto námietky presahovali rámec prieskumnej povinnosti Najvyššieho súdu SR v rozhodovaní o osobnej slobode sťažovateľa. Nezákonné postupy vyšetrovateľa je oprávnený korigovať prokurátor.

Ústavný súd SR pri rozhodovaní, napríklad aj o ústavných sťažnostiach fyzických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd podľa Čl. 127 odsek 1 Ústavy SR, vo veciach väzby, vychádza zo svojho ústavného postavenia, z ktorého vyplýva, že vo veciach patriacich do právomoci všeobecných súdov nie je alternatívnou ani mimoriadnou opravnou inštitúciou (*mutatis mutandis* m. m. II. ÚS 1/95, II. ÚS 21/96, III. ÚS 80/09, III. ÚS 251/09), ale súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Úlohou Ústavného súdu SR je sledovať, či všeobecné súdy v namietaných rozhodnutiach ústavne akceptovateľným spôsobom aplikujú právo, či dané rozhodnutia sú odôvodnené a či nenesú znaky arbitrárnosti vyúsťujúce do porušenia niektorého zo základných práv a slobôd. Nemôže preto zasahovať do ich skutkových a právnych záverov, ak ich z ústavného hľadiska možno pokladať za akceptovateľné a udržateľné (m. m. III. ÚS 271/07, IV. ÚS 333/08, II. ÚS 343/09, II. ÚS 464/2011, II. ÚS 348/2016, II. ÚS 576/2020, I. ÚS 278/2021, I. ÚS 459/2021). Do obsahu právomoci Ústavného súdu SR nepatrí preskúmať postup a správnosť skutkových a právnych záverov všeobecných súdov, ktoré viedli k záveru o existencii zákonného dôvodu na vzatie do väzby. Tento postup skúma opravný súd v riadnom inštančnom postupe, ktorý je funkčne (nadriadený) súdu, ktorý rozhodol o väzbe. Predpokladom vzniku nároku na náhradu škody spôsobenej rozhodnutím o väzbe podľa zákona č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci je naplnenie § 8 odsek 5, že voči osobe, ktorá bola vzatá do väzby, bolo trestné stíhanie zastavené, bola spod obžaloby oslobodená alebo vec bola postúpená inému orgánu.

Európsky súd pre ľudské práva sa zaoberá len tými dôvodmi, ktoré príslušné orgány uplatnili vo svojich rozhodnutiach, ktorými bol sťažovateľ vzatý do väzby alebo bol v nej „de

facto“ ponechaný (napríklad Iljiov proti Bulharsku, rozsudok z 26. júla 2001). Neprihliada teda na akékoľvek ďalšie dôvody, na ktoré prípadne poukazuje vláda v konaní pred ním (napríklad Aleksandr Makarov proti Rusku, rozsudok z 12. marca 2009, Kubik proti Poľsku, rozsudok z 29. januára 2008). Podobne nemôže sťažovateľ dodatočne vznášať argumenty proti svojmu zbaveniu slobody, na ktoré neupozornil príslušné orgány, keď mal k tomu príležitosť.¹²

Záver

Osobná sloboda je ústavne garantovaným princípom a pozbavenie slobody vo forme väzby je výnimkou z neho, musí preto úvaha súdu o existencii zákonom ustanovených dôvodov a času väzby v konkrétnom prípade zodpovedať vždy tomuto vzťahu medzi princípom a výnimkou. Väzbu je potrebné chápať ako najzávažnejšie procesné predbežné zaisťovacie opatrenie fakultatívnej povahy, určené na zaistenie obvineného obmedzením jeho osobnej slobody v prípade zistenia skutočností ustanovených zákonom, ktoré odôvodňujú nevyhnutnosť jeho použitia v záujme včasného a náležitého objasnenia trestných činov a spravodlivého postihu ich páchatel'ov v rámci dosiahnutia účelu trestného konania. V trestnom konaní má väzba vždy formu predbežného opatrenia, nie prevažne povahu preventívnu, ani satisfakčnú, či represívnu ako trest. Väzba teda nemôže mať sankčný ani výchovný charakter a nesmie byť ani prostriedkom na získanie priznania, či uľahčenie trestného stíhania. Výnimočnosti fakultatívneho použitia tohto prostriedku musí po celý čas jeho trvania zodpovedať súdna kontrola času jeho použitia tak, aby väzba nepresiahla, v konkrétnom prípade vzhľadom na okolnosti, nevyhnutnú dobu. Trvanie väzby možno v konkrétnom prípade ospravedlniť, len ak existujú jasné náznaky skutočného verejného záujmu, ktoré napriek prezumpcii neviny prevažujú nad právom obvineného na osobnú slobodu. Ako už bolo spomenuté, väzba v systéme zaisťovacích trestnoprávných prostriedkov predstavuje najzávažnejší zásah do Ústavou SR zaručenej osobnej slobody občana, a to v čase, keď ešte nebolo právoplatne rozhodnuté o vine obvineného. Pri rozhodovaní o väzbe je nutné postupovať reštriktívne. Súd, ktorý je oprávnený rozhodovať o väzbe, môže tento procesný prostriedok použiť len vtedy, ak sú zistené konkrétne skutočnosti reálne odôvodňujúce obavu niektorého z následkov uvedených v ustanovení § 71 odsek 1 písmeno a) až c) Trestného poriadku. V zmysle zásady proporcionality inštitút väzby nesmie byť použitý vtedy, ak by väzba nebola úmerná opatreniu trestného práva hmotného, ktoré obvineného podľa očakávania postihne, t.j. ak by bola

¹² KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 512.

nepomerne prísny procesným opatrením vzhľadom na význam veci a očakávanú sankciu, prípadne možno dôvodne očakávať, že v prípravnom konaní dôjde k zastaveniu trestného stíhania. Zásada proporcionality rovnako zabraňuje nadužívaniu inštitútu väzby. Ústava SR dbá o to, aby väzba ako opatrenie pozbavujúce osobnú slobodu bola vykonaná spôsobom poskytujúcim obvinenému základné procesné záruky proti svojvoľnému postupu orgánov činných v trestnom konaní. V súvislosti s rozhodovaním o väzbe je úlohou Ústavného súdu SR sledovať, či všeobecné súdy v namietaných rozhodnutiach ústavne akceptovateľným spôsobom aplikujú právo, či dané rozhodnutia sú odôvodnené a či nenesú znaky arbitrárnosti vyúsťujúce do porušenia niektorého zo základných práv a slobôd. Nemôže preto preskúmať postup, ani správnosť skutkových a právnych záverov všeobecných súdov, ktoré viedli k záveru o existencii zákonného dôvodu na vzatie do väzby, ak ich z ústavného hľadiska možno pokladať za akceptovateľné a udržateľné. Rozhodovacia činnosť všeobecných súdov vo väzobných veciach, musí reflektovať aj závery rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu SR.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

ČENTÉŠ, J. a kol.: Trestné právo procesné. Všeobecná a osobitná časť. Šamorín: Heuréka, 2012. 864 s. ISBN 80-89122-75-2.

ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin: Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997. 598 s. ISBN 80-7090-444-5.

DESET, M.: Väzba - Dôvody a lehoty - Judikatúra. Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o, 2022, 347 s. ISBN 978-80-8155-115-4.

KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1687. ISBN 978-80-7400-365-3.

MINÁRIK, Š. a kol.: Trestný poriadok. Stručný komentár. Druhé, prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: IURA EDITION, s. r. o., 2010, 1392 s. ISBN 978-80-8078-369-3.

OROSZ, L. - SVÁK, J. a kol.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s. r. o., 2021. 892 s. ISBN 978-80-571-0380-6.

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava SR v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok.

Nález Ústavného súdu SR zo 4. júla 2001 sp. zn. III. ÚS 39/2001.

Nález Ústavného súdu SR z 18. októbra 2001 sp. zn. II. ÚS 55/1998.

Nález Ústavného súdu SR z 18. februára 2004 sp. zn. I. ÚS 165/02.

Nález Ústavného súdu SR z 11. januára 2005 sp. zn. III. ÚS 220/2004.

Nález Ústavného súdu SR z 26. júna 2007 sp. zn. III. ÚS 34/2007.
Nález Ústavného súdu SR z 18. septembra 2008 sp. zn. I.ÚS 70/08.
Nález Ústavného súdu SR z 5. júna 2013 sp. zn. I. ÚS 47/2013.
Nález Ústavného súdu SR z 12. augusta 2015 sp. zn. II. ÚS 277/2015-31.
Nález Ústavného súdu SR z 19. júna 2018 sp. zn. II. ÚS 567/2017-28.
Nález Ústavného súdu SR zo 17. októbra 2018 sp. zn. II. ÚS 318/2018-40.
Uznesenie Ústavného súdu SR z 15. decembra 2020 sp. zn. II. ÚS 576/2020-10.
Nález Ústavného súdu SR z 13. mája 2021 sp. zn. III. ÚS 33/2021-80.
Uznesenie Ústavného súdu SR z 29. júna 2021 sp. zn. I. ÚS 278/2021-49.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 7. októbra 1993 sp. zn. 2 Ntv 382/1993.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 17. februára 1999 sp. zn. 4 To 11/1999.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 17. júna 2003 sp. zn. 6 Tz 3/2003.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 4. decembra 2008 sp. zn. 1 Tošs 35/2008.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 17. februára 2010 sp. zn. 3 Tost 3/2010.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 2. februára 2011 sp. zn. 2Tost 2/2011.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 20. septembra 2011 sp. zn. 4 Tost 29/2011.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 8. marca 2012 sp. zn. 5 Tost 7/2012.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 3. apríla 2013 sp. zn. 3Tost 10/2013.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 16. mája 2013 sp. zn. 6Tost 15/2013.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 6. júna 2013 sp. zn. 6Tost 19/2013.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 21. augusta 2013 sp. zn. 3Tost 26/2013.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 12. novembra 2014 sp. zn. 1Tost 39/2014.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 15. júla 2015 sp. zn. 1 Tost 22/2015.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 14. decembra 2015 sp. zn. 2Tost 43/2015.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 24. februára 2016 sp. zn. 3 Tost 9/2016.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 10. apríla 2017 sp. zn. 6 Tost 13/2017.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 12. mája 2017 sp. zn. 4 Tost 15/2017.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 26. júna 2017 sp. zn. 4Tost 21/2017.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 19. decembra 2018 sp. zn. 6Tost 40/2018.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 9. júna 2021 sp. zn. 4 Tost/26/2021.
Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 6. apríla 2023 sp. zn. 1To/2/2023.

UZNANIE HLAVY INÉHO ŠTÁTU SLOVENSKOU REPUBLIKOU

RECOGNITION OF THE HEAD OF ANOTHER STATE BY THE SLOVAK REPUBLIC

Peter Rosputinský¹

Abstrakt

Uznanie hlavy iného štátu nie je v právnom poriadku Slovenskej republiky osobitne upravené, a tak vyvstáva otázka, ktorý štátny orgán Slovenskej republiky je podľa slovenského vnútroštátneho práva oprávnený konať v tejto záležitosti. Príspevok obsahuje analýzu príslušných právomocí parlamentu, prezidenta, vlády a Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky dotýkajúcich sa tejto otázky a predkladá argumenty pre jej riešenie, a to v kontexte prípadovej štúdie o rozhodnutí ministra zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky Ivana Korčoka o uznaní Juana Guaidóa za venezuelského prezidenta v roku 2020.

Kľúčové slová

Uznanie, hlava štátu, právomoci, zahraničná politika, Slovenská republika

Abstract

The recognition of the head of another State is not explicitly laid down in the legal order of the Slovak Republic, so the question arises as to which organ of the Slovak Republic is authorized to act in this matter according to national law. The paper will contain an analysis of the competencies of the parliament, the president, the government, and the Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic concerning this issue and present arguments addressing this issue through a case study dealing with the decision of the Minister of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic, Ivan Korčok, to recognize Juan Guaidó as the Venezuelan president in 2020.

Keywords

Recognition, head of state, competencies, foreign policy, the Slovak Republic

Úvod

Uznanie hlavy iného štátu nie je v súčasnej medzinárodnej politike bežne sa vyskytujúcim javom. Určite platí, že sa v praxi vyskytuje zásadne zriedkavejšie ako uznanie štátu ako takého alebo uznanie vlády, a že ide o inštitút, v ktorom sa politika a právo úzko prelínajú. Vo vedeckej domácej i zahraničnej literatúre možno nájsť pomerne bohatú spisbu

¹ Doc. PhDr. Mgr. Peter Rosputinský, PhD., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Katedra medzinárodných vzťahov a diplomacie, docent; ORCID: 0000-0002-7354-2519, e-mail: peter.rosputinsky2@umb.sk.

týkajúcu sa medzinárodnoprávnej stránky uznania (hlavy, vlády) štátu, v rámci ktorej je priestor venovaný rôznym aspektom aktov uznania, ako sú forma, obsah, podmienky, následky uznania a prípustnosť späťvzatia či zrušenia uznania. Keďže výskumnú rovinu tohto príspevku tvorí vnútroštátna právna úprava uznania hlavy iného štátu v podmienkach Slovenskej republiky (ďalej aj len „SR“), medzinárodnoprávnou rovinou tejto otázky sa podrobnejšie zaoberať nebudeme. Bude dostatočné stručne zmieniť skutočnosť, že podľa všeobecných pravidiel medzinárodného práva verejného je hlave štátu, vláde a ministrovi zahraničných vecí priznaná reprezentatívna povaha, čo znamená, že „[t]ieto orgány môžu konať menom štátu vo všetkých zahraničných veciach spravidla bez osobitného splnomocnenia“². Inými slovami, uvedené tri vnútroštátne orgány pre medzinárodné styky sú podľa medzinárodného práva oprávnené robiť všetky akty výsostnej moci v rámci ich právomoci zastupovať štát v zahraničných veciach, t. j. urobiť aj akt uznania hlavy iného štátu, rovnako ako aj iné akty uznania (napríklad samotného štátu).

Pre skúmanie uznania hlavy iného štátu z pohľadu slovenskej perspektívy je potrebné konštatovať, že náš právny poriadok nemá právnu úpravu, ktorá by túto záležitosť riešila *expressis verbis*. Vychádzajúc z ústavnej premisy, že štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobilom, ktorý ustanoví zákon, vyššie uvedené konštatovanie prirodzene a logicky smeruje k otázke, do právomoci ktorého štátneho orgánu SR patrí rozhodovanie o uznaní hlavy iného štátu. Základom pre riešenie tejto otázky je vymedzenie právomocí najdôležitejších štátnych orgánov SR na úseku zahraničných vecí, a teda parlamentu, prezidenta, vlády a Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR. Príspevok predkladá jednak analýzu daných právomocí a jednak posúdenie (pravdepodobne doposiaľ jediného) konkrétneho prípadu uznania hlavy iného štátu zo strany SR, a to uznania Juana Guaidóa za dočasného prezidenta Venezuelskej bolívarovskej republiky rozhodnutím ministra zahraničných vecí a európskych záležitostí SR (ďalej len „minister“) Ivana Korčoka z 1.7.2020. V súvislosti s označenou prípadovou štúdiou nebude predmetom skúmania naplnenie materiálnych podmienok pre uznanie Juana Guaidóa za dočasného venezuelského prezidenta, pretože to je otázka presahujúca tému tohto príspevku.

Na základe uvedenej analýzy a uvedeného posúdenia je cieľom tohto príspevku zodpovedanie otázky, či rozhodovanie o uznaní hlavy iného štátu patrí podľa slovenskej právnej úpravy platnej a účinnej k 31.12.2023 do právomocí Národnej rady SR, prezidenta SR, vlády SR alebo Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR. To, že ide o tému

² POTOČNÝ, M. - ONDŘEJ, J.: Mezinárodní právo veřejné - Zvláštní část. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 184.

aktuálnu ako z pohľadu domácej politiky, tak aj zahraničnej či medzinárodnej politiky, dokladujú nesúhlasné stanoviská rôznych osobností s rozhodnutím ministra Ivana Korčoka (založené nielen na tom, že podľa nich neboli dané materiálne podmienky pre takéto uznanie, ale aj na tom, že šlo o otázku mimo právomoci ministra) a množiace sa podobné situácie ohľadne uznania alebo neuznania hláv iných štátov, ktoré spravidla vyžadujú reakciu zo strany jednotlivých štátov (z nedávnej minulosti vo vzťahu k bieloruskému prezidentovi A. Lukašenkovi, resp. S. Cichanovskej³ alebo ruskému prezidentovi V. Putinovi⁴).

1. Právny rámec uznania hlavy iného štátu Slovenskou republikou

Ako bolo uvedené v úvode tohto príspevku, v slovenskom právnom poriadku niet (špeciálneho) pravidla určeného pre úpravu podmienok a procesu uznania hlavy iného štátu. Možno tiež dodať, že naše vnútroštátne právo nemá ani normu regulujúcu uznanie iného štátu ako subjektu medzinárodného práva či akékoľvek iné uznanie ako jednostranný akt štátu v zmysle medzinárodného práva verejného. Pri identifikovaní relevantného právneho rámca vzťahujúceho sa na našu výskumnú otázku možno vychádzať iba zo všeobecného vymedzenia právomocí jednotlivých najdôležitejších vnútroštátnych orgánov SR vo vzťahu k zahraničiu, ktorý je daný Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“) a tzv. kompetenčným zákonom. Z uvedeného teda prirodzene vyplýva, že základom našich právnych úvah budú nasledovné ustanovenia, a to:

- a) čl. 86 písm. h) Ústavy SR, podľa ktorého do pôsobnosti Národnej rady SR (ďalej len „parlament“) patrí rokovať o základných otázkach vnútornej, medzinárodnej, hospodárskej, sociálnej a inej politiky;
- b) čl. 102 ods. 1 písm. a) prvá veta Ústavy SR, podľa ktorého prezident zastupuje SR navonok, dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy;
- c) čl. 119 písm. i) Ústavy SR, podľa ktorého vláda rozhoduje v zbere o zásadných otázkach vnútornej a zahraničnej politiky,
- d) § 14 ods. 1 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „kompetenčný zákon“) a čl. 3 ods. 1 Štatútu Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí SR č. 82/2016 zo 7.12.2016 (ďalej len „Štatút ministerstva“), podľa ktorých je Ministerstvo zahraničných vecí a

³ Napr. rezolúcia litovského parlamentu z 18.8.2020 o neuznaní výsledkov prezidentských volieb v Bielorusku z 9.8.2020 alebo obdobné stanovisko predsedu Európskej rady Charlesa Michela z 19.8.2020 a predstavitel'ov mnohých členských štátov Európskej únie.

⁴ Napr. rezolúcia 2519 (2023) Parlamentného zhromaždenia Rady Európy z 13.10.2023 vyzývajúca uznať V. Putina za nelegitímneho prezidenta RF po uplynutí jeho terajšieho funkčného obdobia.

európskych záležitostí SR (ďalej len „ministerstvo“) ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť zahraničnej politiky a vzťahy SR k ostatným štátom, medzinárodným organizáciám a zoskupeniam a európskym inštitúciám,

- e) § 14 ods. 2 písm. c) kompetenčného zákona a čl. 3 ods. 2 písm. d) Štatútu ministerstva, podľa ktorých ministerstvo zabezpečuje styky s orgánmi a predstaviteľmi cudzích štátov v SR a v zahraničí.

2. Uznanie Juana Guaidóa za dočasného venezuelského prezidenta ministrom Ivanom Korčokom

Po rokovaní vlády SR (ďalej len „vláda“) 1.7.2020 vystúpil minister Ivan Korčok na tlačovej konferencii a uviedol nasledovné: „*Chcem informovať o mojom rozhodnutí, ktoré som urobil a o ktorom som pred malou chvíľou informoval aj vládu, konkrétne ide o moje rozhodnutie uznať Juana Guaidóa za dočasného prezidenta Venezuely*“⁵. Správu prevzali viaceré médiá a informovali verejnosť v zmysle vyššie uvedeného. Podrobnosti k vzniku daného rozhodnutia nebolo možné v deň jeho oznámenia nájsť v žiadnych verejne dostupných informačných zdrojoch a neboli uvedené ani v tlačovej správe ministerstva z 1.7.2020 k tejto záležitosti.

Informáciu o aktuálnej situácii vo Venezuele a rozhodnutí uznať Juana Guaidóa za jej dočasného prezidenta sa zaoberal 8.7.2020 na svojej 7. schôdzi Zahraničný výbor Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „ZV NR SR“), pričom v zápisnici z tejto schôdze sú k našej výskumnej otázke uvedené okrem iného nasledovné relevantné informácie:

1. „*Pán minister povedal, že nereprezentuje rozhodnutie minulej vlády SR, ktoré odmietlo uznať Guaidóa za dočasného prezidenta Venezuely*.“⁶,
2. predseda predmetného výboru Juraj Blanár predniesol pozmeňujúci návrh v tejto veci v znení „*Zahraničný výbor NR SR konštatuje, že minister ZVaEZ prekročil svoju kompetenciu*“⁷ (návrh nebol prijatý),

⁵ Videozáznam z tlačovej konferencie ministra Ivan Korčoka; 1.7.2020. PRAVDA a TASR. [online]. [cit.2023-11-11]. Dostupné na internete: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/556136-slovensko-uzna-guaidoa-za-docasneho-prezidenta-venezuely/>.

⁶ Zápisnica zo 7. schôdze Zahraničného výboru NR SR, ktorá sa uskutočnila 8. júla 2020 o 12:00 hod. v budove NR SR, miestnosť č. 149. s. 3. [online]. [cit.2023-11-11]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?WFTID=NRDK&MasterID=276667>.

⁷ Tamže, s. 4.

3. minister Ivan Korčok v rámci rozpravy odpovedal, že krok uznania Juana Guaidóa za venezuelského prezidenta konzultoval s prezidentkou, vládou a s predsedom parlamentu, pričom „[n]a tento krok mal minister výslovnú kompetenciu, urobil ho ústnou formou“⁸.

Následne ZV NR SR prijal svoje 14. uznesenie, ktorým okrem iného zobral na vedomie informáciu o rozhodnutí uznať Juana Guaidóa za dočasného prezidenta Venezuely⁹.

Vzhľadom na skutočnosť, že v otázke právomoci ministra uznať konkrétnu osobu za hlavu iného štátu sa podľa vyššie citovaného objavil rozpor medzi názorom ministra Ivana Korčoka a predsedu ZV NR SR Juraja Blanára, ako aj s prihliadnutím na neexistujúcu výslovnú právnu úpravu tejto právomoci, som 20.10.2023 v rámci prípravy podkladov pre tento príspevok požiadal Ivana Korčoka prostredníctvom e-mailovej správy odoslanej na info@ivankorcok.sk o zdôvodnenie jeho názoru, že „mal výslovnú kompetenciu“ pre uznanie Juana Guaidóa za venezuelského prezidenta. Ako odpoveď som dostal 23.10.2023 odporúčanie odoslané z uvedenej e-mailovej adresy kontaktovať v danej veci ministerstvo.

Obratom (23.10.2023) som tak urobil na základe príslušných ustanovení zákona o slobode informácií, pričom som požiadal (i) o bližšie informácie ohľadne vzniku rozhodnutia o uznaní Juana Guaidóa za venezuelského prezidenta; (ii) o uvedenie zákonného ustanovenia, podľa ktorého bolo dané rozhodnutie urobené; (iii) o oznámenie, či a ako bolo toto rozhodnutie oznámené Venezuele; (iv) o informácie ohľadom konzultácií ministra Ivana Korčoka s pani prezidentkou, s vládou a s predsedom parlamentu, t. j. najmä kedy sa dané konzultácie uskutočnili, v akom poradí, aké stanoviská k predmetnej veci zaujali títo predstavitelia a akej relevancie boli vo vzťahu k rozhodnutiu o uznaní Juana Guaidóa za venezuelského prezidenta.

V sprístupnení informácií ministerstvo uviedlo:

1. k bodu (i), že „SR sa týmto krokom pridala k skupine 24 členských krajín EÚ, ktoré už v roku 2019 skonštatovali, že jediným legitímne a demokraticky zvoleným ústavným činiteľom vo Venezuele je Juan Guaidó, a ktorý sa 23.1.2020 vyhlásil za dočasného prezidenta krajiny. Minister zahraničných vecí a európskych záležitostí SR Ivan Korčok tak reagoval na dlhodobu sa zhoršujúcu vnútropolitickú situáciu vo Venezuele a pokračujúci protiústavný postup Nicolása Madura v otázke vyhlásenia nových demokratických prezidentských volieb.“,
2. k bodu (ii), že dané rozhodnutie bolo uskutočnené podľa § 14 ods. ods. 1 a ods. 2 písm. c) kompetenčného zákona a že „[o]tázka uznania v tomto prípade (nejde o otázku uznania

⁸ Tamže, s. 5.

⁹ 14. uznesenie Zahraničného výboru NR SR z 8. júla 2020. [online]. [cit.2023-11-11]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?WFTID=NRDK&MasterID=276427>.

štátu) spadá do výkonu právomocí v oblasti zahraničnéj politiky a vzťahov SR k ostatným štátom, pre ktorú je ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí ústredným orgánom štátnej správy.“,

3. k bodu (iii), že „[v]el'vyslanectvo SR v Brazílii (akreditované aj pre Venezuelu) dňa 1. júla 2020 prostredníctvom diplomatickej nóty informovalo veľvyslanectvo Venezuelskej bolívarovskej republiky v Brazílskej federatívnej republike o rozhodnutí uznať J. Guaidóa za legitímneho dočasného prezidenta Venezuely zo strany SR. Minister zahraničných vecí a európskych záležitostí SR Ivan Korčok zaslal dňa 8. júla 2020 list ministrovi zahraničných vecí vo vláde J. Guaidóa, Juliovi A. Borgesovi, v ktorom ho informoval o rozhodnutí uznať J. Guaidóa za legitímneho dočasného prezidenta Venezuely zo strany SR.“¹⁰,
4. k bodu (iv), že ministerstvo „nedisponuje informáciami o uvedených konzultáciách ani o stanoviskách uvedených predstaviteľov“¹¹.

Okrem vyššie uvedenej žiadosti adresovanej ministerstvu som sa pokúsil získať informácie týkajúce sa uznania Juana Guaidóa za dočasného venezuelského prezidenta podľa zákona o slobode informácií aj od vlády¹², a to najmä ohľadne tvrdení ministra Ivana Korčoka o tom, že vláda rozhodla o neuznaní Juana Guaidóa za dočasného venezuelského prezidenta v roku 2019 a že vládu 1.7.2020 informoval o uznaní Juana Guaidóa za dočasného venezuelského prezidenta. Požadované informácie mi sprístupnené neboli, a to z dôvodu, že vláda dané informácie nemá k dispozícii a že „neviduje žiadne záznamy z rokovaní vlády Slovenskej republiky, na ktorej by odzneli žiadateľom požadované informácie a z uvedeného dôvodu nedisponuje ani zápisnicou, v ktorej by boli tieto skutočnosti zaznamenané“¹³.

3. Analýza existujúceho právneho rámca a uznania Juana Guaidóa za dočasného venezuelského prezidenta ministrom Ivanom Korčokom

Na základe skutkových okolností týkajúcich sa vyššie opísanej prípadovej štúdie – t. j. že uznanie bolo urobené ministrom – je správne začať úvahou, či bol minister oprávnený v danej veci konať v zmysle § 14 kompetenčného zákona. Je nevyhnutné podotknúť, že podľa

¹⁰ Sprístupnenie informácií ministerstvom sp. zn. INF/000174/2023-LEG2-2 z 3.11.2023, s. 1-3, doručené autorovi 3.11.2023 e-mailovou správou z e-mailovej adresy infozakon@mzv.sk.

¹¹ Tamže, s. 3 a rozhodnutie ministerstva sp. zn. INF/000174/2023-LEG2-3 z 2.11.2023, doručené autorovi poštou 6.11.2023.

¹² Keďže mnohé rozhodnutia vlády sú zverejňované, pokúsil som sa dohľadať príslušné uznesenia vlády týkajúce sa uznania Juana Guaidóa na internetových stránkach vlády, avšak neúspešne, a tak som 19.10.2023 Úradu vlády SR adresoval žiadosť o sprístupnenie predmetných informácií.

¹³ Rozhodnutie Úradu vlády SR sp. zn. 42223/121/2023/KGTSÚ z 31.10.2023, doručené autorovi poštou 7.11.2023.

získaných informácií vo veci konal a rozhodoval priamo minister, a to bez predchádzajúceho splnomocnenia, pokynu alebo mandátu od vlády.

O tom, kto je alebo nie je orgánom a predstaviteľom cudzieho štátu, rozhoduje primárne samotný dotknutý cudzí štát, resp. jeho vnútroštátne právo, keďže ide o jeho vnútornú záležitosť. V prípade mimoústavného spôsobu kreovania takéhoto orgánu alebo predstaviteľa či v situácii, keď si právo byť takýmto orgánom alebo predstaviteľom nárokujú dve alebo viac osôb, prichádza do úvahy rozhodnutie iného štátu, koho bude považovať za oficiálneho reprezentanta dotknutého štátu. Východiskom právnej analýzy tejto otázky v našej situácii je princíp viazanosti všetkých štátnych orgánov SR jej ústavou a zákonmi v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, z ktorého vyplýva zákaz svojvoľného konania štátnych orgánov a povinnosť štátnych orgánov nekonať nad rámec svojej právomoci. Aplikačným záverom tohto princípu vo vzťahu k spomínanej prípadovej štúdii musí byť existencia ústavného alebo zákonného splnomocnenia pre ministerstvo na urobenie úkonu uznania hlavy iného štátu, resp. existencia nejakého ústavného alebo zákonného ustanovenia, pod ktoré by bolo možné predmetný úkon subsumovať. Vo svetle uvedeného je nesporné, že ministerstvo predstavuje ústredný orgán štátnej správy pre oblasť zahraničnej politiky a vzťahy SR k zahraničiu a že zabezpečuje styky s orgánmi a predstaviteľmi cudzích štátov v SR a v zahraničí. Uvedené síce znamená právomoc realizovať styky s orgánmi a predstaviteľmi iných štátov, nie však aj právomoc rozhodovať o tom, kto je a kto nie je orgánom alebo predstaviteľom iného štátu. Opačný výklad by nevyhnutne znamenal, že ministerstvo (alebo priamo minister) je oprávnené rozhodovať aj o tom, ktorá entita je alebo nie je štátom a dokonca aj o tom, či danú entitu SR uzná alebo neuzná za štát.

V neposlednom rade je pre posúdenie skúmanej otázky významným aj samotný vzťah medzi vládou a ministerstvom, v ktorom je zrejماً horizontálnosť a aspekt ich vzájomnej nadriadenosti a podriadenosti. Odzrkadľuje to aj základné pravidlo činnosti ministerstva, podľa ktorého sa ministerstvo riadi pri plnení svojich úloh nielen právnymi predpismi a medzinárodnými zmluvami, ale aj uzneseniami vlády, programovými vyhláseniami vlády a na ne nadväzujúcimi zameraniami zahraničnej politiky, plánmi legislatívnych úloh vlády a plánmi práce vlády na príslušný rok¹⁴. Z uvedených dokumentov vlády, ich záväznosti pre ministerstvo a z ústavného oprávnenia vlády rozhodovať o zásadných otázkach zahraničnej politiky nepochybne vyplýva, že je to práve vláda, ktorá rozhoduje o základných líniách zahraničnej politiky a má všeobecnú riadiacu, koordinačnú a kontrolnú právomoc aj na tomto

¹⁴ Bližšie čl. 8 ods. 1 Štatútu ministerstva.

úseku realizácie štátnej politiky. V tejto súvislosti je zaujímavé, že minister Ivan Korčok sa na schôdzi ZV NR SR vyjadril tak, že sa nestotožňuje s rozhodnutím predchádzajúcej vlády, ktorá odmietla uznať Juana Guaidóa za dočasného venezuelského prezidenta. Z tohto by teda malo vyplývať, že o danej otázke už rozhodovala vláda (čo sa mi pri príprave tohto príspevku nepodarilo potvrdiť ani vyvrátiť), t. j. že ide o záležitosť patriacu do právomoci vlády, nie ministra.

