ACTA IURIDICA

CASSOVIENSIA 25

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach - Právnická fakulta

Facultas Iuridica Universitatis Šafarikiensis Cassoviensis

ACTA IURIDICA CASSOVIENSIA

25

Zostavovateľ: Redakčná rada

Redakčná rada:
Predsedníčka: doc. JUDr. Mária Bujňáková, CSc.
Členovia: prof. JUDr. Michal Gašpar, CSc.
prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
doc. JUDr. Mária Kiovská, CSc.
JUDr. Imrich Kanárik, CSc.

Za odbornú a jazykovú stránku zodpovedajú autori.

© UPJŠ - Právnická fakulta, Košice 2004

ISBN 80-7097-552-0

JUDr. Blažena Antalová, CSc.
JUDr. Vladimír Vrana, PhD.

Protiprávnosť (iniuria) a zavinenie ako základné predpoklady zodpovednosti za delikt damnum iniuria datum podľa lex Aquilia

Jedným zo súkromných deliktov v rímskom práve bolo protiprávne poškodenie cudzej veci (*damnum iniuria datum*), upravené v plebiscite lex Aquilia. Samotné poškodenie cudzieho majetku ešte neznamenalo splnenie predpokladov zodpovednosti za uvedený delikt a tým aj aplikovateľnosť Akviliovho zákona.

Aby páchateľ bol zodpovedný, musel (okrem iného) spôsobiť škodu **protiprávne (*iniuria*)** a zároveň ju aj **zaviniť**.

1. Iniuria

Pojem *iniuria* možno chápať v zmysle rímskeho práva dvojzmyselne: buď ako určitý typ zlého konania alebo ako zlé konanie všeobecne.[1]

Pôvodné pramenné texty, ktoré rozlišovali viaceré významy slova *„iniuria“* sú zamerané predovšetkým na rozlíšenie iniuria v zmysle *contumelia* (urážky)[2] od iniuria v zmysle *damnum culpa datum* (protiprávneho poškodenia cudzej veci). Iniuria bola chápaná:

— **v užšom zmysle** – ako urážka, bezprávie, ako samostatný delikt, t. j. protiprávne a úmyselné poškodenie inej osoby, spôsobené útokom proti jej telesnej integrite alebo proti jej dobrej povesti. Tento delikt upravoval predovšetkým prétorský edikt o iniuriách vo svojej najprv uvedenej generálnej klauzule, následne vo viacerých špeciálnych oddieloch o zvlášť závažných prípadoch; ale aj *senatusconsultum* (D 47, 10, 6) ako aj Sullova *lex Cornelia de iniuriis* z roku 81 pred n. l., obsahujúca niektoré dôležité skutkové podstaty.[3]

— **v širšom zmysle** – ako protiprávnosť, ako bezprávie, v spojitosti s predpokladmi zodpovednosti podľa lex Aquilia

Podľa uvedeného sa slovo iniuria vzťahovalo hlavne na dva civilné delikty, fungujúce akoby v tandeme. Obidva si boli dostatočne blízke, aby sa vzájomne prekrývali: Zakladali sa v podstate na rovnakých faktoroch, ale zároveň sa od seba aj odlišovali – podstatou urážky bola neúcta, podstatou protiprávneho poškodenia cudzej veci strata, spôsobená zničením alebo poškodením veci.[4]

Pôvodné princípy evokujú k porovnaniu, ale zároveň aj vyvolávajú kontrasty spomínaných deliktov v jednotlivých konkrétnych kauzách.

Stručne a všeobecne sa okrem iného dá povedať, že *iniuria* sa uplatňovala v prípadoch, ak došlo k poškodeniu slobodných osôb, *damnum iniuria* mala miesto v situáciách poškodenia alebo zničenia otrokov, resp. iných predmetov vlastníckeho práva.

V súvislosti so skúmanou problematikou je dôležité chápanie slova iniuria v zmysle Akviliovho zákona. Podstatným ustanovením, ozrejmujúcim jeho podstatu, je Ulpiniánovo konštatovanie v D 9, 2, 5, 1:

---

[1] MAC CORMACK, G.: On the third chapter of the lex Aquilia. In: The irish jurist, Dublin 1970, s. 175

[2] VRANA, V.: Spracovanie kazuistiky právneho inštitútu iniuria – jej typov v klasickom rímskom práve. Príspevok prednesený na konferencii k 75. výročiu prof. Hubenáka v B. Bystrici v septembri 2003

[3] BARTOŠEK, M.: Škola právnického myšlení, Karolinum Praha, 1993, s. 108, 109

[4] BIRKS, P.: Ulpian 18 ad edictum: Introducing damnum iniuria, In: článok písaný na Nijmegenskej univerzite v r. 1995 (internet) , s. 27

„Iniurianum autem hic accipere nos oportet non quemadmodum circa iniurianum actionem contumeliam quandam, sed quod non iure factum est, hoc est contra ius, id est si culpa quis occiderit:... igitur iniuriam hic damnum accipiemus culpa datum etiam ab eo, gui nocere noluit..."

V texte Ulpián zreteľne oddelil delikt urážky *(iniuria, contumelia),* považovaný za úmyselné pohŕdanie cudzou osobou, pričom rozlíšil chápanie iniurie ako straty, spôsobenej zavineným konaním niekoho, kto možno ani nemal v úmysle spôsobiť škodu.

Rozhodnutie Ulpiána v D 9, 2, 5, 1 vedie k jasnému oddeleniu obidvoch deliktov[5] - právnici stavali pojem iniuria ako urážku (contumelia) proti iniuria v lex Aquilia.[6]

V zmysle lex Aquilia sa pod iniuriou chápalo len také konanie (aj keď bolo škodlivé a kauzálne), ktoré bolo v rozpore s objektívnym právom, čo znamená, že sa muselo týkať o právnym poriadkom neprobované, protiprávne konanie.

Dôkaz o protiprávnosti, resp. neprotiprávnosti konania bol jedným z významných faktorov pre posúdenie naplnenia skutkovej podstaty deliktu protiprávneho poškodenia cudzej veci *(damnum iniuria datum).*

Prax vyžadovala povinnosť škodcu v prípade poškodenia vlastníckeho práva iného dokázať, že jeho správanie nebolo protiprávne.[7] V prípade nedostatočného dôkazu sa malo za to, že šlo o konanie protiprávne.

Dôvody, vylučujúce protiprávnosť v rímskom práve:

Od zodpovednosti mohol byť škodca oslobodený odvolaním sa a dokázaním zvláštnych okolností, podľa ktorých sa jeho čin nemal klasifikovať ako iniuria, to znamená, ten, kto spôsobil škodu z dôvodov, vylučujúcich protiprávnosť. Medzi takéto dôvody v rímskom práve patrili konania, spôsobené: v nutnej obrane, v krajnej núdzi,[8] so súhlasom vlastníka[9] alebo na základe všeobecného zmocnenia zákonom.[10]

V súvislosti s riešením danej problematiky sa bližšie zmienime len o jednom z dôvodov, vylučujúcim protiprávnosť v nadváznosti na prvú kapitolu lex Aquilia, konkrétne o **nutnej obrane.**

Tak ako rímske právo považovalo za delikty len typizované konania, tak svojím spôsobom boli typizované aj predpoklady ich vzniku, resp. povinností, z nich vyplývajúcich.

Pre delikt *damnum iniuria datum* sa v prvom rade vyžadovalo, aby konanie bolo objektívne protiprávne.

V zmysle lex Aquilia nebol protiprávny čin, ak páchateľ konal v nutnej obrane. Podľa Rimanov právo nutnej obrany dala ľuďom sama príroda, zásada *„vim vi repellere licet"* (proti násiliu je dovolené brániť sa násilím) je myšlienkou prirodzeného práva.

V rímskom práve bola nutná obrana niekedy náukou, inokedy praxou obmedzená na sebaobranu alebo na obranu najbližších osôb. Splývala so široko koncipovanou

---

[5] WITTMAN, R.: Die Entwicklungslinien der klassischen Injurienklage In: SZ 91/1974, s. 290

[6] Ulp. 47, 10, 1 pr.

[7] BLAHO, P.: Damnum iniuria datum. In: Blaho, P., Haramia, I.; Židlická, M.: Základy rímskeho práva, Bratislava 1997, s. 417

[8] kauzy, vylučujúce protiprávnosť z dôvodu krajnej núdze, upravené v Digestach sa vzťahujú na 3. kapitolu; napr.:
- prípady poškodenia cudzieho domu z dôvodu požiaru Ulp. Cels. D 9, 2, 49 1; Ulp. Serv. D 43, 24, 7, 4)
- prípady prerezania kotvy alebo siete cudzej lode (Ulp., Lab., Proc., D 9, 2, 29, 3)

[9] napr. súhlas vlastníka na zúčastnenie sa jeho otroka na verejnom boxerskom zápase (Ulp. D 9, 2, 7, 4)

[10] V záujme všeobecného poriadku mohli zasiahnuť magistráti do súkromnej sféry na základe osobitného splnomocnenia právnym poriadkom (zničenie predmetu kúpnej zmluvy (postelí) edilom – Ulp. D 18, 6, 13; zdemolovanie domu magistrátom, aby sa zabránilo požiaru – Ulp.; Serv. D 43, 24, 7, 4)

svojpomocou a tvorila jej druh ako defenzívna spojpomoc, zameraná nie na výkon, ale na obranu práva.[11]

Medzi najstaršie, nutnou obranou umožnené chránené práva patrilo právo na život a telesnú neporušiteľnosť, postupne rozšírených na ochranu osobných práv, ako napr. právo na slobodu, meno a česť.[12]

Pri ich ochrane sa pôvodne nepredpokladala zásada subsidiarity (možnosť odstránenia útoku nutnou obranou v situáciách, keď boli k dispozícii aj iné obranné prostriedky), ani zásada proporcionality (nevyžadovala sa úmernosť ohrozeného a poškodeného majetku).

Posilnenie štátnej moci viedlo postupne k podriadeniu nutnej obrany uvedeným princípom a od obrancu sa začala vyžadovať *moderatio inculpatae tutelae.*[13] Tým v rímskom práve vznikol inštitút nutnej obrany vo vlastnom zmysle.[14]

Ako už bolo naznačené, nutná obrana v rímskom práve predpokladala protiprávnosť útoku ale zároveň aj primeranosť obrany proti útoku, ktorý priamo, bezprostredne ohrozoval život, zdravie alebo iné hodnoty poškodeného.

V tomto zmysle nebol zodpovedný, kto v snahe odvrátiť začatý prítomný a bezprostredne hroziaci útok na život, zdravie alebo majetok, usmrtil cudzieho otroka, ak ho prichytil ako lupiča, lebo ako hovoril Gaius, rozum každého človeka prikazuje brániť sa proti nebezpečenstvu[15]. Paulus sa priklonil ku Gaiovmu rozhodnutiu zdôraznením, že riešiť násilie násilím povoľujú všetky právne poriadky.[16] Aj zákon XII tabúľ umožňoval v dvoch prípadoch usmrtenie bez zodpovednosti pri furtum manifestum: ak bol zlodej pristihnutý pri čine v noci alebo síce vo dne, ale bránil sa so zbraňou. V daných situáciách sa právny poriadok chopil iniciatívy poškodeného súkromného občana na jeho presadenie práva.

Obidvaja právnici, Gaius a Paulus, svoje rozhodnutia nevyslovili jednoznačne, ale ich podmienili konkrétnymi, reálnymi situáciami. Paulus v D 9, 2, 45, 4 konštatoval, že jeho rozhodnutie sa nevzťahuje na toho, kto v úsilí brániť sa, netrafil protivníka, ale okoloidúceho, čo zdôvodnil, že biť možno len toho, kto je násilný, aj to len, ak sa tak stalo z dôvodu obrany a nie pomsty. Gaius uzatvoril diskusiu o zabití zlodejov konštatovaním, že ten, kto mohol zajať zlodeja, ale miesto toho ho zabil, musí sa o ňom predpokladať, že zabil zámerne, iniuria.

Ako už u úvode bolo spomenuté, páchateľ okrem toho, že škodu spôsobil protiprávne musel ju zároveň aj **zaviniť.**

2. Zavinenie

V najstaršom rímskom práve, najmä v Zákone XII. tabúľ platil všeobecne princíp zodpovednosti bez zavinenia,[17] ktorý postupne nahradila zásada, že aj keď konanie bolo škodlivé a protiprávne, zakladalo zodpovednosť len vtedy, ak bolo zároveň činom, ktorým páchateľ škodu zavinil.

Rozhodnutie, či páchateľ bol zodpovedný za spôsobenú škodu je ťažko prístupné teoretickému chápaniu zavinenia, pretože sa odvíja od množstva konkrétnych okolností.

---

[11] D 43, 16, 1, 27
[12] Pri ochrane majetkových práv si prétorská prax vystačila s interdiktálnou ochranou
[13] Codex 8, 4, 1
[14] Paul. D 9, 2, 45, 4
[15] Gai. D 9, 2, 4, pr
[16] Paul. D 9, 2, 45, 4
[17] TAUBENSCHLAG, R.: Rzymskie prawo przywatne na tle praw antycznych, Warszawa, 1955, s. 160

Umením klasika bolo predovšetkým nájsť typické prípady zavinenia a nezodpovedného správania sa a nájsť deliacu čiaru medzi zodpovednosťou a nezodpovednosťou v jednotlivých konkrétnych kauzách.

Na rozdiel od dnešnej zodpovednosti za zavinenie, rímskoprávna koncepcia bola značne odlišná – na základe lex Aquilia meradlom zodpovednosti nebol konkrétny páchateľ, ale objektívna miera zodpovednosti, teda priemerný *diligens pater familias.*[18]

Ako bola dominantná objektívna skutková podstata vo vedomí klasika, ukazujú okrem iného aj zvraty: *„...si culpa quis occiderit"* a *„damnum culpa datum"* (aj v D 47, 10, 1 pr.) Skutok stál v popredí, zavinenie bolo len jeho atribútom.[19] Rímske právo používalo abstraktné a objektívne kritérium predvídateľnosti – od každého sa vyžadovala starostlivosť dobrého otca rodiny *(bonus pater familias).*

Klasici pri vysvetľovaní miery zodpovednosti neopomínali fakt, či páchateľ spôsobil škodu úmyselne *(dolus)* alebo z nedbanlivosti *(culpa)*. Pri tomto konštatovaní sa žiada ale zdôrazniť, že najstarším právnym sústavám neboli známe rôzne formy zavinenia, vo všeobecnosti pojem culpa popisovali v celku ako zavinenie, nielen ako nedbanlivosť, všeobecne stotožňovali zavinenie so zlým úmyslom *(dolus).*[20]

Voľne a extenzívne chápané zavinenie, zahrňujúce *dolus* a *culpa*[21] možno nájsť v Gaiových inštitúciách: „*Iniuria autem occidere intellegitur, cuius dolo aut culpa id acciderit..."*[22]

Až za vyvinutejších výrobných vzťahov antickej spoločnosti sa objavila popri zlom úmysle ako samostatná forma zavinenia aj nedbanlivosť *(culpa).* Jej včlenenie rímskym zákonodarstvom do kategórie zavinenia vyvolalo spočiatku určitú rozpačitosť, okrem iného aj tým, že *culpa* sa v niektorých situáciách priraďovala ku náhode.[23]

Zároveň sa pojem culpa stal v určitom zmysle aj dvojzmyselným. Keď povieme v latinčine, že niekto je zodpovedný za nedbanlivosť, *culpae reus est*, to ešte neznamená, že je zodpovedný podľa lex Aquilia. Fráza znamená presne to, čo hovorí: je zodpovedný za zavinenie.[24]

Pri analýze pojmu *culpa* v súvislosti so skúmanou problematikou, je potrebné mať na zreteli, že jej pojem bol veľmi široký a mohol zahŕňať nedbanlivosť najrôznejšej intenzity. Preto na tomto mieste je potrebné akcentovať, že v lex Aquilia bola zohľadnená aj najmenšia nedbanlivosť a ako konštatuje Ulpián, aj najľahší nedostatok starostlivosti – *culpa levissima: „In lege Aquilia et levissima culpa venit."*[25]

Z načrtnutého vyplýva, že podľa lex Aquilia mal byť zodpovedný konajúci, ktorý škodu spôsobil protiprávne,[26] ale zároveň bolo uňho preukázané aj dolózne alebo kulpózne[27] zavinenie.

Vo viacerých kauzách sa však rímski právnici stretli so situáciami, keď ku škode došlo protiprávnym a kauzálnym činom, ale mohla vzniknúť aj otázka, či každé takéto konanie bolo možné považovať aj za zavinené.

---

[18] pre určenie zodpovednosti bol rozhodujúci moment a nie individuálne schopnosti či vlastnosti škodcu napr.: zodpovednosť lekára, brusiča skla, pohoniča a pod. Pozri: BLAHO, P.: c. d., s. 419
[19] KUNKEL, W.: Exegetische Studien zur aquilischen Haftung, In: SZ 49/1929, s. 170
[20] Kol.: Ugolovnoje pravo, Obšaja časť, Moskva, 1948, §78
[21] PUGSLEY, D.: On the lex Aquilia and culpa, In: TR 50/1982, s. 6
[22] Gai. Inst. 3, 211, tiež D 9, 2, 5, 1
[23] D 47, 9, 9; 48, 8, 1, 3; 48, 19, 11, 2 Pozri: LUBY,..Eš.: Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve, Bratislava, 1958, s. 518
[24] PUGSLEY, D.: c. d., s. 13
[25] D 9, 2, 44, pr.
[26] a kauzálne
[27] culpa lata, culpa levis, culpa levissima

O danom probléme diskutuje Ulpián v D 9, 2, 5, 2, kde nadhodil otázku, ako je to so zodpovednosťou, ak škodu spôsobil duševne chorý *(furiosus)* alebo dieťa *(infans)*. V tom istom paragrafe sa pokúsil podať vysvetlenie právnik Pegasus, ktorý rozhodol, že v obidvoch prípadoch nie je možné použiť žalobu *legis Aquiliae*, čo argumentoval a súčasne vysvetlil otázkou: *„...quae enim in eo culpa sit, cum suae mentis non sit?...“* – neovládanie vlastného rozumu považoval právnik za dôvod, zakladajúci **vylúčenie zavinenia.**[28] [29]

Rozdielne bola upravená zodpovednosť v prípade, ak škodu spôsobil *inpubes* – ako hovorí Labeo, keď je zodpovedný za delikt krádeže *(furtum)*, lebo dovŕšil vek, v ktorom už bol schopný pochopiť následky svojho konania, samozrejme mal niesť zodpovednosť aj za delikt *damnum iniuria datum* podľa lex Aquilia.[30]

V súvislosti so skúmaním zavinenia sa zaujímavou javí otázka zodpovednosti, ak ku škode došlo okrem zavinenia samotného páchateľa **spoluzavinením** poškodeného.

Rímske pramene uvádzajú viacero konkrétnych káuz, týkajúcich sa spoluzavinenia. Medzi nimi možno pre ilustráciu uviesť prípad usmrtenia otroka hodeným oštepom, upravený rozdielnym spôsobom v Digestách (Ulp. D 9, 2, 9, 4) a v Justiniánskych inštitúciách (Just. Inst. 4, 3, 4).

Podľa Digest, ak pri hode oštepom došlo k usmrteniu otroka, bolo odôvodnené použitie žaloby na základe lex Aquilia. Dosah tohto všeobecného rozhodnutia bol obmedzený a upresnený nasledovnou Ulpiánovou úvahou, vyjadrenou v D 9, 2, 9, 4:

„ ... sed si cum alii in campo iacularentur, servus per eum locum transierit, Aquilia cessat, quia non debuit per campum iaculatorium iter intempestive facere, qui tamen data opera in eum iaculatus est, utique Aquilia tenebitur:...,"

podľa ktorej, ak na ihrisku hádzalo viacero ľudí oštepom a otrok v tom čase prechádzal cez ihrisko, nemožno použiť *actio legis Aquiliae*, lebo otrok nemal v nevhodnom čase prechádzať cez ihrisko. Ak ale oštepár hodil do otroka oštep úmyselne, zodpovedal sa samozrejme podľa lex Aquilia.

Ako je vidieť z textu, Ulpián rozlišoval viaceré situácie, a to z hľadiska miesta (ihrisko), z hľadiska konania páchateľa-oštepára (či konal úmyselne) ale aj podľa správania sa obete, otroka, ktorý ak v nevhodnom čase prechádzal cez ihrisko, sám si vlastným konaním spôsobil nehodu, došlo tu k spoluzavineniu.

Rímske právo nepoznalo v prípade spoluzavinenia dnešné, moderné chápanie delenia škody medzi škodcu a poškodeného, mohlo snáď byť ale určené mierou zavinenia, keď proti sebe stáli dolus a culpa.[31]

Ak v tomto zmysle posudzujeme predkladanú kauzu, otrok tým, že vstúpil na ihrisko, kde ho zasiahol neúmyselne hodený oštep, spôsobil si smrť vlastným zavinením, pričom jeho nepozornosť prevládla nad zodpovednosťou oštepára, ktorá bola vlastne týmto vylúčená v zmysle právneho pravidla, vysloveného Pomponiom: *„Quod quis ex culpa sua damnum sentit, non intellegitur damnum sentire"*[32] - Ak niekto z vlastnej viny spôsobil škodu, považoval sa za nepoškodeného,[33] čo v danej kauze znamenalo oslobodenie športovca, oštepára, od zodpovednosti.

---

[28] ako keď škodu spôsobí štvornohé stádové zviera alebo spadne krytina zo strechy – D 9, 2, 5, 2
[29] podobne ak slobodný človek konal na príkaz svojho nadriadeného – D 9, 2, 37 pr.
[30] D 9, 2, 5, 2
[31] HAUSMANINGER, H.: Das Schadenersatzrecht der lex Aquilia, Wien 1990, s. 27
[32] Pomp. D 50, 17, 203
[33] WACKE, A.: Unfälle bei Sport nach römischen und geltenden Recht, Stadion. Zeitschrift für Geschichte des Sports und der Körperkultur, 1977, 3, 4 - 43

Zdôvodnenie riešenia nie je v rímskych prameňoch dostatočne jasné - či sa brala na zreteľ prevažujúca culpa otroka, či culpa oštepára bola kompenzovaná culpou otroka alebo zodpovednosť oštepára bola už dopredu vylúčená tým, že tento vykonával povolenú športovú činnosť (hod oštepom) na k tomu určenom mieste.[34]

V súčasnosti je riešenie daného problému jednoduchšie. **Moderná právna veda** pre situácie, ako je účasť na nebezpečných podujatiach, kde každý môže konať tak, aby sa vyhol nebezpečenstvu, vytvorila pojem **„konanie na vlastnú zodpovednosť".**[35]

Ak však otrok prechádzal cez ihrisko a oštepár doňho úmyselne hodil oštep, šlo jednoznačne o *occidere* a vrhač oštepu, bol aj napriek spoluzavineniu otroka, zodpovedný z lex Aquilia.[36] Oštepár bol zodpovedný aj vtedy, ak chcel otroka len zo žartu nastrašiť, vyľakať a dať mu tým príučku, aby na športovisko nevstupoval. [37] [38]

Rímske pramene uvádzajú aj ďalšie prípady, kedy ku škode došlo spoluzavinením – napr. ak otrok sa nechal oholiť holičom, ktorý si postavil holičské kreslo vedľa športového ihriska s loptovými hrami alebo vedľa rušného prechodu, pričom holičovi spadla na britvu lopta, v dôsledku čoho prerezal otrokovi hrdlo. (Mela v Ulp. D 9, 2, 11 pr.); ak bol otrok pri loptovej hre sotený a zlomil si nohu (Alfenus D 9, 2, 52, 4); ak otrok šiel cez cudzí pozemok a trafili ho konáre, ktoré zhodil strihač stromov (Paul 9, 2, 31)...

V uvedených prípadoch sa prejavujú rozdielne mienky rímskych juristov. Väčšina zdôvodňuje oslobodenie páchateľa od zodpovednosti ľahkomyseľnosťou poškodeného alebo skutočnosťou, že páchateľ nemohol nebezpečnú udalosť predpokladať, iní naopak, potvrdzujú zodpovednosť škodcu z dôvodu, že nebezpečenstvo mal predvídať. Ale v otázke konkurujúceho zavinenia rovnako stavajú do popredia subjektívnu stránku skutkovej podstaty.

Použité skratky:

D	-	Digesta
Gai. Inst.	-	Gaiove inštitúcie
Just. Inst.	-	Justiniánske inštitúcie
TR	-	Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis
SZ	-	Zeitschrift der Savigny-Stiftung fűr Rechtsgeschichte, romanistische Abteilung, Weimar, od r. 1980 Wien

[34] HAUSMANINGER, H.: c. d., s. 27
[35] Takže, s. 28
[36] Ulp D, 9, 2, 9, 4
[37] PRUSÁK, J.: Šport a právo, Bratislava, 1984, s. 40
[38] Na rozdiel od Ulpiánovej úvahy v D 9, 2, 9, 4, Justiniánske inštitúcie (4, 3, 4) chápu daný prípad do istej miery odlišne – okrem toho, že zohľadňujú miesto konania, rozdiel robia aj v osobe konajúceho – rozlišujú vojakov a civilistov, s prísnejším postihom civilných osôb.

JUDr.Vladimír Vrana, PhD.

Chápanie verejného a súkromného práva podľa významných rímskych právnikov

1. Všeobecná charakteristika

Častokrát sa právnikom pochádzajúcim zo západnej (najmä z Francúzska) a strednej Európy stáva, že od svojich kolegov, ktorých *domicil* je zasa vo Veľkej Británii alebo škandinávskych krajinách, neustále počúvajú tú istú tézu: „ ... naše právo nie je založené na rímskom práve, jednotlivé právne inštitúty majú originálny anglosaský alebo škandinávsky pôvod“. No ak s nimi začnete preberať konkrétne právne inštitúty súkromného práva, zrazu, hoci možno nechtiac, začínajú postupne uznávať neodmysliteľnú súčasť aj ich domáceho práva, ktorou bolo (a je) nesporne rímske právo.

V praxi sa však len kde-tam v tejto geografickej oblasti (Britské ostrovy a severná Európa) ozvú odborné právnické hlasy odvolávajúce sa na nesmierny význam rímskeho práva, znejúce ale ako „hlas volajúceho na púšti“. Tento príspevok má za cieľ podporiť uvedené názory na dôležitosť rímskeho práva pre celú Európu, USA a zvýrazniť význam rozdelenia rímskeho práva, uskutočneného práve rímskymi právnikmi, pre novodobé právne poriadky jednotlivých krajín celého sveta.

Rozdelenie práva na verejné a súkromné právo je v súčasnom období základným kameňom moderných občianskoprávnych systémov práva. Uvedené dve odvetvia práva majú oddelené súdnictvo, relatívne odlišných právnikov, rozličnú právnu kultúru. Vlastné rozdelenie práva na dve odvetvia má svoj dávny pôvod v práve samotnom. Pre právnika pôsobiaceho vo Veľkej Británii (najmä v Anglicku) je však toto rozdelenie v podstate nie až tak archaickou záležitosťou.

Až do 20. storočia totiž, bolo anglické právo považované za akoby „jedno tkanivo“[1], s tými istými právnymi pravidlami týkajúcimi sa úpravy záujmov štátu aj jednotlivcov - iba ak by zákon výnimočne stanovil výnimku. Príčinou tohto stavu bola skutočnosť, že právo jednotlivca sa zakladalo resp. záviselo na absencii uvedeného oddeleného zaobchádzania voči štátu a jednotlivcovi, pričom veľmi ostrý protiklad existoval medzi anglickým *common law* a kontinentálnym občianskym právom.

Naznačený právny stav už v novodobom anglickom práve tak zreteľne neexistuje, ale napriek tomu úplné presadenie jasného rozdelenia práva do dvoch odvetví sa ešte jednoznačne nepresadilo - na čo „dopláca“ ten-ktorý anglický právnik - konkrétne na systém, ktorému chýba presné stanovenie hranice medzi súkromným a verejným právom.

Historické rozdelenie práva do dvoch odvetví sa opiera o veľmi známy text Ulpiánových Inštitúcií - D 1,1,1,2: „ *Huius studii duae sunt positiones publicum et privatum. Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem; sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim; publicum ius in sacris in sacerdotibus in magistratibus consistit; privatum ius tripertitum est: collectum etenim ex naturalibus praeceptis aut gentium aut civilibus*“.

Text je obsahovo jasný, ale bez akejkoľvek zmienky alebo odkazu na charakteristiku verejného práva v justiniánskych Inštitúciách 1,4. Podľa Ulpiána verejné

[1] K tomu pozri: ANKUM, H.: *La nocion de „ius publicum“ en Derecho romano,* Annario de Historia del Derecho español, 1983, Madrid, str.523-526.

právo je právom aplikovateľným na rímske obyvateľstvo ako celok, založené na všeobecnom verejnom záujme a týkajúce sa náboženských obradov, kňazov a rímskych magistrátov. Odvolanie sa na *sacra* pripomína konštatovanie iného rímskeho právnika - Gaia, o tom, že „*sacrum*“ je pojem výlučne používaný v súvislosti s „*...quod ex auctoritate populi Romani consecratum est*“[2].

Sacra boli zriadené z moci ľudu ako celku, čím sa rozumeli predovšetkým úrady kňazov a magistrátov, pričom slúžili väčšmi štátnym záujmom ako záujmom jednotlivcov. Súkromné právo je naopak odvodené z prirodzeného práva, z *ius gentium* alebo *ius civile*. Naznačené Ulpiánovo rozdelenie sa zreteľne odlišovalo od dovtedajších právnických zvyklostí aplikovaných predovšetkým v klasickom práve a určite tiež povšimnutiahodný spôsob jeho inovácie a samotné dôvody pre neho.

Pred právnickou praxou *praefecta praetorio*, Domitia Ulpiána, rímski právnici v zásade nerozdeľovali právo na verejné a súkromné odvetvie. Hoci uvedené výrazy „*ius publicum*“ a „*ius privatum*“ sa aj pred Ulpiánom zriedkavo kde-tu vyskytovali[3], zdá sa nám predsa len veľmi paradoxné, ako poznáme rímske právo, že prevažná časť textov sa vzťahovala na *ius publicum*, než na *ius privatum*[4]. Vlastne, odhliadnuc od Ulpiána D 1,1,1,2, výraz „súkromné právo“ môžeme nájsť iba v piatich právnických textoch rímskych právnikov[5]. V podstate termín „súkromné právo“ v modernom slova zmysle vystihoval v rímskom práve výraz *ius civile*.

Je obvyklé pre konkrétny termín, že zo začiatku má širší význam, ale postupne, používajúc sa v praxi, nadobúda čím ďalej tým viac užšiu interpretáciu. Výraz *lex publica* bol od vzniku Rímskej republiky skoro vždy chápaný ako zákon ustanovený a prijatý ľudovým zhromaždením. *Lex publica* mohla byť interpretovaná aj ako akýkoľvek formálny akt adresovaný národu verejným spôsobom, či už pred komíciami alebo na inom mieste. Takýto význam mala aj fráza „*secundum legem publicam*“ formou slov použitých *familiae emptor* adresovaných osobe testátora v mancipačnom testamente - *testamentum per aes et libram*[6]. Avšak uvedený výraz sa nevzťahoval k *Lex XII tabularum*, ale k verejnej formulácii testátora.

V podobnom duchu bol interpretovaný aj termín *ius publicum* počas obdobia republiky a principátu. Vždy bol síce zdôrazňovaný verejný charakter právneho aktu, ale pravý význam tohto termínu sa nachádzal niekde inde. Pokúsime sa to na nasledujúcich stránkach vysvetliť.

2. *Ius publicum* pred Ulpiánom

Z neprávnickej literatúry tento výraz používal predovšetkým Cicero, a to vo viacerých významoch, z čoho možno usudzovať, že sa nejednalo o ustálený *terminus technicus*. Vo svojom diele *Partitiones Oratorie,* 130, Cicero rozdeľuje právo do kategórií založených nie na podstate, ale na pôvode a forme. Najprv odlišuje ľudské právo od božského práva, pričom právo delí na písané a nepísané a následne písané na verejné a súkromné: „*...scriptorum autem privatum aliud est, publicum aliud: publicum lex senatusconsultum foedus; privatum tabulae pactum conventum stipulatio*“.

Z toho môžeme usudzovať, že pre Ciceróna bola rozhodujúca právna pozícia jednotlivca, spravujúca sa podľa verejných nariadení - zákonov, alebo súkromných dokumentov, resp. prehlásení strán dokazujúcich napr. uzavretie písomnej zmluvy.

---

[2] Gai *Inst.*2,5.
[3] Niektorí právni romanisti uvádzajú ako príklad aj spisy rímskeho právnika Gaia.
[4] Hoci v Digestách (celkovo 50 kníh) je verejnému právu venovaná iba 47. a 48. kniha.
[5] Pozri: D 4,5,6; D 8,1,14,1; D 28,1,3; D 39,1,5,19; D 43,12,4.
[6] K tomu pozri: Gai *Inst.* 2,104; 3,174.

Uvedený Cicerónov text by mohol podporovať tvrdenie o tom, že *ius publicum* bolo právom pochádzajúcim od štátnej moci. Ak ale tomu tak bolo, znamenalo by to, že uvedený fakt by bol opačným protipólom právneho úkonu odvodeného zo súkromného záujmu, čo však kategoricky splnené nebolo.

Obe odvetvia práva majú odlišné právne „zázemia“, súc jedno druhému protikladom. Cicero naznačené fakty vysvetľuje na prípade obete deliktu. Poškodený má k dispozícii civilnú žalobu na náhradu za spôsobenú škodu alebo trestnú žalobu - „*...civibus sunt ereptae pecuniae, civili fere actione et privato iure repetuntur*“[7]. Teda poškodený náhradu škody získal síce prostredníctvom civilnej žaloby, ale podľa súkromného práva. Uvedená žaloba bola určite (aj) vo verejnom záujme, ale v porovnaní s trestnou žalobou predsa len patrila skôr k súkromnému právu. Cicero má zreteľne tendenciu spojovať súkromné žaloby s *ius civile* - „*...nam in rerum privatarum causis atque iudiciis depromenda saepe oratio est ex iure civili*“[8]. Prirodzene, ak sa Cicero zaoberá podstatou obsahu práva, za *ius publicum* považuje všetko vzťahujúce sa na organizáciu *res publica* a jej inštitúcií, ale nestanovuje pritom žiadne hranice.

Počas obdobia krízy republikánskeho zriadenia v Ríme a na začiatku principátu, výraz *publicum privatumque ius* sa nevzťahoval na dve oddelené odvetvia práva, ale na právo ako celok - zo súkromného a verejného aspektu. Aj v tejto súvislosti píše Livius o Zákone 12 tabúľ ako o „*...fons omni publici privatique iuris*“, spojenie, ktoré novodobí právni romanisti považujú za *hendiadys*. Podobne Pomponius[9] píše v súvislosti s Tuberónom „*...doctissimus habitus est iuris publici et privati*“ a Aulus Gellius[10] nazýva Ateia Capita „*...publici privatique iuris peritissimus*“.

Ak by sme úmyselne nebrali do úvahy skutočnosť, že právne pravidlo slúži verejnému prospechu, a teda je založené na *utilitas publica*, v takomto prípade ho rímski právnici zjednodušene označili za *ius publicum*. Existuje domnienka, že zákonné normy týkajúce sa záujmov štátu, ako také záujmu všetkých občanov, boli častokrát ešte prvotne spojené so súkromnými záujmami. V niektorých prípadoch svoju právnu pozíciu „majú v rukách“ jednotlivci. Môžu nezávisle uskutočňovať vlastné *ius*, t.j. odvodzujú svoj status od *ius privatum*.

Naopak, v iných prípadoch súkromné osoby nemohli zmeniť svoju právnu pozíciu (alebo svojej rodiny), pretože ju fixovali právne normy berúce primárne zreteľ na verejný záujem. Takéto právo riadilo ich právny status, či už ho jednotlivci chceli alebo nie, a ak tento aspekt zvýrazníme, ide o právo označované ako *ius publicum*. Napríklad poručníctvo bolo v rímskom práve právnym inštitútom zreteľne odzrkadľujúcim súkromný záujem než verejný, napriek tomu Papinián ako dôvody *excusatio tutoris* uvádza tie, ktoré sú poskytnuté jednotlivcovi *iure publico*[11]. To znamená iba to, že bolo vo verejnom záujme ospravedlniť určité fyzické osoby z povinnosti zastávať funkciu poručníkov a ani *pater familias* nemohol ovplyvniť daný *status quo*.

Je teda logické, že ani *pater familias* následne tieto osoby nemohol vo svojom testamente, ktorým ich určil za poručníkov vlastným deťom, zbaviť zodpovednosti zastávať tento úrad: „*...nemo enim ius publicum remittere potest huiusmodi cautionibus nec mutare formam antiquitus constitutam*“[12]. Podobne, bolo vo verejnom záujme, aby manželkino veno požívalo právnu ochranu[13], a tak - „*...functio dotis pacto mutari non potest, quia*

---

[7] Pozri: *div.in Caec.*18.
[8] *De orat.* 1,201.
[9] D 1,2,2,46.
[10] *Noctes Atticae* 10,20,2.
[11] D 26,2,29.
[12] Pozri: Ulp. D 26,7,5,7.
[13] D 24,3,1.

privata conventio iuri publico nihil derogat“. Rovnaké konštatovanie uvádza aj Gaius, keď hovorí, že *usucapio* sa zaviedlo *bono publica*, aby vlastníctvo k majetku mohlo byť väčšmi určitejšie a právne istejšie[14].

Paulus v súvislosti s týmto zreteľom k *usucapio* referuje (hoci text môže byť interpolovaný justiniánskymi kompilátormi), že ten, kto je nútený k stipulácii *de damno infecto*, nadobudne vlastnícke právo prostredníctvom *usucapio*, ak vykoná nevyhnutne potrebné práce na stavbe, hoci z hľadiska *ius civile* nebolo formálne všetko splnené, na základe *publico iure id consecutus sit* - t.j. na základe zákona vo verejnom záujme[15].

Text, ktorý nám najviac (do čias pôsobenia právnika Ulpiána) objasní rozdelenie práva do dvoch odlišných sfér pochádza od právnika Paula D 14,5,5,2. Ide o účinky *capitis deminutio minima* osoby zastávajúcej nejaký verejný úrad v Ríme, pričom právnik konštatuje, že právny status tejto osoby nebude mať vplyv na zmenu jeho právneho postavenia v jeho rodine: „*...de ea capitis deminutione, quae salus civitate accidit, per quam publica iura non interverti constat; nam manere magistratum vel senatorem vel iudicem certum est*“.

Je príznačné, že Paulus v tejto súvislosti hovorí nie o záležitosti týkajúcej sa *ius publicum*, ale používa plurál - *iura publica*. Môžeme to chápať ako „jeho subjektívne zákonné práva“. Predpokladáme, že právnik úmyselne použil na uvedenú situáciu všeobecnejšie pomenovanie, prostredníctvom „rôznych právnych situácií závisiacich od konkrétnej funkcie rímskeho úradníka“. Je len zrejmé, že naznačené posúdenie má bližší vzťah k verejnému právu.

3. Ulpiánovo chápanie *ius publicum*

Ulpián používa termín *ius publicum* vo všeobecnom zmysle a spôsobom ako jeho predchodcovia - „právneho statusu so zreteľom na verejný záujem“. Môžeme to ukázať na viacerých textoch, v ktorých sa ustáleným spôsobom zmieňuje o *ius publicum*, ktoré nemôže byť menené súkromnými dohodami, napr. D 50,17,45,1: „*...privatorum conventio iuri publico non derogat*“. V D 39,1,1,16 právnik roztrieďuje rôzne *causae*, na ktoré „*...operis novi nuntiatio*“ sa aplikuje - „*...nuntiatio fit aut iuris nostri conservandi causa aut damni depellendi aut publici iuris tuendi gratia*“.

Už Labeo robil rozdiel - ktorý akceptoval aj Ulpián - medzi *nuntiatio ex re familiari* a *ex re publica*[16], pričom z uvedeného je zrejmé, že táto kvalifikácia bola dobre známa pre rímskych právnikov už pred Ulpiánom. Podľa všetkého proti takémuto rozdeleniu práva nenamietal nič ani Ulpián a v zásade nebolo ani múdre zriecť sa dovtedajšej praxe. V Ulpiánových Inštitúciách však nájdeme aj nový prvok. Jeho rozdelenie práva medzi *ius publicum* a *ius privatum* zreteľne odlíšilo dve oddelené oblasti práva - jedného, založeného na verejnom záujme (t.j. týkajúceho sa *sacra*, kňazov a úradníkov) a druhého - opierajúceho sa o záujmy jednotlivcov.

Ulpián predstavuje tieto dve kategórie akoby navzájom vylučujúce sa. Jeho názor, že verejné právo sa opiera o verejný záujem vychádza z dovtedajších právnych zvyklostí - napr. súkromný majetok a dedenie patrilo relatívne medzi *ius publicum*. Na druhej strane ale sa podľa neho verejné právo vzťahuje (iba?) na verejné úrady a rímskych úradníkov. Aj keby sa jednalo len o ilustráciu, a nie presný výpočet právnych skutočností upravených

[14] Pozri D 41,3,1,
[15] K tomu pozri D 39,2,18,1.
[16] K tomu pozri: D 2,14,7,14.

verejným právom, Ulpián predkladá oveľa striktnejšie chápanie medzi verejným a súkromným právom ako bolo tomu dovtedy zvykom.

Ak hovorí o súkromnom práve, nevypočítava konkrétne skutočnosti, ale namiesto nich poskytuje jeho pramene - *ius naturale*, *ius gentium* a *ius civile*. Dôsledkom toho je, že súkromné právo je kategóriou zahŕňajúcou všetko obsiahnuté v *ius civile* - s výnimkou tých skutočností, ktoré sa priamo dotýkajú štátu. Keďže uvedené konštatovania sa nachádzajú v Ulpiánových Inštitúciách - teda akejsi učebnici práva - ich publikovanie mohlo znamenať buď akúsi smernicu pre študentov práva v štáte, alebo právnopolitické stanovisko proti zásahom imperiálnej štátnej moci do oblasti súkromného práva.

Vo všeobecnosti rímski císári počas prvých dvoch storočí za principátu v podstate nemenili a nezasahovali do súkromného práva (t.j. do *ius civile*). V súlade s dovtedajšími zvykmi iba „konzultovali" právne prípady, s ktorými sa na nich obracali jednotlivci, s odborne vzdelaným prefektom prétoriánov, a to vydaním reskriptu zachovávajúcim dovtedajšiu súdnu prax a zvyklosti.

Od Hadriána sa však situácia mení. Rozhodnutia císárov nielen že sa stávajú akýmsi protipólom rímskej jurisprudencie, ale dokonca ju začínajú nahrádzať. Marcus Aurélius a Severus začínajú oveľa razantnejšie vstupovať svojimi rozhodnutiami na pôdu *ius civile*, pričom krehkú hranicu medzi obomi odvetviami práva posúvajú jednoznačne hlboko do poľa súkromného práva. Naproti tomu císár Caracalla zachováva a rešpektuje (hoci už nie tak silnú) rímsku jurisprudenciu.

Ulpián zastával s vysokou pravdepodobnosťou funkciu právnika, ktorý stál na čele císárskej kancelárie označovanej *a libelli*, za císárov Severa a Caracallu - počas prvej dekády 3. storočia a aj po smrti resp. zavraždení Caracallovho spoluvládcu Getu v r.211. A práve, s veľkou pravdepodobnosťou Ulpiánove Inštitúcie vznikli medzi r.213-214, ihneď po promulgovaní *Constitutio Antoniniana*, Caracallovho ediktu udeľujúcemu rímske občianstvo všetkým právne slobodným obyvateľom Rímskej ríše. Hoci niektorí dejepisci (napr. Dio Cassius) ako hlavný dôvod vydania ediktu uvádzajú císárovu snahu zvýšiť príjem z dedičských daní odvádzaných štátnej pokladnici, iní v tom videli naopak iba čisto prázdne štátnické gesto, ktorým císár iba „ďakoval", že na tróne zostal sám - komu ale?

Zo všetkého je zrejmý teda veľmi dôležitý historický moment napísania Ulpiánových Inštitúcií - jednak pre formovanie vzťahu štát a náboženstvo a jednak vzťahu štát *versus* občan resp. jednotlivec. Všetci rímski občania (pôvodní aj noví) potrebovali mať záruku, že právu, ktorému „podriadili" svoje (nielen) vlastnícke práva, majetky a uzatváranie obchodných kontraktov, nebude neoprávneným a rušivým spôsobom zasahovať do ich súkromnej sféry. Práve preto Ulpián rozširoval ideu, že císár (štátna moc) sa má primárne starať o štátne záležitosti a náboženstvo.

Caracalla túto ideu prijal a stal sa (iba) arbitrom záležitostí týkajúcich sa štátu. Keďže aj pred Ulpiánom dochádzalo k zásahom štátnej moci do súkromnej sféry jednotlivcov, Ulpián chcel vedomo, úmyselne jasným spôsobom takýto postup z hľadiska rímskeho práva zreteľným modusom obmedziť. Pritom ale v žiadnom prípade mu nešlo o akési znehodnotenie alebo dehonestáciu verejného práva, pretože sám mu venoval aj podstatnú časť svojich prác. Sám napísal pojednania o úrade konzula (3 knihy), prokonzula (10 kníh), kurulského edila (2 knihy), kvestora (2 knihy), *curator reipublicae* (1 kniha), mestského prefekta (1 kniha), *consulares* (1 kniha), *praefectus vigilum* (1 kniha) a sudcov (10 kníh).

Prevažná väčšina uvedených kníh bola napísaná po promulgácii *constitutio Antoniniana* s cieľom stanoviť zreteľné a jasné právomoci a kompetencie štátnych úradníkov[17]. V tomto ohľade píše Ulpián o *ius publicum* - D 4,7,10,13,1: „*...is qui iure*

[17] Prevažná väčšina Ulpiánových diel bola venovaná *ad edictum* a *ad Sabinum*.

publico utitur non videtur iniuriae faciendae causa hoc facere; iuris enim executio non habet iniuriam". Túto myšlienku vysvetľuje v ďalšom odstavci. Ak je niekto uväznený, pretože nesplnil prétorov príkaz resp. nariadenie, nemôže (sám) žalovať z *iniuriae*, lebo prétor bol (v tom čase) vykonávateľom funkcie pochádzajúcej z verejného práva, pričom súkromná osoba sa mohla dopustiť *iniuria* aj na súdnom pojednávaní, ale nie sám prétor - „*...quae iure potestatis a magistratu fiunt, ad iniuriarum actionem non pertinent*".

V Digestách nachádzame aj ďalšie dva post-Ulpiánovske texty, naväzujúce na jeho rozdelenie práva. Hermogenián D 36,1,14 tvrdí: „*...nam quod ad ius publicum attinet non sequitur ius potestatis*". Ide o potvrdenie Ulpiánovho názoru, že *filius familias*, ktorý je rímskym magistrátom môže donútiť svojho otca, v právomoci ktorého sa nachádza, aby prijal dedičstvo. *Patria potestas* nemala teda žiadny vplyv na vykonávanie verejného úradu.

Konštitúcia cisára Konštantína (r.321) C 9,51,13,2c uvádza: právomoc *pater familias* spravovať rodinný majetok je porovnateľná s právomocou rímskych magistrátov spravovať majetok štátu - „*...ei gubernacula rerum tradenda sunt, cuius ad imitationem publici iuris provisa custodia est*". Tieto dva úryvky zjavne dokazujú, že Ulpiánova snaha o striktné vymedzenie a rozdelenie rímskeho práva nebola marná.

Koniec-koncov Ulpián je zrejmé, že Ulpián má veľkú zásluhu na zachovaní súkromnej sféry jednotlivca (nielen) v rímskom práve a nezasahovaní štátnej moci do nej. V praxi sa táto skutočnosť prejavila tak, že sa naznačili jasné hranice pre štátnu moc zverenej a pôsobiacej predovšetkým v oblasti *utilitas publica*, zatiaľ čo súkromné právo zostalo v kompetencii rímskej právnej jurisprudencie. Sám Ulpián nazýval týchto právnikov ako „kňazov", ktorých hlavnou úlohou bolo nájdenie spravodlivej filozofie. Tak ako kňazi štátneho náboženstva sa starajú a zveľaďujú štátne alebo verejné záujmy, tak „kňazi" civilného (súkromného) práva majú na starosti záujmy súkromných osôb alebo jednotlivcov.

m. prof. JUDr. Peter Mosný, CSc.

Postavenie Podkarpatskej Rusi a krajinský zákon

Organizácia politickej správy československého štátu existujúca po nadobudnutí účinnosti tzv. župného zákona nemohla splniť, a ani nesplnila očakávania spočívajúce v zjednodušení správy štátu cestou jej unifikácie. Tento problém sa omnoho vypuklejšie prejavoval vo vzťahu k Podkarpatskej Rusi v rovine organizácie politickej správy a územnej samosprávy ako špecifického prvku majúceho svoj základ v ustanoveniach medzinárodných zmlúv a ústavnej listiny Československa z roku 1920. V tejto relácii nezostávalo nič iné, len hľadať naďalej, pokiaľ možno, nové riešenia. Naliehavosť dospieť k záveru nútil fakt, že namiesto po roku 1918 prevzatého a existujúceho stavu dualizmu v miestnej správe sa po realizácii tzv. župného zákona vytvoril stav trializmu v miestnej správe nakoľko na podkarpatskoruskom území sa postupne rozvinul tretia zmodifikovaná podoba miestnej správy. Navyše vo vládnych kruhoch narastal vnútorný tlak na vysporiadanie sa s otázkou zavedenia autonómnej organizácie.

Výsledkom takéhoto pre československé vládnuce kruhy nepriateľného a nevyhovujúceho stavu správneho systému bolo rozhodnutie realizovať celkovú reformu v štáte a tým vytvoriť unifikovaný systém nepomerne lepšie ovládateľný. reto návrh reformy správy bol vypracovaný na ministerstve vnútra už v roku 926 a začiatkom roku 1927 sa stal predmetom diskusií nielen v radoch strán ládnej koalície, ale aj v opozičných stranách. V istom slova zmysle zvláštnosťou bol fakt, že ani jeden politický tábor neprejavil zásadný súhlas v predloženou reformou miestnej správy.[1] O aký druh reformy išlo, teda už naznačovaného spojenia správnej reformy a autonómnej správy vo vzťahu k územiu Podkarpatskej Rusi, výrečne dokumentuje negatívne stanovisko vtedajšieho guvernéra Podkarpatskej Rusi k návrhu, v ktorom predovšetkým argumentoval protiústavnosťou niektorých ustanovení pripravovaného organizačného zákona. Hlavne tých, ktoré negovali ústavnou listinou vyjadrené autonómne zriadenie na tomto území, ku ktorým patril aj prenos väčšiny právomocí guvernéra na zemského prezidenta a zemský úrad. Čo v konečnom dôsledku mohlo viesť k jeho aj formálnoprávnemu postaveniu bezvýhradného štatistu. Napriek odmietavému stanovisku aj politických síl a strán reprezentujúcich podkarpatskoruskú politiku[2], ako aj zástupcov iných národnostných menšín pôsobiacich v československom parlamente, správna reforma známa ako zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. bola prijatá dňa 14. júla 1927 s účinnosťou od 1. júla 1928 ako zákon „ O organizácii politickej správy“, známejší však skôr pod neoficiálnom názvom ako zákon o krajinskom zriadení. Jeho základné východisko, predstavujúce podstatu správnej reformy, spočívalo zavedení krajinskej /zemskej / správy celého štátu. A aj keď vo všeobecnosti olo neprestajne zdôrazňované, že osnova zákona predstavuje novelu župného ákona, prijatá unifikovaná správna reforma župné zriadenie zavedené zák. č. 26/1920 Zb. z. a n. vo svojej podstate vlastne negovala.

V zmysle druhej časti § 1 zákona o organizácii politickej správy sa Československá republika rozdelila na štyri krajiny: krajinu Českú /Čechy /, krajinu Moravskosliezsku / Morava a Sliezsko /, krajinu Slovenskú / Slovensko / a krajinu odkarpatskoruskú / Podkarpatská Rus /. Sídlom posledne menovanej sa stalo esto Užhorod.

---

[1] Prekvapujúce bolo, že odmietavé stanovisko zaujali aj niektoré strany vládnej koalície napriek tomu, že návrh reformy vypracovalo ministerstvo vnútra nielen vtedy ovládané agrárnou stranou.

[2] Pozri tiež Schelle K.: Správní organizace Zakarpatské Ukrajiny v letech 1919-1938, In: Právněhistorické studie, 30 Praha, 1991, s. 90

Krajiny sa ďalej delili na okresy.[3] Z hľadiska nami sledovanej problematiky zemské úrady na podkarpatskoruskom území vykonávali vo svojom obvode vnútornú správu a práva, ktoré podľa predpisov dovtedy platných prislúchali „...civilnej správe, župnému úradu a ich prednostom, ako aj pôsobnosť, ktorá bola zvláštnymi predpismi prikázaná župným úradom alebo županom.“[4]

Pôsobnosť, ktorá však podľa vládneho nariadenia zakotvovala dočasne príslušnosť administratívnych úradov na tomto území / vl. nar. č. 113/1923 Zb. z. a n./, a prislúchala v zmysle jeho ustanovení civilnej správe Podkarpatskej Rusi, prechádzala touto reformou na príslušné ministerstvo.[5] Obdobne, v prípade okresných úradov, tieto vykonávali vo svojom obvode vnútornú správu a práva, ktoré podľa dovtedy platných predpisov prislúchali slúžnovským úradom a ich prednostom. Sem patrila tiež pôsobnosť na základe osobitných predpisov prislúchajúca okresným úradom na tomto území.[6]

Podľa ustanovení zákona o organizácii politickej správy v sídle každej krajiny, pochopiteľne aj v Užhorode ako sídle krajiny Podkarpatská Rus, bol zriadený krajinský úrad ako úrad politický, na čele ktorého stál krajinský prezident menovaný do úradu prezidentom republiky. Za výkon svojej funkcie bol krajinský prezident zodpovedný ministrovi vnútra.[7] Jeho bezprostredné vlastné právomoci nezodpovedali postaveniu hlavy autonómneho útvaru, ktorým sa organizácia krajinskej správnej jednotky podľa oficiálneho zdôvodňovania mala do istej miery refundovať. V zmysle § 7ods. 2 krajinského zákona mal tento právo obsadzovať služobne-správne funkcie na úrovni tak zemských ako aj okresných úradov za predpokladu, že tieto nie sú vyhradené československej vláde alebo prezidentovi republiky. Na strane druhej je však pravdou, že zo svojej pozície mal vplyv na riadenie ďalších najvýznamnejších krajinských úradov. A to krajinského zastupiteľstva, krajinského výboru a krajinských komisií, v oboch prípadoch ako predseda týchto orgánov.

V každom sídle krajinského úradu sa zriadilo krajinské zastupiteľstvo s presne stanoveným počtom členov. Pozoruhodným v tomto smere je stanovenie počtu členov krajiny Podkarpatskoruskej číslom 18.[8] Pritom zákon neobsahoval ustanovenia vo vzťahu ku geometrii s ostatnými krajinami neporovnateľného takto nízko určeného počtu. Zo stanoveného počtu, tak ako aj v iných krajinách, 2/3 členov podkarpatskoruského krajinského zastupiteľstva bolo volených[9] a 1/3 menovaných vládou z odborníkov, pričom sa mali zohľadňovať pomery hospodárske, kultúrne, národnostné i sociálne v pomere k tomuto územiu.[10] Funkčné obdobie krajinského zastupiteľstva sa stanovilo na 6 rokov, a tak ako to už bolo uvedené, na jeho čele stál krajinský prezident majúci povinnosť zvolávať jeho plenárne zasadania minimálne raz za štvrť roka.[11] Pôsobnosť krajinského

---

[3] Z pohľadu porovnania poreformného stavu s predchádzajúcim je potrebné si uvedomiť, že krajina Podkarpatskoruská nahradila dovtedajšiu správnu jednotku mukačevskú župu.

[4] § 5 ods. 1 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n.

[5] § 5 ods. 3 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. Na základe ods. 4 vláda mohla formou právnej normy niektoré záležitosti, „ktoré dosiaľ prislúchali civilnej správe, župnému úradu alebo županovi naPodkarpatskej Rusi zveriť úradom iným, alebo niektoré záležitosti, ktoré prislúchali dosiaľ na Podkarpatskej Rusi iným úradom, zveriť úradu zemskému“.

[6] Pozri bližšie § 4 ods. 1 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. Na základe ods. 2 československá vláda mohla zároveň formou nariadenia zveriť aj iným úradom a orgánom záležitosti, ktoré dovtedy prislúchali slúžnovským úradom.

[7] § 7 ods. 1 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n.

[8] Krajinské zastupiteľstvo v krajine Českej malo 120 členov, v krajine Moravskosliezskej 60 členov a v krajine Slovenskej 54 členov.

[9] § 13 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. znel: „ Kto má právo do zemského zastupiteľstva voliť a kto môže byť do neho zvolený alebo menovaný...stanoví zvláštny zákon“. Stalo sa tak zák. č. 126/1927 Zb. z. a n.

[10] § 12 ods. 2 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n.

[11] Pozri bližšie § 16 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. Na platnosť uznesenia krajinského zastupiteľstva bola potrebná prítomnosť nadpolovičnej väčšiny jeho členov, ktorí za jeho prijatie hlasovali nadpolovičnou väčšinou.

zastupiteľstva sa vzťahovala na záležitosti hospodárske, správne, normotvorné, poradné a na záležitosti správneho súdnictva.[12]

Postavenie krajinského zastupiteľstva sa navonok pri schvaľovacom procese ládnucimi kruhmi pertraktovalo ako výsostne samosprávneho charakteru. Tým a malo dokumentovať, že v pomere ku podkarpatskoruskému územiu mnohých smeroch a podstate splňa medzinárodné autonomistické záväzky. Opak bol však ravdou, pretože rozhodujúce postavenie v systéme krajinského zriadenia mal rajinský prezident v právnom vyjadrení ako nesporne štátny úradník správy. V tomto smere zákon umožňoval vydokumentovať daný fakt nielen pomerne ľahko, ale aj jednoznačne. Paragraf 59 zákona o krajinskom zriadení stanovoval postavenie krajinského zastupiteľstva v ich vzájomnom vzťahu výlučne ako poradného orgánu. Výlučne poradná pôsobnosť krajinského zastupiteľstva sa prejavovala tiež v pomere k iným ústredným orgánom, a to všetko vo veciach verejnej zemskej správy, na výslovné vyzvanie, v podobe vypracovávania len posudkov a návrhov.[13]

Ešte výraznejšie sa to prejavovalo v zakotvenej právomoci krajinského prezidenta pozastaviť právoplatné uznesenia krajinského zastupiteľstva / ale aj krajinského výboru a krajinských komisií /. Predpokladom k tomu bol výlučne jeho názor a zhodnotenie obsahu prijatého dokumentu ako nesúladu so zákonom a prekročenia pôsobnosti krajinského zastupiteľstva i oboch uvedených orgánov.[14]

Potvrdenie predkladanej tézy o charaktere postavenia krajinského zastupiteľstva je možné dokumentovať paragrafovým znením nasledujúcich ustanovení zákona. V ich zmysle z prevažnej väčšiny zvoleného krajinského zastupiteľstva mohla vláda tento orgán rozpustiť. V tomto prípade pozoruhodnou bola skutočnosť absencie v zákone uvedených dôvodov. Teda vláda mohla konať na základe právne nelimitovaných skutočností, výhradne podľa vlastného uváženia a názoru.[15] Aj keď táto skutočnosť pochopiteľne platila vo vzťahu ku všetkým správnou reformou zriadených územno-správnych celkov, osobitne v istom slova zmysle paradoxne to vyznievalo práve vo vzťahu k podkarpatskoruskému územiu a jeho obyvateľstvu. A to pre pertraktované polooficiálne prezentovanie vytvorenia krajiny Podkarpatská Rus ako v istom slova zmysle hybridného autonómneho útvaru.

Krajinské zastupiteľstvo na dobu svojho volebného obdobia si zo svojich členov volilo krajinský výbor. Nerovnoprávne postavenie jednotlivých novoreformných územno - správnych celkov sa prejavilo výrazne v zložení krajinských výbojednotlivých krajín československého štátu.[16] Napriek tomu, že nesporne išlo o prenajmenšom netradičný postup, nemožno hovoriť o jeho neopodstatnenosti. Zapadal do modelu oficiálnou vládnou politikou neustále predkladaných tvrdení o nepripravenosti a neschopnosti personálnej zložky podkarpatskoruského územia spravovať svoje záležitosti. Táto argumentačná platforma bola dostačujúca na odmietanie realizovať bezozvyšku vyjadrené i prijaté medzinárodno- i ústavno-právne autonomistické záväzky vo vzťahu k tomuto územiu a jeho obyvateľstvu.

Tak ako to už bolo uvedené aj na čele krajinského výboru stál, v pozícii jeho predsedu, krajinský prezident majúci povinnosť zvolávať jeho zasadnutie najmenej raz za mesiac.[17] Na rozdiel od zasadania krajinského zastupiteľstva boli schôdze krajinského

---

[12] §§ 30 až 59 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. Podľa ustanovení § 30 sa krajinské zastupiteľstvo nesmelo zaoberať záležitosťami politickými.

[13] Pozri bližšie § 59 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n.

[14] Pozri bližšie § 60 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. Uznesenie krajinského zastupiteľstva musel následne predložiť na posúdenie ministerstvu vnútra, ktoré malo oprávnenie ho zrušiť.

[15] Pozri bližšie § 61 ods. 1 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n.

[16] § 26 ods. 1 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. stanovil, že Krajinský výbor v krajine Českej, Moravskosliezskej a Slovenskej mal po 12 členov a 12 náhradníkov, v krajine Podkarpatskoruskej 6 členov a 6 náhradníkov.

[17] § 27 ods. 1, 2 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n.

výboru neverejné. Pôsobnosť krajinského výboru nebola v zákone bližšie vyšpecifikovaná. Vo vzťahu k uvádzanému postaveniu krajinského zastupiteľstva je možné bez väčších pochybností prijať záver, že krajinský výbor, aj spôsobom svojho vytvorenia, v systéme správnej reformy primerane predstavoval podobu poradného orgánu krajinského zastupiteľstva.

Takéto začlenenie krajinského výboru korešpondovalo z vymedzenia postavenia ďalšieho orgánu v systéme krajinského zriadenia, ktorým boli krajinské komisie. Tieto mohlo, tzn. fakultatívne, zriadiť krajinské zastupiteľstvo, a to zo svojich členov alebo z občanov žijúcich v príslušnej krajine.[18] Pôsobnosť krajinských komisií bola vymedzená na riadenie správy a dozoru nad jednotlivými krajinskými ústavmi, podnikmi i pre obstarávanie jednotlivých krajinských záležitostí. Predsedom krajinskej komisie bol z titulu svojej funkcie krajinský prezident, ktorý spolu s krajinským výborom vykonával aj dozor nad prácou tej – ktorej krajinskej komisie.[19]

V nižších správnych jednotkách - v okresoch - boli vytvorené analogické orgány ako na úrovni krajín. V sídle každého okresu sa zriadil okresný úrad, do rávomoci ktorého na území Podkarpatskej Rusi patrili všetky záležitosti patriace slúžnovským úradom a ich prednostom. Tiež pôsobnosť dovtedy na základe vláštnych predpisov patriaca okresným úradom.[20] Československá vláda šak mohla formou vládneho nariadenia niektoré záležitosti, ktoré dovtedy prislúchali slúžnovským úradom dať do právomoci iným úradom. To platilo aj naopak, výkon správy realizovaný dovtedy inými úradmi sa mohol rovnakým postupom presunúť na úrady okresné.[21] Spoločným, bez výnimiek, pre všetky vy- tvorené krajiny bol okresný hajtman / náčelník / ako prednosta okresného úradu enovaný do úradu ministrom vnútra. Za výkon svojej funkcie bol tento zodpovedný tak krajinskému prezidentovi ako aj ministrovi vnútra.

