

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH



POCTA PROFESOROVI GAŠPAROVI

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie,
konanej dňa 7. decembra 2007 na
Právnickej fakulte UPJŠ v Košiciach,

vydaný pri príležitosti životného jubilea
prof. JUDr. Michala Gašpara, CSc.

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
Právnická fakulta
KATEDRA ÚSTAVNÉHO PRÁVA A SPRÁVNEHO PRÁVA



POCTA PROFESOROVI GAŠPAROVI

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie,
konanej dňa 7. decembra 2007 na
Právnickej fakulte UPJŠ v Košiciach,

vydaný pri príležitosti životného jubilea
prof. JUDr. Michala Gašpara, CSc.

POCTA PROFESOROVI GAŠPAROVI

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie vydaný pri príležitosti životného jubilea prof. JUDr. Michala Gašpara, CSc.

Zostavovateľ: doc. JUDr. Mária Kiovská, CSc.

Recenzent: doc. JUDr. Jozef Sotoláš, PhD.

© 2008 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovat', ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv.

Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

ISBN 978-80-7097-708-8



Vážený pán profesor, milé dámy, vážení páni,

dnes sa mi dostalo veľkej cti. Môžem predstúpiť pred toto slávnostné auditórium s pokusom o stručné zhodnotenie pôsobenia a životného diela pána profesora JUDr. Michala Gašpara, CSc, koryfeja vedy správneho práva.

Viem, že to nebude jednoduché, najmä pokiaľ ide o jeho dielo, je veľmi rozsiahle. Nazdávam sa však, že laudatio na život a dielo pán profesora si nebude vyžadovať vyčerpávajúcu analýzu, lebo väčšina z nás ho dôverne pozná a nebudem Vás tiež obťažovať s množstvom údajov, poväčšine len faktografických.

Nech mi je dovolené byť trochu osobný. Od prvého kontaktu so správnym právom na fakulte sa totiž môj osud spája s pánom prof. Gašparom. Bol som u neho na skúške apo nástupe do zamestnania ma profesor JUDr. Anton Slovinský, CSc, ako novica správneho práva posadil práve k pánovi profesorovi so slovami: „Od neho sa môžeš všeličo priučiť, buď jeho dobrým poslucháčom/" A tak som sa učil.

Nie všetkým sa dostalo tej možnosti, aby s takýmto velikánom vedy správneho práva a človekom s veľkým „C" presedel učňovské a tovarišské roky na fakulte.

Množstvo spoločných debát sme začínali od našich rodných dedín. Na svoje Hrachovište nikdy nedal a nedá dopustiť, a to nielen preto, že sa tu 9. októbra 1927 narodil, ale aj preto, že sa sem rád po celý život vracal a vracia.

Obľúbenou zástavkou na ceste Slovenskom, ale najmä životom, boli jeho študentské roky na Obchodnej akadémii v Trenčíne. O roku na Vysokej škole obchodnej v Bratislave veľa nenahovoril, zato rád spomínal na študentské roky na Právnickej fakulte UK. Tu v rokoch 1948 až 1952 získaval ostrohy u velikánov súkromného i verejného práva v Československu.

Pedagogická a vedecká práca si ho získali natoľko, že po návrate z vojenčiny a krátkom pôsobení na Krajskom národnom výbore v Bratislave sa vrátil na fakultu. Na fakulte začal pedagogickú a vedeckú dráhu 15. 11. 1954 na Katedre štátu a správneho práva, nepretržite na nej pôsobil až do odchodu do dôchodku - samozrejme, jej názov prešiel rôznymi zmenami, dnes je to Katedra správneho a environmentálneho práva.

Odchodom do dôchodku na našej fakulte sa pre neho skončila len jedna subetapa, (ako by povedal on) bohatého života. Druhá sa začala nástupom na Katedru štátneho a správneho práva na Univerzite Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.

Bol viac učiteľom alebo vedcom? Neviem rozhodnúť, a v tomto momente to vari ani nieje dôležité. Oboje robil a robí naplno a celý život.

V roku 1963 získal v Prahe na Právnickej fakulte Karlovej Univerzity vedeckú hodnosť kandidáta právnych vied. V roku 1964 sa habilitoval na Právnickej fakulte Univerzity Komenského na docenta správneho práva. Napriek rozsiahlej vedeckej práci a pedagogickým aktivitám prakticky vo všetkých

formách vyučovacieho procesu si na profesúru musel počkať trochu dlhšie, ako by sa dalo predpokladať.

Pri preradení pána docenta Gašpara z jedného platového pásma do druhého hodnotiaci komisia svojho času do hodnotiaceho záznamu napísala: „Doc. Gašpar okrem svojich pedagogických povinností, ktoré si plní vynikajúco, vykonáva veľa funkcií na úseku legislatívy, pracuje v oblasti správneho práva so všetkými inštitúciami v štáte.“ Nevieť, či si vieme dostatočne v tomto momente predstaviť, čo to v tom čase znamenalo - spolupracovať so všetkými inštitúciami v štáte. Bez ohľadu na to, či to bola len hyperbola alebo či to bolo naozaj tak, môžeme konštatovať, že jeho rozsah a záber práce bol veľmi široký a rôznorodý.

Samozrejme, ako som už uviedol, aj ako vysokoškolský pedagóg bol a je neustále tým, ktorý študentov učí aj vychováva. Čo je v dnešnom svete cenné, vychováva vlastným príkladom a životom. Ako dekan fakulty nemôžem opomenúť, že v rokoch 1965 až 1968 bol prodekanom pre zahraničnú činnosť. V časoch, keď fakulta a univerzita odvrátili od neho tvár, on na školu nikdy nezanevrel, lebo mal tam svojich študentov, pre ktorých žil a pracoval.

Samozrejme, že žil a pracoval aj pre svoju manželku a pre svoje dve deti. Starší syn a mladšia dcéra sa tiež stali uznávanými odborníkmi vo svojich odboroch. V časoch pre neho komplikovanejších písal, tvoril a viedol svojich študentov. Zrejme sa opäť potvrdzuje história, že v ťažších podmienkach vznikajú lepšie diela. V roku 1973 vyšla pod jeho vedením prvá slovenská učebnica správneho práva. K jej obsahu by som sa vrátil neskôr.

Po nežnej revolúcii sa angažoval pri obnovení slovenskej štátnosti a v roku 1991 bol vymenovaný prezidentom ČSFR za profesora. Trošku neskoro, ale predsa sa mu dostalo satisfakcie za jeho vedecko-pedagogickú činnosť. Ako som už uviedol, veľa pracoval, ale na mladších kolegov a študentov si vždy našiel čas, niekedy sa nám zdalo, že sa nám až priveľmi venuje, to sme, samozrejme, netušili, že takých učiteľov na fakulte už veľa nebude.

Musel som, pravdaže, kresliť povestnú elipsu (my sme to volali vajce), kde boli zakomponované všetky odvetvia a sféry štátnej správy, a musel som pre jednotlivé odvetvia či sféry napísať charakteristické črty na fóliu do meotaru. Pravdou zostane, že práve vďaka týmto pomôckam som konečne pochopil rozvoj štátnej správy a profesorovu vedu o správe či náuku o správe.

Mohlo by sa zdať, že tak suchopárne definície, akými disponuje správne právo a ktorým sa práve profesor celý život venoval, urobia z neho suchára, ktorý okrem vedy nepozná nič. Opak je však pravdou. Okrem vedy poznal študentov a mladších kolegov, ktorým sa s láskou venoval. Nám mladým neraz vedel aj spríjemniť život milými a úsmevnými historkami z vojenčiny. Tradičná bola jeho charakteristika vodiča koni podľa vojenských predpisov.

Najlepšie boli stretnutia, ktoré nasledovali po vedeckých sympóziách či seminároch. Mám na mysli posedenia pri pohárikú vínka. Jedno také sme s ním ako vedúcim katedry absolvovali v Košiciach, kde sa mi vryl do pamäti jeho historický výrok — „Vojská moje, a teraz sa ideme aj vede venovať.“ Poviem Vám

byť vojakom v regimente, kde velí taký osvietený a pracovitý generál, bolo pre mňa veľkým zážitkom a v tom krásnom boji, ktorý sme zvädzali, víťazila sila faktov a argumentov, samozrejme, boj bol príjemný a bojovali sme do neskorých hodín a až na povel generála: „Vojská moje, ide sa domov“ sme s ťažkým srdcom opúšťali vináreň - bojisko.

Život, však, nie je len o víne, ale niekedy aj o vode. Na tomto mieste je nevyhnutné zdôrazniť, že pán profesor nikdy nepatril medzi tých, čo vodu kázali a víno pili. Viackrát som už uviedol, že mal nevýslovnú radosť z debát s mladšími kolegami. Spočiatku nás vychovával ako otec a neskôr ako starší druh. Bolo fantastické, že vždy, keď sme mu dali posúdiť, či už to boli naše prvotiny alebo neskôr aj články a state, našiel si čas, aby s nami podiskutoval o danom probléme, prípadne nám dal k dispozícii jeho nepublikovanú prácu k danému okruhu problémov.

Okrem ľudskej dimenzie, má jeho práca aj bohatý vedecký rozmer. Spočiatku sa zaoberal plánovacími aktmi v Československu a potom prešiel na štátnu správu a správne právo. Akokoľvek s ohľadom na množstvo publikovaných a nepublikovaných monografií sa zdá nereálne vybrať spomedzi nich najlepšiu, z môjho pohľadu vrchol jeho práce predstavuje Československé správne právo, vysokoškolská učebnica, ktorá vznikla pod jeho vedením v roku 1973. Táto kniha je dobovým vrcholom systematického spracovania problematiky štátnej správy a správneho práva. Jeho charakteristické funkcie a črty štátnej správy boli a sú nadčasové. Technicko-organizačné princípy organizácie a činnosti orgánov štátnej správy sú stále vodidlom ako postupovať pri komplexnom hodnotení štátnej správy.

Druhým okruhom problémov, ktorému je publikácia venovaná, je problematika správneho práva. Obsah pojmu, štruktúra predmetu a systematika prameňov správneho práva sú platné s modifikáciami na podmienky verejnej správy pri opustení etatizmu v štátnej správe dodnes. Klasifikácia metód a foriem činností orgánov štátnej správy naďalej slúži ako návod, ako možno klasifikovať metódy a formy činnosti orgánov verejnej správy, samozrejme, keď oddelíme originárnu právomoc orgánov samosprávy.

Pre celú učebnicu bolo typické množstvo klasifikačných kritérií, ktoré vychádzali z rovnorodého druhu činnosti, a ich výsledkom boli systémy a subsystemy vyčleňovaných prvkov, ktoré sa stali povestné, často diskutované a študentmi niekedy i obávané. Pán profesor ich, pravda, nikdy nežiadal otrocky interpretovať, skôr vedecky dotvárať, čo bolo vždy výhodou, pretože to umožňovalo adeptovi využiť na skúške tvorivý rozhľad a medzipredmetové vzťahy, prípadne poznatky z praxe. Išlo teda naozaj o originálne a svojské spracovanie problematiky správneho práva, ktorej predchádzala veda správneho práva a veda, či náuka o správe, ktorá by zrejme prežila až do súčasnosti, keby nebola limitovaná dimenziami štátnej správy.

Ďalší z vrcholov jeho tvorby predstavuje podľa môjho názoru učebnica Správne právo teória a prax, ktorá vyšla v roku 1998. Z obsahu publikácie je zrejmé, že zhrňuje jeho názory na vedu o správe a vedu o správnom práve. Osobitne významnou a výraznou sa javí tá časť publikácie, ktorá je venovaná problematike verejnej správy a novej modernej samostatnej Slovenskej republiky.

Z pohľadu štruktúry publikácie veľmi rozsiahlu časť zaberá pojem, predmet a systém správneho práva. Jednoznačne vychádza z historických poznatkov, ktoré pán profesor inovoval a obohatil o vlastné závery vychádzajúce z jeho vedecko-výskumnej činnosti. Administratívnoprávne vzťahy a normy a verejná služba boli tie časti, ktorých obsah pojmov a vzájomných väzieb je nevyčerpatel'ný.

S ohľadom na charakter môjho vystúpenia a charakter tohto príspevku nie je možné ďalej náležitým spôsobom rozoberať celoživotné dielo, ktoré je obsiahnuté v publikovaných i nepublikovaných prácach. Moje vystúpenie poukazuje len na zlomky jeho činnosti, napokon v úvode som uviedol, že to nebude výpočet jeho činností, ale len niečo, čo má priblížiť jeho osobnosť a naznačiť jeho nevyčerpatel'ný zdroj energie, ktorý sa transformoval do desiatok vedeckých výstupov.

I keď môj príspevok je len skromným náčrtkom jeho práce, i tak je zrejmé, že jeho doterajšia práca predstavuje obohatenie právnej vedy a predstavuje prínos i pre aplikačnú prax. Jeho fantastické spôsoby zovšeobecňovania sú a môžu byť nevyčerpatel'ným zdrojom poznatkov aj v terajšom období, a to nielen v dimenziách Slovenska, ale aj v širšom kontexte.

Celý jeho život je veľmi inšpiratívny a nasledovaniashodný, nielen z odborného pohľadu, ale aj z hľadiska ľudsky mravného a aj pre pedagogickú oddanosť svojmu študentovi. Na pánovi profesorovi ma vždy fascinovala jeho oddanosť vede a láska ku študentom. A to je azda to najvýznamnejšie, v čom by sme my, jeho žiaci mohli a mali pokračovať, samozrejme, za predpokladu, že chceme takémuto životu prinášať aj náležité obete, lebo to nebolo a ani nie je jednoduché, a vyžaduje si to náležitý rešpekt nielen pred právom, ale aj pred morálkou.

Záverom mi dovoľte, aby som pánovi profesorovi k jeho životnému jubileu zaželal veľa zdravia, radosti zo študentov a veľa tvorivých nápadov, ktorými by nás aj naďalej obohacoval.

Ďakujem za pozornosť, s úctou

Doc. JUDr. Marián Vrabko, Cc, mim. prof.
dekan Právnickej fakulty UK Bratislava

K jubileu významného vedca a pedagóga

80 ročné životné jubileum, to je nepochybne významný míľnik na dráhe ľudského života, ktorý dovoľuje s nadhľadom i vážne zamýšľať sa nad tým čo bolo, čo je a čo bolo, čo je a čo ešte bude ale aj nad tým, aké by veci mali byť a aké v skutočnosti sú.

Profesora Gašpara poznám bezmála 40 rokov ale občas mám pocit, že mi nebolo dovolené hlbšie preniknúť do jeho duše, domnievam sa však, že dôležité stránky jeho osobnosti poznám. Poznala som ho sprvoti ako študentka svojho učiteľa v Bratislave a neskôr už ako kolegu, spolupracovníka a priateľa ale vždy aj ako svojho učiteľa tu v Košiciach. Či už vkladal alebo diplomaticky mlčal – vyučoval. Známa je jeho veta: „AK chceš aby si bol užitočný, musíš každý deň napísať aspoň 3 strany“; občas bol zhovievavejší a stačila aj jedna strana. On sám bol najlepším príkladom v napĺňaní tohto zákona.

Pravdou je, že p. prof. Gašpar ma priviedol k myšlienke a rozhodnutiu stať sa učiteľkou správneho práva na Právnickej fakulte v Košiciach. Keď som po krátkom čase, už ani neviem prečo, prešla na ústavné právo, chvíľu sa na mňa oprávnene hneval a občas aj dlho potom spravodlivo pripomínal.

Som vďačná okolnostiam, že som mohla poznať takého človeka a žiť a pracovať v jeho blízkosti. Ľudskosť, trpezlivosť, zhovievavosť, vytrvalosť, pracovitosť a neutíchajúci vedecký entuziazmus a invencia – to sú atribúty, ktoré sú ozajstným bohatstvom jeho osobnosti a ktoré viedli a vedú jeho činy i myšlienky.

Profesor mal vždy rád mladých ľudí a obzvlášť študentov – študenti a nie učitelia tvoria fakultu a univerzitu – to sú aj jeho slová. Pamätám si, že každému pomohol, ako len mohol, poradil ak bolo treba, ale pomoc pre seba nikdy nežiadal. Ak mal študentov na prednáške málo jeho vnútro tu citlivo vnímalo ale navonok s nadhľadom povedal: „Je Vás tu toľko, že by ste sa zmestili do jedného lietadla – menšieho“. Nedostatky len málokedy pripisoval študentom. Trocha expresívne to možno vyjadriť nasledovne: „študent si myslí, že má ťažkú prácu, hoci práve študent je kočiár, a koňom ktorý ho ťahá je učiteľ“.

Profesor Gašpar je nepochybne človek, ktorý zanecháva tu svoju výraznú stopu ako nezameniteľný (neopakovateľný), svojský ľudský originál.

Právnik, správovedec, autor mnohých monografií, vedeckých štúdií a odborných publikácií, ktoré venoval predovšetkým otázkam verejnej správy, osobitne správovede, pojmom, definíciám a zásadám. Svoje vedecké závery a predstavy prezentoval na mnohých vedeckých konferenciách doma i v zahraničí ako aj na pôde medzinárodných organizácií administratívneho práva.

Druhou jeho záľubou je vysoká škola resp. Univerzita. Napísal mnoho štúdií, článkov a statí venovaných správe a riadeniu vysokých škôl, vymedzovaniu a vysvetľovaniu pojmov elitná univerzita, univerzita ako vzdelávacia a vedecká ustanovizeň, univerzita ako excelentné spoločenstvo, ale aj definíciu pojmu rektor

a otázkam moderného zákona o vysokých školách, a otázkam akademických slobôd.

Pán profesor sa tiež rád a často vyjadruje k aktuálnemu spoločensko politickému daniu, resp. k všeobecnejším právno-politickým otázkam ako napr.: Sedem zákonov o demokracii (1997); Univerzálne zákony demokracie (998); Nároky na budúcu hlavu štátu (2002); Pojednanie o štátnej doktríne; Možno zákon o štátnom rozpočte obžalovať z protiústavnosti pred ústavným súdom (2002). Týmto otázkam sa venoval v prednáškach, kratších úvahách či poznámkach, z ktorých mnohé ani nepublikoval. Vo svojej spisbe sa venoval aj metódam vedeckej práce, či vedeckým metódam prípravy návrhov zákonov.

Možno to vie málokto, ale pán profesor sem tam písal aj kratšie umelecké útvary. Jeden z nich som si zachovala.

*Na pozadí rokov našich
i na pozadí úspechov našich
ba aj neúspechov našich
tak, ako sme rástli na pozadí činov našich
už sme mohli pozorovať aj synov našich
ba aj zámery, či úspechy dcér našich
Zmúdreli sme každým rokom
a budeme múdrieť aj každým ďalším rokom
Bude to náš odkaz vlastný
pre naše deti ako odkaz nezvratný.
Je to zamyslenie nad spomienkami
nad radovánkami
i nad slzami
Je to zamyslenie nad nami.*

Želám Ti splnenie všetkých tvojích prianí.

„Živio“

Ludmila Somorová
vedúca katedry

ÚVAHY O VZŤAHU DAŇOVÉHO, FINANČNÉHO A SPRÁVNEHO PRÁVA

I. Tri poznámky na úvod

Poznámka prvá: Príspevok chápem ako prejav úcty prof. JUDr. Michalovi Gašparovi, CSc., významnému odborníkovi, predstaviteľovi modernej vedy správneho práva nielen v slovenských, ale aj v európskych dimenziách. Prof. M. Gašpara považujem za svojho učiteľa už od čias, keď som ako vysokoškolský študent dral nohavice v laviciach Alma mater Právnickej fakulty UK v Bratislave. To, že som mal česť stať sa jeho kolegom, vysokoškolským učiteľom, ma naplňa pocitom hrdosti.

Poznámka druhá: Prof. M. Gašpar sa významnou mierou zaslúžil o rozvoj bývalej československej, ale aj súčasnej českej a slovenskej vedy správneho práva. Myšlienky, názory, stanoviská, postoje či predstavy, ktoré formuloval vo svojich vedeckých prácach, v mnohom predbehli dobu. V tomto smere možno povedať a chcem tomu veriť, že až vedecká generácia, ktorá príde po nás, si naplno uvedomí pravú podstatu, aktuálnosť a význam jeho vedeckých postojov. Za všetko snáď možno spomenúť originálne názory prof. M. Gašpara na chápanie podstaty a úloh moderných ministerstiev.

Poznámka tretia: Daňové právo a finančné právo majú mimoriadne úzke filozoficko-sociálne a právne podhubie so správnym právom. Uvedené konštatovanie platí nielen preto, že všetky odvetvia právneho poriadku spolu veľmi úzko súvisia. Spojenie medzi nimi vyplýva predovšetkým z toho, že finančné právo, ktoré ešte pred zásadnými spoločenskými zmenami v našej spoločnosti zahrňovalo aj daňové právo, je v historickom kontexte ponímané ako súčasť správneho práva, a ak by sme to mali personifikovať, možno finančné právo vlastne považovať za potomka splodeného správnym právom. Tak ako v živote chce dieťa ísť skôr či neskôr vlastnou cestou, aj v právnej rovine sa cesty správneho práva a finančného práva a neskôr aj daňového práva v istom okamihu rozišli; rozišli, aby dochádzalo k ich stretávaniu v rozličných smeroch. Zviazanosť daňového práva, finančného práva a správneho práva sa - napriek ich relatívne samostatnému jestvovaniu – prejavuje rôznym spôsobom.

II. Reflexie o symbióze daňového práva, finančného práva a správneho práva

V súčasnosti nie je veľmi v móde hovoriť o vzťahoch medzi právnymi odvetviami, skôr sa hovorí o vzťahoch medzi jednotlivými predstaviteľmi právnych odvetví. Terajšia právna veda je poplatná dobe, v ktorej žijeme. Každá právno-vedná disciplína či právne odvetvie sa istým spôsobom uzatvára do seba, živiac sa pôdou, ktorú konkrétne právne odvetvia vytvárajú. To, že pre rozvoj právneho odvetvia a jeho vedy sú potrebné aj poznatky a skúsenosti iných, súvisiacich právnych

odvetví - pravdepodobne z nedostatku času – väčšinou neberieme do úvahy. Je to škoda, ktorej následky zatiaľ nepocitujeme; skôr či neskôr však na nás, pravdepodobne až na našich nasledovníkov, dopadnú oveľa intenzívnejšie. Také aspekty, ako sú vzťahové otázky právnych odvetví, používané pojmoslovie v jednotlivých odvetviach práva, funkcie práva a právnych noriem z jednotlivých oblastí práva atď., skrátka a dobre právno-teoretické otázky veľmi právnickú komunitu nezaujímajú. Skôr ich interesuje to, ako majú byť konkrétne právne normy aplikované na konkrétne právne situácie. Všetko, bez ohľadu na to, či je to nutné alebo nie, začíname podriaďovať požiadavkám právnej praxe. Fakulta je však predovšetkým inštitúciou, ktorá má pripravovať budúcich právnikov na teoretickom a vedeckom podklade. Tým vôbec nechcem spochybňovať úlohu právnej praxe pri pôsobení fakulty. Práve preto o naznačených otázkach treba hovoriť, a treba o nich aj písať.

Diskutovať o vzťahoch medzi právnymi odvetviami sa dá predovšetkým vo význame hľadania toho, čo ich spája, nie čo ich rozdeľuje, resp. oddeľuje od seba. Pokiaľ sú oblasti spoločenských vzťahov, ktoré dve či viaceré právne odvetvia spájajú, potom pre ich nerušené fungovanie musí byť zabezpečená symbióza pôsobenia právnych noriem, ktoré ich vytvárajú. Toto je koniec – koncov nevyhnutné pre celý právny poriadok.

Symbióza alebo spolužitie či koexistencia vedľa seba je príznačná aj pre daňové právo, finančné právo a správne právo. Existuje len málo právnych odvetví, ktoré majú k sebe tak blízko, ale súčasne aj dosť ďaleko. Uvedené právne odvetvia upravujú obsahovo podobnú oblasť spoločenských vzťahov. Ide o vzťahy, ktorých spoločným menovateľom je fenomén verejnej správy. Jav verejnej správy však nie je rovnako symptomatický voči týmto právnym odvetviám. Najvýraznejšie je ho cítiť v správnom práve, už menej v daňovom práve a najmenej – čo je istým spôsobom aj paradoxom - v práve finančnom.

Daňové právo, finančné právo a správne právo spojuje teda do značnej miery významná časť spoločného predmetu právnej regulácie – oblasť spoločenských vzťahov, ktoré vznikajú, existujú a rozvíjajú sa vo sfére verejnej správy. Okrem toho sú to aj obdobné, resp. v niektorých smeroch i prekrývajúce sa metódy právnej regulácie, ako aj formy a metódy činnosti subjektov, pôsobiacich v týchto vzťahoch.

Predmet právnej regulácie, ktorý vyjadruje vzťah daňového práva, finančného práva a správneho práva je daný predovšetkým dvoma základnými oblasťami:

- organizáciou finančnej správy, resp. daňovej správy, ako aj z toho vyplývajúcim právnym postavením, právomocou a pôsobnosťou orgánov verejnej správy, ktoré sú súčasne aj finančnými, resp. daňovými¹ orgánmi,
- právnou úpravou konania pred finančnými orgánmi, resp. daňovými orgánmi.

Pokiaľ ide o **organizáciu finančnej správy** väčšina finančných orgánov, ktoré pôsobia v oblasti finančno-právnych vzťahov, sú súčasne orgánmi verejnej správy. V tomto smere možno spomenúť napríklad Ministerstvo financií SR, Správy finančnej kontroly, Štátnu pokladnicu, Agentúru pre riadenie dlhu a likvidity, colné orgány, finančné orgány územnej samosprávy, donedávna aj Úrad pre finančný trh, atď.

Čo sa týka **daňovej správy** orgány, ktoré pôsobia v oblasti správy daní predstavujú organizačnú štruktúru, pozostávajúcu zo štátnych a územnosprávnych orgánov, ktoré sú vybavené osobitnými kompetenciami pri výkone správy daní. Medzi tieto subjekty treba v prvom rade zaradiť **správcom dane**. Okruh orgánov, ktoré sú v súlade so zákonom o správe daní a poplatkov v súčasnosti správcami dane je pomerne úzky (na rozdiel od subjektov, ktoré pôsobia v oblasti administratívno-právnych vzťahov). Sú to **daňové úrady a obce** a podľa osobitných zákonov aj **colné úrady**². Správu daní, resp. činnosti, ktoré tvoria obsahovú náplň správy daní však nevykonávajú iba správcovia dane. Existujú aj ďalšie subjekty, ktoré sú orgánmi verejnej správy s pôsobnosťou v oblasti správy daní. Zákon o správe daní a poplatkov ich označuje za **iné príslušné orgány**. V tomto smere možno na prvom mieste uviesť Daňové riaditeľstvo SR, ktoré patrí podľa zákona o daňových orgánoch medzi **daňové orgány**³ - nie je síce správcom dane, avšak na strane druhej vykonáva celý rad procesných úkonov a činností, ktoré sú súčasťou obsahového vymedzenia pojmu „správa daní“ (napríklad rozhoduje v daňovom konaní, môže vykonať daňovú kontrolu a pod.). Okrem neho je to aj Colné riaditeľstvo SR, ktoré plní podobné úlohy a má obdobné postavenie pri výkone správy spotrebných daní ako Daňové riaditeľstvo SR v oblasti správy ostatných daní. Zákon o orgánoch štátnej správy v colníctve⁴ zaraďuje Colné riaditeľstvo SR medzi **colnú správu**⁵, avšak orgány colnej správy pôsobia aj v oblasti správy nepriamych daní⁶. Do rámca orgánov daňovej správy treba navyše prirátat' aj Ministerstvo financií SR, ktoré v súlade s platným daňovým zákonodarstvom je oprávnené na úkony, resp. činnosti, ktoré tvoria obsahovú zložku výkonu správy daní.

¹ V prípade termínu daňový orgán pôjde o jeho účelové používanie vzhľadom na to, že platné daňové zákonodarstvo pod daňové orgány zaraďuje iba daňové úrady a Daňové riaditeľstvo SR.

² Pozri § 1a písm. b) zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov.

³ Pozri § 2 ods. 1 zákona č. 150/2001 Z. z. o daňových orgánoch a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 440/2000 Z. z. o správach finančnej kontroly v znení neskorších predpisov.

⁴ Pozri § 2 ods. 2 zákona č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁵ Okrem Colného riaditeľstva SR pod colnú správu patria aj colné úrady a colný kriminálny úrad.

⁶ Pozri § 3 ods. 1 písm. b) bod 2 zákona č. 652/2004 Z. z.

Väčšina finančných orgánov, ako aj orgánov pôsobiacich v oblasti správy daní – vzhľadom na to, že sú orgánmi verejnej správy – pôsobi formami a metódami vlastnými verejnej správe. Skutočnosť, že spomínané finančné orgány, resp. daňové orgány sú zároveň orgánmi verejnej správy nastoľuje otázku, čo je pre oblasť realizácie finančno-právnych či daňovo-právnych vzťahov prvoradejšie – či to, že v prípade finančných orgánov, resp. daňových orgánov ide súčasne o orgány verejnej správy (predovšetkým štátnej správy) alebo opačne to, že orgány verejnej správy sú zároveň finančnými orgánmi, resp. daňovými orgánmi? Som presvedčený, že dôležitejším faktorom, ktorý má bezprostredný význam pre oblasť realizácie finančno-právnych a daňovo-právnych vzťahov je práve ich identita a spojenie s finančnou správou, resp. daňovou správou.

Akým spôsobom vlastne rieši finančné a daňové zákonodarstvo otázku pôsobenia orgánov verejnej správy ako finančných orgánov, resp. daňových orgánov? Deje sa tak dvomi spôsobmi:

1. postavenie, právomoc a pôsobnosť orgánu verejnej správy v oblasti daňovo-právnych a finančno-právnych vzťahoch všeobecne upraví právny predpis z oblasti správneho práva a detailne rozvedie právny predpis z oblasti daňového práva a finančného práva. Je tomu tak v súčasnosti v prípade Ministerstva financií SR, ale aj pokiaľ ide o obce a vyššie územné celky.

Právne postavenie, právomoc a pôsobnosť orgánov verejnej správy v zásade regulujú právne normy z odvetvia správneho práva. Pokiaľ ide o Ministerstvo financií SR, je toho príkladom zákon o organizácii činnosti vlády (v skrátenom názve)⁷, ktorý sa všeobecne považuje za prameň správneho práva. Ministerstvo financií SR je v zmysle tohto zákona ústredným orgánom štátnej správy predovšetkým pre oblasť financií, daní, poplatkov, colníctva, finančnej kontroly a vnútorného auditu, pričom v uvedených oblastiach zabezpečuje tvorbu a uskutočňovanie štátnej politiky. Ide jednoznačne o otázky, ktoré sú predmetom úpravy daňovo-právnych alebo finančno-právnych noriem. Z toho pohľadu treba zákon o organizácii činnosti vlády považovať aj za prameň daňového práva a finančného práva a samotné Ministerstvo financií SR nielen za ústredný orgán štátnej správy ale súčasne aj za daňový, resp. finančný orgán. Túto jeho charakteristiku deklarujú viaceré zákony z odvetvia daňového práva či finančného práva. Napríklad v oblasti daňovo-právnych vzťahov je to už spomínaný zákon o správe daní a poplatkov, ďalej zákon o medzinárodnej pomoci a spolupráci pri správe daní⁸, osobitné daňové zákony a pod., pre oblasť finančno-právnych vzťahov je to zasa napríklad zákon o orgánoch štátnej správy v colníctve. Postavenie Ministerstva financií SR ako ústredného orgánu štátnej správy pre finančnú kontrolu a vnútorný audit deklaruje aj

⁷ Pozri § 7 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

⁸ Zákon č. 76/2007 Z. z. o medzinárodnej pomoci a spolupráci pri správe daní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

zákon o finančnej kontrole a vnútornom audite⁹ a pod. Sú to však aj ďalšie zákony z oblasti finančného práva, na základe ktorých vykonáva Ministerstvo financií SR prierezovú pôsobnosť a nemožno ho chápať iba v pozícii orgánu štátnej správy. V tejto súvislosti možno spomenúť napríklad zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy¹⁰, Colný zákon¹¹, zákon o štátnej pokladnici¹², Devízový zákon¹³ a pod. Napríklad Devízový zákon *expressis verbis* zakotvuje, že Ministerstvo financií SR je devízovým orgánom¹⁴.

Obdobné konštatovanie možno vzťahovať aj na obce a vyššie územné celky, ktoré sú orgánmi so všeobecnou pôsobnosťou v oblasti územnej samosprávy. Každý z nich sa vyznačuje vlastnou právnou základňou¹⁵, ktorá zahŕňa aj otázky tvoriace predmet právnej regulácie danej daňovo-právnymi alebo finančno-právnymi normami. Ako príklad možno spomenúť otázky financovania a rozpočtov obcí a vyšších územných celkov, finančného hospodárenia obcí a vyšších územných celkov, finančného hospodárenia rozpočtových a príspevkových organizácií obcí a vyšších územných celkov, otázky týkajúce sa zavedenia a zrušenia miestnych daní a miestnych poplatkov a pod. Ide o právne úpravy, ktoré sú všeobecne považované za prameň správneho práva. Vzhľadom na to, že orgány obcí a vyššieho územného celku, napríklad obecné zastupiteľstvo či zastupiteľstvo samosprávneho kraja, finančné komisie a pod. pôsobia aj v oblasti daňovo-právných alebo finančno-právných vzťahov, treba tieto orgány súčasne považovať aj za daňové alebo finančné orgány. Rovnako aj samotné zákony upravujúce územnú samosprávu sú v tej časti, ktorá sa týka spomínaných okruhov problémov pokladané za prameň daňového práva či finančného práva. Ide však o všeobecnú úpravu, ktorá je následne podrobne rozpracovaná v právnych normách z daňového práva alebo finančného práva.

Obce sú napríklad podľa zákona o správe daní a poplatkov považované za správcov dane. Túto skutočnosť deklaruje aj zákon o obecnom zriadení, ktorý ustanovuje, že obec rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonáva ich správu¹⁶. Vzhľadom k tomu, že dane a poplatky

⁹ Pozri § 3 zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskoršieho predpisu.

¹⁰ Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹¹ Zákon č. 199/2004 Z. z. Colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹² Zákon č. 291/2002 Z. z. o štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹³ Zákon č. 202/1995 Z. z. Devízový zákon a zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

¹⁴ Pozri § 4 ods. 1 zákona č. 202/1995 Z. z.

¹⁵ Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.

¹⁶ Pozri § 4 ods. 3 písm. c) zákona č. 369/1990 Zb.

možno v súlade s Ústavou SR ukladať zákonom alebo na základe zákona¹⁷, v prípade miestnych daní obce tak nemohli urobiť až do 1. januára 2005, pretože na Slovensku takmer 15 rokov absentoval zákon, ktorý by upravoval problematiku miestnych daní. V daňovej právnej praxi tak reálne chýbal právny predpis, ktorý by konvenoval ústavnému princípu o ukladaní daní. Ustanovenie zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého obecné zastupiteľstvo rozhoduje o zavedení a zrušení miestnej dane a miestneho poplatku¹⁸ dal do materiálnej polohy až zákon o miestnych daniach (v skrátenom názve)¹⁹, ktorý nadobudol účinnosť 1. novembra 2004. V zmysle zákona o miestnych daniach už obce môžu ukladať a vyberať miestne dane (ide o 8 miestnych daní; obdobne vyššie územné celky môžu ukladať a vyberať jednu miestnu daň));

2. priamo zákon, ktorý je prameňom daňového práva alebo finančného práva a ktorý konštituuje konkrétny daňový orgán alebo finančný orgán v úvodných ustanoveniach zakotvuje jeho právne postavenie ako orgánu štátnej správy. Pôjde o prípady, kedy je nutné zvýrazniť špecifické postavenie a pôsobenie daňových a finančných orgánov v oblasti daňovo-právnych a finančno-právnych vzťahov a túto oblasť aj podrobne upraviť. Znamená to, že síce ide o orgány, ktoré pôsobia formami a metódami vlastnými organizačnej základni verejnej správy, ale súčasne s pôsobnosťou špecifickou pre oblasť daňovo-právnych alebo finančno-právnych vzťahov. Takýmto spôsobom je zakotvené právne postavenie, právomoc a pôsobnosť viacerých daňových či finančných orgánov, ako sú napríklad daňové orgány, colné orgány, Štátna pokladnica²⁰, Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity²¹, Správy finančnej kontroly, atď., ktoré sú podľa konkrétneho zákona, na základe ktorého vznikli, súčasne charakterizované ako orgán štátnej správy.

Právna úprava konania pred finančnými orgánmi a daňovými orgánmi je druhou oblasťou vzťahu medzi daňovým a finančným právom na jednej strane a správnym právom na strane druhej.

Pokiaľ ide o väzby medzi finančným právom a správnym právom, ktorých obsahom je aplikácia noriem týchto právnych odvetví na konanie pred finančnými orgánmi, v praxi sa uplatňuje pravidlo, že konkrétny druh právneho konania, príp. rozhodovania (napríklad colné konanie, rozhodovanie o udelení devízovej licencie a pod.) upravujú:

- a) **normy obidvoch právnych odvetví.** Príkladom môže byť právna úprava colného konania. Vychádza sa z toho, že pokiaľ Colný zákon alebo osobitný

¹⁷ Pozri čl. 59 ods. 2 Ústavy SR.

¹⁸ Pozri § 11 ods. 4 písm. d) zákona č. 369/1990 Zb.

¹⁹ Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

²⁰ § 3 ods. 1 zákona č. 291/2002 Z. z.

²¹ § 14 ods. 1 zákona č. 291/2002 Z. z.

predpis únie²² neustanovuje inak²³, platí pre konanie pred colnými orgánmi všeobecný predpis o správnom konaní, t.j. zákon o správnom konaní²⁴. Obdobne vo vzťahu k odkladnému účinku odvolania právna úprava daná Colným zákonom zakotvuje, že ak Colný zákon neustanovuje inak, odvolanie proti rozhodnutiu colného úradu alebo Colného riaditeľstva SR nemá odkladný účinok. Colný úrad alebo Colné riaditeľstvo SR môže odkladný účinok odvolania priznať, ak to vyžadujú oprávnené záujmy osoby, ktorá je rozhodnutím dotknutá a ak sa tým nesťažuje výkon rozhodnutia alebo ak tomu nebráni všeobecný záujem;

- b) ***iba normy finančného práva.*** V tomto prípade priamo finančno-právna úprava stanovuje, že na určité konanie sa nevzťahujú predpisy správneho práva, najmä zákon o správnom konaní. Vyžaduje si to v prvom rade potreba rešpektovať osobitosti finančno-právnych vzťahov, ktorých sa konanie týka. Tak je tomu napríklad pri rozhodovaní o poskytovaní a použití prostriedkov štátnych účelových fondov²⁵ alebo v konaní a rozhodovaní devízového orgánu pri výkone pôsobnosti podľa Devízového zákona (okrem devízového dohľadu na mieste)²⁶;
- c) ***iba normy správneho práva.*** V tomto prípade pôjde v prvom rade o zákon o správnom konaní, pričom ustanovenia finančno-právnych predpisov sa nepoužijú. Príkladom môže byť zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorý stanovuje, že ukladanie a vymáhanie odvodu, penále a pokuty za porušenie finančnej disciplíny sa riadi všeobecnými predpismi o správnom konaní²⁷. Uvedený zákon, ktorý je prameňom finančného práva poskytuje aj iné príklady, kedy sa postupuje podľa všeobecných predpisov z oblasti správneho práva procesného. V tomto zmysle podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy Ministerstvo financií SR môže subjektu, ktorému vyplývajú povinnosti z uvedeného zákona, uložiť za ich nespĺnenie pokutu až do výšky 1 mil. Sk podľa všeobecných predpisov o správnom konaní²⁸. Obdobne podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy môže ministerstvo financií subjektu, ktorému vyplývajú povinnosti z uvedeného

²² Nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92 z 12. 10. 1992, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Európskeho spoločenstva (Úradný vestník Európskych spoločenstiev L 302, 19/10/1992) v znení neskorších zmien a doplnkov.

²³ V tejto súvislosti sa žiada doplniť, že Colný zákon v § 85 ods. 1 hovorí aj o zákone o správe daní a poplatkov, čo je však už predpis z oblasti daňového práva.

²⁴ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

²⁵ Pozri napríklad § 11 ods. 18 zákona č. 607/2003 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania v znení neskorších predpisov.

²⁶ Pozri § 40 zákona č. 202/1995 Z. z. a § 12 zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²⁷ Pozri § 31 ods. 12 zákona č. 523/2004 Z. z.

²⁸ Pozri § 32 zákona č. 523/2004 Z. z.

zákona, uložiť za ich nesplnenie pokutu až do výšky 500 tis. Sk podľa všeobecných predpisov o správnom konaní²⁹.

Oveľa zaujímavejšie sa však vyvinul vzťah medzi daňovým právom a správnym právom pokiaľ ide o právnu úpravu konania pred orgánmi daňovej správy. Táto otázka súvisí s *pôsobnosťou orgánov daňovej správy a právnou úpravou konania pred orgánmi daňovej správy*.

Predovšetkým treba zdôrazniť, že orgány daňovej správy rozhodujú v daňovom konaní i v správnom konaní.

V daňovom konaní postupujú orgány daňovej správy podľa ustanovení zákona o správe daní a poplatkov, ktorý vylučuje možnosť aplikovať na daňové konanie zákon o správnom konaní³⁰. Z toho vyplýva jeden zásadný záver, a to, že zákonodarca chápe daňové konanie ako samostatný a rovnocenný druh právneho procesu tak, ako je tomu v prípade správneho konania. Aj napriek tejto jednoznačnej dikcii zákona o správe daní a poplatkov sa v teórii správneho práva ešte stále objavujú názory, ktoré priamo odmietajú samostatnosť daňového konania, i keď takýto právny stav trvá od 1. januára 1993. Podstata týchto názorov tkvie v tom, že daňové konanie považujú za správne konanie, resp. osobitný druh správneho konania³¹, príp. že daňové konanie je správnym konaním sui generis, dokonca ho prezentujú ako „osobitný typ správneho konania sui generis“³².

V tejto súvislosti sa derie na povrch otázka, či možno určitý druh konania (daňové konanie) považovať za osobitný druh iného, všeobecnejšie chápaného konania (správneho konania), keď zákonodarca v tomto určitom druhu konania nepripúšťa uplatňovanie právneho predpisu, ktorý takéto všeobecnejšie chápané konanie reguluje a reprezentuje? Sme toho názoru, že to nie je možné. Na podporu tohto stanoviska si možno pomôcť niektorými právnymi normami, ktoré ako rovnocenné druhy právneho procesu, v ktorých vykonávajú svoju pôsobnosť daňové orgány uvádzajú „daňové konanie“ i „správne konanie“³³. V uvedenom kontexte sa žiada pripomenúť, že ak ide o osobitné druhy správneho konania (napríklad

²⁹ Pozri § 20 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

³⁰ Pozri § 101 zákona č. 511/1992 Zb.

³¹ Napríklad: VRABKO, M.: Rozhodovacia činnosť pri správe daní. Vydavateľské odd. PF UK, Bratislava, 1998, s.31 a nasl.

³² BENČÍK, P.: Základné zásady daňového konania. In: Justičná revue, č.1, 2000, s.29.

³³ Napríklad podľa § 3 ods. 6 písm. c), d) a e) zákona o daňových orgánoch Daňové riaditeľstvo rozhoduje v daňovom konaní i v správnom konaní; obdobne podľa § 4 ods. 3 písm. c) a d) zákona o daňových orgánoch daňový úrad rozhoduje v daňovom konaní i v správnom konaní.

konanie o priestupkoch) nie je v týchto druhoch správneho konania vylúčené použitie ustanovení zákona o správnom konaní³⁴.

Orgány daňovej správy, ako to už bolo uvedené, však rozhodujú aj v správnom konaní. Pokiaľ je tomu tak, správca dane alebo iný príslušný orgán bude pôsobiť nie ako orgán daňovej správy, ale ako správny orgán podľa právnych predpisov z oblasti správneho práva. V každodennej daňovej praxi preto treba odlišovať nemožnosť použiť ustanovenia zákona o správnom konaní pre daňové konanie od aplikácie ustanovení zákona o správnom konaní správcom dane alebo iným príslušným orgánom v súvislosti s rozhodovaním o konkrétnej daňovej veci, príp. s rozhodovaním o veci, ktorá nie je predmetom daňového konania, avšak príslušný na jej rozhodovanie je práve správca dane alebo iný príslušný orgán (napríklad Daňové riaditeľstvo SR). V tomto smere chcem zvýrazniť to, že v rámci práve prebiehajúceho daňového konania týkajúceho sa konkrétnej daňovej veci môže správca dane alebo iný príslušný orgán pôsobiť súčasne ako správny orgán a konať podľa ustanovení zákona o správnom konaní, zákona o priestupkoch, zákona o hazardných hrách³⁵ alebo iných administratívno-právnych noriem (pokiaľ je správca dane alebo iný príslušný orgán na aplikáciu týchto právnych noriem príslušný). Znamená to, že správca dane môže súbežne vykonávať daňové konanie i správne konanie, ktoré má vzťah ku konkrétnej daňovej veci, príp. konkrétne správne konanie ani nemusí s daňovou vecou súvisieť. Pôjde napríklad o prípad, kedy správca dane vykonáva pôsobnosť podľa zákona o hazardných hrách. Napríklad daňový úrad je v zmysle citovaného zákona orgánom štátnej správy v oblasti hazardných hier, z čoho mu vyplýva pôsobnosť vykonávať dozor nad dodržiavaním zákona o hazardných hrách, iných všeobecne záväzných právnych predpisov a podmienok určených v licencii udelenej alebo vydannej Ministerstvom financií SR. Okrem toho je druhostupňovým odvolacím orgánom pre obce vo veciach individuálnych licencií udelených na prevádzkovanie výherných prístrojov, vykonáva správu odvodov platených do štátneho rozpočtu podľa zákona o hazardných hrách, ukladá sankcie³⁶ podľa tohto zákona a pod. V týchto veciach postupuje správca dane alebo iný príslušný orgán v súlade so zákonom o správnom konaní, pokiaľ zákon o hazardných hrách neustanovuje inak³⁷.

Skutočnosť, že i v súčasnosti v rámci daňového konania možno. resp. treba aplikovať aj ustanovenia právnych predpisov patriacich do iných právnych odvetví nepochybňuje samostatnosť tohto právneho inštitútu. Je tomu taktiež v iných druhoch právneho procesu, pričom to vyplýva z osobitosti vzťahov, ktoré

³⁴ Napríklad podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov na konanie o priestupkoch sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní (ak nie je v zákone č. 372/1990 Zb. alebo v inom zákone ustanovené inak). Aj podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, ak nie je v zákone výslovne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie podľa stavebného zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.

³⁵ Zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³⁶ Pozri § 54 zákona č. 171/2005 Z. z.

³⁷ Pozri § 57 ods. 1 zákona č. 171/2005 Z. z.

konkrétne právne odvetvie upravuje a konkrétny druh konania vyjadruje. Nebolo by žiaduce, aby sa bez prihliadnutia na osobitosti toho – ktorého konania umelo začleňovali do textu príslušných procesno-právnych úprav ustanovenia, ktoré nie sú v súlade s účelom sledovaným takouto úpravou a súčasne sa vymykajú z rámca povahy vzťahov, ktoré právna úprava reguluje.

Daňové konanie a správne konanie upravujú teda právne normy nezávislé od seba. Zatiaľ čo daňové konanie ako súčasť správy daní upravujú normy daňového práva, správne konanie regulujú zasa normy správneho práva. Skutočnosť, že daňové konanie aj správne konanie uskutočňuje ten istý orgán, nie je rozhodujúcim faktorom aplikácie právnych predpisov. Podstatnejším činiteľom bude predmet konania. Znamená to, že jeden a ten istý orgán bude v jednom prípade pôsobiť ako orgán daňovej správy podľa právnych noriem z oblasti daňového práva a v inom prípade ako správny orgán podľa právnych noriem z oblasti správneho práva.

III. Namiesto záveru

Treba konštatovať, že v otázke vzťahu daňového, finančného a správneho práva existuje ešte veľa nezodpovedaných, príp. nastolených, ale iba čiastočne vyriešených otázok. Predmet právnej úpravy týchto právnych odvetví ponúka v tomto smere široké pole možností. Na túto tému sa však, žiaľ, objavuje na stránkach odbornej tlače zatiaľ iba sporadická diskusia. Ako jeden z možných námetov na diskusiu bol v tomto príspevku naznačený aj vzťah medzi daňovým konaním a správnym konaním, hľadanie rozdielov ale aj súvislostí a väzieb medzi nimi. Som toho názoru, že už samotný fakt existencie daňového konania a správneho konania vedľa seba je dobrým motívom na výmenu odborných názorov na báze zdôvodnených argumentov. O tom však niekedy nabudúce.

R e s u m é

Autor sa v príspevku zaoberá vzťahom daňového, finančného a správneho práva. Konštatuje, že v historickom kontexte finančné právo vyrástlo v lone správneho práva. Zdôrazňuje symbiózu pôsobenia týchto právnych odvetví.

Podľa autora predmet právnej regulácie, ktorý vyjadruje vzťah daňového práva, finančného práva a správneho práva je daný predovšetkým dvoma základnými oblasťami:

- organizáciou finančnej správy, resp. daňovej správy, ako aj z toho vyplývajúcim právnym postavením a kompetenciou orgánov verejnej správy, ktoré sú súčasne aj finančnými, resp. daňovými orgánmi,
- právnou úpravou konania pred finančnými orgánmi, resp. daňovými orgánmi.

V ďalšom texte autor podrobne rozoberá právne riešenie oboch základných oblastí vzťahov medzi daňovým právom, finančným právom a správnym právom.

prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc.

ZÁSADA ROVNAKÉHO ZAOBCHÁDZANIA V SÚČASNOM VÝVOJI PRACOVNÉHO PRÁVA

O rovnosti, zásade rovného zaobchádzania a výnimkách zo zásady rovnakého zaobchádzania.

Zákaz diskriminácie v oblasti pracovnoprávných vzťahov má úzky súvis so zásadou rovnosti, aj keď tieto pojmy nie sú obsahovo identické.

O zásade rovnosti v pracovnom pomere možno uvažovať vo viacerých právnych polohách.

Ak ide o vzťah zamestnávateľa a zamestnanca v pracovnoprávnom vzťahu, prvky rovnosti sú v pracovnom pomere eliminované prvkami nadriadenosti a podriadenosti. Subordinačný princíp, panujúci medzi zamestnávateľom a zamestnancom po kvalitatívnej stránke podstatne odlišuje pracovné právo od občianskeho práva aj napriek tomu, že podstatná časť obsahu pracovného práva má súkromnoprávny charakter. Princíp subordinácie z hľadiska metódy právnej regulácie približuje právne odvetvie pracovného práva skôr k správnomu právu.

Ak však uvažujeme o zásade rovnosti v oblasti pracovnoprávných vzťahov v spojitosti so zákazom diskriminácie, máme na mysli túto zásadu vo vzťahu k určitému okruhu adresátov, ktorými sú samotní zamestnanci.

Rovnosť ako zásada pracovného práva pôsobí nielen ako kritérium pre výkon práv a ich právnu ochranu (rovnosť pred zákonom), ale rovnosť sa aj v zmysle judikatúry ESD chápe ako základné ľudské právo.

Zásada rovnosti v oblasti pracovnoprávných vzťahov sa často dostáva do určitej kolízie so zásadou slobody a medzi týmito zásadami v oblasti pracovného práva je permanentné napätie už od samotného vzniku pracovného práva, kedy začali vstupovať do pracovného práva aj iné zásady a hodnoty akou je zásada slobody a neobmedzenej zmluvnej autonómie účastníka.

Rovnosť ako zásadu pracovného práva možno chápať vo viacerch významoch, ako rovnosť formálnu, rovnosť materiálnu, ako rovnosť príležitosti aj ako rovnosť výsledkov, resp. cieľa.

Zaobchádzať odlišne s odlišnými je logickou koreláciou zaobchádzať rovnako s rovnakými. Formálna rovnosť je kategóriu abstraktnou, statickou a individualistickou.¹

Rovnosť vo vyššie uvedenom pojatí sa obmedzuje na rovnaké zaobchádzanie so všetkými zrovnateľnými jedincami v určitom časovom okamžiku. Ide o rovnosť *de iure*.

¹ Bobek, M., Boučková, P.: Kühn, Z.: Rovnosť a diskriminácia, C.H. Beck 2007, s.11

Formálna rovnosť sa často vníma ako jediná správna a výlučná, objektívna a racionálna, pretože vychádza z premisy, že neutrálne pravidlo je vynutiteľné v prípade všetkých osôb rovnako.

Rvnosť ako formálna rovnosť, ako rovnosť de iure je predovšetkým rovnosťou pred zákonom. Rovnosť pred zákonom je dôležitou súčasťou najmä procesného práva.

Vo vyššie uvedenej právnej forme je súčasťou ústav krajín prevažnej väčšiny sveta. Tvorí základ všetkých medzinárodných prameňov práva. Na rovnosti subjektov pred zákonom stavia nielen právo Rady Európy ale aj komunitárne právo.

Materiálna rovnosť v podobe významu "rovnako rovnakému a odlišne odlišnému nesleduje už len rovnosť de iure ale súčasne aj rovnosť de facto.

Jej cieľom je rovnosť reálna, nielen rovnosť zákonná, formálna.

Rvnosť v ponímaní rovnosti príležitosti by sa dala posudzovať ako podsystem systému materiálnej rovnosti. Cieľom rovnosti príležitosti je identifikácia rozdielov medzi fyzickými osobami v spojitosti celkom konkrétnych opatrení napr štátu, ktoré majú za cieľ postaviť svojich adresátov na rovnakú štartovaciu čiaru. Idea rovnosti príležitosti je zo strany početnej právnej teórie predmetom kritiky okrem iného z dôvodu, že sa uskutočňuje vysokými nákladmi štátu, ktoré sú určené pre relatívne úzky okruh adresátov.²

Rvnosť výsledkov, resp. cieľov, akoby opticky stála v kolízii k formálnej rovnosti. Rovnosť výsledkov alebo rovnosť čo do cieľa zohľadňuje konkrétne pozadie konkrétnej fyzickej osoby a jej príslušnosť k určitej skupine, jej zastúpenie v danej skupine. Rovnosť čo do výsledku nerozlišuje medzi subjektívnymi a objektívnymi dôvodmi vzniku faktickej nerovnosti.

Rvnosť ako základné ľudské právo v zmysle dodatkového protokolu č. 12 k Európskemu dohovoru sa nielen v oblasti pracovnoprávných vzťahov poníma ako princíp involvujúci v sebe požiadavku, aby sa s nositeľmi ľudských práv rovnako zaobchádzalo v rovnakých situáciách a odlišne zaobchádzalo v nerovnakých situáciách. Ide najmä o zvýšenú pracovnoprávnu ochranu zdravotne postihnutých zamestnancov a zvýšenú pracovnoprávnu ochranu tehotných žien a matiek.

Právny základ pre dosiahnutie rovnosti šancí medzi pohlaviami v oblasti pracovnoprávných vzťahov predstavuje aj samotný článok 141 ods. 4 Zmluvy o založení ES, podporený početnou judikatúrou Európskeho súdneho dvora.³

Pôvodné chápanie zásady rovnosti ako rovnosti pred zákonom malo skôr obranný charakter, ako zákaz svojvôle.

Neskôr sa zásada rovnosti v ústavnoprávnom rámci chápala ako zákaz nerovného zaobchádzania. Pokiaľ ide o vzťah rovnosti k pojmu nediskriminácie,

² Hayek, F.A.: Právo, zákonodárstvi a svoboda, Praha Academia, 1991 s. 211 a n.

³ Ide najmä o právnu vec prípad c – 450/1993 (KALANKE), prípad c – 407/1998 (ABRAHAMSON – ANDERSON), prípad Marschall.

nejde o celkom identické právne pojmy, pretože uplatňovanie absolútnej rovnosti vo vzťahu k potenciálnym nerovným adresátom by vo svojich reálnych právnych následkoch nebola rovnosťou, ale diskrimináciou.

Nediskriminácia ani v oblasti v pracovnoprávných vzťahoch neznamená absolútnu rovnosť pred zákonom, ale rovnosť, ktorá subjektu garantuje splniť také podmienky, ktoré môže splniť v rovnakej situácii aj iný subjekt.

Rovnosť v horizontálnom slova zmysle možno chápať ako odstránenie všetkých prekážok k vytvoreniu rovnakých šanci subjektov.

Za diskrimináciu v oblasti pracovnoprávných vzťahov by bolo treba považovať každú znevýhodňujúcu diferenciáciu zamestnancov, ktorá sa v pracovnoprávných vzťahoch uskutočňuje bez oprávneného vecného dôvodu.⁴

Zásada rovnakého zaobchádzania sa porušuje, ak jedna skupina štandardných adresátov je podrobená v porovnaní s inými štandardnými adresátmi inému zaobchádzaniu, aj keď medzi oboma skupinami neexistujú rozdiely takej povahy a takého druhu, žeby sa rozdielne zaobchádzanie medzi nimi dalo odôvodniť.

Zásada rovnakého zaobchádzania ako všeobecný princíp sa uplatňuje aj v pracovnoprávných vzťahoch. V pracovnoprávných vzťahoch by sa mala uplatňovať vo všetkých opatreniach, rozhodnutiach a pokynoch zamestnávateľa.

Na prvý pohľad sa zdá, že zásada rovnakého zaobchádzania eliminuje zmluvnú slobodu. Nie je to tak. Zásada rovnakého zaobchádzania zaväzuje zamestnávateľa k tomu, aby vo svojom vnútornom podnikovom poriadku ustanovil spoločné rovnaké pracovné podmienky pre všetkých zamestnancov alebo ustanovil tieto podmienky podľa určitých vecných kritérií.

Článok 13 Zmluvy ES má podstatný význam pri presadzovaní zásady rovnakého zaobchádzania v oblasti pracovnoprávných vzťahov. Do obsahu Zmluvy ES bol pojatý Amsterdamskou zmluvou. Podstatne rozšíril okruh motívov diskriminácie o rasu, etnický pôvod, náboženskú príslušnosť, zdravotné postihnutie, vek a sexuálnu orientáciu.

Zásada rovnakého zaobchádzania mužov a žien

Zásada rovnakého zaobchádzania mužov a žien tvorí ťažiskovú časť pracovného práva Európskej únie. Podľa článku 2 Zmluvy o založení EHS úlohou Spoločenstva je utvorením spoločného trhu, hospodárskej a menovej únie podporovať okrem iného aj rovnoprávne postavenie mužov a žien. Na základe článku 13 Zmluvy Rada môže na návrh Komisie a po konzultácii s Európskym parlamentom jednomyselným uznesením prijať opatrenia na boj proti diskriminácii

⁴ Loschnigg, G.: Schwarz, W.: Arbeitsrecht, Graz 2006, 10 Auflage, 343

Pozri tiež právnu vec C- 17/2005 (C.F. Cadman) zo dňa 3. októbra 2006 dotýkajúcu sa problematiky počtu odpracovaných rokov).

založenej na pohlaví, rasovom a etnickom pôvode, náboženskom vyznaní alebo viery, zdravotného postihnutia a sexuálnej orientácie.

V článku 136 Zmluvy sa zakotvuje, že na dosiahnutie cieľov uvedených v článku 136 Spoločenstvo podporuje a dopĺňa činnosť členských štátov v oblastiach, ktoré sa dotýkajú okrem iného rovnosti medzi mužmi a ženami na trhu práce a rovnakého zaobchádzania v práci.

Zásada rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami je obsahovou súčasťou primárneho práva EÚ. Zaoberajú sa ňou početné smernice Európskej únie, ktoré v roku 2006 boli nahradené jednotnou smernicou č. 54, ktorá syntetizuje obsah existujúcich smerníc a ktorej transpozícia do národných právnych úprav je určená do konca roka 2008.

Až do roku 2009 platia nižšie uvedené smernice:

Ide najmä o smernice :

- č. 75/117/EHS o prispôbení právnych predpisov členských krajín o uplatňovaní zásady rovnakého zaobchádzania pri odmeňovaní mužov a žien,
- č. 76/207/EHS na uskutočnenie zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami s ohľadom na prístup k zamestnaniu, odbornému výcviku, postupu v zamestnaní a vo vzťahu k pracovným podmienkam,
- č. 79/7/EHS o postupnom uskutočňovaní zásady rovnakého zaobchádzania mužov a žien v oblasti sociálneho zabezpečenia,
- č. 86/378/EHS na uskutočnenie zásady rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami v podnikovom systéme sociálneho zabezpečenia,
- č. 86/613/EHS na uskutočnenie zásady rovnakého zaobchádzania samostatne zárobkovo činných žien a mužov,
- č. 92/56/EHS o ochrane matiek,
- č. 97/80/ES o dôkaznom bremene v prípade diskriminácie na základe pohlavia,
- č. 96/34 /ES o rámcovej dohode o rodičovskej dovolenke,

Najdôležitejšou smernicou konkretizujúcou zásadu rovnakého zaobchádzania mužov a žien v pracovnom živote je smernica č. 76/207 na uskutočnenie zásady rovnakého zaobchádzania mužov a žien s ohľadom na prístup k zamestnaniu, odbornému výcviku a postupu v zamestnaní ako aj vo vzťahu k pracovným podmienkam.

Smernica č.76/207/EHS vyjadruje právo na rovnaké zaobchádzanie mužov a žien dikciou: "nesmie nastať žiadna priama alebo nepriama diskriminácia na základe pohlavia, hlavne s ohľadom na manželský alebo rodinný stav nielen pokiaľ ide o odmeňovanie za prácu, ale aj prístup k zamestnaniu, pracovné podmienky, profesionálny postup a sociálnu bezpečnosť."

Okrem vymedzenia zásady rovnakého zaobchádzania článok 1 smernice zakotvuje aj pojem rovnosti príležitostí pre mužov a ženy pri uchádzaní sa o zamestnanie včítane dostupnosti prípravy na povolanie bez toho, aby s tým bolo spojené garantovanie pracovného miesta.

Zásada rovnakého zaobchádzania, tak, ako ju zakotvuje smernica č.76/207/EHS predstavuje najširšiu právnu bázu zabezpečenia rovnoprávnosti mužov a žien v celej šírke pracovného života u zamestnávateľa.

Právna úprava rovnakého zaobchádzania mužov a žien možno z hľadiska obsahu rozdeliť do viacerých systematických častí. Ide nielen o dodržanie tejto zásady v prístupe k zamestnaniu ale aj pri profesionálnom postupe, odmeňovaní a pracovných podmienkach.

Prístup k zamestnaniu

Zásada rovnakého zaobchádzania mužov a žien znamená zákaz priamej alebo nepriamej diskriminácie na základe pohlavia predovšetkým so zreteľom na manželský a rodinný stav.

Právo na rovnaké pracovné príležitosti zakotvuje zákon o zamestnanosti, ktorý zakazuje robiť ponuky zamestnania v rozpore s touto zásadou.

Podľa judikatúry Európskeho súdneho dvora sú neprípustné ani otázky zamestnávateľa na tehotenstvo ženy pred založením pracovného pomeru s výnimkou prípadov, ak pre neobsadené pracovné miesto platí zákaz zamestnávania tehotných žien alebo ak by pri práci, na ktorú zamestnávateľ prijíma tehotnú ženu, bolo ohrozené jej zdravie.

Výnimku zo zásady zákazu diskriminácie tvoria povolania, v ktorých príslušné povolanie je nevyhnutnou podmienkou jeho výkonu. Podľa smernice musí ísť o prípad, ktorý buď ustanovuje zákon, alebo existuje vecný dôvod, spočívajúci v predpokladoch alebo požiadavkách na povahu práce. Smernica 76/207/EHS vyžaduje, aby členský štát zákonom upravil zoznam povolaní, pri výkone ktorých pohlavie vystupuje ako nevyhnutný predpoklad výkonu práce. V prípade, že členský štát nesplní svoju povinnosť, nemôže sa na uvedené výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania odvolávať. Do katalógu povolaní, výkon ktorých sa viaže na určité povolanie by mali patriť povolania, autentický výkon ktorých je závislý od určitého povolania, napríklad povolania v cirkevnej sfére, povolania v domácnosti najmä pri osobnej opatere, kde sa v prevažnej miere vyžadujú ženy napr. práca pôrodnej asistentky, činnosti v oblasti bezpečnosti, pri polícii, ochrane hraníc a pod.

Pokiaľ ide o možné výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania, ktoré odôvodňujú odlišné zaobchádzanie medzi mužmi a ženami v prístupe k zamestnaniu, Zákonník práce ich neupravuje, čím celý problém necháva na aplikačnú prax, čo nemožno považovať za správny legislatívny postup. V Zákonníku práce, resp. v inom pracovnoprávnom predpise, doteraz chýba zoznam povolaní, v prístupe ku ktorým je možné odlišné zaobchádzanie.

V súvislosti s dodržiavaním zásady rovnakého zaobchádzania v prístupe k zamestnaniu je právne významná prípustnosť tzv. pozitívnej diskriminácie, vo viacerých členských štátoch EÚ vyjadrovaná kvóta systémom. Problém kvóta systému sa na úrovni práva Európskej únie nevyvíjal priamočiaro. Podľa

všeobecne známeho súdneho prípadu, ktorý bol pred Európskym súdnym dvorom riešený ako prípad vo veci č C-450/93 zo dňa 17.10.1995 známy pod názvom "Kalanke" v roku 1995 "vnútroštátny predpis, podľa ktorého v prípadoch, keď muži a ženy sa uchádzajú o vyššie pracovné zaradenie, sú rovnako kvalifikovaní a pritom ženám má byť daná automaticky prednosť v oblastiach, v ktorých sú menej zastúpené, predstavuje diskrimináciu na základe pohlavia". Rozhodnutie ESD vzbudilo v právnej literatúre členských krajín veľkú pozornosť a bolo podrobené výraznej kritike. Problém pozitívnej diskriminácie v prístupe k zamestnaniu ESD riešil v nadchádzajúcich rokoch ešte v prípade Abrahamson a Anderson v roku 1998 a v prípade Marschal. Diskusia o probléme pozitívnej diskriminácie sa preniesla aj na orgány EÚ a vyústila do novokoncipovaného článku 141 bod 4 Zmluvy, ktorý výslovne pripúšťa uplatňovanie pozitívnej diskriminácie. Podľa článku 141 bod 4 „s cieľom plne zabezpečiť rovnaké zaobchádzanie s mužmi a ženami v pracovnom procese zásada rovnakého zaobchádzania nebráni členskému štátu zachovať alebo zaviesť opatrenia umožňujúce osobitné výhody menej zastúpenému pohlaviu pre ľahšie uplatnenie sa v odbornej pracovnej činnosti alebo prevenciu či kompenzáciu nevýhod v profesijnej kariére“. Vážnosť uvedeného problému v pracovnom práve EÚ zvyrazňujú aj viaceré aktivity orgánov EÚ po prijatí Amsterdamskej zmluvy, ktorá vytvorila kvalitatívne nový právny rámec pre uplatnenie pozitívnej diskriminácie medzi mužmi a ženami v pracovnom živote.

Pracovné podmienky

Zásade rovnakého zaobchádzania mužov a žien podliehajú aj pracovné podmienky mužov a žien spolu s podmienkami prepustenia zo zamestnania. Zamestnávateľ je povinný vytvárať rovnaké podmienky zamestnávania pre mužov a ženy.

Všetky ustanovenia tarifných či kolektívnych zmlúv, podnikových poriadkov, ktoré sú nezlučiteľné so zásadou rovnakého zaobchádzania a zákazom diskriminácie, majú byť neplatné.

Pod pojem pracovných podmienok podľa judikatúry ESD nevyúsťuje pojem sexuálneho obťažovania. Podľa smernice ide o právne podmienky výkonu práce a nie o pracovné prostredie, v ktorom sa práca vykonáva.

Osobitne závažným problémom v súvislosti s pracovnými podmienkami podľa smernice je problém nočnej práce žien. Podľa smernice č. 92/85/ES nemožno ženy generálne vylúčiť z možnosti výkonu nočnej práce a súčasne výkon nočnej práce nesmie byť právnou povinnosťou žien, pokiaľ ide o tehotné ženy a ženy bezprostredne po pôrode. Problém nočnej práce žien právo EÚ riešilo inak ako dohovory MOP, prečo bolo nevyhnutné, aby členské krajiny EÚ vypovedali dohovor MOP o nočnej práci žien v priemysle. Medzitým však na pôde MOP bol prijatý nový dohovor, ktorý liberalizuje výkon nočnej práce žien v porovnaní s dovtedajším právnym stavom.⁵

⁵ pozri prípad c-345/89 (STOECKEL)

Liberalizácia výkonu nočnej práce žien sa plne premietla aj do obsahu Zákonníka práce ešte pred prijatím nového Zákonníka práce.

Prepustenie zo zamestnania

Právo EÚ, ktoré zakotvuje zákaz nerovnakého zaobchádzania v zamestnaní v oblasti pracovných podmienok sa vzťahuje aj na osobitnú ochranu proti výpovedi, ak právne predpisy členského štátu ochraňujú pred výpoveďou zo sociálnych dôvodov určité osobitné kategórie zamestnancov.

Ide o zabezpečenie rovnakých podmienok pri skončení pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa aké platia pre mužov najmä v nadväznosti na tehotenstvo, dočasnú práceneschopnosť a pri dosiahnutí určitého veku. Ženy rovnako ako muži musia byť zo strany zákonodarstva členských krajín EÚ chránené pred výpoveďou, čo sa vzťahuje aj na čiastočné pracovné úväzky.

Pojem rovnakej odmeny

Pojem rovnakej odmeny vymedzuje ZZ v článku 141 relatívne široko. Odmenou za prácu treba rozumieť obvyklú **základnú alebo minimálnu mzdu** alebo plat a všetky dávky, ktoré zamestnávateľ vypláca priamo **alebo nepriamo v hotovosti alebo** v naturáliách zamestnancovi v pracovnom pomere. Zásada rovnoprávnosti mužov a žien pri odmeňovaní za prácu je konkretizovaná v smernici č.76/117 o uskutočnení zásady rovnakého zaobchádzania mužov a žien pri odmeňovaní za prácu.

Európsky súdny dvor vykladá pojem odmeny za vykonanú prácu relatívne extenzívne. Pod tento pojem zahrňuje nielen peňažnú ale aj vecnú odmenu zamestnávateľa za výkon práce ako aj dávky podnikovej sociálnej bezpečnosti, ktoré majú priamy alebo nepriamy súvis s pracovným pomerom.

Smernica vychádza z veľmi extenzívneho vymedzenia pojmu mzdy. Do pojmu mzdy však nezahrňuje starobné dôchodky zamestnancov. Z hľadiska vecnej pôsobnosti sa smernica vzťahuje len na mzdu za vykonanú prácu a neplatí pre ďalšie pracovné podmienky výkonu práce.

Rovnosť odmeňovania bez rozdielu pohlavia znamená:

- a) že odmena za rovnakú prácu pri úkolovej mzde sa vypočíta podľa rovnakej sadzby,
- b) že odmena za prácu je pri časovej mzde za rovnakú prácu rovnaká.

Z hľadiska vecnej pôsobnosti právo na rovnaké zaobchádzanie medzi mužmi a ženami v oblasti odmeňovania za prácu znamená rovnakú odmenu za rovnakú prácu, ktorej na roveň je postavená aj práca rovnocenná. Preto rozhodujúcim kritériom rovnakého zaobchádzania s mužmi a ženami pri odmeňovaní za prácu nie je len identita práce ale aj jej rovnocennosť.

Systém pracovného odstupňovania zo strany zamestnávateľa musí spočívať na spoločných kritériách pre zamestnancov mužského i ženského pohlavia

a musí byť koncipovaný tak, aby vylučoval diskrimináciu. Zamestnávateľ má tak stanovovať mzdové kritériá za vykonávanú prácu, aby boli rovnaké pre mužov a ženy.

Skúsenosti z aplikačnej praxe ukazujú, že napriek správnej právnej úprave dochádza v pracovnoprávných vzťahoch veľmi často k nepriamej diskriminácii mužov a žien pri odmeňovaní za prácu. Je všeobecne známym faktom, že prevažná časť žien pracuje na menej platených pracovných miestach.

Rovnaké zaobchádzanie vzhľadom na etnický a rasový pôvod, vzhľadom na náboženské presvedčenie a pôvod, vek, zdravotné postihnutie a odlišnú sexuálnu orientáciu

Amsterdamská zmluva rozšírila diapazón kritérií zákazu priamej alebo nepriamej diskriminácie. Legislatívny vývoj po prijatí Amsterdamskej zmluvy dotýkajúci sa zásady rovnakého zaobchádzania bol konkretizovaný najmä dvoma veľmi významnými smernicami EÚ.

Dňa 29. júna roku 2000 bola prijatá smernica č.2000/43 o vykonávaní zásady rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod a 27. novembra 2000 smernica č. 2000/78, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolanií.

Pre naplnenie pojmu diskriminácia v zmysle smernice musí byť daný príčinný vzťah medzi správaním sa obťažovateľa a rasovým alebo etnickým pôvodom obťažovanej osoby.

Pojem obťažovania si môže členský štát vymedziť vo svojom vnútornom zákonodarstve.

Predmetom ochrany sú všetky fyzické osoby na základe etnického alebo rasového pôvodu v súkromnom i verejnom sektore, pokiaľ ide o :

- podmienky prístupu k zamestnaniu, samostatnej zárobkovej činnosti a povolaniu vrátane náborových kritérií bez ohľadu na druh činnosti a úroveň profesionálnej hierarchie,
- prístup ku všetkým typom odborného poradenstva a vzdelávania a praktickej odbornej prípravy,
- zamestnanie a pracovné podmienky vrátane prepúšťania zamestnancov a ich odmeňovania,
- členstvo v organizácii zamestnancov alebo zamestnávateľov alebo inej organizácie, ktorej členovia vykonávajú určité povolanie,
- sociálnu ochranu vrátane sociálneho zabezpečenia a zdravotnej starostlivosti,
- sociálne výhody,
- vzdelávanie,
- prístup k tovaru a službám a k ich poskytovaniu.

V porovnaní so smernicou č. 96/207/ES, ktorej predmet úpravy sa vzťahuje na zásadu rovnakého zaobchádzania mužov a žien v celej šírke pracovného a profesijného života, smernica č.200/43/ES kladie obdobné požiadavky pred zákonodarcu členskej krajiny EÚ nie z dôvodu zákazu diskriminácie podľa pohlavia, ale z dôvodu zákazu diskriminácie podľa rasového alebo etnického pôvodu. Túto požiadavku vyplývajúcu zo smernice č.2000/43/ES máme premietnutú do nového Zákonníka práce.

Smernica č. 2000/78/ES, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani. Zamestnanie a povolanie sú kľúčové prvky záruky rovnakých príležitostí pre všetkých a rozhodujúcou mierou prispievajú k plnej účasti občanov na ekonomickom, kultúrnom a sociálnom živote.

Predmetom smernice je zákaz priamej alebo nepriamej diskriminácie z dôvodu náboženského presvedčenia alebo viery, zdravotného postihnutia, veku alebo sexuálnej orientácie.

Smernica č. 2000/78/ES, ktorá ustanovuje všeobecný rámec rovnakého zaobchádzania v zamestnaní a zárobkovej činnosti okrem vymedzenia pojmu priama a nepriama diskriminácia v článku 2 vymedzuje aj pojem obťažovanie. Obťažovanie považuje za formu diskriminácie, ak na základe náboženstva, viery, sexuálnej orientácie alebo zdravotného postihnutia dochádza k nežiaducemu správaniu sa s úmyslom alebo účinkom porušenia dôstojnosti osoby a vytvorenia zstrašujúceho, nepriateľského, ponižujúceho, pokorujúceho alebo urážajúceho prostredia. Pojem obťažovania si môže vo svojom vnútornom zákonodarstve členský štát EÚ vymedziť pre svoje potreby.

Obdobne ako smernica č.2000/43/ES tak aj smernica č.2000/78/ES čiastočne kopíruje vecný rozsah svojej úpravy zo smernice 76/207/ES a predmetom svojej úpravy majú zasahovať celú oblasť profesijného života, nielen prístup k zamestnaniu, odbornej príprave, odbornému poradenstvu, pracovným podmienkam, včítane prepúšťania a odmeňovania. Na rozdiel od smernice č.76/207/ES sa však nevzťahujú na zákaz priamej či nepriamej diskriminácie podľa pohlavia ale na zákaz priamej a nepriamej diskriminácie podľa veku, zdravotného postihnutia, náboženstva alebo viery alebo určitej sexuálnej orientácie, rasového alebo etnického pôvodu.

Smernica sa nevzťahuje ani na zásadu rovnakého zaobchádzania z dôvodu štátnej príslušnosti ani na akékoľvek zaobchádzanie príslušníkov tretích krajín a osôb bez štátnej príslušnosti.

Členské štáty sú oprávnené ustanoviť, že sa zákaz diskriminácie z dôvodu zdravotného postihnutia nebude vzťahovať na ozbrojené sily.

Zásada rovnakého zaobchádzania v kolektívnom pracovnom práve

Zásada rovnakého zaobchádzania sa uplatňuje nielen v individuálnych pracovnoprávných vzťahoch, ale aj v kolektívnych pracovnoprávných vzťahoch.

Kolektívno-právny charakter, porušujúci zásadu rovnakého zaobchádzania majú všetky opatrenia zamestnávateľa, ak sú adresované viacerým zamestnancom.

Stáva sa to v praxi často pri prijímaní vnútro podnikových lokálnych noriem, keď zamestnávateľ uskutočňuje diferenciáciu zamestnancov podľa určitých abstraktných kritérií, čím vytvorí pracovnú kategóriu, s ktorou zaobchádza menej výhodne. Črta, podľa ktorej zamestnávateľ diferencovane zaobchádza so zamestnancami má mať dostatočnú vecnú váhu a dôležitosť. K porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania v pracovnoprávných vzťahoch môže dôjsť nielen v rámci plnení zamestnávateľa, ktoré možno pre zamestnanca označiť ako plnenia s právnym nárokom, ale môže ísť aj o fakultatívne plnenia zo strany zamestnávateľa poskytované zamestnancom v súvislosti s podnikovou sociálnou politikou. Pritom nároky zamestnancov môžu vyplývať z kolektívnej zmluvy alebo z pracovnej zmluvy.

Porušenie zásady rovnakého zaobchádzania

K porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania v rámci pracovnoprávných vzťahov môže dôjsť aj v súvislosti so skončením pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa, keď jeden a ten istý výpovedný dôvod vedie k podstatne rozdielnym rozhodnutiam zo strany zamestnávateľa. Napríklad v prípade porušenia pracovnej disciplíny zo strany zamestnanca v jednom prípade skončí uplatnením výpovede zo strany zamestnávateľa a v druhých prípadoch takéto excesy zamestnancov ostávajú zo strany zamestnávateľa nepovšimnuté, resp. povšimnuté a nesankcionované.

K porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania môže dôjsť v pracovnoprávných vzťahov aj inými relatívne početnými spôsobmi. Z celého katalógu dôvodov priamej alebo nepriamej diskriminácie európsky zákonodarca v posledných rokoch venoval najväčšiu pozornosť zásade rovnakého zaobchádzania medzi mužmi a ženami a osobitne zásade rovnakého odmeňovania za prácu medzi mužmi a ženami. Dokumentuje to aj skutočnosť, že v rámci Amsterdamskej zmluvy došlo v inovovanej podobe k začleneniu zásady rovnakého zaobchádzania pri odmeňovaní za prácu mužov a žien do článku 141 Zmluvy ES. Tento fakt má zásadný význam aj voči všetkým fyzickým a právnickým osobám členských štátov Európskej únie. Ako primárne právo Európskej únie ich priamo zaväzuje.

Ak vychádzame z premisy, že zásada rovnakého zaobchádzania je dominantnou zásadou pracovnoprávných vzťahov, jej porušenie vedie k neúčinnosti nielen právnych úkonov zo strany zamestnávateľa ale aj právnych pokynov a iných rozhodnutí zo strany zamestnávateľa. Slovenská právna úprava, zákon č. 365/2004 Z.z. v znení zákona č. 326/2007 Z.z. (antidiskriminačný zákon) postihuje porušenie zásady zákazu diskriminácie v rámci ale aj mimo rámca pracovnoprávných vzťahov absolútnou neplatnosťou právnych úkonov ako aj náhradou spôsobenej ujmy poškodenému, ktorej hornú hranicu citovaný zákon neurčuje.

Výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania

Nadväzujúc na článok 13 Zmluvy ES legislatíva EÚ v posledných rokoch v oblasti zákazu diskriminácie prekvapila najmä početnosťou výnimiek zo zásady rovnakého zaobchádzania, ktoré sú napr. v Smernici č. 2000/78/ES koncipované tak široko, že takmer spochybňujú samotnú zásadu rovnakého zaobchádzania. Široko koncipované výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania svedčia o celkom novom prístupe Európskej únie k diskriminácii, ktorú smernica č. 2000/78 nedefinuje ako absolútnu diskrimináciu, ale ako relatívnu diskrimináciu.

Široko koncipované výnimky majú byť podľa smernice objektívne ospravedlniteľné legitímnym cieľom a prostriedky na dosiahnutie tohto cieľa by mali byť primerané a potrebné. Výnimky podľa smernice majú mať objektívny charakter. Musia byť zdôvodnené oprávneným cieľom a majú byť presadzované primeranými a potrebnými prostriedkami a súčasne zodpovedať zásade prpporcionality. Podstatný vplyv na interpretáciu výnimiek mal Európsky súdny dvor. Za objektívne kritéria sa v prevažnej miere uznávajú ekonomicky ospravedlnené dôvody.

Ekonomické dôvody ako obsahová podstata výnimiek zo zásady rovnakého zaobchádzania sú akceptované systematickým spôsobom, pretože sa vychádza z predpokladu, že hospodársky vývoj v rámci konkurencieschopnosti v Európskej únii predstavuje primárny cieľ a tým aj legitímny cieľ.

Podľa doterajšej rozhodovacej činnosti Európskeho súdneho dvora sa zo strany národných súdov požaduje veľmi prísna kontrola priameho kauzálneho vzťahu medzi skutočným dôvodom výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania a sledovaným cieľom. Už sudca na vnútroštátnej úrovni by mal posúdiť, či daný cieľ nemohol byť zamestnávateľom dosiahnutý inými prostriedkami, ktoré neovplyvňujú základné práva.⁶

Podľa doterajšej rozhodovacej činnosti Európskeho súdneho dvora hodnotenie odôvodnenosti výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania prislúcha vnútroštátnym súdom. Súdny dvor uskutočňuje kontrolu legitímnosti cieľa sledovaného zamestnávateľom pri uplatnení výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania, čím nepriamo núti vnútroštátnych sudcov v súdnych sporoch preskúmať skutočné motívy zamestnávateľa pri uplatňovaní výnimiek zo zásady rovnakého zaobchádzania. Popri tom, ako to vyjadril Európsky súdny dvor v právnej veci C- 81/2005 (Cordero Alfonso) zo dňa 7. septembra 2006 v prípade zistenia diskriminácie zo strany vnútroštátneho súdu, ktorá odporuje právu Spoločenstva a pokiaľ nie sú prijaté žiadne opatrenia na obnovu rovnosti v zaobchádzaní, je vnútroštátny súd povinný neuplatňovať diskriminujúce vnútroštátne právo. Túto povinnosť má nezávisle od toho, či vnútroštátne právo obsahuje ustanovenie, ktoré ho oprávňuje takto konať.⁷

⁶ Moreau, A. M.: Rechtfertigung fuer Diskriminierungen , In:Labour Congress 2002, Stockholm, s.161-189

⁷ Pozri tiež právnu vec C- 144/2004 (Werner Mangold) zo dňa 22. novembra 2005 týkajúcu sa diskriminácie z dôvodu veku a prikazujúcu vnútroštátnemu súdu neaplikovať vnútroštátne

Pri reálnom využití takto široko koncipovaných výnimiek v národnej legislatíve členského štátu EÚ môže v blízkej budúcnosti dôjsť aj ku kolízii komunitárneho práva s medzinárodným pracovným právom, napríklad Dohovorom č. 111 MOP o diskriminácii v zamestnaní⁸.

Výnimka na základe profesionálnych predpokladov, resp. určujúcich požiadaviek zamestnania predstavuje všeobecnú skutkovú podstatu pre všetky prípady diskriminácie podľa smernice č.2000/78/ES.47. Profesionálne predpoklady musia byť podstatné a rozhodujúce. Sledovaný cieľ musí byť primeraný. Pri výklade primeranosti Európsky súdny dvor uplatňuje veľmi reštriktívny výklad. Súčasne výkladom podstatne redukuje okruh zamestnaní, pre ktoré napríklad rasa, etnická príslušnosť, náboženstvo, vek, zdravotné postihnutie predstavuje rozhodujúci a podstatný predpoklad⁹.

Posúdenie, čo treba považovať za podstatný, resp.určujúci predpoklad ESD prenecháva vnútroštátnym sudcom. Napríklad nerovnaké zaobchádzanie na základe náboženskej príslušnosti osoby nepredstavuje diskrimináciu, ak náboženská príslušnosť alebo osobné presvedčenie predstavuje pre zamestnávateľa, pre ktorého zamestnanec pracuje podstatnú a oprávnenú požiadavku. Jej danosť posudzuje vnútroštátny sudca. Vnútroštátny sudca preveruje aj primeranosť medzi požiadavkami zamestnávateľa a náboženskou resp. etnickou angažovanosťou zamestnanca. Podľa novely zákona č. 365/2004 Z.z. (antidiskriminačný zákon) , § 8 ods. 2 zákona č. 326/2007 Z.z. slovenský zákonodarca obmedzuje výnimku zo zásady rovnakého zaobchádzania z dôvodu náboženstva a viery len na registrované cirkvi, náboženské spoločnosti a iné právnické osoby, ktorých činnosť je založená na náboženstve a viere. Ak by ovšem došlo k súdnemu sporu a vnútroštátny súd by konštatoval diskrimináciu aj nad uvedený zákonný osobný rozsah, nesmel by uplatňovať diskriminuje vnútroštátne právo.¹⁰ Tým ironicky práve antidiskriminačný zákon sám osebe zakladá diskrimináciu na základe náboženského presvedčenia, a viery. Na druhej strane samotná absencia účinného súdneho prostriedku na vnútroštátnej úrovni, nemôže sama osebe založiť právomoc Spoločenstva v súdnom systéme, ktorý spočíva na základe pridelených právomocí.¹¹

Rozdielne zaobchádzanie z dôvodu veku

Rozdielne zaobchádzanie z dôvodu veku možno za určitých okolností

zákonodarstvo v uvedených prípadoch ani vtedy, ak ešte neuplynula lehota na transpozíciu smernice do vnútorného zákonodarstva.

⁸ Takýmto prípadom kolízie komunitárneho práva s medzinárodným pracovným právom došlo v právnej veci STOECKEL, kedy Francúzska republika musela vypovedať Dohovor MOP nočnej práce žien.

⁹ Moreau, A.M.: Poznámka č. 5

¹⁰ Pozri právnu vec C- 144/2004 (Werner Mangold) zo dňa 22.novembra 2006

¹¹ Šváby, D.: Prístup k spravodlivosti pri ochrane pred diskrimináciou v judikatúre súdov Európskych spoločenstiev, In: Prístup k spravodlivosti- bariéry a východiská, č. 6/2007, VIA IURIS, s. 20 a n.

Pozri tiež právnu vec C- 338/2002 (Segi/Rada) zo dňa 7.6. 2004

odôvodniť, a preto si tieto situácie vyžadujú osobitné právne úpravy. Aj v týchto situáciách treba rozlišovať medzi rozdielnym zaobchádzaním z dôvodu veku, ktoré je odôvodnené oprávnenými cieľmi napr. v politike zamestnanosti, trhu práce alebo odbornej príprave a diskrimináciou, ktorá musí byť zakázaná.

Členské štáty sú oprávnené stanoviť, že rozdiely v zaobchádzaní z dôvodu veku nebudú diskrimináciou, ak v kontexte vnútroštátnych predpisov sú objektívne a primerane odôvodnené oprávneným cieľom, vrátane politiky zamestnanosti, trhu práce a odbornej prípravy. Aj prostriedky na dosiahnutie tohoto cieľa musia byť primerané a nevyhnutné. Aj keď z hľadiska doterajšieho legislatívneho vývoja medzinárodného pracovného práva nebolo mysliteľné, aby sa napríklad dosiahnutie dôchodkového veku stalo dôvodom pre skončenie pracovného pomeru, pretože bránil tomu Dohovor MOP č. 111 o diskriminácii v zamestnaní, podľa smernice č.2000/78 rozdielne zaobchádzanie z dôvodu veku bude možné očakávať aj vo vyššie uvedených prípadoch. Rovnako bude časté stanovenie maximálneho veku pre výkon určitých profesií a povolání (napr. povolanie lekára, vodiča z povolania a pod).

Na druhej strane smernica umožňuje, aby členský štát zakotvil minimálny možný vek pre výkon príslušných povolání.

Takéto rozdiely v zaobchádzaní môžu podľa smernice zahrňovať:

- stanovenie osobitných podmienok prístupu k zamestnaniu, k odbornej príprave, povolaniu, vrátane podmienok prepúšťania a odmeňovania (napr. stanovenie maximálneho veku pre výkon určitých profesií v pracovnom pomere vo väzbe na skončenie pracovného pomeru),
- stanovenie podmienok minimálneho veku, odbornej praxe alebo rokov služby pre prístup k zamestnaniu alebo k určitým výhodám, ktoré súvisia so zamestnaním,
- stanovenie hornej vekovej hranice uchádzačov, ktorá vyplýva z osobitných požiadaviek odbornej prípravy pre obsadzované miesto alebo z nutnosti primeranej doby zamestnania pred odchodom na dôchodok,
- stanovenie odlišných vekových hraníc pre odchod do dôchodku pre určité skupiny a kategórie zamestnancov, ak jej dôsledkom nie je diskriminácia na základe pohlavia.

1. Rozdielny vek Zákonník práce upravuje ako podmienku pre uzatvorenie dohody o hmotnej zodpovednosti. Vo väzbe na smernicu bude však nevyhnutné v oblasti zamestnanosti upraviť možnosť rozdielného zaobchádzania v závislosti od veku a súčasne právne upraviť okruhy prác, pre výkon ktorých je nevyhnutné dosiahnutie určitého veku. Vymedzenie okruhu takýchto prác musí zodpovedať požiadavke primeranosti.

V Slovenskej republike v období posledných rokov dochádza k diskriminácii podľa veku. V posledných rokoch sa v celonárodnom meradle akoby pestoval kult mladosti, čím relatívne vysoký počet zamestnancov po

dovŕšení 40-teho roku veku má veľmi obmedzené šance uplatniť sa na pracovnom trhu. Išlo by o kardinálne závažný problém, keby takýto právny stav mal trvať neobmedzene dlho. Trvanie takéhoto stavu na pracovnom trhu Slovenskej republiky sa však nepredpokladá v dlhšom časovom horizonte. Stále sa zhoršujúci demografický vývoj nielen v Slovenskej republike ale aj v celej Európskej únii už v súčasnosti núti Európsku komisiu zaoberať sa politikou zamestnanosti v nasledujúcich rokoch, v ktorých dôjde k radikálnemu deficitu zamestnancov v celej EÚ. Preto už teraz v zelenej knihe Európska komisia prijíma dôrazné opatrenia k podstatne širšiemu vytvoreniu pracovných príležitostí aj pre starších zamestnancov. Tým sa má preventívne predchádzať situáciám, aké môžu nastať o desať rokov, keď pracovný trh Európskej únie zaplavia zamestnanci z iných kontinentov. Uvedený problém má taký zásadný význam, že jeho neriešenie by mohlo v budúcnosti zmeniť aj celkovú identitu Európy.

Na druhej strane badať vo vyššie uvedenej oblasti aj protirečivé návrhy orgánov EÚ, ktoré smerujú aj k možnosti korektného skončenia pracovného pomeru v 65 roku veku z dôvodu povinného odchodu do dôchodku. Široko koncipované výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania podľa veku do blízkej budúcnosti umožní ustanoviť rôzne právne podmienky jednostrannej skočenia pracovného pomeru pre určité kategórie zamestnancov.

Medzi osobitné dôvody výnimiek zo zásady rovnakého zaobchádzania v súvislosti s kritériom veku patrí podľa smernice č. 2000/78/ES politika zamestnanosti, trh práce alebo odborné vzdelanie, pričom kritéria pre posúdenie únosnosti tohto dôvodu posudzuje tiež vnútroštátny sudca. Ten musí preveriť, či rozdiely v zaobchádzaní, ktoré sú zdôvodnené vekom, sú objektívne a únosným spôsobom zdôvodnené právnym korektným cieľom a súčasne či prostriedky na dosiahnutie tohto cieľa sú potrebné a primerané.

Nie je to ľahká úloha pre sudcov vnútroštátnych súdov členských krajín EÚ najmä pokiaľ ide posudzovanie odôvodnenosti ekonomických dôvodov už aj s ohľadom na veľmi rozdielnu ekonomickú úroveň jednotlivých členských štátov Európskej únie. Nekorektné posúdenie ekonomických dôvodov ospravedlňujúcich rozdielne zaobchádzanie so zamestnancami môže v rámci celej Európskej únie viesť k veľmi rozdielnej orientácii súdnej praxe vnútroštátnych súdov. Takéto často aj veľmi rozdielne smerovanie súdnej praxe členských štátov Európskej únie obsahuje početné prvky skutočnej diskriminácie zamestnancov jednej krajiny v porovnaní so zamestnancami inej krajiny Európskej únie.

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že ESD deleguje posudzovanie prípustnosti výnimiek z rovnakého zaobchádzania na sudcov vnútroštátnych súdov členských krajín EÚ a dáva im relatívne široký priestor na zváženie. Súčasne však dôrazne od nich vyžaduje presvedčivé preukázanie vecného dôvodu, oprávňujúceho k odlišnému zaobchádzaniu so zamestnancami. Sudca, rozhodujúci v spore musí byť presvedčený o nutnosti, resp. nevyhnutnosti nerovnakého zaobchádzania.

Z á v e r

Rovnosť v kvalite práv zamestnancov navzájom nie je možné v pracovnom pomere do plnosti rozvinúť z dôvodu diferencovaného pracovného vkladu jednotlivých zamestnancov. Kvalitu reálneho právneho statusu zamestnanca determinuje kvalita a kvantita individuálneho pracovného vkladu zamestnanca, ktorý je od zamestnanca k zamestnancovi rozdielny.

Aj z vyššie uvedeného vyplýva, že základné liberálne hodnoty novoveku, rovnosť a sloboda, sú v pracovnoprávnom vzťahu v kvalitatívne inom proporcionálnom zastúpení ako v typickom súkromnom práve.

Ak súkromné právo ovláda zásada rovnosti účastníkov, v pracovnom práve dominuje zásada subordinácie. Pritom rovnosť medzi zamestnancami navzájom je v pracovnom práve hlbšie rozvinutá v podobe zásady rovnakého zaobchádzania, resp. zákazu diskriminácie. Početnosť prípadov priamej a nepriamej diskriminácie v pracovnoprávných vzťahoch je relatívne vysoká, čo súvisí okrem iného aj s tým, že v zamestnaní prežije mnoho zamestnancov väčšiu časť svojho života.

Zásada rovnosti podstatne pôsobí na pracovné právo vo smere prehĺbenia jeho sociálnych prvkov, vo zvýšenej ochrane osobitných pracovných kategórií, napr. tehotných žien.

Zásada rovnosti ako zásada a súčasne ľudské právo veľmi výrazne pozitívne pôsobí na sociálne práva realizované v rámci pracovnoprávných vzťahoch. V európskom rozmere je zjavný vplyv zmluvnej slobody a rovnosti na formovanie systému sociálnej bezpečnosti. Ide najmä o zásadu rovnosti, premietajúcu sa do pracovnoprávných vzťahov nielen ako rovnosť mužov a žien v pracovnom živote ale aj ako rovnosť na základe celého komplexu ďalších kritérií.

Domnievame sa, že len optimálne proporcionálne zastúpenie oboch základných zásad rovnosti na jednej strane a zmluvnej slobody na druhej strane je spôsobilé právne garantovať v pracovnom práve nielen optimálnu mieru slobody, ale aj optimálnu mieru sociálnej bezpečnosti.

Neobmedzená sloboda ohrozuje slabších.

Kde je priveľa rovnosti, tam niet slobody. S jedným aj druhým extrémom máme v nových členských štátoch EÚ už osobnú skúsenosť najmä v politickom živote.

V pracovnom práve ide skôr o vyrovnanie medzi mierou slobody a mierou rovnosti.

KATEGORIZÁCIA PROTISPOLOČENSKÝCH DELIKTOV PLATNÝCH V SLOVENSKEJ REPUBLIKE. (Ich vzájomný vzťah)

Základom trestnej zodpovednosti podľa platného slovenského práva je spáchanie trestného činu a táto vzniká konaním trestne zodpovedného subjektu, ktorý ohrozil alebo porušil záujmy chránené Trestným zákonom. Trestným činom je podľa § 8 Tr. zák. protiprávny čin, ktorého znaky sú uvedené v Trestnom zákone, ak Trestný zákon neustanovuje inak.

Definícia trestného činu, ako ju obsahuje § 8 Tr. zák. je výsledkom dlhodobého vývoja vedy trestného práva, pričom počas vývoja trestného práva hmotného sa prelínali viaceré spôsoby definície trestného činu.

Trestné činy ako také však nie sú jediným druhom protispoločenských deliktov, sú v podstate len akousi podmnožinou protispoločenských činov; od ostatných sa však odlišujú zvlášť závažným protispoločenským charakterom. Medzi základné otázky trestného práva preto z uvedeného dôvodu patrí nielen definícia trestných činov, ale aj ich začlenenie do určitých skupín vyjadrujúcich ich protispoločenskú závažnosť a rovnako aj oddelenie trestných činov od ostatných porušení práva, ktoré sa vyskytujú v iných právnych odvetviach. Uvedené otázky sú dôležité aj pre efektívne pôsobenie trestnoprávnej ochrany, ktorá závisí predovšetkým od presného vymedzenia oblasti útokov, ktoré sú predmetom pozornosti trestného práva.

Kategorizácia protiprávnych deliktov a odlišenie trestných činov od ostatných protispoločenských konaní však svojim významom a dosahom presahuje oblasť trestného práva (hmotného i procesného) – dotýka sa totiž aj otázok jednotnosti a koordinovanosti celého právneho poriadku a predovšetkým podmienok a následkov právnej zodpovednosti, vrátane hraníc medzi oblasťou súdne trestných deliktov, správnych deliktov a oblasťou porušenia noriem v ostatných oblastiach práva. Hoci sa uvedená potreba rozlíšenia protispoločenských konaní môže javiť ako teoretická konštrukcia, jej existencia nie je samoučelná – pomáha určiť, resp. určuje, ktoré z protispoločenských konaní sú natoľko závažné, aby o nich rozhodoval súd a tým ich odlišuje od prípadov ostatných, pri posudzovaní ktorých sa uplatnia iné prostriedky spoločenského pôsobenia a právneho donútenia, než prostriedky trestného práva, ktorými sú predovšetkým trest a hrozba trestom.

Na základe uvedeného je možné teoretické i praktické rozlíšenie protispoločenských deliktov podľa stupňa ich závažnosti do štyroch skupín a to na:

1. trestné činy podľa Trestného zákona (prečiny a zločiny),
2. priestupky, resp. iné správne delikty fyzických osôb¹, disciplinárne priestupky vojakov a príslušníkov ozbrojených síl a zborov,
3. občianskoprávne priestupky a porušenia pracovnej disciplíny podľa Zákonníka práce², resp. podľa špeciálnych predpisov upravujúcich výkon niektorých povolání alebo zamestnaní a na
4. ostatné spoločensky nežiadúce javy so škodlivými dôsledkami, ktoré však nie je možné kvalifikovať ako protiprávne konania.

Slovenská právna úprava bola do roku 2006 v porovnaní s úpravami v ostatných štátoch skôr netypickou – slovenské trestné právo totiž od roku 1990 poznalo len jedinú kategóriu súdne trestných deliktov - trestné činy; právne úpravy v ostatných európskych krajinách spočívajú prevažne na tzv. bipartícii (dvojdelení) alebo dokonca na tzv. tripartícii (trojdelení) súdne trestných deliktov. Zmena tohto stavu v podmienkach Slovenskej republiky nastala prijatím Trestného zákona č. 300/2005 Z. z., ktorý ako výsledok rekodifikačných prác zaviedol bipartíciu trestných činov (ako súdne trestných deliktov) na prečiny a zločiny (viď nižšie).

Klasickým prípadom tripartície súdne trestných činov je francúzsky trestný zákonník (Code pénal) z roku 1810, ktorý trestné činy delil na zločiny (crimes), prečiny (délits) a priestupky (contraventions) podľa spôsobu trestov, ktoré je za ne možné uložiť – podľa § 1 francúzskeho trestného zákonníka je priestupky možné trestať len policajne (tzv. policajné tresty), za prečiny je možné uložiť súdne, resp. nápravné tresty (peines correctionnelles) a za zločiny tzv. odplatné tresty (peines afflictives). Uvedenou tripartíciou súdne trestných deliktov sa riadi aj vecná príslušnosť jednotlivých súdov – na prejednávanie priestupkov sú príslušné tzv. policajné sudy (tribunal de simple police), na riešenie prečinov sudy (tribunal correctionnel) a na riešenie najťažších foriem trestného činu – zločinov sú vždy príslušné sudy porotné. Rozlišovanie súdne trestných deliktov má vplyv i na riešenie otázok trestnej zodpovednosti – napr. pokus je trestný vždy, ak ide o pokus zločinu, pokus prečinu je trestný v zákonom uvedených prípadoch a pokiaľ ide o pokus priestupku, ten nie je trestný vôbec. Podobné zásady platia aj pre trestnú zodpovednosť účastníctva na trestnom čine; rovnako sa tripartícia uplatňuje aj pri posudzovaní všeobecných otázok trestného práva ako napr. súbehu, recidívy, poľahčujúcich alebo priťažujúcich okolností a pod.

¹ Z povahy priestupku vyplýva, že môže byť spáchaný len fyzickou osobou (porovnaj najmä § 2 ods. 1, § 3 a § 5 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov);

Teória správneho práva však popri priestupkoch pozná aj ďalšie formy správnych deliktov – jedným z členení správnych deliktov je ich členenie na priestupky, iné správne delikty fyzických osôb, správne delikty právnických osôb, správne delikty zmiešanej povahy, verejné správne disciplinárne delikty a poriadkové správne delikty – pozri: Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné, PFUK Bratislava 1997, s. 106-131,

kritika takéhoto členenia je však napr. v diele: Machajová, J.: Základy priestupkového práva – komentár, Heuréka 1998, s. 16

² Zákonník práce č. 311/2001 Z.z. v znení neskorších predpisov

Tripartíciu deliktov po vzore francúzskeho trestného zákonníka prevzal aj nemecký trestný zákonník z roku 1871, rovnako ako aj rozlišovanie zločinov (Verbrechen), prečinov (Vergehen) a priestupkov (Ordnungswidrigkeiten) na základe trestnej sadzby. Aj v tomto prípade mala tripartícia význam pre rozlišovanie podmienok trestnej zodpovednosti, trestnosti prípravy a pokusu, premlčania a pod., ako aj pre príslušnosť súdov. V dobe prijatia nemeckého trestného zákonníka malo svoj hlbší teoretický význam i samotné triedenie deliktov – zločiny porušovali prirodzené práva, prečiny porušovali práva získané štátnym životom a priestupky neporušovali práva žiadne, t. j. boli len tzv. policajným bezprávím³. V súčasnosti však stratilo toto delenie svoje vnútorné opodstatnenie a od prijatia zákona o priestupkoch (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) sú trestne súdnymi deliktmi len zločiny, za ktoré je možné uložiť trestný čin odňatia slobody na jeden rok alebo vyšší (§ 12 ods. 1 StGB) a prečiny, za ktoré je možné uložiť nižší trest odňatia slobody alebo peňažný trest (§ 12 ods. 2 StGB).

Na tripartícii súdne trestných deliktov bol založený aj rakúsky trestný zákon z roku 1852 (zákon č. 117/1852 r. z. o zločinoch, prečinoch a priestupkoch), ktorý od vzniku Československej republiky do roku 1950 platil aj na území Čiech, Moravy a Sliezska. Zločiny boli podľa tohto zákona úmyselnými trestnými činmi a rozhodovali o nich krajské alebo porotné sudy (podobná príslušnosť platila aj pre prečiny) a o priestupkoch rozhodovali v prvom stupni sudy okresné a na druhom stupni sudy krajské. Rovnaká tripartícia platila do roku 1950 aj na území Slovenska [a Podkarpatskej Rusi], kde platili uhorské trestné zákony (zák. čl. V:1878 – trestný zákon o zločinoch a prečinoch a zák. čl. XL:1879 o priestupkoch); aj v tomto prípade mala tripartícia hmotnoprávne dôsledky (s jednotlivými kategóriami súdne trestných deliktov boli späté rôzne tresty) a procesnoprávne dôsledky, spočívajúce predovšetkým v otázkach príslušnosti súdov.

Trochu iné je rozlíšenie protiprávnych deliktov v anglosaských krajinách – toto je spôsobené iným poňatím a vývojom právneho systému. V angloamerickom práve sa trestné činy delia na porotné delikty – tzv. indictable offences (trestné činy, ktoré pripúšťajú trestné konanie pred porotným súdom) a na menej závažné delikty – tzv. petty offences, ktoré pripúšťajú konanie pred zmierovacím sudcom bez účasti poroty; porotné delikty sa potom nasledovne delia na závažné zločiny (treasons), ostatné trestné činy (other felonies) a priestupky (misdemeanors).⁴

Novšie právne úpravy (nemecké a rakúske trestné zákony po novelách zo šesťdesiatych rokov, taliansky trestný zákonník z roku 1930, švajčiarsky trestný zákonník z roku 1937 a ďalšie) spočívajú spravidla na bipartícii trestných činov (na zločiny a prečiny) a priestupky zväčša odsúvajú na riešenie správnymi orgánmi. Rozdiel medzi dvoma uvedenými kategóriami trestných činov je buď vo výške

³ Lange, R. – Kohlrausch, E.: Strafgesetzbuch – Kommentar, Berlin 1941, s. 23-24

⁴ Kenny, C. S.: Outlines of Criminal Law, Cambridge 1945, s. 105 a nasl.,

ohľadom rozlišovania pri jednotlivých trestných činoch napr.: Smith, J. C. – Hogan, B.: Criminal Law – Cases and Materials, 3rd ed., Butterworths London 1986

trestnej sadzby, v dĺžke uloženého trestu odňatia slobody, prípadne v iných smeroch.

Pokiaľ ide o vývoj trestného práva hmotného na Slovensku (predtým v Československu) po roku 1950, zaviedol Trestný zákon č. 86/1950 Sb. jednotný pojem trestného činu a odstránil dovtedy existujúce rozlišovanie trestných činov na zločiny, prečiny a priestupky. Začiatkom šesťdesiatych rokov bola zákonom č. 38/1961 Zb. zavedená nová kategória deliktov – tzv. previnenia, ktoré boli protispoločenskými konaniami nedosahujúcimi stupeň spoločenskej nebezpečnosti trestného činu a ktoré prejednávali miestne ľudové sudy (zložené z laikov) po postúpení prípadu na prejednanie súdom alebo prokurátorom. Trestný zákon č. 140/1961 Zb. zotrval na koncepcii jednotného pojmu trestného činu, hoci fakticky v tomto období (od r. 1961 do r. 1969) existovala kvázi bipartícia trestných činov – trestné činy a previnenia podľa zákona č. 38/1961 Zb., za ktoré mohli miestne ľudové sudy uložiť sankcie, medzi ktoré patrili napr. verejné pokarhanie, pokuta do výšky 500 Kčs, nápravné opatrenie v trvaní do troch mesiacov a pod. Zákon č. 150/1969 Zb. o prečinoch zrušil kategóriu previnení, ako aj miestne ľudové sudy a zaviedol novú kategóriu súdne trestných deliktov – prečiny, čím došlo na obdobie do roku 1990 k bipartícii trestných činov v Československu; prečiny napokon s účinnosťou od 1. júla 1990 zrušil zákon č. 175/1990 Zb. a od tohto dňa do 31. decembra 2005 (vrátane) existovala v slovenskom trestnom práve len jediná kategória súdne trestných deliktov – trestné činy.

K bipartícii trestných činov a k ich deleniu na zločiny a prečiny (so zachovaním pojmu trestný čin ako jednotiaceho pojmu pre prečiny a zločiny) sa slovenský právny poriadok vrátil prijatím rekodifikovaného Trestného zákona (zákon č. 300/2005 Z.z.), jej výslovným zakotvením v § 9 Tr. zák. Rozhodujúcim kritériom pre definovanie jednotlivých kategórií trestných činov je síce ich typová závažnosť, ale tá je vyjadrená len nepriamo znakmi formálnej stránky skutkových podstat a hornou hranicou trestnej sadzby trestu odňatia slobody, ktorý možno za jednotlivé trestné činy uložiť podľa osobitnej časti Trestného zákona. Jediným kritériom pri úmyselných trestných činoch je tak len horná hranica výmery trestu odňatia slobody, ktorý možno za daný trestný čin uložiť podľa Trestného zákona,⁵ kým všetky nedbanlivostné trestné činy budú prečinními.

Podľa § 10 ods. 1 Tr. zák. prečinom je trestný čin spáchaný z nedbanlivosti alebo úmyselný trestný čin, za ktorý Trestný zákon v osobitnej časti ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby neprevyšujúcou päť rokov. Podľa ods. 2 § 10 Tr. zák. však nejde o prečin, ak vzhľadom na spôsob vykonania činu a jeho následky, okolnosti, za ktorých bol čin spáchaný, mieru zavinenia a pohnútku páchatel'a je jeho závažnosť nepatrná.

Zločinom v zmysle ustanovenia § 11 Tr. zák. je úmyselný trestný čin, za ktorý Trestný zákon v osobitnej časti ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby prevyšujúcou päť rokov. O zločin však ide aj vtedy, ak

⁵ Samaš, O. – Stiffel, H. – Toman, P.: Trestný zákon. Stručný komentár, IURA EDITION, Bratislava 2006, s. 29

v prísnejšej skutkovej podstate prečinu spáchaného úmyselne je ustanovená horná hranica trestnej sadzby prevyšujúca päť rokov. Za obzvlášť závažný zločin sa považuje podľa § 11 ods. 3 Tr. zák. taký zločin, za ktorý Trestný zákon ustanovuje trest odňatia slobody s dolnou hranicou trestnej sadzby najmenej desať rokov.

Trestné činy umožňuje teória trestného práva triediť aj podľa iných hľadísk – napr. podľa chráneného objektu (pozri systematiku osobitnej časti Trestného zákona), podľa formy zavinenia (trestné činy úmyselné a trestné činy spáchané z nedbanlivosti), z hľadiska konania (trestné činy spáchané konaním a trestné činy spáchané opomenutím konania).

Vzťah trestných činov a priestupkov

Jednou z najdôležitejších otázok trestnej zodpovednosti je pojmové vymedzenie trestného činu ako súdne trestného deliktu a jeho odlíšenie od tých protispoločenských činov, ktorých riešenie patrí do právomoci a príslušnosti iných orgánov a subjektov, než sú orgány činné v trestnom konaní a súd, pričom si osobitnú pozornosť zasluhuje predovšetkým posúdenie vzťahu trestný čin – správny delikt fyzickej osoby (predovšetkým priestupok). Cieľom úpravy správnych deliktov by malo byť, aby táto úprava organicky nadväzovala na úpravu trestných činov ako súdne trestných deliktov a tak tvorila logickú, neprerušenu a obsahovo nadväzujúcu trestnoprávnu a správnu ochranu spoločenských vzťahov.