Pre pokračovanie v analýze právneho rámca, ktorý by mohol byť aplikovaný na skúmanú otázku subsumovateľnosti uznania hlavy cudzieho štátu pod niektoré z vyššie uvedených ustanovení Ústavy SR, je relevantné to, či je uznanie hlavy iného štátu zo strany SR otázkou slovenskej zahraničnej politiky alebo otázkou medzinárodnej politiky. To by totiž malo mať dopad na posúdenie danej veci z hľadiska čl. 86 písm. h) a čl. 119 písm. i) Ústavy SR.

Vo vzťahu k parlamentu ide o jeho právomoc rokovať o základných otázkach medzinárodnej politiky, pričom daný pojem nedefinuje Ústava SR, iný právny predpis vrátane Rokovacieho poriadku NR SR, slovenská veda o štáte a práve a ani domáca judikatúra. Úsudok o vnímaní daného pojmu samotným parlamentom možno urobiť zo zoznamu jeho vyhlásení a deklarácií¹⁵, ktoré sa zjavne vzťahujú na otázky mimo domácej (vnútroštátnej) politiky; spomedzi nich možno zmieniť napr. situáciu v Kosove (1999), prístupové rokovania EÚ s Tureckom (2004), situáciu politických väzňov v Bielorusku (2006), hladomor v Sovietskom zväze v r. 1932-1933 (2007), migračné výzvy, ktorým čelí EÚ (2015), konflikt v Náhornom Karabachu (2020) či vojenskú agresiu RF proti Ukrajine (2022). Už aj len z takéhoto exemplifikatívneho výpočtu je badateľný pomerne široký výklad pojmu „základná otázka medzinárodnej politiky“ samotným parlamentom. Z hľadiska jeho pozície v našom politickom systéme ide pravdepodobne o výklad akceptovateľný. Napokon, bez významu nie je ani to, že podľa Ústavného súdu SR je aj predmetná právomoc rokovať o základných otázkach medzinárodnej politiky zverená parlamentu za účelom výkonu kontrolnej právomoci voči vláde a aj takéto rokovanie môže vyústiť do vyslovenia nedôvery vláde alebo jej jednotlivému členovi¹⁶. V inom svojom rozhodnutí Ústavný súd SR s výslovným odkazom okrem iného aj na čl. 86 písm. h) Ústavy SR uviedol, že *„je to priamo demokraticky legitimovaná národná rada, ktorá je v prvom rade kompetentná (a zodpovedná) rozhodovať o tom, čo sú bezpečnostné záujmy Slovenskej republiky a ako sú ohrozené...“*¹⁷. V kontexte uvedeného teda nemožno

¹⁵ Vyhlásenia a deklarácie. Národná rada Slovenskej republiky. [online]. [cit.2023-11-12]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/?sid=nrsr/dokumenty/vyhlasenia>.

¹⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 9/04-30 z 23.6.2005, s. 12.

¹⁷ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2012-137 zo 17.9.2014, s. 83.

vonkoncom vylúčiť, že by v osobitne významnej situácii, napr. pri rozhodovaní o uznaní hlavy stáleho členského štátu BR OSN, bol do celého procesu zapojený aj parlament, resp. že práve názor parlamentu v danej veci by bol z politického a právneho hľadiska najdôležitejší.

Na rozdiel od vyššie charakterizovanej právomoci parlamentu týkajúcej sa medzinárodnej politiky, Ústava SR uvádza vo vzťahu k vláde právomoc rozhodovať o zásadných otázkach zahraničnej politiky. Realizovanie zahraničnej politiky štátu pravdepodobne nie je vôbec možné bez poznania toho, ktoré orgány a ktorí predstavitelia reprezentujú cudzie štáty, s ktorými by SR mala vstupovať do vzájomných stykov. Z takejto logiky prirodzene vyplýva, že uznanie hlavy iného štátu patrí medzi otázky zahraničnej politiky SR ako uznávajúceho štátu. Na druhej strane môže byť polemické, či ide o otázku z pohľadu zahraničnej politiky zásadnú, keďže tak znie Ústavou SR definovaná podmienka pre rozhodovanie vlády v zmysle čl. 119 písm. i) Ústavy SR. Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že odpoveď bude závisieť od toho, o hlavu ktorého štátu ide, resp. aký význam má daný štát z pohľadu bezpečnostných, hospodárskych či iných záujmov SR. Ak by sme pripustili túto úvahu, nevyhnutne by to malo výsledok v podobe kategorizovania štátov, čo by bolo jednak v rozpore s princípom zvrchovanej rovnosti štátov a jednak by to bolo medzinárodnopoliticky neobhájiteľné. A teda identifikovanie orgánov a predstaviteľov akéhokoľvek cudzieho štátu v podobe uznania hlavy iného štátu predstavuje pre praktickú realizáciu zahraničnej politiky otázku zásadnú. Správnosť tohto záveru možno vyvodiť aj z názoru Ústavného súdu SR, podľa ktorého nominácia kandidátov na sudcov, ktorí by mali pôsobiť za SR v medzinárodných súdnych inštitúciách, jednoznačne patrí medzi zásadné otázky vnútornej a zahraničnej politiky¹⁸. A teda ak je z pohľadu našej zahraničnej politiky zásadné to, kto má byť slovenským sudcom v medzinárodných súdnych inštitúciách, tak je nemenej zásadné to, kto je Slovenskou republikou považovaný za hlavu cudzieho štátu.

A napokon, orgán, ktorý podľa Ústavy SR nemožno obísť z hľadiska skúmania jeho prípadného oprávnenia uznať hlavu iného štátu, je prezident. Ak ponecháme bokom možnosti konkludentného uznania hlavy iného štátu (napr. v podobe uzatvorenia medzinárodnej zmluvy s takouto hlavou iného štátu, prijatím šéfa diplomatickej misie vymenovaného takouto hlavou iného štátu alebo poverením šéfa diplomatickej misie k takejto hlave cudzieho štátu), prichádza do úvahy otázka najvšeobecnejšej reprezentatívnej funkcie prezidenta ako najvyššieho predstaviteľa štátu spočívajúca v oprávnení zastupovať štát navonok¹⁹, t. j. vo vzťahu

¹⁸ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 298/2015-42 z 1.7.2015, s. 31.

¹⁹ Pre zaujímavosť, podľa čl. 63 ods. 3 Ústavy Českej republiky rozhodnutie prezidenta ČR pri zastupovaní ČR navonok vyžaduje pre svoju platnosť spolupodpis predsedu vlády alebo ním povereného člena vlády.

k vonkajšiemu prostrediu štátu (tzv. *ius representationis omnimoda*). Ide o klasickú funkciu každej hlavy štátu znamenajúcej to, že prejav vôle hlavy štátu je považovaný za prejav samotného štátu, a to bez toho, aby hlava štátu potrebovala preukazovať svoje oprávnenie na konanie menom vlastného štátu osobitným splnomocnením. Ústava SR a ani iné právne predpisy nekonkretizujú, čo všetko zahŕňa uvedené oprávnenie, resp. vykonanie ktorých úkonov by už bolo podľa vnútroštátneho práva prekročením tejto právomoci. Podľa Ústavného súdu SR „[z]astupovanie Slovenskej republiky prezidentom navonok je oprávnením prezidenta konať v mene štátu, vykonávať v mene štátu úkony a prejavy k iným subjektom medzinárodného práva“²⁰. So zreteľom na to, že uznanie hlavy cudzieho štátu je prejavom vôle smerujúcim k inému subjektu medzinárodného práva, jeho urobenie – prinajmenšom nominálne – spadá pod uvedenú právomoc prezidenta. Berúc do úvahy mieru, v ktorej doterajší prezidenti a prezidentka v našom systéme parlamentnej formy vlády realizovali právomoc zastupovať SR navonok, možno bilancovať, že v doterajšej slovenskej ústavnej tradícii prezidenti nezastupujú štát mimo rámca zahraničnopolitickej línie stanovenej vládou. Ako ale správne naznačuje Peter Kresák, text Ústavy SR „[p]ri určitých ambíciách jednotlivca zastávajúceho úrad prezidenta, spojených s príhodnými politickými podmienkami ... umožňuje aj významné posilnenie úradu hlavy štátu, či dokonca modifikáciu vládnej formy smerom k semi-prezidiálnemu modelu“²¹.

Záver

Zodpovedanie výskumnej otázky tohto príspevku je so zreteľom na nízke zastúpenie domácej praxe v danej záležitosti možné založiť v podstate len na úvahách o existujúcej právnej úprave postavenia štátnych orgánov SR prichádzajúcich do úvahy ako inštitúcií kompetentných rozhodovať o uznaní hlavy iného štátu. Z predloženej analýzy vyplýva, paradoxne práve vo vzťahu k jedinému dostupnému prípadu uznania Juana Guaidóa ako hlavy iného štátu, že najslabším právnym základom pre daný postup disponuje minister/ministerstvo. Je síce nesporným faktom, že ministerstvo je hlavným kanálom realizácie bilaterálnych (a multilaterálnych) stykov SR so zahraničím, avšak podľa našich záverov je v zmysle platnej slovenskej právnej úpravy orgánom najmenej príslušným pre uznanie hlavy iného štátu.

²⁰ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 8/96 zo 4.9.1996, s. 25.

²¹ KRESÁK, P.: Hlava štátu – zodpovednosť a funkcia. Diskusia III. Po 25 rokoch 1989-2014. s. 5. [online]. Bratislavský inštitút humanizmu. [cit.2023-11-14]. Dostupné na internete: <https://old.bisla.sk/sk/wp-content/uploads/2014/03/Kresak-Hlava-statu.pdf>.

Ministerstvo možno považovať predovšetkým za „vykonávateľa“ zahraničnej politiky SR, no nie za tvorca dôležitých rozhodnutí na tomto úseku výkonu funkcií štátu.

Čo sa týka zostávajúcich troch orgánov s ústavne vymedzenou právomocou zaoberať sa otázkami smerujúcimi k zahraničným či medzinárodným záležitostiam (parlament, prezident, vláda), možno konštatovať, že uznanie hlavy iného štátu by mohlo spadať do rozhodovacieho portfólia každého z nich. Avšak zohľadňujúc to, že (i) v SR sa uplatňuje model parlamentnej (nie prezidentskej) formy vlády a že (ii) uskutočňovanie zahraničnej politiky je zverené orgánom výkonnej moci, tak najsilnejším právnym základom pre uznanie hlavy iného štátu disponuje podľa nášho názoru vláda. Právomoc prezidenta zastupovať štát navonok je podľa platnej právnej úpravy a postavenia prezidenta v slovenskom politickom systéme potrebné vykladať tak, že prezident ju síce vykonáva nielen v zmysle protokolárnom (ceremoniálnom), ale aj politickom, avšak len v rovine zahraničnopolitickej línie stanovenej vládou, spravidla z iniciatívy alebo na odporúčanie ministerstva. Realizácia prezidentského oprávnenia zastupovať štát navonok nad uvedený rozsah a prijímanie dôležitých zahraničnopolitických rozhodnutí z vlastnej iniciatívy, bez konzultácie s vládou alebo dokonca bez súhlasu vlády by prekračovalo postavenie prezidenta v systéme parlamentnej formy vlády, no nebolo by v rozpore so znením Ústavy SR (a ani v rozpore s medzinárodným právom). Pravdepodobne by to však naštrbilo alebo mohlo naštrbiť jednotnú zahraničnopolitickú líniu štátu²².

V neposlednom rade treba dodať, že otázka uznania hlavy iného štátu je vo všeobecnosti otázkou politickou, navyše temer vždy veľmi citlivou, čo pri Ústavných súdom SR potvrdzovanom pomerne silnom postavení parlamentu vo vzťahu k medzinárodnopolitickým otázkam nevylučuje ani to, že by v tejto veci rozhodol parlament a zaviazal by vládu rešpektovať ním definovanú líniu pre zahraničnú politiku SR. Takéto riešenie by bolo nielen legálne, ale aj legitímne, a to najmä v závislosti od osoby uznávanej za hlavu iného štátu a dôležitosti tejto otázky z pohľadu národno-štátnych záujmov SR.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Conclusions by the President of the European Council. 19 August 2020. [online]. [cit.2023-11-16]. Dostupné na internete: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/08/19/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-of-the-members-of-the-european-council-on-19-august-2020/>.

²² V tejto súvislosti je podnetným článok: SYLLOVÁ, J.: Vliv přímé prezidentské volby na celistvost zahraniční politiky České republiky. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, roč. 57, 2011, č. 4. ISSN 0323-0619, s. 43-52.

KRESÁK, P.: Hlava štátu – zodpovednosť a funkcia. Diskusia III. Po 25 rokoch 1989-2014. s. 5. [online]. Bratislavský inštitút humanizmu. [cit.2023-11-14]. Dostupné na internete: <https://old.bisla.sk/sk/wp-content/uploads/2014/03/Kresak-Hlava-statu.pdf>.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 9/04-30 z 23.6.2005.

POTOČNÝ, M. - ONDŘEJ, J. Mezinárodní právo veřejné - Zvláštní část. Praha: C. H. Beck, 2006. 533s. ISBN 978-80-7179-536-4.

Resolution 2519 (2023). Examining the legitimacy and legality of the ad hominem term limit waiver for the incumbent President of the RF. [online]. [cit.2023-11-16]. Dostupné na internete: <https://pace.coe.int/pdf/2fbd0386e7fae9500969a88e6169a6d95464525f81a33a48af64a50d18ed6000/res.%202519.pdf>.

SYLLOVÁ, J.: Vliv přímé prezidentské volby na celistvost zahraniční politiky České republiky. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, roč. 57, 2011, č. 4. ISSN 0323-0619, s. 43-52.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2012-137 zo 17.9.2014.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 298/2015-42 z 1.7.2015.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 8/96 zo 4.9.1996.

Videozáznam z tlačovej konferencie ministra Ivan Korčoka; 1.7.2020. [online]. [cit.2023-11-11]. Dostupné na internete: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/556136-slovensko-uznauaidoa-za-docasneho-prezidenta-venezuely/>.

Zápisnica zo 7. schôdze Zahraničného výboru NR SR, ktorá sa uskutočnila 8. júla 2020 o 12:00 hod. v budove NR SR, miestnosť č. 149. s. 3. [online]. [cit.2023-11-11]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?WFTID=NRDK&MasterID=276667>.

14. uznesenie Zahraničného výboru NR SR z 8. júla 2020. [online]. [cit.2023-11-11]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?WFTID=NRDK&MasterID=276427>.

**SPRÁVCOVIA ÚVEROV/SPRÁVCOVIA NESPLÁCANÝCH ÚVEROV
AKO NOVÝ DRUH DOHLIADANÝCH SUBJEKTOV FINANČNÉHO
TRHU V SR A ČR (KOMPARATÍVNA ANALÝZA VYBRANÝCH
PRÁVNÝCH ASPEKTOV TRANSPOZÍCIE SMERNICE EURÓPSKEHO
PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2021/2167 z 24. novembra 2021
O SPRÁVOCH ÚVEROV A NÁKUPCOCH ÚVEROV A O ZMENE
SMERNÍC 2008/48/ES A 2014/17/EÚ)**

**CREDIT SERVICERS AS A NEW TYPE OF SUPERVISED FINANCIAL
MARKET ENTITIES IN THE SLOVAK REPUBLIC AND THE CZECH
REPUBLIC (COMPARATIVE ANALYSIS OF SELECTED LEGAL
ASPECTS OF THE TRANSPOSITION OF DIRECTIVE 2021/2167 OF
THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL OF 24
November 2021 ON CREDIT SERVICERS AND CREDIT PURCHASERS
AND AMENDING DIRECTIVES 2008/48/EC and 2014/17/EU)**

Andrea Slezáková¹

Abstrakt

Spomedzi sekundárnych prameňov práva EÚ reprezentuje smernica nástroj slúžiaci na harmonizáciu právnych poriadkov jednotlivých členských štátov. Smernica EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2021/2167 z 24. novembra 2021 o správcoch úverov a nákupcoch úverov a o zmene smerníc 2008/48/ES a 2014/17/EÚ a jej transpozícia do slovenského i českého právneho poriadku so sebou okrem iného prináša nový druh dohliadaného subjektu finančného trhu, a to správcov úverov (v ČR správcov nesplácaných úverov). Článok predstavuje komparatívnu analýzu vybraných právnych aspektov regulácie dvoch členských štátov EÚ, predovšetkým s osobitným zameraním na udeľovanie príslušného povolenia správcom úverov (správcom nesplácaných úverov).

Kľúčové slová

Správca úveru, správca nesplácaného úveru, dohľad nad finančným trhom, Národná banka Slovenska, Česká národná banka

¹ JUDr. Andrea Slezáková, LL.M., Ph.D., Ekonomická univerzita v Bratislave, Obchodná fakulta, Katedra obchodného práva, odborná asistentka. Príspevok vznikol na základe KEGA č. 041EU-4/2022: Vytvorenie učebnice Právo v marketingu ako učebnej pomôcky pre novovytvorený predmet na EU.

Abstract

Among the secondary sources of EU law, the Directive is the instrument used to harmonise the law orders of the Member States. Directive (EU) 2021/2167 of the EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 November 2021 on credit servicers and credit purchasers and amending Directives 2008/48/EC and 2014/17/EU and its transposition into the Slovak and Czech legal order brings with it, among other things, a new type of supervised financial market entity, namely credit servicers. The article presents a comparative analysis of selected legal aspects of the regulation of the two EU Member States, with a particular focus on the granting of the relevant authorisation to credit servicers.

Keywords

Credit Servicer, Financial Market Supervision, National Bank of Slovakia, Czech National Bank

Úvod

Smernica (*directive*) je záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, pokiaľ ide o výsledok, ktorý má byť dosiahnutý, ponecháva však voľbu formy na dosiahnutie vytýčeného cieľa.² To umožňuje členským štátom transponovať smernicu s prihliadnutím na svoje národné špecifiká.³ Smernica (*directive*) reprezentuje miernejší nástroj v porovnaní s nariadením (*regulation*).⁴ Slovenská republika, ako členský štát EÚ, bude transformovať Smernicu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/2167 z 24. novembra 2021 o správcoch úverov a nákupcoch úverov a o zmene smerníc 2008/48/ES a 2014/17/EÚ (ďalej len „smernica o správcoch úverov a nákupcoch úverov“), a to zákonom o správcoch úverov a nákupcoch úverov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, pričom k 31. decembru 2023 ide o návrh zákona o správcoch úverov a nákupcoch úverov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“), u ktorého bolo dňa 27. septembra 2023 ukončené medzirezortné pripomienkové konanie.⁵

Transponovať smernicu o správcoch úverov a nákupcoch úverov bude i Česká republika. Z webového sídla Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky vyplýva, že vládny návrh zákona o trhu s nesplácanými úvermi (ďalej len „návrh zákona o trhu s nesplácanými úvermi“) bol dňa 12. decembra 2023 prerokovaný v druhom čítaní.⁶

² HARATSCH, A. et al.: Europarecht. 11. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, 2018. 848 s. ISBN 978-3161559747, s. 175.

³ FISCHER, P. et al.: Europarecht: Das Recht der EU/EG, des Europarates und der wichtigsten anderen europäischen Organisationen (Linde Lehrbuch). 4., völlig neu bearbeitete Auflage. Wien: LINDE VERLAG, 2002, 1160 s. ISBN 978-3707300475, s. 625.

⁴ HERDEGEN, M.: Europarecht. 22. Auflage. München: C.H.Beck, 2020. 580 s. ISBN 978-3-406-75779-2, s. 196.

⁵ Dostupné na <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2023/529> [cit. 27-12-2023].

⁶ <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=472> [cit. 27-12-2023].

V oboch členských štátoch EÚ ku dňu 31. decembra 2023 možno hovoriť len o návrhoch všeobecne záväzných právnych predpisov, ku ktorých prijatiu dôjde v priebehu kalendárneho roka 2024.

Činnosťami spravovania úverov sa v zmysle § 2 písm. j) návrhu zákona a v zmysle § 2 písm. k) návrh zákona o trhu s nesplácanými úvermi rozumie realizácia jednej alebo viacerých z nasledovných aktivít: vyberanie či vymáhanie dlhu z nesplácanej zmluvy o úvere, rokovanie o zmene obsahu záväzku, opakované prerokovanie akýchkoľvek podmienok týkajúcich sa práv veriteľa v súvislosti so zmluvou o úvere alebo samotnej zmluvy o úvere s dlžníkom v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky podľa pokynov nákupcu úverov, ak správca úverov nie je sprostredkovateľom úveru podľa osobitných predpisov⁷, vybavovanie sťažností a reklamácií dlžníkov súvisiacich s nesplácanou zmluvou o úvere, informovanie dlžníka o akýchkoľvek zmenách úrokových sadzieb alebo poplatkov, alebo informovanie dlžníka o akýchkoľvek splatných platbách týkajúcich sa práv veriteľa v súvislosti so zmluvou o úvere alebo zo samotnej zmluvy o úvere. Legálne definície v oboch krajinách vychádzajú zo smernice o správcoch úverov a nákupcoch úverov, koncipujú činnosti spravovania úverov široko, tým, že pod pojem činnosti spravovania úverov nesubsumujú len výlučne podstatu aktivity, ktorým je vymáhanie a vyberanie finančných prostriedkov od dlžníkov, ale zároveň aj všetky podporné, obslužné, servisné a súvisiace činnosti.

1. Vybrané právne aspekty regulácie činnosti spravovania úverov v SR a ČR

Návrh zákona o správcoch úverov a nákupcoch úverov, ako aj návrh zákona o trhu s nesplácanými úvermi vychádzajú z idey, že špecifická činnosť, ktorou je spravovanie úverov, si vyžaduje preverenie plnenia zákonodarcom ustanovených podmienok, a to ešte pred začatím podnikania, v konaní, v ktorom sa rozhoduje o udelení, resp. neudelení príslušného povolenia. Zároveň oba návrhy všeobecne záväzných právnych predpisov pod pojem činnosti spravovania úverov subsumujú vybavovanie sťažností dlžníkov a z organizačného hľadiska taktiež predpokladajú kreáciu vnútornej kontroly ako súčasť systému správy a riadenia. Na predmetné okruhy spoločenských vzťahov a ich právnu reguláciu v ďalšom zameriame našu pozornosť.

⁷ Ustanovenie § 4 ods. 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 v znení zákona č. 214/2018 Z. z., Ustanovenie § 21 ods. 1 Zákona č. 90/2016 Z. z. o úveroch na bývanie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

2. Povolenie pre správcu úverov

Dohľad nad finančným trhom a jeho realizácia Národnou bankou Slovenska predstavuje súbor úkonov, ktoré zahŕňajú predovšetkým dohľad na mieste, dohľad na diaľku, vedenie sankčných a povoľovacích konaní. Posledné menované predstavujú správnoprocesné konania, avšak bez subsidiárnej aplikácie zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. V súlade s ustanovením § 5 ods. 1 návrhu zákona: „*Žiadateľ preukazuje v konaní o udelenie povolenia splnenie týchto podmienok :*

- a) *žadateľ je právnickou osobou podľa osobitného predpisu,⁸⁾ má sídlo na území Slovenskej republiky, je bezúhonný a vhodný,*
- b) *osoba, ktorá u žiadateľa vykonáva kľúčové funkcie alebo ju riadi je bezúhonná, dôveryhodná a pre výkon svojej funkcie individuálne odborne spôsobilá,*
- c) *osoby, ktoré žiadateľa riadia sú kolektívne odborne spôsobilé,*
- d) *osoba, ktorá má na žiadateľovi kvalifikovanú účasť⁹⁾ je bezúhonná, dôveryhodná a vhodná,*
- e) *konečný užívateľ výhod¹⁰⁾ žiadateľa je bezúhonný a dôveryhodný,*
- f) *žadateľ uplatňuje primeranú politiku dodržiavania pravidiel ochrany dlžníka a spravodlivého zaobchádzania s dlžníkom s odbornou starostlivosťou pri zohľadňovaní jeho finančnej situácie a potreby obrátiť sa na inštitúcie vykonávajúce dlhové poradenstvo alebo sociálne služby,*
- g) *žadateľ má zavedené*
 1. *primerané vnútorné postupy, ktoré zabezpečujú zaznamenávanie sťažností dlžníka a ich vybavovanie,*
 2. *primerané postupy proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti a financovaniu terorizmu,*
 3. *spolahlivé mechanizmy správy a riadenia a primerané mechanizmy vnútornej kontroly, vrátane riadenia rizík a účtovných postupov, ktoré zabezpečujú dodržiavanie práv dlžníka a súlad s právnymi predpismi upravujúcimi práva veriteľa podľa zmluvy o úvere alebo samotnú zmluvu o úvere,*
 4. *spolahlivé mechanizmy správy a riadenia a primerané mechanizmy vnútornej kontroly, ktoré zabezpečujú súlad s osobitnými právnymi predpismi,¹¹⁾*

⁸⁾ Článok 54 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (Ú. v. EÚ C 202, 7. 6. 2016) v platnom znení.

⁹⁾ Článok 4 ods. 1 bod 36 nariadenia (EÚ) č. 575/2013 v platnom znení.

¹⁰⁾ Ustanovenie § 6a Zákona č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 241/2019 Z. z..

¹¹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (Ú. v. EÚ L 119, 4. 5. 2016).

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1725 z 23. októbra 2018 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami Únie a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 45/2001 a rozhodnutie č. 1247/2002/ES (Ú. v. EÚ L 295, 21.11.2018). Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

h) prehľadný a dôveryhodný pôvod majetku,¹²⁾ ktorý je predpokladom začatia výkonu činnosti správcu úverov,

i) skupiny s úzkymi väzbami na žiadateľa sú prehľadné a tieto úzke väzby nebránia výkonu dohľadu,

j) právny poriadok a spôsob jeho uplatnenia v štáte, na ktorého území má skupina podľa písmena i) úzke väzby, nebránia výkonu dohľadu. “ V prípade, že má žiadateľ v úmysle prijímať a držať finančné prostriedky pre nákupcu úverov, pristupujú kumulatívne k hore uvedeným požiadavkám ďalšie.

3. Povolenie na činnosť správcu nesplácaného úveru

Orgán, ktorý disponuje kompetenciou na udelenie príslušného povolenia v Českej republike predstavuje Česká národná banka. Zákonodarca v ustanovení § 6 návrhu zákona o trhu s nesplácanými úvermi normuje, že centrálna banka udelí povolenie na výkon činnosti správcu nesplácaného úveru, a to „žiadateľovi

(a) ktorý je obchodnou spoločnosťou,

(b) ktorý má sídlo a skutočné miesto podnikania v Českej republike,

(c) ktorý je dôveryhodný; podmienku dôveryhodnosti musia spĺňať aj členovia jeho štatutárneho orgánu, dozorného orgánu alebo iného obdobného orgánu právnickej osoby,

(d) ktorý zabezpečí, aby štatutárny orgán, dozorný orgán alebo iný obdobný orgán právnickej osoby ako celok mal dostatočné odborné znalosti a skúsenosti na to, aby rozumel činnosti tohto správcu nesplácaného úveru,

(e) v ktorej majú kvalifikovanú účasť len osoby,

1. ktoré neboli právoplatne odsúdené za trestný čin proti majetku, hospodársky trestný čin, trestný čin financovania terorizmu alebo trestný čin neoprávneného nakladania s osobnými údajmi alebo úmyselný trestný čin proti životu a zdraviu a

2. v prípade ktorých v posledných piatich rokoch pred podaním žiadosti nenadobudlo právoplatnosť rozhodnutie o vyhlásení konkurzu,

(f) ktorý má transparentné a spoľahlivé finančné zdroje; podmienku transparentných a spoľahlivých finančných zdrojov musí spĺňať aj ovládajúca osoba žiadateľa a

(g) ktorého systém správy a riadenia spoločnosti spĺňa požiadavky podľa § 11 a zodpovedá očakávaným činnostiam správcu nesplácaného úveru. “ V prípade, že správca nesplácaného úveru má v úmysle prijímať finančné prostriedky od dlžníkov pristupujú k hore uvedeným licenčným požiadavkám kumulatívne ďalšie.

¹²⁾ Zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

4. Spoločné znaky slovenskej a českej regulácie udeľovania príslušných povolení

Zo slovenskej a českej právnej úpravy, tak ako je v súčasnosti v návrhu zákona/v návrhu zákona o trhu s nesplácanými úvermi formulovaná, vyplýva, že činnosť je vyhradená výlučne pre právnické osoby, ktoré napĺňajú špecifické podmienky, že osoby, ktoré majú kvalifikovanú účasť na žiadateľovi sú bezúhonné, dôveryhodné a vhodné, že ak je žiadateľ súčasťou skupiny s úzkymi väzbami, táto musí byť transparentná a nesmie vytvárať bariéry pre uskutočňovanie dohľadu, že žiadateľ na začatie podnikania bude používať finančné prostriedky, ktoré pochádzajú z legálnych zdrojov, že žiadateľ dosahuje organizačnú a technickú úroveň pripravenosti na realizáciu podnikania (predovšetkým mechanizmy riadenia a vnútornej kontroly), že fyzické osoby v kľúčových funkciách, členovia štatutárneho orgánu, členovia dozorného orgánu disponujú odbornou spôsobilosťou, pričom ide nielen o jednotlivca, ale aj o primerané znalosti a skúsenosti kolektívu podieľajúcom sa na riadení budúceho dohliadaného subjektu finančného trhu, t.j. kolektívnu odbornú spôsobilosť.

Právny inštitút kolektívnej odbornej spôsobilosti predstavuje diapazón právnych noriem, ktorých účelom je najmä zabezpečenie znalostí a skúseností u každej fyzickej osoby podieľajúcej sa čo i len parciálne na manažovaní dohliadaného subjektu finančného trhu, tak aby súhrn vedomostí všetkých osôb zabezpečoval súladnosť podnikania s platnou právnou úpravou.

Transpozíciou smernice o správcoch úverov a nákupcoch úverov vzniknú taktiež nasledovné ďalšie spoločné prvky slovenskej i českej právnej úpravy vzťahujúcej sa na reguláciu predmetu podnikania (činnosti spravovania úverov), a to povinnosť technickej, organizačnej a personálnej pripravenosti na vykonávanie podnikania ešte pred začatím činnosti, zákonom uložená povinnosť plnenia informačných povinností voči orgánu dohľadu, status subjektu disponujúceho príslušným povolením ako povinnej osoby podľa osobitných predpisov regulujúcich problematiku AML a CFT, zákonom uložená povinnosť strpieť výkon dohľadu a ukladanie sankcií.