V sídle každého okresu bolo zriadené okresné zastupiteľstvo. Odlišnosťou oproti krajinskému zastupiteľstvu bol fakt, že početnosť jeho členov bola v zákone tanovená množstvom obyvateľstva v okrese žijúceho.[22] Teda nie fixne stanoveným nič bližšie nehovoriacim číslom, tak ako to bolo u krajinského zastupiteľstva. Ostatné náležitosti už vychádzali z predstaveného zloženia a právomocí krajinských orgánov. Aj v prípade okresného zastupiteľstva 2/3 jeho počtu bolo volených a 1/3 menovaných ministrom vnútra z odborníkov na obdobie 6 rokov.[23] Na čele okresného zastupiteľstva stál okresný náčelník, ktorý mal povinnosť zvolávať plenárne zasadnutie okresného zastupiteľstva minimálne štyri razy do roka.[24] Okresnému zastupiteľstvu prináležala pôsobnosť hospodárska, pomocná, pôsobnosť v správnom súdnictve, poradná a iniciatívna. Vždy v medziach okresu.[25]

Okresné zastupiteľstvo si zo svojich členov volilo okresný výbor skladajúci sa vždy rovnako - z 8 členov a 8 náhradníkov.[26] Na čele okresného výboru stál okresný

---

[18] § 28 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. Predpokladom k tomu bolo, aby títo občania splňali podmienky svojej voliteľnosti do krajinského zastupiteľstva.
[19] § 28 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n.
[20] § 4 ods. 1 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n.
[21] § 4 ods. 2 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n.
[22] § 64 ods. 1 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n.
[23] § 64 ods. 2 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n.
[24] § 67 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n.
[25] §§ 75 až 94 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. Ostatné náležitosti vzťahov okresného zastupiteľstva k okresnému náčelníkovi a ministerstvu vnútra v reláciách prijatých uznesení a možnosti rozpustenia boli zhodné s predchádzajúcim výkladom u krajinského zastupiteľstva.
[26] § 73 a § 74 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. Nedisproporčnosť a nepreferenčnosť v ich počte u jednotlivých okresov v celom československom štáte sa nevyskytovala.

náčelník. Osobitne v zákone bolo zakotvené, že „ okresný výbor pripravuje návrhy pre jednanie okresného zastupiteľstva.“[27]

Obvody a sídla okresov boli určené na základe vl. nar. č. 93/1928 Zb. z. a n. a vl. nar. č. 174/1928 Zb. z. a n. Okresné úrady v krajine Podkarpatská Rus mali sídla v mestách Berehovo, Veľký Berezný, Chust, Iršava, Mukačevo - okolie, Perečín, Rachov, Sevluš, Svalava, Tačovo, Užhorod - okolie a Valové. Pôsobnosť okresných úradov na Podkarpatskej Rusi vo svojom obvode mali tiež mestá so zvláštnym štatútom: Užhorod a Mukačevo.

Prijatím a zavedením zákona o organizácii politickej správy / zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. vznikla unifikovaná a definitívna podoba politickej správy Československej republiky trvajúca až do konca septembra 1938. Podoba, ktorá nemala nič spoločné s realizáciou autonómnej organizácie podkarpatskoruského územia. Napriek tomu priniesla so sebou množstvo problémov súvisiacich s jej realizáciou, osobitne vo vzťahu k tomuto územiu. Základným a rozhodujúcim, aj keď len v teoretickej rovine, bol problém vyriešenia vzájomných vzťahov ustanovených krajinských orgánov k predpokladaným autonómnym, predovšetkým k autonómnemu snemu. V tomto smere už nemohlo sa opierať o politické vyhlásenia a stanoviská oficiálnych vládnych kruhov z obdobia prerokovávania predlohy organizačného zákona. Potvrdením skutočnosti závažnosti podstaty načrtnutého problému sa stal výklad ministra vnútra J. Černého v ústavno-právnom výbore poslaneckej snemovne Národného zhromaždenia reagujúci na početné žiadosti jej poslancov. V jeho zmysle krajinské zastupiteľstvo krajiny Podkarpatská Rus, v prípade zavedenia autonómnej správy na tomto území, nemalo ani paralelne existovať, ani subsidiárne pôsobiť, pri zriadenom podkarpatskoruskom autonómnom sneme. Keďže išlo vyslovene o správny orgán v momente vytvorenia autonómneho snemu muselo by byť krajinské zastupiteľstvo zružené a jeho úlohy mali byť prenesené na autonómny snem.[28]

Zložitá a pre versailský spôsob usporiadania sveta a Europy nepriaznivá i nepriateľská medzinárodnopolitická situácia odvíjajúca sa v tridsiatych rokoch od diania v Nemecku poznačila vnútropolitický život aj v československej spoločnosti. Územie Podkarpatskej Rusi zasiahla v tomto období obzvlášť intenzívne hospodárska kríza a jej dôsledky spôsobili nárast revolučnej vlny, čo sa odrazilo na výsledkoch parlamentných volieb v máji 1935.[29]

Politické dianie bolo ovplyvnené aj nárastom preferencií a vplyvu subjektov zdôrazňujúcich vo svojom programe realizáciu nekompromisne autonomistických tendencií.[30] Výsledkom ich snaženia bolo v roku 1936 vypracovanie štyroch návrhov zákonov dotýkajúcich sa zriadenia kancelárie guvernéra Podkarpatskej Rusi, dočasnej úpravy samotného postavenia guvernéra, zriadenia guberniálnej rady a návrhu zákona o zriadení oddelenia pôšt a telegrafov, riadeteľstva štátnych dráh, vrchného súdu a obchodnej a živnostenskej komory. Opierali sa pritom o ustanovenia § 3 ústavnej listiny a zákona o mimoriadnej moci nariadovacej /zák. č. 109/1934 Zb. z. a n. /.[31]

V narastajúcej vlne nespokojnosti a národnostných tlakov, ako dôsledku neochoty vládnucich kruhov riešiť aj postavenie územia Podkarpatskej Rusi začínajú sa konečne v roku 1937 rokovania medzi československou vládou a zástupcami podkarpatskoruských

---

[27] § 88 zák. č. 125/1927 Zb. z. a n., § 89 ešte stanovil, že okresný výbor sa podiela na riadení hospodárstva okresu.
[28] Schelle K.: cit. dok., s. 91
[29] Najsilnejšou politickou stranou sa stala Komunistická strana Československa pri súčasnou odlive hlasov koaličných politických strán.
[30] Patrila k nim strana A. Vološina, Autonómny poľnohospodársky zväz, Ruská nacionálna autonómna strana.
[31] Osnovy zákonov neboli dostatočne legislatívne prepracované, v istom slova zmysle dokonca až zmetočné. Napríklad v návrhu zákona o dočasnom postavení guvernéra Podkarpatskej Rusi právomoci krajinského prezidenta sa mali preniesť bez bližšieho vymedzenia na guvernéra a viceguvernéra Podkarpatskej Rusi.

politických strán. Československá štátna moc, poznamenaná takmer dve desaťročia jednotvárnym strnulým národnostným postupom, dokázala čeliť vzneseným kategorickým požiadavkám garantovaných medzninárodnými mierovými zmluvami len prepracovaním návrhov týchto štyroch právnych noriem. Výsledkom bolo prijatie zákona „O dočasnej úprave právneho postavenia guvernéra Podkarpatskej Rusi a o súvisiacich opatreniach organizačných“ dňa 26. júna 1937 ako zák. č. 172/1937 Zb. z. a n.

Prijatá právna úprava prezentovala vo svojich ustanoveniach notoricky známe prístupy vládnucej politiky k riešeniu postavenia územia Podkarpatskej Rusi. Nebol to zákon, ktorý by sledoval realizáciu autonómnej koncepcie na tomto území. Skôr to bol zákon, ktorý aj v časoch ťažkých pre Československú republiku svojou podstatou sledoval existujúce centralizačné tendencie v správe štátu. Navonok jeho prijatím bol prezentovaný záujem štátnej moci riešiť v zmysle prevzatých a ďalej rozpracovávaných medzinárodnoprávnych záväzkov osobitné postavenie tohto územia k unitaristickému Československu. Výsledkom bol hybridný tvar vnútornej štruktúry a postavenia krajiny Podkarpatská Rus / podľa zák. č. 125/1927 Zb. z. a n. o organizácii politickej správy / s autonómnymi prvkami obsiahnutými vo vl. nar. č. 356/1920 Zb. z. a n. o zmene Generálneho štatútu Podkarpatskej Rusi. Teda modifikácia vnútornej organizácie správy tohto územia odlišujúca sa stále platným a účinným zákonom o krajinskom zriadení od usporiadania v ďalších troch zriadených krajinách: Českej, Slovenskej a Moravsko-Sliezskej.

V zmysle § 1 na čele Podkarpatskej Rusi stál guvernér a nie ako v ostatných krajinách československého štátu krajinský prezident. Jeho postavenie, menovanie a odvolávanie korešpondovalo s ustanoveniami nového Generálneho štatútu / vl. nar. č. 356/1920 Zb. z. a n./. Znamenalo to, že do funkcie bol menovaný a odvolávaný prezidentom republiky na návrh vlády, ktorej mal byť za výkon svojej funkcie do zriadenia autonómneho podkarpatskoruského snemu aj zodpovedný.[32] Do rámca kompetencií guvernéra Podkarpatskej Rusi malo predovšetkým patriť podávanie návrhov a rôznych dobrozdaní vláde vo všetkých záležitostiach dotýkajúcich sa výhradne alebo prevažne podkarpatskoruského územia. Osobitne však bolo zdôraznené, že v tejto relácii len mohol byť prizývaný na rokovania vlády.[33] Rozhodne teda nešlo o obligatórnu zásadu účasti guvernéra na rokovaniach vládneho kabinetu vždy, keď tento rokoval a rozhodoval o otázkach spojených s týmto územím. Príslušné ústanovenia zákona tak nevyjadrovali a nezabezpečovali odlišné, významnejšie, jeho postavenie v porovnaní ku postaveniu „bežného“krajinského prezidenta. Nemožno preto hodnotiť dané vymedzenie funkcie guvernéra ako zavedenie prvku autonómnej správy, pochopiteľne ak neberieme do úvahy osobitné pomenovanie.

K novovyjadreným oprávneniam guvernéra vo vzťahu ku naďalej existujúcemu krajinskému zastupiteľstvu a krajinskému výboru / bez zmeny ich oprávnení a pôsobnosti / patrili: 1. predsednícka funkcia, 2. spolupodpisovanie písomností, 3. spolurozhodovanie s krajinským zastupiteľstvom o, v zákone o organizácii politickej správy presne vymedzených, záležitostiach hospodárskych a správnych, 4. poskytovanie súbežného súhlasu k opatreniam krajinského výboru i krajinského zastupiteľstva presne vymedzených v zákone o organizácii politickej správy, 5. spolurozhodovanie s krajinským výborom o, v zákone o organizácii politickej správy presne vymedzených, záležitostiach prislúchajúcich v tomto zákone krajinskému prezidentovi, 6. poskytovanie súhlasu na zastavenie uznesenia krajinského zastupiteľstva a krajinského výboru.[34]

---

[32] § 1 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n. Po zriadení snemu Podkarpatskej Rusi zákonné ustanovenia predpokladali zodpovednosť guvernéra aj tomuto orgánu.
[33] § 4 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n.
[34] Pozri bližšie § 5 ods. 1 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n.

Napriek takto formálnoprávne navonok novým a rozširujúcim oprávneniam si guvernér vo svojej podstate zachoval a preniesol z Generálneho štatútu i naďalej len postavenie reprezentačného orgánu, ktorého rozhodovacia právomoc vo veciach vymedzených v § 5 ods. 2 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n.[35] bola obmedzená s prihliadnutím na návrh krajinského úradu alebo na dohodu s viceguvernérom.[36] Faktickému zvýšeniu významu postavenia guvernéra nemohli zavážiť síce značne podrobne vyjadrené jeho ďalšie právomoci, ako napríklad potvrdzovanie funkcionárov cirkví a náboženských spoločností štátom uznaných, právo určovať, na návrh krajinského úradu, starostov miest Užhorod a Mukačevo, potvrdzovať, na návrh krajinského úradu, starostov obcí a podobne,[37] i ďalšie podrobne zakotvené oprávnenia vo veciach školskej správy a osvetovej a umeleckej starostlivosti.[38]

V istom slova zmysle nihilizácia významu postavenia guvernéra bola zvýraznená tým, že ak v prípadoch spoluvýkonu jeho právomocí s iným orgánom / napríklad s krajinským úradom alebo s viceguvernérom / nedošlo ku zhode stanoviska právomoc k tomuto opatreniu prechádzala na ministerstvo vnútra.[39] Obdobne bolo zakotvené, že guvernéra v úrade mohol zastupovať aj úradník poverený vedením krajinského úradu.[40] Položenie tohto jedného zo symbolov sľubovaného autonómneho postavenia územia Podkarpatskej Rusi bolo aj v inom jeho zákonnom vyjadrení vratké a celkom závislé od centrálnej moci.[41]

Túto skutočnosť nemohlo zlepšiť ani zriadenie celkom nového a dosiaľ neznámeho úradu - Kancelárie guvernéra Podkarpatskej Rusi - vytvoreného na obstarávanie záležitostí patriacich do pôsobnosti guvernéra.[42]

Zástupcom guvernéra v zmysle tejto právnej úpravy bol viceguvernér ako štátny úradník s právnym postavením krajinského prezidenta, ktorý bol zároveň prednostom krajinského úradu v Užhorode.[43] V zmysle ustanovení nového Generálneho štatútu sa v zákone o dočasnej úprave právneho postavenia guvernéra Podkarpatskej Rusi z roku 1937 zachovalo postavenie viceguvernéra stojaceho na čele podkarpatskoruského správneho aparátu. Čo nepochybne v daných reáliách stavu / platnosť krajinského zriadenia / neznamenalo nič iné len to, že viceguvernér mal postavenie skutočnej hlavy tohto územia. Napriek tomu, ako to už bolo uvádzané, v zmysle ďalších ustanovení § 9 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n. zastupoval guvernéra, ak bol ním poverený. Ale i v prípade, že guvernér z akýchkoľvek dôvodov nemohol zastávať svoj úrad, resp. v situácii, ak úrad guvernéra nebol obsadený.

V hodnotiacej rovine môžeme z uvedeného konštatovať, že vymedzené postavenie viceguvernéra nemožno hodnotiť ako novotvar. Zákonné ustanovenie § 9 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n. vo svojej podstate predstavovalo len legalizáciu dovtedy existujúceho právneho stavu a praxe. To v konečnom dôsledku vytváralo osobitý stav, nadväzujúci na

---

[35] § 5 ods. 2 znel: „ Guvernérovi patrí vo verejnej správe Podkarpatskej Rusi zatiaľ pôsobnosť vo veciach jazykových, vyučovacích, náboženských a vo veciach miestnej správy v rozsahu a spôsobe stanovenom v tomto zákone...“. Právomoc guvernéra sa mohla rozšíriť v týchto otázkach vydaním vládneho nariadenia. Právna úprava tiež predpokladala rozšírenie právomoci guvernéra aj o iné záležitosti za predpokladu jej prenesenia zákonom.

[36] § 6 ods. 7 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n.

[37] Pozri bližšie § 6 ods. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n.

[38] Pozri bližšie § 7 ods. 1, 2, 3, 4, 5 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n. Sem napríklad patrila právomoc ustanovovať, prekladať a dávať do výslužby učiteľov štátnych národných škôl, poverovať profesorov a učiteľov funkciou štátneho inšpektora a podobne.

[39] § 8 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n.

[40] § 9 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n.

[41] Ďalej napríklad § 15 upravoval: „ Ak bola rozhodnutím / opatrením / guvernéra prekročená jeho pôsobnosť alebo inak bol porušený zákon, zruší vláda takéto rozhodnutie / opatrenie /“.

[42] § 11 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n.

[43] § 9 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n.

predchádzajúcu úpravu, majúci výrazné prvky dvojkoľajnosti, kedy štátna správa bola v podstate podriadená viceguvernérovi a samospráva zase guvernérovi. Ku zmenám nedošlo ani vo vzťahu medzi guvernérom a viceguvernérom. A hoci sa v ich prípade jednalo o dva samostatné články štátneho mechanizmu neboli navzájom vo vzťahu nadriadenosti či podriadenosti.

Z hybridnej atypickej štruktúry organizácie tohto územia a jeho správy osobitne vybočoval orgán v ústavnej listine z roku 1920 nepredpokladaný, ale už v novom Generálnom štatúte z roku 1920 protiústavne zakotvený / hoci fakticky nevytvorený /, ktorého postavenie v § 17 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n. bolo vyjadrené takto: „ Na dobu, pokiaľ bude ustanovený snem Podkarpatskej Rusi, zriaduje sa guberniálna rada ako poradný zbor guvernéra“.[44] Guberniálna rada sa mala stať len poradným orgánom guvernéra vo veciach jazykových, vyučovacích, náboženských a miestnej správy, čo zároveň znamenalo, že jej uznesenia nemali záväzný charakter.[45]

Výlučné prvky v tomto zákone takýmto spôsobom ustanoveného orgánu, ako orgánu reprezentujúceho centralizáciu štátnej správy na podkarpatskoruskom území vychádzajú nedvojzmyselne z jeho zloženia. Guberniálnu radu v zmysle § 19 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n. tvorili jednak všetci členovia krajinského úradu krajiny Podkarpatská Rus, jednak 9 členovia volení krajinským zastupiteľstvom, a 9 členov menovaných a odvolávaných vládou na návrh guvernéra.[46]

Hoci podľa spôsobu ustanovenia guberniálnej rady táto mala mať a zohrávať rozhodne nie podradnú úlohu pri správe verejných záležitostí na podkarpatskoruskom území, predsa len jej samotné postavenie v celom predstavenom systéme verejnej správy bolo do značnej miery problematické. Napomáhalo tomu čiastočné uskutočnenie zákona o dočasnej úprave právneho postavenia guvernéra Podkarpatskej Rusi a o súvisiacich opatreniach organizačných ako aj jej faktické nezriadenie. Rozhodujúcim dôvodom bolo neprekonanie rozporov okolo jej organizačného poriadku, na vydanie ktorého mal oprávnenie guvernér po schválení vládou.[47]

Zákon o dočasnom postavení guvernéra Podkarpatskej Rusi bol posledným legislatívnym opatrením československých vládnucich kruhov počas predmníchovskej etapy existencie Československa vo vzťahu ku riešeniu postavenia územia Podkarpatska. Tak ako táto právna norma, ani iné uvádzané legislatívne opatrenia nevyriešili v dostatočnej miere otázku správy na tomto území v relácii autonómnej organizácie. Na jednej strane takýto postup znamenal porušenie medzinárodných mierových zmlúv, teda noriem medzinárodného práva. Na strane druhej táto okoľnosť negatívne vplývala na riešenie politickej i sociálnej situácie na tomto území, rast odstredivých tendencií a trendov nepriaznivo vplývajúcich na územnú integritu československého štátu.

Skutočnosť, že v domácich podmienkach neboli nikdy do spoločenského a štátneho života Československej republiky zavedené ustanovenia § 3 ods. 1 až 9 úst. zák. č.

---

[44] V zmysle § 18 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n. jej sídlom mal sa stať Užhorod, podľa potreby mohla zasadať aj v inom meste.
[45] § 20 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n.
[46] Pozri bližšie § 19 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n. Za zmienku stojí skutočnosť, že členovia krajinského výboru mali zostať vo funkcii členov guberniálnej rady aj v prípade rozpustenia krajinského zastupiteľstva.
[47] § 22 ods. 2 zák. č. 172/1937 Zb. z. a n.

121/1921 Zb. z. a n. vo vzťahu ku územiu Podkarpatskej Rusi v následných normotvorných opatreniach bolo v plnom rozsahu a zodpovednosti konaním protiústavným. A ako také sa v právnom štáte, ktorým Československá republika nesporne bola, malo stať predmetom rokovania ústavného súdu. Možno, že aj tu platilo to známe a okrídlené, že kde niet žalobcu niet ani sudcu.

JUDr. Erik Štenpien[1]

Posledný stavovský snem feudálneho Uhorska a reformy župnej správy.

Rok 1848 nenazývame bez príčiny revolučným. Práve vtedy sa totiž obnovujú revolučné nálady prakticky po celej Európe. Podľa francúzskeho vzoru sa vzbúri buržoázia v drobných nemeckých i talianskych štátoch, revolučné vrenie neminie tentoraz ani Svätú stolicu.

Jedným z revolúciou najohrozenejších štátov je v 40. rokoch 19. storočia práve Habsburská monarchia v strednej Európe. Príčinou je jej mnohonárodný charakter. Vývoj v jej viacerých častiach smeroval celkom jednoznačne k odtrhnutiu, spomeňme ako príklad len udalosti v Čechách, kde sa vysoká šľachta nechcela uspokojiť so zavedením buržoáznych reforiem, ale požadovala rovno národnú a štátnu samostatnosť. Preto môžeme uvažovať aj v tom zmysle, že Rakúska monarchia bola na prelome rokov 1847/48 priamo existenčne ohrozená.

V tejto situácií zvoláva rakúsky cisár Ferdinand V. na 7. november 1847 do Bratislavy krajinský snem, ktorý vošiel do dejín ako posledné stavovské zhromaždenie v dejinách Uhorska. Pôvodné ciele, ktoré si bratislavský snem stanovil sú:

- vyriešenie otázky zdaňovania šľachty;
- otázka začlenenia tzv. „Častí“ do Uhorska[2];
- otázka koordinácie miest[3];
- otázka zrušenia dedovizne;
- otázka zrušenia úradu administrátora[4].

V pôvodne pokojnom zhromaždení už pri riešení týchto otázok nastávajú prudké názorové nezhody, zo 48 zúčastnených žúp 30 poverí svojich poslancov, aby hlasovali za zrušenie administrátorského systému. Situácia sa stáva napätou, keď sa horná komora snemu snaží uvedenú reformu zablokovať. Zhromaždenie sa však stáva vyslovene revolučným až pod vplyvom ohlasu udalostí v Paríži z februára 1848. Stanovuje si nasledujúce ciele:

- zrušenie feudálneho systému;
- založenie buržoázneho štátu;
- oslobodenie poddaných;
- vyriešenie národnostnej otázky;
- vo svojej záverečnej fáze aj vyhlásenie samostatnosti Uhorska[5].

---

[1] Tento príspevok predstavuje výstup z riešenia čiastkovej úlohy grantového projektu VEGA: *Právna kultúra a európsky integračný proces – č. p. 1/0107/03.*

[2] Ide o časti Sedmohradska (označované ako Partium), ktoré sa mali na základe zák. čl. 21/1836 stať nedielnou časťou Uhorska, výkon zákona sa však vždy pozdržal, nakoľko sa nepodarilo dosiahnuť zákonom vyžadovaný súhlas sedmohradskej šľachty. Otázku s definitívnou platnosťou vyriešili marcové zákony o únií so Sedmohradskom.

[3] Mestá boli dovtedy podriadené Uhorskej komore, ktorá bola závislá na viedenskej Dvorskej komore. Všetky mestá spolu mali na sneme 1 hlas. Bratislavský snem požadoval navrátenie hlasovacieho práva mestám a zároveň udelenie tzv. koordinácie – práva na slobodný výkon samosprávnych funkcií.

[4] Ak bol hlavný župan neprítomný vo svoje župe alebo nebol spôsobilý vykonávať svoj úrad, mohol panovník vymenovať županského miestodržiteľa (administrátora). R. 1845 začína vicekancelár Apponyi tento pôvodne dočasný úrad zneužívať tým, že na čelo silne opozičných komitátov vymenúva namiesto nie príliš loajálnych alebo slabých hlavných županov administrátorov, ktorí hájili tvrdou rukou záujmy koruny.

[5] Pozri Kumlik, E.: *A szabadságharc pozsonyi vértanúi.: Pozsony szereplése 1848 – 49-ben. A pozsonyi tizenhárom. Egyébb pozsonyi ítéletek. (Bratislavskí mučeníci boja za slobodu: Úloha Bratislavy v rokoch 1848 – 49. Bratislavských trinásť. Ostatné bratislavské rozsudky),* Bratislava 1998, str.26. Dielo bolo publikované iba v maďarskom jazyku.

Najvýznamnejšími osobnosťami bratislavského snemu sú nesporne grófi Ľudovít Kossuth a Štefan Széchényi. Obaja presadzovali založenie buržoázneho štátu, pričom Kossuth presadzoval už od otvorenia snemu podľa názoru mnohých jeho účastníkov príliš radikálne sa javiacu požiadavku štátnej samostatnosti Uhorska. Bol to práve Kossuth, kto sa zaslúžil o prijatie prvého župného zákona v dejinách Uhorska, o ktorom pojednáme nižšie.

Považujeme za nevyhnutné porovnať názory najvplyvnejšieho maďarského politika svojej doby s najvýznamnejším Slovákom, za ktorého považujeme Ľudovíta Štúra. Slovenský poslanec za mesto Zvolen sa na sneme nevyjadroval k štátnej samostatnosti Uhorska, zato vo svojich vystúpeniach podporoval všetky ostatné revolučné požiadavky Kossutha. Je známy jeho návrh na zrušenie poddanstva a urbárskych povinností za náhradu[6], ako aj návrh na zavedenie vyučovania materinského jazyka na základných školách. O otázke zavedenia materinského jazyka sa vyjadroval v rozprave k návrhu o úprave právneho postavenia obcí a miest.

Abovskú župu na sneme zastupovali dvaja poslanci – Juraj Szentimrei a Štefan Gabriel. Komitátne pokyny pre oboch hovoria jasnou rečou. Obaja poslanci boli povinní po každom (plenárnom alebo čiastkovom) zasadnutí snemu vypracovať podrobné písomné správy, ktoré boli povinní doručiť cestou rýchleho kuriéra tak, aby mohli byť na komitátnej kongregácií prezentované. Keďže v čase vydania pokynov nebolo možné predpokladať tak výrazné revolučné zmeny, vysielajúca kongregácia poverila svojich zástupcov hlasovaním iba vo veci zvolenia nového palatína – miestodržiteľa. Poslanci dostali záväzné pokyny za koho hlasovať[7]. Vo všetkých ostatných veciach zaviazal komitát svojich snemových poslancov vyžiadať si ešte pred zaujatím konečného stanoviska (teda nielen pred hlasovaním, ale aj pred plánovaným vystúpením v rozprave o veci, o ktorej v pokynoch nebolo rozhodnuté) vyjadrenie komitátu[8]. Podobne rozhodla Turnianska stolica (zástupcovia Andrássy a Zsolnay)[9].

Dňa 3. marca 1848 vystupuje v dolnej komore Kossuth a žiada urýchlené vytvorenie zodpovedného ministerstva pre správu Uhorska. Jeho ďalšími významnejšími požiadavkami sú iniciatíva smerujúca k odvolaniu kancelára Metternicha, reštaurácia mestských práv a zdanenie šľachty. Jeho vystúpenie je prijaté s nadšením: „.....v sieni je hlava na hlave, - prejav rečníka prerušuje volanie na slávu....“[10]. Dolná komora nevyčká, ako je to inokedy jej zvykom, na postoj dvora. Bez akýchkoľvek pozmeňovacích návrhov odhlasujú text vyhlásenia, v ktorom Kossuth predkladá panovníkovi dôvody svojho národa. Palatín cestuje do Viedne pre pokyny.

Horná komora snemu zatiaľ zaujíma vyčkávaciu taktiku, očakáva sa stanovisko viedenského dvora. V hlavnom meste sa však situácia stáva rovnako neprehľadnou. Revolučné udalosti zvrhnú nenávideného kancelára. Dňa 15. marca konečne horná komora uhorského snemu odhlasuje Kossuthove návrhy a ich autor cestuje so schváleným textom vyhlásenia do Viedne. Medzi najdôležitejšie zákonné články, prijaté v tejto fáze snemu, patria normy ústavnoprávne. Slovenská historiografia často používa pojem „Bratislavská marcová ústava“. Je pravdou, že väčšina týchto predpisov bola prijatá v Bratislave ešte

---

[6] Definitívne vyriešenie tejto otázky sa nieslo práve v tomto duchu.

[7] Komitáty presadzovali zvolenie arcikniežaťa Štefana.

[8] Pozri *Ministerstvo vnútra – Štátny archív Košice (ďalej len ŠA) fond Abovská župa v rokoch 1456 – 1848 – Správne záležitosti (ďalej len AŽ 1456),* kr. 350, 1005, 4.

[9] Pozri *ŠA fond Turnianska župa v rokoch 1556 – 1848 (ďalej len TŽ 1556),* kr. 172, 401.

[10] Citát z listu Karola Tolnayho – Neznámemu zo dňa 3. marca 1848, In: V. Waldapfel E.: *A forradalom és szabadságharc levelestára (Zozbierané listy z obdobia revolúcie a boja za slobodu),* Budapest 1950, str. 85. V podobnom duchu je ladené hlásenie župného poslanca Abovskej stolice Szentimreyho, ktoré bolo verejne čítané na komitátnej kongregácií 28. 3. 1848. Pozri *ŠA AŽ 1456,* kr. 350, 1005, 19. Príloha správy (prijatý Kossuthov návrh uznesenia) sa stratil.

v marci 1848, nachádzame však medzi nimi aj predpisy z neskoršieho obdobia. Preto sa prikláňame k označeniu „Občianska ústava“. Jej časti sú nasledovné:

- zák. čl. 2/1848, ktorým je zvolený za uhorského palatína rakúsky c. a k. veľkovojvoda Štefan;
- zák. čl. 3/1848 o založení nezávislého uhorského zodpovedného ministerstva;
- zák. čl. 4/1848 o každoročnom zasadaní Národného zhromaždenia;
- zák. čl. 5/1848 o voľbe poslancov Národného zhromaždenia na základe princípu ľudového zastúpenia;
- zák. čl. 7/1848 o zjednotení Uhorska a Sedmohradska;
- zák. čl. 8/1848 o spoločnom znášaní bremien;
- zák. čl. 21/1848 o národných farbách a štátnom erbe;
- z tzv. sedmohradských zákonných článkov nasledujúce:
  - sedmohradský zák. čl. 1/1848 o vytvorení Uhorska a Sedmohradska;
  - sedmohradský zák. čl. 2/1848 o voľbe poslancov, vyslaných na najbližšie zasadanie sedmohradského snemu, na základe princípu ľudového zastúpenia;
  - sedmohradský zák. čl. 7/1848 o spoločnom znášaní bremien[11].

Druhú fázu bratislavského stavovského snemu možno označiť za „obdobie zákonodarnej revolúcie“. Návrhy boli prijímané veľmi rýchlo, viacero žúp stiahlo svoje inštrukcie a dali tak svojim poslancom voľnú ruku pri hlasovaní[12]. Kossuthov názor sa stáva na rokovaní rozhodujúcim.

Na zasadaní dolnej komory snemu dňa 18. februára 1848 sa pri prerokúvaní hlavného bodu programu – otázky reformy mestskej organizácie – náhle vynorí problém reformy župnej správy. Viacero poslancov zastávalo názor, že o zastúpení miest na sneme je potrebné rozhodnúť s konečnou platnosťou. Obrovské názorové rozdiely však znamenalo vyriešenie otázky rozsahu volebného práva. Kossuth podporoval župnú, obecnú a mestskú samosprávu, nevedel si predstaviť zavedenie systému ľudového zastúpenia bez územnej autonómie. Jeho inokedy verný spojenec Bartolomej Szemere (neskorší minister vnútra uhorského zodpovedného ministerstva), prívrženec myšlienky uhorskej štátnej samostatnosti, mal však v tejto otázke iný názor. Podľa neho autonómia komitátov by bola vážnou prekážkou dosiahnutia štátnej samostatnosti Uhorska.

Po druhý krát sa stretávame s otázkou župnej reformy na 45. plenárnom zasadnutí uhorského snemu, počas rokovania o návrhu o „založení nezávislého zodpovedného uhorského ministerstva.“ V zmysle jeho § 23 ministerstvo koordinuje správu celej krajiny, jeho vedúci je zodpovedný za všetky vykonané alebo opomenuté úkony, na druhej strane „doterajšie zákonné právomoci všetkých úradov zostávajú v plnom rozsahu zachované.[13]“ Práve táto veta spôsobila vážne právnické spory, v centre ktorých bola otázka budúceho právneho postavenia žúp.

V tomto období nadobúda svoju konečnú podobu Kossuthov návrh „o založení župných kongregácií na základe princípu ľudového zastúpenia“[14]. Dokument pozostávajúci zo 7 oddielov bol doplnený návrhom zákona o voľbách župných úradníkov.

---

[11] *Magyar Törvénytár 1000 –1895 (Milleniumi kiadás)[Uhorský zákonník 1000 – 1895 (Miléniové vydanie)]* , Budapest 1896, str. 215 – 269. K textom zákonných článkov tiež pozri Mezey,B.: *A magyar állam- és jogtörténet forrásai (Pramene k dejinám štátu a práva v Maďarsku),* Budapest 1998, str. 229 – 238.

[12] Medzi prvými to bola Prešporská župa.

[13] Na protichodnosť ustanovenia upozornil Stipta, in: Stipta, I.: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására (Snahy o občianske zreformovanie župného zriadenia)* , Budapest 1995, str. 24.

[14] Pozri Spira, Gy.: *Jottányit se a negyvennyolcból (Ani zamak zo štyridsiatehoôsmeho),* Budapest 1989, str. 109 – 110; tiež Csizmadia, A.: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendzer létrejöttéig (Dejiny maďarskej miestnej správy od 18. storočia do vzniku republiky rád),* str. 82.

Kossuth považoval župy za ochranné bašty ústavnosti a ich vymaneniu spod rozhodujúceho vplyvu šľachty priznával mimoriadny význam. Svoj návrh považoval za dočasný, túto formuláciu však použil len v úvodnej vete in fine. Zároveň zaviazal zodpovedné ministerstvo, aby počas rokovania budúceho Národného zhromaždenia podalo návrh zákona „o organizácií všetkých odvetví župnej správy." V návrhu zákona o voľbách župných úradníkov sa so slovom „dočasný" stretávame dvakrát[15].

§ 1 Kossuthovho návrhu o voľbách komitátnych kongregácií zavádzal do týchto volieb princíp ľudového zastúpenia. Na takto ustanovených kongregáciách mali mať právo vystupovať s návrhmi ako aj právo hlasovať len zvolení poslanci a župní magistráti. Kossuth zamýšľal s okamžitou platnosťou zrušiť hlasovacie právo župnej šľachty.

V zmysle návrhu by bolo volebné obdobie kongregácie trojročné. Medzi aktívnym a pasívnym volebným právom nemali byť závažnejšie rozdiely, pravda ak za taký nepovažujeme ustanovenie zavádzajúce ako podmienku pasívneho volebného práva povinnosť ovládať úradný jazyk.

Nie náhodou sme sa vyššie venovali vymenovaniu zákonných článkov tvoriacich uhorskú občiansku ústavu. Teraz na chvíľu úmyselne odbočíme od naznačenej tematiky a vrátime sa k zák. čl. 5/1848 o voľbe poslancov Národného zhromaždenia na základe princípu ľudového zastúpenia. Na úrovni celoštátnej teda zákon zaviedol tieto zásady volebného práva:

- pre aktívne volebné právo:
  - ♦ právo voliť mali všetky tie osoby, ktoré vzhľadom na svoj šľachtický pôvod mali toto právo v župe už predtým ako aj občania slobodných kráľovských miest;
  - ♦ okrem nich mal právo voliť každý právne spôsobilý občan Uhorska mužského pohlavia, ktorý dosiahol vek 20 rokov a zároveň
    - ⇒ vlastnil sám alebo v spoluvlastníctve so svojou manželkou alebo so svojimi maloletými deťmi nehnuteľnosť (dom alebo pozemok) v hodnote 300 strieborných v slobodnom kráľovskom meste alebo obci s riadeným magistrátom, v iných obciach aspoň Ľ urbárskej usadlosti, alebo pozemku s podobnou rozlohou;
    - ⇒ bol usídlený ako remeselník, obchodník, továrnik, ak mal vlastnú dielňu, továreň, či obchodné miesto, alebo zamestnával aspoň jedného učňa;
    - ⇒ ak nepatril do horeuvedených skupín, ale bol schopný preukázať ročný stály a zabezpečený príjem z vlastného pozemku alebo kapitálu vo výške aspoň 100 strieborných;
    - ⇒ bez ohľadu na príjem mohli voliť vedci, chirurgovia, advokáti, inžinieri, akademickí umelci, profesori, členovia Uhorského spolku vzdelancov, lekárnici, duchovní, pomocní duchovní, obecní notári a učitelia v tých volebných obvodoch, v ktorých mali trvalý pobyt;
- pre pasívne volebné právo:
  - ♦ každý volič;
  - ♦ vo veku aspoň 24 rokov;
  - ♦ ak ovládal aktívne maďarský jazyk[16].

Princíp ľudového zastúpenia v zmysle Kossuthovho návrhu zákona o voľbách komitátnych kongregácií je založený na podstatne odlišnom základe. Podmienkami vyžadovanými pri voľbe župných poslancov sa mali stať:

- dosiahnutie 24. roku veku;

---

[15] Pozri Stipta, I.: *Der Kampf von Lajos Kossuth für das Selbsverwaltungssystem im Jahre 1848,* In: Von dem Vormärz bis zum 20. Jahrhundert. Tradition und Erneuerung in der ungarischen Rechtsentwicklung. Studien zu den Reformen in den 19 – 20. Jahrhundert, szerk: Máthé, G. – Mezey, B., Würzburg – Budapest 2002, str. 100 – 111.

[16] Pozri pramene uvedené v poznámke 10.

• uhorské štátne občianstvo;
• mužské pohlavie;
• samostatnosť, pod ktorou bolo potrebné rozumieť nezávislosť od otcovskej, poručníckej alebo gazdovskej moci;
• vlastníctvo domu alebo pozemku na území župy;
• účasť v zoznamoch voličov, ak sa tam dotyčná osoba zapísala.

Návrh župného zákona teda neuznával princíp ľudového zastúpenia na základe presne vymedzeného majetkového cenzu, nepoznal rozdelenie obyvateľov komitátu podľa pôvodu, či viery. Na druhej strane bola aj tu dodržaná podmienka aktívnej znalosti maďarčiny. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že ani marcové ústavné články, ani Kossuthov návrh neustanovovali výslovne, že by uchádzač o zvolenie musel ovládať aktívne jazyk maďarský. Podmienkou bola aktívna znalosť „úradného jazyka", teda jazyka úradných rokovaní. Jedine chorvátske komitáty si vymohli, že týmto jazykom bude na ich území chorvátčina. Na ostatnom území Uhorska sa stal úradným jazykom (v tejto etape skôr de facto ako de iure) jazyk maďarský. Uhorské komitáty si tento rokovací jazyk žiarlivo strážili, a to sa týka aj viacerých žúp na území dnešného Slovenska[17].

Pri porovnaní Kossuthovho plánu s obdobnými ustanoveniami zákonného čl. 5/1848 zisťujeme, že plán uhorského revolucionára je pokrokovejší. Zákonný článok o voľbách poslancov Národného zhromaždenia na základe princípu ľudového zastúpenia zabezpečoval príslušníkom šľachtického stavu volebné práva už len so zreteľom na ich pôvod, v prípade nešľachticov zavádzal rôzne volebné cenzy. Kossuthov plán stavia na princípe rovného volebného práva.

Počet poslancov komitátnej kongregácie bol v zmysle návrhu determinovaný počtom obyvateľov komitátu a mal sa pohybovať medzi 50 – 400. Návrh vo svojich §§ 4 a 5 vymedzuje volebné okrsky tak, aby na 800 obyvateľov „pokiaľ je to možné" pripadol 1 poslanec[18]. Navrhovaný zákon by vykonávalo uhorské zodpovedné ministerstvo v súčinnosti s komitátmi, a to dočasnou právnou úpravou nižšej právnej sily.

Kossuthov návrh sa v časti o voľbe župných úradníkov vo veľkej miere zhodoval s neskorším zákonným článkom č. 17/1848. Oba normy nepokladali za vhodné voliť v revolučnom období nových župných úradníkov. Výnimkou bola situácia, keď „si to nevyhnutne vyžadovali administratívne pomery v jednotlivých župách." Ak sa teda stalo nevyhnutným obsadiť určitú magistratúru[19], vhodnú osobu vyberal hlavný župan za spoluúčasti kongregácie. Dokonca aj v prípade najvyšších komitátnych úradníkov by sa Kossuth radšej priklonil v prípade, že poslanci kongregácie ešte nebudú zvolení, k dočasnému vymenovaniu prostredníctvom osobitného výboru, ktorého jednotlivých členov by volili v obciach.

Dňa 28. marca 1848 sa dostáva na program rokovania dolnej komory stavovského snemu predbežná rozprava o návrhu zákona „o dočasnom usporiadaní systému ľudového zastúpenia v župách." Poslanci považovali za potrebné zladiť už platné zákonné články o ľudovom zastúpení na úrovni celej krajiny a o zodpovednom ministerstve s právnym postavením komitátov. Podľa slov vodcu uhorskej buržoázie „....ľudové zastúpenie v Národnom zhromaždení je nezlučiteľné so šľachtickou župou....[20]".

---

[17] Známy je prípad úradného listu Záhrebskej župy, ktorý bol doručený do sídelného mesta Abovskej stolice dňa 5. júna 1848. Keďže list bol napísaný po chorvátsky, komitát ho odmietol rozpečatiť, nakoľko ho považoval za nezákonnú listinu. Pozri *ŠA AŽ 1456,* kr. 9, i. č.: 155.
[18] Pozri Csizmadia, A.: *c. d.,* str. 82.
[19] Návrh hovoril o „zastúpení" uprázdeného miesta.
[20] Pozri Stipta, I.: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására (Snaženia o civilné zreformovanie župného zriadenia),* Budapest 1995, str. 27.

Poslanci sa po prvýkrát zaoberali návrhom v predpoludňajších hodinách dňa 2. apríla 1848. Dôležitou súčasťou rozpravy sú vystúpenia, požadujúce doplniť návrh zákona o zásadu odvolateľnosti komitátnych úradníkov, ktoré sú priamo namierené proti dovtedajším hlavným županom. Pozmeňovací návrh v takomto duchu bol skutočne jednomyselne prijatý. Vážne spory sa viedli ohľadom právneho postavenia volených komitátnych sudcov. Kossuth vybojoval na tomto zasadnutí svoj najťažší politický zápas. Mnohí vodcovia revolúcie s ním nesúhlasili.

Na sneme vystúpil väčší počet poslancov, ktorí sa považovali za zástupcov šľachty a neželali si reformu dovtedajšej komitátnej autonómie. Na druhej strane barikády stáli poslanci, ktorí túto samosprávu považovali za nebezpečný jav, ktorý by mohol viesť k separácií menšín a v konečnom dôsledku k rozpadu monarchie. Kossuthov nesúhlas s centralizáciou komitátnej správy bol odôvodnený názorom, že často necitlivé nariadenia ústrednej moci nemôžu slúžiť na prospech regiónov. Odvolávajúc sa na príklad Francúzska z roku 1830 varoval pred odporom barikád. Okrem svojho návrhu zákona načrtol tri ďalšie možnosti komitátneho usporiadania:

- žiadna reforma – administrujú dovtedajšie orgány;
- komitátne kongregácie by boli zložené z komitátnej šľachty (stav ako celok) a poslancov obcí;
- právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí a na hlasovaní by mali všetci obyvatelia komitátu.

Samotný autor nachádza na všetkých troch možnostiach závažné nedostatky. Prvé dva návrhy okrem toho, že sú v protiklade s duchom doby, by znamenali porušenie občianskej ústavy Uhorska a boli by tiež nespravodlivé. Ak by sa mal použiť tretí spôsob konštituovania kongregácie, tá by bola príliš veľkým telesom a ako taká by nebola schopná účinne fungovať.

Rozprava pokračovala 3. apríla 1848. Už prvý diskutujúci – gróf Štefan Széchényi – upriamil pozornosť zúčastnených na národné záujmy, ktoré sú podľa jeho názoru schopné najlepšie ochrániť práve župy. Reforma župnej správy je veľmi potrebná, nemožno ju však uskutočniť príliš radikálne. Széchényi podporil Kossuthov reformný plán, nepovažoval však za vhodné raz a navždy zrušiť výsady šľachty[21]. Centralisti požadujú v rozprave zrušenie komitátnych kongregácií. Oponujú názorom, podľa ktorého župa nikdy neochraňovala národné záujmy; tie môže zastupovať len samotný ľud a reformovaná cirkev.

Kossuth naďalej požaduje reformu komitátnej správy, pod tlakom okolností však vlastný návrh pozmeňuje. Podľa jeho slov autonómia obcí by sa nedotkla právomoci žúp. Navrhované právo zodpovedného uhorského ministerstva na pozastavenie výkonu komitátneho uznesenia považoval za dostatočne silný nástroj na zbrzdenie prípadných odstredivých tendencií. Zavedenie princípu ľudového zastúpenia považoval síce za nevyhnutné, bol však pripravený na prípadné kompromisy.

Patrí k paradoxom doby, že Kossuth sa vo veci župnej reformy dostal do sporu s väčšinou členov zodpovedného uhorského ministerstva. Samotný predseda vlády Batthyány predložil vec na plenárne rokovanie ministerstva s odôvodnením, že ak je medzi jeho ministrami tak vážny spor, niektorý musí nevyhnutne odstúpiť[22]. Kossuth po zhodnotení situácie demisiu nepodáva, nakoľko v tej dobe bolo jeho postavenie ako autority neotrasiteľné. Keby bol dal predseda snemu vo veci hlasovať, Kossuth by pravdepodobne presadil svoj názor. K podobnému hlasovaniu v sneme nikdy nedošlo,

[21] Je to síce len domnienka, ale podľa nášho názoru je tento jeho postoj výrazne determinovaný jeho pôvodom.
[22] Najvážnejšie spory mal uhorský minister financií s grófom Széchényim.

rokovanie vo veci župnej reformy bolo vyhlásené za neverejné a spory jednotlivých poslancov sa riešili politickým vyjednávaním.

Slúžilo dobru veci, že sa do sporu dvoch najvýznamnejších politikov svojej doby vložila tretia veličina – minister spravodlivosti uhorského zodpovedného ministerstva, František Deák. Jeden z duchovných otcov uhorskej buržoáznej revolúcie vmanévroval grófa Széchényiho do pozície, v ktorej musel súhlasiť s vypracovaním zákona zaväzujúceho zodpovedné ministerstvo na vypracovanie plánu župnej reformy, ktorý prerokuje snem na svojom najbližšom zasadaní.

Pripravovaná komitátna reforma si dala za cieľ zosúladiť župné zriadenie s princípom slobody ľudu. V prechodnom období by právomoci komitátnej kongregácie vykonával stály výbor, ktorého členovia by boli volení z radov obyvateľov župy bez ohľadu na pôvod. Kossuth napriek tomu trval na svojom a žiadal, aby na poslednej komitátnej kongregácií, ktorá zvolí členov stáleho výboru, mala šľachta „ako aj všetci tí, ktorí dovtedy mohli v župe hlasovať o veciach verejného záujmu“, svoje dovtedajšie privilégiá[23]. Uvedený návrh zákona prerokovala dolná komora snemu na svojom 58. zasadnutí dňa 4. apríla 1848 a jednomyselne ho bez pozmeňovacích návrhov schválila pod názvom „návrh zákona o dočasnom výkone župnej správy“[24].

Horná tabuľa snemu začala o návrhu rokovať ešte v ten istý deň. Oponované boli predovšetkým ustanovenia o dočasnosti návrhu (ktorý bol podľa názoru členov komory nebezpečný) a o zložení stáleho výboru (príliš veľké teleso so sebou nesie prípadné nepokoje prameniace z možnej nejednotnosti názorov jeho členov). Malá časť členov Hornej tabule však napriek všetkému považovala zavedenie princípu ľudového zastúpenia na župnej úrovni za vhodný. Varovali síce pred nepokojmi, predpovedali však oveľa väčšie rebélie, ak sa reforma neuskutoční.

Horná komora snemu oprávnene kritizovala skutočnosť, že návrh zákona nehovorí nič o počte obecných poslancov. Vo veci bol podaný pozmeňovací návrh, v zmysle ktorého by do stáleho výboru mal byť zvolený jeden obecný poslanec na každých 800 – 1000 obyvateľov. Poznáme aj také pozmeňovacie návrhy, ktoré stanovovali maximálny počet členov stáleho výboru.

Návrh zákona uznával ako jediný úradný jazyk stálych výborov maďarčinu, na pripojených územiach (Partium) rodný jazyk obyvateľstva. Horná tabuľa síce ako celok podporila názor dolnej komory, pri jej rokovaní sa však v tejto veci vyskytlo azda najviac sporov. K protestujúcim sa pridal chorvátsky poslanec Herman Bušan, ktorý sa odvolával na výdobytky revolúcie pre svoj národ, ale aj mnoho uhorských poslancov vyslaných najmä slovenskými župami, ktorí namietali, že v ich komitáte nikto maďarsky nerozumie, teda zákon nebude u nich vykonateľný. Ustanovenie návrhu zákona, pojednávajúce o úradnom jazyku napadol azda najsilnejšie košický biskup Anton Očkay, ktorý ho navrhol zrušiť[25].

Na druhý deň, 5. apríla 1848, bol prijatý návrh zákona prečítaný na plenárnom zasadnutí uhorského snemu, ktorý ho odporučil predložiť na schválenie panovníkovi[26]. Dňa 6. apríla dolná komora prerokovala Kossuthov návrh zákona o voľbe komitátnych

---

[23] Pozri napr. Szabad, Gy.: *Kossuth Lajos politikai pályája ismert és ismeretlen megnyilatkozásai tükrében (Politická dráha Ľudovíta Kossutha vo svetle jeho známych a menej známych prejavov),* Budapest 1977, str. 121 – 123.

[24] Pozri k tomu *1847./48. országgyűlés Karok és rendek Naplója 1847. november 11-től 1848. április 11-ig (Zápisnica zo zasadnutí dolnej komory uhorského stavovského snemu od 11. novembra 1847 do 11. apríla 1848),* Pest 1848, str. 217.

[25] Bližšie pozri *1847/48. Országgyűlés Főrendiházi Naplója (Zápisnica zo zasadnutí Hornej tabule uhorského snemu v rokoch 1847/48),* Pest 1848, str. 480 – 482.

[26] Pozri *Felséges Első Ferdinánd által 1847-ik esztendei Sz. András hava 7-ik napjára rendeltetett magyarországi közgyűlésnek Irománya (Zbierka listín uhorského snemu zvolaného na 7. deň Mesiaca sv. Ondreja roku 1847 Jeho Veličenstvom Ferdinandom Prvým),* Pest 1848, č. 37, str. 176.

úradníkov. Jediným oponentom bol poslanec Nitrianskej župy – jeho komitát si chcel ponechať všetky právomoci kongregácií, vrátane menovania úradníkov[27]. V Hornej tabuli sa o návrhu rokovalo oveľa búrlivejšie, v konečnom dôsledku však zákon odobrila.

Oba návrhy zákonov viedenský dietálny výbor „vrelo odporúčal" panovníkovi na schválenie. Štátna konferencia zároveň zdôraznila, že o úspechu či neúspechu noriem rozhodnú „nepredvídateľné okolnosti". Vyzdvihla tiež skutočnosť, že do momentu úplného zreformovania župnej správy, ktorá tvorí živé hranice uhorského ústavného systému, bude výkon dovtedajších privilégií v takmer úplnom rozsahu pozastavený[28]. Zákonný článok č. 16/1848 podpísal monarcha dňa 7. apríla 1848.

V prípade návrhu zákonného článku č. 17 navrhoval dietálny výbor zásadnejšiu zmenu. V zmysle pôvodného textu mal úrady uprázdnené pred nadobudnutím jeho účinnosti personálne doplniť „ústredný výbor v súčinnosti s hlavným županom komitátu"[29]. Dietálny výbor navrhoval zmeniť poradie a menovacie právo dať do rúk „hlavného župana v súčinnosti s ústredným výborom", čím by sa priebeh menovacieho procesu zásadne zmenil. Štátna konferencia odporúčala panovníkovi na schválenie toto znenie, ktoré cisár podpísal dňa 9. apríla. Uhorský snem zmenu akceptoval[30].

Spomedzi zákonných článkov upravujúcich r. 1848 právomoci komitátov je najvýznamnejším bezpochyby zák. čl. 16/1848 o dočasnom výkone župnej správy. Kratučká norma, zložená iba z dvoch paragrafov obsahuje 9 ustanovení. Na jej znení je jasne viditeľný vplyv posledného stavovského snemu. Ide o jediný z 31 aprílových zákonov, ktorý je priamo v názve označený za dočasný. Pojem „župná správa" v názve je výsledkom politických vyjednávaní prebiehajúcich za zatvorenými dverami snemu dňa 3. apríla 1848. Kossuth ako predkladateľ pôvodne označoval svoj návrh ako zákon o dočasnom výkone „župnej organizácie". Zmena v označení bola zámerná, nakoľko kompromisný návrh zákona neupravoval výkon nižších stupňov komitátnej správy.

V preambule zákon vyhlasuje župy za „ochranné bašty ústavnosti v Uhorsku a v jeho pripojených častiach". Táto charakteristika komitátov prežila dokonca samotný zákonný článok a na jej základe bola komitátna správa obnovovaná po páde Bachovho absolutizmu. Zákon tiež nepozná pojem „ľudové zastúpenie"[31], hovorí len o „verejnej slobode", s ktorou si želá zosúladiť komitátnu správu.

Zákonný článok vo svojom §-e 1 zaviazal uhorské zodpovedné ministerstvo na vypracovanie návrhu, ktorý by v župách zaviedol zastupiteľský princíp. Uvedené ustanovenie sa podarilo realizovať až reformou župnej správy v r. 1870. Najdôležitejším z prechodných ustanovení bolo zvolanie posledných stavovských komitátnych kongregácií v „čo najkratšom možnom čase". Súvisiace ustanovenie § 7 zák. čl. 5/1848 prikazovalo zvolať komitátne kongregácie, ktorých povinnosťou bude vytvoriť volebné obvody pre voľby do Národného zhromaždenia, v lehote do 20 dní od podpisu aprílových zákonov[32]. V súlade s uvedenou požiadavkou sa komitátne kongregácie mali zísť najneskôr 1. mája 1848. Nakoľko túto povinnosť župy mohli splniť až po prijatí zákona, ktorý by priamo upravoval právomoci kongregácií, komitáty čakali na schválenie zákonného čl. 16. Ten bol

---

[27] Pozri *1847/48. Országgyűlés Főrendiházi Naplója (Zápisnica zo zasadnutí Hornej tabule uhorského snemu v rokoch 1847/48),* Pest 1848, str. 223.

[28] Pozri Károlyi, Á.: *Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt (Bratislavské zákonné články z roku 1848 na cisárskom dvore),* Budapest 1936, str. 138 – 139.

[29] Je potrebné upozorniť na pojmový nesúlad noriem šitých horúcou ihlou. Kým zákonný čl. č. 16 operoval s pojmom „stály výbor", v návrhu a zároveň aj v neskoršom zákonnom článku č. 17 nachádzame ustanovenia o „ústrednom výbore". Ide pritom o ten istý orgán župy.

[30] Pozri Károlyi, Á.: *c. d.*, str. 297 – 298.

[31] A to aj napriek snaženiam o jeho zavedenie v komitátoch v procese prípravy návrhu zákona.

[32] Stalo sa tak 11. apríla 1848.

však publikovaný neskoro, preto sa komitátne kongregácie v niektorých komitátoch zišli až po 1. máji 1848[33].

Na komitátnych kongregáciách konaných v prvých májových dňoch roku 1848 mali právo hlasovať tie osoby, ktorým toto právo patrilo už predtým. Naďalej platilo hlasovacie právo honoraciorov. V zmysle zákona mali hlasovacie právo aj tie osoby, „...ktorých vyslali na túto kongregáciu obyvatelia obcí ako svojich zástupcov." Vôľa zákonodarcu bola jasná – ustanovenie malo poskytnúť manévrovací priestor pre uplatnenie miestnych osobitostí. Na druhej strane chýbajúce ustanovenia o samotnej voľbe obecných zástupcov, ako aj právny pojem „vysielanie" spôsobili viac škody ako osohu. Obyvatelia obcí často nesprávne považovali mandát takýchto poslancov za imperatívny.

Rovnako nejednoznačný bol výklad § 2 písm. c) zákona, v zmysle ktorého na komitátnych kongregáciách zvolaných podľa horeuvedeného spôsobu mali byť vyhlasované zákony a mali tu byť zvolené „širšie stále výbory". Stále výbory mali dohliadať na hladký výkon miestnej správy a presadzovať aprílové zákonodarstvo. Výbor „s dostatočným počtom členov" mala zvoliť kongregácia s ohľadom na rozlohu župy, počet a „stavovské zloženie" jej obyvateľov. Dispozitívny charakter tohto ustanovenia je natoľko široký, že umožňoval jednoduché premenovanie komitátnej kongregácie na stály výbor, čo sa aj vo viacerých župách stalo.

Predsedom stáleho výboru bol hlavný župan, ktorý koordinoval jeho činnosť a v súčinnosti s ním menoval úradníkov do uprázdnených magistratúr. Zák. čl. 17/1848 ho obmedzoval aj v oblasti dočasného prijímania župných zamestnancov. Hlavný župan mohol dočasne prijať do pracovného pomeru nového zamestnanca administratívy len ak toto jeho konanie jednomyseľne schválil stály výbor. Súvisiaci predpis, ktorým bol v tomto prípade zák. čl. 11/1848, v ustanoveniach svojich §§ 1 a 5 tiež podrobil utvorenie nového pracovného miesta v komitáte ministerskému povoleniu, čím výrazne obmedzil tradičnú župnú autonómiu vo výkone exekutívy.

Stály výbor dočasne vykonával všetky bývalé právomoci komitátnej kongregácie. Vystupoval „v mene obyvateľov župy", rozhodoval nad magistrátmi, mal priamy kontakt s uhorským ministerstvom. Rokovacím jazykom bola jedine maďarčina, chorvátske župy mohli používať pri výkone správy svoj materinský jazyk.

Zákonný článok č. 16/1848 bol prijatý neobvykle rýchlo. Možno toto je dôvod, prečo viacerými svojimi ustanoveniami odporuje ostatným marcovým a aprílovým zákonom, dokonca na niektorých miestach aj sám sebe. Mnohí právni historici už upozornili na fakt, že zákon nepriniesol do komitátnej organizácie Uhorska zásadnejšie zmeny. Podľa nich sa župy včlenili do štátnej organizácie buržoázneho Uhorska ako pozostatok feudálnych čias[34]. Nájdu sa však aj takí, ktorí ho považujú za hlavnú príčinu zániku stavovskej župy[35]. Proti tomuto názoru však svedčí samotné znenie § 26 zák. čl. 3/1848, v zmysle ktorého „všetky doterajšie štátne orgány štátu vykonávajú naďalej svoje právomoci". Práve o toto ustanovenie opieral svoje argumenty aj duchovný otec župného zákona Ľudovít Kossuth, podľa ktorého stavovská župa jestvovala naďalej.

---

[33] Napr. Abovská župa riešila vec tak, že na vytvorenie volebných obvodov zvolala partikulárnu kongregáciu na 1. mája, komitátna kongregácia sa tu zišla až 8. mája. Turnianska stolica prejednala predbežne vec volebných obvodov 29. apríla a komitátnu kongregáciu usporiadala presne podľa požiadavky zákona 1. mája 1848. K tomu pozri *ŠA AŽ 1456,* kr. 9; spis č. 155, *ŠA TŽ 1556*, kn. 68.

[34] Pozri Szabad, Gy.: *c. d.,* str. 123.

[35] Pozri Sarlós, B.: *A közigazgatás polgári jellegéről (O povahemodernej miestnej správy),* In: A magyarországi polgári államrendszerek. Red.: Pölöskei, F. – Ránki, Gy. Budapest 1981, str. 276 – 279.

ZÁVER.

V predkladanej štúdií sa snažíme poukázať na osobitosti zákonodarného procesu, ktorým bol prijatý najstarší uhorský župný zákon – zák. čl. 16/1848 a jeho súvisiace predpisy. Ide o normu, ktorá je mimoriadne stručná, často kontradiktórna, svojim významom však patrí medzi najvýznamnejšie zákony prijaté v Uhorsku v období buržoáznej revolúcie.

V praxi sa skúmané zákonné články uplatňovali len krátko, po páde Bachovho absolutizmu však boli s tichým súhlasom viedenského dvora obnovené a župná správa sa podľa nich riadila ešte niečo vyše roka (od 20. októbra 1860 do 5. novembra 1861). Patrí k paradoxom doby, že práve snaha žúp o ich dôsledné naplnenie viedla nakoniec k založeniu Schmerlingovho provizória a neskôr k prijatiu zák. čl. 42/1870.

*By József Szabadfalvi**

Short History of Legal Philosophical Thinking in Hungary until the Mid-Twentieth Century

When we describe the Hungarian tradition of legal philosophy, two general remarks are to be mentioned.[1] Firstly, we have to describe a widely known thesis proposing that Hungarian legal thinking is characterised by a lack of originality. Due to Hungary's geographical situation and historical-cultural ties, German and Austrian orientation has been strong. Besides this influence, however, the attitudes of philosophers of law have certainly been influenced by other trends of legal philosophy, such as French or, even to a larger extent, English ones. Secondly, the specific feature of the historical development of this region of Eastern Europe has to be outlined, which has exerted a dual impact on jurisprudence and philosophical disciplines of law. In Hungarian legal thinking the doctrine of 'Corpus Iuris' as a feature of legal conservatism as well as an uptodate interpretation of the most current European legal philosophical trends for Hungarian jurisprudence and legal education have simultaneously been experienced. The most remarkable Hungarian philosophers of law have mostly been characterised by this specific feature.

Three great periods are to be distinguished (natural law, legal positivism, Neo-Kantianism)–considering the most outstanding representatives–in the history of legal philosophy in Hungary until the mid-twentieth century. The doctrine of natural law was applied even at the first legal faculty of Hungary, at the University of Nagyszombat (Trnava), where it was taught within the Roman law course. In the middle of the 18th century, (Habsburg) Maria Theresa had the institutional education of natural law introduced. The basis for legal philosophical education was then established by Hugo Grotius's theses and the rationalist natural law represented by Samuel Pufendorf and

* Prof. Dr. József Szabadfalvi, Miskolci Egyetem (University of Miskolc), Állam- és Jogtudományi Kar (Faculty of Law), Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék (Department of Legal Philosophy and Legal Sociology) H–3515 Miskolc-Egyetemváros, Hungary. Email: jogszabi@gold.uni-miskolc.hu

[1] See from the literature on the subject of History of hungarian legal philosophy: *Tivadar Pauler*, Adalékok a hazai jogtudomány történetéhez [Studies on history of Hungarian jurisprudence], Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1878; *Bódog Somló*, Die neuere ungarische Rechtsphilosophie, in: Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, 1 (1907-08) pp. 315-323.; *Ferenc Finkey*, A tételes jog alapelvei és vezéreszméi [Principles and ideas of positive law], Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1908; *Barna Horváth*, Die ungarishe Rechtsphilosophie, in: Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, 24 (1930) pp. 37-85.; *Gyula Moór*, Was ist Rechtsphilosophie? in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 36 (1943) pp. 3-49.; *Imre Szabó*, A burzsoá állam- és jogbölcselet Magyarországon, Budapest [The bourgeois philosophy of state and law in Hungary], Akadémiai Kiadó, 1955; *Tibor Hanák*, Az elfelejtett reneszánsz. A magyar filozófiai gondolkodás századunk első felében [The forgotten renaissance. Hungarian philosophical thinking in the first half of our century], Bern, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, 1981; *Péter Szilágyi*, Fejezetek Az ELTE Állam- és Jogelméleti Tanszékének történetéből [Chapters from history of ELTE's department of theory of law], Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1984, pp. 105-153.; *Mihály Samu – Péter Szilágyi*, Az állam- és jogelmélet oktatásának története egyetemünkön [Teaching history of theory of state and law in our university], in: Horváth Pál (ed.): Az Állam- és Jogtudományi Kar szerepe a magyar jogtudomány fejlődésében, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1985, pp. 313-392.; *Loss–Szabadfalvi–Szabó–H.Szilágyi–Ződi*, Portrévázlatok a magyar jogbölcseleti gondolkodás történetéből [Portrays from the history of legal philosophy in Hungary], Miskolc, Bíbor Kiadó, 1995; *József Szabadfalvi*, Jogbölcseleti hagyományok [Traditions of legal philosophy], Debrecen, Multiplex Media – DUP, 1999; *Péter Szilágyi*, Jogbölcselet [Legal philosophy], in: Magyarország a XX. században. V. köt., ed. István Kollega Tarsoly, Szekszárd, Babits Kiadó, 2000, pp. 39-47.; *László Perecz*, A belátásos elmélettől a mezőelméletig. A magyar jogfilozófia fél évszázada: Pikler, Somló, Moór, Horváth [From theory of discretion to theory of law field], in: Századvég, (1998) pp. 73-94.