Právnu úpravu priestupkov v Slovenskej republike obsahuje zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 1990. Spoločným znakom trestných činov a priestupkov je, že ide o protispoločenské činy; rovnako je zároveň pre obe uvedené kategórie zhodné, že pre vyvodenie zodpovednosti za trestný čin i za priestupok sa vyžaduje zavinenie konajúceho, jeho pričítanosť a dosiahnutie predpísaného veku (podľa § 3 a 5 zákona o priestupkoch je to vek 15 rokov, podľa § 22 Tr. zák. je to 14 rokov, resp. 15 rokov);

Prečinom je podľa § 10 ods. 2 Tr. zák. taký čin, ktorého závažnosť je vyššia než nepatrná, pričom všeobecné hľadiská na určenie závažnosti činu (t. j. na určenie toho, či je závažnosť činu len nepatrná alebo vyššia) sú zakotvené v § 10 ods. 2 Tr. zák. a to spôsob vykonania činu a jeho následky, okolnosti, za ktorých bol čin spáchaný, miera zavinenia a pohnútka páchatel'a; tento výpočet je taxatívny a preto nie je možné pri hodnotení závažnosti činu prihliadať aj na iné, v zákone neuvedené skutočnosti a okolnosti. V § 10 ods. 2 Tr. zák. uvedené hľadiská sú potom ďalej konkretizované pri jednotlivých ustanoveniach osobitnej časti Trestného zákona. V zákone o priestupkoch sú zároveň uvedené znaky, ktorými sa priestupok od trestného činu líši – napr. ak vydá páchatel' úmyselne životné prostredie do nebezpečenstva vzniku malej škody tým, že poruší všeobecne záväzné právne predpisy o ochrane životného prostredia, dopustí sa trestného činu ohrozenia a poškodenia životného prostredia podľa § 300 Tr. zák.; v prípade

vydania životného prostredia do nebezpečenstva vzniku väčšej škody z nedbanlivosti pôjde o trestný čin ohrozenia a poškodenia životného prostredia podľa § 301 Tr. zák.); ak by však konaním páchatel'a došlo „len“ k zhoršeniu životného prostredia, dopustí sa páchatel' priestupku na úseku ochrany životného prostredia podľa § 45 zákona o priestupkoch. Podobne je krádežou podľa § 212 Tr. zák. konanie páchatel'a, ktorým si prisvojí cudziu vec tým, že sa jej zmocní a spôsobí tak malú škodu [t. j. škodu prevyšujúcu sumu 8 000 Sk, § 125 Tr. zák.]; priestupku proti majetku podľa § 50 zákona o priestupkoch sa dopustí ten, kto úmyselne spôsobí škodu na cudzom majetku krádežou, spreneverou⁶, podvodom⁷ alebo zničením alebo poškodením veci z takého majetku alebo sa o takéto konanie pokúsi. Pri priestupku však môže ísť o škodu maximálne vo výške 8000 Sk, keďže škoda prevyšujúca túto sumu je v súlade s § 125 Tr. zák. už považovaná za následok toho - ktorého trestného činu (napr. krádež podľa § 212 ods. 1 Tr. zák.). Zo zákonnej definície priestupku obsiahnutej v § 2 zákona o priestupkoch totiž vyplýva, že priestupkom je konanie, ktoré naplňa ostatné znaky obsiahnuté v zákone o priestupkoch, ak nie je toto konanie iným správnym deliktom podľa osobitných predpisov alebo trestným činom – zákon o priestupkoch je teda v pomere subsidiarity k Trestnému zákonu, ktorý je preň špeciálnym predpisom, pričom z takto vymedzenej negatívnej zákonnej definície priestupku zároveň vyplýva, že konanie, ktoré je trestným činom, nemôže byť zároveň aj priestupkom⁸.

Ako vyplýva z už vyššie uvedeného, za priestupok, rovnako ako za trestný čin, nemôže byť označené konanie v podzákonnom predpise (napr. v nariadení vlády alebo vo vyhláske ministerstva alebo ústredného orgánu štátnej správy), avšak priestupkom proti verejnému poriadku podľa § 48 zákona o priestupkoch je aj porušenie iných povinností, než sú uvedené v § 47 zákona o priestupkoch⁹, ak sú

⁶ § 213 Tr. zák.

⁷ § 221 Tr. zák.

⁸ Machajová, J.: Základy priestupkového práva – komentár, Heuréka 1998, s. 29;

rovnako v zahraničí napr. Prášková, H.: Přestupkové právo ve Spolkové republice Německo. In: Správní právo č. 6/1991, s. 365-377

⁹ Priestupky proti verejnému poriadku podľa § 47 ods. 1 zákona o priestupkoch sa dopustí ten, kto: a) neuposlúchne výzvu verejného činiteľa pri výkone jeho právomoci, b) poruší nočný kľud, c) vzbudí verejné pohoršenie, d) znečistí verejné priestranstvo, verejne prístupný objekt alebo znečistí verejnoprospešné zariadenie plagátovou výzdobou, komerčnými a reklamnými oznamami alebo zanedbá povinnosť upratovania verejného priestranstva, e) úmyselne zničí, poškodí, znečistí alebo neoprávnenne odstráni, zamení, pozmení, zakryje alebo premiestni turistickú značku alebo iné orientačné označenie, f) poruší podmienky určené na ochranu verejného poriadku pri konaní verejných telovýchovných, športových alebo kultúrnych podujatí alebo v miestach určených na rekreáciu alebo turistiku, g) poškodí alebo neoprávnenne zaberie verejné priestranstvo, verejne prístupný objekt alebo verejnoprospešné zariadenie, h) nosí na miestach prístupných verejnosti chladné zbrane, najmä dýky, bodáky a šable, okrem prípadov, keď sú súčasťou rovnošaty, historického alebo národného kroja, výstroja a výzbroje ozbrojených síl, ozbrojených zborov a ozbrojených bezpečnostných zborov, alebo na športovú činnosť, výkon práva poľovníctva, rybárskeho práva, povolania alebo zamestnania, ako aj iné predmety, ktorými možno ublížiť na zdraví, ak možno z okolností prípadu alebo správania sa osoby usudzovať, že sa majú použiť na

tieto povinnosti ustanovené všeobecne záväznými právnymi predpismi, vrátane všeobecne záväzných nariadení obcí a všeobecne záväzných vyhlášok miestnych orgánov štátnej správy, ak sa takýmto konaním ohrozí alebo naruší verejný poriadok; podobne odkazuje zákon o priestupkoch na iné všeobecne záväzné predpisy aj v ďalších ustanoveniach (napr. § 22, § 23, § 25 a iné ustanovenia zákona o priestupkoch; na všeobecne záväzné nariadenia obcí a na všeobecne záväzné vyhlášky miestnych orgánov štátnej správy sa okrem § 48 zákona o priestupkoch odvoláva aj § 46 zákona o priestupkoch).

Na rozdiel od trestných činov tvoria vývojové štádiá priestupku (príprava, pokus, dokonaný priestupok) jeden celok a nie samostatné priestupky a z tohto dôvodu zákon o priestupkoch nezakotvuje ani sankcionovateľnosť prípravy na priestupok, pokusu priestupku, ako ani organizátorstva, návodu a pomoci pri spáchaní priestupku; pokus priestupku je možný len k priestupku proti majetku podľa § 50 zákona o priestupkoch, avšak vzhľadom na to, že zákon o priestupkoch osobitné ustanovenie o pokuse neobsahuje, bude zrejme potrebné pri aplikácii § 50 ods. 1 zákona o priestupkoch na konanie páchatel'a použiť analogicky ustanovenie § 14 Tr. zák.¹⁰

Ďalším rozdielom medzi trestným činom a priestupkom je kvalitatívne rozdielny právny následok spojený so spáchaním niektorého z uvedených deliktov. Spáchanie trestného činu má za následok uloženie trestu alebo ochranného opatrenia (prípadne i kumuláciu oboch týchto sankcií), kým za spáchanie priestupku je možné uložiť len niektorú zo sankcií podľa § 11 zákona o priestupkoch a to pokarhanie [písm. a)], pokutu [písm. b)], zákaz činnosti [písm. c)] alebo prepadnutie veci [písm. d)] alebo niektoré z ochranných opatrení uvedené v § 16 zákona o priestupkoch – obmedzujúce opatrenie [písm. a)] alebo zhabanie veci [písm. b)], pričom sankcie je možné (podobne ako tresty¹¹) i kombinovať, nie je však možné uložiť pokarhanie spolu s pokutou (§ 11 ods. 2 zákona o priestupkoch) a pokutu je možné uložiť len do výšky 1 000 Sk, ak zákon o priestupkoch vo svojej osobitnej časti alebo osobitný predpis neustanovujú inak (§ 13 ods. 1 zákona o priestupkoch); ako sankciu nie je nikdy možné uložiť odňatie slobody.

Podstatný rozdiel medzi trestným činom a priestupkom je i v jeho následkoch (po odsúdení, resp. po uložení správnej sankcie) – právoplatné odsúdenia vyslovené súdom za trestné činy, ako aj právoplatne podmienčne zastavené trestné stíhanie páchatel'a, sa zapisujú do registra trestov, ktorý podľa § 2

násilie alebo hrozbu násilím, ch) použije pyrotechnické výrobky v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo návodom na ich používanie.

¹⁰ Machajová, J.: Základy priestupkového práva – komentár, Heuréka 1998, s. 129;

Machajová, J.: Administratívno-právny postih fyzických a právnických osôb s osobitným zreteľom na postih podľa zákona o priestupkoch (podrobný odborný komentár k zákonu o priestupkoch so správnym poriadkom), EPOS 1995, s. 119

¹¹ § 32 a 34 ods. 6 a 7 Tr. zák.;

podrobne o problematike trestania pozri: Madliak, J.: Trestné právo hmotné – všeobecná časť, II. Tresty a ochranné opatrenia, UPJŠ Košice 1999

ods. 1 zákona č. 311/1999 Z. z. o registri trestov vedie Generálna prokuratúra Slovenskej republiky. Do registra trestov sa nezapisujú priestupky, hoci osobitné predpisy môžu ustanoviť, že o niektorých priestupkoch môže byť vedená osobitná evidencia (napr. o priestupkoch proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky). Okrem toho o trestných činoch a o vine a treste môžu rozhodovať len súdy (čl. 50 ods. 1 Ústavy, čl. 40 ods. 1 Listiny), ktorých príslušnosť upravuje Trestný poriadok; naproti tomu o priestupkoch rozhodujú správne orgány (obec, miestne orgány štátnej správy, iné správne orgány – napr. Policajný zbor) a až takéto rozhodnutie je v zmysle § 83 zákona o priestupkoch¹² preskúmateľné súdom podľa osobitného predpisu, ktorým, je Občiansky súdny poriadok (§ 244 a nasl. O. s. p.), avšak až po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov [§ 53 a nasl. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)].

¹² Pôvodné znenie § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch dovoľovalo preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom len v prípade, že ním bola uložená pokuta vyššia než 2 000 Sk (Kčs) alebo zákaz činnosti na čas dlhší ako šesť mesiacov, alebo uložené zhabanie alebo prepadnutie veci, ktorej hodnota presahovala 2 000 Sk (Kčs) – toto ustanovenie bolo však podľa nálezů Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 319/1998 Z. z. z 15. októbra 1998 v rozpore s čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ako aj s čl. 46 ods. 2 v spoj. s čl. 1, 12 ods. 1 a čl. 13 Ústavy.

Porušenie čl. 6 Dohovoru konštatovala v prípade slovenského občana I. L. aj Európska komisia pre ľudské práva pri prerokovaní jeho sťažnosti z 13. júna 1994, č. 26138/95 – rozhodnutie Komisie bolo uverejnené i v publikácii Rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a Európskej komisie pre ľudské práva 2/98, pod č. 15/98

PRÍPRAVA A VZDELÁVANIE PRACOVNÍKOV VEREJNEJ SPRÁVY¹

Slovenská republika patrí štruktúrou verejnej správy, jej organizáciou a obsahovou náplňou ku kontinentálnemu systému verejnej správy, pričom vzťahom orgánov miestnej štátnej správy a územnej samosprávy azda najviac inklinuje ku germánskemu modelu miestnej správy. V klasickom poňatí štruktúru verejnej správy v slovenských podmienkach tvorí štátna správa, územná samospráva a verejnoprávne korporácie. Z hľadiska obsahového zamerania tohto príspevku nás budú zaujímať hlavne prvé dva subjekty, t. j. štátna správa reprezentovaná orgánmi štátnej správy na úrovni ústrednej a miestnej a územná samospráva, resp. tie jej orgány, prostredníctvom ktorých sa výkon samosprávnych funkcií (ale i úloh spadajúcich do okruhu prenesenej pôsobnosti) realizuje.

Ústredné orgány štátnej správy v kontinentálnej Európe majú viac menej rovnakú podobu, pokiaľ máme na mysli ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy. Odlišnosti možno pozorovať a nachádzať v štruktúre, organizovaní a podriadenosti ďalších orgánov štátnej správy majúcich celoštátnu (celorepublikovú) pôsobnosť. V našich podmienkach tu možno rozlišovať niekoľko skupín. Orgány štátnej správy bez priamej podriadenosti pod niektorým ústredným orgánom štátnej správy (napr. Úrad na ochranu osobných údajov, Rada pre vysielanie a transmissiu), orgány štátnej správy s celorepublikovou pôsobnosťou (napr. Štátna pokladnica, Slovenský metrologický ústav) a inšpekcie či kontrolné orgány (napr. Štátny ústav pre kontrolu liečiv), ktoré sú v podriadenosti príslušného ústredného orgánu štátnej správy. Okrem nich iné orgány štátnej správy nepatriace do žiadnej zo spomínaných skupín, napr. Migračný úrad Ministerstva vnútra SR.

Miestna štátna správa na Slovensku prešla – a stále prechádza – celým radom zmien, ktoré každá vládna garnitúra zdôvodňuje prebiehajúcou reformou verejnej správy, lepšie povedané, hľadaním takého modelu organizovania a fungovania verejnej správy na miestnej úrovni, ktorý (skúsme veriť) by najviac približoval verejnú správu občanovi, jeho potrebám a záujmom. V súčasnej dobe, po zrušení krajských úradov zabezpečujúcich výkon všeobecnej štátnej správy, vyzerá štruktúra miestnej štátnej správy nasledovne.

Na krajskej úrovni existuje len špecializovaná miestna štátna správa, ktorú realizujú špecializované orgány miestnej štátnej správy, akými sú napr. krajské úrady pre životné prostredie, krajské školské úrady, krajské lesné úrady a pod. Na úrovni obvodov sa zabezpečuje výkon všeobecnej štátnej správy prostredníctvom

¹ Príspevok je venovaný ako prejav ľudskej úcty a vedeckého obdivu k životu a práci prof. JUDr. Michala Gašpara, CSc., ktorý pomáhal pri prvých krokoch Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach.

obvodných úradov riadených ministerstvom vnútra a zároveň existuje široká sieť špecializovaných obvodných úradov, ktoré sú pokračovaním krajskej špecializovanej štátnej správy na území obvodov. Okrem toho pôsobia na miestnej úrovni orgány štátnej správy so samostatným riadiacim orgánom pre celú republiku (napr. Daňové riaditeľstvo SR a 111 daňových úradov; Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a 46 úradov toho istého zamerania; Slovenská obchodná inšpekcia a 8 inšpektorátov). Výkon miestnej štátnej správy v konečnom dôsledku realizujú aj územnosprávne jednotky, t. j. obce a samosprávne kraje, na ktoré je možné v zmysle Ústavy SR (čl. 71 ods. 1) preniesť zákonom výkon určených úloh miestnej štátnej správy.

Územná samospráva v Slovenskej republike je dvojstupňová. Základnou jednotkou miestnej samosprávy je obec, vyšším územným celkom je samosprávny kraj. Obec a samosprávny kraj sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Obce a vyššie územné celky vykonávajú hlavne pôvodnú, samosprávnu pôsobnosť, ale aj prenesenú pôsobnosť, pričom povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať iba zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy. Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, komunálnym referendom na úrovni obce a vyššieho územného celku, ako aj orgánmi obce a samosprávneho kraja (nás z pohľadu merita príspevku zaujímajú hlavne zastupiteľstvá obcí a samosprávnych krajov, funkcia starostu obce a predsedu samosprávneho kraja, ako aj obecný úrad a úrad samosprávneho kraja).

Z toho čo sme uviedli zreteľne vyplýva, že štruktúra verejnej správy v Slovenskej republike je zložitý a široko rozvetvený systém orgánov, úradov a inštitúcií, v rámci ktorých pracuje, resp. pôsobí tisíce ľudí – pracovníkov obsadzujúcich miesta na základe výberového konania (konkurzu) v štátnej správe, ale i v miestnej samospráve, pokiaľ máme na mysli obecné úrady a úrady samosprávnych krajov (zjednodušene povedané „verejní úradníci“) a volených funkcionárov samosprávy. Ak sa má naplniť zmysel verejnej správy a tým je nepochybne spravovanie verejných vecí v záujme občanov, potom je dôležité, aby v orgánoch, úradoch a rôznych inštitúciách verejnej správy pôsobili ľudia kvalifikovaní, odborne pripravení, spĺňajúci požadované kritériá kladené na ich ľudský i morálny profil.

Skúsme v tejto súvislosti analyzovať aké je situácia na Slovensku, pričom nás budú zaujímať dve roviny skúmanej problematiky – rovina prípravy pracovníkov pre potreby verejnej správy, t. j. možnosti získania potrebného vysokoškolského vzdelania (pozornosť sústredíme na túto kategóriu pracovníkov verejnej správy, pretože z hľadiska jej úspešného fungovania je to kategória rozhodujúca) a jeho ďalšieho rozširovania, resp. zdokonaľovania, a roviny realizačnú či faktickú, t. j. ako sa v reálnej praxi obsadzujú pracovné miesta v oblasti verejnej správy.

V realizačnej rovine musíme rozlišovať medzi volenými funkcionármi územnej samosprávy, ktorí sa dostávajú do funkcií na základe volieb a medzi

pracovníkmi a funkcionármi štátnej správy, ktorí obsadzujú pracovné, resp. funkčné miesta na základe výsledkov výberového konania. Rozlíšiť je potrebné aj volených funkcionárov samosprávy, pretože starosta obce a predseda samosprávneho kraja reprezentujú individuálne posty a sú v tomto zmysle pod výraznejšou kontrolou občanov, naviac sú zo svojich funkcií odvolateľní voličmi. Iná je pozícia poslancov obecných zastupiteľstiev a zastupiteľstiev samosprávneho kraja. Ide o kolektívne samosprávne orgány, kde prvok kontroly zo strany voličov nie je taký zreteľný, pričom poslanci pracujú na princípe reprezentatívneho mandátu, t. j. nemožno im dávať príkazy, ani ich odvolať z funkcie. Pre úplnosť treba dodať, že aj na úrovni samosprávy sa obsadzujú pracovné miesta prostredníctvom výberového konania, pokiaľ máme na mysli pracovníkov obecných (mestských) úradov a úradov samosprávnych krajov.

Slovenská republika – podobne ako väčšina postsocialistických európskych štátov – nemá tradíciu vysokých škôl alebo fakúlt, ktoré by sa špeciálne venovali príprave pracovníkov pre potreby verejnej správy. Tradícia tohto druhu začala na Slovensku vznikať začiatkom 90 – tých rokov minulého storočia, bezprostredne súvisela s prebiehajúcou transformáciou verejnej správy a najmä jej následnou reformou, pričom sa stala jej neoddeliteľnou súčasťou. Prvou lastovičkou bolo vytvorenie Inštitútu pre verejnú správu, ktorý vznikol za výdatnej pomoci Univerzity v Bayreuthe pri Právnickej fakulte UPJŠ v Košiciach. V roku 1998 sa na báze uvedeného inštitútu vytvorila samostatná Fakulta verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, prvá fakulta svojho druhu na Slovensku. Následne sa študijný program verejná správa stal v podmienkach Slovenskej republiky široko ponímaný boom, čo našlo svoje vyjadrenie aj v sústave študijných programov, ktoré možno na slovenských vysokých školách absolvovať. Dnes existujú na Slovensku dva študijné odbory umožňujúce nadobudnúť vysokoškolské vzdelanie pre oblasť verejnej správy: verejná politika a verejná správa a verejná správa a regionálny rozvoj. Škoda, že verejná správa nemá podobu samostatného študijného odboru, ale existuje iba ako študijný program v rámci vyššie uvedených študijných odborov. Možno však odôvodnene predpokladať, že sa tento stav časom podarí zmeniť.

V súčasnej dobe existujú v Slovenskej republike dve samostatné vysokoškolské inštitúcie verejnej správy – UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy a Vysoká škola ekonomie a manažmentu verejnej správy v Bratislave - avšak študijný program verejnej správy sa študuje aj na ďalších vysokých školách a fakultách prevažne ekonomického a humanitného (sociologicko-politologického) zamerania. Ak vychádzame zo široko traktovaného a všeobecne uznávaného poňatia verejnej správy ako governancie, t. j. správy verejných vecí vo verejnom záujme a v záujme občanov, potom musíme akceptovať fakt, že v obsahu, organizácii a úspešnom fungovaní verejnej správy ide z inštitucionálneho hľadiska o vzájomné vzťahy štátu, trhovej ekonomiky a občianskej spoločnosti. V súlade s tým transformácia a následná reforma verejnej správy v postkomunistických krajinách prebieha v úzkej vzájomnej väzbe vytvárania liberálnej demokracie, trhovej ekonomiky a právneho štátu. „Na rozdiel od revolúcie pokojná

transformácia sleduje dosiahnutie zmien prostriedkami kontrolovaného vývoja ... líši sa však od normálnej revolúcie typickej pre rozvinuté krajiny“.²

V kontexte uvedených súvislostí poznamenávame, že štrukturálnemu zameraniu vzťahov formujúcich obsah verejnej správy ako správy verejných vecí najviac zodpovedá svojim študijným programom UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, ktorá zahŕňa vo výučbe budúcich pracovníkov verejnej správy problematiku právneho štátu vrátane formovania legislatívnych základov verejnej správy a činnosti jej subjektov (Katedra právnych vied), zaoberá sa otázkami trhovej ekonomiky vo všetkých jej vnútorných i vonkajších súvislostiach (Katedra ekonomických vied) a zásadnú pozornosť venuje sociologicko-politickému aspektu formovania občianskej spoločnosti v demokratickom štáte (Katedra sociálnych vied). Súhrne však možno konštatovať, že všetky vysokoškolské vzdelávacie inštitúcie, ktoré sa profilovo alebo parciálne venujú štúdiu verejnej správy, vychádzajú vo svojich študijných programoch zo skúseností členských štátov Európskej únie, v ktorých má výučba verejnej správy dlhoročnú tradíciu a zároveň reagujú na všeobecné i špeciálne potreby slovenskej praxe na pomyselnom trhu verejnej správy.

Doterajšie skúsenosti potvrdzujú, že absolventi Fakulty verejnej správy majú dobrú odbornú úroveň a spĺňajú všetky východiskové predpoklady pre ich úspešné uplatnenie v praxi. Pri všetkej skromnosti musíme konštatovať, že svojou vzdelanostnou úrovňou a rozsahom získaných poznatkov prevyšujú absolventov fakúlt iného zamerania, na ktorých sa študuje v rôznych podobách študijný program verejná správa. Za pomerne krátky čas sa Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach (vznikla v roku 1998), ale i Vysoká škola ekonomie a manažmentu verejnej správy v Bratislave (vznikla v roku 2004) vcelku pozitívne etablovali na slovenskom trhu vzdelanosti a postupne získavajú aj dôveru jednotlivých subjektov verejnej správy, osobitne z prostredia štátnej správy a územnej samosprávy.

Veci vyzierajú na prvý pohľad v poriadku, v reálnom živote sa však musia spomínané vysokoškolské inštitúcie verejnej správy vyrovnávať s niektorými problémami, resp. hľadať spôsob, ako ich postupne prekonať. Spomenieme dve najvýraznejšie skutočnosti, ktoré vo svojej podstate do určitej miery relativizujú úsilie spomínaných fakúlt, ich pedagógov a študentov. Spoločným menovateľom oboch je problematika obsadzovania miest v oblasti verejnej správy.

Prvý z problémov možno nazvať časovým, resp. dobovým konzervativizmom. Prejavuje sa v tom, že orgány štátnej správy, najmä na miestnej úrovni, sa skôr orientujú z rôznych dôvodov (nevedomosť, neochota, sledovanie vlastných záujmov) pri výbere pracovníkov na absolventov tradičných a dlhodobo fungujúcich fakúlt, osobitne právnického a ekonomického zamerania. V naznačenom zmysle je lepšia situácia v oblasti územnej samosprávy, najmä na úrovni vyšších územných celkov, presne povedané na úradoch samosprávnych

² Markku Temmes and Ari Salminen, Transformation and Transition: An Introduction, in Ed.: Frits van Berf, György Jenei, Lancelot T. Leloup, East – West Co-operation in Public Sector Reform, CASE and Central and Eastern Europe, IOS Press Amsterdam 2002, s. 13

krajov. Toto tvrdenie sa vzťahuje hlavne na Košický a Prešovský samosprávny kraj. Zrozumiteľne povedané, UPJŠ v Košiciach Fakulta verejnej správy a Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave budú musieť vynaložiť značné úsilie, a to nielen z pohľadu zvyšovania kvality svojich absolventov, ktorá je už teraz na veľmi slušnej úrovni, ale najmä z pohľadu múdreho a racionálneho lobbingu, aby pri obsadzovaní pracovných miest v oblasti verejnej správy dosiahli stav, keď jednotlivé subjekty výslovne v požiadavkách budú uvádzať ako jednu z dôležitých podmienok absolvovanie spomínaných dvoch vysokoškolských inštitúcií verejnej správy, resp. absolvovanie študijných programov z tejto oblasti.

V slovenských podmienkach je nutné dosiahnuť stav, aby sa pri obsadzovaní pracovných miest vo verejnej správe výraznejším spôsobom rešpektovali požiadavky príslušného vzdelania podľa charakteru a obsahovej náplne pracovných miest. V tejto súvislosti – povedané terminológiou používanou v niektorých krajinách EÚ – treba rozlišovať medzi „generalistami“, t. j. pracovníkmi spôsobilými vzhľadom na charakter svojho vzdelania pracovať na ktoromkoľvek úseku verejnej správy a „špecialistami“, t. j. pracovníkmi, ktorí sa špecializujú na určité oblasti štátnej správy – doprava, životné prostredie, pôdohospodárstvo a pod.³ Pri obsadzovaní miest tzv. generalistov by mali mať prednosť absolventi fakúlt (študijných programov) verejnej správy, ktorí sú pripravovaní pre potreby verejnej správy a spájajú v sebe vedomosti z oblasti práva (najmä verejnoprávnych disciplín), ekonómie a ekonomiky, ako aj sociálnych vied, osobitne politológie, sociológie a psychológie. Pri obsadzovaní miest v oblasti špecializovanej štátnej správy prichádzajú do úvahy okrem absolventov vysokých škôl, resp. fakúlt verejnej správy aj absolventi fakúlt s príslušným odborným zameraním právnického, ekonomického, technického, či iného charakteru. Uvedená filozofia obsadzovania miest vo verejnej správe je v slovenských podmienkach stále iba v začiatkoch.

Druhý problém, oveľa výraznejší, pri obsadzovaní pracovných miest vo verejnej správe má politický podtext spočívajúci v tom, že verejná správa sa v slovenských podmienkach ešte stále vníma ako predmet politickej privatizácie. Je všeobecne známe, že vo vyspelých krajinách Európskej únie je obsadzovanie miest vo verejnej správe limitované konglomerátom troch požiadaviek – odborných schopností, ľudských vlastností a správnej politickej orientácie (príslušnosti). Uvedené požiadavky sa vyžadujú v takom poradí ako sme ich uviedli, pričom platí nepísaná zásada, že politická príslušnosť je zaujímavá pre získanie vedúcich postov vo verejnej správe (napr. prednostovia úradov, prípadne vedúci odborov a pod.) a nedotýka sa radových pracovníkov spĺňajúcich odborné predpoklady a ľudské hodnoty. Navyiac, v niektorých krajinách (napr. Francúzsko a do určitej miery aj Nemecko) sa vyžaduje pre získanie významnej funkcie vo verejnej správe (napr. prefekt departmentu, podprefekt okresu) absolvovanie špeciálnej vysokej školy (fakulty, inštitútu) zameranej na oblasť verejnej správy.

³ Palúš, I.: Miestna správa vo vybraných štátoch Európskej únie, UPJŠ Košice, 2005, s. 78

Na Slovensku sú zmienené všeobecne platné zásady stále skôr výnimkou, než reálne fungujúcim pravidlom, aj keď treba objektívne povedať, že situácia sa postupne zlepšuje. Pri obsadzovaní miest vo verejnej správe, najmä na úrovni miestnej štátnej správy, ale aj úradoch územnej samosprávy (osobitne na úrovni vyšších územných celkov) neraz dominuje „správny politický dres“, osobné či rodinné väzby, prípadne iné kritériá spadajúce pod obsah pojmu spoil system (systém koristi) odvádzajúci sa od výsledkov parlamentných a v menšej miere aj komunálnych volieb. Právne pravidlá sa formálne cez výberové konania dodržiavajú, ale ich účel zostáva občas nepovšimnutý, žiaľ, niekedy na úkor odborných predpokladov uchádzača. Inak povedané rešpektuje sa litera zákona, avšak bez hľadania jeho zmyslu a účelu. Prirodzene takéto praktiky pôsobia na absolventov fakúlt verejnej správy deprimujúco a ich mladších kolegov – študentov neraz demotivujú, čo v konečnom dôsledku sťažuje prácu samotných pedagógov.

Ešte niekoľko poznámok k ďalšiemu vzdelávaniu pracovníkov pôsobiacich vo verejnej správe. Keďže verejná správa je typická nielen šírkou svojho obsahového zamerania, ale aj neustálou dynamikou svojho rozvíjania, je prirodzené, že všetci pracovníci pôsobiaci v jej rámci by sa mali pravidelne vzdelávať a zdokonaľovať svoje teoretické vedomosti a praktickú zdatnosť. Na základe prieskumu, ktorý vykonala Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach sa ukázalo, že v organizovaní ďalšieho vzdelávania pracovníkov verejnej správy prevláda formálny prístup, ktorý len v malom rozsahu reflektuje potreby odberateľov služieb verejnej správy i samotných pracovníkov. Na pracoviskách verejnej správy sa len výnimočne monitoruje potreba vzdelávania a nevykonávajú sa ani adekvátne zisťovania efektivity vzdelávacích aktivít. Vzdelávanie sa neraz realizuje formálne a jeho výsledky spravidla nemajú žiadny vplyv na pracovné či funkčné zaradenie konkrétneho pracovníka. Celý systém vzdelávania je za takýchto okolností nepružný a málo efektívny.

Zrejme je nutné prejsť od formálneho modelu ďalšieho vzdelávania k modernej koncepcii rozvoja ľudských zdrojov a samoučiacej sa organizácii (podobná prax sa uplatňuje v mnohých krajinách EÚ). Ďalšie vzdelávania by sa pritom obsahovo nemalo zameriavať iba na zdokonaľovanie profesionálnych znalostí pracovníkov z odboru, v ktorom získali vzdelanie (máme na mysli hlavne pracovníkov „špecialistov“), ale súčasťou vzdelávania by malo byť získanie všeobecných vedomostí z oblasti verejnej správy, napr. organizácia a riadenie ľudských zdrojov, práca s ľuďmi, personálny manažment, ovládanie východiskových právnych predpisov a pod. Získané vedomosti by sa mali pravidelne preverovať a vyhodnocovať a tvorili by súčasť ich celkového pracovného hodnotenia vrátane kariérneho postupu. Zavedenie takéhoto systému, ktoré je legislatívne upravené, v širšom a všeobecnejšom rozsahu ako doteraz, však predpokladá stabilizáciu pracovných miest, resp. hľadanie spôsobov ako sa k nej postupne dopracovať.

Je isté, že takýto systém vzdelávania si nemôžu v plnom rozsahu zabezpečovať jednotlivé subjekty (organizácie) verejnej správy sami. V súčasnej dobe existujú na Slovensku rôzne agentúry, resp. inštitúty, ktoré sa takouto

činnosťou zaoberajú, presne povedané organizačne takéto vzdelávanie zabezpečujú, avšak pre jeho obsahové naplnenie využívajú odborníkov z iných inštitúcií, najčastejšie z vysokých škôl, prípadne z ústredných orgánov štátnej správy. Uvedený stav však nemožno považovať za uspokojivý. Do procesu ďalšieho vzdelávania pracovníkov verejnej správy by mali v oveľa väčšej miere integrovať vysoké školy, osobitne fakulty verejnej správy. Od nich samotných sa však žiada väčšia iniciatíva v podobe vypracovania zaujímavej ponuky vzdelávacích aktivít, ktorá by bola pre subjekty verejnej správy atraktívna a obsahovo prínosná.

V našom príspevku sme sa snažili predstaviť súčasný stav prípravy a ďalšieho vzdelávania pracovníkov verejnej správy v Slovenskej republike. Možno sme boli miestami príliš kritickí, tento postup sme však volili v záujme veci. Každá ľudská činnosť – a o oblasti verejnej správy to platí zvlášť – môže napredovať a slúžiť človeku iba vtedy, ak stojí na pevných základoch, vie analyzovať svoje nedostatky a problémy a hlavne vie nájsť východiská smerujúce k zlepšeniu. Sme úprimne presvedčení, že práve v takejto situácii sa vzdelávanie v oblasti verejnej správy – a všetko čo s ním súvisí – v Slovenskej republike dnes nachádza.

Resume

The paper deals with a preparation of workers for their operation in the sphere of public administration, including a requirement of further education. In the first section, author pays attention to a position of universities and colleges at which the study program „public administration“ is carried out. He pays a special attention to the question of filling jobs in state administration and self-government, while he highlights the period conservativeness and conception of public administration as a political privatization. In the second section, author offers options and forms of further education in the sphere of public administration emphasizing the significance of universities in this process.

ŽUPNÉ ZRIADENIE NA SLOVENSKU A NA PODKARPATSKEJ RUSI V 20. ROKOCH 20. STOROČIA A SLOVENSKO-RUSÍNSKE VZŤAHY *

29. februára 1920 bol prijatý ústavný zákon o zriadení župných a okresných úradov.¹ 22. marca 1920 bola na východnom Slovensku zriadená veľká Košická župa, označená aj ako XX. župa, do ktorej boli vládny nariadením č. 280/1922 z 21. septembra 1922 začlenené bývalé župy Abovsko-turnianska, Šarišská a Zemplínska a časti bývalej Užskej župy.² Niektoré drobnejšie reorganizačné zmeny sa udiali už v r. 1920. Mali však strategický charakter, hoci sa im zo slovenskej strany nerobila žiadna veľká publicita. 15. marca 1920 bol z Užskej župy vyňatý Sobrancecký okres. Pripojený bol k Zemplínskej župe³, čím sa Slováci poistovali pre prípad územných zmien, ktoré by sa týkali celých žúp. Slovenské obyvateľstvo Klokočova a Závadky žiadalo, aby ich obce boli vyňaté zo Sobranceckého okresu a pripojené k Michalovskému, čím sa chceli ešte poistiť pre prípad územnej reorganizácie a posunutia krajinskej hranice, čo im však nebolo vyhovené. Klokočov a Závadka boli inšpirované susednými obcami, ktoré pôvodne patrili do Sobranceckého okresu, ale po niekoľkých petíciách a intervenciách už v r. 1919, boli k pripojené k Michalovskému okresu. Boli to obce: Čečehov, Hažín, Iňačovce, Jastrabie, Kaluža, Lúčky, Stráňany, Trnava, Vinné, Vrbovec, Malé Zalužice, Veľké Zalužice. Podobný charakter malo aj prenesenie sídla okresu z Vyšného Svidníka do Stropkova v r. 1925, pričom bol Stropkov ako okresné sídlo zdôvodňovaný centrálnou polohou v ondavskej doline, no samozrejme aj svojou veľkosťou v porovnaní so Svidníkom.⁴

Na Slovensku boli zriadené ďalšie veľžupy. Mali čísla XV až XX – Bratislavská (XV. župa), Nitrianska (XVI. župa), Považská so sídlom v Martine (XVII. župa), Pohronská so sídlom v Zvolene (XVIII. župa), Podtatranská so sídlom v Liptovskom Mikuláši (XIX. župa) a Košická (XX. župa). S Košickou župou susedila Užhorodská župa (XXI. župa), ktorá mala 4 okresy – Užhorodský, Perečínsky, Veľkoberežňanský a Serednianský. Nad slovenskými župami mal byť zriadený celoslovenský župný zväz, riadený ministerstvom vnútra. Na jeho čele

* Štúdiu venujem váženému kolegovi prof. JUDr. Michalovi Gašparovi, CSc., pri príležitosti jeho životného jubilea.

¹ *Sbírka zákonů a nařízení*, roč. 1920, č. 126.

² *Sbírka zákonů a nařízení*, roč. 1922, č. 280: „§1. Doterajšie župy abauj-turňanská so župným úradom v Košiciach, šarišská so župným úradom v Prešove a zemplínska s pripojenými časťami župy užhorodskej so župným úradom v Michalovciach sa zlučujú k výkonu vnútornej správy (politickej) v jediný správny obvod s názvom župa košická s jediným župným úradom v Košiciach a s jedinou župnosprávnou komisiou.“

³ ŠA Košice, fond Košická župa, škatuľa č. 1, spis č. 165/1923.

⁴ ŠA Košice, fond Košická župa, šk. č. 87, spis č. 7865/1925.

mal stáť vrchný župan a správu župného zväzu mali okrem neho tvoriť zemský zväzový zbor, zemský zväzový dozorný výbor a župný zbor.⁵ To sa však neuskutočnilo. Župnú správu každej župy tvoril podľa župného zákona župan, župný výbor, župný úrad a župné zastupiteľstvo. Nižšími správnymi jednotkami boli slúžnovské okresy. Okresnú správu tvorili okresný náčelník, okresný výbor a okresný úrad. Táto administratívna zložka na Slovensku existovala a v takejto podobe fungovala do 1. júla 1928.

Župný zákon však nebol realizovaný pre odpor Československej strany lidovej a národnej demokracie v českých krajinách a na Morave, ale v podstate ani na Podkarpatskej Rusi, kde narážal na odpor rusínskych politikov, obávajúcích sa, že jeho zavedenie pochová prípadne oddiali všetky nádeje na autonómiu.

Na Podkarpatskej Rusi bola od roku 1919 postupne reorganizovaná jej správna organizácia. Celé územie bolo rozdelené do štyroch župných správnych obvodov so sídlami v Užhorode, Mukačeve, Berehove a Veľkom Byčkove. Župný úrad v Užhorode začal fungovať už vo februári 1919, vtedy pod vedením Ladislava Moyša, ktorý tu bol županom až do r. 1920. Župný úrad v Mukačeve začal pracovať v máji 1919, v Berehove až v septembri 1919 ako expozitúra mukačevského úradu a ešte v r. 1919 samostatne. V júli 1920 začal pôsobiť župný úrad vo Veľkom Byčkove, ale neskôr bol presídlený do Marmarošskej Solotviny. Župani ale neboli ustanovení, len správcovia žúp. V Užhorode, Mukačeve, Berehove a Marmarošskej Solotvine boli ustanovení vládni komisári. Župnému úradu v Užhorode podliehali hlavnoslúžnovské úrady v Užhorode, Perečine, Veľkom Bereznom a Sereďnom.⁶ V r. 1921 sa však územie Podkarpatskej Rusi zreorganizovalo do troch župných celkov, na čele ktorých naďalej stáli len správcovia žúp.⁷ Boli to tieto župy: Užhorodská so sídlom v Užhorode, Berežská (resp. Mukačevská) so sídlom v Mukačeve a Veľkosevljuška župa, ktorá bola vytvorená z československých častí žúp Ugočskej a Marmarošskej so sídlom vo Veľkom Sevljuši (sídlo župy malo byť prenesené do Chustu).⁸ Tie podliehali civilnej správe Podkarpatskej Rusi. Zrušenie vojenskej diktatúry, ktorá na Podkarpatskej Rusi trvala od r. 1919 do 9. januára 1922, umožnilo uvažovať o administratívnych zmenách. Uvedené župy sa teda o niečo neskôr, a to na základe zákona č. 84/26 Zb. z. a n. zo 4. júna 1926 zlúčili do jednej Karpatskorúskej župy so sídlom v Mukačeve, Na jej čele stál pročesky orientovaný Rusín dr. Lev Jech. Zákon 84/26 v podstate sledoval podobný cieľ ako župný zákon na Slovensku a v Čechách – vytvoriť väčší správny celok, unifikovať celú

⁵ SCHELLE, K.: *Vývoj správy v předválečném Československu (1918 – 1927)*. Brno 1991, s. 74 – 75.

⁶ A MZV ČR Praha, II. sekce 1918-1939, SN, kartón 714, č. j. 17064/1921 pres.: Organizace správy Podkarpatské Rusi, účast ministerstva vnitra – zpráva ze dne 24. ledna 1921.

Ďalšie župné úrady mali takúto pôsobnosť: Župný úrad v Mukačeve spravoval hlavnoslúžnovské okresy so sídlom v Mukačeve, Rozvígove, Svaljave, Nižnom Vereckom, Volovom a v Dolhom; župný úrad v Berehove spravoval hlavnoslúžnovské okresy so sídlom v Tiszatchaze, Iršave, Kosine, Veľkom Sevljuši a Chuste; župný úrad v Marmarošskej Solotvine spravoval hlavnoslúžnovské okresy so sídlom v Ťáčove, Rachove, Teresve a V. Byčkove.

⁷ *Slovník veřejného práva československého*. Svazek III. Brno 1934, s. 108.

⁸ *Masarykův slovník naučný*. Díl V. Praha 1931, s. 781.

správu Československa a cez unifikáciu ju aj lepšie a účelnejšie scentralizovať. Karpatskoruská župa existovala však viac teoreticky ako prakticky a zakrátko bola na základe zákona o krajinskom zriadení zrušená.

Tento zákonodarný čin však vyvolal vlnu protestov proti neustálym pokusom československej vlády zreorganizovať administratívu Podkarpatskej Rusi tak, aby nebola naplnená požiadavka autonómie.⁹ Karpatskoruských politikov iritovala už skutočnosť, že napr. na Podkarpatskej Rusi nebol vytvorený vrchný súd, ale jej súdne obvody spadali pod vrchný súd v Košiciach. Podobne boli železnice podriadené železničnému riaditeľstvu so sídlom v Košiciach.

Vytvorením jednej Karpatskoruskej župy, totožnej s územím „autonómnej“ Podkarpatskej Rusi, sa prekrývali funkcie jednotlivých administratívnych jednotiek, ktoré tu už boli a ktoré ako nové vznikli. V r. 1926 tu boli okresy, župa a civilný úrad Podkarpatskej Rusi a spravovali ju aj jednotlivé ministerstvá.

Župný zákon v pôvodnom zámere v rokoch 1923 až 1928 fungoval vlastne len na Slovensku a plnil správnu a regionálnu integračnú funkciu. Nové župy však okrem správnej funkcie mali vo vzťahu k maďarskej menšine zohrať aj úlohu dezintegračnú, čo Československo ani nezakrývalo. Evidentne to bolo vidieť najmä na Podtatranskej župe, ktorá zahŕňala aj Rožňavský, Revúcky a Tornaľský okres.¹⁰

Košická župa, ktorá vstupovala do života od 1. januára 1923 ako jedna z prvých, mala 17 hlavnoslúžnovských okresov. Boli to okresy: Gelnický, Košický, Moldavský, Prešovský, Bardejovský, Sabinovský, Vyšnosvidnícky, Giraltovský, Sečovský, Kráľovskochľmecký, Vranovský, Michalovský, Veľkokapušanský, Sobranceký, Humenský, Medzilaborecký a Sninský a Košice ako mesto so zriadeným magistrátom.

V Čechách župný zákon vyvolával rozpaky, aspoň čo sa týkalo jeho zavedenia do praxe českých krajín, hoci viacerí českí politici v ňom videli nástroj, ako prostredníctvom menších územných jednotiek rozdeliť silnú nemeckú menšinu v Sudetoch do menších celkov, v ktorých by Česi mohli mať už percentuálne silnejšie zastúpenie, ako ho mali dovtedy v existujúcich politických okresoch, kde evidentne dominovali Nemci. Na Slovensku sa diskutovalo viac-menej o podobách žúp a na Podkarpatskej Rusi vyvolával znepokojenie. Problém, ktorý Rusíni spájali so župným zákonom, sa netýkal len samotnej Podkarpatskej Rusi. Týkal sa sporného územia severovýchodného Slovenska, ktoré sa Rusíni usilovali začleniť do Podkarpatskej Rusi ako jej integrálnu súčasť. Župný zákon zasahoval do ich predstáv, pretože reorganizoval správu na Slovensku s jasne určenými župnými hranicami, a teda i s hranicou krajinskou a dával tušiť, že nebol myslený len ako krátkodobý zákon s minimálnou časovou platnosťou, hoci v skutočnosti ani veľmi dlho nebol v platnosti. Podľa neho sa východné Slovensko rozdelilo do dvoch žúp – do Podtatranskej a Košickej. Toto rozdelenie sa dotklo aj sporného územia tak,

⁹ ZAWADOWSKI, Zygmunt: *Ruś podkarpacka. Jej stanowisko prawno-polityczne*. Warszawa 1931, s. 28.

¹⁰ *Statistický lexikon obcí na Slovensku*. Vydaný Ministerstvom vnútra a Štátnym úradom štatistickým na základe výsledkov sčítania ľudu z 15. února 1921. Praha 1927, s. 111 – 118.

že ho rozdelilo do dvoch administratívnych župných celkov – Staroľubovniansky okres a približne polovica predchádzajúcich okresov Sabinov a Lipany, kde žilo vo väčších celkoch rusínske obyvateľstvo, sa stali súčasťou Podtatranskej župy a ostatné okresy s rusínskym obyvateľstvom pripadli Košickej župe. Podľa vládneho nariadenia č. 280/1922 do Košickej župy boli priradené aj obce z Užhorodského okresu.¹¹

Zámer rozdeliť Rusínov ešte aj na „*Slovenskej Rusi*“ do dvoch celkov a komplexne oslabiť Podkarpatskú Rus, aby nemohla žiadať posunutie slovensko-podkarpatskoruskej hranice ďalej na západ, pripisovali predovšetkým Slovákom. Upodozrievali ich z tendencie poslovenčiť rusínske oblasti, čo by tomu veľmi napomohlo práve odsúhlasené župné zriadenie v podobe, v akej sa skutočne aj realizovalo. Navyše vyhlásenia michalovského župana Michala Slávika obavy z poslovenčovania ešte zväčšovali. Ten napísal 4. januára 1922, že na Slovensku nie sú Rusíni, len Rusi, že Rusínov vymysleli Maďari a maďaróni, aby po zemplínsky hovoriacich Slovákov odcudzili od ostatných Slovákov a pomadžarčili. No a po rusky hovoriaceho obyvateľstva na Slovensku skutočne veľa nebolo. Potom všetci tí, ktorí na východnom Slovensku hovorili po zemplínsky, šarišsky, spišsky sú Slováci, a tých tu bola väčšina. Z toho vyplývalo, že východné Slovensko je predovšetkým slovenské. Ako také malo nárok na vzdelanie v slovenskom jazyku, a tak sa do škôl na východnom Slovensku presadzovala slovenčina, niekde aj v obciach, kde žilo rusínske obyvateľstvo. Proces zámernej asimilácie teda, podľa Rusínov a Ukrajincov, na Slovensku pokračoval,¹² v čom mu malo uľahčiť cestu nové administratívne župné delenie. Na celý tento proces, sčasti pravdivý sčasti domyslený, veľmi podráždene reagoval ukrajinský týždenník *Volja*, vychádzajúci vo Viedni, no majúci svojich dopisovateľov na Podkarpatskej Rusi a na Slovensku.¹³

Obchádzanie otázky krajinskej hranice, a teda neuzavretie autonómnej územnej podoby Podkarpatskej Rusi podľa predstáv a želania rusínskych dejateľov, k tomu územná a správna reorganizácia štátu, ale hlavne a konkrétne Slovenska, vyburcovali rusínsku inteligenciu najmä na východnom Slovensku. Ak sa napr. redakcia týždenníka *Volja* s redakciou prešovského časopisu *Rus* nezhodli na tom, či na Podkarpatskej Rusi a severovýchodnom Slovensku žijú (Rusíni-)Ukrajinci alebo Rusíni(-Rusi),¹⁴ tak sa rozhodne zhodli na tom, že severovýchodné Slovensko by malo patriť do jedného autonómneho celku a že krajinská hranica medzi Slovenskom a Podkarpatskou Rusou by sa mala presunúť podstatne ďalej na západ od vtedajšej krajinskej hranice. Rusínski činitelia zo

¹¹ PEŠKA, Zdeněk: *Československá ústava a zákony s ní souvislé*. I. díl. Praha 1935, 802.

¹² Na takéto obviňovania reagoval neskôr Ján Ruman, ktorý k školskej problematike napísal: „*Paušálne obviňovanie Slovákov z násilného odnárodňovania Rusínov je neodôvodnené a ničím nedoložené. Stačí vecne a spravodlivo porovnávať obraz minulosti s prítomnosťou. Proti preprevratovým 3 školám s vyučovacím jazykom maďarsko-ruským, len na východnom Slovensku máme dnes 103 ľudových škôl a 2 meštianske školy s vyučovacím jazykom ruským.*“ Pozri: RUMAN, JÁN: *Otázka slovensko-rusínskeho pomeru na východnom Slovensku*. Košice 1935, s. 36.

¹³ TOKŠAJ, Ivan: *Z Podkarpatskoji Ukrajinu*. In: *Volja*, 9. 4. 1921, roč. II, č. 2.

¹⁴ LAŽO, Juraj: *Russkomu narodu na Slovensku*. Vyšnij Svidnik na Slovensku 1924, s. 21:

severovýchodného Slovenska oveľa podrobnejšie sledovali zmeny, ktoré nastávali po prevrate na tomto území. Prebúdanie slovenského povedomia u tamojšieho obyvateľstva hodnotili ako odnárodňovanie Rusínov. Vďaka diametrálne odlišnému vnímaniu tohto procesu z ich a zo slovenskej strany, spravidla ani nehľadali možnosti ako sa dohodnúť so Slovákami, resp. tunajšou slovenskou administratívou, túto cestu pokladali za neschodnú. Preto skôr hľadali cesty k českej politickej reprezentácii, aby po rôznych líniách dosiahli jej podporu aj v boji proti ukrajinizmu, aj v zápase proti „poslovenčovaniu“ severovýchodného Slovenska a jeho „odtrhnutiu“ od podkarpatskoruského územia.¹⁵ A nielen to, v časti rusínskych kruhov sa vraj objavovali obavy zo slovenského vplyvu aj na Podkarpatskej Rusi a snáh „podmaniť si“ ju. Českí úradníci to hlásili z Košíc do Prahy. Člen predsedníctva košickej sedrie, a od r. 1926 tabulárny sudca na ministerstve spravodlivosti v Prahe, Josef Křepinský písal Antonínovi Hajnovi¹⁶: „Všude je patrna snaha, aby P. R. dostala se do oblasti vlivu Slováků. Mám dojem cílevědomého postupu slovenského rozpínání se na východ. Bylo by velmi... nutným, aby Praha věnovala této politice plnou pozornost...“ V skutočnosti neexistovala na slovenskej strane žiadna snaha podmaniť si Podkarpatskú Rus,

¹⁵ Archív Národného muzea v Praze, Praha, fond A. Hajn, kartón 217, inv. č. 5913-5916/1925: List redakcie a administrácie časopisu *Rus* Predsedníctvu strany Čsl. národnodemokratickej z 11. marca 1922. V liste, písanom rukou a po česko(-rusínsky) okrem iného uvádzajú: „*My karpatsí Rusové v roce 1918, v den osvobození přiklucili jsme se dobrovolně k československému národu v tomto předpokladě, že budeme s ním žiti jak s bratským, slovanským národem, zlo a dobro znášet... No my v našich předpokladě jsme se sklamali: 1) Roztrhnutí jsme na dvě části. V jedné části pamuje ukrajinizmus, tá Všeslovanstvu škodlivá nemoc, co zaprovala tam „Slovanská“ Praha... 2) Druhá část je oddaná do ruk Slovákom, tomu surovému, nevzdělanému národu, který se nestydí ani s Maďarmi, s kommunistami, s Němcami se spojit, jen aby vydobil samosprávu, vzdor tomu, že slovenský národ je jedním národem s českým. A ten ne slovanský národ nás deptá, utlačuje. K příkladu, dne 20 února vydal školský referát nařízení, dle kterého v ruských školách župy Spišské, Šarišské a Zemplínske má se jen slovensky vyučovati, vzdor tomu, že nas je tady 200.000. No dále již trpětí nemůžeme, i proto prosíme Předsednictvo národ. demok. strany, aby tento protest odevzdalo vládě dne 16. III. na pořadách tykajících se Karpatské Rusi:*

- 1) *Žádáme připojení župy Spišské, Šarišské a Zemplínske k Karpat. Rusi. Protestujeme proti zřízení velké župy Košické, poněvadž tento postup Bratislavy ma to pozadí, aby nas celkom zeslovenčili;*
- 2) *Žádáme o odstránení ukrajinských elementů z K. Rusi a rozpuštění ukrajinských legií, na které zavazuje i vládu smlouva s Polskem uzavřeta;*
- 3) *Žádáme o vyhlášení za nespravodlivé a neplatné výsledek sčítání lidu v roce 1921 na území ruskými obydleným...;*
- 4) *Žádáme, aby naš názov byl úředně opraven iz „Rusin“ na „Rus“;*
- 5) *Žádáme o potrestání tých slovenských úředníků, kteří nás dosavad na tak zvaným „Východním Slovensku“ utlačovali, pronasledovali, poněvadž títo jsou vrahy Slovanstva;*
- 6) *Žádáme o respektování mírové smlouvy ze strany Československého národa co se týka našich práv...“*

¹⁶ ANTONÍN HAJN (24. 7. 1868 – 26. 3. 1949), český národnodemokratický politik. 1915 – 1918 člen tajného výboru Maffie, 1918 – 1919 podpredseda Československej národnej demokracie, 1918 člen Rev. Národného výboru, člen Rev. Národného zhromaždenia, 1920 – 1935 člen poslaneckej snemovne NZ, stúpenec K. Kramáča, presadzoval protisovietsky kurz v čl. zahraničnej politike, bol za obnovu Ruska. Bližšie: KOLÁŘ, František: *Politická elita meziválečného Československa 1918 – 1938. Kdo byl kdo*. Praha 1998, s. 75 – 76.

jednak nebol na to ani dôvod, a jednak Slováci v medzivojnovom období mali dost starosti s presadením požiadavky na vlastnú autonómiu, ktorá zamestnávala časť slovenskej politickej scény.

Slovenská snaha o stabilizáciu východného Slovenska ako jeho integrálnej súčasti v celej šírke svojej realizácie (školsťvo, kultúra, administratíva a pod.) narážala na podobnú snahu rusínsku/ukrajinskú, ktorá zas chcela integrovať aspoň severovýchod Slovenska s úradne vyznačenou Podkarpatskou Rusou. Objektívne však na takúto úlohu Rusíni/Ukrajinci nemali dostatok síl a ani možností. Preto na všetko, čo ich úsilie obmedzovalo, reagovali veľmi citlivo, ba i podráždene.

Tak to bolo aj s územnou reorganizáciou štátu. V parlamentnom prejave 16. decembra 1922 povedal senátor Juraj Lažo rozhorčene: „*Už začína piaty rok od podpísania mierových dohôd a v neustanovenej Karpatskej Rusi sa riadi na základe pravidiel absolutizmu a Karpatorusi Zemplínskej, Šarišskej a Spišskej župy nie sú do súčasných dní pripojení ku Karpatskej Rusi. U nás ľudia hovoria o tom, že čl. vláda sa usiluje všetkými spôsobmi, aby rozhodnutia mierovej zmluvy o hraniciach Karpatskej Rusi neboli splnené. A len preto bola ako prvá zriadená veľká Košická župa. Vláda sa vyslovila, že je to len náhoda, lebo od východného Slovenska sa začína postupne uplatňovať nový zákon o nových župách. Nie je to ale pravda, o čom svedčí aj to, že veľká Košická župa ešte stále nejestvuje...*“¹⁷

Česká politika a českí politici, zaangažovaní do podkarpatskoruskej problematiky sa intenzívnejšie zaujímali o vývoj slovensko-rusínskych vzťahov. Česká politika ako celok nemohla tieto vzťahy nesledovať. Tie sa vyvíjali v dvoch základných rovinách: prvá rovina – predstavovala spor o krajinskú hranicu, spor o územie, o obyvateľstvo, ktoré na tomto území žilo. Tento spor, resp. tento problém, mal v českej (československej) politike a vo vnútropolitickom živote ČSR menej podstatné postavenie, pretože bol dominantne postavený na slovensko-rusínskom vzťahu a len čiastočne na československo-rusínskom, resp. česko-rusínskom a súčasne česko-slovenskom vzťahu. Do istej miery nahrával slovensko-českému spojenectvu a lepším slovensko-českým vzťahom, pretože Slováci očakávali českú podporu a Česi zas túto podporu aj poskytovali, pričom obe strany si upevňovali svoje pozície.

Druhá rovina – to bol problém autonómie, ktorú žiadali Rusíni, ako ich právo zakotvené v ústave a zároveň to bol problém autonómie, ktorú žiadali Slováci, odvolávajúc sa na Pittsburskú dohodu. Obe požiadavky, hoci na začiatku 20. rokov tlmočené predovšetkým radikálnejšími kruhmi, najmä u Slovákov, vytvárali priestor pre zlepšenie slovensko-rusínskych vzťahov na úkor slovensko-českých a rusínsko-českých vzťahov. Svedčí o tom najmä snaha ľudáckych kruhov, ktoré už na začiatku 20. rokov začali hľadať cesty pre spoluprácu slovenských a podkarpatskoruských autonomistických síl. V tomto smere sa veľmi angažoval

¹⁷ LAŽO, Juraj: *Ruskomu narodu na Slovensku*. Vyšňij Svidník na Slovensku 1924, s. 21: J. Lažo v parlamente, kritizujúc nečinnosť vlády vo vzťahu k požiadavkám Rusínov (Ukrajincov) povedal, že „Československá vláda sa mohla presvedčiť, že hoci sa mi Karpatorusi medzi sebou hádame, v jednom sme zajedno, že Zemplín, Šariš a Spiš majú patriť Karpatskej Rusi...“

Karol Sidor, ktorý tu podnikol dve študijné cesty, a to v roku 1922 a 1932 a dojmy z nich opísal aj vo svojej knihe *Na Podkarpatskej Rusi (Úvahy, rozhovory a dojmy)*.¹⁸

Požiadavky Rusínov spolu s požiadavkami Slovákov vytvárali potom tlak na štátoprávne zmeny v Československu v zmysle jeho pretvorenia na federáciu, ale súčasne s hrozbou, žeby do toho mohli vstúpiť československí Nemci. Na začiatku 20. rokov, keď sa Československo ešte len konsolidovalo ako nový štát, autonomistické požiadavky boli preň predsa len povážlivé, prijateľnejšie ako autonómne zriadenie z československého hľadiska bolo aspoň na Slovensku zriadenie župné.

Karpatskoruskej politickej reprezentácii sa nepodarilo zmeniť územnú podobu Košickej a Podtatranskej župy, aby jednak obe župy netrieštli rusínske osídlenie do dvoch častí a jednak aby Košická župa nezahŕňala územie, ktoré chceli, aby bolo pričlenené k Podkarpatskej Rusi. V tejto súvislosti vyhlásil v parlamente senátor Juraj Lažo: „*Chceme, aby sa otázka hraníc Podkarpatskej Rusi ešte neriešila a veľkú Košickú župu uznávame len ako provizórnu administratívnu jednotku...*“¹⁹ Na druhej strane bolo Rusínom čoraz jasnejšie, že i napriek ich protestom, územná a administratívno-správna reorganizácia sa nezmení a že je potrebné radšej upraviť vlastnú taktiku, aby sa oni sami neodstavili na „vedľajšiu koľaj“ hlavne vtedy, keď bude treba riešiť ďalšie otázky v regióne. Preto nastolili požiadavku, aby bol v Košickej župe podžupanom Rusín a aby úradníci v úradoch a na súdoch vedeli rovnako rusky ako vedeli po slovensky.²⁰

Župné zriadenie bolo nakoniec aj na Slovensku pokladané len za dočasné. Iná administratívna správa v Čechách a iná na Podkarpatskej Rusi ani nedávali veľké šance pre dlhšie prežitie župného systému, ak sa malo Československo ďalej vyvíjať ako unitárny štát. Okrem toho župy pociťovali celý rad praktických problémov, spojených najmä so systémom ich financovania, ale aj kompetenciami.²¹ Ministerstvo s plnou mocou pre správu Slovenska sa v priebehu 20. rokov stávalo čoraz zbytočnejšou inštitúciou, lebo celý rad konkrétnych záležitostí tak či onak riešili jednotlivé ministerstvá v Prahe. Na Slovensku sa začalo poukazovať, že v Čechách i naďalej existuje krajinské zriadenie, kým župné zriadenie na Slovensku odďaľuje možnosť jeho autonómie a že Prahe ide len o to Slovensko administratívne rozkúskovať a znemožniť jeho autonómiu.

14. júla 1927 bolo zákonom č. 125/1927 zrušené Ministerstvo s plnou mocou pre správu Slovenska, zároveň sa rušil aj župný systém a od roku 1928 sa zavádzalo na území celého štátu krajinské zriadenie. Československá republika

¹⁸ SIDOR, Karol: *Na Podkarpatskej Rusi (Úvahy, rozhovory a dojmy)*. Bratislava 1933, s. 42.

¹⁹ LAŽO, Juraj: *Rusckomu narodu na Slovensku*. Vyšnij Svidnik na Slovensku 1924, s. 21

²⁰ „*Musíme nastoliť otázku nášho zjednotenia s Podkarpatskou Rusou, ale dokiaľ sme súčasťou Košickej župy, musíme žiadať, aby podžupan bol Rusín, aby úradníci na súdoch a v úradoch vedeli po rusky...*“ Pozri: LAŽO, Juraj: *Rusckomu narodu na Slovensku*. Vyšnij Svidnik na Slovensku 1924, s. 44.

²¹ DROBNÝ, Ján: *Slovenskou krajinou*. In: Zlatá kniha Slovenska 1918-1928. Zost. Miloš KOLESÁR. Bratislava 1929, s. 145.

bola rozdelená na štyri krajinské celky – na Českú krajinu, Moravskosliezsku krajinu, Slovenskú krajinu a Podkarpatskoruskú krajinu.

Z hľadiska správy ako takej krajinské zriadenie v podstate neprinieslo rozšírenie samosprávy, len posilnenie byrokracie, pričom k posilneniu unifikácie v Čechách, na Slovensku a Podkarpatskej Rusi nedošlo, lebo i naďalej v štáte pokračoval právny dualizmus. Politické strany sa síce dohodli na kompromise, ale každá z nich chápala krajinské zriadenie po svojom. České strany, najmä Kramářova národní demokracie, čiastočne aj Československá strana lidová a agrárna strana to brali ako uskutočnenie požiadavky na autonómiu Slovenska, slovenské politické strany, a najmä HSLŠ, ale aj SNS zas ako východiskový bod pre rokovanie o autonómii²², a čo sa týkalo slovensko-rusínskych/ukrajinských vzťahov, tie pretrvali v podobnom stave, aký mali do zrušenia župného zriadenia. *

²² RYCHLÍK, Jan: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1918 – 1945*. Bratislava 1997, s. 112; pozri aj: ORSZÁGH, Jozef: *Prvé zasadnutie slovenského zastupiteľstva*. In: Zlatá kniha Slovenska 1918 – 1928. Zost. Miloš KOLESÁR. Bratislava 1929, s. 150. Jedným z rečníkov na prvom zasadnutí Krajinského zastupiteľstva bol básnik Martin Rázus, ktorý síce ocenil význam krajinského zriadenia pre Slovensko, no podčiarkol predovšetkým význam Pittsburskej dohody a jej požiadavku na slovenskú autonómiu.

* Štúdia vznikla v rámci riešenia grantového projektu VEGA 1/3741/06.

KOMPETENCIA ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY

V zložitom systéme orgánov ako je štátna správa má veľký význam deľba práce a funkcií. Netreba zdôrazňovať, že rozdelenie úloh medzi miestne orgány štátnej správy, ústredné orgány štátnej správy a vládu ako vrcholný orgán pyramidálnej výstavby tohto samostatného druhu štátnych orgánov musí mať nielen vnútornú logiku, ale aj zákonný podklad, ktorý zaručí nechaotický a efektívny výkon zverených úloh. Je preto, pochopiteľné, že kompetenciu orgánov štátnej správy upravuje platné právo.

V tejto súvislosti nemožno nespomenúť čl.2 ods.2 Ústavy SR, ktorý uvádza, že: „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“ Keďže orgány štátnej správy sú druhom štátnych orgánov, znenie ústavy má na ich aktivitu platiť v plnom rozsahu. Vzniká však otázka ako chápať znenie ústavy „môžu konať“ - vo vzťahu k realizácii ich kompetencie.

V modernej vede správneho práva sa kompetenciou orgánov štátnej správy rozumie právom stanovená aktivita, na rozdiel od v minulosti vnímanej právom dovolenej aktivity. Obsahový význam a prakticky dopad zmeny pojmu „dovolená aktivita“ na „stanovená aktivita“ je veľmi významný. Zatiaľ čo pri chápaní kompetencie ako „dovolenej aktivity“ nie je nečinnosť orgánov štátnej správy v rozpore so zákonom, pri chápaní kompetencie ako právom „stanovenej aktivity“ je nečinnosť orgánu štátnej správy chápaná ako nezákonnosť.

O nečinnosti hovoríme vtedy, ak orgán štátnej správy, ktorý je kompetentný konať, nekoná hoci nastali právne skutočnosti, s ktorými zákon spája povinnosť byť aktívny. Nečinnosť orgánov štátnej správy je neželateľný jav nielen preto, že je prekážkou vymožitelnosti práva fyzických aj právnických osôb, ale aj preto, že činnosť (aktivita) orgánov štátnej správy je zároveň uskutočňovaním úloh štátu stanovených verejným právom. Nečinnosť z tohto zorného uhla je vlastne brzdou plnenia úloh štátu určených platným právom. Stručne konštatované, nečinnosť je protiprávny stav (1) – je to nerealizovanie kompetencie orgánov štátnej správy.

Tradované vymedzenie nečinnosti orgánu verejnej správy po prijatí novely Ústavy SR v roku 2001, zdá sa, bude treba modifikovať. Za nečinnosť bude treba považovať stav, kedy orgán verejnej správy nekoná nielen vtedy, keď mu povinnosť konať vyplýva zo zákona, ale aj vtedy, keď mu povinnosť konať vyplýva z medzinárodnej zmluvy, vyhlásenej zákonom ustanoveným spôsobom.(2)

Z praktického hľadiska je vhodné ešte uviesť, že k nečinnosti orgánu štátnej správy dochádza aj vtedy, ak súd na základe obžaloby rozhodnutie orgánu verejnej správy zruší a vec vráti na nové konanie a správny orgán nekoná.

Povinnosť konať mu v takomto prípade však nevyplýva zo súdneho rozhodnutia (z vôle súdu), ale zo zákona, ktorý množinu takýchto situácií spája s povinnosťou konať. V zmysle čl. 2 a 13 ústavy povinnosti (teda i povinnosť konať) možno uložiť zákonom alebo na základe zákona, medzinárodnou zmluvou a aproximačným nariadením vlády. Teda súdne rozhodnutie, musí mať pre uloženie povinnosti konať základ v niektorom vyššie uvedenom akte.

Ak sa myšlienkovito vrátime k otázke ako chápať znenie čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, potom je zrejmé, že všetky vyššie spomenuté právne akty vymedzujú kompetencie orgánu štátnej správy, resp. jeho povinnosť konať musia byť v súlade s Ústavou SR a že formy a metódy plnenia kompetencie nemôže orgán štátnej správy si ľubovoľne vyberať a improvizovať, ale že postupy dosiahnutia cieľa stanoveného v zákone musia mať taktiež zákonný podklad. Teda ústavný zvrät „štátne orgány môžu konať“ treba chápať ako zmocnenie konať a nie ako voľnú možnosť konať. Samozrejme to bude zrejmé pri určení kompetencie kogentnými právnymi normami. Pokiaľ je kompetencia orgánu štátnej správy určená dispozitívnou právnou normou aj z nej vyplýva orgánu štátnej správy povinnosť a to povinnosť zväziť, či treba alebo netreba, resp. či je účelné alebo nie je účelné aplikovať určitú právnu normu na konkrétny prípad.(3)

Napriek tomu, že nečinnosť nie je iba fenoménom správy, teória práva tomuto javu nevenuje náležitú pozornosť vrátane komplexného rozpracovania mechanizmu opatrení minimalizujúcich výskyt nečinnosti.

Nie je to inak ani v oblasti vedy správneho práva, ktorá nečinnosť ako fenomén negatívne pôsobiaci vo verejnej správe na plnenie jej funkcie a úloh taktiež doposiaľ náležite nerozpracovala.

O určité rozpracovanie príčin nečinnosti orgánov štátnej správy som sa pokúsila už v minulosti, keď som uviedla, že za základné príčiny nečinnosti možno považovať:

- a) nedostatočné vymedzenie kompetencie orgánov štátnej správy,
- b) nedostatočnú odbornú úroveň a pracovnú morálku pracovníkov orgánov štátnej správy,
- c) nevyvodzovanie zodpovednosti za nečinnosť,
- d) neefektívna nedomyslená právna regulácia kompetencie.(4)

Ak si uvedomíme, že prijatá právna norma upravujúca kompetenciu orgánu štátnej správy nepôsobí izolovane od spoločenských vzťahov, ale v systémovej súvislosti s už platnými právnymi normami – potom chaotickú a nedomyslenú legislatívu vymedzujúcu kompetenciu orgánu štátnej správy v právnom štáte treba odmietnuť. Treba prehľbovať a rozvíjať poznatky, ktoré vedú a napomáhajú tvorbu efektívnych právnych noriem, regulujúcich kompetenciu orgánov štátnej správy. Určovanie kompetencie orgánov štátnej správy je totiž významným prostriedkom riadenia života spoločnosti. Neraz si neuvedomujeme, že pri tvorbe právnych noriem nesprávne použitý termín (pojmem) slovný zvrät, ba dokonca aj slovosled a nenáležitá interpunkcia, môže mať popri zamýšľanom regulačnom pôsobení aj

vedľajší účinok, dokonca iný dopad do spoločenských vzťahov než zamýšľal alebo predpokladal zákonodarca.

Bezproblémovú realizáciu kompetencie orgánu štátnej správy a minimalizáciu prípadov nečinnosti v praxi napomôže:

- jednoznačná úprava kompetencie orgánu aplikácie právnej normy
- určenie subjektu, ktorý je aktívne legitimovaný podať návrh na aplikáciu práva, resp. určiť, či sa právna norma aplikuje ex offo,
- úprava procesného postupu aplikácie právnej normy vrátane lehoty na jeho ukončenie,
- pri časovo obmedzenej možnosti uplatnenia právneho nároku, presné určenie subjektívnej a objektívnej lehoty na uplatnenie právneho nároku,
- dôsledná úprava zodpovednostných vzťahov vo verejnej správe nastupujúcich pri nesplnení zákonnej povinnosti konať, t. j. pri nečinnosti.

Všetky vyššie uvedené požiadavky treba mať na zreteli pri významnejších zmenách kompetencie orgánov štátnej správy napríklad pri decentralizačných aktivitách. Osobitne citlivo treba postupovať pri presunoch kompetencie orgánov štátnej správy na iné subjekty, napr. na orgány územnej samosprávy. Takýto presun kompetencie naša ústava predvída a upravuje v čl. 71, keď v ods. 1 a 2 uvádza: „Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát...“

Bližšie podmienky prenesenia kompetencie miestnych orgánov štátnej správy na orgány územnej samosprávy upravil zákon o obecnom zriadení, keď ustanovil, že na obec možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie.(5) Okrem podmienky racionálnejšieho a efektívnejšieho výkonu zákon o obecnom zriadení stanovil, že prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky.(6) Je verejným tajomstvom, že ústavná povinnosť poskytnúť samospráve potrebné finančné a iné materiálne prostriedky v súvislosti s prijatím zákona č. 416/2001 Z. z o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky ďalej (kompetenčný zákon) nebola náležite splnená. Čo je však zarážajúcejšie, že zákonodarca v súvislosti s prijatím tohto zákona sa nevysporiadal so zákonnou podmienkou zakotvenou v zákone o obecnom zriadení a to v postuláte, že niektoré kompetencie orgánu štátnej správy možno na samosprávu preniesť zákonom ak je ich plnenie racionálnejšie a efektívnejšie. Z formulácie zákona je zrejmé, že ide o zákonnú podmienku a to takú, že výkon prenesenej časti kompetencie na samosprávu, bude samosprávou vykonávaný racionálnejšie a efektívnejšie. Teda dve podmienky, ktoré musia byť splnené súčasne lebo v zákone je spojka „a“ a nie „alebo“.

V etape prípravy ako aj prerokovania vládneho návrhu kompetenčného zákona sa apelovalo na zohľadnenie a hlavne preukázania existencie a splnenia

zákoných podmienok prechodu častí kompetencie orgánu štátnej správy na samosprávu - ale bezvýsledne. V parlamentnej diskusii som dost' obšírne poukázala na nesplnenie zákonnej podmienky pre prechod časti kompetencie na samosprávu, avšak márne. Neskôr som niektoré z mojich pripomienok aj odpublikovala.(7)

Predovšetkým som poukázala na to, či bolo racionálne a efektívne z hľadiska zabezpečenia záujmu spoločnosti presunúť na samosprávu vyvlastňovacie konanie. Dnes už vieme, že presun tejto kompetencie orgánu štátnej správy bol veľký omyl. Vyvlastňovanie je totiž vážnym zásahom do ústavou chráneného súkromného vlastníctva a vyžaduje si posúdenie celospoločenského záujmu a celospoločenskej nevyhnutnosti, čo miestna optika obcí nezaručuje a ani neumožňuje. V praxi sa veľmi skoro (ako napr. pri výstavbe automobilky KIA) v plnej nahote prejavili nedostatky presunu kompetencie vo veciach vyvlastňovacieho konania na obce.

Aj keď nie je mojim zámerom bližšie analyzovať všetky nedostatky kompetenčného zákona, v prípravnom procese, kedy predkladateľ návrhu zákona neskúmal zákonu požiadavku racionality a efektivity presunu kompetencie orgánu štátnej správy na samosprávu. Nedá sa však aspoň telegraficky nespomenúť, presun kompetencie v stavebnom konaní. Táto kompetencia bola vykonávaná okresnými úradmi, na ktorých túto agendu vykonávala 240 úradníkov.(8) Je len samozrejmé, že prenesením celej tejto kompetencie na obce, ktorých je na Slovensku 2962 razom vzniklo takmer tritisíc stavebných úradov. Z hľadiska realizácie kompetenčného zákona to znamenalo, že 240 pracovných miest úradníkov a ich platy sa mali presunúť na obce. V čom bola efektívnosť (finančná a personálne) ako aj racionalizácia dodnes som nepochopila. Práve opak sa stal pravdou. Dokonca sa prejavila značná neprofesionalita pri plnení preneseného výkonu štátnej správy a neschopnosť plniť kompetencie vrátane vyvodzovania zodpovednosti za porušovania platného práva. Viaceré samosprávy, na ktoré bolo prenesené stavebné konanie, nedostatočne dodržiavajú predpisy o stavebnom konaní ako aj si nie vždy plnia úlohu stavebného dozoru a od štátu požadujú zriadenie ďalšieho štátneho orgánu a to „stavebnej polície“, ktorá by mala mať kompetenciu zakročiť proti čiernym stavebníkom.(9) Táto kompetencia však bola (aj keď nedostatočne realizovaná) súčasťou okresných stavebných úradov t.j. orgánov štátnej správy, ktorých celá kompetencia prešla na samosprávu.

Z ilustratívne vybraných zlomkov nedomysleného presunu kompetencie z orgánov štátnej správy na samosprávu je zrejmé, že sa analýza problematiky kompetencie orgánu štátnej správy ako prvku riadenia v oblasti verejnej správy nedomyslela a neprepracovala.

Pred akýmkoľvek výraznejším „pohybom“ súvisiacim s kompetenciou orgánov štátnej správy- najmä ak má prejsť na iný subjekt verejnej správy je treba vychádzať z poznatkov o tom čo možno a o nemožno presunúť na iný subjekt verejnej správy. K tomu však treba mať vypracovanú analýzu základnej otázky kompetencie štátnej správy a to najmä analýzu určenia:

- a) ktorá kompetencia orgánu štátnej správy nie je odňateľná (presunuteľná) na iný subjekt verejnej správy
- b) ktorá kompetencia orgánu štátnej správy vzhľadom na existujúce miestne pomery môže štátna správa v danej etape efektívnejšie a racionálnejšie vykonávať.

Do skupiny kompetencií ad a) budú predovšetkým patriť tie úlohy štátu, ktoré musia mať štátnomocenskú vynúiteľnosť v záujme fungovania právneho štátu ako suverénneho štátu (napríklad kompetencie v oblasti štátnej správy obrany, správy zahraničných vecí a pod.). Do druhej skupiny bude treba zahrnúť kompetencie, ktorých presun na samosprávu nie je vhodný z dôvodu, že táto nie je vzhľadom na miestne pomery motivovaná na výkon tejto kompetencie. Inými slovami povedané, miestne pomery môžu determinovať nečinnosť samosprávy pri určitej kompetencii. Napríklad na samosprávu bola z miestnej štátnej správy prenesená kompetencia kontroly a sankcionovania tých vlastníkov nehnuteľností, ktorí splašky nevypúšťajú do ekologických septikov. Aj keď je všeobecne známe, že v určitej obci väčšina obyvateľov obce má pri domoch trativody alebo septiky s vývodom splaškov do pôdy, ťažko sa nájdu funkcionári samosprávy, ktorí by takéto prípady identifikovali, uložili pokutu a žiadali zjednanie nápravy. V najbližších komunálnych voľbách (ak nie aj skôr) by sa im to nemuselo nevypomstiť. Toto je funkcionárom v samospráve zrejmé a preto sa v tejto otázke na našich dedinách a dokonca aj v rekreačných oblastiach nič nedeje. Neplnia sa úlohy, ktoré z kompetencie prenesenej z orgánu štátnej správy na samosprávu vyplývajú a dochádza k nečinnosti. Keďže je to nečinnosť v aktivite, ktorá má charakter štátnej správy, platí poznatok totožný ako pri nečinnosti orgánu štátnej správy, t. j. že je to nezákonnosť.

Vážnou systémovou otázkou, súvisiacou s problematikou kompetencie orgánu štátnej správy, je otázka aj únosnosti rozsahu preneseného výkonu štátnej správy na obce. V teórii verejnej správy sa jednoznačne zastáva názor, že charakter toho-ktorého subjektu (inštitúcie, korporácia atď.) a jeho začlenenie do systému toho-ktorého druhu orgánov je determinované tým, aký charakter má jeho dominantná aktivita. Ak určitý subjekt vykonáva prevažne aktivitu menom štátu, stojí za ňou donucovacia moc štátu a štát nesie aj objektívnu zodpovednosť za túto činnosť, je to nesporne štátny orgán, resp. orgán štátnej správy.

Treba si položiť otázku, kde je kvantitatívna hranica únosnosti prenesenia výkonu štátnej správy na samosprávu. Pri prenesenom výkone štátnej správy na samosprávu, pri jej konkrétnom uskutočnení konajúci orgán (napríklad starosta) má postavenie správneho orgánu, ktorý musí konať v mene štátu, a to takými formami a metódami, ktoré sú vlastné aktivite štátnej správy. Potom sa vynára otázka, aká bude situácia, ak orgány samosprávy budú v prevažnej miere konať v mene štátu, za ich činnosťou bude stáť donucovacia moc štátu a budú postupovať formami a metódami výkonu štátnej správy. Teda pôjde

o aktivity s mocenským charakterom, aký štátna správa v každom právnom štáte nesporne má.

Bude samospráva ešte samosprávou, ak jej prevažná aktivita bude mať charakter preneseného výkonu štátnej správy? Tieto otázky treba veľmi citlivo zvažovať a legislatívne kroky uskutočňovať s predvídaním dopadu na prax. Zanedbanie základných princípov výstavby a fungovania právneho štátu s prvkami občianskej spoločnosti môže totiž mať negatívne dopady na bezporuchový chod štátu a vyvolať disharmóniu vedúcu k chaosu a nechcenému popratiu princípov právneho štátu.

-
- (1) Niektorí teoretici správneho práva používajú pojem „nezákonná činnosť“, napríklad Mikula, V.: Ochrana před nezákonnou nečinností. In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. C. H. Beck. Praha 1998, s. 362. Takéto spojenie, zdá sa, je nefunkčné. Môžeme potom uvažovať o zákonnej nečinnosti? Autorka je toho názoru, že zákonná nečinnosť neexistuje. Ak orgán verejnej správy má zo zákona možnosť v danej veci rozhodnúť, či bude alebo nebude konať, nejde o zákonnú nečinnosť, ale o uplatnenie správnej úvahy danej zákonom. Z toho vyplýva, že pojmovým znakom nečinnosti je vždy nezákonnosť, a preto je nadbytočné a nefunkčné ho s pojmom nečinnosti výslovné terminologicky spájať.
 - (2) Článok 7 ods. 5 Ústavy SR znie: „Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, na ktorých vykonanie je potrebný zákon a medzinárodné zmluvy priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonom.“
 - (3) Bližšie k tomu Tóthová, K.: Správny orgán a aplikácia kogentných a dispozitívnych noriem správneho práva, In: Aktuálne otázky rekodifikácie správneho poriadku, Zborník príspevkov z celoslovenského seminára s medzinárodnou účasťou, Bratislava 2007, str. 25 a nasl.
 - (4) Bližšie k tomu Tóthová, K.: Vymožitelnosť práva vo verejnej správe, In: Škultéty, P. a kolektív: Správne právo hmotné, Všeobecná časť, Bratislava 2004 str. 204 - 210

- (5) Porovnaj § 5 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.
- (6) V predpise citovanom v poznámke č. 5
- (7) Tóthová, K.: Súčasný postup pri prenose niektorých kompetencií na samosprávu nie je prínosom, Verejná správa č. 10 rok 2005 str. 28 a nasl.
- (8) Pravdivosť počtu úradníkov potvrdila aj Anna Lenická z kancelárie NRSR v článku: O parlamentnej činnosti poslancov, Verejná správa č. 5 rok 2003 str. 7.
- (9) Porovnaj článok: Stavebná polícia samospráve chýba, denník SME 19. novembra 2007

NIEKOĽKO POZNÁMOK K VEREJNÝM FINANCIÁM

Verejné financie je pojem s ktorým sa v súčasnosti stretávame nielen v dennodennom živote, ale je pojmom ktorý rezonuje v oblasti ekonomickej ale aj právnej. Je potrebné podotknúť, že tento pojem nie je novým fenoménom a bola mu venovaná pozornosť aj v predchádzajúcom období. Ale je nutné zdôrazniť, že najmä po roku 1989 tento pojem v podmienkach trhovej ekonomiky je podrobovaný analýze, skúmaniu ale aj vyvážaniu jednotlivých záverov a koncepcii.

V pojme verejné financie osobitne rezonuje pojem verejné. Samotnému pojmu financie myslím si že bola venovaná dostatočná pozornosť čo svedčí o množstve definícií pojmu financie, ich členeníu a funkciám, ktorá plnia a ich úlohe v štáte.¹

V literatúre prevažujú názory na vymedzenie pojmu financie z ekonomického hľadiska. Ale domnievame sa že je nevyhnutné venovať pozornosť vymedzeniu pojmu financie aj z hľadiska právneho, nakoľko právo ako nástroj fungovania štátu je nevyhnutným inštitútom pri skúmaní pojmu financie.

Financie sú pojmom, ktorý sa používa už veľmi dávno. Môžeme súhlasiť s názorom, že tento pojem vznikol súčasne so vznikom štátu, aj keď nie v takej podobe, ako sú definované teraz.²

Pojem financie súčasná právna, ale aj ekonomická komunita definuje ako sústavu spoločensko-ekonomických vzťahov, resp. peňažných vzťahov spojených s tvorbou, rozdeľovaním a používaním peňažných fondov na úlohy a funkcie príslušných ekonomických subjektov.³

Rôznym teoretickým pohľadom na samotný pojem financie, na jeho skúmanie z rôznych hľadísk by sme mohli venovať osobitný príspevok, ktorý by podrobne analyzoval jednotlivé funkcie a názory na tieto definovania. Nie je účelom tohto príspevku venovať definovaniu samotného pojmu osobitnú časť. Cieľom skúmanej problematike sú predovšetkým verejné financie, a ich súčasná

¹ Bližšie pozri názory na pojem financie: Háčik, V. definuje financie“ ako sústavu peňažných operácií s reálnymi peniazmi, prostredníctvom ktorých nastáva zmena peňažnej zásoby jednotlivých ekonomických subjektov s tým cieľom, aby došlo k rozdeleniu národného dôchodku a v konečnom dôsledku k realizácii hrubého domáceho národného produktu“ In. E. Beňová a kol.: Financie a mena . Bratislava: IURIS 2005 .

Vybíhal zdôrazňuje:“Financie vyjadrujú peňažné vzťahy, ktoré vznikajú a rozvíjajú sa pri získavaní, rozdeľovaní a použití peňažného kapitálu“. In. Vybíhal, V.:Veřejné financie. Hradec Králove: E.I.A. 1995

² Bližšie pozri. Bakeš M.: Teoretické otázky finančného práva, Univerzita Karlova, Praha, 1979, str. 11. Podobne Spáčil B.: In. Teorie finančního práva ČSSR, Orbis Praha 1970, str. 17.

³ Bližšie pozri Babčák,V.: In Základy finančného práva I. časť, UPJŠ Košice, 2001. Str. 8 Kubincová, S.: In. Slovenské finančné právo I. časť. UMB Banská Bystrica, 2006, str. 30 a nasl.

platná úprava v právnom poriadku Slovenskej republiky. Pokiaľ ide o názory na členenie financií, tieto sú viacmenej jednoznačné a financie členia na verejné a súkromné. Uspokojiť sa s takýmto členením financií, najmä v súčasnom období by nebolo celkom správne aj z toho hľadiska že trhové hospodárstvo nepozná hranice štátov, ale ani jednoznačné zaradenie financií medzi sféru súkromnú a sféru verejnú nie je všade rovnaké. Zo širšieho hľadiska by sme mohli verejné financie zadefinovať ako peňažné vzťahy, ktoré vznikajú v súvislosti s tvorbou, rozdeľovaním a používaním peňažných fondov spätých s hospodárskou činnosťou verejných orgánov.⁴

Aj pri skúmaní takto zadefinovaných verejných financií sa otvárajú mnohé otázky vymedzenia nakladania s verejnými financiami najmä vo vzťahu riadenia hospodárenia s verejnými zdrojmi. Samotná štruktúra verejných financií umožňuje iný pohľad najmä vo vzťahu k ich štatistickému vykazovaniu, kde existujú rôzne prístupy a to najmä v dôsledku rozdielnej reflexie ekonomických javov, ale aj prepojenia a prelínania verejného sektora so sektorom verejnej správy, verejnými financiami či verejného financovania a ekonomickej úlohy štátu.

Z národného hľadiska v podmienkach Slovenskej republiky podľa môjho názoru je nutné začleniť tieto verejné financie:

- štátny rozpočet Slovenskej republiky
- štátne účelové fondy a iné verejné peňažné fondy
- financie územnej samosprávy
- financie štátnych podnikov

Osobitnú pozornosť v tomto príspevku chcem venovať štátnemu rozpočtu Slovenskej republiky. Štátny rozpočet je vnímaný ako jeden z dôležitých častí verejných financií, ako strategický nástroj ekonomického riadenia, možno konštatovať že aj významný nástroj v rukách štátu na zasahovanie do ekonomiky. Štátny rozpočet je významným inštrumentom v ekonomike každého štátu. Jeho definovanie a vymedzenie nie je vždy jednoznačné.⁵ Existuje viacero názorov na vymedzenie pojmu štátny rozpočet. Je potrebné vnímať štátny rozpočet ako nástroj riadenia štátu, ktorý má svoju právnu podstatu, ale má aj podstatu ekonomickú. Tieto dve stránky štátneho rozpočtu je potrebné vnímať vo vzájomnej prepojenosti. Vymedzenie samotného pojmu štátny rozpočet je dôležité najmä z hľadiska jeho podstaty, ale aj jeho prejavu. Štátny rozpočet je predovšetkým charakterizovaný ako určitý nástroj prostredníctvom ktorého sa realizuje finančná politika štátu. Je nástrojom, ktorý štát využíva na presadzovanie svojich záujmov. Je to nástroj

⁴ Bližšie pozri: Petrenka, J. a kol. Verejné financie a finančná kontrola, ES VŠE Bratislava, 1992, s.5. V každom prípade akokoľvek budeme vnímať verejné financie musíme zobrať v úvahu skutočnosť že ich vnímanie je ovplyvňované skúmaním vo sfére národnej a vo sfére, resp. v kontexte medzinárodnom.

⁵ Bližšie pozri: Bakeš, M. a kol. Finanční právo, Praha C.H.BECK 2006, str 116, Chorváth, J. Základy rozpočtového práva. Bratislava Veda 1984

Musgrave, R.A., Musgraveová, P.B. Verejné finance v teorii a praxi. Praha: Management Press, 1994
Kosikowski, C.: Prawo finansowe w Unii Europejskiej i w Polsce. Warszawa: Lexis Nexis, 2005

v rukách štátu /vlády/, ktorým vláda môže presadzovať svoje záujmy a ciele, a mal by slúžiť aj ako prostriedok plnenia volebného programu vlády, najmä v tých oblastiach, ktoré sú financované priamo zo štátneho rozpočtu.

Štátny rozpočet je nutné vnímať ako základný finančný plán štátu, ktorý slúži predovšetkým na plnenie úloh vlády, resp. tých úloh, ktoré vládna moc považuje za základné pri presadzovaní svojej politiky. Prostredníctvom štátneho rozpočtu je definované plnenie jednotlivých úloh vlády, či už ide o prioritné úlohy, resp. úlohy, ktoré súvisia s plnením funkcií štátu. Pri vnímaní štátneho rozpočtu ako základného finančného plánu štátu je pozoruhodné aj jeho definovanie ako ekonomickej kategórie, ktoré súvisí predovšetkým so zhromažďovaním a rozdeľovaním peňažných prostriedkov. To znamená, že predstavuje peňažno-ekonomickú kategóriu ako sú napríklad dane, poplatky, clo, dotácie a pod. Takto sa zvyrazňuje úzky vzťah medzi štátom a jeho funkciami, ktoré plní prostredníctvom štátneho rozpočtu.

Keď sme v úvode tohto príspevku poukazovali na právnu podstatu štátneho rozpočtu je nutné túto právnu podstatu vnímať najmä v kontexte práva. Jedným zo základných atribútov štátneho rozpočtu je skutočnosť, že tento je každoročne prerokovaný v najvyššom zákonodarnom orgáne, osobitným spôsobom a má vždy podobu zákona. V podmienkach Slovenskej republiky sa postupne pristúpilo k určitým zásadným zmenám vo vzťahu k prerokovaniu zákona o štátnom rozpočte. Postupne sa štátny rozpočet vníma ako osobitný zákon, ktorý definuje základné finančné atribúty štátu. V súčasnosti sú v Slovenskej republiky prijaté normy, ktoré definujú základné pravidlá rozpočtov či už verejnej správy, alebo územnej samosprávy. Tieto pravidlá sú v zákonoch o rozpočtových pravidlách verejnej správy a v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.⁶ Samotný štátny rozpočet na rok 2008 je prijatý vo forme zákona ako zákon o štátnom rozpočte na rok 2008, zákon č. 608/2007 Z. z.

Samotná skutočnosť, že štátny rozpočet berie na seba podobu zákona iba zvyrazňuje jeho právnu záväznosť, ale zároveň aj určuje jeho obmedzenú platnosť. Rozpočtové obdobie je v zákone presne vymedzené a je určené jedným kalendárnym rokom. Štátny rozpočet je definovaný ako základná súčasť rozpočtu verejnej správy a zabezpečuje sa ním financovanie hlavných funkcií štátu v príslušnom rozpočtovom roku. Štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok obsahuje rozpočtované príjmy, rozpočtované výdavky a finančné operácie so štátnymi finančnými aktívami a iné operácie, ktoré ovplyvňujú stav štátnych finančných aktív alebo štátnych finančných pasív. Právna podstata štátneho rozpočtu sa prejavuje aj jeho zverejnením, resp. publikovaním v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Zákonným spôsobom sú upravené aj otázky rozpočtového provizória, obdobia ak nie je vládny návrh zákona o štátnom rozpočte na nasledujúci rozpočtový rok schválený národnou radou do 31. decembra bežného

⁶ Bližšie pozri zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov./

rozpočtového roka, spravuje sa rozpočtové hospodárenie v dobe od 1. januára rozpočtového roka do nadobudnutia účinnosti zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok rozpočtovým provizóriom. Rozpočtové hospodárenie Slovenskej republiky a vzťahy medzi štátom a inými subjektmi sa počas rozpočtového provizória spravujú zákonom o štátnom rozpočte na predchádzajúci rozpočtový rok s podrobnosťami uvedenými priamo v zákone.⁷

Samotný rozpočtový proces verejnej správy je dôležitým momentom, ktorému vláda prostredníctvom príslušných ministerstiev venuje osobitnú pozornosť. Rozhodujúce postavenie v samotnom rozpočtovom procese má ministerstvo financií, ktoré riadi práce a usmerňuje vypracovanie návrhu rozpočtu verejnej správy, osobitne návrhu štátneho rozpočtu na základe východísk rozpočtu verejnej správy schválených vládou spravidla do konca apríla bežného rozpočtového roka. Ministerstvo financií vypracúva návrh rozpočtu verejnej správy v súčinnosti s príslušnými subjektmi verejnej správy. Ministerstvo financií vystupuje ako gestor rozpočtového procesu a je povinné dodržiavať jednotlivé ustanovenia zákona, pokiaľ ide o predkladanie takých návrhov, ktoré by zvýšili podiel schodku rozpočtu verejnej správy na hrubom domácom produkte.

Verejné prostriedky možno použiť iba na účely, ktoré sú v súlade so zákonom na ktoré boli ustanovené v príslušnom rozpočtovom roku. Pre používanie verejných prostriedkov platia osobitné kritéria a kontroluje sa ich použitie osobitnými orgánmi. Priamo v zákone sú upravené aj finančné vzťahy s Európskou úniou. Používanie prostriedkov Európskej únie je za prísnych podmienok kontrolované aj orgánmi Európskej únie.

Nakladanie s verejnými financiami je pod prísnu kontrolou nielen štátu, ale osobitne aj verejnosti. Pri návrhoch zákonov a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov, opatrení ústredných orgánov štátnej správy a iných materiálov predkladaných na rokovanie vlády a národnej rady musia byť uvedené a zdôvodnené ich predpokladané finančné dôsledky na rozpočet verejnej správy, a to nielen na bežný rok, ale aj na tri nasledujúce rozpočtové roky. Dôležitým dokumentom pri príprave návrhu rozpočtu verejnej správy je rozpočtová klasifikácia, ktorá je určujúci základný dokument, ktorý slúži predovšetkým na správnu kategorizáciu jednotlivých príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu.

Každoročné zostavovanie rozpočtu umožňuje lepší prehľad o štruktúre príjmov a výdavkov na príslušný kalendárny rok. V súčasnosti aj na Slovensku je rozpočet verejnej správy strednodobým ekonomickým nástrojom finančnej politiky štátu. Zostavuje sa každoročne najmenej na tri rozpočtové roky. Rozpočtový rok je ale zhodný s kalendárnym rokom. Rozpočet verejnej správy tvoria:

a/ štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok a súhrn rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy na príslušný rozpočtový rok,

b/ štátny rozpočet na rok nasledujúci a súhrn rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy na rok nasledujúci po príslušnom rozpočtovom roku,

⁷ pozri Z.č. 523/2004 Z.z.

c/ štátny rozpočet nasledujúci po druhom roku rozpočtu verejnej správy a rozpočtov subjektov verejnej správy.

Keď sme hovorili o strednodobom ekonomickom nástroji finančnej politiky je nutné poznamenať, že ukazovatele, resp. príjmy a výdavky, ktoré sú rozpočtované na ďalšie roky nie sú záväznými ukazovateľmi. Ich výška je určená orientačne a zohľadňuje sa pri jej stanovení najmä stav ekonomiky v štáte. Priamo v zákone je stanovené, že ministerstvo financií predkladá rozpočet verejnej správy na schválenie vláde. Vláda predkladá Národnej rade Slovenskej republiky vládny návrh zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a na informáciu rozpočet verejnej správy.⁸ Aj z tejto dikcie zákona vyplýva že rozhodujúcim zákonom na príslušný kalendárny rok je vždy zákon o štátnom rozpočte. Častokrát prijímanie rozhodujúceho zákona roka je spojené aj s diskusiami o dôvere vláde, ako orgánu, ktorý zabezpečuje fungovanie štátu ako celku.

Osobitne je treba zdôrazniť skutočnosť, že štátny rozpočet je centralizovaný peňažný fond, čo znamená že suma peňažných prostriedkov či finančných zdrojov sa centralizuje na celoštátnej úrovni prostredníctvom štátnych finančných orgánov. Pri vymedzení štátneho rozpočtu ako centralizovaného peňažného fondu je dôležité podotknúť, že pri jeho tvorbe a rozdeľovaní sa využíva nenávratný spôsob rozdeľovania. Práve to ho odlišuje od iných peňažných fondov. Pritom sa však môžu využívať vzájomné vzťahy existujúce medzi štátnym rozpočtom ako centralizovaným peňažným fondom a inými peňažnými fondmi.

Podstata štátneho rozpočtu sa prejavuje aj v jeho funkciách, ktoré vyplývajú aj z povahy úloh, ktoré plní v sústave verejných rozpočtov. Prostredníctvom štátneho rozpočtu plnia aj verejné financie základné funkcie: alokačnú, distribučnú, regulačnú a signalizačnú. Sú to iba tie funkcie, ktoré považujeme za základné funkcie verejných financií. Je nesporné, že okrem týchto funkcií sú aj ďalšie funkcie, ktoré sú prisudzované verejným financiám. Podľa nášho názoru tieto základné funkcie zohľadňujú základné poslanie a účel verejných financií, tak ako sa postupne vyvíjali v procese definovania verejných financií.

Keď chceme verejné financie posudzovať z hľadiska verejných rozpočtov, do tejto sústavy patria rozpočty, ktoré sa v konkrétnom štáte zostavujú na určité časové obdobie. Je ich nutné vnímať ako fondy, ktoré sa tvoria, rozdeľujú a používajú na princípe nenávratnosti a neekvivalentnosti. Štruktúru rozpočtovej sústavy na Slovensku tvoria rozpočty verejnej správy ktoré sa členia na rozpočty ústrednej správy, územnej samosprávy a fondy sociálneho a zdravotného poistenia. V ústrednej správa ide o rozpočty, ktoré sú charakterizované ako ústredné:

- štátny rozpočet SR
- štátne účelové fondy
- štátne rozpočtové a príspevkové organizácie
- Fond národného majetku Slovenskej republiky

⁸ porovnaj §4 zákona č. 523/2004 Z.z.

- Slovenský pozemkový fond
- Verejné vysoké školy
- ďalšie subjekty zapísané v štatistickom registri organizácii sektora verejnej správy

Rozpočty územnej samosprávy tvoria:

- rozpočet obce
- rozpočet vyššieho územného celku
- rozpočtové a príspevkové organizácie zriadené orgánmi územnej samosprávy.

Fondy sociálneho a zdravotného poistenia:

- sociálna poisťovňa
- zdravotné poisťovne.

Verejné financie sú definované ako súhrn všetkých peňažných operácií orgánov a organizácii verejného sektora, ktorých prostredníctvom dochádza k zmene peňažnej masy v tomto sektore. Dnes už nikto nepochybuje o existencii verejného sektora. Skôr sa diskutuje o tom či je zodpovedné financovať z verejného sektora všetko to čo sa financuje, resp. povedané zjednodušene aká má byť veľkosť verejného sektora a jeho vzťah k iným sektorom v ekonomike. Je zrejme, že verejný sektor je nevyhnutný, ale je nutné hľadať možnosti akým spôsobom sprehľadniť financovanie verejného sektora a ako efektívne využívať verejné financie.

Verejné financie slúžia predovšetkým na financovanie verejných potrieb, resp. tých potrieb, ktoré štát považuje za verejné. Vytvára pre to všetky podmienky a to nielen ekonomické, ale aj právne najmä prijímaním takej právnej úpravy, teda legislatívy ktorou rieši problémy verejného sektora.

Resume

V predmetnom príspevku sú podrobnejšie analyzované otázky verejných financií v kontexte zákonných úprav na Slovensku. Všetky druhy financií, ktoré existujú sú relatívne samostatné, ale vždy sa pri nich uplatňujú vzťahy vzájomného prepojenia a nadväznosti. V ekonomike Slovenskej republiky je nutné tak ako v každej trhovej ekonomike zabezpečovať niektoré verejné potreby centrálné, ale aj na miestnej úrovni, prostredníctvom rozpočtov obcí a VÚC. Súčasná platná právna úprava zodhľadňuje aj existujúci stav po vstupe Slovenska do Európskej únie a premietnutie rozpočtov EÚ na podmienky Slovenskej republiky a jej právnych predpisov, ktoré upravujú súčasnú rozpočtovú sústavu na Slovensku. Právna úprava je obsiahnutá vo viacerých právnych predpisoch, ktoré rešpektujú aj samotné územné členenie Slovenska a ekonomický potenciál štátu.

ÚVAHY K POJMU ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI

I.

K najzložitejším problémom v právnej vede patrí problematika zodpovednosti, a tak aj názory na pojem zodpovednosti sa veľmi rôznia. Niektorí autori vyslovujú pochybnosť, či existuje všeobecný pojem zodpovednosti.¹ Zodpovednosť má totiž mnoho úrovní, hovorí sa o zodpovednosti morálnej, politickej i právnej. I právna zodpovednosť, ktorá sa v modernej právnej kultúra opiera o isté filozoficko-etické hľadiská má rôzne formy.

Analyzujúc vývoj úpravy zodpovednosti, sa teda často analyzuje zároveň protikladný vývoj názorov na zodpovednosť človeka v spoločnosti, na jeho postavenie, na vzťah slobody a povinností. Právna veda sa má však zaoberať predovšetkým právnymi aspektmi problematiky zodpovednosti. Súhrn právnych noriem vytvára inštitucionálny rámec pre mravnú a politickú kultúru. Aj správanie sa človeka má mnoho úrovní, môže byť hodnotené z hľadiska práva, mravných noriem, alebo z hľadiska akceptovaných noriem politických či iných hodnotových systémov. Takéto hodnotenie môže byť zhodné, alebo aj protikladné. Právo však upravuje iba právnu zodpovednosť človeka. Nemôže preto obsiahnuť všetky stránky jeho zodpovednosti.

I pri právnej zodpovednosti možno rozoznávať zodpovednosť ústavnú, administratívno-právnu, občiansku, trestnú i medzinárodno-právnu.

V právnom štáte má každé právo a povinnosť občana určitý zmysel. Ústavná úprava práv a slobôd vychádza z princípov právneho štátu a zvrchovanosti práva. V praxi to znamená, že prvotná je sféra slobody jednotlivca a do nej môže štát zasahovať len na základe zákona a spôsobom ako predpisuje zákon.

Ústava SR upravuje v druhej hlave základné práva a slobody, neupravuje však osobitne povinnosti občanov. Je to výsledok zmeny vzťahov medzi jednotlivcom a štátom. Normami ústavného práva nie je potrebné chrániť povinnosti. Neznamená to však, že povinnosti občanov zanikli. Na základe či. 13 Ústavy SR možno povinnosti ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd. Ústava teda chápe povinnosti ako hranice základných práv a slobôd.

Porušovanie zákonom stanovených povinností nesie však so sebou nebezpečenstvo ujmy na spoločensky významných a chránených hodnotách a záujmoch. Plnenie právnych povinností je preto v prípade

¹ Kolektív: Správni právo, Texty II., Praha 1991, str. 143

potreby vynútiteľné špecifickými právnymi prostriedkami a zásahmi oprávnených štátnych orgánov.

Právne normy predvídajú a upravujú právne následky podľa povahy nesplnenej povinnosti. I nezavinené porušenie povinnosti môže mať niekedy určité právne následky. K protiprávnemu konaniu môže teda dochádzať z rôznych dôvodov, či už z neznalosti práv a povinností, nedbanlivosťou, opomenutím ale aj úmyselným porušením či ohrozením práv alebo právom chránených záujmov. Právo potom spája s nesplnením i porušením povinností určité právne následky, ktoré môžu mať rôznu povahu, vždy však smerujú k tomu, aby k porušovaniu povinností nedochádzalo a pokiaľ je to možné aby následky porušenia povinností boli reparované.

Preto má nezastupiteľné miesto v systéme vyvodzovania zodpovednosti za protiprávne konanie právna zodpovednosť fyzických a právnických osôb.

II.

Vymedzenie pojmu právnej zodpovednosti a názory na pojem právna zodpovednosť sa v právnej teórii rozchádzajú.

Všeobecne sa zodpovednosťou rozumie nutnosť niest' následky svojho chovania /správania sa/ a konania. Právnu zodpovednosťou sa rozumie povinnosť strpieť za porušenie povinnosti následky stanovené právnymi normami, v rámci zodpovednostného právneho pomeru. Právna zodpovednosť je spravidla spojená so vznikom novej /sekundárnej/ povinnosti, a to v dôsledku zavineného porušenia povinnosti pôvodnej.²

Obdobne je chápaná právna zodpovednosť ako uplatnenie nepriaznivých právnych následkov, stanovených právnou normou, voči tomu, kto porušil právnú povinnosť.³

Podľa toho názoru zahŕňa právna zodpovednosť v sebe prvok nepriaznivých právnych následkov a prvok štátneho donútenia.

Právnu zodpovednosťou rozumieme zodpovednosť za porušenie práva a spočíva v povinnosti niest' dôsledky tohto porušenia.⁴

Ďalší z názorov pokladá zodpovednosť za zložku porušeného právneho pomeru, ktorá je v ňom už pred poruchou, resp. ohrozením právneho pomeru. Tieto názory pokladajú zodpovednosť za obsahovú zložku porušeného právneho pomeru, teda počítajú doň tak povinnosť plniť ako aj povinnosť zodpovedať.⁵

Podľa iného názoru patrí zodpovednosť do pôvodného právneho pomeru ako hrozba sankciou, ktorá vzniká už so vznikom samého právneho pomeru a teda nie následkom jeho ohrozenia alebo porušenia. Podľa tohto názoru zodpovednosť

² Veverka, v., Boguszak, J., Čapek, J.: Základy teórie práva a právni filozofie, Codex, Praha 1996, str. 145

³ Harvánek, J. a kol.: Právni teórie , Iuridica Brunensia, Brno 1995, str. 209

⁴ Boguszak, J. a kol.: Teórie státu a práva I., b. Práva, SPN, Praha 1967, s tr. 465

⁵ Luby, Š.: Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve I., VSAV, Bratislava 1958, str. 32

a hrozba sankciou je to isté. Ak je to tak, potom to znamená, že zodpovednosť je tu len potiaľ, pokiaľ sa sankciou hrozí, teda pokiaľ nebol porušený právny pomer. Len čo došlo k porušeniu, prestáva zodpovednosť a nastupuje sankcia. Zodpovednosť by podľa toho vznikala so vznikom právneho pomeru a prestávala by porušením právneho pomeru, lebo vtedy by sa hrozenie sankciou nahradilo pôsobením sankcie.⁶

Podľa iného názoru zodpovednosť je povinnosťou kvalifikovanou tým, že vzniká z protiprávneho porušenia právneho pomeru. Je povinnosťou sekundárnou, ktorá čo do svojho vzniku predpokladá danosť primárnej povinnosti a jej porušenie.⁷

K názoru, že zodpovednosť vzniká až porušením právnej povinnosti a nie predtým, že právnou skutočnosťou, ktorá spôsobuje vznik právnej zodpovednosti a zodpovednostného právneho vzťahu, je až samotné protiprávne konanie sa prikláňajú aj ďalší teoretici.⁸

Ako sme už naznačili v práve sa rozlišujú rôzne druhy zodpovednosti ústavná, trestná, občianskoprávna, administratívnoprávna a pod.

Možno teda konštatovať, že administratívnoprávna /správna/ zodpovednosť je osobitným druhom právnej zodpovednosti chápanej všeobecne a zároveň je špecifickou odvetvovou právnou zodpovednosťou.

Osobitosť tejto odvetvovej právnej zodpovednosti spočíva v tom, že ide o právnú zodpovednosť, ktorú realizujú správne orgány v podmienkach verejnej správy a pre jej potreby tak, aby sa zabezpečila bezporuchová správa vecí verejných.

Administratívnoprávna zodpovednosť nastupuje vtedy, keď dôjde k narušeniu spoločenských vzťahov, ktoré chránia normy správneho práva.⁹ Vychádzajúc z názoru právnej zodpovednosti, ku ktorému sa prikláňa väčšina teoretikov je základom správnoprávnej zodpovednosti protiprávne konanie subjektov správneho práva, za ktoré je možno uložiť správnu (administratívnu) sankciu. Takéto protiprávne konanie sa označuje ako správny delikt a administratívnoprávna zodpovednosť je teda zodpovednosťou za správne delikty. Administratívnoprávna zodpovednosť vystupuje ako sekundárna povinnosť znášať

⁶ Tamtiež, str. 33

⁷ Tamtiež, str. 43

⁸ Porovnaj napr. Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotní, Všeobecná časť, Vyd. od. UK v Bratislave, 2004, s tr. 138

⁹ Uplatňovanie správno-právnej zodpovednosti slúži predovšetkým na ochranu v prípade porušovania povinností vyplývajúcich z noriem správneho práva. V niektorých prípadoch však administratívnoprávna zodpovednosť poskytuje ochranu aj normám iných právnych odvetví. A to v tých prípadoch ak sa právne vzťahy upravené normami iných právnych odvetví realizujú v súvislosti s činnosťou správnych orgánov a tieto aj aplikujú správne sankcie. V praxi sa však stretávame aj s prípadmi keď normám správneho práva je poskytovaná ochrana normami iných právnych odvetví (napr. v súvislosti s trestnoprávnou zodpovednosťou). V tomto prípade porušením normy správneho práva nastupuje sankcia vyjadrená normou iného právneho odvetvia.

následky, ktoré vznikajú porušením povinností primárnych., sankcie sú samotné nepriaznivé následky za protiprávne konanie.

Administratívnoprávna zodpovednosť môže byť realizovaná len medzi konkrétnymi subjektami správneho opráva. Uplatňuje ju správny orgán, ktorý v zodpovednostných vzťahoch vystupuje ako reprezentant verejnej moci. Preto má voči zodpovednému subjektu nadradené postavenie.¹⁰ Z pohľadu subjektu, ktorý uplatňuje administratívnoprávnu zodpovednosť, sa zodpovednosť javí ako právo a súčasne aj povinnosť realizovať vo vzťahu k povinnému subjektu správnu sankciu, ktorú normy správneho práva v konkrétnom prípade stanovujú. Naopak povinný subjekt, ten kto nesie zodpovednosť, musí sa sankcii za protiprávne konanie podvoliť, musí ju strpieť.

Pre početnosť správnych orgánov, ktoré aplikujú správne sankcie v presne vymedzenom okruhu svojej kompetencie je nevyhnutné správne posúdenie a zhodnotenie predpokladov administratívno-právnej zodpovednosti.

Predpokladom administratívno-právnej zodpovednosti je vlastné porušenie právnej povinnosti stanovenej príslušnou normou správneho práva, ktorá predpokladá za takéto porušenie administratívnu sankciu.