5. Odlišnosti slovenskej a českej regulácie povolovacích konaní a plnenia informačných povinností

V regulatórnom prostredí oboch členských štátov sa nachádzajú okrem spoločných prvkov aj odlišnosti. Kým český zákonodarca do návrhu zákona o trhu s nesplácanými úvermi nezakotvil právny inštitút predchádzajúceho súhlasu centrálnej banky na uskutočnenie taxatívne definovaného okruhu úkonov, v slovenskej právnej úprave nachádzame uvedené

normované v ustanovení § 8 ods. 1 návrhu zákona, pričom „*Predchádzajúci súhlas Národnej banky Slovenska udelený na základe žiadosti je podmienkou na*

a) voľbu alebo vymenovanie osôb, ktoré riadia správcu úverov alebo vykonávajú kľúčové funkcie,

b) nadobudnutie kvalifikovanej účasti¹¹⁾ na správcovi úverov alebo na také ďalšie zvýšenie kvalifikovanej účasti, ktorým by podiel na základnom imaní správcu úverov alebo na hlasovacích právach u správcu úverov dosiahol alebo prekročil 20 %, 30 % alebo 50 % alebo čím by sa tento správca úverov stal dcérskou spoločnosťou osoby, ktorá nadobúda takýto podiel v jednej alebo v niekoľkých operáciách priamo alebo konaním v zhode.“ Predmetný právny inštitút reprezentuje predovšetkým súhlasný prejav vôle orgánu dohľadu, s uskutočnením istého úkonu, ktorý je vyjadrený v individuálnom správnom akte, v rozhodnutí Národnej banky Slovenska. Na účely udelenia predchádzajúceho súhlasu Národnej banky Slovenska musí žiadateľ, právnická osoba, ktorej bolo udelené povolenie pre správcu úverov, preukázať splnenie zákonne ustanovených podmienok. V slovenskej regulácii podnikania dohliadaných subjektov finančného trhu, ide o frekventovaný právny inštitút. Jeho podstata spočíva v monitorovaní subjektu po udelení príslušného povolenia a v tomto kontexte je nutné podčiarknuť, že pôsobí predovšetkým preventívne. Neudelením prechádzajúceho súhlasu Národnej banky Slovenska, ak žiadateľ nepreukázal splnenie zákonom ustanovených podmienok, dochádza k ingerencii zo strany orgánu dohľadu. A to *ex ante*, skôr ako by bol vznikol stav nesúladnosti podnikania s právnou úpravou. Predmetný právny inštitút okrem iného napomáha predchádzať vedeniu sankčných konaní, v ktorých bude za nedostatok v činnosti udelená sankcia, napríklad pokuta, či odobratie príslušného povolenia. *Ergo* možno hovoriť o korekcii ešte pred vykonaním úkonu. Predchádzajúci súhlas Národnej banky Slovenska predstavuje právny inštitút, ktorý sa spravidla nachádza v osobitných právnych predpisoch regulujúcich jednotlivé sektory finančného trhu (napríklad v zákone č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v zákone č. 203/2011 Z. z. o kolektívnom investovaní v znení neskorších predpisov, zákone č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v zákone č. 650/2004 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Porovnávajúc právne úpravy, konštatujeme, že v návrhu zákona o trhu s nesplácanými úvermi, český zákonodarca pre orgán dohľadu zakotvil oprávnenie ingerencie do podnikania, po porušení povinnosti ustanovenej primárnou či sekundárnou legislatívou dohliadaným subjektom finančného trhu, uložením opatrenia na nápravu. Česká národná banka môže napríklad v súlade s ustanovením

§ 34 ods. 1 písm. c) návrhu zákona o trhu s nesplácanými úvermi uložiť správcovi nesplácaného úveru, aby odvolal člena štatutárneho, dozorného orgánu, alebo iného obdobného orgánu, *ergo* orgán dohľadu bude zasahovať korigujúco *ex post*.

Odlíšný prvok nachádzame aj pri normovaní plnenia informačných povinností správcom úveru/ správcom nesplácaného úveru voči Národnej banke Slovenska/Českej národnej banke. Podľa ustanovenia § 3 ods. 4 návrhu zákona „*Správca úverov je povinný Národnú banku Slovenska písomne informovať o každej zmene a všetkých skutočnostiach rozhodujúcich na udelenie povolenia bezodkladne po tom, ako sa o nich dozvedel.*“ Podľa ustanovenia § 8 ods. 1 a ods. 2 návrhu zákona o trhu s nesplácanými úvermi „*Správca nesplácaného úveru oznámi bez zbytočného odkladu Českej národnej banke podstatné zmeny údajov uvedených v žiadosti o udelenie povolenia na činnosť správcu nesplácaného úveru, na ktorých základe bolo povolenie na činnosť udelené.*“ Z uvedeného je zrejmé, že kým v českej právnej úprave pomerne široko koncipovanou formuláciou „*podstatné zmeny údajov uvedených v žiadosti*“ zákonodarca prenecháva na dohliadanom subjekte finančného trhu istú mieru uváženia, aby si v procesoch interne zhodnotil, aká skutočnosť predstavuje podstatnú zmenu údajov uvedených v žiadosti a na základe, ktorých mu bolo udelené príslušné povolenie. Nie každá zmena údajov, na základe ktorého bolo udelené príslušné povolenie predstavuje podstatnú zmenu, a preto o nej nebude upovedomená Česká národná banka. Slovenskú právnu úpravu možno považovať za rigoróznejšiu, keďže zákonodarca hovorí o tom, že správca úverov je povinný Národnú banku Slovenska notifikovať o každej zmene a všetkých skutočnostiach relevantných pre udelenie príslušného povolenia. Slovenský zákonodarca neprenecháva dohliadanému subjektu finančného trhu priestor pre uváženie, gramatickým výkladom možno dospieť k záveru, že správca úverov bude informovať o akejkol'vek zmene údajov a skutočnosti, na základe ktorej bolo udelené príslušné povolenie.

6. Vybavovanie sťažností ako činnosť spravovania úverov

V širšom slova zmysle možno sťažnosť charakterizovať ako podanie dlžníka, ktorým uvádza do pozornosti porušenie práv a povinností vyplývajúcich zo zmluvy o úvere, z postupu veriteľa, z postupu nákupcu úverov, či postupu správcu úverom. Vybavovanie sťažností predstavuje aktivitu, ktorú možno subsumovať pod legálnu definíciu činností spravovania úverov. Realizuje ju správca úveru/správca nesplácaného úveru. Prvým nevyhnutným predpokladom efektívneho systému na vybavovanie sťažností predstavuje prijatie internej smernice právnickej osoby upravujúcej predmetnú problematiku. K posúdeniu jej náležitostí dochádza v povoľovacom konaní a každá jej zmena podlieha informačnej povinnosti vo vzťahu

k orgánu dohľadu. Za jej minimálne obsahové náležitosti možno považovať najmä definíciu základných pojmov ako sú sťažovateľ, sťažnosť, spolu s negatívnym vymedzením, aké podanie nepredstavuje sťažnosť, výslovne je nutné uviesť, že výstup od dlžníka má byť posudzovaný podľa jeho obsahu, nie označenia, spôsob podania sťažnosti, spôsob vybavenia sťažnosti, resp. postupy, alternatívy pre vybavenie sťažnosti, uchovávanie sťažnosti a spôsobu jej vybavenia, lehotu pre archiváciu, upovedomenie sťažovateľa o spôsobe vybavenia jeho sťažnosti, lehoty pre vybavenie sťažnosti, mechanizmus pre identifikáciu nedostatkov zistených na základe sťažnosti a spôsob ich analýzy, ich následného odstránenia a predchádzania ich opätovného vzniku.

Rovnako vhodné sa javí v predmetnej internej smernici regulovať procedúry pre vybavovanie podnetov od dlžníkov, ktoré nie sú sťažnosťou, ale iným podaním. Sťažnosť, v prípade jej opodstatnenosti, predstavuje podnet tretej osoby na zlepšenie a optimalizáciu procesov. Opatrenia prijaté za účelom nápravy zistených nedostatkov a ich efektívnosť by mali byť v pravidelných intervaloch hodnotené štatutárnym i dozorným orgánom právnickej osoby.

7. Vnútoraná kontrola – efektívny mechanizmus na predchádzanie nedostatkov v činnosti

V slovenskom i českom regulatórnom prostredí je súčasťou systému správy a riadenia vnútorná kontrola. Kontrola predstavuje organizovanú činnosť zameranú na objektívne zistenie a zaznamenanie rozdielu medzi želateľným a skutočným stavom, s cieľom zabezpečiť odstránenie zistených nedostatkov.¹³ Kontrola je špecifická, samostatná činnosť zameraná na zisťovanie skutočného stavu a jeho porovnanie so žiaducim stavom; zistenie odchýlok skutočného stavu od stavu požadovaného legislatívou; zisťovanie príčin týchto odchýlok; zabezpečenie nápravy, ak sú odchýlky nežiaduce.¹⁴ Vnútoraná kontrola je kontrola tých skutočností, ktoré podávajú obraz o tom, či sa riadiace mechanizmy vo všetkých podrobnostiach a vo všetkých funkčných oblastiach neustále dodržiavajú.¹⁵ Medzi zložky, ktoré tvoria vnútornú kontrolu zaraďujeme nasledovné prvky: každý pracovný postup sa uskutočňuje podľa stanovených pravidiel vo vopred danom organizačnom systéme; musí sa uskutočniť dôsledné rozdelenie funkcií, ktoré treba doplniť jasnými hranicami okruhov zodpovednosti; zásada oddelovania funkcií a úloh vyžaduje, aby žiadny pracovný postup neuskutočňovala jedna osoba od začiatku do konca, ale aby sa na ňom podieľalo vždy viac vzájomne sa

¹³CILIKOVÁ, O.: Kontrolný systém a vnútorný audit v organizáciách. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta v Banskej Bystrici, 2007. 91 s. ISBN 978-80-8083-380-0. s. 9.

¹⁴NAGY, J.: Audítorské postupy. Bratislava: Súvaha, 1999. 276 s. ISBN 80-88727-27-8, s. 31.

¹⁵CILIKOVÁ, O.: Kontrolný systém a vnútorný audit v organizáciách. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta v Banskej Bystrici, 2007. 91 s. ISBN 978-80-8083-380-0. s. 19.

kontrolujúcich osôb, čo najrozsiahlejšie zabudovanie kontrolných mechanizmov do pracovných postupov, pričom sa musí zabrániť tomu, aby sa kontrola obchádzala.¹⁶ Pojem vnútorná kontrola a vnútorný audit nie sú totožné. Zatiaľ čo poslaním auditu je ochrana vlastníkov, poslaním kontrolnej činnosti je odstrániť nedostatky.¹⁷ Pre audítora je kritériálna skutočnosť, k nej prirovnáva a požaduje evidovaný stav, pre kontrolóra je smerodajný evidovaný stav.¹⁸ Ustanovenie § 5 ods. 3 návrhu zákona predpokladá zriadenie samostatného nezávislého útvaru v rámci v organizačnej štruktúry správcu úverov zodpovedného za výkon vnútornej kontroly. Vzhľadom na funkciu, ktorú plní predmetná jednotka v správcovi úverov, bude spravidla podriadená dozornému orgánu právnickej osoby. V praxi sa ako vhodné javí, aby súčasťou útvaru vnútornej kontroly boli najmenej dva kontrolné tímy. Prvý, zameriavajúci sa na uskutočňovanie kontrol v súlade s periodickým plánom (schvaľovaným spravidla na obdobie jedného roku) a strategickým plánom (schvaľovaným spravidla na obdobie štyroch rokov). Druhý, realizujúci *ad hoc* kontroly podľa požiadaviek dozorného orgánu, prípadne štatutárneho orgánu. Slovenský zákonodarca umožňuje dohliadanému subjektu finančného trhu, alternatívny postup, a to určenie vedúceho zamestnanca zodpovedného za výkon vnútornej kontroly, namiesto vytvorenia útvaru vnútornej kontroly, ak sú splnené zákonné podmienky. Žiadateľ o udelenie príslušného povolenia pri voľbe jednej z dvoch možností, predovšetkým musí nevyhnutne vychádzať z toho, aké činnosti spravovania úverov bude realizovať. Ak má v úmysle uskutočňovať všetky štyri, tak ako ich normuje zákonodarca v ustanovení § 2 písm. j) návrhu zákona, logickým výkladom možno dospieť k záveru, že bude nevyhnutnosťou kreovať útvar vnútornej kontroly. Nemožno zároveň opomenúť, že Národná banka Slovenska je v súlade s ustanovením § 16 ods. 5 zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov oprávnená vyzvať účastníka konania, aby odstránil nedostatky žiadosti a ako nedostatok žiadosti potenciálne môže vnímať práve určenie vedúceho zamestnanca zodpovedného za výkon vnútornej kontroly miesto zriadenia útvaru vnútornej kontroly. Ergo následne bude účastník konania povinný predmetný nedostatok odstrániť a žiadosť doplniť. V českom návrhu zákona o trhu s nesplácanými úvermi, zákonodarca dva možné postupy pri kreácii útvaru vnútornej kontroly doposiaľ nenormuje.

¹⁶WÖHE, G.: Úvod do podnikového hospodárství. Praha: C.H.Beck, 1995. 748 s. ISBN 8071790141, s. 94.

¹⁷CILIKOVÁ, O.: Kontrolný systém a vnútorný audit v organizáciách. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta v Banskej Bystrici, 2007. 91 s. ISBN 978-80-8083-380-0. s. 9.

¹⁸ Tamže.

Záver

Správca úveru, správca nesplácaného úveru, tak ako predpokladá návrh zákona i návrh zákona o trhu s nesplácanými úvermi, predstavujú *sui generis* právnické osoby, z dvoch dôvodov. Pričom oba sú späté s realizáciou dohľadu nad finančným trhom autoritou disponujúcou potrebnou kompetenciou. Prístup k podnikaniu je spojený so zákonom uloženou povinnosťou získania príslušného povolenia, neuplatní sa teda registračný princíp, ale povoloovací princíp pri vstupe do podnikania. Z čoho vyplýva, že účastník konania (žiadateľ o udelenie príslušného povolenia) je povinný preukázať splnenie zákonom ustanovených podmienok. Pričom v tomto kontexte sa javí ako vhodné uviesť, že predmetný spôsob regulácie nemožno vnímať ako administratívnu bariéru, ale ako spôsob ochrany trhu pred subjektmi nespôsobilými na výkon činnosti. Európsky, aj národný zákonodarca sú motivovaní myšlienkou, že žiadateľ, ktorý nepreukáže plnenie príslušných požiadaviek, so sebou prináša vysoký potenciál pre zlyhanie pri dodržiavaní práv dlžníka, a preto mu nemôže byť udelené príslušné povolenie.

Ďalší dôvod spočíva v ingerencii, ktorá má podobu dohľadu na mieste alebo dohľadu na diaľku realizovaných v súlade so zákonom č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, resp. výkonu dohľadu formou kontroly na mieste podľa zákona Českej národnej rady č. 6/1993 Sb. o Českej národnej banke v znení neskorších predpisov. Dohliadaný subjekt finančného trhu, v tomto prípade správca úverov, správca nesplácaného úveru, je povinný poskytnúť súčinnosť a umožniť orgánu dohľadu preverenie súladnosti uskutočňovania regulovaného predmetu podnikania.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Monografie a učebnice:

CILIKOVÁ, O.: Kontrolný systém a vnútorný audit v organizáciách. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta v Banskej Bystrici, 2007. 91 s. ISBN 978-80-8083-380-0.

FISCHER, P. et al.: Europarecht: Das Recht der EU/EG, des Europarates und der wichtigsten anderen europäischen Organisationen (Linde Lehrbuch). 4., völlig neu bearbeitete Auflage.

Wien: LINDE VERLAG, 2002, 1160 s. ISBN 978-3707300475.

HARATSCH, A. et al.: Europarecht. 11. überarbeitete und aktualisierte Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, 2018. 848 s. ISBN 978-3161559747.

HERDEGEN, M.: Europarecht. 22. Auflage. München: C.H.Beck, 2020. 580 s. ISBN 978-3-406-75779-2.

NAGY, J.: Audítorské postupy. Bratislava: Súvaha, 1999. 276 s. ISBN 80-88727-27-8.

WÖHE, G.: Úvod do podnikového hospodářství. Praha: C.H.Beck, 1995. 748 s. ISBN 8071790141.

JEDNOTNÝ DIGITÁLNY TRH AKO ZÁKLAD BUDOVANIA CEZHRANIČNEJ ZDRAVOTNEJ STAROSTLIVOSTI

DIGITAL SINGLE MARKET AS A BASIS FOR BUILDING CROSS- BORDER HEALTHCARE

Igor Sloboda¹

Abstrakt:

V posledných rokoch môžeme sledovať významný posun v oblasti digitalizácie verejnej správy naprieč členskými krajinami EÚ. Okrem digitalizačným politik jednotlivých členských štátov, zohráva významnú úlohu aj jednotný digitálny trh. Digitalizácia zdravotníctva predstavuje jednu z hlavných výziev posledných rokov, pričom pandémia v posledných troch rokoch ukázala, ako môže tento krok viesť k zavedeniu efektívnych hospodárnych procesov, vedúcich k zlepšeniu kooperácie medzi zdravotnými pracoviskami, ako aj k skvalitňovaniu zdravotnej starostlivosti.

Kľúčové slová:

Európske právo, jednotný digitálny trh, zdravotná starostlivosť, cezhraničná zdravotná starostlivosť, digitalizácia zdravotníctva.

Abstract:

Recent years have seen a significant shift in the digitalisation of public administration across EU Member States. In addition to the digitisation policies of individual Member States, the Digital Single Market plays an important role. The digitisation of healthcare has been one of the main challenges of recent years, and the pandemic of the last three years has shown how this move can lead to the introduction of efficient cost-effective processes, leading to improved collaboration between health workplaces as well as improving the quality of healthcare.

Keywords:

European law, digital single market, healthcare, cross-border healthcare, digitalisation of healthcare.

Úvod

Stratégia jednotného digitálneho trhu, predstavuje iniciatívu Európskej únie, ktorej zámerom je vytvoriť jednotný trh naprieč Európou, a to prostredníctvom odstránenia geografického blokovania a zlepšením cezhraničného prístupu k digitálnemu tovaru a online službám. Spolu s národnými politikami členských štátov ako aj súvisiacimi unijnými programami, zdôrazňuje potrebu digitálnej cezhraničnej integrácie, ktorá v posledných rokoch

¹ Mgr. Igor Sloboda je študentom denného doktorandského štúdia v odbore právo Európskej únie na Ústave európskeho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Vo svojej odbornej činnosti sa zameriava predovšetkým na právo Európskej únie, Európskeho hospodárskeho priestoru, jednotný digitálny trh.

zaznamenáva výrazný posun. Za účelom dosiahnutia plnohodnotného digitálneho trhu v rámci ktorého bude zabezpečený bezproblémový informačný tok zdravotných dát medzi zdravotníkmi a pracoviskami, je nevyhnutné vyriešiť nielen administratívne zaťaženie, ale aj bezpečnosť systémov, dostupnosť a kvalitu dát. Technologický pokrok ako aj výskum v oblasti zdravotníctva so sebou priniesol v posledných rokoch množstvo inovácií. Ako príklad môžeme hovoriť najmä o pokroku v diagnostike, medikácií ale aj biotechnológiách, ktorých praktický prínos sa následne prejavil v prevencii ale aj liečbe. Celosvetová pandémia, jednoznačne ukázala, ako môže tento digitálny prechod prispieť k zavedeniu vysoko efektívnych a nákladovo rentabilných procesov, vedúcich k lepšej spolupráci medzi zdravotnými zariadeniami a tým tak k zvýšeniu kvality zdravotníckych služieb. Zavádzanie nových technológií, však so sebou prináša aj mnohé výzvy, s ktorými sa musí následne zákonodarca aj s ohľadom na bezpečnosť a ochranu osobných údajov vysporiadať.

1. Cezhraničná zdravotná starostlivosť v Európskej únii

Otázka cezhraničnej zdravotnej starostlivosti, bola od roku 1971 upravená nariadením č. 1408/71 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva. Vzhľadom na postupný vývoj, sa koncept poskytovania cezhraničnej zdravotnej starostlivosti v rámci Európskej únie, dotváral aj prostredníctvom rozhodovacej činnosti Súdneho dvora. Všeobecnú právnu úpravu obsiahnutú v primárnom a sekundárnom práve postupne dotváral svojimi rozhodnutiami, a bližšie vymedzil práva a povinnosti pacientov s ním spojených. Medzi rozhodnutia ktoré zásadným spôsobom napomohli pri kreovaní cezhraničnej zdravotnej starostlivosti, môžeme považovať nasledovné:

V prípadoch *Louisi a Carbone*² súd rozhodol, že platby ktoré sú uskutočnené fyzickou osobou v súvislosti s cestovaním za účelom lekárskeho ošetrovania, nespádajú pod voľný pohyb kapitálu ale služieb. Z toho možno vyvodiť, že poskytovanie zdravotníckych služieb spadá medzi štyri základné slobody.³ V neskorších rozhodnutiach v prípadoch *Kohll a Decker*, sa súd zaoberal otázkou predchádzajúceho súhlasu s poskytnutím zdravotnej starostlivosti v inom členskom štáte, respektíve nákup zdravotníckych produktov. Rozhodnutí vo veci *Kohll* súd doplnil, že vyžadovanie predchádzajúceho súhlasu v prípade povolenia zdravotnej starostlivosti v inom členskom štáte predstavuje porušenie článku 59 Zmluvy o ES (dnes článok 49 ZFEU).⁴

² C-286/82 a C-26/83 ECLI:EU:C:1984:35 bod. 16

³ KAŠŠÁK, R.: Európske správne právo a správa na úseku zdravotníctva. s. 14

⁴ C-158/96 ECLI:EU:C:1984:35 výrok rozsudku

V obdobnom Decker, zase súd konštatoval podobné porušenie článkov 30 a 36 Zmluvy o ES vo vzťahu k požiadavke predchádzajúceho povolenia na nákup zdravotníckych produktov.⁵ Súd však zároveň pripustil, že požiadavka predchádzajúceho súhlasu môže byť odôvodnená v prípade, ak možno v primeranom čase zabezpečiť rovnako účinnú liečbu v zariadení s ktorým má poisťovňa poistenca uzavretú zmluvu.⁶ Súd sa v danom prípade zaoberal aj otázkou, či je poskytovaná liečba považovaná odborníkmi za obvyklú. Rovnako je možné odmietnuť súhlas, ak je rovnako účinná liečba dostupná bez zbytočného odkladu.⁷ V neskoršom prípade Leichtle, súd rozhodol, že nie je prípustné aby boli výdavky spojené s kúpeľnou liečbou podmienené vyšším vyhlídkami úspešného liečenia v inom členskom štáte.⁸ Medzi ďalšie významné rozhodnutia môžeme zaradiť aj rozsudky vo veciach Watts⁹, Elchinov¹⁰ a Petru¹¹.

Zo začiatku neboli vnútroštátne orgány členských štátov ochotné aplikovať tento inštitút, opierajúc sa najmä o argument, že nejde o otázky spadajúce pod právnu úpravu Spoločenstva, ale ide o oblasť spadajúcu výlučne do kompetencie národného práva.¹²

Rozhodovacia činnosť Súdneho dvora má v tomto prípade dvojaký význam, na jednej strane dochádza k aplikačnému posunu a prostredníctvom výkladu primárneho ako aj sekundárneho práva, kedy sa napríklad poskytovanie zdravotníckych služieb subsumuje pod voľný pohyb služieb. Na druhej strane však môžeme dospieť k vyhodnoteniu, že súd upravením otázok súvisiacich s poskytovaním cezhraničnej zdravotnej starostlivosti, vytvoril isté právne vákuum, ktoré sa opieralo najmä o jeho rozhodnutia. Postupom času, bola staršia judikatúra postupne implementovaná do novej právne úpravy, najmä v podobe nariadenia č. 883/2004, ktoré nahradilo nariadenie z roku 1971, ako aj v prípade nariadenia č. 988/2009.

Séria rozhodnutí Súdneho dvora bola podnetom aj pre členské štáty a v reakcii ministri zdravotníctva vyzvali v roku 2003 Komisiu, aby preskúmala možnosti implementácie stávajúcej judikatúry do právneho poriadku, čím by zároveň došlo k vyplneniu medzery v právnej úprave, ktorá by tak poskytovala lepšiu právnu istotu pacientom pri poskytovaní cezhraničnej zdravotnej starostlivosti.¹³ Podľa pôvodného návrhu bolo zámerom Komisie premietnuť právnu úpravu už do pripravovanej smernice o službách, čo bolo z dôvodu

⁵ C-120/96 ECLI:EU:C:1998:167 výrok rozsudku

⁶ C-157/99 ECLI:EU:C:2001:404 výrok rozsudku

⁷ C-385/99 ECLI:EU:C:2003:270 výrok rozsudku

⁸ C-8/02 ECLI:EU:C:2004:161 bod 1 výroku rozsudku

⁹ C-372/04 ECLI:EU:C:2006:325

¹⁰ C-173/09 ECLI:EU:C:2010:581

¹¹ C-268/13 ECLI:EU:C:2014:2271

¹² KAŠŠÁK, R.: Európske správne právo a správa na úseku zdravotníctva. s. 14

¹³ Návrh smernice EP a Rady o uplatňovaní práv pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti, bod 1 dôvodovej správy

nedostatočného zohľadnenia špecifik zdravotníckych služieb Európskym parlamentom ako aj Radou odmietnuté.¹⁴ V septembri 2006 iniciuje konzultácie, na základe ktorých bol v roku 2008 Komisiou predložený návrh neskôr prijatej smernice o uplatňovaní práv pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti.¹⁵

Nadobudnutím účinnosti v októbri 2013, prináša smernica nový rozmer v prípade poskytovania cezhraničnej zdravotnej starostlivosti, ktorá sa už viac neobmedzuje len na fyzickú presun a prítomnosť pacienta v zdravotníckom zariadení v inom členskom štáte, ale ako uvádza aj článok 7 ods. 7 nariadenia, môže byť zdravotná starostlivosť poskytovaná aj prostredníctvom telemedicíny.¹⁶ V článku 14 nariadenie upravovalo samotné elektronické zdravotníctvo. V rámci prvého odseku sa článok zameriava na podporu kooperácie pri výmene informácií medzi členskými štátmi, v rámci dobrovoľnej siete zodpovedných vnútroštátnych orgánov. Je nutné dodať, že prostredníctvom nariadenia nedochádzalo k zavedeniu žiadneho informačného systému, ale prostredníctvom uvedeného ustanovenia malo dôjsť k vytvoreniu právneho základu, prostredníctvom ktorého bude môcť Komisia vypracovať pravidlá interoperability v prípade, ak sa niektoré členské štáty rozhodnú systém elektronického zaviesť.¹⁷

2. Digitálne riešenia v zdravotníctve prostredníctvom stratégií

Poskytovanie cezhraničnej zdravotnej starostlivosti, sa nutne neobmedzuje len na potrebu fyzického transferu pacienta alebo odborníka do druhého členského štátu. K jej poskytovaniu môže dôjsť aj prostredníctvom informačných alebo telekomunikačných prostriedkov. Nejde tak už čisto len o zabezpečenie konkrétneho zdravotného úkonu v inom členskom štáte, ale najmä o zdieľanie zdravotných dát. Prostredníctvom digitalizačných programov v zdravotníctve dochádza k vybudovaniu celej infraštruktúry elektronického zdravotníctva, ktorá je vzájomne prepojená naprieč členskými štátmi EÚ. Jej prostredníctvom sa zdravotníckym zariadeniam poskytuje najmä možnosť výmeny zdravotných údajov o pacientoch.

Prvý akčný plán elektronického zdravotníctva bol prijatý už v roku 2004, s cieľom dosiahnuť využitie plného potenciálu systémov a služieb elektronického zdravotníctva a podporiť tak ich zavedenie v rámci EÚ. To sa malo uskutočniť prostredníctvom troch

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Článok 7 ods. 7 Smernice EP a Rady o uplatňovaní práv pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti

¹⁷ Ibidem Článok 14 ods. 1 až 3

cieľových oblastí – riešením spoločných výziev a vytvorením právneho rámca na podporu eHealth, spustením pilotných projektov poskytovania služieb eHealth¹⁸ a vzájomnej spolupráci pri vykonávaní monitoringu praxe a vymieňaní si osvedčených postupov.¹⁹ Ako už bolo uvedené v predchádzajúcej kapitole, koncept e-zdravia právne upravuje smernica o právach pri poskytovaní cezhraničnej zdravotnej starostlivosti, konkrétne článok 14 smernice. Samotná smernica nemala za cieľ zavedenie systémov alebo služieb e-zdravia, ale v prípade ak by sa štáty rozhodli obdobný systém implementovať, určovala pravidlá interoperability.

Z dôvodu existencie ďalších prekážok, predstavuje Komisia v roku 2012 „Akčný plán elektronického zdravotníctva na roky 2012-2020 – inovačná zdravotná starostlivosť pre 21. storočie“. Z právneho hľadiska malo dôjsť k najmä k posilneniu postavenia pacientov a občanov s ohľadom na pravidlá ochrany osobných údajov. Okrem toho mala byť vyriešená aj nedostatočná zrozumiteľnosť práva v súvislosti s mHealth ako aj zdravotnými aplikáciami.²⁰

V roku 2015 dochádza k predstaveniu stratégie pre jednotný digitálny trh. Elektronizácia zdravotníctva patrí medzi ťažiskové body stratégie, pričom je vymedzená v časti „Maximalizácie rastového potenciálu digitálneho hospodárstva“, kde sa v rámci jednotlivých podkapitol hovorí o podpore rozvoju najmä v súvislosti s big data a podporou interoperability.²¹ Ďalší rozvoj bol plánovaný v rámci akčných plánov Komisie, ako aj stratégie elektronického zdravotníctva z roku 2018, rok predtým dochádza zároveň k zriadeniu pracovnej skupiny, ktorá ma na starosti preskúmať prekážky a stimuly za účelom dosiahnutia bezpečnej výmeny zdravotných údajov v rámci EÚ.²²

Krátko predtým ako v roku 2020 zasiahla svet a EÚ pandémia, Európsky dvor audítorov vykonal audit, v ktorom sa zaoberal dohľadom Komisie nad uplatňovaním smernice o cezhraničnej zdravotnej starostlivosti, pričom pozornosť venoval aj súvisiacim opatreniam v oblasti elektronizácie zdravotníctva. Celkové zhrnutie osobitnej správy je nasledovné: „...hoci opatrenia EÚ v oblasti cezhraničnej zdravotnej starostlivosti zvýšili spoluprácu

¹⁸ Medzi takéto projekty patril napríklad epSOS, ktorý sa skončil v polovicu roku 2014. Medzi hlavné ciele projektu patrilo zabezpečenie transferu zdravotných údajov pacienta ošetrojúcemu lekárovi. Projekt zároveň pomohol identifikovať nedostatky a problémy pri prenose zdravotných údajov a dát.

¹⁹ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov e-Health – lepšia zdravotná starostlivosť pre občanov Európy - Akčný plán eHealth str. 16, 19 a 20

²⁰ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov – Akčný plán elektronického zdravotníctva na roky 2012-2020 – inovačná zdravotná starostlivosť pre 21. storočie s. 11 a 12

²¹ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov – Stratégia pre jednotný digitálny trh v Európe

²² Európsky Dvor Audítorov: Osobitná správa č. 7/2019: Opatrenia EÚ v oblasti cezhraničnej zdravotnej starostlivosti: veľké ambície, ale potrebné je lepšie riadenie bod 8

členských štátov, prínosy pre pacientov boli obmedzené. Zistili sme, že napriek pokroku v poskytovaní informácií o cezhraničnej zdravotnej starostlivosti občanom EÚ zostávajú v niektorých oblastiach tieto informácie ťažko dostupné. Zistili sme nedostatky v strategickom plánovaní Komisie a riadení projektov.“²³ Zo záverov auditu je možné dospieť k záveru, že nielen opatrenia ale aj jednotlivé programy ktoré mali za cieľ zabezpečiť čo najvhodnejšie podmienky cezhraničnej zdravotnej starostlivosti, sa často míňali účinkom na cieľovú skupinu, t.j. pacientom. V spolupráci s 22 členskými štátmi Komisia buduje dobrovoľný projekt infraštruktúry digitálnych služieb elektronického zdravotníctva, za účelom umožnenia výmeny súhrnných údajov o pacientoch, ako aj elektronických predpisov. V súvislosti s vyššie uvedeným projektom dvor audítorov upozornil, že niektoré členské štáty sa na obdobných projektoch vôbec nezúčastňujú, prípadne len na niektorých. Táto skutočnosť môže viesť k zníženej dostupnosti služieb elektronického zdravotníctva, nielen na vnútroštátnej úrovni.²⁴

Pandémia ochorenia COVID-19 jednoznačne poukázala na význam elektronických zdravotných dát. Zabezpečenie efektívneho dátového skríningu je nevyhnutné k zberu aktuálnych dát, na základe ktorých možno následne pristúpiť k prijatiu účinnejších opatrení. Zároveň môže do budúcnosti viesť k prevencii a mať na základe dát pripravený vhodný repertoár opatrení v prípade, ak by mala Európa čeliť v budúcnosti obdobnej výzve. To sa následne môže prejavovať v lepšej koordinácii opatrení.