Christian Wolff, under the influence of the doctrines by Hobbes, Leibnitz, Thomasius, Locke and Huber. The most outstanding representative of these doctrines was *Karl Anton Martini* (1726-1806), who as professor of the University of Vienna, wrote works in Latin, which were used as compulsory textbooks in legal education in Hungary until the establishment of the Austro-Hungarian Monarchy, i.e. until the Compromise in 1867.[2] In this sort of natural law theory, the original doctrines of natural law, radical civil ambitions and goals have been tailored to the needs of the absolutist state and the ruler's power. In other words, the classical doctrine of natural law was only worthwhile and necessary as long as it could establish the foundation for legitimacy of the regime. A fundamental issue in legal education for enlightened absolutism was to train well-qualified public service staff, who will provide firm support for the political system.

From the end of the 18th century on Kantian legal philosophy became widely accepted in natural law even in Hungary. Kantian doctrines, being regarded obscure and rhetorical or even dangerous, were officially forbidden to be included in university education, however, in protestant law schools, which were more open to anything new, the philosophy of Kant was also taught besides the compulsory syllabus. A determining philosopher of law in the second third of the 19th century, *Antal Virozsil* (1792-1868), the first remarkable Hungarian philosopher of law, taught legal philosophy under the influence of Kantian philosophy. His works–most of which were still written in Latin–were used in legal education as 'supplementary material' to the official textbooks by Martini.[3] Nevertheless, Virozsil's theory has remained contradictory, since considering the starting-point he followed the idea of freedom by Kant but in his consequences he applied a large number of solutions according to absolutist demands. Among the significant Hungarian legal philosophers at the end of the 18th century and in the first third of the 19th century *József Fülöp Stuhr, József Petrovics, Mihály Hirsch*[4], *Antal Demjén*[5], *Ádám Brezanóczy*[6], *János Adámi*[7], *Mátyás Vuchetich*[8], *Pál Markovics*[9], *Mihály Szibenliszt*[10], *Imre Csatskó*[11], and *András Vandrák*[12] are to be mentioned. As far as they are concerned, the lack of originality is true as the classical natural law and legal doctrines of Kant prevailed their theories of law. The middle of the 19th century, however, saw a critical attitude under the influences of the legal theory of Kant and German historical school of law–in *Pál Hoffmann's* works[13]–which found the major source of law in 'national public attitude'.

The legal theoretical work of *Tivadar Pauler* (1816-1886) from the 1840s was the first remarkable attempt to make Hungarian legal philosophical thoughts independent and to take steps towards legal positivism, which had its renaissance in Western Europe at that time.[14] A specific feature of his legal attitude was that he tried to harmonise the legal

---

[2] *Karl Anton Martini*, Lehrbegriff des allgemeinen Staats-rechts, Wien, 1787; Erklärung der Lehrsätze über das Naturrecht, Wien, 1787; De lege naturali positiones, Buda, 1795; Positiones de iure civitatis Buda, 1795

[3] *Antal Virozsil*: Jus naturae privatum, methodo critica deductum, Pest, 1833; Epistome juris naturae seu universae doctrinae juris philosophicae, Pest, 1839

[4] *Mihály Hirsch*, Positiones ex iure digestorm et inre criminali, Tyrnaviae, 1775

[5] *Antal Demjén*, Dissertatio inauguralis ex jure hungarico de eo, 1776

[6] *Ádám Brezanóczy*, Explanatio iuris naturae, publici universalis et gentium, Pozsony, 1795

[7] *János Adámi*, Systema anti-philosophicum de origine civitatis, Pozsony, 1801

[8] *Mátyás Vuchetich*, De origine civitatis, Kassa, 1802

[9] *Pál Markovics*, Praelectiones academicae de iure naturae, Pest, 1811-12

[10] *Mihály Szibenliszt*, Institutiones iuris naturalis I-II, Eger, 1820-23

[11] *Imre Csatskó*, Bevezetés a természeti jogba és a tiszta általános természeti jog [Introduction to natural law and the pure general natural law], Győr, 1839

[12] *András Vandrák*, Bölcseleti jogtan [Theoretical jurisprudence], Eperjes, 1864

[13] *Pál Hofmann*, A jog lényege [The substance of law], Pest, 1864

[14] *Tivadar Pauler*' main works of legal philosophy: Az észjogtudomány fejlõdése s jelen állapotja [Development and actual position of jurisprudence], Pest, 1842-43; Az álladalom jogalapja [The legal ground of state], Pest,

theoretical ideas of Kant with the historical school of law, emphasising historical and national traditions. 'Practical outcomes' of his legal positivism became significant when connected to codification process during his being Minister of Justice. Towards the turn of the century the bourgeoise ambitions were not satisfied any longer either by the model of reasonable natural law or classical natural law ideas. In the Central-Eastern-European region and also in Hungary positivism, revealed in evolutionist-reformist explanations and aimed at modelling the world of experience, has gained ground. The attitude of legal positivism came into full power in the Hungarian literature of legal philosophy with the work of *Ágost Pulszky* (1846-1901). At the beginning of his career he was mainly influenced by the English historical school of law and anthropologist theory, which resulted in his translating Henry Maine's *Ancient Law*[15] and he also wrote–similarly to his contemporary, Friedrick Pollock[16]–over a hundred-page notes to the Hungarian edition. His remarkable work titled *A jog és állambölcsészet alaptanai* (Fundamental doctrines of philosophy of law and state)[17] was published in 1885. His book, collection of university lectures, was published in English in London in 1888.[18] Pulszky's achievement is considered a milestone in Hungarian scientific life, since his major work established ground for legal positivism in Hungary. In his positivist view he accepted 'life interest', determining the idea of evolution, as a driving force as well as 'theory of freedom of action' reflecting the classical liberal attitude to law, which claims that the greatest individual freedom, 'possibility for acting' is to be ensured by the state and law. Pulszky in due time realised the importance of social, economic and political changes at the end of the 19th century, and also their role in the scope of the activity of state. In his view, the increasing role of state was mostly apparent in the changes of economic conditions, in social policy and health service. Clearly perceiving tendencies in the development of contemporary capitalism, he outlined the idea of early social state beyond the classical liberal theoretical trend. He also paid attention to the conflict of nationalities beyond the boundaries of contemporary state. His work has influenced several branches of social science, in this way Pulszky's oeuvre is recognised not only by philosophy of law but by theory of state, politics and sociology as well. From the end of 1880s his active political role turned him away from science therefore his life-work is considered incomplete. Outstanding representatives of Hungarian progress after the turn of the century were among his students, for example Gyula Pikler and Bódog Somló, who later accomplished significant works of legal philosophy and Oszkár Jászi–politician and scientist–who, as bourgeois radicalists, were fighting for a new, modern, 20th-century Hungary devoid of any feudal constraints. They believed that a wide scope of social, political and legal modernisation can base the establishment of a Western-European model of evolution.

1845; Jog- és államtudományok encyclopaediája [Encyclopeadia of jurisprudence and political science], Pest, 1851; Bevezetés az észjogtanba [Introduction to the natural law], Pest, 1852; Észjogi alaptan [Fundamental doctrine of natural law], Pest, 1854

[15] *Henry Maine*, A jog őskora, összeköttetése a társadalom alakulásának történetével, s viszonya az újkori eszmékhez [*Ancient law, its connections with the early history of society and its relation to modern ideas*], (A Magyar Tudományos Akadémia megbízásából fordította, bevezette és jegyzetekkel kísérte Pulszky Ágost [Ágost Pulszky translated, wrote introduction and notes on Hungarian Academy of Sciences's authority]) Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1875

[16] *Friedrick Pollock*, Introduction and Notes to Sir Henry Maine's Ancient Law, London, Murray, 1908

[17] *Ágost Pulszky*, A jog és állambölcsészet alaptanai [The fundamental doctrine of philosophy of law and state], Budapest, 1885; Pulszky's other works of legal philosophy: A római jog, s az újabbkori jogfejlődés [Roman law and moder legal development], Pest, 1869; Az angol jogbölcselet történetéhez [On history of English legal philosophy], in: Budapesti Szemle, (1875) pp. 126-148.; A jog és állambölcsészet feladatai [The tasks of philosophy of law and state], Budapest, 1888

[18] *Ágost Pulszky*, The Theory of Civil Law and Society, London, T. Fisher Unwin, 1888

The positivist doctrine reached the peak of its history in Hungary at the turn of the century by the work of *Gyula Pikler* (1864-1937)[19]. He approached problems of state and law from the viewpoint of sociology based on natural sciences. He viewed legal philosophy as the natural science of law. Pikler's positivism conforms the theory by Comte, since he treated law as fact of society. Herbert Spencer's influence is revealed in his ideas of concluding law from the evolution laws of society. He believes that people act not by instincts but by purposeful discretion (theory of discretion), and according to this, people realise and develop norms and institutions satisfying their needs more and more perfectly. In this way people establish society, institutions and law which are considered rational and purposeful by them. The first ones, who recognise purposeful discretion, are the most outstanding members of a society, the so called educated classes. From the 1910s Pikler was mainly concerned with biological and psychological reasons behind the phenomena of society. Consequently, he became estranged from questions of law and legal philosophy, and while changing his field of interest in science, he carried out experiments in psychophysics and sense physiology. Its consequences were mostly published in German.

The period after the turn of the 19th and 20th century brought a significant change in the history of both European and Hungarian philosophy of law. As a result of Neo-Kantian philosophy having been established on the Continent, the traditional approaches of natural law, legal positivism and also of historical theory were surpassed. Jurisprudence was seeking new ways emphasising views of episthemology, methodology and modern value doctrines. This process in Hungarian legal philosophy is connected to the activity of *Bódog Somló* (1873-1920), whose oeuvre resulted in abolishing the previous falling behind in the development and foundation of Neo-Kantian legal philosophy in Hungary.[20]

Somló is regarded as the most well-known representative of Hungarian legal philosophy. His relatively brief career of a quarter of century is divided into two stages. His study *A jog értékmérői* (Value standards of law) published in 1910 is a work signing the boundary of a period. The first stage of his activity is viewed as full acceptance and declaration of Herbert Spencer's doctrines, and he also declared Gyula Pikler's theoretical attitude based on natural science and psychology[21] and partly materialistic philosophy of history. He focused his attention on naturalist sociological problems. During this period Somló became, besides Ágost Pulszky and Gyula Pikler, the third outstanding representative of Hungarian positivist philosophy of law. In the second stage of his scientific career came the Neo-Kantian turn, which established the most prospering period of Hungarian legal philosophy so far, lasting until the middle of the century, until the Marxist theory of law gained ground. While earlier Somló had considered legal philosophy

---

[19] *Gyula Pikler*'s main works of legal philosophy: Bevezető a jogbölcseletbe [Introduction to philosophy of law], Budapest, Athenaeum, 1892; Az emberi egyesületek és különösen az állam keletkezése és fejlődése [The origin and development of state in particular], Budapest, Politzer, 1897; A jog keletkezéséröl és fejlodéséről [About the origin and development of law], Budapest, Politzer, 1897

[20] *Bódog Somló*'s main works of legal philosophy: Állami beavatkozás és individualizmus [Stateintervention and individualism], Budapest, Politzer, 1903; Jogbölcselet [Philosophy of law], Pozsony, Stampfel, 1901; Jogbölcseleti elõadások [Lectures on jurisprudence], Kolozsvár, Sonnenfeld, 1906; Masstäbe zur Bewertung des Rechts, in: Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, 3 (1909-10) pp. 508-522.; A jog értékmérői [Values standards of law], in: Huszadik Század, 11 (1910) pp. 1-14.; Das Wertproblem, in: Zeitschrift für die philosophie und philosophische Kritik, (1912) pp. 66-95.; A jog alkalmazásáról [About legal application], in: Jogállam, 10 (1911) 2-3, pp. 97-103. and 177-189.; Die Anwendung des Rechts, Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht der Gegenwart, 38 (1911) pp. 55-74.; A szokásjog [The legal custom], in: Farkas Lajos emlékkönyv, Kolozsvár, Stein J., 1914, pp. 339-369.; A helyes jog elméletérl [On the theory of right law], Kolozsvár, 1912-13; Juristische Grundlehre, Leipzig, Verlag von Felix Meiner, 1917 [2. ed: 1927, and reprinted: Aalen, Scientia Verlag, 1973]; Jogbölcsészet [Legal philosophy], Budapest, Grill Károly Könyvkiadója, 1920

[21] Cf. common essay of Pikler and Somló: *Gyula Pikler – Bódog Somló*, Der Ursprung des Totemismus. Ein Beitrag zur materialistischen Geschichtstheorie, Berlin, K. Hoffmann Rechtswissenschaftkicher Verlag, 1900

and legal sociology as equal, the Neo-Kantian model caused him to separate these two areas of the investigation of law. The outcomes of this period are his works which founded Somló's scientific reputation as legal philosopher in Hungary and mainly in German-speaking territories. Hungarian jurisprudence can be proud of the fact that Bódog Somló, besides Rudolf Stammler, Gustav Radbruch, Hans Kelsen and Alfred Verdross is regarded as a great representative of European Neo-Kantian philosophy of law.

In his works published around the turn of the century, he criticised the contemporary 'official' scientific ideal from the standpoint of natural scientific positivism and evolutionism. His positivist theoretical attitude at that time was completed by public-scientific activity. One of his major works in this period was his book titled *Állami beavatkozás és individualizmus* (State intervention and individualism) published in 1930. An increased role of state along with the evolution of monopol capitalism of that time demanded a revision of the functions and institutions of law, state and politics. In his *Jogbölcseleti előadások* (Lectures on legal philosophy) published in 1906 a large number of theses from his major work *Juristische Grundlehre*–although the earlier positivist view remains unchanged–are revealed. By distinguishing pure and applied (normative) sciences, he founded the starting-point of his Neo-Kantian philosophy, which is concerned with the investigation of two issues: 1. determination of preconditions (concept) of law (basic doctrine of law), 2. research of correct law (value doctrine of law). His turn towards Neo-kantian philosophy took place when dealing with the issue of correct law–under the influence of Rudolf Stammler–then it was completed in his comprehensive book published in German under the title *Juristische Grundlehre*, in 1917. In Somló's main work, according to contemporary Neo-Kantian philosophy, an analytical analysis of the concept and conceptual elements of law–regardless its content–is given. He was urged by enthusiastic welcome to his book, to investigate the value doctrine of law in a similarly comprehensive way. In order to do this, he establish an independent philosophical thesis (epistemological approach), which was published as posthumous fragments only after his early death, in 1926.[22]

Somló's work resulted in propagating the mentality of Neo-Kantian tendency in legal philosophy in Hungary. Somló's influence can clearly be captured in his kindest student's, *Gyula Moór*'s (1888-1950) activity, who was the most recognised Hungarian legal philosopher between the two World Wars, professor of the universities in Szeged and later in Budapest.[23] At the beginning of the 1920s Barna Horváth called Moór the founder

---

[22] Prima philosophia. Gedanken zu einer erster Philosophie, Berlin und Lepzig, Walter de Gruyter & Co., 1926

[23] *Gyula Moór*'s main works of legal philosophy: Stammler „Helyes jogról szóló tana", Budapest [Stammler's „rightlaw theory"], 1911; A jog fogalma és az anarchizmus problémája Stammler jogphilosophiájában [The concept of law and problem of anarchism in Stammler's legal philosophy], in: Athenaeum, (1911) 4, pp. 1-35.; Die Reform des ungarischen Schwurgerichtes, in: Der Rechtsgang, 2 (1914) 2, pp. 142-204.; Macht, Recht, Moral. Ein Beitrag zur Bestimmung des Rechtsbegriffes, Szeged, 1922; Bevezetés a jogfilozófiába [Introduction to philosophy of law], Budapest, 1923; Eine Rechtsphilosophie des "kritischen Relativizmus", in: Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, 17 (1923-24) pp. 84-102.; Das Logische im Recht, in: Internationale Zeitschrift für Theorie des Rechts, (1927-28) 3, pp. 157-203.; Zum ewigen Frieden. Grundriss einer Philosophie des Pazifismus und des Anarchizmus, Leipzig, 1930; A jogi személyek elmélete [Theory of legal entity], Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1931; Reine Rechtslehre, Naturrecht und Rechtspositivizmus, in: Gesellschaft, Staat und Recht. Festschrift gewidmet Hans Kelsen zum 50. Geburtstag, Wien, 1931, pp. 58-105.; Creazione e applicazione del diritto, in: Rivista Internationale di Filosofia del Diritto, 14 (1934) pp. 653-680.; Das Problem des Naturrechts, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 28 (1935) 3, pp. 325-347.; Szociológia és jogbölcselet [Sociology and legal philosophy], Budapest, 1934; Reine Rechtslehre. Randbemerkungen zum neuesten Werk Kelsens, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 15 (1935) 3, pp. 330-343.; Jogfilozófia [Philosophy of law], Budapest, Magyar Élet, 1936; Öffentliches und privates Recht, in: Revue Internationale de la théorie du droit, 12 (1938) 1, pp. 9-21.; Das Rechtssystem, in: Revue Internationale de la théorie du droit, 1 (1939) pp. 1-13.; Der Wissenschafts-Charakter der Jurisprudenz, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 20 (1940) 1, pp. 20-37.; A jog mivolta az újabb kultúrfilozófia megvilágításában [The nature of law in light of the new tendency in cultural philosophy], in:

of a 'new Hngarian legal philosophy'. Moór created something new in his comprehensive attitude, which was by some critics called, not without reason, an eclectic theory.

Being attached to Neo-Kantian philosophy of law, Moór was mainly influenced by Rudolf Stammler and Bódog Somló. Hans Kelsen's theory must also be mentioned as a permanent base of comparison to Somló's philosophy of law even if they often had divergent views.[24] When forming his own philosophical system, Moór is characterised by a complex approach to the problems raised by his philosophical and legal philosophical antecedents that exerted influence on him. In his first comprehensive work published in 1923 he mentions three independent fields of investigation: 1. definition of the concept of law (fundamental doctrine of law), 2. scientific investigation of general causality in law (sociology of law) 3. the question of correctness of law (value doctrine or legal axiology). In this basic work he worded the 'methodology of statutory law' as the fourth field of legal philosophy in a wider sense.

From the late 1920s on Moór wanted to elaborate his legal philosophical system on the basis of paradigms of 'Baden' or 'value doctrine school' represented by Wilhelm Windelband and Heinrich Rickert, seeking new paths in Neo-Kantian philosophy. Meanwhile Moór was seeking connection between the world of reality (Sein) and that of value (Sollen)–which as the central problem of Neo-Kantian legal philosophy–instead of strictly separating the two spheres as some thinkers did by stating an antagonism between them. Consequently, he interpreted law as phenomenon belonging to the realm of 'reality of values'. In the 1930s he thought he could mostly rely on Heinrich Rickert's philosophy, but then at the beginning of the 1940s he turned to Neo-Hegelian philosophical theses of Nicolai Hartmann. In the works published in the early 1940s he saw the opportunity to renew the philosophy of law in a 'new tendency of cultural philosophy', which was a sort of synthesis of Neo-Kantian and Neo-Hegelian philosophical thoughts. In consequence, he sees in law not only a system of statutes containing abstract regulations but also the realities of human activities in which the intellectual content of law becomes reality. It is regrettable that because of the war and the years of upheaval following it, he had no opportunity to elaborate his system of legal philosophy based on new philosophical ideas. The most everlasting and also the most cited part of Moór's work is the investigation of the concept of law. It is the issue that brought his teacher's, Bódog Somló's most considerable influence. Among abundant theories of power and force, Moór carried out a sophisticated investigation of the concept of law by transferring the idea of social reality to the realm of law and thus he opened up new possibilities for the investigation of characteristic features of the regime behind law.

From the early 1930s, in the prevailing Neo-Kantian philosophy *Barna Horváth* (1896-1973) created a new colour in the Hungarian traditions of legal philosophy.[25] His

---

Athenaeum, (1942) 3, pp. 237-252.; Recht und Gesellschaft, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 21 (1942) 5, pp. 537-567.; Was ist Rechtsphilosophie?, in:Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, "Ungarn-Heft", 37 (1943) pp. 3-49.; A szabad akarat problémája [Problem of free will], Budapest, 1943; Újkantiánizmus és újhegeliánizmus a jogfilozófiában [Neo-Kantianism and neo-Hegelianism in the philosophy of law], in: Magyar Jogi Szemle, (1943) 3, pp. 71-85.; A jogbölcselet problémái [Problems of philosophy of law], Budapest, 1945; Tegnap és holnap között [Between yesterday and tomorrow], Budapest, Révai, 1947

[24] Cf. *József Szabadfalvi*, Moór Gyula Kelsen-interpretációja [Gyula Moór's Kelsen-interpretation], in: Hans Kelsen: Az államelmélet alapvonalai, Miskolc, Bíbor Kiadó, 1997, pp. 105-121.

[25] *Barna Horváth*'s main works of legal philosophy: Die Idee der Gerechtigkeit, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 7 (1928) pp. 508-544.; Természetjog és pozitivizmus [Natural law and legal positivism], in: Társadalomtudomány, 8 (1928) pp. 212-247.; Gerechtigkeit und Wahrheit, in: Internationale Zeitschrift für Theorie des Rechts, 4 (1929) pp. 1-54.; Die Gerechtigkeitslehre des Sokrates und des Platon, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 10 (1930) pp. 258-280.; Die Gerechtigkeitslehre der Vorsokratiker, in: Studi Filosofico-Giuridici dedicati a Giorgo Del Vecchio, Modena: Societa Tipografica Modenese, 1930, pp. 336-372.; Die Gerechtigkeitslehre des Aristoteles, Szeged, Szeged Városi Nyomda, 1931; Hegel und das Recht, in: Zeitschrift

career was first promoted by Gyula Moór in the 1920s and then became famous as professor of Szeged university, In his view of legal theory, which he preferred calling legal sociology or even *'pure legal sociology'* according to Hans Kelsen's terminology, his originality was mainly revealed in his so called synoptic attitude and the functionally related processional legal view. He has created something new by conforming two paradigms that were considered antagonistic in contemporary legal philosophy. A parrallel existence of Neo-Kantian (Lask, Rickert, Verdross, Kelsen, etc.) and pragmatic-empirical attitudes (Pound, American realism, psychologism, etc.) and their relation to each other was regarded as a breakthorough not only in Hungarian but also in European legal thinking. The consideration of these two influential paradigms is not by chance. While between the two World Wars Neo-Kantian paradigm is to be considered evident in Middle Europe, pragmatism appeared as a new idea mainly in the Hungarian public view of legal philosophy. Barna Horváth's susceptibility to empirism can be attributed to two reasons. On one hand, he as practising lawyer realised contradictions in norms and reality, which was neglected by Neo-Kantian philosophy. On the other hand, during his journey to England in the late 1920s, Anglo-Saxon legal culture made a great impact on him.

The synoptic method elaborated by Horváth is an original interpretation of one of the fundamental questions of Neo-Kantian legal philosophy, namely the connection between value and reality. The most significant representatives of 'contemporary' Hungarian philosophy of law, including Moór Somló and Horváth, all concerned themselves with finding a solution to this problem. Horváth's starting point was the essence of legal activity, and considered law as a pattern of thoughts in a judge's mind, which is nothing else in this way but a 'reflexive theoretical product'. The procedure by a lawyer becomes synoptic through his applying a legal case to a legal norm, and at the same time, vica versa, relating a legal norm to a legal case. The lawyer, therefore, relates normative matters of fact to real matters of fact. In order to do this job, the lawyer needs a knowledge of facts selected according to legal rules, and also a knowledge of laws selected according to matters of fact. While a practising lawyer focuses his attention mainly on a legal case, a theoretical lawyer concentrates on statutes of law, but both consider the legal case and the law at the same time.

According to Horváth's processional legal attitude, closely related to his synoptic method, law cannot simply be regarded as norm but as an abstract behaviourial pattern and relating actual behaviour, or in other words, a connection between norm and behaviour, which is the procedure itself. Procedure is the 'genus proximum' of law. That is to say, a continuous relation (of synoptic structure) of a legal case to the legal norm will create a procedural process. In Horváth's opinion, law as the most developed social procedure establishes the most advanced stage of procedures by establishing the most developed procedural institution.

---

für öffentliches Recht, 12 (1932) pp. 52-89.; Bevezetés a jogtudományba [Introduction to jurisprudence], Szeged, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., 1932; Rechtssoziologie. Probleme des Geselschaftslehre und der Geschichtslehre des Recht, Berlin-Grunewald, Verlag für Staatswissenschaften und Geschichte G.m.b.H. 1934; Sociologie juridique et Théorie Processuelle du droit, in: Archives de Philosophie du droit et de Sociologie Juridique, 5 (1935) pp. 181-242.; Macht, Recht, Verfahren, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, 30 (1936) pp. 67-85.; A jogelmélet vázlata [Sketch of legal theory], Szeged, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., 1937; Der Sinn der Utopie, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 20 (1940) pp. 198-230.; Der Rechtsstreit des Genius. I. Sokrates, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 22 (1942) pp. 126-162.; Der Rechtsstreit des Genius. II. Johanna, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 22 (1942) pp. 295-342.; Der Rechtsstreit des Genius, II. Johanna, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 22 (1942) pp. 395-460.; Prolegomena zur Soziologie, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, "Ungarn-Heft", 37 (1943) pp. 50-67.; Angol jogelmélet [English legal theory], Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1943

Barna Horváth's role lies in the fact that traditional German-Austrian ties of the 20th century Neo-Kantian Hungarian legal philosophical thoughts were 'tailored' by him through transferring Anglo-Saxon theories of jurisprudence and created new perspectives for further development in Hungarian legal theory. Regretfully, the Second World War and the following political changes forced him to emigrate in 1949 and there he did not have the opportunity to continue developing his theory.

From the late 1930s we can see attempts by a new and highly talented generation, mostly by the students of Gyula Moór and Barna Horváth. The first publications by Moór's students *József Szabó*[26] and *Kornél Solt*[27] and by Horváth's students *István Bibó*[28], *Tibor Vas*[29], *Vera Bolgár* and *István Losonczy*[30] from Pécs are considered as attempts to definitely discredit the Neo-Kantian model. They represent a new generation, who had the opportunity to make Hungarian legal philosophy a part of European standard in the international culture of legal philosophy so as to make it conform challenges of the period after World War II, since they had a comprehensive knowledge of German jurisprudence, of English-American, French, etc. literature and they could also improve their predeccessors' professional connections abroad. However, this 'challenge' was turned to a different direction as a result of the widely known political events in Central-Eastern Europe. The left-wing (communist) overtake of power in Hungary in 1948/49 hampered not only political, economic and cultural boom after the war, consequently obstructing the establishment of the Western-European model of development, but–as we could realise later–resulted in a four-decade detour in the evolution of Hungarian legal philosophy. The changes produced a far-reaching effect on the tradition of Hungarian legal philosophy. Gyula Moór, the doyen of this era was forced to retire from the university of Budapest in 1949, and before the administration of the new era and the official science policy could finally abandon him, he died at the beginning of 1950. Barna Horváth–who would have become the head of Moór's department in consolidated conditions–was forced to emigrate in his full creative power at the very end of 1949. Transformations after the 'decisive year' have brought about far-reaching changes in the lives of his students who stayed in the country. József Szabó and István Bibó, having been promoted to the post of university professor in Szeged after the war, were removed from the university chair. In addition, József Szabó after an unsuccessful attempt to emigrate, was sent to prison for two and a half year. István Bibó's scientific career was also broken. After the years in prison due to his political role in 1956, Bibó could only work as a librarian until he retired.

---

[26] *József Szabó*, A jog alapjai [The foundations of law], Budapest, Magyar Társadalomtudományi Társulat, 1938; A jogászi gondolkodás bölcselete [Philosophy of lawyer's thinking], Szeged, 1941; Hol az igazság? A bírói lélektan problémái [Where is the justice? Problems of judge's psychology], in: Társadalomtudomány, 22 (1942) 1, pp. 1-55.; Wahrheit, Wert und Symbol im Rechte, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, "Ungarn-Heft", 37 (1943) pp. 101-121.; Der Rechtsbegriff in einer neutralistischen Beleuchtung, in: Österreichische Zeitschrift für öffenliches Recht, 1 (1948) 3, pp. 291-331.

[27] *Kornél Solt*, A normatív tényálladéki elemek problémája [The problem of normative elements], Budapest, Szent István Kiadó, 1940; A desuetudo problémája [The problem of desuetudo], in: Magyar Jogi Szemle, (1944) 3, pp. 82-94.

[28] *István Bibó*, Kényszer, jog, szabadság [Compulsion, law, liberty], Szeged, Szegedi Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., 1935; Le dogme du „bellum justum" et la theorie de l'infaillibilité juridique. Essai critique sur la théorie pure du droit, in: Revue Internationale de la Theorie du Droit, 10 (1936) 1, pp. 14-27.; Rechtskraft, rechtliche Unfehlbarkeit, Souveränität, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 17 (1937) 5, pp. 623-638.

[29] *Tibor Vas*, Die Bedeutung der transzendentalen Logik in der Rechtsphilosophie, Szeged, Szegedi Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., 1935; A tiszta jogtan és a szemléleti jogelmélet [The pure theory of law and observational theory], Kecskemét, Szellem és Élet, 1937

[30] *István Losonczy*, Über die Möglichkeit und den Wissenschaftscharakter der Rechtswissenschaft, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 17 (1937) 2, pp. 145-194.; A funkcionális fogalomalkotás lehetősége a jogtudományban [Possibility of functional concept-making of jurisprudence], Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1941; Jogfilozófiai előadásainak vázlata [Sketch of legal philosophy lectures], Pécs, 1948

Others, like István Losonczy, altered their careers, and he, for example, became professor of criminal law instead of legal philosophy at the University of Pécs. Kornél Solt, who with the reference by his master, Gyula Moór had a good chance to apply for the university chair of legal philosophy at the university of Debrecen, worked as a practising lawyer in spite of a promising university career, although he later published several theoretical studies. The highly talented Tibor Vas is also to be mentioned here, who as a Horváth student was a great promise for legal philosophical studies. The year of change for him resulted in a change of paradigm in legal philosophy. As a result, he became one of the most devoted theorists of the Marxist legal doctrine and extensively crticised his predeccessors and teachers.

The mid-1980s signalled the revival of Hungarian legal philosophy. By this time the Soviet type Marxism has lost ground in legal philosophical literature. Further confirmation of the previously unquestionable paradigms have not put researchers' existence into risk any longer. For jurists concerned with legal theory, it was only a choice of values to decide which paradigm would be fundamental for them. One of the forms of finding new ways was provided by studies in Hungarian traditions of legal philosophy before the year of change, which were carried out by the concerned researchers still alive and the younger generations who view this kind of tradition as a neglected value and take responsibility for the rehabilitation of their predeccessors' work.[31]

---

[31] See from the literature on the subject: *András Karácsony*, Jog és erkölcs. Kelsen és Verdross szerepe Bibó jogfelfogásának alakulásában [Law and morality. Kelsen and Verdross's influence to Bibó's comprehension of law], in: A szabadság kis körei. Tanulmányok Bibó István életművéről, ed. Iván Zoltán Dénes, Budapest, Osiris Kiadó, 1999, pp. 166-187.; *Lajos Cs. Kiss*, Szabadság és kényszer. Horváth Barna szellemi pályája [Liberty and Compulsion. Barna Horváth's intellectual career], in: Barna Horváth, Angol jogelmélet, Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., 2001, pp. 569-611.; *László Kupa*, Pulszky Ágost bölcselete [Ágost Pulszky's philosophy], Budapest, Seneca Könyvkiadó, 1996; *Loss–Szabadfalvi–Szabó–H.Szilágyi–Ződi*, Portrévázlatok a magyar jogbölcseleti gondolkodás történetéből [Portrays from history of legal philosophical thinking in Hungary], Miskolc, Bíbor Kiadó, 1995; *Endre Nagy*, Erény és tudomány. Vázlat Somló Bódog gondolkodói pályájáról [Virtue and science. Sketch of Bódog Somló's philosophical career], in: Világosság, 23 (1981) 12, pp. 764-772.; Bevezetés Horváth Barna: Demokrácia és jog című tanulmányához [Introduction to Barna Horváth's Democracy and Law], in: Medvetánc, (1985) 2-3, pp. 294-303.; Lehet-e tudományos a világnézet? Pikler Gyula értékmentes jogszociológiája [Can ideology be scientific? Gyula Pikler's value-free legal sociology], in: Világosság, 33 (1991) 2, pp. 81-92.; Elhajló pályaképek. Bibó és Horváth Barna [Divergent careers. Bibó and Barna Horváth], in: Iván Zoltán Dénes (ed.), A hatalom humanizációja, Pécs, Tanulmány Kiadó, 1993, pp. 84-90.; *Péter Paczolay*, Moór Gyula jogfilozófiája [Gyula Moór's philosophy of law], in: Jogtudományi Közlöny, 44 (1989) 10, pp. 505-512.; *Béla Pokol*, A XIX. századi magyar jogelmélet [Hungarian legal philosophy in 19th-century], in: Magyar Jog, 53 (1998) pp. 291-293; Moór Gyula és Horváth Barna jogkoncepciója [Legal theory of Gyula Moór and Barna Horváth], Magyar Jog, 53 (1998), pp. 257-263; *Kornél Solt*, Moór Gyula jogfilozófiájáról [About Gyula Moór's philosophy of law], in: Holmi, 6 (1994) 12, pp. 1850-1862.; *Felix Somló*, Schriften zur Rechtsphilosophie (Ausgewählt und eingeleitet von Csaba Varga), Budapest, Akadémia Kiadó, 1999; *József Szabadfalvi*, Moór Gyula pályakezdése [The beginning years of Gyula Moór's career], in: Jogtudományi Közlöny, 44 (1989) 10, pp. 497-504.; „Demokrácia és jog". Adalékok Horváth Barna politikaelméletéhez (1945/46.) [„Democracy and Law". Some aspects on the political theory of Barna Horváth], in: Magyar Közigazgatás, 40 (1990) 7, pp. 605-613.; Moór Gyula. Egy XX. századi magyar jogfilozófus pályaképe [Gyula Moór. A sketch of a 20th-century Hungarian legal philosopher], Budapest, Osiris-Századvég, 1994; Vonzások és taszítások – Moór Gyula és Horváth Barna kapcsolata [Attractions and repulsions – the relations between Gyula Moór and Barna horváth], in: Magyar Jog, 44 (1994) 11, 654-660.; „Coactus tamen volui!" Bibó István jogbölcseleti munkássága [„Coactus tamen volui!" István Bibó's activity in legal philosophy], in: Forrás, 22 (1995) 12, pp. 13-21.; Bibó István és a szegedi iskola [István Bibó and the school of Szeged], in: A szabadság kis körei. Tanulmányok Bibó István életművéről, ed. Iván Zoltán Dénes, Budapest, Osiris Kiadó, 1999, pp. 125-152.; Wesen und Problematik der Rechtsphilosophie. Die Rechtsphilosophie on Gyula Moór, in: Rechtstheorie, 30 (1999) pp. 329-353; Angolszász hatások a második világháború előtti magyar jogbölcseleti gondolkodásban [Anglo-Saxon influence in the Hungarian legal philosophical thinking before the second world-war], in: Állam- és Jogtudomány, 40 (1999) pp. 51-88; Emlékezés Moór Gyulára [Remembrance to Gyula Moór], in: Magyar Szemle, 9 (2000) pp. 43-57.; Some Reflections on the Anglo-Saxon Influence in the Hungarian Legal Philosophical Traditions, in: Acta Juridica Hungarica, 42 (2001) pp. 111-119.; Moór Gyula, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2001; *József Szabó*, Moór Gyula emlékezete

A key precondition for us for being included in the European scientific life again is to know our traditions in legal philosophy and to apply all the research finds that our predeccessors have accumulated. However, we also have to be careful about fragmented oeuvres and they are to be compared to the scientific level of the concerned period. If we realise that there is a lack of original ideas and the theories only belong to the second line, we have to express this. On the other hand, however, we should be proud of what is valuable even today.

[Memory of Gyula Moór], in: Polis, (1989) 3, pp. 17-21.; Ki a káoszból, vissza Európába [From caos to Europe], Budapest, Kráter, 1993; József Szájer – Ádám Tóth (ed.), Moór Gyula 1888-1950 [Gyula Moór 1888-1950], Budapest, ELTE Jogász Társadalomtudományi Szakkollégium, 1988; *István Szilágyi*, Bibó István (1911-1979). Vázlat pályafutásáról és életművéről [István Bibó (1911-1979). A sketch of his career and life-work], Miskolc, Bibó István Olvasókör, 1990; *Csaba Varga*, Somló Bódog esete a pécsi jogakadémiával [Bódog Somló's encounter with the Pécs Law Academy], in: Jogtudományi Közlöny, 35 (1980) 8, pp. 543-546.; Bevezetés Hans Kelsen: Tiszta Jogtan c. művéhez [Introduction to Hans Kelsen's Pure Theory of Law], in: Hans Kelsen, Tiszta Jogtan, Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 1988, pp. XI-XVIII.; *Csaba Varga* (ed.), Aus dem Nachlass von Julius Moór, Budapest, ELTE „Összehasonlító jogi kultúrák" projektum, 1995; *Ágnes Zsidai*, Tény és érték. Moór Gyula és Horváth Barna jogfilozófiai vitája [Fact and value. A legal philosophy debate between Gyula Moór and Barna Horváth], in: Jogtudományi Közlöny, 44 (1989) 10, pp. 513-519.; A perspektíva tüneménye. Horváth Barna jogfilozófiája [Phenomenon of perspective. Barna Horváth's philosophy of law], in: Világosság, 32 (1991) 12, pp. 917-927.; Bibó István a jogfilozófus. Horváth Barna és Bibó István szellemi közössége [István Bibó as legal philosopher. Barna Horváth and István Bibó's spiritual community], in: Iván Zoltán Dénes (ed.), A hatalom humanizációja, Pécs, Tanulmány Kiadó, 1993 pp. 91-108.; A Tiszta Jogszociológia. (Bevezető tanulmány) [Pure legal sociology. An introduction], in: Barna Horváth, Jogszociológia, Budapest, Osiris Kiadó, 1995, pp. 11-58.

JUDr. Margita Čeplíková, CSc.

Slovensko a zmluvy cirkví so štátom

ÚVODNÉ POZNÁMKY

Vzťah medzi štátom a náboženskými organizáciami (cirkvami a náboženskými spoločnosťami) možno v prevažnej väčšine demokratických štátov označiť ako **neidentifikáciu** štátu a náboženského spoločenstva **za súčasnej kooperácie**, predovšetkým v záležitostiach všeobecného prospechu ako sú školstvo, zdravotníctvo, prípadne sociálna starostlivosť.[1] Medzi štáty tohto typu patria takmer všetky štáty Európskej únie.

Štát ako osobitný subjekt, nositeľ zvrchovanej moci, sa i na území Slovenskej republiky neidentifikuje so žiadnou cirkvou. Princíp pluralizmu v duchovnej oblasti je vyjadrený v Ústave Slovenskej republiky v článku 1, ods. 1: **„Slovenská republika** je zvrchovaný, demokratický a právny štát. **Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“**[2] V súčasnosti je na území Slovenskej republiky celkovo zaregistrovaných **16 cirkví a náboženských spoločností.**[3]

V zmysle § 4 ods. 2 **zákona č. 394/2000 Z. z., ktorým sa mení zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností** (v spojitosti s čl. 1 ods. 1, druhá veta Ústavy SR) **všetky cirkvi a náboženské spoločnosti** majú **pred zákonom rovnaké postavenie.** Týmto bola explicitne vyjadrená a právne zakotvená rovnosť cirkví, ktorá bola doposiaľ len faktická, pričom ustanovenie takéhoto charakteru v právnych predpisoch konfesného práva absentovalo. Aj keď táto významná právna zásada dovtedy explicitne vyjadrená nebola, subsidiárne ju bolo možno odvodiť z ustanovenia článku 1 ods. 1 druhej vety ústavy. Zakotvenie rovnosti cirkví a náboženských spoločností pred zákonom vyjadrilo snahu štátu integrovať všetky existujúce náboženské organizácie ako súčasť slovenskej spoločnosti rovnakým spôsobom a rovnakým právnym obsahom. Snaha neprivilegovať žiadnu z existujúcich cirkví a náboženských spoločností na Slovensku, priviedla štát k právnej proklamácii rovnakého práva pre všetky cirkvi a náboženské spoločnosti uzatvárať zmluvy so štátom. V § 4 ods. 5 zákona č. 394/2000 Z. z. je stanovené: **„Štát môže s cirkvami a náboženskými spoločnosťami uzatvárať zmluvy o vzájomnej spolupráci.“** V ostatných rokoch sa toto právne ustanovenie uviedlo do života uzavretím dvoch zmlúv - Základnej zmluvy medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou a Zmluvy medzi Slovenskou republikou a cirkvami a náboženskými spoločnosťami registrovanými podľa zákona č. 308/1991 v znení zákona č. 394/2000 Z. z.

---

[1] Bližšie pozri: Tretera, J. R.: Konfesní právo a církevní právo, Praha 1997, s. 105.

[2] Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky (Komentár k novelizácii ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.), Heuréka 2001, Bratislava 2001, s. 18.

[3] Ide o tieto cirkvi a náboženské spoločnosti, pôsobiace na základe zákona alebo súhlasu štátu na území Slovenskej republiky: 1. Apoštolská cirkev na Slovensku; 2. Bratská jednota baptistov v Slovenskej republike; 3. Cirkev adventistov siedmeho dňa, Slovenské združenie; 4. Cirkev bratská v Slovenskej republike; 5. Cirkev československá husitská na Slovensku; 6. Evanjelická cirkev augsburského vyznania na Slovensku; 7. Evanjelická cirkev metodistická, Slovenská oblasť; 8.Gréckokatolícka cirkev v Slovenskej republike; 9. Kresťanské zbory na Slovensku; 10. Náboženská spoločnosť Jehovovi svedkovia v Slovenskej republike; 11. Pravoslávna cirkev na Slovensku; 12. Reformovaná kresťanská cirkev na Slovensku; 13. Rímskokatolícka cirkev v Slovenskej republike; 14. Starokatolícka cirkev na Slovensku; 15. Ústredný zväz Židovských náboženských obcí v Slovenskej republike; 16. Novoapoštolská cirkev v Slovenskej republike.“

I. ZMLUVA MEDZI SLOVENSKOU REPUBLIKOU A SVÄTOU STOLICOU

Dňa 16. augusta 2000 vláda Slovenskej republiky na svojej 112. schôdzi schválila text **základnej, rámcovej zmluvy medzi SR a Svätou stolicou.** Táto zmluva bola pripravovaná pomerne dlhé obdobie zmiešanou komisiou, zloženou zo siedmych zástupcov Konferencie biskupov Slovenska a apoštolského nuncia a z ôsmych členov vlády. Garantom prípravy zmluvy za vládu Slovenskej republiky sa stal minister zahraničných vecí Eduard Kukan. História prípravy zmluvy sa datuje od roku 1996 a presahuje pôsobenie jednej vlády (začiatky jej príprav spadajú ešte do obdobia vlády Vladimíra Mečiara). Proces jej prípravy bol však z nedostatku politickej vôle zastavený v auguste 1998. K pokračovaniu rokovaní o jej obsahu došlo až začiatkom roku 1999. V novembri 1999 bol základný text zmluvy technicky parafovaný.[4]

Dňa 24. novembra 2000 bola Základná zmluva medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou podpísaná predsedom vlády Slovenskej republiky Mikulášom Dzurindom a štátnym sekretárom Svätej stolice kardinálom Angelom Sodanom.[5] Národná rada Slovenskej republiky vyjadrila súhlas s ratifikovaním zmluvy dňa 30. novembra 2000 (ratifikáciu podporili poslanci všetkých parlamentných strán, zo 113 prítomných poslancov bolo za jej ratifikáciu 100). Zmluva podliehala ratifikácii zo strany Svätej stolice v súlade s jej procesnými pravidlami a ratifikácii zo strany Slovenskej republiky v súlade s jej právnym poriadkom, teda ratifikácii prezidentom republiky. Zavŕšenie procesu uzatvárania zmluvy predstavovala slávnostná výmena ratifikačných listín medzi prezidentom SR Rudolfom Schusterom a štátnym sekretárom Svätej stolice Angelom Sodanom dňa 18.12.2000 vo Vatikáne, aktom ktorej nový dokument vstúpil do platnosti. Slávnostný ceremoniál korunoval vyše štvorročné úsilie vlády SR, vatikánskeho Štátneho sekretariátu, Apoštolskej nunciatúry na Slovensku, zmiešanej i expertnej komisie. Ako uviedol pápež Ján Pavol II., výmenou ratifikačných listín základnej zmluvy sa začala nová etapa vo vzájomných vzťahoch medzi Svätou stolicou a Slovenskou republikou.[6]

Uzavretie zmluvy bolo vysoko pozitívne hodnotené nielen v cirkevných kruhoch, ale aj jednotlivými predstaviteľmi štátnej moci. Prezident Slovenskej republiky Rudolf Schuster v tejto súvislosti vo Vatikáne uviedol: „Ide o prvý dokument medzi Slovenskom a Svätou stolicou, ktorý odráža množstvo spoločenských, ekonomických, politických a kultúrnych faktorov, ako aj záujmov vysporadúvať sa s dedičstvom posledných 50 rokov.“[7] Symbolickou sa stala skutočnosť, že sa zmluvné vzťahy nadviazali ešte počas veľkého jubilea roku 2000. Ako pri výmene listín uviedol kardinál Ján Chryzostom Korec: „.. prijatie zmluvy je dôkazom, že Slovenská republika uznáva duchovnú moc pôsobenia katolíckej cirkvi.“[8] Na druhej strane výhodou pre SR je skutočnosť, že zahraničná politika a diplomacia Svätej stolice má svetové rozmery a vplyv. Z tohto dôvodu uzavretie zmluvy s ňou znamená dôležitý kredit a možnosti SR v zahraničnej politike i diplomacii, ako aj v jej integračných snahách.[9]

V zmysle článku 1 uvedenej zmluvy sa **Slovenská republika a Svätá stolica** vzájomne považujú za **nezávislé a autonómne subjekty medzinárodného práva**, pričom tento princíp budú uplatňovať vo vzájomných vzťahoch. Slovenská republika uznáva právo

---

[4] O chronológii týchto udalostí bližšie pozri: Pravda, roč. X, 2000, č. 190, s. 5.
[5] Pápež Ján Pavol II. v súvislosti s podpísaním zmluvy zdôraznil jej význam pre celkové postavenie cirkvi a jej inštitúcií v právnom štáte. Bližšie pozri: Národná obroda, roč. XI, 2000, č. 272, s. 1.
[6] Bližšie pozri: Katolícke noviny, roč. 116, 2001, č. 1, s. 2.
[7] Pravda, roč. X, 2000, č. 292, s. 1.
[8] Národná obroda, roč. XI, 2000, č. 292, s. 1.
[9] Pozri bližšie: Šmid, M.: Príprava Základnej zmluvy medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou v roku 1999. In: Ročenka Ústavu pre vzťahy štátu a cirkví 1999, Ústav pre vzťahy štátu a cirkví, Bratislava 2000, s. 112.

katolíckej cirkvi v Slovenskej republike i jej členov na slobodné a nezávislé pôsobenie, ktoré zahŕňa najmä **právo verejného vyznávania, hlásania a uskutočňovania katolíckej viery**, slobodu pri plnení poslania katolíckej cirkvi, vykonávanie jej kompetencií ustanovených kanonickým právom, realizáciu vlastníckeho práva k jej finančným a materiálnym prostriedkom a spravovanie jej vnútorných vecí. Na druhej strane „Svätá stolica garantuje, že katolícka cirkev využije všetky vhodné prostriedky na mravné formovanie obyvateľov Slovenskej republiky v prospech spoločného dobra podľa princípov katolíckej náuky v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky.“[10] I na tomto mieste možno podčiarknúť fakt, že podobu vzťahu štátu a cirkví na Slovensku určuje **právny poriadok**, ktorého **tvorcom** je **štát**. V zmysle článku 3 zmluvy má **katolícka cirkev** výlučné právo stanovovať a meniť **svoj právny poriadok**. Tento právny poriadok však na rozdiel od oficiálneho právneho poriadku štátu **nedisponuje všeobecnou záväznosťou.**

Rozsah a obsah práv, ktoré poskytuje štát ako nositeľ moci cirkvám a náboženským spoločnostiam, je jedným z rozhodujúcich ukazovateľov vyrovnanosti politiky, rovnováhy štátnych rozhodnutí a stupňa demokracie.[11] Katolícka cirkev podľa dikcie uvedenej zmluvy má právo zriaďovať, spravovať a využívať na výchovu a vzdelávanie základné a stredné školy, vysoké školy a školské zariadenia v súlade s podmienkami ustanovenými právnym poriadkom Slovenskej republiky. Má právo pôsobiť pri uzatváraní manželstiev podľa kanonického práva. Manželstvo uzavreté pred predstaviteľom cirkvi má na území SR rovnaké právne postavenie a účinky ako manželstvo uzavreté občianskou formou. Štátnu evidenciu manželstiev uzavretých podľa kanonického práva a ich zápis v matrike do knihy manželstiev upravuje právny poriadok Slovenskej republiky. Okrem toho má táto cirkev právo vykonávať pastoračnú starostlivosť o veriacich v ústavoch na výkon väzby a v nápravnovýchovných ústavoch na výkon trestu odňatia slobody a iné práva. Je treba zdôrazniť, že **výkon uvedených práv** musí byť **v súlade** s podmienkami ustanovenými **právnym poriadkom Slovenskej republiky**.

Základná zmluva nerozlišuje medzi katolíckou cirkvou latinského obradu a katolíckymi cirkvami východného obradu. Pod termínom „Katolícka cirkev“ rozumie obe jej zložky, pôsobiace na území Slovenskej republiky – rímskokatolícku cirkev i gréckokatolícku cirkev.[12] Zmluva je **štandardnou medzinárodnou zmluvou prezidentského typu**, ktorá vyžadovala nielen schválenie vo vláde, ale aj v parlamente a ratifikáciu prezidentom republiky. Zmeny a doplnky zmluvy sú možné len na základe vzájomnej dohody zmluvných strán, pričom sa musia vykonať písomnou formou.

Charakter zmluvy je **normatívny,** t. j. **všeobecný, rámcový**. Viaceré jej ustanovenia sa budú v budúcnosti konkretizovať v ďalších **štyroch osobitných – čiastkových medzinárodných zmluvách**. Ide o otázky rozsahu a podmienok uplatnenia práva výhrad vo svedomí, otázku finančného zabezpečenia katolíckej cirkvi, ustanovenia o výkone duchovnej služby v ozbrojených silách a policajných zboroch i oblasť pôsobenia katolíckej cirkvi v oblasti školstva. Na uzavretie týchto zmlúv nie je stanovený žiaden konkrétny termín, avšak s ich prípravou sa začalo už v tomto volebnom období.

---

[10] Základná zmluva medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou (dokument). In: Pravda, roč. X, 2000, č. 201, s. 17.

[11] Bližšie pozri: Šmid, M.: Základná zmluva medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou. In: Ročenka Ústavu pre vzťahy štátu a cirkví 2000, Ústav pre vzťahy štátu a cirkví , Bratislava 2001, s. 125.

[12] Podľa oficiálnych výsledkov sčítania ľudu z 26. 5. 2001 z celkového počtu obyvateľov Slovenskej republiky 5 379.455 predstavuje počet veriacich Rímskokatolíckej cirkvi v Slovenskej republike 3 708.120 (t. j. 68,93 %), počet veriacich Gréckokatolíckej cirkvi v Slovenskej republike činí 219.831 (4,08 %). Pozri bližšie: www.statistics.sk.

Príkladom je **osobitná zmluva medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou o duchovnej službe katolíckym veriacim v ozbrojených silách a ozbrojených zboroch Slovenskej republiky** uverejnená dňa 28. novembra 2002 pod **č. 648/2002 Z. z.,** ktorá je prvou konkretizáciou osobitnej zmluvy vyplývajúcej z ustanovení Základnej zmluvy medzi SR a Svätou stolicou. Zmluva nevyvolala veľkú polemiku, ani zásadné výhrady ministerstiev. Na jej základe bol zriadený Ordinariát ozbrojených síl v Slovenskej republike, t. j. osobitná diecéza na čele s biskupom pre armádu, políciu a väzenstvo. Na čele ordinariátu stojí ordinár, člen Konferencie biskupov Slovenska. Slovenská republika sa v zmluve zaviazala finančne podporovať činnosť ordinariátu a duchovných. Ordinariát na rozdiel od bežných biskupstiev nemá majetok, ani iné finančné príjmy. Zo štátneho rozpočtu sa počíta na jeho činnosť so 17 miliónmi korún ročne, pri plnom stave 70 vojenských duchovných (zatiaľ pôsobí len 19).[13]

Podobne sa pripravovala i **osobitná zmluva o katolíckej výchove a vzdelávaní**, ktorú vláda Slovenskej republiky schválila dňa 9.7.2003. V zmysle tejto zmluvy sa bude **na základných a stredných školách** vyučovať **katolícka náboženská výchova** ako jeden **z povinne voliteľných predmetov**. V prípade záujmu rodičov by sa mala vyučovať aj v predškolských zariadeniach. Doposiaľ sa náboženstvo vyučovalo ako povinne voliteľný predmet len na druhom stupni základných škôl a v prvom a druhom ročníku stredných škôl.[14]

Voči textu zmluvy boli vznesené ešte v júni 2003 závažné pripomienky zo strany Najvyššieho súdu SR a medzirezortných pripomienkovaní (celkovo 82 pripomienok). Najvyšší súd SR argumentoval tým, že uvedením zmluvy do života sa nadradí kanonické právo svetskému právu, poruší rovnosť cirkví pred zákonom, či zvýhodní katolícka cirkev oproti iným cirkvám. Výhrady voči uvedenej zmluve vzniesla i liberálna ANO, ktorá ju označila za nevýhodnú, nevypovedateľnú a diskriminujúcu nekatolíkov.[15] Oproti uvedeným námietkam vystupovalo Ministerstvo školstva SR, ktoré argumentovalo uzavretím zmlúv rovnakého charakteru i s ostatnými jedenástimi registrovanými cirkvami na Slovensku, čím bude dodržaná zásada rovného postavenia cirkví pred zákonom i zabezpečená rovnosť financovania škôl všetkých cirkví. Zmluva o katolíckej výchove a vzdelávaní patrí do kategórie zmlúv, ktoré priamo zakladajú práva a povinnosti fyzických alebo právnických osôb. Má prezidentský charakter, čo znamená, že ju pred ratifikáciou musí schváliť Národná rada Slovenskej republiky.

Ďalšia **osobitná medzinárodná zmluva medzi SR a Svätou stolicou o finančnom zabezpečení katolíckej cirkvi** ustanoví, v akej miere bude štát uvedenú cirkev v budúcnosti dotovať. Ešte v roku 2001 bola vtedajším ministrom kultúry Milanom Kňažkom ustanovená rezortná pracovná skupina Ministerstva kultúry SR na prípravu čiastkovej zmluvy o finančnom zabezpečení katolíckej cirkvi, ktorá úzko spolupracovala s obdobnou expertnou komisiou zriadenou Konferenciou biskupov Slovenska a so zástupcami Ministerstva financií SR. Z hľadiska rezortu kultúry je práca na príprave medzinárodnej zmluvy o financovaní katolíckej cirkvi kľúčovým momentom, predchádzať by jej však mala komplexná úprava financovania všetkých cirkví a náboženských

---

[13] Bližšie pozri: Sme (príloha), roč. 11, 2003, č. 175, s. 7

[14] Náboženskú výchovu navštevovalo v školskom roku 2002/2003 na Slovensku takmer 70 % žiakov II. stupňa základných škôl, etickú výchovu vyše 30 %. Uvedené údaje zistil Ústav informácií a prognóz školstva na požiadanie Ministerstva školstva SR predtým, ako začalo plánovať zavedenie náboženstva ako povinne voliteľného predmetu aj na I. stupni základných škôl. – Bližšie pozri: Sme, roč. 11, 2003, č. 175, s. 3.

[15] Bližšie pozri: www.sme.sk

spoločností prostredníctvom nového zákona o ich financovaní. Z týchto dôvodov sa jej príprava neočakáva v blízkej budúcnosti.[16]

Vzhľadom k tomu, že podľa § 4 ods. 3 v spojitosti s § 1 ods. 1 zák. č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v úplnom znení sa za všeobecne záväzné právne predpisy považujú i medzinárodné zmluvy, patrí uvedená inkorporovaná medzinárodná zmluva **k základným prameňom práva**, **regulujúcim právne postavenie katolíckej cirkvi na Slovensku**. V tejto súvislosti je na ňu priamo aplikovateľné ustanovenie čl. 7 ods. 5 Ústavy SR, ktoré uvádza: "**Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách**, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, **majú prednosť pred zákonmi**." Medzinárodné zmluvy sú prameňom medzinárodného práva, avšak na základe vnútroštátnej úpravy sa môžu stať i prameňom vnútroštátneho práva. V ústave uvedené druhy medzinárodných zmlúv sú aj vnútroštátnym prameňom práva. Treba však zdôrazniť, že štát určuje formu, prostredníctvom ktorej medzinárodné zmluvy uznáva za súčasť právneho poriadku. Touto formou je oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky, prostredníctvom ktorého sú medzinárodné zmluvy inkorporované do právneho poriadku Slovenskej republiky.

Základná zmluva medzi SR a Svätou stolicou všetky tieto náležitosti spĺňa. **K publikácii** zmluvy **v Zbierke zákonov** Slovenskej republiky došlo **formou Oznámenia Ministerstva zahraničných vecí č. 326/2001 Z. z.** zo dňa 23. augusta 2001.

II. ZMLUVA MEDZI SLOVENSKOU REPUBLIKOU A REGISTROVANÝMI CIRKVAMI A NÁBOŽENSKÝMI SPOLOČNOSŤAMI

Uzavretie zmluvy so Svätou stolicou sa stalo pre ostatné cirkvi a náboženské spoločnosti registrované na Slovensku výzvou pre zintenzívnenie prípravy ich vlastnej zmluvy so štátom. Je celkom prirodzené, že vzorom pre vytvorenie rámcovej zmluvy týchto cirkví so štátom sa stala práve Základná zmluva medzi Svätou stolicou a Slovenskou republikou.[17] Úsilie ostatných cirkví vo vzťahu ku štátu bolo zavŕšené v auguste roku 2001 vypracovaním **návrhu zmluvy medzi Slovenskou republikou a cirkvami a náboženskými spoločnosťami registrovanými podľa zákona č. 308/1991 Zb. v znení zákona č. 394/2000 Z. z.**[18] S uzavretím zmluvy vyjadrila súhlas vláda SR uznesením č. 216 zo dňa 6. marca 2002 a Národná rada SR uznesením č. 1951 zo dňa 14. marca 2002.

Zmluva sa dotýka **11 registrovaných cirkví a náboženských spoločností na Slovensku.**[19] Okrem Rímskokatolíckej cirkvi v Slovenskej republike a Gréckokatolíckej

---

[16] Cirkvi zatiaľ nepredložili kompletný zoznam svojich hnuteľných a nehnuteľných majetkov. Reštitúcie cirkevného majetku ešte stále nie sú ukončené, pričom cirkvi často namietajú, že majetok, ktorý im bol reštitúciou vrátený, je pre nich z dôvodu devastácie bremenom.

[17] Pozri bližšie: Evanjelický posol spod Tatier, roč. 91, 2001, č. 3, s. 1.

[18] Návrh zmluvy medzi SR a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami predložil už 3. júla 2001 generálny biskup Evanjelickej cirkvi a. v. na Slovensku Július Filo ministrovi kultúry SR Milanovi Kňažkovi. – Bližšie pozri: Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti., Inštitút pre verejné otázky. Bratislava 2001, s. 48.

[19] K uvedeným cirkvám a náboženským spoločnostiam patria: Evanjelická cirkev augsburského vyznania na Slovensku, Reformovaná kresťanská cirkev na Slovensku, Pravoslávna cirkev na Slovensku, Evanjelická cirkev metodistická – Slovenská oblasť, Bratská jednota baptistov v Slovenskej republike, Cirkev bratská v Slovenskej republike, Cirkev advendistov siedmeho dňa – Slovenské združenie, Apoštolská cirkev na Slovensku, Ústredný zväz Židovských náboženských obcí v Slovenskej republike, Starokatolícka cirkev na Slovensku a Cirkev československá husitská na Slovensku. Jedenásť registrovaných cirkví a náboženských spoločností podľa sčítania

cirkvi v Slovenskej republike sa netýka ani Kresťanských zborov na Slovensku a Náboženskej spoločnosti Jehovovi svedkovia v Slovenskej republike, ktoré sa k návrhu zmluvy nepripojili. V porovnaní so Základnou zmluvou medzi SR a Svätou stolicou je úprava vzťahov štátu s registrovanými cirkvami **vnútroštátnou zmluvou normatívneho charakteru sui generis,** nakoľko tieto nie sú subjektami medzinárodného práva.[20] Zmluva komplexne upravuje právne postavenie ostatných registrovaných cirkví a náboženských spoločností na Slovensku. Základnými princípmi úpravy vzťahov je náboženská sloboda a možnosť realizovať presvedčenie a osobný postoj veriacich občanov.[21]

Všetky cirkvi a náboženské spoločnosti participujúce na predmetnej zmluve majú právo zriaďovať, spravovať a využívať na výchovu a vzdelávanie svoje školy a školské zariadenia, vyučovať náboženstvo, pôsobiť pri uzatváraní manželstiev, vykonávať pastoračnú činnosť o veriacich v ústavoch na výkon väzby a v nápravnovýchovných ústavoch na výkon trestu odňatia slobody (na základe dobrovoľnosti akceptácie poskytovaných cirkevných služieb), právo na finančné zabezpečenie z prostriedkov štátneho rozpočtu SR, nadobúdať vlastnícke právo k hnuteľným i nehnuteľným veciam, právo vykonávať vzdelávaciu, výchovnú, vedeckovýskumnú, misijnú, charitatívnu, zdravotnícku, či sociálnu činnosť a iné práva.

Uzavretie zmluvy SR s jedenástimi cirkvami a náboženskými spoločnosťami odstránilo narastajúce obavy z prípadného privilegovaného právneho postavenia katolíckej cirkvi na Slovensku.[22] Vzorom pre vytvorenie rámcovej zmluvy registrovaných cirkví a náboženských spoločností so štátom sa stala Základná zmluva medzi SR a Svätou stolicou, čo znamená právne zakotvenie rovnakých práv na území Slovenskej republiky pôsobiacich cirkví a náboženských spoločností, a to v rôznych oblastiach spoločenského života.[23] Zmluva je otvorená na pristúpenie aj pre ďalšie existujúce alebo v budúcnosti registrované cirkvi a náboženské spoločnosti. O ich pristúpení rozhodnú na základe písomnej žiadosti registrované cirkvi a náboženské spoločnosti zúčastnené na tejto zmluve, ktorých štatutárni zástupcovia túto zmluvu podpísali. S prijatím musia súhlasiť všetky zmluvné strany.