Realizácia správno-právnej zodpovednosti svojimi nepriaznivými následkami zasahuje do subjektívnych práv a povinností zodpovedného subjektu. Správno-právna zodpovednosť realizujúca a rešpektujúca požiadavku zákonnosti, môže nastať len za podmienok stanovených právnou normou a zavinené porušenie právnej povinnosti sa skladá z viacerých prvkov. Základnými prvkami zavineného porušenia právnej povinnosti sú:

- a) objekt deliktu (porušenie povinnosti)
- b) subjekt deliktu
- c) objektívna stránka deliktu
- d) subjektívna stránka deliktu

a) Objekt deliktu

Objektom deliktu je právom chránený záujem (môžu to byť javy, spoločenské vzťahy), proti ktorému protiprávne konanie smeruje. V prípade správnych deliktov a vyvodzovania administratívno-právnej zodpovednosti za ne je cieľom predovšetkým zabezpečiť správu vecí verejných ak, aby nedochádzalo k jej ohrozeniu, ide teda o zabezpečenie a uplatňovanie celospoločenských hľadísk pri výkone verejnej správy. Objektom niektorých správnych deliktov je tiež ochrana majetku, zdravia, verejného poriadku a pod.

b) Subjekt deliktu

¹⁰ Aj vtedy, ak ide o prípad, že v zodpovednostnom vzťahu je zodpovedným subjektom iný orgán verejnej správy.

Subjektom deliktu je ten, kto ohrozil, alebo porušil záujem chránený právom a kto má zároveň právom priznanú spôsobilosť k protiprávnemu konaniu (deliktnú spôsobilosť).

Zodpovednou osobou /subjektom/ je podľa druhu správneho deliktu fyzická alebo právnická osoba. Podmienkou je spôsobilosť protiprávne konať a niešť za to právne následky, t.j. deliktuálna spôsobilosť.

Každý subjekt má aspoň určitú mieru spôsobilosti na práva a povinnosti počítajúc do toho aj spôsobilosť na zodpovednostné práva a povinnosti. Zatiaľ čo každý subjekt má aspoň určitú mieru spôsobilosti na práva a povinnosti nemá každý subjekt aj spôsobilosť konať a nemá teda ani do jej rámca patriacu spôsobilosť konať protiprávne.

Deliktuálna spôsobilosť fyzických osôb je založená na intelektuálnom a vôľovom vzťahu subjektu k vlastnému protiprávnemu konaniu a jeho výsledku, prípadne na dosiahnutí určitého veku alebo je viazaná na ich osobitné právne postavenie, spôsobilosť alebo schopnosti. Deliktuálna spôsobilosť fyzickej osoby je postavená na súhrne rozumových schopností rozoznať protiprávnosť konania a jeho výsledok a na danosti vôľových schopností determinovať podľa toho svoje konanie.

O spôsobilosti protiprávne konať môžeme hovoriť iba vtedy, ak sú u subjektu rozumové a vôľové schopnosti dané súčasne.¹¹

Deliktuálna spôsobilosť fyzickej osoby sa ohraničuje pri administratívnoprávnej zodpovednosti vekovou hranicou 15 rokov.¹² Tento vek musí byť v čase spáchania deliktu už dovŕšený. Okrem dovŕšenia požadovaného veku je podmienkou deliktuálnej spôsobilosti fyzickej osoby prítomnosť v čase spáchania deliktu. Normy správneho práva pojem neprítomnosť nedefinujú.¹³

Deliktuálna spôsobilosť právnickej osoby sa spája so vznikom a jej existenciou. Právnické osoby môžu vzniknúť rôznym spôsobom, buď priamo zo zákona, alebo iným spôsobom ustanoveným zákonom - či už registráciou v obchodnom registri alebo na príslušnom ústrednom orgáne.

¹¹ Ochrana majetku, zdravia je objektom predovšetkým súdnych deliktov

¹² Porovnaj § 15 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len priestupkový zákon)

¹³ Porovnaj § 5 ods. 2 priestupkového zákona

c) Objektívna stránka

Objektívnou stránkou deliktu možno rozumieť tie prvky protiprávneho a spoločensky nebezpečného či škodlivého konania, ktoré ich charakterizuje ako určitý akt navonok sa prejaveneho vonkajšieho správania sa.

Objektívna stránka správneho deliktu obsahuje tri znaky:

- konanie ako akt vôľového a to protiprávneho správania sa
- škodlivý následok protiprávneho konania
- príčinnú súvislosť medzi protiprávnym konaním a škodlivým následkom /kauzálny nexus/.

Protiprávnym konaním možno rozumieť prejav ľudskej vôle vo vonkajšom svete, pokiaľ je v rozpore s právom. V konaní subjektu sa nerozlučne spája jeho fyzická /vonkajšia/ a psychická /vnútorná/ stránka.

Konanie nemôže byť dané iba psychickým uplatnením vedomia a vôle človeka, vytváraním myšlienok, ktoré sa neprejavajú prostredníctvom fyzickej stránky. Myšlienky, ktoré sa navonok neprejavili slovami ani iným spôsobom, nie sú konaním, ktoré by mohlo byť základom administratívnoprávnej zodpovednosti, pretože samé nie sú spôsobilé porušovať alebo ohrozovať spoločenské vzťahy.

Na chránené spoločenské vzťahy môže človek protiprávne pôsobiť jednak aktívnym konaním a jednak opomenutím, pasívnym správaním.

Konanie je typickým spôsobom porušovania právnych pomerov. Najčastejšie sa uskutočňuje zásahom na zdraví, majetku, do správy vecí verejných, verejného poriadku a pod.

Opomenutie je nečinnosť tam, kde bola povinnosť konať., je teda nečinnosťou osobitne kvalifikovanou. Opomenutie je len vtedy protiprávnym konaním, ak subjektu bola uložená povinnosť aktívne konať, a ak tejto povinnosti neurobil zadosť. Nesplnením tejto povinnosti subjekt porušil právo a dopustil sa protiprávneho konania.

Ďalším prvkom objektívnej stránky deliktu je škodlivý následok, ktorý spočíva v porušení alebo ohrození právom chránených hodnôt, záujmov a vzťahov. Pri správnych deliktach je následok daný už samotným protiprávnym konaním, ktorým sa porušuje alebo ohrozuje i záujem spoločnosti, ktorý mal byť zabezpečený splnením danej povinnosti. Delikt spôsobuje vždy spoločnosti alebo jej jednotlivým subjektom negatívny následok, ktorým je materiálna alebo nemateriálna ujma.

Príčinná súvislosť medzi protiprávnym konaním a škodlivým následkom /kauzálny nexus/ spája konanie s následkom.

Príčinná súvislosť rozhoduje o tom, či je tu zodpovednosť a aký je rozsah zodpovednosti. Bez zistenia príčinnej súvislosti nemožno zistiť zodpovednú osobu za výsledok - správny delikt. Zistenie príčinnej súvislosti medzi výsledkom a príčinou nemusí vždy viesť aj k zisteniu zodpovednej osoby, lebo niekedy i keď sa príčina zistí, nezistí sa páchatel' správneho deliktu.

Správny orgán musí pri rozhodovaní o správnej zodpovednosti skúmať príčinnú súvislosť medzi protiprávnym konaním s následkom a ak príčinnú súvislosť nezistí, je správna zodpovednosť za skúmaný následok spravidla vylúčená.

d/ Subjektívna stránka deliktu

Subjektívna stránka deliktu obsahuje znaky vnútorné, týkajúce sa duševného života toho, kto sa správneho deliktu dopustil, najmä zavinenie.

Pre chápanie podstaty a spoločenskej funkcie zavinenia z hľadiska zodpovednosti malo vždy rozhodujúci význam nazeranie na psychologickú, spoločenskú a materiálnu podmienenosť, či nepodmienenosť ľudského poznania, vôle a správania sa.¹⁴

Zavinením rozumieme vnútorný psychický vzťah páchatel'a k jeho vlastnému protiprávnemu konaniu a k protiprávnym následkom tohto konania. Zavinenie patrí medzi právne pojmy, ktoré zaraďujeme medzi jednotné a všeobecne platné. Čím však nevylučujeme niektoré špecifiká v jednotlivých právnych odvetviach.

Základy pojmu zavinenie teoreticky riešila predovšetkým veda trestného práva.

V zavinennej činnosti páchatel'a je potrebné vidieť jeho celistvý systém aktivity, z ktorého však treba vyčleniť psychický proces páchatel'a, aby sa mohla spresniť kvalita zavinenia. Psychický vzťah páchatel'a sa posudzuje podľa základných kritérií, obsahujúcich zložku vedomostnú a zložku vôľovú.

Na zložkách vedomosti a vôle, ich existencii alebo absencii sú vybudované dva druhy zavinenia:

1. zavinenie z nedbanlivostí - nedbanlivosť - culpa -
a/ nedbanlivosť vedomá - luxuria
b/ nedbanlivosť nevedomá - negligentia
2. zavinenie úmyselné - úmysel - dolus
a/ úmysel priamy - directus
b/ úmysel nepriamy - indirectus, eventualis.

1. Pri zavinení z nedbanlivostí zložka vôle vo vzťahu k následku nebezpečnému pre spoločnosť vždy chýba, to znamená, že ostáva iba vedomostná /rozumová/ zložka.

O nedbanlivosť vedomú pôjde vtedy, ak páchatel' vedel, že môže spôsobiť škodlivý následok, ale bez primeraných dôvodov sa spoliehal, že ho nespôsobí.

Z hľadiska intelektuálnej stránky niet rozdiel medzi vedomou nedbanlivosťou a nepriamym úmyslom. Rozdiel však spočíva vo vôľovej stránke -

¹⁴ Luby, Š.: Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve I., Vydavateľstvo SAV Bratislava 1958, str. 450 - 476

v prípade vedomej nedbanlivosti páchatel' nechcel škodlivý následok spôsobiť a bez primeraných dôvodov sa spoliehal, že ho nespôsobí. Vedomá nedbanlivosť je budovaná na vedomosti možnosti vzniku následku. To, že sa páchatel' spoliehal, že k následku nedôjde, jednak vylučuje zámer spôsobiť ho, jednak naznačuje, že páchatel' nesprávne hodnotí daný stav možnosti zabrániť vzniku následku /bez primeraných dôvodov/.

Neprimerané dôvody, ktoré viedli páchatel'a k tomu, že sa spoliehal, že k následku nedôjde nemožno porovnávať s omylom. Vtedy páchatel' koná pod vplyvom nesprávnej vedomosti o skutočnostiach. Nedostatočné zhodnotenie nebezpečenstva spočíva v tom, že páchatel' nedocení možné následky svojho konania, teda ide o nedostatočne rozvinutú schopnosť konať so znalosťou veci.

Nevedomá nedbanlivosť spočíva v tom, že páchatel' nevedel, že svojím konaním môže spôsobiť škodlivý následok, ale vzhľadom na okolnosti a na svoje osobné pomery vedieť mal a mohol.

Pri nevedomej nedbanlivosti sa vychádza z možnosti vedomosti, ktorá sa skúma na základe objektívnych okolností spojených s deliktom, ako aj podľa subjektívnych dispozícií konkrétneho páchatel'a. Do akej miery rozhodol a konal so znalosťou veci, posúdi sa podľa okolností a osobných pomerov páchatel'a.

2. Úmyselné zavinenie je budované na zložke vedomostnej /rozumovej/ a zložke vôľovej.

Úmysel priamy spočíva v tom, že páchatel' vedel, že môže spôsobiť škodlivý následok a chcel ho spôsobiť. Vyjadrením priameho úmyslu, sa zdôrazňuje zložka vôle, ale nepopiera sa tým vedomostná zložka.

Úmysel nepriamy, eventuálny spočíva v tom, že páchatel' vedel, že môže spôsobiť škodlivý následok a pre prípad, že ho spôsobí bol s tým uzrozumený. Tu sa zdôrazňuje vedomostná zložka. V uzrozumení s možným vznikom následku je síce vôľová zložka znížená, ale vylúčená nie je.

Vôľová zložka má pri oboch druhoch úmyslu rozdielnu intenzitu., páchatel' buď následok priamo chce alebo je s ním aspoň uzrozumený. Spoločné pre tieto dva druhy úmyslu je to /z hľadiska intelektuálnej stránky/, že páchatel' si následok predstavuje aspoň ako možný.

Rozlišovanie foriem zavinenia je jedným zo základov rozlišovania zodpovednosti a diferenciacie právom predvídaných / sankcií.

V súvislosti so zavinením je potrebné poukázať aj na skutočnosti vylučujúce zavinenie. Patrí sem aj konanie v krajnej núdzi a nutnej obrane.

Nutná obrana je čin, ktorým niekto odvracia priamo hroziaci alebo trvajúci útok na záujem chránený zákonom: Zo strany útočníka musí ísť o úmyselné konanie, nebezpečné pre spoločnosť na úrovni správneho deliktu.¹⁵ Útok musí priamo hroziť alebo trvať a konajúci v nutnej obrane svojím činom sleduje tento útok odvrátiť.

¹⁵ Porovnaj § 2 písm. a) priestupkového zákona

Útok musí priamo hroziť. Rozumie sa tým stav nebezpečenstva pre chránené záujmy v tom okamihu, keď možno zasiahnuť, t.j. keď bezprostredné nebezpečenstvo už hrozí.

Útok musí trvať. O nutnú obranu teda nejde v prípade, keď napadnutý stíha útočníka, ktorý sa dal pred ním na útek.

O nutnú obranu nepôjde, ak obrana bola zrejme neprímeraná povaha a nebezpečnosti útoku. Je to nutné posudzovať podľa objektívnych a subjektívnych okolností konkrétneho prípadu.

Krajná núdza je čin, ktorým niekto odvracia nebezpečenstvo priamo hroziace záujmu chránenému zákonom, ak takýmto konaním nebol spôsobený zrejme rovnako závažný následok ako ten, ktorý hrozil a toto nebezpečenstvo nebolo možné v danej situácii odstrániť inak.

Na rozdiel od nutnej obrany, keď sa odvracia útok nebezpečný pre spoločnosť konaním prospešným pre spoločnosť, v prípade krajnej núdze táto prospešnosť spočíva v nevyhnutnosti poškodenia iného chráneného objektu v záujme ochrany ohrozeného objektu.

Nebezpečenstvo je stav, ktorý môžu vyvolať prírodné živly, zvieratá alebo činnosť človeka. Nebezpečenstvo musí hroziť priamo, bezprostredne.

Nebezpečenstvo nebolo možné odvrátiť inak. Vyžaduje sa subsidiarita pri voľbe prostriedkov na odvrátenie vzniknutého nebezpečného stavu a od konajúceho uváženie všetkých okolností konkrétneho prípadu nebezpečenstva z hľadiska možnosti odstrániť ho tak, aby nedošlo k porušeniu druhého objektu či vzťahu.¹⁶

O krajnú núdzu nepôjde v prípade, ak spôsobený následok je zrejme rovnako závažný, prípadne závažnejší ako ten, ktorý hrozil.

O krajnej núdzi nemožno hovoriť ani vtedy, ak konajúci bol povinný také nebezpečenstvo znášať a odstraňovať ho.

Administratívnoprávna zodpovednosť predpokladá zavinené porušenie právnej povinnosti. Pri zodpovednosti za zavinenie ide o subjektívny negatívny vzťah páchatel'a a o negatívnosť jeho správania sa, ako aj výsledku tohto správania k právom chráneným spoločenským vzťahom. Táto subjektívna zodpovednosť za zavinenie je vo vyspelých právnych poriadkoch pravidlom.¹⁷

Charakterizovať administratívnoprávnu zodpovednosť možno aj porovnaním s niektorými ďalšími druhmi právnej zodpovednosti. Jednotlivé druhy právnej zodpovednosti majú spoločné znaky ako je donucovací charakter právnej zodpovednosti, existencia protiprávneho správania sa páchatel'a či požiadavka jeho výchovy a okrem individuálnej i všeobecnej prevenciu.

Špecifiká administratívnoprávnej zodpovednosti sú viditeľné pri porovnávaní so zodpovednosťou trestnoprávnou. Úlohou trestnoprávnej

¹⁶ Porovnaj § 2 ods. 2 písm. b) priestupkového zákona

¹⁷ Napr. v trestnom práve je výlučným druhom právnej zodpovednosti

zodpovednosti v procese jej realizácie je trestať páchatel'a. Na druhej strane úlohou správnych orgánov pri uplatňovaní administratívnoprávnej zodpovednosti je vytvárať podmienky, aby nedochádzalo k poruchám, a pokiaľ už nastali, aby sa odstránili čo najskôr.

Porovnávaním občianskoprávnej zodpovednosti a administratívnoprávnej zodpovednosti dospejeme k tomu, že občianskoprávna zodpovednosť je spojená s hmotnou škodou, spôsobenou protiprávnym konaním páchatel'a, kým správna zodpovednosť nie je na vznik takejto škody viazaná., v mnohých prípadoch ani nenastáva.

Administratívnoprávna zodpovednosť sa odlišuje od iných, odvetvových zodpovedností aj tým, že je výlučne uplatňovaná správnymi orgánmi.

Správnoprávna zodpovednosť slúži k napĺňaniu funkcií verejnej správy a realizuje sa ako súčasť výkonu verejnej správy. Jej úlohou je spolupôsobiť pri realizácii úloh a funkcií verejnej správy. Pri svojom uplatňovaní plní funkciu signalizačnú -upozorňuje na porušenie práva, funkciu dozoru a ochrany, preventívno-výhodnú funkciu a do istej miery aj funkciu reparačnú a represívnu.

Najvýznamnejšou funkciou administratívnoprávnej zodpovednosti sa nám javí funkcia preventívno-výchovná.

Uplatňovanie správnej zodpovednosti musí mať výchovný aspekt pôsobenia na páchatel'a, ktorý sa dopustil porušenia právnej povinnosti, ale aj na ostatné subjekty správneho práva. Ak zdôrazňujeme preventívno-výchovnú funkciu správnej zodpovednosti nemožno opomenúť význam ostatných funkcií, pretože všetky funkcie majú svoju nezastupiteľnú úlohu.

Administratívnoprávna zodpovednosť ako deliktná zodpovednosť nie je vnútorne homogénna, ale je pomerne výrazne vnútorne diferencovaná. V rámci správnej zodpovednosti možno vyčleniť jednotlivé jej systémy podľa druhu správnych deliktov.

Právna zodpovednosť zásadne predpokladá zavinené porušenie právnej povinnosti. Ako sme už zdôraznili zodpovednosť za zavinenie, tzv. subjektívna zodpovednosť je pravidlom vo vyspelých právnych poriadkoch a v niektorých odvetviach práva je výlučným druhom právnej zodpovednosti.¹⁸

Osobitným druhom právnej zodpovednosti je tzv. objektívna zodpovednosť za protiprávny stav - zodpovednosť za výsledok.

Predpokladom tohto druhu zodpovednosti nie je zavinenie. V právnej teórii sa zodpovednosť bez zavinenia rozlišuje na absolútnu t.j. bez možnosti liberalizácie a objektívnu s pripustením liberačných dôvodov.

S tzv. objektívnou zodpovednosťou sa stretávame pri správnych deliktoch právnických osôb a správnych deliktoch fyzických osôb oprávnených na podnikanie.

¹⁸ tzv. subjektívna zodpovednosť je výlučným druhom právnej zodpovednosti v trestnom práve

III.

Správna zodpovednosť predstavuje predmet právnej úpravy správneho práva trestného, ktoré niektorí teoretici chápu ako subsystém správneho práva zahrňujúci právnu úpravu základov a následkov právnej zodpovednosti, či zodpovednosti za delikty.

Správne trestanie je teda neoddeliteľnou súčasťou verejnej správy. Rovnako ako celá činnosť verejnej správy musí byť aj postih správnych deliktov správnymi trestami – sankciami viazaný zásadou legality. Požiadavka zákonného podkladu správneho trestania je dôležitou zárukou proti jeho zneužitiu a veľkej voľnosti či ľubovôle správnych orgánov. Zákonnosť je tiež predpokladom efektívnosti postihu a realizácie sankcie, pretože právny subjekt musí dopredu vedieť, ktoré konania sú kvalifikované ako protiprávne a akú sankciu či trest možno za ne uložiť.

Resumé: Vo svojom príspevku sme sa pokúsili poukázať na problematiku administratívnoprávnej zodpovednosti. vychádzali sme pritom zo všeobecného pojmu právnej zodpovednosti prezentovanú v odbornej právnej literatúre.

Abstract: In our article we try to point on questions of administrative responsibility. We came out from general definition of legal responsibility which is presented in legal scientific literature.

PRÁVNE POSTAVENIE VLASTNÍKA PODĽA PREDPISOV O OCHRANE PRÍRODY A KRAJINY

I. Administratívnoprávne aspekty obmedzenia výkonu vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky

a/ Obmedzenie výkonu vlastníckeho práva podľa predpisov environmentálneho práva

Viacere zložky životného prostredia (napr. voda, pôda, dreviny, zvieratá), ekosystémy (napr. lesy) alebo prírodné zdroje (nerasty) sú z právneho hľadiska *vecami*. Strategicky a ekonomicky najvýznamnejšie prírodné zdroje sú vo vlastníctve štátu (čl. 4 Ústavy Slovenskej republiky); sú však aj environmentálne významné zložky životného prostredia, ktoré sú z právneho hľadiska *res nullius* – vlastníctvo k nim nie je právne upravené.

Zložky životného prostredia, ekosystémy a prírodné zdroje, ktoré sú predmetom vlastníctva, požívajú právnu ochranu nielen podľa predpisov *súkromného práva*, ale i podľa predpisov *verejného práva*.¹ Administratívnoprávna úprava pritom nezabezpečuje len ich ochranu pred neoprávnenými zásahmi tretích osôb, ale limituje aj samotného vlastníka pri výkone jeho vlastníckeho práva.

Obmedzenie výkonu vlastníckeho práva má najčastejšie normatívnu podobu:

- zákonnej povinnosti,²
- zákonného zákazu alebo
- zákonného zakotvenia záväzných podmienok pre výkon vlastníckeho práva.

Tieto obmedzenia môžu *byť ustanovené len zákonom*³, nie všeobecne záväzným právnym predpisom nižšej právnej sily.

Zákony z oblasti environmentálneho práva obmedzujú vo *verejnom záujme* predovšetkým *dispozičné právo vlastníka*.

¹ Napríklad zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov zakotvuje ochranu lesného majetku.

² Nie všetky zákonné povinnosti vlastníka zložky životného prostredia alebo prírodného zdroja podľa predpisov environmentálneho práva však majú charakter zákonného obmedzenia výkonu vlastníckeho práva.

³ Podľa čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky „výkon vlastníckeho práva nesmie poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom“.

Dispozičné právo (*ius disponendi*) umožňuje vlastníkovi realizovať výmennú hodnotu veci. Zahŕňa i celkové spotrebovanie veci alebo jej zničenie.

Obmedzenie vlastníka zložky životného prostredia môže spočívať:

- v zákonom *zákaze* disponovať s vecou alebo
- v ustanovení zákonných *povinností* a *podmienok*, ktoré musí vlastník veci splniť, ak chce dispozičný úkon uskutočniť *legálnym spôsobom*.

Platné predpisy obmedzujú dispozičné oprávnenie vlastníka zložky životného prostredia nasledovným spôsobom:

- príkazom zákonodarcu, aby vlastník prednostne ponúkol vec na predaj konkrétnej osobe (normatívnym vyjadrením tohto obmedzenia, pokiaľ ide o výber zmluvnej strany, je zákonná úprava predkupného práva štátu)⁴,

- ustanovením pravidiel, resp. podmienok uskutočňovania dispozičných úkonov,

- obmedzením práva vlastníka vec ničiť, prípadne zničiť.

Súčasťou dispozičného práva vlastníka je tiež jeho právo *vec predat'*, *vymeniť*, *zapožičať*, *darovať* atď. Ak je však predmetom tohto úkonu zložka životného prostredia (napr. chránený druh rastliny alebo živočích) alebo vec, ktorá predstavuje environmentálne riziko (napr. predaj odpadu za účelom jeho zhodnotenia), zákonodarca môže v záujme ochrany životného prostredia zakotviť *zákaz* takéhoto úkonu⁵ alebo *ustanoviť podmienky*, za ktorých sa môže uskutočniť⁶.

Práva vlastníka *vec ničiť*, *prípadne zničiť* sa v predpisoch environmentálneho práva obmedzuje:

- zákonným zákazom takého úkonu⁷,

- vymedzením zákonných podmienok pre uskutočnenie takéhoto dispozičného úkonu⁸,

⁴ Podľa § 23 zákona č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení zákona č. 479/2005 Z. z. ak vlastník zamýšľa predat' kultúrnu pamiatku, je povinný písomne ju ponúknuť na kúpu štátu.

⁵ Podľa § 5 zákona č. 15/2005 Z. z. o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov je zakázaný dovoz, tranzit a preprava výrobkov z tuleňov na účely predaja, kúpy, ponuky na kúpu, nadobudnutia na komerčné účely, vystavovania na verejnosti na komerčné účely, využitia na komerčný zisk a predj, držby na predaj a ponuky na predaj.

⁶ Platná právna úprava nakladania s odpadmi nezakazuje obchodovanie s odpadmi určenými na zhodnotenie, avšak ustanovuje podmienky pre dovoz, vývoz a tranzit takýchto odpadov, ako aj povinné podmienky finančného zabezpečenia cezhraničnej prepravy.

⁷ Podľa § 21 ods. 3 písm. i/ zákona č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti ani vlastník nesmie usmrtiť zviera bez primeraného dôvodu. Čo sa z právneho hľadiska považuje za primeraný dôvod, vyplýva z § 21 ods. 4 tohto zákona.

⁸ Podľa § 47 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov vlastník potrebuje na výrub dreviny rastúcej na jeho pozemku súhlas orgánu ochrany prírody (ak tento zákon neustanovuje inak).

- vymedzením podmienok tohoto dispozičného úkonu v rozhodnutí správneho orgánu, ktorým tento úkon povolil.

Právo vlastníka užívať vec (*ius utendi et fruendi*) znamená jeho právo využívať jej úžitkovú hodnotu (brať z nej úžitky).

Ak je predmetom vlastníctva zložka životného prostredia alebo ekosystém, predpisy environmentálneho práva upravujú – vzhľadom na existujúci verejný záujem – *povinnosť vlastníka dbať o predmet svojho vlastníctva* tak, aby tento plnil všetky svoje funkcie (napr. drevina pôdoochrannú, hydrickú, klimatickú atď.)⁹, prípadne sa nestal zdrojom ohrozenia pre ostatné zložky životného prostredia a ekosystémy¹⁰.

Právnym prostriedkom na zabezpečenie plnenia takejto zákonnej povinnosti vlastníka je aj *právomoc orgánu verejnej správy* uložiť vlastníkovi *rozhodnutím* vydaným v správnom konaní plnenie tejto povinnosti.

Predpisy environmentálneho práva ukladajú *rovnaké povinnosti* nielen vlastníkovi, ale i *ďalším osobám – správcovi, resp. nájomcovi pozemku*. Je to v prípade, ak vlastník výkon svojho vlastníckeho práva prenechal inej osobe¹¹. I táto osoba, aj keď nie je vlastníkom zložky životného prostredia alebo ekosystému, sa k nej totiž musí správať so starostlivosťou riadneho hospodára.¹²

V tejto súvislosti sa v predpisoch environmentálneho práva možno stretnúť aj s opačným legislatívnym prístupom, keď zákonodarca limituje vlastníka v jeho úsilí využívať úžitkovú hodnotu predmetu jeho vlastníckeho práva, a to stanovením *zákazu, podmienok alebo spôsobu využívania* prírodného zdroja (v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja). Príkladom môže byť platné ustanovenie § 18 ods. 2 zákona č. 326/2005 Z. z., podľa ktorého je v lesoch *zakázaný* holorubný hospodársky spôsob, alebo § 3 ods. 1 zákona č. 220/2004 Z. z., podľa ktorého je každý vlastník povinný zabezpečiť využívanie poľnohospodárskej pôdy tak, aby nebola ohrozená ekologická stabilita územia.

V predpisoch environmentálneho práva sa však možno stretnúť aj s obmedzením výkonu vlastníckeho práva z iného dôvodu než sú tie, ktoré uvádza čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Týmto dôvodom je *existencia zákonných práv tretích osôb* (napr. verejnosti), ktoré musí vlastník rešpektovať (stripiť).¹³

⁹ Podľa § 47 ods. 2 zákona č. 543/2002 Z. z. vlastník pozemku, na ktorom sa nachádza drevina, je povinný sa o ňu starať, najmä ju ošetrovať a udržiavať.

¹⁰ Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 220/2004 Z. z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov vlastník poľnohospodárskej pôdy je povinný predchádzať výskytu a šíreniu burín na neobrábaných pozemkoch.

¹¹ Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 220/2004 Z. z. každý vlastník poľnohospodárskej pôdy alebo *nájomca* a *správca* je povinný vykonávať agrotechnické opatrenia zamerané na ochranu a zachovanie kvalitatívnych vlastností a funkcií poľnohospodárskej pôdy a na ochranu pred jej poškodením a degradáciou.

¹² K tomu bližšie Pekárek, M.: *Vlastnictví a životní prostředí*. In: *Právo životního prostředí*. Právnická fakulta UK 2000, Praha, s. 14.

¹³ Napríklad podľa § 30 ods. 1 zákona č. 326/2005 Z. z. každý má právo vstupovať na lesné pozemky; podľa § 57 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. každý má právo pri rekreácii, turistike a obdobnom

Zákony taktiež upravujú povinnosť vlastníka *stripiet' výkon oprávnení* tretích osôb. Tieto oprávnenia vyplývajú z právomoci verejnomocenských orgánov, ich zamestnancov, resp. sú spojené s výkonom povolaní, opatrení na ochranu životného prostredia a pod.).¹⁴

Ani v jednom zo spomínaných prípadov *nejde o prípad núteného obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky* (absentuje trvalosť obmedzenia výkonu *ius utendi et fruendi*), ale o *riešenie kolízie práv osôb* (vlastníka a tretích osôb), ktoré ide vždy na ťarchu vlastníka (t. j. vlastníka je povinný ich znášať).

Iba v prípade *excesívneho* uplatnenia týchto zákonných práv a oprávnení osôb, v dôsledku ktorého vznikla vlastníkovi *škoda na majetku*, si vlastníka môže uplatňovať jej náhradu občianskoprávnou cestou.

b/ Obmedzenie výkonu vlastníckeho práva podľa zákona č. 543/2002 Z. z.

Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov upravuje práva a povinnosti právnických a fyzických osôb pri ochrane prírody a krajiny. Cieľom ochrany prírody a krajiny je obmedziť zásahy, ktoré môžu ohroziť, poškodiť alebo zničiť podmienky a formy života, prírodné dedičstvo, vzhľad krajiny, znížiť jej ekologickú stabilitu.

Zákon presadzuje verejný záujem na ochrane prírody a krajiny, pričom mnohé jeho ustanovenia majú *charakter zákonného obmedzenia výkonu vlastníckeho práva*. Práve tie sa stali predmetom návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade ustanovení tohto zákona s Ústavou Slovenskej republiky podanom v roku 2005 na Ústavný súd SR, o ktorom Ústavný súd SR doposiaľ nerozhodol.

Generálny prokurátor vo svojom návrhu namieta nesúlad ustanovenia § 3 ods. 3 druhá veta, ods. 4 a 5, § 4 ods. 2, 4 a 5, § 13 ods. 1, § 14 ods. 1, § 15 ods. 1, § 16 ods. 1, § 24 ods. 9, § 26 ods. 5, § 27 ods. 7, § 28 ods. 4, § 41 ods. 1, § 43 ods. 1 posledná veta, § 49 ods. 6, § 50 ods. 5 a 6 zákona č. 543/2002 Z. z. v platnom znení s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

V odôvodnení návrhu uviedol, že týmito ustanoveniami zákonodarca postuloval viacero povinností, a to buď vo forme zákazov alebo vo forme príkazov. Každá z týchto povinností je – podľa jeho názoru – *súčasne obmedzením vlastníckeho práva*, a to buď z dôvodu, že zakazuje alebo prinajmenšom obmedzuje slobodné užívanie vlastníctva alebo prikazuje vynakladať prostriedky vlastníka (najmä finančné) na ciele, dosiahnutie ktorých nie je v záujme vlastníka,

užívaní prírody na voľný prechod cez pozemky vo vlastníctve (správe, nájme) štátu, obce, právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ak tým nespôsobí škodu na majetku alebo zdraví inej osoby.

¹⁴ Podľa § 59 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z. z. vlastníka pozemku je povinný *stripiet'* vykonanie nevyhnutných opatrení orgánom ochrany prírody a ním poverenou osobou na účel zabránenia závažnému poškodeniu alebo zničeniu ekosystému, jeho zložky alebo prvku.

ale v záujme ochrany prírody, teda vo verejnom záujme. Tieto ustanovenia nie sú – podľa jeho názoru – v súlade s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky aj z toho dôvodu, že zákonodarca pri ich formulovaní opomenul ustanoviť nevyhnutnú mieru nimi založeného núteného obmedzenia vlastníckeho práva a taktiež nestanovil ani primeranú náhradu za nútené obmedzenie vlastníckeho práva a ani spôsob jeho určenia.

Východiskom pre posúdenie správnosti argumentácie navrhovateľa o súladnosti predmetných ustanovení zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky by – podľa nášho názoru – mala byť skutočnosť, že:

- nútené obmedzenie výkonu vlastníckeho práva spočíva v obmedzení výkonu vlastníckeho práva *ius utendi et fruendi*,
- takéto obmedzenie môže postihovať len vlastníka zložky životného prostredia, ekosystému alebo prírodné zdroja, ktorá je vecou v právnom zmysle slova, a súčasne vecou, ktorá nie je *res nullius*,
- ako vlastník – v rámci územnej ochrany prírody a krajiny (podľa druhej a tretej časti zákona č. 543/2002 Z. z.) – prichádza do úvahy len vlastník pozemku.

V prvom rade treba konštatovať, že *navrhovateľom označené ustanovenia zákona nie sú výrazom núteného obmedzenia vlastníckeho práva* podľa čl. 20 ods. 4, ale obmedzením výkonu vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

Ustanovenia § 3 ods. 3 druhá veta, ods. 4 a 5, § 28 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z. ukladajú povinnosti podnikateľom a právnickým osobám, ktorí nie sú vlastníkami zložiek životného prostredia alebo ekosystémov. Takýto postup zákonodarcu je možný, a to na základe *čl. 44 ods. 2 Ústavy SR*, podľa ktorého „*každý* je povinný chrániť a zveľaďovať životné prostredie“ (t. j. predchádzať znečisťovaniu a poškodzovaniu životného prostredia alebo poškodzovanie obmedzovať a odstraňovať), v spojitosti s *čl. 44 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky*, ktorý zakotvuje funkciu štátu v rámci starostlivosti o životné prostredie a ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov.

Všeobecná povinnosť podľa § 4 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. postupovať tak, aby nedochádzalo k zbytočnému úhynu voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov a právomoc orgánu ochrany prírody takúto činnosť zakázať, je taktiež legislatívnym vyjadrením čl. 20 ods. 3 a čl. 44 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Zákaz činnosti podľa § 4 ods. 2, ktorá je podľa čl. 44 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky ohrozovaním a poškodzovaním životného prostredia, nemôže mať povahu núteného obmedzenia vlastníka, nakoľko obsahom výkonu vlastníckeho práva môže byť len ústavou dovolené užívanie predmetu vlastníctva (hranice dovoleného a nedovoleného využívania predmetu vlastníctva pritom ustanovuje ústava v čl. 20 ods. 3).

Pokiaľ ide o zhodnotenie súladnosti § 13 ods. 1, § 14 ods. 1, § 15 ods. 1, § 16 ods. 1, § 24 ods. 9, § 26 ods. 5, § 27 ods. 7, § 49 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z. z., je potrebné uviesť, že návrh generálneho prokurátora bol podaný 25. mája 2005, keď už boli účinné ustanovenia § 13 ods. 3, § 14 ods. 1 písm. a) a b), § 15 ods. 1 písm. a) a § 16 ods. 1 písm. a) zákona č. 543/2002 Z. z. Tieto ustanovenia vylučujú uplatnenie zákonného zákazu pokiaľ ide o vjazd alebo státie vozidla vrátane motorovej trojkolky, štvorkolky a snežného skútra slúžiaceho na obhospodarovanie pozemku alebo patriaceho vlastníkovi (správcovi, nájomcovi) pozemku, na ktorý sa vzťahuje tejto zákaz.

Pokiaľ ide o iné zakázané činnosti vypočítané v predmetných ustanoveniach, zaväzujú tak vlastníka nehnuteľnosti ako aj iné osoby. Väčšina z nich nemá charakter obmedzenia výkonu práva *ius utendi et fruendi* (napr. pohybovať sa mimo vyznačeného turistického chodníka, vykonávať banskú činnosť) alebo majú charakter obmedzenia výkonu vlastníckeho práva podľa čl. 20 od. 3 Ústavy Slovenskej republiky (napr. zákaz ťažiť drevnú hmotu holorubným hospodárskym spôsobom podľa § 24 ods. 9).

Povinnosť osôb podľa § 41 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. viesť evidenciu chránených rastlín a živočíchov taktiež nie je – z právneho hľadiska – núteným obmedzením vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky. Ide o formu legislatívneho vykonania ústavnej povinnosti každého (t. j. aj vlastníka) na základe čl. 44 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, nakoľko predmetná evidencia slúži na ochranu chránených druhov voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov.

Pokiaľ ide o namietaný nesúlad § 43 ods. 1 posledná veta, § 3 ods. 2 (ako aj ďalších ustanovení zákona, z ktorých vyplýva povinnosť osoby na vlastné náklady vykonávať činnosť smerujúcich k ochrane životného prostredia), zastávame názor, že táto povinnosť je implicitne obsiahnutá v ústavnoprávnej povinnosti chrániť životné prostredie podľa čl. 44 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Povinnosť chrániť životné prostredie totiž zahŕňa aj povinnosť osoby *vykonávajúcej činnosť s vplyvom na životné prostredie, z ktorej má prospech* (napr. v rámci podnikania), *znášať náklady* na ochranu životného prostredia (v tejto súvislosti sa uplatňuje princíp environmentálneho práva „znečisťovateľ platí“).

Skutočnosť, že ochrana životného prostredia sa vykonáva vo verejnom záujme podľa čl. 44 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, *nezbavuje konkrétnu osobu* (vrátane vlastníka) *jej ústavnej povinnosti podľa čl. 44 ods. 2 chrániť životné prostredie*. Povinnosť štátu hradiť náklady spojené s ochranou životného prostredia v súvislosti s plnením jeho povinností podľa čl. 44 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky preto nastupuje až *subsidiárne*, v prípade, že niet takejto osoby, ktorá by náklady s touto činnosťou hradila (napr. nepodarilo sa ju zistiť).

Taktiež ustanovenia § 50 ods. 5 a 6 zákona č. 543/2002 Z. z. zakotvujúce zákonnú povinnosť vlastníka (správcu, nájomcu) dotknutého pozemku podľa § 50 ods. 5 prvá veta oznámiť výkon činnosti je legislatívnym vykonaním čl. 20 ods. 3 a čl. 44 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Z uvedených dôvodov považujeme prokurátorom napadnuté ustanovenia zákona za súladné s Ústavou Slovenskej republiky.

II. Administratívnoprávne aspekty úpravy núteného obmedzenia vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky

a/ Nútené obmedzenie vlastníckeho práva podľa predpisov environmentálneho práva

Nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné - podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky – iba v nevyhnutnej miere, vo verejnom záujme, na základe zákona a za primeranú náhradu.

Verejný záujem vyplýva buď z účelu zákona (napr. ochrana životného prostredia, ochrana prírody) alebo môže byť *definovaný zákonom*.¹⁵

Z právneho hľadiska nejde o *vyvlastnenie* (lebo nedochádza k trvalému zániku všetkých vlastníckych práv subjektu k veci a k ich prechodu na inú osobu na základe rozhodnutia verejnomocenského orgánu).

Dôvodom núteného obmedzenia vlastníckeho práva môžu byť zákazy a opatrenia vyplývajúce zo zákonných zákazov činností v území (napr. v dôsledku vyhlásenia chráneného územia, keď vlastník pozemku nachádzajúceho sa v tomto území nemôže v záujme ochrany prírody uskutočňovať na svojich pozemkoch poľnohospodársku činnosť), zavedenie osobitného režimu hospodárenia v území vo verejnom záujme, rozhodnutie o vyňatí lesného pozemku atď.

Dôsledkom núteného obmedzenia vlastníckeho práva v praxi je obmedzenie bežného hospodárenia na nehnuteľnosti (obmedzenie doterajšieho využívania pozemku). Platné predpisy v takom prípade priznávajú *vlastníkovi právo na náhradu* za obmedzenie vlastníckych práv.¹⁶

Povinnou osobou je ten, v prospech koho sa vlastníckovo právo obmedzilo.¹⁷

¹⁵ Napríklad podľa § 39 ods. 1 zákona č. 538/2005 Z. z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečivých kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných minerálnych vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov je ním záujem na vyhľadávaní a využívaní prírodného liečivého zdroja na liečebné účely, ako aj záujem na ochrane prírodných liečivých zdrojov a prírodných minerálnych zdrojov na účel zachovania ich kvalitatívnych a kvantitatívnych vlastností a zdravotnej bezchybnosti.

¹⁶ Podľa § 61 ods. 4 zákona č. 543/2005 Z. z. *osobou oprávnenou na uplatnenie nároku* je vlastník pozemku, ktorého bežné obhospodarovanie bolo obmedzené; ak je vlastníkom pozemku štát, je touto osobou správca. Ak je pozemok v podielovom spoluvlastníctve, osobou oprávnenou na uplatnenie nároku je zástupca určený spoluvlastníkmi.

¹⁷ Podľa § 39 ods. 3 zákona č. 538/2005 Z. z. primeranú náhradu je povinný uhradiť užívateľ prírodného liečivého zdroja alebo prírodného minerálneho zdroja. Ak nie je užívateľ prírodného liečivého zdroja alebo prírodného minerálneho zdroja určený, poskytne primeranú náhradu Ministerstvo zdravotníctva SR.

Platné predpisy verejného práva upravujú podmienky uplatnenia práva na náhradu. Ustanovujú osobu oprávnenú uplatniť si nárok, formu uplatnenia, zákonnú lehotu na uplatnenie nároku, správny orgán príslušný na rozhodovanie o nároku a o jej výške v správnom konaní, spôsob výpočtu náhrady, splatnosť náhrady, zánik nároku atď.¹⁸

b/ Nútené obmedzenie vlastníckeho práva podľa zákona č. 543/2002 Z. z.

Zákon č. 543/2002 Z. z. upravuje v § 61 náhradu za obmedzenie bežného hospodárenia.

Vlastník pozemku je povinný strpieť obmedzenia a opatrenia vyplývajúce zo zákazov a iných podmienok ochrany prírody a krajiny ustanovených týmto zákonom alebo na jeho základe. Ak však dochádza v dôsledku týchto obmedzení a opatrení k obmedzeniu bežného obhospodarovania pozemkov, patrí mu náhrada vo výške zodpovedajúcej tomuto obmedzeniu bežného obhospodarovania; to neplatí pre vlastníka súkromného chráneného územia a jeho ochranného pásma, ak sa obmedzenie týka bežného obhospodarovania v tomto území a na pozemkoch vo vlastníctve štátu.

¹⁸ Podľa § 32 ods. 6 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov „Za preukázané obmedzenie užívania pozemkov v ochranných pásmach vodárenských zdrojov patrí vlastníčkovi pozemkov náhrada majetkovej ujmy v primeranom a preukázateľnom rozsahu, ktorú je povinný poskytnúť na jeho žiadosť ten, kto odoberá vodu, alebo ten, kto žiada o povolenie na odber vody z vodárenského zdroja; pri vodárenskej nádrži vlastník alebo stavebník vodnej stavby slúžiacej na vzdúvanie vody vo vodárenskej nádrži. Majetkovú ujmu možno uhradiť na základe dohody o určení výšky za ročné, prípadne dlhšie obdobie alebo dohody o jednorazovej náhrade. Ak sa nedosiahne dohoda, výška majetkovej ujmy sa určí na základe znaleckého posudku podľa osobitného predpisu.“

Podľa § 38 zákona č. 538/2005 Z. z. „Vlastníkom nehnuteľností a tretím osobám, ktorým vznikne v dôsledku obmedzení doterajšieho užívania nehnuteľností alebo v dôsledku skončenia doterajšej činnosti v súvislosti s opatreniami podľa tohto zákona ujma, patrí primeraná náhrada. Primeranú náhradu je povinný uhradiť využívatel' prírodného liečivého zdroja alebo prírodného minerálneho zdroja. Ak nie je využívatel' prírodného liečivého zdroja alebo prírodného minerálneho zdroja určený, poskytnie primeranú náhradu ministerstvo zdravotníctva. Ak sa vlastník nehnuteľností alebo tretie osoby podľa odseku 3 nedohodnú s využívatel'om prírodného liečivého zdroja alebo prírodného minerálneho zdroja o primeranej náhrade, rozhodne o nej na návrh niektorého z nich súd.“

Podľa § 35 zákona č. 326/2005 Z. z. „Náhrada za obmedzenie vlastníckych práv patrí vlastníčkovi alebo správcovi, ak vyňatím [§ 7 ods. 1 písm. a) a b)], obmedzením využívania [§ 7 ods. 1 písm. c)] alebo osobitným režimom hospodárenia (§ 14 ods. 1) dôjde k obmedzeniu vlastníckych práv. Náhrada za obmedzenie vlastníckeho práva sa poskytnie podľa tohto zákona, ak osobitné predpisy neustanovujú inak. Náhradu za obmedzenie vlastníckych práv je v primeranom rozsahu povinný vlastníčkovi alebo správcovi poskytnúť ten, na koho žiadosť alebo návrh dochádza k obmedzeniu vlastníckych práv podľa odseku 1. Náhrada za obmedzenie vlastníckych práv podľa odseku 1 sa poskytuje na základe dohody o určení výšky a spôsobe jej poskytnutia, ktorej návrh predkladá vlastníčkovi alebo správcovi ten, na koho žiadosť alebo návrh dochádza k obmedzeniu vlastníckych práv. Ak sa nedosiahne dohoda, o výške alebo spôsobe poskytnutia náhrady za obmedzenie vlastníckych práv rozhoduje súd; nárok na náhradu škody nie je tým dotknutý.“

Generálny prokurátor Slovenskej republiky vo svojom návrhu na začatie konania o súlade ustanovení tohto zákona s Ústavou Slovenskej republiky podanom v roku 2005 na Ústavný súd SR namieta rozpor ustanovení § 61 ods. 3, 4, 7 a 8 zákona č. 543/2002 Z. z. s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Podľa jeho názoru „... primeraná náhrada za nútené obmedzenie vlastníckeho práva je súčasťou základného práva na ochranu vlastníctva. Z tohto dôvodu musí byť stanovená najneskôr v okamihu, keď nastane nútené obmedzenie vlastníckych práv. Z toho vyplýva, že musí byť ustanovená tým istým právnym aktom, ktorý zakladá vznik núteného obmedzenia vlastníckeho práva. Stanovenie primeranej náhrady ústava nepodmieňuje ničím iným, len existenciou (vznikom) núteného obmedzenia vlastníckeho práva“.

K nútenému obmedzeniu výkonu vlastníckych práv dochádza v dôsledku vyhlásenia tzv. územnej ochrany, t. j. v dôsledku toho, že príslušný orgán (vláda alebo orgán ochrany prírody) vydá všeobecne záväzný právny predpis, ktorým vyhlási chránené územie a tým v ňom aj ustanoví špeciálny právny režim ochrany. Ten môže mať za následok aj obmedzenie bežného obhospodarovania pozemkov.

Právnym dôsledkom nadobudnutia účinnosti právneho predpisu, ktorým sa vyhlasuje územná ochrana, je *vznik ústavnoprávneho nároku na primeranú náhradu* za takéto nútené obmedzenie vlastníckeho práva (ak k nemu došlo). Na požiadavke generálneho prokurátora Slovenskej republiky ustanoviť primeranú náhradu „najneskôr v okamihu, keď nastane nútené obmedzenie vlastníckych práv“, t. j. tým istým právnym aktom, *na základe ktorého sa obmedzenie vyhlasuje*, nie je možné bezvýhradne trvať z viacerých dôvodov.

Na rozdiel od právneho inštitútu vyvlastnenia ako „jednorázového aktu“, keď už v čase vyvlastnenia je možné určiť výšku primeranej náhrady, nútené obmedzenie takýto charakter nemá (určuje sa pro futuro, za určité obdobie).

Vzhľadom na to, že vyhlásenie chráneného územia sa uskutočňuje *všeobecne záväzným právnym predpisom*, takýto postup vylučuje sama povaha tohto správneho aktu zakladajúceho obmedzenie bežného obhospodarovania pozemkov.

Ak by de lege ferenda chránené územia boli ustanovované *rozhodnutiami vydanými v správnom konaní*, bolo by potrebné v zákone výslovne zakotviť povinnosť správneho orgánu určiť náhradu za obmedzenie bežného obhospodarovania v tomto rozhodnutí. Takáto právomoc správneho orgánu však *nevyplyva ani z osobitných zákonov*, ktoré síce predpokladajú uzavretie *dohody medzi oprávneným a povinným*, avšak existenciu dohody nepovažujú ani za *zákonný predpoklad nadobudnutia účinnosti rozhodnutia* správneho orgánu o ustanovení ochranného pásma.

Generálny prokurátor Slovenskej republiky vo svojom podanom návrhu taktiež namieta, že náhrada sa vzťahuje len na obmedzenia súvisiace s *bežným obhospodovaním pozemkov*, pričom nereflektuje nútené obmedzenie vlastníckeho práva ako také. Ak by z vecného hľadiska v praxi prichádzalo v týchto prípadoch do úvahy v rámci núteného obmedzenia vlastníckeho práva aj

„niečo iné“, než obmedzenie bežného obhospodarovania v zmysle § 61 ods. 2, bolo by potrebné s názorom navrhovateľa súhlasiť a považovať úpravu ústavnoprávneho nároku vlastníka podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy SR v § 61 zákona č. 543/2002 Z. z. za *útku a preto aj rozpornú s ústavou*.

Zákonná úprava uplatnenia nároku v súvislosti s núteným obmedzením vlastníckeho práva v predpisoch environmentálneho práva vychádza z konštrukcie, že *verejnemocenský akt vykonávateľa štátnej správy vydaný vo verejnom záujme* (ten musí byť preukázaný) je predpokladom toho, aby si vlastník nehnuteľnosti svoj nárok uplatnil voči *osobe, v prospech ktorej k nútenému obmedzeniu došlo*. Touto osobou nemusí byť len štát, môže to byť aj iná osoba. Osobitné zákony vychádzajú z toho, že povinná osoba uzavrie s vlastníkom *dohodu o náhrade*, v opačnom prípade rozhodne na návrh súd.

Z tohto pohľadu je právna úprava inštitútu náhrady za obmedzenie bežného obhospodarovania upravená v zákone č. 543/2002 Z. z. – v porovnaní s inými zákonmi – neštandardná, nakoľko vychádza z toho, že *o rozsahu a obsahu nároku vlastníka pozemku sa rozhoduje verejnemocenským rozhodnutím* vydaným v správnom konaní.

Osoba oprávnená na uplatnenie nároku (vlastník pozemku, ktorého bežné obhospodarovanie bolo obmedzené; ak je vlastníkom pozemku štát, je touto osobou správca a ak je pozemok v podielovom spoluvlastníctve, osobou oprávnenou na uplatnenie nároku je zástupca určený spoluvlastníkmi) si podľa zákona č. 543/2002 Z. z. môže nárok uplatniť v trojročnej lehote. Jej márnym uplynutím nárok ex lege zaniká.

Generálny prokurátor Slovenskej republiky vo svojom návrhu v tejto súvislosti namietol, že „*ústava nepripúšťa možnosť nepriznania primeranej náhrady núteného obmedzenia vlastníckeho práva z dôvodov uplynutia lehôt*“. Ustanovenie § 61 ods. 7 písm. a/ zákona č. 543/2002 Z. z. preto považuje za rozporné nielen s čl. 20 ods. 4, ale i s čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „*základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné*“. Tu treba povedať, že iné zákony neupravujú prekluzívne lehoty na uplatnenie nároku oprávneného voči povinnému. Právna argumentácia generálneho prokurátora Slovenskej republiky je správna.

Rovnako zaujme právna argumentácia, pokiaľ ide o namietanú protiústavnosť platného § 61 ods. 8 zákona č. 543/2002 Z. z., podľa ktorého „*nárok na náhradu zaniká ak vlastník pozemku nedodržel obmedzenia bežného obhospodarovania, za ktoré mu bola náhrada poskytnutá*“. Vychádza zo skutočnosti, že Ústava Slovenskej republiky „*nepripúšťa možnosť nepriznania náhrady z dôvodu sankcionovateľného správania subjektu, ktorému má byť z dôvodu núteného obmedzenia vlastníckeho práva priznaná*“.

S týmto názorom je potrebné taktiež bezvýhradne súhlasiť. Ak porovnáme osobitné zákony upravujúce právne postavenie osôb, vlastnícke práva ktorých boli nútené obmedzené, zistíme, že žiaden z nich neustanovuje, že by nárok oprávneného vlastníka voči povinnej osobe mal zaniknúť, ak oprávnený vlastník poruší

ustanovenia verejnoprávneho charakteru, t. j. osobitné obmedzenia uplatňujúce sa vo vyhlásenom chránenom území alebo ochrannom pásme. Za prípadné porušenie povinnosti v tomto smere, je vlastník, rovnako ako iné osoby, postihnuteľný v rámci administratívnoprávnej zodpovednosti. Jej vznik však nemá vplyv na existenciu jeho nároku zaručeného v čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Resumé:

The right of ownership as a basic human right is not only widely protected but also, on the other hand, gives rise to responsibility. The exercise of the right must not cause damage to human health, nature or the environment beyond the extent stipulated by legislation (Art. 20 Par. 3 of Slovak Constitution).

According to the Article No. 61 Par. 1 of the Act No. 543/2002 Coll. the owner of lands is obliged to tolerate restrictions and measures resulting from prohibitions and other conditions of nature and landscape protection set forth by or base on this Act. If this restrict a common cultivation of the land, the owner is entitled to a compensation at the amount corresponding to the restriction of the common cultivation.

The basic aim of the paper is to present the conformity and especially non-conformity of valid Articles of the Act No. 543/2002 Coll. on Nature and Landscape Protection with the Constitution of Slovak Republic.

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY JAKO NOVĚ LEGISLATIVNĚ KONCIPOVANÁ FORMA ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY

Vědecká konference k počtě nestora slovenského správního práva a jeho vědy, prof. JUDr. Michala Gašpara, CSc., je nepochybně vítanou příležitostí k pohledu na aktuální témata či otázky oboru, kterému prof. JUDr. Michal Gašpar, CSc. zasvětil svůj profesní život.

Osobně jsem prof. JUDr. Michala Gašpara, CSc., poznal a setkával jsem se s ním při příležitostech odborných kontaktů mezi československými akademickými či vědeckými pracovišti počínaje 70. léty dnes již minulého století, kdy správní právo a jeho věda ve Slovenské i České republice, a to nejen díky tehdejšímu federálnímu uspořádání společného státu, vycházely z obdobných východisek a také dospívaly ke srovnatelným řešením. Prof. JUDr. Michal Gašpar, CSc. již řadu desetiletí patří k současným nejvýznamnějším československým osobnostem (to bez ohledu na zánik federace) v oblasti teorie správního práva a veřejné správy, a proto není divu, že svou letitou pedagogickou, vědeckou, a stejně tak i další odbornou činností, významně přispívá k rozvoji slovenského, a stejně tak i českého správního práva a jeho vědy, jakož i v posledních letech probíhající reformy veřejné správy.

Prof. JUDr. Michal Gašpar, CSc. vždy disponoval širokým záběrem vědeckého zájmu, přičemž pro jeho přístup k vědecké práci vždy bylo, a i nadále je, charakteristické, že příslušné teoretické rozbory spojuje s praktickými potřebami veřejné správy a dovádí je k řešení využitelným v aktuální praxi.

Při vědomí těchto skutečností si při této výjimečné příležitosti osobně dovolím svým skromným příspěvkem poukázat na aktuální problematiku režimu jmenovité nově legislativně koncipované formy činnosti veřejné správy v dnešních podmínkách České republiky, jež ve stávající procesní právní úpravě ve Slovenské republice, jak je mi známo, dosud nemá výslovnou obdobu, nicméně jde o formu činnosti k jejímuž teoretickému základu a vymezení, a stejně tak i k jejímu příp. legislativnímu vyjádření či zakotvení, by po mém soudu bylo možné poměrně úspěšně čerpat mj. právě z vědeckých a dalších odborných prací jubilanta.

Touto formou činnosti veřejné správy jsou svou povahou smíšené jednostranné správní akty, označované jako tzv. opatření obecné povahy.

1. Pojem a charakteristika opatření obecné povahy

Činnost veřejné správy se tradičně realizuje v diferencovaných, leč zpravidla ustálených, formách,¹ mezi nimiž převažují vnější jednostranné správní akty normativní nebo individuální povahy. Zatímco normativní akty jsou ve své podstatě podzákonými právními předpisy, a takovými formami činnosti veřejné správy, resp. formami realizace správního práva, které díky své povaze pramenů správního práva jsou současně v objektivním smyslu správním právem samotným, individuální správní akty jsou akty autoritativní aplikace práva, jako výsledek mocenské nařizovací realizace obsahu zákonů, jakožto aktů orgánů zákonodárné moci, sledující subjektivizaci správního práva.

Potřeby praxe veřejné správy přitom v určitých situacích vyžadují i takové správní akty, které nejsou výlučně akty normativními či akty individuálními, ale které současně nesou některé znaky obou těchto skupin správních aktů ve vzájemné kombinaci.

Právě těmto potřebám a povaze těchto správních aktů mají podmínkách aktuálního znění českého právního řádu sloužit tzv. *opatření obecné povahy*. Legislativní zakotvení této formy činnosti a obecných procesních pravidel přípravy tohoto aktu, jakož i jeho projednání, přijetí a vyhlášení, je obsaženo v tzv. novém správním řádu, jímž je zákon č. 500/2004 Sb..

Opatřením obecné povahy se podle výslovného znění této legislativní úpravy rozumí takový jednostranný *závazný* právní akt orgánu veřejné správy, který *není ani právním předpisem, ani rozhodnutím*. Zákonodárce pro pojmové vymezení „opatření obecné povahy“, jak vyplývá z uvedeného legislativně definičního vymezení, zvolil cestu jeho tzv. negativního vymezení. Z logiky věci je zřejmé, že opatřeními obecné povahy nejsou, či nebudou, jakékoliv správní akty či úkony, které nejsou ani právním předpisem, ani rozhodnutím, ale jen takové správní akty či úkony, které ponесou, či budou obsahovat resp. vykazovat „toliko“ určité znaky právě těchto dvou skupin aktů či úkonů. Vzhledem k tomu, že jde o nepřímé vymezení těchto aktů, to potom nutně vyžaduje „pozitivně“ představitelný okruh předmětných aktů dovozovat vždy výkladem, a to při vědomí toho, jaké akty správy (zřetelně v daném případě jednostranného charakteru) mohou přicházet, ve srovnatelné kontrapozici vůči rozhodnutím, jako individuálním správním aktům, a vůči právním předpisům, jako normativním správním aktům, v úvahu.

Z pohledu teorie správního práva se pojmově či kategoriálně jedná o akty tzv. *smíšené povahy*, které již ve svém základu vykazují znaky obou v úvahu

¹ *Formami činnosti veřejné správy* rozumíme cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu a formy činnosti jsou potom konečným vnějším výrazem činnosti veřejné správy. V této souvislosti je třeba poznamenat, že formami činnosti lze v jistém smyslu rozumět již vždy příslušné *typové činnosti* veřejné správy (vydávání předpisů veřejné správy, vydávání správních rozhodnutí, uzavírání správních dohod, apod.), v klasickém¹, a také zdá se převažujícím, vnímání se však formami činnosti veřejné správy obvykle rozumí až samotný formalizovaný „výsledek“ příslušné činnosti veřejné správy.

přicházejících „směšovaných“ skupin správních aktů. Zatímco individuální správní akty se týkají konkrétní věci a přichází v úvahu ve vztahu ke jmenovitě individualizovaným subjektům, a normativní správní akty se týkají obecněji vymezovaných otázek ve vztahu k blíže neurčenému okruhu adresátů, potom tedy pro tzv. akty smíšené povahy platí, že schematicky vzato u nich budou předmětné znaky individuálních a normativních správních aktů přicházet v úvahu „křížem“. Tzn., že buďto půjde o řešení relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů, což je či bude zřejmě častější případ opatření obecné povahy (z úpravy před přijetím nového správního řádu viz např. rozhodnutí orgánu státní správy lesů, vydávané na návrh vlastníka lesů o výjimkách ze zákazů uvedených v odstavci 1 písm. a) až k) § 20 zákona o lesích, jimiž by mohla být porušena práva jiných vlastníků lesů), nebo půjde o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům (z úpravy před přijetím nového správního řádu viz např. lesní hospodářský plán pro vlastníka lesa, schvalovaný orgánem státní správy lesů podle § 27 lesního zákona, kde se výslovně uvádí, že na řízení o schvalování plánů nebo povolování jejich změn se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, s výjimkou řízení o námitkách vlastníka lesa proti neschválení předložené verze návrhu plánu). Výrazu „akty smíšené povahy“ tak vzhledem k jejich povaze může odpovídat i příp. označení *konkrétně abstraktní akty* (řešení relativně konkrétní správní věci s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů), či *abstraktně konkrétní akty* (řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům).²

Z logiky věci je zřejmé, že zdaleka nejde o zcela nově „zaváděnou“ formu činnosti veřejné správy, neboť případy a situace sem podřaditelné přichází či přicházely v úvahu (byť ve značně omezené míře) i před přijetím a nabytím účinnosti nového správního řádu, nicméně i u nich, do jisté míry obdobně jako u výše charakterizovaných veřejnoprávních smluv, chyběla zejména procesní právní úprava, resp., její společný základ.³

Správní řád přitom stanoví, že postup jím předvídaný se pro opatření obecné povahy uplatní tam, kde „zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření

² Tady je třeba poznamenat, že původní předloha správního řádu (vládní návrh správního řádu z r. 2003) mířila jen na konkrétně abstraktní akty. V tomto smyslu se také vyjadřovala i důvodová zpráva. Nicméně výsledné znění správního řádu je koncipováno širěji, což umožňuje pod zákonnou dikcí vymezení opatření obecné povahy výkladem podřadit i abstraktně konkrétní akty. Při této příležitosti lze poznamenat, že toto řešení připomíná německé řešení obdobného institutu, označovaného jako *Allgemeinverfügung*.

Pokud jde o konkrétní naplnění předmětných znaků konkrétnosti a abstraktnosti, či abstraktnosti a konkrétnosti, je potom již svěřeno zvláštním zákonům, jež mají jmenovitá opatření obecné povahy upravovat (a také tak již činí).

³ Není bez zajímavosti, že pojem „opatření obecné povahy“ český právní řád před přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, užil dosud jedenkrát, a to v roce 1966 v dosud platném zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, kde se uvádělo a dosud uvádí, že „*Je-li třeba k zabezpečení péče o zdraví lidu opatření obecné povahy nebo jejich jednotného provádění, postupují orgány ozbrojených sil, bezpečnostních sborů Sboru nápravné výchovy České republiky v úzké součinnosti s orgány státní zdravotní správy.*“ O tom, jak mělo či má být postupováno při jejich vydávání nebo provádění, však již daný zákon nehovoří.

obecné povahy“. Tak se zákonitě nabízí výklad, v jehož smyslu se příslušná procedura použije jenom na případy, kdy zvláštní zákon bude o opatřeních obecné povahy, a navíc závazného charakteru, výslovně hovořit. Tzn., že se takto otevírá prostor zvláštním zákonům, aby příslušné formy činnosti - *konkrétně abstraktní* či *abstraktně konkrétní akty*, s nimiž se v jejich obsahu počítá, či bude počítat, takto výslovně (t.j. jako „opatření obecné povahy“) označily.⁴

Otázkou přitom zůstává, zda by v tomto procesním režimu nemohlo či nemělo být postupováno i tam, kde zvláštní zákony budou počítat s aktem či úkonem, který bude splňovat definiční znaky závazného opatření obecné povahy, aniž by však takový akt či úkon jako „opatření obecné povahy“ výslovně označen byl, a jeho výslovná procesní úprava by chyběla.⁵

⁴ Prvním takovým případem zvláštní zákonné úpravy po přijetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, je zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který se závazným opatřením obecné povahy počítá hned v několika případech. Současně je třeba poznamenat, že obdobně v několika případech se závazným opatřením obecné povahy počítá nově přijatý stavební zákon, zákon č. 183/2006 Sb., přičemž je známo, že právě potřeba vhodnějšího legislativního řešení některých otázek v oblasti územního plánování, tedy otázek v režimu úpravy tzv. veřejného stavebního práva, byla rozhodujícím motivem k procedurální úpravě opatření obecné povahy ve správním řádu. Tak je nově povaha i forma „opatření obecné povahy“ přiznána především *územně plánovací dokumentaci*, což podle předchozího stavebního zákona v úvahu nepřicházelo. Závazná část měla formu „právního předpisu“ (tomu např. u územního plánu obce ještě předcházelo „usnesení zastupitelstva“, kterým byl návrh územního plánu schvalován; to však samo o sobě neneslo znak „závaznosti“ územního plánu, navíc nešlo o akt vnější, a „opatření obecné povahy“ takto schválený územní plán tedy být nemohl; to přirozeně ani tehdy, pokud by příp. usnesením schválený územní plán v jeho závazné části obecně závaznou vyhláškou vyhlášen nebyl; krom toho, bylo /a i nadále je/ na nápravu usnesení pamatováno režimem nápravy nesprávných opatření při výkonu dozoru na činnosti samosprávy), směrná část nebyla „závazná“. Stejně tak „opatření obecné povahy“ nemohla být „závazná část“ územního plánu po jejím vyhlášení, neboť zákon pro ni výslovně stanovil, jak bylo připomenuto formu „právního předpisu“ (přičemž opatřením obecné povahy je jen to, co právním předpisem není). Proto je třeba i po nabytí účinnosti nového stavebního zákona na „dřívější“ územní plány nahlížet jako na dokumenty, které nebyly a nejsou co do obsahu a formy opatření obecné povahy, ostatně ani takto nemohly být připravovány projednávány a přijímány či schvalovány, a pod tímto zorným úhlem je také třeba příp. posuzovat jejich soulad s právní úpravou.

Úprava předmětných nástrojů územního plánování, provedená v novém stavebním zákoně, tak není ani formálně, ani materiálně retroaktivní, což prakticky znamená, že akty, jež mají být podle nového stavebního zákona vydávány formou opatření obecné povahy, lze za „opatření obecné povahy“ považovat jenom v těch případech, kdy takto byly jako takové vydávány až za, či po, účinnosti tohoto zákona, tedy po datu 1.1.2007. Tento názor zastává i aktuální správněsoudní judikatura. Nejvyšší správní soud sice nejprve v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, dospěl k závěru, že soud může jako opatření obecné povahy přezkoumávat schválení či změnu územně plánovací dokumentace z doby před nabytím účinnosti nového stavebního zákona, avšak později v rozsudku rozšířeného senátu, ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, dospěl ke zcela opačnému závěru. Jmenovitě konstatoval: *Územní plán velkého územního celku schválený usnesením zastupitelstva kraje v r. 2006 není opatřením obecné povahy a není zde tedy dána pravomoc soudu dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkumu v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.*

⁵ Takto se nabízí k úvaze např. uzavření veřejných prostranství, opatření při krizových situacích, stanovení objížděk v silniční dopravě, ale např. stanovení režimu řízení dopravního provozu prostřednictvím dopravních značek. V těchto a jim obdobných případech či situacích je zřejmé, že by u nich měla příslušná zvláštní právní úprava také počítat s určitými procesními specifiky, neboť jak

Tady se zřejmě při daném zákonném definičním vymezení „opatření obecné povahy“ dá dovodit, že by se rozhodovací praxe touto cestou legitimně ubírat mohla.⁶ Těžiště dikce předmětného zákonného ustanovení „Podle této části postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“⁷ zřetelně nespočívá v akcentaci „názvu“ tohoto aktu či úkonu, ale spíše v jeho odlišení od právních předpisů a od rozhodnutí, vydávaných ve veřejné správě.

Současně je však ale třeba poznamenat, že u těch aktů či úkonů, které nebudou ve zvláštních zákonech výslovně jako „opatření obecné povahy“ označeny, bude nutno vždy pečlivě zvažovat, zda a nakolik u nich jsou dovoditelné, resp. dané, znaky „opatření obecné povahy“ naplněny, neboť z logiky věci takové akty oscilují na ose mezi představitelnými „krajními póly“ individuálních správních aktů na straně jedné a normativních správních aktů na straně druhé. Při aktuálním právním stavu se tak např. nutně vtírá myšlenka, jak a kde stanovit hranici mezi rozhodnutím vydaným v řízení s velkým počtem účastníků⁸ (jako individuálním správním aktem, tj. správním rozhodnutím) a mezi opatřením obecné povahy.

Vlastní procedurální režim opatření obecné povahy je správním řádem upraven stručně a přitom současně i poměrně obecně. Dané úpravy jsou výslovně věnovány čtyři paragrafy s tím, že se předpokládá obdobné využití části první správního řádu (předmět úpravy a základní zásady) a dále přiměřené využití části druhé správního řádu (obecná ustanovení o správním řízení). Za situace, kdy správní řád výslovně počítá s aplikací svých procedurálních pravidel k opatřením obecné povahy v případech, kdy taková opatření *ukládá*⁹ vydat zvláštní zákon, lze s ohledem na obecně subsidiární povahu správního řádu dovodit, že tyto zvláštní zákony mohou, a také tak budou jistě do budoucna činit, upravovat i příslušná procesní specifika.

Z úpravy obsažené ve správním řádu lze dovodit, že řízení o vydání rozhodnutí obecné povahy, vzdor tomu, že se zde hovoří o „návrhu“ (nerozumí se tím však „žádost“), se zahajuje z moci úřední, čímž není vyloučeno, aby takto bylo postupováno k podnětu zvenčí veřejné správy. Správní řád zahájení řízení o opatření obecné povahy spojuje se zveřejněním jeho návrhu na úřední desce. Výslovně se stanoví, že *návrh opatření obecné povahy* s odůvodněním příslušný správní orgán poté, co jej projedná s dotčenými orgány doručí *veřejnou vyhláškou*

vyplyne z dalšího textu, procesní úprava tak, jak je pro opatření obecné povahy stanovena správním řádem, by se na většinu uvedených příkladů zřejmě bez dalšího vztáhnout nemohla.

⁶ V tomto směru nesporně sehraje svůj význam zejména soudní judikatura, a to s ohledem na to, že přezkoumání opatření obecné povahy je tzv. „přímo“ svěřeno správnímu soudnictví.

⁷ viz ust. § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁸ viz ust. § 144 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁹ Dikci „kdy zvláštní zákon ukládá“ bude zřejmě třeba vykládat volněji, neboť nepochybně ne všechna představitelná opatření obecné povahy bude třeba vždy vydávat povinně, a bude často na úvaze správního orgánu, zda potřebu vydání opatření obecné povahy shledá či nikoliv. Zřejmě je dané „zákonně dikci“ třeba rozumět tak, že obecněji mívá na situace, kdy zvláštní zákon vydání opatření obecné povahy správnímu orgánu svěřuje.

podle § 25 správního řádu, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námítky. I v tomto případě zveřejňování na úřední desce platí, že návrh musí být zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pokud by nastala taková potřeba, návrh opatření obecné povahy se zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklým. Přitom platí, že návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15ti dnů.

Návrh opatření obecné povahy, který, jak bylo poznamenáno, musí být odůvodněn a zveřejňuje se společně s tímto odůvodněním, může být i značně rozsáhlý. Proto správní řád stanoví, že pokud není vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, koho zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Způsobem umožňujícím dálkový přístup však v takovém případě musí být zveřejněno úplné znění návrhu, a to včetně jeho odůvodnění.

Pro řízení o návrhu opatření obecné povahy platí, že toto řízení je písemné, pokud zvláštní zákon nestanoví nebo správní orgán neurčí, že je řízení spojeno s *veřejným projednáním návrhu*. V takových případech potom platí, že dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na své úřední desce nejméně 15 dnů před tímto projednáním, přičemž oznámení o době a místě konání veřejného projednání návrhu zveřejní také na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Pokud by v dané věci hrozilo nebezpečí z prodlení, může příslušný správní orgán tuto dobu zkrátit, přičemž pokud nestanoví zvláštní zákon jinak, nemůže být tato doba kratší než 5 dnů. I v případě zveřejňování oznámení o době a místě konání veřejného projednání návrhu musí být toto oznámení zveřejněno taktéž způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Vlastním zveřejněním návrhu opatření obecné povahy se sleduje to, aby se s tímto návrhem mohl každý seznámit a případně se k tomuto návrhu také vyjádřit. Platná právní úprava výslovně počítá s tím, že k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky. Zákon lhůtu pro uplatnění takových připomínek nestanoví, z povahy věci je zřejmé, že tuto lhůtu musí stanovit sám správní orgán. Pokud by se však konalo veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy, potom platí, že připomínky je třeba uplatnit nejpozději při tomto projednání s tím, že při vlastním veřejném projednání návrhu lze uplatňovat i připomínky ústní, a jejich obsah bude třeba protokolovat. Uplatněné připomínky mají povahu podkladu pro opatření obecné povahy a správní orgán je povinen se jimi v tomto smyslu také zabývat a stejně tak se s nimi vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy.

Zvláštní režim přitom platí pro vlastníky nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, stejně jako i pro jiné osoby, jejichž

oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, to však jen tehdy, pokud tak určí správní orgán.¹⁰ Vlastníci dotčených nemovitostí a příp. i zmiňované jiné osoby, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemně odůvodněné *námítky* ke správnímu orgánu ve lhůtě do 30ti dnů ode dne jeho zveřejnění. Tato lhůta je nepřekročitelná, zákon stanoví, že zmeškání tohoto úkonu nelze prominout. Námítky přitom musí být podány písemně i v případě, že se koná veřejné ústní projednání návrhu. Podané námítky posuzuje správní orgán, který je příslušný k vydání vlastního opatření obecné povahy, posuzuje je podle jejich obsahu, v případě námitek více podatelů je posuzuje ve vzájemných souvislostech a přihlíží přitom i k případné dotčenosti oprávněných zájmů jiných osob. Pokud správní orgán shledá, že by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, musí zjistit také její stanovisko a toto zohlednit. Výsledkem je „přijetí“ *rozhodnutí o námítkách*, pro něž platí, že musí být samostatně odůvodněno, a to i přesto, že se takové rozhodnutí samostatně nevydává, ale vydává se jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Z povahy věci je přitom nutno dovodit, že v řízení o návrhu opatření obecné povahy může přirozeně přicházet v úvahu i několik rozhodnutí o námítkách různých podatelů, přičemž všechna tato rozhodnutí budou „obsažena“ v rámci odůvodnění vždy daného opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy se ve smyslu úpravy ve správním řádu vyhotovuje písemně, řešení založené opatřením obecné povahy musí být odůvodněno, a dále je zřejmé, že musí obsahovat určité minimální formální náležitosti svého vyhotovení, jako je označení správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal, datum jeho vyhotovení, spisovou značku či číslo jednací, a dále ještě alespoň jméno, příjmení, funkci a podpis příslušné oprávněné úřední osoby.

Opatření obecné povahy se oznamuje *veřejnou vyhláškou*, zveřejňovanou na úřední desce správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal, přičemž se přijaté opatření obecné povahy současně zveřejní i na úředních deskách obecních úřadů v těch obcích, jejichž správních obvodů se týká. Obdobně jako v případě návrhu opatření obecné povahy je i u jeho výsledné podoby nutno dovodit, že pokud není vzhledem k rozsahu opatření obecné povahy možno zveřejnit je na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, kde se lze s opatřením obecné povahy seznámit.¹¹ Úplné znění opatření obecné povahy včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, přičemž platí, že pokud by hrozila vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy nabýt účinnosti již dnem vyvěšení. Správní řád dokonce předpokládá, že zvláštní zákon může stanovit, že

¹⁰ viz ust. § 172, odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹¹ Ze samotného správního řádu přitom vyplývá, že do opatření obecné povahy a jeho odůvodnění může každý nahlédnout u správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal. k tomu viz ust. § 173 odst. 1 in fine zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

opatření obecné povahy může nabýt účinnosti, aniž by se zveřejňoval jeho návrh, resp. ještě před tím, než by jeho zveřejnění přicházelo v úvahu.

Z právní konstrukce opatření obecné povahy tak, jak je nastavena správním řádem, přitom vyplývá, že samo nemůže stanovit povinnosti, ale může toliko u povinností, které jsou stanoveny zákonem, určit jejich rozsah. To je ostatně toliko zákonitým projevem skutečnosti, že opatření obecné povahy jako smíšený správní akt nemůže plnit ani funkci právního předpisu, t.j. bezprostředně zavazovat, a stejně tak nemůže plnit ani funkci rozhodnutí, jehož obsah by bylo možno bezprostředně vynutit. K tomu je třeba vždy určitého dalšího navazujícího aktu, zpravidla ve formě rozhodnutí, jehož vydání však musí být ve spojení se zákonnou úpravou vždy toho kterého opatření obecné povahy výslovně předvídáno, a to taktéž zákonem.

Tak potom jmenovitě platí, že vzhledem k tomu, že opatření obecné povahy není právním předpisem (normativním správním aktem), nelze mj. neplnění či porušení povinnosti z něj vyplývající sankcionovat jako příp. přestupek či jiný správní delikt.

Současně dále platí, že zákonné povinnosti jejichž rozsah určilo opatření obecné povahy nelze bez dalšího exekučně vymáhat. Pro tyto případy a potřeby správní řád stanoví, že povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena. Teprve takové exekučovatelné rozhodnutí může být podkladem pro nařízení exekuce.

2. Přezkoumání opatření obecné povahy

Pro opatření obecné povahy jako akt *sui generis* platí také specifická pravidla jeho přezkoumatelnosti.

V prvé řadě je třeba se vrátit k rozhodnutí o *námítkách*, které se „vydává“ jako součást opatření obecné povahy a které je uváděno v rámci jeho odůvodnění. Ze správního řádu výslovně vyplývá, že proti takovému rozhodnutí nelze podat ani odvolání, ani rozklad. Na druhé straně již však nelze zřejmě vyloučit *obnovu řízení* za přiměřeného užití části druhé správního řádu, stejně jako zřejmě nelze vyloučit *přezkumné řízení*, opět za přiměřeného užití téže úpravy, obsažené ve správním řádu.¹² Význam těchto možností přezkoumání rozhodnutí o námítkách se umocňuje tím, že podle výslovné dikce správního řádu může být změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námítkách důvodem změny opatření obecné povahy.

Pro samotné *opatření obecné povahy* potom v souvislosti s možnostmi jeho přezkoumání především platí, že proti opatření obecné povahy nelze podat opravný

¹² Zatímco přiměřené užití ustanovení o obnově řízení zřejmě dovodíme z ust. § 174 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dovození přiměřeného užití ustanovení o přezkumném řízení se bude patrně muset opírat o ust. § 158 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, s tím, že se přiměřeně uplatní již tak „přiměřený“ režim přezkumného řízení, ve smyslu § 156 odst. 2 téhož zákona

prostředek, což se týká jak odvolání, tak případného rozkladu, ale stejně tak to platí i pro obnovu řízení U opatření obecné povahy nepřichází v úvahu ani nařízení obnovy řízení z moci úřední. Jiná situace je však potom v případě tzv. přezkumného řízení. Správní řád výslovně počítá s tím, že soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v *přezkumném řízení*, přičemž usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat až do 3 let od účinnosti opatření, a účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci. Jak specifickým režimem lhůty pro zahájení přezkumného řízení, tak potom i výslovně stanoveným pravidlem pro nastoupení účinků rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení, se tato úprava odlišuje od obecné úpravy přezkumného řízení ve správním řádu. Na druhé straně je nutno ve smyslu obecné úpravy přezkumného řízení, obsažené ve správním řádu, zřejmě třeba dovodit, že přezkumné řízení ve vztahu k opatření obecné povahy se zahajuje z moci úřední, k provedení přezkumného řízení je příslušný správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který opatření obecné povahy vydal, a výsledkem přezkumného řízení, pokud nebude zjištěno, že právní předpisy porušeny nebyly a řízení nebude z tohoto důvodu zastaveno, potom zpravidla bude změna či zrušení opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy je dále přezkoumatelné ve *správním soudnictví*, za podmínek stanovených soudním řádem správním.

Přezkoumání opatření obecné povahy, resp. *řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí* ve správním soudnictví,¹³ je podmíněno návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí ze strany toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy¹⁴, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona podatel současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.¹⁵ Specifikem tohoto řízení je, že v něm nepřichází v úvahu účast tzv. osob zúčastněných na řízení.¹⁶ Pokud jde o odpůrce, tím je v předmětném řízení ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno.

Právní úprava výslovně stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného obcí nebo krajem, může podat též Ministerstvo vnitra, návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec.

¹³ viz ust. § 101a a násl. zákona č.150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴ k tomu viz ust. § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

¹⁵ V takovém případě se žaloba nebo jiný návrh nebude podávat k Nejvyššímu správnímu soudu, který je jinak příslušný k soudnímu přezkoumání opatření obecné povahy, ale k příslušnému krajskému soudu a ten potom za užití § 48, odst. 2, písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, cestou senátu nebo samosoudce, který má o návrhu rozhodnout, dospěje-li k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho část, jehož bylo ve věci použito, je v rozporu se zákonem, podá Nejvyššímu správnímu soudu návrh na jeho zrušení.

¹⁶ Jejich zpravidla blíže neurčený počet by dané řízení činil těžko procedurálně zvládnutelným.

K řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je příslušný Nejvyšší správní soud, který při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy a řízení které jeho vydání předcházelo se zákonem. Soud přitom není vázán právními důvody návrhu. Pokud soud dospěje k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho částí je v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho část zruší dnem, který v rozsudku určí. Přitom platí, že práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho částí zůstávají nedotčena. V případě, že soud zjistí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí není návrh důvodný, soud jej zamítne.

Ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy se rozhoduje rozsudkem, zákon stanoví pro toto rozhodnutí lhůtu 30ti dnů.

Zákonná úprava soudního přezkoumání opatření obecné povahy výslovně pamatuje i na situace či případy, kdy dopadů zrušení opatření obecné povahy na některá na některá „návazná“ rozhodnutí. Konkrétně tak právní úprava stanoví, že pokud bylo na základě opatření obecné povahy, které bylo zrušeno, nebo na základě části opatření obecné povahy, která byla zrušena, rozhodnuto o správním deliktu a toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale nebylo dosud vykonáno, je zrušení takového opatření obecné povahy nebo jeho částí důvodem pro obnovu řízení ve vztahu k předmětnému rozhodnutí o správním deliktu podle ustanovení příslušného procesního předpisu.¹⁷

x x x

Závěrem k tomuto příspěvku se zřejmě sluší poznamenat, že právní režim opatření obecné povahy, tak jak je dosud založen českým správním řádem a současně již reflektován několika zvláštními zákony, není ani teorií, ani praxí, vnímán jako zcela transparentní a neproblematický. To zejména z toho důvodu, že tato *forma činnosti veřejné správy* není v dosavadní odborné literatuře nijak výrazněji frekventována, a tedy ani dostatečně teoreticky propracována, a proto nebude jistě bez problémů ani posloupný legislativní přístup ke zvláštním úpravám tam, kde půjde o zcela specifická opatření obecné povahy. Proto je také tato úprava i svým způsobem výzvou teorií a příslušně orientované odborné praxi ke korektní odborné diskusi o možnostech a mezích využitelnosti tohoto institutu v reálné veřejnosprávní praxi.

Resumé

Příspěvek pojednává o nově legislativně koncipované jmenovité formě činnosti veřejné správy v právním řádu České republiky s povahou smíšených aktů,

¹⁷ viz ust. § 101d, odst. 3 zákona č.150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

a pojmově označenou „opatření obecné povahy“. Poukazuje na její úpravu, ale také i na její podstatu, charakter a zaměření.

Základní, resp. obecná úprava tohoto institutu byla zavedena do právního řádu České republiky zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, s tím, že tato forma činnosti je výslovně vymezována jako *závazný* orgánu veřejné správy, který *není ani právním předpisem, ani rozhodnutím*. Stanovení případů, v nichž má být opatření obecné povahy užito, stejně jako příp. zakotvení potřebných procesních specifik pro jejich přijímání, je svěřováno jednotlivým zvláštním zákonům.

Současně s vlastní úpravou předmětného institutu český právní řád zakotvil rovněž režim soudního přezkoumání opatření obecné povahy v podmínkách správního soudnictví.

SLOVENSKÝ „OMBUDSMAN“ (Poznámky K Ústavnoprávnej Úprave Inštitútu)

I. Na úvod

V moderných demokraciách sa ochrana základných práv a slobôd pred zásahmi zo strany orgánov verejnej správy inštitucionálne zabezpečuje nielen systémom súdnej ale v stále významnejšej miere aj systémom mimosúdnej ochrany. Prejavom toho je aj pôsobenie osobitného „zmocnenca“, ktorého úlohou je v právno-politickej a sociálno-psychologickej oblasti prispievať k zlepšovaniu vzťahov medzi občanom a štátom. Tento inštitút ako orgán kontroly verejnej správy a preskúmavania podnetov /sťažností/ vybavený všetkými zárukami nezávislosti, umiestnený mimo hierarchie štátnej správy usiluje výlučne prostredníctvom odporúčaní o zákonnosť a spravodlivosť každého postupu zo strany orgánov verejnej správy /štátu/. Ombudsman ako sa tento inštitút tradične označuje nemá sankčnú právomoc.

Ústavným zákonom č.90/2001 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR sa rozšíril obsah ôsmej hlavy ústavy o druhý oddiel nazvaný „Verejný ochranca práv“. Ustanovenie čl.151a ústavy tak zriaďuje nový ústavný inštitút, ktorý v ústavnom systéme Slovenskej republiky dosiaľ neexistoval - inštitút „verejného ochranu práv“.

Ústavný rámec tohto inštitútu doplnil ústavný zákon č. 92/2006 Z.z. o úpravu vzťahu verejného ochranca práv k Ústavnému súdu SR. Na základe novelizovaného čl. 130 ústavy nadobudol verejný ochranca práv oprávnenie podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy a čl. 151a ústavy).

Inštitút „ombudsmana“^{1/} je odhliadnúc od Švédska veľmi mladý a významne sa rozšíril do iných krajín až v 60. a 70.rokoch minulého storočia. V r.1809 Švédsko ako prvá krajina na svete priamo v ústave zriadilo parlamentný kontrolný orgán, ktorý dostal názov „ombudsman“. Pod vplyvom švédskeho príkladu vznikla obdobná inštitúcia ale až v r.1919 vo Fínsku. Tento stav vytrval až do polovice 20. storočia. Ďalšími krajinami ktoré si inštitút ombudsmana osvojili bolo Nórsko /1952/ a Dánsko /1953/. Až v priebehu nasledujúcich rokov sa ombudsmanstvo rozšírilo do rôznych častí sveta vrátane Afriky a neustále pribúdajú ďalšie vrátane stredoeurópskych a východoeurópskych štátov. Uvedme napr. Nový Zéland /1962/, Veľká Británia /1967/; Francúzsko /1973/; Poľsko

/1987/; Maďarsko /1997/; Švajčiarsko /1992/; Slovinsko /1991/; Rusko /1993/; Česká republika /1999/ a iné.

„Ombudsman“ má spravidla v právnych poriadkoch jednotlivých štátov domáce pomenovanie, ktoré vzniká prekladom výrazu „ombudsman“ ako „zmocnenec“, „zástupca“, „obhajca“ a ktoré zároveň vyjadruje /odráža/ rozličný obsah jeho funkcií v tom ktorom štáte.^{2/}

V slovenskom právnom poriadku má tento nový inštitút označenie „verejný ochranca práv“.

Vo všeobecnosti a veľmi zjednodušene možno ombudsmana chápať ako nezávislú a nestrannú osobu poverenú parlamentom, ktorá preskúmava sťažnosti občanov proti nezákonnému resp. nespravodlivému konaniu alebo nečinnosti verejnej správy, resp. štátnej byrokracie a pôsobí na nápravu nezákonnosti svojou osobnou autoritou silou argumentov a presvedčovacou schopnosťou.^{3/}

Exaktnejšiu povahu má definícia ombudsmana, ktorú podáva Medzinárodná asociácia právnikov: „Úrad /inštitúcia/, zriadený ústavou, legislatívnym aktom alebo parlamentom, na čele ktorého stojí nezávislý, vysoko postavený verejný činiteľ, zodpovedný zákonodarnému zboru alebo parlamentu /responsible to the legislature or parliament/, ktorý prijíma sťažnosti občanov na vládne úrady, úradníkov a zamestnancov, alebo ktorý koná zo svojej vlastnej iniciatívy, a ktorý má právomoc preskúmavať, doporučovať nápravné opatrenia a vydávať správy.“^{4/}

Túto definíciu možno chápať ako určité východisko ale vždy s vedomím zjednodušenia, ktoré nie je schopné postihnúť všetky aspekty definovaného pojmu. Postupným vývojom nadobudol inštitút ombudsmana v rozličných krajinách modifikované podoby reflektujúce miestne potreby, zvláštnosti a tradície a došlo tiež k určitému rozšíreniu kompetencie najmä vo vzťahu k ochrane práv a slobôd garantovaných ústavou.

Porovnávacie právo ponúka poznanie, že neexistuje univerzálny ani kontinentálny model inštitútu ombudsmana. Každý štát pri rešpektovaní základných východísk a zmyslu existencie takéhoto inštitútu si ombudsmana vytvára s prihliadnutím na vlastné problémy vyskytujúce sa pri uplatňovaní základných práv a slobôd, resp. vo vzťahoch medzi občanom a štátom, na ich charakter i naliehavosť, s ktorou potrebuje tieto problémy riešiť.^{5/}

Za hlavné príčiny rozvoja inštitúcie ombudsmana v súčasnosti možno uznať úsilie /snahu/ o skutočnú kontrolu orgánov verejnej správy v situácii keď práve tento aparát plní veľmi veľa funkcií hospodárskych, sociálnych a kultúrnych. Môže preto vzniknúť zo strany štátu hrozba vo vzťahu k zachovaniu práv a slobôd. Inštitút ombudsmana preto spravidla plní tri zásadné ciele. Po prvé, chráni základné práva a slobody fyzických osôb prostredníctvom čoho posilňuje postavenie jednotlivca v štáte. Po druhé, posilňuje kontrolu parlamentu nad orgánmi verejnej správy /byrokraciou štátu/ a po tretie iniciuje reformy práva a verejnej správy.

2. Ústavnoprávna úprava postavenia „ombudsmana“

Ústava Slovenskej republiky vytvorila inštitút verejného ochrancu práv v ustanovení čl.151a. Ústavná úprava je veľmi stručná a všeobecná. Ústava inštitút verejného ochrancu práv iba zriaďuje, určuje spôsob jeho ustanovenia, dĺžku funkčného obdobia, niektoré spôsoby skončenia výkonu funkcie pred uplynutím funkčného obdobia a zameranie jeho činnosti.

Všetky ďalšie otázky, t.j. podrobnosti o voľbe a odvolávaní, o jeho pôsobnosti, o podmienkach výkonu jeho funkcie o spôsobe vybavovania podnetov a o postupoch pri ochrane práv fyzických a právnických osôb ustanovuje zákon. Je ním zákon schválený Národnou radou SR dňa 4.decembra 2001, č.564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv, ktorý vstúpil do účinnosti 1.januára 2002.^{6'}

Spôsob ustanovovania a spôsoby zániku funkcie verejného ochrancu práv rámcovo upravuje čl.151a ods.2,3,4 ústavy. Podrobnejšia úprava je obsiahnutá v §4 až 10 zákona č.564/2001 Z.z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov /ďalej len „zákon o VOP“ alebo ZVOP/.

Verejného ochrancu práv volí Národná rada SR z kandidátov navrhnutých skupinou najmenej 15 poslancov NR SR. Ústava ani zákon o VOP nevyžadujú osobitné kvórum ani osobitnú väčšinu hlasov pri voľbe verejného ochrancu práv. Podľa čl. 84 ods. 2 ústavy na zvolenie verejného ochrancu práv preto stačí súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov.

V zmysle čl.151a ods.2 ústavy podmienkami, ktoré musí spĺňať kandidát na funkciu verejného ochrancu práv sú:

- štátne občianstvo SR,
- voliteľnosť za poslanca NR SR,
- dosiahnutie veku 35 rokov v deň voľby,
- zákaz členstva v politickej strane alebo v politickom hnutí.

Ustanovenie §4 zákona o VOP medzi podmienky pre výkon funkcie verejného ochrancu práv zaraďuje ešte spôsobilosť na právne úkony a trvalý pobyt na území SR čo sú vlastne náležitosti voliteľnosti za poslanca NR SR a navyiac ustanovuje aj požiadavku aby takáto osoba bola bezúhonná a jeho vzdelanie, schopnosti, skúsenosti a morálne vlastnosti dávali záruku, že funkciu verejného ochrancu práv bude riadne vykonávať a tiež súhlas kandidáta s voľbou za verejného ochrancu práv /§4 ods.2 písm. c) a f) ZVOP/.

Splnenie uvedených podmienok overuje Národná rada SR pred voľbou.

Po svojom zvolení verejný ochranca práv skladá do rúk predsedu NR SR sľub. Zložením sľubu sa ujíma svojej funkcie pričom odmietnutie sľubu alebo zloženie sľubu s výhradou má za následok neplatnosť voľby verejného ochrancu práv. /Text sľubu je obsiahnutý v §6 ods.1 ZVOP/.

Funkčné obdobie verejného ochrancu práv je päť rokov a začína plynúť dňom zloženia sľubu. Zákon ustanovuje obmedzenie v tom zmysle, že tá istá osoba

môže zastávať úrad verejného ochrancu práv najviac v dvoch po sebe nasledujúcich funkčných obdobiach /§5 ZVOP/.

Pre výkon funkcie verejného ochrancu práv zákon ustanovuje pomerne široký rozsah inkompatibility podobný ako pre výkon funkcie prokurátora. Výkon funkcie verejného ochrancu práv je nezlučiteľný s výkonom funkcie prezidenta SR, poslanca NR SR, člena vlády SR, predsedu ústredného orgánu štátnej správy, predsedu a podpredsedu NKÚ, sudcu Ústavného súdu SR, sudcu, prokurátora, príslušníka SIS, príslušníka Policajného zboru a iných ozbrojených zborov a s funkciou v orgánoch verejnej správy. Verejný ochranca práv nesmie popri výkone funkcie vykonávať žiadnu inú platenú funkciu, podnikat' ani vykonávať zárobkovú činnosť s výnimkou správy vlastného majetku alebo majetku svojich maloletých detí, vedeckej, pedagogickej, literárnej a umeleckej činnosti, ak taká činnosť nenaruša riadny výkon funkcie, dôstojnosť funkcie a neohrozuje dôveru v nestrannosť a nezávislosť verejného ochrancu práv (§ 7 ZVOP). Verejný ochranca práv podlieha aj ústavnému zákonu č. 357/2004 Z.z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

Funkcia verejného ochrancu nepochybne zanikne uplynutím funkčného obdobia. V zmysle ústavy /čl.151a ods.3 a 4/ a zákona /§§8 až 10 ZVOP/ môže funkcia verejného ochrancu práv skončiť aj pred uplynutím jeho funkčného obdobia.

Podľa ústavy funkcia verejného ochrancu zaniká:

- dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku ktorým bol „ombudsman“ odsúdený za úmyselný trestný čin alebo ktorým bol odsúdený za trestný čin a súd nerozhodol v jeho prípade o podmiennečnom odložení výkonu trestu odňatia slobody,
- stratou voliteľnosti,
- odvolaním Národnou radou SR.

Národná rada môže verejného ochrancu práv odvolať len v prípade ak mu zdravotný stav dlhodobo, najmenej počas troch mesiacov nedovoľuje riadne vykonávať povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie. Verejný ochranca práv je v takomto prípade odvolaný dňom nasledujúcim po dni keď mu bolo doručené rozhodnutie o odvolaní.

Zákon v ustanovení §8 a §9 pozná aj ďalšie spôsoby predčasného skončenia funkcie ombudsmana, a to:

- vzdanie sa funkcie,
- vykonávanie činnosti, ktorá je nezlučiteľná s výkonom jeho funkcie,
- smrť.

Verejný ochranca práv sa môže vzdať svojej funkcie písomným oznámením predsedovi NR SR. V takomto prípade jeho funkcia skončí uplynutím

kalendárneho mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom písomné oznámenie o vzdaní sa bolo doručené predsedovi NR SR.

Z ústavnej konštrukcie spôsobu ustanovovania i spôsobov zániku funkcie verejného ochrancu práv možno usudzovať, že slovenský „ombudsman“ je typom parlamentného zmocnenca, ktorý by mal posilňovať kontrolné kompetencie parlamentu a prispievať k skvalitňovaniu legislatívnych úprav najmä v činnosti verejnej správy.

Verejný ochranca práv je povinný zachovávať mlčanlivosť vo veciach ochrany osobnosti a vo veciach utajovaných skutočnosti o ktorých sa dozvedel pri výkone funkcie, a to aj po skončení výkonu funkcie. Mlčanlivosť ho môže zbaviť predseda NR SR nie však pokiaľ ide o osobné údaje.

Ústava ani zákon nepriznávajú verejnému ochrancovi práv žiadnu imunitu.

3. Pôsobnosť verejného ochrancu práv

Základné zameranie činnosti resp. pôsobnosť verejného ochrancu práv je upravené v čl.151a ods.1 a ods. 2 ústavy. Podrobnosti o jeho pôsobnosti a o podmienkach a spôsoboch výkonu jeho funkcie upravuje zákon /§3 a §11 až 25 ZVOP/.

Podľa ústavy verejný ochranca práv je nezávislý orgán, ktorý sa v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo princípami demokratického a právneho štátu. V tejto podobe platilo ustanovenie čl. 151a ods. 1 ústavy do prijatia ústavného zákona č. 92/2006 Z.z., ktorý čl. 151a zmenil. Podľa dnes platného znenia čl. 151a ods. 1 ústavy je verejný ochranca práv nezávislý orgán Slovenskej republiky, ktorý v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chráni základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom.

Nová ústavná úprava zachovala oprávnenie verejného ochrancu práv chrániť iba základné práva a slobody, hoci návrh ústavnej novely predpokladal jeho rozšírenie na všetky práva vyplývajúce z právneho poriadku. Oproti predchádzajúcej úprave umožňuje rozšírenie aktivít ochrancu práv aj na ochranu základných práv v konaní pred ďalšími orgánmi verejnej moci a došlo k vypusteniu textu... „alebo s princípmi demokratického a právneho štátu“. V dôsledku uvedenej ústavnej zmeny môže ombudsman chrániť iba základné práva a slobody a len v prípade ak konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť orgánov verejnej správy (príp. verejnej moci) je v rozpore s právnym poriadkom.

Obmedzenie len na ochranu základných práv a slobôd (ktoré pretrváva od r. 2001) a obmedzenie viažuce aktivity verejného ochrancu práv len na prípady

rozporu s právnym poriadkom znamená, že z jeho pôsobnosti je tak vylúčená celá oblasť zlej správy (maladministration), t.j. sféra typickej pôsobnosti klasických ombudsmanov.

Vo všeobecnosti pojem „zlá správa“ špecifikuje také konanie orgánov verejnej správy a úradníkov, ktoré je v rozpore s dobrou správou a jej základnými princípmi. K takýmto základným princípom patrí najmä zákonnosť, zákaz diskriminácie, proporcionalita cieľov a prostriedkov použitých na ich dosiahnutie, absencia zneužitia moci, nestrannosť, férovosť a rozumnosť v konaní orgánov verejnej správy, korektné, zdvorilé a ústretové správanie úradníkov a viaceré ďalších procesných princíпов. Pod zlú správu teda zahrňujeme všetky nešvary, ktoré sú typickými prejavmi byrokratického aparátu.^{7/} Porušením princíпов demokratického a právneho štátu a v rámci toho zásad dobrej správy je aj také konanie, ktoré nemusí byť nevyhnutne porušením práva. Môže ísť o rozhodnutia, ktoré sú formálne z hľadiska práva a zákonnosti v poriadku ale sú problematické iným spôsobom. Ide o nevhodné neúčelné, neadekvátne alebo vecne nesprávne rozhodnutia alebo postupy uskutočňované na základe interných predpisov, ktoré síce nie sú v rozpore so zákonom ale sú zmysluprázdne, neefektívne, neprímerane zaťažujúce či obťažujúce občana (napr. požadovanie vyplňovania množstva duplicitných dotazníkov a formulárov, vyžadovanie neadekvátnych potvrdení resp. neprímeraného množstva dokladov a podobne).^{8/}

Dnes existuje všeobecné smerovanie zaraďovať právo na dobrú správu do skupiny ľudských práv. Právo na výkon dobrej správy je zakotvené aj v čl. 41 Charty základných práv, ktorá je súčasťou návrhu Zmluvy o Európskej ústave. Na základe toho Európsky parlament prijal „Kódex dobrého administratívneho správania“ ako normu pre posudzovanie prípadov „zlej administratívy“, ktorú vo svojej praxi aplikuje ombudsman Európskej únie.

Na základe doposiaľ uverejnených správ o činnosti verejného ochrancu práv, ktoré predložil národnej rade a publikoval ich, možno usudzovať, že hoci pôsobnosť verejného ochrancu je vymedzená len na ochranu základných práv a slobôd, jeho praktická aktívna činnosť prekračuje túto oblasť, čo vo viacerých prípadoch viedlo k efektívnej ochrane aj iných subjektívnych práv než len práv a slobôd základných.^{9/} Táto skutočnosť je dobrým signálom pre náležitú úpravu de lege ferenda.^{10/}

Na základe čl. 151a ods. 2 ústavy, získal verejný ochranca práv oprávnenie predložiť ústavnému súdu návrh na začatie konania podľa čl. 125 (t.j. vo veciach súladu právnych predpisov), ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe. Súčasne s tým bol doplnený aj čl. 130 ods. 1 ústavy, ktorý verejného ochrancu práv zaradil medzi procesne legitimované subjekty na začatie konania pred ústavným súdom. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. h) , Ústavný súd začne konanie ak podá návrh verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo

ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom. Oprávnenie podľa čl. 130 ods. 1 písm. h) ústavy je koncipované znateľne širšie než v ustanovení čl. 151a ods. 2 ústavy. Ide o vnútornú rozpornosť (nesúrodosť) ústavných noriem a svedčí to prinajmenšom o ľahostajnosti a neprofesionalite pri príprave a precizovaní legislatívnych textov.

Pozitívne možno hodnotiť priamo v ústave stanovenú povinnosť pre všetky orgány verejnej moci poskytovať verejnému ochrancovi práv potrebnú súčinnosť (čl. 151a ods. 1 ústavy).

3.1. Ochrana fyzických osôb a právnických osôb podľa zákona.

Ustanovenie §3 ods.1 ZVOP vymenúva subjekty, na ktoré sa vzťahuje pôsobnosť ochrancu práv. Sú to:

- a) orgány štátnej správy,
- b) orgány územnej samosprávy,
- c) právnické osoby a fyzické osoby, ktoré podľa osobitného zákona rozhodujú o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy alebo do práv a povinností fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy inak zasahujú.

Zároveň s týmto pozitívnym vymedzením zákon v ods.2 toho istého paragrafu obsahuje negatívne vymedzenie t.j. vypočítava okruh subjektov, na ktoré sa pôsobnosť ochrancu práv nevzťahuje. Pôsobnosť verejného ochrancu práv sa nevzťahuje na: Národnú radu SR, prezidenta SR, vládu SR, Ústavný súd SR, Najvyšší kontrolný úrad SR, spravodajské služby, na rozhodovacie právomoci vyšetrovateľov Policajného zboru, prokuratúru a na súdy s výnimkou orgánov riadenia a správy súdov a dôvodov predpokladajúcich disciplinárne previnenie sudcu. Zákon doposiaľ nereflektuje zmenu ústavy, ktorá v čl. 151a ods. 1 rozširuje pôsobnosť ombudsmana aj na „ďalšie orgány verejnej moci“.

Verejný ochranca práv koná pri ochrane základných práv a slobôd na základe podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy. Podnet možno podať písomne, ústne do zápisnice, telegraficky, telefaxom alebo elektronickou poštou.

Z podnetu musí byť zrejmé, akej veci sa týka a čoho sa podávateľ podnetu domáha. V prípade, že podnet nemá predpísané náležitosti, verejný ochranca práv ho vyzve a požiadá o opravu, doplnenie alebo spresnenie podnetu a poučí ho o tom ako to má urobiť. Ak podávateľ podnetu napriek výzve v určenej lehote podnet nedoplní a vo vybavovaní podnetu nemožno pre tento nedostatok pokračovať, verejný ochranca podnet odloží. Zákon zároveň umožňuje aj utajenie totožnosti podávateľa podnetu /§13 ods.6 a 7 ZVOP/. Anonymný podnet nemusí ochranca práv vybavovať /môže ho odložiť/.

V styku /písomnom i ústnom/ s verejným ochrancom práv môžu fyzické osoby používať svoj materinský jazyk. Trovy tlmočného znáša štát. Na verejného ochranca sa teda môže obrátiť každý, kto sa domnieva, že pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy boli porušené základné práva a slobody v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu /§11 ods.1 ZVOP/.

Pokiaľ ide o aspekt oprávnenosti sťažovať sa, možno usudzovať, že podľa slovenského právneho poriadku sa na postup, rozhodovanie či nečinnosť orgánov verejnej správy môže sťažovať každý, bez ohľadu na to, či sa ho takýto postup, rozhodnutie či nečinnosť bezprostredne týka alebo nie, t.j. nemusí byť sám postihnutý nesprávnym postupom, na ktorý sa sťažuje. Ústava ani zákon neobsahujú ustanovenie, podľa ktorého by podnet bolo možné podať len na ochranu svojich práv. Takéto tvrdenie možno navyiac vyvodiť z ustanovenia §22 ZVOP, podľa ktorého ochranca práv písomne upovedomí o výsledkoch vybavenia podnetu a o prijatých opatreniach podávateľa podnetu a osobu, ktorej základné právo alebo sloboda boli konaním, rozhodovaním alebo nečinnosťou orgánov verejnej správy porušené. Zákonom č. 122/2006 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o verejnom ochrancovi práv došlo k spresneniu v tom zmysle, že pokiaľ je podávateľom iná osoba než osoba dotknutá, je podávateľ povinný predložiť písomný súhlas dotknutej osoby na podanie podnetu alebo písomne plnomocenstvo vo veci. V opačnom prípade verejný ochranca práv podnet môže odložiť (§ 15 ods. 2 ZVOP).

3.2. Postup pri vybavovaní podnetu

Verejný ochranca práv každý podnet preskúma a v prípade, že nejde o vec, ktorú bezodkladne oznámi alebo postúpi na vybavenie príslušnému prokurátorovi podľa §14 ZVOP, ani podnet podľa §15 ZVOP neodloží, prijme ho na vybavenie. O odložení podnetu ako aj o prijatí podnetu na vybavenie upovedomí podávateľa podnetu.

Ak ochranca práv zistí, že podnet je opravným prostriedkom vo veciach správnych alebo súdnych, žalobou alebo opravným prostriedkom v správnom súdnictve alebo ústavnou sťažnosťou, bezodkladne upovedomí o tom podávateľa podnetu a poučí ho o správnom postupe.

Ak ochranca práv zistí, že v miestach, kde je obmedzená osobná sloboda, je nezákonne držaná osoba, oznámi to bezodkladne prokurátorovi a upovedomí o tom správu takého miesta a dotknutú osobu.

Ak sa podnet týka preskúmania právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy môže verejný ochranca postúpiť vec na vybavenie príslušnému prokurátorovi prípadne urobiť iné opatrenia (§ 14 ZVOP).

Pri vybavovaní podnetu je verejný ochranca práv oprávnený:

- vstupovať do objektov orgánov verejnej správy,

- vyžadovať od nich potrebné spisy a doklady, ako aj vysvetlenie k veci, ktorej sa podnet týka, a to aj v prípade, ak osobitný predpis obmedzuje právo nahliadať do spisov len pre vymedzený okruh subjektov.
- klásť otázky zamestnancom orgánu verejnej správy,
- hovoriť bez prítomnosti iných osôb s osobami v miestach kde je obmedzená ich osobná sloboda na základe rozhodnutia oprávneného štátneho orgánu.

Zákon súčasne ukladá orgánom verejnej správy v súvislosti s oprávneniami ochranu práv viaceru povinnosti vrátane umožnenia mu byť prítomným na ústnom prejednávaní a kladenia otázok účastníkom konania a osobám zúčastneným na prejednávaní /§17 ZVOP/.

Ak výsledkami vybavenia podnetu nie je preukázané porušenie základných práv a slobôd verejný ochranca práv písomne o tom upovedomí podávateľa podnetu a orgán verejnej správy proti postupu, rozhodovaniu alebo nečinnosti ktorého podnet smeruje /§18 ZVOP/.

Ak výsledky vybavenia podnetu preukážu porušenie základných práv a slobôd verejný ochranca práv oznámi tieto výsledky spolu s návrhom opatrení dotknutému orgánu verejnej správy. Ten je do 20 dní odo dňa doručenia návrhu povinný oznámiť ochrancovi práv svoje stanovisko k výsledkom vybavenia podnetu a prijaté opatrenia.

V prípade, že ochranca práv nesúhlasí so stanoviskom orgánu verejnej správy alebo ním prijaté opatrenia považuje za nedostatočné, vyrozumie o tom orgán nadriadený orgánu verejnej správy proti ktorému podnet smeruje a ak takého orgánu niet, vyrozumie o tom vládu SR /§19 ZVOP/. Nadriadený orgán resp. vláda SR sú povinní oznámiť verejnému ochrancovi práv do 20 dní odo dňa doručenia jeho vyrozumienia opatrenia, ktoré vo veci prijali.

Ak verejný ochranca práv považuje vykonané opatrenia za nedostatočné oznámi túto skutočnosť národnej rade alebo ňou poverenému orgánu (!).

Obdobne postupuje v prípade zistení skutočnosti nasvedčujúcich tomu, že pri činnosti orgánu verejnej správy bol spáchaný trestný čin, priestupok, iný správny delikt alebo disciplinárne previnenie, alebo, že bola porušená povinnosť ustanovená zákonom /§20 ZVOP/.

Ak pri vybavovaní podnetu ochranca práv zistí skutočnosti nasvedčujúce tomu, že zákon, iný všeobecne záväzný právny predpis alebo vnútorný predpis vydaný orgánom verejnej správy porušuje základné práva a slobody, môže podať podnet na jeho zmenu alebo zrušenie orgánu, ktorý ho vydal. Príslušný orgán je potom povinný do 20 dní oznámiť ochrancovi práv aké opatrenia na základe jeho podnetu prijal /§21 ZVOP/. Toto ustanovenie upravuje aj nové oprávnenie verejného ochrancu práv vo vzťahu k Ústavnému súdu SR v podobe podania návrhu na konanie o súlade právnych predpisov (§ 21 ods. 3 ZVOP).

Na základe tohto oprávnenia verejný ochranca práv iniciuje reformy práva, môže odporúčať odstránenie nedostatkov v zákonodarstve alebo legislatívne zmeny

s tým, že príslušný orgán je v lehote 20 dní povinný na jeho podnet /odporučenie/ reagovať /§21 ZVOP/.

Významným a typickým oprávnením verejného ochrancu práv je pravidelné každoročné predkladanie správ Národnej rade SR. Verejný ochranca práv predkladá v prvom štvrtroku každého roku správu o činnosti, v ktorej uvedie svoje poznatky o dodržiavaní základných práv a slobôd orgánmi verejnej správy a svoje návrhy a odporúčania na nápravu zistených nedostatkov /§23 ZVOP/. V prípade, že verejný ochranca práv zistí, že došlo k závažnému porušeniu základných práv a slobôd, ktoré sa dotýka väčšieho počtu osôb, môže predložiť Národnej rade SR mimoriadnu správu, súčasťou ktorej môže byť aj návrh, aby bola prerokovaná na najbližšej schôdzi NR SR. Správu zároveň zverejní prostredníctvom internetu a periodickej tlače (§ 24 ZVOP).