V roku 2020 bola predstavená „Európska dátová stratégia“, v rámci ktorej sa počíta s vybudovaním spoločných európskych dátových priestorov. V reakcii na pandémiu bol predstavený návrh nariadenia EP a Rady o európskom dátovom priestore pre zdravotné údaje, ktorý predstavuje prvý spoločný dátový priestor. Primárnym cieľom predloženého návrhu, je: „stanoviť pravidlá upravujúce európsky priestor pre zdravotné údaje na zabezpečenie prístupu fyzických osôb k svojim vlastným zdravotným údajom a kontroly nad týmito údajmi, zlepšiť fungovanie jednotného trhu v záujme rozvoja a využívania inovatívnych zdravotníckych produktov a služieb na základe zdravotných údajov a zabezpečiť, aby výskumní pracovníci, inovátori, tvorcovia politik a regulačné orgány mohli čo najviac využiť dostupné zdravotné údaje na svoju prácu, a to pri súčasnom zachovaní dôvery a bezpečnosti.“²⁵

Hlavný význam vyššie uvedených stratégií a programov vo vzťahu k cezhraničnej zdravotnej starostlivosti spočíval najmä podpore a vytváraní podmienok, v rámci ktorých

²³ Ibidem – úvodné zhrnutie

²⁴ Ibidem bod 9 a 10

²⁵ Európska komisia: Návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o európskom priestore pre zdravotné údaje – bod 1.4.1 legislatívneho finančného výkazu

dochádzalo k vývoju a zavádzaniu opatrení umožňujúcich nielen efektívnu výmenu dát, ale aj interoperabilite jednotlivých zdravotníckych systémov, pričom v súlade s ostatnými čiastkovými cieľmi stratégií, dochádzalo k zvyšovaniu transparentnosti jednotlivých systémov, ako aj k lepšej ochrane osobných údajov.

3. Aktuálne výzvy a prekážky spojené s informačnými technológiami pri poskytovaní cezhraničnej zdravotnej starostlivosti

Rozvoj informačných technológií so sebou okrem mnohých prínosov prináša aj určité nevýhody a riziká, s ktorými sa musí zákonodarca pri ich implementovaní do právneho poriadku vysporiadať. Medzi aktuálne výzvy môžeme nepochybne zaradiť umelú inteligenciu. Používanie technológií a systémov využívajúcich umelú inteligenciu v zdravotníckom sektore vyvoláva množstvo právnych problémov.²⁶ Medzi ďalšie výzvy môžeme v súvislosti budovaním európskeho priestoru pre zdravotné údaje označiť otázku ochrany osobných údajov, ako aj kybernetickú bezpečnosť systémov spadajúcich pod eHealth.

3.1 Výzvy spojené s UI

Rozvoj a postupné zavádzanie systémov umelej inteligencie môžeme považovať za jednu z výziev, ktorým bude nielen elektronizácia zdravotníctva čeliť. Je nepochybné, že systémy umelej inteligencie prináša so sebou množstvo pozitív, napríklad v prípade diagnostiky, kedy môže behom krátkej chvíle dôjsť k diagnóze a následnému odporučeniu vhodnej medikamentózne alebo fyzioterapeutickej liečby. Uvedomujúc si riziká spojené so systémami UI, Komisia pripravila novú právnu úpravu v podobe Aktu o umelej inteligencii, ktorí kategorizuje jednotlivé systémy podľa rizikovosti. CPME združujúca lekárske komory členských štátov, ktorá zároveň pôsobí ako poradný orgán pre oblasť zdravotníctva, vydala stanovisko, v rámci ktorého odporučila, aby bol zabezpečený kvalifikovaný ľudský dohľad, ktorý by mal disponovať primeranými oprávneniami za účelom efektívneho vykonávania úlohy dozoru, v prípade vysokorizikových systémov UI, by mal byť podľa ich návrhu takýto dozor neoddeliteľnou súčasťou.²⁷

Riziká v prípade UI sú spojené aj s ich výsledkami, kedy nie je možné celkom jednoznačne určiť, ako umelá inteligencia dospela ku konkrétnym výsledkom, čo môže byť

²⁶ van Kolschooten, Hannah. (2022). EU regulation of artificial intelligence: Challenges for patients' rights. *Common Market Law Review*. 59. 81-112. 10.54648/COLA2022005.

²⁷ CPME Feedback on Commission Proposal for a Regulation on Artificial Intelligence Bod 4

zapríčinené aj tým, ako komplexne sú jednotlivé algoritmy prispôsobené a na základe akých faktorov mohli dospieť k vyhodnoteniu.²⁸

3.2 Výzvy spojené s ochranou osobných údajov

Cezhraničná dostupnosť zdravotných údajov, ako aj interoperability jednotlivých systémov elektronického zdravotníctva, so sebou nevyhnutne prináša otázky spojené s bezpečnosťou osobných údajov a ochrany súkromia. Tieto riziká priamo úmerne narastajú veľkosťou ale aj rozsahom zapojených systémov a zdieľaných dát ktoré v systéme cirkulujú. Ako bolo uvedené už v predchádzajúcej kapitole, Akčný plán elektronického zdravotníctva na roky 2012-2020 počítal s posilneným pravidiel ochrany osobných údajov, na čo nadviazala aj stratégia pre jednotný digitálny trh. V rámci EÚ dnes platí jedna z najkomplexnejších právnych úprav čo sa týka ochrany osobných údajov. Vo vzťahu k budovaniu elektronického zdravotníctva, je nevyhnutné sa vysporiadať s prekážkami, ktoré takýto projekt so sebou v súvislosti s ochranou osobných údajov prináša. Keďže zdravotné údaje patria do osobitnej kategórie údajov, bude nevyhnutné aby prevádzkovatelia systémov viedli podrobné záznamy o vykonaných zmenách. Zároveň by za účelom čo najefektívnejšie zabezpečenia malo dôjsť k spolupráci medzi vnútroštátnymi orgánmi vykonávajúcimi právomoci v oblasti ochrany osobných údajov, pričom by zároveň malo dôjsť aj k zosúladeniu spoločných metodík a postupov v prípade vyhodnocovania rizík.²⁹

Záver

Cezhraničná zdravotná starostlivosť, prešla za posledných štyridsať rokov pomerne komplexným vývojom, od judikatúry, cez sekundárne právo až po komplexné strategické plány. Jej poskytovanie sa už dávno neobmedzuje len na transfer pacienta do zdravotníckeho zariadenia iného členského štátu. Zavádzanie moderných informačných technológií nepochybne viedlo k zrýchleniu procesov, najmä k zlepšeniu diagnostiky, liečby ako aj prevencie či ďalších priamo súvisiacich problémov. Tento prístup sa prejavuje v lepšom prístupe ku kvalitnej zdravotnej starostlivosti a tým vedie k celkovému zvyšovaniu efektivity zdravotníctva. Pandémia COVIDU-19 však ukázala mnohé slabé stránky zdravotného systému

²⁸ van Kolschooten, Hannah. (2022). EU regulation of artificial intelligence: Challenges for patients' rights p. 14-15

²⁹ Brincoletto, G. Data protection issues in cross-border interoperability of Electronic Health REcord systems within the European Union. Data & Policy. 2020;2:e3. doi:10.1017/dap.2020.2

nielen v rámci jednotlivých členských štátov, ale aj na celoeurópskej úrovni. Aj za týmto účelom bolo preto nevyhnutné pristúpiť v reakcii k zmenám, ktoré do budúcnosti umožnia lepšiu pripravenosť na obdobné situácie, a v prípade ak by k nim aj reálne došlo, tak na základe prijatých opatrení možno pristúpiť k adresným a efektívnym opatreniam.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Legislatíva:

Zmluva o fungovaní Európskej únie

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/24/EÚ z 9. marca 2011 o uplatňovaní práv pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti [online] [cit. 12.12.2023]

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/sk/ALL/?uri=CELEX:32011L0024>

Judikatúra:

C-286/82 a C-26/83 ECLI:EU:C:1984:35

C-158/96 ECLI:EU:C:1984:35

C-120/96 ECLI:EU:C:1998:167

C-157/99 ECLI:EU:C:2001:404

C-385/99 ECLI:EU:C:2003:270

C-8/02 ECLI:EU:C:2004:161

C-372/04 ECLI:EU:C:2006:325

C-173/09 ECLI:EU:C:2010:581

C-268/13 ECLI:EU:C:2014:2271

Odborné články:

van Kolschooten, Hannah. (2022). EU regulation of artificial intelligence: Challenges for patients' rights. *Common Market Law Review*. 59. 81-112. 10.54648/COLA2022005

Brincoletto, G. (2020) Data protection issues in cross-border interoperability of Electronic Health Record systems within the European Union. *Data & Policy*. 2020;2:e3. doi:10.1017/dap.2020.2

Periodiká a zborníky:

KAŠŠÁK, R.: Európske správne právo a správa na úseku zdravotníctva. In: *Magister Officiorum: Odborný časopis Učenej právnickej spoločnosti*, roč. 4, 2014, č. 1. ISSN 1338-5569, s. 10 – 20

Internetové zdroje:

CPME Feedback on Commission Proposal for a Regulation on Artificial Intelligence. August 2021 [online] [cit. 12.12.2023] Dostupné:

https://www.cpme.eu/api/documents/adopted/2021/8/cpme.2021-085.CPME_Feedback.on_Commission.Proposal.Artificial.Intelligence.Act_final.pdf

Európsky Dvor Audítorov: Osobitná správa č. 7/2019: Opatrenia EÚ v oblasti cezhraničnej zdravotnej starostlivosti: veľké ambície, ale potrebné je lepšie riadenie [online] [cit. 12.12.2023] Dostupné na:

<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/cross-border-health-care-7-2019/sk/#chapter9>

Európska komisia: Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov e-Health – lepšia zdravotná starostlivosť pre občanov Európy - Akčný plán eHealth. Brusel: 30.4.2004 [online] [cit. 12.12.2023]

Dostupné na: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0356:FIN:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0356:FIN:EN:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0356:FIN:EN:PDF)

Európska komisia: Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov – Stratégia pre jednotný digitálny trh v Európe. Brusel: 6.5.2015. [online] [cit. 12.12.2023] Dostupné na: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=SK)

[lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=SK](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=SK)

Európska komisia: Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade a Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov – Akčný plán elektronického zdravotníctva na roky 2012-2020 – inovačná zdravotná starostlivosť pre 21. storočie. Brusel: 6.12.2012 [online] [cit. 12.12.2023] Dostupné na:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0736>

Európska komisia: Návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o európskom priestore pre zdravotné údaje. Štrasburg 3.5.2022 [online] [cit. 12.12.2023] Dostupné na:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52022PC0197>

Európska komisia: Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o uplatňovaní práv pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti. Brusel 2.7.2008. [online] [cit. 12.12.2023]

Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A52008PC0414>

OČTK PRI CEZHRANIČNOM PRÍSTUPE K ELEKTRONICKÝM DÔKAZOM

LAW ENFORCEMENT WITH BROAD ACCESS TO ELECTRONIC EVIDENCE

Miroslav Srholec¹

Abstrakt

Cieľom príspevku je bližšie priblíženie aktuálneho stavu dostupnosti elektronických dôkazných prostriedkov v trestnom konaní a formou porovnania s ďalšími krajinami EÚ na základe vlastného výskumu, priblíženie problematických momentov aktuálneho právneho rámca získavania cezhraničných elektronických dôkazov ako aj priblíženia aktuálne dostupného právneho rámca na úrovni EÚ.

Kľúčové slová

OČTK, cezhraničné vyšetrowanie, elektronické dôkazy, trestné konanie

Abstract

The aim of this contribution is to provide a closer look at the current status of the availability of electronic evidence in criminal proceedings and in the form of a comparison with other EU countries based on our own research, to provide an overview of the problematic moments of current legal framework for obtaining cross-border electronic evidence as well as an overview of the currently available legal framework at the EU level.

Keywords

Law Enforcement Agencies, cross-border investigation, electronic evidence, criminal proceedings

Úvod

V súčasnosti sa môžu orgány činné v trestnom konaní(OČTK) vo svojej činnosti v čoraz väčšej miere stretávať s problematikou procesného zabezpečovania elektronických dôkazných prostriedkov(e-evidence) ako aj problematiky ich cezhraničného získavania. Prudký rozvoj používania elektronických zariadení, nie len na legálne účely, aktuálne výrazne zvyšuje tlak na OČTK v súvislosti s ich procedurálne konformným zabezpečením v trestnom konaní. V prieskume realizovanom v rámci *Pracovného dokumentu útvarov komisie hodnotenia vplyvu*

¹ kpt. JUDr. Miroslav Srholec – je príslušník Policajného zboru SR, aktuálne pôsobiaci na pozícií starší vyšetrovateľ špecialista, odboru finančného vyšetrowania, NCODK, Prezídia PZ, so zameraním na legalizáciu výnosov z trestnej činnosti, daňovú trestnú činnosť ako aj problematiku kryptomien. Zároveň je externý doktorand Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ktorý sa vo svojom výskume zameriava na problematiku elektronických dôkazných prostriedkov v trestnom konaní.

ako sprievodný dokument návrhu smernice a nariadenia², ktorý bol medzi orgánmi presadzujúcimi trestné právo v jednotlivých členských štátoch EÚ, realizovaný ešte v roku 2018, okrem iného vyplynulo, že až 85% trestných konaní na úrovni krajín EÚ je s prezenciou elementu e-evidence a až v 65% trestných konaní je nevyhnutné cezhraničné získanie elektronických dát. Výsledky uvedeného prieskumu boli na úrovni EÚ opakovane reprodukované v súvislosti aj s ďalšími dokumentmi, pričom mali poukazovať na alarmujúci stav problematiky e-evidence v trestnom konaní. Najmä pri pohľade na tempo rozvoja informačných technológií³ a časový odstup od okamihu realizácie prieskumu, možno rozumne predpokladať, že situácia na strane OČTK je aktuálne ešte zložitejšia. Pre porovnanie, z nižšie realizovaného výskumu vyplýva, že len za obdobie tj. 2018-2021 vzrástlo množstvo cezhranične vyžiadaných e-evidence až o 44,80%. Elektronické dôkazné prostriedky aktuálne už nevystupujú výhradne v oblasti kyberkriminality, ale prakticky sa vyskytujú vo všetkých druhoch trestného konania.

V predložennom článku sme sa podujali priblížiť aktuálny stav cezhraničnej dostupnosti e-evidence v tuzemských podmienkach, a taktiež priblížiť problematickú situáciu legislatívneho rámca ako aj bližšie priblížiť nové právne nástroje na zlepšenie spracovanej problematiky. V prvej časti priblížime stav schopnosti OČTK získať cezhraničné e-evidence v porovnaní s ostatnými členskými štátmi. V druhej časti priblížime nové právne nástroje na úrovni EÚ a to v podobe novej smernice a nariadenia, ktoré kreujú nový právny rámec činnosti aj pre tuzemské OČTK.

1. Aktuálny stav

V uvedenej časti priblížime výsledky vlastného výskumu vychádzajúceho z dát inštitúcií EÚ. Prvá časť spracovaných údajov pochádza z už spomenutého *Pracovného dokumentu*⁴. V rámci prípravnej časti pracovného dokumentu autori pristúpili k realizácií

² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on the appointment of legal representatives for the purpose of gathering evidence in criminal proceedings; dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2018%3A118%3AFIN> ; s. 14 ; zo dňa 21.11.2023

³ Objem dát rastie exponenciálne. V roku 2016 bol prekonaný dátový míľnik v podobe dosiahnutia objemu 1 Zettabytu dát, čo predstavuje 10²¹ bytov. Už v roku 2018 bol dátový rozsah približne na úrovni 33 Zettabytov a v roku 2020 až 44 Zettabytov, pričom do konca roka 2025 sa objem dát odhaduje na úroveň približne 175 Zettabytov.

⁴ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on the appointment of legal representatives for the purpose of gathering

vlastného prieskumu, ktorý bol realizovaný v období 2013 – 2016. Pracovná skupina zhromaždila informácie z verejne dostupných reportov od spoločností Google, Facebook, Microsoft, Twitter, Apple, ktoré spracovali najmä a)žiadosti o urýchlené zverejnenie údajov, b)právne dožiadania a c)žiadosti o uchovanie elektronických údajov zo strany členských štátov. Na takto realizovaný prieskum nadviazala platforma EUROPOLU - PROJECT SIRIUS⁵, ktorý si uvedený výskumný prístup osvojil a od roku 2018 až do súčasnosti, každoročne pokračuje v uvedenom výskume, pričom v premiérovom roku 2018 boli použité verejne publikované dáta od spoločností Airbnb, Apple, Facebook, Google, Microsoft, Oath, Snapchat and Twitter(2018). V koncovom roku 2021, PROJECT SIRIUS zhromaždil informácie od spoločností Google, LinkedIn, Meta, Microsoft, Snap, TikTok, Twitter (X)⁶ (2021). Predložený výskum je založený na viacdrojovej syntéze pričom má v zásade dva metodické problémy. Prvým je rozdelenie sledovaného obdobia 2013-2016 a 2018-2021, druhým je absencia údajov za rok 2017. Ďalšou problematickou rovinou sa javí, nie pevný zoznam subjektov a to jednak na strane poskytovateľov elektronických služieb ako aj na strane pozorovaných štátov, nakoľko tzv. Brexitom, z evidencií v rokoch 2020 a 2021 vypadlo Spojené kráľovstvo, čo bolo metodicky riešené celkovým vyňatím údajov Spojeného kráľovstva zo spracovaných štatistík v celom období⁷. Uvedené nedostatky umožňujú prijímať na základe realizovaného výskumu len závery v rovine trendov, čo však pre potreby priblíženia uvedenej problematiky možno považovať za dostatočné.

V sledovanom období bolo zo strany štátov EÚ, celkovo podaných 985.255 žiadostí o cezhraničný prístup k elektronickým údajom. Celkový nápad žiadosti: 2013 – 55.947, 2014 – 62.335, 2015 – 74.844, 2016 – 92.043, 2017 – X, 2018 – 147.054, 2019 – 170.112, 2020 – 163.026, 2021 – 212.934, čo deklaruje jednoznačne narastajúci trend. Celkový počet žiadostí sa za sledované obdobie zvýšil o 280,62%.

Z kvantitatívneho hľadiska možno umiestniť najväčších žiadateľov v nasledovnom poradí 1. Nemecko – 401.951(41%), 2. Francúzsko – 246.796(25%), 3. Taliansko –

evidence in criminal proceedings; dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2018%3A118%3AFIN> zo dňa 21.11.2023

⁵Project Sirius je platforma Europolu zameraná na cezhraničný prístup k elektronickým dôkazným prostriedkom orgánov presadzujúcich právo. Bližšie viď <https://www.europol.europa.eu/operations-services-innovation/sirius-project> zo dňa 28.11.2023

⁶Spoločnosti Airbnb, Apple, Oath, či Yahoo boli zo spracovaného zoznamu vyňaté najmä kvôli nezverejňovaniu sledovaných dát. Zmeny v zozname sledovaných subjektov možno považovať za problematické z hľadiska objektivity avšak na druhej strane je potrebné uviesť, že dlhodobo stabilný zoznam subjektov v sebe obsahuje taktiež problematický moment, nakoľko jednotliví poskytovatelia ako aj počty jednotlivých žiadostí sú závislé od pertraktovanosti poskytovaných služieb a ich popularite.

⁷ Do výskumu neboli započítané údaje o žiadostiach za Spojené kráľovstvo: 2013 – 15.523, 2014 – 17.199, 2015 – 26.292, 2016 – 28.598, 2017 – X, 2018 – 30.989, 2019 – 33.390; spolu teda 151.997 žiadostí.

71.320(7%). Z opačného konca možno priblížiť 27. Cyprus – 190 žiadostí, 26. Bulharsko – 427 žiadostí, 25. Lotyšsko – 513, 24. Slovensko – 663 žiadostí(0.067% z celkového počtu žiadostí⁸). Pre porovnanie: ČR – 4.255, HU – 6.095, AUT – 8.331 žiadostí. Z hľadiska tendencií možno uviesť, že väčšina krajín kopírovala nárast počtu žiadostí okrem troch krajín. Luxembursko, ktoré vykazuje relatívne stabilný počet žiadostí každoročne s výkyvom a dve krajiny a to Slovensko a Cyprus ktoré vykazujú v podstate klesajúci trend počtu žiadostí. Slovensko vykázalo v počtoch podaných žiadostí za rok 2018 – 77 žiadostí, 2019 – 64 žiadostí, 2020 – 52, 2021 – 30 žiadostí ročne⁹. V koncovom roku 2021 bol celkový nápad trestných činov na území SR až 50.915¹⁰. Uvedený pokles počtu žiadostí predstavuje a -80,77%.

2. Aplikačný stav

Ak by sme mohli opomenúť aktuálny stav aplikačnej praxe, a priblížiť len základný právny rámec získavania e-evidence, *de jure* akékoľvek elektronické údaje, ktoré netvorí tzv. papierovú formu a zároveň sú súčasťou elektronickej databázy je potrebné vyžiadať, nie formou klasickej žiadosti zo strany OČTK podľa § 3 ods. 1 TP, a to vrátane žiadostí týkajúcich sa „...*obchodného tajomstva, bankového tajomstva alebo daňového tajomstva, alebo údaje z evidencie zaknihovaných cenných papierov...*” v zmysle § 3 ods. 5 TP, ale postupom podľa § 91 TP, ktorý predstavuje univerzálny inštitút pre všetky typy počítačových a prevádzkových údajov uložených prostredníctvom počítačového systému. Uvedený príkaz vydáva sudca pre prípravné konanie resp. prokurátor v konaní pred začatím trestného konania ako aj v prípravnom konaní. K uvedenému postupu je potrebné uviesť, že akékoľvek údaje, ktoré sú elektronickými údajmi spracovanými počítačovým systémom je potrebné získanie do trestného konania výhradne, takto vydaným príkazom z dôvodu zachovania zásady špeciality právnej úpravy. V takto širokom prístupe, by prokurátor mal vydávať príkaz aj v prípadoch ako napríklad zabezpečovanie digitálnych kamerových záznamov z obecných či bezpečnostných kamier, ale aj pomerne jednoduché zabezpečovanie podkladov z dnes už všadeprítomných elektronických databáz napr. rôznych výpisov z databáz štátnych úradov, či rôznych inštitúcií súkromného či verejného charakteru. Navyše v prípade, ak by orgány činné v trestnom konaní získali prístup k údajom z viacerých takýchto databáz a tieto by následne ďalej spoločne spracovávali formou vzájomnej analýzy či porovnávania, obligatórne by mali požiadať o vydanie ďalšieho príkazu, tentokrát príkazu podľa § 118 TP – Porovnanie údajov

⁸ Pre porovnanie podiel obyvateľstva SR na počte obyvateľov EÚ je 1,21%

⁹ Uvedený počet predstavuje len 0,014% všetkých žiadostí za rok 2021.

¹⁰ https://www.minv.sk/?statistika_kriminality_v_SR_za_rok_2021_csv dostupné zo dňa 28.11.2023

v informačných systémoch, kde príkaz taktiež vydáva predseda senátu, prípadne prokurátor v konaní pred začatím trestného stíhania resp. v prípravnom konaní. V praxi, OČTK občasne sanujú uvedenú situáciu postupom podľa § 89a TP, tj. využitie najmenej invazívneho postupu a teda vyžiadanie splnenie povinnosti na vydanie veci dôležitej pre trestné konanie. Praktická aplikácia uvedeného postupu je však taktiež problematická, nakoľko pri nej vystupujú viaceré praktické problémy ako rozsah a určitosť výzvy na vydanie veci, ktorá pri e-evidence nie je pre OČTK prevažne vopred známa. Ďalším problematickým momentom je postup v prípade, ak vyzvaný subjekt nie je k výzve kooperatívny. Postup odňatia e-evidence prostriedkov v zmysle § 91 TP je z dôvodu veľkej diverzity nosičov ako aj rôznych variantov kolízie s trestno-procesnými inštitútmi podľa § 100 TP – Príkaz na domovú prehliadku, § 101 TP – Príkaz na prehliadku iných priestorov, § 102 TP – Príkaz na osobnú prehliadku, v praxi mimoriadne neprehľadný a právne nepredvídateľný¹¹. Navyše akákoľvek aplikácia ustanovenia § 89a TP v oblasti el. dôkazných prostriedkov je limitovaná len na, v praxi nie veľmi pertraktovaný výklad argumentom *per analogiam iuris*, nakoľko Trestný poriadok nepozná vlastnú definíciu veci a táto je obsiahnutá len v Trestnom zákone¹².

V prípade údajov podliehajúcich telekomunikačnému tajomstvu resp. údajov na ktoré sa vzťahuje špecifická ochrana je nevyhnutné postupovať podľa § 116 TP – Oznámenie údajov o telekomunikačnej prevádzke, pri ktorej súd povinnej osobe vydáva príkaz na oznámenie týchto údajov o telekomunikačnej prevádzke.

Uvedený systém má samozrejme viaceré nedostatky, príkaz podľa § 118 TP resp. príkaz podľa § 116 TP, nie je možné vydať v ľubovoľnom trestnom konaní. Právna úprava príkazu podľa § 116 TP pracuje s taxatívnym výpočtom trestných činov resp. pracuje len s úmyselnými trestnými činmi s hornou hranicou nad 3 roky, pričom ďalšou zákonnou podmienkou je pozitívny test subsidiarity, použitých trestných inštitútov zasahujúcich do práv osôb. Pri ustanovení § 118 TP, uvedený postup možno využiť taktiež len pri trestných činoch (aj nedbanlivostných) pri ktorých je ustanovený trest odňatia slobody s dolnou hranicou nad 3 roky, trestný čin korupcie či iný úmyselný trestný čin o ktorom na konanie zaväzuje medzinárodná zmluva. Takto nastavená procedurálna schéma z roku 2005 je v silnom rozpore s aktuálnou dynamikou rozvoja vyšetrovania trestnej činnosti ako aj problematiky e-evidence. Navyše uvedený postup nenašiel uplatnenie ani v aplikačnej praxi v ktorej sa uvedený postup

¹¹Obdobné problémy možno vysledovať aj v ČR. Bližšie vid': GŘIVNA,T., RICHTER, M. Zajištění elektronického důkazu a související koncepční otázky, In: Vliv nových technologií na trestní právo, Praha: Auditorium, 2022, s. 13-27, ISBN 978-80-87284-95-7

¹² § 130 ods. 2 TZ „Za vec sa považuje aj nehmotná informácia, dáta výpočtovej techniky alebo obrazový záznam na technickom nosiči.“

de facto absolútne opomína. Prevládajúcim postupom získavania tzv. databázových či iných digitálnych záznamov je realizovaný najmä formou žiadosti podľa § 3 TP resp. príkazom podľa § 90 TP. Ustanovenie § 118 TP sa aplikačne nepoužíva a možno ho považuje za obsolentné ustanovenie¹³. Naopak ustanovenie § 116 TP sa častokrát pre nejednoznačnosť obsahu či znalosti o prítomnosti telekomunikačných údajoch používa „preventívne“ a to z dôvodu, že OČTK často nedisponujú informáciou alebo hmotnoprávnym podnetom, či dožadovaný subjekt disponuje údajmi, ktoré svojim obsahom spadajú do problematiky telekomunikačných údajov, ktoré sú chránené procedúrou podľa § 116 TP¹⁴.

Záverom za uvedeným zjednodušeným zhrnutím možno zhodnotiť, že uvedený enigmatický právny rámec zákonného obstarania e-evidence je striktne limitovaný výlučne na ich tuzemských držiteľov.

S prihliadnutím na popularitu najmä zahraničných internetových platforiem počnúc sociálnymi sieťami ako Facebook, X, TikTok, služieb poskytovateľov cloudových alebo emailových služieb ako napríklad Apple, Google, Amazon, Microsoft, či poskytovateľov FinTech ako sú Binance, Coinbase, Revolut, ale aj čoraz populárnejších služieb AI Chat GPT, Bard, Bing a ďalšie, sa tuzemské OČTK v čoraz väčšej miere stretávajú aj s problematikou cezhraničného prístupu k elektronickým údajom uloženým mimo územia Slovenska¹⁵. Štandardné nástroj ako EIO(Európsky vyšetrovací príkaz), MLA(Medzinárodná právna pomoc), CoE(Budapešťiansky dohovor) sú pre procesný rozsah, aktuálne časovo náročné a z tohto dôvodu pre potreby vyšetrovania málo efektívne.

3. Smernica o určovaní právnych zástupcov na účely zhromažďovania dôkazov v trestnom konaní

V EÚ ako priestore slobody, bezpečnosti a prosperity si nedostatočné možnosti orgánov presadzujúcich právo ako aj vysoká frekvencia užívania digitálnych platforiem vynútila vlastný harmonizačný proces na úrovni EÚ.

¹³Z dôvodovej správy k návrhu novely Trestného poriadku: „...navrhuje sa vypustenie osobitnej úpravy porovnania údajov v informačných systémoch, nakoľko je to obsolentné nejasné ustanovenie, ktoré sa v praxi nevyužíva a nie je zrejmé ani, o aké informačné systémy by malo ísť. Daný pojem je navyše tak neurčito koncipovaný, že to môže byť aj databáza otláčkov prstov páchatateľov, alebo evidencia vozidiel. Vzhľadom aj na napredovanie informačných technológií je toto ustanovenie zbytočné a nejasné.“

¹⁴Problematika nevystupuje v prípade tzv. klasických mobilných operátorov, ale najmä pri rôznych internetových platformách či sociálnych sieťach, ktoré častokrát disponujú vlastnými informačnými kanálmi (email, instantné správy), ktorých obsah je chránený v zmysle zákona č. 351/2011 Z.z. o elektronických komunikáciách.

¹⁵Obdobne tak možno uviesť aj problematiku cloudových služieb. Bližšie viď SRHOLEC, M. Cloudové služby a trestné konanie, Košice: UPJŠ Šafárik Press, 2023, S. 184 – 193, ISBN: 978-80-574-0242-8, dostupné na [pravo-bez-hranic.pdf \(upjs.sk\)](#)

Jedným z pomerne nenápadných opatrení avšak s mimoriadnou potencialitou ohľadne zvýšenia efektivity trestného úseku na území EÚ predstavuje Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2023/1544 z 12. júla 2023¹⁶, ktorou sa stanovujú harmonizované pravidlá určovania prevádzkarní a vymenúvania právnych zástupcov na účely zhromažďovania dôkazov v trestnom konaní. Význam samotnej smernice tkvie v harmonizácii v oblasti prístupu k poskytovateľom elektronických služieb, ktoré potencionálne môžu byť držiteľom rozhodných digitálnych dôkazov nevyhnutných pre trestné konanie.

Z podrobnej dôvodovej správy¹⁷ vyplýva, že snahou uvedenej smernice je zriadenie funkčného a pre poskytovateľov nezaťažujúceho právneho rámca, ktorý by motivoval k ustanoveniu právneho zástupcu poskytovateľa elektronickej služby na území EÚ v dosahu členských, justičných orgánov.

Výsledná forma smernice vychádza z kompromisných jednaní medzi zástupcami EÚ a samotných poskytovateľov služieb. Realizovaným prieskumom bolo zistené, že: „*neexistuje žiadny spoločný postup, (členských justičných orgánov) pokiaľ ide o získanie cezhraničného prístupu k elektronickým dôkazom, pretože každý členský štát má vlastnú vnútroštátnu prax. Okrem toho poskytovatelia služieb reagujú odlišne na požiadavky od cudzích orgánov presadzovania práva a časy odozvy sa líšia v závislosti od žiadajúceho členského štátu. To vytvára právnu neistotu pre všetky zapojené, zainteresované strany.*“¹⁸ „...orgány členských štátov čelia problémom s doručovaním, plnením a vykonávaním svojich rozhodnutí, najmä ak sa príslušné služby poskytujú z miesta nachádzajúceho sa mimo ich územia“¹⁹.