Zmluva bola podpísaná štatutárnymi zástupcami zúčastnených registrovaných cirkví a náboženských spoločností a predstaviteľmi štátnej moci – predsedom Národnej rady Slovenskej republiky, predsedom vlády SR i prezidentom SR dňa 11. apríla 2002.[24] Článok 23 ods. 2 zmluvy uvádza: "Schválený text zmluvy podpísaný zmluvnými stranami sa uverejní v Zbierke zákonov Slovenskej republiky."

K publikácii zmluvy v Zbierke zákonov SR došlo **uverejnením** jej **úplného znenia pod č. 250/2002 Z. z.** dňa 18. mája 2002. Uvedenú zmluvu možno zaradiť pod ustanovenie § 1 písm. d zák. č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov SR v znení neskorších predpisov, na základe ktorého sa v Zbierke zákonov uverejňujú aj „iné právne a organizačné akty, o ktorých to ustanovuje všeobecne záväzný právny predpis..", v spojitosti s § 4 ods. 5 zák. č. 394/2000 Z. z., ktorým sa mení zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností, na základe ktorého „Štát môže s cirkvami a náboženskými spoločnosťami uzatvárať zmluvy o vzájomnej spolupráci." V tomto zmysle je ďalším **prameňom konfesného práva,**

---

obyvateľov, domov a bytov z roku 2001 reprezentuje celkom 560 155 ľudí, čo je 10,412 % z celkového počtu obyvateľstva. Z nekatolíckych cirkví na Slovensku je najviac zastúpená Evanjelická cirkev augsburského vyznania na Slovensku. Hlási sa k nej 6,2 % všetkých obyvateľov, čo predstavuje počet 326 397, z toho 175 470 žien a 150 927 mužov. – Bližšie pozri: www.ecav.sk

[20] Z hľadiska prameňov práva Slovenskej republiky tvorí zmluva určitú legislatívnu výnimku. Bližšie pozri: Hospodárske noviny, 11. apríl 2002, s. 1.

[21] Bližšie pozri: Hospodárske noviny, 5. marec 2002, s. 2.

[22] Bližšie pozri: Evanjelický posol spod Tatier, roč. 89, 1999, č. 48, s. 1.

[23] Bližšie pozri: Národná obroda, roč. XIII, 2002, č. 85, s. 3.

[24] Bližšie pozri: Národná obroda, roč. XIII, 2002, č. 85, s. 3.

upravujúcim právne postavenie ostatných registrovaných cirkví a náboženských spoločností na Slovensku. Zmluva vychádza zo slobodného rozhodnutia a je symbolom rastúceho porozumenia medzi štátom a cirkvami v demokratickom vývoji Slovenska po roku 1989, ako aj výrazom ekumenického zbližovania.

Aj táto zmluva má **normatívny,** resp. **všeobecný, rámcový charakter**, keďže rovnako ako v prípade Základnej zmluvy SR a Svätej stolice predpokladá uzatváranie **osobitných, čiastkových zmlúv** štátu a jednotlivých cirkví v oblasti školstva, finančného zabezpečenia, výkonu pastoračnej služby v ozbrojených silách a policajných zboroch, či uplatňovania výhrad vo svedomí. Zmluvy budú vychádzať z dikcie základnej zmluvy a budú uzatvárané na základe špecifických potrieb cirkví.

Schválenie osobitnej zmluvy medzi SR a Svätou stolicou o katolíckej výchove a vzdelávaní sa stalo pre Evanjelickú cirkev a. v. na Slovensku impulzom, aby sa spolu s ďalšími cirkvami uchádzala o prijatie obdobnej **osobitnej vnútroštátnej zmluvy o náboženskej výchove a vzdelávaní**. Jedenásť cirkví, ktoré podpísali Zmluvu medzi SR a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami, poverilo Ekumenickú radu cirkví v SR, aby pripravila pracovný text dohody. Ten bol zaslaný jednotlivým cirkvám na pripomienkovanie. O pracovnej verzii textu rokovali dňa 16. júla 2003 právni experti týchto cirkví. Výsledkom rokovania je text dohody, ktorý Ekumenická rada cirkví v SR postúpila sekretariátu Komisie pre zabezpečenie zmluvy medzi SR a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami. Sekretariátom tejto komisie je Cirkevný odbor Ministerstva kultúry SR. Tento predložil návrh zmluvy na pripomienkovanie jednotlivým ministerstvám a definitívny návrh Komisii na zabezpečenie zmluvy. Zmluva o náboženskej výchove a vzdelávaní medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami bola schválená vládou SR 21. augusta 2003. Podobne ako zmluva o katolíckej výchove a vzdelávaní i táto zmluva bude schvaľovaná Národnou radou Slovenskej republiky. Dohoda zohľadňuje špecifiká 11 cirkví a náboženských spoločností a zabezpečuje ich rovnoprávne postavenie s rímskokatolíckou a gréckokatolíckou cirkvou pri zriaďovaní cirkevných škôl a náboženskej výchove a vzdelávaní na ostatných školách. Akékoľvek úvahy o možnej protiústavnosti tým, že by bola znevýhodnená jedna cirkev, sa tak stali irelevantnými.

V zmysle Základnej zmluvy medzi SR a Svätou stolicou, ako aj Zmluvy SR a registrovaných cirkví a náboženských spoločností je **spovedné tajomstvo nedotknuteľné.** Nedotknuteľnosť spovedného tajomstva zahŕňa právo odmietnuť vypovedať pred štátnymi orgánmi Slovenskej republiky. Slovenská republika rovnako zaručuje aj **nedotknuteľnosť tajomstva informácie,** ktorá bola ústne alebo písomne zverená pod podmienkou mlčanlivosti osobe poverenej pastoračnou starostlivosťou. V tejto súvislosti **zákon č. 141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom (Trestný poriadok)** v znení neskorších predpisov uvádza prípady **práva odoprieť výpoveď:** v zmysle § 100 ods. 2 je svedok oprávnený odoprieť vypovedať aj vtedy, „... ak by výpoveďou porušil spovedné tajomstvo alebo tajomstvo informácie, ktorá mu bola zverená ústne alebo písomne pod podmienkou mlčanlivosti ako osobe poverenej pastoračnou starostlivosťou."

Slovenská republika rovnako uznáva na základe dikcie oboch rámcových zmlúv **právo uplatňovať výhrady vo svedomí** podľa vieroučných zásad či už katolíckej cirkvi, alebo ostatných registrovaných cirkví a náboženských spoločností. Rozsah a podmienky uplatnenia tohto práva do budúcnosti ustanovia osobitné zmluvy uzavreté medzi zmluvnými stranami (výhrada svedomia je v súčasnosti už uplatňovaná vo vzťahu k výkonu vojenskej služby).

V ostatnom čase Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky pripravilo **návrh osobitnej medzinárodnej zmluvy medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou o výhrade svedomia.** O návrhu tejto zmluvy vláda SR ešte nerokovala. Právo na uplatnenie výhrady svedomia by sa malo týkať nasledujúcich oblastí:

a) činností v ozbrojených zložkách a ozbrojených zboroch, vrátane výkonu vojenskej služby;
b) zdravotníckych činností, najmä konania vo vzťahu k umelým ukončeniam tehotenstva, umelým alebo asistovaným oplodneniam, pokusom a nakladaniu s ľudskými orgánmi, ľudskými zárodkami a ľudskými pohlavnými bunkami, eutanázii, klonovaniu, sterilizácii a antikoncepcii;
c) výchovnovzdelávacej činnosti;
d) súdnej rozhodovacej činnosti a poskytovania právnych služieb;
e) pracovnoprávnych a obdobných pracovných vzťahov, ako aj iných právnych vzťahov.[25]

Konanie na základe výhrady svedomia podľa uvedenej zmluvy vylučuje právnu zodpovednosť osoby, ktorá uplatnila toto právo. Na vykonanie zmluvy Slovenská republika i Svätá stolica zriadia spoločnú komisiu, ktorej úlohou bude posudzovať oblasti a činnosti, ktoré sú predmetom výhrady svedomia. Komisia sa zíde vždy vtedy, keď o to jedna zo zmluvných strán požiada.

Návrh zmluvy predložený Ministerstvom spravodlivosti SR v apríli do pripomienkového konania vyvolal množstvo námietok. Ministerstvo práce SR, Najvyšší súd SR i Úrad vlády SR namietajú, že zmluva zasahuje do suverenity štátu a občianskeho princípu, porušuje rovnosť občanov i zásadu nediskriminácie. Ministerstvo práce, Najvyšší súd, Sekcia ľudských práv Úradu vlády a Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení navrhujú uzavretie zmluvy úplne odmietnuť.

Uvedenie zmluvy do života prinesie zrejme skutočne so sebou okruh značných problémov. Médiá už teraz avizujú prípady možného odmietnutia sudcu rozviesť manželstvo, učiteľa vyučovať učivo určitého obsahu, lekára predpísať liek či vykonať interupciu a iné extrémne prípady realizácie práva výhrad vo svedomí. I na ich základe prejednanie uvedenej zmluvy vo vláde a parlamente isto vyvolá ostrú diskusiu. Je preto veľmi potrebné akékoľvek unáhlené kroky v tomto smere citlivo zvážiť a vyprecizovať obsah uvedenej zmluvy i ďalších osobitných zmlúv s ohľadom na všetky potenciálne (i extrémne) prípady, ktoré by ich praktická aplikácia v spoločenskom živote so sebou mohla priniesť. Verme, že Slovensko bude naďalej v zmysle článku 1 Ústavy SR patriť medzi demokratické štáty, ktoré dôležité rozhodnutia podmieňujú **všeobecnou vôľou občanov.**[26]

ZÁVER

Oblasť vzájomných vzťahov štátu a cirkví vždy bola a rovnako aj dnes ostáva oblasťou mimoriadne zložitou a citlivou. Akékoľvek unáhlené, nepremyslené kroky v nej i v oblasti jej právnej regulácie by boli škodou nielen pre štát, ale i pre samotné cirkvi a náboženské spoločnosti. Vláda Slovenskej republiky sa hlási k vzájomnému dialógu a v záujme rešpektovania a úsilia o všeobecné blaho spoločnosti k pokračovaniu spolupráce s cirkvami a náboženskými spoločnosťami. "Dobudovanie" právnej základne vzťahov štátu a cirkví v Slovenskej republike v budúcom období (vrátane zmlúv cirkví so štátom) je preto úlohou zodpovednou, ktorá by v konečnom dôsledku mala byť na prospech obom uvedeným autoritám.

---

[25] Bližšie pozri: Sme (príloha), roč. 11, 2003, č. 175, s. 6.

[26] Z prieskumu Inštitútu pre verejné otázky z roku 2000 vyplýva, že cirkvi a náboženské spoločnosti majú podľa obyvateľov primeranú moc. Podpora ovplyvňovania politického rozhodovania cirkvi je malá. S názorom, že by predstavitelia cirkví nemali ovplyvňovať ľudí pri hlasovaní vo voľbách a nemali by sa pokúšať ovplyvňovať vládu, vo výraznej väčšine súhlasia nielen ľudia bez vierovyznania (81 %), ale aj evanjelici a katolíci (60 %). – Formát, 15/2003, s. 17.

RESUMÉ

V zmysle Ústavy SR je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát, ktorý sa neviaže na nijakú ideológiu ani náboženstvo. Vzťah štátu k cirkvám a náboženským spoločnostiam možno označiť ako neidentifikáciu za súčasnej kooperácie.

V zmysle právnej úpravy majú cirkvi a náboženské spoločnosti pred zákonom rovnaké postavenie a štát môže s cirkvami a náboženskými spoločnosťami uzatvárať zmluvy o vzájomnej spolupráci. Toto sa v praxi spredmetnilo v Zmluve medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou a v Zmluve medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami. Uvedené zmluvy sú novým fenoménom štátneho cirkevného práva na Slovensku.

JUDr. Marta Tóthová

Vzťah hlavy štátu a výkonnej moci

1. HISTORICKÉ SÚVISLOSTI VZŤAHU HLAVY ŠTÁTU A VLÁDY

Výkonná moc v podstate predstavuje dva základné aspekty – vládny a správny. V anglo-americkom kontexte predstavuje vládna moc celkovú mocenskú činnosť štátu, v kontinentálnej Európe sa pod ňou rozumie riadenie vnútornej a zahraničnej politiky najvyššími orgánmi výkonnej moci, t. j. vyjadruje spoluúčasť vlády na tvorbe vrcholnej politickej vôle štátu. Správna činnosť predstavuje skôr vykonávanie technických, lokálnych a detailných, opakujúcich sa organizačných úkonov.

Podobne ako v prípade moci zákonodarnej bol monarcha po dlhé stáročia jediným zdrojom aj moci výkonnej. Deľba funkcií v rámci výkonnej moci bola podmienená vývojom orgánu, ktorý v sústave štátnych inštitúcií postupne preberal na seba niektoré funkcie pri výkone vlády a správy. Podobne ako ostatné najvyššie orgány verejnej moci, aj prototyp moderného orgánu výkonnej moci sa začal formovať najskôr vo Veľkej Británii, a to približne od 13. storočia. V tom období sa sformovala kráľovská rada (curia regis), reálna pozícia ktorej však závisela výlučne od vôle panovníka. Väčšinou mala len poradné právomoci. Konečné rozhodovanie prináležalo panovníkovi. Dôležitou formou rozhodovania sa v tom čase stali nariadenia, ktoré predstavovali významný prameň písaného práva. Popri panovníkovi ich podpisovali aj príslušní členovia kráľovskej rady. Ich podpis spočiatku vyjadroval potvrdenie, že obsah aktu skutočne zodpovedá kráľovej vôli. Neskôr, s nástupom neplnoletých panovníkov na trón, preberal spolupodpisujúci člen rady zodpovednosť za akty podpísané nedospelým panovníkom. Táto zásada nezodpovednosti panovníka a zodpovednosti spolupodpisujúceho člena výkonného orgánu sa ujala v anglickej ústavnej praxi od r. 1216 a postupne bola prevzatá aj do vytvárajúcich sa ústavných systémov ostatných krajín. Zodpovednostný vzťah sa vytváral smerom k parlamentu a upevňoval sa v závislosti od procesu emancipácie parlamentu. Popri zodpovednosti politickej, ktorá sa vyvinula do požiadavky dôvery parlamentu voči členom kráľovskej rady, poslanecká snemovňa uplatňovala voči členom výkonného orgánu a pracovníkom verejnej správy aj inštitút impeachmentu a presadzovala sa takto ako kontrolný orgán výkonnej moci.

V druhej polovici 17. storočia pokračoval vývoj britského vládneho orgánu a v tom období sa ujalo jeho rozlišovanie na užší kabinet a radu ako celok. Zároveň sa v tom období výrazne emancipoval parlament, čo vyvolávalo napätie medzi panovníkom a parlamentom. Na upevnenie svojich pozícií voči parlamentu začali panovníci povolávať do formujúceho sa výkonného orgánu predstaviteľov tých politických síl, ktoré mali v parlamente väčšinu. Takto sa vyvinul ďalší z princípov anglického parlamentarizmu – koncepcia vlády ako výboru parlamentu.[1]

Do ďalšieho vývoja výkonného orgánu na britských ostrovoch významne zasiahlo rozhodnutie Hornej snemovne v r. 1711, podľa ktorého panovník nezodpovedal za činnosť členov kabinetu, čím sa podstatne zmenili vzťahy medzi panovníkom, kabinetom a parlamentom navzájom. Kontrasignácia sa jednoznačne stala podmienkou platnosti kráľovho rozhodnutia. Panovník prestal byť považovaný za jediného predstaviteľa

[1] Túto zásadu založil Viliam III.(v snahe zabezpečiť si podporu parlamentu), keď povolal do kabinetu predstaviteľov whigov, ktorí mali v parlamente väčšinu.
Vývoju inštitútu parlamentnej väčšiny predchádzal proces vzniku a formovania politických strán v parlamente.

výkonnej moci a k vzniku platného rozhodnutia bolo nevyhnutné dosiahnuť konsenzus medzi panovníkom a kabinetom. Vytvoril sa tak „exekutívny dualizmus“.
Tento dualizmus bol v prvej polovici 18. storočia vystriedaný procesom posiľňovania kabinetu a jeho odpútavania sa od panovníka. Keď sa panovník prestal zúčastňovať zasadaní kabinetu, predsedaním v ňom poveril jedného z ministrov, ktorý bol nazývaný premiérom. Začiatkom 19. storočia sa zmena v rozložení moci medzi panovníkom a kabinetom odrazila aj v zásade, podľa ktorej panovník nemohol zaväzovať členov vlády presnými pokynmi. Kabinet sa nielenže stáva nezávislým na panovníkovi v takej miere, že sa s výkonnou mocou začína spájať len tento orgán, ale sa pokúša emancipovať aj voči parlamentu. Tento stav mení pozíciu panovníka, ktorý sa dostáva do pozície arbitra, akejsi neutrálnej moci medzi mocou zákonodarnou a výkonnou. Jeho funkcia sa (v oblasti výkonnej moci) obmedzila na menovacie, potvrdzovacie a rozpúšťacie[2] úkony, ktoré však vykonával na návrh, resp. so súhlasom kabinetu, členovia ktorého boli za tieto akty zodpovední. Vplyv panovníka, ktorého funkcia nepodliehala verejnej kontrole sa takto oslaboval a väčšinu jeho rozhodujúcich právomoci postupne prevzala vláda.[3]

Určujúcim subjektom v tomto ústavnom systéme sa v priebehu 20. storočia stal kabinet a v rámci neho premiér, čo zmenilo systém moci na vládu v čele s prvým ministrom. Panovník sa dostal do pozície subjektu, ktorý môže konať iba na doporučenie členov kabinetu a jeho skutočným oprávnením je len „právo byť konzultovaný, právo podporovať a právo upozorniť.“[4]

K podobnému usporiadaniu systému mocí dospela aj väčšina súčasných európskych monarchií. Panovník v nich bol „vytlačený“ do pozície neutrálnej moci, hoci formálne v zmysle ústavných pravidiel vo väčšine z nich zostal súčasťou moci výkonnej[5].

Kým na britských ostrovoch vývoj jednotlivých štátnych orgánov prebiehal v dôsledku procesov obmedzovania a odčleňovania sa jednotlivých mocí cestou vzostupu a emancipácie orgánov zákonodarnej a výkonnej moci na úkor panovníka, kontinentálnu Európu, vďaka iným spoločensko-politickým pomerom charakterizovali odlišné tendencie. Boli to spoločenské pomery obdobia stavovskej monarchie a najmä absolutistickej monarchie vo vývoj určujúcich častiach Európy, ktoré brzdili vývoj moderného výkonného orgánu a zachovávali exkluzívnu mocenskú pozíciu panovníka. Absolutistický spôsob realizácie moci sa v priebehu 16. – 18. storočia presadil vo všetkých významnejších európskych monarchiách. Vo Francúzsku, ale aj Rusku, Rakúsko – Uhorsku a Prusku moc panovníka v období absolutizmu narástla v takej miere, že jednoznačne dominovala nad ostatnými orgánmi verejnej moci v štáte. Absolutistický spôsob vlády sa najvýraznejšie presadil vo Francúzsku, kde panovník stelesňoval suverénnu štátnu moc a koncentroval ju vo svojich rukách vo všetkých jej aspektoch. Ostatné orgány verejnej moci sa zredukovali na poradné inštitúcie panovníka. Až revolučné procesy z konca 18. storočia privodili reformu najvyšších štátnych orgánov, ovplyvnenú dominujúcimi spoločenskými ideami a ideálmi, najmä teóriou suverenity ľudu a deľby moci. Ich vplyv sa výrazne prejavil v ústave z r. 1791, ktorá napriek tomu že zachovala monarchistickú formu vlády, obmedzovala pozíciu panovníka svojimi ustanoveniami. V duchu teórie deľby moci mu zverila výkonnú moc, jej výkon však podriadila litere zákona. Kreovala pomerne slabú hlavu štátu, ktorá v oblasti výkonnej moci mohla síce menovať a odvolávať jednotlivých ministrov a

---

[2] Prvýkrát sa premiér obrátil so žiadosťou na panovníka, aby ten využil svoje rozpúšťacie právo voči parlamentu v r. 1784 a vytvoril tým precedent, na základe ktorého panovník realizoval toto právo len na požiadanie premiéra.
[3] Coakley, J.: Úloha hlavy štátu v současné politice. Politologická revue. 1998, č.1, str. 29
[4] Bližšie in: Svatoň, J.: Vládní orgán moderního státu. Brno, 1997, s. 13 - 49
[5] napr. podľa čl. 3 Ústavy dánskeho kráľovstva je „výkonná moc zverená kráľovi“, čl. 42 Ústavy holandského kráľovstva „vládu tvoria kráľ a ministri“, č. 37 Ústavy kráľovstva Belgicka „federálna výkonná moc, upravená ústavou, prináleží kráľovi“, atď.

ostatných vládnych úradníkov, bola však obmedzovaná zákonom a inštitútom kontrasignácie všetkých svojich aktov. Ústava tak zaviedla exekutívny dualizmus.

Ústavný vývoj na konci 18. a v začiatkoch 19. storočia vo Francúzsku poznamenal rýchly sled politických zmien a revolučných ústav, ktoré ustúpili od koncepcie deľby moci a vytvorili nové koncepcie výkonnej moci (jakobínska ústava z r. 1793, thermidoriánska z r. 1795, konzulská z r. 1799). Návrat ku klasickým riešeniam, odrážajúcim britské vplyvy sa presadil v ústavných dokumentoch z r. 1814 a 1830. Po reštaurácii monarchie sa nositeľom výkonnej moci stal opäť panovník, vytvorili sa však vhodné podmienky pre vývoj moderného výkonného orgánu, okruh právomocí ktorého sa neustále rozrastal na úkor monarchu. Podobné koncepcie sa objavili aj v ústave belgickej (1830). Ďalším ústavným zmenám vo Francúzsku udávalo tón aj silné protimonarchistické cítenie, v dôsledku ktorého krajina smerovala ku klasickému republikánskemu parlamentarizmu. Ten bol potvrdený najmä ústavou Tretej republiky (1875), ktorá dokumentovala definitívny návrat k republikánskym princípom. Ústavný model, ktorý vytvorila sa stal prototypom pre formu parlamentnej republiky mnohých štátov kontinentálnej Európy. Jej základným štýlotvorným prvkom sa stalo najmä riešenie vzťahu vlády, ktorá sa stala hlavným mocenským partnerom parlamentu a hlavy štátu, ktorému ústava poskytovala len nepatrné právomoci, vyžadovala kontrasignáciu jeho aktov a naďalej ho zaraďovala (formálne) do moci výkonnej aj keď fakticky mal bližšie k neutrálnej hlave štátu.[6]

Celkom iné vývojové trendy charakterizovali spoločnosti, ktoré boli naklonené mocnej vláde jedného subjektu, považujúc to za stabilizujúci prvok spoločnosti a modernizáciu štátu realizovali nahradením monarchu voleným prezidentom, bez toho aby bola obmedzená jeho pozícia v rámci výkonnej moci. Spravidla prezident prebral výkonné právomoci silného panovníka a stal sa jediným nositeľom moci výkonnej. Prototypom takýchto riešení bol model americký, ktorý bezpochyby čerpal z monarchistických tradícií.[7]

Napriek tomu, že sa francúzsky ústavný systém vytvorený ústavou z r. 1875 stal v kontinentálnej Európe vzorom, samotní Francúzi sa od neho v dôsledku zložitých vnútropolitických, ekonomických ale aj vonkajších vzťahov koncom päťdesiatich rokov 20. storočia odklonili. Kríza, v ktorej sa spoločnosť nachádzala vyžadovala nastolenie takého systému, v ktorom sú prezident aj vláda schopní riadne zabezpečovať svoje funkcie. Ústava Piatej francúzskej republiky (1958) vytvorila taký status hlavy štátu, v ktorom sa mu v porovnaní s tradičným monarchom neponechali síce všetky tradičné výkonné právomoci (ako v modeli americkom), ani však nebol v značnej miere zbavený podielu na moci (ako vo väčšine európskych ústav). Prezident pripomína panovníka s obmedzenou mocou, nakoľko sa o moc delí s ďalšími inštitúciami. Jedným zo štýlotvorných prvkov systému poloprezidentskej formy vlády, ktorý táto ústava vytvorila je vzťah dyarchie medzi prezidentom a vládou (tzv. „dvojhlavá exekutíva“). Zjavne táto ústava čerpala aj z weimarskej ústavy (1919), v rámci ktorej často proti sebe stáli silné osobnosti prezidenta a kancelára, nakoľko oba tieto subjekty vybavovala pomerne silnými právomocami (duumvirát).[8]

Radikálne politické zmeny z konca 20. storočia v Európe posunuli typológiu modelov formy vlády a v rámci nich aj usporiadania vzťahu hlavy štátu a vlády mimo tradičné schémy, najmä tým že poskytujú väčší priestor pre ovládnutie moci hlavou štátu,

---

[6] Podľa V. Knappa najskôr preto, lebo sa v systéme deľby moci inde „nevošiel“.
Knapp, V.: Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy. Praha, 1996, s. 93, 94.

[7] Mnohí konštitucionalisti pritom s obľubou citujú z diela „Anglická ústava“ od Waltera Bagehota, v ktorom poznamenal na margo ústavy USA, že Američania sa v r. 1787 nazdávali že kopírujú anglickú ústavu, v skutočnosti však vytvorili niečo čo je jej pravým opakom.

[8] Mocenský zápas medzi hlavou štátu a predsedom vlády prebiehal nielen pri aplikácii ústavou vymedzených právomocí, ale aj pri interpretácii ústavných pravidiel a medzier medzi nimi.

ako je to v zaužívaných demokraciách bežné. Popularita takýchto riešení, vyplýva zo sklonu usilovať o bezpečnosť a stabilitu systému stelesňovanú silnou autoritou.

2. OKRUH VZŤAHOV HLAVY ŠTÁTU A EXEKUTÍVY

Vláda predstavuje síce základný orgán výkonnej moci, obvykle sa však k základným inštitútom exekutívy zaraďuje aj hlava štátu. Jej participácia na výkonnej moci je v značnej miere determinovaná formou vlády, pričom platí aj opak: podiel hlavy štátu na výkonnej moci je jedným z faktorov, ktoré definujú formu vlády a vypovedajú o mocenských pomeroch v spoločnosti. Hlavnú pozornosť si z tohoto pohľadu zasluhuje spôsob, akým sa v rámci výkonnej moci delia jednotlivé funkcie (sharing of power), resp. právomoci a aký je dôsledok, konkrétne prejavy týchto vzťahov a ich povaha (či majú charakter spolupráce, či konfrontácie a spôsob riešenia kolízií). K deľbe funkcií v rámci výkonnej moci nedochádza v klasickej prezidentskej forme vlády, nakoľko tento model nevytvára tradičný exekutívny orgán moderných demokracií – vládu. V klasickej parlamentnej forme vlády sa deľba výkonných funkcií realizuje v menšej miere a niektoré hlave štátu zverené výkonné právomoci skôr posiľňujú jej neutralitu a arbitrážne funkcie. Klasické modely takto poskytujú viac-menej jednostranné riešenia, keď koncentrujú výkonnú moc buď do vlády (SRN, Veľká Británia, Taliansko), alebo do rúk hlavy štátu (najmä USA). Naopak, rozhodujúci význam nadobúda deľba výkonných funkcií v systéme poloprezidentskom, ako aj v nových, hybridných (najmä postkomunistických) ústavných systémoch.

Z hľadiska kreovania jednotlivých ústavných systémov má význam riešenie vzťahu hlavy štátu a vlády najmä v týchto oblastiach:

- ustanovovanie a odvolávanie vlády ako celku a tiež jej jednotlivých členov,
- ďalšie menovacie oprávnenia hlavy štátu v oblasti verejnej správy,
- vydávanie podzákonných právnych aktov,
- vydávanie aktov hlavy štátu a rozsah inštitútu kontrasignácie,
- zasadanie vlády a organizovanie jej činnosti,
- právomoci hlavy štátu ako hlavného veliteľa ozbrojených síl,
- výkonné právomoci v prípade ohrozenia a mimoriadnych situáciách,
- zastupovanie hlavy štátu vládou.

Exekutíva a hlava štátu predstavujú v systémoch, kde sú oba inštitúty zriadené obvykle samostatné a na sebe relatívne nezávislé orgány. Povaha orgánu, ktorý reprezentujú ich však, na základe im obvykle zverených právomocí, zároveň núti spolupracovať v záujme dosiahnutia efektívneho riadenia. Nevyhnutnosť spolupráce v exekutíve vyplýva spravidla z ústavného zakotvenia tzv. spoločných právomocí, ktoré vyvolávajú zamýšľané právne účinky až v dôsledku relevantného prejavu vôle oboch subjektov. Objem, charakter a intenzita spolupráce sú závislé na forme vlády (vyplývajú z logiky toho, ktorého ústavného modelu deľby moci) a na vzťahoch určujúcich politických síl v spoločnosti.

3. MENOVACIE PRÁVOMOCI HLAVY ŠTÁTU VO VZŤAHU K EXEKUTÍVE

3.1 Menovanie vlády a jej jednotlivých členov

V systémoch, ktoré majú základ v parlamentnej forme vlády vo vzťahu vlády a hlavy štátu je obzvlášť dôležitý proces kreovania vlády a miera participácie hlavy štátu na tomto procese.[9] V procese kreovania vlády je v prvom rade dôležité ústavne definovať otázku miery autonómie, ktorá má byť hlave štátu priznaná. Rozsah slobodnej vôle hlavy štátu ovplyvňuje viac skutočností, z ktorých ako najdôležitejšie sa javia:

a) reálne mocenské pomery v spoločnosti:

[9] Vylúčenie hlavy štátu z tohoto procesu je výnimočné (napr. Švédsko, alebo Izrael) a pre súčasné demokracie atypické.

V demokratických režimoch právne zakotvenie istej miery autonómie hlavy štátu v konečnom dôsledku ešte nevypovedá o jej reálnych možnostiach menovať ľubovoľnú osobu podľa vlastného uváženia, nakoľko určujúcou skutočnosťou, z ktorej hlava štátu musí vychádzať je vôľa ľudu, tak, ako sa prejavila v parlamentných voľbách. Keďže vláda je svojim charakterom orgán, ktorý v parlamentných a z nich odvodených systémoch musí požívať dôveru parlamentu, pre rýchle zostavenie efektívnej vlády je nevyhnutné aby hlava štátu menovala na čelo vlády osobnosť, ktorá dokáže zostaviť vládu požívajúcu dôveru parlamentu. Preto je proces zostavenia novej vlády spravidla ukončený až vyslovením dôvery vládnemu programu v parlamente. Hlava štátu je subjektom, ktorý formalizuje svojim menovacím aktom vôľu najsilnejšej parlamentnej frakcie. Jej reálna vôľa je právne irelevantná, aj keď v tejto súvislosti možno uvažovať o morálnom vplyve hlavy štátu v procese konzultácií s parlamentnou väčšinou, ktorý okrem osobných kvalít hlavy štátu a ústavných tradícií môže ovplyvniť aj vzťah hlavy štátu k dominantným politickým skupinám.

b) spôsob vzniku vlády a ustanovenia ministerského predsedu:

Ústavná úprava procesu kreovania vlády je určovaná do značnej miery základnými rysmi zvolenej formy vlády. Kým prevažná väčšina neprezidentských systémov uplatňuje pri ustanovovaní vlády menovací princíp, niektoré systémy s posilneným postavením premiéra (tzv. kancelárske demokracie) uplatňujú princíp volebný, v ktorom síce hlava štátu tiež menuje vládu, avšak až po zvolení jej predsedu parlamentom. V tomto prípade je akcentovaná rola parlamentu v procese kreovania vlády na úkor hlavy štátu. Pozícia hlavy štátu sa môže výrazne zmeniť až po prípadnej opakovanej neúspešnej voľbe nového premiéra. V tom prípade je totiž účelné poskytnúť jej nástroje na riešenie vzniknutej krízy, napr. vo forme oprávnenia menovať premiéra na základe vlastnej úvahy (najčastejšie osobu s relatívne najväčším počtom hlasov, napr. v SRN).

Úplne atypickým riešením je prípad priamej voľby premiéra občanmi, zavedený v Izraeli. Toto (zatiaľ ojedinelé) riešenie však možno považovať za nesystémové, nakoľko nezaručuje stabilitu systému, naopak je potenciálnym zdrojom neustálych nových parlamentných volieb.[10]

c) ústavné tradície, morálna autorita hlavy štátu a ústavné a politické pozície ďalších orgánov, participujúcich v tomto procese (napr. ústavných súdov):

Tieto faktory ovplyvňujú proces kreovania vlády, najmä v prípadoch, keď sa ústavná úprava obmedzuje na konštatovanie, že predsedu vlády menuje a odvoláva hlava štátu. Pre prax je totiž dôležité, akým spôsobom je formulovaná právomoc menovať a odvolávať premiéra a členov vlády.

O mocenskej pozícii a autorite hlavy štátu vypovedajú najmä jej možnosti ovplyvňovať zloženie vlády, najmä jej prípadné spolurozhodovanie pri menovaní jednotlivých ministrov. Všeobecne sa akceptuje pravidlo, že právomoc predsedu vlády organizovať činnosť vlády, zahŕňa aj jeho právomoc určovať jej zloženie a vyberať si osoby, s ktorými chce vo vláde zasadať. Absolútnym vyjadrením tejto myšlienky môže byť viazanie menovania (a aj prepúšťania) jednotlivých ministrov hlavou štátu na kontrasignáciu predsedu vlády. Takéto riešenie výrazne posilňuje pozíciu premiéra a zoslabuje hlavu štátu, ktorej prenecháva priestor maximálne na predbežné konzultácie a presadenie sa ako morálnej autority. Požiadavka kontrasignácie však v súčasných ústavných systémoch nie je častá, podobne, ako inak definované výhradné právo hlavy štátu navrhovať členov vlády s konečnou platnosťou. Preto otázka, či hlava štátu musí

[10] Sartori prirovnáva takto zvoleného premiéra ku generálovi bez vojska. Zavedenie inštitútu neodvolateľného a priamo voleného premiéra do parlamentného systému je podľa neho ako vsunúť kameň do motora. Nemusí to nevyhnutne viesť k zničeniu motora, rozhodne je však riskantné sa na takýto stroj spoliehať.
Sartori, G.: Srovnávací ústavní inženýrství. Praha, 2000. str. 125-126

nevyhnutne akceptovať predložené osoby, alebo či ich môže napr. z politických dôvodov odmietnuť je častou dilemou v moderných ústavných systémoch. Riešenie tohoto problému je rozdielne a v konkrétnych prípadoch je často závislé aj od mienky iných orgánov, najčastejšie ústavných súdov. Nakoľko menovacie oprávnenie hlavy štátu s určitou (presne, resp. úzko) definovanou možnosťou odmietnuť navrhovaného kandidáta na funkciu člena vlády môže predstavovať dôležitý kontrolný mechanizmus moci a tým aj diverzifikačný efekt, javí sa ako účelné poskytnúť hlave štátu ústavné oprávnenie odmietnuť premiérom navrhovaného kandidáta z dvoch významných dôvodov: v prípade protiprávneho postupu pri navrhovaní kandidáta a v prípade vážnych dôvodov oprávňujúcich pochybovať o osobných garanciách navrhnutého kandidáta rešpektovať ústavu.[11]

Zriedkavo sa možno v niektorých ústavných systémoch stretnúť aj s ďalšou konštrukciou, posilňujúcou pozície hlavy štátu v rámci výkonnej moci. Je ňou možnosť hlavy štátu za ústavou predvídaných podmienok menovať na prechodné obdobie vládu odborníkov (tzv. úradnícke vlády, známe aj z československých ústavných dejín). V súčasnom období nie sú takéto riešenia veľmi rozšírené, zaiste aj vďaka dominantnému postaveniu a funkcii politických strán v politickom systéme. Vyskytujú sa najmä v systémoch inklinujúcich k semiprezidencializmu (napr. Bulharsko[12]) a predstavujú najmä jeden zo spôsobov riešenia politického konfliktu po predčasnom rozpustení parlamentu.

Organizácia vlády (počet a organizácia jednotlivých ministerstiev) normálne nepatrí k oblastiam podliehajúcim vplyvu hlavy štátu. Všeobecne sa tieto otázky považujú za vec vnútornej organizácie vlády. Hlava štátu môže (spravidla však len po konzultáciách s predsedom vlády, alebo na jeho žiadosť) výnimočne ovplyvniť počet členov vlády poverením niektorého z ministrov dočasným vedením viacerých rezortov (v prípade odvolania niektorého ministra, alebo „likvidácie“ niektorého ministerstva), prípadne menovaním tzv. ministra bez portefeille[13].

V zložitej sústave vzťahov medzi hlavou štátu a predsedom vlády, resp. celou vládou môže zverenie spolurozhodovania hlave štátu pri menovaní vlády a priznanie jej určitej autonómie v tomto procese, predstavovať demokratickú brzdu, umožňujúcu kreovanie takého výkonného orgánu, ktorý bude zodpovedať kritériám demokratického ústavného systému.

3.2 Odvolanie vlády a jej jednotlivých členov

Inštitút odvolávania vlády ako celku, resp. jej jednotlivých členov je nevyhnutné, najmä z hľadiska priznania možnosti spolurozhodovania a istej miery autonómie hlave štátu, odlíšiť od inštitútu menovania uvedených subjektov. V tejto súvislosti sú právomoci hlavy štátu formulované dvojakým spôsobom:

- ako tzv. spoločné právomoci, realizácia ktorých je v podstate len formalizovaním vôle iného subjektu (parlamentu alebo vlády, resp. jej predsedu), alebo
- ako právomoci autonómne.

V prvom prípade sa jedná o uplatnenie pre klasický parlamentarizmus všeobecne akceptovaného pravidla, že právomoc odvolávať vládu a jej jednotlivých členov, má byť formulovaná užšie a má byť viazaná na existenciu konkrétnych ústavných situácií. Takéto situácie v klasických parlamentných systémoch predstavujú:

---

[11] Holländer, P.: Základy všeobecné státovědy. Praha, 1995. str. 161, 162

[12] Bulharský prezident môže v prípade predčasného rozpustenia parlamentu predať výkonnú moc ním menovanej, kontrolovanej a jemu zodpovednej vláde.

[13] Minister bez kresla je riadny člen vlády, spravidla mu však nie je priznaná právomoc vydávať právne akty. Tento inštitút sa najčastejšie využíva na riešenie určitých politických úloh a situácii.

- vyslovenie nedôvery vláde, predsedovi vlády alebo jej jednotlivému členovi parlamentom,
- demisia vlády, predsedu vlády alebo jej jednotlivého člena,
- návrh predsedu vlády na odvolanie člena vlády.

Za týchto okolností má hlava štátu spravidla povinnosť odvolať určené subjekty, a to aj v prípade, že s takýmto krokom vnútorne nesúhlasí. Nerešpektovanie tejto povinnosti môže byť v jednotlivých ústavných systémoch ponímané ako úmyselné porušenie ústavy. Ako zriedkavé sa v tejto súvislosti javí riešenie, keď hlava štátu nie je povinná prijať demisiu vlády, ktorá stratila dôveru parlamentu, ale podľa svojho uváženia môže vzniknutú politickú situáciu riešiť aj rozpustením parlamentu, vypísaním predčasných parlamentných volieb a požiadať vládu, aby naďalej vykonávala svoje funkcie (napr. Taliansko).

Druhým riešením je taká úprava predmetnej právomoci, ktorá ju vníma nielen ako právomoc spoločnú ale aj právomoc autonómnu. Presadila sa najmä v systémoch, ktoré sa odklonili od klasického parlamentarizmu posilnením postavenia hlavy štátu a zakotvili vo svojich ústavách aj princíp zodpovednosti vlády nielen parlamentu, ale aj hlave štátu. Jeho prejavom je právomoc hlavy štátu odvolať vládu, jej predsedu, alebo niektorého z ministrov[14] na základe vlastného uváženia. Tento model si zvolili najmä niektoré postkomunistické krajiny (napr. Rusko, Chorvátsko), ale objavuje sa aj v západnej Európe (napr. Rakúsko). Bez ústavného zakotvenia sa k takémuto riešeniu mocenských pomerov uchyľoval v povojnovom Francúzsku aj De Gaulle, odvolávajúc sa na ústavné tradície. K takýmto krokom si už nedovolili siahnuť jeho nástupcovia, za ktorých došlo v otázke odvolávania vlády a jej členov k návratu k ústavou deklarovaným pomerom. Riziko tejto koncepcie spočíva v potenciálnej možnosti posilnenia diktátorských tendencií „morálne slabších“ osôb a jej zneužitia pre rôzne politické hry. Nebezpečne môže narušiť rovnováhu ústavného systému a z nástroja, ktorý by mal pôvodne slúžiť na eliminovanie kríz sa ľahko môže stať ich príčinou. Preto je dôležitý spôsob, ako je právomoc hlavy štátu odvolávať vládu a jej členov formulovaná a či je vyvážená nejakými garanciami proti jej zneužitiu.[15]

3.3 Iné kreačné právomoci hlavy štátu vo vzťahu k exekutíve

Vo vzťahu k exekutíve má hlava štátu ďalšie právomoci pri ustanovovaní civilných aj vojenských úradníkov verejnej správy. Vo verejnej správe prevláda pri ustanovovaní jej úradníkov menovací princíp, ktorý dominuje v oblasti štátnej správy. Proces ustanovovania úradníkov ústavy spravidla neriešia, prenechávajú ho zákonnej úprave, obmedzujúc sa na konštatovanie o tom, kto je oprávnený v prípade, že sa uplatňuje menovací princíp, jednotlivých úradníkov ustanovovať. Zákon spravidla definuje kategórie jednotlivých zamestnancov a právo hlavy štátu menovať sa zväčša týka len kategórie tzv. vyšších úradníkov (štátny tajomníci, štátny sekretári, vedúci pracovníci špecializovaných ústredných správnych orgánov, apod.) a určených funkcionárov a hodnostárov. Aj v tom prípade sa však zvyčajne jedná o právomoc spoločnú (najčastejšie s vládou, ale v prípade bezpečnostných a vojenských zložiek aj s parlamentom), ktorá obmedzuje rolu hlavy štátu na potvrdenie vôle iného orgánu.

---

[14] Napriek tomu, že obsadenie jednotlivých ministerstiev je považované za vnútornú vec vlády a rozhodnutie o tejto otázke právomocou jej predsedu, niektoré postkomunistické krajiny neuplatňujú tento princíp a umožňujú zásahy hlavy štátu do zloženia vlády aj týmto spôsobom. Opačným príkladom je napr. Rakúsko, kde ústava priznáva prezidentovi možnosť odvolávať vládu alebo jej predsedu, nie však už právomoc odvolať jednotlivého ministra.

[15] V západných demokraciách je potrebné k takýmto garanciám prirátať aj ústavné tradície. Napr. Rakúski prezidenti sa zvyčajne správajú zdržanlivo a naplno nevyužívajú dôležité právomoci. V duchu tejto tradície vystupujú ako „náhradná autorita“, pre ktorú je dôležitý najmä politický kompromis a spolupráca a zverené považujú len za krajný nástroj riešenia kríz.

Väčšia miera autonómie je hlave štátu priznaná pri kreovaní kolegiátnych (najčastejšie poradných) orgánov, zaraďovaných do sféry výkonnej moci. V niektorých ústavných systémoch sa v rámci výkonnej moci zriaďujú ďalšie orgány, ktorých oprávnenia sa obmedzujú najčastejšie na „právo byť konzultovaný". Ich zloženie je buď určené ústavou (spravidla však má hlava štátu právo určiť jej niektorých členov podľa vlastného uváženia), alebo je celkom závislé od hlavy štátu. Pomenovanie týchto orgánov býva rôzne, najčastejšie sa označujú ako štátna rada[16], najvyššia štátna rada, prezidiálna rada, kabinetná rada, rada republiky a pod.

4. VPLYV HLAVY ŠTÁTU NA ORGANIZÁCIU ČINNOSTI VLÁDY

Vplyv hlavy štátu na koncepciu, štruktúru (vrátane vzájomných vzťahov vo vnútri vlády) a činnosť vlády je podmienený v prvom rade formou vlády, ale ovplyvňujú ho aj ďalšie činitele, ako sú historický vývoj a tradície, ale aj funkcie a úlohy, ktoré vláda zabezpečuje. V súčasnosti sú v moderných ústavných systémoch rozšírené tieto koncepcie postavenia hlavy štátu v činnosti vlády:

- hlava štátu riadiaca činnosť jej podriadenej vlády,
- hlava štátu zúčastňujúca sa na činnosti širšie koncipovanej vlády (resp. riadiaca činnosť vlády v širšom slova zmysle),
- hlava štátu, zúčastňujúca sa príležitostne zasadnutí vlády,
- hlava štátu bez vplyvu na činnosť vlády.

Prvá koncepcia je typická pre prezidentskú formu vlády, kde prezident predstavuje monokratickú vládu a jeho kabinet má len poradný charakter. Ďalšie koncepcie sa uplatňujú v systémoch, ktoré majú základ v parlamentnej forme vlády. Z nich najviac do činnosti vlády zasahuje hlava štátu v systémoch inšpirovaných prezidencializmom. V nich je pomerne časté rozlišovanie medzi vládou v užšom zmysle, pozostávajúcej z ministrov a predsedu vlády a vlády v širšom slova zmysle, ktorej zasadnutia sú spravidla riadené hlavou štátu. Vláda v užšom zložení zabezpečuje bežné vládne funkcie a riadi tiež činnosť verejnej správy. Širšie koncipovaná vláda, ktorá je riadená hlavou štátu, predstavuje politické rozhodovacie centrum, ktoré prijíma kľúčové politické rozhodnutia (typickým príkladom pre tento spôsob činnosti výkonnej moci je Francúzsko[17]). Je potrebné podotknúť, že ani v tomto prípade nie je hlava štátu vnímaná ako riadna hlava vlády, ale skôr ako vláde nadradený a z toho dôvodu do jej činnosti zasahujúci subjekt. Riadenie bežnej vládnej činnosti je v kompetencii predsedu vlády, ktorý je za to aj zodpovedný. V ústavných systémoch krajín strednej a východnej Európy nemá tradíciu rozlišovanie medzi vládou v širšom a užšom zložení, vo väčšine z nich (najmä v krajinách bývalého Sovietskeho zväzu a na Balkáne) má však tradíciu silná hlava štátu, s právomocami zasahovať do činnosti vlády, predovšetkým zvolávať jej zasadnutia, riadiť ich a rozhodovať (najmarkantnejším prípadom je ruský prezident).

Niektoré monarchistické ústavy, opierajúce sa o historické tradície konštruujú vládu s predsedajúcim panovníkom a vládu bez panovníka, pričom akty vlády podľa ústavy musia byť podpísané aj hlavou štátu. Vláda pod predsedníctvom hlavy štátu je rozšírená v niektorých severských štátoch (napr. Dánsko, Nórsko, Fínsko), kde sa v tomto prípade označuje ako Štátna rada (napr. podľa §-u 17 dánskej ústavy kráľ predsedá Štátnej rade, tvorenej ministrami, ak kráľovi bránia prekážky zvolať Štátnu radu, zasadá podľa §-u 18

[16] Pojmom štátna rada označujú niektoré ústavné systému aj vládu, resp. vládu v širšom slova zmysle, preto je pri štúdiu jednotlivých ústavných systémov dôležité rozlišovať charakter a funkciu orgánu označovaného týmto pojmom.

[17] Zdanlivo podobné riešenie obsahuje poľský ústavný systém, ktorý poskytuje prezidentovi právomoc zvolávať Kabinetnú radu, zloženú len z členov vlády a riadiť jej činnosť. Kabinetná rada však nemá charakter vládneho orgánu, nemá výkonné právomoci a slúži len ako fórum výmeny názorov.

Rada ministrov, ktorú riadi predseda vlády). V skutočnosti však nemožno porovnávať právomoci monarchu zvolávať a riadiť činnosť vlády s právomocami prezidenta v poloprezidentskej forme vlády, nakoľko tieto jeho právomoci majú spravidla už len ceremoniálny charakter a význam.

Systémy, ktoré zotrvávajú v medziach klasického parlamentarizmu, resp. ktorých odchýlky od neho nie sú obzvlášť výrazné, spravidla nevytvárajú „širšie a užšie" koncepcie exekutívy a pripúšťajú zasahovanie hlavy štátu do činnosti vlády len v nevyhnutnej miere. Tomu zodpovedajú aj právomoci, ktoré jej k tomu poskytujú. Najčastejšie má hlava štátu právo

- byť konzultovaná o niektorých otázkach,
- byť informovaná o štátnych (vládnych) záležitostiach,
- vyžadovať od vlády informácie a správy.

Aj v týchto systémoch sa však môžeme stretnúť s úpravou, ktorá za určitých okolností oprávňuje hlavu štátu zúčastniť sa zasadania vlády a predsedať mu. Napr. podľa čl. 39 fínskej ústavy, ak vláda predkladá prezidentovi „záležitosti, náležiace do jeho kompetencie, riadi prezident ich prerokovanie". Právo predsedať vláde môže byť podmienené aj návrhom, resp. žiadosťou premiéra, napr. portugalský prezident predsedá vláde na prianie ministerského predsedu, podobne španielska hlava štátu môže tak učiniť na návrh predsedu vlády, za účelom informovania o štátnych záležitostiach, ak to považuje za účelné, apod. No a napokon je potrebné spomenúť koncepciu (najmä v systémoch s posilnenou pozíciou predsedu vlády), ktoré neumožňujú hlave štátu zasahovať do činnosti vlády. Nakoľko však pre efektívny chod ústavného systému (najmä v parlamentnej forme vlády) je nevyhnutnou požiadavkou dobrá spolupráca najvyšších ústavných činiteľov je spravidla v ústavnej praxi zaužívaný zvyk neformálnych stretnutí a konzultácií uvedených subjektov.

5. VZÁJOMNÉ VZŤAHY V PROCESE VYDÁVANIA PRÁVNYCH AKTOV HLAVOU ŠTÁTU

Hlava štátu je orgánom verejnej moci, a ako takej jej prislúcha základný mocenský atribút – právomoc vydávať právne akty. Na výkon svojich funkcií a tradičných právomocí súčasné ústavy priznávajú hlavám štátu právomoc prijímať normatívne aj individuálne právne akty rôznej formy a právnej sily. Ich konkrétna podoba a miera autonómie hlavy štátu pri ich vydávaní je opäť ovplyvnená najmä formou vlády, tradíciami, historickým vývojom a povahou a významom úloh, ktoré hlava štátu zabezpečuje.

5.1 Prijímanie normatívnych právnych aktov hlavou štátu

Z hľadiska právnej sily hlavou štátu vydávaných právnych aktov, predstavuje najvýznamnejšiu intervenciu do normotvornej činnosti právomoc vydávať akty s mocou zákona. V súčasnosti môžeme badať rozširovanie tzv. delegovaného zákonodarstva (oprávnenia výkonných orgánov vydávať právne akty s mocou zákona) do viacerých ústavných systémov, čo predstavuje významný prienik do zákonodarnej moci zo strany exekutívnych orgánov. Najčastejšie nachádza svoje použitie v mimoriadnych situáciách, ale využíva sa aj mimo nich, na základe splnomocnenia zákonom. V neprezidentských systémoch má v tomto procese dôležitú pozíciu vláda, ktorá často tieto akty navrhuje, resp. inak spolupracuje na ich tvorbe.[18]

Od vyššie uvedenej normotvornej právomoci je potrebné odlišovať právomoc vydávať podzákonné, vykonávacie právne akty, ktoré sú prejavom nariaďovacej (tzv. diskrečnej) právomoci exekutívnych orgánov. Sú vydávané na základe zákonov a

[18] V systémoch so slabou hlavou štátu sa môžeme stretnúť s takouto delegáciou zákonodarnej funkcie na vládu (napr. Veľká Británia, SRN).

najčastejšie sa označujú ako nariadenia, príp. dekréty[19], alebo výnosy. V systémoch založených na parlamentnej forme vlády je orgánom, ktorý zabezpečuje výkonné funkcie predovšetkým vláda a z toho dôvodu je právomoc vydávať všeobecne záväzné normatívne právne akty na plnenie týchto funkcií zverená jej. Nie je však výnimkou priznanie tejto právomoci hlave štátu (napr. Taliansko, Grécko), spravidla však aj v tomto prípade hlava štátu len formalizuje vôľu iného orgánu (t.j. vlády, príp. jednotlivých ministrov), bez reálneho vplyvu na obsah podpisovaného právneho aktu[20]. V niektorých ústavných systémoch s mimoriadne silnými prezidentskými právomocami vydávajú hlavy štátu dekréty, ktorých povaha a právna sila je predmetom diskusií, najmä ak ich ústavy výslovne neriešia otázku podriadenosti a nadriadenosti jednotlivých aktov orgánov štátnej moci. Typickým príkladom je ruská ústava, ktorá jednoznačne nedefinuje rozdiely medzi zákonom a prezidentským dekrétom, z hľadiska právnej sily však dekréty prezidenta majú prednosť pred aktmi vlády, nakoľko v zmysle čl. 115 ústavy môže prezident uznesenie, alebo nariadenie vlády zrušiť, ak je v rozpore s ústavou, s federálnymi zákonmi alebo dekrétmi prezidenta. Od aktov vlády sa dekréty prezidenta líšia aj svojim obsahom, nakoľko spravidla predstavujú politické rozhodnutia, kým vláda sa viac zameriava na hospodárske otázky. Vydávanie aktov, ktoré sa svojou povahou zaraďujú medzi zákony a podzákonné akty vlády je príznačné najmä pre režimy, ktoré sú naklonené silnej vláde jedného „šéfa“ (inklinujúcim k tzv. „supra-prezidencializmu“) a ktoré výlučne nedefinujú kompetencie a právomoci výkonných orgánov a rovnováha najvyšších orgánov štátnej moci v nich záleží najmä od pomeru síl a záujmov medzi nimi.

Znaky normatívnosti nadobúdajú aj niektoré ďalšie akty hlavy štátu, ktoré sa netýkajú jedinečných prípadov, ale majú všeobecnú povahu (najčastejšie z hľadiska predmetu úpravy alebo adresátov). Toto vymedzenie zahŕňa viacero rozhodnutí hlavy štátu realizovaných na základe jej tradičných právomocí, ale aj akty, ktoré hlava štátu vydáva v pozícii arbitra, „štvrtej moci“, neutrálnej autority a predstaviteľa suverenity štátu. Ide predovšetkým o tieto typy rozhodnutí:

- rozhodnutie o amnestii,
- rozhodnutie o vyhlásení vojny, výnimočného stavu, núdzového stavu a mobilizácie,
- rozhodnutie o vyhlásení volieb,
- rozhodnutie o vyhlásení referenda.

V teórii práva je pomerne ťažké nájsť jednoznačný názor na zaradenie týchto aktov z hľadiska formy práva, a to aj napriek ich všeobecnému a normatívnemu charakteru. Sú názory, ktoré ich považujú za normatívne právne akty[21], príp. normatívne právne akty sui generis[22], alebo za „iné“ právne akty. Ujasnenie právnej povahy uvedených aktov nadobúda význam najmä v súvislosti s otázkou ich všeobecnej záväznosti a možnosti meniť, resp. rušiť uvedené akty hlavy štátu, príp. inak do nich zasahovať zo strany iných subjektov (napr. parlamentu, ale aj vlády).

---

[19] Formálne je dekrét vo všeobecnosti vnímaný ako exekutívny akt, ktorý nemá podobu zákona. Problém je v tom, že niektoré systémy týmto pojmom označujú akty s mocou zákona a niektoré aj iné podzákonné akty prijímané hlavou štátu. Spoločné je však vo väčšine prípadov to, že sa jedná o akty hlavy štátu, aj keď môžu mať odlišnú právnu silu.

[20] V niektorých monarchiách je táto právomoc formálnym prejavom tradičného (aj ústavou deklarovaného) ponímania hlavy štátu ako zdroja výkonnej moci (napr. podľa čl. 37 belgickej ústavy apod.).

[21] Napr. Hencovská, M. – Palúš, I.: Milosť a amnestia v česko-slovenskom právnom poriadku. Acta Iuridica Cassoviensia, Košice 1992, č. 17, s. 5.
Autori v tejto štúdii jednoznačne zaraďujú amnestiu k normatívnym právnym aktom.

[22] Pozri napr. Dobrovičová, G.: K niektorým aktuálnym problémom prameňov práva v SR. Acta Iuridica Cassoviensia, Košice 1999, č. 22, s.53.

5.2 Prijímanie individuálnych právnych aktov hlavou štátu

O jednotlivých konkrétnych otázkach rozhoduje hlava štátu formou individuálnych právnych aktov, a to buď na základe návrhu iného subjektu (najčastejšie vlády), alebo na základe vlastného autonómneho rozhodnutia. Najtypickejšími rozhodnutiami sú menovacie dekréty hlavy štátu smerom k exekutíve, verejnej správe a súdnej moci, udelenie milosti, niektoré rozhodnutia (rozkazy) hlavy štátu ako vrchného veliteľa ozbrojených síl a rozhodnutia o udeľovaní titulov, hodností a vyznamenaní.

5.3 Obmedzenie nariaďovacej a rozhodovacej právomoci hlavy štátu

Realizácia vyššie uvedených právomocí hlavy štátu je v moderných ústavných systémoch obmedzovaná zo strany zákonodarnej aj výkonnej moci. Zo strany zákonodarnej moci predstavuje brzdu ich regulácia zákonom, v prezidentskej forme vlády aj požiadavka schválenia niektorých aktov parlamentom (alebo niektorou jeho komorou), v parlamentných systémoch je zo strany vlády najvýznamnejším inštitútom obmedzujúcim samostatné rozhodovanie hlavy štátu kontrasignácia.

Inštitút kontrasignácie je v rôznych štátoch zakotvený rôzne. Jeho účelom je zbaviť hlavu štátu zodpovednosti za akty, ktoré vydáva a preniesť ju na predsedu vlády, alebo na jednotlivých ministrov. Zároveň predstavuje isté garancie proti zneužívaniu právomocí z oboch strán. Podstatou tohoto inštitútu je spoločná právomoc rozhodnúť o určitej veci, tak, že zamýšľaný právny účinok je vyvolaný až zhodným prejavom vôle oboch základných orgánov výkonnej moci. Tým, že sa prevádza politická zodpovednosť za akty hlavy štátu na vládu, je zároveň umožnená nepriama parlamentná kontrolu uvedených aktov. Záleží potom najmä od formy vlády či, nakoľko, a v ktorých oblastiach je iniciovanie konkrétneho aktu hlavy štátu a realizácia jej právomocí samostatná a nakoľko je podmienená vôľou vlády. Klasické parlamentné formy vlády so slabou hlavou štátu prenechávajú minimálny priestor pre tvorbu uvedených aktov hlavou štátu, ako aj pre samotnú úvahu o vydaní takéhoto aktu. Spravidla akty so závažným obsahom sú iniciované a vytvárané na pôde vlády, resp. jednotlivých ministerstiev a presadzuje sa v nich zámer a vôľa vlády a hlava štátu sa často ani nemôže vyhnúť vydaniu takéhoto aktu. Posilňovaním postavenia hlavy štátu sa použitie jej právomocí z hľadiska obsahu prijímaných právnych aktov čoraz menej podmieňuje vôľou vlády. Zaujímavým spôsobom je v tejto súvislosti riešená otázka rozporu takto prijímaného právneho aktu s inými právnymi aktmi, príp. aj s prevládajúcim politickým kurzom. Výsledkom rôzneho posúdenia tejto otázky sú rozdiely v právnej povahe kontrasignácie v jednotlivých systémoch. Kontrasignácia buď úplne zbavuje hlavu štátu politickej zodpovednosti a celkom ju prenáša na vládu, čím umožňuje parlamentnú kontrolu, alebo v prípade systémov so silnou hlavou štátu ju nezbavuje úplne politickej, príp. aj trestnej zodpovednosti a obmedzuje možnosť parlamentnej kontroly aktov hlavy štátu (napr. Bulharsko). Priamo problém možnej kolízie vôle hlavy štátu a vlády ústavy spravidla neriešia, výnimkou je fínsky ústavný systém, v ktorom podľa čl. 35 ústavy ak člen vlády považuje rozhodnutie prezidenta za protiústavné, musí odmietnuť jeho kontrasignáciu, ak ho považuje za protizákonné, oboznámi s tým vládu, ktorá požiada o vyjadrenie kancelára pre spravodlivosť. Ak je akt prezidenta ďalej vnímaný ako odporujúci zákonu, požiada ho vláda o jeho zmenu, alebo o späťvzatie, ak však hlava štátu naďalej trvá na svojom rozhodnutí oznámi mu vláda, že jeho rozhodnutie nemôže byť vykonané, t.j. zamietne ho z titulu jeho protiprávnosti, ktorú sama posúdila.[23]

Rozsah aktov, ktoré vyžadujú kontrasignáciu je tiež podmienený vyššie spomínanými činiteľmi, pričom najčastejšie je stanovený buď

[23] V tomto ústavnom systéme sú členovia vlády zodpovedný za všetky svoje rozhodnutia, a aj za rozhodnutia vlády ako celku, okrem prípadu keď oznámia svoje odlišné stanovisko do zápisnice z rokovania.

- generálne, t. j. ústava vyžaduje kontrasignáciu všetkých aktov hlavy štátu,
- alebo pre jednotlivé prípady, t.j. pozitívnym výpočtom, alebo (čo je častejšie) negatívne, určením rozhodnutí, ktoré kontrasignáciu nepotrebujú.

V štátoch, inšpirovaných poloprezidentskou formou vlády, ktoré vybavujú hlavu štátu pomerne širokými právomocami, je sféra aktov, ktoré vyžadujú kontrasignáciu obmedzenejšia. Tak napr. v Poľsku nie sú kontrasignované akty hlavy štátu, ktorými je menovaný predseda vlády, ako aj celá vláda, akt rozpustenia dolnej snemovne parlamentu, akt zákonodarnej iniciatívy, a mnohé ďalšie. Podobne široký okruh autonómnych právomocí má hlava štátu aj v Portugalsku, Rumunsku a v iných krajinách. Prípadné kolízie ktoré môžu nastať pri realizovaní požiadavky kontrasignácie v systémoch, ktoré túto požiadavku stanovujú generálne, môžu byť ústavne vyriešené stanovením prípadov, kedy výnimočne nie je potrebná kontrasignácia (napr. Grécko).

Inštitút kontrasignácie predpokladá dobrú spoluprácu najvyšších štátnych orgánov vo sfére výkonnej moci. Problémy sa môžu objaviť v určitých kolíznych situáciách (najmä ak sa vyžaduje spolupodpis aktov, ktoré majú politickú povahu a hlava štátu ich prijíma na eliminovanie prípadných politických konfliktov). Napr. v situácii, keď sa vyžaduje spolupodpis predsedu vlády môže nastať problém v prípade, keď vláda ešte nezložila prísahu, resp. nebola jej vyslovená dôvera parlamentom. Ide najmä o akt menovania vlády, ktorý problém riešia mnohé ústavy tak, že vyžadujú podpis predsedu parlamentu, resp. najčastejšie predsedu jeho hornej snemovne, alebo až podpis predsedu novovymenovanej vlády. Podobne v prípade rozpustenia parlamentu hlavou štátu je problematický prípadný spolupodpis predsedu vlády, keď mu parlament predtým vyslovil nedôveru. Väčšina ústavných systémov však tento akt nezaväzuje kontrasignáciou zo strany vlády, ponecháva jej len prípadnú právomoc navrhnúť rozpustenie parlamentu, resp. byť konzultovaným orgánom v danej veci.

6. NIEKTORÉ ĎALŠIE VZÁJOMNÉ PRÁVOMOCI HLAVY ŠTÁTU A VLÁDY

Pri zabezpečovaní efektívneho fungovania exekutívy a zároveň aj oboch najvyšších štátnych orgánov dochádza na základe písaných aj nepísaných ústavných pravidiel aj k ďalším situáciám, v ktorých sa dostávajú vláda a hlava štátu do úzkych vzájomných relácií, resp. sú nejakým spôsobom nútené spolupracovať.