Zo skúsenosti štátov, v ktorých sa úrad ombudsmana uplatňuje už nejaký čas vyplýva, že jedným z najdôležitejších prejavov jeho praktického pôsobenia je práve publikovanie každoročných správ z jeho činnosti, ktoré vo svojich obširných a podrobných stanoviskách a odôvodneniach obsahujú neobvykle cenný materiál pre praktickú činnosť orgánov tvoriacich i aplikujúcich právo a tiež majú ohromný význam vedecký, informačný i profylaktický. V podmienkach Slovenskej republiky na základe ombudsmanom publikovaných výročných správ možno vidieť postupné praktické presadzovanie sa verejného ochrancu práv v efektívnej ochrane subjektívnych práv fyzických a právnických osôb.^{11/}

Čo sa týka vzťahu k ostatným orgánom štátu vyžaduje sa všeobecne súčinnosť a pomoc verejnému ochrancovi práv od orgánov verejnej správy /§25 ZVOP/. Na moci výkonnej je verejný ochranca práv celkom nezávislý. Je oprávnený žiadať materiály, doklady, stanoviská vysvetlenia a pod., nemôže však vydávať príkazy, či dokonca meritórne rozhodovať. Jeho oprávnenia majú iba iniciačnú, limitovanú povahu prejavujúcu sa vo forme návrhov, doporučení, názorov.

4. Na záver

Verejný ochranca práv podľa platnej právnej úpravy môže pôsobiť ako určitý sprostredkovateľ, schopný zabrániť konfliktom a ochrániť občana. Zároveň však, na strane druhej - čo je veľmi dôležité môže a má „brániť“ úradníka /orgán verejnej správy/, pokiaľ podnet osoby nemá reálny podklad a súčasne vysvetľovať zrozumiteľným spôsobom sťažovateľovi /občanovi/ prečo musel príslušný orgán konať práve tak. Tým môže verejný ochranca práv významne napomôcť nárastu dôvery občanov voči verejnej správe.

Z ústavného zaradenia verejného ochrancu do ôsmej hlavy Ústavy SR /spolu s prokuratúrou/ ako aj z obsahu pôsobnosti verejného ochrancu práv a spôsobov jej vykonávania vyplýva, že verejný ochranca práv bude pôsobiť do istej miery paralelne s prokuratúrou ale inými prostriedkami a nie na konkurenčnej báze. V záujme optimálneho pôsobenia ombudsmana je potrebné trvale dbať o to,

aby mu právny poriadok vytváral dostatočne otvorený (voľný) priestor na ochranu práva na dobré spravovanie štátu.

Poznámky

- 1/ Výraz „ombudsman“ pochádza zo švédštiny ale jeho pôvodný základ treba pravdepodobne hľadať v islandštine, v stredovekom slove „umbup“ čo znamená „moc, autorita“. Ako „ombudsman“ bola pôvodne označovaná osoba, ktorá vystupovala ako zástupca, zmocnenec či hovorca ďalších osôb. Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, obecná část, Praha 1998, s.349.
- 2/ Napr. „difensore civico“ v Taliansku; „defensor del pueblo“ v Španielsku t.j. obhajca; „rzecznik praw obywatelskich“ t.j. poverenec pre občianske práva v Poľsku; Vo Francúzsku sa používa označenie „médiateur“ zdôrazňujúce sprostredkovateľskú úlohu ombudsmana. Vo Švajčiarsku to je „Beauftragter in Berchwerdesachen“ čo je poverenec pre riešenie sťažností. Vo Veľkej Británii a vo väčšine krajín ktoré prevzali anglo-americký právny systém sa používa označenie „Commissioner“ s rôznymi prívlastkami.
- 3/ Pozri: Pavlíček, V. a kol.: c.d., s.349; Pickl, V.: Ombudsmanské systémy v Európe, Parlamentný kurier, september 1995, s.6; Skrzydło, W. a kol.: Prawo konstytucyjne, Lublin 1996, s.401-402.
- 4/ Cit. podľa Gammeltaft - Hansen, H.: Dánska zkušenost. In: Proč ombudsman v České republice? Sborník příspěvků z mezinárodního semináře „Ombudsman v České republice“. Český helsinský výbor - Československá nadace Charty 77, Praha 1993, s.32. Pozri tiež Haller, W.: The place of the Ombudsman in the world community. Fourth international Ombudsman Conference, Canberra 1988, s.14.
- 5/ Porovnaj Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky, Komentár k novelizácii úst. zákonom č.90/2001 Z.z., Heureka 2001, s.288
- 6/ Prvý verejný ochranca práv po nadobudnutí účinnosti tohto zákona bol zvolený vo februári 2002 a v zmysle §28 zákona začal vykonávať svoju pôsobnosť do šiestich mesiacov odo dňa zloženia predpísaného sľubu, funkcie sa ujal 27. 3. 2002 zložením sľubu.
- 7/ Pozri: Sládeček, V.: Zákon o veřejném ochránci práv, Komentář C. H. Beck, Praha 2000, s. 22
- 8/ Pozri: Sládeček, V.: c. d., s. 23; BIZJAK, J.: Ombudsman a ochrana ľudských práv, In: Zborník „Zriadenie inštitútu ombudsmana a jeho postavenie v právnom poriadku Slovenskej republiky, Častá – Papiernička 28. – 29. máj 2001, s. 65
- 9/ <http://www.vop.gov.sk/aktivity/spravy/vyročne/>
- 10/ Dobrým inšpiračným zdrojom môže byť zákon Českej republiky č. 349/1999 O veřejném ochránci práv. Podľa tohto zákona je pôsobnosť českého

ombudsmana zameraná na ochranu osôb pred konaním úradov a ďalších inštitúcií uvedených v zákone, pokiaľ je ich konanie v rozpore s právom, nezodpovedá princípom demokratického a právneho štátu a princípom dobrej správy, a tým prispieva k ochrane základných práv a slobôd (§ 1 zákona).

11/ Z poslednej Správy o činnosti verejného ochrancu práv publikovanej v marci 2007 vyplýva, že počas prvého päťročného funkčného obdobia (r. 2002 – 2007) bolo verejnému ochrancovi práv doručených celkom 11.320 podnetov. Z tohto počtu za posledný rok činnosti bolo doručených 2.419 podnetov. Z celkového počtu doručených podnetov za 5 ročné obdobie bolo vybavených 10.808 podnetov čo prekračuje 95% z počtu podaných podnetov. Dokazuje to efektívnu spoluprácu verejného ochrancu práv s orgánmi verejnej správy pri vybavovaní podnetov, ktorá bola výraznejšia najmä v posledných 3 rokoch funkčného obdobia. V poslednom roku funkčného obdobia bolo z celkovo 2.419 podnetov preukázaných porušení základných práv a slobôd celkom v 205 prípadoch. Išlo najmä o porušenia: práva na súdnu ochranu (z toho 63% súdy, 17% sociálna poisťovňa a 7% orgány samosprávy), ďalej hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv a práv politických. Veľmi dôležitým ukazovateľom praktické aktivity ombudsmana je poskytovanie pomoci občanom prostredníctvom odborného usmerňovania. Za uplynulých 5 rokov verejný ochranca poskytol celkom 21.339 právnych usmernení z toho v uplynulom roku 6.272 právnych usmernení. Verejný ochranca práv pracuje v 9 regionálnych pôsobiskách. Správa o činnosti verejného ochrancu práv za obdobie od 1. marca 2006 do 28. februára 2007, <http://www.vop.gov.sk>

SLOVAK "OMBUDSMAN" **(Comments to legal regulation)**

The study is focused on short analysis of legal norms which are regulating legal status and competence of Public Defender of Rights in Slovak republic. The author is critically pointing out on inhomogeneity and duplicity of some provisions of constitution and law related to Public Defender of Rights, which can cause interpretation and application misunderstandings and are not contributing to protection of right to correct country administration.

NIEKOĽKO POZNÁMOK K VYBRANÝM MAJETKOPRÁVNÝM VZŤAHOV MEDZI MANŽELMI PODĽA RÍMSKEHO SÚKROMNÉHO PRÁVA

„ *Nuptiae sunt coniunctio maris et feminae et consortium omnis vitae, divini et humani iuris communicatio*“¹ *Mod. D 23,2,1*

1. Právny účinok manželstva na majetkové pomery manželov

Matrimonium cum manu

Manželka, ktorá uzatvorila manželský zväzok tak, že sa podriadila právomoci svojho manžela mala v súvislosti s majetkoprávnymi vzťahmi podľa rímskeho súkromného práva rovnaké právne postavenie ako *filia familias*. Bola teda nespôsobilá mať vlastný majetok a nadobúdala akékoľvek majetkové práva a pohľadávky nevyhnutne a priamo svojmu manželovi, alebo osobe, ktorá ho mala v moci – t.j. hlave rodiny. Vo vzťahu k akejkoľvek tretej osobe sa manželka podriadená právomoci svojho manžela nemohla zaväzovať platným právnym konaním².

V reálnom živote sa mohli vyskytovať dve praktické situácie. Prvá – ak *conventio in manum* uskutočnila žena, ktorá pred uzavretím manželstva bola *sui iuris*. V takomto prípade prechádzali všetky jej majetkové práva a pohľadávky bez ďalšieho na manžela – z hľadiska práva išlo o *adquisitio per universitatem*. Na druhej strane síce manželkine dlhy zo zmlúv zanikali *capitis deminutione minima* podľa *ius civile*, ale na základe prétorského ediktu boli proti nej prípustné³ *utiles actiones rescissa capitis deminutione*. Išlo o osobitný druh žaloby, v ktorej príslušný magistrát povolil žalobcovi, aby si uplatnil svoj nárok bez teraz už „neexistujúcej“ prekážky, ktorú svojím rozhodnutím odstránil.

¹ „Manželstvo je spojenie muža so ženou a celoživotné spoločenstvo, zdieľanie božského aj ľudského práva“.

² Dokonca aj manželke *sui iuris* rímske právo zakazovalo zaručovať sa za cudzie záväzky formou *fideiussio* alebo peňažnej pôžičky na základe prijatého *senatus consultum Velleianum* (z r.46 po Kr.). Podľa tohto uznesenia senátu takéto konanie síce bolo platné podľa *ius civile*, ale prétor veriteľovu žalobu odmietol alebo *ex offio* do jej formuly vložil *exceptio sc.Velleiani* a neskoršom období aj proti exekučnej žalobe *actio iudicati*. K tomu pozri: Bartošek, M.: Encyklopedie římského práva, Praha 1981, s.290.

³ Alebo proti jej manželovi.

V druhej situácii sa pod *manus* dostala žena, ktorá bola bezprostredne pred uzavretím manželstva *in patria potestate* – teda nemala žiaden vlastný majetok. V takomto prípade podľa pradávneho obyčaja a zvyku poskytoval jej otec alebo akákoľvek tretia osoba manželovi určitú majetkovú hodnotu, označovanú ako *veno* – *dos*, ako určitý príspevok v súvislosti s majetkovými nákladmi a výdavkami v manželstve.

Matrimonium sine manu

Pri uzavretí tohto druhu manželstva manželka nie je podriadená manželovi ani v majetkovom práve. Všetko, čo nadobúda, nadobúda pre seba, ak je *sui iuris*, alebo pre svojho otca (ak je *in potestate*). Manželkin majetok je právne úplne oddelený od manželovho a je právne samostatný.

Napriek tomu aj v tomto manželstve sú *onera matrimonii* na strane manželovej. Je teda iba logické, že aj tu spoločenský mrav a slušnosť si vyžadovali poskytnúť *veno* manželovi. Majetok, ktorý nebol venovaný manželovi ako *dos* je z hľadiska práva vlastným voľným majetkom manželky⁴. Ak ho manžel predsa len spravuje a disponuje ním, zodpovedá manželke za *culpa in concreto*⁵. Manželka má okrem toho generálne záložné právo na manželov majetok. V užšom chápaní sa pod týmto slovom rozumeli veci osobnej spotreby manželky (predovšetkým šaty, šperky atď.). Po skončení manželstva na navrátenie parafernálneho majetku bola k dispozícii *condictio sine causa*.

V tomto manželstve mohli manželia uskutočňovať medzi sebou navzájom a aj vo vzťahu k tretím osobám akékoľvek majetkoprávne konania a prípadne uplatňovať si žalobami nárok na náhradu im spôsobenej škody (aj) zmluvným partnerom. Neexistuje však pravidlo, ktoré existuje bez výnimiek. Aj v tomto prípade existovali určité výnimky. Medzi ne patrili predovšetkým tieto:

- a) darovanie medzi manželmi bolo neplatné⁶;
- b) manželia mali navzájom *beneficium competentiae*, t.j. mohli byť odsúdení len do výšky svojho majetku – *in id quod facere potest*, navyše im malo byť ponechané určité nevyhnutné životné minimum⁷;
- c) pokiaľ manželstvo právoplatne trvalo medzi manželmi, nebolo možné medzi nimi použiť *actiones famosae* ani *actiones poenales*; a po skončení manželstva, ak došlo ku spáchaniu *furtum* počas manželstva

⁴ *Parapherna* – ide o poklasický termín z gréčtiny, doslovne „okrem vena“.

⁵ Ide o pojutiniánske pomenovanie zodpovednosti – ľahká nedbanlivosť, zavinenie, nedopatrenie posudzované so zreteľom k zvláštnym okolnostiam prípadu, porovnateľné s mierou zodpovednosti označovanej ako *diligentia quam suis rebus*.

⁶ K tomu pozri *lex Cincia* z r.204 pred Kr., ktorej navrhovateľom bol plebejský tribún Marcus Cincius Alimentus. Hoci sa teda formálne jednalo o *plebiscitum*, keďže bolo prijaté po už prijatej *lex Hortensia*, ktorá poskytla uzneseniam plebejských zhromaždení *legis vicem obtinet*, formálne sa už označovalo ako *lex*.

⁷ Aspoň za Justinána.

bola podobne vylúčená *actio furti* a je k dispozícii iba *actio reipersecutoria* alebo *condictio*; pričom, ak bola krádež spáchaná v súvislosti s nadchádzajúcim rozvodom a rozvod sa aj následne reálne uskutočnil, na základe prétorského ediktu bola povolená *actio rerum amotarum*⁸ - po skončenom manželstve;

V tejto súvislosti je zaujímavé riešenie otázky, či jeden z partnerov (najčastejšie právo „počítalo“ s manželkou) sa môže alebo nemôže voči druhému dopustiť krádeže.

Podľa právnikov Nervu a Cassia⁹ manželka nemôže spáchať krádež, pretože celoživotné partnerstvo obsiahnuté v manželskom zväzku z nej robí nejaký druh spoluvlastníka k majetku nachádzajúcemu sa v manželstve. Platila totiž stará zásada rímskeho práva: „nikto nemôže ukradnúť svoju vlastnú vec“, pričom termín *furtum* vznikol podľa právnika Labeóna z latinského slova *furvus*, t.j. čierny, potme, potajomky a podľa Sabina zo slova *fraus* – podvodného úmyslu alebo nakoniec z gréckeho výrazu pre zlodēja - *foras*¹⁰.

Na druhej strane právnici Sabinus, Proculus, Julianus a Paulus zastávajú opačné stanovisko. Podľa ich názoru môže manželka spáchať krádež, podobne ako dcéra ukradne niečo svojmu otcovi, ale právo formálne neumožňuje podanie takejto žaloby z krádeže, inými slovami žaloby obsahujúcej v sebe infámiu pre odsúdenú manželku. Právnici to zdôvodňujú aj čestnou povahou a charakterom manželského zväzku.

Ale, na druhej strane, ak si žena privlastní nejaké manželove veci v čase, keď manželstvo už skončilo, je k dispozícii, logicky, *actio furti*. Podobne, ak síce počas trvania manželstva otrok manželky spácha krádež proti manželovi, je k dispozícii tá istá žaloba. Ak sa manžel stane dedičom alebo obete z krádeže vykonanou manželkou alebo akoukoľvek jej podriadenou osobou, alebo sa vec „odloží“ pred uzavretím manželstva je k dispozícii *condictio furtiva*¹¹.

Žalobou teda ktorá je k dispozícii, ak dôjde k „odcudzeniu“ vecí partnerom počas trvania manželstva, je *actio rerum amotarum*. Je aktívne aj pasívne zdediteľná a ak sa manželstvo skončí smrťou napríklad manžela, jeho dedič má k dispozícii *actio hereditatis* alebo *actio ad exhibendum*, teda žalobu na vydanie vecí, alebo *condictio sine causa*.

Čo je ale veľmi podstatné, žaloba *actio rerum amotarum* nevyklučuje následné podanie žaloby z vena (*actio rei uxoriae*), to znamená, že medzi uvedenými druhmi žalôb neexistuje elektívna konkurencia žalôb.

⁸ Žaloba na navrátenie protiprávne odložených vecí – k tomu pozri D 25,2.

⁹ K tomu pozri D 25,2 (O žalobe o odcudzených veciach medzi manželmi).

¹⁰ „*Furtum a furvo, id est nigro dictum Labeo ait, quod clam et obscuro fiat et plerumque nocte, vel a fraude, ut Sabinus ait vel a ferendo et auferendo: vel a Graeco sermone qui foras appellant fures*“ – Paul. D 47,2,1 pr.

¹¹ Ako reipersekutórna žaloba smeruje na vrátenie odcudzenej veci, prislúcha iba vlastníkovi veci, je aktívne aj pasívne zdediteľná. Síce nesmeruje na plnú náhradu škody, ako *rei vindicatio*, ale je k dispozícii aj keď vec už zanikla, a to aj bez zavinenie páchatel'a – Bartošek, M.:cit.op., s.114.

Ak manžel alebo manželka pri podaní žaloby *actio rerum amotarum*, za predpokladu, že jeden z nich bude sudcom uznaný vinným a odsúdený, zaplatí súdom stanovenú hodnotu „odložených vecí“, má sa za to, že ich kúpil(a). Odsúdený je následne chránený aj prétorským právom a pri strate držby má k dispozícii vecnú žalobu, teda smerujúcu *erga omnes*.

Právnik Paulus na záver v tejto súvislosti uvádza zaujímavý názor právnika Pédia¹²:

„Ak manželkin otrok odnime na základe jej inštrukcií manželove veci, pretože sa manželka chce (plánuje) rozviesť, podľa právnika Pedia sa otrok nedopustil krádeže, pretože z toho nemal žiaden zisk. Nepovažuje sa ani za pomocníka pri krádeži, ktorý pomáhal spáchať krádež, pretože samotná manželka ju nemôže spáchať...“.

2. Darovanie medzi manželmi

Z racionálneho hľadiska sa dary javili v rímskom práve ako nehospodárne konania a čoskoro sa to aj v ňom prejavilo prijatím zákonného obmedzenia prijatého r.204 pred Kr. *lex Cincia*¹³.

Určité vysvetlenie zavedenia spomínaného zákazu darovania medzi manželmi podáva aj rímsky právnik Ulpián¹⁴:

„Vysvetlenie podáva tiež *oratio* cisára Antonina: ...naši predkovia zakázali darovania medzi manželom a manželkou vo viere (v nádeji), že naozajstný cit má byť založený iba na srdci... tiež vzali do úvahy povest' strán chcujúcich uzavrieť manželstvo za účelom zabrániť dohodám uzavretými medzi nimi pre peniaze a zastaviť trend, aby viac ušľachtilejší partner sa stával chudobnejším a zasa ten menej ušľachtilejší – bohatším...“.

Pod darovaním rímske súkromné právo rozumelo bezplatné, dobrovoľné a úmyselné obohatenie obdarovaného z majetku darcu. V bežnom živote mohli mať reálnu povahu – napríklad prevod vlastníckeho práva, zriadenie nejakého vecného práva, obligačnú povahu – predovšetkým verbálny záväzok, odstúpenie pohľadávky, alebo iba faktickú povahu. *Donatio* nebolo samostatným právnym úkonom, ale iba púhym dôvodom, kauzou k uzatvoreniu majetkoprávného konania najrôznejšieho druhu. Darovaním bolo iba v tých prípadoch, kde nejaké takéto konanie sa uzatvorilo *donationis causa*.

¹² Historicky pôsobiaceho s vysokou pravdepodobnosťou v dobe právnika Juliána – t.j. na začiatku 2. storočia po Kr.

¹³ K tomu pozri aj vyššie uvedené skutočnosti. Darovanie uskutočnené proti jej obsahu nebolo neplatným, ale iba napadnuteľné. Prétor zvyčajne odoprel obdarovanému súdnu ochranu alebo darcovi poskytol procesný prostriedok – námietku. V poklasickej dobe zákon zanikol.

¹⁴ Pôsobiaci koncom 2. a začiatkom 3. storočia po Kr., ktorý mimochodom zastával aj najdôležitejšie štátne úrady v Rímskej ríši (*praefectus praetorio*).

Zákaz darovania medzi manželmi prijatý Cinciovým zákonom zmiernilo neskoršie prijaté *oratio Severi et Caracallae*¹⁵ - smrťou darcu (t.j. jedného z manželov) a predtým neodvolaným darom sa darovanie stáva platným.

Samotný zákaz darovania medzi manželmi sa týkal iba tých situácií kde boli súčasne splnené tri podmienky:

- a) obohatenie obdarovaného, príjemcu daru
- b) zmenšenie majetku darcu, poskytovateľa daru
- c) *animus donandi* poskytovateľa daru a súhlas, akceptácia príjemcu

A práve v súvislosti s týmito uvedenými predpokladmi zákazu darovania rímski právnici rozpracovali podrobnú kazuistiku prípadov, kedy sa uplatní zákaz darovania (aj) medzi manželmi a v ktorých situáciách tomu tak nebude.

Podľa rímskeho právnika Ulpiána ak je manžel ustanovený za dediča a odmietne prijať dedičstvo, aby tým poskytol dar svojej manželke, ktorá je buď substitútom (pri testamentárnom dedení), alebo instestátnou dedičkou – darovanie zostáva platné. Pretože, podľa neho, majetok manžela nebol zmenšený, teda osoba manžela sa nestala chudobnejšou neprijatím dedičstva, ale iba vtedy, ak by poskytol niečo zo svojho vlastného majetku. Podobne, pokračuje právnik Ulpián, darovanie je platné, ak manžel odmietne odkaz, ak dedičkou je jeho manželka.

Rímsky právnik Paulus uvádza prípad podobného druhu: nejaký muž poslal ako dar svojej snúbenici prsteň patriaci niekomu inému a po uzavretí manželstva jej odovzdal namiesto neho iný – svoj vlastný prsteň. Podľa názoru niektorých právnikov (aj Nervu), tento prvý prsteň sa stal jej majetkom, pretože sú toho názoru, že darovanie, ktoré bolo uskutočnené predtým, ako prvé v poradí, bolo potvrdené druhým konaním, teda že nie druhé konanie treba považovať za darovanie. Právnik Paulus s týmto názorom vyjadril súhlas.

Na záver uvedieme ešte dve vyjadrenia na predmetný problém od právnika Ulpiána.

Najprv citovaný právnik uvádza názor svojho kolegu, právnika Marcella a tvrdí, že ak dal manžel manželke peniaze, aby si za ne kúpila voňavky a ona tieto peniaze použila na zaplatenie svojho dlhu voči svojmu veriteľovi a potom si za vlastné peniaze kúpila voňavky, podľa právnika Marcella sa tým neobohatila – teda neboli splnené všetky právne náležitosti a predpoklady stanovenia zákazu darovania medzi manželmi.

Ten istý rímsky právnik uvádza v súvislosti s *donatio mortis causa*, že nepodlieha zákazu darovania medzi manželmi a môže sa platne uskutočniť, pretože jeho účinnosť nastáva v okamihu, keď už prestali byť manželmi.

¹⁵ Prijaté r.206 po Kr.

Resume

Uxor in manu had in the connection with rights referring to the property equivalent position like *filia familias*. *Uxor in manu* did not incur liabilities in consideration of third persons.

In the marriages without *manus* wife did not submit to your husband, she had own legal independent property. In the connection with concluding of marriage, woman, her *pater familias* or anybody else provides to her husband proprietary die – dowry or *dos*.

Donation between interspousal was prohibited by law – *lex Cincia* passed in 204 B.C. Donation was gratuitous, optional and intended enrichment of donee from the property of donator with *animus donandi*.

Some Roman jurists (in particular Ulpianus, Paulus, Cassius, Pedius) classified various cases of prohibited or non-prohibited donations between interspousal.

VYDÁVANIE OBČIANSKYCH PREUKAZOV OBČANOM POZBAVENÝM ROZHODNUTÍM SÚDU SPÔSOBILOSTI NA PRÁVNE ÚKONY SO ZAMERANÍM NA OBČANOV S MENTÁLNYM POSTIHNUTÍM

Abstrakt:

Tento článok je pohľadom na vývoj a zmeny právnej úpravy týkajúcej sa vydávania občianskych preukazov občanom pozbaveným rozhodnutím súdu spôsobilosti na právne úkony. Keďže je zameraný na občanov pozbavených spôsobilosti na právne úkony, ktorí sú zároveň ľuďmi s mentálnym postihnutím, jeho hlavným cieľom bolo zistiť, akým spôsobom pozitívne, resp. negatívne zasiahli do ich práv a povinností, t. j. do akej miery práva a povinnosti obsiahnuté v právnych predpisoch upravujúcich uvedenú problematiku zodpovedajú špecifickosti ich práv a povinností danej osobitosťou ich zdravotného postihnutia.

Od 1. 7. 2006 je účinný zákon č. 224/2006 Z. z. o občianskych preukazoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zák. č. 693/2006 Z. z. Bol ním zrušený doposiaľ účinný zákon na danom úseku č. 162/1993 Z. z. o občianskych preukazoch v znení neskorších predpisov.

Vypracovanie tohto právneho predpisu bolo súčasťou plánu legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na rok 2005. Hlavným účelom jeho prijatia bolo upraviť oblasť vydávania a používania nového občianskeho preukazu formátu Európskej únie v súlade s Rezolúciou č. 2000/C 310 v znení doplňujúcich rezolúcií, a tým zosúladiť vnútroštátne právo s právom Európskej únie v oblasti vydávania občianskych preukazov a tiež riešenie problémov na úseku ich vydávania a úprava postupu pri ich vydávaní.¹

Právny predpis sa však podstatným spôsobom dotýka aj právneho postavenia občanov obmedzených a pozbavených spôsobilosti na právne úkony. Osobitnou kategóriou v tejto skupine občanov sú tí, u ktorých k pozbavovaniu spôsobilosti na právne úkony došlo z dôvodu duševnej poruchy, ktorá nie je len prechodná, konkrétne z dôvodu mentálneho postihnutia. Osobitosti ich zdravotného postihnutia zodpovedajú i špecifické práva a povinnosti aj na tomto úseku

Právna úprava občianskych preukazov prešla v tejto súvislosti svojim vývojom a viacerými zmenami, ktoré či už pozitívnym respektíve negatívnym spôsobom zasiahli do práv a povinností týchto občanov. Je výsledkom postupného

¹ Dôvodová správa k zákonu č. 224/2006 Z. z. v znení zák. č. 693/2006 Z. z. o občianskych preukazoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

a náročného procesu uzákonenia ich práv garantovaných ústavou a viacerými medzinárodnými dokumentmi v oblasti osôb so zdravotným postihnutím, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Ich vývoj od ustanovenia, v zmysle ktorého sa občani, ktorý bol rozhodnutím súdu pozbavený spôsobilosti na právne úkony, občiansky preukaz nevydáva, až po povinnosť opatrovníka, ktorý mu bol ustanovený, požiadať o jeho vydanie za podmienok daných zákonom, je minimálne prejavom rozpolupnosti a nedostatočnosti vo vnímaní a akceptácii ich potrieb a práv. A to napriek tomu, že prirodzenou vlastnosťou práva je prispôsobovať sa meniacim sa potrebám spoločnosti, spoločenským vzťahom.

Práve nedostatočné vnímanie osôb so zdravotným postihnutím vrátane mentálneho postihnutia ako členov tejto spoločnosti, ako občanov, i keď so špecifickými právami a povinnosťami, je jedným z dôvodov ich sťaženého reflektovania právom všeobecne, konkrétnymi právnymi predpismi a prijímania diskriminujúcich právnych úprav.

Za diskriminujúci právny predpis, je odborníkmi zaoberajúcimi sa právami ľudí s mentálnym postihnutím považovaný dnes už zrušený zákon č. 162/1993 Z. z. o občianskych preukazoch v znení zákona č. 13/1996 Z. z., zákona č. 222/1996 Z. z., zákona č. 441/2001 Z. z. a zákona č. 660/2002 Z. z. (ďalej len zákon o občianskych preukazoch).

Ide o jeho ustanovenia uvedené v § 1 ods. 3, § 7 ods. 2 písm. e), § 10 písm. f) a § 12 ods. 3. V zmysle § 1 ods. 3 sa totiž občiansky preukaz nevydával občanovi, ktorý bol rozhodnutím súdu pozbavený spôsobilosti na právne úkony. Ak bol občan právoplatným rozhodnutím súdu pozbavený spôsobilosti na právne úkony, § 10 písm. f) ustanovil zo zákona neplatnosť skôr vydaného občianskeho preukazu. Zákon zároveň v § 12 ods. 3 ustanovil povinnosť zákonnému zástupcovi odovzdať príslušnému okresnému alebo mestskému veliteľstvu policajného zboru občiansky preukaz takej osoby, a to do 10 dní odo dňa, keď uvedené rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť. Ak došlo k zrušeniu pozbavenia spôsobilosti na právne úkony, v zmysle § 7 ods. 2 písm. e) sa z úradnej moci vydával nový občiansky preukaz občanovi po predložení právoplatného rozhodnutia súdu o zrušení pozbavenia spôsobilosti na právne úkony.²

Občiansky preukaz ako verejná listina, ktorú s výnimkou občana pozbaveného spôsobilosti na právne úkony, bol povinný mať každý občan, ktorý dosiahol 15 rokov veku a mal trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, poskytoval jeho držiteľom viaceré výhody.³

Predovšetkým ním občan preukazoval svoju totožnosť, štátne občianstvo Slovenskej republiky a ďalšie údaje zapísané v občianskom preukaze.⁴ Ďalej išlo

2 MIŠOVÁ, I.: Ochrana a obmedzenie. Informácie ZPMP v SR. Bratislava: Združenie na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR, 2002, č. 53, str. 6.

3 Porovnaj § 1 ods. 2 zák. č. 162/1993 Z. z. o občianskych preukazoch v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o občianskych preukazoch).

4 Porovnaj § 1 ods. 1 zákona o občianskych preukazoch.

predovšetkým o priezvisko, meno, rodné priezvisko, pohlavie, dátum, miesto a okres narodenia, rodné číslo, adresu trvalého pobytu občana, atď.⁵ Vyobrazenie občianskeho preukazu sa nachádza v prílohe k zákonu, podľa ktorého je jeho súčasťou aj fotografia jeho držiteľa.⁶ Občiansky preukaz preto slúži aj na identifikáciu osoby, ktorá je jeho držiteľom.

Navyše sa na žiadosť občana do občianskeho preukazu zapísali aj údaje o závažných chorobách, ktoré za určitých okolností vyžadovali okamžité podanie lieku alebo poskytnutie špeciálnej prvej pomoci a údaje o krvnej skupine a podskupine, zdokladované lekársnym potvrdením.⁷ Tieto údaje sú významné pri ochrane zdravia a záchrane ľudského života.

Je faktom, že práve ľudia s mentálnym postihnutím trpia aj mnohými somatickými ochoreniami. Občan pozbavený spôsobilosti na právne úkony bez možnosti držať občiansky preukaz tak strádal aj v možnosti včasnej a účinnej ochrany jeho zdravia a života. Účelom tohto zákonného ustanovenia bola pritom predovšetkým ochrana zdravia a života občana. Pokiaľ zákon uľahčoval dosiahnutie tohto účelu zápisom spomínaných údajov práve do verejnej listiny, akou je občiansky preukaz, javí sa v tejto súvislosti ako diskriminujúce voči občanom, ktorí ho zo zákona držať nemohli.

Občan pozbavený spôsobilosti na právne úkony z dôvodu mentálneho postihnutia je vzhľadom na charakter tohto postihnutia po splnení zákonom stanovených podmienok zároveň občanom s ťažkým zdravotným postihnutím. Na tento status sa viažu mnohé práva a povinnosti. Možnosť byť držiteľom a preukazovať svoju totožnosť občianskym preukazom občanovi pozbavenému spôsobilosti na právne úkony, ktorý je zároveň občanom s ťažkým zdravotným postihnutím, je napr. nevyhnutnou podmienkou aj pre platnosť dokladov vyžadovaných inými právnymi predpismi a pre uplatňovanie práv, výhod, prípadne zliav z nich vyplývajúcich.

Napr. v zmysle zák. č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov občanovi s ťažkým zdravotným postihnutím príslušný orgán vydáva preukaz, ktorého vzor je uvedený v prílohe č. 6. Jedná sa o tzv. Preukaz občana s ťažkým zdravotným postihnutím, v ktorého dolnej časti s názvom Poučenie je o. i. uvedené, že preukaz je platný len s predloženým občianskym preukazom.⁸ Preukaz občana s ťažkým zdravotným postihnutím je pritom určený len na uplatňovanie kompenzácií podľa osobitných predpisov.⁹

Občiansky preukaz sa hlavne v súčasnosti stal významným aj z hľadiska možnosti cestovať. V zmysle zák. č. 381/1997 Z. z. o cestovných dokladoch (ďalej zákon o cestovných dokladoch) v znení neskorších predpisov je aj občiansky

5 Porovnaj § 4 ods. 1 zákona o občianskych preukazoch.

6 Porovnaj § 1 posledná veta zákona o občianskych preukazoch.

7 Porovnaj § 4 ods. 3 zákona o občianskych preukazoch.

8 Tamtiež, str. 6.

9 Porovnaj § 57 ods. 4, posledná veta zák. č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov.

preukaz považovaný za tzv. iný doklad na vycestovanie občana do členského štátu Európskej únie alebo iného zmluvného štátu Dohody o európskom hospodárskom priestore, ak ho tento štát uznal ako cestovný doklad.¹⁰ Ak by zákonom č. 174/2004 Z. z., ktorým sa zmenil a doplnil zákon č. 162/1993 Z. z. o občianskych preukazoch v znení neskorších predpisov, nebola daná možnosť občanom pozbaveným spôsobilosti na právne úkony držať občiansky preukaz, boli by znevýhodnení aj pri používaní cestovného dokladu pri cestovaní do zahraničia.

Občan pozbavený spôsobilosti na právne úkony, ktorý nemohol držať občiansky preukaz, mal zároveň sťažené postavenie v súvislosti s preukazovaním základných skutočností, ktoré sa doň v zmysle § 4 zrušeného zákona o občianskych preukazoch zapisovali. Tieto zápisy totiž nahrádzali o. i. verejné listiny o skutočnostiach, ktoré sú predmetom zápisu, a to v rozsahu uvedenom v občianskom preukaze.¹¹

Obsahovou súčasťou občianskych preukazov občanov, ktorí mali rozhodnutím súdu obmedzenú spôsobilosť na právne úkony bola v zmysle zrušeného zákona aj táto skutočnosť.¹² Obmedzenie spôsobilosti na právne úkony vylučuje občana v obmedzenom rozsahu v schopnosti robiť platné právne úkony a vstupovať do platných právnych vzťahov. Hlavným účelom uvedenej poznámky by malo byť chrániť jednak občana obmedzeného v spôsobilosti na právne úkony pred možným vznikom právnych vzťahov na základe právnych úkonov, ktoré vzhľadom na svoje obmedzenie nie sú schopní robiť a zároveň ich potencionálnych účastníkov a ďalšie osoby. Tento účel sa dá rovnakým spôsobom zabezpečiť aj u občanov pozbavených spôsobilosti na právne úkony uvedením poznámky o tejto skutočnosti do ich občianskeho preukazu.

Je preto diskriminujúce, ak tento zákon neumožňoval držať občiansky preukaz občanovi pozbavenému spôsobilosti na právne úkony, ak to garantuje občanovi obmedzenému v spôsobilosti na právne úkony, pričom vyznačenie tejto poznámky je možné u jedných aj druhých.

Z uvedeného vyplýva, že občan pozbavený spôsobilosti na právne úkony bez občianskeho preukazu nemal rovnakú príležitosť uplatňovať svoje práva vyplývajúce z viacerých právnych predpisov. Rozobraté oblasti sú preto len príkladné.

Krajným riešením pre tohto občana, ktorý nemal občiansky preukaz, bola možnosť preukázať svoju totožnosť cestovným dokladom. Tento je totiž v zmysle zákona o cestovných dokladoch verejnou listinou, ktorou občan preukazuje svoju totožnosť, štátne občianstvo a ďalšie skutočnosti obsiahnuté v údajoch uvedených v cestovných dokladoch.¹³ V zmysle tohto zákona má občan právo na vydanie cestovného dokladu (prevažne cestovného pasu, cestovného preukazu), pričom

10 Porovnaj § 11 ods. 1 zák. č. 381/1997 Z. z. o cestovných dokladoch v znení neskorších predpisov (zákon o cestovných dokladoch).

11 Porovnaj § 5 ods. 1 zákona o občianskych preukazoch v znení neskorších predpisov.

12 Porovnaj § 4 zákona o občianskych preukazoch.

13 Porovnaj § 5 ods. 2 zákona o cestovných dokladoch.

neobsahuje obmedzujúce ustanovenie, ktoré by neumožňovalo jeho vydávanie občanovi pozbavenému spôsobilosti na právne úkony.¹⁴ Do cestovného dokladu sa v prípade tohto občana tak ako aj u občana obmedzeného v spôsobilosti na právne úkony zapisuje aj táto skutočnosť.¹⁵

V zmysle tohto zákona možno do cestovného dokladu zapisovať aj údaje o ťažkom zdravotnom postihnutí. Ide o vydávanie cestovného dokladu občanovi s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorý je držiteľom preukazu občana s ťažkým zdravotným postihnutím s červeným pruhom.¹⁶ V zmysle prílohy č. 6 zák. č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov je takýmto spôsobom opatrený preukaz občana s ťažkým zdravotným postihnutím v prípade jeho odkázanosti na sprievodcu, čo sú predovšetkým osoby s mentálnym postihnutím. Na žiadosť tohto občana sa do pasu zapíše aj druh zdravotného postihnutia. Tieto záznamy umožňujú uľahčiť poskytnutie adekvátnej zdravotnej pomoci napr. v prípade utrpenia náhleho úrazu alebo inej zdravotnej príhody. U cestovného dokladu (predovšetkým cestovného pasu) však nie je zaužívané jeho bežné používanie tak ako u občianskeho preukazu, ktorý jeho držiteľ zvykne nosiť pri sebe. Je to podstatný dôvod, pre ktorý je možnosť preukázať svoju totožnosť občanovi pozbavenému spôsobilosti na právne úkony cestovným dokladom krajným riešením. Aj v súvislosti s náhlym úrazom či nečakanou zdravotnou príhodou bola pre týchto občanov na mieste otázka, ako sa vôbec zistí ich totožnosť v spomínanej situácii.¹⁷

Právna úprava daná zákonom o cestovných dokladoch bola a je v porovnaní so zrušeným zákonom o občianskych preukazoch pokrokovejšia a svojim obsahom sa v podstate zhodovala s právnou úpravou občianskych preukazov účinnou v súčasnosti.

V záujme reálneho uplatnenia práva občanov pozbavených spôsobilosti na právne úkony žiť v čo najmenej obmedzujúcom prostredí a práva na dôstojnosť a rovnosť, ktoré majú rovnaké ako všetci ostatní členovia spoločnosti,¹⁸ došlo novelou zákona o občianskych preukazoch k jeho podstatnej zmene a doplneniu.¹⁹ Táto zmena bola predovšetkým výsledkom intenzívnej iniciatívy Združenia na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v Slovenskej republike.

K naplneniu spomínaného cieľa prispelo predovšetkým vypustenie odseku 3 v § 1 zákona. Na základe uvedeného sa občiansky preukaz vydáva aj občanovi pozbavenému spôsobilosti na právne úkony, t. j. každý občan, ktorý dosiahol 15 rokov veku a má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, má právo a

14 Porovnaj § 3 ods. 1 zákona o cestovných dokladoch.

15 Porovnaj § 16 ods. 7 zákona o cestovných dokladoch.

16 Porovnaj § 17 ods. 1 písm. f) a ods. 6 zákona o cestovných dokladoch v znení neskorších predpisov.

17 MIŠOVÁ, I.: Ochrana a obmedzenie. Informácie ZPMP v SR. Bratislava: Združenie na pomoc ľuďom s mentálnym postihnutím v SR, 2002, č. 53, str. 7.

18 Tamtiež, str. 7.

19 Zák. č. 174/2004 Z. z. ktorým sa menia a dopĺňajú zákony súvisiace s presunom niektorých pôsobností z Policajného zboru.

povinnosť preukázať svoju totožnosť občianskym preukazom. Zároveň právoplatné rozhodnutie súdu o pozbavení spôsobilosti na právne úkony už nebolo dôvodom neplatnosti občianskeho preukazu. Tento dôvod neplatnosti bol z § 10 písm. f) vypustený. V súvislosti s tým sa do občianskeho preukazu občana pozbaveného spôsobilosti na právne úkony zapíše aj táto skutočnosť.²⁰

Napriek uvedenej zmene som toho názoru, že zák. č. 174/2004 Z. z. mal nedostatky, ktoré v konečnom dôsledku neumožnili týmto občanom praktické uplatňovanie svojho práva na sebaurčenie a nevytváral jasné podmienky pre reálny proces začleňovania ľudí s mentálnym postihnutím do širšej spoločnosti.

V zmysle tejto novely totiž ostal v platnosti § 12 ods. 3 zákona, podľa ktorého zákonný zástupca občana, ktorého súd pozbavil spôsobilosti na právne úkony, bol povinný odovzdať jeho občiansky preukaz do 10 dní odo dňa, keď uvedené rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť. Dôvodom pre odovzdanie už síce nebola nemožnosť držať občiansky preukaz týmto občanom, keďže právoplatné rozhodnutie súdu o pozbavení spôsobilosti na právne úkony už nespôsobovalo zo zákona jeho neplatnosť, ale skôr vydanie nového občianskeho preukazu so zapísanou skutočnosťou o pozbavení spôsobilosti na právne úkony, keďže § 4 ods. 2 vyžadoval zapísanie tejto skutočnosti do občianskeho preukazu tohto občana. Tu je na doplnenie potrebné uviesť, že o vydanie nového občianskeho preukazu ak išlo o občana pozbaveného spôsobilosti na právne úkony, žiadal v zmysle § 7 ods. 1 jeho zákonný zástupca.

Napriek tomu však chýbajúci zápis v občianskom preukaze o skutočnosti, že občan bol pozbavený spôsobilosti na právne úkony, nebol priamo zaradený medzi dôvody neplatnosti občianskeho preukazu v § 10, a tak zákon v § 11 priamo neukladal povinnosť zákonného zástupcu tohto občana požiadať o vydanie nového občianskeho preukazu, o ktorý inak bolo potrebné po jeho neplatnosti z iných dôvodov požiadať do 15 dní.²¹

Na jednej strane tak zákonný zástupca občana bol po právoplatnosti rozhodnutia o pozbavení spôsobilosti na právne úkony povinný odovzdať občiansky preukaz, no priamo zo zákona pre neho nevyplývala povinnosť požiadať o vydanie nového občianskeho preukazu.

Takáto právna úprava tak v praxi vytvárala stav, keď síce občania pozbavení spôsobilosti na právne úkony chceli mať občiansky preukaz, ale ich zákonný zástupca odmietal požiadať o jeho vydanie.²²

Zákon o občianskych preukazoch navyše priamo neobsahoval ustanovenia o priestupkoch na tomto úseku, skutková podstata ktorých by sa týkala aj neodovzdania občianskeho preukazu zákonným zástupcom po právoplatnosti rozhodnutia súdu o pozbavení spôsobilosti na právne úkony a nepožiadania o vydanie nového občianskeho preukazu v zákonom stanovenej lehote.

20 Porovnaj § 4 ods. 2 zákona o občianskych preukazoch.

21 Zák. č. 162/1993 Z. z. o občianskych preukazoch naposledy v znení zák. č. 174/2004 Z. z..

22 Dôvodová správa k zákonu č. 224/2006 Z. z. v znení zák. č. 693/2006 Z. z. o občianskych preukazoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Riešením týchto nedostatkov, ktoré mohlo byť zákonným dôvodom pre väčšiu aktivitu zo strany zákonného zástupcu prejavujúcu sa v jeho požiadaní o vydanie občianskeho preukazu v prospech týchto občanov v zmysle umožnenia im splniť si povinnosť vyžadovanú § 1 ods. 2 a § 4 ods. 2 zákona o občianskych preukazoch, ktorú vzhľadom na pozbavenie spôsobilosti na právne úkony bolo možné realizovať len prostredníctvom ich zákonného zástupcu, bol čiastočne zák. č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej zákon o priestupkoch) v znení neskorších predpisov²³, týkajúci sa skutkovej podstaty tzv. iných priestupkov proti poriadku v správe, v zmysle ktorej priestupkom proti poriadku v správe je porušenie aj iných povinností než uvedených v § 21 až 45, ak sú ustanovené všeobecne záväznými právnymi predpismi vrátane všeobecne záväzných nariadení obcí a všeobecne záväzných vyhlášok miestnych orgánov štátnej správy, ak sa týmto konaním sťažuje plnenie úloh štátnej správy alebo obcí. Za tento priestupok pritom možno uložiť pokutu do 1000 Sk.²⁴

Nový pohľad na túto oblasť dnes prináša zák. č. 224/2006 Z. z. o občianskych preukazoch v znení zák. č. 693/2006 Z. z. (ďalej nový zákon o občianskych preukazoch), ktorým bol zrušený doposiaľ účinný právny predpis. I keď hlavným účelom jeho prijatia bola iná problematika na tomto úseku, podstatným spôsobom sa dotkla aj vydávania občianskych preukazov občanom pozbaveným spôsobilosti na právne úkony. Poskytla im účinnejšiu ochranu z dôvodu ich odkázanosti na svojho opatrovníka na tomto úseku.

Predovšetkým medzi dôvody neplatnosti občianskeho preukazu uvedené v § 10 ods. 1 bol pod písm. f) zavedený dôvod, v zmysle ktorého je občiansky preukaz neplatný, ak neobsahuje údaje o skutočnostiach uvedených v § 3 ods. 2, t. j. o. i. v prípade občana pozbaveného spôsobilosti na právne úkony, ak neobsahuje v časti osobitné záznamy údaj o tejto skutočnosti. Aj v prípade neplatnosti občianskeho preukazu z tohto dôvodu je ho navyše v zmysle § 10 ods. 2 možné odňať. Na porovnanie zrušený právny predpis takéto oprávnenie neobsahoval.

Na základe uvedeného je opatrovník povinný požiadať o vydanie nového občianskeho preukazu do 30 dní od jeho neplatnosti aj z tohto dôvodu.²⁵ V tomto prípade je skutočnosťou rozhodujúcou pre plynutie tejto lehoty právoplatnosť rozhodnutia o pozbavení spôsobilosti na právne úkony. Zároveň mu zákon ukladá povinnosť odovzdať príslušnému úradu občiansky preukaz neplatný aj z tohto dôvodu, a to pri požiadaní o vydanie nového občianskeho preukazu.²⁶ Týmto sa odstránil rozpor v ustanoveniach zrušeného zákona týkajúci sa odovzdávania občianskeho preukazu. Zákon tiež ukladá opatrovníkovi o. i. povinnosť neodkladne ohlásiť pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.²⁷

23 Porovnaj § 46 zák. č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o priestupkoch).

24 Tamtiež.

25 Porovnaj § 11 ods. 1 písm. b) zák. č. 224/2006 Z. z. o občianskych preukazoch v znení zák. č. 693/2006 Z. z. (ďalej nový zákon o občianskych preukazoch).

26 Porovnaj § 11 ods. 1 písm. c) nového zákona o občianskych preukazoch.

27 Porovnaj § 11 ods. 1 písm. l) nového zákona o občianskych preukazoch.

Aktivitu opatrovníka smerom k požiadaniu o vydanie nového občianskeho preukazu pre tohto občana podporuje v podstate aj § 7 ods. 2, v ktorom je výslovné uvedené, že nový občiansky preukaz sa vydá držiteľovi aj po pozbavení spôsobilosti na právne úkony.

Ku kvalite uvedeného nového právneho predpisu v súvislosti s touto problematikou tiež prispelo jednak vymedzenie priestupkov na tomto úseku priamo v zákone a tiež jednoznačné vymedzenie ich skutkových podstát. Nepožiadanie o vydanie občianskeho preukazu v lehote určenej týmto zákonom je priestupkom,²⁸ teda je ním aj nepožiadanie o jeho vydanie za zákonom ustanovených podmienok pre občana pozbaveného spôsobilosti na právne úkony. Možno zaň uložiť pokutu do 1000 Sk.²⁹

Zakotveniu uvedených povinností opatrovníka vo vzťahu k občanovi pozbavenému spôsobilosti na právne úkony priamo do zákona a jednoznačnému vymedzeniu povinností a sankcií za ich nedodržanie, korešponduje aj pozmenené znenie § 3 ods. 2 účinného zákona v porovnaní k zneniu § 4 ods. 2 zrušeného zákona, v zmysle ktorého je znenie „sa aj skutočnosť o pozbavení občana spôsobilosti na právne úkony zapíše do občianskeho preukazu“ nahradilo znením, v zmysle ktorého občiansky preukaz tohto občana musí obsahovať v časti osobitné záznamy aj túto skutočnosť.³⁰

Právo ako spoločenskovedná disciplína prostredníctvom právnych noriem tvoriacich obsah právnych predpisov riadi rozmanité vzťahy v spoločnosti, určuje im pravidlá, poskytuje práva, ukladá povinnosti a za ich nedodržanie i sankcie, a tak vytvára právny základ pre možnosť ich aplikácie v praxi. Život človeka s mentálnym postihnutím je súčasťou života spoločnosti, a tak právne predpisy priamo či nepriamo zasahujú i do jeho práv a povinností.

Vzhľadom na otvorenú diskusiu osôb blízkych ľuďom s mentálnym postihnutím aj odborníkov v danej oblasti o porušovaní ich práv, o diskriminácii, ktorú vedia aj oni sami jednoducho, svojim jazykom, no veľmi jasne popísať, sa čoraz viac potvrdzuje, že kvalita právneho predpisu, daná aj jeho účinnou aplikáciou v praxi, nevyhnutne závisí aj od zohľadnenia potrieb týchto občanov.

Mentálne postihnutie je fenoménom, ktorý je predmetom záujmu a definovania viacerými vednými disciplínami. Právo a jeho právne predpisy vzhľadom na spomínané vlastnosti má však v porovnaní s nimi výsadu, ktorú mu dáva tá najvýstižnejšia definícia mentálneho postihnutia, a síce, že mentálne postihnutie znamená, že človek s takýmto zdravotným postihnutím potrebuje nás, aby sa mohol v plnej miere podieľať na živote spoločnosti.

Len spôsob realizácie našej pomoci spočívajúci práve v prijímaní kvalitných zákonov, a tak vytváraní podmienok pre ich realizáciu v praxi, môže byť dôkazom toho, že všetci, ktorí sa podieľajú na tvorbe práva, právnych predpisov, sú tejto výsady hodní.

28 Porovnaj § 14 ods. 1 písm. j) nového zákona o občianskych preukazoch.

29 Porovnaj § 14 ods. 2 nového zákona o občianskych preukazoch.

30 Nový zákon o občianskych preukazoch.

ETIKA A VEREJNÁ SPRÁVA

Etická prestavba v oblasti verejnej správy je citlivou oblasťou celonárodného záujmu, ktorá sa nemôže vyhnúť politickým lobistickým záujmom, odbornej i verejnej diskusii. Ústredným motívom etickej reformy je posilniť dôveru verejnosti voči vláde a novovznikajúcemu systému verejnej správy. Zásadne sa dotýka posilnenia transparentnosti a otvorenosti (Gašpar, 1998a, s. 327-336). Uplatnenie toho-ktorého prístupu v etickej reforme závisí od rozpoznania konkrétnej situácie, jej dôslednej analýzy a posúdenia kultúrnych, ekonomických a historických podmienok, v ktorých sa nový systém môže konštituovať (Gašpar, 2000). Voľba prístupu závisí aj od skúseností iných krajín, ktoré overovali a zavádzali rôzne modely etickej reformy, ako aj uznávaných štandardov v Európskej únii.

Doterajšia reforma verejnej správy na Slovensku prebiehala v dvoch etapách. V prvej etape (1990-1996) bola redefinovaná štruktúra lokálnej samosprávy a bol realizovaný proces prvotného rozdelenia kompetencií medzi štátnou správou a samosprávou. Po roku 1996 sa začína druhá etapa v súvislosti so schválením legislatívneho rámca administratívneho členenia štátnej správy.

Decentralizácia, vznik nových ústredných orgánov (Národný úrad práce), prerozdelenie kompetencií, ako aj ďalšie štrukturálne zmeny ovplyvnili profesijnú, kvalifikačnú úroveň zamestnancov, ako aj ich správanie. Jej súčasťou sa stala aj etická reforma.

Hlavným cieľom decentralizácie verejnej správy v roku 1996 bolo priblížiť verejnú správu čo najviac k občanovi. V etickom kontexte mala rýchla reštrukturalizácia verejného sektora za následok extrémne vysokú nestabilitu verejných služieb. Prijatie nových zákonov, zmeny v rozdelení kompetencií spôsobili značné spomalenie v orientácii nových zamestnancov v komplikovanom legislatívnom prostredí. Dôsledkom bolo podstatné zníženie prestíže verejnej správy v očiach verejnosti. Komplikovaný legislatívny rámec výkonnej a rozhodovacej štátnej moci, neefektívny byrokratický mechanizmus jej uplatňovania a nedostatočná orientácia na dodržiavanie etických noriem sú stále dominantným problémom v oblasti verejnej správy (Fobel, 2000, s. 16-23).

Problém právneho štátu a zodpovednosti za výkon štátnej správy je jednou zo základných otázok demokratického štátu (Gašpar, 1998a, s. 437 - 440). O zodpovednostných vzťahoch medzi štátom na jednej strane a občanom na strane druhej možno reálne uvažovať len za určitých podmienok. Tieto podmienky nastoľujú takú kvalitu siete vzťahov medzi občanmi a štátom a vytvárajú tie ucelené väzby medzi jednotlivými štátnymi orgánmi a orgánmi verejnej správy, ktoré zabezpečujú kontrolu moci. Tam, kde neexistuje komplexný systém kontroly moci a vzťahov zodpovednosti z obsahu výkonu moci a zo spôsobu, ako sa

vykonáva, pričom meradlom obsahu i spôsobu je zákon, sotva môžeme hovoriť o demokracii. Demokracia okrem iného je vlastne kontrola a zodpovednosť.

V právnom štáte sa musí bezvýhradne uplatňovať požiadavka, aby každý subjekt práva – teda aj štátna správa a verejná správa (samospráva) – bol zodpovedný za akékoľvek porušenie platného práva. Neakceptovanie tejto požiadavky v štáte vytvára priestor na to, aby štátna správa (resp. pracovníci štátnej správy) rozhodovala bez náležitého vedomia svojej zodpovednosti (a bez jej hrozby), čo vytvára atmosféru priaznivú na zneužívanie výkonu štátnomocenských oprávnení, t.j. zneužívanie moci.

Problematiku zodpovednosti za výkon štátnej správy a verejnej samosprávy predstavuje jednota – (a) právnej zodpovednosti, (b) morálnej zodpovednosti, (c) politicko-spoločenskej zodpovednosti, (d) ekologickej a environmentálnoprávnej zodpovednosti (pozri: *Etika pracovníka v štátnej správe*. In: Čipkár, J.: *Profesijná etika právnika*. Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, 1993, 1997, s.154-172 a taktiež pozri: Pirč, 2000).

Požiadavka dôsledného vyvodzovania zodpovednosti vo vzťahu k pracovníkom štátnej správy a verejnej samosprávy za nekvalitný a nezákonný výkon štátnej správy a samosprávy, ako aj za zneužívanie služobného postavenia je odôvodnená najmä tým, že títo pracovníci uskutočňujú činnosť, ktorá má okrem iného aj významné ekonomické a sociálne dôsledky pre všetkých občanov.

Výsledky sociologických výskumov z roku 1996, uskutočnené na Slovensku, upozorňujú na skutočnosť, že v etickom hodnotení sa prezentuje verejná správa s výraznými negatívami. Verejní zamestnanci boli respondentmi hodnotení ako arogantní, neochotní, s nízkou odbornou úrovňou a profesionalizmom vo vzťahu k postaveniu, ktoré zastávali. „*Nevhodné a neetické správanie je možné zaradiť podľa postojov respondentov takto: neústretnosť, pomalosť, arogancia, nekompetentnosť, neposkytovanie dostatku informácií, nedostatok sympatií a porozumenia, dlhé čakanie, oneskorenie sa, nedodržanie lehôt, nervozita, hnev, podráždenosť, komplikované formuláre, nedostatok flexibility, korupcia, vydieranie*“ (Fobel, 2000, s.16).

Z faktorov, ktoré ovplyvňujú správanie sa pracovníkov verejnej správy, obyvatelia na prvom mieste uvádzali charakter /osobnosť úradníka a jeho náladovosť. Na druhom mieste to bolo sociálne postavenie a postoj klient-občan. Za najprimeranejšie nástroje, potrebné na zlepšenie tohto stavu, respondenti považujú sprísnenie kontroly a mzdovú motiváciu kvalít.

Pracovníci štátnej a verejnej správy ako subjekty rozhodovania okrem právne presne regulovanej rozhodovacej činnosti rozhodujú aj na základe úvahy v rámci priestoru vymedzeného právom. Takéto spoločenské postavenie týchto pracovníkov svedčí o veľkej dôvere ľudu a štátu, lebo v porovnaní s inými občanmi sú im dané väčšie práva, čo nevyhnutne predpokladá okrem iného i eticky vysokú zodpovednosť za rozhodovanie o ekonomických, sociálnych a iných problémoch spoločenského rozvoja.

Často sa predpokladá, že každý zákonný výkon štátnej a verejnej správy je zároveň aj spravodlivý. Nemusí to však byť vždy tak. Ak sa totiž aplikuje právne ustanovenie pripúšťajúce úvahu takého druhu, že ide napríklad o úvahu v rámci finančného rozpätia, môže dôjsť k nespravodlivým rozhodnutiam najmä vtedy, ak riešenie v rámci právnym predpisom stanoveného finančného rozpätia sa nespravuje sociálnymi pomermi v tom - ktorom rozhodovacom prípade, ale napríklad podľa vzťahu k účastníkovi konania (príbuzenský, priateľský a podobný vzťah), ktorý ovplyvňuje volený variant riešenia.

Dôvodom nespravodlivého rozhodovania často je protekcia a korupcia, a to aj v ich rôznych skrytých podobách. Ich pripustenie do výkonu štátnej a verejnej správy závisí okrem iného aj od morálnych a profesijno-etických kvalít jednotlivých pracovníkov štátnej a verejnej správy.

Čo je to vôbec korupcia? „*Pod korupciou rozumieme zneužitie moci nad cudzím majetkom či právami, za účelom získania vlastných súkromných výhod*“ (Transparency International Slovakia, máj 1999). Dá sa povedať, že korupcia je zneužitie verejného postavenia s cieľom získať osobný prospech.

Slovo korupcia je latinského pôvodu, odvodené od slova **rumpere**, a znamená“ **zlomiť, rozlomiť, pretrhnúť**. Latinský výraz **corruptus** vyjadruje následok zlomu – ten, kto podstúpil zlom, je skazený, zvrhľý alebo zvrátený. Pre väčšinu ľudí sa totiž pojem korupcia spája so zlomom vo vieru v ideály a mravné princípy, predstavuje zradu cnosti a záväzkov voči celku. S cieľom intenzifikovať boj proti korupcii, úplatkárstvu, ale aj rôznym mafiánskym praktikám skupina občanov založila pobočku celosvetovej organizácie **Transparency International** na Slovensku. Medzi hlavné ciele tejto organizácie patrí hlavne podpora a presadzovanie takých demokratických hodnôt v živote spoločnosti, akými sú: **transparentnosť, dôvera, čestnosť a integrita**, ktoré významným spôsobom napomáhajú boju proti korupcii a úplatkárstvu.

Príčiny korupcie sú jednoznačne v nedostatočnej transparentnosti a v nízkej kontrole verejnosťou; všeobecne povedané, príčina je v nedostatočne rozvinutej občianskej spoločnosti (Stern, 2000, s.12). Slovensko patrí medzi krajiny s vysokým stupňom korupcie, ktorá ubližuje najmä chudobným. Systémy s nejasnými pravidlami, ktoré nezabezpečujú rovnováhu medzi dopytom a ponukou, vedú ku korupcii, ale aj k javom pre ktoré používame názov klientelizmus. Môžeme hovoriť nielen o úplatkoch, ale i o tzv. konexiách, teda o využívaní moci a vplyvu. V takýchto systémoch najviac trpia chudobní a bezmocní, pretože nemajú ani peniaze, ani vplyv, aby si zabezpečili prístup ku kvalitným verejným službám (Benkovský, 2001, s.2).

V lete 1999 slovenská vláda požiadala Svetovú banku a USAID, aby urobili diagnostickú štúdiu a pomohli získať informácie o type a charaktere korupcie v SR. Na diagnostickom prieskume sa podieľalo 352 slovenských pracovníkov verejnej správy, 407 podnikateľských manažérov a 1131 radových občanov, ktorí súhlasili zapojiť sa do tohto prieskumu a pomohli získať informácie o type a charaktere korupcie na Slovensku (Sičáková, 2000a, s. 10).

Odpovede pracovníkov verejnej správy potvrdzujú zistenia vyplývajúce z prieskumov domácností a podnikateľov, že využívanie darov a úplatkov je obvyklé. Viac ako dvaja z piatich pracovníkov uviedli, že im bol ponúknutý dar, a jednému z desiatich boli ponúknuté peniaze alebo nákladný dar za posledné dva roky pred prieskumom. Z tých, čo často prichádzajú do styku s verejnosťou, približne polovici bol ponúknutý malý dar, a 10 až 15 % pracovníkom boli ponúknuté peniaze alebo drahé dary.

Pracovníci verejnej správy jasne uviedli aj to, že ponuky úplatkov zo strany klientov boli v ich inštitúciách niekedy prijaté. Takmer štvrtina pracovníkov ústrednej vlády uviedla, že korupcia je v ich inštitúcii rozšírená, a takmer polovica pracovníkov v krajských a okresných úradoch štátnej administratívy uviedla to isté. Menšie percento pracovníkov miestnej samosprávy uviedlo, že korupcia je rozšírená.

„Korupcia: nízka kvalita, pomalé poskytovanie služieb a priveľká byrokracia“ (Sičáková, 2000a, s.10). Väčšina pracovníkov verejnej správy sa domnieva, že v ich inštitúciách neexistujú motivačné prostriedky, ktoré by podnecovali na kvalitné poskytovanie služieb. Údaje potvrdzujú, že z hľadiska pracovníka verejnej správy sú vysokokvalitné služby spájané s nízkou úrovňou korupcie. Podobne, pomalosť poskytovania služieb podporujú korupciu – z hľadiska podnikateľa, čakajúceho na povolenie, alebo domácnosti, ktorá čaká na deň, keď sa súd bude zaoberať jej záležitosťou, môže byť úplatok iba malou cenou za urýchlenie vecí. Odpovede naznačujú, že korupciu vo veľkej miere vyvoláva pomalé poskytovanie služieb, ktoré zasa často býva spôsobené byrokratickými pravidlami, ktoré brzdia schopnosť inštitúcie poskytovať ich rýchlo.

Príčiny korupčného správania v komunálnej sfére je potrebné diferencovať v závislosti od toho, či hovoríme o zamestnancoch samosprávnych orgánov alebo o ich volených predstaviteľoch. Pre zamestnancov obecných úradov platí v oblasti pracovného práva rovnaká legislatívna úprava ako pre zamestnancov štátnej správy, t.j. Zákonník práce v platnom znení vrátane všetkých svojich nedostatkov:

- absencia definovania/rozlíšenia pozícií administratívnych od politických;
- netransparentný a neadekvátny systém odmeňovania;
- absencia štandardov výkonov a stanovených požiadaviek na odbornú spôsobilosť;
- netransparentný systém prijímania zamestnancov;
- absencia motivačných mechanizmov a mechanizmu mobility zamestnancov v horizontálnej i vertikálnej rovine;
- absencia deklarovania a podpory žiaducich etických noriem a štandardov;
- absencia legislatívnej úpravy, týkajúcej sa tzv. postzamestnaneckých reštrikcií.

Táto skutočnosť, rovnako ako v štátnej správe, sa významne podieľa na náraste *skrytej korupcie* – po rozviazaní pracovného pomeru umožňuje zamestnancom využívať/zneužívať informácie, získané v priebehu pracovného

procesu, napr. databázy obecného majetku a pod., pre svoj osobný profit alebo následnú podnikateľskú činnosť (Sičáková, 2000b, s. 10).

Volení zástupcovia samosprávnych orgánov majú špecifické postavenie, ktoré vyplýva z toho, že legislatíva v praxi umožňuje koncentráciu moci a rozhodovania, čo v kombinácii s prednostným prístupom k informáciám a nedodržiavaním žiaducich etických noriem a morálky u niektorých z nich vedie k tomu, že prestávajú zastupovať záujmy občanov a prioritizujú vlastné – či už politické alebo ekonomické záujmy (napríklad: člen obecného zastupiteľstva využil informácie o plánovanom funkčnom využití územia a následne preferoval a zmanipuloval ich predaj vytypovanej spoločnosti, ktorá tieto služby ocenila).

Zvyčajne sa korupčná činnosť koncentruje v oblasti hospodárenia s obecným majetkom, vo sfére verejného obstarávania výstavby a zadávania služieb, distribúcie financií z obecného rozpočtu, preferovanie pre obec nevýhodných rozvojových zámerov a pod.

Prax ukazuje, že z hľadiska objemu úplatkov sú komunálne volení predstavitelia korumpovaní hlavne zo strany súkromných podnikateľov. Zo strany občanov ide vo väčšine prípadov o *drobnú korupciu*. Všeobecný nedostatok finančných zdrojov, prílišné spolitizovanie na lokálnej úrovni vytvorili živnú pôdu pre rast **klientelizmu/protežovania** aj vo vzťahu starosta/primátor a štátna správa – hlavne v oblasti rozdeľovania finančných prostriedkov z jednotlivých fondov štátnej správy.

Vo vzťahu ku komunálnym predstaviteľom absentuje definovanie problematiky „*konfliktu záujmov*“ a jej využívanie na potláčanie možností korupčných aktivít. Využívanie registra majetkových pomerov, podnikateľských aktivít a prijímania darov alebo iného bezodplatného plnenia u volených predstaviteľov, ako aj ich rodinných príslušníkov, čo je vo vyspelých západných demokraciách bežný nástroj protikorupčného boja, je v slovenských pomeroch absolútne nefunkčné. Vo vzťahu k členom obecného zastupiteľstva by bolo potrebné zohľadňovať ich civilné povolanie vrátane podnikateľskej činnosti alebo členstva v dozorných radách súkromných spoločností – hlavne pokiaľ ide o rozdeľovanie poslancov do jednotlivých komisií obecného zastupiteľstva.

Skúsenosti ukazujú, že etické hodnoty, ktoré sa volení predstavitelia snažia dodržiavať, sú u všetkých konštantné – poctivosť, zodpovednosť, objektivita, nestrannosť. Avšak rôzna je forma ich interpretácia a aplikácia v praxi je často neadekvátna. V poslednom období sa zo strany samotných volených zástupcov začínajú objavovať požiadavky na vytvorenie určitého etického a právneho minima.

Najčastejšie sa vyskytujúce formy korupcie na úrovni samospráv sú:

- zneužívanie obecného majetku, bytového fondu, fondov a informácií;
- neoprávnený predaj obecných pozemkov, bytových a nebytových priestorov, klientelizmus;
- protekcionárstvo;

- zneužívanie zariadenia obecného úradu pre osobné obohatenie;
- zneužívanie funkcie;
- schvaľovanie neprehľadných rozpočtov mesta, zadlžovanie miest nad hranicu spôsobilosti plniť svoje záväzky voči veriteľom, zneužívanie takto umelo nafúknutého rozpočtu na korupciu a klientelizmus;
- zneužitie právomocí verejného činiteľa štatutárom mesta – primátorom (starostom).

Systém kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami v oblasti samosprávy nie je dostatočne funkčný ani efektívny. Orgány štátnej správy sú kompetentné kontrolovať čerpanie finančných zdrojov samosprávnymi orgánmi len v tých oblastiach, kde sa vykonávajú prenesené kompetencie štátu na báze financovania zo štátneho rozpočtu. Hospodárenie miest a obcí s ich vlastnými príjmami je oprávnený kontrolovať hlavný kontrolór obce, ktorého ustanovenie vyplýva zo zákona o obecnom zriadení v platnom znení. Jeho súčasné postavenie je také, že je menovaný starostom na základe schválenia MsZ a je v zamestnaneckom pomere s MsÚ. Jeho plat závisí od politicky zostaveného MsZ. Objektivita a nezávislosť pri výkone kontrolnej činnosti je takto veľmi ohrozená.

Dozorom nad dodržiavaním zákonnosti v oblasti fungovania samosprávnych orgánov je zo zákona poverený prokurátor. Realizácia prešetrenia správneho postupu samosprávnych orgánov a predstaviteľov prokurátorom sa prevažne uskutočňuje a je priamo závislá od konkrétneho podnetu, oznámenia alebo sťažnosti občana alebo iného subjektu. V prípade opodstatnenosti je však postih výsledkom veľmi zdĺhavých procesov. Miera korupcie v radoch súdництва a prokuratúry tiež zohráva významnú úlohu (Sičáková, 2000b, s.10).

A čo verejná kontrola? Súčasná legislatíva umožňuje verejnosti určitou mierou participovať na spravovaní vecí verejných. Skúsenosti však poukazujú, že na komunálnej úrovni sa zvyšuje prevaha zastupiteľskej demokracie nad participatívnou. Spôsobuje to absenciu občianskych, nepolitických riešení problémov na miestnej úrovni (pričom väčšina z nich je svojím charakterom nepolitická) a prehĺbuje sa tak priepasť medzi radovými občanmi a ich zvolenými zástupcami. Napriek nespokojnosti občanov s postupmi miestnych orgánov sa väčšina z nich iba malou mierou podieľa na spravovaní svojich miest a obcí, následkom čoho potom nefunguje ani „*dozor – kontrola*“ verejnosti. A tak prípady odhaleného a dokázaného korupčného konania predstaviteľov samosprávnych orgánov sú zriedkavým javom a ich medializácia je nedostatočná. Následne absentuje i *faktor verejného odsúdenia* ako významný morálny protikorupčný nástroj.

Reforma verejnej správy, ktorá bude zameraná aj na zlepšenie etickej a protikorupčnej infraštruktúry výkonu zverených činností na úrovni samospráv, bude kľúčom na zabezpečenie výhod decentralizovaného štátu tak, aby sa korupcii neumožnilo vyplniť vákuum, ktoré vzniká počas procesu decentralizácie. V opačnom prípade hrozí decentralizácia korupcie (Sičáková, 2000a, s. 10). Teda, fungovanie systému verejnej správy ako racionálnej organizácie závisí od ľudského

faktora, odborných a morálnych kvalít. Dôvera občana k verejnej službe narastá v závislosti od správania sa zamestnancov, od celkovej etickej infraštruktúry (Fobel, 2000, s. 16an).

Literatúra:

BENKOVSKÝ, M.(2001): Zápas o zrušenie dane z dedičstva. In: Slovo, III, č. 14, 4.-10.4.2001

ČIPKÁR, J.(1997): Profesionálna etika právnika. Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, Košice 1993, resp. 1997

ČIPKÁR, J. (2000a): Environmentálna etika a hodnoty. In: Právo na priaznivé životné prostredie – základné právo človeka I. Právnická fakulta UPJŠ, Košice 2000

GAŠPAR, M. (1998a): Správne právo. Teória a prax. Formát, Pezinok 1998

GAŠPAR, M. (1998b): Súčasná verejná správa. In: Medzinárodné otázky, 7, 1998, č.1- 2, s. 101-125

GAŠPAR, M (2000): Legislatívna perspektíva. In: Aktuálne problémy verejnej správy. Vedecká konferencia 16. 11. 1999 – Trnava (Zost. Kováč, V. – Poredoš, F.- Kačík, E.). Veda, Bratislava 2000, s. 77-85

FOBEL, P.(2000): Zmena paradigmy a súčasné praktické výzvy v etike. In. Acta Universitatis Matthiae Belli. Zborník. FHV UMB, Banská Bystrica 2000

PIRČ, J.(1996): Základy práva životného prostredia. Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, Košice 1996.

PIRČ, J. (2000): Právo na priaznivé životné prostredie a verejná správa. In: Právo na priaznivé životné prostredie - základné právo človeka I. (Zost. Ján Čipkár), Právnická fakulta UPJŠ, Košice 2000

SIČÁKOVÁ, E.(2000a): Korupcia verzus samospráva. In: Hospodárske noviny. Príloha hospodárskych novín: Verejná správa, č. 22, 3. – 5. novembra 2000

SIČÁKOVÁ, E.(2000b): Korupcia verzus samospráva. In: Hospodárske noviny. Príloha hospodárskych novín: Verejná správa, č. 23, 17. – 19. novembra 2000

STERN, J.(2000): Ako je to s korupciou? In: OS –Fórum občianskej spoločnosti, 2000, č. 8. Kalligram, Bratislava

OBSTARÁVANIE DŔKAZOV OBHAJCOM V TRESTNOM KONANÍ

I. Úvod – všeobecne o dokazovaní

Vychádzajúc z úlohy trestného konania, ktorou je predovšetkým zistiť, či sa stal skutok, či tento skutok naplňa znaky skutkovej podstaty niektorého trestného činu (prečinu, zločinu, obzvlášť závažného zločinu) a či ho spáchal obvinený, aby tak mohol byť páchatel' takéhoto trestného činu spravodlivo potrestaný, je možné konštatovať, že jednou z rozhodujúcich činností, ktorými sa darí naplňať uvedený účel, je nepochybne **dokazovanie**. Ak totiž rozhodovanie môžeme charakterizovať, ako najdôležitejšiu činnosť orgánov činných v trestnom konaní a súdu, tak potom dokazovanie je popri uvedenej činnosti najvýznamnejšou procesnou činnosťou uvedených subjektov. Predmetom trestného konania je vždy určitý skutok, ktorý sa stal v minulosti, pričom uvedené subjekty, na to, aby mohli vydať rozhodnutia, ktoré predpokladá v jednotlivých štádiách trestného konania Trestný poriadok, musia tento skutok spoznať, oboznámiť sa s ním, a to v rozsahu, ktorý je nevyhnutný na to, aby mohli náležite, zákonne a v konečnom dôsledku aj spravodlivo rozhodnúť. Dokazovanie tvorí potom nepochybne podstatnú a nezastupiteľnú súčasť trestného konania.

Z hľadiska rekodifikácie trestného poriadku v Slovenskej republike, ktorá bola realizovaná prijatím nového Tr. por. – zák.č. 301/2005 Z.z., v znení zák.č. 650/2005 Z.z., ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2006 sa podľa nášho názoru práve problematika dokazovania stala jednou z nosných – ťažiskových oblastí tejto rekodifikácie.¹

Takéto konštatovanie je možné urobiť aj vzhľadom na skutočnosť, že dokazovaniu je v systematike Trestného poriadku vyčlenená v 1. časti – VŠEOBECNÉ USTANOVENIA - samostatná **VI. Hlava**. Na tomto mieste je však potrebné uviesť, že napriek sústredeniu problematiky dokazovania, predovšetkým však úpravy jednotlivých dôkazných prostriedkov do samostatnej VI. Hlavy, Trestný poriadok venuje dokazovaniu oveľa širší priestor. Sú to predovšetkým :

- základné zásady trestného konania uvedené v §2, z nich osobitne zásady, ktoré sa dotýkajú predovšetkým dokazovania /napr. zásada voľného hodnotenia dôkazov /ods.12/ bezprostrednosti /ods.19/, zásada ústnosti /ods.18/

- pomerne komplexne spracovaná problematika dokazovania v III. časti Trestného poriadku: Súdne konanie, konkrétne v III. Hlave : Hlavné pojednávanie – III. Oddiel : nazvaný : Dokazovanie § 258 až 273.

¹ pozn. autora : medzičasom došlo k ďalším novelizáciam Tr. por. – a to zák.č. 692/2006Z.z. a zák.č. 342/2007 Z.z. Súčasne je už v tomto období pripravovaná ďalšia rozsiahlejšia novelizácia Tr. por.

- konkrétne ustanovenia týkajúce sa dokazovania, dôkazov a ich osobitostí v súvislosti s ďalšími štádiami, či inštitútmi trestného konania, tak napr. :

a/ Prípravné konanie - ust. § 213 – účasť obvineného a obhajcu na úkonoch vo vyšetrovaní a v skrátenom vyšetrovaní

b/ Verejné zasadnutie – ust. § 295 ods.2

c/ Neverejné zasadnutie – ust. §303

d/ Odvolanie – ust. §322 ods. 3, § 326 ods.5

e/ Dovolanie – ust. §371 ods.1 písm./ g/ - Dôvody dovolania - ...dovolanie možno podať, ak g/ - rozhodnutie je založené na dôkazoch, ktoré neboli súdom vykonané zákonným spôsobom

f/ Obnova konania - § 394, – Podmienky obnovy konania, §398 ods.2
Konanie o návrhu na povolenie obnovy konania

g/ Konanie o dohode o vine a treste - §232, § 331 a nasl.

h/ a celý rad ďalších - jednotlivých ustanovení Trestného poriadku

Uvedené len potvrdzuje skutočnosť, že dokazovanie sa prakticky prelína všetkými štádiami trestného konania od postupu pred začatím trestného stíhania, cez Prípravné konanie, a v tomto zmysle Predsúdnú fázu trestného konania do fázy Súdneho konania, a v rámci nej cez Preskúmanie a predbežné prejednanie obžaloby – Hlavné pojednávanie – Odvolacie konanie / nevynímajúc aj konania o iných opravných prostriedkoch/ až do Vykonávacieho konania. Dokazovanie je rovnako súčasťou aj úpravy obsiahnutej v 5. časti – nazvanej : Právny styk s cudzinou, (§ 477 a nasl. – napr. § 542 Výsluch po prisahou ...Ak o to žiada cudzí orgán , možno svedkov, znalcov a strany vypočuť pod prisahou., pred prisahou musia byť upozornení na význam výpovede a následky krivej prisahy a ďal.).

Trestný poriadok, prax, ale predovšetkým teória, ktorá sa zaoberá problematikou dokazovania v trestnom práve procesnom, používajú celý rad pojmov a termínov na označovanie jednotlivých inštitútov používaných v tejto oblasti, ako napr. dôkaz, dôkazný prostriedok, prameň dôkazu, atď. Na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy je súčasný Trestný poriadok oveľa dôslednejší v rozlišovaní týchto pojmov dôkazného práva, čo má prirodzene význam nielen z hľadiska teórie, ale aj praxe.

Pod **Dokazovaním** - pritom v trestnom práve procesnom môžeme rozumieť Trestným poriadkom vymedzený postup predovšetkým orgánov činných v trestnom konaní (policajta a prokurátora), súdu, za aktívneho prispenia procesných strán, ktorého zmyslom je poznanie skutkových okolností dôležitých pre ich ďalší postup, a v konečnej fáze aj pre rozhodnutie, teda obstaranie (vyhľadanie a zabezpečenie) dôkazov o skutočnostiach dôležitých pre trestné konanie, vykonanie takýchto potrebných dôkazov – v konaní pred súdom

predovšetkým procesnými stranami, ale aj súdom, ich zaznamenanie (zdokumentovanie) a vyhodnotenie skutkových okolností z nich vyplývajúcich.²

V súvislosti s vymedzením orgánu činného v trestnom konaní / ďalej tiež OČTK/ je potrebné uviesť, že do účinnosti nového Tr. por. zák.č. 301/2005 Z.z. bol medzi orgány činné v trestnom konaní zaraďovaný aj súd. K vyčleneniu súdu spomedzi orgánov činných v trestnom konaní ako samostatného subjektu trestného konania, viedli zákonodarcu dôvody, ktoré uvádza dôvodová správa : ...“*Základnou zmenou oproti doterajšiemu pohľadu je charakteristika činnosti súdov, ktoré sú sice tiež štátnymi orgánmi, ale ich poslaním, na rozdiel od OČTK, ktoré sú súčasťou výkonnej moci, nie je spolupráca s OČTK, ale od štátnej moci nezávislé rozhodovanie. Preto vo vzťahu k súdom tento zákon ich prestáva považovať za „orgány činné v trestnom konaní „, a považuje ich za štátne orgány povolane k samostatnému, nestrannému a nezávislému rozhodovaniu trestných vecí ...“*³

Dôkazným prostriedkom môžeme rozumieť procesnú činnosť - postup, ktorá slúži k poznaniu skutkovej okolnosti, ktorá má byť zistená.

Za **dôkazné prostriedky** pritom môžeme považovať všetky prostriedky, z ktorých možno získať dôkazy, pričom Trestný poriadok v § 119 ods.2 uvádza ich nasledovný demonštratívny výpočet : výsluch obvineného, svedkov, znalcov, posudky a odborné vyjadrenia, previerka výpovede na mieste, rekognícia, rekonštrukcia, vyšetrovací pokus, obhliadka, vecí , listiny dôležité pre trestné konanie, oznámenie, informácie získané použitím informačno-technických prostriedkov alebo prostriedkov operatívno-pátracej činnosti.

Dôkaz je potom priamy poznatok, ktorý bol získaný o predmete dôkazu pri procesnom dokazovaní prostredníctvom dôkazného prostriedku.

V súvislosti s dôkazom Trestný poriadok v § 119 ods.2 uvádza :...“**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“...

Pod osobitným zákonom možno pritom rozumieť napr. z.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 § 7 ods.2 a 3 tohto zákona sa uvádza: „**Ak sa majú informácie získané použitím informačno-technického prostriedku použiť ako dôkaz v trestnom konaní** vyhotoví orgán štátu písomný záznam s uvedením údajov o mieste, čase a zákonnosti použitia informačno-technického prostriedku, k písomnému záznamu orgán štátu priloží záznam a jeho doslovný prepis.

² Pozri : Musil/Kratochvíl/Šámal a kolektív : Kurs trestného práva – Trestní právo procesní, C.H.BECK, Praha 1999, str. 231 a nasl., tiež Pozri : E. Husár a kolektív: Trestné právo procesné, 3. prepracované vydanie, IURA EDITION, 2003, s. 106 a nasl.

³ pozri tiež : Mathern, V.: Rekodifikácia trestného práva , Rekodifikácia trestného práva – zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej 17.mája 2004, Bratislava , 2004, s. 8

Informácie získané informačno-technickými prostriedkom, ktoré sa nevzťahujú na dôvody jeho použitia uvedené v žiadosti sa môžu použiť ako dôkaz v trestnom konaní len ak sa týkajú trestnej činnosti, v súvislosti s ktorou možno použiť informačno-technický prostriedok. Ak sa informačno-technický prostriedok použil v rozpore s týmto zákonom, záznam získaný pri takomto použití alebo akýkoľvek iný výsledok nezákonného použitia informačno-technického prostriedku nijaký štátny orgán ani iný orgán verejnej moci nesmie použiť ako dôkaz ani uznať za dôkaz“.

Prameňmi dôkazov (niekedy používaný aj pojem **nositeľmi dôkazov**) sú osoby (obvinený, svedok, znalec), ktorých výsluch je dôkazným prostriedkom, ako aj veci, listiny, obhliadka, zvukové a obrazové záznamy, iné vecné dôkazy, obhliadka, rekonštrukcia, rekonštrukcia, vyšetrovací pokus.

Prirodzene aj po nadobudnutí účinnosti nového Tr. por. má svoje opodstatnenie rozlišovanie dôkazov na : priame a nepriame, pôvodné a odôvodnené, ako aj ďalšie delenia, či používané pojmy a inštitúty, ktorými sa predovšetkým zaoberá teória dôkazného práva. Dôležitý význam má naďalej, a to aj v súvislosti s už doteraz uvedeným, rozlišovanie jednotlivých fáz dokazovania.

Proces dokazovania sa v slovenskej odbornej literatúre do účinnosti nového Tr. por., rozdeľoval na nasledovné štyri fázy :

- 1.vyhľadávanie dôkazov
- 2.vykonávanie a procesné zdokumentovanie dôkazov
- 3.previerka
- 4.hodnotenie dôkazov⁴,

V podstate z rovnakého členenia i označenia fáz - etáp, v rámci procesu dokazovania vychádzajú aj autori učebnice Jaroslav Ivor a kolektív: Trestné právo procesné.⁵,

V českej odbornej literatúre sa pre proces dokazovania používa tiež nasledujúce členenie :

- a/ vyhľadávanie dôkazov,
- b/ zabezpečenie dôkazov,
- c/ vykonávanie a procesné zaistenie dôkazov,
- d/ previerka dôkazov,
- e/ hodnotenie dôkazov⁶

ale tiež :

1. vyhľadávanie dôkazov /prameňov dôkazov/

⁴ Husár E.. a kolektív : Trestné právo procesné, Tretie, prepracované vydanie , Iura Edition, 2003, s. 111 a nasl.,

⁵ Ivor I. a kolektív : Trestné právo procesné, , Iura Edition, 2006, s. 432 a nasl.,

⁶ Musil/Kratochvíl/Šámal a kolektív : Kurs trestního práva , Trestní právo procesní 2. přepracované vydání, , C.H.BECK, 2003, s. 400

2. vykonávanie dôkazov
3. preverka a hodnotenie dôkazov⁷

Pôvodné vymedzenie a označenie prvej fázy dokazovania ako vyhľadávanie dôkazov /prípadne prameňov dôkazov/ vychádzalo zrejme z uplatnenia a realizácie vyhľadávacej zásady, ako jednej zo základných zásad trestného konania, ktorá sa spájala predovšetkým s prípravným konaním, aj keď jej uplatnenie bolo možné vnímať aj v priebehu konania pred súdom⁸

Vzhľadom na skutočnosť, že nový Tr.por. v porovnaní s predchádzajúcimi Tr. por. preferuje prvky kontradiktórneho procesu, kde aktivitu pri dokazovaní vyvíjajú najmä strany,⁹ pričom časť takejto aktivity sa neviaže len na hlavné pojednávanie., resp. konanie pred súdom, ale aj na predsúdnu fázu konania – štádium prípravného konania, dochádza podľa nášho názoru k oslabovaniu významu zásady vyhľadávacej s obsahom ako bola vymedzená v predchádzajúcom období. Takémuto záveru nepriamo svedčí aj názor JUDr. Šámala P., PhD., ktorý publikoval v súvislosti s diskusiou o kontradiktórnosti trestného konania : ...“Tato zvláštna povaha trestného konania by však nemala podľa môjho názoru viesť k tomu, že bude odmietané kontradiktórne konanie s ohľadom na striktné uplatnenie zásady oficiality a zásady vyhľadávacej, ktoré sú až príliš v kontinentálnom európskom konaní zdôrazňované práve s odôvodnením, že len pri ich uplatnení je možné zistiť pravdu, pretože dnes je uznávané a prax v krajinách systému “common law“ aj v krajinách, ktoré zaviedli európsky kontradiktórny proces (Švédsko, Taliansko atď.), to dokazuje, že pravdu je možné zistiť aj v sporovom či kontradiktórnom konaní, a to dokonca často, aj keď nie vždy, lepšie než v kontinentálnom konaní, ktoré je svojou povahou stále inkvizíčné.“¹⁰

Aj vzhľadom na vyššie uvedené, sa nám preto javí vhodnejšie , označiť jednotlivé fázy dokazovania nasledovne :

1. obstarávanie dôkazov / presnejšie prameňov dôkazov/
2. vykonávanie a procesné zdokumentovanie dôkazov
3. preverka
4. hodnotenie dôkazov

⁷ Novotný F. a kolektív: Praktikum, Trestní právo procesní, Plzeň , 2006, s. 122

⁸ Pozri : Kolektív autorov pod vedením prof. JUDr. A.Ružka, CSc. : Československé trestné konanie, Obzor, Bratislava, 1984 str. 65, 182 ., tiež : Žila, J. : Zásada vyhľadávaciej v trestním řízení, Praha, Akademie 1983, s. 17 a nasl.

⁹ Pozri: znenie dôvodovej správy k zák.č. 301/2005 Z.z. k § 2 ods.11

¹⁰ Šámal P.: Kontradiktornost trestního řízení in Justičná revue 52, 2000, s. 80

II. Obstarávanie dôkazov /prameňov dôkazov/ obhajcom

Jednou z významných zmien, ktoré priniesol nový Tr. por. je okrem rozšírenia možností vykonávania dôkazov stranami v konaní pred súdom aj „zvýraznenie“ oprávnenia a súčasne zodpovednosti strán/z pohľadu oprávnení obvineného, poškodeného a zúčastnenej osoby., resp. ich zástupcov – aj advokáta v postavení obhajcu alebo splnomocnenca/, okrem iného aj v prvej fáze dokazovania – pri obstarávaní dôkazov, resp. prameňov dôkazov. Zákonodarca uvedené v novom Tr. por. pozitívne vymedzil vo viacerých ustanoveniach, napr. :

- v §2 medzi Základnými zásadami trestného konania ods.10 tretia veta : „ Právo **obstarávať** dôkazy **majú aj strany**“ tiež ods.12 : „ Orgány činné v trestnom konaní a súd hodnotia dôkazy získané zákonným spôsobom podľa svojho vnútorného presvedčenia založeného na starostlivom uvážení všetkých okolností prípadu jednotlivo a v ich súhrne nezávisle od toho, či ich obstaral súd, orgány činné v trestnom konaní alebo niektorá zo strán“, ods.18 druhá veta : „ Dokazovanie riadi súd, ktorý však výsluch obžalovaného, svedkov, poškodeného a znalcov spravidla ponecháva stranám, najprv tej, ktorá dôkaz navrhla či obstarala“.

- v §119 od.3. keď uvádza : „Dôkazy **môžu obstarávať aj strany** na vlastné náklady. V prípade oslobodenia spod obžaloby podľa §285 písm. a), b) alebo c) nového Tr. por....dokonca....“**nahradí účelne vynaložené náklady štát**“,...

Vyššie uvedené však neznamená, že by strany, resp. obhajca zastupujúci osobu, voči ktorej sa konanie vedie (obvineného) nemohol do účinnosti nového Tr. por. vyhl'adávať, predkladať a z hľadiska novej úpravy v podstate aj obstarávať dôkazy. Takúto možnosť mal nepochybne aj za účinnosti zákona starého Tr. por. – a to predovšetkým v súvislosti s prijatím **zákona č. 247/1994 Zb.** , ktorý novelizoval z.č.141/1961 Zb. Išlo predovšetkým o nasledujúce ustanovenia:

1. pri vymedzení základných zásad v §2 ods.6 ...“OČTK hodnotia dôkazy podľa svojho vnútorného presvedčenia založeného na starostlivom uvážení všetkých okolností prípadu jednotlivo i v ich súhrne nezávisle od toho, **či ich obstarali orgány činné v trestnom konaní, alebo niektorá zo strán**“

2. v § 89 Tr. por. ..Všeobecné ustanovenia o dokazovaní v ods.3 ...“ Skutočnosť, že dôkaz **neobstaral orgán činný v trestnom konaní**, ale ho **predložila** niektorá zo strán, nie je dôvodom na jeho odmietnutie. Náklady spojené so získaním a zabezpečením takého dôkazu znáša strana, ktorá ho v konaní predkladá...“

3. v §164 ods.3 Tr. por. Postup pri vyšetovaní : ...“Dôkazy **obstaráva** vyšetrovateľ alebo policajný orgán bez ohľadu na to, či svedčia v prospech alebo neprospech obvineného. Obhajoba obvineného a ním navrhované dôkazy, ak nie sú celkom bezvýznamné, musia sa preskúmať a preveriť“...

Z citovaných ustanovení je možné urobiť záver, že novelizáciou z.č. 141/1961 Zb. , v roku 1994, sa zákonodarca ešte neodhodlal jednoznačne pozitívne vymedziť takéto oprávnenie aj pre strany, aj keď z hľadiska znenia § 2 ods. 6. by bolo možné takýto záver urobiť. Navyiac, v súvislosti so získaním dôkazu – presnejšie prameňa dôkazu používal rôzne pojmy : – vo vzťahu k OČTK išlo

o obstarávanie, pričom vo vzťahu ku stranám – použil jednak pojem :**obstarávanie** a súčasne aj pojem: **predloženie** dôkazov. Na tomto mieste je však potrebné súčasne uviesť, že už v období, ktoré predchádzalo, vyššie uvedenej novelizácii Tr. por., boli v teórii prezentované názory, ktoré rozlišovali medzi vyhľadávaním dôkazov / prameňov dôkazov/ a obstarávaním dôkazov. Tak napr. Rašla A. uvádza:... “Od vyhľadania treba odlišiť obstaranie dôkazu. Obstaraním sa dôkaz dostáva do konkrétnej dispozície orgánov činných v trestnom konaní (svedok sa dostaví na predvolanie)...”¹¹

Obstarávanie dôkazov orgánmi činným v trestnom konaní, po novelizácii Tr. por. v roku 1994 do účinnosti nového Tr.por. by sme tak mohli charakterizovať ako – Trestným poriadkom upravenú činnosť OČTK, ktorou tieto orgány vyhľadávajú a zabezpečujú dôkazy za účelom ich vykonania, ktorá má procesnú formu. (realizovaná je predovšetkým prostredníctvom úkonov zaistovacej a dôkaznej povahy - domová prehliadka, predvolanie, predvedenie a pod./ **Predloženie dôkazov stranami, resp. i obstaranie dôkazov stranami** – by bolo možné vymedziť ako činnosť strán – medzi nimi i obvineného / jeho obhajcu /, poškodeného, ktorou títo tiež vyhľadávajú dôkazy a zabezpečia – predložia dôkazy v trestnom konaní, pričom ich postup pri tejto činnosti nie je procesne vymedzený, ako v prípade OČTK – nemôžu prirodzene využívať zaistovacie úkony, ktoré môžu využívať len orgány činné v trestnom konaní.

V tejto súvislosti je potrebné ešte uviesť, že už aj právna úprava dokazovania v Tr. poriadku, ktorá predchádzala zmenám vykonaným z.č. 247/1994 Z.z., v podstate pripúšťala právo strán vyhľadávať, preverovať a súčasne aj právo predkladať pramene dôkazov / v súčasnosti obstarávanie dôkazov /, teda takúto dôkaznú aktivitu iných subjektov než orgánov činných v trestnom konaní, napr. obvineného, poškodeného. Predstaviteľom tohto stanoviska bol predovšetkým V. Mandák, ale tiež ďalší.¹²

Skutočnosťou však je , že k takémuto výkladu jednotlivých ustanovení Tr. por. sa stávala časť odbornej teórie i praxe záporne.¹³

Ako sme už vyššie uviedli, nový Tr. por. zaviedol nepochybné pozitívne vymedzenie pojmu obstarávania aj v súvislosti so stranami. Znamená to, že zužovanie výkladu pojmu obstarávania len na činnosť OČTK, tak stratilo svoje opodstatnenie. Na druhej strane to však súčasne nemení nič na skutočnosti, že

¹¹ Rašla, A. a kolektív: Trestné právo procesné .Základy dôkazného práva, Vysokoškolské skriptá, Košice, UPJŠ, 1987, s. 29, tiež 22 a nasl.

¹² pozri : Mandák, V.: Jsou obvinený a obhájce oprávněni vyhledávat a prověřovat prameny dukazu ? Krim. Přehled 1969, č. 2

pozri tiež :Mathern,V.: Dokazovanie v československom trestnom procese, Bratislava, Obzor, 1984, s. 88

pozri tiež :Čopko, P.: Obhajoba obhajcom v prípravnom konaní – jej význam a niektoré aspekty, in ACTA IURIDICA CASSOVIENSIA č.21., Právnická fakulta UPJŠ, Košice, 1998, s.180, tiež : Čopko, P.: Aktivita obhajcu pri vyhľadávaní a preverovaní prameňov dôkazov v prípravnom konaní, Socialistické súdnictvo, č. 2-3, 1990, s.19-27

¹³ pozri : Vojna, P.: Jsou obvinený a obhájce opravdu oprávněni vyhledávat a prověřovat prameny dukazu ?, Čs. kriminalistika, 1970, č.4, s. 313

pokiaľ ide o OČTK, a v konaní pre súdom aj súd , naďalej zostáva spôsob, ktorým tieto subjekty obstarávajú dôkazy pomerne podrobne a presne upravený / - predovšetkým prostredníctvom Zaisťovacích úkonov, upravených v IV. Hlave a úkonov zaradených systematicky do V. hlavy - Zabezpečenia informácii, ako prostredníctvom úkonov zaradených do VI. Hlavy Dokazovanie – napr. predvolanie, predvedenie a zabezpečenie svedka /§ 128 a pod.¹⁴

Potrebné je však zdôrazniť, že pokiaľ ide **Obstarávanie dôkazov stranami** – a v tomto zmysle aj obvineným, jeho obhajcom, poškodeným, zúčastnenou osobou., resp. ich splnomocnencom, prípadne aj inými osobami, ktoré majú postavenie strany v trestnom konaní (vymedzenie pojmu strana v § 10 ods. 10 Tr.por.)./ – nový Tr. por., rovnako ako starý Tr. por. neobsahujú a nevymedzujú bližšie podmienky, ani spôsob, akým majú strany realizovať svoje právo obstarávať dôkazy, a pokiaľ ide o advokáta , predovšetkým v procesnom postavení obhajcu, aj plniť svoje povinnosti. Je preto zrejmé, že základom pre určenie takýchto podmienok, spôsobu bude predovšetkým požiadavka zákonodarcu vyjadrená v v §2 ods 12.: „ OČTK a súd hodnotia dôkazy **získané zákonným spôsobom** podľa svojho vnútorného presvedčenia založeného na starostlivom uvážení všetkých okolností prípadu jednotlivo i v ich súhrne nezávisle od toho, či ich obstaral súd, OČTK alebo niektorá zo strán.“ *Citujúc dôvodovú správu k novému Tr. por. v súvislosti s uvedeným ustanovením : ...“ustanovenia o dokazovaní kladú väčší dôraz na posudzovanie zákonnosti dôkazu a na jeho prípustnosť v rámci trestného stíhania...“* V tomto ustanovení je vyjadrená okrem požiadavky zákonnosti získaných dôkazov predovšetkým zásada voľného hodnotenia dôkazov.

Problematika prípustnosti., resp. neprípustnosti niektorých dôkazov tak zostáva naďalej predmetom odborných názorov, ale aj rozhodovacej činnosti súdov. Citujúc Bohumila Repíka : „ Štrasbourská judikatúra však ustanovila určité parametre, v rámci ktorých sa musí dokazovanie pohybovať a so zreteľom na ktoré určité pravidlo dokazovania vo vnútroštátnom práve sa môže ukázať byť v rozpore s požiadavkou spravodlivosti procesu podľa článku 6 Dohovoru. Je preto logické, že Súd ani Komisia sa necítia byť oprávnenými kontrolovať všetky aspekty procesu dokazovania. Súd neustále opakuje, že Dohovor „neupravuje prípustnosť“ dôkazov ako takú a túto otázku patrí upraviť predovšetkým vnútroštátnemu právu...“¹⁵

Uvedená požiadavka je však obsiahnutá v § 119 ods.4 Tr. por. – Všeobecné ustanovenie o dokazovaní: „ Dôkaz získaný nezákonným donútením

¹⁴ pozn.: Skutočnosť, že dôkazy, presnejšie pramene dôkazov, má možnosť aj podľa nového Tr. por., obstarávať aj súd – vyplýva okrem iného aj z ust. § 2 ods.12 TP ..“OČTK a súd hodnotia dôkazy podľa svojho vnútorného presvedčenia založeného na starostlivom uvážení všetkých okolností prípadu jednotlivo i v ich súhrne nezávisle od toho, či ich obstaral súd, OČTK alebo niektorá zo strán.“, ale aj § 2 ods. 11 Tr. por....“Súd môže vykonať aj dôkazy, ktoré strany nenavrhl. Strany majú právo nimi navrhnutý dôkaz zabezpečiť...“

¹⁵ Repík, B.: Ľudské práva v súdnom konaní , MANTZ, Bratislava , 1999, s.235

Pozri tiež: rozhodnutie vo veci Schenk c.Švajčiarsko z 12. júna 1988, séria A č. 140, s.29, §46

alebo hrozbou takého donútenia sa nesmie použiť v konaní okrem prípadu, keď sa použije ako dôkaz proti osobe, ktorá také donútenie alebo hrozbu donútenia použila,,

Požiadavka zákonnosti pre obstarávanie a vykonávanie dôkazov pre OČTK a súd je okrem vyššie uvedeného stanovená aj medzi základnými zásadami trestného konania – konkrétne v § 2 ods.1 Tr. por....“ Nikto nemôže byť stíhaný ako obvinený inak než zo zákonných dôvodov **a spôsobom , ktorý stanovuje tento zákon....“**

Vzhľadom k tomu, že v novom Tr. por. nie je konkretizovaný postup pre spôsob obstarávania dôkazov stranami, bolo by v tomto smere možno vhodné, aby do času, kým tak možno urobí zákonodarca, boli napr. pre advokátov doplnené, prípadne spresnené ustanovenia § 7 a § 8 Advokátskeho poriadku / posledný schválený konferenciou advokátov 19.6.2004 / o ďalšie odporúčané postupy pri obstarávaní dôkazov., resp. prameňov dôkazov, v tomto slova zmysle aj ich predkladanie na vykonanie.

V súčasnosti je obsahom uvedených ustanovení nasledovné :

§7

- 1/ Advokát má právo vyhľadávať svedkov a zisťovať skutkové okolnosti prípadu, nesmie však svedkov ovplyvňovať a zistené skutočnosti pozmeňovať alebo skresľovať. O zistených skutkových okolnostiach môže vyhotoviť písomný záznam a môže ho nechať svedkom podpísať.
- 2/ Advokát je povinný poučiť svedka o jeho právach a povinnostiach, vrátane toho, že záznam nie je povinný podpísať.
- 3/ Ustanovenie odseku 1 platí rovnako na vyhľadávanie a obstarávanie iných dôkazných prostriedkov.

§8

- 1/ Advokát môže vyhotoviť zvukový alebo obrazový záznam o rozhovore s klientom alebo inou osobou len vtedy, ak na to klienta alebo inú osobu vopred upozornil.
- 2/ Písomnosti osobnej povahy, podobizne, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkajúce sa fyzickej osoby a lebo prejavov osobnej povahy, ktoré advokátovi poskytol klient, prípadne iná osoba, sa smú vyhotoviť alebo použiť len s jeho prívolením.

Eliminovali by sa tak možnosti eventuálneho spochybňovania zákonnosti postupu pri ich získavaní., resp. vytvorili lepšie predpoklady k tomu, aby nedochádzalo k odmietnutiu takto obstaraných prameňov dôkazov v konkrétnom trestnom konaní. Keďže obhajca, ktorý koná v mene obvineného, mal by navrhovať principiálne len dôkazy, ktoré sú v prospech obvineného – vyplýva to z jeho postavenia, určeného ustanoveniami Tr. por – napr. : § 44 TP

ods.1...“Obhajca je povinný poskytovať obvinenému potrebnú právnu pomoc, **na obhajovanie jeho záujmov účelne využívať prostriedky a spôsoby obhajoby uvedené v zákone, najmä starať sa o to , aby boli v konaní náležite a včas objasnené skutočnosti, ktoré obvineného zbavujú viny alebo jeho viny zmierňujú...**“ale napr. aj z ustanovení z.č.586/2003 Z.z.o advokácii, v znení neskorších predpisov – plynie z uvedeného logický záver, že obhajca by mal takéto dôkazy, predtým než ho predloží alebo navrhne na vykonanie preveriť- a teda spoznať obsah z hľadiska, či bude na prospech obvineného alebo v jeho neprospech. V prípade osoby , ktorá by mala v trestnom konaní vystupovať ako svedok, je to prakticky možné len jeho vypočutím, resp. zistením obsahu jeho pamäťovej stopy. Prirodzene je potrebné mať na pamäti, že pri vyhľadani takejto osoby / svedka / sa obhajca dostáva do pozície, kde pri zisťovaní skutočností, ktoré vníma takáto osoba – môže z jeho strany dôjsť k vedomému, ale aj nevedomému ovplyvneniu jeho budúcej výpovede pred OČTK v prípravnom konaní alebo v konaní pred súdom. Takáto skutočnosť, ak vyjde najavo v procese vykonávania dôkazu, či už OČTK v prípravnom konaní alebo stranou v konaní pred súdom môže viesť k spochybneniu, prípadne úplnému odmietnutiu takéhoto dôkazu ako nepoužiteľného, a v niektorých prípadoch aj k eventuálnemu trestnému stíhaniu advokáta – obhajcu v prípade preukázania spáchania trestného činu formou návodu na trestný čin krivej výpovede a krivej prísahy podľa § 346 Trestného zákona alebo trestného činu marenia spravodlivosti podľa § 344 Trestného zákona. Podľa § 344 ods.1 Trestného zákona sa trestného činu dopustí ten ...“Kto v konaní pred súdom alebo v trestnom konaní

- a) predloží dôkaz, o ktorom vie, že je sfaľovaný alebo pozmenený, na účel použiť ho ako pravý,
- b) falšuje, pozmení alebo marí dôkaz, alebo bráni v získaní dôkazu,
- c) marí alebo bráni prítomnosti alebo výpovedi strany trestného konania, účastníka súdneho konania, svedka, znalca, tlmočníka alebo predkladateľa, alebo
- d) použije násilie, hrozbu násillia alebo hrozbu inej ťažkej ujmy, alebo **sľúbi, ponúkne, alebo poskytne neoprávnenú výhodu**, aby pôsobil na stranu trestného konania, **účastníka súdneho konania, svedka, znalca, tlmočníka, prekladateľa** alebo na orgán činný v trestnom konaní potresce sa ...“

Práve vyššie uvedená skutková podstata, ktorá bola doplnená už do predchádzajúceho Trestného zákona, na čo sa Slovenská republika zaviazala v Rímskom štatúte Medzinárodného trestného súdu a v Dohovore OSN proti nadnárodnému organizovanému zločinu¹⁶ vytvára ďalší zákonný rámec., resp. obmedzenia pre aktivitu strán, vrátane obhajoby pri obstarávaní dôkazov, resp. naplňaní požiadavky na kontradiktórnosť trestného konania. Môže však byť súčasne aj tým prvkom, ktorý bude odrádzať advokátov v postavení obhajcov

¹⁶ Samaš, O.,Stiffel, H.,Toman,P.: Trestný zákon – Stručný komentár, IURA EDITION, 2006, str. 701

obvineného alebo splnomocnencov poškodeného, zúčastnenej osoby od dôslednejšej realizácie práv, ktoré im poskytuje platný Tr. por. Ako príklad je možné uviesť situáciu, keď napr. ust. § 240 ods. 4 Tr.por predpokladá, že strany, vrátane obhajoby si primárne majú sami zabezpečiť prítomnosť svedkov a znalcov, ktorých navrhli pre ich účasť na hlavnom pojednávaní. Súčasne je však zrejmé, že strany, vrátane obhajcu obvineného nemajú v podstate žiadne procesné inštitúty na základe, ktorých by mohli vynucovať prítomnosť týchto osôb na výsluchu. Ako by potom mohla byť posudzovaná situácia, ak by napr. obhajca zabezpečil napr. prevoz /dovoz/ svedka, ktorého navrhol na výsluch na hlavnom pojednávaní svojím motorovým vozidlom. Bolo by takéto konanie obhajcu posudzované ako oprávnená alebo neoprávnená výhoda ? Aj vzhľadom na uvedené je preto zrejmé, že v prípade výsluchu svedka alebo znalca na hlavnom pojednávaní obhajoba radšej využije ustanovenie §240 ods.4 tretia veta Tr. por., ktoré im umožňuje požiadať súd o zabezpečenie prítomnosti týchto osôb, z dôvodu, že nemôžu zabezpečiť sami ich prítomnosť. Obdobné konštatovanie je potom možné urobiť aj ohľadne postupu obhajoby vo fáze konania predchádzajúcemu konaniu pred súdom, a to v prípravnom konaní.

Inšpiratívne v tomto zmysle možno vnímať spôsob, akým docielili zmenšenie uvedených rizík v Českej republike. Vychádzalo sa pritom z právnej úpravy trestného konania platnej v Českej republike – zák.č.141/1961 Sb., v znení neskorších zmien¹⁷, konkrétne ust. § 89 ods.2 druhá veta ...“ Každá strana môže dôkaz vyhľadať, predložiť alebo jeho vykonanie navrhnúť. Skutočnosť, že dôkaz nevyhľadal alebo nevyžiadal orgán činný v trestnom konaní, nie je dôvodom k odmietnutiu takého dôkazu...“ Obdobne ako v Slovenskej republike Slovenská advokátska komora, v Českej republike - Česká advokátska komora vydala dňa 12.10.2004 uznesenie č.13 k výkonu oprávnení advokáta vyhľadávať, predkladať a navrhovať dôkazy v trestnom konaní. Okrem uvedeného však v Českej republike s uvedeným postupom vyslovilo súhlas aj Najvyššie štátne zastupiteľstvo, ktoré potom z podnetu ČAK vydalo vlastné výkladové stanovisko č. 9/2004 ohľadne výkonu práva obhajcu (advokáta) postupom podľa §89 ods.2 vety druhej Tr. por. vyhľadávať a predkladať dôkazy alebo navrhovať vykonanie dôkazov.¹⁸ Mnohé závery a odporúčania, ktoré sú obsiahnuté v citovanom stanovisku Najvyššieho štátneho zastupiteľstva Českej republiky by mohli byť aplikovateľné aj podmienkach trestného konania Slovenskej republiky – tak napr. bod I. citovaného stanoviska uvádza: „Štátny zástupca pri výkone dozoru nad zachovávaním zákonnosti v prípravnom konaní vždy vezme do úvahy aj oprávnenia obhajcu postupom podľa § 89 ods.2 vety druhej Tr. por. (v znení novely č.265/2001 Sb.) už v prípravnom konaní z vlastnej iniciatívy vyhľadávať a predkladať dôkazy alebo navrhovať vykonanie určitých dôkazov. V tejto súvislosti vychádza z toho, že obhajca je najmä oprávnený pátrať po prameňoch dôkazov a identifikovať nositeľa

¹⁷ Pozn.autora : v čase spracovania tohto príspevku bola posledná zmena zák.č. 141/1961 Sb. vykonaná zák.č. 170/2007 Sb.

¹⁸ Vantuch, P.: Vyhľadávání a předkládání dukazu obhájcem (advokátem) v přípravném řízení, Bulletin Advokacie 7-8/2005, str. 29

príslušného dôkazu, rovnako ako overovať využiteľnosť takéhoto dôkazu z hľadiska obhajoby v ďalšom konaní.“¹⁹ Rovnaký záver je možné urobiť aj v prípade nasledovného vyjadrenia:“ Nemožno zabudnúť, že záznam obhajcu o oznámení osoby, rovnako ako prehlásenie osoby pred obhajcom, nie je dôkazom predloženým stranou. **Nejedná sa o procesnú činnosť obhajcu, ale len o prípravu obhajoby v záujme klienta.** Pokiaľ obhajca urobí písomný záznam o tom, čo sa od osoby dozvedel, nejde o listinný dôkaz. Ide len o informáciu, ktorú získal pre účely obhajoby v rámci poskytovania právnej služby...“²⁰

V každom prípade však činnosť obhajcu, ako zástupcu jednej zo strán - obvineného, ktorou obstaráva dôkazy, presnejšie pramene dôkazov, vrátane postupu ako sme už skôr uviedli, nie je možné z hľadiska starého, ale ani nového Tr. por. Slovenskej republiky považovať za **vykonávanie dôkazov**.