Základnou ideou smernice je, aby si subjekty poskytujúce špecifické služby informačnej spoločnosti na území členských štátov EÚ vybrali v aspoň jednom členskom štáte povereného zástupcu, ktorému môžu justičné orgány v prípade potreby adresovať priame žiadosti o uchovanie či sprístupnenie dát. Za týmto účelom smernica jasne vymedzuje poskytovateľa služby (čl. 2 ods. 1), jeho zástupcu (čl. 3 ods. 1) ako aj ponuku služieb (čl. 2 ods. 3). V zmysle smernice, každý poskytovateľ elektronickej služby ako napríklad sociálne siete, hostingové služby, cloudové služby, registre domén, poskytovatelia interpersonálne komunikácie ako emaily, instantné správy či internetové telefonovanie v prípade svojho existencie sídla

¹⁶Smernica č. 2023/1544; dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023L1544> zo dňa 21.11.2023

¹⁷Návrh smernice, dôvodová správa; dostupné na eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0226 zo dňa 21.11.2023

¹⁸Strana 5. dôvodovej správy k smernici č. 2023/1544

¹⁹Bod 1. Smernice č. 2023/1544

v členskom štáte, ale aj subjekty, ktoré nesídlia v členských štátoch EÚ, ale majú vzťah k členskému štátu, sú povinné zvoliť si svojho zástupcu v ľubovoľnom členskom štáte pre potreby priameho kontaktu s justičnými orgánmi členských štátov. Smernica zároveň bráni členským štátom v tvorbe dodatočných podmienok pre poskytovateľov nad jej rámec. Už spomenuté prepojenie poskytovateľa, ktorý nemá sídlo v členskom štáte sa bude vyhodnocovať podľa viacerých kritérií ako napr. existencia významného počtu používateľov v jednom alebo viacerých členských štátoch, zacielenie na konkrétne skupiny v rámci EÚ, používaný jazyk či menu ako aj aplikácia reklamy na území členských štátov a pod. Cieľom uvedených kritérií je zabezpečiť, čo možno najširší rámec povinných osôb na vnútornom, digitálnom trhu EÚ. Smernica zároveň obsahuje niekoľko efektívnych nástrojov k aktívnemu presadzovaniu cieľov smernice. Jedná sa o rôzne povinnosti členských štátov zabezpečiť spoluprácu v nich sídliačich zástupcoch sprostredkovateľov, vnútroštátny a efektívny sankčný mechanizmus, zabezpečenie verejne dostupných údajov ohľadne sídla zástupcu na úrovni Európskeho portálu elektronickej justície, ale v neposlednom rade aj koordinačné a hodnotiace mechanizmy.

4. Nariadenie o európskom príkaze na predloženie a uchovanie elektronických dôkazov v trestných veciach.

Hlavným legislatívnym rámcom európskych snáh²⁰ o zlepšenie dostupnosti LEA (Law Enforcement Agencies) k e-evidence v cezhraničnom priestore²¹ predstavuje bezpochyby Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2023/1543 z 12. júla 2023 o európskych príkazoch na predloženie elektronických dôkazov a európskych príkazoch na uchovanie elektronických dôkazov v trestnom konaní a na výkon trestu odňatia slobody v nadväznosti na trestné konanie²².

Pôvod harmonizačných snáh v uvedenej oblasti možno vysledovať v odpovedi členských štátov na teroristický útok z roku 2016 v Bruseli, ktorý si vyžiadal 35 obetí a stovky zranených. Prvé návrhy na schválenie boli pripravené už v roku 2018. Z dôvodovej správy²³

²⁰Council conclusions on improving criminal justice in cyberspace; dostupné na <https://www.consilium.europa.eu/media/24300/cyberspace-en.pdf> zo dňa 17.09.2023

²¹Improving cross-border access to electronic evidence: Findings from the expert process and suggested way forward; dostupné na https://era-comm.eu/EPPO/kiosk/pdf/Non_paper_Improving_cross_border_access_electronic_evidence.pdf zo dňa 17.09.2023

²²Nariadenie č. 2023/1543; dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R1543> zo dňa 21.11.2023

²³Dôvodová správa; dostupné na https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:639c80c9-4322-11e8-a9f4-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF zo dňa 17.09.2023

vyplýva, že za snahou o presadenie uvedeného nariadenia je pochopenie dôležitosti dostupnosti cezhraničných digitálnych dôkazov, nakoľko možno zjavne pozorovať trend nárastu žiadostí členských štátov v tejto oblasti a to vo všetkých druhoch trestných činov. Súčasná forma vychádza z celkových záverov *Rady pre zlepšenie trestnej justície v kybernetickom priestore*²⁴, ktorá vyhodnotila viaceré adresné odporúčania, ktoré viedli ku konkrétnym krokom na zlepšenie v danej oblasti. Nariadenie ako hybný nástroj zefektívnenia trestnej justície na úseku prístupu LEA k uvedenej problematike predstavuje mimoriadne komplexnú a podrobnú úpravu právneho rámca cezhraničnej spolupráce v rámci EÚ.

Z koncepčného hľadiska je potrebné uviesť, že z pohľadu EÚ existuje už niekoľko nástrojov na cezhraničnú spoluprácu v danej problematike. Najetablovanejším je bezpochyby európsky vyšetrovací príkaz (European Investigation Order – EIO/EVP), ktorý však nie je primárne koncipovaný pre problematiku e-evidence. EÚ upustila od snahy o rozšírenie EIO a zriadila ďalšie procesné inštitúty v podobe nových typov príkazov na predloženie a uchovanie elektronických dôkazov v trestných veciach. Na zvýšenie právnej istoty EÚ zvolila formu nariadenia s priamymi účinkami, čím sa zrejme snažila minimalizovať nejasnosti výkladu smernice o európskom vyšetrovacom príkaze²⁵. Uvedená skutočnosť však *de facto* blokovala prijatie uvedeného nástroja po dobu 4 rokov, čo však na druhej strane ponúklo dostatočný časový priestor pre prípravu praktikov a spracovanie problematiky aj v našich podmienkach^{26,27}. Cieľom bolo odstránenie najmä nejednoznačného a zložitého právneho rámca. Z dôvodu vysokého nárastu počtu žiadostí zo strany členských štátov by neprijatie akéhokoľvek harmonizačného opatrenia viedlo k celkovému zhoršeniu situácie v oblasti presadzovania práva a bezpečnosti.

Nariadenie, teda normatívny právny akt s priamymi účinkami bez potreby transpozície obsahuje výklad základných pojmov, pričom z hľadiska obsahu rozdeľuje elektronické dôkazy do štyroch základných skupín a konštituuje tak normatívny, legálny „Európsky štandard“. Prvou skupinou údajov sú A) „údaje o účastníkoch“ ktoré obsahujú napríklad informácie o

²⁴Conclusions of the Council of the European Union on improving criminal justice in cyberspace, ST9579/16, bližšie viď <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/09/criminal-activities-cyberspace/>

²⁵“*Kedže návrh sa týka cezhraničných postupov, pri ktorých sa vyžaduje jednotlivé pravidlá, nie je potrebné členským štátom nechávať voľný priestor pre transponovanie týchto pravidiel. Nariadenie je priamo uplatniteľné, zabezpečuje jednoznačnosť a väčšiu právnu istotu a zamedzuje rôznym výkladom v členských štátoch a iným problémom pri transpozícii, ktoré sa vyskytli pri rámcových rozhodnutiach o vzájomnom uznávaní rozsudkov a justičných rozhodnutí...*“ bližšie viď Dôvodová správa s. 6

²⁶KESSELOVÁ, K. Cezhraničný prístup k elektronickým dôkazom v trestných veciach. Visí vo vzduchu európsky cloud act? Revue pro právo a technologie, roč. 10, 19/2019

²⁷ZÁHORA, J. zaisťovanie dôkazov v cezhraničných situáciách, Revue pro právo a technologie, roč. 10, 1/2019

totožnosti zákazníka ako meno, priezvisko, adresa, dátum narodenia, fakturačné údaje, tel. čísla a ďalšie. Druhou skupinou údajov sú B) „údaje o prístupe“ medzi ktoré sa zaradzujú časy prístupu ku službe, IP adresy, typ používanej služby, čiastočne aj metadáta. Treťou skupinou údajov sú C) „prevádzkové údaje“ ktoré predstavujú údaje o poskytujúcej službe napr. zdroj či miesto určenia správ či interakcie, lokalizácia zariadenia, umiestnenie, dátum, čas, doba, veľkosť či trasa, čiastočne aj metadáta. Štvrtým typom údajov sú D) „obsahové dáta“, ktoré obsahujú údaje o texte, hlase, video, obraze, zvuku a aj údaje ak sú iné ako údaje o predplatiteľoch, o prístupe či o transakciách. Takto štruktúrované dáta možno požadovať od poskytovateľa služieb²⁸ v EÚ dvoma novými formami príkazov.

1, Príkaz na vydanie európskeho príkazu na uchovanie dôkazov – príkaz je možné vydať vo všetkých typoch trestných činov za splnenia podmienok. Štandard uvedeného príkazu má byť obdobný ako štandard európskeho vyšetrovacieho príkazu, čím sa má dosiahnuť aplikačná funkčnosť. Vydať ho môže justičný orgán, pričom ho osvedčuje súd resp. prokurátor. Príkaz možno vydať len v prípade, ak ide o nevyhnutné alebo primerané opatrenie na zabránenie vymazaniu alebo zmene sledovaných údajov, ktoré musí byť odôvodnené. Po vydaní takého príkazu sa automaticky požaduje aplikácia v podobe vzájomnej právnej pomoci MLA, EIO či EPO(European Production Order).

2, Príkaz na vydanie európskeho príkazu na predloženie dôkazov – tento možno vydať v prípade všetkých typov trestných činov v rozsahu údajov v režime A a B. O takomto príkaze môže rozhodovať súd, ale aj prokurátor z dôvodu nižšej závažnosti z pohľadu zásahu do základných práv a slobôd. Podstata takto získaných údajov je poskytovať právne indicie k totožnosti páchatel'a. V prípade C a D je možné vydanie príkazu len pri trestných činoch s hornou hranicou trestnej sadzby nad 3 roky resp. sa jedná o taxatívne uvádzané druhy trestných činov²⁹, pričom príkaz môže vydať len súd, nakoľko sa predpokladá, že takto získané

²⁸Čl. 3 ods. 3 Nariadenia, „poskytovateľ služieb“ je akákoľvek fyzická alebo právnická osoba, ktorá poskytuje jednu alebo viacero z týchto kategórií služieb s výnimkou finančných služieb uvedených v článku 2 ods. 2 písm. b) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES; a) elektronické komunikačné služby vymedzené v článku 2 bode 4 smernice (EÚ) 2018/1972 b) služby týkajúce sa názvu internetovej domény a číslovania adries internetového protokolu, napríklad pridelovanie IP adresy, správcu a registrátora doménových mien a služby súvisiace s ochranou súkromia a služby proxy c) iné služby informačnej spoločnosti uvedené v článku 1 ods. 1 písm. b) smernice (EÚ) 2018/1535, ktoré I. umožňujú svojim používateľom vzájomnú komunikáciu alebo, II. umožňujú uchovávať alebo inak spracúvať údaje v mene používateľov, ktorým sa služby poskytuje, za predpokladu, že uchovávanie údajov je kľúčovým prvkom služby poskytovanej používateľom“

²⁹ Oblasť boja proti podvodom a falšovaniu bezhotovostných platobných prostriedkov, oblasť boja proti sexuálnemu zneužívaniu a detskej pornografii, boj proti terorizmu

údaje môžu tvoriť relevantný dôkazný základ, voči podozrivým osobám a samotný zásah do práv a slobôd možno považovať za intenzívnejší.

Lehoty vybavenie majú byť štandardne 10 dní, v urgentných prípadoch to má byť 8 hodín. Príkaz na uchovanie platí po dobu 60 dní, počas ktorých má žiadajúci štát iniciovať formálne kroky k podaniu žiadosti o právnu pomoc.

Samotné nariadenie obsahuje viaceré kontrolne, ochranné, harmonizačné ako aj sankčné mechanizmy, ktoré jednak zamedzujú ale aj riešia právne konfliktné situácie ako aj poskytujú dostatočné záruky efektívneho vyšetrovania, ochranu práv obyvateľov Únie ako aj národných záujmov.

Nariadenie možno charakterizovať ako podrobný, komplexný, systematický, moderný a vyvážený nástroj³⁰ pre zlepšenie pozície LEA v oblasti e-evidence s potenciálne veľkým pozitívnym dosahom. Za hlavný nedostatok možno považovať len obmedzený regionálny charakter.

Záver

V predložennom článku sme na podklade verejne publikovaných údajov priblížili aktuálnu schopnosť OČTK získať elektronické dôkazné prostriedky zo zahraničia v porovnaní s ostatnými členskými štátmi. Z realizovaného výskumu vyplynulo, že tuzemské orgány činné v trestnom konaní vykazujú chronicky slabú schopnosť cezhraničného získavania e-evidence. Autor v ďalšej časti priblížil až enigmatický charakter tuzemskej právnej úpravy ako právneho podkladu pre akékoľvek zákonné získavanie e-evidence. V poslednej časti autor priblížil aktuálne platnú právnu úpravu na úrovni EÚ, ktorá má potenciál sanovať nedostatočnú flexibilitu zákonodarcu k rozvoju tuzemských trestno-procesných inštitútov.

³⁰ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on the appointment of legal representatives for the purpose of gathering evidence in criminal proceedings SWD/2018/118 final; dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2018%3A118%3AFIN> ; zo dňa 21.11.2023

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Periodiká a zborníky:

GŘIVNA, T., RICHTER, M. Zajištění elektronického důkazu a související koncepční otázky, In: Vliv nových technologií na trestní právo, Praha: Auditorium, 2022, s. 13-27, ISBN 978-80-87284-95-7

KESSELOVÁ, K. Cezhraničný přístup k elektronickým dôkazom v trestných veciach. Visí vo vzduchu európsky cloud act? Revue pro právo a technologie, roč. 10, 19/2019

SRHOLEC, M. Cloudové služby a trestné konanie, Košice: UPJŠ Šafárik Press, 2023, s. 184 – 193, ISBN: 978-80-574-0242-8, dostupné na [pravo-bez-hranic.pdf \(upjs.sk\)](#)

ZÁHORA, J. zaist'ovanie dôkazov v cezhraničných situáciách, Revue pro právo a technologie, roč. 10, 1/2019

Internetové zdroje:

Council conclusions on improving criminal justice in cyberspace; dostupné na <https://www.consilium.europa.eu/media/24300/cyberspace-en.pdf> zo dňa 17.09.2023

Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on the appointment of legal representatives for the purpose of gathering evidence in criminal proceedings SWD/2018/118 final; dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2018%3A118%3AFIN> ; zo dňa 21.11.2023

Improving cross-border access to electronic evidence: Findings from the expert process and suggested way forward; dostupné na https://era-comm.eu/EPPO/kiosk/pdf/Non_paper_Improving_cross_border_access_electronic_evidence.pdf zo dňa 17.09.2023

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2023/1543 z 12. júla 2023 o európskych príkazoch na predloženie elektronických dôkazov a európskych príkazoch na uchovanie elektronických dôkazov v trestnom konaní a na výkon trestu odňatia slobody v nadväznosti na trestné konanie dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R1543> zo dňa 21.11.2023

Návrh NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o európskom príkaze na predloženie a uchovanie elektronických dôkazov v trestných veciach {SWD(2018) 118 final}

- {SWD(2018) 119 final}; dostupné na https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:639c80c9-4322-11e8-a9f4-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF zo dňa 21.11.2023

Návrh SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorou sa stanovujú harmonizované pravidlá určovania právnych zástupcov na účely zhromažďovania dôkazov v trestnom konaní {SWD(2018) 118 final} - {SWD(2018) 119 final}; dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0226> zo dňa 21.11.2023

SIRIUS EU Digital Evidence Situation Report 2019; dostupné na - <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/sirius-eu-digital-evidence-situation-report-2019>

SIRIUS EU Digital Evidence Situation Report 2020; dostupné na - <https://www.eurojust.europa.eu/publication/sirius-eu-digital-evidence-situation-report-2020>

SIRIUS EU Digital Evidence Situation Report 2021; dostupné na - <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/sirius-eu-digital-evidence-situation-report-3rd-annual-report-2021>

SIRIUS EU Digital Evidence Situation Report 2022; dostupné na - <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/sirius-eu-digital-evidence-situation-report-2022>

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2023/1544 z 12. júla 2023, ktorou sa stanovujú harmonizované pravidlá určovania určených prevádzkarní a vymenúvania právnych zástupcov na účely zhromažďovania dôkazov v trestnom konaní, dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:32023L1544> zo dňa 21.11.2023

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

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

PREHLBUJÚCA SA EURÓPSKA INTEGRÁCIA PRI IDENTIFIKÁCI DAŇOVÉHO PODVODU

DEEPING EUROPEAN INTEGRATION IN IDENTIFYING TAX FRAUD

Jana Šimonová¹

Abstrakt

Cieľom príspevku bude prezentovať vplyv a význam európskej integrácie pri identifikácii a odhaľovaní daňových podvodov. Orientácia bude smerovaná primárne na daňové procesnoprávne inštitúty, ktoré sa frekventovane využívajú pri identifikácii daňového podvodu, tzn. najmä miestne zisťovanie a daňová kontrola.

Kľúčové slová

Európska integrácia, daňový únik, odhalenie daňového podvodu, daňová kontrola, miestne zisťovanie

Abstract

The aim of the paper will be to present the impact and importance of European integration in the identification and detection of tax fraud. The focus will be primarily on tax procedural law institutes that are frequently used in the identification of tax fraud, i.e. in particular local enquiries and tax audits.

Keywords

European integration, tax evasion, identifying tax fraud, tax control, local identification

Úvod

Najtypickejšou vlastnosťou daňovo-právnych noriem je ich dynamickosť, ako aj vnútorná komplikovanosť. Okrem typických črt daňového práva (nekodifikovanosť, dynamickosť, verejnoprávny charakter a pod.) v sebe odráža celospoločenské, globalizačné, ekonomické i nadnárodné zmeny. Inovatívne prístupy, ktoré sú následne implementované i menené kreujú nové vzťahy, vzájomné korelácie a celkovo uvedené aspekty v komplexe dokážu vplývať na samotnú aplikáciu daňovoprávnych noriem, ako aj vývoj v oblasti identifikácie daňových podvodov. Vplyvom európskej integrácie si vyžaduje od členských štátov spoluprácu v daňovej oblasti realizáciu procesu zblížovania a zjednocovania Európy, a to formou výmeny informácií, medzinárodnej pomoci pri vymáhaní finančných pohľadávok, harmonizácií či koordinácií daňových systémov. Napriek rôznym pokusom o silné zásahy do priamych daní, realizovanú harmonizáciu vidíme primárne v nepriamych daniach.

¹ prof. JUDr. et Mgr. Jana Šimonová, PhD., Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Národné daňové systémy musia byť v súhre so základnými hodnotami a princípmi Európskej únie, nesmú byť diskriminačné a nesmú narúšať voľný pohyb osôb, tovaru, služieb, kapitálu a slobodu usadiť sa. Tak ako je harmonizácia reálnou súčasťou nepriamych daní, cieľmi daňovej iniciatívy európskej integrácie je taktiež odstrániť agresívne daňové plánovanie a stanoviť spoločné procedurálne postupy pre identifikáciu spáchania daňového úniku, konkrétne pre potreby predmetného príspevku daňového podvodu, zefektívniť spoluprácu pri boji proti daňovým únikom, činnosti spoločných vyšetrovacích tímov či výmene medzinárodných informácií v rámci správy daní. Aj vďaka európskej integrácii v danej oblasti sa posúvajú hranice identifikácie daňového podvodu, zefektívňuje odhaľovanie, a to na úplne inú úroveň v porovnaní s minulosťou. Európska integrácia je v danom prípade ovplyvnená primárne náročnosťou identifikovania a odhalenia daňového podvodu z aplikačného hľadiska, cezhraničného prvku v celej schéme páchania daňového podvodného konania. Európska únia v danej oblasti prijíma rôzne opatrenia tkajúce sa eliminácie daňových únikov, ako napríklad balík opatrení proti vyhýbaniu sa daňovými povinnosťami (ATAP), balík opatrení k daňovej transparentnosti, či akčný plán v oblasti dane z pridanej hodnoty. Ako uvádza Schultzová, akčný plán prezentoval primárne dva prístupy, ktoré by znamenali zvýšenie flexibility pri uplatňovaní znížených sadzieb DPH, a to preskúmanie zoznamu tovarov a služieb so zníženou sadzbou dane z pridanej hodnoty a zrušenie zoznamu tovarov a služieb podliehajúcich zníženej sadzbe dane z pridanej hodnoty.²

1. Prehlbujúca sa európska integrácia v boji proti daňovým podvodom

Elementárny základ vplyvu Európskej únie v boji proti daňovým podvodom nachádzame priamo v primárnom práve, konkrétne v kapitole 6 zmluvy o fungovaní Európskej únie. Podľa článku 325 predmetnej zmluvy samotné členské štáty zamedzia podvodom a protiprávnym konaniam, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ, a teda aj daňovým podvodom, formou prijímania opatrení, ktoré odradia subjekty k takému konaniu a ktoré poskytnú členským štátom, inštitúciám, orgánom a úradom účinnú ochranu. V danej aplikácii platí zásada prijímania obdobných opatrení na boj proti daňovým podvodom, ktorými sú poškodzované finančné záujmy EÚ, ako pri poškodzovaní vlastných finančných záujmov. Práve parciálne opatrenia sú viazané v kontexte koordinácie aktivít jednotlivých členských štátov a subjektov aj na identifikáciu, resp. kvantifikáciu daňových podvodov, na ktorú sa

² SCHULTZOVÁ A. a kol. Daňovníctvo, Daňová teória a politika 1, s. 33 a nasl.

používajú variabilné postupy preventívnych opatrení, ako aj iných typov koordinačných, legislatívnych či metodických opatrení.

Európsky vplyv vnímame aj v rôznych prameňoch sekundárneho práva EÚ, či už záväzného, ako aj nezáväzného charakteru, ktorých cieľom je minimalizovať páchanie daňových podvodov a snažiť sa ich čo najpromptnejšie identifikovať.

Je potrebné v danom prípade zdôrazniť aj zásadu priameho a nepriameho účinku práva EÚ. Súdny dvor EÚ stanovil pri primárnom práve zásadu priameho účinku v rozsudku vo veci Van Gend en Loos, v prípade ak sú povinnosti ustanovené presne, jasne a bezpodmienečne a nevyžadujú si dodatočné opatrenia, či už vnútroštátne, alebo európske.³ V rozsudku vo veci Becker Súdny dvor zamietol priamy účinok, ak majú krajiny určitý priestor na voľnú úvahu, aj keď minimálny, pokiaľ ide o vykonávanie predmetného ustanovenia.⁴ Vo veci Kaefer a Procacci proti Francúzskej republike Súdny dvor potvrdil, že uvedené ustanovenie je bezpodmienečné, pretože neponecháva členským štátom žiadny priestor na voľnú úvahu, a teda má priamy účinok.⁵ V prípade sekundárneho práva uplatnenie priameho účinku závisí od druhu aktu. Zásada nepriameho účinku práva EÚ vyžaduje dodržiavanie povinnosť interpretácie vnútroštátneho práva v súlade s právom EÚ. Uvedená zásada s cieľom minimalizovať negatívne dôsledky absencie horizontálneho priameho účinku smerníc rozšírila. Druhým aspektom je zásada lojálnej spolupráce zakotvená v čl. 4 ods. 3 zmluvy o EU.⁶ Použitie priameho účinku ustanovení smernice prichádza do úvahy subsidiárne (ultima ratio), ak eurokonformný výklad problematického vnútroštátneho ustanovenie nie je možný (napr. rozsudok Súdneho dvora EÚ Connect Austria, C-462/99, bod 40).⁷ Zákon o dani z pridanej hodnoty platný a účinný v priebehu realizovanej kontrolnej činnosti je potrebné vykladať nielen doslovným výkladom, ale je potrebné vnímať kontext jednotného systému dane z pridanej hodnoty stanovenej právom EÚ, v duchu cieľu smerníc, ktoré boli premietnuté do samotného zákona.

Vychádzajúc z akčného plánu v oblasti dane z pridanej hodnoty, jednou z kľúčových oblastí bolo orientovať pozornosť na stanovenie definitívneho systému dane z pridanej hodnoty v EÚ pre cezhraničný obchod, ktorým sa limitujú alternatívne spôsoby páchania daňového podvodu. Pri takých zmenách podľa Popoviča sa dôraz kladie na štyri základné prvky a to:

³ Rozsudok z 5. februára 1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos proti Netherlands Inland Revenue Administration, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

⁴ Rozsudok z 19. januára 1982, Ursula Becker proti Finanzamt Münster-Innenstadt, C-8/81, ECLI:EU:C:1982:7.

⁵ Rozsudok z 12. decembra 1990, Peter Kaefer a Andréa Procacci proti Francúzskej republike, spojené veci C-100/89 a C-101/89, ECLI:EU:C:1990:456.

⁶ NESVADBA A., CHRENŠT J. Právo Európskej únie, s. 209

⁷ Rozsudok NS SR 3Sžfk/23/2017

- Boj proti podvodom – účtovanie dane z pridanej hodnoty pri cezhraničnom obchode medzi podnikateľskými subjektmi. Status quo oslobodenia takého obchodu od dane z pridanej hodnoty vytváral priestor na zneužívanie vo svoj prospech, na. Výber dane z vlastných predajov a možnosť zmiznutia bez odvedenia do štátneho rozpočtu,
- Jednotné kontaktné miesto
- Väčšia konzistentnosť- uplatňovanie zásady zdaňovania v krajine určenia,
- Menej byrokracie – zjednodušenie fakturácie pre predajcov podľa pravidiel platných v ich vlastnej krajine.⁸

Z pohľadu prehlbujúcej sa európskej integrácii boja proti daňovým podvodom je okrem vyššie uvedeného alfoou a omegou precizovanie pojmov a rozoznávanie rozdielov medzi zneužitím práva, daňovým podvodom, podvodom, daňovými únikom či daňovou optimalizáciou. Zneužitie práva je v podstate stav, v ktorom niekto vykoná svoje subjektívne právo k neodôvodnenej ujme niekoho iného alebo spoločnosti, pričom takéto správanie, ktorým sa dosahuje nedovolený výsledok, je len zdanlivo dovolené. O správanie zdanlivo dovolené ide z toho dôvodu, že objektívne právo nepozná správanie dovolené a zároveň nedovolené, vzhľadom na to, že zo zásady *lex specialis derogat legi generali* vyplýva, že zákaz zneužitia práva je silnejší, ako dovolenie dané právom, nie je takéto správanie výkonom práva, ale protiprávnym konaním. V rámci vyhodnotenia zneužitia práva sa aplikuje tzv. Dvojstupňový text. Pri vyhodnotení či hovoríme o podvodnom konaní daňového subjektu, o zneužití práva, sa správca dane opiera o etablovanú súdnu prax napr. v rozsudkoch C-110/99 Emsland, C-255/02 Halifax, C-425/06 Part Service, C-162/07 Ampliscientifica a Amplifin, C-277/09 RBS Deutschland Holdings, C-103/09 Weald Leasing a C-653/11 Paul Newey, Mahagéebn, Bonik. Vychádzal pritom najmä zo Šiestej smernice Rady 77/388/EHS o zosúladení právnych predpisov členských štátov, týkajúcich sa daní z obratu – spoločný systém dane z pridanej hodnoty (ale aj ďalších smerníc – Ôsmej smernice Rady č. 79/1072/EHS, Trinástej smernice Rady č. 86/560/EHS). V rámci systému dane z pridanej hodnoty je úlohou daňového subjektu preukázať splnenie podmienky na odpočítanie dane z pridanej hodnoty, pričom právo na odpočítanie dane sa nevzťahuje na daň, ktorá je splatná výlučne len kvôli skutočnosti, že je prezentovaná na faktúre. Aj samotná smernica Rady 2006/112/ES o dani z pridanej hodnoty predstavuje podporný dokument, ktorý metodicky napomáha pri boji proti daňovým podvodom. Podľa rozsudku súdneho dvora C-425/06 Part Service, o zneužitie práva ide vtedy,

⁸ POPOVIČ A. a kol. Iniciatívy EÚ pri predchádzaní daňovým únikom a daňovým podvodom a ich implementácia do vnútroštátneho právneho poriadku, s. 90 a nasl.

keď snaha o získanie daňovej výhody predstavuje hlavný cieľ predmetného plnenia alebo plnení. Prináleží vnútroštátnemu súdu, aby určil, vzhľadom na výkladové prvky uvedené v tomto rozsudku, či na účely uplatnenia dane z pridanej hodnoty možno také plnenia, o aké ide vo veci samej, považovať za zneužitie. Princíp ustálený v tomto rozsudku prekračoval medze dane z pridanej hodnoty, pretože sa týka skutočného obsahu daňových transakcií a ekonomickej podstaty. Ak má správca dane pochybnosti, či sa jedná o zneužitie práva, vykonáva tzv. test zneužitia práva v súlade s rozsudkom C-255/02 Halifax. Prehlbovanie európskej vplyvu a radikálne zmeny náhľadu na určité otázky vnímame aj vo svetle judikatúry, napr. po vynesení rozsudkov C-610/19 Vikingo a C-154/20 Kemwater PrChemie. Ak správca dane spochybňuje deklarovateľov a existuje dostatočný dôkaz o tom, že daňový subjekt sa podieľal na daňovom podvode alebo vedel, alebo mal vedieť, že sa zúčastňuje na obchodnom reťazci s možným daňovým podvodom, je možné nepriznať odpočítanie dane daňovému subjektu.⁹

2. Prehlbujúca sa európska integrácia v rámci procesnoprávných alternatív identifikácie daňových podvodov

V prvom rade si musíme uzrejmíť rozsiahlosť predmetnej problematiky, ktorá má viacero aspektov a uhlov pohľadu riešenia. Pri vyhľadaní rizikového subjektu aplikujeme vyhľadávací, dátový a filtrovací atribút, prostredníctvom ktorých určíme a kvantifikujeme počet neobvyklých finančných operácií. Základnou analýzou vzájomných vzťahov a prepojení identifikovaných v informačných systémoch, ako aj obchodnom registri, na základe finančných údajov, informácií z daňových kontrol a iných relevantných finančných a daňových poznatkov vyhotovíme kauzálny graf poukazujúci na personálne a fakturačné vzťahy rizikového subjektu. Následne analyzujeme a identifikujeme nesúvisiace operácie, ako aj úrovne kde nastalo ukončenie vzťahov. Pre potreby identifikácie daňových podvodov vychádzame primárne z údajov Finančnej správy SR. Vzhľadom na uvedené budeme orientovať primárne pozornosť na najvýznamnejšie procesnoprávne inštitúty, aj prostredníctvom ktorých dokážeme kvantifikovať daňový podvod ako taký. Konkrétne máme na mysli miestne zisťovanie, vybrané aspekty daňovej kontroly či medzinárodnú výmenu informácií.

Podľa zákona č. 442/2012 Z.z. o medzinárodnej pomoci a spolupráci pri správe daní v platnom znení rozumieme práve pod predmetnou činnosťou výmenu informácií a s tým súvisiacu spoluprácu a vzájomnú pomoc s cieľom zabezpečenia správneho zistenia, vyrubenia

⁹ NAĎ P. Najvyšší správny súd SR. Judikatórny posun v daňových právnych veciach - posudzovanie splnenia hmotnoprávných podmienok na odpočítanie dane z pridanej hodnoty. In: Bulletin SKDP, 2022, s.18

a platenia daní medzi príslušným orgánom SR a orgáno členského štátu alebo zmluvného štátu. S cieľom získania informácií dôležitých pre správne zistenie, vyrubenie a platenie daní, tzn. dôkazov, dokladom alebo iných relevantných informácií mimo územia SR disponuje zamestnanec finančnej správy oprávnením zaslať žiadosť o medzinárodnú výmenu informácií v súvislosti s preverovanými zdaniteľnými plneniami, v súlade aj s Nariadením Rady č. 904/2010 o administratívnej spolupráci boji proti podvodom v oblasti dane z pridanej hodnoty.