Najčastejšie je to v týchto oblastiach:

- realizovanie zahraničnej politiky uzatváraním medzinárodných zmlúv

Patrí spravidla k tradičným právomociam hlavy štátu dojednávať a ratifikovať medzinárodné zmluvy. Na tomto procese participujú hlava štátu (v tomto prípade ako súčasť výkonnej moci) a vláda. Vláda je zúčastnená na tomto procese, buď len v oblasti tvorby návrhu textu uzatváraných zmlúv a pri ich dojednávaní, alebo je celý proces počnúc tvorbou, pokračujúc dojednávaním a končiac ratifikáciou zverený výlučne jej. Väčšinou je to na základe delegovania právomoci hlavy štátu na základe jej rozhodnutia.

- obranná politika a spolupráca v období krízových situácií

Väčšina ústavných systémov vníma hlavu štátu (najmä z dôvodu jej reprezentácie suverenity štátu navonok) ako vrchného veliteľa ozbrojených síl, konkrétne riadenie rezortu obrany je však už doménou ministerstiev obrany. Vo väčšine krajín s parlamentnou formou vlády v skutočnosti hlava štátu v podstate len formalizuje niektoré rozhodnutia vlády, resp. ministerstva obrany. Iná je pozícia hlavy štátu v systéme prezidentskom, obzvlášť v latinskoamerických podmienkach, kde sa ešte aj väčšina súčasných prezidentov opiera o tradície vytvorené vojenskými režimami.

- navrhovanie rozpočtu a platových pomerov hlavy štátu vládou,
- zastupovanie hlavy štátu, ktoré je spravidla (až na niektoré výnimky) zverené vláde

Okrem právom predvídaných situácií zväčša hlava štátu môže aj z vlastného rozhodnutia delegovať niektoré svoje právomoci na vládu, resp. na jej jednotlivých členov, resp. v dôsledku istého historického vývoja a tradícií sa takýto stav môže vytvoriť aj bez konkrétneho poverenia, ako je to typické pre väčšinu súčasných monarchií.

Je ťažké predvídať všetky situácie, v ktorých sa prejavujú a formujú vzťahy hlavy štátu a vlády. Vyššie načrtnuté oblasti sa však z hľadiska efektívneho fungovania ústavného systému zdajú byť najviac relevantné.

ZÁVER

Vytváraním nového orgánu výkonnej moci vo formujúcej sa parlamentnej forme vlády a jeho oddeľovaním od funkcie panovníka sa v ústavných systémoch v podstate skonštituoval aj novo vnímaný orgán, všeobecne označovaný ako hlava štátu. Tým, že panovník postupne prichádzal o svoje právomoci v oblasti moci výkonnej, menil sa obsah orgánu, ktorý predstavoval, a to aj v systémoch, kde bol naďalej ponímaný ako súčasť moci výkonnej. Základnou funkciou inštitútu hlavy štátu sa stala reprezentácia suverenity štátu navonok. Dovnútra sa jeho najdôležitejšou funkciou postupne stáva „dohliadanie“ na stabilitu systému, ktorý reprezentuje, k čomu mu jednotlivé ústavy zverujú špeciálne právomoci rozmanitej kvantity a kvality.

V systémoch, ktoré ponechávajú hlave štátu len reprezentatívne funkcie (najmä väčšina monarchií), jej spravidla nie sú zverené právomoci v oblasti exekutívy (najčastejšie má len právo byť informovaná, príp. konzultovaná), alebo sú jej právomoci redukované na formálne potvrdzovanie vôle iného orgánu a jej prípadné ingerencie do výkonnej moci spravidla závisia od miery jej autority. V súčasnom období väčšina štátov zaraďuje hlavu štátu do rámca výkonnej moci, jej postavenie v tejto sfére sa však v jednotlivých systémoch výrazne líši. V klasických parlamentných systémoch je tendencia hlavu štátu skôr vymaniť z rámca výkonnej moci a posilniť jej arbitrážne funkcie ako štvrtej sily, ktorej významnou funkciou sa stáva riešenie kolízií medzi parlamentom a stále viac posilňovanou (resp. posilňujúcou sa) vládou. V poloprezidentských systémoch (vrátane nových hybridných modelov) je hlava štátu dominujúcim a v prezidentských systémoch jediným predstaviteľom výkonnej moci.

Právomoci, ktoré významne ovplyvňujú vzájomné vzťahy oboch inštitútov sú na strane hlavy štátu najmä jej právomoc menovať a odvolávať členov exekutívy ako aj nariaďovacie a rozhodovacie právomoci, na strane vlády je to predovšetkým požiadavka kontrasignácie a občas aj právomoc iniciovať (a prípadne aj tvoriť) akty vydávané hlavou štátu.

Prevládajúce tendencie posilňovania výkonnej moci sa v prípade, že sa uskutočňujú posilňovaním postavenia hlavy štátu prejavujú najmä rozširovaním priestoru pre autonómne rozhodovanie a konanie hlavy štátu v určených situáciách, čím sa môžu modelovať (a najmä v nových demokraciách aj modelujú) nové konštrukcie vytvárajúce hybridné modely. Vzhľadom na nedostatok skúseností a nepredvídateľnosť všetkých následkov, ktoré tieto riešenia môžu mať na stabilitu ústavného systému a demokracie vôbec je dôležité dbať na vzájomné vyvažovanie jednotlivých inštitútov a rešpektovanie základných princípov modernej konštitucionalistiky.

RESUMÉ

Hlava štátu zaujíma významné pozície v systéme najvyšších orgánov verejnej moci. Práca sa zaoberá problematikou miesta hlavy štátu v rámci výkonnej moci. V úvodnej časti sa autorka zaoberá historickým exkurzom deľby právomocí a funkcií v rámci výkonnej moci medzi hlavou štátu a vládou a teoretickými súvislosťami tejto témy. Znalosť tejto problematiky poslúži pre poznanie nevyhnutnosti systémovosti zmien a rešpektovania určitých axióm pri modelovaní nových hybridných modelov formy vlády, ktoré sú vytvárané práve novými, menej častými a „nevyskúšanými" riešeniami vzťahu hlavy štátu a vlády.

Podstatná časť príspevku je venovaná analýze vzájomných relácií hlavy štátu a vlády pri realizovaní niektorých spoločných právomocí oboch štátnych orgánov a tých autonómnych (resp. relatívne autonómnych) právomocí, ktoré sú významné z hľadiska riadneho fungovania exekutívy. Z povahy uvedených právomocí a požiadavky efektívneho fungovania systému vyplýva nutnosť spolupráce oboch inštitútov výkonnej moci. To však vyžaduje ich racionálnu a vyváženú ústavnú úpravu (obsahujúcu okrem iného aj vzájomné kontrolné mechanizmy), tak, aby korešpondovala so základnými princípmi právneho štátu.

JUDr. Alena Krunková

Referendum – doplňujúci inštitút zastupiteľskej demokracie

K znakom demokratickosti daného politického systému patrí aj právne zakotvenie referenda ako doplňujúceho prvku zastupiteľskej demokracie. Po jazykovej stránke sa referendum odvodzuje z latinského slova „referre“, znamenajúceho niečo oznamovať, zvestovať, niesť správu, obracať sa na niekoho, podávať správu senátu k rozhodnutiu, „referre ad populum“ predložiť vec na rozhodnutie ľudu.

V štátoprávnej teórii sa stretávame s rôznymi vymedzeniami pojmu referendum.[1] V dnešnom ponímaní považujem za dôležité upozorniť hlavne na to, že referendum je len jedným zo spôsobov prejavu priamej demokracie. Z hľadiska jeho inštitucionalizácie v jednotlivých krajinách ide o spôsob základný, širokého významu v komplexnom systéme parlamentnej demokracie. Vždy vedľa seba predpokladá existenciu ľudového zastupiteľstva – zboru (parlamentu) a tvorí len suplementárny prvok v prípadoch presne vyšpecifikovaných. Uvedeným smerom sa teda bude uberať nasledujúca časť príspevku.

Nielen teoretické koncepcie, ale aj inkorporovanie do právnych systémov a následná praktická realizácia referenda je v jednotlivých krajinách natoľko rozmanitá a špecifická, že je priam neprípustná určitá jednotná charakteristika. V krajinách, kde sa tento inštitút stal viac-menej všedným (Švajčiarsko, Lichtenštajnsko, niektoré štáty USA), je obsah jeho pojmu nepochybne rozsiahlejší než v krajinách, kde je jeho používanie ešte stále skôr vzácne (napr. Fínsko, Nórsko, Holandsko). Práve kvôli vyššie uvedenému sa pokúsim o vymedzenie pojmu referenda cez pojmové znaky vlastné viac-menej každej teoretickej koncepcii z toho uhla pohľadu, ktorý pre účel príspevku považujem za dôležitý. Uvedomujúc si popri tom, že nemusí byť jediný.

Elementárne znaky pre vymedzenie obsahu pojmu referendum:

1. Referendum je inštitútom (formou) priamej demokracie, jeho rozšírenosť i aplikácia mu priznávajú označenie základného inštitútu, či dokonca najdôležitejšej formy priamej demokracie.
2. Právne zakotvenie referenda je vyjadrením prejavu suverenity ľudu. Ľud nevystupuje len ako zdroj moci, ale bezprostredne (priamo) sa podieľa na rozhodovacej činnosti, tvorí štátnu moc.
3. Procedúra rozhodovania je presne určená, a to spôsobom vyjadrenia sa k otázke výberom z možností ÁNO-NIE. Samotný akt rozhodovania je veľmi podobný hlasovaniu vo voľbách s tým rozdielom, že účastník referenda si nevyberá politickú stranu, ani osobnosť politickej strany jemu blízku, neprenáša svoju suverenitu, no na druhej strane nepreukazuje ani svoju tvorivosť zásahom do tohto mocenského aktu. Nemá možnosť ovplyvniť obsah problémovej matérie, ktorej sa rozhodnutie dotýka, jeho úlohou je len vyjadriť svoj súhlas, resp. nesúhlas s predloženou vetnou formuláciou, ktorá väčšinou začína slovným spojením „Ste za to ..., Súhlasíte s tým ...“.

---

[1] „V širšom slova zmysle sa ním chápe inštitúcia, ktorá povoláva ľud k bezprostrednej rozhodovacej činnosti, najmä zákonodarnej, vedľa parlamentu. V užšom slova zmysle sa referendum stavia ako protiklad k tzv. ľudovej iniciatíve, pričom referendum znamená skutočné rozhodovanie ľudom, kdežto iniciatíva len kompetenciu ľudu vyvolať normotvorné konanie parlamentu alebo iné, pri ktorom sa ľud spravidla delí o túto kompetenciu s parlamentom a vládou resp. hlavou štátu“ – Pozri c.d. pozn. 18/, s. 718
Porovnávaním jednotlivých definícii sa zaoberal E. Zielinski, ktorý vypracoval prehľadnú klasifikáciu týchto pojmových vymedzení. (Pozri c.d. pozn. 17/, s. 458) Sám pod referendom rozumie „spôsob priameho rozhodovania voličov prostredníctvom hlasovania o rôznych otázkach štátu, či vymedzeného teritória, o vymedzenom predmete hlasovania, ktoré vychádza zo skutočností vyjadrených v činnosti stanovujúcej podklad pre hlasovanie“. – Pozri tamtiež s. 8-9

4. V súvislosti s predchádzajúcim znakom referendum predpokladá jasne formulovaný predmet referenda (otázka obsiahnutá v referende, problémová matéria), ktorý sa väčšinou týka dôležitých verejných záležitostí (čo nemusí byť pravidlom – napr. vo Švajčiarsku, v niektorých krajinách USA). Je nežiadúce, aby sa vyskytla otázka, na ktorú nie je možná jednoznačná odpoveď, resp. otázky, ktorých odpovede by sa navzájom vylučovali. Na druhej strane je nevyhnutné striktné dodržanie zrozumiteľnosti vetnej formulácie pre širokú verejnosť. Počítajúc s tým, že svoje právo hlasovať v referende môže využiť každý subjekt, ktorému je toto právo priznané. A keďže cenzus gramotnosti je už dávno minulosťou, je podstatné dôsledne dodržiavať požiadavku jasného vymedzenia a formulácie predmetu referenda. Aby sa toto právo hlasovať v referende nestalo nástrojom len určitej časti spoločnosti, čím by došlo k porušeniu nie len rovnosti, no hlavne základného princípu, z ktorého referendum vychádza, a to princípu suverenity ľudu a jeho uplatňovania tzv. „priamou cestou".
5. Na to, aby sa referendum stalo skutočne prejavenou vôľou ľudu, predpokladá deklarovanie záväznosti výsledkov prijatých v referende. Tým sa vlastne stanovuje aj záväznosť a mocenská sila „rozhodovania ľudu", dôsledne sa dodržiava tá časť suverenity ľudu, v ktorej je ľud ponímaný ako priamy vykonávateľ moci. Uvedený znak tvorí základ vyšpecifikovania referenda ako právneho inštitútu, s ktorého výsledkami ústava, resp. zákon daného štátu spája určité právne účinky záväzné pre všetky fyzické i právnické osoby v štáte, no v každom prípade aj pre samotný štát a jeho inštitúcie.
6. Nemenej dôležitým znakom je jeho postavenie v systéme parlamentnej demokracie. Pre praktickú úspešnosť jeho inštitucionalizácie si vyžaduje existenciu zastupiteľského zboru. Pričom je veľmi dôležité dôsledné vyšpecifikovanie vzťahu referendum – zastupiteľský zbor. Referendum býva často označované ako inštitút, ktorý až sám svojím uplatňovaním vytvára z demokracie skutočnú demokraciu, resp. demokraciu dokonalejšiu. Na druhej strane ani prílišné preceňovanie jeho vplyvu (či domnievanie sa, že jeho používanie je možné čiastočne zameniť s inštitútmi nepriamej demokracie) neprináša očakávané výsledky, čoho potvrdením je práve skúsenosť s referendom v SR. Je teda dôležité vymedziť postavenie tohto inštitútu v medziach jeho pozície ako doplňujúceho prvku zastupiteľskej demokracie, ak tento doplňujúci prvok má byť skutočne užitočným.
7. Úspešné používanie referenda vyžaduje právne vymedzený súbor osôb umožňujúcich iniciovanie referenda, ako aj osôb, ktorým je priznané právo vyjadriť sa k predmetu referenda, teda hlasovať v referende. Pre úplnosť je potrebné ešte dodať, že referendum síce vychádza zo suverenity ľudu, no väčšina krajín právo hlasovať v referende priznáva len občanom svojho štátu, čo je pojem užší než ľud, resp. obyvateľstvo (aj keď v súvislosti so začleňovaním sa štátov do európskych štruktúr sa tento rozdiel pomaly vytráca). Ďalej teda budem v spojitosti s ľudom používať pojem občan – občania.

Referendum kontra zastupiteľský zbor

Vyskytli sa úvahy smerujúce k preferovaniu, či určovaniu primátu a dôležitejšej inštancie práve v súvislosti s vytýčením relácie vzájomného ovplyvňovania sa referenda a zastupiteľského zboru (parlamentu). Najmä čo sa týka zasahovania do činnosti parlamentu referendom pri následnom schválení resp. odmietnutí parlamentom prijatého zákona.[2]

Ak by sme ľud dávali do pozície akejsi vyššej inštancie voči zákonodarného zboru, z ponímania suverenity ako „najvyššej, úplnej, neodvodenej a neobmedzenej moci"[3], potom je na mieste tvrdenie, že ľud môže konať o všetkom a kedykoľvek, aj namiesto

[2] Bližšie pozri napr.: Slovník veřejného práva Československého, Brno 1934, s. 101, alebo Weyr, F.: Teorie práva, Brno-Praha 1936, s. 260 a nasl.
[3] Černý, P.: K sporu o pojetí suverenity lidu v České Ústavě. Časopis pro právní vědu a praxi, II/1999 s. 112

zastupiteľského zboru. Môže teda aj ktorékoľvek rozhodnutie parlamentu zrušiť. Z extrémneho pohľadu by to znamenalo, že ľud ako zdroj a nositeľ úplnej a absolútnej moci môže s právom voľne disponovať a kedykoľvek ho porušiť, nie je viazaný ničím (teda ani právom). Môže sa aktívne zúčastňovať na normotvorbe, resp. jej kontrole, výsledkami tejto činnosti však nemusí byť viazaný. V tomto ponímaní je čiastočne spochybnený i význam samotného zastupiteľského zboru a dôsledkom absolútnej a ničím neobmedzenej suverenity ľudu by s najväčšou pravdepodobnosťou bol vznik anarchie, resp. totality.

Je potrebné teda vnímať, že suverenita ľudu je už priamo zo svojej podstaty obmedzovaná tým, že ľud (jednotlivec) sa dobrovoľne časti svojej suverenity vzdáva v prospech inštitúcií, ktoré zabezpečujú uskutočňovanie jeho záujmov. Tým sa suverenita prenáša na iné subjekty (orgány, inštitúcie) práve ich kreáciou, ktorú uskutočňuje suverénny ľud priamo.

Ak v naznačených súvislostiach chápeme zvolený zastupiteľský zbor (parlament) ako orgán, ktorý disponuje prenesenou suverenitou, potom samotný akt volieb je rozhodujúcim faktorom, ktorým ľud svoju suverenitu a tým aj moc parlamentu deleguje. Z toho vyplýva, že parlament je legitimovaný k výkonu štátnej moci a túto vykonáva menom ľudu. Vo väčšine krajín je práve preto zastupiteľská demokracia hlavnou formou suverenity ľudu, ktorá je vo väčšej resp. menšej miere kombinovaná, či doplňovaná priamou demokraciou.[4]

Niektorí autori v tejto súvislosti práve parlamentu pripisujú tzv. „právnu suverenitu“, teda suverenitu, ktorá sa realizuje prostriedkami práva a je vlastná práve zákonodarnému procesu.[5]

Dôležité je aj prepojenie legitimity štátnej moci. Špecifikom v reprezentatívnej demokracii je práve skutočnosť, že reprezentanti sú k realizácii moci výslovne legitimovaní samotným suverénom – ľudom. Ak pod legitimitou štátnej moci rozumieme demokratický konsens s danou štátnou mocou (ktorá je potvrdená predovšetkým demokratickými voľbami a demokratickým ustanovením orgánov štátnej moci) a určitú podporu ústavných orgánov (teda aj parlamentu) spoločnosťou, je prirodzené, že spoločnosť (ľud) bude rozhodnutia prijímané týmito orgánmi rešpektovať. Štátna moc, ktorá stojí za rozhodnutiami, je teda moc legitímna a tí, ktorí verejné rozhodnutia prijímajú, za ne nesú aj verejnú zodpovednosť. Viac-menej vždy pôjde o legitimitu väčšinových rozhodnutí (v relácii parlamentu), pretože či už svoje rozhodnutia koná ľud sám alebo prostredníctvom zvolených reprezentantov, v konečnom dôsledku sú to vždy rozhodnutia uskutočňované súhlasným vyjadrením väčšiny.

Na druhej strane presadzuje sa aj názor,[6] že len rozhodnutia prijaté v referende priamo ľudom sú legitímne resp. legitímnejšie, než rozhodnutia prijímané zvolenými zástupcami, keďže tí už nemusia v danom momente korešpondovať s vôľou ľudu. Opierajú sa popritom o sociologické hľadisko – spoločnosť ľahšie prijíma slobodný súhlas väčšiny občanov (ľudu), ako presadené (resp. nanútené) rozhodnutie politickej elity.[7]

Iní sociologický výskum zasa argumentuje podloženými závermi, že rozhodnutie ľudu v referende je v konečnom dôsledku obrazom rozhodnutia tej časti politickej základne, ktorá je väčšinovou v zastupiteľskom zbore. V samotnom akte hlasovania v referende sa zväčša drvivá väčšina k rozhodnutiu prikloní len na základe emócií vyplývajúcich z predreferendálnej kampane. Poukazujú na určitú vlastnosť charakteristickú

---

[4] Bližšie pozri: Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, I. díl Obecná státověda, Linde Praha 1998, s. 70

[5] Bližšie pozri: Stanley, J. Benn: The uses of „sovereignity“ in Antony Quinton, ed Political Philosophy, Oxford University Press 1967, s. 67 a nasl.

[6] Bližšie pozri: Butler,D. and Ranney,A.: Referendum around the world, the AEI Press, Washington D.C. 1994, s. 14

[7] Geoffrey de Q. Walker: The Peoples Law, Sidney: Centre for Indenpendent Studies, 1987, s.50

práve pre takéto politické rozhodnutia a to istú zhodnosť so systémom hodnôt, ktoré vyznávajú ich prvotní tvorcovia.[8]

Sledujúc túto úvahu by zrejme bolo možné donekonečna predkladať argumenty rôzneho charakteru prikláňajúce sa na stranu parlamentu, či referenda. Nepovažujem za účelné stanovovanie primátu, resp. nadradenosti, či podradenosti jedného z nich. Tak ako je moc vlastná ľudu, musí byť vlastná aj zástupcom ľudu. Je nevyhnutné rešpektovať koreláciu s konštitucionalizmom – teda ľud vrámci „ústavodarnej moci" má právo prijímať sám alebo prostredníctvom svojich zástupcov ústavu. Týmto sám uznáva, že jeho originálna moc je touto ústavou obmedzená a všetko právne a politické dianie sa má odvíjať len na podklade ústavy.[9]

Práve preto je veľmi dôležité, aby boli dané jasné a určité ústavnoprávne pravidlá a hranice pre používanie inštitútu referenda počnúc iniciatívou cez predmet až po účinky referenda. To je možné vtedy, ak ústavnoprávna úprava tieto hranice pozitívne vymedzí, čím sa minimalizuje priestor pre rôzne úvahy, výklady a interpretácie a predíde sa tým aj situáciám, ktoré boli vlastné práve referendálnemu vývoju v SR. Je potrebné medzi predmet referenda zaradiť tie verejné záležitosti, v ktorých si parlament potrebuje legitimitu potvrdiť, posilniť, resp. zvýšiť. No v ostatných kompetenciách vlastných parlamentu musí aj ľud – suverén vôľu zastupiteľského zboru rešpektovať. Svoje nesúhlasné stanovisko môže vyjadriť v nasledujúcich voľbách, čím je zaručená istota a stabilita pre obidve strany.

Predmet referenda

Vyjadruje problém, matériu (záležitosť) danú občanom na posúdenie. Býva sformulovaný v otázke, ktorú je možné vnímať dvoma spôsobmi:[10]

Predmet referenda je obsiahnutý priamo v otázke danej na hlasovanie, napr. referendum v Taliansku z 2.6.1946 obsahovalo otázku: „Ste za to, aby bola ustanovená republika?" – hlasujúci mohli odpovedať, či chcú novú formu štátu republiku alebo starú monarchiu. Sám predmet hlasovania zostal teda uzatvorený v postavenej otázke.

Otázka predložená na hlasovanie môže stanoviť len symbol, určitý základný rámec predmetu, napr. referendum vo Francúzsku z 28.9.1958 obsahovalo otázku: „Ste za ústavu schválenú Štátnou radou republiky?" – problém (podstata, matéria) predkladaný na hlasovanie sa nachádza v projekte ústavy, nie v samotnej otázke. Hlasujúci sa v konečnom verdikte vyjadrujú k ústave (právnemu aktu), ktorá už bola prijatá. Nemajú možnosť do matérie ústavy zasahovať, majú len právo „akéhosi veta" alebo potvrdenia už vyprofilovaného právneho aktu. Takto formulovaná otázka sa týka aj schválenia, resp. odmietnutia už prijatého zákona alebo iného právneho aktu.

Známe je tiež rozlíšenie predmetu senzu largo a senzu stricto.[11] Pričom pod predmetom senzu largo rozumieme všetky možné predložené otázky dané na hlasovanie, či už otázky samostatnosti, formy štátu, ústavy, medzinárodných dohovorov, zákonov a podobne. Pod predmetom senzu stricto sú vykladané len tie otázky, ktorých predloženie je zakotvené v ústave alebo inom zákone, pričom rozsah otázok sa v jednotlivých štátoch líši. A to - ústavy štátov buď zreteľne podčiarkujú právo obyvateľstva štátu zúčastniť sa referenda (aj Ústava SR) alebo ústavy toto právo

---

[8] Bližšie pozri: Riter, W.H.: Liberalism Against Populism, A confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice, San Francisco 1982, s. 8-12, alebo Papadopoulos, Y.: Analysis of Function and Disfunctions of Direct Democracy: Top Down and Bottom – UP Perspectives, „Politics and Society" 1995 vol. 23, nr. 4, s. 421 a nasl.

[9] Zrejme preto je v niektorých štátoch práve v súvislosti s tým ústava prijímaná v referende (Francúzsko, Poľsko), alebo ratifikovaná referendom (Španielsko).

[10] Bližšie pozri: Zielinski, E.: Referendum w panswie demokratycznym, Referendum w Polsce wspolczesnej, Warszawa 1995, s. 15

[11] Grygová, E.: Plebiscit a referendum v modernej demokracii, Právny obzor 73/1990, s. 62

nespomínajú, ale upravuje ho podrobne obyčajné zákonodarstvo (treba podotknúť, že takýchto ústav je väčšina).

Predmet referenda určuje subjekt, ktorý má oprávnenie referendum vyvolať (iniciovať). V krajinách, pre ktoré je príznačná ľudová iniciatíva (Švajčiarsko, Rakúsko, niektoré štáty USA) je možné sformulovanie predmetu referenda priamo občanmi. Samozrejme len v medziach a hraniciach možnej ústavnej, resp. zákonnej prípustnosti.

Predmet referenda môže byť vymedzený pozitívnym spôsobom – či už taxatívne alebo demonštratívne.

Nie všetky otázky predložené v referende prispievajú k jeho funkčnosti, z toho dôvodu jednotlivé krajiny aj priamo vylučujú v právnej úprave okruh problémov, ktoré nesmú byť ponechané na rozhodovanie ľudu - stretávame sa tak s negatívnym vymedzením predmetu referenda (napr. Ústava Dánska z roku 1953, §42 ods. 6, Ústava SR čl. 93 ods.3).

Na základe empirického výskumu z viacerých zdrojov[12] zaoberajúcich sa vykonaným referendom z hľadiska predmetu, ktorého sa dotýkali, možno vymedziť nasledovnú štruktúru:

Otázky dotýkajúce sa ústavy - schválenie ústavy, prijatie novej ústavy, schválenie ústavných zmien, resp. dodatkov
Európa: Andorra 1993 (75,7÷74,2); Bulharsko 1971 (99,7÷99,7); Dánsko 1953 (58,3÷78,4); Francúzsko 1793 (26,7÷99,3), 1975 (13,7÷95,6), 1799 (3,8÷63,8), 5.5.1946 (80,7÷47,1), 13.10.1946 (68,8÷53,2), 1958 (84,9÷79,2); Bývalá NDR 1968 (98,1÷94,5); Grécko 1968 (77,7÷91,9); Írsko 1937 (68,3÷56,5); Poľsko 1997; Portugalsko 1933 (97,6÷99,1); Rumunsko 1938 (92÷99,9), 1964 (51,2÷99,8), 1991 (77,3÷69,1); Rusko 1993 (58,4÷54,8); Španielsko 1966 (98,2÷95,9); Turecko 1961 (78,5÷61,2); Estónsko 1992; Litva 1992; Bosna a Hercegovina 1992; Lichtenštajnsko 1919; Malta 1964; Švajčiarsko 1798, 1802
Ázia: Bangladéš 1977; Irán 1979; Filipíny 1976, 1987 ; Južná Kórea 1962, 1972, 1980, 1987 ; Srí Lanka 1982; Arménsko 1995; Azerbajdžan 1995 ; Gruzínsko 1991; Kazachstan 1995; Kirgistan 1996; Tadžikistan 1994 ; Jemen 1991
Severná a Južná Amerika: Bolívia 1931; Kanada 1992; Chile 1925, 1989; Kolumbia 1958; Kuba 1976; Ekvádor 1978); Haiti 1918, 1987, 1988; Panama 1983; Paraguaj 1940; Peru 1933; Uruguaj 1917, 1934, 1938, 1942, 1946
Afrika: Alžírsko 1963, 1976; Benin 1964; Burundi 1972, 1981, 1992; Kamerun 1960; Kongo 1963, 1973, 1976, 1992; Egypt 1956, 1971; Nová Guinea 1973; Ghana 1960, 1978, Libéria 1984; Madagaskar 1972, 1975, 1992; Mali 1974, 1992; Maroko 1962, 1970, 1972 , Nigéria 1989, Rwanda 1978; Siera Leona 1978; Somálsko 1979, Juhoafrická republika 1992; Síria 1973 ; Togo 1961, 1963, 1979; Zaire 1964, 1967; Zambia 1969; Sudán 1998; Jemen 1991; Burkina Faso 1991; Mauretánia 1991; Etiópia 1997; Sudán 1998; Stredoafrické republika 1981, 1994

[12] Pramene: Butler, D., Ranney, A.: c.d. v pozn. č. 6; Cronin, T.E.: Direct Democracy, Cambridge, London 1985; Zielinski, E.: Referendum w panswie demokratycznym, Referendum w Polsce wspolczesnej, Warszawa 1995; Marczewska – Ryko, N.: Demokracja bezprosrednia w teorii i praktyce politicznej, Warsawa 2000; Gallagher, M., Uleriego, P.V.: The Rferendum Eperience in Europe, London 1996; Denná tlač

Otázky týkajúce sa štátneho zriadenia
- *voľba formy štátu (monarchia alebo republika)* - Nórsko 1905; Grécko 1924, 1974; Bulharsko 1946; Taliansko 1946; Brazília 1993; Vietnam 1955 - *návrat monarchu na trón* - Belgicko 1950 - *obnovenie federácie* - Sovietsky zväz 1991 - *utvorenie parlamentu* - Škótsko 1997

Otázky týkajúce sa nezávislosti krajín a teritoriálne zmeny
Mongolsko 1945; Kambodža 1955; Guinea 1958; Litva 1991; Lotyšsko 1991; Estónsko 1991; Arménsko 1991; Gruzínsko 1991; Ukrajina 1991; Chorvátsko 1991; Macedónsko 1991; Bosna a Hercegovina 1992; Čierna Hora 1992; Moldavsko 1994; Slovinsko 1990; Azerbajdžan 1991; Kambodža 1945; Singapúr 1962; Turkménsko 1991; Uzbekistan 1991; Katalónia 1979; Andalúzia 1980; Galícia 1980; Škótsko 1979; Quebec 1980; Bermudy 1995

Otázky týkajúce sa medzinárodných zmlúv
Švajčiarsko 1920, 1921, 1992; Dánsko 1972, 1992, 1993, 1998; Írsko 1972, 1992; Francúzsko 1972, 1992; Nórsko 1972; Veľká Británia 1975; Hispánia 1986; Lichtenštajnsko 1992, 1995; Švédsko 1994; Nórsko 1994; Fínsko 1994; Rakúsko 1994; 1997; Malta 2003; Slovinsko 2003; Maďarsko 2003; Litva 2003; Slovensko 2003

Otázky týkajúce sa spoločenských a morálnych záležitostí
Nový Zéland 1949, 1967; Massachusetts 1982, 1988; Colorado 1972; Taliansko 1974, 1981, 1993, 1995; Írsko 1992; Portugalsko 1998; Lichtenštajnsko 1991; Početné referendá v Kalifornii (USA)

Otázky týkajúce sa technického rozvoja a nukleárnej energie
Rakúsko 1978; Švédsko 1980; Taliansko 1987; Maine (USA) 1982; Thaiwan

Tabuľky poukazujú na vykonané referendá z hľadiska predmetu, ktorého sa dotýkali. Výpočet krajín je adekvátny dostupnej literatúre. V niektorých krajinách Európy, v ktorých boli vybrané referendá dotýkajúce sa ústavných otázok, pre upresnenie alebo lepšiu predstavivosť uvádzam konečné výsledky hlasovania, a to: počet platných hlasov v percentách ÷ počet odovzdaných hlasov za návrh v percentách. Pri ostatných krajinách z hľadiska účelu tabuľky uvádzam len rok konania.

Na základe analýzy uvedených faktov je možné sformulovať niekoľko záverov:

1. Predmetnú matériu vyskytujúcu sa vo vykonaných referendách možno rozčleniť do štyroch základných kategórií:
   - ústavné otázky
   - teritoriálne otázky

- morálne otázky
- ostatné otázky

2. Ako predmet hlasovania sa v referende najčastejšie vyskytujú otázky dotýkajúce sa ústav, ich ratifikácie, resp. zmien. Ak rozlišujeme referendum podľa predmetu, potom najviac používaným je práve ústavné referendum. Pričom pojem ústavné referendum je možné vnímať v dvoch významoch.

V užšom slova zmysle – ako označenie pre referendum, ktoré sa dotýka zmeny alebo prijatia ústavy, resp. ktorým sa následne potvrdí už prijatá ústava alebo už prijatá jej čiastočná zmena.

V širšom slova zmysle – ako označenie všetkých druhov referenda, ktoré príslušná ústava pripúšťa, resp. ich aj upravuje.

Pre účely tohto príspevku pod pojmom ústavné referendum rozumiem jeho vymedzenie v užšom slova zmysle. Časté a prevládajúce používanie ústavného referenda súvisí
s prepojením princípu suverenity ľudu, v zmysle ktorého ľud disponuje ústavodarnou mocou a vrámci nej je oprávnený prijať ústavu. Narastajúca zložitosť spoločenských vzťahov nedovoľuje spĺňať požiadavku, aby sa ľud reálne zúčastňoval na procese tvorby ústavy, preto väčšina krajín, ktoré inštitút referenda využívajú (s výnimkou SR) zakotvuje obligatórne referendum v prípade, ak je prijatá nová ústava, resp. niektoré krajiny, aj keď je menená časť ústavy. Ústava sama vyžaduje, aby sa prípadná zmena následne schválila v referende.

Na druhej strane výsledky dokazujú, že takéto referendum viac-menej vyhovuje vládnucej politickej elite, ktorá si týmto spôsobom nechá legitimovať moc i prípadné nové ústavné úpravy a pravidlá. Schválenie ústavy v referende je tiež excelentnou cestou pre dosiahnutie „demokratickej autority“ v novom režime.

3. Narastá počet referend, ktorých predmet je spojený s teritoriálnymi otázkami . Súvisí to hlavne s revolučnými zmenami v bývalých socialistických krajinách koncom osemdesiatych rokov minulého storočia a následným reorganizovaním hraníc. Najmä v kontexte s rozpadom bývalého Sovietskeho zväzu a Juhoslávie a vznikom nových štátov, ktoré boli podložené početnými referendami.

Dôležitou etapou v tomto ponímaní je aj pričleňovanie sa krajín do spoločenstiev štátov, najmä do Európskej únie, čoho potvrdením je aj nedávno vykonané referendum v SR. Taktiež určitou mierou narastá okruh otázok v referende dotýkajúcich sa ratifikácie medzinárodných zmlúv.

4. Na hlasovanie v referende sú často predkladané problémy priamo súvisiace so sférou morálnosti. Je to najviac viditeľné na príklade niektorých štátov USA a Írska. Tieto otázky a ich riešenia vytvárajú deliacu čiaru niekedy aj v samotnej vládnej koalícii (napr. zákaz alkoholických nápojov, rozvody, interupcie). Tak v snahe vyhnúť sa zodpovednosti sú riešenia háklivých problémov predkladané priamo ľudu.

5. V krajinách, kde sa referendum používa častejšie (Švajčiarsko, USA, Lichtenštajnsko) býva predmet referenda veľmi rozmanitý. Cez problémy v oblasti trestného, majetkového, daňového práva, otázky potravinových substancií, až po dopravné predpisy. Niektoré z nich sú až rýdzo apolitickej povahy, no rešpektuje sa „vôľa ľudu“, keďže v týchto krajinách majú občania možnosť požadovať vypísanie referenda formou ľudovej iniciatívy.

Subjekty referenda

V literatúre sa stretávame s dvojakým vymedzením pojmu subjekt referenda:

V prvom prípade ide o vyšpecifikovanie osôb, prípadne aj orgánov, ktoré disponujú právom domáhať sa vykonania referenda, teda ho iniciovať. Samozrejme len v

záležitostiach, ktoré sú ústavou, resp. zákonom stanovené byť predmetom hlasovania v referende.

V druhom prípade sa pod subjektami referenda rozumejú všetky osoby daného štátu, ktorým právny poriadok priznáva právo účasti a hlasovania v referende. Zväčša toto právo býva priznané občanom daného štátu, no v súvislosti so začleňovaním sa krajín do spoločenstiev štátov sa tento občiansky princíp pomaly vytráca.

V zmysle tejto teoretickej koncepcie referenda pod subjektami referenda rozumiem ich vymedzenie v prvom prípade, teda určenie osôb a inštitúcií, ktoré sú oprávnené dať podnet k vykonaniu referenda. V takomto ponímaní o subjektoch hovoríme v prípade fakultatívneho referenda.

Každá krajina špecifikuje subjekty referenda na základe vlastných podmienok, určitým zovšeobecnením je možné vymedziť nasledovné kategórie subjektov referenda:

1. Všeobecne je iniciovanie referenda prenechané parlamentu, ktorý predstavuje „obraz ľudu“ a ako taký má prvotné právo predložiť riešenie určitého problému ľudu priamo. Niektoré krajiny požadujú na vyhlásenie referenda súhlas väčšiny parlamentu (napr. Ústava Francúzska z roku 1958 v článku 11 požaduje spoločný návrh oboch snemovní), iným postačuje menšinový súhlas parlamentu (napr. Dánsko – jedna tretina členov jednokomorového parlamentu, Španielsko – jedna desatina členov jednej zo snemovní).
2. Niektoré krajiny zverujú oprávnenie iniciovať referendum výkonnému orgánu – vláde bez toho, že by sa vyžadovalo aj stanovisko parlamentu (tak je to napr. vo Francúzsku, Fínsku, Rakúsku, Švédsku). Vo všeobecnosti platí, že ak vláda má možnosť iniciovať referendum, takéto referendum môže slúžiť k posilneniu jej pozície na politickej scéne (väčšinou tomu tak aj je).
3. Častou je aj možnosť občanov vyvolať vypísanie referenda. Táto ich pozícia je však podmienená splnením podmienky potrebného počtu občanov, zvyčajne zozbieraním určitého počtu podpisov občanov (napr. Taliansko – 500 tis., Slovensko – 350 tis.), resp. stretávame sa aj s iniciatívou politických strán a spoločenských organizácií (napr. Švajčiarsko). Občanom sa tak dáva možnosť iniciovať referendum týkajúce sa schválenia, resp. odmietnutia zákona (napr. Ústava Talianska, čl. 75). Niektoré krajiny upravujú aj tzv. „ľudovú iniciatívu“, teda právo občanov za určitých zákonom stanovených podmienok (forma, počet podpisov pod návrhom a pod.) podávať návrhy zákonov na referendum (napr. Rakúsko, Švajčiarsko). Alebo právny poriadok umožňuje občanom obracať sa na oprávnený subjekt so žiadosťou o vypísanie referenda dotýkajúceho sa iných vecných otázok, ktoré ústava, resp. zákon pripúšťa (napr. SR, Švajčiarsko, niektoré krajiny USA)
4. Známy je tiež zmiešaný typ subjektov, teda ústava priznáva toto právo parlamentu a vláde (Francúzsko), resp. parlamentu a občanom (Taliansko, SR, Švajčiarsko).

Oprávnenie verejne vyhlásiť referendum krajiny väčšinou prenechávajú hlave štátu, určitou výnimkou je napr. Dánsko, kde vyhlásenie referenda je v rukách ministerského predsedu.

Referendum býva často označované ako inštitút, ktorý až sám svojim uplatňovaním vytvára z demokracie skutočnú demokraciu, resp. demokraciu dokonalejšiu. Čo sa týka vhodnosti jeho použitia, tá bude závisieť od mnohých objektívno-spoločenských i subjektívnych faktorov toho ktorého štátu. Jeho pozitívna použiteľnosť sa však určite nezaobíde bez priaznivej politickej klímy a korektného politického prostredia charakterizovaného vysokým stupňom politickej a občianskej kultúry, humanity a tolerancie a nepriamo je závislá i „zdravým“ záujmom občanov o veci verejné. Na škodu veci je, že v dnešnej situácii sú tieto faktory skôr v rovine idealistickej, než praktickej.

Netreba pritom zabúdať, že v záujme stability zastupiteľských zborov, ktoré nesú ústavno-politickú zodpovednosť, by tento inštitút mal byť skôr občasným, než pravidelným.

doc. JUDr. Mária Bujňáková, CSc.

Prínos priamych daní pre štátny rozpočet

Verejné financie sú téma, ktorá sa stále častejšie dostáva do centra ako odborných, tak aj politických diskusií. Niet sa čomu čudovať, lebo ide o problematiku vždy aktuálnu, tematicky značne bohatú a zaujímavú. Verejné financie sú najdôležitejšou kategóriou financií. Môžeme ich definovať ako súhrn peňažných vzťahov súvisiacich s tvorbou, rozdeľovaním a používaním peňažnej masy v orgánoch a organizáciach verejného sektora.[1]

Verejný sektor má dôležitú a konštruktívnu úlohu a nie je iba zasahovaním do trhu, ako na neho je častokrát pozerané. Aj keď by sme mohli povedať, že trh je mocným nástrojom organizácie spoločnosti, cez to všetko nemôže zabezpečiť všetky potrebné funkcie k dosiahnutiu ekonomických a sociálnych cieľov demokratickej spoločnosti.[2]

Do verejného sektora zahrňujeme predovšetkým štát a orgány štátnej moci a správy, ďalej tiež samosprávne územné celky a orgány miestnej moci a správy ako aj ďalšie verejnoprávne organizácie a inštitúcie. Finančnej činnosti v rámci verejného sektora potom zodpovedajú finančné vzťahy, ktoré sú obsahom pojmu verejné financie. Do verejných financií pritom zahrňujeme peňažné vzťahy týkajúce sa najmä štátneho rozpočtu, rozpočtov VUC a miestnych rozpočtov, rozpočtov štátnych účelových fondov a iných všeobecne prospešných organizácii.[3]

Inštitút štátneho rozpočtu vyplýva predovšetkým zo zákonitosti spoločenského vývoja. Každé spoločenské zoskupenie v podobe štátu musí ak má zaistiť svoju existenciu a ďalší rozvoj rezervovať časť vyprodukovanej hodnoty. Deje sa to rôznymi formami a rôznymi prostriedkami podľa podstaty spoločenského zriadenia. Vo všetkých štátoch sa však k tomuto účelu používalo a používa vedľa iných metód taktiež metóda štátneho rozpočtu.

Štátny rozpočet predstavuje z hľadiska ekonomického nástroj pre rozdelenie väčšej alebo menšej časti národného dôchodku v peňažnom vyjadrení.[4]

Môžeme konštatovať, že štátny rozpočet je produkt zákonitosti spoločenského vývoja úzko späty so štátom vyjadrený prostredníctvom práva. Je základným článkom verejných financií a zaujíma významné miesto v systéme nástrojov štátnej finančnej politiky. Preto je nevyhnutné, aby proces tvorby, schváľovania a realizácie a kontroly štátneho rozpočtu bol právne upravený.

Za základný zdroj príjmov štátneho rozpočtu aj podľa súčasnej právnej úpravy okrem iných príjmov považujeme dane. Štátny rozpočet je chápaný ako základný finančný plán štátu, ktorý sa každoročne schvaľuje formou zákona a ktorý slúži k sústreďovaniu peňažných zdrojov spoločnosti k ich nenávratnému rozdeľovaniu s určením na úlohy predovšetkým v oblasti plnenia funkcií štátu.[5]

Právna úprava rozpočtu predstavuje z hľadiska formálneho súhrn všetkých právnych noriem upravujúcich materiálne a procesné vzťahy. Vzťahy procesné, t.j. spôsob prípravy, prerokovania a schvaľovania štátneho rozpočtu upravujú normy dlhodobejšej platnosti. /V našom právnom poriadku je to zákon o rozpočtových pravidlách č. 303/1995 Z.z., zákon o rokovacom poriadku Národnej rady 350/1996 Z.z./ Konkretny zákon

---

[1] Bližšie pozri: Richard A. Musgrave Peggy B. Musgraveová, „Verejné finance v teorii a praxi, Management Preess, Praha, 1994, str. 14 a nasl.

[2] Tamtiež, str. 38

[3] Slovinský A. a kol. „Československé finančné právo, Obzor, Bratislava, 1985 str. 54 a nasl.

[4] Babčák, V. „ Slovenské finančné právo I diel“ Košice, 200l str.70

[5] Bakeš, M.: „Finanční právo“, C.H.BECK Praha 1999, str. 91

o štátnom rozpočte má časovo ohraničenú účinnosť, pretože je schváľovaný každoročne na obdobie jedného roka /s výnimkou rozpočtového provizória/.

Zákon o štátnom rozpočte vo svojej slovnej normatívnej časti vymedzuje jednotlivé povinnosti a práva iba rámcovo. Z hľadiska právnej teórie sú to normy zvláštneho typu, normy účelové. Stanovujú adresátom dosiahnutie určitého ekonomického cieľa, bez toho aby určili spôsob jeho realizácie do všetkých podrobnosti.[6] Subjekty ktorým rozpočtový zákon takto ukladá povinnosti, musia sami zvoliť cesty k ich splneniu. Spravidla spôsoby ktorými sa dosahujú ciele naznačované rozpočtovým zákonom sú upravené špeciálnymi normami vydanými pred prijatím zákona o štátnom rozpočte. /Do roku 1998 boli súčasne so zákonom o štátnom rozpočte novelizované zákony o daniach. V súčasnosti predchádzajú prijatia noviel pred zákonom o štátnom rozpočte. V minulom roku novelizovaný zákon o dani z príjmov, zrušenie účelových fondov a pod./

S prihliadnutím k naznačenému obsahu sa niekedy rozpočtové zákony označujú ako zákony formálne, a to preto, že tieto normy iba pripomínajú alebo predpokladajú právnu úpravu vykonanú inými právnymi aktami. Napríklad povinnosť platiť dane a iné platobné povinnosti sú zakovetné v právnych normách, bezprostredne nadväzujúcich na rozpočtový zákon: /zákony o daniach/. Taktiež výdajové povinnosti štátu majú svoj právny základ v samostatných predpisoch, ktorých účinosť neurčuje rozpočtový zákon.

Z porovnania formálneho /účelového/ rozpočtového zákona s právnymi normami /obsahovými/, ktoré na ne nadväzujú vyplýva že ustanovenia právnych predpisov či už obsahových a formálnych by sa nemali dostať do protirečenia /kolízie/. Keby takýto nesúlad hrozil, potom obsahové normy ako o rozpočtových príjmoch, tak o rozpočtových výdajoch majú prednosť pred formalnými ustanoveniami rozpočtového zákona. Tak napr. výdaje, vychádzajúce z právnych predpisov musí štát plniť, aj keby prekračovali hranicu stanovenú v rozpočtovom zákone, alebo keby na ne nestačili príjmy týmto zákonom plánované.

Dane sa vždy menili vo vzťahu k spoločensko-ekonomickým formáciam. Stali sa užitočným a účinným nástrojom štátu pri zabezpečovaní jeho funkcií, ale sú aj regulačným limitom hospodárskej stability. Dane ako určitý spoločenský jav sa stali predmetom odborného skúmania rôznych spoločenských vied, najmä však práva, politológie a ekonómie. Vďaka vedeckým a empirickým poznatkom sa v minulosti vyprofilovali rôzne pojmové vymedzenia alebo definície daní.

Významný zakladateľ finančno-ekonomického systému prvej Československej republiky Karel Engliš uvádza: „Dane sú príspevky pre subsidiárnu úhradu verejnej správa podľa umnosti človeka.“[7]

Tento názor vychádza z ponímania daní ako náhradného teda sekundárneho zdroja slúžiaceho na pokrytie potrieb verejnej správy. Primárne zdroje si mal vytvárať štát poplatkovými odvodmi a výnosmi zo štátnych a súkromných podnikov.

Nemožno si nevšimnúť, že autor s charakteristikou dane spája subjektívny prvok spočívajúci v umnosti človeka, ktorý sa tak môže stať v daňových vzťahoch relevantným determinantom.

Vďaka pestrosti pojmových definícii daní môžeme bližšie spoznávať jednotlivé vlastnosti a charakteristické znaky dane v jej teoretickej rovine a porovnávať ich s praktickými účinkami.

Ďalší právni teoretici vo vymedzení pojmu dane poukázali na ekonomickú a právnu povahu tohto inštitútu,[8] keď daň vymedzili ako povinnú platbu stanovenú

---

[6] Podobne ako v poznáme 5, str. 96 a 97

[7] Engliš, K.: „Finanční věda“, Fr. Borový, Praha 1929

[8] Spáčil, B.: „Teorie finančního práva ČSSR, Orbis, Praha, 1970

zákonom pri ktorej štát neposkytuje daňovníkovi priamu protihodnotu, alebo ako finančnú kategóriu ktorá vyjadruje finančný vzťah medzi daňovníkom a štátom založený zo strany daňovníka na zásade nenávratnosti a bezekvivalentnosti.[9]

Ucelenejší pohľad na túto problematiku má významný pedagóg a finančný a daňový teoretik prof. Girášek, ktorý vo svojej publikácii Daňovoprávne vzťahy v Československu charakterizuje daň ako peňažné plnenie uložené štátom na základe všeobecne záväzneho právneho predpisu na úhradu štátnych potrieb a to vo vopred určenej výške s vopred určeným dňom splatnosti.[10] S takýmto vymedzením pojmu dane sa vo svojich publikáciach stotožnili aj ďalší finanční a daňoví teoretici, prof. Slovinký, prof. Babčák, doc. Grúň, doc. Králik. /Za povšimnutie stojí skutočnosť že publikácia prof. Giráška ktorá vyšla v roku 1981 je teoretickým základom pre ďalších autorov aj v sučasnosti.[11]

Takéto vymedzenie pojmu dane korešponduje aj s Ústavou Slovenskej republiky, ktorá v článku 13 uvádza, že povinnosti možno ukladať zákonom, alebo na základe zákona v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd, a v čl.59 expressis verbis uvádza, že dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona. K tvrdeniu, že daň slúži na úhradu štátnych potrieb je potrebné dodať, že zo súčasného právneho stavu možno jasne vidieť, že prave dane služia na krytie celospoločenských potrieb do ktorých môžeme zaradiť nielen potreby štátu ale aj potreby VUC, územných samosprávnych celkov a ďalších verejnoprávnych subjektov /účelové fondy, verejnoprávne poisťovne, STV a pod./

Z analýzy inštitútu dane možno vysloviť názor a definovať daň ako peňažnú platbu vyberanú štátom prostredníctvom špeciálne určených orgánov, ktorá je uložená zákonom alebo na základe zákona a to vo vopred určenej výške s presne a vopred určeným termínom splatnosti, služiacu na úhradu celospoločenských potrieb.

Tento pojem dane umožňuje dostatočne vymedziť jej charakteristické znaky:

- 1.daň je vždy určité plnenie platba v peňažnej podobe forme
- 2.daň vyberá štát ako najvyšší suveren na určitom území prostredníctvom špeciálne určených orgánov štátnej správy, alebo iných orgánov splnomocnených na to všeobecne záväznym právnym predpisom
- 3. daň možno uložiť zákonom alebo na základe zákona. Tento znak obsahuje zjavne mocenský vplyv štátu, ktorý je vyvážený nevyhnutnosťou podrobiť sa určitému formálnemu postupu v procese zavedenia dane, ktorým dochádza k vážnym zásahom do základných práv a slobôd občanov.

Nesplnenie daňovej povinnosti je štátom vynútiteľné a prísne sankcionované.

- 4. presne a konkrétne určený daňový režim určujúci okruh povinných subjektov, oprávnených subjektov, presnú výšku daňového zaťaženia, vopred určený termín splatnosti dane.
- 5. daň je stabilným a nenávratným zdrojom príjmovej časti štátneho rozpočtu, prípadne verejných rozpočtov, určený na krytie celospoločenských verejných potrieb.

Obsah znakov, ktoré charakterizujú daň nie je statickým prvkom a preto ich kvantitatívnu a kvalitatívnu stránku možno modifikovať v závislosti od meniacich sa podmienok spoločenskej transformácie, význam ktorých neustale vzrastá.

---

[9] Engliš, K.: Finančni věda, Praha, 19219 s. 82
Háčik, V.: Finančná propedeutika, Bratislava 1969, s.56
Kolektív: Finančný slovník, Bratislava 1967, s 43.

[10] Bližšie pozri v pozn. 3.

[11] Girášek, J.: „Daňovoprávne vzťahy v Československu“, Bratislava, Obzor, 1981, str. 15 a nasl.

Zhodnotiť súčasný význam dane znamená nájsť odpoveď na otázku v čom je podstata zdanenia. Dane vo všeobecnosti zdaňujú vytvorené bohatstvo, ktoré predstavuje relatívne merateľnú veličinu. Peňažné prostriedky získané daňou sú účinným akumulačným nástrojom.[12]

Daňový systém Slovenskej republiky

Daňový systém u nás, ako v ktorejkoľvek inej krajine sa utváral pôsobením mnohých vplyvov a to najmä ekonomických, politických a sociálnych. Do úvahy musíme brať aj medzinárodný rozmer, ktorý najmä v poslednom období rezonuje v daňovej politike Slovenskej republiky.

Názory niektorých teoretikov nás utvrdzujú v tom že daňový systém a v rámci neho premietnutá daňová sústava sú výsledkom konkretných politických síl, rôznych skupín ideových a záujmových. S takýmto zjednodušeným ponímaním a chápaním daňového systému je možné sa stotožniť aj v súčasnosti, keď zoberieme v úvahu skutočnosti, ktoré ovplyvňovali, resp. ovplyvňujú daňový systém.

Daňový systém Slovenskej republiky vznikal v období existencie spoločného štátu, ale jeho praktická aplikácia a uvedenie do reálneho života bola až po vzniku samostatnej Slovenskej republiky, počnúc 1. januárom 1993. Tento moment v histórii bude určitým pojitkom medzi štátom a daňovou sústavou, ktorú daňový systém zaviedol.

V tejto suvislosti by bolo potrebné upozorniť na chápenie pojmov daňový systém a pojmov daňová sústava. Pojem daňový systém chápeme ako širší, ktorý v sebe zahŕňa aj samotný pojem daňová sústava. V rámci daňového systému je potrebné zobrať v úvahu aj iné faktory, ktorými môžu byť samotná realizácia, organizácia. Daňová sústava zahŕňa sústavu daní platnú v konkrétnom štáte a v určitom čase, kde každá daň je prijatá zákonom, alebo v zmysle Ústavy aj na základe zákona. V súčasnosti nemáme žiadnu daň zavedenú na základe zákona, iba dane zavedené zákonom.

Nový daňový systém mal reagovať najmä na trasformáciu systému centrálne riadenej plánovanej ekonomiky na trhovú, ktorá so sebou niesla celý komplex krokov a väzieb. Z ekonomického hľadiska proces premeny centrálne riadenej ekonomiky na ekonomiku trhovú je procesom stredno-až dlhodobým, čo v sebe odráža aj na to nadväzujúcu právnu úpravu daňového systému.

Daňový systém a daňová reforma sú v suvislosti s našou ekonomikou veľmi často skloňované pojmy. Súčasná daňová sústava Slovenskej republiky vyžaduje zmeny. Na tom sa zhodnú politici, ekonómovia a väčšina daňovníkov. Ale aké sú vlastne dôvody k zmene, alebo úprave súčasného stavu? Aké rozsiahle by mali byť potrebné zmeny? Existujú nejaké obmedzenia?. Je čas pre zásadnú reformu alebo stačia iba dielčie korektúry doterajšieho systému?. Aké ciele by mali prípadné zmeny sledovať?

Bez zodpovedania týchto a mnoho ďalších otázok zásadného charakteru sa serioznejšia diskusia o zmenách daňového systému, resp. daňovej sústavy nezaobíde.

Začneme od začiatku. Dane, akokoľvek sú významné nepredstavujú fenomén sám o sebe. Sú iba jednou a to nie určujúcom zložkou /komponentom/ verejných financií. Každá racionálna diskusia o daniach musí začať verejnými výdavkami, teda u kolektívne /politicky/ prerozdeľovaných prostriedkov. Dane sú jednou zo zložiek verejných rozpočtov a podstatné je ich posudzovať v celom kontexte verejných financií.[13]

Legislatívny rámec pre daňovú sústavu Slovenskej republiky predstavoval zákon č. 212/1992 Zb. o sústave daní, na základe ktorého boli do daňovej praxe osobitnými

[12] Babčák, V.: „Daňové právo procesné“, ATOM computers, Košice 2000,str.29
[13] Bujňáková, M.: „ Acta iuridica Cassoviensia“Košice,2000, str.125

daňovými zákonmi zavedené jednotlivé dane. Tento zákon bol zrušený zákonom č. 219/1999 Z.z. Zo strany zákonodarcu to nebolo najšťastnejším riešením pretože v zákone o sústave daní boli presne vymenované dane, ktoré sa mohli ukladať a vyberať a tým nebol vytvorený priestor pre možné zavadzanie a vyberanie aj iných daní, ako je tomu teraz.

Daňovú sústavu každého štátu tvoria rôzne druhy daní, ktoré sa odlišujú jednak ekonomickou podstatou a právnou konštrukciou, ale ako celok by mali pôsobiť funkčne a usporiadane. Pokiaľ neexistuje organická celistvosť daňovej sústavy, táto nepôsobí efektívne. Všetky dane majú určité spoločné znaky, ktoré im umožňujú začleniť ich do relatívne rovnorodých skupín. Tieto spoločné znaky vystupujú ako určité kritéria podľa ktorých môžeme členiť dane napríklad podľa predmetu dane - dôchodkové
- spotrebné
- majetkové

podľa spôsobu zdaňovania: - priame dane
- nepriame dane

Vymenovali sme iba základné kritéria, ktoré sa najčastejšie používajú pri členení daní. Okrem týchto kritérií daňový systém pozná ešte aj ďalšiu kategorizáciu daní.

Výsledok ekonomickej činnosti môžeme v jednotlivých fázach reprodukčného procesu postihovať zdaňovaním priamo alebo nepriamo. Priamo ho môžeme zachytiť vtedy, ak daňou postihujeme produkt na konci každej jeho vývojovej fázy. Nepriamo vtedy ak daňou postihujeme niektorý ekonomický dej, alebo úkon, ktorý tvorí článok fázového vývoje reprodukčného procesu. V takomto ponímaní rozoznávame dva základné spôsoby zdaňovania,

priamy spôsob zdaňovania
nepriamy spôsob zdaňovania

Priame dane sú tie pri ktorých je daňovník totožný so subjektom, ktorý má podľa zákona daň skutočne znášať a zároveň aj povinnost ju odvádzať. Priama daň sa bezprostredne vyberá od daňovníka, ktorý daň platí a je nositeľom daňového bremena.

Nepriame dane sú tie, pri ktorých daňovník a platiteľ /destinátor/ sú rozličné osoby. Nepriame zdaňovanie spravidla postihuje medziprodukt v jednotlivých výrobných fázach, až pokiaľ sa neocitne vo fáze spotreby. Nepriama daň sa tak zakaždým zahŕňa do ceny spotrebného tovaru, ktorý sa daňovo postihuje. Daňové bremeno znáša spotrebiteľ od ktorého sa daň vyberá a odvádza spravidla dodávateľ tovaru /výrobca/.

Delenie daní na priame a nepriame má podstatne viac kritérií, než len to či ako a kedy sa daňou postihujú výsledky hospodárskej a ekonomickej činnosti v jednotlivých fázach. Je len otázkou metodologického prístupu, aby pri tomto členení boli aplikované aj ďalšie kritéria. Kategorizácia daňovej sústavy na dane priame a nepriame v podmienkach Slovenskej republiky nadväzuje na niekdajšie nemecké zákonodárstvo, presadzované na území Rakúsko-Uhorska a neskôr aj v bývalom Československu.

Slovenská republika teda 1. januára 1993 začínala s novou daňovou sústavou, kde každá z daní bola upravená samostatným zákonom
Do systému nepriamych daní sa zaraďovala daň z pridanej hodnoty a spotrebné dane, ktoré vtedy všetky boli upravené v jednom zákone. K priamym daniam bola zaradená daň z príjmov, daň z nehnuteľnosti, daň z dedičstva, darovania, prevodu a prechodu nehnuteľnosti a cestná daň. Do sústavy daní do roku 2000 patrila aj daň na ochranu životného prostredia, ktorá ale do praxe nebola zavedená aj keď je potrebné podotknúť, že zavedenie takejto dane by určite bolo opodstatnené a snaď by aj sprehľadnilo poplatkový systém na úseku životného prostredia.

Takáto sústava daní platí aj v sučasnosti, len je potrebné podotknúť že pokiaľ ide o nepriame dane spotrebného charakteru v sučasnosti je každá z týchto daní upravená osobitným zákonom.

Systém spotrebných daní dnes tvoria:
Daň z minerálnych olejov
Daň z liehu
Daň z vína
Daň z piva
Daň z tabaku a tabakových výrobkov

Už bolo spomínané, že zákonom č. 219/1999 Z.z. bola zrušená sústava daní, resp. zákon č. 212/1992 Zb. Je namieste poznamenať že existovali snahy o zavedenie aj niektorých ďalších daní. Bola tendencia zaviesť novú daň z motorových vozidiel, ktorou by boli zdaňovaní všetci vlastníci resp. držitelia motorových vozidiel. Právne predpoklady sa tu vytvorili zrušením spomínaného zákona o sústave daní a koniec koncov aj Ústava Slovenskej republiky umožňuje v zmysle čl. 59 ukladať dane a poplatky zákonom alebo na základe zákona. Jediným obmedzením bol práve zákon o sústave daní v zmysle ktorého sa mohli ukladať a vyberať iba v ňom vymenované dane.

Snahou o zavedenie novej dane aj keď táto môžme povedať, že nenašla politickú podporu sa zavadzanie nových daní do daňovej sústavy Slovenskej republiky nezavršilo.

Daňová legislatíva Slovenskej republiky vychádza z Ústavy, kde je daný základný ústavný rámec ukladania a vyberania dani. Či chceme alebo nechceme pripustiť rozhodujúcu úlohu resp.funkciu plní zjednodušene povedané politicky lobbing, ktorý svojimi zákonodarnými možnosťami môže ovplyvňovať a do určitej miery to treba aj pripustiť že aj regulovať daňovú sústavu.

Priame dane a ich vplyv na štátny rozpočet

Sústavu priamych daní u nás v sučasnosti tvorí:
Daň z príjmov, ktorej súčasťou je zdaňovanie príjmov fyzických osôb a zdaňovanie príjmov právnických osôb
Daň z nehnuteľnosti, ktorá pozostáva z dane z pozemkov
dane zo stavieb
a dane z bytov
Daň z dedičstva, darovania, prevodu a prechodu nehnuteľnosti
Osobitne treba spomenúť cestnú daň.

Daň z príjmov patrí do skupiny priamych daní ktorou sa zdaňujú príjmy fyzických a právnických osôb. Základná právna úprava dane z príjmov je v zákone č. 366/1999 Z.z. Súčasťou právnej úpravy dane z príjmov je aj zákon č. 368/1999 Z.z. o rezervách a opravných položkách na zistenie základu dane z príjmov.

Zákon o daní z príjmov je klasickým hmotnoprávnym predpisom ktorý upravuje zdaňovanie fyzických osôb a zdaňovanie právnických osôb. Súčasťou zákona sú aj spoločné ustanovenia pre fyzické a právnické osoby. Osobitne treba zdôrazniť skutočnosť že týmto hmotnoprávnym predpisom sa zároveň upravujú aj niektoré inštitúty procesnej povahy, napr. spôsob platenia a vyberania dane.

Samotný zákon o dani z príjmov od prijatia v zákonodarnom zbore v roku 1999 až po dnešok bol niekoľkokrát novelizovaný, nehovoriac o predchádzajúcej právnej úprave, ktorá v priebehu účinnosti zákona bola novelizovaná 22 krát. Nezdravým javom pri takýchto dôležitých zákonoch je skutočnosť, že tieto nemajú žiadnu právnu stabilitu. Iba veľmi ťažko sa daňový subjekt stotožní s daňovými povinnosťami ktoré nie sú podané takou formou a spôsobom, ktorý by bol prijateľný pre najširší okruh daňovníkov ktorých sa táto daň bezprostredne dotýka.