Vhodné je upozorniť aj na skutočnosť, že zákonodarca v súvislosti s obsahovo I. fázou dokazovania – teda – obstarávaním dôkazov – ktorá predchádza ich vykonaniu, nie je dôsledný v uvádzanej terminológii, keď používa naďalej niekoľko rôznych termínov., resp. pojmov bez bližšieho vysvetlenia ich obsahu, či rozdielov :

- **obstarávanie** dôkazov...§ 2 ods.10, ods.12,§ 119 ods.3
- **zabezpečenie** dôkazov..§ 2 ods.11 ...“Súd môže vykonať aj dôkazy , ktoré strany nenavrhlí. **Strany majú právo nimi navrhnutý dôkaz zabezpečiť**“.
- **vyhľadanie** dôkazov - § 203 ods.1/ písm. b) ...“pri skrátenom vyšetrovaní postupuje policajt podľa ustanovení tohto zákona o vyšetrovaní s týmito odchýlkami : b) vyhľadá a zabezpečí dôkazy, aby mohli byť vykonané v ďalšom konaní, o čom urobí záznam ...“
- **získanie** dôkazov§ 2 ods. 12 ...“OČTK a súd hodnotia dôkazy získané zákonným spôsobom...“

Potrebné je mať na zreteli, že v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou, sa presúva zodpovednosť za zabezpečenie niektorých dôkazov – presnejšie zabezpečenie prítomnosti nositeľov takýchto dôkazov- svedka, znalca, ktorých navrhnú na vykonanie v konaní pred súdom práve na tieto strany. Uvedené potvrdzuje aj znenie ust. § 240 ods.4 Tr.por.

Naviac je potrebné si uvedomiť, že návrhy na vykonanie dôkazov v konaní pred súdom, v prípade dôkazov, ktoré sú známe stranám v čase doručenia rovnopisu obžaloby je potrebné bez meškania písomne oznámiť súdu a ostatným stranám. V opačnom prípade hrozí, že vykonanie neskôr navrhnutých dôkazov, ktoré stranám boli známe v čase doručenia výzvy **môže súd odmietnuť**.

¹⁹ Vantuch, P.: Vyhľadávání a předkládání dukazu obhájcem (advokátem) v přípravném řízení, Bulletin Advokacie 7-8/2005, str.31

²⁰ Vantuch, P.: Vyhľadávání a předkládání dukazu obhájcem (advokátem) v přípravném řízení, Bulletin Advokacie 7-8/2005, str.31

Uvedené súčasne nevylučuje, aby strany obstarali – vyhľadali a predložili, prípadne navrhli dôkazy až v priebehu predbežného prejednávania obžaloby, prípadne preskúmania obžaloby, alebo až v priebehu hlavného pojednávania, prípadne až odvolacieho., resp. opravného konania. Musia však mať na zreteli vyššie uvádzanú možnosť súdu.

III. Vykonávanie dôkazov

Aj keď predmetom tohto príspevku je obsahovo prvá fáza dokazovania – obstarávanie dôkazov, považujeme za potrebné uviesť niekoľko podstatných zmien vo fáze vykonávania dôkazov, ktoré priniesla rekodifikácia Tr. por.

Azda tou najvýznamnejšou je zavedenie **oprávnenia ale súčasne nepriamo i povinnosti vykonávať dôkazy stranami v konaní pred súdom**. Tým nepochybne došlo k posilneniu prvkov kontradiktórneho procesu, spolu s posilnením rovnosti strán., resp. „rovnosti zbraní“ v konaní pred súdom, môže súd aj naďalej vykonať dôkazy, ktoré strany nenavrhli (§2 ods.11 nového Tr. por.). ...“ Dokazovanie riadi súd, ktorý však výsluch obžalovaného, svedkov, poškodeného a znalcov spravidla ponecháva stranám, najprv tej, ktorá dôkaz navrhla či obstarala...“. Potrebné je súčasne opätovne zdôrazniť, že uvedené oprávnenie priznáva nový Tr. por. stranám až v konaní pred súdom. Teda nie v Predsúdnej fáze konania, štádiách trestného konania – resp. v Prípravnom konaní. V tomto štádiu trestného konania – v Prípravnom konaní môžu strany, predovšetkým obvinený., resp. jeho obhajca v podstate len obstarat' dôkaz – prameň dôkazu., resp. tento len vyhľadať a zväziť jeho navrhnutie, predloženie, prezentovanie v Prípravnom konaní., alebo ho navrhnúť na vykonanie – predložiť až po podaní obžaloby prokurátorom, pri výzve súdu na predloženie dôkazov, v zmysle § 240 ods. 3 Tr. por. Dôkazy v Prípravnom konaní tak naďalej vykonávajú len OČTK. Ich rozsah je pritom rozdielny v závislosti od toho, či pôjde o vyšetrovanie alebo skrátené vyšetrovanie, rozhodovanie odklonmi alebo v „zrýchlenom skrátenom vyšetrovaní“ zmysle nového ust. § 204 Tr. por. Uvedené súčasne nevylučuje, aby sa obhajca zúčastňoval vykonávania dôkazov už v prípravnom konaní, ktoré však vedú OČTK, a to aj aktívne – napr. využitím svojho práva položiť vypočúvanému otázky pri výsluchu obvineného alebo výsluchu svedka, avšak až potom, čo orgán činný v trestnom konaní skončil výsluch. Z hľadiska nového Tr. por. bola daná takáto možnosť, na rozdiel od predchádzajúcej úpravy aj obvinenému, avšak len za predpokladu, že OČTK takúto účasť povolí ak sú splnené podmienky uvedené v § 213 Tr. por.

V tejto súvislosti si dovoľíme len pripomenúť, že prvý počin v smere zakotvenia možnosti vykonávať dôkazy stranami zaviedla už novela starého Tr. por. - z.č. 247/1994 Z.z. , ktorá zakotvila v § 215 ods. 2 možnosť, aby niektoré zo strán - prokurátor, obžalovaný a jeho obhajca, poškodený a jeho splnomocnenec (teda nie všetky subjekty, ktoré mali postavenie strany z hľadiska vtedy platného ustanovenia §12 ods.6 Tr. por.) v konaní pred súdom sami vykonali dôkaz –

konkrétne výsluch svedka. Predseda senátu im vyhovel najmä vtedy, ak bol svedok predvolaný na ich návrh. Z hľadiska našich poznatkov však uvedené ustanovenie bolo využívané len v malej miere, naviac na rozdiel od novej právnej úpravy sa obmedzovalo z dôkazných prostriedkov len na už spomínaný výsluch svedka a jeho využitie bolo podmienené súhlasom súdu. Okrem uvedeného ust. § 2 ods. 11 starého Tr. por. uvádzal ...: Konanie pred súdmi je ústne., dôkaz výpoveďami svedkov, znalcov a obvineného sa vykonáva spravidla tak, že súd uvedené osoby vylúča sám.

Do prijatia uvedenej zmeny – do prijatia novely Tr. por. v roku 1994 mohli vykonávať dôkazy výhradne OČTK, a to v prípravnom konaní (prokurátor, vyšetrovateľ, vyhladávací orgán) a v konaní pred súdom – súd, s tým že účasť obhajcu na úkonoch v prípravnom konaní, bola v zásade umožnená, aj keď z hľadiska jednotlivých období účinnosti Tr. por., nie v rovnakom rozsahu.

IV. Záver

Je zrejmé, že nová úprava procesu dokazovania v trestnom konaní Slovenskej republiky, si bude vyžadovať väčšiu zodpovednosť, a tým aj pripravenosť procesných strán, a to nielen v konaní pred súdom – predovšetkým v štádiu hlavného pojednávania, ale aj v počiatočnej fáze dokazovania – pri obstarávaní dôkazov /prameňov dôkazov/. Rozsah dokazovania v konaní pred súdom vymedzujú svojimi návrhmi predovšetkým strany – prokurátor v obžalobe, ale aj v priebehu konania na súde a obvinený, poškodený vo svojich písomných vyjadreniach k výzve súdu, ale tiež aj v priebehu samotného konania, pokiaľ tak už neurobili v priebehu prípravného konania, čo bude vyžadovať aj zvýšenú pozornosť pri vyhladávaní a zabezpečovaní dôkazov resp. ich obstarávaní.

Okrem presnejšieho terminologického vymedzenia pojmov súvisiacich s obsahovo prvou fázou dokazovania, ako sme už uviedli vyššie, za významné z hľadiska procesných strán, predovšetkým obvineného a poškodeného, resp. ich obhajcu, splnomocnenca, by sme považovali aspoň základné pozitívne, prípadne negatívne vymedzenie postupu strán pri obstarávaní prameňov dôkazov priamo v Tr. por. Vzhľadom na skutočnosť, že takúto činnosť v praxi budú realizovať predovšetkým advokáti v postavení obhajcov obvinených alebo splnomocnencov poškodených či zúčastnených osôb, bolo by vhodné takéto vymedzenie včleniť do zákona o advokácii, resp. podrobnejšie vymedzenie takéhoto postupu advokáta v postavení obhajcu zakotviť do Advokátskeho poriadku (prípadne vydať formou uznesenia Slovenskej advokátskej komory). Za zväzanie nepochybne stojí, obdobne ako v Českej republike, aj stanovenie odporúčaní alebo usmernení pre OČTK, v prípade prokurátorov napr. formou Stanoviska alebo príkazu generálneho prokurátora Slovenskej republiky. Uvedené zmeny by, podľa nášho názoru, napomohli k rýchlejšiemu a dôslednejšiemu naplneniu jedného z cieľov a súčasne zásad trestného konania – posilneniu kontradiktórnosti trestného konania.

INŠTITÚT ZÁVISLEJ PRÁCE - ALFA A OMEGA POSLEDNEJ NOVELY ZÁKONNÍKA PRÁCE

V snahe priblížiť predstaviteľom verejnej správy a zástupcom územnej samosprávy tie najdôležitejšie reformné aspekty a zmeny, ktoré so sebou ostatná novela Zákonníka práce č. 348/2007 Z.z. s účinnosťou od 1.9.2007 prináša, upriamime našu pozornosť na jeden z ťažiskových problémov pracovného práva – realizáciu výkonu závislej práce v atypických, t.j. nie pracovnoprávných vzťahoch.

Jedným z ťažiskových problémov, ktorými sa chce, a vzhľadom na jeho vysokú spoločenskú aktuálnosť aj musí zaoberať novela ZP-e, a ktorého rozboru sa budeme venovať, je právne kvalifikované zodpovedanie otázky, či sa výkon závislej práce má realizovať na živnosť alebo na báze pracovnoprávneho vzťahu.

Realita dnešných dní na Slovensku je totiž taká, že uchádzači o zamestnanie sa u zamestnávateľských subjektov tak v oblasti verejnej správy alebo samosprávy, ako aj v súkromnom sektore často stretávajú s vetou: „Nezamestnáme vás v pracovnom pomere, ale na živnosť.“ Ak si teda uchádzač o zamestnanie vo svojom profesijnom odbore vzhľadom na nedostatok voľných pracovných miest v danom regióne nemôže medzi pracovnými ponukami veľmi vyberať, poteší sa aj takejto možnosti získať „zamestnanie“. V skutočnosti však pri výkone práce na živnosť vôbec nejde o pracovnoprávny, ale o obchodno-právny vzťah, s čím sú spojené viaceré pozitívne aspekty, ale aj riziká.

Stačí, keď sa pozrieme na štatistické zistenia. Zo strohej reči čísel sa v tejto súvislosti dozvedáme, že podľa údajov Odboru živnostenského podnikania Ministerstva vnútra SR predstavoval celkový počet živnostníkov na Slovensku v decembri roku 2006 spolu 544 188 subjektov, z čoho bolo 417 833 fyzických osôb a 126 355 právnických osôb. Zdanlivo je teda všetko jasné, z uvedených údajov nám vyplýva, že zhruba 418 000 ľudí si na Slovensku zarába na svoje živobytie ako živnostník. Detailnejšia analýza tohto skutkového stavu znamená, že všetci títo ľudia sú samostatne zárobkovo činnými osobami, a teda podnikateľmi. V povedomí ľudí sa väčšinou slovné spojenie „živnostníčka“, „živnostník“, naozaj spája s predstavou podnikateľa, ktorý je na rozdiel od zamestnanca nezávislý, sám organizuje a riadi svoj pracovný proces, poskytuje svoje služby viacerým obchodným partnerom za účelom tvorby zisku, a sám si organizuje pracovný čas, pričom znáša výrobné a hospodárske riziko vykonávanej práce v plnom rozsahu. V tomto duchu si pod živnostníkom nemáme problém predstaviť obchodného zástupcu firmy, majiteľku kozmetického salónu alebo umelca v tzv. slobodnom povolání. Prax však poukazuje na prípady, keď pre zadávateľov pracovných úloh vo sfére municipalít pracujú ako živnostníci ľudia, ktorí naplňujú všetky znaky pracovného pomeru, napr. predavačky v obchode, závozníci v podnikoch, upratovačky, čašníci či kuchári. Ide teda o prípady výkonu práce, ktorá svojou

povahou síce vôbec nezodpovedá znakom samostatného podnikania, no napriek tomu sa skrýva pod maskou samostatnej zárobkovej činnosti.

A práve v týchto intenciách je predložený návrh novely ZP reakciou na problém tzv. nútených živností prostredníctvom legálnej definície inštitútu, ktorý určite bude na dlhé obdobie významne determinovať celý charakter slovenského pracovného práva, a to je inštitút závislej práce. Práve práca, pre ktorú sú typické atribúty: ľudská, slobodná, závislá, nesamostatná, námedzná a odplatná, vykonávaná človekom, a vybudovaná na zmluvnom princípe, nuž práve taká práca je tou povestnou alfou a omegou slovenského pracovného práva. Predovšetkým skrz tieto vlastnosti sa zdôrazňuje osobitná povaha práce ako špecifického výrobného faktora, formulovaná už v jednom zo základných dokumentov medzinárodného pracovného práva – Ústave Medzinárodnej organizácie práce, kde sa uvádza: „práca nie je tovar“. Má sa tým zvýrazniť predovšetkým špecifický osobnostný aspekt výkonu závislej práce, viažuci sa na osobu nositeľa pracovnej sily.

To, že sa jedná o naozaj závažný problém, dokazujú aj prípady z praxe. Tak napríklad v praxi možno naraziť na prípad, keď človek, ktorý v istej nemenovanej stavebnej spoločnosti, zriadenej obcou, na východe Slovenska pracoval ako murár, utrpel pri výkone svojej práce úraz s d'alekosiahlymi, a ako sa ukázalo, tragickými dôsledkami. Počas bežného plnenia pracovných úloh v rámci jednej pracovnej zmeny, sa mu totiž v dôsledku jeho neopatrnosti pošmykli nohy a spadol z lešenia, čím si spôsobil ťažké devastačné zranenie ruky, ktorá sa v dôsledku tohto úrazu stala prakticky imobilnou. Povieť si, žiaľ, stalo sa, ide o príklad na klasický pracovný úraz, takže verejnoprávna inštitúcia (Sociálna poisťovňa), v úzkej súčinnosti so zamestnávateľom, bude zaiste vo veci konať a vyvinie maximálne úsilie, aby kompenzovala poškodenému zamestnancovi vzniknutú ujmu na zdraví, ako aj náhradu za bolesť a za sťaženie spoločenského uplatnenia podľa príslušných právnych predpisov. Aj tento murár si to myslel, až kým nevysvitlo, že napriek tomu, že jeho výkon realizovaných pracovných úloh naplňal priam učebnicovo všetky znaky výkonu závislej práce, a ako taký by teda mal byť uskutočňovaný v pracovnom pomere, zamestnávateľ, t.j. nemenovaná stavebná firma zriadená obcou, nebola ani de facto ani de iure zamestnávateľom, pretože výkon práce tohto murára sa realizoval ako živnosť. Nevznikol mu tak nárok na žiadne sociálne istoty, ktoré pre „obyčajného“ zamestnanca vyplývajú z pracovného pomeru, ako sú napr. úrazové dávky zo systému úrazového poistenia, t.j. súčasť sociálneho poistenia. Znova si možno povedať: je to chyba tohoto „kváziživnostníka“, mal dopredu vedieť, čo pre neho neuzavretie pracovného pomeru znamená, že sa na neho ako na samostatne zárobkovo činnú osobu nevzťahujú také výhody, ako je napr. nárok na poskytnutie pracovných odevov, príspevkov na pitný režim, či príspevkov zo sociálneho fondu, a že sa ešte navyše vlastne zbavuje všetkých ochranných nástrojov na odstránenie vzniknutej ujmy na zdraví podľa Zákonníka práce. Buďme však úprimní a položme si v tomto prípade, ktorý je asi len kvapkou v mori, rečnícku otázku : „Existuje predpoklad, že dokáže obyčajný murár odhadnúť dopredu všetky riziká, aby si zväzil, že živnosť nie je len

o výhodách a pozitívach (napr. nezávislosť, možnosť samostatne rozhodovať o svojej činnosti a poskytovať svoje služby viacerým obchodným partnerom, vlastná organizácia pracovného času), ale znamená okrem iného aj absolútnu exklúziu dotyčného nositeľa pracovnej sily spod ochranného plášt'a pracovného zákonodarstva? Sú ľudia na Slovensku, častokrát len s ukončeným základným alebo stredoškolským vzdelaním, pri prenájaní svojej pracovnej sily naozaj na takom stupni rozvoja právneho vedomia, aby dokázali odhadnúť, že v prípade prechodu zo zamestnaneckého pomeru na živnosť sa ich situácia síce zjednoduší napr. tým, že za odvedenú prácu dostanú aktuálne každý mesiac vyššiu „čistú“ odmenu po zdanení a odvedení odvodov, k príjmu si môžu uplatniť paušálne výdavky, a tým znížiť základ dane, no na druhej strane súčasne strácajú celý rad výhod, ktoré im ako zamestnancom garantoval ZP-e? Veď živnostník nemá nárok na poskytnutie minimálne 20 dní platenej dovolenky, čo je približne výška mesačnej mzdy, takisto nemá nárok na poskytnutie pracovného voľna s náhradou mzdy pri dôležitých osobných prekážkach v práci, ako je napr. návšteva lekára s rodinným príslušníkom, či pohreb. Nehovoriac o tom, že so živnostníkom môže zadávateľ pracovnej úlohy skončiť vzájomnú spoluprácu okamžite, no na zamestnanca v pracovnom pomere na plný úväzok sa vzťahuje minimálne dvojmesačná výpovedná doba, ako ďalší ochranný prvok kódexu pracovného práva.

Alebo si môžeme uviesť iný príklad. Skúsme si predstaviť dve ženy, ktoré v rámci konkrétnej etapy svojho životného cyklu pracujú v prípravovni jedál v obecnom pohostinskom zariadení. Obidve vykonávajú úplne identické, rovnako odmeňované pracovné činnosti, ktoré sú ženám z hľadiska náročnosti a fyzickej obtiažnosti dovolené, obidve si riadne platia zdravotné a sociálne odvody v zákonom predpísanej výške, no zásadný rozdiel v ich právnom postavení voči zadávateľovi pracovných úloh (obci), ako aj medzi nimi navzájom spočíva v tom, že kým jedna je zamestnaná v pracovnom pomere, druhá pracuje pre obec takpovediac dodávateľským spôsobom, ako živnostníčka. Následne obe otehotnejú, a obec zistí, že pracujú na takom úseku výkonu prác, ktoré sú tehotným ženám zakázané. Hodlá teda urobiť príslušné opatrenia a preradiť ich na také pracovisko, ktoré nebude predstavovať žiadne riziko pre ich zdravotný stav. Súčasne vzniká aj potreba riešiť otázku zmeny vo výške ich odmeny za vykonanú prácu, ktorá sa bez ich zavinenia po ich preradení znížila. U zamestnankyne je to jednoduché, povinnosť preradiť ju na inú vhodnú prácu vyplýva pre zamestnávateľa z príslušného ustanovenia ZP-e, rozdiel vo výške mzdy pred a po preradení jej bude vykompenzovaný z prostriedkov nemocenského poistenia tým, že jej Sociálna poisťovňa vyplatí vyrovnávaciu dávku. V prípade živnostníčky je situácia zložitejšia, jednak sa na ňu nevzťahuje ochranné ustanovenie ZP-e, stanovujúce povinnosť zamestnávateľa (t.j. obce) preradiť ju na inú vhodnú prácu, a navyše nedostane ani vyrovnávaciu dávku zo systému nemocenského poistenia napriek tomu, že si riadne zaplatila odvody na nemocenské poistenie. Je to možné? Áno, je. Rovnako ako je možné, že v istom nemenovanom veľkoobchodnom reťazci, prevádzkujúcom svoje veľkopredajne na celom území Slovenska, pracujú

pokladničky nie ako zamestnankyne v pracovnom pomere, ale ako živnostníčky. Napriek tomu, že ich charakteristika výkonu práce vôbec nenapĺňa znaky samostatného podnikania podľa definície živnostenského zákona, napriek tomu že s výnimkou vnútrofirmej kultúry nemajú žiadnu garanciu zabezpečenia prestávok na dojčenie či osobitnej úpravy pracovných podmienok pre tehotné ženy, nikto im neposkytne príspevok na doplnkové dôchodkové sporenie, ak sú zapojené do tzv. III. piliera dôchodkovej reformy.

Aj vo svetle týchto faktov možno teda nanajvýš pozitívne hodnotiť stanovenie zákonných normatívnych limitov výkonu závislej práce v paragrafe 1 ods.3 novely, zo znenia ktorého vyplýva, že závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Zásadný význam má aj druhá veta tohto ustanovenia, určujúca, že závislou prácou nie je podnikanie alebo iná zárobková činnosť založená na zmluvnom občianskoprávnom alebo zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov, ak takýto vzťah nevykazuje všetky znaky závislej práce podľa príslušného ustanovenia novely.

Osobne zastávam názor, že je dobré, že samotný terminus- technicus „závislá práca“, okolo ktorého sa po predložení dikcie textu návrhu novely rozpútala akási mediálna hystéria, našiel konečne svoje normatívne vyjadrenie v paragrafovom znení novely. Hovorím konečne, lebo aj vo mne veľmi citlivo zarezovala debata o tom, či sa má výkon závislej práce, realizovať na platforme, nazvime to, „klasického“ pracovnoprávneho vzťahu, t.j. pracovného pomeru či dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, alebo na základe živnosti, čiže ako samostatná zárobková činnosť. Zovšadiaľ sa ozývajú hlasy, prikláňajúce sa k jednému alebo druhému riešeniu, uvádzajúc na svoju obranu viac či menej presvedčivé a relevantné argumenty. Sme svedkami toho, že nielen sociálni partneri, ale aj rozličné profesijné združenia a organizácie už pri prvých zmienkach o tom, že závislá práca ako samostatný fenomén pracovného práva môže byť pojmovo vymedzená legálnou definíciou v ZP-e, zaujali diametrálne odlišné ambivalentné hodnotiace postoje a diskusia o spore : „pracovný pomer verzus živnosť“, neustáva.

Zdá sa však, že práve po schválení novely ZP konečne môžeme rozťat' tento gordický uzol nejasností a rozporov pri určení limitov výkonu závislej práce. Schválenie novely ZP-e totiž, napriek niektorým kvičím hlasom neprajníkov, neznamená návrat k archaickým a reziduálnym formám socialistického pracovného práva, a už vonkoncom to nie je, ako tvrdia niektorí kritici, návrat do stavu pred rokom 1989. Práve naopak, schválené znenie novely ZP-e je zhmotneným výrazom snahy zákonodarcov, vyslať pre všetkých poctivých ľudí na Slovensku, ktorí „v pote tváre“ zarábajú na svoj každodenný chlieb, signál, že pracovať sa naozaj oplatí, ale za ľudsky dôstojných, eticky želaných a právne garantovaných podmienok. A toto všetko s prihliadnutím na fakt, že kvalitu novely ZP nepreverí ani kvantum slov, ktoré odznejú na jej adresu v médiách, ani sila kuloárneho lobbingu záujmových skupín, ktoré do textu novely prepašovali to „svoje“

ustanovenie. Jediným meradlom, podľa ktorého ju možno posudzovať, bude miera jej akceptácie na trhu práce a pri pokrývaní výkonu závislej práce na Slovensku u konkrétnych zamestnávateľských subjektov vo všetkých sférach života spoločnosti.

Literatúra :

1. Pracovné právo. 2.rozš. vyd. Bratislava: Sprint vfra, 2003. 192 s. ISBN 80-89085-13-X
2. Barancová, H.- Schronk, R.: Pracovné právo.2.rozš. vyd. Bratislava: Sprint vfra, 2004. 650 s. ISBN 80-89085-28-8
3. Barancová, H.: Slovenské a európske pracovné právo, Poradca podnikateľa, Žilina, 2004
4. Barancová,H.: Ústavnoprávne problémy sociálnych práv v pracovnoprávných vzťahoch. 1. vyd. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 1994. 113 s. ISBN 80-7160-068-7
5. Barancová, H.: Zákonník práce: Komentár. 4. rozš. vyd. Bratislava: Sprint vfra, 2005.944 s. ISBN 80-89085-48-2
6. Bělina, M. a kol.: Československé pracovní právo. 1.vyd.Praha: Všehrd,1998.
7. Čič, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky.1.vyd. Martin: Matica Slovenská,1997.
8. Hendrych, D. a kol.: Právnický slovník. 2.rozšírené vyd. Praha: C.H.Beck, 2003. 1340 s. ISBN 80- 7179-740-5
9. Madar, Z. a kol.: Slovník českého práva- I.a II.díl. 3. rozš. a podst. přepr. vyd. Praha:LINDE,2002.1842 s. ISBN 80-7201-377-7
10. Thurzová, M. et al.: Nový zákonník práce – Komentár. 2. vyd. Šamorín: Heuréka,2001.
11. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších noviel a predpisov

Summary

In the paper author analyses there the position of dependant work, in the area of labour law in Slovak republik, which reflects the legal construction of this instrument in the Labour code of Slovak Republic, after the last legislative changes. It is also connected with the enforcement of this legal phenomenon in the area of private and public law. The article deals with the main features and characteristic signs which are involved in legal construction of dependant work.

In the first part there is given a view to the practical problems, which are closely connected with a legal source for independent performance of work in law

and the second part is aimed to analyse and compare the specific features of contract of employment (as a basic platform for dependent work), in relationship to free business or licensed business.

Article also focuses on the expectations and experiences related to new-built objective legal rules application. It also comprises the problem of relation to the dependant work. Description of the most important marks of this new defined juridical institute (after enactment of the Act number 348/2007 of Collection) is noticed in detail.

Summary

V príspevku autor analyzuje pozíciu závislej práce v oblasti pracovného práva v Slovenskej republike, ktorá reflektuje právnu konštrukciu tohto inštitútu v Zákonníku práce Slovenskej republiky po posledných legislatívnych zmenách. Je to taktiež spojené s vymáhateľnosťou tohto právneho fenoménu v oblasti súkromného a verejného práva. Článok sa zaoberá s hlavnými znakmi a charakteristickými črtami, ktoré sú obsiahnuté v právnej konštrukcii závislej práce.

V prvej časti článku je podaný pohľad na praktické problémy, ktoré sú úzko spojené s právnym zdrojom nezávislého výkonu závislej práce v práve a druhá časť je zameraná na analýzu a porovnanie špecifických črt pracovnej zmluvy (ako základnej platformy výkonu závislej práce.), vo vzťahu ku ohlasovacej alebo viazanej živnosti.

Článok taktiež zobrazuje očakávania a skúsenosti, spojené s aplikáciou novoprijatých predpisov z oblasti právneho poriadku. Taktiež zahŕňa problematiku vzťahu ku závislej práci. Popis najdôležitejších znakov tohoto novo-definovaného právneho inštitútu (po prijatí zákona č. 348/2007 Z.z.) je detailne zobrazený.

1. Klíčové slová príspevku

závislá práca; realizácia výkonu závislej práce na báze pracovnoprávneho vzťahu

2. Key words

dependant work; application of dependant work on the platform of labour law relationship

Obrazová príloha k článku:

**KOMPARÁCIA DOMINANTNÝCH PRÁVNÝCH INŠTITUTOV,
REGULUJÚCICH VÝKON PRÁCE (VO VZŤAHU K DISKUSII
O TZV. „ŽIVNOSTNÍKOV Z DONÚTENIA“)**

ŽIVNOSTENSKÉ PODNIKANIE (výkon práce na základe živnosti – § 2 a nasl. zákona č. 45/1991 Z.z. o živnostenskom podnikaní)	PRACOVNÝ POMER (výkon závislej práce na základe pracovnej zmluvy – § 42 a nasl. ZP)
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Podľa údajov Odboru živnostenského podnikania Ministerstva vnútra SR bol počet živnostníkov na Slovensku v decembri roku 2006 nasledovný: <ul style="list-style-type: none"> - fyzické osoby: 417 833 - právnické osoby : 126 355 - spolu: 544 188 ❖ Živnostník je podnikateľom, ktorý má z hľadiska de lege lata (platného právneho stavu) rovnocenné postavenie s iným podnikateľom, ktorému poskytuje svoje služby, a preto si jeho postavenie nemožno zamieňať s postavením zamestnanca. ❖ Živnostník je na rozdiel od zamestnanca nezávislý, má možnosť samostatne rozhodovať o svojej činnosti a poskytovať svoje služby viacerým obchodným partnerom a sám si organizuje pracovný čas. ❖ Živnostník na rozdiel od zamestnanca znáša výrobné a hospodárske riziko vykonávanej práce v plnom rozsahu. ❖ Ukončenie obchodno-právneho vzťahu, založeného obchodnou zmluvou, medzi dvoma alebo viacerými živnostníkmi je podstatne jednoduchšie ako pri pracovnom pomere (nižšia miera kogentnosti, t.j. striktnosti v konštrukcii zmluvných podmienok). Platí, že ak živnostník zadávajúci prácu nemá pre druhého živnostníka prácu, de facto s ním môže kedykoľvek zrušiť zmluvu. ❖ Pri spôsobiení škody živnostníkom z nedbanlivosti, za všetky záväzky vzniknuté pri podnikateľskej činnosti, zodpovedá celým svojim majetkom. ❖ Kvalitatívnu výhodu práce na živnosť, v porovnaní s pracovným pomerom, je, že: <ul style="list-style-type: none"> - náklady súvisiace s dosiahnutím, zabezpečením a udrжанím zdaniteľných príjmov je možné si započítavať do daňových výdavkov. - Živnostníci ako SZČO platia poisťné na sociálne poisťovanie len z 1/3 vymeriavacieho základu určeného v daňovom priznaní. ❖ Nevýhodou pre živnostníka je to, že: <ul style="list-style-type: none"> - nemá právny nárok na benefity (napr. úrazové dávky zo systému úrazového poisťovania v zmysle zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poisťovaní v prípade poškodenia zdravia v príčinnej súvislosti s výkonom práce ako zamestnanec), t.j. pri poškodení zdravia v dôsledku pracovného, služobného úrazu alebo choroby z povolania, 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Pracovná zmluva, ako právny základ založenia pracovného pomeru obsahuje náležitosti určené ZP-e: <ul style="list-style-type: none"> - <u>podstatné</u> (druh práce, miesto výkonu práce, deň nástupu do práce, mzdové podmienky, ak nie sú dohodnuté v kolektívnej zmluve), - <u>pravidelné</u> (výplátne termíny, pracovný čas, výmera dovolenky, dĺžka výpovednej doby), - <u>náhodité</u> (iné dojednania, o ktoré majú účastníci záujem). ❖ právne spôsobilým predmetom pracovného práva (a súčasne vylučným prístupným predmetom pracovného pomeru) je práca: <ul style="list-style-type: none"> ➢ ľudská, ➢ slobodná, ➢ závislá, ➢ nesamostatná, ➢ námedzná, ➢ odplatná, ➢ ktorú zamestnanec pre zamestnávateľa vykonáva osobne (všetky podmienky musia byť splnené kumulatívne). ❖ ZP garantuje zamestnancovi právnu ochranu pred neprimeranými pracovnými podmienkami. ❖ Zamestnanec v pracovnom pomere je osobou, ktorá je v stave závislosti: <ul style="list-style-type: none"> -osobnej (pokyny zamestnávateľa, ktoré je povinný rešpektovať), -hospodárskej (vyplácanie odmeny za vykonanú prácu) od svojho zamestnávateľa. ❖ Zamestnanec vykonáva prácu: <ul style="list-style-type: none"> - v pracovnom čase stanovenom zamestnávateľom, ktorý organizuje a vedie výrobný proces, - spravidla na pracovisku zamestnávateľa, - s použitím jeho pracovných prostriedkov, - podľa jeho pokynov. ❖ Ak zamestnanec spôsobil škodu z nedbanlivosti, zamestnávateľ môže od neho požadovať náhradu škody najviac do výšky trojnásobku (novela navrhuje zvýšenie na štvornásobok) jeho priemerného mesačného zárobku. ❖ Pri práci na pracovnú zmluvu musí zamestnanec platiť preddavky na daň z príjmov. ❖ Kvalitatívne výhody zamestnanca v pracovnom pomere v porovnaní so živnostníkom: <ul style="list-style-type: none"> - má nárok na stravné lístky,

- má povinnosť viesť jednoduché účtovníctvo,
- musí platiť odvody na zákonné poistenie ako štandardný daňový subjekt,
- musí podávať daňové priznanie.

- zamestnávateľ za neho platí vyššie odvody, čo vytvára priestor na vyšší dôchodok aj nemocenské dávky,
- zamestnanec si nemusí viesť účtovníctvo, ani byť zodpovedný za platenie daní, zdravotného a sociálneho poistenia,
- má nárok na ochranu pracovných podmienok podľa ZP-e,
- má nárok na platenú dovolenku, najmenej 20 dní za rok,
- pri skončení pracovného pomeru výpoveďou sa uplatňuje najmenej 2-mesačná výpovedná doba,
- zamestnanec neznáša sankcie za oneskorené platby daní alebo poistného,
- má nárok na poskytnutie pracovných pomôcok (napr. pracovné odevy), na príspevky na pitný režim, na príspevky zo sociálneho fondu,
- nemusí podávať daňové priznanie,
- nemá náklady so zriadením živnosti.



Zmeny realizované novelou ZP, v snahe predísť tzv. nútenému zamestnávaniu na živnosť („živnostníci z donútenia“)

V obsahovom znení Prvej časti ZP (Všeobecné ustanovenia):

Vymedzenie legálnej definície závislej práce – § 1 ods.2): Za závislú prácu, ktorá je vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, sa považuje výlučne osobný výkon práce zamestnanca pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, za mzdu alebo odmenu, v pracovnom čase, na náklady zamestnávateľa, jeho výrobnými prostriedkami a na zodpovednosť zamestnávateľa a ide o výkon práce, ktorá pozostáva prevažne z opakovania určených činností.

Stanovenie zákonných normatívnych limitov výkonu závislej práce – § 1 ods.3): Závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Závislou prácou nie je podnikanie alebo iná zárobková činnosť založená na zmluvnom občianskoprávnom alebo zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov, ak takýto vzťah nevykazuje všetky znaky závislej práce podľa odseku 2.

SPRÁVNE SÚDNICTVO A PERSPEKTÍVY JEHO VÝVOJA V PODMIENKACH SR

ÚVOD

- I. SÚČASNÝ STAV SPRÁVNEHO SÚDNICTVA V SR**
- II. PREDMET SPRÁVNEHO SÚDNICTVA**
- III. MOŽNOSTI ĎALŠIEHO ROZVOJA SPRÁVNEHO SÚDNICTVA**

ZÁVER

ÚVOD

Medzi dôležité prostriedky na zabezpečenie ochrany subjektívnych práv a oprávnených záujmov ako fyzických, tak aj právnických osôb patrí správne súdnictvo. Správne súdnictvo výraznou mierou prispieva k ochrane hlavne základných práv a slobôd všetkých subjektov práva. Z hľadiska svojich funkcií, ktoré správne súdnictvo má, patrí medzi charakteristické inštitúty právneho štátu. Podstatou správneho súdnictva je teda ochrana zákonnosti ako jednej z charakteristických črt právneho štátu. Zároveň správne súdnictvo výraznou mierou zabraňuje svojvôli i arogancii výkonnej moci, čím výrazne prispieva aj k zachovávaniu demokracie právneho štátu. Základy správneho súdnictva treba hľadať už pri vzniku samotného štátu a pri tvorbe orgánov štátnej moci. Preto správne súdnictvo patrí medzi staré inštitúty štátu, ktoré sa postupne rozvíjali a rozširovali svoju právomoc v rámci súdnictva. Prvé zmienky o budúcom správnom súdnictve obsahuje už MAGNA CHARTA LIBERTATUM z roku 1215, ktorá bola prijatá v Anglicku za účelom súdnej kontroly kráľovských správnych orgánov. Bolo to práve Anglicko, kde sa postupne začali vytvárať administratívne tribunály, ktoré položili základy správneho súdnictva v Európe. Základy správneho súdnictva u nás boli položené v čase vzniku spoločného štátu Čechov a Slovákov v roku 1918. Zákon č. 3/1918 Sb. o najvyššom správnom súde položil základy fungovania správneho súdnictva vo vtedajšom Československu. Dôležitým zákonom, ktorý mal vylepšiť postavenie správneho súdnictva v Československu bol zákon č. 158/1920 Sb. o správnom súdnictve pri okresných a župných úradoch. Tento zákon o správnom súdnictve mal zaviesť v Československu viacnásťnosť v konaní pred správnymi súdmi. Realizácia tohto zákona bola viazaná na prijatie župného zákona a zákona o správnom konaní. Keďže tieto zákony prijaté neboli, zostalo správne súdnictvo Československa fungovať na princípe jediného Najvyššieho správneho súdu. V tomto období Najvyšší správny súd na základe zákona č. 125/1920 Sb. vykonával aj pôsobnosť volebného súdnictva a na základe

zákona č. 305/1919 Sb. vykonával aj pôsobnosť patentového súdu. Takýto stav správneho súdnictva existoval v Československu až do 1. januára 1953, kedy zákonom č. 65/1952 Sb. o prokuratúre bolo správne súdnictvo zrušené. K obnove správneho súdnictva v Československu došlo 1. januára 1992 zákonom č. 519/1991 Zb. , ktorý menil a dopĺňal Občiansky súdny poriadok / ďalej len OSP/ a Notársky poriadok. Existencia a fungovanie správneho súdnictva ako v podmienkach právneho poriadku Československa, tak aj v podmienkach právneho poriadku samostatného Slovenska bola vždy problematická. Problematickosť fungovania správneho súdnictva u nás je determinovaná jeho štruktúrou / je súčasťou všeobecného súdnictva / ako aj samotným vymedzením jeho predmetu / u nás existujú dva typy správneho súdnictva /. Nejednotný názor na správne súdnictvo existuje aj v teoretickej oblasti štátu a práva. Stále sa v súvislosti s existenciou i fungovaním správneho súdnictva polemizuje predovšetkým o jeho funkciách, ktoré má vykonávať v demokratickom právnom štáte , fungujúcim na princípe trhovej ekonomiky. Znamená to, že stále sa diskutuje o tom, či správne súdnictvo vykonáva funkciu opravného prostriedku proti rozhodnutiam správnych orgánov, alebo či má byť nástrojom vymožitelnosti práva v rámci občianskeho súdneho konania / ďalej len OSK / , teda inštančným súdnym konaním. Právne základy správneho súdnictva v podmienkach SR sú dané článkom 46 ods. 2 Ústavy SR / článok 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd / a § 7 ods. 2 a § 244 až § 250 zg OSP. Cieľom tohto príspevku je poukázať na terajší stav fungovania správneho súdnictva SR a na možnosti jeho ďalšieho rozvíjania sa na moderný typ správneho súdnictva známy nielen v podmienkach Európskej únie / ďalej len EÚ / , ale aj v podmienkach ďalších štátov sveta. Tento príspevok si preto nerobí nárok na dokonalé objasnenie stavu a fungovania správneho súdnictva SR, ako aj na dokonalý náčrt jeho ďalšieho vývinu , ako prostriedku na zabezpečenie ochrany základných práv a slobôd fyzických i právnických osôb . Cieľom tohto príspevku je vyvolať určitú diskusiu o možnostiach ďalšieho fungovania správneho súdnictva v podmienkach SR .

I. SÚČASNÝ STAV SPRÁVNEHO SÚDNICTVA V SR

Ako už bolo spomínané, SR patrí medzi štáty s existenciou správneho súdnictva založeného na princípe všeobecných súdov. Ak chceme dokonale poznať stav a fungovanie správneho súdnictva v podmienkach právneho poriadku štátu, musíme vychádzať z jeho právnej úpravy z organizačnej štruktúry správneho súdnictva i rozsahu jeho predmetu. V štátoch EÚ je správne súdnictvo zakotvené priamo v ústave toho-ktorého štátu a svoje funkcie plní na základe osobitných zákonov, ktoré upravujú jeho organizačnú štruktúru i samotný priebeh konania pred správnymi súdmi. Správne súdnictvo SR je zakotvené priamo v Ústave SR / čl. 46 ods. 2 / a organizačná štruktúra i samotný priebeh konania pred správnymi súdmi je právne upravený v OSP.

Právna úprava priebehu konania pred správnymi súdmi v rámci OSP dáva zároveň aj odpoveď na povahu tohto konania. Konanie pred správnymi súdmi SR má teda povahu občianskeho súdneho konania a nie povahu opravného konania

v rámci správneho konania. Stav a fungovanie správneho súdnictva je výraznou mierou podmienený jeho organizačnou štruktúrou. Vychádzajúc z historického vývoja tohto inštitútu, a hlavne z hľadiska organizačnej štruktúry, poznáme tri druhy správneho súdnictva. Rozdelenie správneho súdnictva z hľadiska jeho organizačnej štruktúry je najviac výrazné v podmienkach EÚ. A preto z hľadiska organizačnej štruktúry môže správne súdnictvo rozdeliť na :

1. správne súdnictvo organizačne založené na princípe administratívnych tribunálov,
2. správne súdnictvo organizačne založené na princípe osobitných súdov,
3. správne súdnictvo organizačne založené na princípe všeobecných súdov.

Historicky najstarším druhom správneho súdnictva je správne súdnictvo založené na princípe administratívnych tribunálov. Tento druh správneho súdnictva je najviac rozšírený vo Veľkej Británii, USA a Francúzsku. Správne súdnictvo tohto druhu vzniklo postupným odčleňovaním administratívnych tribunálov od správnych orgánov. Preto je aj organizačná štruktúra administratívnych tribunálov závislá od počtu odvetví štátnej správy / verejnej správy /, alebo od štruktúry územnosprávneho členenia štátu. Znamená to, že tento druh správneho súdnictva má dve formy a to formu závislú od počtu odvetví štátnej / verejnej / správy / Veľká Británia, čiastočne USA / a formu závislú od územnosprávneho členenia štátu / Francúzsko /. Členmi administratívnych tribunálov, ktorých počet je rozdielny, sú významní odborníci z odvetví štátnej / verejnej / správy i ďalšej praxe za predsedovania právnikov / sudcov, advokátov /. V EÚ je najrozšírenejší druh správneho súdnictva založený na princípe osobitných súdov / správnych súdov /. Tento druh správneho súdnictva má ústavný pôvod a vznikol postupným odčlenením sa správnych súdov od štruktúry všeobecného súdnictva. Konanie pred správnymi súdmi má povahu občianskeho súdneho konania s určitými osobitosťami, ktoré je spravidla viacínštančné. Medzi štáty kde sa uplatňuje tento druh správneho súdnictva patria hlavne SRN, Rakúsko, Švédsko, Dánsko, Nórsko, Japonsko. Tento druh správneho súdnictva z hľadiska inštančnosti konania má viacero foriem. Medzi takéto formy patrí :

- správne súdnictvo založené na princípe jedného správneho súdu / Rakúsko /,
- správne súdnictvo založené na princípe dvojinštančnosti konania / Švédsko, Dánsko /,
- správne súdnictvo založené na princípe trojinštančnosti / SRN /.

Posledným a z hľadiska počtu štátov, najmenším druhom správneho súdnictva je správne súdnictvo založené na princípe všeobecných súdov. Tento druh správneho súdnictva pretrváva v bývalých socialistických štátoch, akými boli SR, Maďarsko, Bulharsko, Rusko, Ukrajina. Takýto druh správneho súdnictva sa vytvoril na princípe osobitných senátov, či samosudcov pri zachovaní štruktúry všeobecných súdov. Konanie pred správnymi súdmi tohto druhu môže byť jednoinštančné, či dvojinštančné. Inštančnosť konania pred týmito správnymi súdmi je podmienená predmetom konania a daná na základe osobitných zákonov.

Vo svete sa vyskytujú prípady, kedy správne súdnictvo funguje na princípe zmiešaných druhov, či na princípe druh správneho súdu a iného orgánu. V podmienkach Veľkej Británie, či Poľska existujú prípady, kedy ako správne súdy okrem administratívnych tribunálov, či Najvyššieho správneho súdu fungujú aj všeobecné súdy na základe osobitného zákona. V podmienkach USA okrem administratívnych tribunálov, ako správne súdy fungujú aj rôzne mediačne inštitúcie v prípadoch stanovených osobitnými právnymi predpismi. Ako vyplýva z už uvedeného, v podmienkach SR existuje správne súdnictvo, ktoré okrem ústavnej úpravy je právne upravené z hľadiska priebehu konania i z hľadiska organizačnej štruktúry OSP. Z hľadiska právomoci / predmetu konania / je právne súdnictvo SR upravené aj osobitnými predpismi povahy „lex specialis“. Znamená to, že v podmienkach SR neexistuje osobitný zákon, ktorý by stanovil organizačnú štruktúru správneho súdnictva a neexistuje zákon, ktorý by stanovil právomoc správnych súdov i samotný priebeh konania pred správnymi súdmi. V podmienkach SR z hľadiska druhu, existuje správne súdnictvo založené na princípe všeobecných súdov, v ktorých sú vytvorené osobitné správne senáty, či správny samosudcovia. V praxi to znamená, že správnymi súdmi v podmienkach SR môže byť, ako okresný súd, tak aj krajský súd a dokonca aj Najvyšší súd SR.

II. PREDMET SPRÁVNEHO SÚDNICTVA

Vymedzenie právomoci správnych súdov je podmienené povahou i rozsahom ich predmetu. Predmetom správneho súdnictva vo všeobecnosti je preskúvanie zákonnosti postupu i rozhodnutí správnych orgánov. Z hľadiska povahy predmetu môžeme správne súdnictvo rozdeliť na dva typy:

1. správne súdnictvo založené na princípe generálnej klauzuly,
2. správne súdnictvo založené na enumeratívnom princípe.

V štátoch EÚ prevláda typ správneho súdnictva založeného na princípe generálnej klauzuly. Podstatou tohto typu správneho súdnictva je to, že jeho predmetom sú všetky právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy vrátane postupu, nečinnosti i zásahov týchto orgánov. V záujme zachovania bezpečnosti štátu, bojaschopnosti ozbrojených zložiek i zabezpečenia fungovania niektorých funkcií štátu, nie je možné, aby správne súdy preskúmavali zákonnosť niektorých rozhodnutí orgánov verejnej správy i niektorých zásahov týchto orgánov. Osobitnými zákonmi je daná tzv. negatívna enumerácia, kde sú výslovne uvedené rozhodnutia konkrétnych orgánov verejnej správy, ktoré správne súdy nemôžu preskúmať. Medzi takéto rozhodnutia patria rozkazy, nariadenia v čase brannej pohotovosti štátu, v čase kalamitných, či hygienických stavov a pod.

Druhým typom správneho súdnictva, je správne súdnictvo založené na princípe enumeratívnom. Predmetom tohto typu správneho súdnictva sú ešte neprávoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré sú výslovne stanovené osobitnými právnymi predpismi. Znamená to, že správny súd môže preskúmať zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, ak mu to dovoľuje osobitný právny

predpis. Tento typ správneho súdництва prevláda v postkomunistických štátoch , kde sa postupne transformuje na typ správneho súdництва založeného na princípe generálnej klauzuly. Typ správneho súdництва demonštruje aj stupeň demokracie daného štátu. Znamená to, že z rozsahu predmetu správneho súdництва tohto typu je jasná miera ochrany základných práv a slobôd ako fyzických, tak aj právnických osôb. Ako už bolo spomínané, predmet správneho súdництва je často podmienený aj štruktúrou súdov daného štátu. A tak často do predmetu správneho súdництва sú zaraďované aj veci / rozhodnutia i postupy / volebného súdництва, politického súdництва i komunálneho súdництва. Správne súdnictvo SR z hľadiska predmetu predstavuje ako typ generálnej klauzuly, tak aj typ enumeratívny. Vychádzajúc z právnej úpravy správneho súdництва, ktorá je uvedená v piatej časti OSP, do právomoci správnych súdov SR vo všeobecnosti patrí preskúmavanie zákonitosti rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Typ správneho súdництва založený na princípe generálnej klauzuly je v podmienkach SR upravený v druhej hlave, piatej časti OSP, v ustanoveniach § 247 až 250 k. Konanie pred správnym súdom tohto typu sa nazýva rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov. Druhý typ správneho súdництва založený na princípe enumeratívnom je v podmienkach SR upravený v tretej hlave, piatej časti OSP, v ustanoveniach § 250 l až § 250 s. Konanie pred správnym súdom tohto typu sa nazýva ; rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov. Ako už bolo spomínané, predmetom správneho súdництва v podmienkach SR je aj nečinnosť orgánov verejnej správy, nezákonný zásah orgánov verejnej správy a vykonateľnosť rozhodnutí cudzích správnych orgánov. Na základe osobitných právnych predpisov predmetom správneho súdництва v podmienkach SR sú aj volebné veci týkajúce sa:

- zoznamov voličov a zoznamov oprávnených občanov na hlasovanie v referende,
- registrácie kandidátnych listín pre voľby do NR SR, do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávneho kraja,
- prijatia návrhu na kandidáta na funkciu prezidenta SR.

Zároveň na základe osobitných právnych predpisov , predmetom správneho súdництва v podmienkach SR sú aj veci týkajúce sa registrácie politických strán a politických hnutí, ako aj uznesenia obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku a dohody obcí o spolupráci s územnými celkami alebo orgánmi iných štátov i dohody o členstve v medzinárodnom združení. Existencia dvoch typov správneho súdництва i rozmanitosť predmetu správneho súdництва u nás vyvoláva v konaní a rozhodovaní nemalé ako procesné, tak aj hmotnoprávne problémy. Preto je potrebné v krátkej budúcnosti legislatívne upraviť jeden typ správneho súdництва, ktorý by dával včasnú a kvalifikovanú záruku ochrany základných práv a slobôd fyzických i právnických osôb.

III. MOŽNOSTI ĎALŠIEHO ROZVOJA SPRÁVNEHO SÚDNICTVA

Ako už bolo spomínané, v podmienkach právneho poriadku SR existuje druh správneho súdnictva organizačne fungujúci na princípe všeobecných súdov. Znamená to, že pri všetkých druhoch súdov SR v rámci občianskeho súdneho konania sú vytvorené špecializované správne senáty alebo fungujú špecializovaní správny sudcovia. Z hľadiska predmetu konania, v podmienkach právneho poriadku SR existujú obidva typy správneho súdnictva, ako typ správneho súdnictva založený na princípe generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, tak aj typ správneho súdnictva založený na princípe enumeratívnom. Z historického hľadiska do predmetu správneho súdnictva je včlenená aj časť volebného, politického i komunálneho súdnictva. Pri ďalšom fungovaní SR ako právneho štátu je tento stav správneho súdnictva už nevyhovujúci. Dokumentujú to aj praktické problémy, ktoré sa vyskytujú v praxi správnych súdov, ako povahy hmotnoprávnej /nezmyselná existencia oboch typov správneho súdnictva /, tak aj povahy procesnoprávnej / slabé fungovanie špecializovaných správnych senátov i nekvalifikované účinkovanie správnych samosudcov /. Preto aby správne súdnictvo riadne fungovalo a plnilo si svoje funkcie v podmienkach právneho štátu, je potrebné pretrvávajúci stav fungovania správneho súdnictva v podmienkach SR zmeniť. Zmena stavu a fungovania správneho súdnictva musí prebehnúť ako po stránke legislatívnej, tak aj po stránke štrukturálnej. Popri ústavnej úprave správneho súdnictva je potrebné v podmienkach SR prijať osobitné zákony o organizácii správneho súdnictva SR a priebehu konania pred správnymi súdmi. Konanie pred správnymi súdmi by malo mať osobitnú povahu občianskeho súdneho konania, kde by subsidiárne sa požívali ustanovenia OSP. Organizačne by sa mali odčleniť správne sudy od všeobecného súdnictva a mali by ďalej fungovať na princípe osobitných súdov s vlastnou organizačnou štruktúrou. Konanie pred osobitnými správnymi súdmi by malo mať dvojinštančný charakter, kde by v prvom stupni existovali správne sudy a druhostupňovým správnym súdom by bol Najvyšší správny súd. Z hľadiska predmetu konania je potrebné legislatívne prijať jeden typ správneho súdnictva, a to typ správneho súdnictva založeného na princípe generálnej klauzuly, pri existencii negatívnej enumerácie. Takéto zmeny v štruktúre a fungovaní správneho súdnictva by sa mali uskutočňovať postupne v priebehu súdnej reformy súdnictva SR. Takto načrtnutý stav štruktúry i fungovania správneho súdnictva SR by mal v plnej miere odstrániť doterajšiu čiastočnú nefunkčnosť tohoto inštitútu. Iba takýto stav fungovania správneho súdnictva by mal byť zárukou toho, že tento inštitút vymožitelnosti práva výraznou mierou prispeje k ochrane základných práv a slobôd ako fyzických, tak aj právnických osôb. Zároveň takéto fungovanie správneho súdnictva v podmienkach SR by výraznou mierou oslabilo svojvôľu a aroganciu výkonnej moci pri konaní a rozhodovaní jej orgánov.

ZÁVER

Ako už bolo spomínané v predchádzajúcich častiach tohoto príspevku, terajší stav a fungovanie správneho súdnictva SR je už nevyhovujúci. Je potrebné v rámci súdnej reformy vybudovať nový typ i druh správneho súdnictva, ktoré by korešpondovalo správne súdnictvu väčšiny štátov EÚ. Preto je v krátkej budúcnosti potrebné k naplneniu tohoto cieľa prijať potrebné právne normy, ktoré by položili základy budovania nového, moderného správneho súdnictva. Táto požiadavka je aktuálna teraz, v podmienkach budovania právneho poriadku SR na princípe právneho štátu. Existencia moderného správneho súdnictva je charakteristickou črtou právneho štátu, ktorým SR chce v plnom rozsahu byť. Na druhej strane iba správne súdnictvo v plnej miere zabezpečí dokonalú a rýchlu ochranu základných práv a slobôd ako fyzických, tak aj právnických osôb. Zabezpečenie takejto ochrany základných práv a slobôd sa v poslednom čase vývoja správneho súdnictva v podmienkach EÚ stáva už vecou aj medzinárodnoprávneho charakteru.

RESUMÉ

Správne súdnictvo je jedným z dôležitých prostriedkov na zabezpečenie ochrany základných práv a slobôd. Tento druh súdnej ochrany sa používa ako brzda vo vzťahu k výkonnej moci, či širšie povedané verejnej moci. Práve výkonná moc najčastejšie zasahuje do sféry základných práv a slobôd ako fyzických, tak aj osôb právnických. Správne súdnictvo vo väčšine krajín sveta funguje na princípe osobitného súdnictva, ktoré sa postupne odčlenilo od súdnictva všeobecného.

V podmienkach SR funguje tento druh správneho súdnictva na báze všeobecného súdnictva. Stav správneho súdnictva je v podmienkach SR nevyhovujúci. Tento príspevok je zameraný na riešenie tohto nevyhovujúceho stavu správneho súdnictva SR.

Možnosti riešenia tohto stavu správneho súdnictva sú rôzne, a na niektoré reaguje aj tento príspevok.

RESUME

Administrative justice and perspective of its development under conditions of SR

Administrative justice is one of the most important means for security of fundamental rights and freedoms. This type of judicial security is used as a brake in relation to executive power or clearly said public power. Therefore the executive power is mostly used in sphere of fundamental rights and freedoms as for natural as corporate entity. Administrative justice works in most of the countries on authority

of individual judicial system which was in successive steps split up from general judicial system.

This type of administrative justice works on the base of general judicial system under conditions of Slovak republic. The status of administrative justice is inconvenient under conditions of Slovak republic. This tribute is focused on solving of this inconvenient status of administrative justice of Slovak republic.

A possibility of solving this status of administrative justice is different and with some of these solutions is dealing also this tribute.

O ÚSTAVNOPRÁVNÝCH ASPEKTOCH ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

1. Podnetné dedičstvo *polis* *

Jedným zo základných pilierov demokratickej spoločnosti je reálna územná samospráva. Je to inštitút, ktorý si zasluhuje permanentnú pozornosť nielen ako nevyhnutná súčasť vertikálnej štruktúry štátu, ale z viacerých dôvodov.¹ Cesta do budúcnosti po roku 1989 viedla - zdanlivo paradoxne - cez návrat k znovuobjaveným (overeným) hodnotám. Toto bol, a aj je, dôvod neustáleho ozrejmovania si zmyslu územnej samosprávy. Vo významných dielach staroveku má ľudstvo spracované „dedičstvo *polis*, ktoré by mohlo zabezpečiť duchovnú jednotu i pre spoločenské premeny najväčších rozmerov.“² Obec, *polis*, „vlastné miesto dejín“ sa považuje „za miesto starostlivosti o dušu“,³ za „počiatok dejín vo vlastnom zmysle“.⁴

Aristoteles zastával názor, že obec je „prvé spoločenstvo, ktoré tvoria viaceré rodiny a ktoré nejstvue len pre okamžitú potrebu“ a „dokonalým spoločenstvo je štát, utvorený z viacerých obcí“.⁵ Napriek nevyjasnenej podstate tohto fenoménu, *polis* (obec) doteraz pôsobí ako motivujúci ideál. Dobré zriadenie obce považoval Platón za najväznejšiu prácu ľudského ducha a samotnú obec za zodpovednú sprostredkovateľku medzi človekom a dobrom.⁶ Riadne (náležite) založená obec je dobrá, čo znamená, že by mala byť múdra, odvážna, rozumná a spravodlivá.⁷

Prirodzene, že významnými sú i iné podnety z minulosti. V tejto súvislosti je vhodné spomenúť K. H. Borovského, ktorý zdôrazňoval, že „vlastne viac záleží na dobrom zriadení jednotlivých obcí, na municipálnom zriadení, než na zriadení celého štátu vo vyšších stupňoch“.⁸

2. Medzi občianskou spoločnosťou a štátom?

Fenomén územnej samosprávy je hodný serióznej analýzy z viacerých pohľadov. Zaujímavé je najmä postavenie obce ako základu územnej samosprávy z hľadiska korelátu občianskej spoločnosti a štátu. Obec je charakterizovaná ako samosprávna verejnoprávna korporácia, odlišná od štátu. V tomto zmysle je súčasťou bohato štruktúrovanej občianskej spoločnosti. Na druhej strane však ingerencia štátu do právomoci a pôsobnosti (ale aj do vnútorných pomerov) obce je oveľa väčšia, než u iných neštátnych subjektov práva. Obec - ako samosprávna korporácia - má oproti iným právnickým osobám (spolkom, obchodným spoločnostiam, ale i vyšším územným celkom a pod.) oveľa trvalejší charakter. Nemôže byť rozpustená na základe rozhodnutia svojich obyvateľov. Obec - na rozdiel od iných právnických osôb - má vždy úradné kompetencie a je povinná ich vykonávať.⁹

Zdá sa, že obec nie je úplne homogénnou súčasťou občianskej spoločnosti a nie je, prirodzene, ani súčasťou štátneho mechanizmu. Možno sa domnievať, že obec, ako základný subjekt územnej samosprávy, je akýmsi prvkom medzi občianskou spoločnosťou a štátom.¹⁰ Táto skutočnosť má zrejme schopnosť ovplyvniť i ďalší vývoj nielen samotnej územnej samosprávy a celej verejnej správy, ale aj charakter spoločnosti.

3. Niektoré ústavnoprávne problémy územnej samosprávy

3.1. Ústavná triáda

S naznačenou hypotézou korešponduje aj netradičná štruktúra Ústavy Slovenskej republiky. Uplatnila sa v nej koncepcia - zdôrazňovaná v súvislosti s demokratizačnými spoločenskými zmenami - rekonštrukcie našej spoločnosti zdola nahor. Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky (1990) predpokladalo, že základným princípom bude „slobodný občan v slobodnej obci“. (Vhodné je pripomenúť, že „prozatímní“ obecný zákon zo 4. marca 1849, č. 150 r. z. zdôrazňoval zásadu, že „základom slobodného štátu je slobodná obec“).

Zaradenie problematiky územnej samosprávy do štvrtej hlavy ústavy (čl. 64-71) je vcelku prirodzené. Tým, že druhá hlava ústavy upravuje základné práva a slobody (teda ústavnoprávny status občana) a hlava piata a nasledujúce reglementujú postavenie a činnosť zložiek štátneho mechanizmu sa utvorila logická ústavná triáda: občan - obec – štát. Tento prístup, evokujúci koncepciu štátu ako „obci obci“ (*communitas communitatum*), nemožno v žiadnom prípade absolutizovať; prirodzene, že suverenitu v tomto vzťahu má štát. Takto vymedzená štruktúra Ústavy Slovenskej republiky je v istom zmysle výnimočná. Väčšina ústav totiž upravuje problematiku územnej samosprávy spravidla až po reglementácii jednotlivých druhov štátnej moci. V tejto súvislosti je vhodné upozorniť na čl. 11 ods. 4 Ústavy Slobodného štátu Bavorsko, podľa ktorého „samospráva obcí slúži výstavbe demokracie v Bavorsku zdola nahor“.

Napriek tomuto veľkorysému prístupu však viaceré inštitúty ústavnoprávneho charakteru, napr. (ústavná) sťažnosť orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy (čl. 127a) a ústavnoprávna úprava základných záležitostí regionálnej samosprávy sa stala súčasťou nášho právneho poriadku až novelou ústavy z roku 2001 (č. 90/2001 Z.z.).

3.2. Poslanie územnej samosprávy

Je vhodné posúdiť, či by zmysel územnej samosprávy na Slovensku nemal byť zvýraznený aj jeho zakotvením v prvej hlave Ústavy Slovenskej republiky, reglementujúcej základné ustanovenia. Takýto prístup obsahuje napr. bulharská

ústava (čl. 2 ods. 1), slovinská ústava (čl. 9), Ústava Ruskej federácie (čl. 12), Ústava Kráľovstva Švédska (čl. 7). Ústava Českej republiky v Základných ustanoveniach stanovuje, že sa „zaručuje samospráva územných samosprávnych celkov“ (čl. 8).

Inšpirujúcou v tomto smere je Ústava Poľskej republiky, ktorá v oddiele I („Republika“) ustanovuje, že „územné zriadenie Poľskej republiky zaručuje decentralizáciu verejnej moci“ (čl. 15 ods. 1), že „základné územné členenie štátu, rešpektujúce sociálne, hospodárske a kultúrne väzby a územným jednotkám zabezpečujúce spôsobilosť k plneniu verejných úloh, ustanoví zákon“ (čl. 15 ods. 2). Čl. 16 upravuje v odseku 1, že „všetci obyvatelia jednotiek základného územného členenia tvoria zo zákona samosprávne spoločenstvo“ a v odseku 2, že „územná samospráva sa podieľa na výkone verejnej moci. V medziach zákonov prináleží samospráve podstatná časť verejných úloh, ktoré vykonáva vlastným menom a na vlastnú zodpovednosť.“ V tejto súvislosti je vhodné podotknúť, že dikcia čl. 16 ods. 2 ústavy je temer úplne „kompatibilná“ s čl. 3 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy. Význam citovaných noriem je zvýraznený tým, že sú súčasťou oddielu I („Republika“), ustanovenia ktorých je možné meniť len zvláštnou procedúrou, ktorá môže viesť až ku konaniu referenda o ústavných zmenách (čl. 235 ods. 6). Týmto sú obe citované základné ustanovenia „poistené“ stabilitou a rigidnosťou.

3.3. Subjekt práva na územnú samosprávu

Je náležité zamyslieť sa nad primárnou otázkou: nad subjektom práva na územnú samosprávu. Analýza ústav transformujúcich sa krajín a nových členských štátov Európskej únie prináša rozličné výsledky. Spravidla sú to občania (v zmysle štátnej príslušnosti), ale aj voliči (pospolitosť voličov), územné spoločenstvá a pod.¹¹

Čl. 64a prvá veta Ústavy Slovenskej republiky ustanovuje, že „obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt“. Pritom však čl. 30 ods. 1 prvá veta ústavy upravuje, že len občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí, pričom ústava v čl. 52 ods. 1 ustanovuje, že „kde sa v prvej a druhej hlave používa pojem ‘občan’, rozumie sa tým občan Slovenskej republiky“. Pritom však cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov (čl. 30 ods. 1 druhá veta ústavy). Vzhľadom na skutočnosť, že súčasťou práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí je nielen právo voliť a byť volený do orgánov subjektov územnej samosprávy, ale aj právo zúčastniť sa miestneho referenda a referenda konaného na území vyššieho územného celku, je potrebné na čl. 30 ods. 1 ústavy použiť rozširujúci výklad.

V tejto súvislosti napr. poľská ústava upravuje (ako už bolo uvedené), že „všetci obyvatelia jednotiek základného územného členenia tvoria zo zákona samosprávne spoločenstvo“ (čl. 16 ods. 1). Podobne Slovinská ústava v čl. 138

vymedzuje obyvateľov ako subjekt práva na samosprávu; čl. 43 upravuje, že „zákonom je možné stanoviť, v ktorých prípadoch a za akých predpokladov prináleží volebné právo cudzincom“.

Vzhľadom na výrazne neracionálnu sídelnú štruktúru na Slovensku (k 31. decembru 2004 z celkového počtu 2 891 obcí má 1171 obcí menej než 500 obyvateľov) by bolo náležité seriózne zvážiť ústavnoprávnu úpravu podobnú čl. 245 ods. 2 Ústavy Republiky Portugalsko: „zákon môže určiť, že v obciach s veľmi nízkym počtom obyvateľov nahradzuje zhromaždenie obce zhromaždenie všetkých občanov s volebným právom“. Podobne podľa Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko „v obciach môže byť volený zbor nahradený obecným zhromaždením“ (čl. 28 ods. 1 posledná veta).

3.4. Status obce a vyššieho územného celku

Obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo obce zlučuje vláda nariadením (§ 2 ods. 3 prvá veta zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov). V istej kontradikcii však povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 (čl. 67 ods. 2 ústavy). Zdá sa trochu nelogické, aby obec existovala na základe sekundárneho právneho predpisu, ale povinnosti jej možno ukladať len primárnym právnym predpisom. V tejto súvislosti možno uviesť ako príklad čl. 123 ods. 1 Ústavy Holandského kráľovstva, podľa ktorého „provincie a obce sa rušia a novo zriaďujú zákonom“. Ústava Slovinska pre vznik obce vyžaduje predchádzajúce referendum, v ktorom občania daného územia vyjadria vôľu vytvoriť obec (čl. 139).

Žiaľ, ani prípadné prenesenie kompetencie ohľadne zriadenia, zrušenia, rozdelenia obce, resp. zlúčenia obcí z vlády na parlament nemusí vždy priniesť riešenia *lege artis*. V ostatnom čase Národná rada Slovenskej republiky prijala dve novely zákona o obecnom zriadení (č. 535/2004 Z.z. a č. 267/2006 Z.z.), týkajúce sa viacerých konkrétnych obcí, ktorými narušila doterajšiu koncepciu, podľa ktorej o zriadení, zrušení, rozdelení obce, resp. zlúčení obcí možno rozhodnúť iba so súhlasom obce (§ 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení). V tejto súvislosti je vhodné poznamenať, že Slovenská republika sa zaviazala dodržiavať čl. 5 Európskej charty miestnej samosprávy, podľa ktorého „so zainteresovanými miestnymi samosprávami sa vopred prekonzultujú všetky miestne zmeny územných hraníc, prípadne sa tam, kde to zákon umožňuje, uskutoční referendum“. Generálny prokurátor Slovenskej republiky podal návrh na začatie konania o súlade príslušných ustanovení zákona o obecnom zriadení s Ústavou Slovenskej republiky, ktorý o. i. odôvodnil nerešpektovaním princípu generality (keďže zámerom zákonodarcu bolo riešenie situácie konkrétnych obcí), nezrozumiteľnosťou, neurčitnosťou a nejasnosťou obsahu právnej normy a nesplniteľnosťou podmienok ňou stanovených, zákonnou požiadavkou súhlasu obce v prípade jej zriadenia a opomenutím stanoviť spôsob (formu) rozhodnutia vlády „akým sa má tak stať.“ Podobný návrh na začatie konania podala i skupina

32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Ústavný súd uznesením č. PL. ÚS 18/06-9 pozastavil účinnosť § 2 ods. 7, 8, 9 a § 2a ods. 6 a 7 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. V samotnej veci ešte nerozhodol.

Z hľadiska ochrany (v najširšom zmysle slova) inštitútu vyššieho územného celku je vhodné zvážiť úpravu obdobnú čl. 100 ods. 3 Ústavy Českej republiky, v zmysle ktorého „vytvoriť alebo zrušiť vyšší územný samosprávny celok možno len ústavným zákonom“ (úst. zák. č. 347/1997 Sb.). Obdobne Ústava Talianskej republiky obsahuje menovitý výpočet oblastí v čl. 131 a zároveň ustanovuje podmienky (referendum, ústavný zákon, atď.) zlučovania existujúcich alebo tvorby nových oblastí (čl. 132).

Týmto otázkam je potrebné venovať zvýšenú pozornosť, pretože súčasný systém regionálnej samosprávy nevznikal kontinuálnym historickým vývojom ako obecné zriadenie, ale do sústavy verejnej správy sa implementoval prostredníctvom práva - zákonom č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch). Táto skutočnosť sa prejavila i v právnej úprave oboch sub-systémov územnej samosprávy. Napriek tomu, že obce i samosprávne kraje majú vďaka novele ústavy č. 90/2001 Z.z. temer rovnakú ústavnoprávnu úpravu, predsa sa v právnom poriadku Slovenskej republiky zdôrazňuje, že „základom územnej samosprávy je obec“ (čl. 64 prvá veta ústavy), „zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce upraví zákon“ (čl. 66 ods. 2) a že rozhodnúť o tom možno o. i. iba so súhlasom obce (§ 2 ods. 3 druhá veta zákona o obecnom zriadení).¹² Z dikcie uvedeného článku 66 ods. 2 možno vyvodiť, že ústava nepredpokladá, že by zákon mohol upraviť zriadenie novej obce inak než zlúčením alebo rozdelením existujúcich obcí.

Dôležitou je aj ústavnoprávna úprava postavenia „významných“ miest. Súčasné znenie čl. 70 našej ústavy nemožno považovať za dostatočné. Problémom nie je postavenie mesta ako „kvalitnejšej“ obce, ale ústavnoprávne postavenie mestských častí, v našom prípade, v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v Košiciach. Dôležité je, aby ústavnoprávne nebola spochybnená delegovaná subjektivita mestských častí, majetok mestských častí, postavenie orgánov mestských častí, vydávanie všeobecne záväzných nariadení mestských častí, prenesený výkon štátnej správy, hlasovanie občanov mestských častí, resp. verejné zhromaždenia obyvateľov mestských častí, atď. Ústava Slovenskej republiky totiž tieto miestno-samosprávne „atribúty“ priznáva len mestám (obciam) ako celku a nie ich jednotlivým častiam. Podnet v tomto smere možno nájsť v Ústave republiky Maďarsko, ktorá upravuje, že hlavné mesto sa člení na mestské obvody a v ostatných mestách možno zriaďovať mestské obvody (čl. 41 ods. 2). Rozdiel spočíva v tom, že v obvodoch Budapešti sa miestna samospráva uskutočňuje, v obvodoch ostatných miest tomu tak nie je. Podobne rumunská ústava ustanovuje, že mestá so zvláštnym štatútom (*municipii*) môžu byť členené na obvody, v ktorých pôsobia orgány miestnej samosprávy.¹³

3.5. Kompetencie obce a vyššieho územného celku

V súvislosti s pertraktovanou problematikou je potrebné preskúmať možnosť detailnejšej ústavnoprávnej úpravy kompetencie obcí a samosprávnych krajov. Ústava Slovenskej republiky zaručuje týmto subjektom právo na samostatné hospodárenie s vlastným majetkom a finančnými prostriedkami (čl. 65 ods. 1) a zároveň upravuje základy ich financovania: „obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona“. Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát (čl. 71 ods. 2 ústavy).

Ďalej ústava priznáva právo obciam „združovať sa s inými obcami na zabezpečenie vecí spoločného záujmu; rovnaké právo združovať sa s inými vyššími územnými celkami má aj vyšší územný celok. Podmienky ustanoví zákon“ (čl. 66 ods. 1). Obce a vyššie územné celky môžu, prirodzene vydávať všeobecne záväzné nariadenia ako vo veciach územnej samosprávy (čl. 68), tak aj pri výkone štátnej správy na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach (čl. 71 ods. 2).

Bolo by vhodné v ústave aspoň rámcovo, resp. demonštratívne upraviť pôsobnosť oboch subjektov územnej samosprávy a to nielen z hľadiska ich ochrany, ale aj z aspektu istého usmernenia legislatívy v oblasti verejnej správy. Inšpirujúcou v tomto smere je Ústava Rakúskej republiky („Rakúsky spolkový ústavný zákon“), ktorá podrobne upravuje nielen pôsobnosť obce, ale i celú problematiku miestnej samosprávy. V zmysle čl. 118 ods. 1 „obec má pôsobnosť vlastnú a prenesenú zo Spolkovej republiky (*Bund*) alebo z krajiny (*Land*)“. „Vlastná pôsobnosť zahŕňa okrem záležitostí uvedených v čl. 116 ods. 2 všetky záležitosti, ktoré sú vo výlučnom alebo prevažnom záujme miestneho spoločenstva stelesneného v obci a ktoré sú spôsobilé k tomu, aby ich spravovalo spoločenstvo v rámci svojich miestnych hraníc. Zákony označia takéto záležitosti výslovne ako záležitosti vo vlastnej pôsobnosti obce“ (čl. 118 ods. 2). Nasledujúci odsek príkladmo vypočítava úlohy obce, ktoré vykonáva v rámci vlastnej pôsobnosti. Súčasťou vlastnej pôsobnosti obce sú i záležitosti upravené v spomenutom čl. 116 ods. 2 ústavy, t. j. právo obce „v medziach obyčajných spolkových a krajinských zákonov vlastníť, získavať a disponovať s majetkom, riadiť hospodárske podniky a v rámci finančnej ústavy samostatne hospodáriť a ukladať dane“.

Ústava citovanou prvou vetou čl. 118 ods. 2 utvára tzv. generálnu klauzulu samostatnej pôsobnosti obce, do ktorej patria „všetky záležitosti“, pri ktorých sú súčasne splnené dve podmienky (sú vo výlučnom alebo prevažnom záujme miestneho spoločenstva a sú spôsobilé k tomu, aby ich obecné spoločenstvo v rámci svojich hraníc vykonávalo). Prirodzene, že do samostatnej pôsobnosti obce sú predovšetkým zaradené záležitosti uvedené v citovanom čl. 116 ods. 2. Osobitne významnou je druhá veta čl. 118 ods. 2. Toto ustanovenie možno považovať za spomenuté usmernenie pre legislatívu. Zákony musia samosprávne záležitosti

"výslovne označiť ako patriace do vlastnej pôsobnosti obce". Toto ustanovenie má význam nielen z hľadiska relatívne nezávislej činnosti obce, jej právnej istoty (i z hľadiska jednoznačnej delby kompetencie medzi jednotlivé subjekty verejnej správy), ale aj z aspektu jej ústavnoprávnej ochrany.¹⁴ Ústavná generálna klauzula vytvorila dynamickú koncepciu vlastnej pôsobnosti obce, pretože konkrétny okruh vlastnej pôsobnosti sa môže vyvíjať. Literatúra i judikatúra však upozorňujú, že kritériá uvedené v generálnej klauzule nemožno posudzovať vo vzťahu ku konkrétnej obci, ale k obci *in abstracto*, vzhľadom na tzv. abstraktnú jednotu obcí.¹⁵

Možno sa domnievať, že samotné pozitívne ústavnoprávne vymedzenie pôsobnosti obce a pôsobnosti vyššieho územného celku nepostačuje. Možno predvídať kompetenčný konflikt medzi rovinami územnej samosprávy. Z tohto dôvodu je vhodné ústavnoprávne zvýrazniť prvotnosť pôsobnosti obce, ako základu územnej samosprávy (čl. 64 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky), pred pôsobnosťou vyšších územných celkov. Ústava Poľskej republiky reglementuje, že „obec (*gmina*) vykonáva všetky úlohy územnej samosprávy, ktoré nie sú vyhradené iným jednotkám územnej samosprávy“ (čl. 164 ods. 3). Ústava Českej republiky v tejto súvislosti upravuje, že „zastupiteľstvo obce rozhoduje vo veciach samosprávy, pokiaľ nie sú zákonom zverené zastupiteľstvu vyššieho územného samosprávneho celku“ (čl. 104 ods. 2). Je však otázne, kto je subjektom samosprávnych záležitostí: obec (vyšší územný samosprávny celok) alebo zastupiteľstvo obce (zastupiteľstvo vyššieho územného samosprávneho celku).¹⁶

3.6. Volebný systém a volebné obdobie

Súčasný znenie čl. 69 ods. 1 až 4 Ústavy Slovenskej republiky ustanovuje všeobecné, rovné a priame volebné právo s tajným hlasovaním. Takto formulované znenie ústavy poskytuje zákonodarcovi príliš široký priestor pre zákonnú úpravu volebného systému, ktorý je jediným možným spôsobom konštituovania orgánov základných subjektov verejnej moci.¹⁷ Prirodzene, že ani výslovná zmienka o type volebného systému v ústave by problém úplne neriešila, pretože modifikácia konkrétneho typu volebného systému v príslušnom volebnom zákone môže fakticky zmeniť pôvodný úmysel ústavodarcu na jeho „protipodobu“ (väčšinový systém na systém pomerného zastúpenia a naopak). Otázne je, či by problematika aktívneho volebného práva a pasívneho volebného práva nemala byť upravená ústavnoprávne; obdobne, ako v prípade pasívneho volebného práva poslanca Národnej rady Slovenskej republiky (čl. 74 ods. 2 ústavy).

Ústavnoprávnou záležitosťou „najvyššej dôležitosti“ je problematika ukončenia činnosti orgánov územno-samosprávnych spoločenstiev pred uplynutím ich riadneho volebného obdobia. V tejto súvislosti Ústava Českej republiky uvádza, že zákon ustanoví za akých podmienok sa vyhlásia nové voľby zastupiteľstva pred uplynutím jeho funkčného obdobia (čl. 102 ods. 2). Inšpiratívne sú ústavy i iných krajín. Podľa Ústavy Republiky Portugalsko „rozpušenie samosprávnych orgánov, ktoré vzišli z bezprostredných volieb je možné založiť len

na ich závažných protiprávnych činoch alebo opomenutiach (čl. 242 ods. 2). Maďarská ústava ustanovuje, že „za podmienok, stanovených v zákone o miestnej samospráve, sa môže zastupiteľský zbor rozpustiť ešte pred uplynutím svojho mandátu. Sebarozpuštením (zastupiteľského zboru) alebo rozpustením Parlamentom (čl. 19 ods. 3 písm. l/) sa končí i mandát starostu“ (čl. 44 ods. 4). Ústava Poľskej republiky ustanovuje, že „Sejm môže na návrh predsedu Rady ministrov rozpustiť uznášajúci (sa) orgán územnej samosprávy, ak tento orgán zvlášť závažným (*razaco*) spôsobom porušuje ústavu alebo zákony“ (čl. 171 ods. 3). Ústava Litvy neupravuje rozpustenie zastupiteľského orgánu miestnej samosprávy, ale pripúšťa možnosť zavedenia priamej správy (čl. 67 ods. 20 a čl. 123), dôsledkom ktorej je, že miestna rada aj výkonný orgán strácajú svoje právomoci. Priamu správu môže zaviesť *Seimas* (parlament) a to v zákonom stanovených prípadoch, napr. vtedy, ak činnosť samosprávnych inštitúcií ohrozuje územnú integritu štátu a ústavný poriadok.

Okrem toho je vhodné, aby budúca ústavnoprávna úprava reglementovala zrejme slovenské „špecifikum“: takmer neustálu snahu o odvolávanie starostov. Javí sa vhodným, aby budúca ústavnoprávna úprava obsahovala ustanovenie analogické čl. 106 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. To znamená, že ak sa obecné zastupiteľstvo uznesie na voľbe nového starostu a pôvodný starosta bude v nových voľbách znovu zvolený, tak obecné zastupiteľstvo musí byť rozpustené a musia byť vypísané nové voľby do obecného zastupiteľstva a starostovi začína plynúť nové volebné obdobie.

4. Ústavnoprávna úprava ďalších problémov

Prirodzene, že doterajší stručný výpočet problémov viac-menej zreých na ústavnoprávne riešenie zďaleka nekončí. Nevyhnutné je venovať pozornosť priamym formám výkonu územnej samosprávy (najmä miestnemu referendu a regionálnemu referendu), rôznym konzultatívnym a iniciujúcim formám, prenesenému výkonu štátnej správy, lokálnym prameňom práva a najmä vnútornej a vonkajšej kontrole v systéme územnej samosprávy vzhľadom na rozsiahlu decentralizáciu verejnej správy. Otázne je, či napr. inštitút ozdravného režimu a nútenej správy obce (§ 19 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy) má ústavnoprávne „krytie“.

Bratislava, november 2007

Poznámky:

* Je mi ct'ou, že môžem prispieť do zborníka venovaného dielu prof. JUDr. Michala Gašpara, CSc., môjho učiteľa a (aj) týmto spôsobom mu poďakovať za jeho inšpiráciu, kamarátstvo a pochopenie, že jedine správne právo je „správne“ právo.

- 1 Bližšie napr. KLOKOČKA, V.: Ústavní systémy evropských států (srovnávací studie). Praha, Linde Praha a. s. 2006, s. 253 a nasl.
- 2 PATOČKA, J.: Evropa a doba poevropská. Praha, Lidové noviny 1992, s. 93.
- 3 PATOČKA, J.: Kacírske eseje o filozofii dejin. Praha, Academia 1990, s. 112, 113.
- 4 Tamže, s. 153; k širším súvislostiam fenoménu obce pozri napr. COULANGES, F. de: Antická obec. Praha, SOFIS ve spolupráci s vydavatelstvem PASTELKA 1998; TATARKA, D.: Obec božia – obec človečia. In: TATARKA, D.: Kultúra ako obcovanie (výber z úvah). Bratislava, Nadácia M. Šimečku 1999, s. 143- 150.
- 5 ARISTOTELES: Politika. Bratislava, Pravda 1996, s. 21 (1252 b).
- 6 NOVOTNÝ, F.: O Platónovi. Díl třetí. Praha, J. Laichter 1949, s. 557.
- 7 Bližšie PLATÓN: Ústava. Bratislava, Pravda 1980, s. 167-177 (427 D – 434 C); pozri aj PLATÓN: Zákony. Praha, Nakladatelství Československé akademie věd 1961, s. 99 (701), 91 (693).
- 8 BOROVSÝ, K. H.: Co jest obec? Pražské noviny 5. 1. až 31. 12. 1846 (reprint: Přítomnost, 1991, č. 2, s. 19); podobne v súčasnosti napr. MIKULE, V.: K ústavním základům územní samosprávy. In: KYSELA, J. (ed.): Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy. Praha, Eurolex Bohemia 2003, s. 412.
- 9 MERKL, A.: Obecní právo správní. Díl druhý. Praha-Brno, Orbis 1932, s. 202-203.
- 10 Bližšie MERKL, A.: Obecní právo správní. Díl druhý. Praha-Brno, Orbis 1932, s. 201-202.; KUKLIŠ, P.: Municipality in a Society: The Case of Slovakia. European Review of Public Law, vol. 8, no 2, 1996, s. 343-344.
- 11 Bližšie napr. SVOBODA, K.: Ústavní základy místní samosprávy v zemích střední a východní Evropy. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Sborník statí a texty ústav. I. část. Praha, Právnická fakulta UK 1999, s. 102.
- 12 Podobne OROSZ, L.–MAZÁK, J.: Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Košice, Mayor Group s. r. o. 2004, s. 46.
- 13 SVOBODA, K.: Ústavní základy místní samosprávy v zemích střední a východní Evropy. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Sborník statí a texty ústav. I. část. Praha, Právnická fakulta UK 1999, s. 101.
- 14 „Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja)“ (§ 4 ods. 2 zákona č.

- 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov).
- 15 KOPECKÝ, M.: Právní postavení obcí. Jinočany, H & H 1992, s. 127; KOPECKÝ, M.: Právní postavení obcí. Základy obecního práva. Praha, CODEX Bohemia 1998, s. 159-160.
 - 16 K tomu problému pozri napr. čl. 117 Ústavy Talianskej republiky a čl. 148 Ústavy kráľovstva Španielsko.
 - 17 V tejto súvislosti je potrebné sa kriticky zmieniť o tom, že podrobnejšiu úpravu neobsahuje ani čl. 74 ústavy, týkajúci sa volieb poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a že čl. 101 ods. 2 upravujúci voľbu prezidenta republiky neobsahuje ani túto „klausulu“.

About constitutional law aspects of territorial self-government

The way towards the future led after 1989 – apparently paradoxically – back through the re-discovered values. There is the stimulating heritage of *polis*. The position of a municipality is interesting from the point of view of the relation between a civil society and a state. It can be stated that municipality is an element between a civil society and a state.

The mentioned position of a municipality in relationship between a civil society and a state has been incorporated into the non-traditional structure of the Constitution of the Slovak republic. So a logical triad has been created: a citizen – a municipality – a state. There are several constitutional law problems, e. g. mission of local (territorial) self-government, subject of the right to self-government, status of municipality and a higher territorial unit (region), a competence of municipality and a higher territorial unit (region), a electoral system and a electoral term.

ÚSTAVNÉ VÝCHODISKÁ DOMÁCEHO A ZAHRANIČNÉHO ODBOJA V OBDOBÍ DRUHEJ SVETOVEJ VOJNY¹

Koncepcia zahraničného odboja

Zahraničný a domáci odboj sa vytvoril počas druhej svetovej vojny ako reakcia na rozdelenie Česko – Slovenska a následnú fašistickú diktatúru. Prezident E. Beneš síce abdikoval, avšak po násilnom zániku československého štátu začala exilová vláda prezentovať tézu o nepretržitej existencii prezidentského mandátu. Abdikácia sa ako protiprávne vynútená považovala za neplatnú. Táto téza bola súčasťou rodiacej sa koncepcie o neprerušenej existencii predmníchovského československého štátu. Osud tejto koncepcie bol viazaný na priebeh a výsledky 2. sv. vojny. Pokiaľ by sa skončil porážkou súčasných víťazných mocností, stala by sa úplne irelevantnou.

Vydaním **ústavného dekrétu č. 2/1940 Úř. věst. o dočasnom výkone zákonodarnej moci** sa položili základy normotvornej činnosti prezidenta E. Beneša a začalo tzv. **dekretálne obdobie** československých ústavných dejín. „Napriek ústavným dekrétom prezidenta republiky č. 2/1940 Úř. věst. dosiahnutý uzatvorený stav v rovine právnej, nie je možné spôsob vydania i v ňom vyjadrenú legislatívnu techniku prezentovať ako akt opierajúci sa o konkrétne ustanovenie Ústavy z roku 1920. V čisto normativistickej polohe hodnotenia išlo nesporne o konanie protiústavné. Nemožno však pochybovať, že v danej situácii a existujúcich pomeroch doma i v zahraničí išlo o konanie opodstatnené a rozhodne najoptimálnejšie.“² Obdobný pohľad na legalitu a legitimitu dekrétov prezidenta E. Beneša je vyjadrený v ďalších odborných publikáciách.³ Vydávanie týchto dekrétov nemôžeme porovnávať s obdobným právom hlavy štátu vydávať ústavné dekréty podľa ústavného zákona č. 330/1938 Zb. z. a n. o zmocnení ku zmenám ústavy a ústavných zákonov republiky Česko-Slovenskej a o mimoriadnej moci nariadení, v ktorých sa naplno prejavoval autoritatívny systém. Naopak vydávanie dekrétov a ústavných dekrétov prezidenta E. Beneša bolo motivované obnovením predmníchovskej demokracie.

¹ Tento príspevok predstavuje výstup z riešenia čiastkovej úlohy grantového projektu VEGA č. 1/0325/08 – Sociokultúrne determinanty tvorby práva v európskom právnom priestore.

² Mosný, P.: Opodstatnenosť vydávania dekrétov prezidentom E. Benešom. Právny obzor, 2004, č. 1, s. 70 – 71.

³ Porovnaj: Beňa, J.: Legalita a legitimita dekrétov prezidenta ČSR a nariadení Slovenskej národnej rady z rokov 1940 – 1945. Právny obzor, 2004, č. 2, s. 85 – 103.; Gronský, J.: Komentované dokumenty k ústavným dejinám Československa. I. 1914 - 1945. Praha 2005, s. 433.

V súvislosti s dekrétmi prezidenta E. Beneša sa hovorí o tzv. „**londýnskej ústave**“ (tvoril ju ústavný dekrét o ustanovení Štátnej rady ako poradného zboru štátneho zriadenia v ČSR, ústavný dekrét o dočasnom výkone zákonodarnej moci a dekrét o úprave verejného vyhlásenia novo vydaných právnych ustanovení československej vlády). Prvé dva dekréty boli pôvodne označené iba ako dekréty nie ako ústavné dekréty, preto sa v literatúre uvádza rôzny počet ústavných dekrétov (15 resp. 17).

K právnej sile ústavných dekrétov

Podľa § 2 ústavného dekrétu č. 2/1940 Úř. věst. mal zákonodarnú moc počas trvania dočasného štátneho zriadenia československého uskutočňovať na návrh vlády prezident vydávaním dekrétov.⁴ Právomoc prezidenta novoupravovať určité vzťahy, rušiť, meniť obyčajné a ústavné zákony sa mohla realizovať iba v nevyhnutných prípadoch. Dekréty podliehali aj podpisu predsedu vlády, respektíve člena vlády povereného ich výkonom. Pokiaľ dekrét menil alebo doplňoval Ústavu z roku 1920 označoval sa za „ústavný“. Ústavný dekrét č. 2/1920 Úř. věst. ale nerozoznával medzi ústavnými a obyčajnými dekrétmi a aj proces prijímania dekrétov bol rovnaký. Podľa stanoviska Právnej rady, ktorej úlohou bolo dohliadať na správnosť právnych aktov vydaných exilovou vládou: „ústavný dekrét nemá väčšiu normatívnu silu ako dekrét, ktorý nie je označený ako ústavný, doporučuje sa ale vzhľadom k praxi zahraničného zákonodarstva ...zachovávať názov „ústavný dekrét“ pre také normy ktoré obsahovo, aj keď dočasne, zavádzajú zmenu ústavnej listiny a jej súčastí.“⁵ Domnievam sa, že uvedené stanovisko formulovalo nesprávny právny názor, pretože sa nachádzalo v priamom rozpore s teoretickými poznatkami o hierarchickej výstavbe právneho poriadku, založenom na rozlišovaní právnych predpisov podľa stupňa právnej sily. Právnej norme vyššej právnej sily nemôže odporovať právna norma nižšej právnej sily. Rovnako sa právna norma môže meniť, dopĺňať alebo zrušovať len právnou normou rovnakej alebo vyššej právnej sily. Z tohto teoretického postulátu vychádzal aj čl. 1. ods. 2 zákona č. 121/1920 Zb. z. a n., ktorým sa uvádza ústavná listina (ďalej iba „uvádzací zákon“), v zmysle ktorého sa ústavná listina mohla meniť iba právnymi predpismi s najvyšším stupňom právnej sily - ústavnými zákonmi: „Ústavná listina a jej súčasti môžu byť menené alebo doplňované len zákonmi označenými za ústavné (§33).“ Rovnako boli podľa čl. 1 ods. 1 uvádzacieho zákona neplatné zákony odporujúce ústavnej listine, jej súčastiam a zákonom ju meniacim a doplňujúcim. Pokiaľ ústavné dekréty prezidenta menili ústavnú listinu a jej súčasti domnievam sa, že mali právnu silu ústavného zákona a to aj napriek prezentovanému názoru Právnej rady. Prezident E.

⁴ Ústavným dekrétom č. 3/1945 Úř. věst. sa zákonodarná moc prezidenta predĺžila až do doby ustanovenia dočasného zákonodarného zboru Československej republiky na domácej pôde.

⁵ Pozri: stanovisko Právnej rady č. 29/1943, Archiv Kanceláre prezidenta republiky, LA, Právni rada, složka 18. odkaz in: Jech, K., Kaplan, K.: Dekréty prezidenta republiky 1940 – 1945. Dokumenty I. ÚSD, Brno 1995, s. 93 – 94. in Gronský, J.: Komentované dokumenty k ústavným dejinám Československa. I. 1914 - 1945. Praha 2005, s. 434.

Beneš, ako to začal sám zdôvodňovať, vykonával svoju dekretálnu činnosť v duchu Ústavy z roku 1920. Teda v rámci jej zásad a myšlienkovej koncepcie, na základoch ktorých bola Ústava vybudovaná a aplikovaná.⁶ Dôležitým prvkom Ústavy z roku 1920 bolo vybudovanie právneho poriadku, založenom na rozlišovaní právnych predpisov podľa stupňa právnej sily. V tejto súvislosti poukazujem na úpravu právnej sily ústavných dekrétov obsiahnutú v ústavnom zákone č. 57/1946 Zb. z. a n., ktorým sa schvaľujú a prehlasujú za zákon dekréty prezidenta republiky (viď nižšie).

Z citovaného stanoviska Právnej rady vychádzal čl. 5 ods. 3 **ústavného dekrétu č. 11/1944 Úř. věst. o obnovení právního poriadku**. Nielen „obyčajné“ ale aj ústavné dekréty mohli byť zrušené alebo zmenené obyčajným zákonom. Týmto ustanovením ale nebol dotknutý článok I. zákona č. 121/1920 Zb. z. a n., ktorým sa uvádza ústavná listina, pokiaľ išlo o *ústavné zákony vydané do 29. septembra 1938*.

Ústavné dekréty a dekréty vyžadovali ako podmienku svojej ďalšej platnosti v právnom poriadku oslobodenej Československej republiky dodatočné schválenie príslušnými ústavnými orgánmi (ratihabíciu). Malo sa tak stať najneskôr do 6 mesiacov odo dňa prvého zasadnutia Národného zhromaždenia.

Ratihabícia sa uskutočnila **ústavným zákonom č. 57/1946 Zb. z. a n., ktorým sa schvaľujú a prehlasujú za zákon dekréty prezidenta republiky**. Ústavným dekrétom sa odlišne od pôvodnej koncepcie spätne priznala v čl. 1 ods. 2 právna sila ústavných zákonov: „Všetky dekréty prezidenta republiky sa považujú od ich počiatku za zákon; ústavné dekréty sa považujú za zákon ústavný.“ Dekréty a ústavné dekréty sa stali zákonom, resp. ústavným zákonom ex tunc k momentu ich vydania. „Boli súčasťou obnoveného československého právneho poriadku a pokiaľ nestratili platnosť derogáciou zákonmi, resp. ústavnými zákonmi vydanými po roku 1945, boli prevzaté ako platné, všeobecne záväzné právne normy, recepčnými ustanoveniami Ústavy 9. mája, Ústavy ČSSR z roku 1960 i ústavného zákona o československej federácii z roku 1968, Ústavou Slovenskej republiky z roku 1992, ktorá však už prebrala len tie z dekrétov prezidenta republiky (ex tunc zákonov) vydaných po dohode so SNR, ktoré boli uvedené do súladu s Listinou základných práv a slobôd do 31. decembra 1991, pretože inak stratili týmto dňom účinnosť (§ 6 ods. 1, úst. zákon č. 23/1991 Zb.)“⁷

Východisko domáceho odboja

Vianočnou dohodou došlo k vytvoreniu Slovenskej národnej rady (ďalej len SNR), ako orgánu ktorý mal pri prvej vhodnej príležitosti prevziať všetku moc na Slovensku až do času, kedy budú môcť túto moc prevziať slobodne zvolení zástupcovia ľudu. Okrem konštituovania najvyššieho mocenského orgánu

⁶ Bližšie pozri: Mosný, P.: Dielo cit. v poznámke č. 1, s. 68 - 69.

⁷ Beňa, J.: Dielo cit. v poznámke č. 2, s. 89.

obsahovala Vianočná dohoda aj želanie slovenského národa vytvoriť *novú* Česko-Slovenskú republiku na princípe rovný s rovným. Prvé, legálne zasadnutie SNR sa uskutočnilo po vypuknutí Slovenského národného povstania, 1. septembra 1944. Na tomto zasadnutí prijala SNR svoj základný politický program, Deklaráciu Slovenskej národnej rady, v ktorej znovu potvrdila svoje postavenie najvyššieho zákonodarného a výkonného orgánu na Slovensku. Rovnako v nej bola znovu vyslovená predstava o bratskom spoložití s českým národom v *novej* Československej republike. SNR vychádzala zo stanoviska, že Československá republika už ústavnoprávne neexistuje, odmietala platnosť Ústavy z roku 1920 a považovala za nevyhnutné nadviazať na právny stav vytvorený šesťročným vývojom. Táto koncepcia našla svoje vyjadrenie v § 1 **nariadenia SNR č. 1/1944 Zb. n. SNR o vykonávaní zákonodarnej, vládnej a výkonnej moci na Slovensku** (ďalej iba „nariadenie č. 1/1944 Zb. n. SNR“): „Slovenská národná rada vykonáva *celú* zákonodarnú, vládnu a výkonnú moc na Slovensku“ a v § 2 (tzv. recepčná norma): „Všetky zákony, nariadenia a opatrenia *ostávajú v platnosti*, pokiaľ neodporujú duchu republikánsko–demokratickému.“

Podľa Štefana Lubyho bolo nariadenie SNR č. 1/1944 Zb. n. SNR najvyššou normou na Slovensku z hľadiska pojmu „právny poriadok“, spoločným formálnym ohniskom všetkých právnych noriem na Slovensku, čo znamenalo, že k tomuto sa viažu svojím vznikom všetky právne normy na Slovensku, že z neho priamo alebo nepriamo pochádzajú a majú platnosť. Slovenský právny poriadok mal relatívnu samostatnosť v československom právnom poriadku s tým, že pri svojom vzniku bol pôvodný, samostatný a do československého sa integroval až neskôr. Štátovým cieľom konštituujujúcej sa štátnosti bolo jej začlenenie do spoločnej ČSR.⁸ V zmysle čistej právnej náuky Hansa Kelsena spĺňalo nariadenie SNR č. 1/1944 Zb. n. SNR všetky kritériá potrebné na to, aby sme ho mohli považovať za prvotnú normu, za ústavu v právnologickom zmysle. Aj Jozef Beňa uvažuje o tom, že v roku 1944 došlo k vytváraniu samostatného slovenského demokratického ústavného systému a v tomto zmysle hovorí o nepísanej a flexibilnej ústave.⁹

Právny dualizmus

Nariadením č. 1/1944 Zb. n. SNR vznikol na československom území **právny dualizmus**. SNR sa popri exilovej vláde stala druhým orgánom zákonodarnej moci obnovujúcej sa republiky a vylúčila sa platnosť dekrétov a ústavných dekrétov prezidenta E. Beneša na celom území Slovenska (s výnimkou medzinárodnoprávných a vojenských).

⁸ Porovnaj: Luby, Š.: Základy všeobecného súkromného práva. Bratislava 1947, s. 9.

⁹ Bližšie pozri: Beňa, J.: Proces ustanovovania Slovenského právneho poriadku v rokoch 1944 až 1946. Právny obzor, 2003, č. 1, s. 69.

Nariadenie č. 1/1944 Zb. n. SNR bolo teda aj v rozpore s koncepciou štátoprávnej kontinuity s predmníchovskou republikou, ktorá bola vyjadrená v recepčnej norme, ústavnom dekréte č. 11/1944 Úř. věst.: „Ústavné a iné právne predpisy československého štátu, vydané do 29. septembra 1938 vrátane, pochádzajú zo slobodnej vôle československého ľudu a sú československý právny poriadok.“ (čl. 1 ods. 1) Predpisy vydané v oblasti tohto poriadku v dobe, kedy československý ľud bol zbavený svojej slobody (doba neslobody), nie sú súčasťou československého právneho poriadku. Doba neslobody je doba odo dňa od 30.septembra 1938 do až do dňa, ktorý bude určený vládnym nariadením.“ (čl. 1 ods. 2) Naopak recepčná norma SNR bola normou diskontinuitnou. Pokladala obdobie neslobody za obdobie právne existujúce a platné.

Touto situáciou sa koncom roku 1945 podrobne zaoberal elaborát z Úradu predsedníctva vlády. Dospel k názoru, že: „vedľa ústavnoprávneho usporiadania spočívajúceho v predmníchovských ústavných normách, došlo revolučnou cestou na Slovensku k odlišnej ústavnoprávnej úprave pomerov na podklade revolučnom, čím vznikol druhý ústavný poriadok. Tento poriadok mal v prvej fáze celkom samostatný a na predmníchovských ústavných pomeroch úplne nezávislý vývoj. Po návrate prezidenta republiky do vlasti po ustanovení sa vlády na domácom území došlo dodatočne k určitej politickej a čiastočnej i právnej koordinácii oboch týchto ústavnoprávnych poriadkov, (koordinácia) je kusá a nedokonalá, a preto v praxi plne nevyhovuje.“¹⁰

K zjednoteniu odlišných koncepcií došlo na spoločnom rokovaní delegácie SNR v Londýne s exilovou vládou. Ústava z roku 1920 sa uznávala nie ako celok, ale „ako základ a vodítko až do jej právoplatnej zmeny...“¹¹ SNR uznala koncepciu štátoprávnej kontinuity a exilová vláda zase postavenie SNR a jej požiadaviek týkajúcich sa usporiadania vzťahov oboch národov v povojnovom štáte. ČSR sa nevytvárala od začiatku ako nová, ani sa neobnovovala v jej pôvodnej predmníchovskej podobe, ale dochádzalo k jej obnove v zmenenej podobe.¹²

¹⁰ Referát politického, slovenského a legislatívneho odboru úradu predsedníctva vlády o doterajších poradách a prácach, konaných podľa uznesenia vlády zo dňa 19. decembra 1945 vo veci vzájomných vzťahov medzi vládou a SNR. In: SNA v spisoch P- SNR, 16. Zasadnutie pléna SNR. 25.-26. februára 1946. Fond UP SNR 1946, L-6, Inv. Č. 26, kartón 11. in Beňa, J.: Vývoj slovenského právneho poriadku. Banská Bystrica 2001, s. 106.

¹¹ 1944, november 2. Londýn. - Odpoveď delegácie SNR na stanovisko prezidenta Beneša k uzneseniu SNR z 29. septembra 1944 in SNP. Dokumenty. Bratislava 1965, s. 799. in Beňa, J.: Vývoj slovenského právneho poriadku. Banská Bystrica 2001, s 127.

¹² K otázke štátoprávnej kontinuity bližšie pozri: Azud, J.: Kontinuita a diskontinuita československého právneho poriadku a česko-slovenského štátu v rokoch 1939-1945.Právny obzor, 1992, č. 2, s. 164 - 166.

Resumé

Exilová vláda v Londýne vychádzala z koncepcie o neprerušenej existencii predmníchovského československého štátu, ktorá našla svoje vyjadrenie v dekrétach prezidenta E. Beneša. Pokiaľ dekrét menil alebo doplňoval Ústavu z roku 1920 označoval sa za „ústavný“. Podľa stanoviska Právnej rady, ktorá dohliadala na správnosť právnych aktov vydaných exilovou vládou nemali ústavné dekréty väčšiu normatívnu silu ako „obyčajné“ dekréty. Domnievam sa, že uvedené stanovisko formulovalo nesprávny právny názor, pretože sa nachádzalo v priamom rozpore s teoretickými poznatkami o hierarchickej výstavbe právneho poriadku, založenom na rozlišovaní právnych predpisov podľa stupňa právnej sily, ktorý bol dôležitým prvkom Ústavy z roku 1920. Domáci odboj si želal vytvoriť *novú* Česko-Slovenskú republiku na princípe rovný s rovným. Výsledkom kompromisu sa stala snaha obnoviť ČSR v zmenenej podobe.

Summary

The exiled government in London was based on the concept of a non-interrupted existence of the pre-Munich Czechoslovakia, which found its expression in the edicts of president Beneš. As long as the edict modified or amended the 1920 Constitution it was referred to it as “constitutional.” According to the opinion of the Legal Committee, having the power of supervision over the legal acts issued by the exiled government, the constitutional edicts had legal force of the common edicts. However, I assume that this tenet is in the contrary to the theoretical knowledge of the hierarchical construction of a legal order based on the distinguishing of legal acts according to their legal power, which was a significant element of the 1920 Constitution. The notion behind the national resistance was to create the *new* Republic of Czechoslovakia based on the principle of equality of both nations. The outcome of this compromise is the effort to restore Czechoslovakia in a different fashion.

PENITENCIÁRNA A POSTPENITENCIÁRNA STAROSTLIVOSŤ

Preveniou zločinnosti vo všeobecnosti rozumieme prejavy takých aktivít, ktoré majú za následok likvidáciu zločinnosti alebo zníženie úrovne tohto javu v jeho kvantite a kvalite. Prevenciu možno klasifikovať podľa mnohých kritérií, pričom v kriminologickej literatúre je veľmi časté delenie na prevenciu primárnu, sekundárnu a terciárnu:

- a) *prevencia primárna* spočíva vo vypracovaní a realizácii hospodárskej, sociálnej, zdravotnej, vzdelávacej a legislatívnej politiky exekutívou štátu, ktorá chce aj prostredníctvom zodpovedajúcich opatrení vplyvať na verejnú mienku.
- b) *prevencia sekundárna* sa zameriava na rizikové sociálne skupiny a jednotlivcov, na starostlivosť o osoby, ktoré majú poruchy správania.
- c) *prevencia terciárna* sa označuje aj ako prevencia recidívy a je vlastne obsahom postpenitenciárnej starostlivosti. Potreba špecifického prístupu k recidivistom pritom vyplýva z ich relatívne vysokého podielu na páchaní trestnej činnosti.¹

Penitenciárna starostlivosť

Samotnej postpenitenciárnej starostlivosti predchádza penitenciárna starostlivosť - ako jedna z foriem praktickej realizácie výchovného účelu trestu², ktorý spolu s ďalšími účelmi trestu vyplýva z § 34 ods. 1 Trestného zákona³ (ďalej aj len „TZ“), podľa ktorého má trest zabezpečiť ochranu spoločnosti pred páchatelom tým, že mu zabráni v páchaní ďalšej trestnej činnosti a *vytvorí podmienky na jeho výchovu k tomu, aby viedol riadny život* a súčasne iných odradí od páchania trestných činov; trest zároveň vyjadruje morálne odsúdenie páchatel'a spoločnosťou.⁴

¹ Madliak, J. a kol.: Kriminológia, Vydavateľstvo UPJŠ, Košice 2005, s. 175 - 176

² Madliak, J. a kol.: Trestné právo hmotné – Všeobecná časť, Vydavateľstvo UPJŠ, Košice 2006, s. 233

³ zákon č. 300/2005 Z.z. v platnom znení

⁴ Oproti Trestnému zákonu, ktorý platil do 31. decembra 2005 (zákon č. 140/1961 Zb.), došlo pri vymedzení výchovnej funkcie trestu v texte Trestného zákona k jej oslabeniu. Kým „nový“ Trestný zákon hovorí o *vytvorení podmienok na výchovu* páchatel'a, § 23 ods. 1 „starého“ Trestného zákona stanovoval, že účelom trestu je chrániť spoločnosť pred páchatel'mi trestných činov, zabrániť

V rámci penitenciárnej starostlivosti sa tak už počas výkonu nepodmienečného trestu odňatia slobody ako prvá fáza vplyvania spoločnosti na páchatel'a využíva tzv. **zaobchádzanie s odsúdeným**. V zmysle § 11 zákona o výkone trestu odňatia slobody⁵ sa zaobchádzaním s odsúdeným rozumie súhrn aktivít, ktorých účelom je diferencovaným spôsobom zabezpečiť výkon práv a povinností podľa tohto zákona, podporovať a rozvíjať zmysel pre zodpovednosť, dodržiavanie zákonov a spoločenských noriem, pozitívne osobnostné vlastnosti, úctu k iným, sebaúctu a pozitívny vzťah k rodine. Pri zaobchádzaní s odsúdeným sa dbá aj na obmedzovanie nepriaznivých vplyvov väzenského prostredia. Pri zaobchádzaní s odsúdeným sa na splnenie cieľov programu zaobchádzania, ktorý bol konkrétnemu odsúdenému vypracovaný určeným pedagógom, využívajú formy a metódy pedagogického a psychologického pôsobenia, metódy sociálnej práce, ústavný poriadok, disciplinárna právomoc, zaradovanie do práce, vzdelávanie a kultúrno-osvetová činnosť.

Zákon o výkone trestu odňatia slobody rozlišuje pri treste odňatia slobody medzi **vonkajšou a vnútornou diferenciáciou**. Vonkajšia diferenciácia je výkon trestu odňatia slobody určený súdom podľa stupňa stráženia a riadi sa zásadou, že čím je vyšší stupeň stráženia, tým väčší je rozsah obmedzení⁶; rovnako diferencovane je upravený aj výkon práv a formy zaobchádzania. Vnútorná diferenciácia určená už tým- ktorým ústavom na výkon trestu odňatia slobody je umiestňovanie odsúdených do oddielov a skupín v rámci toho istého stupňa stráženia na zvýšenie účinnosti zaobchádzania s odsúdenými. Odsúdení umiestnení do oddielov alebo skupín sú spolu ubytovaní a spravidla aj spolu pracujú a podieľajú sa na plnení určených cieľov zaobchádzania.

Pri zabezpečovaní penitenciárnej starostlivosti zohráva významnú úlohu aj **penitenciárna psychológia a socioterapia**, ktoré sa snažia o využitie psychologických poznatkov a metód na všeobecnej i špecifickej úrovni. Na všeobecnej úrovni ide o možnosti úpravy prostredia výkonu trestu, zmeny v organizácii (napr. prvky komunitného systému), zavádzanie psychologických prvkov do činnosti odsúdených – v práci, vo voľnom čase, vo vzdelávaní. Na špecifickej úrovni ide o ciele a diferencované aplikovanie konkrétnych metód individuálnej a skupinovej psychoterapie, resp. socioterapie. Psychoterapia sa vo väzenstve uplatňuje v krízovej intervencii, dlhodobej starostlivosti o odsúdených s duševnými poruchami a v rámci štruktúrovaných terapeutických programov zameraných na liečbu závislostí či sexuálnych deviácií. Z psychických porúch a ochorení sa vo výkone trestu odňatia slobody najčastejšie vyskytujú abnormné

odsúdenému v ďalšom páchaní trestnej činnosti a *vychovať ho k tomu, aby viedol riadny život*, a tým výchovne pôsobiť aj na ostatných členov spoločnosti.

Aj v „novom“ Trestnom zákone však zostala zachovaná priorita výchovnej funkcie trestu pri trestaní mladistvých, totiž podľa § 97 ods. 1 Trestného zákona - je prvoradým účelom trestu vychovať mladistvého na riadneho občana, pričom trest má zároveň pôsobiť na predchádzanie protiprávných činov a primerane chrániť aj spoločnosť; uložený trest má súčasne viesť k obnoveniu narušených vzťahov a k začleneniu mladistvého do rodinného a sociálneho prostredia.

⁵ zákon č. 475/2005 Z.z.