Miestne zisťovanie predstavuje mimoriadny efektívny procesný nástroj na zisťovanie objektívneho stavu veci. Na základe vlastného pozorovania a porovnania svojich priamych zistení na mieste s dovtedajšími poznatkami vyvodí správca dane potrebný záver pre ďalší procesný postup. Objektom miestneho zisťovania môžu byť hnutelné veci i nehnuteľnosti.¹⁰ Konkrétne aj pri miestnom zisťovaní je potrebné dbať na prepojenosť s inými procesnými postupmi, napr. ak je žiadúce získanie informácií zo zdrojov iných krajín (či už členských alebo zmluvných) o dodávateľoch, odberateľoch, prípadne iných subjektoch, je možné zaslať žiadosť o medzinárodnú výmenu informácií, ktorá je v gescii finančnej správy efektívnejšie aj s ohľadom na lehotu vybavené, ako by tomu bolo následne v trestnom konaní.

S legislatívou úzko súvisí aj mechanizmus výkonu kontroly vykonávanej zo strany štátov, pričom práve daňová kontrola má nezastupiteľné postavenie pri eliminovaní páchania daňových únikov. Vzhľadom na veľké množstvo daňovníkov je častokrát kontrola neúčinná. Daňová kontrola predstavuje integrálnu súčasť správy daní, nie však daňového konania. Daňovo-právny vzťah vznikajúci v súvislosti s výkonom daňovej kontroly je špecifický nielen z nadradeného postavenia jedného zo subjektov, tzn. správcu dane, ale že v danom procesnom úkone dochádza správca dane bezprostredne do kontaktu s kontrolovaným daňovým subjektom. Cieľom predmetného procesného nástroja, právne precizovaného v § 44 a nasl. Daňového poriadku, je zistiť a preveriť skutočnosti majúce rozhodujúci význam pre správne určenie dane alebo dodržiavanie ustanovení osobitných právnych predpisov. Pri subjektoch, ktoré sú prepojené je na základe ustálenej judikatúry potrebné vykonávať daňové kontroly naraz, aby sa jednotlivito získané výsledky mohli naraz vzájomne korigovať počas realizácie jednotlivých úkonov.¹¹ Pokiaľ správca dane uskutoční daňovú kontrolu napriek existencii zo zákona vyplývajúcej prekážky (uplynutie prekluzívnej lehoty, opakovaná daňová kontrola bez splnenia zákonných podmienok), pre ktorú nie je možné daňovú kontrolu vykonať, ide o porušenie zásady právnej istoty v daňovom konaní, a teda o nezákonný zásah do práv

¹⁰ BABČÁK V. A kol. Dane a daňové právo na Slovensku, s. 565-566

¹¹ C189/19 Glencore Agriculture Hungary

daňového subjektu.¹² V rámci daňovej kontroly dochádza k revidovaniu účtových a iných relevantných dokladov, konkrétne ich pravosť, komplexnosť či objektivitu. Okrem iného správca dane preskúmava základ dane a iné faktické skutočnosti dôležité pre vznik daňovej povinnosti, resp. jej korektné určenie. Daňová kontrola sa nevykonáva automaticky spôsobom podrobnej analýzy (len na základe priameho podnetu), ale ako námatková kontrola, ktorou nie je možné identifikovať všetky spáchané daňové úniky. Avšak nie je ani zárukou uskutočnenia detailnej daňovej kontroly odhalenie realizovaných manipulácií.¹³

V praxi sa môže stať prípad, kedy zamestnanec správcu dane, konkrétne kontrolór nesprávne rozloží dôkazné bremeno a neprecizuje, akú právnu normu použil pre odôvodnenie obmedzení práv a nárokov kontrolovaného daňového subjektu. Daňový subjekt v procese správy daní tzn. aj počas daňovej kontroly preukazuje skutočnosti, ktoré tvrdí a deklaruje podľa § 24 ods. 1 v spojení s § 45 ods. 2 písm. e) daňového poriadku. Ak kontrolovaný daňový subjekt predložil všetky doklady a splnil podmienky, ktoré hmotnoprávny predpis požaduje, predmet obchodnej transakcie reálne existuje, obchodná transakcia bola realizovaná tak, ako je deklarovaná, pričom súvisí s podnikateľskou činnosťou daňového subjektu, tak uniesol dôkazné bremeno. Ak správca dane zistí, že daňový subjekt splnil podmienky hmotnoprávneho predpisu, avšak predmetná obchodná transakcia je spojená s podvodným konaním, nezákonným konaním (daňovým únikom) na inom stupni obchodu alebo so zneužitím práva (zneužitím doslovného znenia zákona), pričom správca dane obmedzí práva a nároky daňového subjektu v kontexte na § 3 ods. 6 daňového poriadku, je dôkazné bremeno len na správcovi dane. V danom prípade je potrebné reflektovať ustálenú judikatúru. Rozloženie dôkazného bremena je kľúčovým problémom pre posúdenie, ktoré skutočnosti preukazuje daňový subjekt a kedy naopak dôkazné bremeno zaťažuje správcu dane. Túto otázku si musí kontrolór vyriešiť už pri prvých skutkových zisteniach, ktoré naznačujú, akú právnu normu správca dane uplatní. Kontrolór v rozhodnutí v zmysle daňového poriadku uvádza všetky zistené a súvisiace skutočnosti, spôsob ich zistenia a vyhodnotenie zistení (dôkazov) jednotlivo a tiež vo vzájomných súvislostiach. Ak kontrolór zistil aj také skutočnosti, ktoré okrem porušenia hmotnoprávneho predpisu taktiež preukazujú, že preverované transakcie sú spojené s nezákonným, podvodným konaním a daňovým únikom na inom stupni obchodu, uvedie kontrolór všetky zistené skutočnosti v rozhodnutí, avšak z rozhodnutia musí byť jednoznačne zrejmé, akú právnu normu správca dane použil, tzn., že musí byť zrejmé, že dôvodom na

¹² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 314/2015 zo 16. decembra 2015.

¹³ STIERANKA J., SABAYOVÁ M., ŠIMONOVÁ J. Daňové úniky a daňová kriminalita v Slovenskej republike. Bratislava: EPOS 2016, s.224 a nasl.

obmedzenie práv a nárokov daňového subjektu bolo porušenie konkrétneho hmotnoprávneho predpisu. Ako príklad možno uviesť prípad, kedy si daňový subjekt uplatňuje svoje nároky a práva vyplývajúce z hmotnoprávneho predpisu na základe transakcie, ktorá nemá reálny základ (predmet obchodnej transakcie neexistuje). V danom prípade došlo k porušeniu hmotnoprávneho predpisu, neexistujúci predmet transakcie nie je možné použiť na podnikanie, či už z pohľadu dane z príjmov alebo z pohľadu dane z pridanej hodnoty, avšak v danom prípade preukázateľne došlo aj k najjednoduchšej forme daňového podvodu. V prípade podvodného konania, ku ktorému došlo na inom stupni obchodu, pričom kontrolovaný daňový subjekt splnil všetky podmienky v zmysle hmotnoprávneho predpisu a predmet transakcie reálne existuje, nie je možné konštatovať, že daňový subjekt porušil podmienky v zmysle hmotnoprávneho predpisu. v takomto prípade správca dane postupuje len v zmysle judikatúry SD EÚ. Z rozhodnutia správcu dane musí jednoznačne vyplývať, že dôvodom obmedzenia práv a nárokov daňového subjektu je účasť na podvodnom konaní, či už vedomá a úmyselná alebo z neopatrnosti a neobozretnosti v obchodnom styku a nie porušenie hmotnoprávneho predpisu. Kontrolór nemôže v odôvodnení rozhodnutia uviesť, že obmedzuje práva a nároky daňového subjektu z dôvodu, že kontrolovaný daňový subjekt porušil podmienky hmotnoprávneho predpisu, nakoľko kontrolovaný daňový subjekt podmienky hmotnoprávneho predpisu splnil. Popri miestnom zisťovaní predstavuje výkon daňovej kontroly efektívny nástroj boja proti daňovým podvodom.

Záver

Ak chceme efektívne bojovať proti daňovým podvodom, v prvom rade musíme predikovať ich možný vývoj a zabezpečiť distribúciu aktuálneho európskej vplyvu, ktorý badateľne vnímame vo viacerých aspektoch identifikácie daňového podvodu ako takého. Páchanie daňových únikov ovplyvňuje viacero faktorov, cez morálku, etiku, nesprávne koncipovaný daňový systém či daňovú sústavu, dynamickosť a náročnosť daňových právnych predpisov, vágnu legislatívu až po úmyselnú snahu zredukovať si daňovú povinnosť. Efektívne objasňovanie daňových trestných činov nepochybne svojou mierou pozitívne ovplyvní a prispeje k eliminácii páchania daňových únikov. Aktuálne je snahou implementovať do štandardizovaných metód identifikácie daňových podvodov inovatívne a kreatívne prvky, reflektujúce právne, metodické i výkonné európske aspekty kooperácie subjektov. Kreatívnosť objasňovania daňových únikov úzko súvisí aj s dynamikou a náročnosťou daňových právnych predpisov, v nachádzaní nových spôsobov rekonštrukcie, rozobratí jednotlivých častí prípadu na drobné fragmenty, na ktoré možno nazerať z viacerých uhlov pohľadu a nepochybne

vysokým právnym vedomím v oblasti ustálenej judikatúry SD EU. Ako aj v danom príspevku vnímame, pre identifikáciu daňového podvodu je kľúčovým prvkom efektívna spolupráca Policajného zboru a Finančnej správy, keďže obidve zložky disponujú variabilnými benefitmi.

Eliminácia páchania daňových únikov je relevantná nielen z pohľadu Európskej únie, ale aj v podmienkach Slovenskej republiky. Každá krajina má svoje nuansy páchania daňových únikov a preto vie trefnejšie reagovať v boji proti nim. Priorita v danej snahe o elimináciu by mala byť podľa nás presmerovaná k menej represívnym opatreniam a negatívnym postojom, k pozitívnej motivácii subjektov platiť daň pre ich prospech a k zvýšeniu vzdelanostnej úrovne v danej oblasti.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

ALEKSANDROVA A. 2016. European tax practice in VAT application – analytical aspects. *In Narodnostopanski archiv*. ISSN 2367-9301, 2016, roč. 69, č. 4, s. 10.

BABČÁK V. A kol. Dane a daňové právo na Slovensku. Ružomberok: Vydavateľstvo EPOS, 2022. ISBN 978-80-562-0339-2

HUBA, P. a kol. 2016. *Medzinárodné daňové úniky a metódy ich predchádzania*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-403-5.

NAĎ P. Najvyšší správny súd SR. Judikatórny posun v daňových právnych veciach - posudzovanie splnenia hmotnoprávnych podmienok na odpočítanie dane z pridanej hodnoty. In: Bulletin SKDP, 2022

NESVADBA A., CHRENŠT J. Právo Európskej únie. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2020.

POPOVIČ A. a kol. Iniciatívy EÚ pri predchádzaní daňovým únikom a daňovým podvodom a ich implementácia do vnútroštátneho právneho poriadku. Košice: UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta, 2018 ISBN 978-80-8152-633-6

SCHULTZOVA A. a kol. Daňovníctvo. Daňová teória a politika 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 2013. ISBN 978-80-7598-107-3

STIERANKA J., SABAYOVÁ M., ŠIMONOVÁ J. Daňové úniky a daňová kriminalita v Slovenskej republike. Bratislava: EPOS 2016

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 314/2015 zo 16. decembra 2015.

Rozsudok z 5. februára 1963, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos proti Netherlands Inland Revenue Administration, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

Rozsudok z 19. januára 1982, Ursula Becker proti Finanzamt Münster-Innenstadt, C-8/81, ECLI:EU:C:1982:7.

Rozsudok z 12. decembra 1990, Peter Kafer a Andréa Procacci proti Francúzskej republike,
spojené veci C-100/89 a C-101/89, ECLI:EU:C:1990:456.

Rozsudok NS SR 3Sžfk/23/2017

„SMART POLICING“ A VYUŽÍVANIE TECHNOLOGIÍ PRI ODHAĽOVANÍ A PREVENCII KRIMINALITY

"SMART POLICING" AND THE USE OF TECHNOLOGY IN CRIME DETECTION AND PREVENTION

Lucia Vasilik¹

Abstrakt

V príspevku sa autorka zaoberá pojmom umelá inteligencia a kategorizáciou systémov umelej inteligencie v zmysle návrhu tzv. Aktu o umelej inteligencii na pôde EÚ, pričom sa sústreďuje na oblasť policajnej činnosti pri prevencii, odhaľovaní a vyšetrovaní kriminality. V ďalšej časti je rozobratý koncept tzv. „Intelligence-led policing“ a „Smart policing“ a autorka sa bližšie zaoberá využitím technológií pri lokalizácii ohnísk kriminality (Hot-spot policing). Hlavnou, treťou časťou príspevku je prezentácia výsledkov vlastného výskumu o využívaní umelej inteligencie policajnými zložkami v Slovenskej republike.

Kľúčové slová

Umelá inteligencia, smart policing, prevencia kriminality

Abstract

In the paper, the author deals with the concept of artificial intelligence and the categorization of artificial intelligence systems under the draft of the so-called Artificial Intelligence Act in the EU, focusing on the field of police activities in the prevention, detection and investigation of crime. In the next section, the concept of "Intelligence-led policing" and "Smart policing" is discussed and the author takes a closer look at the use of technologies in locating crime hotspots (Hot-spot policing). The main, third part of the paper is the presentation of the results of own research on the use of artificial intelligence by the police in the Slovak Republic.

Keywords

Artificial intelligence, smart policing, crime prevention

Úvod

Umelá inteligencia (angl. *Artificial intelligence*, ďalej aj „AI“) je v súčasnosti veľmi skloňovaným pojmom. S postupnou digitalizáciou a informatizáciou spoločnosti sa rozvíjajú nové oblasti využitia technológií a jednou z nich je aj oblasť práce orgánov činných v trestnom konaní, súdov a ďalších subjektov pri prevencii, odhaľovaní a vyšetrovaní trestných činov a trestnom stíhaní ich páchatel'ov. Nie je neobvyklým, že systémy umelej inteligencie sa

¹ Mgr. Lucia Vasilik je interná doktorandka na Katedre trestného práva, kriminológie a kriminalistiky Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Kontaktné údaje: lucia.vasilik@flaw.uniba.sk.

využívajú aj v procese nápravy a resocializácie páchatel'a v rámci výkonu trestov a ochranných opatrení. Systémy podporované umelou inteligenciou vedia preukázateľne zvýšiť efektivitu práce. V niektorých oblastiach je však potrebný ďalší vývoj, zdokonaľovanie a porozumenie umelej inteligencii, aby sme mohli dôverovať jej výsledkom a vedeli ju kontrolovať. Definíciou systému umelej inteligencie sa zaoberá návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie (Akt o umelej inteligencii) a menia niektoré legislatívne akty Únie (ďalej len „návrh AIA“), konkrétne v článku 3 hlavy I, podľa ktorého je systém umelej inteligencie „*softvér vyvinutý s jednou alebo viacerými technikami a prístupmi uvedenými v prílohe I, ktorý môže pre daný súbor cieľov vymedzených človekom vytvárať výstupy, ako je obsah, predpovede, odporúčania alebo rozhodnutia ovplyvňujúce prostredie, s ktorým sú v interakcii.*“² Inými slovami, ide o súbor softwarových a hardwarových technológií, ktorý na podklade vstupných údajov, ktoré sú mu poskytnuté a ich analýzy, pomáha automatizovať, zrýchľovať, spresňovať alebo škálovať ľudské kognitívne schopnosti, najmä schopnosť vnímať (napr. pomocou senzorov), uvažovať a rozhodovať.

1. Kategorizácia umelej inteligencie pre oblasť policajnej činnosti

Nie je umelá inteligencia ako umelá inteligencia. Návrh AIA kategorizuje systémy AI podľa **úrovne rizika**, ktoré predstavuje pre zdravie, bezpečnosť alebo pre základné práva fyzických osôb, do nasledovných kategórií: **a) AI s neprijateľným rizikom** je upravená primárne v hlave II návrhu, kde sú špecifikované zakázané praktiky v oblasti umelej inteligencie, ktoré sú neprijateľné z dôvodu ich rozpornosti s hodnotami Európskej únie (ďalej len „EÚ“)³, **b) AI s vysokým rizikom** je upravená v hlave III návrhu AIA a bližšie špecifikovaná v prílohe III návrhu AIA,⁴ kam patria aj systémy umelej inteligencie používané orgánmi presadzovania práva⁵ pri prevencii kriminality a v rámci trestného konania, **c) AI s nízkym alebo minimálnym rizikom**.

² Dostupné na internete: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF, s. 41.

³ Ide napr. o: systém umelej inteligencie, ktorý s cieľom podstatne narušiť správanie osoby využíva podprahové techniky mimo vedomia osoby tak, že tejto alebo inej osobe spôsobí alebo by mohol spôsobiť fyzickú alebo psychickú ujmu; používanie systémov diaľkovej biometrickej identifikácie v reálnom čase vo verejne prístupných priestoroch na účely presadzovania práva, pokiaľ takéto použitie nie je nevyhnutne a v nutnej miere potrebné na jeden z legitímnych cieľov následne menovaných cieľov a i.

⁴ Ide napr. o nasledovné oblasti: biometrická identifikácia a kategorizácia fyzických osôb, riadenie a prevádzka kritickej infraštruktúry, presadzovanie, migrácia, azyl a riadenie kontroly hraníc a ďal.

⁵ *Orgánom presadzovania práva* je podľa čl. 3 ods. 40 návrhu AIA:

Množstvo činností, ktoré vykonáva polícia pri predchádzaní, vyšetrení, odhaľovaní a stíhaní trestných činov a pri ktorých využíva umelú inteligenciu, spadá do kategórie vysokorizikových systémov umelej inteligencie v zmysle návrhu AIA. Podľa prílohy III návrhu AIA pôjde v rámci činnosti polície najmä o oblasť *biometrickej identifikácie a kategorizácie fyzických osôb* (systémy umelej inteligencie určené na používanie na diaľkovú biometrickú identifikáciu fyzických osôb „v reálnom čase“ a „následne“), *oblasť presadzovania práva* (systémy AI používané: na predikciu recidívy, v rámci detektorov lži a nástrojov na zisťovanie emocionálneho stavu osoby, na odhaľovanie prípadov tzv. deepfake, na hodnotenie spoľahlivosti dôkazov v priebehu vyšetovania alebo stíhania trestných činov, na predvídanie výskytu alebo opakovaného výskytu skutočného alebo potenciálneho trestného činu na základe profilovania fyzických osôb alebo na posúdenie osobnostných a povahových rysov alebo trestnej činnosti fyzických osôb alebo skupín v minulosti, na profilovanie fyzických osôb uvedené v článku 3 bode 4 smernice (EÚ) 2016/680 v priebehu odhaľovania, vyšetovania alebo stíhania trestných činov, pri analýze trestnej činnosti týkajúcej sa fyzických osôb, čo orgánom presadzovania práva umožní prehľadávať zložité súvisiace aj nesúvisiace veľké súbory údajov dostupné v rôznych dátových zdrojoch alebo v rôznych dátových formátoch s cieľom identifikovať v údajoch neznáme vzorce alebo odhaliť medzi nimi skryté vzťahy), *oblasť migrácie, azylu a riadenia kontroly hraníc* (systémy AI používané v rámci detektorov lži a podobných nástrojov, alebo na zisťovanie emocionálneho stavu fyzickej osoby, na posúdenie rizika vrátane bezpečnostného rizika, rizika nelegálneho prisťahovalectva alebo zdravotného rizika, ktoré predstavuje fyzická osoba, ktorá má v úmysle vstúpiť na územie členského štátu alebo naň už vstúpila, na overovanie pravosti cestovných dokladov a podpornej dokumentácie fyzických osôb a odhaľovanie nepravých dokladov kontrolou ich ochranných prvkov na pomoc príslušným orgánom verejnej moci pri posudzovaní žiadostí o azyl, víza a povolení na pobyt a súvisiacich sťažností týkajúcich sa oprávnenosti fyzických osôb žiadajúcich o určitý status).

Zaradenie príslušných činností polície s využitím AI medzi vysokorizikové znamená, že na vysokorizikové systémy AI sa vzťahuje celý rad *osobitných požiadaviek*⁶ v oblasti systému

a) každý orgán verejnej moci príslušný v oblasti predchádzania trestným činom, ich vyšetovania, odhaľovania alebo stíhania, alebo v oblasti výkonu trestných sankcií vrátane ochrany pred ohrozením verejnej bezpečnosti a predchádzania takémuto ohrozeniu alebo,

b) každý iný orgán alebo subjekt, ktorý bol právom členského štátu poverený vykonávať verejnú moc a verejnú právomoc na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetovania, odhaľovania alebo stíhania alebo na účely výkonu trestných sankcií vrátane ochrany pred ohrozením verejnej bezpečnosti a predchádzania takémuto ohrozeniu;

⁶ Článok 8-15 hlavy III návrhu AIA.

riadenia rizík, správy údajov, technickej dokumentácie a vedenia záznamov, transparentnosti a poskytovania informácií používateľom, ľudského dohľadu, presnosti, spoľahlivosti a kybernetickej bezpečnosti *a osobitných povinností poskytovateľov, dovozcov, distribútorov a používateľov*⁷ vysokorizikových systémov AI (napr. v oblasti systému riadenia kvality, vypracovania technickej dokumentácie, posudzovania zhody, automaticky generovaných logov, nápravných opatrení, informačných povinností a i.), *notifikačných povinností*,⁸ *požiadaviek v oblasti noriem, posudzovania zhody, certifikátov a registrácie*.⁹

2. Konceptia *smart policing* a využitie AI pri prevencii a odhaľovaní kriminality

Pre terminologické objasnenie pojmu *smart policing* by sme začali predstavením koncepcie výkonu policajných činností v oblasti odhaľovania a prevencie kriminality založenom na spravodajských informáciách, tzv. ***Intelligence-led policing*** (ďalej len „ILP“). Je potrebné rozlišovať medzi „obyčajnou“ informáciou (*information*) a spravodajskou informáciou (*intelligence*). Podľa Správy *Bureau of Justice Assistance o ILP*¹⁰ najjednoduchšie a najjasnejšie rozlíšenie medzi informáciou a spravodajskou informáciou môže byť demonštrované na jednoduchej rovnici: informácia + analýza = spravodajská informácia. Bez analýzy niet spravodajských informácií. Spravodajské informácie sa teda získajú po vyhodnotení a analýze zhromaždených informácií.¹¹ ILP je teda model prevencie kriminality založený na systematickom zhromažďovaní, organizovaní, analyzovaní a využívaní spravodajských informácií s cieľom usmerňovať a informovať operačné a taktické rozhodnutia a postupy polície, resp. iných príslušných orgánov na základe takých informácií. ILP „*využíva technologický pokrok v oblasti zberu a analýzy údajov na získavanie cenných "spravodajských informácií", ktoré možno využiť na efektívnejšie nasmerovanie zdrojov polície na ľudí a miesta, kde to môže priniesť najvyšší prínos.*“¹² Na to, aby bolo možné robiť prevenciu založenú na spravodajských informáciách, je potrebné informácie o kriminalite najprv zbierať, čo sa bežne robí v rámci príslušných policajných útvarov, na základe čoho sa vytvárajú štatistické dokumenty o dynamike vývoja kriminality buď retrospektívne (napr. v podmienkach Slovenskej republiky), alebo perspektívne (prediktívne modely o vývoji kriminality do

⁷ Článok 16-29 hlavy III návrhu AIA.

⁸ Článok 30-39 hlavy III návrhu AIA.

⁹ Článok 40-51 hlavy III návrhu AIA-

¹⁰ *US Bureau of Justice Assistance: Intelligence-Led Bureau of Justice Assistance / Policing: The New Intelligence Architecture*. 2005, s. 3. Dostupné na internete: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf>.

¹¹ K tomu pozri napr. § 9 ods. 1 zák. č. 500/2022 Z. z. o vojenskom spravodajstve; § 24 ods. 1 vyhlášky Národného bezpečnostného úradu č. 48/2019 Z. z. ktorou sa ustanovujú podrobnosti o administratívnej bezpečnosti utajovaných skutočností.

¹² Dostupné na internete: <https://onlinedegrees.sandiego.edu/what-is-intelligence-led-policing/>.

budúcna). Prediktívne modely môžu byť vytvárané buď analytikmi – ľuďmi, alebo aplikáciami využívajúcimi umelú inteligenciu, ktoré sú schopné efektívnejšie spracovať veľké množstvá dát o kriminalite a nájsť skryté vzorce a súvislosti medzi veľkým množstvom javov a faktorov. Problémom v tomto zmysle však je, keď umelá inteligencia vyhodnocuje vzťahy medzi určitým javmi (napríklad etnicita – výskyt kriminality) ako kauzalitu, pričom ide len o koreláciu a na podklade takto vyhodnotených súvislostí vyvára predikcie, čo môže viesť až k diskriminačným opatreniam, napríklad v oblasti umiestňovania policajných hliadok do miest vybraných na základe vyššie výskytu osôb určitej etnicity. V každom prípade, ILP a *smart policing* majú k sebe veľmi blízko. Využitím algoritmov a AI, a súčasne veľkého množstva dát a spravodajských informácií, napríklad pri predikcii kriminality, sa dostávame do roviny *smart policing*. *Smart policing* predstavuje strategický prístup, ktorý vnáša prvky „vedeckosti“ do policajných operácií, konkrétne využívaním inovatívnych aplikácií, analýzy, technológií a postupov založených na dôkazoch (*evidence-based policing*), vytváraním partnerstiev medzi orgánmi presadzovania práva a výskumami pracovníkmi, ktorých výsledkom má byť efektívny postup policajných orgánov a presadzovanie vedecky podložených policajných postupov pri prevencii, odhaľovaní a vyšetrowaní trestných činov. Pre lepšie predstavenie, v praxi pôjde napríklad o prediktívnu analýzu údajov pri výkone policajného profilovania, v rámci ktorého „v prvej fáze dochádza ku zozbieraniu potrebných údajov primárne z informačných systémov verejnej správy a ich spracúvaniu vrátane dátovej analýzy. V druhej fáze je vytvorená predikcia (predpoveď) na základe dátovej analýzy v predchádzajúcom kroku. Posledným štádiom procesu je samotný výkon činnosti príslušníka policajného zboru na základe vygenerovanej predpovede.“¹³ ILP či *smart policing* sú teda pokrokovými koncepciami prístupu k prevencii a odhaľovaniu kriminality, založenými na využívaní tvrdých dát, ich náležitej analýze dostupnými vedeckými metódami aj (ale nie nevyhnutne) za použitia algoritmov a umelej inteligencie, pričom umelá inteligencia v tomto prípade prináša výrazné zvýšenie efektívnosti pri spracúvaní veľkoobjemových dát a ich vyhodnocovaní za konkrétnym účelom (napríklad predikcia výskytu ohnisk kriminality).

¹³ MESARČÍK, M.: Policajné profilovanie v kontexte základných ľudských práv a slobôd In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, 2019, diel 38, č. 2, s. 182-183.

2.1. Využitie technológií pri lokalizovaní ohnísk kriminality

Kriminalita nie je priestorovo uniformná, ale koncentruje sa do ohnísk (klastrov/hotspotov), čo je zrejme aj pri pohľade na mapy trestných činov v Slovenskej republike.¹⁴ Ohníská kriminalita nie sú vyhodnocované len na celoštátnej úrovni v rámci určovania miery kriminality v konkrétnych krajoch, ale aj na miestnej úrovni, čo má vplyv na rozmiestňovanie policajných hliadok, ktorých prítomnosť preukázateľne znižuje kriminalitu v týchto miestach. Tento „zákon koncentrácie kriminality“ v roku 2015 Weisburd¹⁵ doplnil dlhodobosťou, resp. konzistentnosťou kriminality v určitom priestore, prostredníctvom zohľadnenia časovo-dynamického faktora založeného na opakovanej viktimizácii v určitej priestorovej oblasti (*near-repeat victimization*), teda na základe predikcie, že páchatelia určitých trestných činov majú tendenciu v krátkom časovom slede spáchať obdobný trestný čin v tej istej, dobre známej lokalite, kde už v minulosti úspešne spáchali trestný čin. Na podklade jeho a ďalších štúdií (priestorový a časový model kriminality) boli následne vytvorené aplikácie na mapovanie kriminality ako *ProMap*, neskôr *PredPol* (Kent-UK, LA-USA), ktoré sú založené na prognostických metódach (presnejšie predpovedajú, kde bude spáchaný TČ) na rozdiel od tradičných „retrospektívnych“ metód zohľadňujúcich len v minulosti spáchané trestné činy v určitej oblasti. Predikčná sila *PredPolu* by mala byť 1,4-2,2x presnejšia ako predpovede vytvorené analytikmi. Zároveň hliadkovanie na hot-spotoch na základe predpovedí *Predpolu* bolo spojené s významným znížením kriminality (o 7,4 %).¹⁶ U našich bezprostredných susedov sú obdobné aplikácie využívané napríklad v Českej republike a Rakúsku (CriPa¹⁷).¹⁸ Pri využívaní umelej inteligencie na určovanie ohnísk kriminality je potrebné zohľadniť **viaceré rizikové faktory**, ako je možnosť zaujatosti umelej inteligencie v dôsledku zaujatosti vstupných dát, na ktorých je trénovaná, a dôsledne definovať jednotlivé prediktory, ktoré berie umelá inteligencia do úvahy pri predikcii kriminality. Kontroverznými sú najmä *prediktory*, ako je *rasa*, *etnicita*, či *sociálno-ekonomická vrstva*. Takéto predikcie, v konečnom dôsledku sú, resp. budú považované za vysokorizikové v zmysle hlavy III návrhu AIA, konkrétne podľa prílohy III návrhu AIA, bod 6 písm. e) a f) . Jednou z možností využitia technológií pri určovaní

¹⁴ Mapy trestných činov v Slovenskej republike sú dostupné na internete: https://www.minv.sk/?mapy_trestnych_cinov_v_SR_2023

¹⁵ WEISBURD, D.: The law of crime concentration and the criminology of place. *Criminology*, Vol. 53 No. 2, str. 133-157.

¹⁶ MOHLER, G.O., *et al.*: Randomized controlled field trials of predictive policing”. In: Journal of the American statistical association, 2015, vol. 110, no. 512, s. 1399-1411. In: HUTT, O. *et al.*: Data and evidence challenges facing place-based policing. In: Policing: An International Journal, 2018, vol. 41, s. 341.

¹⁷ Bližšie pozri: <https://www.kiras.at/en/financed-proposals/detail/crime-predictive-analytics-cripa/>.