Práve daň z príjmov je jednou z daní, ktorá je dôležitým rozpočtovým príjmom. Z hľadiska naplnenia fiškálnej funkcie štátneho rozpočtu plnia dane z príjmov dominantné postavenie v príjmovej skladbe štátneho rozpočtu.[14]

Na jednej strane sú jedným zo základných rozpočtových príjmov, na základe čoho sa predpokladá, že výnos z týchto daní bude dostatočný, aby bola zistená stabilizačná a rastová fiškálna funkcia štátneho rozpočtu ako základného ekonomického nástroja finančnej politiky štátu. Na druhej strane prave dane z príjmov majú vytvárať optimálne podmienky pre podnikateľské aktivity.

Rozvoj globálnej ekonomiky v deväťdesiatych rokoch je ovplyvnený aj rastúcimi tendenciami k znižovaniu daní. Keďže globálne ekonomika si vyžaduje konkurencieschopnosť, jednotlivé krajiny podstatne znižujú dane z príjmov. Do určitej miery sa tomu už prispôsobila aj Slovenska republika, kde podstatným spôsobom boli znížené sadzby dane z príjmov a to tak u právnickych osôb ako aj u fyzických osôb. Tu je ale potrebné zdôrazniť skutočnosť, že znížovanie sadzieb daní by malo priniesť aj konečný efekt, čo zatiaľ v podmienkach Slovenskej republiky nie je evidentné.

V tejto suvislosti chcem poukázať najmä na niektoré momenty znížovania sadzby dane. Od prijatia prvého zákona č. 286/1992 Zb. o daniach z príjmov sa znížila daň z príjmov pri fyzických osobách z 15% na 10% a pri právnických osobách zo 40% na 25 %, nehovoriac o politických snahách a ambíciach znížovať túto daň až pod 20%.

Za účelom podpory podnikania sa počnúc zdaňovacím obdobím roku 2003 skracuje doba odpisovania hmotného majetku a nehmotného majetku, zvyšuje sa hraničná hodnota odpisovaného majetku a umožňuje sa zahrňovať do výdavkov opravnú položku k rizikovým pohľadávkam. Na podporu zámeny používaných technológii a rovnako aj k skoršiemu vyraďovaniu majetku z dôvodu aplikácie nových progresívnych technológii sa umožňuje strata z vyradenia majetku zahrňovať do základu dane /okrem vymedzených položiek/.

Ak porovnávame príjmovú skladbu štátneho rozpočtu pri daniach z príjmov, zistíme že štát si takto prostredníctvom štátneho rozpočtu zabezpečuje vyšší podiel na príjmoch, ktoré vyprodukovali fyzické osoby, ako na príjmoch, ktoré vyprodukovali právnické osoby. Podiel na príjmoch štátneho rozpočtu dane z príjmov fyzických osôb, a to aj dane z príjmu zo závislej činnosti a aj dane z príjmu z podnikania a inej samostatnej zárobkovej činnosti, má rastúcu tendenciu a na druhej strane podiel dane z príjmov právnických osôb má tendenciu klesajúcu. Z toho pohľadu daňové zaťaženie nie je ani rovnomerné a ani spravodlivé, keďže fyzické osoby sa daňou z prijmov fyzických osôb podieľajú vo väčšej miere na znovurozdeľovaní národného dôchodku cez štátny rozpočet ako právnické osoby. To znamená že prispievajú do celospoločenských fondov vo vyšším podielom ako právnické osoby.

Za všetky hodnotenia možno jeden údaj Ministerstva financií SR k plneniu rozpočtu ku dňu 31.3.200š. Plnenie dane z príjmov fyzických osôb predstavuje sumu 7 605 mil. Sk čo je ročné plnenie 26,68% a plnenie alikvotnej časti 106,73%. Skutočné plnenie je vyššie ako rozpočtované o 479 mil. Sk Oproti rovnakému obdobiu roku 2002 je u tohto druhu príjmu plnenie vyššie o 876 mil. Sk.

Daň z príjmov právnických osôb a jej plnenie. Skutočný príjem štátneho rozpočtu u daní z príjmov právnických osôb k 31.3.2003 je 5 644 mil. Sk, čo predstavuje plnenie alikvotnej časti štátneho rozpočtu 99,2 %. Skutočné plnenie štátneho rozpočtu oproti rozpočtovanému je nižšie o 56 mil. Sk. Oproti rovnakému obdobu roku 2002 je plnenie nižšie o 1 675 mil. Sk.

[14] Bližšie pozri ako v poznámke 11, str.30, 32.

Z dôvodu zvýraznenia prínosu priamych daní do štátneho rozpočtu bude vhodné demonštrovať aj podiel ďalších daní ktoré výšku príjmov štátneho rozpočtu zabezpečujú. Pôjde o daň z príjmov ktorej výber je zabezpečený zražkou tzv. §36 , v absolutnej čiastke je plnenie za prvý kvartal na 119,72 % . Je vyššie o 40 mil. Sk. Toto plnenie priaznivo ovplyvňuje výnos z úrokov z vkladov ktoré sú zvyčajne pripisované v januári.

Pri dani z majetku je skutočné plnenie nižšie o 50 mil. Sk, Na dani z prevodu a prechodu nehnuteľnosti je plnenie o 35 mil. Sk. nižšie oproti roku 2002.

Demonštrovaním týchto údajov chceme poukázať na skutočnosť, že podiel priamych daní na príjmoch štátneho rozpočtu a ich prínos nie je zanedbateľný. Aj po určitých úpravách a zmenách zákonnej úpravy je treba podotknúť, že práve priame dane aj v budúcnosti budú veľmi citlivou otázkou vo vzťahu k politickým subjektom a rôznym lobbistickým skupinám. Nedá mi aby som aspoň okrajovo sa nevenovala otázke tzv. rovnej dane. Ako myšlienka je veľmi dobrá, ale v našich ekonomických podmienkach jej realizácia bude značne sťažená. Zjednodušene povedané nie je treba zdôrazňovať otázku rovnej dane ale hľadať efektívne možnosti znižovania výdavkov štátneho rozpočtu.

Pri súčasných nárokoch jednotlivých ministerstiev a požiadavkach na rozpočtové kapitoly nie je možné naplniť príjmy štátneho rozpočtu tak, by tieto boli postačujúce.

Na regulovanie hospodárskej politiky štát využíva rôzne ekonomické nástroje. Medzi tie ktoré sa používajú dlhodobo, patria aj daňové nástroje, nakoľko v stabilnom trhovom mechanizme by dane a daňová sústava mali patriť v snahe stabilizáciu podnikateľského prostredia, k dlhodobo platným pravidlám hry. V dlhodobej stabilite daňového systému a daňových sadzieb je elementárny predpoklad ich aktívnej stimulačnej funkcie v ekonomickom mechanizme vo vzťahu k pracovnej aktivite občanov i podnikateľských subjektov.

Základná koncepcia daňovej politiky vlády je založená na fiškálnej funkcií daní, na uprednostňovaní princípu daňovej neutrality a predpoklade postupného znižovania daňového bremena. Znižovanie daňového zaťaženia by sa malo napĺňať postupne podľa možnosti štátneho rozpočtu, ale aj s prihliadnutím na dlhodobé zámery Slovenskej republiky v plnení podmienok pre členstvo v Európskej únii.

Zámerom je, aby daňové zákony pripravované po roku 2001 zodpovedali požiadavkám kladeným na členské štáty Európskej únie s výnimkou tých opatrení, ktoré môžu uplatňovať len členské štáty, prípadne tých opatrení ktoré je nanajvyš účelné realizovať postupne. Aj pre tieto prípady je však potrebné v legislatíve vytvoriť priestor a neprijímať žiadne opatrenia ktoré by budúcu úpravu dopredu komplikovali. Všetky navrhované kroky za jednotlivé druhy daní by mali byť zladené tak, aby neboli narušené základné väzby a proporcie medzi zdaňovaním dôchodku /príjmu/, spotreby a majetku, ale zohľadniť treba aj spôsob zdaňovania v závislosti od toho, kde získanie dane je jednoduchšie.

Dane prestavujú finančné bremeno, ktoré štát uvaľuje na podnikateľské subjekty a na občanov, aby tak získal prostriedky na financovanie svojej činnosti a služieb, ktoré poskytuje. Odčerpáva tak prostriedky zo súkromného sektora a presúva časť kúpnej sily súkromných subjektov do verejného sektora, čím vlastne obmedzuje možnosť ich voľby, ktoré majú k dispozícií zo zostávajúcimi príjmami.

Cena štátom poskytovaných služieb nie je teda tvorená len absolútnou výškou daňového zaťaženia, ale aj dosahom na spotrebu a investície, ktoré klesajú s rastúcim daňovým zaťažením. Následne obyvateľstvo a podnikateľská sféra musí buď obmedzovať svoju spotrebu, alebo prehodnotiť a utlmiť svoje investičné zámery. Ide o vážny problém, ktorý je rizikom pre celkový ekonomický rast. Zníženie daní a zároveň znižovanie verejných výdavkov viedlo k mnohým radikálnym daňovým reformám, ktoré v 90-tych

rokoch tohto storočia začali byť realizované aj v reformných ekonomikách postkomunistických krajín.

Väčšina postkomunistických krajín má záujem o vstup do Európskej únie, čo ale znamená prispôsobiť aj podmienky a prístupy v daňovej oblasti. Dane vo všeobecnosti sú veľmi citlivým bodom pri rokovaniach, pretože tieto sú najvažnejšie a bytostne sa dotýkajú každého občana. Spoločný trh musí mať aj spoločné princípy od ktorých sa môže odvíjať.

Už teraz je jasné, že pokiaľ ide o nepriame dane tieto bude nutné prispôsobiť podmienkam Európskej únie. Otázka priamych daní ako sa zdá bude ponechaná v pôsobnosti jednotlivých štátov, čo je zároveň aj výzva, aby ich právna úprava zodpovedala nielen podmienkam a možnostiam daného štátu, ale aj europskému štandardu, pretože bez rešpektovania určitých zákonitosti nebude možné vytvoriť stabilný daňový systém, ktorým by sa zabezpečovali príjmy štátneho rozpočtu.

Priame dane by mali vychádzať z nasledujúcich princípov:

- daňové zaťaženie pre všetky podnikateľské subjekty by malo byť rovnomerné a spravodlivé,
- jednotlivé ustanovenia zákona o daniach z príjmov by mali byť formulované oveľa jednoduchšie a samotný zákon by mal byť prehľadným,
- zjednodušiť správu dane z príjmov
- hľadanie dobrých daní, teda takých, ktoré by poskytli štátu dostatok prostriedkov na plnenie jeho funkcií a pritom by nebrzdili ekonomickú aktivitu jednotlivých ekonomických subjektov
- daňové zákony musia mať stabilitu, iba tak bude splnená ich efektívnosť.

Predpokladom ďalšieho pozitívneho vývoja je, že veľa kompetentných bude venovať svoj čas a úsilie naprávaniu daňových krívd v našej spoločnosti.

Ak hovoríme o daňovom prostredí, máme pritom na mysli nielen Slovensko ale aj celú integrujúcu sa Európu

Globalizácia ekonomiky vrátane elektronického obchodovania kladie celkom nové úlohy pre daňových analytikov, daňovú legislatívu a daňovú správu. Preto jednou z kľúčových úloh je nielen sledovanie, ale aj praktické ovplyvňovanie prípravy daňovej politiky na pôde OECD aj po prijatí na pôde EU. Táto situácia znamená, že vláda bude musieť získať skúsených, kreatívnych pracovníkov aj flexibilnejšiu legislatívu v boji proti novým formám daňových únikov v záujme efektívnej medzinárodnej spolupráce. Pritom aj harmonizácia nášho práva s právom Európskych spoločenstiev nie je jednoduchým približovaním k čomusi statickému, ale smerovaním k pohyblivému cieľu. Táto premenlivosť nie je daná iba objektívnym vývojom ekonomiky, ale bezpochyby aj ďalšími faktormi. Preto je potrebné sledovať aj diskusie a návrhy vo vnútri EU, hlavne tie, ktoré majú veľkú šancu v budúcnosti byť prijaté, prípadne sa na rokovaniach podľa možnosti aj aktívne zúčastňovať. Na mieste je potom pružná korekcia uvažovaných konkrétnych návrhov tak, aby sa predišlo zbytočnému kumulovaniu zmien.

V Európskej únii sú diskutované tieto ďalšie možné smery vývoja v úprave daní:

- ďalšie zvyšovanie minimálnych sadzieb spotrebných daní, prípadne ich unifikácia,
- zavedenie ekologicky orientovaných spotrebných daní /daní na ochranu životného prostredia/
- približovanie sadzieb, prípadne všeobecný tlak na zjednocovanie sadzieb daní z príjmov, aspoň pre niektoré kategórie príjmov, -ako príjmy z úrokov a úsporných vkladov. Perspektívou EÚ je bezpochyby aj väčšia unifikácia základu dane. Citlivým problémom je totiž tzv. škodlivá daňová súťaž, prostredníctvom ktorej sa jednotlivé štáty snažia prilákať kapitál, ktorý nevyžaduje budovanie žiadnej dlhodobejšej infraštruktúry.Táto problematika je nesmierne zaujímava a aktuálna a je jej venovaná pozornosť nielen odborná, ale aj politická.

- zmena v režime platenia DPH

prechod do platenia v štáte určenia na platenie v štáte pôvodu.

- v súčasnej dobe je úsilie EÚ zamerané na zdaňovanie energií a predpokladá sa prijatie smernice
- v súvislosti s vysokou mierou nezamestnanosti v EÚ možno tiež očakávať všeobecnú snahu znížiť mieru zdanenia práce na úkor zdanenia spotreby. Pritom nemusí ísť iba o priame zdanenie /dane z príjmov/ ale aj nepriame, hlavne u DPH, kde bola prijatá pre úzky okruh služieb, kde vytvorenie pridanej hodnoty závisí od väčšieho množstva vynaložených pracovných jednotiek, úprava umožňujúca dočasné daňové zvýhodnenie vo forme zníženej sadzby s tým, že jej účinnosť a vhodnosť bude priebežne vyhodnocovaná,
- predmetom veľmi intenzívneho skúmania /predovšetkým v záujme členia daňovým únikom/ sú v súčasnej dobe zmeny v zdaňovaní úrokov z úsporných vkladov

Predpokladá sa, že aj po prijatí SR do EÚ budú v oblasti nepriamych daní, ktoré európska daňová legislatíva upravuje relatívne veľmi podrobne, v SR na základe rokovaní s EÚ v jednotlivých prípadoch hodných osobitného hospodárskeho alebo sociálneho zreteľa prechodne aplikované nižšie daňové sadzby.

JUDr. Karin Prievozníková

Harmonizácia daňovej sústavy s právom Európskej únie s dôrazom na právnu úpravu dane z pridanej hodnoty[1]

Niekoľko poznámok na úvod

Dane zohrávajú v politike a v ekonomike každého štátu významnú úlohu. Každý jeden štát formuluje ciele svojej daňovej politiky tým spôsobom, aby ich bolo možné premietnuť aj do konkrétnej daňovej sústavy. Jedným zo základných cieľov každého štátu je zabezpečiť dostatočné množstvo zdrojov, ktoré by malo slúžiť na realizáciu funkcií štátu. Pri formulovaní konkrétnej daňovej politiky každý štát vychádza z hľadania tej najoptimálnejšej cesty, ktorá by mu zároveň umožnila vytvoriť čo najúčinnejšiu daňovú sústavu. Takto vytvorená daňová sústava, prostredníctvom ktorej by sa realizovala daňová politika je jedným z najúčinnejších nástrojov na dosiahnutie a zároveň na zabezpečenie základných zámerov hospodárskej politiky štátu.

V súvislosti so snahou Slovenskej republiky o vstup do ekononomicko – politického spoločenstva najvyspelejších štátov Európy sa do popredia dostala otázka zosúladenia vnútroštátneho práva s právom Európskej únie. Jedným z najdôležitejších krokov v tomto smere sa javí nevyhnutnosť prispôsobovania daňového mechanizmu novým podmienkam potrebným pre členstvo v Európskej únii.

Ciele daňovej reformy v Slovenskej republike

Najvýraznejšie zmeny v oblasti daní boli v Slovenskej republike uskutočnené pred desiatimi rokmi a to pod vplyvom transformácie ekonomiky. Daňové zákony prijaté po roku 1993 boli veľakrát novelizované a to v snahe neustále opravovať ich nedostatky. Tieto zmeny v oblasti daní boli podmienené tak politickými aj ekonomickými vplyvmi, v dôsledku ktorých do daňových zákonov preniklo aj množstvo nesystémových opatrení. Výsledkom tohto procesu bolo výrazné skomplikovanie daňového práva, ktoré obsahovalo množstvo výnimiek a podmienok spôsobujúcich nejednoznačnosť daňových zákonov. Daňové právo sa tak stalo jedným z najdynamickejšie sa rozvíjajúcich odvetví slovenského právneho poriadku. Dynamika jeho rozvoja však zároveň spôsobila aj značnú nestabilitu tejto časti slovenského právneho poriadku. Faktor dynamického rozvoja daňového práva podľa názoru V. Babčáka je treba posudzovať vo vzťahu ku

- ☞ skúmaniu teoreticko – právnych aspektov daňového práva,
- ☞ daňovej legislatíve (normotvorbe),
- ☞ realizácii daňovo – právnych noriem,
- ☞ aplikácii daňovo – právnych noriem.

S cieľom odstrániť uvedené nedostatky Ministerstvo financií SR vypracovalo „Koncepciu daňovej reformy“, ktorá plne vychádza zo základných zámerov Programového vyhlásenia vlády a zároveň reaguje aj na prijaté záväzky Slovenskej republiky v procese integrácie do Európskej únie a do OECD.

Daňovou reformou rozumieme právom regulovaný proces úplného alebo čiastočného prebudovania daňovej sústavy na štrukturálne a principiálne inú daňovú sústavu.[2] Podnetom na uskutočnenie daňovej reformy je obyčajne ekonomicko – politické,

---

[1] Tento príspevok predstavuje výstup z riešenia čiastkovej úlohy grantového projektu VEGA č. 1/0107/03 „Právna kultúra a európsky integračný proces“.

[2] KRÁLIK, J.-GRÚŇ, L.: Malý slovník finančného práva pre právnikov. Bratislava, Manz 1998, s. 59-60

vnútroekonomickou a politickou klímou motivované rozhodnutie príslušného štátneho orgánu, zvyčajne vlády štátu, ktorá následkom tohto rozhodnutia rozvinie legislatívne aktivity vyúsťujúce do rušenia existujúcich daňových zákonov a na ne nadväzujúcich právnych predpisov, a do následného prijatia nových zákonných daňovo – právnych predpisov svojím dosahom zodpovedajúcich určeným požiadavkám, najmä zakotvujúcich novú daňovú sústavu, vnútornú štruktúru jednotlivých daní, prípadne reštrukturalizujúcich základné daňové prvky, t.j. podstatné náležitosti daňovo – právneho vzťahu.[3]

Cieľom predloženej daňovej reformy je znížiť daňové zaťaženie, zjednodušiť daňový systém a zaviesť maximálnu spravodlivosť do systému zdaňovania. Výsledkom navrhovaných zmien by malo byť jednak presunutie daňového zaťaženia z priamych daní na dane nepriame, ktoré sú z hľadiska vyberania daní jednoduchšie. Pozitívne výsledky sa očakávajú aj v podnikateľskom sektore, kde by navrhovaná reforma viedla k vytvoreniu všeobecne priaznivejších podmienok pre podnikanie a investovanie. Samotná koncepcia daňovej reformy je založená na určitých zásadách, ktoré boli proklamované aj v programovom vyhlásení vlády. Medzi tieto zásady patria:

1. Spravodlivosť a proporcionalita

Tieto dve zásady vychádzajú z toho, aby spôsob ukladania a vyberania daní bol čo najspravodlivejší, t.j. dane musia byť spravodlivé tak horizontálne, ako aj vertikálne. Pri horizontálnej spravodlivosti sa vychádza z toho, že rovnaké predmety zdanenia majú byť zdanené rovnako (napríklad príjmy, majetok alebo spotreba rôznych osôb majú byť zdanené v zásade rovnako bez ohľadu na povahu týchto osôb). Vertikálna spravodlivosť znamená, že subjekt, ktorý má vyššie príjmy, väčší majetok alebo spotrebu, platí vyššiu daň, pričom by však mala byť zachovaná zásada proporcionality, t.j. miera zdanenia by nemala progresívne stúpať so zvyšujúcim sa základom dane.

2. Neutrálnosť

Uvedená zásada vychádza z toho, že zdanenie musí byť neutrálne v tom zmysle, že nemá skresľovať hospodárske procesy a má v čo najmenšej miere ovplyvňovať ekonomické rozhodnutia subjektov. Samozrejme, úplne neutrálna daň neexistuje, keďže akékoľvek uloženie dane ovplyvňuje ekonomické správanie daňových subjektov tým spôsobom, že im odčerpá časť ich disponibilných zdrojov.

3. Vylúčenie duplicity zdanenia

K zdaneniu príjmov by malo dôjsť len raz, a to pri prechode tvorby dôchodkov k ich spotrebe, resp. reinvestícii.

4. Jednoduchosť a jednoznačnosť

Táto zásada vychádza z požiadavky, aby daňové zákony boli zrozumiteľné tak pre správcov daní, ako aj pre daňové subjekty.

5. Účinnosť

Daň musí byť zároveň aj dostatočne účinná, to znamená, nesmie poskytovať legálne možnosti vyhnutia sa plateniu dane. Čím väčšie množstvo výnimiek daňový zákon obsahuje, tým ľahšie sa nájdu možnosti daňového úniku. Účinnosť tiež znamená, že výnos z dane musí byť primerane vysoký, aby daň plnila svoju fiskálnu funkciu, t.j. aby celkové náklady na aplikáciu dane na strane daňových subjektov i štátnych orgánov boli primerané vo vzťahu k výnosom z dane.

[3] KRÁLIK, J.: Právo a reforma daňovej sústavy. Právny poradca, 10-11/2001, s. 106-107

Pri komplexnom posúdení zámerov daňovej politiky Slovenskej republiky je nutné sa v budúcnosti orientovať na tieto rozhodujúce oblasti:

- ☞ posilnenie úlohy majetkových daní a daní zo spotreby v systéme zdaňovania,
- ☞ zbližovanie princípov zdaňovania u nepriamych daní s princípmi uplatňovanými v Európskej únii – harmonizácia zdaňovania,
- ☞ posúdenie možnosti zavedenia enviromentálnych druhov daní do daňového systému,
- ☞ daňovú koordináciu a harmonizáciu v rámci prístupového procesu do Európskej únie – vrátane sprehľadnenia a zjednodušenia daňovej legislatívy,
- ☞ stabilizácia daňovej legislatívy.

Medzi prioritné oblasti aproximácie práva podľa čl. 70 Európskej dohody o pridružení, ako i podľa odporúčaní v Príprave asociovaných krajín strednej a východnej Európy na integráciu do vnútorného trhu Európskej únie patrí problematika dane z pridanej hodnoty.

Právo Európskej únie v oblasti dane z pridanej hodnoty je tvorené komplexom smerníc a iných právnych aktov. Jeho základom sú tzv. „ číslované“ smernice (numbered value added tax directives) upravujúce problematiku dane z pridanej hodnoty. V niektorých prípadoch smernice neboli vôbec navrhnuté, alebo neboli prijaté, čo zanecháva výrazné medzery v ich číslovaní. Poslednou smernicou medzi číslovanými smernicami, upravujúcimi problematiku dane z pridanej hodnoty je dvadsiata prvá smernica (Twenty – first VAT Directive), prijatá v roku 1986, ktorá povolila Grécku, aby zaviedla daň z pridanej hodnoty do daňového systému až po určitom časovom období.

V práve Európskej únie je problematika dane z pridanej hodnoty upravená najmä šiestou smernicou Rady 77/388/EHS zo 17.5.1977 o harmonizácii zákonov členských štátov o dani z obratu, ktorá zavádza spoločný systém pre daň z pridanej hodnoty. Táto smernica v znení jej zmien a doplnkov je základným právnym normatívom sekundárnej povahy, ktorý tvorí právny základ pre koncepciu harmonizácie legislatívy členských štátov o dani z pridanej hodnoty. Určuje rozsah pôsobnosti režimu dane z pridanej hodnoty, definíciu ekonomickej činnosti, zdaniteľných osôb a zdaniteľných činností, miesto zdanenia, zdaniteľné plnenie a splatnosť dane, základ dane, princípy určovania sadzieb dane, základné oslobodenie od dane, realizáciu nároku na odpočet dane, osoby, na ktoré sa vzťahuje daňová povinnosť a administratívne povinnosti zdaniteľných osôb. Samotná šiesta smernica bola niekoľkokrát menená a obsahuje množstvo zmien a doplnkov, ktoré umožňujú niektorým z členských štátov neaplikovať jej ustanovenia.

Základom pre prijímanie smerníc týkajúcich sa dane z pridanej hodnoty bola Rímska zmluva podpísaná predstaviteľmi Belgicka, Francúzska, Luxemburska, Holandska, NSR a Talianska 25.3.1957. Rímska zmluva vstúpila do platnosti po predchádzajúcej ratifikácii 1.1.1958. V článku 3 spomínanej zmluvy sú sformulované jej ekonomické ciele takto:

- ☞ odstránenie ciel a kvantitatívnych obmedzení medzi členskými štátmi pri dovoze a vývoze tovaru, ako aj všetkých ostatných opatrení s podobným účinkom,
- ☞ zavedenie spoločnej colnej tarify a spoločnej obchodnej politiky voči tretím štátom,
- ☞ zrušenie prekážok voľného pohybu osôb, služieb a kapitálu medzi členskými štátmi,
- ☞ zavedenie spoločnej poľnohospodárskej politiky,
- ☞ zavedenie spoločnej dopravnej politiky,
- ☞ zavedenie režimu zabezpečujúceho, aby v spoločnom trhu nedošlo k nečestnej konkurencii,
- ☞ uplatňovanie procedúr, ktoré umožnia koordinovať hospodársku politiku členských krajín a predchádzať nevyrovnanosti ich platobných bilancií,

☞ zblíženie národných zákonodarstiev do takej miery, aby zodpovedali riadnemu chodu spoločného trhu,
☞ založenie Európskeho sociálneho fondu s cieľom zlepšiť možnosť zamestnávania pracujúcich a prispieť k zvýšeniu ich životnej úrovne,
☞ založenie Európskej investičnej banky s úlohou uľahčovať hospodársky rozvoj spoločenstva vytváraním nových zdrojov,
☞ pridruženie zámorských krajín a území, aby sa tak zvýšil obchod a vyvíjalo spoločné úsilie o hospodársky a sociálny rozvoj.

V pozadí týchto hospodárskych zmien a deklarovaných zámerov sa ukázalo ako nevyhnutné, aby sa dosiahla harmonizácia aj v oblasti spotrebných daní za účelom vylúčiť tie faktory, ktoré by skresľovali podmienky konkurencie či už na národnej alebo komunitárnej úrovni. Keďže samotná harmonizácia daní by viedla v jednotlivých členských štátoch k výrazným zmenám v daňovej sústave a mala by dopad tak na rozpočtovú, ako aj na sociálnu a ekonomickú oblasť tej ktorej krajiny, bolo nutné postupovať veľmi opatrne. Prvým krokom malo byť „všeobecné“ zavedenie dane z pridanej hodnoty a neskôr postupná harmonizácia, s cieľom zaviesť daň z pridanej hodnoty v každom jednom členskom štáte na rovnakých princípoch. Dôvodom vzniku množstva „číslovaných“ smerníc upravujúcich daň z pridanej hodnoty boli značné problémy jednotlivých krajín vysporiadať sa so systémom dane z pridanej hodnoty v Európskej únii, ktorý sa v niektorých črtách líšil od systému uplatňovaného v týchto krajinách. Medzi smernice upravujúce problematiku dane z pridanej hodnoty patria napríklad:

1. Prvá smernica Rady (67/227/EHS) zo dňa 11.4.1967 o harmonizácii legislatívy členských štátov o dani z obratu – táto smernica zaviedla, aby všetky členské štáty nahradili svoj doterajší systém dane z obratu alebo spotrebných daní jednotným systémom dane z pridanej hodnoty. Dňom zavedenia dane z pridanej hodnoty mal byť 1. január roku 1970.
2. Šiesta smernica Rady (77/388/EHS) zo dňa 17.5.1977 o harmonizácii zákonov členských štátov o dani z obratu – táto smernica zaviedla spoločný systém pre daň z pridanej hodnoty a zároveň uložila členským štátom povinnosť, aby prijali potrebné legislatívne a administratívne opatrenia, ktoré by im umožňovali zaviesť túto daň k 1. januáru 1978. Zároveň touto smernicou bol zachovaný systém, v ktorom sa export do inej členskej krajiny považoval za zdaniteľné plnenie oslobodené od dane z pridanej hodnoty a daň sa inkasovala v okamihu realizácie dovozu v krajine, kde tovar smeroval pre konečného spotrebiteľa. Jednou z posledných smerníc pre túto oblasť je smernica Rady (2002/38/ES) zo dňa 7.5.2002, ktorou sa mení a dopĺňa smernica (77/388/EHS) týkajúca sa dane z pridanej hodnoty s ohľadom na služby rozhlasového a televízneho vysielania a určité služby dodávané elektronicky.

Smernice Európskej únie a právne akty, ktoré upravujú problematiku dane z pridanej hodnoty túto daň charakterizujú ako **všeobecnú spotrebnú daň,** ktorá je priamo úmerná cene tovarov a služieb. Táto daň sa vyberá postupne za každú transakciu v ekonomickom reťazci a je neutrálna.
☞ Ide o všeobecnú daň, keďže sa uplatňuje pri všetkých obchodných aktivitách vrátane výroby a prerozdeľovania tovarov a poskytovania služieb,
☞ ide o spotrebnú daň, keďže ju znáša konečný spotrebiteľ,
☞ ide o daň, ktorá sa vyberá na systéme odpočtov, kde platitelia dane si môžu odpočítať zo svojej daňovej povinnosti množstvo dane, ktoré zaplatili inému platiteľovi dane za

nákupy pre svoje obchodné aktivity. Práve tento mechanizmus zaručuje, že daň je neutrálna bez ohľadu na počet transakcií, ktoré v sebe zahŕňa.

Namiesto záveru...

Zavedenie dane z pridanej hodnoty je dnes záväznou podmienkou prijatia nového člena do Európskej únie. V Slovenskej republike bola daň z pridanej hodnoty zavedená v rámci reformy daňovej sústavy od 1. januára 1993, ktorá spolu so spotrebnými daňami nahradila dovtedy uplatňovanú daň z obratu. Pôvodná právna úprava dane z pridanej hodnoty platná od 1. januára 1993 (zákon č. 222/1992 Zb. v znení neskorších predpisov) bola od 1. januára 1996 nahradená zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 289/1995 Z. z., ktorý bol doteraz viackrát novelizovaný. Poslednou novelou zákona č.255/2003 Z. z. bola zavedená jedna sadzba dane z pridanej hodnoty, ktorej budú podliehať všetky zdaniteľné plnenia. Znamená to teda, že namiesto doteraz používanej základnej sadzby 20% a zníženej sadzby 14%, by sa mala od roku 2004 uplatňovať jedna sadzba dane vo výške 19%. Zavedenie jednej sadzby dane bude znamenať zjednodušenie mechanizmu tejto dane, zníženie administratívnej náročnosti u každého platiteľa dane i správcov dane. Uvedená novela je plne v súlade s Programovým vyhlásením vlády Slovenskej republiky, v ktorom sa zaviazala zjednotiť sadzby dane ešte pred vstupom do Európskej únie.

JUDr. Janka Vykročová, CSc.

K pojmu cenného papiera a vybraným právnym dispozíciám s cennými papiermi s osobitným zreteľom na listinné akcie na meno

V slovenskej odbornej právnickej spisbe venovanej problematike cenných papierov, nie je ešte stále dostatočne veľký dôraz na skúmanie a hodnotenie základných právnych kategórií, inštitútov a modelov právnych vzťahov zavedených, príp. rekonštruovaných právnymi predpismi najmä po roku 2001. Akcent na elementárne problémy, ktorými sa budem zaoberať v tomto článku, je podmienený snahou kriticky sa postaviť k niektorým novým zjavom v právnej úprave cenných papierov, predovšetkým k definícii cenného papiera, k niektorým s ňou súvisiacim otázkam o podobe a forme cenných papierov. Ide o kategórie, ktoré podstatne určujú a tiež podmieňujú celú oblasť práva cenných papierov, vrátane právnych dispozícií s cennými papiermi. Skutočnosť, že voľba padla na akcie ako druh cenného papiera, je daná ich frekventovanosťou a početnosťou v právnom styku. Osobitný dôraz na listinnú podobu akcií je motivovaný konštrukciou obmedzení vlastníckych prerogatív prenechaných zákonodarcom autonómnej regulácii. Cieľom nie je, a to zámerne, vyčerpávajúcim spôsobom vyslovovať sa k všetkým do úvahy prichádzajúcim právnym súvislostiam aké by sa dali očakávať vzhľadom na tému.

I. Zákonné vymedzenie pojmu cenný papier

Úprava cenných papierov daná zákonom č. 566/2001 Z.z. o cenných papieroch a investičných službách, v znení neskorších predpisov (ďalej aj Zocp) okrem jej pozitívneho prínosu, merateľného jednak stupňom dosiahnutia harmonizácie s komunitárnym právom, a tým aj kompatibility so zahraničnou úpravou a praxou, jednak snahou o právno-normatívne riešenie problémov vyskytujúcich sa v slovenskej praxi, prináša aj mnohé problematické riešenia. K takým patrí aj pojem cenného papiera. Podľa § 2 ods. 1 cit. zákona „Cenný papier je peniazmi oceniteľný zápis v zákonom ustanovenej podobe a forme, s ktorým sú spojené práva podľa tohto zákona a práva podľa osobitných zákonov, najmä oprávnenie požadovať určité majetkové plnenie alebo vykonávať určité práva voči zákonom určeným[1] osobám."

Ponechajme nateraz bokom otázku zdôvodnenia potreby zavedenia legálnej definície cenného papiera do slovenského právneho poriadku[2] a sústreďme pozornosť na spôsob akým je v nej stvárnený pojem cenného papiera. Rozborom citovaného zákonného ustanovenia dôjdeme k poznaniu, že zákonodarca v texte kladie dôraz na „zápis" a ustanovuje tento výraz za ústredný rozlišovací znak v štruktúre pojmu, aj keď k nemu pridáva ďalšie komponenty. Znaky inkludované v § 2 ods. 1 Zocp sa dajú schematicky vyjadriť nasledovne:

- cenný papier je zápis, ktorý má zákonom ustanovenú podobu a formu,
- cenný papier je zápis, s ktorým sú spojené zákonom ustanovené práva,
- cenný papier je zápis, ktorý je peniazmi oceniteľný.

---

[1] Na margo použitého výrazu poznamenávam, že zákonné normy zásadne vždy ustanovujú a nie určujú (podmienky, predpoklady, práva, povinnosti, osoby). Vo vzťahu k samotnej definícii síce nejde o podstatnú výhradu, ale zákonodarcu nectí, ak nezvláda základné požiadavky kladené na právny jazyk, jeho terminologickú presnosť.

[2] Z pohľadu osnovateľa je ona uvedená v dôvodovej správe k vládnemu návrhu predmetného zákona.

Všetkým trom zložkám schémy logicky vládne znak „zápis“ a preto prvá a podstatná otázka dôležitá pre objasnenie zákonom formulovaného vymedzenia cenného papiera znie: čo je to zápis? Doplňujú ju ďalšie, na ňu nadväzujúce a súvisiace otázky: čo znamená zákonom ustanovená podoba a forma zápisu? Môžu sa so zápisom spájať zákonom ustanovené práva? Ak sú práva zákonom ustanovené, aký právny význam má voči nim zápis? Môže byť samotný zápis oceniteľný peniazmi? Takto by sme v kladení otázok mohli pokračovať.

Skúsme obrátiť pozornosť na prvú v poradí otázku pýtajúcu sa na „zápis“. Zákonodarca síce zaviedol tento pojem do zákona o cenných papieroch a investičných službách, ale nemá žiadne jasné pravidlá spejúce k ustáleniu jeho právneho významu, ba ani ustanovenie, ktorým by ho aspoň účelovo vysvetľoval. Používa výrazy „zápis na účte majiteľa“, „zápis v evidencii majiteľov cenných papierov“, „príslušný zápis v evidencii centrálneho depozitára“, „zápis na ťarchu účtu majiteľa“, „zápis v prospech účtu majiteľa“, „účtovný zápis“ atď. Sú uvedené zápisy používané v texte zákona snáď cennými papiermi? Nedomnievam sa, že by bolo vecne správne pritakanie. Určite nie na všetky „zápisy“ v takých variáciách, ako ich na celej ploche zákona upravuje zákonodarca.

Z dikcie § 2 ods. 1 vyplýva, že za cenný papier prichodí označiť iba ***zápis v zákonom ustanovenej podobe a forme.*** Oná ustanovená podoba zápisu v kontexte s definovaným pojmom cenný papier má najbližšie k § 10 Zocp, v zmysle ktorého „cenný papier – zápis“ môže mať podobu listiny alebo podobu zápisu v evidencii ustanovenej podľa tohto zákona. Zápis v listine a zápis v zápise, to je prvý záver, ku ktorému nabáda znenie § 2 ods. 1 Zocp. Zápis ako záznam písaných (písmenami vyjadrených) znakov zachytávajúcich určité ***údaje,*** by bolo jedným z prijateľných vysvetlení dezignátu zápisu v zákonnom pojme cenný papier. Aké údaje sú nevyhnutné, aby vo svojom súhrne mohli klasifikovať zápis ako cenný papier? Nepochybne to budú meritórne údaje, t. j. tie, ktoré sú ***prikázané*** jednotlivými ***zákonmi*** za podstatné prvky, obsahové náležitosti a v celostnosti ich identifikujú a uznávajú za cenný papier (príslušný druh). Za rozhodujúcu je preto nevyhnutné označiť normatívnu silu jednotlivých, osobitných zákonov povyšujúcich určitý právny predmet na cenný papier, a to za predpokladu, že ten sa vyznačuje všetkými zákonom predpísanými znakmi (údajmi) zachytenými na zákonom predpísanom nosiči. Nie je možné ale prehliadať, že údaje na nosiči sú z moci zákona abstraktným vyjadrením subjektívnych práv.[3]

Postavme si ďalšiu otázku: aké závery prináša požiadavka zákonom ustanovenej formy zápisu? Za predpokladu, že východiskom pre interpretáciu formy zápisu bude § 11 Zocp a formou „zápisu“ sa má rozumieť zápis znejúci na meno, zápis na rad alebo zápis znejúci na doručiteľa, máme opäť do činenia s údajom, tentoraz sťaby ukazujúcim na subjekt. V skutočnosti má údaj formy omnoho hlbší a z hľadiska práva dôležitejší význam, než aký sa rozhodol vo väzbe na formu (ne)predostrieť zákonodarca v § 11 Zocp. Na právny význam formy cenného papiera poukazujem na inom mieste tohto príspevku.

Druhú zložku klasifikačných znakov, ktoré som vyčlenila do vyššie uvádzanej schémy, hodnotí výrok, resp. z definície vyabstrahovaná právna veta: **cenný papier je zápis, s ktorým sú spojené** zákonom ustanovené **práva.** Pre úplnosť treba dodať, že samotný zákonodarca ju exemplifikatívnym spôsobom a súčasne so zjavne inštruktívnym účelom dopĺňa „...najmä oprávnenie požadovať určité majetkové plnenie alebo vykonávať určité práva voči zákonom určeným osobám.“

[3] Tendencia narastajúceho výskytu cenných papierov a subjektívnych práv z nich plynúcich v dematerializovanej podobe, vedie v niektorých zahraničných právnych prameňoch k postulátu rozlišovania medzi cennými papiermi a cennými právami.

Práva ustanovené zákonom o cenných papieroch a práva ustanovené podľa osobitných zákonov spojené so „zápisom“ by bolo možné považovať za najdôležitejší zo znakov zahrnutých do § 2 ods. 1 Zocp. Tu mnou použitý podmieňovací spôsob alebo tiež relativizovanie tohto znaku, vychádza z reálnej skutočnosti, že denne sa dostávame do styku so zápismi hlavne v listinnej podobe, s ktorými sú spojené oprávnenia požadovať určité majetkové plnenie alebo vykonať určité práva, napr. so zmluvami. Môže snáď niekto pochybovať, že platná a účinná obchodná zmluva nezakladá oprávnenie požadovať majetkové plnenie? Dokonca aj keď siahneme po niektorej z pomenovaných obchodných zmlúv upravených v zákone o cenných papieroch, nedá sa prehliadnuť, že zakladá oprávnenie - ergo spája sa s ňou právo určitého subjektu - požadovať určité majetkové plnenie alebo vykonávať určité práva voči zákonom ustanoveným osobám. Tak napríklad, zmluva o obstaraní vydania cenného papiera uzavretá medzi obchodníkom s cennými papiermi a emitentom, zakladá oprávnenie obchodníka s cennými papiermi na určité, v zmluve špecifikované, „zapísané“ majetkové plnenie: odplatu voči emitentovi. A predsa nik nepochybuje, že zmluva nie je cenným papierom, hoci ide o zápis, s ktorým sú spojené zákonom predvídané práva a zároveň zápis (takého práva) oceniteľný v peniazoch. To už vedie k tretiemu a do legálnej definície cenného papiera začleneného znaku.
Čo sa udeje, ak začneme so zákonnou definíciou a jej predmetnými znakmi experimentovať tak, že do schémy dosadíme iné, od zmluvy odlišné právne zjavy? Za príklad vezmime v § 313 Obchodného zákonníka (ďalej aj OBCHZ) upravenú záručnú listinu vystavenú bankou, v ktorej banka písomne vyhlasuje, že uspokojí veriteľa do výšky určitej peňažnej sumy, ak tretia osoba nesplní určitý záväzok. Zo znenia § 313 OBCHZ vyplýva, že vyhlásenie banky alebo tiež zákonom ustanovená podoba „zápisu“ je písomná (listina) a forma ním ustanovená znie na meno veriteľa (listina na meno), s ktorým sa spája právo veriteľa požadovať majetkové plnenie spočívajúce v peňažných prostriedkoch voči banke („zákonom *ustanovenej* osobe“). Znak, podľa ktorého zápis musí byť oceniteľný peniazmi, nie je zvlášť potrebné preukazovať. Jednak je daný vnútorne ako náležitosť záručnej listiny, jednak zvonka: banka ako vystaviteľka bankových záručných listín taký „zápis“ urobí len za odplatu. Z porovnania zákonnej definície cenného papiera a bankovej záručnej listiny je viditeľné, že záručná listina napĺňa znaky uvedené v § 2 ods. 1 Zocp.

Iným príkladom na overenie správnosti definície cenného papiera môže poslúžiť potvrdenie o splatení vkladu vydané upisovateľovi akcií (§ 168 ods. 2 a 3 OBCHZ): zákonom ustanovenou podobou „zápisu“ je tu listina zásadne znejúca na meno upisovateľa (forma), pričom s takým zápisom je zo zákona spojené právo osoby menom uvedenej na výmenu potvrdenia za dočasný list. Toto právo má voči zákonom označenej osobe, t. j. voči akciovej spoločnosti. Pojmový znak požadovaný v § 2 ods. 1 Zocp, t. j. že musí ísť o peniazmi oceniteľný zápis nájdeme aj v tomto prípade: vyjadruje ho jednak rozsah už poskytnutých peňažných prostriedkov (vkladu) zachytený v zápise a jednak odplata, ktorú v prípade prevodu je oprávnená požadovať menom uvedená osoba upisovateľa. [4] Znaky uvádzané v § 2 ods. 1 Zocp vzťahovať možno aj predmetné potvrdenie.

Tretím príkladom, s ktorým urobíme pokus a zároveň opakovaný test správnosti normatívneho ustálenia pojmu v § 2 ods. 1 Zocp, je jednorazový cestovný lístok upravený v § 12 zákona č. 168/1996 Z. z. o cestnej doprave. Tiež v tomto prípade si poslúžime výrazmi upotrebenými v § 2 ods. 1 Zocp. Zo znenia § 12 zákona o cestnej doprave vyplýva, že pri jednorazovom cestovnom lístku ide o „zápis“, pre ktorý zákon predpisuje podobu listiny (dokladu), vyhotovenej na meno alebo bez udania mena (zákonom ustanovená

[4] Je možné spochybňovať prevod práva na výmenu. Hoci na tomto mieste vôbec nejde o vecné riešenie problematiky prevodu, treba poznamenať, že samotný zákon v žiadnom svojom ustanovení takýto prevod - konštrukciou postúpenia pohľadávky - nezakazuje.

forma), s ktorou zákon spája právo na prepravu spojom. Ide o právo vykonateľné voči osobe v súlade so zákonom uvedenej v zápise. Aj v tomto prípade ide o zápis zásadne oceniteľný peniazmi.

Z príkladom uvedených „zápisov" zistíme, že vyhovujú všetkým znakom aké zákonodarca ustanovil za charakteristické znaky cenného papiera. Je preto správne tvrdiť, že aj v skutočnosti sú cennými papiermi? Opakovane treba vysloviť: určite nie. Vynára sa preto otázka iná: je v § 2 ods. 1 Zocp koncipovaná definícia korektná? Každý právnik aspoň sčasti erudovaný v právnej problematike cenných papierov musí pozerať na konštrukciu minimálne s rozpakmi, odhaliť jej nedostatky a poukázať na pochybenia, ktorých sa dopustil pôvodca (Ministerstvo financií SR) zákonného textu.

Prvé pochybenie zistiteľné na prvý pohľad tkvie v tom, že osnovateľ vnútil zákonodarcovi skrz znenie citovaného ustanovenia automatické prisudzovanie akémukoľvek zápisu so znakmi normovanými v § 2 ods. 1 Zocp charakter cenného papiera. Priamo treba vysloviť, že to znamená ignorovanie rozdielu medzi cennými papiermi na strane jednej a jednoduchými legitimačnými papiermi[5] príp. obyčajnými obligačnými dokladmi na strane druhej.

Legitimačné papiere uplatňujúce sa v oblasti súkromného práva vo všeobecnosti možno charakterizovať ako listiny osvedčujúce určité skutočnosti, ktoré majú sprievodnú povahu ukazujúcu na dokázateľnosť oprávnenia tkvejúceho najčastejšie v zmluvnom záväzkovom vzťahu. Legitimačný papier, ktorý sa odovzdáva pri uzavretí zmluvy zakladajúcej záväzkový vzťah alebo v nadväznosti na ňu, potvrdzuje, že jedna strana tohto záväzkového vzťahu splnila svoju povinnosť, príp. inú dohodnutú podmienku, a tým sa stáva oprávnenou požadovať od druhej strany protiplnenie, čo zaviazaná strana dokladuje obsahom ňou vystaveného legitimačného papiera. Z uvedeného plynie, že legitimačným papierom prislúcha výlučne potvrdzujúca, dôkazná funkcia. Legitimačný papier samotné subjektívne právo nekreuje, nezakladá, ale ako uvádza Luby[6], nositeľovi oprávnenia (*korešpondujúceho s potvrdenou či potvrdzujúcou povinnosťou - dodané autorkou)* priznáva možnosť preukázať, že jemu patrí právo. To je dôvod prečo sú tieto listiny charakterizované ako dôkaz o existencii práva alebo jeho obsahu, príp. spôsobu plnenia. Legitimačné papiere i obligačné papiere súkromnoprávnej povahy sa zásadne vždy spájajú so vzťahmi kauzálnymi, z ktorých pochádza právny status ako subjektu oprávneného, tak subjektu povinného. Bežný legitimačný papier i obligačný doklad uľahčujú výkon subjektívneho súkromného práva, nemajú však inú právnu funkciu, než osvedčiť postavenie oprávneného. Nezriedka držiteľ takého dokladu môže svoje práva dokázať a preukázať aj iným spôsobom, než len jeho predložením.

Pre cenné papiere je však príznačné, že sú priamo nositeľmi subjektívnych súkromných práv, ktoré sú v nich inkorporované. Domnievam sa, že inkorporácia subjektívnych práv platí za principiálnu vlastnosť, imanentnú podstate cenného papiera ako právneho predmetu. Ukazuje, že cenný papier je právnou konštrukciou subjektívneho práva patriaceho oprávnenému subjektu a nosiča, budovanou na ich spätosti. Navyše, cenný papier je kvalifikovaným právnym predmetom spôsobilým byť predmetom vlastníckeho práva. Bez púšťania sa do jednotlivostí a detailov možno vysloviť, že v prípade cenného papiera subjektívne súkromné právo sa stáva účinné voči všetkým účastníkom styku a teda jeho právna sila pôsobí erga omnes, zatiaľ čo subjektívne práva potvrdené v bežných legitimačných papieroch pôsobia len inter partes. Spoločnou črtou pre cenné papiere

---

[5] Bližšie napr. Luby, Š.: Slovenské všeobecné súkromné právo. I. zväzok, Bratislava 1941, str. 208 a nasl., rovnako Jocobs, C. H. – von Büren, R.: Handelsrecht I., Kapitel 5 Grundzüge des allgemeinen Wertpapierrechts, Bern, 1998 resp. 2001, str. 36 a nasl.; Bączyk, M. – Koziński, M. H. – Michalski, M. – Pyzioł, W. – Szumański, A. – Weiss, I.: Papiery wartościowe. Zakamycze 2000, str. 40 a nasl.

[6] Luby, Š.: op. cit., str. 209

a legitimačné papiere je legitimačná funkcia, ktorá je u naposledy uvedených, ich jedinou, výlučnou funkciou. Cenné papiere však vykazujú aj ďalší im imanentný znak a právnu funkciu a tou je ich prevoditeľnosť, ktorá sa viaže na vlastníctvo, resp. vyjadruje závislosť výkonu práv inkorporovaných v cennom papieri od vlastníctva cenného papiera. Tento zásadný znak však definícia v § 2 od. 1 Zocp úplne prehliada.

Druhá pochybnosť, ktorú prináša do § 2 ods. 1 Zocp zavedená definícia cenného papiera, týka sa povahy zápisu posudzovanej podľa pôvodcu, t. j. osoby zápis vykonávajúcej. Ide o posudzovanie nielen, ale aj podoby cenného papiera. Listinné cenné papiere kreuje subjekt zo zákona oprávnený na ich vyhotovenie (vystavenie): čiže „peniazmi oceniteľné zápisy v zákonom ustanovenej listinnej podobe a forme, s ktorým sú spojené zákonom ustanovené práva“, pochádzajú priamo od tohto subjektu. Inak je tomu pri dematerializovaných cenných papieroch, pri ktorých zákon o cenných papieroch a investičných službách dovoľuje vykonať zápis iba centrálnemu depozitárovi. Z hľadiska subjektu oprávneného na zápis bolo by nevyhnutné robiť záver, že zaknihovaný „cenný papier – zápis“ pochádza od centrálneho depozitára. Taký záver je absurdný dokonca aj pre dematerializované cenné papiere, ktoré evidentne motivovali osnovateľov textu § 2 ods. 1 Zocp k otáznej a problémy vyvolávajúcej definícii cenného papiera.

Tretím (no určite nie ostatným) pochybením, na ktoré treba upriamiť pozornosť, je spôsob formulácie, rozsahu vecnej pôsobnosti definície. Osnovatelia sa nijako netaja, že im ide o všeobecné vymedzenie pojmu cenného papiera, ktoré má prekročiť pôsobnosť zákona o cenných papieroch. Spolu s výhradami o dostatočnej miere vyabstrahovania znakov rozhodne a určujúco charakterizujúcich podstatu cenného papiera je také úsilie iluzórne. Okrem iného, je s ním spojená otázka, či touto definíciou bola sledovaná subsidiarita. Tá však otvára cestu k spochybňovaniu doposiaľ v slovenskom právnom poriadku rešpektovanej zásady ukazujúcej na numerus clausus cenných papierov predvídaných priamo zákonnou úpravou (osobitnými zákonmi).

Uzatvárajúc túto časť týkajúcu sa definície cenného papiera v zákone o cenných papieroch a investičných službách, dovolím si robiť o nej nasledujúce závery:

- vzbudzuje rozpaky svojou nepresnosťou a vecnými nedostatkami,
- neprináša požadovanú jasnú, jednoznačnú, zrozumiteľnú a pre právnu prax dôležitú charakteristiku cenného papiera,
- je koncipovaná bez zreteľa na právne funkcie, imanentné cenným papierom,
- prehliada teoretickú zložitosť pojmu cenného papiera,

Záver, ktorý považujem za najzávažnejší sa dá sformulovať takto: prax sa úplne môže bez takejto definície zaobísť. Ba dokonca, vo väzbe na iné súčasti slovenského právneho poriadku, napríklad na daňové právo, svojou nepresnosťou a nedostatkami je zavádzajúcou. S ohľadom na uvedené je úplne zbytočná.

Právne dispozície s listinnými akciami

V nadväznosti na vyššie, všeobecne zdôrazňované znaky súborného pojmu cenného papiera, vrátane **prevoditeľnosti** cenných papierov, ktorá je ich substanciálnou zložkou, čo platí aj pre akcie, a vyjadruje závislosť výkonu práv inkorporovaných v akciách od vlastníctva tohto druhu cenného papiera, stáva sa interesantnou konštrukcia právnych dispozícií s akciami, realizovaných akcionárom.

Najčastejším právnym spôsobom výkonu dispozičného práva vlastníka – akcionára je celkom určite scudzenie akcií. Vo svojej podstate ide o ich predaj a kúpu, čím sa nepopierajú ďalšie právne tituly prevodu akcií a práv v nich inkorporovaných (zámenná zmluva, zmluva o pôžičke a iné pomenované, či nepomenované zmluvné typy).

Zmluva o kúpe a predaji akcií spravuje sa osobitnou úpravou zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách (§ 30) s tým, že vlastný predmet predaja a kúpy, čiže akcia musí spĺňať predpoklady ustanovené Obchodným zákonníkom. Obchodný zákonník vo všeobecnosti a komplexným spôsobom nielenže upravuje akciu ako cenný papier, ale zároveň svojimi pravidlami determinuje aj právny režim disponovania s akciami, t. j. režim scudzovania a nadobúdania akcií. Obchodný zákonník tento právny režim nekoncipuje jednotne, ale ho diferencuje podľa právnych kritérií formy a podoby akcií a súčasne vytvára základy pre rozdiely a odlišnosti s ohľadom na obmedzenia adresované vlastníkovi akcií pri disponovaní s nimi. Ide o obmedzenia prevoditeľnosti akcií. Tým vlastne ustanovuje možnosť obmedziť slobodu disponovania s časťou majetku osoby akcionára. Idea, ktorá dovoľuje v stanovách, t. j. mimo platformu zákona obmedziť právo disponovať s majetkom je sama o sebe znepokojujúca. Na strane druhej, nedá sa prezentovať bez právnych súvislostí, ktoré vypovedajú o tom, že emitentka akcií, čiže akciová spoločnosť, sa obmedzeniami bráni proti kontrole, spôsobu ovládania najmä zo strany konkurenčných subjektov. Pravda, v tejto otázke mohla by byť namieste replika ukazujúca na stupeň dôležitosti právnym poriadkom chránených záujmov: záujem akciovej spoločnosti versus záujem jednotlivca – akcionára. Som presvedčená, že ochrana vlastníckeho práva, vrátane práva disponovať s predmetom vlastníctva (listinnými akciami znejúcimi na menom) by mala vo svetle ústavných garancií vlastníctva smerovať v prospech akcionára – vlastníka akcií. Ani vyriešenie tejto závažnej otázky, ktoré závisí aj od postoja k hodnotám (predovšetkým právnym), nie je konečné: očakávať sa dá triplika v požiadavke kladenej na akcionára, podľa ktorej je tento povinný rešpektovať právny stav v konkrétnej akciovej spoločnosti, navyše s jeho vedomím a poznaním právneho stavu v okamihu nadobudnutia akcií, t. j. obmedzenia práva disponovať s časťou svojho majetku tvorenou akciami na meno.

Obmedzenia prevoditeľnosti výlučne sa smú týkať iba akcií na meno emitovaných súkromnou akciovou spoločnosťou, čiže ne-verejnou akciovou spoločnosťou (§ 154 ods. 3 OBCHZ), čo kódex výslovne uvádza v § 156 ods. 9. Akcie na meno, emitované slovenskou verejnou akciovou spoločnosťou, naopak nesmú byť v prevoditeľnosti obmedzené, pretože by to znemožňovalo ich prijatie na burzové obchodovanie (§ 29 zákona o burze cenných papierov).

Z platnej úpravy Obchodného zákonníka vyplýva, že akcie na meno, emitentkou ktorých je tzv. ne-verejná akciová spoločnosť môžu mať podobu listinných cenných papierov a ako takým, je pre ich právny režim prevodu ustanovený právny inštitút rubopisu (indosamentu). Samotný obchodný kódex obmedzuje sa len na veľmi stručnú úpravu jednak obligatórnych náležitostí rubopisu a jednak na jeho prevodný účinok (§ 156 ods. 4). V ostatných právne významných záležitostiach odkazuje na primerané použitie úpravy zmenkového rubopisu podľa zákona č. 191/1950 Sb. (zákon zmenkový a šekový, ďalej aj ZZŠ I.). Primeranosť použitia zmenkovoprávnej úpravy na rubopis akcie vedie k otázke: aké pravidlá jestvujúcej uvedenej úpravy indosamentu je potrebné použiť na prevod listinných akcií na meno, a ktoré z nich sú vylúčené? Vzhľadom na imperatív zákonodarcu vyjadrený v § 156 ods. 4 OBCHZ, o formálnej platnosti rubopisu na akcii platí, že musí byť úplným, vyplneným rubopisom. Tým je vylúčená úprava blankoindosamentu (§ 13 ods. 2, § 14 ods. 2 ZZŠ I.). Naopak, použiť je možné pravidlo o neplatnosti čiastočného indosamentu, ako aj o záväzných účinkoch indosamentu, ak v písomnom vyhlásení indosanta je formulovaná odkladacia, príp. rozväzovacia podmienka. Na takú podmienku sa vzťahuje § 12 ods. 1 veta druhá ZZŠ I.: akákoľvek podmienka, od ktorej bol indosament urobený závislým, platí za nenapísanú (pro non scripta). Taká podmienka nemá žiadne právne pôsobenie na perfektnosť rubopisu a nemôže zabrániť jeho prevodnému účinku (a propos ani legitimačnému a garančnému účinku). V tejto súvislosti sa prirodzene vynára

potreba aspoň v stručnosti objasniť dopad podmienky vyplývajúcej z § 156 ods. 9 OBCHZ. Podľa citovanej právnej normy je možné, aby stanovy emitentky podmienili prevoditeľnosť listinných akcií na meno jej súhlasom, o ktorom rozhoduje predstavenstvo akciovej spoločnosti (pokiaľ stanovy neurčujú inak). Zákonodarca ale výslovne neupravuje právne následky, ak akcionár prevádzajúci akciu rubopisom, porušil stanovami určené obmedzenie prevoditeľnosti spočívajúce v tom, že si nevyžiadal súhlas akciovej spoločnosti. Na formálnu platnosť rubopisu a na jeho prevodný účinok nemôže mať vplyv konanie akcionára, ktorý bez súhlasu akciovej spoločnosti indosoval listinné akcie a práva v nich inkorporované, ale ani zákonom ustanovené pravidlo dané v § 156 ods. 7 OBCHZ. Zastávam názor, že neplatnosti rubopisu sa nemôže dovolávať akciová spoločnosť, a to ani cez novelizované znenie § 267 ods. 1, keďže tzv. relatívna neplatnosť právneho úkonu vylúčená je iba pre zmluvy uzavreté podľa druhej časti OBCHZ. Naproti tomu právny vzťah medzi indosantom (prevodcom) a indosatárom (nadobúdateľom) nie je - z vôle zákonodarcu vyslovenej v § 156 ods. 4 OBCHZ - subsumovateľný pod režim § 267 ods. 1 OBCHZ.

Formálnej platnosti indosamentu akcií, na ktorý nemal indosant súhlas, nebráni ani už spomínané ustanovenie § 156 ods. 7 OBCHZ, podľa ktorého na účinnosť prevodu akcie na meno voči spoločnosti sa vyžaduje zápis zmeny osoby akcionára v zozname akcionárov. Skutočnosť, že nový vlastník akcií nebude zapísaný do zoznamu akcionárov, pôsobí len vo vnútornom vzťahu medzi akciovou spoločnosťou a akcionárom. Je síce zrejmé, že nadobúdateľ indosovaných akcií by ťažko mohol bezprostredne vykonávať subjektívne korporačné práva inkorporované v akcii voči spoločnosti, ale to je skôr teoretická prekážka. V praxi je prekonateľná napr. tým, že by sa legitimoval plnomocenstvom udeleným mu prevodcom (akcionárom ešte vždy zapísaným v zozname vedenom akciovou spoločnosťou).

Pravda, mohla by prísť do úvahy otázka týkajúca sa záväznosti, čiže materiálnej platnosti takého rubopisu. Hneď na začiatok sa žiada uviesť, že materiálnu platnosť rubopisu nemôže spochybňovať akciová spoločnosť. Je to totiž právna otázka týkajúca sa vzťahu medzi prevodcom a nadobúdateľom, eventuálne medzi aktuálnym vlastníkom akcií a osobou, ktorá žiada vydanie (vrátenie) akcií a svoje právo na akcie opiera o tvrdenie, že nový majiteľ ich nadobudol mala fide, príp. sa pri nadobúdaní previnil hrubou nedbanlivosťou (§ 16 ods. 2 ZZŠ I.). Avšak vo vzťahu medzi prevodcom (indosantom) a nadobúdateľom (indosatárom) akcií je možnosť použitia režimu § 16 ods. 2 ZZŠ I. problematická. Akcionár, ktorý indosoval listinné akcie na meno nebude môcť s úspechom použiť námietku malafideózneho nadobudnutia akcií, pretože sám bol povinný informovať nadobúdateľa o obmedzení prevoditeľnosti, vrátane obmedzenia viazaného na súhlas akciovej spoločnosti. Nový majiteľ túto skutočnosť tiež nemôže použiť ako námietku, pretože jemu samému by mohla byť pripisovaná hrubá nedbanlivosť, ak sa v okamihu nadobudnutia neinformoval, či prevodca neporušuje stanovami uložené obmedzenia.

Ako by mohla vyzerať situácia, ak ide o výkon majetkových práv zo strany indosatára, ktorý nadobudol listinné akcie rubopisom a na predmetný prevod akciová spoločnosť nedala súhlas (nebola oň požiadaná). Je zrejmé, že akciová spoločnosť súc emitentkou má voči majiteľovi akcií povinnosti majetkovej povahy, napr. platiť dividendu. Odopretie vyplatenia dividendy (pri naplnení podmienok ustanovených zákonom a precizovaných v stanovách akciovej spoločnosti) novému, rubopisom nadobudnuvšiemu vlastníkovi listinných akcií, je ním žalovateľné, čiže uplatnenie práva na súde zostáva vecou majiteľa. Jemu prislúcha formálna legitimácia hmotnoprávna a zároveň i procesná aktívna legitimácia. Žalovaná akciová spoločnosť by síce mohla uvažovať o uplatnení námietky predvídanej v § 17 ZZŠ I., ale nemohla by sa dovolávať neplatnosti samotného prevodu

a nepomohlo by jej ani dokazovanie, že nadobúdateľ konal vedome na jej škodu ako dlžníčky.