⁶ bližšie pozri § 48 Trestného zákona

reakcie u psychopatických osobností, psychogénne psychózy a zneužívanie psychotropných látok.⁷

Za jeden z najúčinnějších prostriedkov prevýchovy sa v penológii považuje **zaradovanie väzňov do práce** a získavanie pracovných návykov, a to osobitne u mladých ľudí. V slovenských väzniciach pracovalo koncom mája tohto roku 72,5 percenta zo všetkých väzňov, čo je o šesť percentuálnych bodov viac ako pred rokom. Najvyššia zamestnanosť, takmer 100-percentná, je v ženskej väznici v Nitre, z ostatných väzňov sa najlepšie darí nájsť prácu pre odsúdených v Želiezovciach, kde zo 600 odsúdených pracuje na farme alebo v miestnych prevádzkach takmer 500 väzňov. Medzi väzňami je o prácu veľký záujem, keďže ich finančne motivuje a umožňuje im zarobiť si na základné pôžitky. Nepracujú najmä prestarnutí alebo chorí, malá časť je takých, ktorí nemajú pracovné návyky, lebo nikdy nepracovali. Zamestnávanie odsúdených zabezpečujú strediská vedľajšej hospodárskej činnosti (VHČ). Výnos z práce väzňov slúži aj na čiastočné vykrytie nákladov na pobyt vo väzení, ktoré v roku 2006 boli 1 043 korún na deň. Problémom však zostáva, že príjem z VHČ ide do štátneho rozpočtu a nezostáva v rezorte napriek tomu, že ústavy na výkon trestu odňatia slobody majú náklady spojené s vytváraním pracovných príležitostí. Len vo vyššie spomínaných Želiezovciach pritom odovzdali za rok 2006 do štátneho rozpočtu 39,7 milióna korún z VHČ.

Na druhej strane, jedným z faktorov, ktoré vo všeobecnosti značne sťažujú poskytovanie penitenciárnej starostlivosti, je preplnenosť väznic. V porovnaní s inými krajinami Európskej únie patrí Slovenská republika do skupiny krajín s menšou zaplnenosťou väznic, keďže tie sú v súčasnosti plné na cca 80 percent a preto nebude potrebné v dohľadnej dobe stavať nové. Plánuje sa však rozširovanie väznice v Levoči a sprevádzkovanie väznice v Jelšave. Slovenské väznice sa postupne prispôbujú aj európskym štandardom. Od budúceho roka bude mať každý väzeň priestor v cele minimálne štyri metre štvorcové, časom sa väznice prispôbia tak, aby sa výmera podlahovej plochy na jedného väzňa zvýšila na päť metrov štvorcových.

Postpenitenciárna starostlivosť

Cieľom postpenitenciarnej starostlivosti je podporovať jedinca, ktorý bol prepustený z výkonu trestu odňatia slobody, jeho opätovnú socializáciu, a teda prevenciu recidívy. Druhý kongres prevencie zločinnosti, ktorý sa konal v roku 1960 v Londýne, uvádza, že hlavným cieľom postpenitenciarnej starostlivosti je adaptácia bývalého väzňa na život na slobode a jeho morálna podpora.⁸ Keďže táto fáza starostlivosti o odsúdeného nastupuje až po vykonaní trestu, po penitenciarnej starostlivosti, vžil sa pre jej označenie názov postpenitenciarna starostlivosť. Postpenitenciarnu starostlivosť tak môžeme charakterizovať ako súbor osobitných

⁷ Heretik, A.: Forezná psychológia, SPN, Bratislava 2004, s. 323, 339

⁸ Voňková, J.: Kapitoly z postpenitenciarnej starostlivosti. In: Aktuální problémy kriminologie III. Praha: VÚK pri GP ČSSR, 1970, s. 114

opatrení zo strany štátnych orgánov alebo spoločenských, charitatívnych a iných organizácií zameraných na dovŕšenie nápravy odsúdených a poskytnutie pomoci pri opätovnom začlenení do spoločnosti po prepustení z výkonu trestu odňatia slobody v záujme prevencie ich recidívy k trestnej činnosti. Obsahom postpenitenciárnej starostlivosti je súhrn pôsobenia rôznych foriem metód a prostriedkov pomoci a dozoru voči osobám prepusteným z výkonu trestu odňatia slobody na princípe ich individuálnych potrieb.⁹

V zásade rozlišujeme

- *nútenú* postpenitenciárnu starostlivosť, ktorá je vymedzená zákonom, nariadená súdom a realizovaná štátnymi orgánmi a
- *dobrovoľnú* postpenitenciárnu starostlivosť, ktorá je založená na slobodnom rozhodnutí klienta a realizovaná zväčša mimovládnyimi a charitatívnymi organizáciami.

Postpenitenciárna starostlivosť má pomerne dlhú históriu. Predchádzala jej pomoc odsúdeným osobám už počas výkonu trestu odňatia slobody prostredníctvom spolkov. Ako prvý takýto dobročinný spolok bol založený v roku 1776 vo Philadelphii a v Európe to bolo v Dánsku v meste Odensee o rok neskôr. Postpenitenciárna starostlivosť sa od takýchto neformálnych aktivít postupne inštitucionalizovala (najprv v Írsku), kde sa stretávame s podmieneným prepustením, kde súčasťou tohto prepustenia boli tzv. probační úradníci, ktorí dozerali na život podmienne prepusteného a hlásili každé jeho vybočenie z pokynov, ktoré mu súd určil. Po pražskom kriminologickom kongrese v r. 1930 sa menia názory na potrebnosť postpenitenciálnej starostlivosti a čoraz dôraznejšie sa začína presadzovať myšlienka o kontinuite penitenciárnej a postpenitenciárnej starostlivosti. Povinná postpeniterciárna starostlivosť sa stala realitou pre mladistvých v Anglicku od 30. rokov 20. storočia, kde sa uplatňoval tzv. borstallský systém výkonu trestu odňatia slobody pre mladistvých.

Aj v ČSSR boli pokusy o kompletizáciu postpenitenciárnej starostlivosti hlavne v 70. rokoch, kedy bol prijatý zákon o ochrannom dohľade. V dobrovoľnej forme sa realizovala cez z. č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení.

V súčasnosti postpenitenciárnu starostlivosť všeobecne upravuje zákon č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci v platnom znení, podľa ktorého sa sociálna pomoc poskytuje formou sociálnej prevencie a riešenia hmotnej alebo sociálnej núdze. Sociálnou prevenciou sa podľa jeho § 5 rozumie odborná činnosť na predchádzanie a na zabraňovanie príčin vzniku, prehlbovania alebo opakovania porúch psychického vývinu, fyzického vývinu alebo sociálneho vývinu občana.

Obligatórnym spôsobom sa postpenitenciárna starostlivosť realizuje cez Trestný zákon a Trestný poriadok najmä prostredníctvom ochranného dohľadu, podmieneného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody, či detencie.

⁹ Fábry, A.: Úvod do penológie, Občianske združenie Sociálna práca, Bratislava 2006, s. 147

Detencia ako nové ochranné opatrenie zavedené od 1. januára 2006 do nášho právneho poriadku rekodifikovaným Trestným zákonom (§ 81 - § 82 TZ) sa vykonáva v zdravotníckom zariadení (tzv. detenčnom ústave), ktorého ochranu zabezpečuje Zbor väzenskej a justičnej stráže¹⁰.

Návrh na umiestnenie odsúdeného do detenčného ústavu môže podať

- minister spravodlivosti Slovenskej republiky pred skončením výkonu trestu odňatia slobody odsúdeného, ktorý znovu spáchal obzvlášť závažný zločin alebo zločin zo sexuálneho motívu (§ 81 ods. 3 TZ), s tým, že do detenčného ústavu by odsúdený nastúpil po výkone trestu odňatia slobody;
- prokurátor alebo riaditeľ ústavu na výkon trestu, v ktorom odsúdený vykonáva trest odňatia slobody, ak odsúdený ochorie nevyliciteľnou duševnou chorobou (§ 81 ods. 1 TZ) alebo ak sa odsúdený odmieta podrobiť ochrannému liečeniu (§ 81 ods. 2 TZ).

V súčasnosti pritom Ministerstvo spravodlivosti SR eviduje 157 potenciálnych pacientov z radov odsúdených, z ktorých 81 už má stanovenú presnú psychiatrickú diagnózu. No napriek tomu, že detenčný ústav sme v zmysle nových trestných kódexov povinní mať od 1. januára 2006, tento ešte stále nebol zriadený. V súčasnosti sa uvažuje, že detenčným ústavom by sa mohla stať psychiatrická liečebňa v Sučanoch, pričom realizáciou tohto zámeru sa zaoberá pracovná skupina zložená z odborníkov ministerstva spravodlivosti SR a ministerstva zdravotníctva SR.

Na **zabezpečovaní postpenitenciárnej starostlivosti** sa v prvom rade podieľajú štátne orgány. Pri jej nútenej forme sú to subjekty, ktoré zabezpečujú výkon trestných sankcií uplatňovaných po vykonaní trestu. Sú to najmä probační a mediační úradníci a sociálni kurátori obvodných úradov, ktorí prepustenému môžu poskytnúť usmernenie a prvú pomoc. Konzultačná činnosť je zameraná na diagnostiku (napr. pri profesionálnej reorientácii) alebo na poradenskú činnosť (napr. pri obnovovaní partnerských vzťahov prepustených). Je však potrebné uviesť, že kvalitné a efektívne zabezpečovanie postpenitenciárnej starostlivosti kladie na probačných úradníkov vzhľadom na ich jednotlivé povinnosti čoraz vyššie nároky. Preto sa zdá byť v budúcnosti nevyhnutným kvantitatívne a zároveň i kvalitatívne posilnenie Probačnej a mediačnej služby.

Zapojeniu bývalých odsúdených do normálneho občianskeho života a prekonaniu ich prvých (materiálnych i sociálnych) ťažkostí spojených s pobytom na slobode napomáha i zriaďovanie útulkov, krízových, resocializačných a rehabilitačných stredísk. Tu zohrávajú pozitívnu úlohu rôzne samosprávne a neštátne subjekty, ako napr. charitatívne a cirkevné organizácie, ktoré sa môžu uchádzať aj o príspevok zo štátneho rozpočtu na poskytovanie postpenitenciárnej starostlivosti.

¹⁰ k tomu pozri zákon č. 4/2001 Z.z. o Zbore väzenskej a justičnej stráže v platnom znení, kde podľa § 47 ods. 5 minister spravodlivosti Slovenskej republiky môže po dohode s ministrom zdravotníctva Slovenskej republiky poveriť zbor strážením zdravotníckych zariadení, v ktorých sa vykonáva ochranné liečenie alebo detencia, ktoré boli uložené súdom v trestnom konaní

Na neformálnom poskytovaní postpenitenciárnej starostlivosti má svoj nenahraditeľný podiel aj pomoc súkromných osôb a pomoc poskytovaná rodinnými príslušníkmi prepustených.

Netreba ale zabúdať, že efekt postpenitenciárnej starostlivosti je vždy v prvom rade závislý od motivácie klientov k spolupráci. Najperspektívnejší sú tí prepustení, ktorí sú mladí, prvotrestaní, bez porúch správania v anamnéze, s dobrým sociálnym zázemím v rodine, s pracovnou motiváciou a klasifikáciou (teda vlastne jedinci, ktorí túto starostlivosť potrebujú najmenej).¹¹ Sociálne problémy prepustených sú podmienené aktuálnou ekonomickou situáciou v krajine, pričom v SR sú napriek vysokému hospodárskemu rastu najväčšími problémami ešte stále vysoká nezamestnanosť a zabezpečenie si bývania. V súčasnej dobe je však poskytovanie postpenitenciárnej starostlivosti značne komplikované aj z dôvodu, že často aj „slušný“ (netrestaný) občan má veľké problémy nájsť si prácu, či zadovážiť si byt. Na druhej strane, odstrkovanie bývalých odsúdených a nezájum o ich osoby zo strany spoločnosti, v nich často vyvoláva pocit neužitočnosti a umožňuje im veľmi ľahký návrat ku kriminálnemu spôsobu života a ku kriminálnym hodnotám.

Osobitnú kapitolu v rámci penitenciárnej i postpenitenciárnej starostlivosti predstavujú *Rómovia*, kde požiadavka na diferencovaný prístup je podmienená transkultúrnymi odlišnosťami oproti majoritnej spoločnosti.

V rámci penitenciárnej starostlivosti je potrebné zvážiť okrem alfabetizačných programov ukončovania základného vzdelania aj zaraďovanie programov osvojovania si spoločenských a profesných spôsobilostí. Aj u mentálne subnormných jedincov sa dajú aplikovať rôzne modifikácie socioterapeutických programov vrátane sociálnopsychologického výcviku, tréningu empatie a pod. Postpenitenciárna starostlivosť by sa po prepustení nemala obmedziť na jednorazovú materiálnu pomoc, ale mala by prebiehať formou systematického kontaktu s klientom pri zvládaní jeho adaptačných problémov po výkone trestu. Na rozdiel od nerómskej populácie prepusteného Róma často berú „svoji“ ako obeť „gadžovskej“ justície, čo pri nedostatku iného záujmu majoritnej spoločnosti zvyšuje riziko recidívy.¹²

Záverom, vychádzajúc z vyššie uvedeného, možno konštatovať, že postpenitenciárna starostlivosť sa zabezpečovaním dovŕšenia nápravy bývalého odsúdeného stáva nevyhnutnou a neoddeliteľnou súčasťou prevenčného systému.

¹¹ bližšie pozri Netík, K. a kol.: Psychologie v právu, CH Beck, Praha 1997

¹² Heretik, A.: Forezná psychológia, SPN, Bratislava 2004, s. 288

POSLANECKÁ IMUNITA

Poslanecká imunita je v súčasnosti opakovane nastoľovaná na nové legislatívne riešenie.

Základnou otázkou je problematika obmedzenia procesno-právnej imunity poslancov. Pri riešení poslaneckej imunity stále s väčšou naliehavosťou sa nastoľuje otázka rovnosti občianskych práv. Ak sa pozrieme na problematiku imunity z historického aspektu, možno usúdiť že postavenie poslanca, ochrana parlamentu oproti panovníkovi (výkonnej moci) je v dnešnej dobe podstatne iná.

Postupne sa proti panovníkovi začal uplatňovať princíp del'by moci, v ktorom parlament sa stáva nezávislým od moci výkonnej a naopak začal uplatňovať voči nej právo kontroly. Vláda k výkonu moci potrebuje oporu v parlamente. V súčasnej dobe prezident alebo monarcha už neovláda parlament tak ako to bolo v dávnej minulosti.¹

I keď v Národnej rade SR boli už viaceré návrhy na obmedzenie poslaneckej imunity – k zásadnému riešeniu sa nenašiel konsenzus. Stretávame sa s názormi, že imunita slúži na ochranu mandátu. S tým však nemožno jednoznačne súhlasiť. Aj z historického pohľadu bola imunita parlamentu v zásade chápaná ako ochrana tohto orgánu ako celku². Zmyslom poslaneckej imunity nie je zabrániť postihu poslanca za spáchané protiprávne činy, ale len ich neodôvodnenému šikanovaniu, či ovplyvňovaniu zo strany výkonnej a súdnej moci. Poslanecká imunita nemá charakter osobnej výhody poslanca. Nemá chrániť poslanca, ale len slobodu rozhodovania zákonodarného zboru³.

V Národnej rade SR boli III. volebnom období predložené tri návrhy na zúženie imunity (tlač 196, 761 a 1534), ktoré smerovali k zníženiu imunity avšak neboli schválené.⁴ Posledný návrh skupiny poslancov v IV. Volebnom období (tlač 334) neprešiel v prvom čítaní. Podľa tohto návrhu, ak bol poslanec pristihnutý a zadržaný pri páchaní trestného činu navrhovateľovi sa ukladá iba povinnosť oznámiť to predsedovi Národnej rady SR a predsedovi mandátového a imunitného výboru. Následný súhlas sa vyžadoval pri vzatí poslanca do väzby. Zúženie imunity sa odôvodňovalo požiadavkami Rímskeho štatútu medzinárodného trestného súdu, ktorého je Slovenská republika zmluvnou stranou (vyhlásený v Zbierke zákonov, č. 333/2002).

Ani z rokovania komisie pre ústavu a rokovací poriadok Národnej rady SR zriadenej 29. marca 2007 zatiaľ nebol zaznamenaný legislatívny výstup.

Možno poznamenať, že ani v Českej republike sa doteraz nepodarilo schváliť obmedzenie poslaneckej imunity (čl. 27 Ústavy Českej republiky). Posledný návrh senátu z roku 2006 bol najradikálnejší. Podľa tohto návrhu sa ponechala v platnosti úprava indemnity. Procesná imunita pri páchaní trestnej

činnosti sa mala vypustiť. Pokiaľ ide o priestupky, poslanec mal podliehať iba disciplinárnej právomoci komory, ktorej je členom.

V rámci ústavného riešenia v štátoch Európskej únie (pôvodnej 15) možno konštatovať, že parlamentná forma vlády nie je viazaná iba na republikánsku formu vlády, vznikla i v britskej monarchii. Panovník už nie je jediným a ani hlavným vykonávateľom výkonnej moci. K tomu pristupuje aj nezávislosť súdnej moci. Poslanci v krajinách kontinentálneho práva sú chránení nielen formou indemnity, ale i procesno-právnou imunitou z výnimkou Holandska, ktorého ústavná úprava procesno-právnou imunitu neposkytuje.

V odbornej literatúre prevažuje názor, ktorý vedie k obmedzeniu poslaneckej imunity a to i v súvislosti s účelným vstúpením do del'by moci⁵.

Súčasný stav z hľadiska procesno-právnej imunity možno v kontinentálnom práve uviesť 4 koncepčnými riešeniami:

- a) úplné vylúčenie procesno-právnej imunity (Holandsko, čl. 119 Ústavy),
- b) súhlas parlamentu na trestné stíhanie sa vyžaduje, len keď ide o stíhanie za konanie, ktoré má zrejmu súvislosť s politickou činnosťou dotknutého poslanca. (Rakúsko, čl. 57 Ústavy),
- c) súhlas parlamentu na trestné stíhanie sa nevyžaduje, ak je poslanec pristihnutý pri trestnom čine (Belgicko, Fínsko, Francúzsko, SRN, Portugalsko, Švédsko),
- d) súhlas parlamentu sa vyžaduje na trestné stíhanie za všetky trestné činy (uplatňuje sa v Českej republike (čl. 27 ústavy) aj v Slovenskej republike (čl. 78 ústavy)⁶.

Poukážme na úpravy poslaneckej imunity v ústavách niektorých štátov. V Holandsku členovia generálnych stavov, ale aj ministri, štátni tajomníci a iné osoby, ktoré sa zúčastnia parlamentnej rozpravy nesmú byť trestne stíhaní alebo inak zodpovednými za to, čo predniesli alebo písomne predložili na zasadaní generálnych stavov alebo v parlamentných výboroch.

Poslanci nemajú imunitu za konanie pokiaľ zakladá trestnú zodpovednosť za trestné činy, prečiny alebo priestupky podľa príslušných zákonov. Takisto to platí aj pre zodpovednosť občiansko-právnou. Týmto sa poslanci neodlišujú od ostatných občanov krajiny.

Pokiaľ ide o imunitu za prejav prednesený v parlamente, Ústava Gréckej republiky v čl. 61 ods. 2 pripúšťa, ak k tomu dal parlament súhlas trestné stíhanie poslanca za trestný čin ohovárania, ktorého sa v parlamente dopustil. Parlament má na to 45-dňovú lehotu, po ktorej uplynutí nemožno vzniesť obvinenie za tento trestný čin. Podľa čl. 46 ods. 1 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko sa nevzťahuje imunita na urážlivé prejavy prednesené poslancom v spolkovom sneme.

Podľa § 57 dánskej ústavy poslanec zodpovedá za prejavy v parlamente len s jej súhlasom. To platí všeobecne pokiaľ ide o trestné stíhanie s výnimkou pristihnutia pri trestnom čine samom.

Vo Fínsku podľa čl. 13 zákona o Parlamente, možno poslanca stíhať za prejavy v parlamente len v prípade ak to podporí 5/6 hlasov poslancov. Podobne je tomu vo Švédsku (kap. 4 čl. 8 ústavy). V Írskej republike môžu byť poslanci za výroky v parlamente stíhaní len komorou, ktorej sú členmi (čl. 15 ods. 13 ústavy).

Pokiaľ ide o procesno-právnu imunitu v prípadoch, keď bol poslanec pristihnutý pri trestnom čine prevažuje úprava, podľa ktorej sa imunita neuplatňuje.

Niektoré ústavy nepriznávajú poslancovi trestnú imunitu, ak ide o závažný trestný čin, ktorého dolná hranica trestnej sadzby je ustanovená. Vo Fínsku ide o 6 mesiacov (čl. 14 ústavy), vo Švédsku 2 roky (kap. 4 čl. 8 ústavy), v Portugalsku 3 roky (čl. 160 ústavy).

Trestná imunita obvykle nie je absolútna, ale prelomená v prípadoch, keď parlament (alebo jeho predsedníctvo – Francúzsko čl. 26 ústavy) súhlasí so stíhaním poslanca. To platí i o jeho zadržaní poprípade zatknutí. Trestná imunita sa bežne obmedzuje len na dobu trvania poslaneckého mandátu.

Na vzatie poslanca do väzby je podľa niektorých ústavných úprav potrebný súhlas parlamentu, ak k nemu dochádza v čase zasadania parlamentu; výnimkou je zadržanie pri spáchaní trestného činu. Poznáme i možnosť odložiť väzbu, alebo stíhanie poslanca na žiadosť parlamentu počas jeho zasadania (Belgicko, čl. 59 ods. 3 ústavy, Luxembursko, čl. 69 ods. 3 ústavy, Francúzsko čl. 26 ods. 3 ústavy), prípadne i po celé volebné obdobie (Luxembursko, čl. 69 ods. 3 ústavy).

Podľa čl. 26 Základného zákona SRN sa trestné konanie a obmedzenie osobnej slobody poslanca zastaví počas zasadania na žiadosť Spolkového snemu.

V niektorých štátoch sú poslanci chránení pred zatknutím počas cesty na zasadanie parlamentu a pri návrate z neho, ako i počas pobytu na jeho pôde (Írsko – čl. 15 ods. 13 ústavy, Nórsko – čl. 66 ústavy z roku 1814, USA – čl. 1 odd. 6). V Taliansku môže byť poslanec bez súhlasu parlamentu zatknutý alebo zbavený osobnej slobody len v prípade, ak ide o výkon konečného odcudzujúceho rozsudku alebo o zadržanie pri čine u ktorého je vzatie do väzby podľa trestného práva povinné (čl. 68 ústavy). Podľa čl. 160 portugalskej ústavy po začatí trestného stíhania, resp. po začatí hlavného pojednávania, parlament rozhodne, či sa mu pozastavuje výkon jeho poslaneckého mandátu; musí tomu tak byť, ak ide o trestný čin s dolnou hranicou trestnej sadzby najmenej 3 roky.

V Rakúskej republike podľa čl. 57 Spolkovej ústavy môže byť poslanec stíhaný za trestný čin bez súhlasu Národnej rady za predpokladu, že takéto jednanie nemá zjavne žiadnu súvislosť s jeho politickou činnosťou. O tom či ide, alebo nejde o takúto súvislosť, rozhoduje Národná rada; ak sa tak neuznesie do 8 týždňov, má sa za to, že súhlas na stíhanie sa udelil. Po podaní žiadosti o posúdenie takejto súvislosti sa trestné konanie zastaví poprípade preruší.

Podľa čl. 62 gréckej ústavy nesmie sa poslanec rozpusteného parlamentu stíhať za politický trestný čin v dobe medzi rozpustením parlamentu a vyhlásením voľby členov nového parlamentu.

V Španielsku trestné konanie proti poslancom vykonáva trestná komora Najvyššieho súdu (čl. 7 ústavy).

Na rozdiel od indemnity, býva procesná imunita časovo obmedzená len na trvanie poslaneckého mandátu. Zaniká momentom, keď zanikol mandát (Dánsko, Taliansko, Nemecko, Španielsko). V niektorých krajinách je však koncipovaná ešte užšie, keď je účinná len v čase zasadania parlamentu (Belgicko a Luxembursko). Dve krajné riešenia poznáme z ústav Holandska a Českej republiky. V Holandsku poslanci nie sú chránení voči trestnému stíhaniu, zadržaniu alebo inému obmedzeniu slobody. Naopak v Českej republiky, ak parlament odoprie súhlas na trestné stíhanie, je toto stíhanie navždy vylúčené⁷.

Parlamentnú imunitu poslancov Európskeho parlamentu upravuje čl. 10 Protokolu o výsadách a imunitách Európskych spoločenstiev. Členovia Európskeho parlamentu v priebehu zasadnutia používajú na území ich vlastného štátu imunitu priznanú členom ich parlamentu. Nesmú byť na území ktoréhokoľvek iného členského štátu zadržaní ani súdne stíhaní. Imunita sa obdobne vzťahuje na členov Európskeho parlamentu počas ich cesty na miesto jeho zasadnutia a pri návrate z neho. Imunity sa nemožno domáhať, ak je člen Európskeho parlamentu pristihnutý pri páchaní trestného činu. Imunita tiež nebráni Európskemu parlamentu vo výkone jeho práva zbaviť imunity niektorého zo svojich členov. Poslanecká imunita nie je privilegiom pre toho, či onoho poslanca Európskeho parlamentu, ale zárukou jeho nezávislosti voči iným inštitúciám.

I keď poslanecká imunita podľa Ústavy SR v kontexte úprav iných krajín nie je úpravou, ktorá by priamo vybočovala z európskeho priemeru, de lege constitutione možno považovať za vhodné priblížiť vyvážené riešenie poslaneckej imunity ústavnému princípu (čl. 12 ods. 1 Ústavy), podľa ktorého sú ľudia slobodní a rovní v dôstojnosti a právach. Riešenie poslaneckej imunity do značnej miery ovplyvňuje obsah demokratickej spoločnosti.

Ako pozitívne riešenie možno použiť ako východisko modifikovaných ústavnú úpravu Holandska a Rakúska.

Na tomto základe považujeme za vhodné riešiť poslaneckú imunitu v čl. 78 Ústavy SR nasledovne:

– pri úprave indemnity rozšíriť túto indemnitu i na ministrov, štátnych tajomníkov a osoby, ktoré sa zúčastňujú na zasadnutiach parlamentu a jeho orgánov. Tým by sa umožnila sloboda slova, resp. písomného prejavu všetkým osobám, ktoré sa zúčastňujú diskusie na parlamentnej pôde. Občiansko-právna zodpovednosť sa nevylučuje.

Imunitu na priestupky by bolo vhodné vypustiť; terajšie riešenie je neadekvátne. Nie je správne ak stíhanie priestupkov ústava odkazuje na obyčajný zákon, ktorý nie je chránený ústavným kvórom. V tejto oblasti nepovažujeme za odôvodnené, aby sa poslanci v občianskom živote nemohli správať podľa príslušných zákonov, ako ostatní občania.

Z procesnej imunity uvážiť vypustenie ochrany poslanca v prípade, že bol pristihnutý a zadržaný pri trestnom čine a pokiaľ je stíhaný na slobode. V prípade

väzby by mandátový a imunitný výbor bol oprávnený na vydanie súhlasu s tým, že parlament bude oprávnený skúmať, či stíhanie pre trestný čin nemá žiadnu súvislosť s jeho politickou činnosťou. I naďalej treba ponechať túto imunitu len na obdobie výkonu mandátu.

Možno ešte poznamenať, že pri riešení procesnej imunity treba vziať do úvahy i ustanovenie o sľube poslanca (čl. 75 Ústavy SR), v ktorom sa poslanec zaväzuje dodržiavať ústavu a ostatné zákony a pracovať tak, aby sa uvádzali do života.

Následne po prijatí riešení bude potrebné riešiť i imunitu sudcov Ústavného súdu SR, sudcov všeobecného súdu a Generálneho prokurátora (čl. 136 Ústavy SR).

Záverom možno konštatovať, že verejnosť inštitút poslaneckej imunity považuje ako značne negatívne vnímaný jav. Treba však rešpektovať, že úprava imunity súvisí so stabilitou hodnoty, ktorú treba zachovať tak, aby poskytovala vhodný rámec pre každodenný politický život. Ide o to, aby sa pri riešení imunity poskytovala adekvátna ochrana predstaviteľom legislatívnej moci pred zásahmi prichádzajúcimi z prostredia mimo parlamentu. Najmä ide o prípady trestného konania proti členom parlamentu, ktorým by sa poškodilo rozhodnutie voličov uplatnenom vo voľbách. Problém však nastáva, keď sa týmto legitímnym cieľom zakrýva zneužívanie imunity a keď sa využíva na neoprávnené chránenie osôb, na ktoré padá podozrenie zo spáchania trestného činu.

Sú názory, ktoré vedú k tomu, že odňatie imunity môže znamenať väčšie poškodenie verejného záujmu ako ujma, ktorá vzniká tomuto záujmu v tom, že sa spravodlivosť voči osobe, ktorá by podľa všeobecne platných právnych predpisov mala byť stíhaná.⁸ To by však nemalo platiť absolútne. Preto je potrebné, aby parlament (imunitný výbor) mal možnosť, najmä ak ide o väzbu, skúmať, či v danom prípade stíhanie poslanca pre trestný čin nemá súvislosť s jeho politickou činnosťou. Nebezpečie v zneužívaní poslaneckej imunity možno vidieť hlavne v tom, ak by v konaní parlamentu rozhodovali stranické pozície. To je však otázka dôvery k ideám právneho štátu, ktoré tvoria princípy zákonnosti a nestrannosti pre prokuratúru a princípy zákonnosti a nezávislosti pre súdnictvo.

Ak sa v parlamentnej praxi bude vychádzať a dôverovať týmto princípom, obmedzíme iracionálne alebo svojvoľné konanie zastupiteľského zboru. Pravda, ide tu o politické riešenie závisiace od politického spektra v parlamente pôsobiach politických strán.

Poznámky

¹ Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Brno 1932, s. 1-3.

Šimíček, V.: Imunita jako ústavnoprávní problém, Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 4, č. 1/1996, s. 41-52.

² K tomu pozri Adamus, V.: O poslanecké imunite, *Správní právo*, roč. 32, č. 5/1999, s. 265-268.

³ Čič, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*, Matica Slovenská, 1997, s. 304.

⁴ Bližšie pozri Balog, B.: Imunita poslancov Národnej rady Slovenskej republiky z hľadiska Ústavy SR a platnej právnej úpravy, *Právny obzor* č. 3/2006, s. 244-264.

⁵ Orosz, L.: „Privilegiá“ a obmedzenia verejných činiteľov a ústavný princíp rovnosti.

Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 13.-15. októbra 2005 v Tatranskej Štrbe. SAP Bratislava 2005, s. 180-199.

Balog, B.: Imunita poslancov NR SR z hľadiska Ústavy SR a platnej právnej úpravy. *Právny obzor* 3/2006, s. 244-264.

Klokočka, V., Wágnerová, E.: *Ústavy států Evropské unie*, Linde Praha 2004, s. 794.

Rozsah imunity v jednotlivých krajinách Európskej únie, Kancelária NR SR, Parlamentný inštitút, Bratislava 30. august 2006, s. 1-26.

Simon Wigley: *Protecting Democracy or Protecting Corruption*, *The Journal of Political Philosophy*, Volume 11, Number 1/2003 pp. 23-40.

Šimíček, V.: Imunita jako ústavněprávní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Roč. 4, č. 1/1996, s. 41-52.

Adamus, V.: O poslanecké imunite. *Správní právo*. Roč. 32, č. 5/1999, s. 265-275.

Drgonec, J.: Imunita ústavných činiteľov v Slovenskej republike. *Justičná revue*. Roč. 58, č. 8-9/2006, s. 1127-1145.

Svák, J.: Parlamentné výsady v systéme common law u nás. *Právny obzor*. Roč. 80, č. 2/1997, s. 168-179.

Hervé, I.: Immunités parlementaires ou impunité du parlementaire? *Revue française de droit constitutionnel*. 1151-2385/20/1994, s. 675-711.

Beyer, W.: *Immunität als Privileg*, Berlín 1966, s. 34-36, 127 a nasl.

⁶ Orosz, L.: c.d. v poznámke 5.

⁷ Bližšie pozri Adamus, V.: c.d. v poznámke 5.

Úpravu poslaneckej imunity v transformujúcich sa krajinách pozri In.: Pavlíček, V., Jirásková, V.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*, Universita Karlova v Praze, 2001, s. 417.

⁸ Slovník veřejného práva československého, c.d. v poznámce 1.

Resumé

Autor v stati poukazuje na možnosti obmedzenia poslaneckej imunity vzhľadom na ústavné akceptovanie del'by moci. Porovnáva právnu úpravu imunity v štátoch Európskej únie, najmä so zameraním na členské krajiny Európskej únie pred prijatím transformujúcich sa krajín strednej a východnej Európy.

Konštatuje, že poslanecká imunita v kontexte členských krajín Európskej únie nie je úpravou, ktorá by priamo vybočovala z európskeho priemeru. Zúženie procesnoprávnej imunity však prispieva ku kvalite demokratickej spoločnosti 21. storočia. Na úpravu poslaneckej imunity *de lege constitutione* odporúča autor ako východisko modifikované ustanovenia ústavy Holandska (*indemnita*) a Rakúska – pokiaľ ide o oprávnenie parlamentu skúmať v rámci procesnoprávnej imunity či stíhanie pre trestný čin nemá súvislosť s politickou činnosťou poslanca. Ochota parlamentu k zúženiu poslaneckej imunity je otázkou dôvery tohto zastupiteľského zboru k ideám právneho štátu, ktoré tvoria princípy zákonnosti a nestrannosti pre prokuratúru a princípy zákonnosti a nezávislosti pre súdnictvo.

PRÁVO OBVINENÉHO VEDIET' Z ČOHO JE OBVINENÝ V PRÍPRAVNOM KONANÍ

Nepochybne najdôležitejším právom, ktoré sa realizuje v trestnom konaní je právo obvineného na obhajobu. Toto právo pritom pozostáva z viacerých čiastkových práv, a to najmä z práva osobnej obhajoby (§34), z práva na to, aby orgány činné v trestnom konaní s rovnakou starostlivosťou objasňovali všetky okolnosti svedčiace proti obvinenému a okolnosti svedčiace v jeho prospech (§ 2 ods.10), z práva byť poučený o svojom práve na obhajobu (§ 34 ods. 4), z práva zvoliť si obhajcu a vykonávať právo na obhajobu cestou svojho obhajcu (§34, §36 a ďalšie), či z práva na povinnú obhajobu (§37, §38), resp. práva na ustanovenie obhajcu v prípade, že obvinený nemá dostatočné prostriedky na úhradu trov obhajoby (§40 ods. 2).

Čiastkové právo obvineného na obhajobu predstavuje tiež právo obvineného vedieť z čoho je obvinený (§ 34, § 206), ktoré čiastkové právo je predmetom zamyslenia sa v tomto príspevku.

Súčasná právna úprava

Dotknuté čiastkové právo obvineného na obhajobu v prípravnom konaní je uvedené v ust. § 34 Trestného poriadku (ako logická súčasť ostatných tam uvedených čiastkových práv na obhajobu), v ust § 206 Trestného poriadku v súvislosti so vznesením obvinenia, ako aj v inštitúte preštudovanie vyšetrovacieho spisu na záver vyšetrovania podľa ust. § 208 Trestného poriadku.

Nedá nám nespomenúť, že toto právo na obhajobu je uvedené aj vo všeobecnom inštitúte nahliadnutia do spisu podľa ust. § 69 Trestného poriadku.¹

V zmysle v súčasnosti platného a účinného Trestného poriadku by v štádiu prípravného konania podľa nášho názoru zrejme nemali byť väčšie problémy s týmto čiastkovým atribútom práva na obhajobu - **právom obvineného vedieť z čoho (akého skutku a akého trestného činu) je obvinený.**

Dovoľujeme si tu poukázať na pomerne podrobnú úpravu inštitútu vznesenia obvinenia obsiahnutú v ust. § 206 Trestného poriadku, podľa ktorej uznesenie o vznesení obvinenia musí okrem iných skutočností obsahovať opis skutku s uvedením miesta, času, prípadne iných okolností, za ktorých k nemu došlo tak, aby skutok nemohol byť zamenený s iným skutkom, zákonného pomenovania

¹ porovnaj napr. nález Ústavného súdu ČR, č. IV.ÚS 472/2000 ,kde ústavný súd skonštatoval, že právo obvineného nahliadnuť do spisu je jednou zo zložiek jeho práva na obhajobu a preto obmedzenie tohto práva i keď je zákonom pripustené treba vždy náležito zdôvodniť.

trestného činu, o ktorý v tomto skutku ide, a to aj s uvedením príslušného ustanovenia Trestného zákona a skutočností, ktoré odôvodňujú vznesenie obvinenia.

Navyše dotknutá úprava zakotvuje povinnosť policajta uznesenie o vznesení obvinenia (a rovnako aj uznesenie, ktorým bolo jednak začaté trestné stíhanie a súčasne vznesené obvinenie – porovnaj § 206 ods. 2 Trestného poriadku) ihneď oznámiť obvinenému a v prípade, že bolo uznesenie oznámené jeho vyhlásením, povinnosť policajta bez meškania vydať obvinenému rovnopis tohto uznesenia.

Zárukou rešpektovania práva obvineného vedieť z čoho je obvinený predstavujú aj odseky 4.-6. citovaného zákonného ustanovenia, ktoré upravujú postup v prípade zistenia ďalšieho skutku, pre ktorý nebolo dovtedy vznesené obvinenie resp. ďalšieho čiastkového útoku pokračovacieho trestného činu, na ktorý sa uznesenie o vznesení obvinenia nevzťahovalo (ods. 4, ods. 5), prípadne postup v situácii, že skutok, pre ktorý bolo vznesené obvinenie je iným, alebo aj ďalším trestným činom, ako bol v uznesení o vznesení obvinenia právne kvalifikovaný (ods. 6).

Podľa ust. § 206 ods. 4 totiž ak v priebehu vyšetrovania alebo skráteného vyšetrovania vyjde najavo skutočnosť, ktorá dostatočne odôvodňuje záver, že obvinený spáchal ďalší skutok, na ktorý sa uznesenie o vznesení obvinenia nevzťahovalo, vznesie policajt obvinenie aj pre tento ďalší skutok.

Podobne podľa ods. 5 citovaného ustanovenia ak v priebehu vyšetrovania alebo skráteného vyšetrovania vyjde najavo skutočnosť, ktorá dostatočne odôvodňuje záver, že obvinený spáchal pred oznámením uznesenia o vznesení obvinenia ďalší čiastkový útok pokračovacieho trestného činu, na ktorý sa uznesenie o vznesení obvinenia nevzťahovalo, rozšíri uznesením policajt obvinenie aj pre tento ďalší čiastkový útok pokračovacieho trestného činu.

Je evidentné, že aj na tieto odseky ust. § 206 Trestného poriadku sa analogicky musí vzťahovať ust. § 206 ods. 1 Trestného poriadku o povinnosti orgánu činného v trestnom konaní, ktorý takto rozširuje (či de facto nanovo vznáša obvinenie - § 206 ods. 4 Trestného poriadku) obvineného s touto skutočnosťou ihneď oboznámiť.

Pochybením zákonodarcu možno je, že táto skutočnosť nie je v zákone *expressis verbis* vyjadrená, čo by možno v záujme právnej istoty nebolo na škodu.

Právo obvineného vedieť z čoho je obvinený reprezentuje aj ods. 6 ust. § 206 Trestného poriadku, ktorý upravuje situáciu, že v priebehu vyšetrovania alebo skráteného vyšetrovania vyjde najavo, že skutok, pre ktorý bolo vznesené obvinenie, je iným trestným činom alebo aj ďalším trestným činom, ako bol v uznesení o vznesení obvinenia právne kvalifikovaný.

V takom prípade je povinnosťou policajta písomne upozorniť obvineného na túto okolnosť.

V súvislosti s právom obvineného vedieť z čoho je obvinený (a v spojitosti s tým) náležitej prípravy osobnej obhajoby, či obhajoby prostredníctvom obhajcu je treba spomenúť aj ust. § 234 ods. 2 Trestného poriadku, ktoré upravuje povinnosť prokurátora upozorniť obvineného a tam uvedené subjekty pred podaním obžaloby na zamýšľanú zmenu právnej kvalifikácie skutku.

Obžalobu je totiž v súlade so zásadou totožnosti skutku možné podať len pre skutok, pre ktorý sa vznieslo obvinenie. Ak prokurátor mieni tento skutok posudzovať ako iný trestný čin, než ako ho posudzoval policajt, upozorní na to pred podaním obžaloby obvineného, obhajcu a poškodeného a zistí, či so zreteľom na zamýšľanú zmenu navrhujú doplniť vyšetrovanie alebo skrátené vyšetrovanie.

Je však na prokurátorovi, aby posúdil, či navrhované doplnenie vyšetrovania je potrebné, alebo nie.

Ak totiž prokurátor nepovažuje navrhované doplnenie za potrebné, zákon mu dáva oprávnenie odmietnuť ho, s tým, že o tom urobí záznam do spisu a vyrozumie osobu, ktorá takýto návrh podala.

Obsahovo a hlavne účelom podobné ustanovenie (ktoré sa síce už netýka prípravného konania, ale hlavného pojednávania, no pre úplnosť rozoberanej problematiky ho treba spomenúť) je ust. § 284 ods. 2 Trestného poriadku, podľa ktorého môže súd uznať obžalovaného za vinného z trestného činu podľa prísnejšieho ustanovenia zákona, ako podľa ktorého ho posudzovala obžaloba iba vtedy, ak obžalovaného na možnosť tohto prísnejšieho posudzovania skutku upozorní skôr ako vyhlási dokazovanie za skončené a v prípade, že obžalovaný prípadne jeho obhajca o to požiada aj za splnenia podmienky poskytnutia novej lehoty na prípravu obhajoby.

Právo na obhajobu, konkrétne právo vedieť z čoho je osoba obvinená predstavuje v prípravnom konaní (ale aj v konaní pred súdom) aj inštitút nazerania do spisov podľa ust. § 69 Trestného poriadku.

Podľa citovaného ustanovenia majú (okrem iných) obvinený a jeho obhajca právo nazerat' do spisov s výnimkou zápisnice o hlasovaní a časti spisu obsahujúcej údaje o totožnosti chráneného svedka, ohrozeného svedka alebo svedka, ktorého totožnosť je utajená a robiť si z nich výpisky a poznámky a obstarávať si na svoje trovy kópie spisov a ich častí.

Také isté právo má zákonný zástupca obvineného (a aj ďalších tam uvedených osôb) ak tieto osoby sú pozbavené spôsobilosti na právne úkony alebo ich spôsobilosť na právne úkony je obmedzená.

Je zrejmé, že obvinený sa realizáciou tohto práva môže dozvedieť oveľa viac o skutočnostiach, ktoré sa mu kladú za vinu, ako keby svoje poznanie obmedzil iba na obsah uznesenia o vznesení obvinenia, či ďalších písomnosti, ktoré sú orgány činné v trestnom konaní povinné mu doručiť.

Obsah vyšetrovacieho spisu mu totiž môže napovedať o skutočnostiach, ktoré sa mu kladú za vinu oveľa viac. Vyšetrovací spis totiž obsahuje všetky vykonané úkony.

Inými slovami povedané, obvinený resp. jeho obhajca sa štúdiom vyšetrovacieho spisu môžu dôslednejšie pripraviť na výkon obhajoby. Ak je totiž napríklad obvinenie postavené na svedeckých výpovediach, potom je úlohou obhajoby tieto sponchybníť, či výpoveďami iných svedkov tieto vyvrátiť.

Podľa ods. 2 citovaného ustanovenia môže orgán činný v trestnom konaní v prípravnom konaní právo nazerať do spisu a s ním spojené práva zo závažných dôvodov odmietnuť, a to najmä v prípade ak v spise nemožno urobiť také opatrenia, ktoré by zabránili zmareniu alebo podstatnému sťaženiu dosiahnutia účelu trestného stíhania.

Zákondarca považuje právo obvineného vedieť z čoho je obvinený v tejto súvislosti za tak dôležité, že ustanovuje povinnosť prokurátora urýchlene preskúmať závažnosť dôvodov, z ktorých orgán činný v trestnom konaní toto právo odmietol, a to na žiadosť osoby, ktorej sa odmietnutie týka.

Ak právo nahliadať do spisu a s ním spojené ostatné práva zo závažných dôvodov odmietol prokurátor, preskúmať dôvodnosť odmietnutia je povinný nadriadený prokurátor.

Tieto práva však nemožno odoprieť obvinenému a obhajcovi (a poškodenému) po tom, čo boli upozornení na možnosť preštudovať spisy.

Rovnako nemožno odoprieť tomu, kto má právo byť pri úkone prítomný, nazretie do zápisnice o tomto úkone.

Právo vedieť z čoho je osoba obvinená je v tomto ustanovení zvyraznené skutočnosťou, že obvinenému a jeho obhajcovi nemožno odoprieť nazretie do uznesenia o vznesení obvinenia.

Čiastkové právo na obhajobu – právo obvineného vedieť z čoho je obvinený predstavuje podľa nášho názoru aj právo na preštudovanie vyšetrovacieho spisu po tom, čo bolo vyšetovanie skončené. Dotknuté právo je upravené v ust. § 208 Trestného poriadku a garantuje obvinenému i jeho obhajcovi (samozrejme, že aj ďalším tam uvedeným subjektom) možnosť v primeranej lehote preštudovať vyšetrovací spis a podať návrhy na doplnenie vyšetovania, prípadne skráteného vyšetovania. Policajt je pritom povinný upozorniť obvineného a jeho obhajcu na možnosť využitia tohto práva najmenej tri dni vopred. Toto právo teda obvinenému i jeho obhajcovi umožňuje oveľa detailnejšie prenknúť do skutkových zistení vykonaných vyšetrovateľom, ktoré sa mu kladú za vinu a podať návrhy na doplnenie už vykonaného dokazovania. Je síce pravdou, že návrhy na doplnenie vyšetovania môže policajt odmietnuť, ak ich nepovažuje za potrebné, avšak obvinený môže v súlade s ust. § 210 Trestného poriadku žiadať dozor vykonávajúceho prokurátora o preskúmanie takéhoto postupu policajta.

Návrh novely Trestného poriadku

V súvislosti s rozoberaným čiastkovým právom obvineného na obhajobu je zaujímavou pripravovaná novela Trestného poriadku², ktorá dotknuté právo vo viacerých smeroch modifikuje.

V prvom rade chceme poukázať na navrhovanú úpravu začatia trestného stíhania vo veci.

Podľa súčasne platného a účinného Trestného poriadku je možné trestné stíhanie (a prípravné konanie) začať troma spôsobmi:

- vydaním uznesenia o začatí trestného stíhania,
- vykonaním zaist'ovacieho, neodkladného, alebo neopakovateľného úkonu,
- spojením uznesenia o začatí trestného stíhania s uznesením o vznesení obvinenia.

Práve posledne uvedená možnosť znamená pre osobu obvineného najviac informácii o tom, čo sa jej kladie za vinu. Podľa nášho názoru je uvedená možnosť ako začať trestné stíhanie aj možnosťou, ktorá najviac rešpektuje práva obvineného. Až od momentu vznesenia obvinenia má totiž obvinený všetky práva, ktoré mu Trestný poriadok priznáva, a ktoré napríklad nemá (a keďže nikto nie je zatiaľ obvinený ani nemôže mať) v prípade, že je vedené len trestné stíhanie vo veci. Inými slovami povedané, v takomto prípade (spojenia začatia trestného stíhania so vznesením obvinenia) neexistuje časová „medzera“ medzi začatím trestného stíhania vo veci a vznesením obvinenia a teda nie je napr. priestor vykonávať úkony trestného konania bez účasti obvineného, či jeho obhajcu.

V praxi orgánov činných v trestnom konaní sa totiž doposiaľ neraz stávalo, že po začatí trestného stíhania vo veci sa vykonávali aj také úkony trestného konania, ktoré by teoreticky mohli byť vykonané až po vznesení obvinenia, a to zrejme s cieľom vyhnúť sa „neprijemnostiam“ spojeným s realizáciou práva na obhajobu.

Povedané ešte inak, orgány činné v trestnom konaní vo svojej praxi a s cieľom čo najrýchlejšie ukončiť vec neraz pri vznesení obvinenia (po tom, čo už určitý čas bolo realizované konanie vo veci) už rovno mali podklady takmer k ukončeniu vyšetrovania.

Takýto postup je podľa nášho názoru neprípustný, a to najmä z dvoch dôvodov.

Prvým z dôvodov neprípustnosti takéhoto postupu je práve realizácia práva obvineného na obhajobu napríklad cestou účasti jeho, či jeho obhajcu na vyšetrovacích úkonoch.

² bližšie pozri návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov na internetovej stránke www.justice.gov.sk – pripomienkové konanie začalo dňa 18.10.2007 - pozn. autora

Druhým nemenej vážnym dôvodom je to, že takýto prístup znamená porušenie zásady kontradiktórnosti konania, ktorá má byť v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva realizovaná formou tzv. krížového výsluchu aj v prípravnom konaní, čo v prípade, keď je výsluch realizovaný pred vznesením obvinenia dodržané nemôže byť.³

Preto je podľa nášho názoru pozitívom navrhovanej novely Trestného poriadku úprava začatia trestného stíhania, kde sa uvádza nasledovne: „Ak skutočnosti vyplývajúce z trestného oznámenia alebo inak zistené nasvedčujú, že bol spáchaný trestný čin a súčasne dostatočne odôvodňujú záver, že bol spáchaný určitou osobou, musí policajt súčasne postupovať aj podľa § 206 ods. 1, inak dôkazy vykonané v dobe od začatia trestného stíhania do vznesenia obvinenia nemožno v konaní použiť, ak nejde o neodkladný a zároveň neopakovateľný úkon.“⁴

Načrtnutá úprava obligatórneho spojenia uznesenia o začatí trestného stíhania so vznesením obvinenia, ak sú pre vznesenie obvinenia splnené podmienky by podľa nášho názoru mohla viesť aspoň k čiastočnému odstráneniu vyššie uvedených problémových otázok.

Podobným pozitívom je podľa nás aj navrhovaná úprava prerušenia trestného stíhania vo veci v prípade, že do troch mesiacov od začatia trestného stíhania neboli zistené skutočnosti oprávňujúce vykonať trestné stíhanie voči určitej osobe a zároveň je dokázané, že skutok, pre ktorý bolo začaté trestné stíhanie sa stal a má znaky trestného činu. V takom prípade má policajt povinnosť ihneď trestné stíhanie prerušiť podľa § 228 ods.1⁵

Naopak v prípade ak do troch mesiacov od začatia trestného stíhania nebolo dokázané, že sa skutok, pre ktorý bolo začaté trestné stíhanie stal a že má znaky trestného činu, trestné stíhanie sa skončením tejto lehoty (ipso facto) zastaví. O zastavení trestného stíhania policajt bez meškania upovedomí oznamovateľa a poškodeného a najneskôr do 48 hodín písomne vyrozumie prokurátora. (policajt teda podľa nášho názoru vychádzajúceho z gramatického výkladu navrhovaného ustanovenia v načrtnutom prípade nezastavuje trestné stíhanie, to je zastavené samotným uplynutím lehoty a splnením tam uvedených podmienok, ale iba o zastavení trestného stíhania upovedomí tam uvedené osoby).⁶

Návrh novely Trestného poriadku ide dokonca až tak ďaleko, že v náväznosti na citované ustanovenie upravuje, že takto zastavené trestné stíhanie môže policajt opätovne začať len výnimočne, ak po zastavení trestného stíhania

³ porovnaj napr. Rozsudok vo veci Imbrioscia v. Švajčiarsko z 24.10.1993, Séria A, č. 275, v spojení s čl. 6, ods. 3 písm. d) Európskeho dohovoru o ľudských právach, ktorý upravuje, že každý kto je obvinený z trestného činu má právo vyslúchať, alebo dať vyslúchať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie a výsluch svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok ako svedkov proti sebe – tzv. právo na krížový výsluch, a to na základe citovaného rozsudku nielen v konaní pred súdom ale aj v prípravnom konaní.

⁴ porovnaj navrhované znenie ust. § 199 ods. 1 druhá veta Trestného poriadku

⁵ porovnaj navrhované znenie ust. § 199 Trestného poriadku

⁶ tamtiež

výjdu najavo skutočnosti alebo dôkazy policajtovi alebo prokurátorovi skôr neznáme, ktoré by mohli same osebe alebo v spojení so skutočnosťami a dôkazmi už skôr známymi odôvodniť iný záver o tom, že sa skutok stal a že má znaky trestného činu. Na začatie trestného stíhania z tohto dôvodu je však navyše vždy potrebný predchádzajúci písomný súhlas sudcu pre prípravné konanie, o vydanie ktorého je policajt povinný požiadať do siedmich dní odo dňa, keď sa dozvedel o skutočnosti alebo dôkaze odôvodňujúcim opätovné začatie trestného stíhania.⁷

Citované navrhované znenia ustanovení Trestného poriadku sú podľa nášho názoru výrazným posunom správnym smerom, a to najmä pokiaľ ide o riešenie vyššie označených problémových otázok práva na obhajobu obvineného po začatí trestného stíhania a tiež prvkov kontradiktórnosti v prípravnom konaní.

Navyše posledné z citovaných navrhovaných zmien je aj pozitívom v súvislosti s efektívnosťou a rýchlosťou konania, aby orgány činné v trestnom konaní neboli dlhodobo zaťažované prípadmi, ktoré v trestnom konaní vlastne ani „nemajú čo hľadať.“

V súvislosti s právom obvinenej osoby vedieť z čoho je obvinená navrhovaná novela Trestného poriadku prináša aj úpravu § 206 ods. 6 Trestného poriadku.

Doterajšie znenie dotknutého odseku upravovalo povinnosť policajta písomne upozorniť obvineného na skutočnosť, že v priebehu vyšetrovania alebo skráteného vyšetrovania vyšlo najavo, že skutok, pre ktorý bolo vznesené obvinenie, je iným trestným činom alebo aj ďalším trestným činom, ako bol v uznesení o vznesení obvinenia právne kvalifikovaný.

Navrhovaná novela citované ustanovenie dopĺňa o ďalšiu vetu, ktorá znie: „Ak sa však mení aj miesto, čas alebo spôsob spáchania trestného činu, prípadne iné skutočnosti a zákonné znaky uvedené v uznesení o vznesení obvinenia, v písomnom upozornení sa uvedie aj zmena týchto okolností v celom rozsahu.“⁸

Podľa nášho názoru aj toto navrhované doplnenie predstavuje pozitívum, a to hlavne z pohľadu rozoberaného práva obvineného na informáciu o tom z čoho je obvinený v spojitosti s tým, aby v trestnom konaní nevznikali žiadne pochybnosti týkajúce sa totožnosti skutku pre ktoré sa trestné konanie vedie.

⁷ tamtiež

⁸ porovnaj navrhované znenie ust. § 206 ods. 6 Trestného poriadku

Resumé

JUDr. Martin Puchalla,

interný doktorand

Katedra trestného práva, Právnická fakulta UPJŠ Košice, SR

advokát, Košice

Mgr. Miroslav Fico,

interný doktorand

Katedra trestného práva, Právnická fakulta UPJŠ Košice, SR

Právo obvineného vedieť z čoho je obvinený v prípravnom konaní

Právo na obhajobu predstavuje jedno zo základných práv obvineného v trestnom konaní. Najmä od jeho uplatnenia mnohokrát závisí zákonnosť celého trestného konania. Kľúčovým čiastkovým atribútom práva na obhajobu je právo obvineného vedieť, čo sa mu kladie za vinu.

Aj keď v súčasnosti platný a účinný Trestný poriadok nadobudol účinnosť len dňa 1.1.2006 (zákon č. 301/2005 Z.z.) v súčasnosti je pripravovaná jeho pomerne rozsiahla novela.

V tejto súvislosti autori rozoberajú niektoré inštitúty, ktoré v súvislosti s dotknutým čiastkovým právom obvineného na obhajobu prináša pripravovaná novela Trestného poriadku, pričom poukazujú najmä na problémové aspekty praxe.

PROKURÁTOR AKO SUBJEKT KONTROLY VO VEREJNEJ SPRÁVE

Verejná správa vo svojej podstate predstavuje správu verejných vecí, ide o správu vo verejnom záujme vykonávanú verejnoprávnymi subjektami, ktorým toto právo vyplýva z ich právneho postavenia. Z toho vyplýva, že nejde o správu verejných vecí vykonávanú iba štátom, ale aj subjektami, ktorým to priznáva zákon. Realizuje sa ako prejav výkonnej moci v štáte a subjekty, ktoré ju vykonávajú sú označované ako orgány verejnej správy.

V postupoch a v rozhodovaní orgánov verejnej správy pomerne často dochádza k porušovaniu hmotnoprávných, ale hlavne procesných predpisov, teda predpisov upravujúcich samotné konanie pred orgánmi verejnej správy. Takéto pochybenie má neraz za následok porušenie základných práv účastníkov konania, a preto je potrebné, aby boli vytvorené orgány ochrany resp.kontroly dodržiavania zákonnosti orgánmi verejnej správy pri výkone svojich právomocí.

Kontrolu vo verejnej správe Správne právo diferencuje na vonkajšiu a vnútornú. Základnou črtou vnútornej kontroly je tá skutočnosť, že orgán ju vykonáva dovnútra vlastnej organizácie a voči podriadeným alebo ním riadeným orgánom a právnickým osobám. Napríklad vnútornú kontrolu Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky vykonáva tak, že ako ústredný orgán štátnej správy pre cestnú dopravu riadi a kontroluje výkon štátnej správy v oblasti cestnej dopravy, teda kontroluje výkon krajských a obvodných úradov v tejto oblasti. V obci napríklad vnútornú kontrolu vykonáva hlavný kontrolór, ktorého volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo danej obce.

Základným znakom vonkajšej kontroly je skutočnosť, že kontrolovaný subjekt nie je podriadený kontrolnému orgánu, nie je ním zriadený ani ním nie je riadený či usmerňovaný. Takúto kontrolu vykonáva aj prokuratúra voči orgánom verejnej správy. Ide o vonkajšiu kontrolu, pri ktorej medzi prokurátorom a orgánom verejnej správy nie je vzťah nadriadenosti a podriadenosti.

Prokuratúra Slovenskej republiky má dôležité a zároveň nezastupiteľné miesto v sústave orgánov zameraných na ochranu štátu a jeho občanov. Hlavnou úlohou prokuratúry je chrániť práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb, právnických osôb a štátu. V rozsahu svojej pôsobnosti je povinná vo verejnom záujme vykonať opatrenia na predchádzanie porušeniu zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie.¹

¹ § 3 ods. 1 a 2 zákona NR SR č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov

Je potrebné rozlíšiť činnosť prokurátorov v oblasti trestnoprávnej a činnosť prokurátorov formou dozoru nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy resp. v tzv. netrestnej oblasti. Minimálne 50% činnosti prokuratúry je venovaných netrestnej oblasti, ktorú však spoločnosť ani jednotliví občania, ani médiá, dokonca ani štátne orgány nevnímajú dovtedy, pokiaľ nemajú sami konkrétny problém, ktorý v tejto oblasti musí prokuratúra riešiť.

Na zabezpečovaní zachovávaní zákonnosti sa okrem prokuratúry podieľajú aj iné štátne kontrolné orgány, ako napríklad Najvyšší kontrolný úrad, Verejný ochranca práv resp. Ombudsman, Policajný zbor Slovenskej republiky a iné. Od ostatných dozorujúcich orgánov sa však prokuratúra odlišuje svojim poslaním, obsahom, používanými formami a metódami, právomocami a pod.

Prokuratúra svoje právomoci v netrestnej oblasti vykonáva prostredníctvom prokurátorského dozoru, ktorý možno charakterizovať ako „samostatnú, špecifickú a ústavnú formu činnosti štátu, ktorá spočíva v dozore nad zachovávaním zákonnosti, vykonávanú v mene štátu na celom území Slovenskej republiky bez závislostí od miestnych orgánov“.²

Opäť treba podotknúť, že prokurátor pri výkone dozoru sa nedostáva do postavenia nadradenosti voči orgánom verejnej správy. Koná len na základe zákona a v jeho medziach. Ide o tzv. *všeobecný dozor*, ktorého subjektom je generálny prokurátor a všetci jemu podriadení prokurátori a objektom je dôsledná aplikácia a dodržiavanie zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy. Pod všeobecný dozor je zahrňovaná celková dozorová činnosť prokuratúry, s výnimkou činnosti patriacej do niektorého zo špecializovaných dozorových úsekov.

Prokuratúra všeobecný dozor uskutočňuje:

- vybavovaním podnetov,
- preskúvaním normatívnych aktov,
- vykonávaním sústavného dozoru,
- vzťahom ku kontrolným orgánom.³

Prokurátorský dozor je jednotný a jeho jednotnosť je daná jednotnou právnou úpravou úloh i zásad organizácie a činnosti prokuratúry. Prokurátor pri výkone dozoru využíva právne prostriedky, ktoré vo vzťahu k orgánom verejnej správy realizuje iba formou odporúčaní a návrhov. Prokurátor nie je oprávnený dávať záväzné pokyny, ani ukladať sankcie. V prípade, že ide už o ukončené veci, to znamená o právoplatné rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo vydaný právny predpis, prokurátor uplatňuje svoj dozor formou protestu.

Pri výkone prokurátorského dozoru je prokurátor povinný prešetriť všetky okolnosti významné pre posúdenie, či došlo k porušeniu zákonnosti. Môže žiadať

² PLUNDR, O., HLAVSA, P.: Organizace justice a prokuratury. Praha: Panorama, 1980.

³ ZAVADSKÁ, E.: Působnost prokuratury po vydání Ústavy Slovenskej republiky (Netrestná oblasť), Právny obzor, 76, 1993, č.2

potrebné vysvetlenia aj písomnosti významné pre objasnenie veci. Podnet prokurátorovi môže dať ktokoľvek, odporúča sa však konzultovať podanie podnetu s právnikom. Podané podnety, či už písomnou formou alebo formou ústnej žiadosti, návrhom alebo iným podaním fyzickou alebo právnickou osobou, je povinný prokurátor vybaviť do dvoch mesiacov od ich podania. V odôvodnených prípadoch môže bezprostredne nadriadený prokurátor rozhodnúť o predĺžení tejto lehoty. Zákon umožňuje podať iba dva podnety v tej iste veci a to z dôvodu, aby sa zbytočne nezaťažovali štátne orgány.

Každý prokurátor si vedie dozorový spis v netrestnej oblasti, ktorý musí obsahovať prehľad o jeho činnosti v konkrétnej veci. Musí byť vedený tak, aby poskytoval podklad na preskúmanie postupu o vecnej správnosti vybavenia veci.

Aj v činnosti prokurátorov v netrestnej oblasti existuje inštitút dožiadania. Miestne a vecne príslušný prokurátor je povinný urýchlene vyhovieť dožiadaniu iného prokurátora o vykonanie jednotlivých úkonov.

Zákon o prokuratúre v § 21 uvádza akými spôsobmi môže prokurátor vykonávať dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy, a to:

- preskúvaním zákonnosti všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy (vyhláška, výnos a opatrenie ústredného orgánu štátnej správy alebo orgánu, ktorý osobitný zákon splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu),
- preskúvaním zákonnosti smerníc, uznesení, úprav, opatrení a iných právnych aktov vydaných na zabezpečenie plnenia úloh v oblasti verejnej správy (v zákone je pre tieto právne akty zavedená legislatívna skratka „opatrenie“),
- preskúvaním zákonnosti rozhodnutí vydaných v jednotlivých veciach v oblasti verejnej správy, (napríklad podľa správneho poriadku, zákona o Sociálnej poisťovni, zákona o katastri nehnuteľnosti, Colného zákona a pod.),
- preskúvaním zákonnosti postupu orgánov verejnej správy pri vydávaní:
 - a) opatrení, t.j. smerníc, uznesení, úprav, opatrení a iných právnych aktov na zabezpečenie plnenia úloh v oblasti verejnej správy,
 - b) rozhodnutí,
 - vykonávaním previerok dodržiavania zákonnosti,
 - účasťou na zasadnutiach orgánov verejnej správy, na ktorých by prokurátor mal mať poradný hlas.

Pri výkone prokurátorského dozoru prokurátor využíva zákonom stanovené prostriedky, a to protest prokurátora, upozornenie prokurátora a prokurátorské previerky.

Protest prokurátora je jedným z najvýznamnejších právnych prostriedkov prokurátorského dozoru v netrestnej oblasti. Protest je právny úkon, ktorý má písomnú formu a prostredníctvom neho je možné vyvolať preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy do troch rokov od nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia a v prípade, že ide o rozhodnutie, proti ktorému nemožno podať riadny opravný prostriedok tak do troch rokov od jeho vydania. Protest prokurátora nemá až takú silu, aby mohol vyvolať priamu zmenu alebo zrušenie preskúmaného rozhodnutia a to z dôvodu, že právne prostriedky prokurátora na nápravu nezákonnosti nemajú administratívny účinok, z čoho vyplýva, že prokurátor nikdy nemôže sám napadnuté rozhodnutie zmeniť alebo zrušiť. No môže vyvolať stav, kedy orgán verejnej správy je povinný svoje rozhodnutie opätovne preskúmať a zaoberať sa ním. Môže ho podať proti všeobecne záväznému právnomu predpisu vydanému orgánom verejnej správy, opatreniu a rozhodnutiu. Prokurátor však môže podať protest proti týmto právnym aktom iba v prípade, že nimi bol porušený zákon alebo iný právny predpis.

Poznáme aj inštitút *nového protestu*, ktorý sa môže podať proti rozhodnutiu o proteste. Ide o také rozhodnutie, ktorým nebolo vyhovené podanému prvému protestu prokurátora, poprípade bolo takému protestu vyhovené iba čiastočne a prokurátor s takýmto rozhodnutím nesúhlasí. Tým, že prokurátor podá protest proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy, ktoré si myslí, že je nezákonné, nevznikajú žiadne právne vzťahy medzi účastníkmi konania a prokurátorom a to dokonca ani v prípade, keď je podaný protest v záujme ochrany práv, právom chránených záujmov alebo povinností účastníkov konania. Prokurátor podáva protest nezávisle od účastníkov konania i v prípade, že podnet na podanie protestu bol podaný účastníkom konania. Prokurátor tu nevystupuje ako zástupca občana, ale ako ochranca objektívneho práva. Takýto postup sa vzťahuje iba na podanie protestu proti rozhodnutiu vydanému v správnom konaní⁴. Protest prokurátor podáva na orgán verejnej správy, o ktorého nezákonný akt ide. Tento orgán je oprávnený rozhodnúť o protest na základe autoremedúry iba v prípade, že protestu vyhovie. V opačnom prípade postúpi podaný protest spolu so spisovým materiálom svojmu nadriadenému alebo dozerajúcemu orgánu. Z uvedeného vyplýva, že keď pôjde o protest podaný na príslušný obvodný úrad, o proteste bude rozhodovať jemu nadriadený krajský úrad, ktorý je povinný vydať rozhodnutie, ktorým buď potvrdí napadnutý nezákonný akt alebo ho zruší.

Do nedávna podľa Občianskeho súdneho poriadku mal prokurátor právo podať v dvojmesačnej subjektívnej lehote od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia návrh na súd na preskúmanie rozhodnutia, ktorým nebolo protestu vyhovené, najneskôr však do jedného roka od právoplatnosti rozhodnutia správneho orgánu. Jednoročná lehota bola nepraktická, pretože pokiaľ protest

⁴ Zákon NR SR č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov

prešiel všetkými orgánmi, ktoré o ňom rozhodovali, nebolo vždy možné stihnúť podať návrh na súd. A preto by som chcela poukázať na význam poslednej novely Občianskeho súdneho poriadku, na základe ktorej bola zrušená jednoročná lehota a zostala iba subjektívna dvojmesačná lehota od právoplatnosti posledného rozhodnutia. Touto novelou sa posilnilo aj postavenie prokurátora na úseku kontroly dodržiavania zákonnosti orgánmi verejnej správy.

V prípade, že sa zistia skutočnosti, ktoré vyvracajú dôvodnosť podania protestu, prokurátor je oprávnený vziať podaný protest späť.

Ak sa zistí nesúlad právnych predpisov, generálny prokurátor je oprávnený podať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom o nesúlade právnych predpisov a to aj v prípade ak nebol podaný protest proti takémuto všeobecne záväznému právnomu predpisu vydanému príslušným orgánom verejnej správy.

Právny inštitút upozornenia prokurátor uplatňuje za účelom odstránenia porušenia zákonnosti, ku ktorej došlo v postupe orgánu verejnej správy pri vydávaní opatrenia alebo rozhodnutia. Upozornenie prokurátor podáva v tých prípadoch, ak k obnove zákonného stavu nie je nutné zrušiť alebo zmeniť konkrétny nezákonný akt. Podáva sa za účelom odstrániť nezákonnosti, ku ktorým došlo v postupe orgánu verejnej správy bez vydania rozhodnutia, ako aj v nečinnosti orgánu verejnej správy, ale aj v konaní, výsledkom ktorého je rozhodnutie, a to v prípade ak podanie upozornenia vyžaduje verejný záujem a nie je potrebné vykonať iné opatrenie, napríklad podať protest. Práve pasivita orgánu verejnej správy je dôvodom na podanie upozornenia a predpokladá sa, že orgán verejnej správy v konkrétnej veci vydá rozhodnutie alebo bude vo veci činný resp. bude ďalej postupovať tak, ako mu to prikazuje zákon alebo iný právny predpis.

Upozornenie prokurátora spravidla vychádza z väčšieho množstva poznatkov o porušení právnych predpisov a z rozboru príčin zistenej nezákonnosti. Predmetom upozornenia však môžu byť aj jednotlivito zistené poznatky o porušení zákona alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov. Tento inštitút prokurátori využívajú napríklad v priebehu prokurátorskej previerky, ako aj v prípadoch keď si orgány verejnej správy neplnia zverené úlohy, alebo keď je nezákonnosť spôsobená ich nečinnosťou.

Prokurátor podáva upozornenie na orgán verejnej správy, proti ktorému postupu či nečinnosti upozornenie smeruje. Upozornenie prokurátor môže podať aj bezprostredne nadriadenému orgánu alebo dozerajúcemu orgánu, ktorý má v právomoci urobiť nápravu vo veci, ale v prípade nečinnosti orgánu verejnej správy, je prokurátor povinný vždy zaslať upozornenie na vedomie aj bezprostredne nadriadenému orgánu alebo dozerajúcemu orgánu.

Orgán verejnej správy, na ktorý podal prokurátor upozornenie, má zákonom stanovenú povinnosť toto upozornenie prokurátora vybaviť a odstrániť protiprávny stav bez zbytočného odkladu najneskôr do 30 dní od doručenia upozornenia prokurátora, alebo môže v tej istej lehote odstúpiť podané upozornenie prokurátora na vybavenie svojmu bezprostredne nadriadenému orgánu alebo

dozerajúcemu orgánu. V rovnakej lehote je orgán verejnej správy povinný informovať prokurátora o prijatých opatreniach.

Prokurátorský dozor prokurátor vykonáva aj prostredníctvom previerok dodržiavania zákonnosti v ukončených veciach. Vykonávajú sa na základe plánu úloh prokuratúry, ktorý si vypracovávajú na príslušný rok, alebo vlastného rozhodnutia, najmä ak sa eviduje viac poznatkov o porušovaní zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov. Previerky sú významným zdrojom poznatkov o dodržiavaní zákonov, resp. o ich porušovaní. Plánujú sa s určitým časovým predstihom a na dlhšie časové obdobie, spravidla na jeden rok. Na niektorých úsekoch prokurátori vykonávajú previerky pravidelne a na niektorých úsekoch len zriedkavo. Závisí to od zistených poznatkov o porušovaní zákonnosti.

Prokurátor svoj zámer vykonať previerku musí prerokovať so svojim vedúcim prokurátorom a po vykonaní previerky je povinný do 15 dní od jej vykonania mu odovzdať rovnopis protokolu o vykonaní previerky. Stav a úroveň vykonaných previerok vedúci prokurátor jedenkrát za rok vyhodnocuje.

Spravidla sa previerka vykonáva na pracovisku preverovaného orgánu verejnej správy. Výnimočne aj na pracovisku prokuratúry možno preskúmať určité písomnosti, ale to len v prípade, že sa previerka zo závažných dôvodov nemohla vykonať na pracovisku preverovaného orgánu verejnej správy.

Previerková činnosť prokurátora, ale aj opatrenia, ktoré prokurátori na základe zistení z tejto previerky uplatnia, sa stávajú významným prostriedkom na zabezpečenie ochrany práv fyzických osôb, právnických osôb, ale aj štátu. Má aj dostatočný význam pre skvalitnenie rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy, pretože na základe zistených výsledkov sa dozvedia o možných problémoch súvisiacich s aplikáciou niektorých právnych predpisov. V budúcnosti pri rozhodovaní orgánov verejnej správy to môže zohrať významnú úlohu.

V konečnom dôsledku prokurátor na overenie účinnosti ním vykonaných opatrení vykonáva v orgánoch verejnej správy kontrolné previerky⁵.

Dovolím si konštatovať, že prokurátorské akty v netrestnej oblasti sú efektívnymi právnymi prostriedkami a v niektorých prípadoch poslednými, ktoré sú využité na ochranu práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb, ale aj štátu. Čím väčšia časť orgánov verejnej správy vo svojom postupe a rozhodovaní dodržiava zákony a ostatné všeobecne záväzné právne normy, tak postup a rozhodovanie týchto orgánov a frekvencia porušovania zákonnosti je tu v oveľa väčšej miere viditeľná.

Faktom je, že neustále existuje polemika či prokuratúra v netrestnej oblasti má plniť nejaké úlohy alebo či nie je dôvodnosť, aby prokuratúra v netrestnej oblasti túto činnosť vykonávala. Možno konštatovať na základe správ o výsledkoch činnosti prokuratúry v netrestnej oblasti, že aktivita prokurátorov od roku 2001 má stúpajúcu tendenciu nielen vo vybavenosti podnetov občanov, ale aj v počtoch vykonaných opatrení smerujúcich k náprave nezákonnosti, teda na opatrenia na

⁵ Príkaz generálneho prokurátora Slovenskej republiky č. 2/2003, čl. 44 ods. 1.

ochranu práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a často krát aj štátu.

Na záver by som skonštatovala, že výkon pôsobností prokurátorov v netrestnej oblasti je potrebná na ochranu zákonnosti ako aj na zabezpečenie právnej istoty v štáte

RESUMÉ

Public administration refers primarily to the administration of issues of public interest. This administration is executed by the relevant public authorities in the interest of the public. In order to carry out their duties and obligations such bodies need to have a relevant authorisation made by the applicable sources of law. However, it is necessary to have an efficient system of control of public authorities and one of the means by which such controls are carried out is the Prosecution Service of the Slovak Republic. The prosecution has various means how to execute these controls and these means include the objection (protest) of a prosecutor and the other one is referred to as a warning of a prosecutor. Nevertheless, the Prosecution Service also has the power to control the relevant public authorities by exercising their supervisory powers, which are vested in them by law. Such supervisions are a very important legal instrument when identifying the potential breach of law and very often they represent the last possibility of the protection of the rights and interests of the State, the public and individuals.

UZAVRETIE MANŽELSTVA AKO STATUSOVÉ PRÁVO VO VZŤAHU K MATRIČNÉMU PRÁVU

Manželstvo je jedinou formou spolužitia osôb rôzneho pohlavia, ktorá je výslovné regulovaná Zákonom o rodine a s existenciou ktorej právne predpisy spájajú významné právne následky.

Ústavnoprávne základy slovenského rodinného práva sú zakotvené v Ústavnom zákone č. 460/Zb. Ústave Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len Ústava SR). Ústava SR v čl. 41 ods. 1 stanovuje, že manželstvo, rodičovstvo a rodina sú pod ochranou zákona. Základným prameňom slovenského rodinného práva je Zákon č. 36/2005 Z.z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len Zákon o rodine alebo ZR). Zákon o rodine obsahuje základné zásady a má päť častí. V základných zásadách vyjadruje predovšetkým úctu k rodine založenej manželstvom. Vzťahy pri uzavretí manželstva upravuje ZR v prvej časti „Manželstvo,“ v prvej hlave vznik manželstva §§ 1 až 8, v druhej hlave okolnosti vylučujúce uzavretie manželstva §§ 9 až 17, v tretej hlave vzťahy medzi manželmi §§ 18 až 20. Podľa § 110 Zákona o rodine sa použije Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len OZ), ak zákon o rodine neustanovuje inak (napr. pri posudzovaní plnoletosti, spôsobilosti na právne úkony).

Uvedené ustanovenia Zákona o rodine nie je možné aplikovať bez ustanovení zákona o matrikách a tiež ani naopak. Vzťahy upravujúce uzavretie manželstva sú teda upravené aj v odvetví verejného práva, a to v Zákone č. 154/1994 Z.z. o matrikách v znení neskorších predpisov (ďalej len Zákon o matrikách alebo ZM), Vyhláška MVSR č. 302/1994 Z.z. ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia Zákona o matrikách a Zákon č.300/1993 Z.z. o mene a priezvisku v znení neskorších predpisov. Úzka súvislosť ZR aj ZM je daná však už historicky od roku 1811 (VOZ).

Po vzniku Československej republiky bolo tzv. recepčnou normou (zákon č. 11/1918 Sb.) prevzaté občianske právo platné na území bývalej Rakúsko - uhorskej monarchie. Na Slovensku prevzala citovaná recepčná norma uhorské občianske právo, vyjadrené väčšinou v normách obyčajového práva. Iba časť bola upravená písanými právnymi predpismi, z nich bol najvýznamnejší manželský zákon (zákonný článok XXXI/1894). Manželstvo sa uzatváralo zmluvou, na Slovensku bol obligatórny civilný sobáš, v Čechách, na Morave a v Sliezske bol obligatórny cirkevný sobáš. Tzv. manželská novela (zákon č. 320/1919 Sb.) zaviedla fakultatívny civilný sobáš vedľa sobáša cirkevného. Zákonom o práve rodinnom (zákon č. 265/1949 Sb.) bola opustená koncepcia manželstva ako zmluvného vzťahu a manželstvo vznikalo na základe súhlasného vyhlásenia manželov, že vstupujú do manželstva pred príslušným národným výborom. Bola

zakotvená forma obligátorného civilného sobáša. Zákon o rodine (zákon č. 94/1963 Sb.) umožňoval uzavrieť manželstvo výlučne civilnou formou. Pripúšťal náboženské svadobné obrady, nepripisoval im však žiadne právne následky. Uvádza sa, že náboženské svadobné obrady nie sú povolené pred uzavretím manželstva. Išlo o úkony, ktoré mali význam len z cirkevného hľadiska. Cirkevnú formu uzavretia manželstva zaviedol zákon č. 234/1992 Zb. ktorým sa menil a doplnil zákon č. 94/1963 Zb. o rodine v znení neskorších zmien a doplnkov. Podľa v súčasnosti platnej právnej úpravy sú obidve formy uzavretia manželstva rovnoprávne a dané na výber.

Súčasne bol týmto zákonom novelizovaný aj zákon o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom (Zák. č. 97/1963 Zb.ZMPSP).

Dnes sú občiansky sobáš a cirkevný sobáš dve rovnoprávne formy uzavretia manželstva. Snúbenci sa môžu rozhodnúť, ktorú formu si zvolia. Vyhlásenie snúbencov pred príslušným orgánom má konštitutívny charakter. Konkrétne podoba sobášneho obradu závisí od formy uzavretia manželstva a aj od prostredia v ktorom sa manželstvo uzatvára, tiež môže závisieť od individuálnych predstáv a želaní snúbencov. Pre civilnú formu uzavretia manželstva neexistuje žiadny predpis, ktorý by určoval, kde má byť manželstvo uzavreté. Spravidla sa uzatvára v miestnostiach osobitne prispôbených na tento účel, v sobášnych sieňach. Pre cirkevný sobáš je miesto predpísané, je ním miesto určené predpismi cirkvi alebo náboženskou spoločnosťou pre náboženské obrady alebo náboženské úkony.

Muž a žena, ktorí chcú spolu uzavrieť manželstvo sú snúbenci. Zákon o rodine používa pojem snúbenci ako legislatívnu skratku. Zasnúbenie je daný sľub uzavrieť v budúcnosti manželstvo. Zasnúbením vzniká medzi mužom a ženou snúbenecký pomer. Zasnúbenie je starý právny inštitút, známy už v rímskom práve, avšak naša právna úprava ho nepozná. Preto zasnúbenie treba chápať ako faktický spoločenský vzťah. Keďže Zákon o rodine neupravuje inštitút zasnúbenia, v prípade keď k uzavretiu manželstva nedôjde nemôžu vzniknúť ani právne následky. Všeobecný Občiansky zákonník z roku 1811 považoval zasnúbenie za právny inštitút a spájal s ním i niektoré právne následky predovšetkým v majetkovej sfére, napr. nárok na veno, náhrada škody v prípade neodôvodneného odstúpenia od zasnúbenia.¹ Zasnúbením však nevzniká žalobné právo na uzavretie manželstva, a takéto právo zo zasnúbenia nevznikalo ani v minulosti, takýto záväzok sa považoval iba za naturálny, t.j. nežalovateľný, so zreteľom na to, že právo chce pri samom uzavretí manželstva zachovať stranám čo najväčšiu voľnosť rozhodovania.²

Postup **pred uzavretím manželstva** je upravený v Zákone o matrikách, druhej časti §§ 27 až 30. Snúbenci pred uzavretím manželstva vyplnia žiadosť o uzavretie manželstva, v odôvodnených prípadoch to môže urobiť iba jeden z nich.

¹ Dôvodová správa ZR

² S Svoboda S. - Ficová S.: Zákon o rodine. Komentár. Bratislava, Eurounion 2005. s. 20

V žiadosti o uzavretie manželstva snúbenci uvádzajú osobné údaje a robia vyhlásenia o priezvisku po uzavretí manželstva, vyhlásenie, že im nie sú známe okolnosti vylučujúce uzavretie manželstva a že poznajú svoj zdravotný stav, vyjadrenie, či snúbenci už majú spolu deti a či k nim bolo uznané otcovstvo a vyjadrenie, či sa dohoda o priezvisku spoločných detí vzťahuje aj na deti nevesty, ktorého otec nie je známy.

Snúbenci sú povinní pred uzavretím manželstva predložiť doklady ustanovené Zákonom o matrikách.(§ 27 ods.1 ZM).

Ak chce uzavrieť manželstvo neplnoletá osoba staršia ako šesťnásť rokov alebo osoba, ktorej spôsobilosť na právne úkony je obmedzená, doloží aj právoplatné rozhodnutie súdu o povolení uzavrieť manželstvo.

Žiadosť a doklady potrebné na uzavretie manželstva predkladajú snúbenci na príslušnom matričnom úrade bez ohľadu na to, či bude manželstvo uzavreté pred orgánom obce alebo mestskej časti, ktorá vedie matriku, alebo pred orgánom cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Ak ide o uzavretie manželstva pred matričným úradom, ktorý nie je príslušný podľa miesta trvalého pobytu jedného zo snúbencov, prevezme doklady potrebné na uzavretie manželstva a vyhotoví povolenie na uzavretie manželstva pred iným ako miestne príslušným matričným úradom. Ide o delegáciu sobáša. Doklady a povolenie príslušný matričný úrad zašle matričnému úradu, v ktorého obvode sa bude manželstvo uzavierať. Ak ide o uzavretie manželstva pred orgánom cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, príslušný matričný úrad podľa miesta uzavretia manželstva prevezme od snúbencov žiadosť a doklady potrebné k uzavretiu manželstva, prekontroluje ich a overí správnosť údajov svojím podpisom a odtlačkom úradnej pečiatky. Potom podpísané tlačivo zašle orgánu cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, pred ktorým sa manželstvo uzavrie (§ 29 vyhl. č. 302/1994 Z.z.).

Postup **pri samotnom uzavretí manželstva** je upravený v Zákone o rodine, prvej časti, prvej hlave §2, §6 a §7. Manželstvo sa uzaviera súhlasným vyhlásením snúbencov pred orgánom obce alebo mestskej časti, ktorá vedie matriku (matričný úrad), alebo pred orgánom registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Snúbenci verejne a slávnostným spôsobom v prítomnosti dvoch svedkov vyhlásia, že uzavierajú manželstvo (§ 2 ZR). Súhlasné vyhlásenie snúbencov o tom, že spolu vstupujú do manželstva sa uskutočňuje:

- ak ide o formu uzavretia manželstva pred matričným úradom - pred príslušným starostom alebo primátorom alebo povereným poslancom obecného alebo mestského zastupiteľstva za prítomnosti matrikára.

- ak ide o cirkevnú formu - pred oprávnenou osobou vykonávajúcou činnosť duchovného registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti

- verejne - zásada verejnosti je splnená, ak sa manželstvo uzaviera na ktoromkoľvek mieste, kde majú prístup aj iné osoby, než len tie, ktorých prítomnosť je nevyhnutná na sobášnom obrade,

- slávnostným spôsobom - slávnostná forma je spravidla zabezpečená slávnostným prejavom oddávajúceho a dôstojným správaním prítomných,

- v prítomnosti dvoch svedkov.

Prítomnosťou dvoch svedkov sa zdôrazňuje slávnostný spôsob uzavretia manželstva. Ide o svedkov úkonu, nie o svedkov snúbencov.

Pre vznik manželstva je potrebná aj súčinnosť sobášiaceho.

Snúbenci pri uzavieraní manželstva pred matričným úradom alebo pred orgánom cirkvi urobia v zmysle § 6 ods. 3 ZR aj súhlasné vyhlásenie, či

- priezvisko jedného z nich bude ich spoločným priezviskom,
- si ponechajú svoje doterajšie priezviská,
- priezvisko jedného z nich bude ich spoločným priezviskom a jeden z nich si zároveň ako druhé priezvisko v poradí ponechá svoje doterajšie priezvisko; snúbenc, ktorý už má dve priezviská, uvedie, ktoré z doterajších priezvisk bude uvedené ako druhé priezvisko v poradí po uzavretí manželstva.

Spoločné priezvisko, na ktorom sa snúbenci dohodli, bude aj priezviskom ich spoločných detí. Ak si snúbenci ponechajú svoje doterajšie priezviská, súhlasne vyhlásia, ktoré z ich priezvisk bude priezviskom spoločných detí. Ak jeden zo snúbencov bude používať dve priezviska, priezviskom ich detí bude spoločné priezvisko rodičov (§ 6 ods. 3 a 4 ZR). Dohoda o určení spoločného priezviska manželov, resp. o spoločnom priezvisku detí, ak si manželia ponechali svoje priezviská, rozhoduje nielen o určení spoločného priezviska detí, ktoré sa narodia v manželstve, ale vzťahuje sa aj na deti, ktoré si manželia po uzavretí manželstva osvoja, ako aj na spoločné deti snúbencov, ktoré sa im narodili pred uzavretím manželstva.

Postup pri uzavretí manželstva **pred matričným úradom** je upravený v Zákone o rodine, v prvej časti, v prvej hlave § 4. Vyhlásenie o uzavretí manželstva urobia snúbenci na matričnom úrade určenom pre obvod, v ktorom má jeden z nich trvalý pobyt, pred starostom alebo primátorom, alebo povereným poslancom obecného zastupiteľstva alebo mestského zastupiteľstva za prítomnosti matrikára (§ 4 ods. 1 ZR).

Vecne príslušným na prijatie vyhlásenia o uzavretí manželstva je matričný úrad. Matriky vedú obce a mestské časti. Miestna príslušnosť sa určuje podľa miesta trvalého bydliska snúbencov. Ak snúbenci bývajú v obvode dvoch matričných úradov, môžu si vybrať ktorýkoľvek z nich. Kde sa v takomto prípade manželstvo uzavrie, závisí od vôle snúbencov, kde obaja písomne požiadajú o uzavretie manželstva. Z vecnej a miestnej príslušnosti matričných úradov Zákon o rodine pripúšťa dve výnimky:

- miestne príslušný matričný úrad môže povoliť uzavretie manželstva pred iným matričným úradom alebo na ktoromkoľvek inom vhodnom mieste (§ 4 ods. 2 ZR). Ide o tzv. delegáciu, t.j. prenesenie miestnej príslušnosti. Aj tu platí, že manželstvo sa musí uzavrieť pred starostom, primátorom alebo iným povereným poslancom, za prítomnosti matrikára a dvoch svedkov. Matričné úrady neskúmajú dôvody, pre ktoré snúbenci žiadajú uzavrieť manželstvo pred iným než miestne príslušným matričným úradom. Snúbenci si vyberú za miesto svojho sobáša napríklad niektorý

kultúrny či historický objekt. Vhodným miestom môže byť aj nemocnica či iné zdravotnícke zariadenie, ak je jeden zo snúbencov pripútaný na lôžko. Pokiaľ snúbenci podávajú na príslušný matričný úrad žiadosť o povolenie uzavrieť manželstvo na inom mieste, podmienkou je, aby miesto, kde má byť urobené vyhlásenie o uzavretí manželstva, bolo vhodným miestom na tento účel. Nevhodným miestom na uzavretie manželstva by bolo také miesto, ktoré by vylučovalo slávnostný charakter sobášneho aktu.

Manželstvo je možné uzavrieť zjednodušenou formou (in articulo mortis) v prípade, že život jedného zo snúbencov je priamo ohrozený. Ak je život jedného zo snúbencov priamo ohrozený, manželstvo možno uzavrieť pred ktorýmkoľvek matričným úradom a na ktoromkoľvek mieste (§ 4 ods. 3 ZR). Povolenie príslušného matričného úradu (delegácia) sa nevyžaduje. Snúbenci sú oslobodení od povinnosti predložiť zákonom ustanovené doklady. Predloženie dokladov nahrádza vyhlásenie snúbencov, že im nie sú známe okolnosti, ktoré by uzavretie manželstva vylučovali. Posúdenie stavu priameho ohrozenia života jedného zo snúbencov bude závisieť od okolností konkrétneho prípadu. Zdravotný stav môže posúdiť sám sobášiaci orgán napr. v prípade cestnej havárie, ohrozenie života možno preukázať lekársym potvrdením, alebo ústnym vyjadrením ošetrojúceho lekára. Ak sa lekár vyjadrí len ústne, aby sa obrad nezdržoval, vystaví dodatočne písomný doklad. Stav priameho ohrozenia manželstva musí existovať v čase, keď sa manželstvo uzaviera. Snúbenec musí byť spôsobilý vyhlásiť, že mu nie sú známe okolnosti vylučujúce uzavretie manželstva. Pôjde o situáciu, ktorá vzbudzuje obavu, že ak by sa manželstvo malo uzavrieť bežným spôsobom, hrozí nebezpečenstvo, že by sa snúbenec obradu nedožil. To neznamená, že v prípade uzavretia manželstva týmto spôsobom musí bezpodmienečne nasledovať smrť snúbenca.³

Ak nemá ani jeden zo snúbencov trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a príslušnosť nieje možné určiť, snúbenci môžu urobiť vyhlásenie o uzavretí manželstva na ktoromkoľvek matričnom úrade.

Postup pri uzavretí manželstva **pred orgánom cirkvi** je upravený v Zákone o rodine, v prvej časti, v prvej hlave §5. Vyhlásenie o uzavretí manželstva urobia snúbenci pred osobou vykonávajúcou činnosť duchovného registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Registrovanou je len taká cirkev alebo náboženská spoločnosť, ktorá splnila podmienky registrácie stanovené Zákomom č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení zákona č. 394/2000 Z.z.. Orgánom ktorý registruje na území Slovenskej republiky cirkvi a náboženské spoločnosti je Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky. V súčasnosti je na Slovensku 15 registrovaných cirkví a náboženských spoločností. Vyhlásenie o uzavretí manželstva urobené pred inou než štátom

³ Lazar J. a kol.: Občianske právo hmotné. Tretie doplnené a prepracované vydanie. Bratislava, IURA EDITION 2006. s. 232

registrovanou cirkvou alebo náboženskou spoločnosťou, nemá za následok vznik manželstva.

Ktorý orgán je konkrétne príslušný prijať vyhlásenie snúbencov o uzavretí manželstva, z hľadiska vecnej a miestnej príslušnosti a kto je osobou vykonávajúcou činnosť duchovného, upravujú vnútorné predpisy jednotlivých cirkví a náboženských spoločností. Manželstvo pred orgánom cirkvi sa uzaviera v kostole alebo na inom vhodnom mieste určenom vnútornými predpismi cirkvi alebo náboženskej spoločnosti na náboženské obrady alebo náboženské úkony. Ak je život jedného zo snúbencov priamo ohrozený, manželstvo možno uzavrieť na ktoromkoľvek vhodnom mieste (§ 5 ods. 2 a 3 ZR).

Postup pri uzavretí manželstva v **cudzine** je upravený v Zákone o rodine, v prvej časti, v prvej hlave § 3. Štátny občan Slovenskej republiky môže v cudzine uzavrieť manželstvo pred príslušným orgánom cudzieho štátu, kde sa zdržuje alebo pred orgánom Slovenskej republiky na to určeným, a to civilnou aj cirkevnou formou. Pre formu uzavretia manželstva v cudzine platí v medzinárodnom práve súkromnom zásada locus regit actum, resp. lex loci celebrationis, čiže forma uzavretia manželstva sa spravuje právom miesta, kde sa manželstvo uzatvára (§ 20 ods. 1 ZMPS). Manželstvo sa uzatvára podľa ustanovení Zákona o rodine vrátane podmienok jeho platnosti.

Vzhľadom na to, že cudzie právne predpisy môžu byť niekedy značne zložité a spôsobovať našim občanom ťažkosti, umožňuje sa uzavretie manželstva v cudzine našim občanom pred orgánom Slovenskej republiky na to určeným. Ide o tzv. konzulárny sobáš. Podľa Viedenského dohovoru o konzulárnych stykoch (Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 32/1969 Zb.) sa konzulárny sobáš uzatvára pred príslušným zastupiteľským úradom. Splnomocneným môže byť najmä vedúci zastupiteľského úradu, ktorý môže poveriť aj niektorého zo svojich podriadených úradníkov. Nevyklučuje sa možnosť sobáša pred orgánom cudzieho štátu, kde sa náš občan zdržuje, za predpokladu, že obrad sa neprieči kogentným ustanoveniam slovenského právneho poriadku, tzv. výhrada verejného poriadku.⁴ Zastupiteľský úrad je povinný preskúmať, či sú splnené podmienky ustanovené slovenským právnym poriadkom. Spôsobilosť osoby uzavrieť manželstvo, ako aj podmienky pre jeho platnosť sa spravujú právom štátu, ktorého je táto osoba príslušníkom (§19 ZMPS). Spôsobilosť na uzavretie manželstva sa preukazuje osvedčením. Snúbenci musia vyhlásiť, že im nie sú známe okolnosti vylučujúce uzavretie manželstva.

Postup **po uzavretí manželstva** je upravený v Zákone o matrikách. O uzavretí manželstva sa vyhotoví zápisnica. Zápisnica o uzavretí manželstva musí obsahovať:

- mená, priezviská a rodné čísla snúbencov a ich podpisy,
- mená, priezviská a rodné čísla svedkov a ich podpisy,
- dátum a miesto uzavretia manželstva,

⁴ Dôvodová správa k ZR

- meno, priezvisko a podpis sobášiacoho a matrikára, ak ide o uzavretie manželstva pred matričným úradom,
- dohodu snúbencov o priezvisku,
- meno, priezvisko a podpis tlmočníka, ak sa jeho prítomnosť pri uzavretí manželstva vyžaduje a ak bol ustanovený, aj odtlačok jeho úradnej pečiatky,
- odtlačok úradnej pečiatky orgánu, pred ktorým sa uzavrelo manželstvo (§ 27 ods. 6 ZM). Orgán cirkvi, pred ktorým sa uzavrelo manželstvo, je povinný doručiť zápisnicu o uzavretí manželstva do troch pracovných dní od uzavretia manželstva matričnému úradu, v ktorého obvode bolo manželstvo uzavreté. Zápisnica o uzavretí manželstva vyhotovená duchovným, pred ktorým snúbenci urobili vyhlásenie o vstupe do manželstva, musí mať rovnaké náležitosti, ako zápisnica vyhotovená matričným úradom.

Na zápis uzavretia manželstva je príslušný matričný úrad, v ktorého obvode sa uzavrelo manželstvo. Matričný úrad vykoná zápis do knihy manželstiev na základe zápisnice o uzavretí manželstva a dokladov, ktoré boli priložené k žiadosti o uzavretie manželstva.

Matrikár po doručení podkladov na zápis do matriky vykoná zápis do matričnej knihy bez zbytočného odkladu. Manželstvo vzniká vyhlásením snúbencov pred príslušným orgánom, zápis do matriky má len deklaratórny charakter.

A. Podľa zápisu v knihe manželstiev vydáva matričný úrad sobášny list

Do osobitnej matriky sa zapisuje uzavretie manželstva štátnych občanov Slovenskej republiky, ku ktorému došlo na území cudzieho štátu, zastupiteľskom úrade Slovenskej republiky v cudzom štáte, lodi alebo v lietadle mimo územia Slovenskej republiky, území nepatriacom žiadnemu štátu. Zápis sa vykoná na základe oznámenia zastupiteľského úradu Slovenskej republiky v cudzom štáte podaného občanom. Osobitnú matriku vedie Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.

Okolnosti vylučujúce uzavretie manželstva sú upravené v Zákone o rodine, v prvej časti, v druhej hlave v §§ 9 až 17. Pojem okolnosti vylučujúce uzavretie manželstva v sebe zahŕňa dva okruhy prekážok (neplatnosť a neexistencia) s rôznymi právnymi následkami – neplatnosťou a neexistenciou.

Vznik platného manželstva vylučujú okolnosti:

- a) bigamia,
- b) príbuzenský vzťah,
- c) nedostatok veku,
- d) duševná porucha,
- e) vada právneho úkonu.

a) Manželstvo nemožno uzavrieť so ženatým mužom alebo s vydatou ženou, v takom prípade by bolo manželstvo neplatné (§ 9 ods. 1 ZR). Z toho vyplýva, že k vzniku platného manželstva je potrebné rešpektovať princíp monogamie.

b) Manželstvo nemožno uzavrieť medzi predkami a potomkami a medzi súrodencami. To isté platí o príbuzenstve založenom osvojením. Súd aj bez návrhu rozhodne, že manželstvo je neplatné z dôvodu blízkeho príbuzenského vzťahu (§ 10 ZR).

c) Manželstvo nemôže uzavrieť maloletý. Snúbenec musí byť v čase uzavretia manželstva plnoletý. Plnoletosť sa nadobúda dovŕšením osemnásteho roku veku. Pred dosiahnutím tohto veku sa plnoletosť nadobúda len uzavretím manželstva, hoci aj neplatného, a to v prípade maloletého, ktorý je starší ako šesťnásť rokov a na uzavretie manželstva dal povolenie súd. Uzavretím manželstva teda maloletý, starší ako šesťnásť rokov nadobúda plnoletosť. Takto nadobudnutá plnoletosť sa nestráca ani zánikom manželstva ani vyhlásením za neplatné pred dovŕšením osemnásteho roku veku (§ 8 ods. 2 OZ).

d) Vyhlásením snúbencov o tom, že vstupujú do manželstva sú prejavom vôle. Tieto prejavy vôle smerujú k právnym následkom, k vzniku manželstva, k vzniku manželských práv a povinností, ktoré s nimi zákon o rodine spája. Sú to právne úkony.

Rozhodnutie, ktorým súd pozbavuje spôsobilosti alebo obmedzuje spôsobilosť občana, je rozhodnutím o osobnom stave.⁵ Rozhodnutím súdu o pozbavení alebo obmedzení spôsobilosti na právne úkony sa od právoplatnosti tohto rozhodnutia mení právne postavenie občana v tom zmysle, že nie je ďalej celkom alebo sčasti spôsobilý svojimi právnymi úkonmi, poprípade len niektorými právnymi úkonmi nadobúdať práva a povinnosti.⁶

Manželstvo teda nemôže uzavrieť osoba pozbavená spôsobilosti na právne úkony.

Manželstvo nemôže uzavrieť osoba postihnutá duševnou poruchou, ktorá by mala za následok obmedzenie spôsobilosti na právne úkony. Súd však môže uzavretie manželstva takej osobe povoliť, ak je jej zdravotný stav zlučiteľný s účelom manželstva.

Ak uzavrie manželstvo osoba pozbavená spôsobilosti na právne úkony alebo osoba, ktorá trpí poruchou, ktorá by mala následok pozbavenie spôsobilosti na právne úkony, súd rozhodne o tom, že manželstvo je neplatné aj bez návrhu.

Súd nerozhodne o neplatnosti manželstva a manželstvo sa stane platným, ak sa zdravotný stav manžela stal zlučiteľným s účelom manželstva (§ 12 ZR).

Manželstvo je neplatné, ak vyhlásenie o uzavretí nebolo urobené slobodne, vážne, určito a zrozumiteľne (§ 14 ods. 1 ZR). Ide tu o náležitosti týkajúce sa vôle a jej prejavu. V odbornej literatúre bola dlhodobo diskutovaná otázka, do akej miery je možné aplikovať ustanovenia OZ o právnych úkonoch na prípady

⁵ R 35/1985

⁶ R 14/1977

manželstva uzavretého v dôsledku bezprávnej vyhrážky, alebo omylu týkajúceho sa totožnosti jedného zo snúbencov, alebo povahy právneho úkonu uzavretia manželstva. Ustanovenie § 14 ZR rozširuje explicitne dôvody neplatnosti manželstva o prípady vady právneho úkonu spočívajúcej v nedostatkoch náležitosti vôle.⁷ V § 14 ZR sa priamo odkazuje na § 37 ods. 1 OZ, podľa ktorého právny úkon sa musí urobiť slobodne a vážne, určite a zrozumiteľne, inak je neplatný. Ak má právny úkon vady vôle alebo vady prejavu vôle, je absolútne neplatný. Absolútna neplatnosť právneho úkonu nastáva priamo zo zákona ex lége a pôsobí od začiatku ex tunc voči každému. Každý kto má na tom naliehavý právny záujem, môže sa neplatnosti právneho úkonu dovolávať bez časového obmedzenia súdnou cestou. Pre neplatnosť vyhlásenia o uzavretí manželstva má Zákon o rodine špeciálnu úpravu. O tom, že manželstvo je neplatné, súd rozhodne na návrh ktoréhokolvek manžela. Právo manžela podať návrh na začatie konania o neplatnosti manželstva zanikne uplynutím jedného roka odo dňa, keď sa o dôvodoch neplatnosti manželstva dozvedel (§14 ods. 2 a 3 ZR). Návrh na vyhlásenie manželstva za neplatné je viazaný na subjektívne určený začiatok plynutia jednoročnej lehoty, pretože závisí od toho kedy sa manžel o uvedených dôvodoch neplatnosti manželstva dozvedel. Až od uvedeného dňa, odvtedy, keď sa skutočne o týchto dôvodoch neplatnosti manželstva dozvedel, začne mu plynúť jednoročná lehota na uplatnenie príslušného návrhu, ktorý musí byť v tejto lehote aj podaný na súd, nestačilo by jeho podanie na pošte napr. posledný deň jednoročnej lehoty, ak by ho pošta doručila súdu až po jej uplynutí.⁸ Návrh o neplatnosť manželstva podaný po uplynutí zákonom ustanovenej jednoročnej lehoty súd zamietne. Následkom uplynutia jednoročnej prekluzívnej doby a neuplatnenia uvedeného práva v tejto dobe je zánik subjektívneho práva a spoločne s ním i nároku.

Pre platnosť právneho úkonu sa vyžaduje, aby subjekt prejavil navonok tú vôľu, ktorú má a ktorá je výsledkom jeho vlastného a slobodného vytvorenia. Slobodou vôle sa rozumie neexistencia pôsobenia vonkajších rušivých vplyvov, ktoré konajúcu osobu zbavujú voľnosti rozhodnúť sa, či určitý prejav vôle vykoná, alebo túto voľnosť neprímerane obmedzujú.⁹ Za nedostatok slobody vôle sa považuje konanie pod nedovoleným nátlakom zo strany druhého účastníka alebo tretej osoby, ak druhý účastník o tom vedel a aj to využil.

Manželstvo, ktoré bolo uzavreté aj napriek existencii okolností, ktoré vylučujú uzavretie manželstva, síce vznikne, avšak je neplatné, (matrimonium nullum). Manželstvo vzniklo, a až do právoplatnosti súdneho rozhodnutia o neplatnosti sa toto manželstvo pokladá za platne uzavreté. Následok neplatnosti manželstva nastane až na základe právoplatnosti rozsudku, ktorý vysloví

⁷ Dôvodová správa k ZR

⁸ Svoboda S. - Ficová S.: Zákon o rodine. Komentár. Bratislava, Eurounion 2005. s. 35

⁹ Lazar J. a kol.: Občianske právo hmotné. Tretie doplnené a prepracované vydanie. Bratislava, IURA EDITION 2006. s. 126

neplatnosť manželstva. Manželstvo, o ktorom súd rozhodol, že je neplatné, považuje sa za neuzavreté (§16 ods. 1 ZR). Rozhodnutie o vyhlásení manželstva za neplatné má spätné účinky ku dňu uzavretia manželstva, ex tunc. Toto súdne rozhodnutie má konštitutívny charakter. Súd nerozhodne o neplatnosti manželstva a manželstvo sa stane platným, t.j. konvaliduje sa, ak do vyhlásenia manželstva za neplatné dôjde k odstráneniu okolnosti, ktorá mala za následok jeho neplatnosť.

Právoplatnosťou rozhodnutia súdu, ktorým súd rozhodol o neplatnosti manželstva, zanikajú všetky osobné vzťahy medzi manželmi. Rozhodnutím súdu sa so spätnými účinkami ku dňu uzavretia manželstva mení osobný stav manželov. Manželov treba považovať za osoby, ktoré neuzavreli manželstvo, o čom treba vykonať príslušné záznamy v matrike, v knihe manželstiev.

Dohoda o používaní spoločného priezviska stráca účinnosť a manžel, ktorý pri uzavretí manželstva prijal priezvisko druhého manžela, je povinný vrátiť sa k svojmu predchádzajúcemu priezvisku.

Od neplatného manželstva sa odlišuje **zdanlivé, putatívne**, neexistujúce manželstvo, non matrimonium, matrimonium putativum. Na rozdiel od neplatného manželstva, manželstvo vôbec nevznikne, a teda nevyvoláva nijaké právne následky. Zdanlivé manželstvo nemožno vyhlásiť za neplatné, a keďže nevzniklo, neprichádza do úvahy jeho konvalidácia. V prípade pochybností o tom, či tu manželstvo je, alebo nieje, rozhodne súd. Rozhodnutie súdu má len deklaratórny charakter.

Manželstvo nevznikne, ak vyhlásenie o uzavretí manželstva bolo vynútené násilím, urobila maloletá osoba mladšia ako šesťnásť rokov, bolo urobené pred nepríslušným matričným úradom alebo ak bolo vyhlásenie o uzavretí manželstva urobené pred nepríslušným starostom alebo primátorom, alebo poslancom obecného zastupiteľstva alebo mestského zastupiteľstva, bolo urobené pred cirkvou alebo náboženskou spoločnosťou, ktorá nieje registrovaná, alebo ak bolo vyhlásenie o uzavretí manželstva urobené pred osobou, ktorá nebola oprávnená vykonávať činnosť duchovného registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, bolo urobené v cudzine pred orgánom, ktorý na to nebol určený, alebo urobil zástupca bez platného plnomocenstva alebo ak došlo k odvolaniu plnomocenstva (§ 17 ZR).

Manželstvo sa chápe ako právny vzťah medzi mužom a ženou, ktorý vzniká splnením zákonných podmienok, predpísanou formou, má zákonom určený obsah a účel a zaniká len na základe zákonom určených dôvodov.

V príspevku bol prezentovaný stručný náčrt súkromnoprávneho a verejnoprávneho statusu uzavretia manželstva. Vo vzťahu k forme, možno záverom konštatovať, že právny stav uzavretia manželstva oboma formami zostávajú aj v rámci možných legislatívnych zmien zachované.

APLIKÁCIA USTANOVENÍ O LEHOTÁCH NA ULOŽENIE SANKCIE ZA SPRÁVNY DELIKT

ÚVOD

Správne orgány pri ukladaní sankcií za porušenie povinností ustanovených v administratívnoprávnych predpisoch sú povinné rešpektovať lehoty, v rámci ktorých má byť sankcia uložená. Tieto lehoty, upravujúce de facto zánik zodpovednosti subjektu, sú upravené v osobitných administratívnoprávnych predpisoch, zásadne v osobitných zákonoch. Je vecou konkrétneho zákona, či ustanoví na zánik zodpovednosti iba lehotu objektívnu alebo ustanoví lehoty dve – objektívnu a subjektívnu. Ide o právnu istotu predovšetkým vo vzťahu k protiprávne konajúcej osobe (k protiprávne konajúcemu subjektu), ktorá sa spravidla týka ukladania pokút formou rozhodnutia.

VŠEOBECNE

Ustanovenia administratívnoprávnych predpisov (ustanovenia osobitných zákonov) spravidla znejú tak, že, cit.: „(...)správny orgán uloží pokutu do (...) Sk tomu, kto porušil (...)“

Zákonná formulácia „uloží pokutu“ znamená povinnosť uložiť pokutu, ak nastane hypotéza právnej normy, t. j. ak dôjde k splneniu predpokladov – podmienok na uvedený postup správneho orgánu, t. j. ak subjekt porušil svoje povinnosti.

1. Teda, zákonná formulácia „uloží pokutu“ znamená povinnosť uložiť pokutu, na rozdiel od formulácií „môže uložiť pokutu“ alebo „je oprávnený uložiť pokutu“, vyskytujúcich sa v právnych predpisoch a umožňujúcich správnu úvahu v tom, či sa vzhľadom na závažnosť, okolnosti a následky protiprávneho konania vôbec pokuta uloží alebo k náprave protiprávne konajúcej osoby nebude potrebné pokutu ukladať.

V uvedenej súvislosti je vhodné spomenúť, že v rozhodnutí o uložení pokuty musí byť formulácia „...ukladá“ pokutu..., nie „...udeľuje“ pokutu... . Nejde len o to, že v slovenskom jazyku sa slovo „udelíť“ vzťahuje k udeľovaniu cien, odmien, vyznamenaní, výhod, čiže pozitívnych a pre adresáta udelenia žiadúcich predmetov udelenia, ale ide o to, že správne orgány majú dodržiavať presnosť výrazov uvedených v zákone. Ak zákon používa formuláciu „...uloží“..., nemožno si ju svojvoľne zameniť na výraz „...udelí“..., ktorý sa v predmetnej právnej norme nenachádza.

Lehoty na uloženie pokuty sú ustanovené zvyčajne tak, že, cit.: „*Pokutu možno uložiť do jedného roka odo dňa, keď správny orgán zistil porušenie povinností, najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď k porušeniu povinností došlo.*“

Lehota „*jedného roka odo dňa, keď správny orgán zistil porušenie povinností*“, je lehotou **subjektívnu**, a lehota „*troch rokov odo dňa, keď k porušeniu povinností došlo*“, je lehotou **objektívnu**. Subjektívna lehota sa skončí najneskôr so skončením objektívnej lehoty. Obe lehoty, subjektívna aj objektívna, sú lehotami prekluzívnymi, t. j. prepadnými. Po ich uplynutí nie je možné uložiť pokutu. A to ani v prípade, keby si postihnutie prial alebo na ňom trval subjekt, ktorý mal byť postihnutý za správny delikt, pretože uplynutím niektorej z týchto lehôt **zaniká právo** (zaniká oprávnenie správnych orgánov) uložiť pokutu.

Prípadne, lehota na uloženie pokuty je iba jedna (objektívna) a ustanovenie zákona v danom prípade obvykle znie tak, že, cit.: „*Pokutu možno uložiť do jedného roka odo dňa, keď došlo k porušeniu povinností.*“

Lehota „*jedného roka odo dňa, keď došlo k porušeniu povinností*“, je lehotou **objektívnu**. V prípade takéhoto ustanovenia nie je subjektívna lehota, preto právo (oprávnenie) správnych orgánov uložiť pokutu **zaniká** uplynutím tejto jednoročnej prekluzívnej (prepadnej) lehoty. Po uplynutí tejto lehoty nie je možné uložiť pokutu. A to ani v prípade, keby si postihnutie prial alebo na ňom trval subjekt, ktorý mal byť postihnutý za správny delikt, pretože uplynutím tejto lehoty **zaniká právo** (zaniká oprávnenie správnych orgánov) uložiť pokutu.

PLYNUTIE LEHÔT A ROZHODNUTIE SPRÁVNEHO ORGÁNU

V súvislosti s plynutím lehôt na rozhodnutie o uložení pokuty je potrebné zodpovedať na otázku, či je potrebné, aby do uplynutia subjektívnej lehoty a objektívnej lehoty bolo rozhodnutie o uložení pokuty právoplatné alebo stačí aby, bolo vydané.