¹⁸ K tomu bližšie pozri: MESARČÍK, M.: Policajné profilovanie v kontexte základných ľudských práv a slobôd In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, 2019, diel 38, č. 2, s. 186-187.

ohnísk kriminality je využitie geokódovania, ktoré nezasahuje do osobných údajov, ani nevyužíva vysoko citlivé údaje, napr. etnicita. Spravidla ide o predikciu vzniku ohnisk kriminality na základe nasledovných údajov: a) druh trestnej činnosti, b) miesto spáchania trestného činu a c) čas spáchania trestného činu. Geokódovanie, resp. *Geotagging* je proces konvertovania adresy (napr. ulica, číslo domu, názov budovy) na presné zemepisné súradnice, prostredníctvom ktorého sa zberajú dáta o miestach spáchania trestného činu. HUTT a ďal. však poukazujú na *priestorové nepresnosti pri využívaní geokódovania* na určenie miesta spáchania činu. Napríklad, dáta o mieste spáchania krádeží vlámaním v Birminghame boli nesprávne geokódované až v 69% prípadov a každá krádež bola geokódovaná so 193-metrovou nepresnosťou. Ak vezmeme do úvahy, že ideálna veľkosť hotspotu, v rámci ktorej je efektívne nasadiť policajnú hliadku je 50-250m², tak odchýlka o takmer 200 metrov robí veľký rozdiel, čo speje k nesprávnemu určovaniu hotspotov a následne k neefektívnemu nasadzovaniu policajných hliadok. Keď bol využitý geokódovací systém Google Earth, trestné činy boli nesprávne lokalizované s odchýlkou 8 metrov v zastavaných územiach mesta a 23 metrov v predmestských oblastiach so zástavbou rodinných domov (New Jersey, USA).¹⁹ Geokódovanie všeobecne považujeme za jeden z efektívnych spôsobov určovania ohnisk kriminality, je však potrebné odstrániť technické nedostatky a zlepšiť presnosť lokalizačných údajov technológií.

3. Vlastný výskum o využití umelej inteligencie pri prevencii a odhaľovaní kriminality v podmienkach Slovenskej republiky

Pre účely tohto príspevku sme vykonali výskum týkajúci sa miery využitia umelej inteligencie pri odhaľovaní a prevencii kriminality v podmienkach Slovenskej republiky. Výskumný súbor bol selektovaný formou zámerného výberom. Zamerali sme sa na útvary, ktoré sa zameriavajú na prevenciu a odhaľovanie kriminality: i) v rámci útvarov **Policajného zboru** sme na celoštátnej úrovni oslovili Odbor komunikácie a prevencie Prezídia Policajného zboru (ďalej len „*OKP P PZ*“). Informácie nám boli odpoveďou sprostredkované Tlačovým odborom Kancelárie ministra vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „*Tlačový odbor KMV SR*“); ii) s ohľadom na skutočnosť, že kriminalita sa sústreďí prevažne v mestách a prevencia je vykonávaná aj na regionálnej, resp. miestnej úrovni v rámci územných samospráv, druhú zložku výskumného súboru tvoria vybrané mestské polície zriadené príslušnými všeobecne

¹⁹ HUTT, O. et al.: Data and evidence challenges facing place-based policing. In: Policing: An International Journal, 2018, vol. 41, s. 341.

záväznými nariadeniami (ďalej len „VZN“)²⁰ na základe zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov. Zamerali sme sa na **Mestské polície ôsmich krajských miest** vzhľadom na skutočnosť, že práve krajské mestá, ako najväčšie mestá v Slovenskej republike, budú postihnuté vyššou úrovňou kriminality:²¹

- Mestská polícia hlavného mesta SR Bratislavy (ďalej len „MP Bratislava“),
- Mestská polícia mesta Trnavy (ďalej len „MP Trnava“),
- Mestská polícia v Trenčíne (ďalej len „MP Trenčín“),
- Mestská polícia mesta Nitry (ďalej len „MP Nitra“),
- Mestská polícia Žilina (ďalej len „MP Žilina“),
- Mestská polícia Banská Bystrica (ďalej len „MP Banská Bystrica“),
- Mestská polícia v Prešove (ďalej len „MP Prešov“),
- Mestská polícia mesta Košice (ďalej len „MP Košice“).

Obmedzenia výskumu: Výskum je realizovaný na obmedzenej výskumnej vzorke (9). Keďže sa výskumom získavajú informácie, ktoré v ucelenej forme nie sú verejne dostupné, kvalitatívna úroveň jednotlivých poskytnutých odpovedí sa líši hĺbkou, množstvom a presnosťou informácií poskytnutých tým-ktorým dokazovaným subjektom.

Informácie týkajúce sa využitia umelej inteligencie pri prevencii a odhaľovaní kriminality sme zisťovali na základe žiadosti o poskytnutie informácií v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Infozákon“). **Otázky sme systematicky rozdelili do dvoch okruhov:** prvý bol zameraný na zistenie využívania konkrétnych technológií využívajúcich umelú inteligenciu a pokročilé algoritmy; druhý bol zameraný na spôsob umiestňovania policajných hliadok v príslušnom meste. Tento okruh bol formulovaný so zreteľom na špecifiká zamerania časti tohto príspevku na určovanie ohnísk kriminality, ktorým sa bližšie venujeme v časti 2.1 tohto príspevku.

OKP P PZ a vybraným mestským políciám (MP) boli položené nasledovné otázky:

- 1) Využíva Policajný zbor/konkrétna MP umelú inteligenciu a algoritmy:
 - a. pri mestských kamerových systémov (napr. na analýzu pohybu, tváre),
 - b. na automatizované rozpoznávanie evidenčných čísel vozidiel,
 - c. na identifikáciu reči, prípadne či využíva technológie čítania z pier,

²⁰ Napr.: VZN č. 3/1991 hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy z 18 decembra 1991 o Mestskej polícii hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy.

²¹ Mapy trestných činov Slovenskej republiky podľa príslušných rokov sú dostupné na: https://www.minv.sk/?mapy_trestnych_cinov_v_SR_2023.

- d. na zvukové sledovanie (napr. algoritmy na detekciu výstrelu),
 - e. na predikciu a prognózy (napr. na určovanie miesta a času policajných hliadok podľa analýzy „ohnísk“/rizikových oblastí kriminality v meste prostredníctvom umelej inteligencie),
 - f. na automatizované monitorovacie systémy s rôznymi schopnosťami detekcie (napr. detekcia úderov srdca a termografické kamery),
 - g. na monitorovanie sociálnych médií (extrakcia a zber dát na hĺbkovú analýzu súvisiacich dát),
 - h. pri určovaní ohnísk (hotspotov/klastrov) kriminality v meste (napr. na základe geokódovania)?
- 2) Akým spôsobom určuje OKP P PZ/konkrétna MP čas, miesto a frekvenciu pohybu policajných hliadok (napr. na základe analýzy údajov o čase, mieste a frekvencii kriminality v konkrétnych mestských častiach alebo iným spôsobom)?

V nasledovnej časti sa budeme venovať analýze odpovedí príslušných subjektov. Výskumný súbor tvorilo spolu 9 subjektov. Odpovede budú najprv priradené k jednotlivým otázkam a následne analyzované, zosumarizované a zovšeobecnené do záverov:

A. Využíva Policajný zbor/konkrétna MP umelú inteligenciu a algoritmy:

1) pri mestských²² kamerových systémov (napr. na analýzu pohybu, tváre):

Tlačový odbor KMV SR: Aplikácia prvkov umelej inteligencie je v súčasnosti vo fáze prípravy súťažných podkladov. Jednou z požiadaviek je aj *analýza pohybu*, v tomto prípade je rozpoznanie tváre vylúčené a policajný zbor ju nebude integrovať z dôvodu potreby riešenia otázky ochrany osobných údajov.

MP Bratislava: – (Nevyužíva).

MP Trnava: – (Nevyužíva).

MP Trenčín: V *testovacej prevádzke* je rozpoznávanie tvárí.

MP Nitra: – (Nevyužíva).

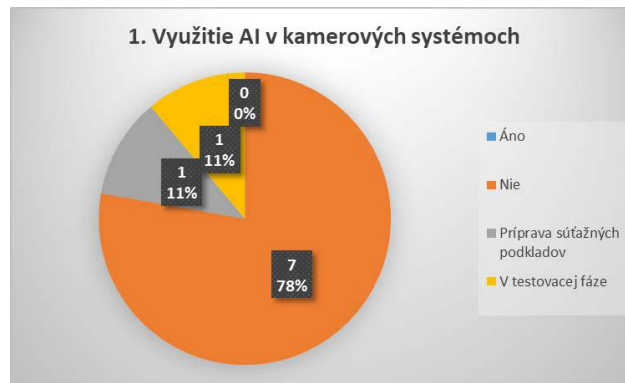
MP Žilina: – (Nevyužíva).

MP Banská Bystrica: – (Nevyužíva).

MP Prešov: – („Analýzu tváre mestský kamerový systém v súčasnosti nevykonáva“).

MP Košice: – (Nevyužíva).

²² Resp. kamerových systémoch v rámci PZ.



Graf č. 1 Využitie AI v kamerových systémoch

Čiastkový záver: Ani jeden z dotazovaných subjektov (9) aktuálne nevyužíva umelou inteligenciou podporované kamerové systémy. Jeden (1) subjekt (PZ) je v čase realizácie výskumu vo fáze prípravy súťažných podkladov pre oblasť analýzy pohybu. Jeden (1) subjekt (MP Trenčín) je v čase realizácie výskumu v testovacej fáze v oblasti systému na rozpoznanie tváří. Poznámka autorky: Do budúca bude vhodné vykonať výskum o záveroch testovacej fázy vzhľadom k tomu, že pri detekcii tváří vzniká problém s ochranou osobných údajov, ako konštatuje vo svojej odpovedi aj Tlačový odbor KMV SR.

2) na automatizované rozpoznávanie evidenčných čísel vozidiel:

Tlačový odbor KMV SR: „Systémy na báze ANPR (pozn. autorky *Automatic Number Plate Recognition*)²³ sú integrované v rámci PZ do vybraných služobných cestných motorových vozidiel. Prvky umelej inteligencie na predikciu alebo analýzu doposiaľ PZ neintegroval.“

MP Bratislava: – (Nevyužíva.)

MP Trnava: „MP Trnava využíva skenovacie vozidlá mestskej polície Trnava, ktoré skenujú EČV a vyhodnocujú oprávnenosť parkovania na platenom parkovisku, ktoré sa využíva k riešeniu objektívnej zodpovednosti.“

MP Trenčín: V testovacej prevádzke je rozpoznávanie evidenčných čísiel.

MP Nitra: – (Nevyužíva).

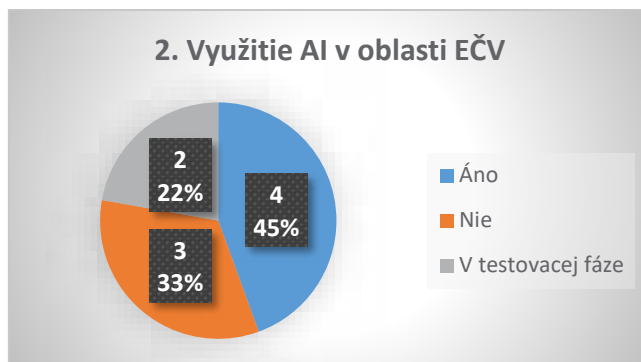
MP Žilina: Áno.

MP Banská Bystrica: Áno.

MP Prešov: „Automatizované rozpoznávanie EČV realizuje Mestská polícia v Prešove skúšobne prostredníctvom jednej kamery (Levočská ul.).“

MP Košice: – (Nevyužíva).

²³ Bližšie pozri napr.: <https://www.anprcameras.com/about-us/understanding-anpr/>; https://en.wikipedia.org/wiki/Automatic_number_plate_recognition; <https://www.isarsoft.com/knowledge-hub/anpr>.



Graf č. 2 Využitie AI v oblasti EČV

Čiastkový záver: Štyri (4) z dotazovaných subjektov (9) využívajú umelú inteligenciu (resp. algoritmy a technológie) pri rozpoznávaní EČV (PZ, MP Trnava, MP Žilina, MP Banská Bystrica). Dva (2) subjekty (MP Trenčín a MP Prešov) túto technológiu využívajú v testovacej fáze.

3) na identifikáciu reči, prípadne či využíva technológie čítania z pier:

Tlačový odbor KMV SR: – („Nemáme vedomosť o žiadnom používaní zariadení“).

MP Bratislava: – (Nevyužíva.)

MP Trnava: – (Nevyužíva.)

MP Trenčín: – (Nevyužíva.)

MP Nitra: – (Nevyužíva.)

MP Žilina: – (Nie, nevyužíva.)

MP Banská Bystrica: – (Nevyužíva.)

MP Prešov: – (Software na čítanie z pier, ktorý je prepojený s kamerovým systémom Mestská polícia v Prešove nemá, ani sa o tom neuvažuje).

MP Košice: – (Nevyužíva.)



Graf č. 3 Využitie AI pri identifikácii reči a čítaní z pier

Čiastkový záver: Žiaden (0) z dotazovaných subjektov (9) nevyužíva umelú inteligenciu pri identifikácii reči a čítaní z pier.

4) na zvukové sledovanie (napr. algoritmy na detekciu výstrelu):

Tlačový odbor KMV SR: V podmienkach PZ boli testované kamerové systémy na ochranu vybraných verejných priestorov pred poškodzovaním sprejermi a vandalmi, avšak zariadenia boli doposiaľ vyhodnotené ako značne neefektívne a finančne náročné.

MP Bratislava: – (Nevyužíva).

MP Trnava: – (Nevyužíva).

MP Trenčín: – (Nevyužíva).

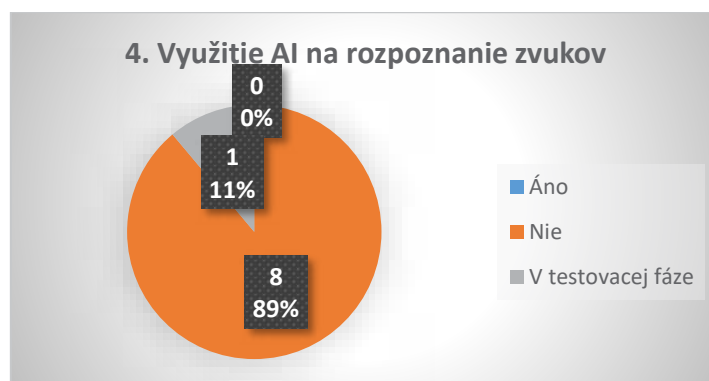
MP Nitra: – (Nevyužíva).

MP Žilina: – (Nevyužíva).

MP Banská Bystrica: – (Nevyužíva).

MP Prešov: „Tzv. zvukové sledovanie momentálne zvládajú najnovšie kamery v mestskom kamerovom systéme, aktuálne sa Mestská polícia v Prešove zaoberá realizáciou detekcie výstrelu, detekcie rozbitia skla, detekcie výkriku POMOC.“

MP Košice: – (Nevyužíva).



Graf č. 4 Využitie AI na rozpoznanie zvukov

Čiastkový záver: Jeden (1– MP Prešov) z dotazovaných subjektov (9) je v testovacej fáze v oblasti využitia AI na rozpoznanie zvukov (výstrel, rozbitie skla, zvolanie „Pomoc“). Tento subjekt zároveň využíva aktuálne kamerové systémy na zaznamenanie zvuku. Z odpovede subjektu však nie je možné určiť, či ide o „bežný“ kamerový systém s vysokou citlivosťou na zvuky, ktorý zvuk len zaznamenáva alebo o využitie softvéru AI, ktorý deteguje a rozpoznáva zvuky. Z formulácie druhej časti odpovede však usudzujeme, že nejde o umelú inteligenciu. MP Prešov sa zároveň zaoberá realizáciou detekcie výstrelu, detekcie rozbitia skla, detekcie výkriku POMOC, čo už môžeme zaradiť do oblasti AI, z uvedeného dôvodu sme MP Prešov zaradili do kategórie „V testovacej fáze“. Jeden (1) subjekt (PZ) už testovaciu fázu na kamerové systémy na ochranu vybraných verejných priestorov pred poškodzovaním sprejermi a vandalmi

vykonal, avšak zariadenia boli vyhodnotené ako neefektívne a finančne nákladné. Z tohto dôvodu túto technológiu nateraz nevyužíva.

5) na predikciu a prognózy (napr. na určovanie miesta a času policajných hliadok podľa analýzy „ohnísk“/rizikových oblastí kriminality v meste prostredníctvom umelej inteligencie):

Tlačový odbor KMV SR: – („Nemáme vedomosť o žiadnom používaní zariadení“).

MP Bratislava: – (Nevyužíva).

MP Trnava: – (Nevyužíva).

MP Trenčín: – (Nevyužíva).

MP Nitra: – (Nevyužíva).

MP Žilina: – (Nevyužíva).

MP Banská Bystrica: – (Nevyužíva).

MP Prešov: – („Mestská polícia v Prešove nepoužíva umelú inteligenciu naplánovanie činnosti – miesta a času policajnej hliadky“).

MP Košice: – (Nevyužíva).



Graf č. 5 Využitie AI pri predikcii a prognózach kriminality

Čiastkový záver: Žiaden (0) z dotazovaných subjektov (9) nevyužíva umelú inteligenciu pri predikcii a prognózach vývoja kriminality.

6) na automatizované monitorovacie systémy s rôznymi schopnosťami detekcie (napr. detekcia úderov srdca a termografické kamery):

Tlačový odbor KMV SR: V podmienkach PZ boli testované systémy na detekciu prítomnosti živých osôb v dopravnom prostriedku (nákladná autodoprava, vlak), najmä v oblasti prevencie nelegálnej migrácie osôb, avšak doposiaľ neboli takéto systémy zakúpené.

MP Bratislava: – (Nevyužíva).

MP Trnava: – (Nevyužíva).

MP Trenčín: – (Nevyužíva).

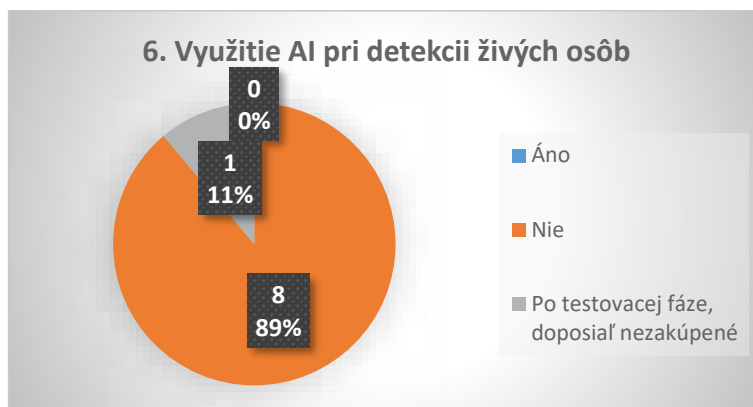
MP Nitra: – (Nevyužíva).

MP Žilina: – (Nevyužíva).

MP Banská Bystrica: – (Nevyužíva).

MP Prešov: – (Mestská polícia v Prešove nedisponuje technológiou na detekciu úderov srdca a termodetekciu).

MP Košice: – (Nevyužíva).



Graf č. 6 Využitie AI pri detekcii prítomnosti živých osôb

Čiastkový záver: Jeden (1 – PZ) z dotazovaných subjektov (9) vykonal testovaciu fázu technológií na detekciu živých osôb (v dopravnom prostriedku) za účelom prevencie nelegálnej migrácie, systémy však doposiaľ zakúpené neboli. Aktuálne teda uvedenú technológiu v praxi nevyužíva žiaden (0) zo subjektov.

7) na monitorovanie sociálnych médií (extrakcia a zber dát na hĺbkovú analýzu súvisiacich dát):

Tlačový odbor KMV SR: – (Policajný zbor nevyužíva umelú inteligenciu na monitorovanie sociálnych médií).

MP Bratislava: – (Nevyužíva).

MP Trnava: – (Nevyužíva).

MP Trenčín: – (Nevyužíva).

MP Nitra: – (Nevyužíva).

MP Žilina: – (Nie, nevyužíva).

MP Banská Bystrica: – (Nevyužíva).

MP Prešov: – (Mestská polícia v Prešove nemonitoruje sociálne médiá a nevyhodnocuje ich. Táto činnosť (oprávnenie) nie je ani upravená zákonom SNR č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov).

MP Košice: – (Nevyužíva).



Graf č. 7 Využitie AI na monitorovanie sociálnych sietí

Čiastkový záver: Žiaden (0) z dotazovaných subjektov (9) nevyužíva na monitorovanie sociálnych sietí.

8) pri určovaní ohnísk (hotspotov/klastrov) kriminality v meste (napr. na základe geokódovania):

Tlačový odbor KMV SR: – (Nemáme vedomosť o žiadnom používaní zariadení).

MP Bratislava: – (Nevyužíva).

MP Trnava: – (Nevyužíva).

MP Trenčín: – (Nevyužíva).

MP Nitra: – (Nevyužíva).

MP Žilina: – (Nevyužíva).

MP Banská Bystrica: – (Nevyužíva).

MP Prešov: – („Mestská polícia v Prešove nepoužíva umelú inteligenciu a algoritmy pri určovaní ohnísk kriminality v meste. Na webovej stránke mesta Prešov – Mestskej polície v Prešove už niekoľko rokov je pre potreby verejnosti zverejnená mapa nápadov priestupkov na nasledovnom

linku:

<http://webgis.presov.sk/?mapSet=O¢er=263126.4179267983.1208191.5409743956&z%20oom=2&selVals=null&m=14&l=11.4.28>>“).

MP Košice: – (Nevyužíva).



Graf č. 8 Využitie AI pri určovaní ohnísk kriminality.

Čiastkový záver: *Žiaden (0) z dotazovaných subjektov (9) nevyužíva na monitorovanie sociálnych sietí.*

Doplňujúca poznámka k okruhu otázok pod písm. A): MP Košice nevyužíva umelú inteligenciu a algoritmy pri prevencii a odhaľovaní správnych deliktov a kriminality v žiadnom nami dotazovanom prípade, avšak využíva výstupy automatizovanej kontroly platenia poplatkov za parkovanie, ktoré nie je vykonávané Mestskou políciou mesta Košice, ale je vykonávané referátom parkovania Magistrátu mesta Košice, pričom Mestská polícia mesta Košice v prípadoch zisteného protiprávneho státia vozidla, zabezpečuje vyvodenie zodpovednosti voči jeho držiteľovi v konaní o správnom delikte držiteľa vozidla alebo voči vodičovi v konaní o priestupku.

B. Akým spôsobom určuje PZ/MP čas, miesto a frekvenciu pohybu policajných hliadok (napr. na základe analýzy údajov o čase, mieste a frekvencii kriminality v konkrétnych mestských častiach alebo iným spôsobom)?

Tlačový odbor KMV SR: Základné útvary služby poriadkovej polície Policajného zboru výkon hliadkovej a obchôdzkovej služby plánujú *na základe analýzy skutočného stavu a vývoja bezpečnostnej situácie vo svojich služobných obvodoch*. Miesto, čas a frekvenciu plánovania hliadok Policajného zboru ovplyvňuje *viacero faktorov (napr. kultúrne a spoločenské podujatia, analýza dopravnej nehodovosti, letná a zimná turistická sezóna, cirkevné sviatky)*. Zabezpečuje sa využitie všetkých dostupných informačných zdrojov k zberu, overovaniu, aktualizácii a analýze informácií a ich následné vyhodnotenie, na základe ktorých sa plánujú príslušníci Policajného zboru do bežného výkonu služby, zvýšeného výkonu služby prípadne do bezpečnostného opatrenia za účelom ochrany života, zdravia a majetku.

MP Bratislava: Organizačnou súčasťou mestskej polície sú výkonné útvary, a to jednotlivé veliteľstvá mestskej polície, ktoré majú určený svoj obvod. Pri nasadzovaní hliadok do výkonu

sa zohľadňujú špecifiká daného obvodu a výkon dohľadu je zameraný na elimináciu rizikových faktorov v danom čase a na danom mieste.

MP Trnava: Mestská polícia Trnava koordinuje pohyb hliadok na základe vyhodnotenia bezpečnostnej situácie podľa štatistických údajov v informačnom systéme mestskej polície a na podnety občanov. Ide hlavne o nápad trestnej činnosti a priestupkov v rôznych lokalitách alebo v mestských častiach.

MP Trenčín: Rozpis policajných hliadok a ich pridelovanie do určitých lokalít je realizované na základe aktuálnej bezpečnostno-dopravnej situácie a ďalších požiadaviek na výkon služby.

MP Nitra: Mestská polícia v Nitre okrem preventívneho hliadkovania a vykonávania kontroly dodržiavania verejného poriadku a kontroly na porušovanie právnych predpisov, frekvenciu, miesto a čas hliadkovania stanovuje na základe vlastnej analýzy a poznatkov, na základe podnetov občanov ako aj výborov mestských častí a jednotlivých poslancov.

MP Žilina: Mestská polícia Žilina určuje čas, miesto a frekvenciu policajných hliadok na základe analýzy bezpečnostného prostredia.

MP Banská Bystrica: Mestská polícia Banská Bystrica určuje čas, miesto a frekvencie policajných hliadok na základe aktuálnej potreby zabezpečovania verejného poriadku.

MP Prešov: Zadelenie a činnosť hliadky realizuje Mestská polícia v Prešove: a) podľa požiadaviek obyvateľov, b) podľa miesta a času konania kultúrnych a športových podujatí, c) podľa nápadu priestupkov, d) podľa ročného obdobia a s tým súvisiaceho pohybu obyvateľstva, e) podľa mimoriadnych okolností - napr. kalamity, povodne, havárie, požiare a pod. mimoriadne udalosti.

MP Košice: Vedenie Mestskej polície mesta Košice ako aj vedenia jej jednotlivých pracovísk určujú čas, miesto a frekvencie policajných hliadok predovšetkým z analýz o čase, mieste a frekvencii kriminality, a tiež aj po vyhodnotení požiadaviek a žiadostí iných samosprávnych orgánov, štátnych orgánov, právnických osôb a občanov a to s prihliadnutím na množstvo síl a prostriedkov, ktorými Mestská polícia mesta Košice disponuje. Dôležitým dôvodom na precízne určovanie času, miest a frekvencií hliadok je v prvom rade prevencia pred páchaním protiprávnej činnosti a v miestach s vysokou frekvenciou pohybu osôb je takýmto dôvodom taktiež aj bezpečnosť týchto osôb spojenou s poskytovaním pomoci rôzneho druhu (napríklad poskytovanie informácií, prvej pomoci, navigácií a podobne).

Čiastkový záver: Na základe analýzy odpovedí dotazovaných subjektov neexistuje jednotný prístup k určovaniu času, miesta a frekvencie pohybu policajných hliadok. Najčastejšími spôsobmi určovania miesta, času a frekvencie nasadenia policajných hliadok sú:

- *analýza bezpečnostného rizika* (analýza skutočného stavu a vývoja bezpečnostnej situácie vo svojich služobných obvodoch, vyhodnotenie bezpečnostnej situácie podľa štatistických údajov v informačnom systéme polície a pod.),
- *podnety a požiadavky občanov* a ďal. subjektov (výbory mestských častí a jednotliví poslanci, iné samosprávne orgány, štátne orgány, právnické osoby).
- *aktuálne potreby a faktory* ako: kultúrne a spoločenské podujatia, analýza dopravnej nehodovosti, letná a zimná turistická sezóna, cirkevné sviatky, špecifiká daného obvodu, podľa ročného obdobia a s tým súvisiaceho pohybu obyvateľstva, podľa mimoriadnych okolností - napr. kalamity, povodne, havárie, požiare a pod. mimoriadne udalosti
- *Nápad priestupkov.*

Z uvedených odpovedí zároveň nemožno vyvodiť, že by pri určovaní miesta, času a frekvencie policajných hliadok boli využívané systémy umelej inteligencie. Tento záver je podporený odpoveďami dotazovaných subjektov k otázkam č. 5 a 8 z okruhu písm. A. Pri nasadení policajných hliadok sa využívajú metódy štatistickej analýzy vykonávanej analytikmi – ľuďmi.

Záver

V príspevku sme sa zaoberali využitím koncepcie *smart-policing* pri prevencii a odhaľovaní kriminality, aktuálnym návrhom AIA a kategorizáciou systémov umelej inteligencie podľa úrovne rizika. Využitie technológií pri policajnej činnosti sme demonštrovali na príklade určovania ohnisk kriminality, v rámci ktorého je potrebné zohľadniť viaceré riziká, ako je ochrana osobných údajov, zaujatosť vstupných dát a nepresnosť lokalizácie prostredníctvom geokódovania. V rámci vlastnej výskumnej činnosti o využívaní algoritmov a umelej inteligencie pri prevencii a odhaľovaní kriminality v podmienkach Slovenskej republiky (Policajný zbor a mestské polície krajských miest) môžeme zovšeobecniť nasledovné závery: algoritmy, resp. **umelá inteligencia sa v súčasnosti** (údaje k decembru 2023) **reálne využíva** len *pri rozpoznávaní EČV* (4 z 9 dotazovaných subjektov). Ide zároveň o najrozšírejší spôsob jej využitia v rámci dotazovaných subjektov. **V testovacej fáze** je využitie AI *pri rozpoznávaní EČV* (2 z 9 dotazovaných subjektov), *v oblasti kamerových systémov* (1 z 9 dotazovaných subjektov), *pri rozpoznávaní zvukov* (1 z 9 dotazovaných subjektov). **Vo fáze prípravy súťažných podkladov** je využitie AI pri kamerových systémoch – detekcia pohybu (1 z 9 dotazovaných subjektov). **Po testovacej fáze** je AI *v oblasti detekcie prítomnosti živých osôb* (1 z 9 dotazovaných subjektov), avšak zariadenia doposiaľ neboli zakúpené. **Umelou inteligenciou sa najviac zaoberajú** (využívajú a testujú – údaje sú zrátané

spolu) **tieto subjekty** (zoradené zostupne): *PZ* (1x využívanie, 1x príprava súťažných podkladov, 1x ukončenie testovacej fázy), *MP Trenčín* a *MP Prešov* (obe 2x testovacia fáza), narovnako *MP Trnava*, *MP Žilina* a *MP Banská Bystrica* (1x využívanie). *MP Bratislava*, *MP Nitra* a *MP Košice* odpovedali záporne (0) na využívanie algoritmov a AI v ktorejkoľvek z dotazovaných oblastí. V rámci výskumu k výskumnému okruhu písm. B) môžeme uviesť nasledovné závery: Najčastejšími spôsobmi určovania miesta, času a frekvencie nasadenia policajných hliadok sú: a) analýza bezpečnostného rizika, b) podnety a požiadavky občanov a ďal. Subjektov, c) aktuálne potreby a faktory, a d) nápad priestupkov. Tieto údaje sú analyzované bez využitia umelej inteligencie.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Periodiká a zborníky:

HUTT, O. *et al.*: Data and evidence challenges facing place-based policing. In: *Policing: An International Journal*, 2018, vol. 41, s. 339-351. ISSN: 1363-951X. Dostupné na internete: <https://www.emerald.com/insight/search?q=Data+and+evidence+challenges&showAll=true>.

MESARČÍK, M.: Policajné profilovanie v kontexte základných ľudských práv a slobôd In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, 2019, diel 38, č. 2, s. 178-226. ISSN 2729-8027 (online).

MOHLER, G.O., *et al.*: Randomized controlled field trials of predictive policing. In: *Journal of the American statistical association*, 2015, vol. 110, no. 512, s. 1399-1411.

Právne predpisy a analytické dokumenty:

Návrh Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie (Akt o umelej inteligencii) a menia niektoré legislatívne akty Únie.

Zákon č. 500/2022 Z. z. o vojenskom spravodajstve.

Vyhláška Národného bezpečnostného úradu č. 48/2019 Z. z. ktorou sa ustanovujú podrobnosti o administratívnej bezpečnosti utajovaných skutočností.

US *Bureau of Justice Assistance*: Intelligence-Led Bureau of Justice Assistance / Policing: The New Intelligence Architecture. 2005 [cit.2023-12-20]. 49 s. Dostupné na internete: <https://www.ojp.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf>.