V praxi si opäť môžu účastníci prevodu, čiže indosant a indosatár vypomôcť zmluvným vzťahom kreovaným medzi nimi s tým, že výkon práva oprú o § 156a OBCHZ : „... práva akcionára voči spoločnosti, ergo i právo na výplatu dividendy (rovnako aj iných práv majetkovej povahy), môže uplatňovať osoba, ktorá je oprávnená vykonávať tieto práva k rozhodujúcemu dňu určenému v zákone alebo v stanovách.“ Zákon neustanovuje v citovanej právnej norme iné, než že rozhodujúcim dňom je deň buď subsidiárne upravený v zákone (v našom príklade ide o § 178 ods. 5 OBCHZ), alebo deň precizovaný v rámci autonómnej regulácie v stanovách akciovej spoločnosti. Dikcia § 156a nespochybniteľne nasvedčuje vyššie naznačenému postupu. V opačnom prípade by formulácia musela znieť napríklad nasledovne: *V prípadoch ustanovených týmto zákonom akcionár môže voči spoločnosti uplatňovať svoje práva k rozhodujúcemu dňu určenému v zákone alebo v stanovách.*

Na rozdiel od Obchodného zákonníka, ktorý v súvislosti s prevodom listinných akcií na meno emitovaných ne-verejnou akciovou spoločnosťou priznáva prevodný účinok indosamentu a ich nadobudnutie odovzdaním indosatárovi, stavia sa zákonodarca inak k prevodu listinných cenných papierov v zákone č. 566/2001 Z. z. Podľa tohto zákona, nepostačuje na ich prevod rubopis a odovzdanie, ale žiada ešte aj osobitnú zmluvu, dokonca taký typ, ktorý upravuje zákon o cenných papieroch. Expressis verbis je toto pravidlo vyjadrené v § 19 ods. 1 Zocp. Z hodnotenia zmlúv o prevodoch cenných papierov tak ako sú ony konštruované v zákone č. 566/ 2001 Z. z. vyplýva, že máme do činenia (pri zmluvných odplatných prevodoch akcií vôbec a listinných akcií zvlášť) so zmluvami formálnymi. Platí to najmä pre zmluvu o kúpe cenných papierov, ktorá je ako právny titul nadobudnutia upravená v § 30 Zocp. Je však v praxi potrebné uzavierať skutočne takúto zmluvu ak má nastať zmena v osobe majiteľa listinných akcií na meno? Domnievam sa, že požadovať jej uzavretie nie je potrebné. Tu zásadne platí väzba medzi špeciálnou úpravou danou Obchodným zákonníkom, ktorá má prednosť pred právno-normatívnym riešením v zákone o cenných papieroch a investičných službách. Nadobúdateľ listinných akcií prevoditeľných indosamentom je ich vlastníkom, resp. rečou zákona o cenných papieroch majiteľom, ak ich nadobudol na základe inej zákonnými normami aprobovanej právnej skutočnosti než je zmluva. Právnu pozíciu vlastníka naplno získa okamihom, ktorým sa cenné papiere dostanú do jeho právnej moci, čiže odovzdaním buď bezprostredne jemu, alebo osobe vlastníkom splnomocnenej (správcovi, mandatárovi). Od tohto momentu mu právo priznáva nakladanie s akciami v takom rozsahu, aký vo všeobecnosti upravujú normy Obchodného zákonníka a prípadne modifikujú podmienky určené v stanovách akciovej spoločnosti. Samotné vlastnícke prerogatívy akcionára podliehajú úprave § 123 Občianskeho zákonníka, ibaže by v konkrétnom prípade išlo o inú právnu dispozíciu, než je vlastnícky prevod. Aj na tento prípad by bolo potrebné pri prevode listinných akcií na meno primerane použiť úpravu zákona č. 191/1950 Sb. o zmenkovom rubopise. Konkrétne by mali právny význam ustanovenia § 18 ZZŠ I. o splnomocňovacom indosamente, príp. § 19 tohto zákona upravujúcom záložný indosament. [7]

Osobitný a pre potreby verejného obchodovania s cennými papiermi, najmä či predovšetkým v obchodnom systéme burzy cenných papierov, je ustanovený režim právnych dispozícií s dematerializovanými akciami. Ide o právne dispozície vyhradené aj samotným Obchodným zákonníkom do pôsobnosti zákona o cenných papieroch

[7] Bližšie: Vykročová, J. : Niekoľko úvah o zmluvnom záložnom práve v úprave zákona č. 566/2001 Z.z.. Zabezpečenie pohľadávok a ich uspokojenie. Dies Luby Iurisprudentie Nr. 7, IURA EDITION, Bratislava – Trnava 2002, str. 347 a nasl.

a investičných službách, resp. do zákona o burze cenných papierov (§ 156 ods. 3). Vzhľadom na rozsiahlosť problematiky scudzovania, t. j. vlastníckych prevodov zaknihovaných akcií, žiadalo by sa pre túto tému, jej mnohorozmernosť a náročnosť, samostatné spracovanie. Tu sa obmedzím len na konštatovanie nadväzujúce na úvodnú časť tohto príspevku a to, že zákonným predpokladom akýchkoľvek vlastníckych dispozícii so zaknihovanými akciami, je ustálenie vlastníckeho práva akcionára k akciám. Toto právo sa odvíja od inštitútu nadobudnutia prvým akcionárom, čo zákon o cenných papieroch spája jednak s vydaním akcií tak, ako vydanie upravuje Obchodný zákonníka a spolu s ustanoveniami zákona č. 566/2001 Z.z., jednak so spôsobom ich nadobudnutia do majetku prvého akcionára.

Dôležité je uvedomiť si, že vznik práv akcionára, t. j. subjektívnych súkromných práv, ktorých obsah a rozsah ustanovuje Obchodný zákonník s podrobnosťami určenými v stanovách akciovej spoločnosti, nie je viazaný na zápis na účte majiteľa cenných papierov. Práva akcionára, vyjadrujúce jeho právny status spoločníka, vzniknú[8] okamihom zápisu akciovej spoločnosti v obchodnom registri, príp. zápisu zvýšenia jej základného imania realizovaného verejnou subskripciou. Do momentu prvého zápisu na účte majiteľa akcionárovi tieto práva nemožno upierať. Patria mu ex lege a voči ich vzniku musí byť zápis na účte majiteľa posudzovaný ako zápis s deklaratórnym účinkom. No zároveň právo akcionára nakladať s akciami, ako súčasť práva vlastníckeho, je do vyznačenia na účte majiteľa cenných papierov oslabené. Oslabenie spočíva v tom, že hoci mu patrí právo na akcie i práva inkorporované v akcii, akcie v zásade nemôže predať a teda nemôžu sa stať predmetom obchodu na verejnom trhu. Práve z uvedeného dôvodu je potrebné hodnotiť zápis akcií na účte majiteľa ako jednu z podmienok vzniku možnosti obchodovať s takými cennými papiermi, presnejšie, možnosti právne relevantnými prejavmi vôle vlastníka disponovať s nimi. Voči tejto a práve len tejto kvalifikovanej právnej činnosti, je zápis nevyhnutným predpokladom predmetu scudzovania: podčiarkujem, v chápaní objektu podliehajúceho pravidlám obchodovania buď na trhu kótovaných cenných papierov burzy cenných papierov, príp. na regulovanom voľnom trhu burzy alebo pravidlám obchodovania v paralelnom obchodnom systéme projektovanom na plnení funkcií centrálneho depozitára a obchodníkov s cennými papiermi.

Odlišnosti, ktorými sa právne dispozície s dematerializovanými akciami vyznačujú možno vypočítať nasledovne:

- akcionár buď bezprostredne sám alebo prostredníctvom obchodníka s cennými papiermi uzaviera zmluvu o predaji alebo kúpe akcií, ktorá je právnym titulom ich scudzenia a nadobudnutia (titulus acquirendi);
- k právnemu titulu pristupuje modus acquirendi, ktorým je elektronicky vykonaný zápis na ťarchu účtu prevodcu (predávajúceho) a zhodný zápis v prospech účtu nadobúdateľa;
- zaknihované akcie na meno, vyžadujú si zároveň zmenu v zozname akcionárov, ktorý môže viesť na základe osobitnej zmluvy s emitentkou centrálny depozitár a ten aj vykoná potrebnú zmenu;
- zaregistrovaniu prevodu akcií na účte majiteľa predchádza zúčtovanie a vyrovnanie transakcie, čo zo zákona patrí centrálnemu depozitárovi a až po tomto úkone nastáva dokonanie celej právnej dispozície prevodu zaknihovaných cenných papierov.

[8] Vznik práv akcionára nespadá v jedno so vznikom jeho nárokov na plnenie voči akciovej spoločnosti.

JUDr. Pavol Dorič

Historický prehľad vývoja štátnej správy na našom území

1. Charakteristika štátnej správy

Jedným z druhov spoločenského riadenia je štátne riadenie, ktorého podstata spočíva v zabezpečení realizácie úloh štátu vo vzťahu k spoločnosti. Konečným cieľom je zabezpečenie harmonického a pokiaľ možno nekonfliktného rozvoja občanov, ich organizácií aj celého štátu. Štát ako subjekt riadenia objektívne nemôže tieto činnosti vykonávať sám. V rámci organizácie štátu pôsobia jednotlivé druhy štátnych orgánov, ktoré jednotlivé činnosti realizujú. Tu rozlišujeme tieto druhy štátneho riedenia: zákonodárstvo, štátna správa a súdnictvo, čo zodpovedá nielen vzťahu štátu a spoločnosti ale aj vzťahom v právom vymedzenom systéme štátnych orgánov. Štátna správa ako druh štátnej činnosti, organizuje a zabezpečuje realizáciu úloh a cieľov štátu, stanovených v rozhodnutiach zákonodárneho orgánu. Zákonodárny orgán vystupuje ako orgán riadenia a orgány štátnej správy ako subjekty štátnej správy. Z organizačného hľadiska je pre činnosť orgánov štátnej správy typická služobná povinnosť, ktorá vyjadruje tak organizačný princíp nadriadenosti a pdriadenosti, ako aj používanie určitých prostriedkov a metód k dosahovaniu cieľov. Nejde teda o používanie akýchkoľvek prostriedkov a metód, ale iba takých, ktoré stanovuje zákonodarný orgán, alebo dáva na zváženie prostriedky, porovnaním s ostatnými orgánmi štátu. Orgány štátnej správy ako výkonné orgány štátu, realizujú toto mocenské pôsobenie štátu vo vzťahu k občanom, ich združeniam a organizáciám. Štátna správa ako organizujúca činnosť štátu sa prejavuje v jednote jej výkonného, nariaďovacieho a podzákonného charakteru.[1] Realizácie úloh štátnej správy, stanovených v zákonoch a ostatných aktoch zákonodárneho zboru, uskutočňujú orgány štátnej správy prostredníctvom vydávania odvodených všeobecne záväzných právnych predpisov (nariadenia vlády, vyhlášky ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy) a tiež rozhodovaním o konkrétnych právach, právom chránených záujmov a povinnostiach občanov. Tieto prvky riadenia, vedenia a správy sa premietajú do širokej oblasti činnosti štátnej správy, prejavujúcej sa každodenne ako konkrétna, operatívna a iniciatívna činnosť.

2. Vývoj štátnej správy na našom území

Počiatky vytvárania základov moderných politických a správnych systémov patria rovnako ako vo väčšine európských štátov do obdobia neskorého feudalizmu. V rámci štátneho života sa začala stále viac prejavovať potreba nových orgánov, schopných zabezpečovať absolutistické, štátom prevádzané reformy. Medzníkom vo vývoji štátnej správy na našom území sa pochopiteľne stal rok 1848, kedy revolúcia zasiahla všetky oblasti verejného života. V dôsledku zrušenia poddanstva, stratil svoje opodstatnenie starý správny systém a právnym podkladom novej organizácie správy sa stalo cisárske nariadenie z 26. júna 1849. Podľa neho na čele jednotlivých korunných zemí stál miestodržiteľ , zeme sa delili na kraje na čele s krajským prezidentom a tie na najnižšie správne jednotky okresy na čele s okresnými hajtmanmi. Tu pôsobil i okresný komisár a ďalší personál, ako sekretári, zriadenci a pod. Pre správu priamych daní boli pridelení zberní inšpektori a podinšpektori. Do pôsobnosti okresných úradov okrem iného patrilo vyhlasovanie a vykonávanie zákonov,

[1] Svatoň, J., Jahelková, K.: Člověk, řízení a instituce. Brno (1991), str. 89

udržovanie bezpečnosti a verejného poriadku, evidencia obyvateľstva, dohľad nad rodnými, sobášnymi a úmrtnými matrikami, pasová a cudzinecká polícia, živnostenské, zdravotnícke a školské záležitosti, starostlivosť o cesty, vyberanie priamych daní a pod.[2] Tvorcom tejto správnej organizácie bol vtedajší minister vnútra a autor ústavy z roku 1849 František Stadion. V dobe Bachovho absolutizmu dochádza však k opusteniu myšlienky na vytvorenie samosprávnych okresov a naopak začína prevažovať centralistická tendencia. Nová organizácia politickej správy v roku 1855 zaviedla zmiešané okresy na čele s okresným predstaveným. Vedľa neho stáli dvaja adjunkti, jeden až dvaja aktuári, knihovník a celý rad úradných sluhov a pomocníkov. Už tu sa prejavuje dôležitosť a záber pôsobenia zmiešaných okresných úradov. Tie okrem iného zabezpečovali aj dozor nad tým, aby štátom neuznané náboženské spoločnosti nevykonávali verejné bohoslužby, aby neboli rušené náboženské obrady štátom uznaných spoločností a bol dodržiavaný nedeľný a sviatočný kľud. Za zmienku stojí i vydávanie vandrovných knižiek, starosť o odstránenie žobroty, zabraňovanie epidémií a moru. Pôsobili ako zdravotnícka, mravnostná, cestná, tržná a živnostenská, poľná a lesná polícia. Vykonávali tiež pôsobnosť okresných súdov v trestných a občianských veciach. Táto organizácia okresnej politickej správy trvala i po roku 1860, kedy boli zrušené krajské úrady a ich pôsobnosť bola prenesená čiastočne na okresné úrady a čiastočne na zemské miestodržiteľstvá a zemské vlády. Tento stav bol neudržateľný, preto zákon č. 41/1868 Z. z. uzákonil trojinštančnosť štátnej správy (okres, zeme, štát) a namiesto zmiešaných okresných úradov boli zriadené hajtmanstvá so širšou územnou pôsobnosťou na čele s okresným hajtmanom. Ich pôsobnosť bola veľmi rozsiahla a zasahovala temer do všetkých oblastí spoločenského života. Napríklad to bola oblasť štatistiky, štátneho občianstva, zdravotníctva, polície, náboženstva, manželstva, armády, poľnohospodárstva, lesníctva a rybárstva, obchodu a živností, stavebníctva, volieb a oblasť daní s evidenciou katastra pozemkových daní. Táto organizácia zostala v podstate nezmenená až do konca monarchie.

Ťažisko politickej správy v rokoch 1850-1855 bolo na krajských vládach, čo súviselo s centralistickými tendenciami tohto obdobia. Inštančný postup bol upravený tak, že prvou inštanciou boli okresné hajtmanstvá, druhou krajské vlády a treťou ministerstvo vnútra. Kraje boli priamo podriadené ministerstvu vnútra, ale ich činnosť bola poznamenaná ťažkopádnosťou spôsobenou veľkými územiami a kompetenčnými nejasnosťami, čo mala zmeniť reforma v roku 1855. Tá posilnila postavenie zemských miestodržiteľstiev na úkor krajských orgánov, čo spôsobilo ich oslabovanie až úplný zánik v roku 1868.

Na úrovni zemí pôsobili miestodržitelia s príslušným počtom úradníkov a sluhov. Postavenie miestodržiteľstiev sa postupne posilňovalo. Najdôležitejším právnym predpisom, ktorý podrobne rozoberal zriadenie a pôsobnosť miestodržiteľstiev bolo nariadenie číslo 10 Z. z. z roku 1853. V ňom sa uvádzalo, že miestodržiteľstvo je najväčší správny orgán zeme pre záležitosti politické, policajné, obchodné a živnostenské, poľnohospodárske, stavebné, kultu a vyučovania. Miestodržiteľsvá a zemské vlády podliehali ministerstvu vnútra v odbore politickej správy a personálnych vecí. V špeciálnych záležitostiach však podliehali ostatným ministerstvám, alebo ústredným orgánom. Miestodržiteľ vykonával pôsobnosť vo všetkých záležitostiach zverených mu priamo cisárom, alebo jednotlivými ministerstvami. Vykonával vedenie polície so zameraním na poriadok a bezpečnosť v zemi. Mal dozor nad tlačou, riadil živnostenské a spolkové záležitosti, veci divadiel, pasovej a cudzineckej kontroly, rozdeľoval prácu a menoval úradníkov, vykonával disciplinárnu právomoc a pod. Z tohto pohľadu bol

[2] Schelle, K.:, Kapitoly z dějín štání správy, Brno (1992), str. 16

zodpovedný nielen za svoje vlastné rozhodovanie, ale aj za všetky úradné úkony jemu podriadenému politickému aparátu. Zásadné zmeny nastali rakúsko-uhorským vyrovnaním v roku 1867, kde článok 3. štátneho základného zákona o moci vládnej a výkonnej, hovoril o výkone vládnej moci cisárom, prostredníctvom zodpovedných ministrov a článok 14. tohto zákona oddelil súdnictvo od správy.[3] Zákon 41/1868 Z. z. podrobne vymedzil organizáciu a pôsobnosť miestodržiteľstiev, ktorá zastihla i vznik Československej republiky v roku 1918.

Recepčnou normou č. 11/1918, ktorá bola prvým zákonom Československého štátu, sa zabezpečila kontinuita s rakúsko-uhorským právnym poriadkom, čím sa zabránilo bezprávnemu stavu, aby sa celá štátna správa nezastavila. Nerozhodnosť s ktorou Slovenská národná rada začala svoju činnosť, využila maďarská strana na posilnenie svojho vplyvu v oblasti štátnej správy na území Slovenska. To spôsobilo, že prevzatie moci nebolo možné bez výraznej podpory vojenských síl. Svoj vplyv na Slovensko sa od počiatku snažilo presadzovať i pražské centrum. Z toho dôvodu bol v rámci Národného výboru v Prahe zriadený slovenský odbor na čele s Vavrom Šrobárom, ktorý mal za úlohu zabezpečiť vplyv Národného výboru na Slovensku a informovať pražské centrum o politickej situácií na Slovensku. Z tohto slovenského odboru vzišla aj "Úprava o organizovaní Národných výborov a udržaní poriadku na Slovensku" adresovaná martinskej Slovenskej národnej rade. Tá vychádzala z pražských koncepcií s prihliadnutím na situáciu, ktorá bola na Slovensku. Prvoradým záujmom bolo vytvorenie mocenského orgánu so širokou právomocou. Z tohto dôvodu bol 4. novembra 1918 menovaný prvý reprezentatívny slovenský orgán, pod názvom "Skalická vláda". Jej predsedom sa stal V. Šrobár, ktorý zabezpečoval spojenie s Národným výborom v Prahe, riadil politické, zdravotnícke, cirkevné i diplomatické rokovania s Maďarmi. Vývoj novej miestnej správy v slovenských mestách a dedinách bol vzhľadom na politickú a spoločenskú situáciu značne komplikovaný. Miestne národné rady na dedinách vznikali na základe verejného hlasovania na ľudových zhromaždeniach obci. Najintenzívnejší proces tvorby miestnych orgánov Slovenskej národnej rady prebiehal na strednom Slovensku. Vytvárali sa miestne národné rady a výbory, ktoré postupne nahradzovali starý administratívny aparát s veľkými ťažkosťami, hlavne na východnom Slovensku. Konkrétna činnosť miestnych národných rád závisela od mocensko-politickej a národnostnej situácie v mieste jej pôsobenia. Zohrali dôležitú úlohu pri zabezpečovaní plynulého zásobovania, bránili rozkrádaniu majetku, bojovali proti trestnej činnosti, šírili osvetu a zavádzali vyučovanie slovenského jazyka na školách. V mnohých týchto činnostiach im pomáhali slovenské národné gardy. Ministerstvo pre správu Slovenska však od počiatku nepočítalo s akýmikoľvek slovenskými národnými orgánmi, čo vyvrcholilo ich postupnou likvidáciou vydaním nariadenia č. 9/1919 Zb. O rozpustení národných rád. Uvedené ministerstvo v oblasti štátnej správy menovalo a odvolávalo županov, ktorí vo svojich rukách sústredili moc bývalého župana ako dôverníka vlády, tak i miestožupana a vládneho komisára, ktorých funkcie v rámci župy boli zrušené. Týmito opatreniami bola ukončená prvá etapa organizácie štátnej správy na Slovensku. V dobe, kedy na Slovensku ešte len vznikala myšlienka tvorby slovenských národných rád, v Čechách už existovala hustá sieť okresných a miestnych národných výborov. Uvedená skutočnosť bola spôsobená tým, že uhorská štátna správa sa takmer úplne rozpadla a národné rady boli jedinými orgánmi vykonávajúcimi všetku moc a správu na danom území.

Zákon o župnom zriadení mal odstrániť provizórium, ktoré od vzniku republiky prevzatím rakúsko-uhorskej správnej sústavy u nás trvalo. Župný zákon mal platiť pre celé územie

[3] Schelle, K., Kapitoly z dějín státní správy, Brno (1992), str. 25

československej republiky s výnimkou hlavného mesta Prahy. Podľa neho mali vnútornú správu v republike vykonávať župné a im podriadené okresné úrady. Župné úrady potom boli podriadené ministerstvu vnútra, prípadne na základe osobitných predpisov iným ústredným orgánom. Okresné úrady vykonávali vnútornú správu na Slovensku v obvodoch slúžnovských úradov. Na čele župy stál župan a na ale okresného úradu okresný náčelník, služobne podriadený županovi. Najdôležitejšou časťou župného zákona boli ustnovenia o organizácii župného úradu, teda županovi, župnom zastupiteľstve, župnom výbore a župných komisiách. Naopak najproblematickejšou časťou zákona boli ustanovenia o župných zväzoch, ktoré boli tri-český, moravsko-sliezský, slovenský. Ich pôsobnosť, ktorú kontroloval minister vnútra, smerovala iba do oblasti hospodárskej a správnej. Župný zákon sledoval dva ciele. Jednak zabezpečenie jednotnej štátnej správy na celom území Československej republiky, a jednak zabránenie autonomistickým tendenciám a maďarskej iredente.

Zákon o organizácií politickej správy v roku 1927 priniesol podstatné zmeny v oblasti štátnej správy i na Slovesnku. Predovšetkým bolo zrušené ministerstvo pre správu Slovenska, ktoré postupom času strácalo svoj význam z dôvodu, že jednotlivé ministerstvá si zriaďovali na Slovensku expozitúry svojich úradov. Právne sa likvidácia tohto ministerstva uskutočnila na základe vládneho nariadenia č. 94/1928 Zb.[4] Základom administratívneho rozdelenia republiky sa stali zeme, a to česká, moravsko-sliezská, slovenská a podkarpatskoruská. Ich sídelnými miestami sa stali Praha, Brno, Bratislava a Užhorod. Nižšími správnymi jednotkami boli okresy, ktorých obvody a sídla určili vládne nariadenia č. 93 a 174/1928 Zb. Okresné úrady vykonávali vo svojom obvode správu, ktorá patrila na Slovensu vtedajším okresným úradom, okresným náčelníkom a okresným výborom, a na Podkarpatskej Rusi slúžnovským úradom a ich prednostom. Na zemské úrady prešla správa dovtedy patriaca na Slovensku župným úradom, županom, župným zastupiľstvám a výborom. Na čele zemského úradu stál zemský prezident menovaný prezidentom republiky a služobne podriadený ministrovi vnútra, a na čele okresu stál okresný hajtman. Zo všetkých zemských orgánov mal teda najvýznamnejšie postavenie zemský prezident. Riadil nielen zemský úrad, ale bol i predsedom zemského zastupiteľstva, čím výrazne ovplyvňoval jeho činnosť.[5] V jeho rukách bola realizácia všetkých uznesení zastupiteľstva, pričom zemské zastupiteľstvo nemalo možnosť jeho kontroly, pretože podával správy podľa svojho uváženia. Do pôsobnosti zemského úradu patrili otázky bezpečnosti, čím bdel nad verejným poriadkom. Okrem toho mal určitú generálnu právomoc spočívajúcu v tom, že riešil všetky otázky, pokiaľ neprislúchali iným orgánom. Zemský úrad bol orgánom druhej inštancie, vrámci čoho vykonával dozor nad podriadenými okresnými úradmi. Táto činnosť sa vzťahovala i na štátne policajné úrady, ktoré povinne zasielali prezídiu zemského úradu správy o svojej činnosti. Zemský úrad bol aj spojovacím článkom medzi ministerstvami a nižšími správnymi orgánmi, teda okresnými úradmi. V praxi sa teda ministerstvo vnútra a prostredníctvom neho i ostatné ústredné orgány štátnej správy obracali na neho ohľadom určitých záležitosti. Samotný zemský úrad sa skladal z prezídia a administratívnych oddelení. Zemské zastupiteľské zbory boli defacto len poradnými orgánmi zemského prezidenta. Tým sa v zákone nielen zakotvil prísny centralizmus, ale súčasne odrážal i hlavný cieľ organizačného zákona, a to odstránenie dvojkoľajnosti vo verejnej správe. Dôležitou vecou bolo stanovenie pôsobnosti zemských zastupeteľstiev. Zákon rozlišoval štyri druhy pôsobnosti: Hospodársku a správnu, normotvornú, pôsobnosť v správnom súdnictve a pôsobnosť poradnú. Zemské

[4] Schelle, K., Vývoj sptávy v předválečném Československu II časť (1928-1939), Brno, (1991), str. 20
[5] Schelle, K.:, Kapitoly z dějín štání správy, Brno (1992), str. 26

zastupiteľstvá mohli pre spávu a dozor nad jednotlivými zemskými podnikmi zvoliť zemské komisie. Na Slovensku tak pôsobili finančné, dopravné, kultúrne, sociálne-zdravotné, cestné, vodné, komisie pre zemské nemocnice a pod. Boli zriadení i zvlášni poľnohospodárski inšpektori zabezpečujúci poľnohospodásku správu. Nižšími správnymi jednotkami boli okresné hajtmanstvá na čele s okresným hajtmanom menovaným ministrom vnútra na návrh zemského prezidenta. Podľa zákona zastupoval okres navonok, bdel nad verejným priadkom, bezpečnosťou a verejnou mravnosťou. Definitívna podoba štátnej správy v Československu sa teda prebudila k životu.

Organizačný zákon prisúdil rozhodujúce postavenie v štátnej správe ministerstvu vnútra. Zmenou štátnej správy na Slovensku bolo zriadenie kancelárie zemského prezidenta v Košiciach v roku 1936, ktorá vykonávala dohľad nad okresmi, štátnou políciou, mestskými notárskymi úradmi, obecnými aj obvodnými notármi. Na jej čele stál správny úradník s potrebným personálom.

Prijatím mníchovskej dohody skončilo obdobie parlamentnej demokracie, čo okamžite na Slovensku využili separatisti presadzujúci svoje politické požiadavky. Hlinková slovenská ľudová strana žiadala autonómiu a prechod moci do rúk vlády na čele s Jozefom Tisom, čo viedlo k vzniku samostatného Slovenského štátu 14. marca 1939. Fašizačný proces likvidoval vtedajšiu štátnu správu, čo viedlo k likvidácií Československa ako štátu.
Povojnový vývoj v oblasti štátnej správy sa uberal už iným smerom a systém národných výborov úplne zavrhol akúkoľvek kontinuitu v tejto oblasti. Košický vládny program vytyčoval politické požiadavky budovania sústavy národných výborov ako zastupiteľsko-správnych orgánov, ktoré vylúčili samosprávu z verejného života. Na Slovensku bola dvojstupňová územná organizácia (okresy, obce), pričom tretí stupeň plnili slovenské národné orgány.[6] Po prijatí ústavy 9. mája 1948 bol vydaný zákon č. 280/1948 Zb. O krajskom zriadení, ktorý zrušil krajiny a územie republiky rozdelil na desať krajov. Nariadenie vlády č. 14/1950 Zb. O organizácii miestnych národných výborov, tieto členilo na štyri kategórie podľa počtu obyvateľov. Národné výbory sa členili organizačne na plénum a výkonné zložky pléna (rada, predseda, referenti, referáty a komisie.) Vykonným orgánom národného výboru bola rada, ktorá mala na rozdiel od ostatných výkonných ogánov všeobecnú pôsobnosť. Rada riadila činnosť ostatných výkonných orgánov národného výboru. Komisie a správne komisie národných výborov mali významnú formu účasti na riadení a kontrole verejných záležitostí. Boli iniciatívne, kontrolné a výkonné orgány národného výboru. Ministerstvo vnútra bolo ústredným orgánom štátnej správy na úsekoch verejného poriadku, vnútorných vecí, miestneho hospodárstva a pod. Zákony o národných výboroch z roku 1954 posilnili moc národných výborov ako miestnych orgánov štátnej moci a správy. Tie spolu pôsobili pri obrane štátu, starali sa o národnú bezpečnosť, udržiavali národný majetok, realizovali jednotný hospodársky plán, riadili hospodárske, sociálne a kultúrne budovanie, starali sa o zásobovanie obyvateľstva, národné zdravie a podľa ústavy mali hladať právo v obore svojej pôsobnosti, hlavne vykonávaním v medziach stanovených zákonom právomoc trestnú. Ich činnosť priamo riadili orgány KSS.[7] Na začiatku roku 1949 vzniklo krajské zriadenie. Nové KNV utvárali medzistupeň medzi centrálnymi orgánmi a okresmi. Všetkým týmto orgánom síce patrila správa a riadenie všetkých spoločenských oblastí na miestnej úrovni, ale v skutočnosti len plnili celoštátne smernice. Členenie územia republiky na obce, okresy a kraje bolo relevantné z hľadiska vymedzenia územnej pôsobnosti pre iné štátne orgány, napríklad súdy a prokuratúru.

[6] Škultéty, P., Základy miestnej správy, Bratislava (1999), str. 13
[7] Žatkuliak, J., V mene zákonov a proti občanov?, Bratislava (1994), str. 11

Okrem národných výborov bola štátna správa vykonávaná aj orgánmi štátnej správy s úzko špecializovanou pôsobnosťou. Išlo o oblasti kde neboli tak účelné výkonné orgány národných výborov. Boli to najmä krajské a okresné správy, oddelenia štatistického úradu, krajské a okresné úrady spojov, krajské a okresné orgány Verejnej bezpečnosti a pod.

Spoločensko politické zmeny našej spoločnosti po nežnej revolúcii v novembri 1989 umožnili vznik nového politického systému a tým aj výkon reformy centralizovaného miestného administratívneho usporiadania. Bývalé národné výbory vykonávajúce trojjedinú úlohu orgánov štátnej moci, štátnej správy a hospodárskeho riadenia neboli bez závislosti na vyšších stupňoch štátnej spávy a centre. Tieto nedostatky viedli k zásadným reformám štátnej moci a výkonu miestnej štátnej správy v obciach. Zrušením národných výborov v rokoch 1990-1991 bola konštituovaná nová organizácia miestnej verejnej správy, a to vznikom sústavy dvojstupňových orgánov miestnej štátnej správy (obvodné a okresné úrady) a samosprávným postavením obcí a miest a riešenia územnej decentralizácie riadenia spoločnosti. Ďalšie kroky reformy viedli k organizácií miestnej a regionálnej samosprávy z dôvodu roztieštenia štátnej správy. V júli 1996 boli zrušené bývalé orgány miestnej štátnej správy a došlo k integrácií ich pôsobnosti do novozriadených krajských a okresných úradov.[8] Zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky zaviedol samosprávne územné celky (obce a vyššie územné celky) a správne celky Slovenskej republiky tvorené 8 krajmi a 79 okresmi, ktorých územné obvody sú územnými obvodmi na výkon pôsobnosti orgánov štátu. Zákon č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy vymedzuje pôsobnosť okresných a krajských úradov v oblasti miestnej štátnej správy ako orgánov so všeobecnou pôsobnosťou.

Iné orgány štátnej správy môžu vykonávať miestnu štátnu správu, len ak to ustanoví osobitný právny predpis. Ide napr. o daňové úrady, obvodné banské úrady a pod. V pôsobnosti krajských a okresných úradov ako orgánov miestnej štátnej správy je obrana štátu, požiarna ochrana, ochrana obyvateľstva, všeobecná vnútorná správa, živnostenské podnikanie, ochrana životného prostredia, poľnohospodárstvo, lesníctvo a poľovníctvo, sociálne veci, zdravotníctvo, školstvo, kultúra atď. Z dôvodu racionálneho usporiadania organizačnej štruktúry týchto orgánov je činnosť na niektorých úsekoch štátnej správy kumulovaná do jednotlivých odborov.

3. Trend vývoja štátnej správy

V súčasnej dobe je štruktúra miestnych orgánov štátnej správy podľa zákona o organizácii miestnej štátnej správy už prekonaná. Podľa zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky sa podstatne redukuje pôsobnosť miestnych orgánov štátnej správy v časovom rozpätí 3 rokov. Od 1. januára 2002 postupne dochádza k prechodu ich pôsobnosti na samosprávu. Na základe uvedeného, k 1. 1. 2004 sa rušia okresné úrady a ich pôsobnosť prechádza na špecializovanú miestnu štátnu správu. Krajské úrady budú vykonávať len všeobecnú miestnu štátnu správu. I táto organizačná koncepcia miestnej štátnej správy je zložitá a nezodpovedá požiadavkám racionálneho usporiadania štátnej správy. Je potrebné vytvoriť špecializovanú organizáciu orgánov miestnej štátnej správy, ktorá bude v pôsobnosti jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy.

[8] Rozinská, A., Organizácia a kompetencie miestnej štátnej správy a samosprávy, Bratislava, (1997), str. 6

Doc. JUDr. Jozef Sotolář, PhD.

Výkon originálnych kompetencií a prenesených úloh zo štátu na obce v podmienkach Slovenska

(úvodné poznámky k normatívnemu a individuálnemu rozhodovaniu obcí)

Konštituovaním - revitalizáciou samosprávy po roku 1989 bol vytvorený systém, o ktorého význame a opodstatnenosti vo svete a aj v našich podmienkach niet pochybností. Zároveň však nastolil pred právnou teóriou i právnou praxou potrebu riešiť nové úlohy a zodpovedať na mnohé problémy, napr. : vhodnosti a funkčnosti viackoľajnej miestnej verejnej správy, rozsahu kompetencií miestnej, resp. regionálnej samosprávy a štátnej správy, úrovne systémových väzieb a právnych vzájomne podmienených súvislostí medzi zložkami miestnej verejnej správy, a pod. Proces konštituovania a zakotvenia samosprávnych orgánov obcí a miest, ako aj praktické uplatňovanie im zverených kompetencií, práv a zodpovednosti za správu vecí verejných, naráža na celý rad problémov, ktoré niekedy znemožňujú plné rozvinutie ich samosprávnych funkcií. Súčasná právna úprava obcí a ich postavenia - ich kompetencií - vyvoláva a nutne ešte dlhú dobu bude vyvolávať v právnej praxi, ale aj v právnej teórii určité výkladové, pojmové a obsahové problémy a nejasnosti. Pritom zohráva určitú úlohu aj rozdielnosť názorov teoretickej obce na riešenie konkrétnych problémov. V konečnom dôsledku k tomu ešte pristupujú riešenia a závery obsiahnuté v nálezoch Ústavného súdu Slovenskej republiky a tiež rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

A práve úvodným poznámkam k týmto problémovým okruhom je venovaný tento príspevok. Cieľom bolo vymedziť a stanoviť - na podklade širších súvislostí a fungovania miestnej samosprávy na Slovensku a zohľadňujúc stav kompetencií obcí - faktory reálneho fungovania a ďalšieho rozvoja samosprávneho zriadenia v oblasti kompetencií.
Východiskom sa stala potreba nadviazať na tradície a vývojové orientácie, ktoré dnes zohľadňujú nielen našu históriu, ale aj súčasný vývoj v okolitých krajinách Európy. Počas celého obdobia vývoja samosprávnych funkcií obcí na území terajšej Slovenskej republiky otázka kompetencií bola jednou z rozhodujúcich a určujúcich pre posúdenie opodstatnenosti a „sily“ samosprávy. Atribútom fungovania právneho štátu sa stáva existencia a reálne naplnenie obsahu miestnej verejnej správy.

Miestna samospráva sa stáva stredobodom záujmu teoretického správneho práva, nielen parciálnou otázkou existencie štátu. Východiskom komplexného poznávania sa stalo vymedzenie základných pojmov viažucich sa na predmetnú problematiku. Všeobecne sa akceptovala viacrozmernosť týchto právnych pojmov (samospráva, územná samospráva, miestna samospráva, obec ako privilegovaná právnická osoba, orgány obce a orgány obecného zastupiteľstva). Tejto charakteristike dominujú všeobecne uznávané princípy verejnej správy, ktoré tvoria rámcový základ organizácie a činnosti verejnej správy ako celku - teda včítane miestnej samosprávy. V právnom štáte sa teda aj kompetencie spolupodieľajú na vytváraní objektívnych predpokladov pre ústavnú rovnováhu v štáte. Pre samosprávu pojem „relatívnej“ nezávislosti a samostatnosti a štátneho dohľadu (dvojjedinné ponímanie) znamená, že vzniká a uskutočňuje sa na základe práva a pod štátnym dohľadom právnosti.

Kompetenčné právo treba ponímať ako poznanie a poznávanie hraníc pôsobenia a fungovania jednotlivých komunít (obcí a vyšších územnosprávnych celkov). Súvisí to

najmä s tým, že verejná moc v štáte sa uplatňuje na miestnej úrovni na územnom základe. Rozsah právnej regulácie miestnych záležitostí a ich úzke previazanie riešením konkrétnych vecí konkrétnych občanov má nedoceniteľné a významné miesto pri ponímaní demokratičnosti usporiadania štátu a demokratickom výkone jeho úloh. Veľmi úzko s tým súvisí disponovanie potrebnými právomocami a tiež pôsobnosťou, aby dochádzalo k reálnemu výkonu (nie len deklarovanému - prostredníctvom ustanovení právnych noriem bez konkretizácie) pri plnení úloh územnej samosprávy a úloh štátu prenesených na územnú samosprávu. Rozsah, vymedzenie a poznanie kompetencií sa tak stáva určujúcim a dominantným kritériom pre postavenie miestnej samosprávy, pre odpoveď na otázku, či je žiadúce a potrebné vytvárať tento relatívne samostatný stupeň správy štátu. Reálna vynutiteľnosť je potom predpokladom výkonnosti miestnej samosprávy.

Postupné budovanie samosprávneho systému znamená dôsledné a detailné poznanie, resp. rozoznávanie samosprávnych úloh a úloh prenesených na obec zo štátu, organizačnej základne miestnej samosprávy, metód a foriem ich riešenia a zabezpečovania - v skratke možno hovoriť o tzv. „samosprávnej politike“ na danom územnom celku, prostredníctvom ktorej sa formulujú samosprávne ciele a samosprávne záujmy (samozrejme, že v tejto oblasti sa nachádza aj výkon úloh prenesených na obce zo štátu ako integrálna súčasť výkonu verejnej moci). Do tejto kategórie možno zahrnúť aj normotvornú a rozhodovaciu činnosť samosprávy.

Ad 1.) ***<u>Normotvorná činnosť orgánov samosprávy</u>***

Normatívny charakter rozhodovania obcí a miest znamená, že takéto normy orientujú a stabilizujú mechanizmus riadenia spoločnosti v tom - ktorom územnom celku. Normatívnosť takto vystupuje ako vnútorná vlastnosť, podstatná zvláštnosť, vďaka ktorej je daná schopnosť realizovať reguláciu veľkého počtu spoločenských vzťahov, určitým spôsobom usmerňovať správanie sa občanov, podriaďovať ich vzťahy a vzájomné pôsobenie určitému poriadku. Medzi základné predpoklady zákonného a správneho rozhodovania v podmienkach samosprávy zahŕňame predovšetkým kvalitu normotvorby (a to z hľadiska obsahového aj formálneho), personálny substrát zahŕňajúci v sebe odbornosť a aktivitu, funkčný byrokratizmus a konkrétne podmienky normotvorby na danom území.

Tvorba právnych predpisov v sebe zahŕňa veľmi širokú problematiku tzv. nariaďovacej činnosti obcí, resp. vnútornej nariaďovacej právomoci orgánov obce. Túto činnosť možno charakterizovať ako činnosť veľmi zložitú, pozostávajúcu z mnohých na seba nadväzujúcich činností, resp. činností navzájom sa prelínajúcich, pričom výsledkom je prijatie (schválenie) normatívneho aktu, tj. výber relatívne najoptimálnejšej alternatívy. Aktivita obcí na tomto úseku patrí k nepostrádateľnej zložke spoločenského a štátneho riadenia – takýmto spôsobom sa realizuje poslanie obcí v súlade s platnou právnou úpravou (zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov).

Samosprávnu normotvorbu môžeme z hľadiska právnej teórie a praxe rozčleniť do nasledovných skupín:

A.) Normatívne predpisy

- externé
  - prvotné
  - druhotné (odvodené)
- interné

B.) *Ako podsystém tohoto členenia možno rozlišovať*:

- všeobecne záväzné nariadenia obce
- vnútro - organizačné právne normy obce
- ostatné právne predpisy obce normatívnej povahy
- uznesenia obecného zastupiteľstva.

Normatívne predpisy externé

Preto, aby sme mohli bližšie vymedziť a charakterizovať externé normatívne predpisy obcí z hľadiska obsahu a štruktúry, musíme zobrať do úvahy dikciu Ústavy Slovenskej republiky a zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. ***Všeobecne záväzné nariadenie obce z tohoto pohľadu môžeme charakterizovať ako normatívny právny akt vydaný obecným zastupiteľstvom (príslušným orgánom obce), ktorého obsah je záväzný pre všetky fyzické a právnické osoby trvalo alebo prechodne sa zdržiavajúce na území obce (katastrálnom území obce).***
Nariadenie ako normatívny právny akt charakterizujú nasledovné znaky:

a) je výsledkom aktívnej činnosti obecného zastupiteľstva - táto právomoc bola daná obecnému zastupiteľstvu v ust. § 11 ods. 4 zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení (ďalej len „ zákon o obecnom zriadení“) .

b) oprávnenie vydávať nariadenie nie je možné delegovať na iný orgán nariadenie je základným a rozhodujúcim právnym prostriedkom, pomocou ktorého sa regulujú jednotlivé sféry života spoločnosti v obci.

c) normatívnosť nariadenia spočíva v tom, že sa vzťahuje na celú skupinu prípadov rovnakého druhu a neurčitého počtu

d) obsahuje „právne normy“ – t.j. nariadením sa ukladajú, menia alebo rušia subjektívne práva a povinnosti fyzických a právnických osôb **.** Ide o vytvorenie takých všeobecne záväzných pravidiel správania sa , pre ktoré je charakteristická: trvalosť a opakovanosť. Znamená to, že jednorázovým použitím sa nerušia – sú určené na opakované používanie.

e) je aktom podzákonným - ústava a zákon je právnym základom nariadenia, nariadenie je právnou formou realizácie ústavy a zákona.

f) má všeobecnú povahu - nariadenie musí byť abstraktné, všeobecné, čím sa vlastne odlišuje zásadným spôsobom od individuálnych správnych aktov – rozhodnutí.

g) má regulačnú funkciu - prostredníctvom nariadenia obec reguluje spoločenské vzťahy v miestnom meradle, pričom sa tu prejavuje možnosť jednoduchšej zmeny a prispôsobenia sa meniacej situácii ako je to u zákonov. Dokonca platná právna úprava v niektorých prípadoch priamo počíta s opakovaným prispôsobovaním a zohľadňovaním miestnych podmienok – zák. SNR č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľnosti v platnom znení (viď formuláciu „ obec každoročne upraví“).

Nariadenie sa takto stáva vhodným prostriedkom normotvornej decentralizácie v podmienkach samosprávy obcí a miest na území Slovenska.

h) je právne záväzné - záväznosť nariadenia spočíva v tom, že ho sú povinní rešpektovať všetci – t.j. aj fyzické aj právnické osoby, bez ohľadu na to, či sa v obci zdržiavajú, bývajú alebo len tadiaľ prechádzajú.

i) vzťahuje sa na celé územie obce (katastrálne územie obce) **-** v zákone o obecnom zriadení sa konštatuje, že územie obce tvorí jej katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území, ak sa obec delí na časti, ktoré majú vlastné katastrálne územia.

j) podmienkou jeho platnosti je jeho vyhlásenie - každé nariadenie sa musí vyhlásiť, pričom vyhlásenie sa uskutoční vyvesením na úradnej tabuli v obci.

PRVOTNÉ NARIADENIA

Prvotnosť nariadení spočíva v tom, že pri ich vydávaní nemôže byť obec obmedzovaná, okrem prípadov, keď toto obmedzenie umožňuje zákon. To znamená, že ide o neodvodené právne normatívne akty. Podľa čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky môže obec vydávať vo veciach územnej samosprávy všeobecne záväzné nariadenia (majú povahu primárnych normatívnych predpisov). Tým je dané obciam tzv. generálne splnomocnenie.

Môžu sa nimi upravovať aj tie spoločenské a „obecné" vzťahy, ktoré doposiaľ nie sú regulované právnymi normami – zákonmi a všeobecne záväznými právnymi predpismi. Na druhej strane však z Ústavy Slovenskej republiky a samotného zákona o obecnom zriadení vyplýva,, že tento druh nariadení možno aplikovať len a výlučne vo „veciach územnej samosprávy" (dikcia Ústavy Slovenskej republiky) alebo na „plnenie úloh samosprávy obce" (dikcia zákona o obecnom zriadení). Čo sú veci samosprávy, to bližšie vymedzuje ustanovenie § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Je však potrebné zdôrazniť, že nejde o taxatívny výpočet (je tu slovo „najmä"), ale o výpočet demonštratívny, zahŕňajúci len najzákladnejšie a najdôležitejšie otázky správy tej – ktorej obce. Tomu korešponduje aj relatívne početná judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky. Medzi typické úlohy – kde obce sú oprávnené vydávať tieto nariadenia patrí napríklad:

- oblasť ochrany a tvorby životného prostredia,
- oblasť zásobovania obce, včítane regulácie trhových podmienok,
- oblasť regulácie predajného času a prevádzky služieb,
- oblasť chovu psov,
- oblasť ochrany miestneho verejného poriadku v obci,
- oblasť hlasovania obyvateľov obce, a pod.

Pri tomto výpočte a pri následnom vydávaní nariadenia treba mať na zreteli ust. § 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, ktoré hovorí, že „ ukladať obci povinnosti a zasahovať do jej oprávnení možno len zákonom". To znamená, že pri vydávaní prvotných nariadení obec nie je viazaná normatívnymi právnymi aktami nižšej právnej sily ako je zákon.

ODVODENÉ NARIADENIA

Odvodené nariadenia predstavujú formu preneseného samosprávneho rozhodovania, ktorým rozumieme povinnosť orgánov obce v určitých prípadoch a veciach daných zákonom rozhodovať. Nemajú pritom možnosť preniesť takéto rozhodovanie na iný orgán, čo je z pohľadu právnej teórie ale aj právnej praxe veľmi dôležitá skutočnosť.

Takýto druh rozhodovania sa opiera o čl. 71 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý konštatuje, že „na obec možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy . Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát". Ďalej potom „ pri výkone štátnej správy obec môže vydávať nariadenia, ak je na to splnomocnená zákonom. Výkon štátnej správy prenesený na obec riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon". A takýmto zákonom je práve zákon o obecnom zriadení, kde v § 5 je uvedené, že „na obec možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. S prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky." Finančnú stránku výkonu prenesených úloh zabezpečuje štát za podmienok daných v zák. SNR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov.

Z tohoto pohľadu zákonnými podmienkami prenesenia rozhodovania – a teda aj vydávania nariadení – sú:

a) ***výslovné zákonné zmocnenie*** – je to základná a nevyhnutná podmienka, a až po jej splnení možno pristúpiť k ďalším podmienkam. Uvedenú skutočnosť je nevyhnutné v aplikačnej praxi bezpodmienečne dodržiavať.

Pôjde teda o predpisy odvodené, ktorými sa môžu upraviť len spoločenské vzťahy týkajúce sa výkonu štátnej správy a v takom rozsahu , ako to umožňuje alebo ukladá zákon.

b) racionálnejšie plnenie úloh štátnej správy obcou

c) efektívnejšie plnenie úloh štátnej správy obcou

Racionalita a efektívnosť plnenia úloh štátnej správy je úzko spojená so snahou štátu aj obce smerujúcou k dosiahnutiu určitých spoločensky žiadúcich cieľov.

Efektívnosť regulácie formou nariadení obcí je žiadúce skúmať vždy z hľadiska vplyvov na formovanie spoločenských vzťahov a spočíva vždy v určitom stupni dosiahnutia cieľa stanoveného v tom – ktorom zákone.

Z tohoto pohľadu možno efektívnosť vymedziť jako vzťah medzi skutočne dosiahnutým, skutočným výsledkom pôsobenia právneho katu a tým cieľom, k dosiahnutiu ktorého bol tento právny akt (nariadenie) prijatý a vydaný.

d) môžu sa upraviť len spoločenské vzťahy týkajúce sa úloh štátnej správy - pre vyriešenie otázky schvaľovania nariadení za zhora uvedených okolností je určujúce, že vo veciach , v ktorých obec plní úlohy štátnej správy, môže vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach, takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnemu predpisu“.

Na záver tejto časti možno zhrnúť nasledovné postuláty: Ide o dva samostatné druhy nariadení – pričom v prvom prípade ide o nariadenie smerujúce na plnenie úloh samosprávy obce, v druhom prípade na plnenie úloh štátnej správy vyplývajúcich zo zákonného zmocnenia, resp. na základe zákonného zmocnenia.

Existencia takýchto druhov nariadení môže v praktickej činnosti viesť k otázkam ohľadne možnej kolízie v podmienkach tej – ktorej obce. Možno skonštatovať, že jednotlivé druhy nariadení upravujú relatívne samostatné oblasti, ktoré nie sú vzájomne prepojené . V žiadnom prípade teda nemôže dôjsť ku kolízii týchto druhov nariadení obce. Z tých istých dôvodov nemožno uvažovať napríklad aj o nadradenosti alebo podriadenosti jedného typu nariadenia druhému a opačne (viď dikciu § 6 zákona o obecnom zriadení).

Na druhej strane ale treba vidieť, že platná právna úprava po roku 2002 (po novele zákona o obecnom zriadení pod č. 453/2001 Z. z.) už dôsledne zohľadňuje výkon samosprávnych a prenesených úloh a to tým, že v ust. § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení dáva tzv. **„interpretačné výkladové kompetenčné pravidlo**“ – ak nie je povedané, že ide o výkon prenesených úloh, platí, že ide o výkon samosprávy obce. Toto však nemožno uplatniť spätne – na prípady spred roka 2002 a preto je ich potrebné podrobne a detailne skúmať, než urobíme záver o ktorý druh v danom prípade ide a teda v akom rozsahu môže regulovať spoločenské vzťahy. Na mieste je v tejto súvislosti otázka, či právna úprava môže úplne „ľubovoľne konštatovať“ v právnom predpise, že ide o výkon prenesených úloh alebo o samosprávne úlohy / spôsobom právnej regulácie/, resp. musí vychádzať z historických súvislostí a opierať sa o nespochybniteľné atribúty výkonu samosprávnych úloh. Určitým návodom by sa mohla stať rozhodovacia prax bývalého Najvyššieho správneho súdu ČSR, ktorý v plnom rozsahu akceptoval právne opodstatnenie výkonu samosprávnych úloh opierajúce sa o historické súvislosti a danosti vývoja

samosprávneho zriadenia – to znamená, že aj v legislatívnom procese a následne pri schvaľovaní právnych predpisov si je potrebné uvedomiť zhora uvedené okolnosti a skutočnosti (minimálne by sa to malo premietnuť do dôvodovej správy, aby tak bolo jasné, z čoho sa vychádzalo a ako je to zdôvodnené).

Keď je nariadenie platné a účinné, nikto z povinných subjektov sa nemôže zbaviť právnej zodpovednosti, vznikajúcej pri porušovaní jeho jednotlivých ustanovení s poukazom na to, že o nariadení obce nič nevedel, resp. že ho nepozná. Platí tu analogicky v práve zaužívaná formulácia „neznalosť všeobecne záväzných nariadení obce neospravedlňuje.“ To v konečnom dôsledku korešponduje aj obligatórnej povinnosti obce zabezpečiť, aby všetky nariadenia boli každému prístupné na obecnom úrade a teda každý, koho sa týkajú, sa mohol s nimi oboznámiť.

Ad 2.) ***<u>Rozhodovacia činnosť starostu obce ako orgánu samosprávy</u>***

Rozhodovacia činnosť obce v sebe zahŕňa veľmi širokú problematiku nariaďovacej právomoci. Znamená to, že príslušné orgány samosprávy – starostovia obcí a primátori miest - môžu uplatňovať a uplatňujú na základe ústavného zmocnenia donútenie, ktoré má štátnosprávnu povahu (charakter). A práve to sú základné východiská, z ktorých treba vychádzať pri riešení otázok spojených s individuálnou rozhodovacou činnosťou obcí na území Slovenskej republiky. Treba si totiž uvedomiť, že individuálnou rozhodovacou činnosťou sa zasahuje do práv a povinností fyzických osôb aj právnických osôb.

INDIVIDUÁLNY SPRÁVNY AKT. Individuálny správny akt je typickou formou činnosti orgánu samosprávy obce – starostu obce (primátora mesta) a niekedy je označovaný aj ako akt aplikácie práva na konkrétne podmienky v tej – ktorej obci. Od normatívnych správnych aktov – napr. nariadení obcí - sa individuálny správny akt odlišuje najmä týmito znakmi:

a.) je vždy konkrétny – vzťahuje sa na individuálny jedinečný prípad a na konkrétny subjekt a pre tento prípad zakladá, mení alebo ruší oprávnenia a povinnosti tohoto subjektu,

b.) je aktom aplikácie právnej normy (spravidla hmotnoprávnej normy) – pričom v tomto prípade môže prakticky dôjsť k dvom základným alternatívam:

- *ide o akt aplikácie zákona* – t. j. zákon dáva obci oprávnenie na vydávanie takýchto individuálnych správnych aktov – napr. zák. č. 50/1976 Zb. v platnom znení, zákon o obecnom zriadení a pod.
- *ide o akt aplikácie všeobecne záväzného nariadenia obce* – t. j. vydáva sa individuálny akt na základe nerešpektovania určitých povinností alebo aj oprávnení zakotvených vo všeobecne záväznom nariadení.

V právnom poriadku Slovenskej republiky možno takto vo vzťahu k samospráve obce rozlišovať dve úplne samostatné procesno - právne normy:

1.) zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov

2.) zák. SNR č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov

Obidve tieto procesné normy upravujú postupy, pomocou ktorých príslušný orgán – starosta obce realizuje úlohy a ciele dané a vymedzené jednotlivými hmotnoprávnymi normami. Ustanovujú pravidlá postupu starostu obce pri príprave, vydávaní a uskutočňovaní aktov verejnej správy. Každý z nich upravuje viacero druhov konaní, pričom je žiadúce mať na zreteli, že v konkrétnych súvislostiach možno postupovať naraz aj

využitím viacerých druhov konaní. Nemožno však v rámci jedného procesného konania postupovať raz podľa zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v platnom znení a inokedy podľa zák. SNR č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov v platnom znení. Platná právna úprava požaduje, aby obec na úseku správy daní a poplatkov (daň z nehnuteľnosti a miestne poplatky) postupovala výlučne podľa zák. SNR č. 511/1992 Zb. v platnom znení – viď § 101 cit. zákona. V tejto súvislosti je potrebné ešte zdôrazniť, že ide o konanie, t. j. postup správneho (daňového) orgánu (za využitia právnych prostriedkov – dokazovanie, výsluch, pojednávanie, ohliadka, listinné dôkazy a pod.), ktorého výsledkom je individuálne rozhodnutie. Nemožno za žiadnych okolností túto činnosť redukovať na vydávanie rozhodnutí. Je nevyhnutné v podmienkach miestnej samosprávy rozlišovať medzi povereným zamestnancom obce, resp. povereným zamestnancom správcu dane (tí môžu vykonávať jednotlivé úkony a postupy v správnom alebo daňovom konaní, napr. viesť pojednávanie, ohliadku na mieste samom, pripravovať podklady pre rozhodnutie), ktorý nie je oprávnený vo veci rozhodovať a starostom obce, ktorý jediný má mandát na rozhodovanie. Opodstatnenie je dané tým, že funkcia starostu obce je funkciou volenou.

Každé rozhodnutie vydané v správnom konaní musí mať určité obsahové a formálne náležitosti . Tie sú obsiahnuté v ustanovení § 47 zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov. Dôležité je spomenúť aj ust. § 27 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého sa v odvolaní rozlišuje dôsledným spôsobom, či ide o výkon prenesených úloh zo štátu na obec – potom je odvolacím orgánom buď príslušný okresný úrad alebo príslušný krajský úrad / v stavebných záležitostiach/, alebo ide o výkon samosprávnych úloh obce – a vtedy je odvolacím orgánom príslušný okresný súd.

Povahu rozhodnutia podľa zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov **nemajú** akty, ktorými sa nezasahuje do právne významných pomerov – t. j. práv, právom chránených záujmov a povinností - sú to rôzne oznámenia, vyjadrenia, osvedčenia, posudky, odporúčania a pod. V týchto prípadoch – v súlade s ust. § 3 ods. 5 zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov – **sa primerane použijú výlučne ustanovenia o základných pravidlách konania**.

VÝVOJOVÉ TENDENCIE LEGISLATÍVY.

Zákonodarstvo upravujúce právne postavenie obcí, ich kompetencie na úseku normatívnej a rozhodovacej činnosti **nie je celkom s y s t é m o v é** . Vývoj prebiehal postupne od roku 1989 prijatím zákona o obecnom zriadení a zákona o organizácii miestnej štátnej správy. Reforma miestnej verejnej správy v normatívnej a rozhodovacej oblasti sa v podmienkach Slovenskej republiky riešila:

a) **pozitívne** - vymedzením (demonštratívnym) s odkazom na pôsobnosti bývalých národných výborov

- vymedzením kompetencií v tzv. „prílohových tabuľkách“ jednotlivých zákonov,

b) **negatívne** - cez ústavu, podľa čl. 2 ods. 3 - štát (štátna správa) nesmie robiť to, čo jej nie je dané,

- cez ústavu - nikoho nemožno nútiť aby konal to, čo ústava a zákony neukladajú.

Parciálny spôsob riešenia prevažoval aj v nasledovných obdobiach - boli prijímané len čiastočné zmeny – sem - tam sa objavil komplexný, resp. komplexnejší zákon, ktorý by ucelene upravoval určitú oblasť spoločenských vzťahov - včítane postavenia miestnej samosprávy. Tak je to až doposiaľ - zakotvujú sa povinnosti obcí (obec je povinná..., obec

zabezpečí ..., obec vydáva ..., obec poskytuje ... a pod). Sú to vo veľkej väčšine zákony, ktorými sa regulujú pôsobnosti v oblasti štátnej správy, t.j. orgánov štátnej správy a orgánov obcí (obcí ako takých). Opomínaná pritom stále zostáva problematika vlastných - originálnych kompetencií obcí.

Štát priznáva obci osobitné postavenie (privilegovaná právnická osoba). Ak štát priznáva obci toto relatívne samostatné samosprávne postavenie vo vnútri štátu (štátneho zriadenia) - **musí vytvoriť adekvátne a právne relevantné mechanizmy regulácie tých okruhov spoločenských vzťahov, ktoré historicky, sociálne, kultúrne ale aj politicky patria do sféry tzv. „miestnych záležitostí“.** Predmetom záujmu legislatívy musia byť jednoznačne a prioritne aj otázky výkonu samosprávy na úseku normotvorby a rozhodovacej činnosti obcí. V tomto zmysle obci „prislúcha právny nárok na výkon miestnej samosprávy“. Nielen v živote, ale aj v práve je dôležité, aby boli dané jasné a určité pravidlá a hranice. To možno vtedy, ak právna úprava tieto hranice pozitívne vymedzí. Nezostáva tak priestor, príp. sa minimalizuje na rôzne úvahy, výklady a interpretácie právnych noriem. Požiadavka taxatívneho vymedzenia okruhov a oblastí vlastnej pôsobnosti obcí má a bude mať význam len vtedy, ak budú v týchto oblastiach mať možnosť určovať pre osoby povinnosti jednostranne (v normách obce formulované príkazy, zákazy s možnosťami ukladať sankcie). To v konečnom dôsledku korešponduje aj rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. V jednostrannosti (direktívnosti) treba vidieť základný nástroj možnej právne významnej regulácie časti spoločenských vzťahov, ktorý by mohol a môže priniesť želaný a požadovaný účinok. V povahe direktívnosti treba zároveň vidieť prvok nadradenosti - ak chýba, potom miestna samospráva (jej orgány) môžu realizovať plnenie úloh vo vzťahu k ostatným subjektom výlučne formou odporúčaní a návrhov. Nemá oprávnenie dávať záväzné pokyny na odstránenie zistených nedostatkov, ani ukladať sankcie za zistené porušenia práva. Odporúčania a návrhy predstavujú v tomto zmysle „len“ formu vyjadrenia názoru samosprávy na určitý stav v práve (porušenie práva, nezákonnosť, a pod.). Takýmto opatrením (odporúčaním, návrhom) nemožno ukladať povinnosti, obmedzenia alebo úlohy.

Zo zhora uvedených úvodných poznámok vyplýva, že teória správneho práva ale aj právna prax bude musieť v najbližšom období riešiť mnohé zásadné otázky fungovania miestnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky – a medzi nimi aj otázky výkonu samosprávy obcou a výkonu prenesených úloh zo štátu na obce.

Doc. JUDr. Ján Pirč, CSc.

Aktuálne otázky environmentálnej politiky

1. *Environmentálna politika v Slovenskej republike*

Problémy kvality životného prostredia, sprevádzajúce ekonomický rozvoj v konkrétnych krajinných podmienkach, podstatne ovplyvnili charakter a orientáciu tradičnej politiky. Environmentálna politika sa v priebehu ostatných takmer dvoch desaťročiach stala ucelenou a systematickou činnosťou vlády a orgánov verejnej správy ako reakcia na jednostranný ekonomický rozvoj.

Podstatou environmentálnej politiky je súhrn predstáv, názorov, nástrojov a priorít, ktoré smerujú k riešeniu a optimalizácii vzťahov medzi ekonomickými záujmami spoločnosti a ochranou prírody tak, aby sa táto nestala bariérou hospodárskeho rozvoja. Pritom modernú environmentálnu politiku je vhodné chápať ako politiku *prierezovú.* Jej cieľom je nielen odstrániť škody spôsobené na životnom prostredí, ale hlavne od základu zreformovať hospodársky systém.[1]

Časové vymedzenie vzniku, tvorby a realizácie environmentálnej politiky v našich podmienkach možno hodnotiť ako relatívne krátke obdobie, pričom jej prvopočiatky siahajú do obdobia 80-tych rokov. V polohe jej dokumentačného vyjadrenia možno hovoriť o týchto fázach environmentálnej politiky u nás:

1. Zásady štátnej koncepcie tvorby a ochrany životného prostredia a racionálneho využívania prírodných zdrojov, prijaté v roku 1985,
2. Štátna koncepcia ekologickej politiky, prijatá v roku 1990,[2]
3. Stratégia, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky, prijatá v roku 1993,
4. Národný environmentálny akčný program I (NEAP I), prijatý v roku 1996 a
5. Národný environmentálny akčný program II (NEAP II).