Riešenie danej otázky môže mať zásadný význam.

Túto otázku je teda potrebné analyzovať v dvoch situáciách:

1. Je potrebné, aby do uplynutia subjektívnej lehoty a objektívnej lehoty bolo rozhodnutie o uložení pokuty **právoplatné**.
2. Stačí, aby do uplynutia subjektívnej lehoty a objektívnej lehoty rozhodnutie o uložení pokuty bolo **vydané** (dátum na rozhodnutí).

Obe alternatívy je potrebné podrobiť analýze, výkladu a argumentácii. Ide o predloženie argumentačnej podpory pre oba z postupov, záleží na správnom orgáne, ktorý z postupov (ktorú alternatívu) si vyberie, zohľadňujúc fakt, že svoj postup si bude musieť v praxi obhájiť.

Výklad k alternatíve č. 1, t. j. či je potrebné, aby do uplynutia subjektívnej lehoty alebo objektívnej lehoty bolo rozhodnutie o uložení pokuty právoplatné.

Z hľadiska právnej istoty pre správne orgány ako aj pre subjekt, ktorému sa pokuta ukladá, je ideálne (a právne nespochybniteľné), ak do uplynutia subjektívnej lehoty a objektívnej lehoty je rozhodnutie o uložení pokuty právoplatné.

Pri tomto výklade formulácia „uložiť pokutu“ znamená, že pokuta je uložená záväzne, t. j. právoplatným rozhodnutím. Je pokuta uložená aj neprávoplatným rozhodnutím alebo je uložená právoplatným rozhodnutím? Pokuta je skutočne uložená až právoplatným rozhodnutím, je záväzne uložená až vtedy, keď rozhodnutie o uložení pokuty je právoplatné. Neprávoplatným rozhodnutím o uložení pokuty účastník konania nie je viazaný. Pri tomto výklade formulácia „uložiť pokutu“ teda znamená, že v prepadných lehotách (subjektívnej aj objektívnej) má byť rozhodnutie právoplatné.

Ak rozhodnutie správnych orgánov o uložení pokuty nadobudne právoplatnosť počas plynutia zákonných lehôt, môžu mať správne orgány istotu, že pokuta je určite uložená v zákonných lehotách, ak v týchto lehotách rozhodnutie o uložení pokuty sa stane právoplatným.

Prípadná obrana (napríklad využitím mimoriadnych opravných prostriedkov) účastníka konania o uložení pokuty sa v takom prípade (rozhodnutie je v subjektívnej aj objektívnej lehote právoplatné) nemôže opierať o zánik možnosti uložiť pokutu uplynutím prepadných lehôt, resp. takáto obrana by bola neúčelná a zbytočná.

Výklad k alternatíve č. 2, t. j. či stačí, aby do uplynutia subjektívnej lehoty a objektívnej lehoty rozhodnutie o uložení pokuty bolo vydané (dátum vydania uvedený na rozhodnutí).

Tento výklad nadobúda význam predovšetkým vtedy, ak je rozhodnutie vydávané „tesne“ pred uplynutím subjektívnej, resp. objektívnej lehoty.

Pokuta má byť uložená v subjektívnej a objektívnej lehote podľa osobitného zákona (ide o lehoty maximálne, hraničné, po uplynutí niektorej z týchto lehôt pokuta nemôže byť uložená). Ak sa na konanie o uložení pokuty za správny delikt vzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení zákona č. 215/2002 Z.z., zákona č. 527/2003 Z.z. a , zákona č. 122/2006 Z.z. o správnom konaní (správny poriadok) ako všeobecný predpis o správnom (a zásadne sa skutočne vzťahuje), rozhodnutie má byť vydané aj podľa všeobecných (minimálnych) lehôt na rozhodnutie (od začatia konania) podľa § 49 zákona o správnom konaní. Ustanovenie § 49 zákona o správnom konaní, upravujúce lehotu pre rozhodnutie, konkrétne znie, cit. ods. 1: „*V jednoduchých veciach, najmä ak možno rozhodnúť na podklade dokladov predložených účastníkom konania, správny orgán rozhodne bezodkladne.*“ a cit. ods. 2: „*V*

ostatných prípadoch, ak osobitný zákon neustanovuje inak, je správny orgán povinný rozhodnúť vo veci do 30 dní od začatia konania; vo zvlášť zložitých prípadoch rozhodne najneskôr do 60 dní; ak nemožno vzhľadom na povahu veci rozhodnúť ani v tejto lehote, môže ju primerane predĺžiť odvolací orgán (orgán príslušný rozhodnúť o rozklade). Ak správny orgán nemôže rozhodnúť do 30, prípadne do 60 dní, je povinný o tom účastníka konania s uvedením dôvodov upovedomiť.“

K tomuto ustanoveniu zákona o správnom konaní je potrebné uviesť, že *“za splnenie povinnosti rozhodnúť sa považuje vydanie meritórneho rozhodnutia vo veci“* (porov. napr. Ondruš, R.: Správni rád – komentár. Linde Praha, 2003, str. 446).

Ak je rozhodnutie vydané „tesne“ pred uplynutím subjektívnej, resp. objektívnej lehoty, môžu nastať dve situácie:

- a) účastník konania sa neodvolá a rozhodnutie o uložení pokuty márnym uplynutím lehoty na odvolanie by sa malo stať právoplatným po uplynutí subjektívnej (1 - ročnej), resp. objektívnej (3 – ročnej) lehoty.
- b) účastník konania sa odvolá a rozhodnutie o uložení pokuty bude predmetom správneho konania o odvolaní, pričom vydanie rozhodnutia o odvolaní prvostupňovým orgánom v rámci autoremedúry, resp. odvolacím orgánom, bude časovo spadať do obdobia po uplynutí subjektívnej (1 - ročnej), resp. objektívnej (3 – ročnej) lehoty, čiže po uplynutí daných lehôt už nebude možné ani vydať rozhodnutie o uložení pokuty.

Výklad k alternatíve č. 2 písm. a), t. j. ak je rozhodnutie vydané „tesne“ pred uplynutím subjektívnej, resp. objektívnej lehoty, účastník konania sa proti oznámenému rozhodnutiu neodvolá a rozhodnutie o uložení pokuty márnym uplynutím lehoty na odvolanie by sa malo stať právoplatným po uplynutí subjektívnej (1 - ročnej), resp. objektívnej (3 – ročnej) lehoty.

Je potrebné pripomenúť, že správny orgán nie je oprávnený „zjednodušiť“ si situáciu tým, že vyčká na uplynutie prepadných lehôt, aby už nemusel rozhodnutie o uložení pokuty vydať (správny orgán je povinný zachovať lehotu na rozhodnutie – t. j. na vydanie rozhodnutia podľa § 49 správneho poriadku, hoci by mal rozhodnutie vydať v posledný deň 1-ročnej subjektívnej lehoty alebo hoci v posledný deň 3-ročnej objektívnej lehoty). Ak správny orgán má všetky potrebné podklady na rozhodnutie, je povinný rozhodnúť – vydať rozhodnutie, aj keby tak mal urobiť hoci „tesne“ pred uplynutím prekluzívnych lehôt, umožňujúcich uloženie sankcie podľa osobitného zákona. Vydanie rozhodnutia je v súlade so zákonom a v rámci lehôt. Protí zákonu, v rozpore s ustanoveniami o lehotách na rozhodnutie podľa § 49 správneho poriadku, by bolo vyčkávať na uplynutie prekluzívnych lehôt, umožňujúcich uloženie sankcie podľa osobitného zákona. Ak

sú podklady, rozhodnutie vydané byť musí. Až následne bude potrebné riešiť právoplatnosť rozhodnutia.

V teórii práva, ale aj v súlade s verejnoprávnymi predpismi (vrátane zákona o správnom konaní) pri individuálnych administratívnych aktoch platí prezumpcia ich správnosti (t. j. individuálne administratívne akty sa považujú za správne, bezchybné, zákonné do času, kým sa preukáže opak a tieto akty sú zákonným spôsobom zmenené alebo zrušené). Rozhodnutie o uložení pokuty ako individuálny právny akt (administratívny) je správne, zákonné v čase jeho vydania. Je rozhodnutie o uložení pokuty nesprávne (nezákonné), ak bolo vydané pred uplynutím prepadných lehôt? Nie je. Ako postupovať, ak rozhodnutie je správne (zákonné) v čase jeho vydania, ale právoplatnosť má nadobudnúť až po uplynutí prepadných lehôt (umožňujúcich uloženie sankcie podľa osobitného zákona)? Stáva sa rozhodnutie nesprávnym (nezákonným), ak právoplatnosť nadobudne po uplynutí prepadných lehôt? Ak áno, podľa akého ustanovenia akého právneho predpisu? Ak ide o lehoty, umožňujúce uloženie sankcie podľa osobitného zákona, je možné nerešpektovať rozhodnutie, ktoré by malo nadobudnúť právoplatnosť po uplynutí prepadných lehôt? A akým spôsobom má správny orgán túto prípadnú nesprávnosť odstrániť? Je možné, aby sa rozhodnutie, v čase vydania zákonné, neskôr stalo nezákonným? Je možné rozhodnutie o uložení pokuty, vydané pred uplynutím prekluzívnych lehôt, ktoré by však nadobudlo právoplatnosť po uplynutí prekluzívnych lehôt, zrušiť ako nezákonné? Prípadne, ak nie je možné toto rozhodnutie zrušiť, pretože zákonnosť rozhodnutia sa bude posudzovať ku dňu vydania rozhodnutia (pri preskúmaní rozhodnutia mimo odvolacieho konania), ako bude uvedené v ďalšom, je správny orgán oprávnený zastaviť správne konanie o uloženie sankcie? A ak by správne konanie zastavil z dôvodu, že právoplatnosť nadobudlo rozhodnutie až po prekluzívnych lehotách, čo je potrebné urobiť s právoplatným rozhodnutím o uložení sankcie? Je možné zrušiť ho? Podľa ktorého ustanovenia ktorého právneho predpisu? A ak by nebolo zrušené, je možné takéto právoplatné rozhodnutie ignorovať (napríklad zjednodušenou nepísanou formuláciou „*rozhodnutie stratilo právne účinky*“)? Na tieto otázky je potrebné hľadať odpoveď v zákonoch, konkrétne v zákonoch procesných, ktoré obsahujú ustanovenia o náprave chybných rozhodnutí. Ide o zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

Uvedené otázky sa môžu týkať aj odvolacieho orgánu, ktorý v rámci konania o odvolaní proti rozhodnutiu o uložení pokuty vydá (pred uplynutím prepadných lehôt) rozhodnutie (proti rozhodnutiu o odvolaní sa nemožno odvolať), ktorým zamietne odvolanie a rozhodnutie o uložení pokuty potvrdí, pričom toto rozhodnutie odvolacieho orgánu bude účastníkovi konania oznámené (t. j. s účinkom nadobudnutia právoplatnosti) po uplynutí lehôt, umožňujúcich uloženie sankcie podľa osobitného zákona.

Uvedený zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov, sa použije vtedy, ak jeho použitie nie je vylúčené osobitným zákonom (zákonom, ustanovujúcim lehoty na zánik zodpovednosti za správny delikt, pričom v týchto lehotách má byť pokuta uložená).

Čo teda v prípade, ak rozhodnutie o uložení pokuty, vydané „tesne“ pred uplynutím subjektívnej, resp. objektívnej lehoty, by malo nadobudnúť právoplatnosť márnym uplynutím lehoty na odvolanie po uplynutí subjektívnej (1 - ročnej), resp. objektívnej (3 – ročnej) lehoty?

Nastáva zvláštna situácia: Je tu rozhodnutie o uložení pokuty, vydané pred uplynutím prepadných lehôt, ktoré by malo byť právoplatné až po uplynutí prepadných lehôt. Správne mu orgánu sa teda nepodarilo dosiahnuť, aby sa rozhodnutie stalo právoplatným pred uplynutím prepadných lehôt (nenastalo právoplatné uloženie sankcie do konca subjektívnej lehoty v rámci objektívnej lehoty).

Keďže pri individuálnych administratívnych aktoch platí prezumpcia ich správnosti, rozhodnutie o uložení pokuty, vydané „tesne“ pred uplynutím subjektívnej, resp. objektívnej lehoty, by malo nadobudnúť právoplatnosť márnym uplynutím lehoty na odvolanie po uplynutí subjektívnej (1 - ročnej), resp. objektívnej (3 – ročnej) lehoty, t. j. malo by sa stať záväzným po uplynutí subjektívnej (1 - ročnej), resp. objektívnej (3 – ročnej) lehoty.

Postup správneho orgánu (α) a jeho odôvodnenie:

Správny orgán, ktorý zistí, že rozhodnutie o uložení pokuty, ktoré vydal pred uplynutím prekluzívnych lehôt, ustanovených osobitným zákonom na jeho vydanie, by malo nadobudnúť právoplatnosť po uplynutí prekluzívnych lehôt ustanovených osobitným zákonom na jeho vydanie, berúc do úvahy, že pokuta má byť (záväzne, právoplatne) uložená počas týchto lehôt, ex lege konanie o uložení pokuty zastaví podľa § 30 ods. 1 písm. h) zákona o správnom konaní.

Ustanovenie § 30 ods. 1 písm. h) zákona o správnom konaní znie, cit.: „*Správny orgán konanie zastaví, ak odpadol dôvod konania začatého na podnet správneho orgánu*“.

Podľa § 30 ods. 2 zákona o správnom konaní proti rozhodnutiu o zastavení konania podľa odseku 1 písm. h) sa nemožno odvolať.

Na vydanom rozhodnutí o uložení pokuty sa právoplatnosť nevyznačí. Správny orgán nevyznačí právoplatnosť na rozhodnutí o uložení pokuty (t. j. rozhodnutie o uložení pokuty nebude považovať za právoplatné), pretože právoplatnosť by nastala až po uplynutí prepadných lehôt. Kolízia medzi § 52 ods. 1 správneho poriadku (§ 52 ods. 1 zákona o správnom konaní, upravuje právoplatnosť rozhodnutia, cit.: „*Rozhodnutie, proti ktorému sa nemožno odvolať (podať rozklad), je právoplatné.*“) a medzi ustanovením osobitného zákona, upravujúceho lehoty na zánik zodpovednosti, v rámci ktorých má byť pokuta uložená, má to riešenie, že osobitný zákon, upravujúci lehoty na zánik zodpovednosti, v rámci ktorých má byť pokuta uložená, je *lex specialis* voči zákonu o správnom konaní (*lex generalis*). Ak osobitný zákon, upravujúci lehoty na zánik zodpovednosti, v rámci ktorých má byť pokuta uložená, nemá iné (prípadne nemá žiadne) ustanovenie o nadobúdaní právoplatnosti rozhodnutia, má ustanovenie o prekluzívnych lehotách (lehotách na zánik zodpovednosti, v rámci

ktorých má byť pokuta uložená), ktoré zabraňujú, aby po uplynutí prepadných lehôt rozhodnutie o uložení pokuty nadobudlo právoplatnosť. Preto, že ustanovenie o prekluzívnych lehotách (lehotách na zánik zodpovednosti, v rámci ktorých má byť pokuta uložená) je ustanovením osobitným (ustanovenie osobitného zákona), nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty podľa osobitného zákona sa v prípade uplynutia prekluzívnej lehoty nemá riadiť ustanovením § 52 ods. 1 správneho poriadku.

Tento postup je v súlade s ustanovením osobitného zákona, upravujúceho lehoty na zánik zodpovednosti, v rámci ktorých má byť pokuta uložená (lex specialis), a je vyjadrením právnej istoty predovšetkým vo vzťahu k subjektu, voči ktorému sa konanie vedie správne konanie o uložení pokuty za správny delikt.

Ak sa správny orgán rozhodne pre iný postup (β) (modelová situácia): Správny orgán, vyznačujúci na rozhodnutí právoplatnosť usúdi, že nemá možnosť právoplatnosť (hoci nadobudnutú po uplynutí prepadných lehôt) nevyznačiť, pretože rozhodnutie o uložení pokuty nebolo napadnuté riadnym opravným prostriedkom a márnym uplynutím lehoty na odvolanie sa stalo právoplatným). Poukazovať bude osobitný zákon, podľa ktorého pokutu uložil v zákonných lehotách (pred uplynutím prepadných lehôt rozhodnutie o uložení pokuty vydal, teda dodržal formálne a materiálne predpoklady a „uložil“ pokutu - je tu rozhodnutie s formuláciou „ukladá pokutu“, čiže rozhodnutie je „platné“ a správny orgán je viazaný vlastným rozhodnutím od okamihu jeho vydania, čo znamená, že vlastné „platné“ rozhodnutie, ktoré vydal, ale ešte nie je právoplatné, zabraňuje mu vydať v tejto veci iné rozhodnutie, resp. svojvoľne toto vydané rozhodnutie nemôže sám meniť a podobne) a na § 52 ods. 1 zákona o správnom konaní, upravujúceho právoplatnosť rozhodnutia, podľa ktorého, cit.: „*Rozhodnutie, proti ktorému sa nemožno odvolať (podať rozklad), je právoplatné.*“. Teda, poukazovať bude na § 52 ods. 1 ako na ustanovenie zákona (ustanovenie všeobecného predpisu o správnom konaní, ktorý sa má vzťahovať aj na konanie o uloženie pokuty podľa za správny delikt osobitného zákona) Teda, ak proti rozhodnutiu o uložení pokuty, vydanému pred uplynutím prepadných lehôt, sa nemožno odvolať (buď z dôvodu márneho uplynutia lehoty na odvolanie alebo preto že sa nemožno odvolať proti rozhodnutiu odvolacieho orgánu o zamietnutí odvolania a potvrdení rozhodnutia o uložení pokuty, ak takéto rozhodnutie je vydané pred uplynutím prepadných lehôt), je podľa § 52 ods. 1 zákona o správnom konaní právoplatné. Rozhodnutie sa stalo právoplatným zo zákona (podľa § 52 ods. 1 zákona o správnom konaní). Správny orgán vzhľadom na ust. § 52 ods. 1 uzavrie, že rozhodnutie právoplatné je.

Právoplatné rozhodnutie o uložení pokuty je možné napadnúť mimoriadnymi opravnými prostriedkami.

Ak účastník konania (t. j. konania o uložení pokuty za správny delikt spáchaný účastníkom konania) ani nikto iný nevyužije možnosť napadnúť právoplatné rozhodnutie o uložení pokuty niektorým z mimoriadnych opravných

prostriedkov v lehotách na ich uplatnenie, zostáva právoplatné rozhodnutie záväzným naďalej.

K posúdeniu zákonnosti (nezákonnosti) rozhodnutia, vydaného pred uplynutím prepadných lehôt, právoplatného po uplynutí prepadných lehôt, je možné použiť ustanovenie zákona, konkrétne § 65 až 68 správneho poriadku („Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania“).

Ustanovenia § 65 až 68 zákona č. 71/1977 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 215/2002 Z.z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 527/2003 Z.z. a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 122/2006 Z.z., upravujúce preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, znejú nasledovne (zvýraznené sú časti relevantných ustanovení, súvisiace s výkladom). Ust. § 65 ods. 1 znie, cit.: „*Rozhodnutie, ktoré je právoplatné, môže z vlastného alebo iného podnetu preskúmať správny orgán najbližšie vyššieho stupňa nadriadený správne mu orgánu, ktorý toto rozhodnutie vydal (§ 58), ak ide o rozhodnutie ústredného orgánu štátnej správy, jeho vedúci na základe návrhu ním ustavenej osobitnej komisie (§ 61 ods. 2).*“ Ust. § 65 ods. 2 znie, cit.: „*Správny orgán príslušný na preskúmanie rozhodnutia ho zruší alebo zmení, ak bolo vydané v rozpore so zákonom, všeobecne záväzným právnym predpisom alebo všeobecne záväzným nariadením. Pri zrušení alebo zmene rozhodnutia dbá na to, aby práva nadobudnuté dobromyseľne boli čo najmenej dotknuté.*“ Ust. § 65 ods. 3 znie, cit.: „*Pri preskúmaní rozhodnutia vychádza správny orgán z právneho stavu a skutkových okolností v čase vydania rozhodnutia. Nemôže preto zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie, ak sa po jeho vydaní dodatočne zmenili rozhodujúce skutkové okolnosti, z ktorých pôvodné rozhodnutie vychádzalo.*“ Ust. § 66 znie, cit.: „*Podnetu účastníka konania na preskúmanie rozhodnutia môže v plnom rozsahu vyhovieť aj správny orgán, ktorý rozhodnutie vydal, ak sa rozhodnutie netýka iného účastníka konania alebo ak s tým súhlasia ostatní účastníci konania.*“ Ust. § 67 znie, cit.: „*Rozhodnutie, ktorým sa účastníkovi konania dal súhlas na občianskoprávny alebo pracovnoprávny úkon alebo ktorým sa rozhodlo vo veci osobného stavu, nemožno mimo odvolacieho konania zrušiť alebo zmeniť, ak účastník konania nadobudol práva dobromyseľne.*“ Ust. § 68 ods. 1 znie, cit.: „*Správny orgán nemôže mimo odvolacieho konania rozhodnutie zrušiť alebo zmeniť po uplynutí troch rokov od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia.*“ Ust. § 68 ods. 2 znie, cit.: „*Proti rozhodnutiu, ktorým sa zrušuje alebo mení rozhodnutie mimo odvolacieho konania, sa možno odvolať (podať rozklad). Ak správny orgán oznámil, že začal preskúmať rozhodnutie mimo odvolacieho konania, na preskúmanie a na rozhodnutie o odvolaní sa nevzťahuje lehota podľa odseku 1.*“

Teda, s ohľadom na relevantné ustanovenia, v súlade s **§ 65 ods. 2 správneho poriadku** správny orgán príslušný na preskúmanie rozhodnutia ho zruší alebo zmení, ak bolo vydané v rozpore so zákonom, všeobecne záväzným právnym predpisom alebo všeobecne záväzným nariadením.

Zároveň, v súlade s **§ 65 ods. 3 správneho poriadku**, pri preskúmaní rozhodnutia vychádza správny orgán z právneho stavu a skutkových okolností v

čase vydania rozhodnutia. Nemôže preto zrušiť alebo zmeniť rozhodnutie, ak sa po jeho vydaní dodatočne zmenili rozhodujúce skutkové okolnosti, z ktorých pôvodné rozhodnutie vychádzalo.

Z uvedených ustanovení vyplýva, že správny orgán príslušný na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania rozhodnutie nebude môcť zrušiť alebo zmeniť, pretože nebolo vydané v rozpore so zákonom, všeobecne záväzným právnym predpisom alebo všeobecne záväzným nariadením. Takisto, pri preskúmaní rozhodnutia vychádza správny orgán z právneho stavu a skutkových okolností v čase vydania rozhodnutia.

Je zrejmé, že prípadné preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania nebude môcť viesť k zmene alebo zrušeniu rozhodnutia o uložení pokuty, ak bolo rozhodnutie o uložení pokuty vydané pred uplynutím prepadných lehôt, hoci právoplatnosť nadobudlo až po uplynutí prepadných lehôt, pretože v čase vydania bolo vydané v súlade so zákonom. Teda nebude ho možné považovať za nezákonné.

Práve inštitút preskúmania rozhodnutia mimo odvolacieho konania je prostriedkom na odstránenie rozporu rozhodnutia so zákonom, všeobecne záväzným právnym predpisom alebo všeobecne záväzným nariadením.

Z komentára autorky E. Kučerovej (Kučerová, E.: Správne konanie – komentár, Heuréka, Šamorín, 1998) k preskúmaniu rozhodnutia mimo odvolacieho konania na str. 138, 4. odsek, cit.: *„Dôvodom pre zrušenie alebo zmenu právoplatného rozhodnutia môže byť len jeho nezákonnosť, t. j. rozpor rozhodnutia so všeobecne záväzným právnym predpisom.“*

Ak pri preskúmaní rozhodnutia mimo odvolacieho konania sa nezistí nezákonnosť rozhodnutia v čase jeho vydania, rozhodnutie nemôže byť zrušené ani zmenené, teda zostáva naďalej právoplatné (právoplatnosť podľa § 52 ods. 1 zákona o správnom konaní), záväzná. V čase vydania rozhodnutia lehoty (subjektívna aj objektívna) boli zachované, rozhodnutie v čase vydania je zákonné.

Rozhodnutie o uložení pokuty, vydané pred uplynutím prekluzívnych lehôt, ktoré nadobudne právoplatnosť po uplynutí prekluzívnych lehôt, nebude môcť žiaden správny orgán zmeniť alebo zrušiť mimo odvolacieho konania z dôvodu, že rozhodnutie o uložení pokuty nebolo právoplatné pred uplynutím prepadných lehôt (t. j. ak by malo byť dôvodom zrušenia rozhodnutia to, že rozhodnutie o uložení pokuty nebolo právoplatné pred uplynutím prepadných lehôt), hoci využije pre sústavu orgánov verejnej správy zákonom (správnym poriadkom) vyhradený zákonný postup preskúmania právoplatného rozhodnutia.

Zároveň niet ustanovenia, ktoré by oprávňovalo správny orgán (dovoľovalo mu) ignorovať vlastné právoplatné rozhodnutie. Hoci zmysel formulácie „uložiť pokutu“ smeruje k významu „právoplatne uložiť pokutu“, z citovaných ustanovení zákona vyplýva, že nie je nesprávne, ak správny orgán pred uplynutím prepadných lehôt len vydá rozhodnutie o uložení pokuty, ktoré nadobudne právoplatnosť po uplynutí prepadných lehôt. Ak by sa rozhodnutie (vydané pred uplynutím prepadných lehôt tak, že právoplatnosť má nastať až po

uplynutí prepadných lehôt) malo považovať za neprávoplatné (z dôvodu, že po uplynutí prepadných lehôt už právoplatnosť nenadobudne nikdy, s ohľadom ustanovenie osobitného zákona, upravujúceho lehoty na zánik zodpovednosti za správny delikt), tento postup by bolo možné obhajovať podľa ustanovenia osobitného zákona, upravujúceho lehoty na zánik zodpovednosti za správny delikt, pretože zákon o správnom konaní takúto situáciu nerieši.

Je tiež otázne, podľa ktorého ustanovenia by malo byť rozhodnutie o uložení pokuty, ktoré bolo vydané pred uplynutím prepadných lehôt a právoplatné po uplynutí prepadných lehôt, zrušené, ak by boli využité iné mimoriadne opravné prostriedky, napr. preskúmanie rozhodnutia súdom či protest prokurátora. Zrušiť rozhodnutie je totiž možné iba vtedy, ak príslušný orgán, ktorý ho zrušuje, postupuje podľa konkrétneho ustanovenia, ktoré mu dovoľuje rozhodnutie správneho orgánu zrušiť. Je aj možnosť nezrušiť rozhodnutie, pretože bolo vydané zákonne, avšak s ohľadom na to, že právoplatnosť by malo nadobudnúť až po uplynutí prepadných lehôt, považovať ho za rozhodnutie bez právnych účinkov v súlade s ustanoveniami osobitného zákona, upravujúceho lehoty na zánik zodpovednosti za správny delikt.

Súd by mohol rozhodnutie v rámci správneho súdnictva zrušiť (rozhodovanie v správnom súdnictve o žalobe proti rozhodnutiu správneho orgánu) len vtedy, ak by na to boli dané dôvody. Ide konkrétne o nasledujúce ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „O.s.p.“), v ktorých sú zvýraznené relevantné časti ustanovení. Ust. § 250j ods. 1 znie, cit.: „*Ak súd po preskúmaní rozhodnutia a postupu správneho orgánu v rozsahu a z dôvodov uvedených v žalobe (ďalej len "v medziach žaloby") dospel k záveru, že rozhodnutie a postup správneho orgánu v medziach žaloby sú v súlade so zákonom, vysloví rozsudkom, že sa žaloba zamietá.*“ Ust. § 250j ods. 2 znie, cit.: „*Súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie, ak po preskúmaní rozhodnutia a postupu správneho orgánu v medziach žaloby dospel k záveru, že: a) rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci, b) zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo správne rozhodnutie, je v rozpore s obsahom spisov, c) zistenie skutkového stavu je nedostačujúce na posúdenie veci, d) rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov, e) v konaní správneho orgánu bola zistená taká vada, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.“ Ust. § 250j ods. 3 znie, cit.: „*Súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie, ak bolo rozhodnutie vydané na základe neúčinného právneho predpisu, ak rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov alebo rozhodnutie je nepreskúmateľné pre neúplnosť spisov správneho orgánu alebo z dôvodu, že spisy neboli predložené. Súd zruší rozhodnutie správneho orgánu a konanie zastaví, ak rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený. Rozsahom a dôvodmi žaloby v týchto prípadoch nie je súd viazaný.*“*

Ust. § 250j ods. 4 znie, cit.: „Ustanovenie, podľa ktorého bolo rozhodnutie správneho orgánu zrušené, súd uvedie vo výroku rozsudku. Na posúdenie prípustnosti odvolania je rozhodujúci výrok rozsudku.“ Ust. § 250j ods. 5 znie, cit.: „Vo veciach uvedených v § 250i ods. 2 môže súd rozhodnúť rozsudkom o náhrade škody, o peňažnom plnení alebo o peňažnej sankcii, ak na základe vykonaného dokazovania dospel k záveru, že o spore, o inej právnej veci alebo o uložení sankcie má byť rozhodnuté inak, ako rozhodol správny orgán. Rozsudok súdu nahrádza rozhodnutie správneho orgánu v takom rozsahu, v akom je rozsudkom súdu rozhodnutie správneho orgánu dotknuté. Tento rozsah musí byť uvedený vo výroku rozsudku, pričom súd dotknutý výrok zmení. Súd rozhodne o trovách konania vrátane trov, ktoré vznikli v konaní pred správnym orgánom.“ Ust. § 250j ods. 6 znie, cit.: „Správne orgány sú viazané právnym názorom súdu.“

Z uvedeného vyplýva, že súd na zrušenie rozhodnutia (rozhodnutí) správneho orgánu má taxatívne uvedené dôvody.

V zákone o správnom konaní ustanovenie § 69 upravuje konanie o proteste prokurátora. Uvedené ustanovenie znie nasledovne (zvýraznené sú relevantné časti ustanovení). Ust. § 69 ods. 1 znie, cit.: „Ak sa protest prokurátora podal na správnom orgáne, ktorý rozhodnutie vydal, môže tento orgán sám svoje rozhodnutie, proti ktorému protest smeruje, zrušiť alebo nahradiť rozhodnutím zodpovedajúcim zákonu.“ Ust. § 69 ods. 2 znie, cit.: „Ak takto správny orgán plne nevyhoví protestu sám, je povinný predložiť ho spolu so spisovým materiálom v lehote určenej v proteste, a ak lehota nie je určená, do 30 dní na rozhodnutie nadriadenému správne mu orgánu najbližšie vyššieho stupňa (§ 58); ak ide o ústredný orgán štátnej správy, predloží protest svojmu vedúcemu, ktorý rozhodne na základe návrhu ním ustavenej osobitnej komisie (§ 61 ods. 2).“ Ust. § 69 ods. 3 znie, cit.: „Rozhodnutie o proteste prokurátora sa doručí prokurátorovi a účastníkom konania.“ Ust. § 69 ods. 4 znie, cit.: „Proti rozhodnutiu o proteste prokurátora sa môžu účastníci konania odvolať (podať rozklad).“

V prípade podania protestu prokurátorom podľa § 69 správneho poriadku, správny orgán sa bude riadiť obsahom protestu, v ktorom bude uvedené, v rozpore s ktorým ustanovením ktorého právneho predpisu je právoplatné rozhodnutie a podľa ktorého ustanovenia ktorého právneho predpisu má správny orgán svoje rozhodnutie zrušiť (ak bude chybou to, že rozhodnutie o uložení pokuty, vydané pred uplynutím prepadných lehôt, nadobudlo právoplatnosť po uplynutí prepadných lehôt).

Výklad k alternatíve č. 2 písm. b), t. j. ak účastník konania sa odvolá a rozhodnutie o uložení pokuty bude predmetom správneho konania o odvolaní, pričom vydanie rozhodnutia o odvolaní prvostupňovým orgánom v rámci autoremedúry, resp. odvolacím orgánom, bude časovo spadať do obdobia po uplynutí subjektívnej (1 - ročnej), resp. objektívnej (3 – ročnej) lehoty. Jediným správnym postupom v takom prípade je, že po uplynutí daných lehôt (subjektívnej, resp. objektívnej) už nebude možné vydať rozhodnutie o uložení pokuty. Lehoty na

uloženie pokuty správne orgány (prvostupňový orgán ako aj odvolací orgán) sú povinné sledovať v každom okamihu správneho konania z úradnej povinnosti (*ex officio*). Vydanie rozhodnutia o uložení pokuty po uplynutí lehôt (subjektívnej, resp. objektívnej) by bolo v rozpore s ustanovením osobitného zákona, upravujúcim lehoty na zánik zodpovednosti za správny delikt.

SÚVISIACE USTANOVENIE OVPLYVŇUJÚCE PLYNUTIE LEHÔT

Pre správne orgány je dôležité poznať aj súvisiace ustanovenie **Občianskeho súdneho poriadku**, ktoré má vplyv na plynutie tu analyzovaných lehôt. Ide spravidla o prípady, keď proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu o uložení pokuty účastník konania podal odvolanie a odvolací orgán rozhodol konečným spôsobom (napr. že odvolanie zamietol a rozhodnutie potvrdil, prípadne rozhodnutie zmenil tak, že pokuta je uložená trebárs v inej výške), t. j. že proti jeho rozhodnutiu sa nemožno ďalej odvolať. Rozhodnutie však po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov možno preskúmať súdom.

Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, v znení neskorších predpisov (ďalej aj „O.s.p.“), vo svojej piatej časti (ust. § 244 a nasl.) upravuje správne súdnictvo. V správnom súdnictve preskúmavajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. V správnom súdnictve preskúmavajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (ďalej len "rozhodnutie a postup správneho orgánu"). Rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť. Sudy v správnom súdnictve rozhodujú o návrhoch na uloženie povinnosti orgánom verejnej správy konať o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy a o opatreniach na vynútenie plnenia svojich rozhodnutí postupom uvedeným v § 250b a 250u O.s.p.. Sudy v správnom súdnictve konajú o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy a o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov. Vo volebných veciach a vo veciach registrácie politických strán a politických hnutí konajú a rozhodujú sudy podľa ustanovení tejto časti v rozsahu vymedzenom osobitnými predpismi. Primerane podľa ustanovení tejto časti konajú a rozhodujú sudy aj vtedy, ak to ustanoví osobitný predpis alebo ak preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy vyplýva z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu posúdi súd i zákonnosť prv urobeného správneho rozhodnutia, o ktoré sa preskúmané

rozhodnutie opiera, ak bolo preň prv urobené rozhodnutie záväzné a ak nie je na jeho preskúmanie určený osobitný postup. Pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia.

Z hľadiska plynutia tu analyzovaných lehôt správny orgán musí venovať pozornosť ustanoveniu **§ 246d Občianskeho súdneho poriadku**, ktoré znie, cit.: „*Ak osobitný zákon upravujúci priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty určuje lehoty pre zánik zodpovednosti, prípadne pre výkon rozhodnutia, tieto lehoty počas konania podľa tejto časti neplnú. Obdobne to platí o lehotách pre zánik práva vo veciach daní, poplatkov a odvodov, ktoré sú príjmami štátneho rozpočtu, verejných fondov, rozpočtov obcí, miest a vyšších územných celkov.*“

Teda, ak **osobitný zákon** upravujúci priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty (ako osobitný zákon sa rozumie zákon, upravujúci zodpovednosť za správny delikt s možnosťou uloženia sankcie v lehotách tam ustanovených) **určuje lehoty pre zánik zodpovednosti** prípadne pre výkon rozhodnutia, **tieto lehoty počas konania podľa piatej časti O.s.p.** (konanie v rámci správneho súdnictva) **neplnú**. Aj keby ustanovenia osobitného zákona (upravujúceho zodpovednosť za správny delikt s možnosťou uloženia sankcie v lehotách ním ustanovených) neobsahovali formuláciu „zánik zodpovednosti“, vykladať tieto ustanovenia je potrebné tak, že zodpovednosť ako spôsobilosť znášať následky protiprávneho konania je ohraničená uvedenými lehotami, po uplynutí ktorých zodpovednosť subjektu zanikne, t. j. zanikne možnosť (právo, ako aj povinnosť) uložiť sankciu (pri zodpovednosti za správny delikt najčastejšie pokutu).

Ak by teda nastala situácia, že rozhodnutie o uložení pokuty by bolo v súdnom konaní (v rámci správneho súdnictva) súdom zrušené a vec vrátená príslušnému správne orgánu na ďalšie konanie u uloženie pokuty, **počas tohto súdneho konania lehoty podľa osobitného zákona** (upravujúceho zodpovednosť za správny delikt s možnosťou uloženia sankcie v lehotách ním ustanovených) **neplnú**.

ZÁVER

Je potrebné, aby do uplynutia subjektívnej lehoty a objektívnej lehoty bolo rozhodnutie o uložení pokuty právoplatné alebo stačí, aby bolo vydané? Riešenie danej otázky vzhľadom na uvedenú analýzu je v praxi ponechané na zváženie správneho orgánu.

Správny orgán by mal vziať do úvahy nasledovné:

A. (Výťah z alternatívy č. 1)

Ak do uplynutia subjektívnej lehoty a objektívnej lehoty je rozhodnutie o uložení pokuty právoplatné, ide z hľadiska právnej istoty pre správne orgány ako aj pre subjekt, ktorému sa pokuta ukladá, o ideálny stav. Pokuta je skutočne uložená právoplatným rozhodnutím. Ak sa správne orgány rozhodnú pre tento výklad, môžu mať istotu, že pokuta je určite uložená v zákonných lehotách (lehoty na zánik zodpovednosti), ak v týchto lehotách rozhodnutie o uložení pokuty sa stane právoplatným.

B. (Výťah z alternatívy č. 2 písm. a)

Ak je rozhodnutie vydané „tesne“ pred uplynutím subjektívnej, resp. objektívnej lehoty, účastník konania sa proti oznámenému rozhodnutiu neodvolá a rozhodnutie o uložení pokuty márnym uplynutím lehoty na odvolanie by sa malo stať právoplatným po uplynutí subjektívnej (1 - ročnej), resp. objektívnej (3 – ročnej) lehoty.

Ak sa správny orgán rozhodne pre nasledovný postup (α), tu je jeho odôvodnenie:

Správny orgán, ktorý zistí, že rozhodnutie o uložení pokuty, ktoré vydal pred uplynutím prekluzívnych lehôt na jeho vydanie (lehôt na zánik zodpovednosti za správny delikt podľa osobitného zákona), by malo nadobudnúť právoplatnosť po uplynutí prekluzívnych lehôt na jeho vydanie (lehôt na zánik zodpovednosti za správny delikt podľa osobitného zákona), berúc do úvahy, že pokuta má byť (záväzne, právoplatne) uložená počas týchto lehôt, *ex lege* konanie o uložení pokuty zastaví podľa § 30 ods. 1 písm. h) zákona o správnom konaní. Ustanovenie § 30 ods. 1 písm. h) zákona o správnom konaní znie, cit.: „*Správny orgán konanie zastaví, ak odpadol dôvod konania začatého na podnet správneho orgánu*“. Podľa § 30 ods. 2 zákona o správnom konaní proti rozhodnutiu o zastavení konania podľa odseku 1 písm. h) sa nemožno odvolať. Na vydanom rozhodnutí o uložení pokuty sa právoplatnosť nevyznačí, pretože právoplatnosť by nastala až po uplynutí prepadných lehôt, ustanovených osobitným zákonom (*lex specialis* voči zákonu o správnom konaní) a má ustanovenie o lehotách na zánik zodpovednosti za správny delikt, ktoré zabráňujú, aby po uplynutí prepadných lehôt rozhodnutie o uložení pokuty nadobudlo právoplatnosť. Preto, že ustanovenie osobitného zákona o lehotách na zánik zodpovednosti za správny delikt je ustanovením osobitným, nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty podľa osobitného zákona sa v prípade uplynutia prekluzívnej lehoty nemá riadiť ustanovením § 52 ods. 1 správneho poriadku. Tento postup je v súlade s ustanovením osobitného zákona o lehotách na zánik zodpovednosti za správny delikt (*lex specialis*), a je vyjadrením právnej istoty.

Ak sa správny orgán rozhodne pre iný postup (β) (modelová situácia): Správny orgán, vyznačujúci na rozhodnutí právoplatnosť usúdi, že nemá možnosť

právoplatnosť (hoci nadobudnutú po uplynutí prepadných lehôt) nevyznačiť, pretože rozhodnutie o uložení pokuty nebolo napadnuté riadnym opravným prostriedkom a márnym uplynutím lehoty na odvolanie sa stalo právoplatným). Poukazovať bude na osobitný zákon, podľa ktorého pokutu uložil v zákonných lehotách (pred uplynutím prepadných lehôt rozhodnutie o uložení pokuty vydal) a na § 52 ods. 1 zákona o správnom konaní, upravujúceho právoplatnosť rozhodnutia, podľa ktorého, cit.: „*Rozhodnutie, proti ktorému sa nemožno odvolať (podať rozklad), je právoplatné.*“. Teda, poukazovať bude na § 52 ods. 1 ako na ustanovenie zákona (ustanovenie všeobecného predpisu o správnom konaní, ktorý sa má vzťahovať aj na konanie o uloženie pokuty podľa osobitného zákona). Teda, ak proti rozhodnutiu o uložení pokuty, vydanému pred uplynutím prepadných lehôt, sa nemožno odvolať (buď z dôvodu márneho uplynutia lehoty na odvolanie alebo preto že sa nemožno odvolať proti rozhodnutiu odvolacieho orgánu o zamietnutí odvolania a potvrdení rozhodnutia o uložení pokuty, ak takéto rozhodnutie je vydané pred uplynutím prepadných lehôt), je podľa § 52 ods. 1 zákona o správnom konaní právoplatné. Rozhodnutie sa stalo právoplatným zo zákona (podľa § 52 ods. 1 zákona o správnom konaní). Správny orgán vzhľadom na ust. § 52 ods. 1 uzavrie, že rozhodnutie právoplatné je.

Právoplatné rozhodnutie o uložení pokuty je možné napadnúť mimoriadnymi opravnými prostriedkami.

Ak účastník konania ani nikto iný nevyužije možnosť napadnúť právoplatné rozhodnutie o uložení pokuty niektorým z mimoriadnych opravných prostriedkov v lehotách na ich uplatnenie, zostáva právoplatné rozhodnutie záväzným naďalej.

Z ustanovení § 65 ods. 2, 3 správneho poriadku vyplýva, že správny orgán príslušný na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania rozhodnutie nebude môcť zrušiť alebo zmeniť, pretože nebolo vydané v rozpore so zákonom, všeobecne záväzným právnym predpisom alebo všeobecne záväzným nariadením. Takisto, pri preskúmaní rozhodnutia vychádza správny orgán z právneho stavu a skutkových okolností v čase vydania rozhodnutia.

Ak pri preskúmaní rozhodnutia mimo odvolacieho konania sa nezistí nezákonnosť rozhodnutia v čase jeho vydania, rozhodnutie nemôže byť zrušené ani zmenené, teda zostáva naďalej právoplatné (právoplatnosť podľa § 52 ods. 1 zákona o správnom konaní), záväzná. V čase vydania rozhodnutia lehoty (subjektívna aj objektívna) boli zachované, rozhodnutie je v čase vydania zákonné.

Rozhodnutie o uložení pokuty, vydané pred uplynutím prekluzívnych lehôt, ktoré nadobudne právoplatnosť po uplynutí prekluzívnych lehôt, nebude môcť žiaden správny orgán zmeniť alebo zrušiť mimo odvolacieho konania z dôvodu, že rozhodnutie o uložení pokuty nebolo právoplatné pred uplynutím prepadných lehôt, hoci využije pre sústavu orgánov verejnej správy zákonom (správnym poriadkom) vyhradený zákonný postup preskúmania právoplatného rozhodnutia.

Zároveň niet ustanovenia, ktoré by oprávňovalo správny orgán (dovoľovalo mu) ignorovať vlastné právoplatné rozhodnutie. Hoci zmysel formulácie „uložiť pokutu“ smeruje k významu „právoplatne uložiť pokutu“, z citovaných ustanovení zákona vyplýva, že nie je nesprávne, ak správny orgán pred uplynutím prepadných lehôt len vydá rozhodnutie o uložení pokuty, ktoré nadobudne právoplatnosť po uplynutí prepadných lehôt. Ak by sa rozhodnutie (vydané pred uplynutím prepadných lehôt tak, že právoplatnosť má nastať až po uplynutí prepadných lehôt) malo považovať za neprávoplatné (z dôvodu, že po uplynutí prepadných lehôt už právoplatnosť nenadobudne nikdy, s ohľadom na zánik zodpovednosti za správny delikt uplynutím lehôt podľa osobitného zákona), tento postup by bolo možné obhajovať podľa osobitného zákona, pretože zákon o správnom konaní takúto situáciu nerieši.

Je tiež otázne, podľa ktorého ustanovenia by malo byť rozhodnutie o uložení pokuty, ktoré bolo vydané pred uplynutím prepadných lehôt a právoplatné po uplynutí prepadných lehôt, zrušené, ak by boli využité iné mimoriadne opravné prostriedky, napr. preskúmanie rozhodnutia súdom či protest prokurátora. Zrušiť rozhodnutie je totiž možné iba vtedy, ak príslušný orgán, ktorý ho zrušuje, postupuje podľa konkrétneho ustanovenia, ktoré mu dovoľuje rozhodnutie správneho orgánu zrušiť. Je aj možnosť nezrušiť rozhodnutie, pretože bolo vydané zákonne, avšak s ohľadom na to, že právoplatnosť by malo nadobudnúť až po uplynutí prepadných lehôt, považovať ho v súlade s osobitným zákonom (upravujúcim lehoty na zánik zodpovednosti za správny delikt) za rozhodnutie bez právnych účinkov.

Súd by mohol rozhodnutie v rámci správneho súdnictva zrušiť len vtedy, ak by na to boli dané dôvody v ustanoveniach Občianskeho súdneho poriadku (§ 250j).

V prípade podania protestu prokurátorom podľa § 69 správneho poriadku, správny orgán sa bude riadiť obsahom protestu, v ktorom bude uvedené, v rozpore s ktorým ustanovením ktorého právneho predpisu je právoplatné rozhodnutie a podľa ktorého ustanovenia ktorého právneho predpisu má správny orgán svoje rozhodnutie zrušiť (ak bude chybou to, že rozhodnutie o uložení pokuty, vydané pred uplynutím prepadných lehôt, nadobudlo právoplatnosť po uplynutí prepadných lehôt).

B. (Výťah z alternatívy č. 2 písm. b)

Ak účastník konania sa odvolá a rozhodnutie o uložení pokuty bude predmetom správneho konania o odvolaní, pričom vydanie rozhodnutia o odvolaní prvostupňovým orgánom v rámci autoremedúry, resp. odvolacím orgánom, bude časovo spadať do obdobia po uplynutí subjektívnej (1 - ročnej), resp. objektívnej (3 - ročnej) lehoty. Jediným správnym postupom v takom prípade je, že po uplynutí daných lehôt (subjektívnej, resp. objektívnej) už nebude možné vydať rozhodnutie o uložení pokuty. Lehoty na uloženie pokuty správne orgány (prvostupňový orgán ako aj odvolací orgán) sú povinné sledovať v každom okamihu správneho konania

z úradnej povinnosti (*ex officio*). Vydanie rozhodnutia o uložení pokuty po uplynutí lehôt (subjektívnej, resp. objektívnej) by bolo v rozpore s osobitným zákonom, upravujúcim lehoty na zánik zodpovednosti za správny delikt.

SUSEDSKÉ PRÁVA

V rámci občianskoprávnej úpravy vlastníckeho práva dôležitú úlohu zohrávajú tzv. susedské práva upravené v § 127 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky zákonník“). Ústavnoprávny rámec ochrany susedských práv vyplýva z ustanovenia čl. 20 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ktoré upravuje ochranu vlastníctva. Obdobne je vlastnícke právo, teda aj susedské práva chránené ustanovením čl. 11 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd a ustanovením čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru ochrane ľudských práv a základných slobôd uverejneného v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 209/1992 Zb. Oblasť právnych vzťahov, ktoré regulujú výkon vlastníckych práv vlastníkov susedných pozemkov, je tradične označovaná ako tzv. susedské práva. Účelom zakotvenia susedských práv v právnom poriadku je usporiadať vzájomné vzťahy vlastníkov susedných pozemkov tak, aby svoje vlastnícke právo mohli realizovať bez toho, aby neprímeraným spôsobom zasahovali do práv majiteľa susednej nehnuteľnosti.

Susedské práva sú založené na rešpektovaní záujmov a oprávnení susedov najmä pri užívaní pozemkov a stavieb na nich stojacich. Zakotvenie susedských práv znamená úpravu vzťahov medzi susedmi pri výkone ich vlastníckeho práva. Ustanovenie § 127 Občianskeho zákonníka predstavuje zákonné obmedzenie vlastníckeho práva alebo práv, ktoré sa od vlastníctva priamo odvíjajú. Obmedzenie práv vlastníkov je vzájomné. Úprava susedských práv významným spôsobom ovplyvňuje najmä výkon vlastníckeho práva vlastníka nehnuteľnosti. Nie je vylúčené, aby sa úprava susedských práv vzťahovala nielen na nehnuteľnosti, ale aj na užívanie hnutel'nych vecí. Pod výkonom vlastníckeho práva rozumieme realizáciu jednotlivých subjektívnych oprávnení, ktoré tvoria obsah vlastnícko-právneho vzťahu.¹ Z výkonu subjektívnych práv, ktoré ich vlastníci realizujú vo vzťahu k svojej nehnuteľnosti, a zo zásady rovného právneho postavenia týchto vlastníkov a rovnakej právnej sily ich práv vyplývajú aj určité obmedzenia výkonu vlastníckeho práva každého vlastníka. Vlastník pozemku alebo inej nehnuteľnosti nemôže svoje vlastnícke právo vykonávať neobmedzene. Je vo výkone svojho práva obmedzený predovšetkým všeobecným ustanovením § 3 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého výkon práv a povinností vyplývajúcich z občianskoprávnych vzťahov nesmie bez právneho dôvodu zasahovať do práv a oprávnených záujmov iných a nesmie byť v rozpore s dobrými mravmi. Vlastník nesmie svoje právo vykonávať tak, aby jeho konanie malo charakter zneužitia vlastníckeho práva. Práva vlastníka sú obmedzené právami tretích osôb. Výkon

¹ Vojčík, P.: Občianske právo hmotné I., 2. vydanie, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Košice 2006, str. 203

vlastníckeho práva môže byť obmedzený nielen právnymi predpismi, ale výkon vlastníckeho práva nesmie byť ani v rozpore s dobrými mravmi. Vymedzenie susedských práv predstavuje dôležité obmedzenie vlastníckeho práva.

Vzťahy týkajúce sa výkonu susedských práv sú limitované jednak zákazom vstupovať na susedný pozemok (okrem stanovených výnimiek), ale aj subjektívnymi oprávneniami užívať vlastný pozemok tak, aby nedochádzalo k obmedzovaniu záujmov suseda v neprimeranom rozsahu. V rámci úpravy susedských práv je stanovený zákaz zasahovať do práv tretej osoby, najmä do vlastníckeho práva suseda. Pod susedom rozumieme nielen bezprostredného suseda, ale aj ďalšie osoby, ktoré by boli správaním vlastníka vecí dotknuté na svojich právach. Niektoré zásahy súvisiace s výkonom susedských práv sú takého charakteru, že môžu zasahovať do práv nielen bezprostredných susedov, ktorí majú spoločnú hranicu, ale aj susedov vzdialenejších v širšom okolí (vzdialenejších vlastníkov pozemkov a stavieb). Podmienkou je, aby medzi vzdialenejšími susedmi bola zachovaná taká miestna súvislosť, že výkonom vlastníckych práv jedného suseda sa môže nedovolené zasahovať do chránených práv druhého.² Subjektom susedských práv môžu byť nielen fyzické osoby, ale aj právnické osoby, a to vlastníci nehnuteľností, ale aj hnutel'ných vecí. Subjektom môže byť aj štát, ak je účastníkom občianskoprávneho vzťahu.

Občiansky zákonník ukladá vlastníkovi veci všeobecnú povinnosť zdržať sa všetkého, čím by nad mieru primeranú pomerom obťažoval iného alebo čím by vážne ohrozoval výkon jeho práv. Ide o všeobecné pravidlo vychádzajúce z rovnakého obsahu a ochrany vlastníckeho práva všetkých subjektov práva. Toto pravidlo vo všeobecnej rovine vymedzuje výkon subjektívnych oprávnení vyplývajúcich z vlastníckeho práva. Táto generálna klauzula stanovuje pre posudzovanie prípustnosti zásahu do práv suseda dve kritériá. Prvé kritérium je, že výkon práv nesmie suseda obťažovať nad mieru primeranú pomerom a druhým kritériom je skutočnosť, že nesmie dôjsť k vážnemu ohrozeniu práva. Rozdiel medzi obťažovaním a ohrozovaním práva suseda spočíva v tom, že ohrozenie sa dotýka samotnej možnosti výkonu práva, zatiaľ čo obťažovanie výkonu práva suseda nebráni, ale ho sťažuje.³ Vlastník vecí sa musí zdržať všetkého, čím by nad mieru primeranú pomerom obťažoval iného alebo čím by vážne ohrozoval výkon jeho práv zásahmi, t. j. prenikaním nejakých účinkov z jedného pozemku na susedný pozemok.⁴ Výkonom vlastníckeho práva vlastníka vecí, a to hnutel'nej aj nehnuteľnej, nemá byť obťažovaná tretia osoba. Nie je však zakázané akékoľvek obťažovanie tretej osoby výkonom vlastníckeho práva vlastníka vecí. Nejde o obťažovanie, ak ide o bežné zásahy, ktorým nie je možné sa vyhnúť pri obvyklom užívaní vecí. Zákomom je zakázané len také obťažovanie, ktoré by presahovalo mieru primeranú pomerom svojou intenzitou, trvaním.

² Svoboda, J. a kol.: Občiansky zákonník. Komentár, III. vydanie, Eurounion, Bratislava 1998, str. 151

³ Pekárek, M. – Průchová, I.: Pozemkové právo, Masarykova univerzita, Brno, 1996, str. 112

⁴ R 37/1985

Kritériá určujúce mieru primeranú pomerom a čo túto mieru prekračuje budú závisieť od okolností konkrétneho prípadu. Hranicu medzi dovoleným a nedovoleným správaním vlastníka treba v jednotlivom prípade určovať nielen so zreteľom na jeho konkrétne správanie v určitom čase a na určitom mieste, ale aj so zreteľom na všeobecné objektívne kritériá či pomery.⁵ Napr. nešlo by o obťažovanie suseda, ak by sa v stave núdze spôsobenom požiarom prešlo cez susedov pozemok alebo cez susedovu strechu a osoba ohrozená požiarom by hasila požiar vzniknutý na svojom dome alebo pozemku. Nie je možné poskytnúť právnu ochranu v rámci susedských práv podľa § 127 Občianskeho zákonníka, ak vlastník bežným spôsobom realizuje svoje vlastnícke právo a pritom svojím správaním neprekračuje rámec obvyklého užívania nehnuteľnosti samej alebo aj užívania hnutel'ných vecí nachádzajúcich sa na nehnuteľnosti.⁶ Porušením susedských práv by bolo, ak by sa cez susedov pozemok prechádzalo pravidelne bez vážneho dôvodu. Protiprávne by bolo aj zloženie stavebného materiálu alebo odpadu na susedov pozemok.

Občianskym zákonníkom je tiež zakázané aj vážne ohrozovanie práv tretej osoby (druhé kritérium pre posudzovanie prípustnosti zásahu do práv suseda). Aby bola naplnená podmienka vážneho ohrozenia práv tretej osoby, musí ísť o ohrozenie vyššej intenzity. Vážnym ohrozením by bolo napr. vykonanie takých stavebných úprav na pozemku, ktoré by ohrozovali stabilitu susedovho domu alebo jeho oplotenía. Vlastník veci nesmie vážne ohrozovať nielen vlastnícke právo inej osoby, ale je vylúčený aj zásah do iných práv tretej osoby (napr. zásah do práva držby, nájomného práva, podnájmu, zásah do práva tretej osoby vyplývajúceho z vecného bremena). K zásahu do práv tretej osoby môže dôjsť jednak konaním (vypustenie tekutého odpadu z kanalizácie na susedov pozemok), ale aj nekonaním (vlastník stavby neopravil omietku alebo strešnú krytinu na svojej stavbe a ohrozoval by tým suseda, ktorý má vedľa záhradu).

Pojmy „nad mieru primeranú pomerom“ a „vážne ohrozenie výkonu práva“ je vždy potrebné vykladať z objektívneho hľadiska.⁷ V niektorých prípadoch môže súd na posúdenie kritérií „nad mieru primeranú pomerom“ a „vážne ohrozenie výkonu práva“ pribrať do konania aj znalca, ak bude potrebné posúdenie neoprávnených zásahov z odborného hľadiska. Vlastníkovi veci sa v zmysle ustanovenia § 127 ods. 1 Občianskeho zákonníka poskytuje ochrana len proti takým zásahom, ktoré nad mieru primeranú pomerom obťažujú alebo vážne ohrozujú výkon jeho práv. Pokiaľ sa zistí, že ide o nepodstatné zásahy, t. j. o bežné správanie, ktoré sú susedia povinní navzájom strpieť, lebo je spojené s obvyklým užívaním nehnuteľnosti, prípadne aj hnutel'ných vecí, je potrebné žalobu, ktorou sa požaduje ochrana proti týmto zásahom, zamietnuť.⁸ Úprava susedských práv zakotvuje najrôznejšie zákazy a obsahuje aj tzv. zákonné vecné bremená. Zakázané

⁵ R 45/1986, R 3/1988, R 72/1994

⁶ R 50/1985

⁷ Svoboda, J. a kol.: Občiansky zákonník. Komentár, III. vydanie, Eurounion, Bratislava 1998, str. 151

⁸ R 50/1985

zásahy do susedských práv sú v § 127 Občianskeho zákonníka vypočítané demonštratívne (exemplifikatívne). Sú tu vymenované konkrétne povinnosti, ktorých porušovanie najčastejšie vedie k zásahom do susedských vzťahov. Účelom tohto demonštratívneho výpočtu je to, aby ustanovenia o susedských právach bolo možné vykladať a aplikovať v najrôznejších situáciách, k vzniku ktorých môže dôjsť medzi susedmi.

Občiansky zákonník zakazuje v prvom rade obťažovať susedov nad mieru primeranú pomerom tzv. imisiami. Slovo imisia pochádza z latinského *immissio*, čo znamená vpustenie, vnikanie, vháňanie.⁹ Pod imisiou rozumieme prenikanie účinkov nejakej činnosti vykonávanej na jednej nehnuteľnosti na druhú nehnuteľnosť. Vlastník síce neužíva cudzí pozemok, ale účinok jeho činnosti sa prejavuje na susednom pozemku.¹⁰ Obťažovanie susedov imisiami predstavuje prípad zasahovania do záujmov vlastníka susedného pozemku bez toho, aby sa fyzicky preniklo cez oplotenie pozemku alebo prekročila hranica pozemku. Imisie sú najčastejším prípadom obťažovania susedov. V rámci obťažovania môže ísť jednak o vlastníka samotného, ale aj o členov jeho rodiny, domácnosti, prípadne aj o osoby, ktoré so súhlasom vlastníka užívajú jeho nehnuteľnosť.¹¹ Susedov je možné obťažovať rôznymi priamymi alebo nepriamymi imisiami, a to najmä hlukom, prachom, popolčekom, dymom, plynmi, parami, pachmi, pevnými a tekutými odpadmi, svetlom, tienením a vibráciami. Výpočet imisií uvedený v Občianskom zákonníku má demonštratívny charakter. Sú uvedené príkladom. Nie je možné v zákone taxatívne postihnúť všetky zásahy, ktoré v susedských vzťahoch prichádzajú do úvahy. Sú tu vymenované situácie, v ktorých najčastejšie dochádza k zásahom do susedských práv. Okrem týchto prípadov prichádza do úvahy aj zasahovanie napr. teplom, chladom. Imisie sa môžu šíriť vzduchom, po zemi a aj pod zemou.

Zákaz obťažovať susedov imisiami sa vzťahuje na prípady, ktoré presahujú mieru primeranú pomerom. To znamená, že tieto rušenia musia dosahovať určitú intenzitu. Nie sú vylúčené aj prípady jednorázového konania, ktoré by malo zvlášť intenzívny charakter a hrozilo by jeho opakovanie. Pri posudzovaní miery primeranej pomerom sa musí brať do úvahy okrem miestnych pomerov aj intenzita imisií, i to, či ide o rušenie jednorázové, opakované, úmyselné.¹² Ak by išlo o zásah, ktorý neprekračuje mieru primeranú pomerom a spoločensky únosné hranice, nie je to neoprávnený zásah v zmysle § 127 ods. 1 Občianskeho zákonníka.

Zásahom do práv tretej osoby by bol aj prípad, ak by vlastník nechal vnikat' svoje chované zvieratá na susedov pozemok (napr. vypúšťal by domáce zvieratá, ktoré by sa pásli na susedovom pozemku a zničili mu jeho úrodu). Vlastník pozemku je povinný urobiť také opatrenia, ktoré by úplne zabránili

⁹ Holub, M. – Bičovský, J. – Wurstová, J.: *Sousedská práva*, 2. vydání, Linde, Praha 1999, str. 119

¹⁰ Spáčil, J.: *Ochrana vlastnictví a držba v občanském zákoníku*, C. H. Beck, Praha 2002, str. 120

¹¹ Holub, M. – Bičovský, J. – Wurstová, J.: *Sousedská práva*, 2. vydání, Linde, Praha 1999, str. 120

¹² R 50/1985

vnikaniu chovaných zvierat na susedov pozemok. V prípadnom spore by sa žalovaný neubránil námietskou, že urobil opatrenia proti vnikaniu chovaných zvierat na susedov pozemok, ak sa tieto opatrenia neskôr ukázali ako nepostačujúce. Taktiež by bolo zásahom do vlastníckeho práva majiteľa pozemku, ak by vlastník susednej nehnuteľnosti pravidelne prechádzal cez jeho pozemok bez právneho dôvodu (bez toho, aby bolo zriadené vecné bremeno prechodu cez tento pozemok).

Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) ani iný právny predpis neukladá vlastníčkovi pozemku povinnosť ho oplotiť. Vlastník pozemku je oprávnený (nie povinný) svoj pozemok oplotiť. Je na rozhodnutí vlastníka pozemku, či si svoj pozemok oplotí alebo nie. Len ak nastane v praxi špecifický prípad, keď vznikne situácia vyžadujúca oplotenie pozemku, je daná možnosť súdu na návrh určiť povinnosť vlastníka oplotiť pozemok. Vo všeobecnosti platí, že oplotenie si môže urobiť vlastník pozemku bez súhlasu suseda, avšak výlučne na svojom pozemku. Žiadna časť oplotenia nesmie bez súhlasu suseda stáť na susedovom pozemku, teda za hranicou pozemku.¹³ Môže dôjsť k situácii, že sa susedia dohodnú na možnosti zriadiť plot, na jeho druhu, umiestnení a kto bude znášať investície na jeho zriadenie. Stavba plota sa realizuje za účelom naplnenia zásady, podľa ktorej každý má právo na ochranu proti tomu, kto do jeho vlastníctva alebo užívania neoprávnene zasahuje. Nie je však dovolená výstavba akéhokoľvek oplotenia. Napr. zavedenie elektrického prúdu v oplotení by mohlo napĺňať skutkovú podstatu trestného činu. V praxi sa často stáva, že ohľadom zriaďovania plota platia určité zvyklosti, napr. vlastník pozemku stavia plot od východnej časti pozemku.¹⁴ Ak by sa na hranici pozemkov nachádzal starší plot a nebolo by jasné, kto je jeho vlastníkom, platila by prezumpcia podielového spoluvlastníctva, podľa ktorej by boli podiely susedov rovnaké. Susedia by potom boli povinní v rovnakej miere sa starať o údržbu a opravy tohto oplotenia. Oplotenie, ktoré si vlastník postaví na vlastnom pozemku, sa stáva jeho vlastníctvom. Pokiaľ bude na opravu oplotenia nevyhnutný vstup na pozemok suseda, je sused povinný tento vstup umožniť.

V prípade, že by to bolo potrebné a nebránilo by to účelnému využitiu susediacich pozemkov a stavieb, poškodený (obťažovaný) vlastník by mohol podať návrh na súd, aby uložil susedovi povinnosť oplotiť pozemok podľa § 127 ods. 2 Občianskeho zákonníka. Sused spravidla poukáže na to, že vnikaním chovaných zvierat na jeho pozemok alebo neoprávneným prechodom cez pozemok, dochádza k vzniku škody alebo je týmto vnikaním alebo prechodom neprimerane obťažovaný. Súd môže uložiť povinnosť oplotiť pozemok, nie je tak povinný urobiť. Závisí to od jeho úvahy, či sú splnené podmienky na vydanie takéhoto rozhodnutia. Môže tak urobiť až po zistení stanoviska príslušného stavebného úradu. Rozhodnutie stavebného úradu nemá pre súd záväzný charakter. Súd môže

¹³ Štefanovič, M.: Pozemkové práva, Eurounion, Bratislava, 2004, str. 293

¹⁴ Tamtiež, str. 293

rozhodnúť aj inak, ako je uvedené v stanovisku príslušného stavebného úradu. Vo zvlášť zložitých prípadoch nie je vylúčené pribrať do tohto konania aj znalca, ak by to bolo potrebné na odborné posúdenie otázky, či povinnosť oplotiť pozemok nebude brániť účelnému využitiu pozemku alebo stavby. Pre vydanie rozhodnutia o povinnosti oplotiť pozemok musí byť splnená podmienka, že takéto opatrenie je potrebné. To znamená, že súd musí zistiť, že sused necháva vnikať svoje chované zvieratá na susedov pozemok a musí byť splnená aj podmienka, že takéto opatrenie nesmie brániť účelnému užívaniu susediacich pozemkov a stavieb. Účelnému využitiu pozemkov by bránilo, ak by sa navrhlo uloženie povinnosti oplotiť pozemok, a toto oplotenie by znemožnilo vstup na pozemok alebo stavbu. Potrebu oplotenia posudzuje súd iba z občianskoprávneho hľadiska, nie podľa stavebného zákona. Rozhodnutie súdu ukladajúce povinnosť oplotiť pozemok nenahrádza ohlásenie stavebnému úradu. Miestne príslušným súdom je všeobecný súd žalovaného. Vecne príslušným súdom je okresný súd. O povinnosti oplotiť pozemok sa rozhoduje rozsudkom. V rozsudku súd vysloví iba povinnosť oplotiť pozemok. Spôsob, akým sa oplotenie urobí, závisí od osoby, ktorej bola uložená povinnosť oplotiť pozemok a môže závisieť aj od rozhodnutia stavebného úradu, ak by stavebný úrad rozhodol, že nejde o drobnú stavbu a že sa na toto oplotenie vyžaduje stavebné povolenie. V tomto stavebnom povolení by stavebný úrad mohol určiť podmienky, za ktorých sa oplotenie má postaviť.

Rozsudok o uložení povinnosti oplotiť pozemok má konštitutívny charakter. Toto rozhodnutie vytvára (konštituuje) nový právny stav spočívajúci v povinnosti oplotiť pozemok. Keďže ide o typické sporové konanie, nemôže sa začať z úradnej povinnosti. Toto konanie je možné začať len na návrh. V prípade uloženia povinnosti oplotiť pozemok tu vzniká otázka vlastníctva oplotenia a na koho pozemku sa má plot postaviť. Osoba, ktorej bola súdom uložená povinnosť oplotiť pozemok, má postaviť plot na vlastnom pozemku a na svoje náklady. Oplotenie predstavuje z hľadiska stavebného zákona drobnú stavbu. Osoba, ktorej súd uložil povinnosť oplotiť pozemok, musí pred začatím výstavby plota splniť povinnosť vyplývajúcu zo stavebného zákona spočívajúcu v písomnom ohlásení tejto drobnej stavby stavebnému úradu. Stavebný úrad môže určiť, že ohlásenu drobnú stavbu možno uskutočniť iba na základe stavebného povolenia. Z uvedeného vyplýva, že vlastník pozemku nemôže postaviť akýkoľvek plot ako drobnú stavbu. Stavebné povolenie by sa vyžadovalo, ak by podľa názoru stavebného úradu oplotenie nespĺňalo charakteristiku drobnej stavby. Bolo by to napr. v prípade veľkých betónových oplotení, prípadne oplotení, ktoré by mohli spôsobiť zosuv pôdy (narušiť statiku terénu). Ak by žalovaný nespĺnil povinnosť oplotiť pozemok vyplývajúcu zo súdneho rozhodnutia, mohlo by to viesť k exekúcii na nepeňažné plnenie podľa § 191 a nasl. zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti v znení neskorších predpisov (Exekučný poriadok). Na náklady žalovaného (v exekúcii v postavení povinného) by si dal žalobca (v exekúcii v postavení oprávneného) postaviť plot. Súd v rozsudku nikdy nerozhoduje o tom, aké oplotenie má žalovaný postaviť (murované, železné, drevené). Preto ak by v exekučnom konaní vznikla otázka, či

žalovaný splnil povinnosť postaviť plot, to znamená, že by bolo sporné, či opatrenia, ktoré vykonal, majú charakter oplotenia, musela by sa táto otázka skúmať za pomoci ustanoveného znalca.

Vlastníkovi veci sa ďalej zakazuje vykonať také úpravy pozemku alebo stavby na ňom zriadenej, ktorými by ohrozil susedovu stavbu alebo pozemok bez toho, aby urobil dostatočné opatrenie na upevnenie stavby alebo pozemku. Posúdenie otázky, či došlo alebo nie k ohrozeniu susedovej stavby alebo pozemku je nutné vykonať z odborného hľadiska. Preto súd spravidla ustanoví v konaní znalca z odboru stavebníctva. Napr. je neprípustná taká úprava pozemku, v dôsledku ktorej by došlo k zosuvu pôdy na susednom pozemku a bola by ohrozená stabilita susedovej stavby. Je zakázaná úprava pozemku (napr. navýšenie pozemku navezením novej hlíny), v dôsledku ktorej by došlo k takej úprave odtoku dažďovej vody, že by zaplavovala susedov pozemok. Vlastník pozemku alebo stavby, ktorý hodlá urobiť také úpravy, ktoré by mohli ohroziť susedov pozemok alebo stavbu (napr. zásah pozbavujúci susednú stavbu opory uskutočnený vykopaním jamy), musí urobiť také opatrenia, ktoré by viedli k upevneniu pozemku alebo stavby. Napr. ak by vlastník znížil svoj pozemok, musel by na hranici pozemku postaviť oporný múr, ktorý by zabránil zosuvu pôdy na susednom pozemku. Ak by zvýšil svoj pozemok navožením novej hlíny, musel by na hranici svojho pozemku urobiť drenážny kanál, cez ktorý by odtekala dažďová voda tak, aby nebol zaplavovaný susedov pozemok. Ustanovenie § 127 ods. 1 Občianskeho zákonníka zakazuje akúkoľvek činnosť na pozemku alebo stavbe zbavujúcu susedovu stavbu alebo pozemok náležitej opory, teda spravidla takú činnosť, ktorá vyvoláva zosunutie pôdy alebo stavby na nej zriadenej. Za nesplnenie povinnosti dostatočného opatrenia na upevnenie stavby alebo pozemku je zodpovedný ten, kto pozemok či stavbu upravuje. Ak vlastník, ktorý uskutočnil úpravu svojho pozemku alebo stavby, neurobil náležité opatrenia na upevnenie susednej stavby alebo pozemku, má vlastník susednej (ohrozenej nehnuteľnosti) právo vykonať vhodné opatrenia. V tomto prípade má tento ohrozený vlastník právo na náhradu účelne vynaložených nákladov a na náhradu škody, ktorú týmto utrpel.¹⁵

Vlastník pozemku môže zasahovať do práv suseda aj tým, že blízko hranice pozemku vysadí stromy, kríky. Nemáme právny predpis, ktorý by obmedzoval vlastníka v sadení stromov. Posadiť strom je možné aj blízko hranice pozemku. Právnym predpisom nie je stanovená žiadna minimálna vzdialenosť na výsadbu stromov od hranice susedného pozemku, ktorá by mala byť dodržaná. Problematická situácia môže nastať tým, že konáre stromu prevísajú na susedov pozemok. Taktiež korene stromu môžu zasahovať až na susedov pozemok. Tieto konáre môžu vytvárať tieň na susednom pozemku, v dôsledku ktorého bude úroda na susednom pozemku menšia, môžu brániť vo výhlade, prípadne korene môžu brániť v obrábaní susedného pozemku, môžu z neho odčerpávať živiny. Vlastník stromu nemá právo obmedzovať suseda v užívaní jeho pozemku tým, že vetvy alebo korene stromu budú zasahovať na susedný pozemok. Za tým účelom

¹⁵ R 37/1985

Občiansky zákonník umožňuje vlastníkovi susedného pozemku odstrániť korene a vetvy stromu, ktorý je posadený na susednom pozemku. Nie je to však možné nešetrne alebo v nevhodnej ročnej dobe. Takéto opatrenie je argumentum a contrario možné iba vtedy, ak sa odstránenie koreňov stromu alebo prevísajúcich konárov uskutoční šetrným spôsobom (tak aby strom nevyschol) a nie vo vegetačnom období (najmä keď je na strome úroda). Zásah pri odstraňovaní koreňov stromu z pôdy alebo pri odstraňovaní prečnievajúcich vetiev stromu musí byť primeraný.¹⁶ Ak by zákrokom suseda došlo k takému odstráneniu koreňov alebo presahujúcich vetiev, v dôsledku ktorého by došlo k vyschnutiu stromu, na posúdenie šetrnosti odstránenia a skutočnosti, či k nemu došlo vo vhodnej ročnej dobe, by bolo potrebné v prípadnom súdnom konaní ustanoviť znalca. Odstraňovanie koreňov stromov a prevísajúcich konárov predstavuje prípad, kedy je možné použiť svojpomoc. Svojpomoc nemôže byť vlastníkom susedného pozemku použitá na zničenie stromu, jeho výrub. Táto svojpomoc môže byť použitá len zákonom stanoveným spôsobom, a to na odstránenie prevísajúcich vetiev a koreňov zasahujúcich na susedov pozemok a pri dodržaní zásady, že sa tak nesmie stať nešetrným spôsobom alebo v nevhodnej ročnej dobe. Odstraňovanie vetiev stromov v osobitných prípadoch je taktiež upravené aj predpismi správneho práva (napr. zákon o dráhach, zákon o energetike, plynárenský zákon, telekomunikačný zákon). Ide o prípady, v ktorých by korene alebo vetvy stromov zasahovali do ochranného pásma, ktoré musí byť dodržané pri stĺpoch vysokého napätia, pri telekomunikačných kábloch, železničnej trati a pod.

Ovocné stromy sú v zmysle občianskeho práva plodonosnými vecami. Vlastník stromu je vlastníkom plodov, ktoré sa nachádzajú aj na konároch prevísajúcich nad susedný pozemok, keďže ide o súčasť hlavnej veci. V prípade prevísajúcich konárov je dôležité riešenie otázky, komu patria plody oddelené od stromu, ktoré spadli na susedný pozemok. Podľa ustanovenia § 135a Občianskeho zákonníka vlastníkovi veci patria aj prírastky veci, aj keď boli oddelené od hlavnej veci. Z uvedeného vyplýva, že plody, ktoré spadli na susedný pozemok, patria vlastníkovi stromu, a nie vlastníkovi susedného pozemku, na ktorý plody spadli. Vlastník susedného pozemku musí umožniť vlastníkovi stromu vstup na pozemok za účelom zberu týchto plodov. Využitie práva na odstránenie prečnievajúcich vetiev v sebe nezahŕňa právo privlastniť si ovocie na týchto vetvách.

V rámci úpravy susedských práv sú v § 127 ods. 3 Občianskeho zákonníka obsiahnuté aj ustanovenia o tzv. zákonných vecných bremenách. Táto úprava spočíva v určitom obmedzení vlastníka veci a podstata tohto obmedzenia je v povinnosti niečo priamo zo zákona strpieť. Vlastníci susediacich pozemkov sú povinní umožniť vstup na svoj pozemok alebo na stavbu na ňom stojacu. Tento vstup nie je neobmedzený. Zákon stanovuje jednak čas, rozsah a účel uplatnenia tohto práva. Povinnosť umožniť vstup je limitovaná len na nevyhnutnú dobu a v nevyhnutnej miere, aby nedošlo k nadmernému obťažovaniu susedov. Vstup a zotrvanie na susednom pozemku by nemali viesť k zneužívaniu tohto práva.

¹⁶ R 50/1985, R 37/1985

Účelom umožnenia vstupu na pozemok alebo stavbu je zabezpečenie údržby a obhospodarovania susedných pozemkov a stavieb (napr. oprava strechy domu zo susedného domu, oprava omietky domu zo susedného pozemku alebo osadenie drenážnej rúry zo susedného pozemku, ktorá by odvádzala vodu zo základov domu, zber plodov spadnutých na susedný pozemok). V prípade iného účelu, ako zabezpečenia údržby a obhospodarovania susedných pozemkov a stavieb takáto povinnosť stanovená nie je.

Kritériá „na nevyhnutnú dobu“ a „v nevyhnutnej miere“ je potrebné posudzovať objektívne, tzn. je potrebné vychádzať z časového priemeru, za aký sa úkony údržby a obhospodarovania dajú bežne uskutočniť. Nevyhnutnou údržbou rozumieme nielen opravy, ale aj úpravy stavieb tak, aby zodpovedali stavebným alebo iným napr. bezpečnostným predpisom (zákon o požiarnej ochrane). Pod obhospodarovaním rozumieme inú nevyhnutnú hospodársku činnosť ako údržbu, ktorú vlastník musí vykonať, aby nezmaril výsledky hospodárskej činnosti na vlastnom pozemku alebo vo vlastnej stavbe.¹⁷ Nie každá údržba a obhospodarovanie pozemku alebo stavby môže založiť právo vstupu na susedov pozemok. Toto právo vzniká len vtedy, keď údržba stavby a obhospodarovanie pozemku takýto vstup nevyhnutne vyžaduje. Na vstup na susedný pozemok sú oprávnené aj iné osoby, ktoré majú údržbu stavby alebo obhospodarovanie pozemku vykonať. Pod pojmom susedné pozemky a stavby rozumieme pozemky a stavby nie iba bezprostredného suseda, ale aj ďalších susedov, ak by bol prístup na pozemok alebo k stavbe možný len cez viaceré susediace pozemky. Ak by bolo možné dostať sa na pozemok cez rôzne pozemky, právo vstupu je potrebné riešiť cez pozemok toho vlastníka, ktorého tento vstup bude zaťažovať najmenej. Vstup na cudzí pozemok je možný aj podľa § 128 ods. 1 Občianskeho zákonníka. Podľa tohto ustanovenia je vlastník povinný strpieť, aby sa v stave núdze alebo v naliehavom verejnom záujme bola na nevyhnutnú dobu v nevyhnutnej miere a za náhradu použitá jeho vec, ak účel nie je možné dosiahnuť inak. Podľa tohto ustanovenia by bol možný vstup na susedov pozemok alebo stavbu napr. za účelom hasenia požiaru, ak by bol prístup k požiaru zo susedovho pozemku alebo stavby jediný možný alebo lepší ako z pozemku, na ktorom stojí horiaci dom.

Ak by vstupom na pozemok alebo stavbu z titulu údržby alebo obhospodarovania vznikla škoda na pozemku alebo na stavbe, je škodca povinný túto škodu nahradiť. Jedná sa o objektívnu zodpovednosť. Zodpovedá sa bez ohľadu na zavinenie. Nie je rozhodujúce, či k vzniku škody došlo úmyselne, z nedbanlivosti alebo bez zavinenia. Táto zodpovednosť má absolútny charakter. Nie je možné sa jej zbaviť. Zákomom nie je stanovený žiaden liberačný dôvod. Ak by bola škoda spôsobená na susednom pozemku alebo stavbe stavebnou firmou, ktorú vlastník pozemku na údržbu stavby použil, za škodu by bol zodpovedný vlastník pozemku. Ten by mal následne právo na regres voči stavebnej firme, ktorá škodu spôsobila. To znamená, že poškodený by žaloval vlastníka susedného pozemku alebo stavby, nie stavebnú firmu, ktorú vlastník pozemku alebo stavby

¹⁷ Plank, K. a kol.: Občianske právo s vysvetlivkami, 1. zväzok, Iura Edition, Bratislava 1996, str. 171

použil na údržbu, opravu stavby alebo obhospodarovanie pozemku. Táto sprísnená zodpovednosť platí, iba v prípade, ak došlo ku vstupu za účelom údržby alebo obhospodarovania susednej nehnuteľnosti. Ak by nebol splnený niektorý z predpokladov podľa § 127 ods. 3 Občianskeho zákonníka, zodpovednosť by sa posudzovala podľa § 420 a nasl. Občianskeho zákonníka, tzn. podľa všeobecných ustanovení o zodpovednosti za škodu.¹⁸ Teda ak bol vstup na pozemok vyvolaný inými dôvodmi, ktoré nemožno subsumovať pod pojem údržby alebo obhospodarovania, alebo ak škodca vstúpil na pozemok nedovolené, zodpovednosť za škodu spôsobenú na pozemku sa musí posudzovať podľa všeobecných ustanovení Občianskeho zákonníka.¹⁹ Predpoklady zodpovednosti za škodu spôsobenú vstupom na pozemok z dôvodu údržby a obhospodarovania susediacich pozemkov a stavieb sa posudzujú podľa § 127 ods. 3 Občianskeho zákonníka, avšak rozsah a spôsob náhrady škody by sa posudzoval podľa všeobecných ustanovení o zodpovednosti za škodu (§ 442 a nasl. Občianskeho zákonníka).

Susedské práva predstavujú široký komplex práv vyplývajúcich najmä z vlastníctva k nehnuteľnostiam. Úprava susedských vzťahov je okrem občianskeho práva široko zakotvená aj v právnych predpisoch správneho práva. Pôjde najmä o určenie minimálnej vzdialenosti stavby od hranice pozemku, umiestnenie okien na stavbe, aby nerušili súkromie suseda, vytyčovanie hraníc pozemkov, vstup na cudzie pozemky podľa zákona o požiarnej ochrane, zákona o energetike, telekomunikačného zákona, stavebného zákona, katastrálneho zákona, banského zákona, zákona o vodách a pod. Dôsledné dodržiavanie susedských práv prispieva k nerušenému výkonu práv vlastníkov nehnuteľností a iných oprávnených osôb.

Resume

Susedské práva zohrávajú v rámci občianskoprávnej úpravy vlastníckeho práva dôležitú úlohu. Predstavujú široký komplex práv vzťahujúcich sa na vlastníctvo k nehnuteľnostiam. Susedské práva sú založené na rešpektovaní záujmov a oprávnení susedov pri užívaní pozemkov a stavieb na nich stojacich. Autor sa vo svojom príspevku zaoberá vymedzením pojmu susedských práv, jednotlivými čiastkovými oprávneniami a povinnosťami, ktoré súvisia s výkonom vlastníckeho práva susedov. Susedské práva sú upravené nielen v občianskom práve. Otázky súvisiace s ochranou susedských práv sú upravené aj v iných právnych odvetviach, napr. v správnom práve, trestnom práve. Ich dodržiavanie prispieva k nerušenému výkonu práv vlastníkov susedných nehnuteľností.

¹⁸ R 87/1987

¹⁹ R 2/1987

Resume

Neighbours' rights have important position within the scope of the civil law regulation of the ownership. They represent wide complex of rights relating to real estates ownership. Neighbours' rights are based on the respect of the legal interests and rights of neighbours concerning using of lands and buildings standing on it. Author in his contribution deals with the definition of the neighbours' rights, particular rights concerning performance of neighbours ownership. Neighbours' rights are not only subject of civil law regulation. Questions related to neighbours' rights protection are also subject of regulation other branches of law, e. g. administrative law, criminal law. The observance of neighbours' rights contributes to peaceful performance rights of neighbouring real estates' owners.

STRATÉGIA EURÓPSKEJ ÚNIE V OBLASTI OCHRANY ZDRAVIA PRI PRÁCI

Dobrá zdravotný stav je podmienkou telesnej, duševnej i sociálnej rovnováhy každého jednotlivca a základným predpokladom jeho osobného rozvoja. Zdravie, ako stav telesnej a duševnej pohody, je výsledkom vzťahu medzi ľudským organizmom a determinantmi zdravia, za ktoré sú považované sociálno-ekonomické, fyzikálne, chemické a biologické faktory životného a pracovného prostredia, spôsob života, genetické faktory a zdravotná starostlivosť. Takýto prístup otvára nový pohľad na vytváranie vhodných podmienok pre rast kvality pracovného života a zachovanie zdravia a pracovnej schopnosti zamestnanca.

Zdravie zamestnanca má vyjadrovať nielen stav bez choroby alebo inej fyzickej ujmy. Je ním aj súbor telesných, duševných a sociálnych prvkov, ktoré vplyvajú na zdravie a priamo či nepriamo súvisia aj s ochranou zdravia vo vzťahu k práci. Koncepcia kvality života jednotlivca i celého kolektívu, vrátane kvality zdravia a pracovnej schopnosti zamestnanca, by mala byť multidimenzionálna. M. Galvas konštatuje „Z pôvodného chápania sociálnej ochrany zamestnanca pred nepriaznivými a často priamo zničujúcimi vplyvmi práce a pracovného prostredia sa postupom času vyvinulo širšie chápanie, zahrňujúce nielen ochranu života a zdravia zamestnancov, ale aj ich ďalších záujmov, ako je napríklad zachovanie určitej sociálnej úrovne, prejavy tzv. verejného záujmu a pod.“¹

Ochrana zdravia ako súčasť sociálnych istôt a sociálnej ochrany je právnym východiskom aj európskeho poňatia sociálnych práv. Ochrana zdravia pri práci vychádza zo zásad všeobecnej ochrany zdravia koncipovaných v európskych dokumentoch. V tejto súvislosti možno zdôrazniť potencionálny prínos dobrého zdravia pri práci k verejnému zdraviu vo všeobecnosti. Pracoviská s primeranými pracovnými podmienkami môžu byť miestom, ktoré je mimoriadne vhodné na aktivity prevencie a podpory zdravia.

Európska integrácia a proces vytvárania vnútorného trhu má svoju sociálnu podstatu, svoje väzby na sociálne práva, vrátane zabezpečenia ochrany zdravia. Vychádza z vedomia, že ekonomický pokrok je bez sociálnych súvislostí len ťažko realizovateľný. Tento stav je výstižne hodnotený názorom V. Tkáča „Európska a svetová ekonomická integrácia prinášajú i pracovnoprávne a sociálnoprávne dimenzie. Vzniká nový fenomén – európska sociálna integrácia, ktorá pôsobí v rámci európskeho hospodárskeho priestoru a má vzájomné súvislosti s

¹ GALVAS, M. a kol.: Pracovní právo, 2.akualizované a doplněné vydání, Masarykova univerzita Brno, Brno, 2004, s. 114

ekonomickou a menovou úniou. Rodí sa nový svetový a európsky sociálny poriadok a ekonomicky poriadok“.²

Zdravie a bezpečnosť pri práci predstavujú jednu z dôležitých a najrozvinutejších oblastí sociálnej politiky Európskeho spoločenstva, stavajú sa jedným z jej hlavných cieľov, keďže bezpečné a zdravé pracovné prostredie je tiež výkonnostným faktorom pre hospodárstvo a spoločnosť, predstavuje komplexnú a integrálnu súčasť hospodárskeho riadenia, globálnej kultúry a efektívnosti zamestnávateľskej sféry.³

Určujúcimi pre formulovanie regulačného rámca ochrany zdravia pri práci sa stávajú koncepčné materiály a programy európskych inštitúcií v oblasti sociálnej politiky. Tieto sú kontinuálne prepojené na medzinárodné dokumenty ľudských práv vrátane sociálnych práv, na koncipovaní ktorých sa podieľali všetky európske štáty (nielen členské štáty Európskej únie), ktoré potom Európska únia recipovala, a na ich základe začala formulovať vlastné systémy sociálnych práv.⁴ Sociálna politika sa od všeobecných deklarácií posunula ku konkrétnym prioritám, a to aj v podobe zabezpečenia sociálnych práv vo všeobecne záväzných právnych aktoch. Tento proces vedie k formovaniu sociálneho práva Európskej únie, ktoré sa stáva súčasťou medzinárodného sociálneho práva, tvoreného z hľadiska jeho subjektov najmä dokumentmi Organizácie spojených národov, Medzinárodnej organizácie práce a Rady Európy.

V podmienkach Európy sú to najmä základné medzinárodné dohovory v sociálnej oblasti prijaté Radou Európy, a to *Európska sociálna charta (otvorená na podpis 18. októbra 1961 v Turíne)* a *Revidovaná sociálna charta (1996)*, ktoré dopĺňujú *Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950)* o sociálne práva.⁵

Rada Európy v Európskej sociálnej charte vychádza z dlhodobých tradícií ochrany zdravia v Európe a zabezpečenia základnej zdravotnej starostlivosti systémom zdravotného poistenia. Všeobecná ochrana zdravia je zameraná hlavne na prevenciu proti poškodzovaniu zdravia, ktorú má zabezpečiť štát. Na rozdiel od

² TKÁČ, V.: Základné hodnoty Európskej únie, sociálne práva a hospodárske práva. In: PMPP - personálny a mzdový, 11-12/2007, s. 141

³ Európske spoločenstvo zahŕňa súhrnné označenie troch Európskych spoločenstiev (Montánná únia 1951, Euroatom 1957 a Európske hospodárske spoločenstvo 1957). Takzvanou „Zlučovacou zmluvou“ (Merger Treaty) z roku 1965 boli orgány týchto troch špecifických právnych subjektov spojené a následne tri oddelené spoločenstvá označované ako Európske spoločenstvo. Okrem tohto v roku 1992 Maastrichtskou zmluvou, ktorá nadobudla účinnosť 1. novembra 1993, došlo k premenovaniu Európskeho hospodárskeho spoločenstva na Európske spoločenstvo, čo často sťažuje rozlíšeniu obidvoch subjektov a je nutné vždy vychádzať z kontextu. Maastrichtskou zmluvou bola tiež deklarovaná vôľa zmluvných strán založiť Európsku úniu, pričom táto mala byť zložená na Európskych spoločenstvách (pozri Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva z roku 1992, ktorá bola pozmenená v roku 1997 a v roku 2000).

⁴ Kontinuálna spätosť so základnými sociálnymi právami ustanovenými v medzinárodných dokumentoch je vyjadrená v preambule Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva.

⁵ Rada Európy vznikla v roku 1949 (predstavuje združenie tridsiatich troch európskych demokratických štátov), s cieľom najmä zabezpečiť ochranu demokratických a ľudských práv.

medzinárodných dokumentov platných pre všetky členské štáty Organizácie spojených národov, napríklad Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, členské štáty Rady Európy vo svojich úpravách kladú dôraz na prevenciu. Povinnosť štátu zabezpečiť základnú zdravotnú starostlivosť upravujú len pre tých, na ktorých sa z rôznych dôvodov zdravotné poistenie nevzťahuje a ktorí si túto starostlivosť nemôžu hrať z vlastných prostriedkov, pričom sa vychádza zo zachovania princípu rovnosti (čl. 11 a čl. 13). Vo vzťahu k ochrane zdravia pri práci je významné právo na bezpečné a zdravé pracovné podmienky, rovnako ustanovené v Európskej sociálnej charte.

V roku 1989 v Štrasburgu bola prijatá *Charta spoločenstva o základných sociálnych právach pracovníkov*, ako dôležité vyhlásenie vytyčujúce všeobecné princípy a základy, ktoré Spoločenstvo a členské štáty zamýšľajú rešpektovať vo sfére sociálnych a ekonomických práv. Charta ochranu zdravia vo vzťahu k práci koncipuje ako právo každého zamestnanca na uspokojivé podmienky ochrany svojho zdravia a bezpečnosti na svojom pracovisku.

Sociálne ciele a zabezpečenie sociálnych práv majú významné miesto aj v Európskej únii. Sú integrálnou a systémovou súčasťou európskych sociálnych práv. Podstata sociálnych práv Európskej únie je určovaná jednotným vnútorným trhom, charakterizovaným jednou zo štyroch základných slobôd zakotvených v zakladajúcich zmluvách Európskej únie – voľným pohybom pracovných síl, predpokladom ktorého je odstraňovanie regionálnych rozdielov a koordinácia podmienok výkonu práce vrátane zlepšenia opatrení na zabezpečenie ochrany zdravia a bezpečnosti vo vzťahu k práci. H. Barancová o tom píše „Problematika ochrany práce a zdravia tvorí ťažiskovú obsahovú časť komunitárneho práva Európskej únie. Ňou sa významnou mierou realizuje sociálna dimenzia spoločného európskeho trhu. Tejto základnej myšlienke je podriadený aj konečný cieľ európskeho spoločného trhu“.⁶

Prijatím *Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva* a *Zmluvy o Európskej únii* v roku 1992 prioritou sa stáva ochrana ľudských práv a základných slobôd spolu s vysokou zamestnanosťou a sociálnou ochranou. Nové formy zamestnávania, fragmentácia pracovných trhov, starnutie populácie a znižovanie jej počtu predstavujú ďalšie zmeny vo väčšine členských štátov Európskej únie, ktoré bezprostredne vyplývajú na vytváranie pracovných podmienok zohľadňujúcich ochranu zdravia a bezpečnosť pri práci.

V roku 2001 si Európska rada na svojom zasadnutí v Štokholme vytyčila cieľ zvýšiť do roku 2010 priemernú mieru zamestnanosti v Európskej únii na 50% vo vekovej kategórii od 55 do 64 rokov, u mužov i žien. Na svojom zasadnutí v Barcelone v roku 2002 Európska rada dospela k názoru, že do roku 2010 je potrebné v Európskej únii postupne predĺžiť skutočný priemerný vek ukončenia pracovnej činnosti približne o päť rokov. K dosiahnutiu tohto cieľa môže významnou mierou prispieť moderná organizácia práce, ale aj zdravie

⁶ BARANCOVÁ, H.: Slovenské a európske pracovné právo, PP Poradca podnikateľa, spol. s r.o., Bratislava 2004, s. 668

a bezpečnosť v pracovnom prostredí, ktoré sú zárukou zvýšenej pracovnej schopnosti pracovníkov a predchádzania predčasnému odchodu z trhu práce. Tieto požiadavky kladú nové nároky aj na legislatívny rámec, u ktorého sa predpokladá prispôsobenie novým trendom vo vývoji sféry práce so zreteľom na uplatnenie zásady koherentných, jednoduchých a účinných právnych predpisov.

Základným dokumentom v Európskej únii na zabezpečenie a všeobecnú ochranu zdravia sa stáva *Zmluva Európskeho spoločenstva (1997)*, ktorá v preambule potvrdila členskými štátmi rešpektovanie základných sociálnych práv vymedzených v Európskej sociálnej charte (1961) a v oblasti ochrany zdravia uložila povinnosť zabezpečiť vysoký stupeň jeho ochrany pri stanovení a výkone všetkých politik a činností Spoločenstva (čl. 152 ods. 1). Zmluva kladie dôraz na stanovenie cieľov Spoločenstva a členských štátov. Patrí medzi ne aj zlepšovanie životných podmienok a pracovných podmienok, tak aby sa dosiahlo ich zosúladenie pri zachovaní dosiahnutej úrovne a tiež dosiahnutie primeranej sociálnej ochrany (čl. 136).

Na zabezpečenie cieľov sú v Zmluve ustanovené právomoci a pôsobnosť Spoločenstva. Spoločenstvo podporuje a dopĺňa činnosti členských štátov na dosiahnutie stanovených cieľov, vrátane oblasti zlepšovania pracovného prostredia najmä so zreteľom na ochranu zdravia a bezpečnosti pracovníkov a zabezpečenia pracovných podmienok (čl. 137 ods. 1 písm. a/, b/).

Charta základných práv Európskej únie (2000) rešpektuje kompetencie a národné úpravy jednotlivých štátov, pričom však ustanovuje právo každého na preventívnu zdravotnú starostlivosť a na lekárske ošetrenie (čl. 35). Vo vzťahu k ochrane zdravia pri práci stanovuje, že „každý pracujúci má právo na pracovné podmienky s ohľadom na svoje zdravie, bezpečnosť a dôstojnosť“ (čl. 31 ods. 1).

Na úrovni Európskej únie ďalej sú prijímané aj dokumenty, týkajúce sa spoločnej stratégie a spoločných činností. Je tomu tak aj v oblasti verejného zdravia, kde je často použitá priama metóda koordinácie. Takýmto dokumentom je napríklad Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 1786/2002/ES, ktorým sa prijíma *Program činnosti Spoločenstva v oblasti verejného zdravia (2003-2008)*. Jeho hlavným cieľom je zdokonalenie informovanosti a vedomia verejnosti v oblasti zlepšovania verejného zdravia a zdravotníckych systémov, zvyšovanie akcieschopnosti na hrozby poškodenia zdravia a bližšia identifikácia faktorov majúcich vplyv na zdravie, respektíve poškodzujúcich zdravie.

So zreteľom na Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva a chápanie ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci ako jednej z priorít sociálnej politiky Európskej únie, bol v roku 1994 inštitucionálne zabezpečený aj systém a koordinácia monitorovania informácií o ochrane zdravia a bezpečnosti pri práci. Nariadením Rady č. 2062/94/ES bola zriadená Európska agentúra pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci so sídlom v španielskom meste Bilbao, so sieťou národných kontaktných miest.

Prijímanie konkrétnych opatrení v oblasti podpory zlepšovania ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci v Európskom spoločenstve zakladá Zmluva

o založení Európskeho spoločenstva (čl. 138) ustanovením právomoci Európskeho spoločenstva prijímať minimálne štandardy vo forme smerníc. Tie sú vydávané Radou Európskej únie v spolupráci s Európskym parlamentom a po konzultácii s Hospodárskym a sociálnym výborom (čl. 252).

Vydávanie smerníc na ochranu zdravia a bezpečnosť pri práci vo svojom vývoji prešlo výraznými zmenami v ich podstate a kvalite úpravy.

Počiatky úprav, od vzniku Európskeho hospodárskeho spoločenstva do polovice 80. rokov, charakterizuje prijímanie veľkého počtu smerníc na úseku ochrany zdravia pri práci a bezpečnosti práce. Bolo ich prijatých viac ako 300. Takáto úprava sa stala zložitou a neprehľadnou, v aplikačnej praxi so sklonom k formalizmu. Daný stav umocňoval charakter jednotlivých smerníc, vyznačujúci sa striktnými požiadavkami na pracovné podmienky, ktoré často predstavovali v praxi prekážku pre zavádzanie nových technológií a nových prístupov k organizácii práce.⁷

V druhej polovici osemdesiatych rokov, nová etapa opatrení Európskeho hospodárskeho spoločenstva na ochranu zdravia a bezpečnosť pri práci prináša výrazne zmeny. Dôraz je kladený na vypracovanie špecifickejšej, rámcovej úpravy ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci, ktorá by sa vzťahovala na všetky riziká spojené s ochranou zdravia a bezpečnosťou na pracovisku. Predchádzajúci zložitý súbor opatrení je nahrádzaný systémovým prístupom.

Konkrétnym vyjadrením tohto zámeru bolo prijatie *Smernice Rady z 12. júna 1989 o zavádzaní opatrení na podporu zlepšenia a bezpečnosti a ochrany zdravia pracovníkov pri práci* (89/391/EHS). Následne sú k nej prijaté doplňujúce smernice o zdraví a bezpečnosti pri práci, a to 89/654/EHS (pracoviská), 89/655/EHS (pracovné prostriedky), 89/656/EHS (osobné ochranné prostriedky), 90/269/EHS (ručná manipulácia s bremenami) a 90/270/EHS (práca so zobrazovacími jednotkami).

Predmetom smernice je zaviesť opatrenia na sústavnú podporu zlepšenia bezpečnosti a ochrany zdravia vo vzťahu k práci, s cieľom zaručiť vyššiu úroveň bezpečnosti a ochrany zdravia pracovníkov. Smernica vychádza zo Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva (najmä z jej článku 118a) a neumožňuje žiadne zníženie ochrany, ktorú už jednotlivé členské štáty dosiahli, naopak, zaväzuje ich „podporovať zlepšovanie podmienok v tejto oblasti a zosúladať podmienky pri zachovaní už dosiahnutých zlepšení“. Neustále zlepšovanie opatrení na ochranu zdravia a bezpečnosti pri práci má viesť k stieraniu odlišnosti v právnych systémoch členských štátov a odstráneniu rôznej úrovne ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci, čo umožní predchádzať konkurenciám na úkor opatrení na ochranu zdravia a bezpečnosti pri práci.

⁷ podobné názory boli prezentované aj na 19. medzinárodnej konferencii Aktuálne otázky bezpečnosti práce, konanej 25. – 27. októbra 2006 v Starej Lesnej, pozri napr. MAJER, I.: Stratégia EÚ v oblasti BOZP na roky 2007-2011, In: Aktuálne otázky bezpečnosti práce, Zborník z 19. medzinárodnej konferencie, 25. – 27. októbra 2006, Stará Lesná, Technická Univerzita Košice, 2006, s. 82

Z hľadiska spoločenského významu ochrany zdravia pri práci je významné konštatovanie v preambule smernice, že „zlepšenie bezpečnosti, hygieny a ochrany zdravia pracovníkov pri práci je cieľ, ktorý by nemal podliehať čisto hospodárskym úvahám“.

Smernica zavádza aj nové systémové prvky, akými sú všeobecné princípy týkajúce sa prevencie ohrozenia zdravia pri práci, vylúčenie rizikových a úrazových faktorov, spolupráca zamestnávateľov a pracovníkov, zastúpenie pracovníkov, inštitucionálne zabezpečenie ochrany zdravia vo vzťahu k práci, vyvážená spolupráca v súlade s vnútroštátnym právom a ďalšie.

Konkrétne uplatňovanie súboru legislatívnych textov Spoločenstva umožnilo v posledných rokoch zlepšiť v členských štátoch pracovné podmienky vo vzťahu k ochrane zdravia pri práci.

V záujme aktualizácie politiky zdravia a bezpečnosti pri práci stanovila Európska komisia *Novú stratégiu Európskej únie v oblasti zdravia a bezpečnosti pri práci na roky 2002 až 2006 s podtitulom „Prispôsobenie sa zmenám v práci a spoločnosti“*.⁸ Nová stratégia vyzýva k jednotnému uplatňovaniu ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci, na sústredenie sa na zmeny povahy rizík, posilnenie kultúry prevencie, zlepšenie aplikácie zákonných predpisov v praxi, vzdelávanie a bdelosť vo vzťahu k rizikám, budovanie partnerstiev, prípravu na rozšírenie Európskej únie – vytváranie kompatibilného prostredia.

Stratégia vychádzala zo záverov Lisabonského zasadnutia Európskej rady v roku 2000 a zaviedla „celostný prístup k ochrane zdravia a bezpečnosti pri práci, pričom zohľadňovala zmeny vo svete práce a novo sa objavujúce riziká, najmä psychosociálnej povahy“.⁹ Takýto prístup mal za cieľ zvýšiť kvalitu práce, pričom bezpečné a zdravé pracovné prostredie, malo byť jednou z jej podstatných zložiek.

Nová stratégia spočívala tiež na posilnení kultúry prevencie rizík kombináciou rozmanitých nástrojov – legislatívy, progresívnych opatrení a najlepších praktík, sociálneho dialógu, sociálnej zodpovednosti, ekonomických stimulov, budovaní partnerstva medzi všetkými zúčastnenými v oblasti zdravia a bezpečnosti pri práci. V stratégii celkove bola vyzdvihnutá skutočnosť, že ambiciózna sociálna politika je podmienkou konkurencieschopnosti a na strane

⁸ Európska komisia je výkonným orgánom Európskeho spoločenstva. Do jej právomoci patrí najmä zabezpečenie výkonu právnych aktov prijatých Radou EÚ (zákonodarným orgánom tvoreným zástupcami vlád všetkých členských štátov EÚ). Má výlučnú právomoc iniciovať právne predpisy komunitárneho práva. Všeobecne možno konštatovať, že zatiaľ čo Rada EÚ reprezentuje záujmy členských štátov, Európska komisia reprezentuje „spoločný záujem“ Európskeho spoločenstva.

⁹ Európska rada na svojom zasadnutí v Lisabone v marci 2000 stanovila cieľ, aby sa EÚ stala do roku 2010

„najdynamickejšou vedomostnou ekonomikou na svete“. Politickým kontextom a nástrojom dosiahnutia

tohto cieľa majú byť vedomosti, ktoré spolu s výskumom a technikou, vzdelaním a inováciou tvoria základný „vedomostný trojuholník“ tejto tzv. Lisabonskej stratégie. Na ďalších rokovaníach Európskej rady

bol rámec cieľov ešte rozšírený o sociálny a enviromentálny rozmer.

druhej, jej absencia prináša náklady, ktoré negatívne doliehajú na podniky a národné hospodárstvo.

V závere správy pri vyhodnotení stratégie Spoločenstva v oblasti zdravia a bezpečnosti pri práci v rokoch 2002 - 2006 sa uvádza, že „prostredníctvom tejto stratégie sa oživilí politiky prevencie na vnútroštátnej úrovni, predložili ucelené a presvedčivé argumenty v prospech partnerstva na dosiahnutie spoločných cieľov a prinútili strany, ktoré majú záujem o prevenciu, aby strategicky uvažovali o spôsobe, akým tieto ciele dosiahnu, touto stratégiou sa ovplyvnila verejná mienka, pokiaľ ide o význam zdravia a bezpečnosti v pracovnom prostredí, ako neoddeliteľné súčasti riadenia kvality a determinanty výkonnosti a konkurencie schopnosti hospodárstva“.¹⁰

Základné tézy novej stratégie ochrany zdravia a bezpečnosti vo vzťahu k práci boli prijaté už začiatkom roku 2005. Ich základom bolo *Uznesenie Európskeho parlamentu o podpore zdravia a bezpečnosti na pracovisku, prijaté vo februári 2005*.¹¹ Európsky parlament, so zreteľom na oznámenie Komisie o praktickom vykonávaní smerníc o zdraví a bezpečnosti pri práci a prispôbení sa zmenám v práci, ako aj vzhľadom na narastajúci význam zdravého a bezpečného pracovného prostredia pre rast výkonnosti hospodárstva, dôrazne vyzval Komisiu, „aby bezodkladne predstavila svoj akčný plán obsahujúci ďalšie kroky, ktoré je potrebné vykonať na vyriešenie aspoň tých problémov, ktoré sa uvádzajú v jej analýze, a aby čo najskôr vypracovala strednodobú a dlhodobú stratégiu ďalšieho postupu“, zároveň vyzýva Komisiu, „aby venovala väčšiu pozornosť možnosti predloženia globálneho prístupu k zdraviu na pracovisku, ktorý by zahŕňal všetky druhy rizík ako napríklad stres, mobing, obťažovanie a násilie“.

Nová stratégia Spoločenstva v oblasti zdravia a bezpečnosti pri práci sa začala tvoriť už v októbri 2005 na zasadaní predstaviteľov Generálnych riaditeľstiev zapojených do realizácie politiky ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci.¹² Podľa záverov tohto stretnutia, poznamenaného novelizovaným Lisabonským programom, stratégia na podporu zdravia a bezpečnosti pri práci v Európskej únii má vychádzať z nasledovných súčasti:

- výskumu, ako základného východiska politiky ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci,
- zabezpečenia verejného zdravia a starnúcej populácie, súbežnej politiky s politikou ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci,
- zabezpečenia vzdelania a tvorby pracovných príležitostí, nástrojovej politiky,
- finančného zabezpečenia (najmä formou poistenia), stimulačnej politiky.

¹⁰ Správa o hodnotení stratégie Spoločenstva v oblasti zdravia a bezpečnosti pri práci 2002 – 2006 /SEK (2007) 214/.

¹¹ Uznesenie je zverejnené na stránke <http://www.europarl.europa.eu/sides/>

¹² Pre zabezpečenie svojej činnosti Rada EÚ disponuje generálnym sekretariátom s niekoľkými generálnymi riaditeľstvami.

Napriek pozitívnym výsledkom Spoločenstva v oblasti zdravia a bezpečnosti pri práci dosiahnutých v rokoch 2002 – 2006, niektoré vybrané problémy pre toto obdobie nestrácajú na svojom význame a aktuálnosti ani v ďalších nadchádzajúcich rokoch. Ide najmä o demografický vývoj a starnutie ekonomicky činného obyvateľstva, väčšie nové migračné toky smerujúce do Európy, nové trendy v zamestnanosti, či zvyšujúca sa zamestnanosť žien často sprevádzaná segregáciou na trhu práce na základe pohlavia, čo si vyžaduje dôslednejšie zohľadnenie zdravotných a bezpečnostných aspektov špecifických pre ženy.

Okrem toho dosiahnutie zníženia zdravotných rizík spojených s výkonom práce nie je homogénne. Niektoré sektory činnosti sú stále mimoriadne nebezpečné (poľnohospodárstvo, stavitelstvo, doprava, zdravotníctvo a sociálne služby), tiež niektoré kategórie pracovníkov sú nadmerne vystavené rizikám spojeným s výkonom povolania (mladí a starší pracovníci, migrujúci pracovníci, pracovníci vykonávajúci dočasnú prácu).

Nadalej sa rozvíjajú aj niektoré druhy chorôb z povolania. Európsky parlament vo svojom Uznesení o podpore zdravia a bezpečnosti na pracovisku z februára 2005 upozorňuje na potrebu zintenzívniť výskum a prevenciu chorôb z povolania, prikladajúc osobitný význam chorobám psychosociálneho charakteru. Vzostupný trend majú aj choroby z povolania spojené s poruchami opornej a pohybovej sústavy, s infekciami a stresovými faktormi. Charakter zdravotných rizík spojených s výkonom práce sa tak nadalej mení podľa zrýchľovania inovácií a transformácie práce (viac segmentovaný pracovný život). Tieto vývojové zmeny si vyžadujú ďalej vyvíjať a zintenzívniť úsilie zamerané na podporu zdravia vo vzťahu k práci.

Návrh stratégie ďalšieho postupu pri riešení problémov spojených s ochranou zdravia a bezpečnosťou pri práci, v súlade s výzvou Európskeho parlamentu, Komisia Európskych spoločenstiev oznámila Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov vo februári 2007 pod názvom *Zlepšenie kvality a produktivity práce: stratégia Spoločenstva v oblasti zdravia a bezpečnosti pri práci na obdobie rokov 2007 – 2012*.

Prvoradým cieľom stratégie Spoločenstva v období rokov 2007 – 2012 má byť „nepretržité, trvalo udržateľné a homogénne zníženie výskytu pracovných úrazov a chorôb z povolania“. V záujme dosiahnutia tohto cieľa Komisia navrhuje prijať rad opatrení, ktoré tematicky možno rozdeliť na opatrenia *v oblasti legislatívy, v oblasti vedy a výskumu a v oblasti výchovy*

a/ V oblasti legislatívnych opatrení pozornosť je upriamená na dokonalejšie právne predpisy, ich prispôsobenie vývoju sféry práce a posilnenie implementácie. Rezervy sú najmä v uplatňovaní právnych predpisov Spoločenstva v sektoroch považovaných za osobitne rizikové a u kategórií najzraniteľnejších pracovníkov (mladí ľudia, pracovníci s nízkou kvalifikáciou, pracovníci v pracovnom pomere na dobu určitú a podobne). Dôraz je kladený

na ľahšiu zrozumiteľnosť, ľahšie pochopenie a jednoznačnosť právnych predpisov Spoločenstva. Požiadavkou je tiež zjednodušenie legislatívneho rámca a zmiernenie nárastu legislatívy Spoločenstva s cieľom znížiť zbytočnú administratívnu záťaž, avšak bez toho, aby došlo k zníženiu existujúcej úrovne ochrany. Zabezpečenie stratégie Spoločenstva závisí od záväzku členských štátov prijať koherentné vnútroštátne stratégie založené na podrobnom hodnotení vnútroštátnej situácie, na aktívnej účasti všetkých zainteresovaných strán, najmä sociálnych partnerov. Danú skutočnosť vystihujú úvahy M. Barinkovej, ktorá konštatuje „Osobitosťou sociálnej sféry je, že viac ako iné sféry spoločenského života podlieha medzinárodnej kontrole prostredníctvom systému medzinárodných, právne záväzných dokumentov prijatých na pôde celosvetových alebo regionálnych zoskupení štátov. Sociálna ochrana sa vo výraznej miere vyznačuje medzinárodnoprávnymi aspektmi. Z toho dôvodu možno poukázať na význam a podstatu týchto prameňov práva, objasniť ich obsah a vplyv na formovanie vnútroštátnej legislatívy sociálnych práv“.¹³

Legislatívne opatrenia Spoločenstva vo vzťahu k vnútroštátnym stratégiám budú zamerané na zvýšenie preventívnej efektívnosti dohľadu nad zdravím. Stály dohľad nad zdravím pracovníkov je prvoradým nástrojom prevencie.