Internetové zdroje:

- <https://onlinedegrees.sandiego.edu/what-is-intelligence-led-policing/>
- Mapy trestných činov v Slovenskej republike dostupné na internete:
https://www.minv.sk/?mapy_trestnych_cinov_v_SR_2023
- <https://www.kiras.at/en/financed-proposals/detail/crime-predictive-analytics-cripa/>.
- <https://www.anprcameras.com/about-us/understanding-anpr/>
- https://en.wikipedia.org/wiki/Automatic_number-plate_recognition
- <https://www.isarsoft.com/knowledge-hub/anpr>

ZNIŽOVANIE RIZÍK NAMIESTO REPRESIE

HARM REDUCTION INSTEAD OF REPRESSION

Tomáš Zábrenszki¹

Abstrakt

Znižovanie rizík sa javí v praxi ako omnoho lepšie riešenie v boji proti drogám ako trestnoprávny postih. Súčasný stav v Slovenskej republike v oblasti boja proti drogám je až príliš represívny. Uloženie trestu odňatia slobody sa nejaví ako efektívny nástroj na potláčanie tohto negatívneho javu. Portugalsko pred vyše 20 rokmi prišlo s odvážnym riešením, ktoré sa však ukázalo ako spôsob, ktorým je možné lepšie riešiť situáciu s drogami. V Slovenskej republike sa však znižovanie rizík neuplatňuje a dochádza k nepriamej kriminalizácii užívateľov nielen marihuany. Miesto upustenia od represívneho prístupu sa zaviedlo neopodstatnené ukladanie ochranného liečenia.

Kľúčové slová

Znižovanie rizík, ochranné liečenie, dekriminalizácia, drogy, závislosť, podmienené upustenie od potrestania.

Abstract

In practice, harm reduction appears to be a much better solution in the war on drugs than criminal sanctions. The current situation in the Slovak Republic in the field of the war on drugs is far too repressive. Imprisonment does not appear to be an effective tool for suppressing this negative phenomenon. Portugal came up with a bold solution more than 20 years ago, but it turned out to be a way to better deal with the drug situation. In the Slovak Republic, however, harm reduction is not applied and there is indirect criminalization of users of not only marijuana. Instead of abandoning the punitive approach, the unjustified imposition of protective treatment was introduced.

Keywords

Harm reduction, drug prevention treatment, decriminalization, drugs, addiction, conditional waiver of punishment.

Úvod

„Závislosť je závislosť. Objekt sa síce mení, ale podstata ostáva vždy rovnaká, nielen emocionálna, ale aj biochemická².“

- Dr. Gábor Máté³

Represia. Tak sa dá jedným slovom dostatočne výstižne určiť prístup Slovenskej republiky v súvislosti s drogovou trestnou činnosťou. Návykové látky boli, sú a budú vždy

¹ JUDr. Tomáš Zábrenszki, právny analytik na Krajskom súde v Nitre, externý doktorand na Katedre trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín PrF UMB, externý odborník odboru prevencie kriminality kancelárie ministra vnútra, lektor pre zamestnancov bezplatných dlhových poradní.

² Dostupné online: <http://www.szociologia.eu/mate-gabor-droghoz-az-nyul-akinek-fajdalma-van> [cit. 2023-07-23].

³ Kanadský lekár špecializujúci sa na liečbu závislostí, ktorému bol za jeho celoživotnú prácu v roku 2018 udelený rytiersky titul najvyššieho kanadského civilného ocenenia Rád Kanady.

súčasťou spoločnosti. V Slovenskej republike máme veľmi benevolentný prístup k alkoholu a jeho dostupnosti. Neoprávnené prechovávanie omamných a psychotropných látok však tvrdo postihujeme.

Trestné právo sa má uplatniť až v prípade, ak dané spoločenské vzťahy nie je možné dostatočne regulovať inými odvetviami práva resp. nepostačuje regulácia daných spoločenských vzťahov inými právnymi odvetviami⁴. Trestné právo je postavené na viacerých zásadách. Trest by mal byť priamo úmerný závažnosti spáchaného skutku. Uvedené je konštatované aj v Charte základných práv Európskej únie.

Máme za to, že na postihovanie neoprávneného prechovávaného omamných a psychotropných látok pre vlastnú potrebu existujú aj miernejšie prostriedky ako trestné právo. Neprinášame nič svetoborné, keďže existuje viacero krajín v Európskej únii, ktoré sa omamné a psychotropné látky pre vlastnú potrebu rozhodli dekriminalizovať. V Portugalsku sú omamné a psychotropné látky dekriminalizované vyše 20 rokov a nestúpil ani počet závislých osôb a rovnako nestúpila ani kriminalita⁵. Miesto neprimeranej represie by sa mal zvoliť prístup harm reduction t. j. znižovanie rizík. Závislé osoby by mali podstúpiť liečenie a nie končiť vo väzení. Ochranné liečenie je však potrebné ukladať rozumne a jedine v súčinnosti so znalcom.

1. Neopodstatnené ochranné liečenie

Dňa 01.05.2022 nadobudol účinnosť zák. č. 105/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon. Táto novela bola jedna z troch⁶, ktoré sa zaoberali úpravou trestov za prechovávanie marihuany pre vlastnú potrebu.

Touto novelou došlo k zníženiu trestných sadzieb v prípade prechovávaného marihuany pre vlastnú potrebu. V zmysle § 171 ods. 1 Trestného zákona ten, kto neoprávnené prechováva „omamnú“ alebo psychotropnú látku z rastliny rodu konopa pre vlastnú potrebu sa potrestá odňatím slobody na jeden rok. V zmysle § 171 ods. 2 Trestného zákona sa jedná tiež o neoprávnené prechovávanie marihuany pre vlastnú potrebu, ale vo väčšom rozsahu a za takéto konanie je možné uložiť trest odňatia slobody až na dva roky. Pri ostatných omamných

⁴ IVOR, J., POLÁK, P., ZÁHORA, J. Trestné právo hmotné – Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o. 2016. s. 22-23.

⁵ ZÁBRENSZKI, T. Dekriminalizácia marihuany v podmienkach Slovenskej republiky s vybranou judikatúrou. Žilina: EUROKÓDEX, s.r.o., 2022. s. 30-31.

⁶ Veľká novela Trestného zákona, návrh novely zákona poslancu Valášeka a novela Trestného zákona poslancov OĽANO, ktorá sa prijala ako zák. č. 105/2022 Z. z.

⁷ Aj keď v prílohe č. 1 k zák. č. 139/1998 Z. z. sú látky s obsahom THC kategorizované raz ako omamné a raz ako psychotropné, zastávame názor, že THC bola, je a vždy aj bude psychotropná látka. V zmysle samotného zák. č. 139/1998 Z. z. je ktorákoľvek látka buď omamná alebo psychotropná. Pri THC je to však inak. Raz je omamná a raz psychotropná.

a psychotropných látkach ostali tresty odňatia slobody rovnako vysoké ako pred novelou. Prechovávanie iných omamných a psychotropných látok pre vlastnú potrebu sa táto novela nedotkla a teda došlo len k akémusi vyňatiu marihuany a pri ostatných omamných a psychotropných látkach zostal právny stav nezmenený.

Novelou sa zaviedla alternatíva, ktorou je možné, aby súd podmiennečne upustil od potrestania páchatel'a, ktorý prechovával marihuanu pre vlastnú potrebu alebo prechovával marihuanu pre vlastnú potrebu vo väčšom rozsahu. Na základe § 40a ods. 1 Trestného zákona môže súd podmiennečne upustiť od potrestania, ak páchatel'ovi uloží ochranné liečenie za podmienok ustanovených v § 73 Trestného zákona. Súd zároveň určí páchatel'ovi aj skúšobnú dobu až na dva roky. Ak páchatel' dodrží podmienky ochranného liečenia, súd vysloví, že sa osvedčil. Pokiaľ sa páchatel' neosvedčí t. j. nedodrží podmienky ochranného liečenia, súd v takom prípade rozhodne o uložení trestu. Ak sa páchatel' však osvedčil alebo sa má za to, že sa osvedčil, tak na takéhoto páchatel'a sa hľadá ako keby nebol odsúdený. Páchatel' však musí v prvom rade s uložením ochranného liečenia súhlasiť, aby mu mohlo byť ochranné liečenie uložené.

Absurdnosť uloženia ochranného liečenia bez znaleckého posudku si následne všimli aj zákonodarcovia. V rámci predloženej novely zákona o výkone trestu odňatia slobody⁸ sa mal novelizovať aj Trestný zákon a tento inštitút sa navrhoval vypustiť. Pokiaľ by došlo k prijatiu novely v takom znení, ako bola dostupná v medzirezortnom pripomienkovom konaní, by sa celý § 40a Trestného zákona zrušil. V dôvodovej správe k navrhovanej novele sa k tomuto ustanoveniu Trestného zákona konštatovalo, že *„ochranné liečenie nie je možné uložiť bez predchádzajúceho pribratia znalca do konania a posúdenia obvineného znalcom z odboru psychiatria a psychológia, čo predstavuje zvýšené náklady a predĺženie konaní rádovo aj o niekoľko mesiacov, pričom ide o trestné konania, ktoré sa doteraz riešili prevažne v tzv. superrýchlom konaní (skončené do niekoľkých dní). To predstavuje negatívny dopad na finančnú nákladnosť a rýchlosť trestného konania.“*

Ustanovenie § 40a Trestného zákona malo byť v zmysle dôvodovej správy vypustené práve z dôvodu, že ukladanie ochranného liečenia takýmto spôsobom predstavuje riziko neúmerneho zvýšenia ukladania ochranných liečení. Keďže toto ustanovenie sa vzťahovalo len na ukladanie ochranného liečenia v súvislosti s neoprávneným prechovávaním maximálne 10 obvykle jednorazových dávok marihuany sa ďalej uvádzalo, že spravidla stupeň závislosti

⁸ Vid' legislatívny proces č. LP/2022/438 Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

páchateľa nedosahuje takú mieru, aby bolo nutné súdom nariadiť ochranné liečenie. Takto ukladané ochranné liečenia môžu byť neúčelné.

Zmena však nenastala a § 40a je naďalej súčasťou Trestného zákona. Tým pádom máme stále v Trestnom zákone upravené nezmyselné ukladanie ochranného liečenia pre osoby, ktoré aj podľa zákonodarcov to vlastne ani nepotrebujú. Miesto toho, aby sa rôznymi spôsobmi pokúšali zákonodarcovia nejak zmierniť legislatívu týkajúcu sa marihuany by mali marihuanu jednoducho dekriminalizovať a ako podklad im môže poslúžiť legislatíva Českej republiky spolu so stanoviskom Najvyššieho súdu ČR sp. zn. Tpjn 301/2013. V uvedenom stanovisku Najvyšší súd ČR stanovil výklad pojmu „množstvo väčšie než malé“ a prijal tabuľku, v ktorej definoval množstvo, ktoré sa považuje za malé. Pokiaľ páchatel prechováva „množstvo väčšie než malé“ sa tak už nebude dopúšťať priestupku, ale trestného činu.

2. Znižovanie rizík v Portugalsku

Zákonom **Regime jurídico do consumo de estupefacientes** sa v Portugalsku dekriminalizovali všetky drogy vrátane heroínu a kokaínu. Zákon definuje prechovávané množstvo pre osobnú potrebu ako množstvo, ktoré užívateľovi vystačí na dobu 10 dní. Podľa článku 2 zákona o dekriminalizácii, ak užívateľ prechováva takéto množstvo, tak už sa nedopúšťa trestného činu, ale len priestupku, čiže tu je vidieť presun prechovávania z oblasti trestného práva do oblasti práva správneho. Pri konfrontácii polície s užívateľom podľa tohto zákona príslušník polície takéhoto užívateľa zadržať nemôže, ale môže mu prechovávané látky zabaviť a následne bude užívateľ predvolaný pred trojčlennú komisiu. Do tejto komisie je delegovaný jeden právnik ministerstvom spravodlivosti a dvaja lekári, psychológovia alebo sociálni pracovníci ministerstvom zdravotníctva. Komisia najprv prešetruje a určí, že či išlo iba o látky pre vlastnú potrebu alebo či o následnú distribúciu. V prípade zistenia obchodu s drogami, čiže dokázania väčšieho množstva komisiou, sa prípad posúva naspäť do režimu trestného práva a už nejde o priestupok, ale o trestný čin. Ak komisia príde so zistením, že išlo o obchod s drogami, predmetnú vec prejedná súd, ktorý môže páchatelovi uložiť trest odňatia slobody v rozmedzí 4 až 12 rokov⁹. Komisia musí zasadnúť a vec prerokovať do 72 hodín od upovedomenia policajtom. Článok 15 tohto zákona hovorí o následných postihoch užívateľov, ktorých konanie preskúma komisia. Komisia buď uloží finančnú pokutu, alternatívny trest,

⁹ GREENWALD, G.: Drug decriminalization in Portugal: Lessons for creating fair and successful drug policies. s. 4.

prípadne podľa článku 17 môže byť uložené aj varovanie, ale len ak nejde o drogovú závislú osobu¹⁰.

Hlavnou úlohou tejto legislatívy bolo primárne zníženie počtu užívateľov v nižších vekových kategóriách. Prijatím tohto zákona Portugalsko v tejto oblasti zaznamenalo úspech. V časovom úseku piatich rokov, a to od roku 2001 do roku 2006 v Portugalsku klesol počet mladých ľudí vo veku 13 – 15 rokov z 14,1 % na 10,6 %¹¹ a druhou kategóriou boli mladí ľudia vo veku 16 – 18 rokov, keď medzi rokmi 1995 a 2001 zo 14,1 % sa zvýšil počet užívateľov omamných a psychotropných látok až na 27,6 % a tento počet sa po prijatí zákona v roku 2001 do roku 2006 znížil na 21,6 %¹².

Z pohľadu závislých užívateľov omamných a psychotropných látok, ktorí podstúpili liečenie, sa po prijatí dekriminalizačného zákona tento počet užívateľov výrazne zvýšil. Dokým v roku 1999 to bolo iba 6 040 užívateľov, tak už v roku 2003 to bolo 14 877 užívateľov, čo predstavuje 147 % nárast užívateľov, ktorí podstúpili liečenie¹³. Okrem užívateľov omamných a psychotropných látok, ktorí podstúpili liečenie, sleduje Inštitút drog a drogovej závislosti ministerstva zdravotníctva v Portugalsku¹⁴ aj užívateľov, ktorí sa požívaním omamných a psychotropných látok nakazili HIV a žltáčkou typu B a C. Po prechode na dekriminalizáciu značne klesol aj počet ľudí infikovaných týmito ochoreniami v súvislosti s užívaním omamných a psychotropných látok, a to konkrétne medzi rokmi 1999 a 2003 klesol počet užívateľov nakazených HIV o 17 %. Taktiež klesol počet úmrtí na predávkovanie sa opiátmi oproti roku 1999, keď ich evidovali takmer 400, a v roku 2000, keď bolo evidovaných 281 úmrtí, v roku 2006 bolo už len 133 evidovaných úmrtí na predávkovanie sa opiátmi¹⁵.

Zaujímavosťou je tiež porovnanie užívateľov drog v krajinách Európskej únie s Portugalskom, kde značná väčšina štátov má dva- až trikrát viac užívateľov drog ako Portugalsko po prechode na dekriminalizáciu. Pre porovnanie, v rovnakej vekovej kategórii za obdobie piatich rokov malo iba päť štátov nižší počet užívateľov kokaínu ako Portugalsko, ostatné štáty mali dvojnásobné, trojnásobné a vyššie počty užívateľov¹⁶. Medzi rokmi 2001 a 2005 bolo v Portugalsku iba 1,1 % užívateľov kokaínu, zatiaľ čo vo Veľkej Británii sa toto číslo

¹⁰ GREENWALD, G.: Drug decriminalization in Portugal: Lessons for creating fair and successful drug policies. s. 3.

¹¹ Instituto da Droga e da Toxicoddependência de Portugal, Draft 2007 Annual Report, slide 3.

¹² Instituto da Droga e da Toxicoddependência de Portugal, Draft 2007 Annual Report, slide 4.

¹³ HUGHES, C., STEVENS, A.: The Effects of Decriminalization of Drug Use in Portugal. s. 2, 5.

¹⁴ Z portugalského originálu „Instituto da Droga e da Toxicoddependência de Portugal“

¹⁵ Instituto da Droga e da Toxicoddependência de Portugal, „The National Situation“, (2007) s. 30.

¹⁶ GREENWALD, G.: Drug decriminalization in Portugal: Lessons for creating fair and successful drug policies. s. 22.

vyšplhalo až na 6,1 %¹⁷ a podľa štúdií Louisy Degenhardt z Univerzity New South Wales rekord v požívaní kokainu drží USA, kde táto štúdia ukázala, že je až 16,2 % ľudí, ktorí aspoň raz v živote požili kokain¹⁸ a pri marihuane to bolo až 42,4 %¹⁹.

Následne možno konštatovať vytvorenie priaznivejšieho prostredia v oblasti boja proti drogám a zväčša s pozitívnymi výsledkami, keďže po prijatí tohto zákona sa v Portugalsku podarilo znížiť počet ľudí závislých od heroínu, zvýšil sa počet ľudí, ktorí podstúpili liečenie a znížil sa počet úmrtí spojených s požívaním omamných a psychotropných látok²⁰.

3. Harm reduction ako možná cesta

K júlu 2021 si v Slovenskej republike odpykávalo súdom uložený právoplatný trest odňatia slobody 10 353 väzňov, z toho 1 060 bolo v roku 2019 väznených za drogové trestné činy. Prevalencia HIV sa medzi väzňami v roku 2015 odhadovala na 0,3 %. V jednotlivých Ústavoch na výkon trestu odňatia slobody je k dispozícii antiretrovírusová terapia, ale neexistujú žiadne služby substitučnej liečby opiátmi. Vláda Slovenskej republiky vynakladá na podporu každého väzňa 18 396 eur ročne, čiže 50,40 eura na deň²¹.

V roku 2017 bolo v Slovenskej republike odhadom 4 888 (rozmedzie 3 966 – 9 782) vysokorizikových užívateľov opiátov. V roku 2018 boli náklady na výmenu ihliel a striekačiek v regiónoch 203 eur na klienta za rok a substitučná liečba stála približne 1 825 eur na klienta za rok²².

Ak by Vláda Slovenskej republiky poskytla pomoc každej osobe, ktorá si injekčne aplikuje drogy, stálo by ju to podstatne menej na jedného užívateľa drog ročne v porovnaní s výdavkami na podporu tej istej osoby vo väzení. Z toho vyplýva, že znižovanie rizík by mala podstatne vyšší zmysel ako represívny prístup voči takýmto osobám z hľadiska ekonomického.

Okrem vyššie uvedeného redukcia rizík neznamená výlučne to, že sa má venovať len už osobám závislým. Znižovanie rizík môže spočívať aj v aktívnom prístupe štátu poskytovať relevantné informácie o rizikách návykových látok, ale zároveň má aj vytvoriť efektívny systém poskytujúci pomoc osobám, ktoré so závislosťou bojujú. Odsúdiť a poslať takúto osobu

¹⁷ Instituto da Droga e da Toxicoddependência de Portugal, Draft 2007 Annual Report, slide 10.

¹⁸ DEGENHARDT, L.: Toward a Global View of Alcohol, Tobacco, Cannabis, and Cocaine Use: Findings from the WHO World Mental Health. s. 1057.

¹⁹ Tamtiež.

²⁰ HUGHES, C., STEVENS, A.: The Effects of Decriminalization of Drug Use in Portugal. s. 9.

²¹ Dostupné online: <https://harmreductioneurasia.org/drug-policy/criminalization-costs-2/Slovakia> [cit. 2023-07-24].

²² Tamtiež.

do väzenia nemôžeme v žiadnom prípade považovať za humánny prístup a už vôbec nie za dostačujúce riešenie, keďže aplikujeme rovno najkrajnejší prostriedok.

Ochranné liečenie sa v praxi síce uplatňuje, no podľa vyjadrení doktora Jakuba Ľorka zo ZVJS sa väčšina ochranných liečení nevykoná z kapacitných dôvodov. Uvedenú skutočnosť vidíme aj v štatistických ročenkách vydávaných Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky. Tým pádom, takýto páchatel' si „splatiť“ svoj dlh spoločnosti tým, že je izolovaný od spoločnosti a dostane sa akurát do nútenej abstinencie. Mali by sme pochopiť, že závislosť je choroba. Choroba, ktorú treba liečiť, poskytnúť odbornú pomoc, pomôcť resocializovať takúto osobu a nie potrestať ju trestom odňatia slobody a vrhnúť ju ešte do horšieho prostredia v akom je.

Záver

V Slovenskej republike vládne represívny prístup voči omamným a psychotropným látkam. Uvedené je možné vidieť jednak na prísnom Trestnom zákone ako aj na tom, že nemáme vytvorený žiaden systém na poskytovanie lekárskej marihuany pacientom s ťažkými ochoreniami. Akoby sa spoločnosť bála omamných a psychotropných látok, no zároveň bez problémov toleruje alkohol, ktorý je a vždy bude tvrdou drogou. Alkohol predsa patrí medzi jednu z najčastejších príčin predčasného úmrtia²³.

Veda a výskum pokročili. Napr. už aj v Českej republike v Národnom ústave pro duševní zdraví prebieha výskum ohľadom použitia psychedelík pri pacientoch, ktorí sú rezistentní na bežne dostupné antidepresíva²⁴. Výskum zaznamenáva jeden úspech za druhým. Pacientom s depresívnymi a úzkostnými poruchami svitá nádej na celkom nový a zdá sa, že efektívnejší spôsob liečby. Otázne je, že kedy takáto liečba bude dostupná v Slovenskej republike. Dodnes nemáme vytvorený prístup k lekárskej marihuane, ketamínom asistovaná psychoterapia u nás nefunguje a nie je ani dostupná na takej úrovni ako v Českej republike²⁵. Povolit' LSD či psilocybin na liečbu depresívnych a úzkostných porúch je v našich podmienkach utópia. To, že

²³ Výskum bol realizovaný Ústavom súdneho lekárstva a medicínskych expertíz Jesseniovej lekárskej fakulty Univerzity Komenského a Univerzitnej nemocnice v Martine. Dostupné online: https://uniba.sk/spravodajsky-portal/detail-aktuality/back_to_page/univerzita-komenskeho/article/v-suvlosti-s-alkoholom-ma-slovensko-aj-jedno-smutne-prvenstvo-zistili-odbornici-z-univerzity/ [cit. 2023-07-25].

²⁴ Dostupné online: <https://www.nudz.cz/pro-media/zapojte-se-do-vyzkumu/zahajujeme-vyzkum-lecby-deprese-a-uzkosti-u-onkologickych-pacientu-s-vyuzitim-psychedelik> [cit. 2023-07-25].

²⁵ Dostupné online: <https://www.psyon.cz/ketaminem-asistovana-psychoterapie/> [cit. 2023-07-25].

na týchto látkach závislosť nevzniká a dokonca predstavujú menšie nebezpečenstvo ako marihuana²⁶ sa slovenskej či už odbornej alebo laickej verejnosti ťažko komunikuje.

Na druhej strane veda napreduje a my stále nepriamo kriminalizujeme užívateľov omamných a psychotropných látok a akoby na nich ukazujeme prstom, že sú horší, ako tí, ktorí sú závislí na alkohole. Závislosť je stále závislosť. Či je látková alebo nelátková. Tá od alkoholu nie je o nič lepšia ako od iných substancií. Je len prístupnejšia. Gamblerov ani alkoholikov neposielame na výkon trestu odňatia slobody, tak prečo tam končia osoby závislé na omamných a psychotropných látkach? Zásada humanizmu v trestnom práve má zastrešovať primeranosť trestu k spáchanému skutku. V prvom rade si škodí užívateľ drog sám sebe a spôsob akým mu ochránime jeho zdravie je, že pôjde do väzenia? Toto nie je v žiadnom prípade humánný prístup. Okrem ukladania trestu odňatia slobody ukladáme aj zbytočné ochranné liečenia. Je absurdné keď je osoba odsúdená za drogovú trestnú činnosť, znalec poskytne posudok, že daná osoba je aj závislá a po odpykaní trestu odňatia slobody sa ešte takáto osoba musí podrobiť ochrannému liečeniu. Takto vytvárame systém nútenej abstinencie vo väzení. Ďalšou pozoruhodnou skutočnosťou z praxe je, že aj keď osoba má po výkone trestu podstúpiť ochranné protidrogové liečenie ambulantnou formou, tak by nemala užívať omamné a psychotropné látky. Alkohol však môže. Takto dávame najavo, že vlastne sú spoločnosťou akceptovateľné a neakceptovateľné závislosti? Nehovoriac o tom, že už existuje aj syntetický moč²⁷ a tieto pro forma liečenia nemajú svoj zmysel, kedy daná osoba len chodí k psychiatrovi si „odčúrať“ svoje a vôbec nie je naplnený zmysel liečby a podpory danej osoby, aby opätovne neprepadla závislosti na omamných a psychotropných látkach. Finančné prostriedky, ktoré sa zbytočne vyhodili na výkon trestu a celé trestné konanie mohli radšej poslúžiť na financovanie adekvátneho liečenia a resocializácie závislej osoby ako to funguje napr. v Portugalsku. Takýmto smerom sa však neuberáme a skôr zavádzame nezmyselné liečenie „závislých“ na marihuane.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

BONNET et al. Ranking the Harm of Psychoactive Drugs Including Prescription Analgesics to Users and Others—A Perspective of German Addiction Medicine Experts. In: Prescribing

²⁶ BONNET et al. Ranking the Harm of Psychoactive Drugs Including Prescription Analgesics to Users And Others – A Perspective of German Addiction Medicine Experts. In: Front. Psychiatry. Sec. Addictive Disorders. Volume 11. 2020. Dostupné online: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsy.2020.592199/full> [cit. 2023-07-25].

²⁷ Dostupné online: <https://www.biogrowshop.sk/kleaner-urea-synteticky-moc-30ml/> [cit. 2023-07-26].

Psychotropics: Misuse, Abuse, Dependence, Withdrawal and Addiction Volume 11 – 2020. 2020. Dostupné online: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsy.2020.592199/full>

DEGENHARDT, L. and others. 2008. Toward a Global View of Alcohol, Tobacco, Cannabis, and Cocaine Use: Findings from the WHO World Mental Health Surveys. *Public Library of Science Medicine* 5, no. 7 2008, s. 1054 – 1067

Charta základných práv Európskej únie

GREENWALD, G. 2009. Drug decriminalization in Portugal: Lessons for creating fair and successful drug policies. Washington: Cato Institute, 2009. 30 s.

HUGHES, C., STEVENS, A. 2007. The Effects of Decriminalization of Drug Use in Portugal. The Beckley Foundation Drug Policy Programme, 2007. 10 s.

Instituto da Droga e da Toxicoddependência de Portugal, Draft 2007 Annual Report

IVOR, J., POLÁK, P., ZÁHORA, J. Trestné právo hmotné – Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o. 2016. 555 s. ISBN 978-80-8168-509-5

Legislatívny proces č. LP/2022/438 Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Regime jurídico do consumo de estupefacientes

Stanovisko Najvyššieho súdu ČR sp. zn. Tpjn 301/2013

www.biogrowshop.sk

www.harmreductioneurasia.org

www.nudz.cz

www.psyon.cz

www.szociologia.eu

www.uniba.sk

ZÁBRENSZKI, T. Dekriminalizácia marihuany v podmienkach Slovenskej republiky s vybranou judikatúrou. Žilina: EUROKÓDEX, s.r.o., 2022. 159 s. ISBN 978-80-8155-114-7

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

BANSKOBYSTRICKÉ ZÁMOCKÉ DNI PRÁVA

VI. ročník medzinárodnej vedeckej konferencie

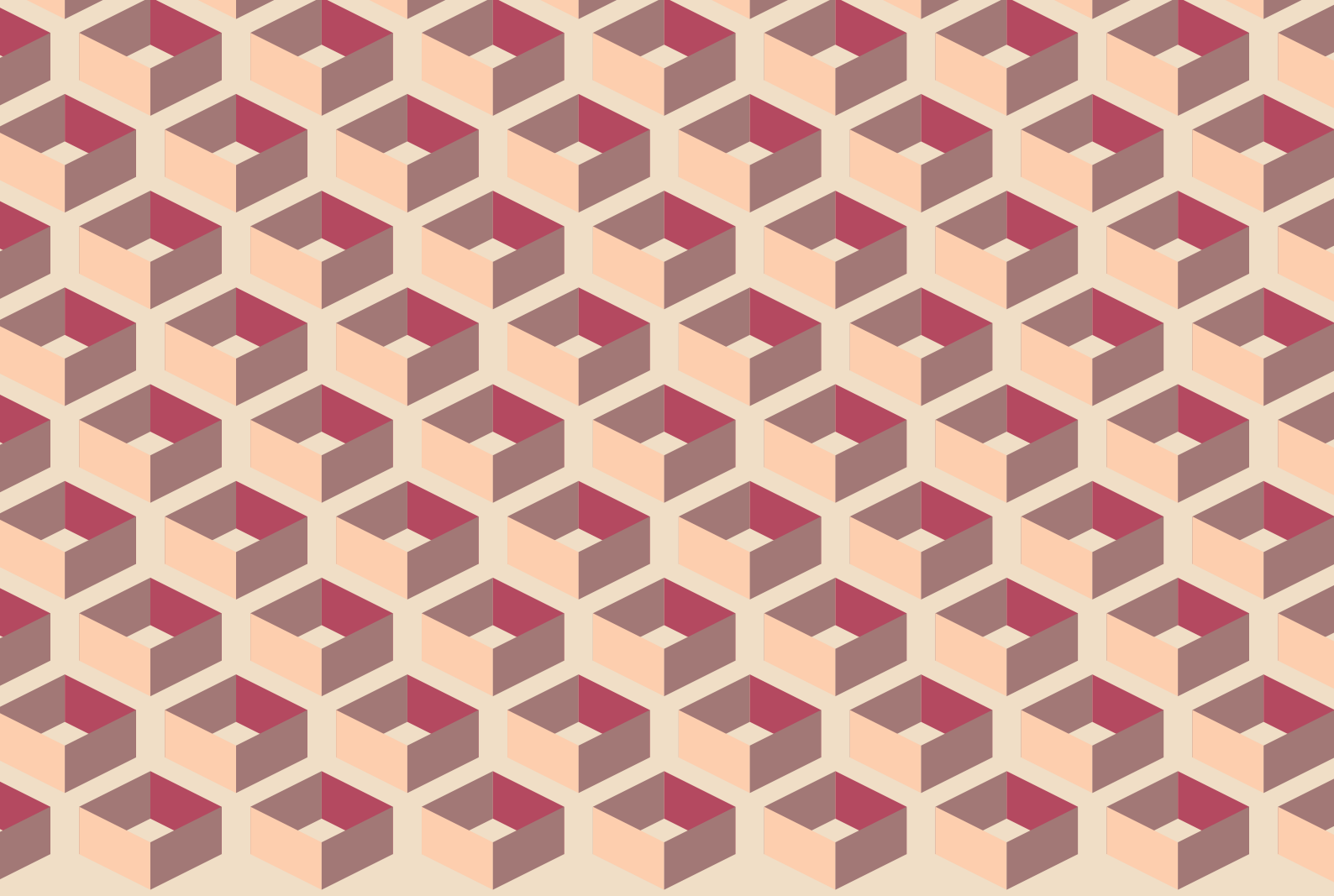
Autor:	Kolektív autorov
Vedecký redaktor:	Doc. Dr. iur. JUDr. Ing. Michal Turošík, PhD.
Predseda edičnej komisie:	prof. JUDr. Milan Ďurica, PhD.
Recenzenti:	prof. PhDr. JUDr. Marcela Tittlová, PhD., LL.M. prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc. doc. JUDr. Marek Švec, PhD., LL.M., univ. prof. doc. JUDr. Marian Ďurana, PhD.
Zostavovateľ:	JUDr. Aneta Kšenzhigová, MBA
Vydavateľ:	Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela
Návrh obálky:	Mgr. Ján Humaj
Rok vydania:	2024
Počet strán:	309

„Príspevky neprešli jazykovou korektúrou.“

ISBN 978-80-557-2133-0

EAN 9788055721330

<https://doi.org/10.24040/2024.9788055721330>



ISBN 978-80-557-2133-0



9 788055 721330