Členské štáty budú podporované tiež v tom, aby do svojich vnútroštátnych stratégií zahrnuli osobitné opatrenia na podporu rehabilitácie a opätovného začlenenia pracovníkov dlhodobo vylúčených z trhu práce kvôli pracovnému úrazu, chorobe z povolania alebo zdravotného postihnutia.

Opodstatneným zámerom legislatívnych opatrení Spoločenstva je reagovať na sociálne a demografické zmeny. Politika zdravia a bezpečnosti pri práci môže pod vplyvom týchto zmien prispieť k prispôbeniu pracovísk individuálnym potrebám, a to nielen potrebám starnúceho, ekonomicky činného obyvateľstva v Európe, ale aj potrebám mladých ľudí vystavovaných rizikám spojeným s pracoviskami, potrebám migrujúcich pracovníkov, či väčšej integrácie žien na trhu práce.

Na dosiahnutie účinnosti ochrany zdravia a bezpečnosti vo vzťahu k práci je potrebná efektívna koordinácia na úrovni Spoločenstva a na vnútroštátnej úrovni medzi prijatými opatreniami na ochranu zdravia a bezpečnosti pri práci a inými opatreniami v rámci verejného zdravia, zamestnanosti a reštrukturalizácie, regionálneho rozvoja a sociálnej súdržnosti. V rámci týchto opatrení je treba dbať o súdržnosť a ťažiť zo synergie.

V súvislosti s legislatívnymi iniciatívami Spoločenstva významné sú aj ďalšie opatrenia v oblasti kontroly uplatňovania vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré transponujú *acquis communautaire* v oblasti zdravia a bezpečnosti pri práci. Zlepšenie účinnosti kontroly a dohľadu nad uplatňovaním právnych predpisov je nevyhnutnou podmienkou zabezpečenia porovnateľných úrovní ochrany zdravia pri práci vo všetkých členských štátoch. Nové výzvy vrátane

¹³ BARINKOVÁ, M.: Sociálna ochrana zamestnancov so zodpovednosťou za rodinu. Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Košice, 2007, s. 42

migračných tokov odôvodňujú užšiu spoluprácu a spoločné opatrenia v oblasti kontroly a uplatňovania právnych predpisov.

b/ Oblasť vedy a výskumu je východiskom politiky zabezpečenia zdravia a bezpečnosti vo vzťahu k práci. Dôraz je kladený najmä na identifikáciu nových rizík vo sfére psychosociálnych faktorov pracovného prostredia. Výrazne narastá počet chronicky stresovaných, depresívnych, anxiózných a sfrustrovaných osôb. V prístupujúcich štátoch Spoločenstva naivné očakávanie prudkého zvýšenia životnej úrovne vyvolali u mnohých osôb dezilúziu a stratu nádeje na lepšie životné podmienky. Takáto situácia vyvoláva hostilitu, agresivitu a negatívne mení životné návyky (nadmerná spotreba alkoholu, psychofarmák a podobne). Problémy spojené so zlým duševným zdravím sa stávajú hlavnou príčinou pracovnej neschopnosti. Vplyvom zrýchľovania inovácií a transformácie práce mení sa aj charakter rizík spojených s výkonom práce. Tieto zmeny si vyžadujú špeciálny výskum k potencionálnym a novo identifikovaným zdravotným rizikám vo vzťahu k práci za účelom stanovenia účinných preventívnych opatrení.

Dôležitým predmetom výskumu sa stáva prevencia porúch svalovo skeletárnej sústavy, predchádzanie rizikám spojených s novými technológiami, nebezpečnými materiálmi, biologickými rizikami a rizikami pre reprodukciu, ale aj systémy manažérstva ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci.

Na úrovni Spoločenstva sú pre výskum na nasledujúce roky predložené výzvy na riešenie tém – zdravie, nanovedy, nanotechnológie, materiály a nové výrobné technológie. V oblasti sociálno-hospodárskych a humanitných vied boli identifikované najmä témy týkajúce sa hodnotenia hospodárskeho rozmeru zdravia a bezpečnosti pri práci a expozície pracovníkov nanotechnológiami, riadenia priemyselného rizika, štruktúrálnej ochrane zdravia a podobne.

Tieto úlohy majú predstavovať spoločné priority v programoch výskumných inštitúcií pre zdravie a bezpečnosť vo vzťahu k práci v jednotlivých členských štátoch Spoločenstva, s následnou výmenou výsledkov výskumu a ich praktickým uplatňovaním.

V snahe zabezpečiť primerané monitorovanie tejto stratégie Komisia navrhuje vypracovať nové nástroje a konsolidovať metodiky v štatistickom programe Spoločenstva s cieľom systematizovať zber štatistických údajov z oblasti zdravia a bezpečnosti pri práci z jednotlivých členských štátov. Týka sa to najmä Európskej štatistiky chorôb z povolania (European occupational diseases statistics) a Európskej štatistiky pracovných úrazov (European statistics of accidents of work). Komisia pre účely hodnotenia dosiahnutého stavu zabezpečí výmenu informácií a prístupnosť k informáciám o obsahu vnútroštátnych stratégií, prieskumy verejnej mienky v oblasti zdravia a bezpečnosti pri práci, hodnotenie stanovených cieľov a efektívnosť vnútroštátnych štruktúr prevencie a vyvinutého úsilia.

c/ *Výchova a vzdelávanie* je podmienkou a neoddeliteľnou súčasťou preventívnych opatrení ochrany zdravia vo vzťahu k práci. Bez kvalitnej, cielenej a systematicky vykonávanej výchovy a vzdelávania k ochrane zdravia a bezpečnosti pri práci sa zmena hodnotových postojov k vlastnému zdraviu a k zdraviu druhých osôb, pri výkone pracovných činností ale aj činností v súkromí, nezaobíde. Implementácia ochrany zdravia vo vzťahu k práci do výchovno-vzdelávacích systémov sa stáva dôležitým nástrojom presadzovania prevencie rizík poškodzovania zdravia vo vzťahu k rýchlo sa meniacim podmienkam výkonu práce.

Zdravotná prevencia a prevencia rizík pri výkone práce si vyžaduje podporu všetkých zložiek spoločnosti. Musí sa dostať nad rámec pracovísk a ekonomicky činných osôb a stať sa súčasťou všeobecnej kultúry zdravotnej prevencie. To si vyžaduje začlenenie ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci do vzdelávacích programov a programov odbornej prípravy na všetkých úrovniach vzdelávania. Výchova a vzdelávanie sa stáva významnou súčasťou nástrojovej politiky ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci. Zmeny v správaní vo vzťahu k problematike zdravia a bezpečnosti pri práci, následkom adekvátnej odbornej prípravy umožnia rozvinúť reflexy prevencie a bezpečné plnenie pracovných úloh. Bez dostatočnej kvalifikácie a pochopenia podstaty a významu ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci, nebude možné obstať v procese neustáleho nárastu zložitosti a rýchlosti zmien technológií, foriem organizácie práce a rýchlo sa meniacich pracovných podmienok.

Aktuálnou stále zostáva potreba venovať osobitnú pozornosť malým a stredným podnikom pri organizácii a riadení zdravia a bezpečnosti pri práci. U migrujúcich pracovníkov je to zase potreba venovať zvýšenú pozornosť pri ich odbornej príprave o rizikách v podnikoch a o prostriedkoch na ich prevenciu a kontrolu. Možno súhlasiť s názorom E. Janičovej: „Jeden z ústredných problémov globálnej hospodárskej politiky v tomto období musí spočívať v odpovedi na otázku ako skĺbiť hospodársky rast, konkurenčnú schopnosť s vysokou nezamestnanosťou a bojom proti chudobe. Jeden zo smerov budúceho riešenia bude spočívať i v reforme vzdelávacích systémov, tvorbe podmienok pre efektívnu mobilitu pracovnej sily a zvyšovaní jej flexibility pri zabezpečovaní primeranej sociálnej ochrany“.¹⁴ V stratégii Spoločenstva hlavnú úlohu v týchto súvislostiach má plniť Európsky sociálny fond, ktorý podporuje iniciatívy členských štátov na rozvoj kultúry prevencie v oblasti zdravia a bezpečnosti pri práci, ale aj rozvoj podporných kampaní na ochranu zdravia pri práci v synerгии so stratégiou a programami Spoločenstva týkajúcimi sa verejného zdravia.

V procese globalizácie hospodárstva súčasťou stratégie Spoločenstva v oblasti zdravia a bezpečnosti pri práci pre nasledujúce obdobie sa stáva podpora zdravia a bezpečnosti pri práci aj mimo členských štátov, na širšej medzinárodnej

¹⁴ JANIČOVÁ, E.: Zamestnávateľia a zamestnanci na globálnom trhu a právna regulácia ich vzťahov. In: Liberalizácia pracovného práva - možnosti a obmedzenia, Zborník z vedeckého sympózia, r. 2007, s. 72-81

úrovni. Európska únia má záujem celosvetovo presadzovať normy na ochranu zdravia a bezpečnosť pri výkone práce mnohostrannou činnosťou v spolupráci s príslušnými medzinárodnými organizáciami v rámci ich globálnej stratégie a dvojstranne vo svojich vzťahoch s tretími štátmi.

Resumé

Primárnym cieľom Európskej únie a jej členských štátov v politike ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci sa stáva riešenie danej problematiky preventívnymi nástrojmi. Vzhľadom k tomu, že výkon závislej práce je spravidla dlhodobým pracovnoprávnym vzťahom, je žiadúce, aby počas jeho trvania dochádzalo k vytáraniu tak objektívnych faktorov potrebných či prispievajúcich ku kvalitnému a efektívnemu výkonu práce (uplatňovanie nových vedecko-technických poznatkov, zdokonaľovanie organizácie práce a pod.), ako aj k zabezpečeniu komplexu sociálnych plnení zamestnávateľa a ďalších subjektov, s cieľom zabezpečiť zachovanie zdravia a pracovnej schopnosti pracovníkov. Realizácia a sústavné zdokonaľovanie týchto opatrení v európskych právnych úpravách je odvodené z práva na ľudskú dôstojnosť, práva na život a práva na ochranu zdravia.

PROBLÉM ADMINISTRATÍVNEHO VYVLASTNENIA ZA SLOVENSKEHO ŠTÁTU (1939-1945)²

Významný univerzitný profesor občianskeho práva Dr. Štefan Luby vo svojej knihe Základy všeobecného súkromného práva z roku 1947 definoval vyvlastnenie ako „ verejnoprávny zásah do vlastníckeho práva, ktorým sa vlastníctvo vlastníkovi odníma na základe dôvodov zákonom uznaných a konaním v zákone predpísaným.“³

Vyvlastnenie (expropriácia) predstavovalo a stále predstavuje výrazný zásah do vlastníckeho práva dotknutého subjektu. Napriek tomu zákonodarca nepovažoval za potrebné v Ústave Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 185/1939 Sl. z. z 21. júla 1939) osobitne vymedziť základné predpoklady vyvlastnenia. V § 79 ods. 2 ústavy len stručne zakotvil, že súkromné vlastníctvo, ktorému bola priznaná sociálna funkcia, možno obmedziť len zákonom.⁴ Absenciu samostatnej úpravy vyvlastnenia v Ústave Slovenskej republiky možno odôvodniť najmä odlišným chápaním súkromného vlastníctva, keďže súkromné vlastníctvo už nepredstavovalo neobmedzené a výlučné panstvo nad vecou, ale malo byť prispôbené potrebám spoločnosti, t. j. verejnému záujmu.⁵

Základným vyvlastňovacím predpisom za slovenského štátu s ohľadom na § 79 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky sa stal zákonný článok XLI/1881 o vyvlastnení (v znení zák. čl. XXIX/1913 a zák. č. 72/1924 Zb.) prijatý uhorským parlamentom ešte za čias Rakúsko – Uhorska. V súlade s § 3 zákona o samostatnom Slovenskom štáte č. 1/1939 Sl. z., ktorý sa stal východiskom budovania právneho poriadku nového štátu, došlo totiž k recepcii všetkých dovtedajších zákonov, nariadení a opatrení so zmenami, ktoré vyplývali z ducha samostatnosti slovenského štátu.⁶ Zákonný článok XLI/1881 o vyvlastnení v 94

¹ Mgr. Lucia Bujňáčková Spišáková, Katedra dejín štátu a práva UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta.

² pojem „slovenský štát“ je v príspevku používaný z tých dôvodov, že § 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 185/1939 Sl. z.) zakotvil republikánsku formu štátu a teda oficiálnym názvom štátu bola Slovenská republika, aj keď sa politická reprezentácia s týmto termínom úplne nestotožnila

³ Luby, Š.: Základy všeobecného súkromného práva, 2. vydanie. Bratislava, 1947. s. 112.

⁴ § 79 (1) Vlastníctvo má sociálnu funkciu a zaväzuje majiteľa narábať s ním v záujme všeobecného dobra. (2) Súkromné vlastníctvo možno obmedziť len zákonom.

Porovnaj s § 109 z. č. 121/1920 Sb. z. a n., ktorým sa uvodzuje Ústavná listina Československej republiky ; s § 9 Ústavy Československej republiky (ústavný zákon č. 150/1948 Sb. z. a n.); s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁵ K tomu pozri Král, Š.: Poznámky k § 79 a § 87 zákona o ústave Slovenskej republiky. In Právny obzor, roč. XXII, 1939,č. 13. s. 156-157; Dr. A, K.: Pozmenila sa ústavným zákonom podstata vlastníctva v Slovenskej republike? In Politika, roč. X, 1940, č. 1. s. 4-6.

⁶ k tomu : Luby, Š.: Recepcia, obnovenie, rozšírenie a predĺženie platnosti právnych noriem. In Právny obzor, roč. XXV, 1942, č. 5-6, s. 89-98.

paragrafoch komplexne upravoval účel a základné predpoklady vyvlastnenia, náhradu zaň i samotné vyvlastňovacie konanie, pričom hneď v § 1 predpokladal aj špeciálnu právnu úpravu.⁷ Pôsobil teda subsidiárne, ako tzv. *lex generalis*.

Stručne k podmienkam vyvlastnenia podľa zákonného článku XLI/1881 o vyvlastnení:

1. Vyvlastniť bolo možné len vo verejnom záujme a len na účely ustanovené zákonom, obe tieto podmienky museli byť splnené kumulatívne. Prípustné účely vyvlastnenia nevymedzoval len už spomínaný zákonný článok (§1 v bodoch 1 až 12 a § 2 až § 4), ale aj osobitné právne predpisy.⁸ Z kontextu zákonného článku o vyvlastnení jednoznačne vyplývalo, že verejný záujem na vyvlastnení vo vzťahu k prípustnému účelu vyvlastnenia sa musel preukazovať v každom jednotlivom prípade.

2. „Predmetom vyvlastnenia mohli byť len nehnuteľnosti“⁹, druh nehnuteľnosti a ani osoba vlastníka pritom nesmeli byť prekážkou vyvlastnenia.¹⁰ Môžeme teda konštatovať, že vyvlastniť v zmysle zák. čl. XLI/1881 bolo možné akúkoľvek nehnuteľnosť a bez ohľadu na jej majiteľa, nevynímajúc pozemky vo vlastníctve štátu či obcí.¹¹

Vzhľadom na to, že až do nadobudnutia účinnosti Občianskeho zákonníka z roku 1950 (z. č. 141/1950 Zb.) sa v právnom poriadku platnom na Slovensku uplatňovala zásada „*superficies solo cedit*“, nebolo možné samostatne vyvlastniť ani stavbu, keďže tá sa v súlade s uvedenou zásadou považovala za súčasť pozemku a nie za samostatnú vec v právnom zmysle slova.¹² Ak predsa len na území, ktoré sa malo vyvlastniť, bola stavba, § 14 ods. 1 zák. čl. XLI/1881 nepripúšťal, aby v dôsledku vyvlastnenia došlo k rozdeleniu stavby.

Dôsledné uplatňovanie zásady „*superficies solo cedit*“ v období existencie slovenského štátu dokazovalo aj rozhodnutie Slovenského najvyššieho súdu z 19. marca 1942, ktorým sa deklarovalo, že „predmety, ktoré sú s nehnuteľnosťami v pevnom a trvalom spojení (napr. dom, hospodárske budovy), sú súčasťou nehnuteľnosti...“¹³

⁷ Napríklad zák. čl. XXXI:1879 o lesoch, zák. čl. XXXIX:1881 o udržiavaní umeleckých pamiatok, zák. čl. XXIII:1885 o vodách, zák. čl. VII:1888 o zdravotníctve zvierat, zák. čl. I:1890 o verejných cestách a mýtach, zák. čl. XII:1894 o poľnej polícii a ďalšie.

⁸ Podrobne účely vyvlastnenia vymedzené zák. čl. XLI/1881 a osobitnými predpismi predpokladanými zák. čl. XLI/1881 uvádza napr.: Vyvlastnenie, Masarykův slovník naučný, díl VII. Praha: Vydavatelství Československého kompasu, 1933. s. 791-792.

⁹ pozri § 9 zák. čl. XLI/1881 o vyvlastnení

¹⁰ k pojmu nehnuteľná vec pozri Luby, Š. : Slovenské všeobecné súkromné právo. I. zväzok. Bratislava : Právnická jednota, 1941. s. 97.

¹¹ k tomu pozri § 21 ods. 3 zák. čl. XLI/1881, kde v pozícii vyvlastneného vystupuje obec.

¹² uplatňovanie zásady „*superficies solo cedit*“ v právnom poriadku platnom na Slovensku bližšie rozoberal Gaisbacher, J. : Základy pozemkového práva. Komentár a vykonávacie predpisy. Šamorín: Heuréka, 2003. s.18-19.

¹³ Rozhodnutie Slovenského najvyššieho súdu z 19. 3. 1942, č. 649, spis. zn. Rv 37/41 (zdroj: Úradná zberka občianskych rozhodnutí Slovenského najvyššieho súdu do 30. júna 1942 a Najvyššieho súdu

3. Vyvlastiteľom mohol byť len taký subjekt, ktorý disponoval tzv. vyvlastňovacím právom. Toto právo pre každý jednotlivý prípad, ak ho už neudeľoval zvláštny zákon alebo ak zvláštny zákon neustanovoval inak¹⁴, priznávalo ministerstvo vnútra po dohode s príslušným odborným ministerstvom.¹⁵ Znamenalo to teda, že rozhodovanie o prípustnosti vyvlastnenia spadalo do kompetencie ministerstva vnútra, ktoré sa v tomto smere muselo vždy dohodnúť s dotknutým ministerstvom. Rozsah vyvlastnenia však už neurčovalo ministerstvo vnútra, ale príslušný župný úrad.¹⁶

4. Vyvlastnením v zmysle § 10 zák. čl. XLI/1881 prechádzalo vlastnícke právo k vyvlastňovanej nehnuteľnosti alebo jej dočasné užívanie na vyvlastniteľa. Zaplatením právoplatne určeného odškodného, prípadne jeho zložením do súdnej úschovy, zanikali ex lege všetky súkromnoprávne bremená viaznuce na nehnuteľnosti, a to tak vecno-právne (napr. služobnosti), ako aj záväzkovo-právne (napr. nájom), s výnimkou tých, ktoré vyvlastiteľ prevzal dohodou.¹⁷ Išlo o originárny spôsob nadobudnutia vlastníctva.

5. Zákonný článok XLI/1881 o vyvlastnení rozlišoval trvalé a dočasné vyvlastnenie, pričom podmienky dočasného vyvlastnenia podrobne upravoval v šiestej časti (§ 66 a nasl.). Dočasne bolo možné vyvlastniť nehnuteľnosť len na určitý čas, najviac však na tri roky. S privolením dočasne vyvlastneného vlastníka nehnuteľnosti mohla byť uvedená lehota aj dlhšia. Nehnuteľnosť sa po skončení dočasného vyvlastnenia musela vrátiť vlastníkovi v pôvodnom stave, prípadne s náhradou poklesu hodnoty dotknutej nehnuteľnosti.

6. „Vyvlastňovacie oprávnenie sa vzťahovalo len na územie potrebné podľa plánov schválených príslušným župným úradom na zrealizovanie“¹⁸ účelu vyvlastnenia vo verejnom záujme. K rozšíreniu tohto územia mohlo dôjsť len z vážnych dôvodov (§ 13 zák. čl. XLI/1881), najmä ak by sa nevyvlastnená nehnuteľnosť nemohla ďalej samostatne užívať.

7. Aj napriek tomu, že vojnový slovenský štát bol budovaný na autoritatívnych princípoch, v otázke odškodnenia sa uplatňovala demokratická zásada, v zmysle ktorej sa vyvlastnenie uskutočňovalo len za skutočné a plné odškodnenie.¹⁹ Pod

od 1. júla 1942, ktorú vydávala Právnická jednota v Bratislave ako prílohu Právneho obzoru, 1942, roč. III. s. 135)

¹⁴ pozri § 5 zák. čl. XLI/1881

¹⁵ Pôsobnosť vo veciach vyvlastnenia, ktorú malo na Slovensku a v Podkarpatskej Rusi ministerstvo obchodu podľa zák. čl. XVIII/1889, prešla ešte v roku 1924 s určitými odchýlkami na ministerstvo vnútra (§ 1 zák. č. 72/1924 Sb. z. a n. o presune príslušnosti vo veciach vyvlastnenia na Slovensku a v Podkarpatskej Rusi podľa zák. čl. XLI/1881), pričom k zmene nedošlo ani v rokoch 1939 - 45. Táto skutočnosť vyplýva napr. z § 3 z. č. 103/1940 Sl. z., §3 a § 9 z. č. 232/1940 Sl. z.

k pôsobnosti ministerstva vnútra pozri bližšie Chreňová, J.: Štruktúra ústredných orgánov na Slovensku v rokoch 1939-1945. Bratislava, 1977. s.

¹⁶ k tomu pozri Poznámky a správy: Potrebnosť reformy vyvlastňovacieho konania. In Hospodárstvo a právo, 1942, r. IX, č. 10. s. 110.

¹⁷ uvedenú zásadu zakotvil § 60 zák. čl. XLI/1881

¹⁸ pozri § 11 zák. čl. XLI/1881

¹⁹ „Vyvlastnenie sa koná za skutočné a plné odškodnenie.“ (§ 23 ods. 1 zák. čl. XLI/1881)

plným odškodnením sa pritom rozumela len taká suma, ktorá postačila na získanie rovnakej nehnuteľnosti v tej istej oblasti.²⁰

Spôsob odškodnenia závisel od toho, či šlo o trvalé alebo dočasné vyvlastnenie. Pri dočasnom vyvlastnení bol vyvlastniteľ povinný platiť dočasne vyvlastnenému ročnú árendu, ktorá bola splatná pol roka vopred. Obdobie, za ktoré sa mala poskytovať árenda, začínalo plynúť dňom právoplatnosti vyvlastňovacej dohody alebo uznesenia alebo, ak bol predmet vyvlastnenia prevzatý do držby, týmto dňom.²¹

Vychádzajúc zo zásad obsiahnutých v 2. a 4. časti zák. čl. XLI/1881²² sa pri stanovení výšky árendy prihliadalo:

- a) na hodnotu ujmy za nemožnosť užívať dočasne vyvlastnenú nehnuteľnosť
- b) a na majetkovú ujmu (ušlý zisk a sankcie), ktorá vznikla v dôsledku nemožnosti realizovať vecné bremená a ostatné ťarchy viaznuce na dočasne vyvlastnenom pozemku.

Na rozdiel od dočasného vyvlastnenia sa v prípade trvalého vyvlastnenia poskytovalo jednorazové odškodnenie. Pri stanovení jeho výšky sa brala do úvahy nielen hodnota vyvlastneného pozemku, ale prihliadalo sa aj na prípadné zníženie hodnoty zostávajúcej (nevyvlastnenej) nehnuteľnosti z dôvodu jej oklieštenia alebo rozdelenia na viac častí, na náklady potrebné na úpravu zostávajúcej časti pozemku na jej ďalšie využívanie na rovnaký účel a na zvýšenie nákladov spojených s užívaním zostávajúcej časti majetku oproti stavu pred vyvlastnením.²³

Hodnota predmetu vyvlastnenia sa určovala podľa cien platných v čase odhadu.²⁴ Pri vyčíslení tejto sumy sa v súlade s § 25 zák. čl. XLI/1881 nemohlo prihliadať:

- a) na zvláštnu „obľubu“ doterajšieho vlastníka k vyvlastňovanej nehnuteľnosti,
- b) na zvýšenie hodnoty nehnuteľnosti, ktoré by mohlo nastať v budúcnosti v dôsledku využitia vyvlastňovanej nehnuteľnosti na vyvlastňovaný účel²⁵
- c) a rovnako ani na špekulačné zhodnotenie nehnuteľnosti (napr. modernizácia), ktoré bolo vykonané po stanovení vyvlastňovacieho

²⁰ Luby, Š.: Základy všeobecného súkromného práva, 2. vydanie. Bratislava, 1947. s. 112-113 (prvé vydanie vyšlo ešte v roku 1944)

²¹ k spôsobu odškodnenia pri dočasnom vyvlastnení pozri § 74 zák. čl. XLI/1881

²² druhá časť (§ 23 - § 30) zák. čl. XLI/1881 upravovala odškodnenie; štvrtá časť (§ 43 - § 61) zák. čl. XLI/1881 vymedzovala odškodňovacie konanie

²³ pozri § 23 ods. 2 zák. čl. XLI/1881

²⁴ „Za základ tohto určenia slúžil čistý zisk, miestne ceny, nájomné, árendy a iné okolnosti, ktoré prichádzali do úvahy pri bežnej kúpe.“ (§ 25 ods. 1 zák. čl. XLI/1881)

²⁵ k tomu pozri rozhodnutie Najvyššieho súdu ČSR z 11. marca 1938, Rv IV 523/37, č. 3760 (zdroj Úradná zberka rozhodnutí Najvyššieho súdu bývalej Česko-Slovenskej republiky vo veciach občianskych z bývalej právnej oblasti Slovenska a Podkarpatskej Rusi, roč. 10, Bratislava, 1940. s. 190)

plánu, s výnimkou, ak takéto zhodnotenie bolo zrejme aj v prospech vyvlastniteľa.

Do sumy odškodného, ako vyplýva z formulácie § 24 zákonného článku XLI/1881, sa nezahŕňali veci, ktoré bolo možné odstrániť z nehnuteľnosti bez poškodenia ich podstaty (napr. úroda). Za tieto veci však mohol ich držiteľ požadovať od vyvlastniteľa v súdnom konaní zvláštne odškodné, pokiaľ mu vznikla škoda.

O forme odškodného pojednával zákonný článok XLI/1881 podrobne v § 26. V súlade s daným ustanovením sa odškodné vyplácalo v zásade v peniazoch, ak sa vyvlastiteľ s vyvlastneným nedohodli na poskytnutí náhradnej nehnuteľnosti s prípadným cenovým vyrovnaním. Na ochranu vyvlastneného slúžilo, že nebol povinný prijať naturálne odškodné, aj keď to vyvlastiteľ navrhol, ak by musel sám doplatiť cenový rozdiel.²⁶

Na odškodňovacie konanie, ktoré malo súkromnoprávny charakter, bol príslušný krajský súd, v obvode ktorého sa nachádzala predmetná nehnuteľnosť.²⁷ Ak sa vyvlastiteľ dohodol ohľadne odškodnenia s pôvodným vlastníkom, zákon mu ukladal povinnosť túto dohodu predložiť súdu. Ten ju mal následne oznámiť dotknutým osobám, ktoré, „aby neutrpeli ujmu, aj jednotlivito mohli požadovať určenie odškodného bez ohľadu na dohodu v súdnom konaní.“²⁸ Nesúhlas čo i len jedného z dotknutých subjektov s odškodnením zakladal vyvlastiteľovu povinnosť do 30 dní predložiť vyvlastňovací plán súdu²⁹, ktorý ustanovil rok na zahájenie odškodňovacieho konania. Usiloval sa pritom v súlade s § 55 zák. čl. XLI/1881 o zmierne ukončenie konania (dohodu dosiahnutú v priebehu konania schválil ako súdny zmier), ak k tomu nedošlo, rozhodol vo veci odškodnenia na základe znaleckého posudku alebo celkom, prípadne sčasti zrušil dovtedajšie konanie a nariadil nové.

Meritórne odškodňovacie rozhodnutie malo obsahovať³⁰:

- a) presný popis vyvlastňovanej nehnuteľnosti, prípadne aj jej príslušenstva,
- b) presné určenie spôsobu odškodnenia a odškodného.³¹

Len čo odškodňovacie rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť, mohol vyvlastiteľ ihneď prevziať nehnuteľnosť do skutočnej držby, ak sa tak nestalo už

²⁶ pozri § 26 ods. 5 zák. čl. XLI/1881

²⁷ pozri § 43 a naśl. zák. čl. XLI/1881; všeobecne k pôsobnosti súdov na Slovensku v rokoch 1939 – 1945 pozri Hovorňa sudcov: Súdny aparát a súdny poriadok. In Právny obzor, roč. XXIII, 1940, č. 3. s. 84 – 86.

²⁸ Fajnor, V. – Záturský, A.: Nástin súkromného práva platného na Slovensku a v Podkarpatskej Rusi, 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 1998, s. 96.;

porovnaj s: Luby, Š.: Základy všeobecného súkromného práva, 2. vydanie. Bratislava, 1947. s. 123.

²⁹ pozri § 44 zák. čl. XLI/1881

³⁰ pozri § 56 zák. čl. XLI/1881

³¹ § 57 ods. 1 zák. čl. XLI/1881 pripúšťal proti rozhodnutiu súdu odvolanie, ktoré sa malo podať do 8 dní od doručenia rozhodnutia, a to nielen z dôvodu porušenia „foriem“ konania, ale aj pre spôsob a výšku odškodnenia.

skôr.³² Odškodné sa malo „zaplatiť do 15 dní od právoplatnosti rozhodnutia pod následkami exekúcie alebo, ak vyvlastňovaná nehnuteľnosť bola zaťažená vecnými bremenami, malo sa odškodné v hotovosti zložiť príslušnému okresnému súdu“³³, ktorý zabezpečil rozvrh zloženej sumy podľa ustanovení exekučného zákona (zák. čl. LX/1881).³⁴ Pre vyvlastniteľa mala zásadný význam skutočnosť, že v dôsledku vyvlastnenia nadobúdala nezaťaženú nehnuteľnosť, keďže zaplatením právoplatne určeného odškodného alebo jeho zložením do súdnej úschovy sa vyvlastnená nehnuteľnosť oslobodila od všetkých súkromnoprávných bremien, okrem tých, ktoré vyvlastniteľ prevzal dohodou.³⁵

Na základe toho, čo sme doteraz uviedli, možno konštatovať, že vyvlastňovacie konanie predstavovalo typ „zmiešaného administratívno-súdneho“ konania a to vzhľadom na skutočnosť, že o prípustnosti a rozsahu vyvlastnenia rozhodoval správny orgán a o odškodnení súd.

Domnienkou odstúpenia od vyvlastnenia sa zákonný článok XLI/1881 o vyvlastnení zaoberal v § 61, ktorý stanovil, že ak v 6-mesačnej lehote od právoplatného určenia odškodného vlastníč vyvlastneného pozemku nežiadal o exekúciu za účelom zaplatenia či zloženia odškodného do úschovy súdu a ani vyvlastniteľ sa v tej istej lehote neujal držby vyvlastnenej nehnuteľnosti a odškodné nezaplatil, prípadne nezložil do súdneho depozitu, malo sa za to, že vyvlastniteľ i vyvlastnený odstúpili od vyvlastnenia a vyvlastňovací plán, rovnako aj dohoda alebo rozhodnutie ohľadne odškodnenia stratili platnosť. Táto domnienka odstúpenia od vyvlastnenia sa však podľa názoru Najvyššieho súdu mohla uplatniť len vtedy, ak by exekúcia za účelom splatenia či zloženia odškodného do úschovy súdu mohla mať za následok uspokojenie nárokov vlastníka.³⁶

Napriek svojej zastaralosti vykazoval zákonný článok XLI/1881 o vyvlastnení isté klady v porovnaní s novšími normami. Pozitívom bolo najmä podrobné a systematické spracovanie a úprava zásad pre stanovenie výšky odškodného, úprava odškodňovacieho konania, súkromnoprávných otázok súvisiacich s vyvlastnením a súkromnoprávných následkov vyvlastnenia. Navyše rozdelenie vyvlastňovacieho konania medzi administratívne orgány (tie rozhodovali o prípustnosti a rozsahu vyvlastnenia) a súdy (im bolo zverené odškodňovacie konanie) poskytovalo expropriátovi optimálnu ochranu jeho

³² pozri § 59 zák. čl. XLI/1881

³³ pozri § 59 ods. 2 zák. čl. XLI/1881

³⁴ pozri rozhodnutie Slovenského najvyššieho súdu č. 323 z 20. 12. 1940, sp. zn. R 494/40 (zdroj: Úradná zbierka občianskych rozhodnutí Slovenského najvyššieho súdu, roč. I (1939/1940). Bratislava: Právnická jednota, 1940. s. 602.)

³⁵ pozri § 60 ods. 1 zák. čl. XLI/1881

³⁶ pozri rozhodnutie Najvyššieho súdu z 8. júla 1942, č. 746, spis. zn. R 219/42 (zdroj: Úradná zbierka občianskych rozhodnutí Slovenského najvyššieho súdu do 30. 6. 1942 a Najvyššieho súdu od 1. 7. 1942, ktorú vydávala Právnická jednota v Bratislave ako prílohu Právneho obzoru, roč. III, 1942, s. 306-309.)

záujmov. Na druhej strane práve v tomto rozdelení spočívala aj najväčšia nevýhoda zákonného článku XLI/1881 a to zdĺhavosť konania.³⁷

Len informatívne sa dotknem osobitnej právnej úpravy vyvlastnenia, ktorú, sústrediac sa na právne predpisy prijaté za slovenského štátu, predstavovali predovšetkým nasledujúce zákony: zákon o vyvlastnení na účely verejného zdravotníctva č. 103/1940 Sl. z.; zákon o vyvlastnení nehnuteľností (práv) na diela verejného záujmu, na ciele stavebného ruchu a o Všeobecnom stavebnom družstve č. 177/1940 Sl. z.; zákon o využití liečivých a minerálnych prameňov na ciele verejného zdravotníctva č. 232/1940 Sl. z. v znení zák. č. 284/1941 Sl. z., ktorým bol zrušený z. č. 103/1940 Sl. z.; zákon o podpore výstavby priemyslu č. 299/1940 Sl. z. v znení vládneho nariadenia č. 239/1944 Sl. z.; zákon o civilnej protiletectkej ochrane č. 280/1940 Sl. z. v znení nariadenia s mocou zákona č. 224/1941 Sl. z. a pod.

Na záver: Právnu úpravu vyvlastnenia na základe zákona, t. j. tzv. administratívneho vyvlastnenia, v období existencie vojnového slovenského štátu nehodnotím negatívne v plnom rozsahu. Aj napriek tomu, že režim Slovenskej republiky sa od počiatku formoval na autoritatívnych princípoch, ktoré postupne vyústili do podoby totalitného štátneho režimu, sa totiž v úprave vyvlastnenia uplatňovali aj mnohé demokratické zásady (napr. primeranosť náhrady, dodržiavanie zákonom stanoveného postupu pri vyvlastňovaní, vyvlastnenie len vo verejnom záujme a na účely ustanovené zákonom a pod.), z ktorých vychádza aj dnes platná úprava vyvlastnenia v štátoch EÚ. Treba však poukázať aj na nedostatky. Vo viacerých prípadoch dochádzalo k porušovaniu § 79 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 185/1939 Sl. z.), ktorý stanovil, že súkromné vlastníctvo možno obmedziť len zákonom, keďže niektoré otázky týkajúce sa vyvlastnenia upravovala aj vláda formou nariadení.³⁸ Nejednotnosť a roztrieštenosť vyvlastňovacích predpisov a najmä noriem upravujúcich vyvlastňovacie konanie, na čo poukázala už v roku 1941 správa Ústredného združenia slovenského priemyslu s názvom „Slovenský priemysel roku 1940“, viedli postupne k vzniku potreby zreformovať a zjednotiť administratívno-procesné predpisy v oblasti vyvlastnenia.³⁹ K reforme však za trvania slovenského štátu už nedošlo.⁴⁰ Za krok späť považujem aj samotné zavedenie systému tzv. limitných cien v septembri 1943.

³⁷ Poznámky a správy: Potrebnosť reformy vyvlastňovacieho konania. In Hospodárstvo a právo, 1942, r. IX, č. 10. s. 110.

³⁸ napr. nariadenie č. 239/1944 Sl. z., nariadenie č. 44/1945 Sl. z., nariadenie s mocou zákona č. 224/1941 Sl. z.

³⁹ k tomu pozri Poznámky a správy: Potrebnosť reformy vyvlastňovacieho konania. In Hospodárstvo a právo, 1942, r. IX, č. 10. s. 110 – 111.

⁴⁰ K výraznému zjednodušeniu vyvlastňovacieho konania došlo až na základe nariadenia Zboru povereníkov zo dňa 22. októbra 1945 o výstavbe miest a obcí na Slovensku č. 128/1945 Sb. n. SNR..

Pokiaľ ide o vyvlastnenie zo zákona, teda tzv. znárodnenie, tu sa už naplno prejavili črty totalitného režimu (najmä absencia odškodnenia, nerešpektovanie § 79 a § 81 Ústavy Slovenskej republiky z 21. júla 1939).⁴¹

Resumé:

This contribution talks about legal regulation of administrative expropriation in Slovakia during the years 1939 - 1945. The basic regulation of expropriation represented law XLI/1881 about expropriation, which was passed in time Austria-Hungary. This law divided expropriating procedure in two phases: 1st. phase: admissibility and proportion of expropriation as decision of administrative authority; 2nd. phase: decision about compensation issued by court. Even though that Slovak garrison state was based on authoritative principles, several democratic principles were in the process of expropriation and they are in use today, as well. That is the reason why we cannot evaluate entire legal regulation of administrative expropriation only negative (of course we don't speak about expropriation relating to Jewish population).

⁴¹ § 79 (1) Vlastníctvo má sociálnu funkciu a zaväzuje majiteľa narábať s ním v záujme všeobecného dobra. (2) Súkromné vlastníctvo možno obmedziť len zákonom.; § 81. (1) Všetci obyvatelia bez rozdielu pôvodu, národnosti, náboženstva a povolania požívajú ochranu života, slobody a majetku. (2) Obmedzenie týchto práv je prípustné len na základe ustanovení zákonov.

VZÁJOMNÁ SÚVISLOSŤ NUTNEJ OBRANY A OPRÁVNENÉHO POUŽITIA ZBRANE AKO OKOLNOSTÍ VYLUČUJÚCICH PROTIPRÁVNOSŤ PO REKODIFIKÁCII TRESTNÉHO PRÁVA.

Úvod

Dňa 1.1.2006 nadobudol účinnosť zákon č. 300/2005 Z. z. – Trestný zákon, ktorý predstavuje komplexnú rekodifikáciu (a nahradenie) doteraz platného a celkovo viac ako 40 krát novelizovaného trestnoprávneho predpisu, a to Trestného zákona, ktorý bol uverejnený pod č. 140/1961 Zb. V súlade s legislatívnym plánom vlády SR, úlohami a cieľmi predmetnej rekodifikácie došlo okrem iného ku podstatným zmenám a spresneniu podmienok uplatňovania aj u niektorých okolností vylučujúcich protiprávnosť. Najmä u nutnej obrany, ktorá z hľadiska praktického v rozhodovacej činnosti vyvolávala najväčšie problémy, došlo k spresneniu a rozšíreniu podmienok jej uplatnenia.¹ Významná zmena bola urobená taktiež u oprávneného použitia zbrane.

Nutnou obranou rozumieme odrazenie protiprávneho bezprostredne hroziaceho alebo trvajúceho útoku na záujmy chránené trestným zákonom. Inštitút nutnej obrany patrí medzi okolnosti vylučujúce protiprávnosť, v platnej právnej úprave je upravená v § 25 zákona č. 300/2005 Z. z.

J.J. Rousseau chápal nutnú obranu ako navrátenie prirodzeného práva na obranu, ktoré mal v predštatnej spoločnosti a ktoré iba postúpil štátu podľa spoločenskej zmluvy, človeku.²

Zmysel nutnej obrany súvisí s pojmom útoku, pretože iba proti útočníkovi je nutná obrana prípustná. Útok je nielen v rozpore s normatívnou platnosťou právneho poriadku, ale aj s jeho empirickou platnosťou. Útočník popiera, že je spolunositeľom základného právneho poriadku, a dáva najavo, že pre neho zákazy a príkazy neplatia.³

Problematika nutnej obrany je veľmi široká. Beztretnosť konania v nutnej obrane je uznávaná v práve oddávna, tomuto inštitútu sa právnici venovali už v stredoveku. Vzhľadom na uvedené skutočnosti je zrejmé, že poskytuje značný priestor na diskusiu a rozdielny výklad jej pôvodu, zmyslu, či jednotlivých inštitútov.

Vzhľadom na možný potenciálny rozsah rozpracovania predmetnej problematiky je cieľom tohto článku vzájomné porovnanie a poukázanie na

¹ Dôvodová správa k novému Trestnému zákonu

² O spoločenské smlouvě, Praha, 1949

³ A. Dolenský : Nová koncepcie nutné obrany, Bulletin advokacie č. 1/1994, 19-26

súvislosti nutnej obrany s ďalšou v platnom právnom poriadku upravenou okolnosťou vylučujúcou protiprávnosť - oprávneným použitím zbrane, a prostredníctvom daného ponúknuť určitý pohľad na súčasnú právnu úpravu týchto nezastupiteľných právnych inštitútov.

Nutná obrana a oprávnené použitie zbrane

V súvislosti s rekodifikáciou trestného práva hmotného a úpravou inštitútu nutnej obrany je podľa nášho názoru vhodné čiastočne sa venovať aj problematike jej prepojenia s ďalšou zákonom upravenou okolnosťou vylučujúcou protiprávnosť, a to oprávneným použitím zbrane. Zákonná úprava tohto inštitútu platná do rekodifikácie trestného práva vylučovala trestnosť činu, ak zbraň bola použitá v medziach splnomocnenia príslušných zákonných predpisov.

Z podrobnejšieho skúmania jednotlivých zákonných predpisov, ktoré pripadajú do úvahy, ako aj porovnávaním podmienok predmetného oprávneného použitia zbrane z nich vyplývajúcich je zrejmé, že v určitých prípadoch ide vlastne o konkretizáciu resp. bližšie rozpracovanie všeobecných podmienok nutnej obrany.⁴ Táto skutočnosť potom môže nastoľovať otázku, aký je vzájomný pomer týchto dvoch okolností vylučujúcich protiprávnosť. Oba inštitúty patria medzi okolnosti vylučujúce protiprávnosť, majú obdobný cieľ a zmysel, nemôže teda medzi nimi existovať zásadný rozpor.⁵

Ak sme teda v zákonných predpisoch upravujúcich podmienky oprávneného použitia zbrane hovorili o akomsi čiastočnom rozširovaní resp. zužovaní podmienok nutnej obrany, zaujímavú úvahu môže rozprúdiť otázka ako postupovať v prípadoch, v ktorých napr. policajt poruší zužujúce podmienky oprávneného použitia zbrane, ak je však jeho konanie kryté nutnou obranou.

Novým ustanovením, ktoré však výrazne súvisí s inštitútom nutnej obrany, je v platnom právnom poriadku zakotvená súčasná úprava oprávneného použitia zbrane. Podľa § 26 ods. 1 Tr. zák. použitie zbrane v súlade so zákonom nie je trestným činom.

Podľa § 26 ods. 2 Tr. zák. sa za použitie zbrane v súlade so zákonom považuje aj jej použitie proti inému vo svojom obydli na ochranu života, zdravia alebo majetku, ak osoba do obydli neoprávnene vnikne alebo v ňom neoprávnene zotrvá a nejde o nutnú obranu. To neplatí, ak bola prítom inému úmyselne spôsobená smrť.⁶

Najmä vyššieuvedený ods. 2 je chápaný ako zásadná zmena, ktorá bola urobená v súlade s legislatívnym zámerom vlády a aj po čiastočnej

⁴ Pozri napr. § 61 ods. 1 písm. g), h) zák. č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore

⁵ J.KUCHTA : Nutná obrana. Masarykova univerzita, Brno, 1999, s. 182

⁶ Obydlím sa v zmysle § 122 ods. 5 Tr. zák. rozumie dom alebo byt alebo iné priestory slúžiace na bývanie vrátane priestorov a pozemkov k nim patriacich, ak sú ako súčasť obydli uzavreté.

celospoločenskej debata. Ide v podstate o osobitný prípad oprávneného použitia zbrane, ktoré je s nutnou obranou v pomere vzájomnej špeciality.

V danom prípade bude teda zbraň možné použiť aj vo svojom obydli, a to aj v prípade, keď ešte nepôjde o nutnú obranu. Ochrana života alebo zdravia osoby už bude ohrozená, avšak ešte nemusí ísť o priamo hroziaci alebo trvajúci útok. Použitie tejto okolnosti však bude vylúčené, ak pri takomto použití zbrane vo svojom obydli dôjde k usmrteniu ohrozujúcej osoby.⁷ Tol'ko dôvodová správa. My by sme sa však vo svojej práci vzhľadom na prepojenie oprávneného použitia zbrane s nutnou obranou radi pri zákonnej úprave pristavili podrobnejšie, a zároveň poukázali na jej potenciálne problémy v praxi.

Podľa nášho názoru určité „nejasnosti“ vznikajú už pri vymedzení pojmu zbraň a následnom prepojení § 26 ods. 2 Tr. zák. s inštitútom nutnej obrany. Použitie zbrane v súlade so zákonom nie je trestným činom (§ 26 ods. 1 Tr. zák.) a použitím zbrane v zmysle tohto ustanovenia sa rozumie jej použitie spôsobom, na ktorý je určená (napr. strelná zbraň na streľbu).⁸ V zmysle ustanovenia ods. 1 je teda zbraňou zbraň v technickom zmysle slova, čo znamená, že každý zákon používajúci pojem zbraň, si definuje tento pojem sám podľa vlastných potrieb.⁹ Tu je potrebné mať na pamäti, že vymedzenie pojmu zbrane v zmysle ustanovenia ods. 1 je užšie, než tak robí Trestný zákon vo svojom ustanovení § 122 ods. 3.¹⁰

Oprávnené použitie zbrane vyplývajúce z príslušného zákona upravujú najmä tieto zákony :

- zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov, v ktorom je použitie zbrane upravené v § 61, § 61a a § 62.

Podľa § 61 ods. 1 písm. a) je policajt oprávnený použiť zbraň v taxatívne vymedzených prípadoch, okrem iného v nutnej obrane a krajnej núdzi, podľa § 61a ods. 3 písm. a) bod 1 je policajt pri služobných zákrokoch oprávnený použiť gumové projektily okrem iného tiež v nutnej obrane alebo krajnej núdzi

- zákon č. 4/2001 Z.z. o Zbore väzenskej a justičnej strážie v znení neskorších predpisov, kde je použitie strelnej zbrane upravené v § 43.

Podľa § 43 ods. 1 písm. a) predmetného zákona je príslušník zboru oprávnený použiť strelnú zbraň pri výkone služby aj v nutnej obrane a krajnej núdzi

⁷ Dôvodová správa k novému Trestnému zákonu

⁸ O.SAMAŠ – H. STIFFEL – P. TOMAN: Trestný zákon. Stručný komentár, IURA EDITION, Bratislava 2006, s. 65

⁹ E. BURDA : Oprávnené použitie zbrane ako okolnosť vylučujúca protiprávnosť činu v trestnom práve hmotnom, Bulletin slovenskej advokácie 9/2007, str. 19

¹⁰ Pozri v ďalšom texte kapitoly

- zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov, v ktorom je oprávnenie na nosenie a použitie strelnej zbrane upravené v § 9.
Podľa § 9 ods. 1 písm. a) predmetného zákona je príslušník riaditeľom oprávnený nosiť strelnú zbraň a použiť ju v medziach tohto zákona, aby v prípade nutnej obrany odvrátil útok vedený proti jeho osobe alebo jemu bezprostredne hroziaci, alebo útok na život inej osoby
- zákon č. 215/2004 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností v znení neskorších predpisov, v ktorom je použitie strelnej zbrane upravené v § 70.
Podľa § 70 ods. 8 je príslušník úradu riaditeľom oprávnený nosiť strelnú zbraň a použiť ju v medziach zákona, aby v prípade nutnej obrany odvrátil útok smerujúci proti jeho osobe alebo jemu bezprostredne hroziaci, alebo útok na život inej osoby, ak ho nemožno odvrátiť inak.
- zákon č. 57/1998 Z. z. o Železničnej polícii v znení neskorších predpisov, v ktorom je použitie zbrane upravené v § 51 a 52.
Podľa § 51 ods. 1 písm. a) je policajt oprávnený použiť zbraň v taxatívne vymedzených prípadoch, okrem iného iba v nutnej obrane a krajnej núdzi.
- zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov, v ktorom sú podmienky nosenia a použitia zbrane príslušníkmi obecnej polície upravené v § 19.
Podľa § 19 ods. 3 písm. a) zákona je príslušník obecnej polície oprávnený použiť zbraň v prípade nutnej obrany a krajnej núdze
- zákon č. 124/1992 Zb. o Vojenskej polícii v znení neskorších predpisov, v ktorom je použitie zbrane upravené v § 32 a § 32a.
Podľa § 32 ods. 1 písm. a) je vojenský policajt oprávnený použiť zbraň v taxatívne vymedzených prípadoch, do ktorých patrí aj nutná obrana a krajná núdza.
- zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 255/1994 Z. z. o poľnej strážii v znení neskorších predpisov, v ktorom je použitie zbrane upravené v § 7 predmetného zákona.
Podľa § 7 písm. e) je člen poľnej stráže pri plnení úloh oprávnený použiť zbraň v prípade nutnej obrany a krajnej núdze.
- zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, v ktorom je použitie zbrane upravené v § 75.
Podľa § 75 ods. 1 písm. s) je člen stráže prírody pri plnení úloh podľa tohto zákona oprávnený vo svojom obvode pôsobnosti nosiť zbraň, ak je držiteľom zbrojného preukazu vydaného podľa osobitného predpisu a použiť túto zbraň v prípade nutnej obrany alebo krajnej núdze.
- zákon č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve v platnom znení, v ktorom je použitie zbrane upravené v § 41 a § 42.

Podľa § 41 ods. 1 písm. a) a § 42 je colník oprávnený použiť zbraň ako aj špeciálnu zbraň iba v taxatívne vymedzených prípadoch, okrem iného aj v nutnej obrane a krajnej núdzi.

- zákon č. 321/2002 Z.z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, v ktorom je použitie vojenskej zbrane a vojenského zbraňového systému upravené v § 13 a § 16.

Podľa § 16 ods. 1 písm. a) môže vojak použiť vojenskú zbraň pri výkone poriadkovej, strážnej, eskortnej alebo dozornej služby okrem iného ak ide o nutnú obranu alebo krajnú núdzu.

Ak oprávnené použitie zbrane vyplýva z príslušných (najmä vyššie uvedených) právnych predpisov, nie je dôležité, či je (bola) použitá zbraň súkromná alebo služobná.

Ako sme už vo svojej práci uviedli, vymedzenie pojmu zbrane v zmysle ustanovenia § 26 ods. 1 je užšie, než tak robí Trestný zákon vo svojom ustanovení § 122 ods. 3. V predmetnom ustanovení zákonodarca v rámci autentického výkladu všeobecných pojmov definuje zbraň, ak z jednotlivého ustanovenie nevyplýva nič iné, ako každú vec, ktorou možno urobiť útok proti telu dôraznejším. Z uvedeného nám vyplýva, že podľa tohto ustanovenia sa zbraňou chápe tak ako to je podľa § 26 ods. 1 Tr. zák. zbraň v technickom slova zmysle, ako aj hocaká vec (predmet) spôsobilá urobiť útok proti telu dôraznejší (napr. kus dreva, tyč, balvan, atď.).

A tu, pri prepojení nutnej obrany s oprávneným použitím zbrane, ako to vyplýva z vyššie uvedených skutočností vidíme potenciálne problémy teórie ako aj praxe. Za použitie zbrane v súlade so zákonom sa považuje aj jej použitie proti inému vo svojom obydli na ochranu života, zdravia alebo majetku, ak osoba do obydli neoprávnene vnikne alebo v ňom neoprávnene zotrva a nejde o nutnú obranu. To neplatí, ak bola pritom inému úmyselne spôsobená smrť. Keďže § 26 ods. 2 Tr. zák. je priamym, konkrétnym zákonným splnomocnením na konkrétne oprávnené použitie zbrane a je súčasťou Trestného zákona a neobsahuje (ani v prípade definície zbrane) odkaz na nejaký iný zákon , trestný zákon si musí sám definovať pojem zbraň.¹¹ Sme toho názoru, že v danom prípade musíme teda jednoznačne vychádzať z jej definície tak, ako je upravená v už spomínanom ustanovení § 122 ods. 3 Tr. zák.

Existujú názory, ktoré za zbraň pri oprávnenom použití zbrane podľa § 26 Tr. zák. považujú len zbraň v technickom slova zmysle.¹² My osobne tento názor nezastávame a domnievame sa, že v danom zákonnom ustanovení je potrebné

¹¹ E. BURDA : Vybrané aspekty okolností vylučujúcich protiprávnosť po rekodifikácii trestného práva hmotného, Zborník príspevkov z celoštátneho seminára s medzinárodnou účasťou „Teoretické a aplikačné problémy rekodifikovaného trestného práva“, Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2007, str. 40

¹² Pozri napr. O.SAMAŠ – H. STIFFEL – P. TOMAN: Trestný zákon. Stručný komentár, IURA EDITION, Bratislava 2006, s. 249

rozlišovať medzi jeho jednotlivými odsekmi (aj keď ako už bolo uvedené, odsek 2 vo svojom obsahu zahŕňa aj zbraň v technickom slova zmysle, nie však naopak). Prijatie akéhokoľvek iného stanoviska je neprijateľné, pretože potom by sme vôbec nemali definíciu zbrane pre toto ustanovenie (ustanovenie § 26 ods. 2 Tr. zák. – pozn. autorov) , nakoľko by sme nedokázali určiť, ktorá z definície zbrane obsiahnutých v osobitných zákonoch sa má použiť.¹³

Na základe analýzy uvedeného sa teda domnievame, že na použitie zbrane v súlade so zákonom na jej použitie proti inému vo svojom obydľí na ochranu života, zdravia alebo majetku, ak osoba do obydľia neoprávnene vnikne alebo v ňom neoprávnene zotrva a nejde o nutnú obranu, je možné použiť akúkoľvek zbraň, resp. akýkoľvek predmet, ktorým možno urobiť útok proti telu dôraznejší. Za vynikajúci „postreh“ v tejto súvislosti považujeme názor resp. otázku zaoberajúcu sa situáciou, keď za splnenia všetkých podmienok, ktoré predmetné ustanovenie vyžaduje, dôjde ku zákroku ochraňujúcej osoby proti narušiteľovi bez zbrane, „holými rukami“.¹⁴ Zo znenia zákonného ustanovenia jednoznačne vyplýva, že ide (resp. má ísť) o stav použitia zbrane v súlade so zákonom. Ako sa však budú posudzovať prípady v ktorých obranca žiadnu zbraň nepoužil? V prvej chvíli sa nám táto otázka môže zdať zbytočná, je totiž celkom možné, že na danú problematiku akosi automaticky nazeráme cez optiku inštitútu nutnej obrany. Je však potrebné si uvedomiť, že o nutnú obranu v tomto prípade nejde (čo koniec koncov výslovne zakotvuje zákonodarca v samotnom znení § 26 ods. 2 Tr. zák.). Budeme v prípadoch zákonom splnených podmienok akceptovať použitie zbrane, no obranu bez nej (zbrane) už nie? Postrelenie narušiteľa bude zákonom (spoločnosťou) akceptované, no jeho jednoduché vyhodenie za dvere nie? V tejto súvislosti sa nám názor navrhujúci upraviť dané ustanovenie v zmysle, že konaním podľa § 26 ods. 2 Tr. zák. je za splnenia ostatných podmienok aj konanie bez použitia zbrane¹⁵, javí ako pomerne rozumný. Namiesto je zároveň otázka vhodnosti koncepčného zaradenia daného obsahu predmetného ustanovenia pod oprávnené použitie zbrane.

V tejto súvislosti by sme zároveň chceli spomenúť názory resp. určité obavy časti odbornej verejnosti, ktoré hoc uznávajú právo na nedotknuteľnosť obydľia ako jedno zo základných práv človeka, vyslovujú určitú obavu z priznania neodôvodnene vysokého stupňa ochrany. Svoje názory opierajú aj o fakt, že obrana

¹³ E. BURDA : Vybrané aspekty okolností vylučujúcich protiprávnosť po rekodifikácii trestného práva hmotného, Zborník príspevkov z celoštátneho seminára s medzinárodnou účasťou „Teoretické a aplikačné problémy rekodifikovaného trestného práva“, Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2007, str. 40

¹⁴ E. BURDA : Oprávnené použitie zbrane ako okolnosť vylučujúca protiprávnosť činu v trestnom práve hmotnom, Bulletin slovenskej advokácie 9/2007, str. 23

¹⁵ E. BURDA : Vybrané aspekty okolností vylučujúcich protiprávnosť po rekodifikácii trestného práva hmotného, Zborník príspevkov z celoštátneho seminára s medzinárodnou účasťou „Teoretické a aplikačné problémy rekodifikovaného trestného práva“, Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2007, str. 41

obete by smerovala proti životu a zdraviu útočníka, ktorých význam ako objektu trestného činu je aj vzhľadom na systematiku osobitnej časti Trestného zákona vyšší¹⁶ (zrejme poukazujúc súčasne na fakt že nepôjde o konanie v nutnej obrane a hlavne v prípadoch ochrany majetku obete). „Čistejší“ pohľad a prípadnú opodstatnenosť využitia rozsahu predmetného inštitútu zrejme tak, ako v mnohých doposiaľ neupravených inštitútoch trestného práva, však prinesie až čas a aplikačná prax.

¹⁶ Pozri napr. J.MADLIAK a kol.: Trestné právo hmotné, všeobecná časť, UPJŠ Košice, 2006

REALIZÁCIA ŠTÁTNEJ SPRÁVY CIRKVI A NÁBOŽENSKÝCH SPOLOČNOSTÍ V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Predmetom výkonu štátnej správy ako základnej zložky verejnej správy vykonávanej štátom a jeho orgánmi sú v podmienkach Slovenskej republiky aj cirkvi a náboženské spoločnosti. Ich legálnu definíciu obsahuje základný predpis štátneho cirkevného práva (resp. konfesného práva¹) - zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov, a to v § 4 ods. 1, podľa ktorého „*Cirkvou alebo náboženskou spoločnosťou sa podľa tohto zákona rozumie dobrovoľné združenie osôb rovnakej náboženskej viery v organizácii utvorenej podľa príslušnosti k náboženskej viere na základe vnútorných predpisov príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.*“²

Výkon štátnej správy cirkví a náboženských spoločností, ktorú môžeme inak nazvať aj **štátna kultová správa**³, je zo systematického hľadiska

¹ **Konfesné právo** môžeme definovať ako súhrn všeobecne záväzných právnych noriem stanovených alebo uznaných štátom, ktoré sú obsiahnuté v niektorom z formálnych prameňov práva (všeobecne záväzných právnych predpisoch rôznej právnej sily, v medzinárodných a vnútroštátnych normatívnych zmluvách publikovaných v zbierke zákonov) a ktoré upravujú okruh vzťahov týkajúcich sa cirkví a náboženských spoločností pôsobiacich na území štátu a ich postavenie. Konfesné právo nie je v súčasnosti samostatným právnym odvetvím, ale má prierezový charakter a reguluje vzťahy upravené právnymi normami ostatných právnych odvetví a s prevahou administratívno-právnych noriem. Spoločným menovateľom týchto noriem je rovnaký predmet regulácie, a to vzťahy, kde jedným z účastníkov sú cirkvi alebo náboženské spoločnosti.

² Ako problematickou a nejednoznačnou sa môže javiť otázka súvisiaca s právnou definíciou cirkvi a náboženskej spoločnosti, a to, či sú z hľadiska právneho poriadku Slovenskej republiky cirkvami a náboženskými spoločnosťami len cirkvi a náboženské spoločnosti registrované podľa zákona č. 308/1991 Zb. v znení neskorších predpisov. Domnievame sa, že hoci z dikcie § 4 ods. 1 zákona č. 308/1991 Zb. *expressis verbis* nevyplýva, že cirkvami a náboženskými spoločnosťami sú len tie registrované subjekty (absentuje ako pojmový znak definície požiadavka registrácie), môžeme túto skutočnosť implicitne vyvodiť z § 4 ods. 4. zákona č. 308/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, podľa ktorého štát uznáva len tie cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré sú registrované. Z uvedeného potom vyplýva, že cirkvami a náboženskými spoločnosťami v právnom zmysle (nie v sociologickom alebo teologickom) sú len registrované cirkvi a náboženské spoločnosti; inak povedané, že štát priznáva status cirkvi alebo náboženskej spoločnosti a z neho vyplývajúce zvýhodnenia (pozri ďalej) len cirkvám a náboženským spoločnostiam registrovaným podľa zákona č. 308/1991 Zb. v znení neskorších predpisov. (V súčasnosti žiadny iný právny predpis v SR registráciu cirkví a náboženských spoločností neupravuje.)

³ Na konfesnoprávnom úseku nehovoríme o výkone verejnej správy, resp. verejnej kultovej správy, ale len o výkone štátnej správy. Toto tvrdenie odôvodňujeme tým, že jediným orgánom verejnej správy vykonávajúcim kultovú správu je Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky (pozri ďalej), ktoré je ústredným orgánom štátnej správy. (Keďže výkon kultovej správy je vecne limitovaný (pozri

samostatným úsekom verejnej správy patriacim do odvetvia správy kultúry, ktorú zaraďujeme do sociálno-kultúrnej oblasti verejnej správy.

Vo vzťahu k cirkvám a náboženským spoločnostiam ako spravovaným subjektom môžeme štátnu kultovú správu vymedziť z organizačného a funkčného hľadiska. Kým z *organizačného hľadiska* chápeme štátnu kultovú správu ako **sústavu orgánov** vykonávajúcich štátnu kultovú správu, tak z *funkčného hľadiska* hovoríme o **výkone správnej činnosti** zo strany príslušných orgánov, čo sa v podmienkach Slovenskej republiky prejavuje predovšetkým vykonávaním registrácie a evidencie cirkví a náboženských spoločností.⁴

Organizácia štátnej kultovej správy

Z hľadiska organizácie štátnej kultovej správy (t. j. sústavy orgánov vykonávajúcich štátnu kultovú správu) je ústredným orgánom štátnej správy pre vzťahy s cirkvami a náboženskými spoločnosťami podľa § 18 ods. 1. písm. i. kompetenčného zákona (zákon č. 575/2001 Z. z. v znení neskorších predpisov) **Ministerstvo kultúry** Slovenskej republiky (ďalej len ministerstvo), ktoré vykonáva v zákonom vymedzenom rozsahu štátnu správu na úseku cirkví a náboženských spoločností.

V rámci vnútroorganizačného členenia a vnútornej štruktúry ministerstva je podľa jeho organizačného poriadku⁵ zverený tento úsek **cirkevnému odboru** ministerstva, na čele ktorého stojí riaditeľ⁶.

Z hľadiska charakteru a usporiadania vzťahov medzi cirkvami a náboženskými spoločnosťami na jednej strane a príslušnými orgánmi štátnej správy na strane druhej je nevyhnutné poznamenať, že cirkevný odbor ministerstva, ako aj samotné ministerstvo, nie je cirkvám a náboženským spoločnostiam nadriadeným orgánom, t. j. ich vzťah nie je založený na princípe subordinácie, a na rozdiel od výkonu štátnej resp. verejnej správy na iných úsekoch ani neriadi ich činnosť. Tvrdenie, že cirkevný odbor (vzhľadom na jeho kompetencie) „riadi“ cirkvi a náboženské spoločnosti je vzhľadom na možnosť jeho rozdielnej interpretácie problematický a domnievame sa že nie príliš vhodný. Cirkevný odbor uplatňuje svoju pôsobnosť vo veciach týkajúcich sa cirkví a náboženských spoločností v zmysle príslušných právnych predpisov, ale nezasahuje do ich vnútorných záležitostí. Takéto konanie by bolo v rozpore

ďalej), nedochádza k decentralizácii kultovej správy, ani k preneseniu jej výkonu (delegácii) na niektorý samosprávny subjekt v rámci verejnej správy.)

⁴ Výkonom registračnej a evidenčnej činnosti sa však správna činnosť orgánu štátnej kultovej správy nevyčerpáva, ale jej súčasťou je aj realizácia hospodárskeho a finančného zabezpečenia cirkví a náboženských spoločností štátom, t. j. výkon **fiskálnej kultovej správy**, legislatívne upravenej predovšetkým zákonom č. 218/1949 Sb. o hospodárskom zabezpečení cirkví a náboženských spoločností štátom v znení neskorších predpisov. Výklad tejto problematiky však nie je predmetom tohto príspevku.

⁵ Článok II., ods. 8 písm. n. Organizačného poriadku Ministerstva kultúry Slovenskej republiky č. MK 5778/2006 v znení neskorších dodatkov.

⁶ V súčasnosti vykonáva funkciu riaditeľa cirkevného odboru JUDr. Ján Juran.

s ustanoveniami čl. 24 ods. 3 Ústavy SR⁷, čl. 2 ods. 1 Základnej zmluvy medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou⁸, čl. 2 ods. 1 Zmluvy medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami⁹ a § 5 ods. 2 zák. č. 308/1991 Zb., na základe ktorých si cirkvi a náboženské spoločnosti spravujú svoje náležitosti samy, nezávisle (a teda samostatne) od štátnych orgánov. Cirkevný odbor rešpektuje cirkvi a náboženské spoločnosti ako právne subjekty „sui generis“, uznáva ich relevantné miesto v spoločnosti, spolupracuje s nimi a nezasahuje do usporiadania ich vnútorných záležitostí. Výkon štátnej správy v tejto oblasti a na tomto úseku je teda vecne silne limitovaný.

V predmetnej oblasti má ministerstvo predovšetkým nasledovné kompetencie:

- vypracúva návrhy všeobecne záväzných právnych predpisov upravujúcich postavenie a pôsobenie cirkví a náboženských spoločností,
- zabezpečuje prípravu návrhu rozpočtu a kompletizovanie návrhov cirkví a náboženských spoločností pre štátny rozpočet,
- rozpisuje finančné prostriedky štátneho rozpočtu, účelovo určené pre cirkvi, náboženské spoločnosti a charitu a vykonáva dohľad nad ich efektívnym a hospodárnym využitím,
- zabezpečuje postup cirkví a náboženských spoločností pri zúčtovaní finančných vzťahov so štátnym rozpočtom,
- vypracúva analytické, koncepčné a informačné materiály a odborné stanoviská,
- financuje geodetické práce súvisiace s plnením zákona o zmiernení niektorých majetkových krívd spôsobených cirkvám a náboženským spoločnostiam,
- vykonáva registráciu cirkví a náboženských spoločností a eviduje právnické osoby, odvodzujúce svoju právnu subjektivitu od registrovaných cirkví,
- vytvára predpoklady na usporiadanie majetkovoprávných vzťahov štátu a cirkví a náboženských spoločností,
- spolupracuje s ústrednými orgánmi štátnej správy a partnerskými organizáciami v zahraničí,
- kontaktuje sa s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami,

⁷ Podľa čl. 24 ods. 3 Ústavy SR „Cirkvi a náboženské spoločnosti spravujú svoje záležitosti samy, najmä zriaďujú svoje orgány, ustanovujú svojich duchovných, zabezpečujú vyučovanie náboženstva a zakladajú rehoľné a iné cirkevné inštitúcie nezávisle od štátnych orgánov.“

⁸ Základná zmluva medzi Svätou stolicou a Slovenskou republikou bola publikovaná v Zbierke zákonov pod č.326/2001 Z. z.

⁹ Zmluva medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami bola publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 250/2002 Z. z.

- spolupracuje s cirkevnými a náboženskými subjektmi v oblasti vzťahov so Slováckmi žijúcimi v zahraničí.¹⁰

Registrácia cirkví a náboženských spoločností

Výkon štátnej kultovej správy ako osobitnej správnej činnosti orgánmi štátnej kultovej správy (funkčné vymedzenie) je v podmienkach Slovenskej republiky sústredený predovšetkým na vykonávanie registrácie cirkví a náboženských spoločností¹¹. Registráciu cirkví a náboženských spoločností zaradujeme z hľadiska teórie správneho práva k **ostatným právno-realizačným formám činnosti** verejnej správy, pričom akt registrácie má na tomto úseku povahu **individuálneho správneho aktu s konštitutívnymi účinkami**¹².

Medzi dôvody vykonávania takejto formy správnej činnosti na danom úseku môžeme zaradiť predovšetkým záujem vytvoriť prehľad o pôsobení náboženských organizácií v štáte, záujem zabezpečiť právnu istotu v konfesnoprávných vzťahoch a ďalších právnych vzťahoch, kde jedným z účastníkov sú cirkvi alebo náboženské spoločnosti, zabrániť zneužívaniu statusu cirkvi alebo náboženskej spoločnosti zo strany subjektov nevykonávajúcich v prevažnej väčšine duchovenskú činnosť (napr. rôzne právnické osoby zamerané na majetkovú podstatu), v potrebe chrániť veriacich pred pôsobením nebezpečných náboženských siekt a tým zabrániť možnosti psychologickéj alebo náboženskej manipulácie s veriacimi, v potrebe získavania údajov o cirkvách a náboženských spoločnostiach pre spracovanie rôznych analýz a prognóz a pod.

Registračný princíp a jeho uplatňovanie nemá za úlohu nejakým spôsobom politicky alebo inou formou riadiť cirkvi, zasahovať do ich suverenity a poslania, ale predovšetkým plní evidenčný účel a slúži na ochranu kolektívnej a v konečnom dôsledku aj individuálnej náboženskej slobody zaručenej Ústavou SR v čl. 24.

Právne postavenie cirkví a náboženských spoločností na Slovensku je regulované predovšetkým právnymi normami správneho práva a je založené na uplatňovaní registračného princípu (systému). Zákonná úprava právneho postavenia cirkví a náboženských spoločností v Slovenskej republike, podobne ako právne poriadky iných krajín, pozná inštitút registrovanej, príp. štátne uznanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.

¹⁰ Porov.: www.culture.gov.sk

¹¹ Registráciu cirkví a náboženských spoločností na Slovensku právne upravuje **zákon č. 308/1991 Zb.** o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení zákona č. 394/2000 Z. z. a zákona č. 201/2007 Z. z. vo svojej tretej časti (§ 10 až 21) a zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (pozri § 21 zákona č. 308/1991 Zb.). Zákon č. 192/1992 Zb. o registrácii cirkví a náboženských spoločností, ktorý dopĺňal zákon č. 308/1991 Zb. a upravoval niektoré podmienky registrácie, bol zrušený zákonom č. 201/2007 Z. z. s účinnosťou od 1. mája 2007.

¹² Takúto formu realizácie správneho práva je potrebné odlišovať od iných registračných a evidenčných úkonov, ktoré systémovo zaradujeme k materiálno – technickým operáciám ako formám činnosti verejnej správy, kde nie všetky sú spôsobilé vyvolávať právne dôsledky.

Podľa § 4 ods. 4 zákona štát uznáva len tie cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré sú **registrované** podľa tohto zákona (zákon č. 308/1991 Zb.). Základné práva a slobody (konkrétne sloboda náboženského vyznania a viery garantovaná čl. 24 Ústavy SR) sú pritom legislatívne zaručené rovnakým spôsobom pre všetkých občanov Slovenskej republiky, či už členov registrovaných cirkví a náboženských spoločností alebo rôznych neregistrovaných spoločenstiev. Náboženské organizácie môžu pôsobiť slobodne na území Slovenskej republiky bez ohľadu na to, či sú, alebo nie sú registrované.

Registrácia cirkví a náboženských spoločností prináša so sebou určité výhody, medzi ktoré zaraďujeme:

1) Právnu subjektivitu

Právna existencia cirkví a náboženských spoločností ako samostatného subjektu práva sa viaže na rozhodnutie príslušného orgánu o registrácii (akt registrácie). Štát uznáva len tie cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré sú registrované (§ 4 ods. 4 zákona č. 308/1991 Zb.). Inými slovami, štát priznáva status cirkví resp. náboženskej spoločnosti podľa svojho právneho poriadku len tej inštitúcii, ktorá bola zaregistrovaná na príslušnom orgáne verejnej správy. Týmto administratívnym aktom štát akceptuje určitú spoločnosť ako cirkev alebo náboženskú spoločnosť a odlišuje ju od iných subjektov súkromného práva, ktorých činnosť je zameraná prevažne na podnikanie (napr. obchodné spoločnosti), prípadne na plnenie verejnoprospešného účelu (napr. nadácie, neziskové organizácie) alebo iného účelu (občianske združenia).

2) Ekonomickú podporu štátu

Štát poskytuje registrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam nevyhnutnú finančnú a ekonomickú podporu pri výkone ich náboženskej a verejnoprospešnej činnosti. Tá sa prejavuje predovšetkým v hmotnom zabezpečení duchovných (poskytovanie osobných pôžitkov, náhrady cestovných, sťahovacích a iných výdavkov, sociálne zabezpečenie), úhrade vecných nákladov cirkví a náboženských spoločností, krytí výdavkov na semináre a ústavy pre výchovu duchovných a poskytovaní finančných príspevkov účelovo viazaných na konkrétne projekty¹³. Cirkvi a náboženské spoločnosti v SR však môžu zabezpečovať svoje finančné potreby aj zo svojich vlastných zdrojov, napr. príjmami z predaja hnutel'ných a nehnuteľných vecí, z prenájmu budov a iných priestorov, z vydavateľskej činnosti, z darov a príspevkov od veriacich a pod. Slovenská republika patrí medzi niekoľko európskych krajín, kde štát financuje väčšiu časť nákladov cirkví a náboženských spoločností priamo zo štátneho rozpočtu.

¹³ Bližšie pozri zákon č. 218/1949 Sb. o hospodárskom zabezpečení cirkví a náboženských spoločností štátom v znení neskorších predpisov. Okrem priamych dotácií štát poskytuje cirkvám a náboženským spoločnostiam aj zvýhodnenia v oblasti daňových povinností a colných platieb. Pozri zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmu v znení neskorších predpisov, zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov a zákon č. 199/2004 Z. z. colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

3) Právo vstupovať do verejných zariadení

Registráciou získavajú cirkvi a náboženské spoločnosti právo vstupovať do štátnych škôl, verejných zariadení sociálnej starostlivosti, do zdravotníckych zariadení, detských domovov, ubytovacích objektov vojenských útvarov, do miest, kde sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, ochranné liečenie a ochranná výchova.¹⁴

4) Právo zriaďovať a prevádzkovať svoje orgány a účelové zariadenia

Cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré sú registrované, majú právo ustanovovať svoje orgány, svojich duchovných a zriaďovať rehoľné a iné inštitúcie nezávisle od štátnych orgánov.¹⁵ Evidenciu všetkých právnických osôb, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví a náboženských spoločností vedie cirkevný odbor ministerstva.

5) Právo verejne vyznávať a hlásať svoju vieru

Právo verejne vyznávať a hlásať svoju vieru majú len cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré sú registrované. Pri neregistrovaných cirkvách a náboženských spoločnostiach je toto právo vyhradené len fyzickým osobám (veriacim) a nepatrí právnickej osobe¹⁶, resp. združeniu či zhromaždeniu, ktoré tieto osoby zastrešuje.¹⁷

6) Právo uzatvárať so štátom zmluvy o vzájomnej spolupráci

Podľa § 4 ods. 5 zák. č. 308/1991 Zb. štát môže s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami uzatvárať zmluvy o vzájomnej spolupráci. Príkladom takýchto zmlúv sú Zmluva medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami (č. 250/2002 Z. z.), Dohoda medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami o výkone pastoračnej služby ich veriacim v ozbrojených silách a ozbrojených zboroch Slovenskej republiky (č. 270/2005) a Dohoda medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami o náboženskej výchove a vzdelávaní (č. 395/2004 Z. z.). Na tomto mieste je dôležité poznamenať, že uvedené zmluvy majú normatívny charakter a obsahujú všeobecne záväzné právne normy.

¹⁴ Bližšie pozri § 9 zák. č. 308/1991 Zb. v znení neskorších predpisov.

¹⁵ Bližšie pozri § 5 ods. 2 zák. č. 308/1991 Zb. v znení neskorších predpisov.

¹⁶ Neregistrované „cirkvi a náboženské spoločnosti“ spravidla pôsobia ako *občianske združenia* podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov alebo ako *zhromaždenia fyzických osôb* – „veriacich“ - bez kolektívnej právnej subjektivity. Je namieste poznamenať, že zákon č. 83/1990 Zb. sa nevzťahuje na združenia občanov v cirkvách a náboženských spoločnostiach (pozri § 1 ods. 3 písm. c. zákona č. 83/1990 Zb.), preto združenia založené a vzniknuté podľa tohto zákona nie sú cirkvami alebo náboženskými spoločnosťami, ale len občianskymi združeniami s rôznym predmetom činnosti. Podľa právneho poriadku Slovenskej republiky sú cirkvami a náboženskými spoločnosťami len právnické osoby registrované podľa zákona č. 308/1991 Zb.

¹⁷ Podľa § 6 ods. 1 písm. f. zákona č. 308/1991 Zb. v znení neskorších predpisov a § 4 ods. 1 písm. b. zákona č. 84/1990 Zb. cirkvi a náboženské spoločnosti nepodliehajú oznamovacej povinnosti pri realizácii zhromažďovacieho práva zaručeného Ústavou SR (čl. 28).

7) Právo pôsobiť pri uzatváraní manželstva

V § 5 zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine v znení neskorších predpisov je upravená možnosť uzatvorenia manželstva pred orgánom registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ktoré má rovnaké právne účinky ako manželstvo uzatvorené pred matričným úradom.¹⁸

8) Právo pôsobiť v procese výchovy a vzdelávania (školstve)

V zmysle § 6 ods. 1 písm. d) a e) majú cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré sú registrované, právo vyučovať náboženstvo na základných a stredných školách, ako aj vyučovať a vychovávať svojich duchovných aj laických pracovníkov vo vlastných školách a iných zariadeniach i na vysokých bohosloveckých školách a bohosloveckých fakultách za podmienok ustanovených všeobecne záväznými právnymi predpismi.

9) Právo na výkon pastoračnej služby v ozbrojených silách a ozbrojených zboroch

Právo cirkví a náboženských spoločností pôsobiť v ozbrojených silách a ozbrojených zboroch zaručuje pre katolíckych veriacich Základná zmluva medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou¹⁹ v čl. 14 ods. 1, a pre členov ostatných registrovaných cirkví a náboženských spoločností Zmluva medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami v čl. 14 ods. 1. Za týmto účelom sa zriaďuje aj Ordinariát ozbrojených síl a ozbrojených zborov a Ústredie ekumenickej pastoračnej služby²⁰.

Proces registrácie (konanie o registrácii cirkvi a náboženskej spoločnosti)

Cirkvi a náboženské spoločnosti registruje podľa novelizovaného ustanovenia § 10 zák. č. 308/1991 Zb. Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky ako príslušný „registrujúci orgán“.²¹

¹⁸ Podľa § 5 ods. 1 zákona č. 36/2005 Z. z., „vyhlásenie o uzavretí manželstva urobia snúbenci pred osobou vykonávajúcou činnosť duchovného registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti ako príslušným orgánom.“ O tom, kto vykonáva funkciu duchovného rozhodujú v súlade s § 7 ods. 3 zákona č. 308/1991 Zb. v znení neskorších predpisov cirkvi a náboženské spoločnosti podľa svojich vnútorných predpisov. Pri výkone tejto činnosti (vykonávanie úlohy orgánu, pred ktorým sa uzatvára manželstvo) môžeme hovoriť o prenesenom, resp. zverenom výkone verejnej správy na neštátny subjekt – povereného duchovného registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.

¹⁹ Základná zmluva medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou bola publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 326/2001.

²⁰ Bližšie pozri Zmluvu medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou o duchovnej službe katolíckym veriacim v ozbrojených silách a ozbrojených zboroch Slovenskej republiky publikovanú v Zbierke zákonov pod č. 684/2002 Z. z. a Dohodu medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami o výkone pastoračnej služby ich veriacim v ozbrojených silách a ozbrojených zboroch Slovenskej republiky publikovanú v Zbierke zákonov pod č. 270/2005 Z. z.

²¹ Pred prijatím novely č. 201/2007 Z. z. bola otázka určenia registrujúceho orgánu riešená komplikovane. V predchádzajúcom ustanovení § 10 zákona č. 308/1991 Zb. bolo obsiahnuté len všeobecné ustanovenie, podľa ktorého cirkvi a náboženské spoločnosti registruje príslušný ústredný orgán štátnej správy, ktorý nebol v tomto ustanovení konkretizovaný. Na toto ustanovenie

„Ústavná úprava postavenia a výkonu práv cirkví a náboženských spoločností je vymedzená ods. 4 článku 24 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v úplnom znení tak, že podmienky výkonu ich práv možno obmedziť iba zákonom, ak ide opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti alebo práv a slobôd iných. Tieto ústavné kritériá obmedzenia slobody náboženského vyznania a viery ako aj činnosti cirkví a náboženských spoločností predstavujú v našom kontexte zároveň i kritériá registrácie cirkví a náboženských spoločností.“²² Keďže v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je vyjadrený pluralizmus v duchovnej a náboženskej oblasti, pre proces registrácie to znamená, že podmienky registrácie musia byť rovnaké pre všetky cirkvi a náboženské spoločnosti.

Podmienky a postup pri registrácii cirkví a náboženských spoločností upravuje zákon č. 308/1991 Zb. v znení neskorších predpisov. Proces registrácie má charakter osobitného **správneho konania** a pokiaľ zákon neustanovuje inak, postupuje sa v ňom podľa ustanovení zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej správny poriadok)²³. Teda na úpravu procesu sa vzťahujú ustanovenia druhej časti zákona č. 308/1991 Zb. v znení neskorších predpisov so subsidiárnou pôsobnosťou správneho poriadku.

Samotný proces pred registrujúcim orgánom môžeme zhrnúť do štyroch bodov:

1. Návrh na registráciu (podanie)
2. Preskúmanie návrhu na registráciu
3. Rozhodnutie o registrácii
4. Zrušenie registrácie

1. Návrh na registráciu

Návrh na registráciu podáva najmenej trojčlenný prípravný orgán cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ktorého členmi musia byť plnoleté osoby. Návrh podpíšu všetci členovia prípravného orgánu a uvedú svoje mená a priezviská, rodné čísla a bydlisko. Ďalej uvedú, kto z členov prípravného orgánu je splnomocnencom, ktorý je oprávnený konať v ich mene.

nadväzovalo ustanovenie § 23, podľa ktorého zákony národných rád určia registrujúce orgány podľa § 10 (zákon č. 308/1991 Zb. bol prijatý pred vznikom samostatnej Slovenskej republiky), ako aj ďalšie podmienky. Takýto zákon bol prijatý v roku 1992 (zák. č. 192/1992 Zb. o registrácii cirkví a náboženských spoločností), ktorý ako určil registrujúci orgán Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky. Prijatím zák. č. 201/2007 Z. z., ktorý novelizoval zák. č. 308/1990 Zb. bol registrujúci orgán konkretizovaný priamo v § 10 a zákon č. 192/1992 Zb. o registrácii cirkví a náboženských spoločností bol zrušený. Podobným spôsobom bola riešená aj problematika počtu osôb hlásiacich sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ako jednej z podmienok registrácie cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.

²² Čepčíková, M.: Duchovné pôsobenie cirkví a právo. Registrácia cirkví a náboženských spoločností na Slovensku. In: Verejná správa, č. 13/2002, s. 12

²³ Subsidiárnu pôsobnosť zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní explicitne zakotvuje § 21 zákona č. 308/1991 Zb. v znení neskorších predpisov.

Návrh na registráciu musí obsahovať:

- 1) názov a sídlo cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, názov sa musí líšiť od názvu právnickej osoby, ktorá už vyvíja činnosť na území SR
- 2) mená, priezviská, adresy, podpisy a rodné čísla členov prípravného orgánu cirkvi alebo náboženskej spoločnosti
- 3) základnú charakteristiku cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, jej učenie, poslanie a územie, na ktorom chce pôsobiť
- 4) čestné vyhlásenia najmenej 20 000 plnoletých členov, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a sú občanmi Slovenskej republiky, o tom, že sa hlásia k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, podporujú návrh na jej registráciu, sú jej členmi, poznajú základné články viery a jej učenie a sú si vedomí práv a povinností, ktoré im vyplývajú z členstva v cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, s uvedením ich mien, priezvisk, trvalého pobytu a rodných čísel;
- 5) vyhlásenie, že cirkev alebo náboženská spoločnosť bude plne rešpektovať zákony a všeobecne záväzné právne predpisy a bude tolerantná k ostatným cirkvám a náboženským spoločnostiam a k osobám bez vyznania.

K návrhu na registráciu sa prikladá aj **základný dokument** zakladanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti (napr. štatút, poriadok, stanovy a pod.), z ktorého musí byť zrejmý názov a sídlo ústredia cirkvi alebo náboženskej spoločnosti; orgány a útvary, spôsob ich ustanovenia a oprávnenia; spôsob ustanovenia osôb vykonávajúcich duchovenskú činnosť a ich odvolávanie; základné články viery; zásady hospodárenia, včítane spôsobu určenia likvidátora pre prípad majetkového vyporiadania pri zániku cirkvi alebo náboženskej spoločnosti; spôsob schvaľovania základného dokumentu a jeho zmien; útvary, ktoré majú právnu subjektivitu a v akom rozsahu a kto je oprávnený v ich mene konať (právnické osoby pôsobiace podľa ich vnútorných noriem), a podľa novelizovaného ustanovenia aj práva a povinnosti členov hlásiacich sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.

Ak návrh na registráciu neobsahuje všetky požadované skutočnosti, registrujúci orgán určí lehotu pre doplnenie údajov (min. jeden mesiac) a doručí výzvu na doplnenie údajov do rúk splnomocnenca prípravného orgánu. Ak navrhovateľ nedoplní údaje v určenej lehote, registrujúci orgán konanie zastaví.

Novou podmienkou, ktorú priniesla novela č. 201/2007 Z. z. je požiadavka, podľa ktorej návrh na registráciu cirkvi alebo náboženskej spoločnosti môže prípravný orgán cirkvi alebo náboženskej spoločnosti podať, ak preukáže, že sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti hlási najmenej 20 000 plnoletých **členov**, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a sú občanmi Slovenskej republiky. S porovnaním s predchádzajúcou úpravou (§ 11) znamená toto ustanovenie sprísnenie podmienok registrácie, keďže podľa predchádzajúcej úpravy postačovalo preukázanie, že sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti hlási

20 000 osôb, ktorých vzťah k cirkvi resp. náboženskej spoločnosti sa neskúmal a bol právne irelevantný (nevyžadoval sa status členstva).

Na základe uvedeného môžeme **podmienky registrácie** stručne zhrnúť do niekoľkých bodov:

- a) vznik najmenej trojčlenného **prípravného orgánu** cirkvi alebo náboženskej spoločnosti skladajúceho sa z plnoletých osôb,
- b) **podanie návrhu** na registráciu (obsahové náležitosti v § 12), ktorý musí byť podpísaný všetkými členmi prípravného orgánu s uvedením ich mien a priezvisk, rodných čísel a bydliska, ako aj uvedením člena prípravného orgánu, ktorý je oprávnený konať prípravný orgán (splnomocnenec),
- c) návrh musí smerovať na **Ministerstvo kultúry** (registrujúci orgán),
- d) preukázanie, že sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti hlási najmenej 20 000 plnoletých občanov Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky (**početný cenzus**),
- e) priloženie **základného dokumentu** zakladanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti (štatút, poriadok, stanovy a pod.)
- f) spoločnosť usilujúca o registráciu musí vykazovať **definičné pojmové znaky** cirkvi resp. náboženskej spoločnosti obsiahnuté v § 4 ods. 1 zákona č. 308/1991 Zb.²⁴

2. Preskúmanie návrhu na registráciu

Registrujúci orgán (Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky) na základe predloženého návrhu na registráciu **preskúma**, či založenie a činnosť cirkvi alebo náboženskej spoločnosti nie je v rozpore s právnym poriadkom, bezpečnosťou občanov a verejným poriadkom, mravnosťou, ľudskosťou a znášanlivosťou, či návrh spĺňa podmienky podľa z. č. 308/1991 Zb., alebo či nie sú prípadnou registráciou ohrozené práva iných fyzických a právnických osôb.²⁵

3. Rozhodnutie o registrácii

Po zistení, že sú splnené predchádzajúce podmienky, registrujúci orgán rozhodne o tom, že sa cirkev alebo náboženská spoločnosť **registruje** alebo

²⁴ V zmysle ustanovenia § 4 ods. 1 zákona č. 308/1991 Zb. sa musí jednať o združenie osôb založené na dobrovoľnosti, osoby v združení musia mať rovnakú náboženskú vieru (t. j. veriaci v zmysle § 1 ods. 4 zákona č. 308/1991 Zb.), organizácia musí byť vytvorená podľa príslušnosti k danej náboženskej viere a podľa vnútorných predpisov príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Pri absencii ktorejkoľvek uvedenej podmienky musí registrujúci orgán registráciu odmietnuť.

²⁵ Registrácia je tiež potrebná na **zmeny údajov** uvedených v návrhu na registráciu, príp. v základnom dokumente cirkvi alebo náboženskej spoločnosti (§ 12 a 13 zák. č. 308/1991 Zb.). Návrh na registráciu týchto zmien podáva príslušný orgán cirkvi alebo náboženskej spoločnosti registrujúcemu orgánu do 30 dní odo dňa schválenia zmeny orgánom cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.

registráciu **odmietne**, ak podmienky splnené nie sú.²⁶ V prípade, že sú podmienky zo strany prípravného výboru ako aj samotnej cirkvi a náboženskej spoločnosti splnené, registrujúci orgán je povinný vykonať akt registrácie. V prípade, že registrujúci orgán neodôvodnene rozhodnutie nevydá, možno jeho konanie charakterizovať ako nečinnosť a domáhať sa v správnom súdnictve, aby súd vyslovil povinnosť registrujúcemu orgánu vo veci konať a rozhodnúť.²⁷

V prípade odmietnutia registrácie môže prípravný orgán cirkvi alebo náboženskej spoločnosti (alebo cirkev alebo náboženská spoločnosť v prípade zrušenia predchádzajúcej registrácie) podať v lehote 60 dní od doručenia rozhodnutia o odmietnutí návrh na preskúmanie tohto rozhodnutia Najvyššiemu súdu SR, ktorý postupuje podľa § 244 až 250 zákona č. 99/1963 Zb. občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov.

4. Zrušenie registrácie

Ak registrovaná cirkev alebo náboženská spoločnosť koná v rozpore so zákonom alebo podmienkami registrácie, je povinný registrujúci orgán vykonať **zrušenie registrácie** postupom podľa zákona č. 308/1991 Zb. a podporne podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.

Cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré vykonávali činnosť podľa iných platných právnych noriem do účinnosti zák. č. 308/1991 Zb., t. j. k 1. septembru 1991 (zo zákona alebo na základe štátneho súhlasu) sa považujú za registrované podľa zákona č. 308/1991 Zb. V tomto prípade hovoríme o tzv. **recipovanej registrácii**, resp. registrácii na základe zákona (*ex lege*).²⁸ Všetky registrované cirkvi a náboženské spoločnosti, či už registrované na základe návrhu alebo zo zákona, majú rovnaké právne postavenie so všetkými právami a povinnosťami, ktoré z tohto postavenia vyplývajú.

Popri registrovaných cirkvách a náboženských spoločnostiach pôsobia na Slovensku aj **neregistrované** „cirkvi a náboženské spoločnosti“. Nedisponujú však právnym statusom cirkvi a náboženskej spoločnosti podľa právneho poriadku Slovenskej republiky.²⁹ V Slovenskej republike pôsobí približne 200 neregistrovaných duchovných spoločenstiev.³⁰

²⁶ Ako príklad odmietnutia registrácie môžeme uviesť rozhodnutie cirkevného odboru ministerstva č. MK 4457/2006-320/22106 z dňa 18. decembra 2006, vydaného v správnom konaní, o odmietnutí registrácie Ateistickej cirkvi neveriacich so sídlom v Bratislave.

²⁷ Bližšie pozri § 250t a nasl. zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

²⁸ Porov.: *Nemec, M.*: Právne postavenie a činnosť cirkví v Slovenskej republike. In: *Revue cirkevného práva*, 5, 3/96, s. 15 a ďalej porov.: *Čepliková, M.*: Ústavnoprávne a zákonné riešenie vzťahov štátu a cirkví v SR. In: *Ústavnosť a politika*, roč. 2, Bratislava 2000, č.3, s. 51

²⁹ V súčasnosti pôsobia na Slovensku tieto registrované cirkvi a náboženské spoločnosti: Apoštolská cirkev, Bahájske spoločenstvo v Slovenskej republike, Bratská jednota baptistov, Cirkev adventistov siedmeho dňa, Cirkev bratská, Cirkev československá husitská, Cirkev Ježiša Krista Svätých neskorších dní, Evanjelická cirkev augsburského vyznania, Evanjelická cirkev metodistická,

Evidencia právnických osôb s odvodenou subjektivitou

Výkon štátnej správy sa okrem registračnej činnosti prejavuje aj výkonom evidenčnej činnosti cirkevných právnických osôb. Z hľadiska teórie správneho práva je výkon tejto činnosti druhom materiálno-technickej operácie a nevyvoláva priame právne účinky. Na základe Opatrenia Ministerstva kultúry SR číslo MK-33/2001-1 zo dňa 10. januára 2001 v súlade s § 19 ods. 1 zákona číslo 308/1991 Zb. v znení neskorších predpisov cirkevný odbor ministerstva vedie evidenciu všetkých právnických osôb, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví a náboženských spoločností, ak nepodliehajú inej evidencii alebo registrácii.³¹

Resumé

Príspevok je zameraný na analýzu štátnej správy cirkví a náboženských spoločností v Slovenskej republike. Výkon štátnej správy je nezastupiteľným nástrojom riadenia a správy štátu a spoločnosti. Predmetom jej výkonu sú v podmienkach Slovenskej republiky aj cirkvi a náboženské spoločnosti ako korporácie duchovnej a náboženskej povahy. Ich správa zo strany štátu je však vzhľadom na ich relatívnu samostatnosť a „autonómnosť“, ktorá je zaručená Ústavou Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami, ako aj vnútroštátnymi normatívnymi zmluvami, silne limitovaná a sústredí sa predovšetkým na výkon registračnej a evidenčnej činnosti.

Resume

The contribution concentrates attention on analysis of a state management of Churches and religious companies in the Slovak Republic. Achievement of state management presents an unreplaceable implement of management and direction of

Gréckokatolícka cirkev, Kresťanské zbory, Náboženská spoločnosť Jehovovi svedkovia, Novoapoštolská cirkev, Pravoslávna cirkev, Reformovaná kresťanská cirkev, Rímskokatolícka cirkev, Starokatolícka cirkev a Ústredný zväz židovských náboženských obcí.

³⁰ Na základe kategorizácie Ústavu pre vzťahy štátu a cirkví ich možno rozdeliť do 4 základných skupín:

1. spoločenstvá vychádzajúce z kresťanstva (napr. Cirkvi Kristove, kresťanské spoločenstvá, Oáza viery)
 2. spoločenstvá nadväzujúce na kresťanstvo (napr. Cirkev zjednotenia)
 3. spoločenstvá orientálneho pôvodu (napr. Reiki, Falun Gong, Haré Krišna, Šrí Činmoj)
 4. spoločenstvá vychádzajúce z okultizmu (napr. Scientologická cirkev, satanisti, UFO kulty, šamani)
- Porov.: *Juran, J.*: Právna úprava postavenia cirkví a ich registrácie v Slovenskej republike. In: Európa a nové náboženské hnutia, Ústav pre vzťahy štátu a cirkví, Bratislava 2003, s. 12

³¹ Na písomnú žiadosť môže cirkevný odbor vystaviť úradný výpis zo zoznamu právnických osôb, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví alebo náboženských spoločností, alebo potvrdenie o evidencii určitej právnickej osoby v tomto zozname, alebo doklad o tom, že v ňom určitý zápis nie je. Súčasťou tohto zoznamu právnických osôb, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví alebo náboženských spoločností, nie sú však mená konkrétnych osôb - členov ich štatutárnych orgánov.

state as well as a whole society. In the conditions of Slovakia, the topic of its achievement are also Churches and religious companies as the corporations of spiritual and religious nature. But its direction is due to its independence and „autonomy“ which is guaranteed by the Contribution of Slovak Republic as well as international treaties and normative contracts, marked limited and is oriented especially on register and record activities.

Mgr. Róbert Gyuri

Katedra právnych vied

Fakulta verejnej správy

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach

robert.gyuri@upjs.sk

VZTAH STÁTNÍ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY V NOVÉM ČESKÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který je ve Slovenské republice nadále v účinnosti, byl v České republice s účinností od 1. 1. 2006 zrušen a nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem. Tento nový procesní předpis představuje v mnohém „kodex činnosti veřejné správy“, přičemž především kvantitativní změna může být patrná již z jeho samotného názvu, neboť jde „pouze“ o správní řád a nikoli o zákon o správním řízení.

Pro zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, či starý správní řád, platilo, že zásadně¹ upravoval tzv. správní řízení a tvořil v právním řádu jeho základní kostru. Z hlediska pozitivního vymezení rozsahu jeho působnosti, uvedeném v jeho § 1 odst. 1, se zaměřoval zásadně na regulaci správního řízení v rovině tzv. přímé státní správy. Správní řízení podle něj původně vykonávaly orgány státní správy – správní orgány – v oblasti státní správy. V podmínkách tzv. smíšeného modelu veřejné správy uplatňovaném po roce 1990 došlo k přenosu výkonu státní správy na státem aprobované subjekty nestátního charakteru (především územní samosprávné celky), resp. jejich orgány, které na základě zákona vykonávají tzv. státní správu nepřímou, v rovině tzv. přenesené působnosti. Státní správu, ať již přímou, či nepřímou, definoval prof. Gašpar jako *soustavu řízení zaměřenou na bezprostřední a praktickou realizaci funkcí státu*². Díky této výstižné definici, pojednávající rovněž o dualitě pojmu v rovině organizačním a materiálním, lze dodat, že státní správa je nepostradatelná a vykonávat veřejnou správu bez ní nelze, neboť veřejná správa uskutečňovaná státem je nezastupitelná³. Pokud měly vést správní řízení orgány samosprávy (zájmové či územní) v oblasti jejich samostatné působnosti, musel to stanovit výslovně zvláštní zákon, což však nastalo až po roce 1990, především v souvislosti s „odstátněním“ obcí a návratu k tradičním pojetí veřejné správy dělící se na státní správu a samosprávu.

Ve svém příspěvku bych rád poukázal na to, jak se zákonodárce vypořádal se skutečností, že předmětem úpravy nového správního řádu v ČR se stala veřejná správa ve funkčním smyslu v jejím tradičním duálním pojetí zahrnujícím jak státní správu, tak i samosprávu. Zatímco z hlediska definice státní správy lze odkázat výše, ohledně definice samosprávy lze zvolit poměrně jednoduchou, leč výstižnou charakteristiku, a to, že je to veřejná správa vykonávaná ve veřejném

¹ Jeho rozsah působnosti byl ve skutečnosti skrze ustanovení § 3 odst. 5 poněkud širší, s odkazem na přiměřené použití základních pravidel správního řízení i na proces vydávání individuálních správních aktů, které neměly povahu správních rozhodnutí.

² Gašpar, M. a kol.: Československé správní právo I. Košice : Rektorát Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, 1982, s. 6.

³ Průcha, P.: Správní právo. Obecná část. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2003, s. 35.

zájmu těmi, od státu odlišnými subjekty, resp. jejich orgány, jichž se bezprostředně týká.

Podle tzv. pozitivního vymezení rozsahu věcné působnosti nového správního řádu uvedeného v jeho § 1 odst. 1 zjistíme širší záběr správního řádu. Upravuje totiž postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Nejde o správní řízení v oblasti státní správy, nýbrž předmětem působnosti správního řádu je činnost (postup) orgánů veřejné správy při jejím výkonu navenek. Nový správní řád se zaměřuje na celou veřejnou správu, a to jak v podobě její části - státní správy (přímé a nepřímé státní správy), jež je vykonávána bezprostředně na základě zákona státem a jeho orgány a orgány subjektů nestátního charakteru, na něž je zákonem přenesen výkon státní správy⁴, tak i na samosprávu. Z hlediska aplikace správního řádu se nerozlišuje, zda správní orgán vystupuje při plnění úkolů veřejné správy v samostatné působnosti (při výkonu samosprávy), nebo při výkonu státní správy (jak vlastními orgány státní správy, tak i při tzv. působnosti přenesené – nepřímé státní správy, vykonávané orgány samosprávy v zastoupení státu, jeho pověřením a jeho jménem).

Dlužno však podotknout, že správní řád však počítá s jistými specifiky pro územně samosprávné celky a právní úpravu volí tak, aby nepředstavovala protiústavní zásah do práva na jejich samosprávu, či její nahrazení státní správou⁵. Podle čl. 8 Ústavy ČR je zaručena samospráva územních samosprávných celků, přičemž stát, resp. státní správa může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků podle čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanovený zákonem. Těmito ustanoveními je chráněna samostatná působnost (samospráva) územních samosprávných celků⁶.

Z hlediska správního řádu se předně⁷ jedná o institut ochrany před nečinností podle § 80 odst. 5 správního řádu. Podle něj, v rámci přijetí opatření proti nečinnosti, nemůže nadřízený správní orgán (rozhodující v rovině státní správy) použít nástroje v podobě *atrakce* a *delegace* vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu jejich samostatné působnosti. Možnost uplatnění a volby nástrojů je v tomto ohledu omezená. Základem tohoto vyloučení je výslovná právní úprava obsažená v § 131 odst. 3 správního řádu, podle kterého obecně institut *atrakce* a *delegace* nelze použít na orgány územních samosprávných celků při výkonu jejich samostatné působnosti. Pokud mají územní samosprávné celky při výkonu samostatné působnosti vzájemné rozpory při určení věcné působnosti nebo mají spor o věcnou příslušnost s jinými správními orgány,

⁴Srov. náleží pléna Ústavního soudu České republiky ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

⁵Srov. náleží pléna Ústavního soudu České republiky ze dne 24. 1. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 19/94.

⁶Garanci na úrovni mezinárodního práva smluvního představuje Evropská charta místní samosprávy, publikovaná jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 181/1999 Sb. ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.

⁷Pomineme-li, že podle § 26 správního řádu se pro orgány územního samosprávného celku zřizuje jedna úřední deska, nebo dále specifika v rámci určení tzv. exekučního správního orgánu a exekučního řízení.

je vyloučen postup jejich řešení podle § 133 odst. 1 až 4 správního řádu, tedy cesta řešení prostřednictvím orgánů státní správy. Týká-li se předmět postupu (činnosti) správního orgánu práva územního samosprávného celku na samosprávu, *ex lege*, podle § 136 odst. 2 správního řádu, mají územní samosprávné celky postavení dotčeného orgánu s pravomocemi podle § 136 odst. 3 až 6 správního řádu.

Ukázkovým příkladem respektování ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu je omezení stanovené pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kdy podle § 90 odst. 1 písm. c) *in fine* správního řádu odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti. Oproti tomu mají ve smyslu § 160 odst. 6 správního řádu územní samosprávné celky při uzavírání veřejnoprávních smluv týkajících se úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci tu výhodu, že je mohou uzavřít „jen“ stanovní-li tak zvláštní zákon, nepotřebují k tomu dalšího souhlasu jiného orgánu.

V těchto shora zmíněných případech, které jsem uvedl, je primárně řešen rozpor práva na zákonnost a rychlost postupů ve veřejné správě na straně jedné, s ústavně zaručeným právem na samosprávu územních samosprávných celků na straně druhé. Specifická právní úprava je odrazem nemožnosti odejmout územním samosprávným celkům jejich samostatnou působnost, byť jen v dílčích případech, a nahradit je v tomto rozsahu státní správou.

Je skutečností, že státní správa má v demokratickém právním státě plnit zákonem dané úkoly a cíle⁸, rozhodně by však nemělo být jejím posláním omezování vlivu či vlastní existence územních samosprávných celků.

Lukáš Potěšil

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, katedra správní vědy, správního práva a finančního práva,

Nejvyšší správní soud

⁸ Srov. Gašpar, M.: *Náuka o štátnej správe*. Košice : Rektorát Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, 1985, s. 27.

OBSAH

Prof. JUDr. Vladimír Babčák, CSc. ÚVAHY O VZŤAHU DAŇOVÉHO, FINANČNÉHO A SPRÁVNEHO PRÁVA.....	11
prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc. ZÁSADA ROVNAKÉHO ZAOBCHÁDZANIA V SÚČASNOM VÝVOJI PRACOVNÉHO PRÁVA	21
prof. JUDr. Jozef Madliak, CSc., prof. JUDr., Ing. Viktor Porada, DrSc., JUDr. Šimona Stefanková KATEGORIZÁCIA PROTISPOLOČENSKÝCH DELIKTOV PLATNÝCH V SLOVENSKEJ REPUBLIKE	36
prof. JUDr. Igor Palúš, CSc. PRÍPRAVA A VZDELÁVANIE PRACOVNÍKOV VEREJNEJ SPRÁVY	44
prof. PhDr. Peter Švorc, CSc. ŽUPNÉ ZRIADENIE NA SLOVENSKU A NA PODKARPATSKEJ RUSI V 20. ROKOCH 20. STOROČIA A SLOVENSKO-RUSÍNSKE VZŤAHY	51
Prof. JUDr. Katarína Tóthová, DrSc. KOMPETENCIA ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY	59
Doc. JUDr. Mária Bujňáková, CSc. NIEKOĽKO POZNÁMOK K VEREJNÝM FINANCIÁM	66
doc. JUDr. Mária Kiovská, CSc. ÚVAHY K POJMU ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI	72
doc. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD. PRÁVNE POSTAVENIE VLASTNÍKA PODĽA PREDPISOV O OCHRANE PRÍRODY A KRAJINY	83
doc. JUDr. Petr Průcha, CSc. OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY JAKO NOVĚ LEGISLATÍVNĚ KONCIPOVANÁ FORMA ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY V PRÁVNÍM ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY	94
doc. JUDr. Ľudmila Somorová, CSc. SLOVENSKÝ „OMBUDSMAN“	105
doc. JUDr. Vladimír Vrana, PhD. NIEKOĽKO POZNÁMOK K VYBRANÝM MAJETKOPRÁVNÝM VZŤAHOM MEDZI MANŽELMI PODĽA RÍMSKEHO SÚKROMNÉHO PRÁVA.....	117

JUDr. Ľubica Cehlárová	
VYDÁVANIE OBČIANSKÝCH PREUKAZOV OBČANOM POZBAVENÝM ROZHODNUTÍM SÚDU SPÔSOBILOSTI NA PRÁVNE ÚKONY SO ZAMERANÍM NA OBČANOV S MENTÁLNYM POSTIHNUTÍM.....	123
PhDr. Ján Čipkár, PhD.	
ETIKA A VEREJNÁ SPRÁVA	131
JUDr. Peter Čopko	
OBSTARÁVANIE DÔKAZOV OBHAJCOM V TRESTNOM KONANÍ	138
JUDr. Peter Demek	
INŠTITÚT ZÁVISLEJ PRÁCE - ALFA A OMEGA POSLEDNEJ NOVELY ZÁKONNÍKA PRÁCE	152
JUDr. Jozef KRAVEC, CSc.	
SPRÁVNE SÚDNICTVO A PERSPEKTÍVY JEHO VÝVOJA V PODMIENKACH SR.....	160
JUDr. Peter Kukliš, CSc.	
O ÚSTAVNOPRÁVNÝCH ASPEKTOCH ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY	168
JUDr. Marta Lapčáková	
ÚSTAVNÉ VÝCHODISKÁ DOMÁCEHO A ZAHRANIČNÉHO ODBOJA V OBDOBÍ DRUHEJ SVETOVEJ VOJNY	178
JUDr. Ján Mihaľov, JUDr. Stanislav Gross	
PENITENCIÁRNA A POSTPENITENCIÁRNA STAROSTLIVOSŤ	184
JUDr. Dušan Nikodým, CSc.	
POSLANECKÁ IMUNITA	190
JUDr. Martin Puchalla, Mgr. Miroslav Fico	
PRÁVO OBVINENÉHO VEDIET Z ČOHO JE OBVINENÝ V PRÍPRAVNOM KONANÍ	197
JUDr. Petra Raučinová	
PROKURÁTOR AKO SUBJEKT KONTROLY VO VEREJNEJ SPRÁVE	205
JUDr. Natália Richterová, CSc.	
UZAVRETIE MANŽELSTVA AKO STATUSOVÉ PRÁVO VO VZŤAHU K MATRIČNÉMU PRÁVU.....	212
JUDr. Tibor Seman, PhD.	
APLIKÁCIA USTANOVENÍ O LEHOTÁCH NA ULOŽENIE SANKCIE ZA SPRÁVNY DELIKT	222
JUDr. Milan Sudzina	
SUSEDSKÉ PRÁVA.....	239

JUDr. Ján Trojan, CSc.	
STRATÉGIA EURÓPSKEJ ÚNIE V OBLASTI OCHRANY ZDRAVIA PRI PRÁCI	250
Lucia Bujňáčková Spišáková	
PROBLÉM ADMINISTRATÍVNEHO VYVLASTNENIA ZA SLOVENSKEHO ŠTÁTU (1939-1945)	262
Mgr. Miroslav Fico, JUDr. Martin Puchalla	
VZÁJOMNÁ SÚVISLOSŤ NUTNEJ OBRANY A OPRÁVNENÉHO POUŽITIA ZBRANE AKO OKOLNOSTÍ VYLUČUJÚCICH PROTIPRÁVNOSŤ PO REKODIFIKÁCII TRESTNÉHO PRÁVA. ..	270
Mgr. Róbert Gyuri	
REALIZÁCIA ŠTÁTNEJ SPRÁVY CIRKVI A NÁBOŽENSKÝCH SPOLOČNOSTÍ V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 277	
Lukáš Potešil	
VZŤAH ŠTÁTNEJ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY V NOVÉM ČESKÉM SPRÁVNÍM ŘÁDU	290

POCTA PROFESOROVI GAŠPAROVI

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie vydaný pri príležitosti životného jubilea prof. JUDr. Michala Gašpara, CSc.

Zostavovateľ: doc. JUDr. Mária Kiovská, CSc.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Odborné poradenstvo: Univerzitná knižnica UPJŠ v Košiciach (www.library.upjs.sk)

Rok vydania: 2008

Náklad: 120 ks

Rozsah strán: 296

Vydanie: prvé

AH: 19,16

Tlač: EQUILIBRIA, s.r.o.

ISBN 978-80-7097-708-8

ISBN 978-80-7097-708-8



9 788070 977088