Dôležitým impulzom aktuálnej environmentálnej politiky v Slovenskej republike bol nepochybne dokument *Stratégia, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky,* prijatý Národnou radou SR a vládou SR formou uznesení. V obsahu tohto dokumentu možno nájsť analýzu aktuálneho stavu životného prostredia, ktorá následne vyústila vo formuláciu základných zásad a priorít štátnej environmentálnej politiky SR, pričom jej priority boli zahrnuté do rýchto piatich okruhov:

a) ochrana ovzdušia pred znečisťujúcimi látkami a globálna environmentálna bezpečnosť,
b) zabezpečenie dostatku pitnej vody a zníženie znečistenia ostatných vôd pod prípustnú mieru,
c) ochrana pôdy pred degradáciou a zabezpečenie nezávadnosti potravín a ostatných výrobkov,
d) minimalizácia vzniku, využívanie a správne zneškodňovanie odpadov,
e) zachovanie biologickej rozmanitosti, ochrana a racionálne využívanie prírodných zdrojov a optimalizácia priestorovej štruktúry a využívanie krajiny.[3]

---

[1] Bližšie: Strhan,R.-Kollár,V.-Kačeňák,I.: Environmentálna produktová politika. Ekonóm, Bratislava 2000, s. 24 a 25,

[2] Porovnaj: Pirč,J. a kol.: Právo a životné prostredie. UPJŠ, Košice 2000, s.27,

[3] In: Stratédia, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky. Ministerstvo životného prostredia SR. Bratislava 1993, s. 62 a 63,

Nadväzne na spomínanú Stratégiu, priority a zásady štátnej environmentálnej politiky prijala vláda SR prvý Národný environmentálny akčný program (NEAP I), ktorý obsahoval opatrenia na dosiahnutie cieľov tejto Stratégie v jeho desiatich sektoroch ochrany a tvorby životného prostredia. NEAP I obsahoval celkovo 1 356 opatrení koncepčného, legislatívneho, ekonomického, výchovnovzdelávacieho, vedeckovýskumného a organizačného charakteru, ktorý v štádiu svojho spracovania predstavoval ťažko dosiahnutý kompromis a konsenzus. Išlo totiž o multidisciplinárn program so zainteresovaním všetkých rezortov zodpovedných za starostlivosť o životné prostredie, regionálnych orgánov štátnej správy, samosprávnych orgánov, mimovládnych organizácií, podnikateľských subjektov na právnych a odborných základoch, na báze potrieb a dobrovoľnosti.[4]

Za obdobie platnosti NEAP I sa realizovalo značné množstvo opatrení programového charakteru. Napríklad v oblasti environmentálneho práva boli vypracované a vstúpili do platnosti právne predpisy zamerané na ochranu ozónovej vrstvy Zeme, ochranu ovzdušia, ochranu a racionálne využívanie vôd, územnú a druhovú ochranu prírody a krajiny, prístup k informáciám o životnom prostredí, ekologizáciu poľnohospodárstva, jadrovej bezpečnosti, ako aj ďalšie právne predpisy.

Významným prínosom sa stala rozsiahla novelizácia zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ktorý sa stal základným nástrojom environmentálnej politiky v krajine. Pozitívne možno hodnotiť aj prijatie zákona č. 69/1998 Z.z. o Štátnom fonde životného prostredia, ktorým sa ustanovila skupina návratného financovania založená na princípoch obrátkového fondu. Pre úplnosť však treba uviesť, že tento štátny fond, ako aj viacero ďalších, bol zrušený zákonom č. 553/2001 Z.z.

Naopak negatívne do starostlivosti o životné prostredie zasiahla reorganizácia miestnej štátnej správy v roku 1996, ktorej výsledkom bolo okrem zrušenia samostných úradov životného prostredia aj zníženie počtu zamestnancov štátnej správy životného prostredia v krajoch a okresoch o 32%, čo sa napríklad už v roku 1997 odrazilo vo výraznom znížení príjmov do štátneho rozpočtu a účinnosti uplatňovania zákonnosti i prijatých opatrení s narastajúcim nepriaznivým trendom v roku 1998.

Na rôznych úsekoch boli prijaté koncepčné a strategické dokumenty, ako napríklad Akčný program pre prostredie a zdravie obyvateľov SR, Energetická koncepcia Slovenska, Program znižovania emisií skleníkových plynov, Program odpadového hospodárstva, Koncepcia organického poľnohospodárstva apod. Viaceré z uvedených koncepcií však neboli posúdené v zmysle zákona č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie.

Z regionálneho hľadiska treba vyzdvihnúť vypracovanie a schválenie územnoplánovacej dokumentácie veľkých územných celkov pre všetkých 8 krajov, ako aj krajských a okresných environmentálnych akčných programov. Významným dokumentom sa stala Koncepcia územného rozvoja Slovenska II, schválená vládov SR v roku 1997. Podľa metodiky Ministerstva hospodárstva SR boli vypracované regionálne energetické koncepcie vo všetkých ôsmich krajoch Slovenska.

Stav realizácie NEAP I poukazoval na dva aspekty, s ktorými sa stretávala environmentálna politika. Prvým aspektom bola správnosť orientácie, zásad a priorít štátnej environmentálnej politiky. Druhým aspektom bola vysoká rozpracovanosť jednotlivých opatrení.

---

[4] Bližšie: Agenda 21 a ukazovatele trvalo udržateľného rozvoja. Ministerstvo životného prostredia SR, Bratislava 1996, s. 490 a nasl.,

Jednou z príčin bola i skutočnosť, že nie všetkými zainteresovanými subjektami sa rešpektovala systémovosť prístupu k riešeniu opatrení premietnutá v NEAP I, vrátane ich rozdelenia podľa stanovených časových horizontov. Aj táto skutočnosť viedla k neefektívnemu rozdrobovaniu investícií do životného prostredia, čo malo za následok umŕtvenie investovaného kapitálu v nedokončených a rozostavaných akciách, ako napríklad čistiarne odpadových vôd, kanalizácie, vodovody a iné.

Napriek uvedenému každoročne vypracúvané Správy o stave životného prostredia SR indikujú postupné zlepšovanie stavu životného prostredia, hoci v tomto smere nevylučujú podiel úpadku, resp. stagnácie niektorých hospodárskych odvetví a súvislosti vyplývajúce z procesu transformácie ekonomiky.

V ďalšom období, osobitne vo väzbe na integračné snahy Slovenskej republiky, bolo potrebné klásť väčší dôraz na aktivity vedúce k dosahovaniu štandardov pri ochrane a využívaní prírodných zdrojov, zložiek životného prostredia a v konečnom dôsledku kvality života. Možno konštatovať rozdiely v stave jednotlivých zložiek životného prostredia na území SR, čo dokumentovala v roku 1998 aktualizovaná environmentálna regionalizácia SR. K tomu sa pripájali nedostatky v kvantite, kvalite a porovnateľnosti údajovej bázy, nevyhnutnej pre rozhodovací a uplatňovací proces, hlavne vo väzbe na ukazovatele OSN, OECD a Európskej únie.[5]

Impulzom pre prehĺbenie spoločenskej pozornosti venovanej tvorbe a ochrane životného prostredia, resp. environmentálnej politike, sa stalo v roku 1998 Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. V ňom bolo deklarované, že trvalo udržateľný rozvoj sa stáva jedným z rozhodujúcich princípov programu vlády SR a starostlivosť o životné prostredie integrálnou súčasťou každej sféry spoločenského života.[6]

V oblasti environmentálneho práva vláda SR prisľúbila zamerať sa na jeho zladenie a dotvorenie s právom Európskej únie a to predovšetkým pri tvorbe nového vodného zákona a zákona o odpadoch. Zároveň sa zamerala na prípravu geologického zákona, novelizáciu predpisov o územnom plánovaní, environmentálnej bezpečnosti a vhodnosti stavieb, aplikáciu samostatných skutkových podstát trestných činov na ochranu životného prostredia v Trestnom zákone, ekologizáciu odvetvových právnych predpisov, predovšetkým vrámci zákona o lesoch, poľovníctve, rybárstve, pôde, využití nerastného bohatstva a ďalších právnych predpisov.

V naznačenom smere bolo a je žiadúce presadzovať zásadu prevencie v súlade s dôsledným uplatňovaním zákona č. 127/1994 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v platnom znení a paralelne dbať o kontrolnú činnosť komplexným dobudovaním Slovenskej inšpekcie životného prostredia.

Ekologizácia spoločenského a hospodárskeho života štátu je nemysliteľná bez tvorby primeraných ekonomických nástrojov a podmienok. Za týmto cieľom sa vláda SR v zmysle svojho Programového vyhlásenia zamerala na posilnenie obratovej časti Štátneho fondu životného prostredia, ale aj primeranej stimulácii zmeny správania sa subjektov voľného trhu.

Neodmysliteľnou súčasťou každej systematickej činnosti spoločnosti je východisková informačná báza. Preto vláda SR vo svojom vyhlásení v roku 1998 prejavila tiež ochotu podporiť dobudovanie komplexného monitorovacieho a informačného systému o životnom prostredí, jeho prepojednie a trvalú súčinnosť s ostatnými odvetvovými informačnými systémami.

---

[5] In: www.lifeenv.gov.sk,
[6] In: www.goverment.gov.sk,

Z aktuálnej environmentálnej situácie Slovenskej republiky v nadväznosti na doteraz realizované nosné dokumenty a dosiahnuté výsledky (Stratégiu, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky a NEAP I) vychádzal ďalší komplexný programový dokument - *Národný environmentálny akčný program II (NEAP II).*[7] Jeho časovým horizontom bol rok 2002, pričom však riešenie viacerých opatrení presahlo tento časový úsek, čo si vyžiadalo kontrolu a aktualizáciu programu v roku 2003 vo väzbe na zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja.

NEAP II predstavoval multisektorálny dokument, ktorý popri už spomenutých koncepčných materiáloch na národnej úrovni zohľadňoval aj celý rad medzinárodných dokumentov, dohovorov a dohôd, ku ktorým Slovenská republika pristúpila v celoplošnom alebo európskom meradle. Ide predovšetkým o dôsledné uplatňovanie Dohovoru o diaľkovom znečisťovaní ovzdušia presahujúcom hranice štátov (Ženeva 1979), Dohovor o ochrane ozónovej vrstvy (Viedeň 1985), Rámcový dohovor o zmene klímy (New York 1992), Bazilejský dohovor o riadení nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní (Bazilej 1989), Dohovor o biologickej diverzite (Rio de Janeiro 1992) a pod., ako aj relevantných dodatkov, resp. protokolov k nim prijatých. Okrem toho zohľadnil nastupujúce trendy vrámci Environmentálneho programu OSN (UNEP), ktorému Slovenská republika od roku 1999 predsedala, ako aj Komisie OSN pre trvalo udržateľný rozvoj (CSD), ako jej člena.

Dominantným prvkom zahraničnej politiky Slovenskej republiky je jej integrácia do Európskej únie. V tomto smere bol dosiahnutý pokrok v zosúlaďovaní environmentálneho práva s predpismi Európskej únie. V danej súvislosti možno charakterizovať *hlavnú orientáciu NEAP II na transpozíciu práva Európskej únie* v oblasti životného práva do právneho systému Slovenskej republiky, čo sa perspektívne javí ako prejav snahy Slovenskej republiky o príspevok k vytvoreniu globálnej environmentálnej bezpečnosti v Európe a vo svete. Harmonizácia a implementácia európskeho environmentálneho práva si zároveň vyžaduje aj tvorbu primeraných inštitucionálnych predpokladov.

Harmonizácia environmentálneho práva sleduje opatrenia zamerané na zosúladenie s komunitárnym právom Európskej únie predovšetkým v oblasti ochrany ovzdušia, odpadového hospodárstva, ochrany vôd, ochrany prírody a krajiny, kontroly priemyselného znečistenia a manažmentu rizík, chemických látok a geneticky modifikovaných organizmov, ako aj ochrany pred rizikovými faktormi, v problematike posudzovania vplyvov na životné prostredie a v oblasti prístupu k informáciám o životnom prostredí. Tieto opatrenia sa priamo odrážajú v revidovanom *Národnom programe pre prijatie acquis communautaire*

NEAP II nadviazal na strednodobé a dlhodobé ciele environmentálnej politiky Slovenskej republiky. Vychádzal z potreby vytvárania predpokladov pre udržateľný rozvoj spoločnosti v národnom i medzinárodnom kontexte, ako aj predpokladov pre naplnenie podmienok umožňujúcich integráciu Slovenskej republiky do európskych a celosvetových štruktúr zameraných na globálnu environmentálnu bezpečnosť a mier vo svete. Požiadavkou rozvoja spoločnosti smerom k udržateľným trendom rozvoja je uvedomenie si, že pokračovanie rozvojových aktivít spoločnosti, sociálny a ekonomický rozvoj, je podmienený stavom životného prostredia a jeho jednotlivých zložiek.

Aktualizácia tohto akčného programu vychádzala z rešpektovania jeho vnútorných a vonkajších podmienok.

---

[7] C.d. pod č. 5,

Hlavnými *vnútornými podmienkami* je pretrvávanie znečisťovania životného prostredia a vnášania cudzorodých látok do potravinového reťazca, dlhodobá nešetrná exploatácia prírodných zdrojov, nedomyslené zásahy do krajiny a ekosystémov a zlý zdravotný stav obyvateľstva Slovenska.

Vonkajšími podmienkami vplývajúcimi na aktualizáciu akčného programu je stav životného prostredia v Európe a vo svete, vývoj starostlivosti o životné prostredie v okolitých štátoch na úrovni európskych a svetových integračných zoskupení.

Realizácia navrhovaných opatrení NEAP II bola podmienená uplatňovaním *princípov trvalo udržateľného rozvoja* a dodržiavaním *zásad environmentálnej politiky.*

V prípade *princípov* trvalo uržateľného rozvoja išlo predovšetkým o princíp integrity, princíp subsidiarity, princíp autoregulačného a sebapodporného vývoja, princíp preventívnej opatrnosti a princíp environmentálne priaznivého hospodárenia a správania sa.

Zásady environmentálnej politiky sú relatívne nemenné aj v danom období, pričom sú nimi myslené tie, ktoré boli naformulované v dokumente Stratégia, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky v roku 1993. Konkrétne sa jedná o tieto zásady:

1. Preferovanie preventívnych opatrení nad nápravnými,
2. Uplatňovanie štátnej environmentálnej politiky vo všetkých odvetviach hospodárstva a v zainteresovanej terciálnej sfére,
3. Chápanie riešenie environmentálnych problémov ako riešenie ekonomických problémov spoločnosti,
4. Uvedomenie, že zodpovednosť voči budúcim generáciam za životné prostredie nesie terajšia spoločnosť,
5. Riešenie problémov životného prostredia komplexne pri systémovom odstraňovaní synergického pôsobenia vzniknutých i vznikajúcich znečisťujúcich látok a ostatných negatívnych faktorov,
6. Uhrádzanie výdavkov spojených s odstraňovaním znečistenia alebo poškodenia životného prostredia jeho znečisťovateľom alebo poškodzovateľom,
7. Posudzovanie vplyvov a dopadov zásahov do životného prostredia na zdravie ľudí, krajinu, zložky životného prostredia a ohrozenosť organizmov, zvažovanie neoceniteľnosti hodnôt prírodného a kultúrneho dedičstva a jeho nenahraditeľnosti, vyčerpateľnosti neobnoviteľných a racionálnejšie využívanie obnoviteľných prírodných zdrojov,
8. Považovanie starostlivosti o životné prostredie za jednu zo základných podmienok zastavenia nepriaznivého trendu vývoja zdravotného stavu obyvateľstva,
9. Zavedenie prístupu k lesom ako k hlavnému ekostabilizačnému faktoru v krajine a k pôde ako k zložke životného prostredia, podmieňujúcej biologickú rôznorodosť, výživu a existenciu života a
10. Uplatnenie úcty k životu, ku všetkým jeho formám a k všetkým prírodným a kultúrnym hodnotám.[8]

Z aspektu priorizácie jednotlivých opatrení, vo väzbe na nevyhnutné zmeny zaužívaných modelov spotreby v spoločnosti, je nevyhnutné zosúladiť krátkodobé záujmy individuálnych subjektov s dlhodobými cieľmi spoločnosti. To si vyžaduje na *horizontálnej úrovni* najmä:

[8] C.d. pod č. 3, s. 64 a 65.

a) zlepšenie informačných tokov, budovanie súboru relevantných a porovnateľných indikátorov s indikátormi trvalo udržateľného rozvoja,
b) uplatňovanie analýz cenovej výhodnosti, ekonomicko-fiškálnych iniciatív, environmentálny auditing, zvýšenie občianskej zodpovednosti a zainteresovanosti,
c) informovanosť, vzdelávanie a výchovu všetkých subjektov zainteresovaných v starostlivosti o životné prostredie,
d) plná integrácia environmentálnej politiky do iných odvetvových politík.

Smerujúc k udržateľnému rozvoju je dôležité vytvorenie rovnováhy medzi aktivitami spoločnosti, sociálno-ekonomickým rozvojom a únosnosťou životného prostredia, resp. jeho jednotlivých zložiek pri rešpektovaní samoobnoviteľných schopností prírodných zdrojov.

NEAP II obsahoval návrh opatrení investičného, programového, koncepčného, legislatívneho, administratívneho a výchovnovzdelávacieho charakteru, pričom tieto opatrenia sú členené podľa *sektorov* nasledovne:
Sektor A: Ochrana ovzdušia a ozónovej vrstvy Zeme.
Sektor B: Ochrana a racionálne využívanie vôd.
Sektor C: Odpadové hospodárstvo.
Sektor D: Rizikové faktory a jadrová bezpečnosť.
Sektor E: Starostlivosť o prírodu a krajinu a územný rozvoj.
Sektor F: Ochrana a racionálne využívanie horninového prostredia, pôdy a lesa.
Sektor G: Ekonomika životného prostredia.
Sektor H: Environmentálna informatika a monitoring.
Sektor I: Environmentálna výchova, vzdelávanie a propagácia.
Sektor J: Organizácia a riadenie starostlivosti o životné prostredie.

Navrhované opatrenia boli zamerané na realizáciu strategických zámerov národného charakteru, na riešenie environmentálnych problémov podnikov a na zásadné otázky starostlivosti o životné prostredie, ktoré sú nad rámec možností samospráv miest a obcí Slovenska. Odhadovaná finančná náročnosť bola stanovená z podkladov zainteresovaných subjektov.

Financovanie samotných opatrení vychádzalo z predpokladu združovania prostriedkov na vertikálnej a horizontálnej úrovni. Vyvolávalo potrebu integrovania environmentálnych aspektov rozvoja do zodpovedajúcich rozvojových politík a programov, ako aj jednotlivých výrobných procesov. Prípadná finančná podpora z jednotlivých štrukturálnych fondov nenahrádzala prioritné postavenie a zodpovednosť konkrétnych subjektov (napr. podnikov, samospráv) na riešení týchto opatrení.

Pre úplnosť a možnú úspešnosť dosahovania zámerov environmentálnej politky SR je potrebné poukázať na organizačné zmeny jej zabepečovania, ktoré nastali v období od 1.1.2004. V zmysle zákona č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov, orgánmi štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia sú:
a) Ministerstvo životného prostredia SR,
b) krajské úrady životného prostredia,
c) obvodné úrady životného prostredia a
d) Slovenská inšpekcia životného prostredia.

V rozsahu ustanovenom osobitnými predpismi štátnu správu starostlivosti o životné prostredie vykonávajú aj obce.

2. *Environmentálna politika Európskej únie*

V oblasti medzinárodnej politiky i medzinárodného práva významnú úlohu pri ochrane životného prostredia zohrávajú Európske spoločenstvá. Z hľadiska integračných záujmov Slovenskej republiky je pozícia Európskej únie (EÚ) vo vzťahu k ochrane životného prostredia intenzívne sledovaná, nakoľko je nevyhnutné prevziať do nášho právneho poriadku takmer 200 smerníc, nariadení a rozhodnutí platných v podmienkach EÚ, pričom ich zavedenie do praxe u nás si vyžiada približne 115 mld. korún a obdobie 10 - 15 rokov.[9] Pritom právo životného prostredia je treťou najväčšou skupinou práva EÚ po oblasti vnútorného trhu a poľnohospodárstva.

Z pohľadu aplikácie environmentálnej politiky i environmentálneho práva EÚ možno časovo rozlíšiť tri nasledujúce *etapy*:

1. etapa je etapou postštokholmskou, to znamená, že sa jedná o obdobie po 1. svetovej konferencii o životnom prostredí, konanej v roku 1972 v Štokholme, pričom sa táto etapa vymedzuje rokmi 1972 až 1986,
2. etapa bola podmienená prijatím Jednotného európskeho aktu v roku 1986, ktorým došlo k doplneniu Rímskej zmluvy o články 130r, 130s a 130t, ktoré tvoria základ environmentálneho práva Európskej únie, pričom sa táto etapa vymedzuje rokmi 1986 až 1992,
3. etapa je charakterizovaná prijatím Zmluvy o Európskej únii (Maastrichtská zmluva), ktorá doplnila a novelizovala zmluvy o Európskych spoločenstvách, vrátane tých ustanovení, ktoré sa týkajú environmentálneho práva Európskych spoločenstiev. Začiatok tejto etapy je daný rokom podpísania tejto zmluvy, teda rokom 1992, pričom táto etapa trvá doposiaľ.

Základné *ciele* environmentálnej politiky EÚ sú formulované v článku 130r, ods.1 Zmluvy o Európskom spoločenstve, pričom sa konkrétne jedná o nasledovné zameranie tejto činnosti:
-udržiavanie, ochrana a zlepšovanie kvality životného prostredia,
-ochrana ľudského zdravia,
-prísne a racionálne využívanie prírodných zdrojov a
-podpora opatrení na medzinárodnej úrovni pri riešení regionálnych a celosvetových problémov životného prostredia.[10]

Environmentálna politika EÚ je zameraná na vysokú úroveň ochrany životného prostredia, pričom prihliada k rozdielnej situácii v rôznych regiónoch Spoločenstiev. Vychádza z princípov starostlivosti, prevencie a opatrení, pomocou ktorých sa náprava škôd na životnom prostredí sústreďuje na zdroj znečistenia tak, aby ich uhrádzal

---

[9] V zmysle platného práva existujú tri Európske spoločenstvá, ktoré sú špecifickými právnymi subjektami založenými osobitnými zmluvami. Zmluva o Európskej únii (Maastrichtská zmluva) z roku 1992 deklarovala vôľu zmluvných strán založiť Európsku úniu, pričom táto má byť založená na Európskych spoločenstvách. Niektorí autori v tejto súvislosti výslovne konštatujú, že Európska únia nemá právnu subjektivitu.

[10] Porovnaj: Pirč,J.: Ciele a princípy environmentálneho práva Európskej únie. Právny obzor, roč. 82, 1999, č. 2, s.9 alebo Jančárová,I.: Mezinárodní smlouvy na ochranu životního prostředí. Vybrané otázky. AUB, Iuridica No 194, Brno 1997, s. 49,

znečisťovateľ. Pritom požiadavky na ochranu životného prostredia sa musia začleniť do formulovania a uskutočňovania iných politík Spoločenstiev.[11]

Enviromnetálna politika sa v konkrétnych spoločensko-ekonomických podmienkach a v špecifickom období realizuje takými nástrojmi, aby boli efektívne dosiahnuté predpokladané ciele. Ináč tomu nemôže byť ani v členských štátoch EÚ. V súčasnom období, opierajúc sa o charakter environmentálnej politiky v súlade s environmnetálnymi akčnými programami, možno hovoriť o týchto štyroch kategóriách jej *nástrojov*:

1. *Legislatívne nástroje* (v tradičnej terminológii sú nimi chápané také podzákonné normy, ako sú technické normy, štandardy úrovne, limity znečistenia, obmedzujúce opatrenia apod.),
2. *Trhové nástroje* (sú konštruované vo forme stimulačných a antistimulačných nástrojov),
3. *Horizontálne nástroje* (sú tiež označované ako podporné nástroje, pričom sa sem zaraďujú environmentálne informácie, vedecký výskum a technologický rozvoj, verejné plánovanie, verejná informovanosť a odborné vzdelávanie spolu s praktickými návykmi) a
4. *Finančné nástroje* (napr. Štrukturálne fondy, Európska investičná banka, Podporný fond a iné).[12]

Koncentrovaným vyjadrením environmentálnej politiky EÚ sa stali environmentálne akčné programy, čím bola vytvorená jej obsahová a časová kontinuita s týmto členením:

a) Prvý environmentálny akčný program na roky 1973 - 1976,
b) Druhý environmentálny akčný program na roky 1977 - 1981,
c) Tretí environmentálny akčný program na roky 1982 - 1986,
d) Štvrtý environmentálny akčný program na roky 1987 - 1992,
e) Piaty environmentálny akčný program na roku 1993 - 2000 a
f) Šiesty environmentálny akčný program na roky 2001 -2010.[13]

Ich spoločným menovateľom bola a je snaha EÚ poukázať na tesnú spätosť ekonomického a spoločenského rozvoja s environmentálnymi požiadavkami na kvalitu života človeka. Súčasne v ich obsahu bolo akcentované, že environmentálna politika je prierezovou činnosťou, ktorá sa prelína všetkými ostatnými sektormi politickej činnosti EÚ s dôrazom, že najlepšie znečistenie a poškodenie životného prostredia je také, ku ktorému vôbec nedôjde. Tým bol položený predpoklad dôslednej prevencie tak, aby akékoľvek bremeno znečistenia životného prostredia (ekonomické, dôkazné apod.) bolo prenesené výlučne na samotného znečisťovateľa.

Rozhodujúcim dokumentom pre obsahové naplnenie environmentálnej politiky EÚ je v súčasnom období Šiesty environmentálny akčný program (2001 - 2010), ktorý je nazvaný *Životné prostredie 2010: naša budúcnosť, naša voľba* (Environment 2010: Our Future, Our Choice).[14]

Tento akčný program vychádza z doteraz získaných skúseností s prihliadnutím na viaceré špecifiká a zákonitosti spoločenského života v členských krajinách EÚ. Odhaduje

---

[11] Pätorka za životné prostredie. Pravda, roč. X, č. 143 (22.6.2000), s. 14,
[12] Viď: Zmluva o Európskej únii. Slovak Academic Press, s.r.o., Bratislava 1998, s. 145,
[13] Porovnaj: Kočíková,P.: Európska únie a životní prostředí. MONTANEX, Ostrava 1998, s. 38,
[14] Wyatt,D. - Dashwood,A.: European Community LAW. Sweet and Maxwell, London 1993, s. 653 a nasl.,

sa napríklad, že každý obyvateľ západného sveta skonzumuje za svoj život v priemere až 50-krát viac zdrojov, než je tomu u priemerného obyvateľa rozvojovej krajiny. Z takéhoto poznania následne pramení zrejmá zodpovednosť voči budúcej generácii, t.j., aby sa spotrebiteľské vzory a návyky vyznačovali výraznejšou striedmosťou a hospodárnosťou. Ekonomický rozvoj spoločnosti je žiadúce dosahovať tiež procesom recyklácie, environmentálnej bezpečnosti, energetickej úspornosti a čistoty produkcie, teda nie jej kvantitatívnym rastom. Z toho pramení poznanie a reálny optimizmus možnej koexistencie hospodárskeho rastu spoločnosti a jej zdravého životného prostredia.

EÚ rešpektuje oblasť starostlivosti o životné prostredie ako svoj prioritný záujem. A hoci sa vykonalo pre životné prostredie nemálo, najmä vďaka environmentálnej legislatíve, pred Európu stoja nové výzvy. Na tieto by mal reagovať už spomínaný Šiesty environmentálny akčný program.

Akčný program si vytýčil sledovanie *štyroch nosných oblastí*:

1. Riešenie klimatických zmien,
2. Ochrana jedinečných zdrojov prírody a zachovanie biodiverzity,
3. Životné prostredie a zdravie a
4. Udržateľné využívanie prírodných zdrojov a nakladanie s odpadmi.[15]

Ad 1: Zámerom EÚ v oblasti *riešenia klimatických zmien* našej planéty je stabilizácia koncentrácie sklenníkových plynov v atmosfére na takej úrovni, ktorá by nemohla spôsobiť nežiadúce zmeny zemskej klímy, čo si nevyhnutne vyžaduje:

a) v strednodobom časovom horizonte, t.j. do roku 2008 - 2012, redukovať sklenníkové emisie o 8% oproti roku 1990 (v súlade s Kjótskym protokolom),
b) v dlhšom časovom horizonte, t.j. do roku 2020, nevyhnutne dosiahnuť zníženie globálnych emisií asi o ďalších 20 - 40% oproti roku 1990,
c) zohľadniť potrebu dlhodobého riešenia environmentálneho cieľa v súlade s potrebou až 70% - ho zníženia spomínaných emisií.

Splnenie naznačenej úlohy si však bude vyžadovať dosiahnutie viacerých čiastkových krokov, ako napríklad uvedenie Kjótskeho protokolu do praktického života, tvorbu sústavy cieľov pre odstránenie sklenníkových emisií v hlavných sektoroch hospodárstva, vybudovanie schémy pre "obchodovanie" so sklenníkovými emisiami vrámci EÚ do roku 2005, podporu využívania obnoviteľných zdrojov energie, ako napr. veternej a slnečnej energie, ako aj niektoré ďalšie kroky.

Ad2: EÚ signalizujú, že na ich územiach je napríklad ohrozených až 38% druhov vtáctva a 45% druhov motýľov, vymizlo 60% mokradí, 2/3 lesov trpí znečisteným ovzduším a vďaka pôdnym eróziam sa tvoria púštne oblasti.[16]

Preto spoločným cieľom pri *ochrane jedinečných zdrojov prírody a zachovaní biodiverzity* sa stávajú tieto zámery:

a) ochrana a v prípade potreby aj obnova a sfunkčnenie prírodných systémov,
b) zastavenie straty rôznorodosti prírodných jedincov rastlinného a živočíšneho pôvodu nielen v podmienkach EÚ, ale aj v globálnych hraniciach,
c) ochrana pôdy pred eróziou a znečistením.

---

[15] Bližšie: Štefanovič,M.-Košičiarová,S.-Pirč,J.: Právo životného prostredia. Iura Edition Bratislava 2001, s. 64 a nasl.

[16] Desaťročie pre ekoEurópu. Technické spektrum (príloha denníka Pravda), č. 16, 2001, (26.4.2001), s. 1,

Na dosiahnutie naznačených zámerov je nevyhnuté: -chrániť najvzácnejšie prírodné lokality prostredníctvom programu Spoločenstva Natura 2000, -realizovať plány na ochranu biodiverzity, -rozšíriť národné a regionálne programy na ďalšie posilnenie udržateľného hospodárenia v lesoch, -vypracovať a zaviesť opatrenia na ochranu a obnovu krajiny, -rozvíjať stratégiu ochrany pôdy a -koordinovať úsilie členských štátov EÚ pri zvládaní mimoriadnych udalostí a prírodných katastrof.

Ad 3: Každodenný život obyvateľov EÚ zreteľne poukazuje na bezprostrednú súvislosť medzi stavom *životného prostredia a zdravím*. Z tohto poznania pramení rozhodujúci zámer na dosiahnutie takej kvality životného prostredia, pri ktorej hladina produkovaných znečisťujúcich látok nebude narastať ako rizikový faktor ľudského zdravia.

Pre splnenie tohto zámeru bude nevyhnutné: -zvýšiť úroveň poznania o vzájomnej podmienenosti medzi znečisteným životným prostredím a ľudským zdravím cestou vedeckého výskumu, -prihliadať na hygienické a zdravotné normy a limity so zreteľom na najviac zraniteľné skupiny obyvateľstva, ktorými sú deti a starší občania, -redukovať riziká spojené s používaním pesticídov, -rozvíjať novú stratégiu na ochranu ovzdušia a -zmeniť systémové opatrenia na kontrolu rizík spojených s používaním chemických látok.

Ad 4: *Udržateľné využívanie prírodných zdrojov a nakladanie s odpadmi* patrí taktiež medzi nosné oblasti Šiesteho environmentálneho akčného programu. Vyžívanie odpadov ako druhotných surovín totiž mnohostranne chráni a šestrí primárne prírodné zdroje, ktoré sú v mnohých prípadoch neobnoviteľné.

Prioritou v tejto oblasti sa tak predovšetkým stáva úsilie o predchádzanie vzniku odpadov. Až následným krokom je ich recyklácia a opätovné využívanie. Ďalším nevyhnutných krokom sa stáva spaľovanie látok a hmôt (odpadov), ktoré sú nevyužiteľné a ich ponechanie a uloženie v pôvodnom stave by pôsobilo ako hrozba pre životné prostredie, resp. jeho zložky. Ukladanie odpadových látok do pôdy je síce poslednou, ale značne kontraproduktívnou alternatívou, ktorá je podmienená ekonomickými a technickými limitmi rozhodovacích procesov a ktorú nie je možné vylúčiť ani na súčasnom stupni environmentálneho poznania.

Ťažiskovým cieľom je také zníženie vzniku odpadov, aby sa ich úroveň zredukovala o 20% v roku 2010 a o 50% v roku 2050 v porovnaní s rokom 2000. K dosiahnutiu týchto ukazovateľov je nevyhnutné: -identifikovať rizikové látky a preniesť zodpovednosť na producentov za zber, spracovanie a recykláciu produkovaných odpadov, -stimulovať spotrebiteľov k výberu takých výrobkov a služieb, pri ktorých sa tvorí menej odpadov, -rozvíjať recyklačnú stratégiu EÚ s cieľom porovnávať pokrok pri jej napĺňaní zo strany jednotlivých členských štátov, -podporovať trh s recyklovateľnými materiálmi a -rozvíjať špecifické aktivity s cieľom podpory "zelenej" produkcie a služieb vo všetkých fázach ich používania, t.j. od zrodu koncepcie až po uplynutie doby ich životnosti.[17]

Šiesty environmentálny akčný program je výrazným prejavom globálneho chápania zodpovednosti ľudstva za záchranu životného prostredia. Preto je kladený dôraz na prijatie takej legislatívy, aby nedochádzalo k nezvratným stratám a k likvidácii biodiverzity. Súčasne by tento program mal pomknúť nové členské krajiny, vrátane Slovenska, k environmentálnej orientácii ekonomického rozvoja, nakoľko je možné čerpať

[17] In: Environment 2010: Our Future, Our Choice. 6th EU Environment Action Programme. European Commision, Luxembourg 2001, s. 3,

už zo získaných skúseností, ako sa vyhnúť problémom, ktorým je vystavená západná Európa.

Resumé

Príspevok je venovaný environmentálnej politike tak v podmienkach Slovenskej republike, ako v Európskej únii. Táto vzájomná väzba je o to aktuálnejšia, že práve rok 2004 je rokom vstupu nových členských krajín do Európskej únie. Preto jej Šiesty akčný program pre životné prostredie stáva podkladom aj pre zameranie environmentálnej politiky Slovenskej republiky v nadchádzajúcom období. V tomto smere je vhodné poukázať na nový legislatívny stav štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, ktorý bol kreovaný zákonom č. 525/2003 Z.z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie.

JUDr. Natália Richterová, CSC.

Ochrana práv dieťaťa v zmysle pripravovaného zákona o sociálnoprávnej ochrane detí.

V procese zásadných zmien spoločenského, etického, duchovného, politického i ekonomického života našej spoločnosti je nutné, aby dochádzalo aj k celkovej prestavbe nášho právneho poriadku.

Jednou z citlivých právnych problematík je postavenie rodinného práva v systéme práva, ako aj jeho nového posúdenia v oblasti rodinnoprávnych vzťahov.

V rámci rekodifikačného procesu súkromného práva a uverejnením jeho legislatívneho zámeru v júni 2002 počíta sa s tým, že rodinné právo, ktoré je doposiaľ upravené v samostatnom zákone (Zák. č. 94/1963 Zb. v znení zmien a doplnkov), bude zaradené ako samostatná časť do Občianskeho zákonníka. Rekodifikačná komisia toto zaradenie odôvodňuje tým, že rodinnoprávne vzťahy sú čo do svojej povahy osobnoprávnymi vzťahmi, majú však aj značné majetkoprávne dôsledky, ktoré vyžadujú úzku nadväznosť a koordináciu s ostatnými občianskoprávnymi inštitútmi. Umožní sa lepšie prepojenie úpravy osobných a majetkových vzťahov medzi manželmi, ako aj medzi rodičmi a deťmi.[1/]

Občiansky zákonník so svojou časťou „Rodinné právo“ už s verejnoprávnym prvkom teda nepočíta.

Zmeny, ku ktorým má dôjsť v právnej úprave manželstva, vzťahov rodičov a detí ako aj ďalších právnych vzťahov v rodine, v pripravovanom Občianskom zákonníku nutne budú musieť byť sprevádzané aj novou zákonnou úpravou verejnoprávnych vzťahov v oblasti sociálno-právnej ochrany.

Prípravou takéhoto špecializovaného zákona bolo poverené Ministerstvo práce, soc.vecí a rodiny SR. Vymenovaná expertná skupina, mala pri vypracovaní len samotných koncepčných a legislatívnych východísk, pred sebou neľahkú úlohu. Na rozdiel od súkromnoprávnych rodinných vzťahov, kde sa jednotlivé inštitúty vyvíjali kontinuálne, kde právne teórie sledovali aj európske vývojové trendy, sociálna prax sa uberala zložitejšími časťami a bez širšieho teoretického zázemia. Napriek tomu sa komisii podarilo vypracovať a predložiť v rámci Plánu legislatívnych úloh vlády SR na r.2001 na rokovanie vlády Legislatívny zámer na vypracovanie samotného zákona o sociálno-právnej ochrane detí a o sociálnej prevencii. Vláda tento návrh uznesením č. 730 zo dňa 3.7.2002 schválila a uložila Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny vypracovať návrh zákona o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej prevencii v termíne do začiatku roku 2004. Tým sa vytvorili predpoklady pre tvorbu zákona, ktorý by mal zásadným spôsobom napomôcť pri ochrane práv dieťaťa v oblasti rodinnoprávnych vzťahov.

Aby sme si mohli dať odpoveď na otázku, ktoré základné myšlienky ovládajú tvorbu pripraveného zákona, je potrebné poukázať na vývoj právneho inštitútu a organizáciu pôvodnej starostlivosti o deti.

[1/] www.justice.gov.sk Základné zásady a ciele rekodifikácie Občianskeho zákonníka

VÝVOJ PRÁVNEJ ÚPRAVY SOCIÁLNOPRÁVNEJ OCHRANY DETÍ A SOCIÁLNEJ PREVENCIE.

K rozvoju plánovaných a cielených sociálnych aktivít dochádzalo už začiatkom 19.storočia. Začiatkom 20.storočia možno sledovať aj základy formovania sociálnej práce ako špecifickej profesie s vlastnou teóriou aj spôsobom výkonu. Možno povedať, že pred druhou svetovou vojnou patril náš štát k tým vyspelým európskym krajinám, ktoré sociálnu a zdravotnú starostlivosť o deti neignorovali, ale naopak, usilovali sa o poskytnutie pomoci ako v oblasti prevencie, tak v oblasti terapie, v oblasti náhradnej starostlivosti o deti a v ďalších činnostiach. Na našom území bola verejná sociálna správa pomerne dobre organizovaná. Starostlivosťou o mládež sa zaoberali rôzne inštitúcie. Už v tom čase sa začalo poukazovať na neprirodzenosť ústavného prostredia a zdôrazňovať prednosť rodiny. Ochranu deti žijúcich v cudzej starostlivosti upravoval zák. č. 256/1921 Zb. o ochrane detí v cudzej starostlivosti a detí nemanželských. Ochrana bola poskytovaná všetkým deťom do 14 rokov veku, ktoré mohli byť umiestnené v náhradnej starostlivosti len s povolením príslušného štátneho orgánu.

Po druhej svetovej vojne bol ako jeden z cieľov vytýčený aj cieľ vybudovať komplexný systém sociálneho zabezpečenia. Vývoj priniesol kvalitatívne aj kvantitatívne zmeny v oblasti pomoci ochrany detí , v oblasti sociálnej starostlivosti o rodinu a jednotlivcov v súvislosti s rôznymi negatívnymi javmi.

Nové právne úpravy po roku 1950 rozšírili možnosti rodinnej výchovy pre deti bez rodín, podporovala sa adopcia, bol prijatý opätovne zákon o pestúnskej starostlivosti, vznikla jednotná sieť ústavov pre deti a mládež, ktorá v nezmenenej podobe existuje prakticky dodnes. Úlohy sociálnoprávnej ochrany zabezpečovali v tom čase úradovne ochrany mládeže, zriadené pri ľudových súdoch, ktoré vykonávali súdnictvo v občianskoprávnych veciach.

Zákonom č. 265/1949 Zb. o rodinnom práve, ktorý bol účinný od 1.1.1950 sa vyčlenila právna úprava rodinnoprávnych vzťahov z občianskeho práva a došlo k zjednoteniu rodinného práva pre celé územie Československej republiky.

Po vydaní zákona o rodinnom práve bola sociálnoprávna ochrana detí upravená zvláštnym zákonom č. 69/1952 Zb., o sociálnoprávnej ochrane mládeže, ktorá spočívala najmä vo vykonávaní hromadného poručenstva a opatrovateľstva, v osobitnej ochrane detí ,ktoré nie sú v starostlivosti rodičov, v činnosti poradnej a pomocnej a v tom, že štát prispieva na úhradu osobných potrieb detí, ktoré to potrebujú.

Postupne dochádzalo aj k zmenám v oblasti ústavnej výchovy. Nové právne úpravy rozšírili možnosti výchovy pre deti bez rodín, podporovala sa adopcia, vznikla jednotná sieť ústavov pre deti a mládež, ktorá v nezmenenej podobe existuje prakticky dodnes. Nariadením Ministra spravodlivosti č. 70 z roku 1952, ktorým sa vykonával zákon o sociálnoprávnej ochrane mládeže boli založené tzv. Úradovne ochrany mládeže , ktoré tvorili súčasť justičného aparátu, boli zriadené pri ľudových súdoch a ich práca naväzovala tesne na súdnu prax, čím bola veľmi operatívna a bezprostredná. Neskoršie však boli Úradovne zrušené a starostlivosť o deti prešla na vtedajšie národné výbory.

Zákon o sociálnoprávnej ochrane bol zrušený zákonom č. 94/1963 Zb. o rodine. Do predmetu právnej úpravy zahrnul zákon o rodine aj problematiku sociálnoprávnej ochrany , čím sa stal zákonom, ktorý v sebe obsahuje súkromnoprávnu aj verejnoprávnu úpravu. Právny vývoj sociálnoprávnej ochrany zákonom o rodine smeroval k tomu ,že oblasť sociálnoprávnej ochrany bola ďalej upravená v predpisoch sociálneho zabezpečenia a vykonávaná orgánmi štátnej správy na úseku sociálnych vecí.

Od roku 1973 bola opätovne upravená aj pestúnska starostlivosť, čím sa rozšírili možnosti umiestňovania detí do náhradnej rodinnej starostlivosti. Do roku 1998 upravoval

pestúnsku starostlivosť zák. č. 50/1973 Zb. o pestúnskej starostlivosti v znení neskorších predpisov.

Významnú úlohu pokiaľ, ide o presadzovanie sa v sociálnej praxi zohrávalo znovuinštalovanie Ministerstva práce a sociálnych vecí v roku 1968. Od 1.1.1969 obe republikové Ministerstvá práce a sociálnych vecí v rámci ČSFR prevzali sociálnoprávnu ochranu detí do svojej pôsobnosti. V roku 1975 potom dochádza k plnej integrácii sociálnoprávnej ochrany detí a mládeže do predpisov sociálneho zabezpečenia (zák. č. 121/1975 Zb. o sociálnom zabezpečení, zák. č. 132/1975 Zb. o pôsobnosti orgánov v sociálnom zabezpečení a vyhláška MPSV SSR č. 134/1975 Zb., ktorou sa vykonávali uvedené zákony).

Aj keď svojim spôsobom šlo o obohatenie sociálnej starostlivosti o rodinu a deti, z legislatívneho hľadiska poňatie takejto úpravy v podstate zotrel hranice medzi súkromnoprávnou úpravou rodinných vzťahov a normami verejného práva. K ďalšej výraznej zmene právnej úpravy sociálnej starostlivosti došlo v r. 1988, keď bol prijatý zák. č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení a následne vyhl. 151/1988 Zb., ktorá podrobným spôsobom upravovala podmienky a spôsob poskytovania sociálnej starostlivosti aj o rodinu a deti.

Na rozdiel od právnej úpravy sociálnoprávnej ochrany, nemá právna úprava sociálnej prevencie tak rozsiahle historické pramene. Obsahová podstata sociálnej prevencie a jej historické počiatky však siahajú do predchádzajúcich storočí. Sociálna prevencia je pomerne moderným pojmom, ktorý je používaný v súvislosti s predchádzaním negatívnych javov a procesom v spoločnosti a v súvislosti s intervenciou v prípade existencie negatívnych javov a procesov.

Ostatná právna úprava sociálnoprávnej ochrany a zároveň prvá právna úprava sociálnej prevencie v zák. č. 195/1998.Z.z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov je do určitej miery ďalším pokračovaním právneho vývoja, ktorý nastal po prijatí zákona o rodine. Zákon o sociálnej pomoci znovu zaviedol pojem „sociálnoprávna ochrana“ a upravil jej činnosti.

Zákon o rodine aj keď viackrát novelizovaný, nepriniesol zásadnú zmenu v ustanoveniach týkajúcich sa sociálnoprávnej ochrany. Možno hovoriť len o novelizovanom znení § 45 ods. 3 zákonom č. 72/2002 Z.z. s účinnosťou od 1.4.2002. a o zrušení § 46 zákonom č. 127/2002 Z.z. s účinnosťou od 1.4. 2002, týkajúceho sa nariadenia predbežného opatrenia bývalým národným výborom (okresným úradom)..

SÚČASNÁ PRÁVNA ÚPRAVA A JEJ STAV.

Zákon o sociálnej pomoci znovu zaviedol pojem „sociálnoprávna ochrana“ a upravil jej činnosť. Ako už bolo uvedené, sociálnoprávna ochrana bola po prijatí zákona o rodine ďalej upravovaná v predpisoch sociálneho zabezpečenia. Všetky právne predpisy, ktoré upravovali podrobnosti poskytovania sociálnoprávnej ochrany, vychádzali z ustanovení zákona o rodine a zároveň reagovali na aktuálne potreby ochrany práv a záujmov detí.

Sociálnoprávnu ochranu detí a sociálnoprávnu prevenciu upravuje najmä zákon o sociálnej pomoci a zák. č. 195/1998 Z.z. a zák. č. 265/1998 Z.z. o pestúnskej starostlivosti a o príspevkoch v pestúnskej starostlivosti.

Zákon o sociálnej pomoci upravuje predovšetkým **sociálnu prácu** na účely poskytovania sociálnej pomoci, ako získavanie a spracovanie informácií o príčinách vzniku alebo možného vzniku hmotnej núdze alebo sociálnej núdze a o potrebe poskytovania sociálnej pomoci, voľbu a uplatňovanie foriem sociálnej pomoci a sledovanie účinnosti ich pôsobenia. (§ 3)

Podľa zákona o sociálnej pomoci sa sociálna pomoc uskutočňuje predovšetkým prostredníctvom sociálnej práce. Zákon upravuje sociálnu prácu pre potreby sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej prevencie z hľadiska vymedzenia samotného pojmu všeobecne a neupravuje podmienky a spôsob, za akých môže byť sociálna práca vykonaná.

Sociálna práca okrem toho, že je profilujúca sa vo vednom odbore s praktickou odbornou činnosťou, je tiež samostatnou profesiou, ktorej výkon závisí od samotnej kompetencie jej realizátorov. Je nutné preto upraviť osobitné kvalifikačné predpoklady sociálnych pracovníkov, a to ako vo sfére štátnej, tak aj neštátnej na účely vykonávania sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej prevencie. Určenie osobitných kvalifikačných predpokladov na výkon sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej prevencie je základným predpokladom, aby následne praktický výkon realizovali len profesionáli.

Zákon o sociálnej pomoci v ďalšom upravuje aj **sociálne poradenstvo**.

Sociálne poradenstvo je na účely vykonávania sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej prevencie upravené len ako informačné a distribučné. Preto súčasná právna úprava neumožňuje poskytovať sociálne poradenstvo tak, aby mohlo byť poskytované aj ako intenzívne, dlhodobé a vysoko odborné sociálne poradenstvo v súlade s cieľom sociálnej pomoci.

Špecializovanou inštitúciou, ktorá sa podieľa na vykonávaní sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej prevencie je Centrum poradensko-psychologických služieb pre jednotlivca, pár a rodinu (ďalej „CPPS“), ktoré okrem iných činností poskytuje poradensko-psychologickú pomoc rodinám v kríze, disfunkčným rodinám, rodinám zlyhajúcim v starostlivosti o deti, rodinám ohrozeným sociálno-patologickými javmi (drogová závislosť detí, domáce násilie, problémy s dlhodobou nezamestnanosťou a pod.). Súčasná právna úprava neupravuje činnosť CPPS pre účely sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej prevencie.

Zákon o sociálnej pomoci upravuje **sociálnoprávnu ochranu** ako činnosť na ochranu práv a právom chránených záujmov občanov, najmä maloletých (§ 13).

Sociálnoprávna ochrana je podľa zákona o sociálnej pomoci výchovná činnosť, rozhodovanie o okamžitom umiestnení dieťaťa do starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov a rozhodovanie o výchovných opatreniach, ako aj ďalšia činnosť sociálnoprávnej ochrany.[2/]

Výkon sociálnoprávnej ochrany bezprostredne závisí od právnej úpravy právnych vzťahov v oblasti rodinného práva. Osobitný význam má vzťah zákona o rodine a zákona o sociálnej pomoci.

Zákon o rodine v časti „Účasť spoločnosti pri výkone práv a povinností rodičov“ (§ 41 až § 50) upravuje dôvody intervencie štátu do rodiny, ako aj opatrenia, ktoré je oprávnený a povinný urobiť súd v záujme ochrany práv a záujmov maloletého dieťaťa. Zákon o rodine však neupravuje otázky praktického výkonu jednotlivých opatrení a v oblastí náhradnej rodinnej starostlivosti neupravuje podmienky a postup pri hľadaní náhradného rodinného prostredia maloletému dieťaťu v prípade zlyhania rodiny.

Novum, ktoré má svoj spoločenský rast a význam ešte len pred sebou, sú neštátne subjetky – občianske združenia a iné právnické osoby, bez ktorých sa v demokratickom štáte starostlivosti o deti, ich ochrany v širšom slova zmysle nezaobídeme. Neštátne

---

[2] výchovná činnosť je najmä pôsobenie na prirodzené sociálne prostredie, na zlepšenie vzťahov medzi rodičmi a deťmi a medzi manželmi navzájom, pôsobenie na obnovu rodinného prostredia, z ktorého boli deti vyňaté pre zlyhanie výchovnej funkcie rodiny, vykonávaná najmä v rodinnom prostredí dieťaťa. Organizovanie náhradnej rodinnej starostlivosti je vedenie prehľadu a vedenie spisovej dokumentácie o deťoch, ktorým treba zabezpečiť náhradnú starostlivosť a vedenie prehľadu a vedenie spisovej dokumentácie o občanoch vhodných vykonávať náhradnú rodinnú starostlivosť, sprostredkovanie a sledovanie vývoja detí v náhradnej rodinnej starostlivosti.

subjekty len teraz urobili prvé kroky a často len teraz hľadajú svoje správne miesto. Ich vzťah k štátnym orgánom sa formuje a aj v pripravovanom zákone sociálnoprávnej ochrany a musí byť jasné, aké kompetencie im prisúdime. Bude nutné položiť právne základy vzájomného vzťahu štátnej kompetencie a kompetencie neštátnych subjektov.

Zákon o sociálnej pomoci neupravuje povinnosť a postup orgánov štátnej správy, poťažne orgánov územnej samosprávy a neštátnych subjektov jednak pri hľadaní náhradného rodinného prostredia dieťaťu, ktoré nemôže vyrastať v prirodzenej rodine a neupravuje povinnosti a postup týchto orgánov pri výkone a hodnotení účinnosti výchovných opatrení pri sledovaní vývoja v náhradnej rodinnej starostlivosti a v ústavnej výchove, pri sanácii rodinného prostredia, z ktorého boli deti vyňaté pre zlyhanie výchovnej funkcie rodiny a ani pri pôsobení na prirodzené sociálne prostredie dieťaťa.

Dnes, po viac než päťročnej skúsenosti s implementáciou zákona o sociálnej pomoci, konkrétne ustanovení týkajúcich sa sociálnoprávnej ochrany, sociálnej prevencie a náhradnej starostlivosti, je nutné konštatovať, že súčasný stav, a to v kvalitatívnej aj kvantitatívnej rovine, v oblasti výkonu sociálnoprávnej ochrany, sociálnej prevencie aj náhradnej starostlivosti nemožno považovať za vyhovujúci.

Právna úprava sociálnoprávnej ochrany obsiahnutá v právnych predpisoch o ktorých sme sa v rámci jej vývoja až do súčasnosti už vyššie zmienili, prešla vývinom. V dôsledku toho je dnes vytvorený určitý, aj keď nie optimálny a postačujúci priestor na ochranu práv a záujmov dieťaťa, ktorý odôvodňuje prijatie osobitnej právnej úpravy sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej prevencie.

Dôvody na vypracovanie novej právnej úpravy sociálnoprávnej ochrany detí je možné zahrnúť do viacerých oblastí. Z nich uvádzame tie najdôležitejšie.

1. Harmonizácia s právom Európskej únie a zabezpečenie implementácie medzinárodných dokumentov do právneho poriadku SR.

Pre tvorbu zákona o sociálnoprávnej ochrane detí sú záväzné predovšetkým niektoré ustanovenia Listiny základných práv a slobôd, ďalej Dohovor o právach dieťaťa (ďalej len Dohovor) ktorým SR v dôsledku sukcesie sa po bývalej ČSFR stala zmluvnou stranou Dohovoru s účinnosťou od 1.1.1993. Slovenská republika prezentovala a obhajovala Východiskovú správu k Dohovoru pred výborom OSN pre práva dieťaťa 3.10.2000.

Jedným z odporúčaní výboru je prehodnotiť vlastné zákonodarné a správne opatrenia, aby zabezpečili uplatnenie článkov 3 a 12 Dohovoru.

Pozornosť, ktorú zmluvná strana Dohovoru venuje implementácii Dohovoru, môže mať podstatný vplyv na hodnotenie krajiny medzinárodnými inštitúciami.

Základom všetkého je určenie pomeru demokratického štátu k rodine a k výkonu rodinných práv. Listina základných práv a slobôd a taktiež Dohovor jednoznačne považujú rodinu za najprirodzenejšie prostredie, v ktorom má žiť dieťa a jeho rodičia, ktorí nesú primárnu zodpovednosť za jeho výchovu.

Preto pripravovaný zákon nepočíta s tým, aby akokoľvek zasahoval do výkonu rodičovských práv, ak si rodičia riadne plnia svoje povinnosti. Ratifikáciou Dohovoru sa náš štát zaviazal rešpektovať právne postavenie rodičov, (pozri čl. 5 Dohovoru), čo v pripravovanom zákone musí byť prísne dodržané. Tým sa vytvorí zákon, ktorý potvrdí demokratičnosť aj v oblasti ochrany práv dieťaťa a rodiny. Bude totiž vychádzať z predpokladu, že demokratický štát môže zasahovať do života rodín a do rodičovských práv len vtedy, ak to bude nutné v záujme života, vážnej ujmy na zdraví alebo ak sa dieťa ocitne bez akejkoľvek starostlivosti. Taktiež sa predpokladá, že štátne orgány budú chrániť

záujmy dieťaťa, pokiaľ žije v prostredí, ktoré ho fyzicky alebo psychicky ohrozuje a rodičia nie sú schopní alebo nechcú takýto stav napraviť.[3/]

Zákon bude konkretizovať ustanovenia § 32 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, že štát poskytuje dieťaťu zvláštnu ochranu a že dieťa tak nebude objektom výkonu rodičovských práv.

2. Nevyhovujúca a nepostačujúca právna úprava sociálnoprávnej ochrany a sociálnej prevencie v právnom rámci sociálnej pomoci, ktorá neposkytuje priestor na:

-osobitnú ochranu detí, uspokojenie potrieb detí, ktorým je treba zabezpečiť takú ochranu a starostlivosť, aká je nevyhnutná pre ich blaho a ktorá rešpektuje ich najlepší záujem podľa Dohovoru,
-zabezpečenie rovnocenného náhradného prostredia deťom, ak nie sú vychovávané v prirodzenej rodine,
-účinné predchádzanie, odstraňovanie príčin vzniku, zamedzovanie prehlbovania a šírenia a zabraňovanie opakovania porúch psychického, fyzického alebo sociálneho jednotlivca, skupín a väčších sociálnych celkov,
-zamedzenie sústavného nárastu sociálno-patologických javov, najmä u detí, kriminality mladistvých delikvencie maloletých, týrania, zneužívania, zanedbávania a ohrozovania detí, drogovým závislostiam, prejavom intolerancie a pod.

Identifikácia základných dôvodov, pre ktoré súčasná právna úprava nepostačuje potrebám praxe je viacerá, z ktorých je nutné uviesť aspoň
- neexistujúca úprava práv a postavenie mal. dieťaťa v právnych vzťahov sociálnoprávnej ochrany a sociálnej prevencie s vymedzením spôsobu ich uplatnenia,
- nepresne vymedzený rozsah intervencie štátu do rodiny a nejasné vymedzenie spôsobu prostriedkov zásahu do rodiny v závislosti situácie, ktorú je potrebné riešiť (nekonkrétne upravenie rozsahu intervencie spôsobuje problémy pri praktickej realizácii ochrany detí a zásahov do rodiny vo vopred ustanovených prípadoch),
- nepostačujúca všeobecná úprava sociálnej práce na účely sociálnej pomoci, ktorá nevystihuje podstatu sociálnej práce ako základnej metódy vykonávania sociálnoprávnej ochrany (súčasná právna úprava nezohľadňuje najmä skutočnosť, že sociálna práca musí byť vykonávaná na profesionálnom základe, t.j. profesionálnom),
- nedostatočne ustanovené podmienky výkonu sociálnej prevencie, sociálneho poradenstva a sociálnoprávnej ochrany pre neštátne subjekty, ktoré ich výkon, resp. poskytovanie, majú v predmete činnosti,
-nepostačujúca kontrola výkonu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej prevencie,

Je nutné podotknúť, že orgány, ktoré budú vykonávať činnosť sociálnoprávnej ochrany (a to vrátane štátnych subjektov) si musia osvojiť aj poznatky modernej sociálnej práce, zásady dodržiavania mlčanlivosti o skutočnostiach, ktoré zistia (s výnimkou podávania odôvodnených návrhov a stanovísk súdom resp. iným orgánom) a boli na to okrem odbornej vybaveností vybavení aj materiálne.

Na tomto mieste by sme chceli znovu zdôrazniť, že jedine špeciálny zákon môže určiť presné oprávnenia sociálnych pracovníkov, ich povinnosti a práva, ak má byť komplex prác v rámci sociálnoprávnej ochrany účinný.

[3/] Radvanová, S.; Co lze očekávat od zákona o sociálně právní ochraně dětí ?, Právní praxe č.9/1995,str.529

3. Zabezpečenie kontinentálnej previazanosti úpravy výkonu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej prevencie s ostatnými právnymi predpismi a koncepčnými zámermi v oblastiach, ktoré bezprostredne s ich výkonom súvisia.

Dôvodom jednoznačnej a podrobnej úpravy sociálnoprávnej ochrany je nevyhnutnosť zohľadniť pri tvorbe novej právnej úpravy zmeny najmä v oblasti trestného práva, občianskeho práva, v oblasti výchovy a vzdelávania a dôsledne ich premietnuť do novej právnej úpravy.

Dôvodom na novú právnu úpravu je aj zabezpečenie nadväznosti na právne predpisy, upravujúce štátnu službu a verejnú službu.

S novou úpravou je nutné nanovo upraviť pôsobnosť štátnych orgánov, samosprávnych orgánov a neštátnych subjektov tak, aby nová právna úprava plne zohľadňovala koncepčné zámery v oblasti modernizácie a decentralizácie verejnej správy.

Treba vykonať tiež rozsiahle zmeny najmä hmotnoprávnych, ale aj procesnoprávnych ustanovení právnych predpisov upravujúcich sociálnoprávnu ochranu detí a sociálnu prevenciu. Je nutné zdôrazniť, že výsledkom samostatnej právnej úpravy výkonu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej prevencie je zvýšiť efektivitu poskytovania sociálnej pomoci a rozšíriť možnosti pomoci adresátom sociálnej pomoci.

CIEĽ NOVEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY.

Cieľom novej právnej úpravy je právnou reguláciou vzťahov právom doposiaľ neupravených a zmenou a doplnením súčasnej právnej úpravy vytvoriť právny základ na

- dôslednú ochranu práv a záujmov maloletých detí v súlade s Dohovorom OSN o právach dieťaťa,
- implementáciu Dohovoru o únosoch detí z roku 1980,
- implementácia Dohovoru o medzištátnych osvojeniach z roku 1993,
- implementácia Európskeho dohovoru z roku 1980,
- účelnú, intenzívnu a systematickú pomoc a podporu deťom a rodinám,

zabezpečenie z rovnocenného náhradného prostredia deťom v prípade, že nie sú vychované v prirodzenej rodine.

Za účelom dosiahnutia cieľa bude potrebné v prvom rade vymedziť vzťah medzi novou právnou úpravou a zákonom o rodine ako aj zákonom o sociálnej pomoci a vymedziť rozsah a spôsob intervencie štátu do rodiny a povinnosti zainteresovaných subjektov.

V ďalšom treba:

- upraviť práva a postavenie maloletého dieťaťa v právnych vzťahoch sociálnoprávnej ochrany detí, sociálnej prevencie a vymedzenie spôsobu ich uplatňovania,
- upraviť sprostredkovanie medzištátnych osvojení (v intenciách súčasného procesu ich realizácie),
- upraviť podmienky a spôsob prípravy žiadateľov o náhradnú rodinnú starostlivosť,
- upraviť osobitné kvalifikačné predpoklady pracovníkov vykonávajúcich sociálnoprávnu ochranu detí a sociálnu prevenciu (je potrebné túto agendu pri tvorbe zákona nepodceniť).

Nová právna úprava bude upravovať najmä;

a) opatrenia na ochranu práv záujmov maloletých detí a spôsob ich vykonávania - **sociálnoprávnu ochranu detí**

b) preventívne opatrenia a spôsob ich vykonávania v závislosti od vývojového štádia negatívnych javov a procesov - **sociálnu prevenciu,**

c) zabezpečenie rovnocenného náhradného prostredia deťom v prípade zlyhania rodiny - **náhradnú starostlivosť** (ústavná výchova a náhradná rodinná výchova).

OBSAH NOVEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY.

Nová právna úprava bude obsahovať aj úpravu sociálnej práce na účely sociálnoprávnej ochrany detí, sociálnej prevencie a náhradnej starostlivosti.

Pre obsah navrhovanej právnej úpravy sa predpokladá úprava zákona do 4 častí [4/].

1.časť - V úvodných ustanoveniach bude upravený predmet úpravy. Z vymedzenia predmetu úpravy bude vyplývať, že jeho účelom je v medziach Ústavy a v medziach ratifikovaných medzinárodných dohovorov chrániť práva a záujmy adresátov sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej prevencie.

Ďalej budú, z dôvodov jasnosti a jednoznačnosti (aby sa zabránilo pochybnostiam pri výklade a problémom aplikácii) upravené základné pojmy v zákone. Je treba na účely zákona o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej prevencii upraviť najmä také pojmy ako sociálnoprávna ochrana detí, sociálna prevencia, sociálna práca, terénna sociálna práca, dieťa, náhradná starostlivosť, ústavná výchova, náhradná rodinná starostlivosť a pod.

Úvodné ustanovenia budú upravovať kto je účastníkom právnych vzťahov pri vykonávaní sociálnoprávnej ochrany detí, sociálnej prevencie a náhradnej starostlivosti. Osobitná pozornosť bude pritom venovaná úprave postavenia maloletého dieťaťa, vymedzeniu jeho práv a spôsobu ich uplatňovania v právnych vzťahoch sociálnoprávnej ochrany detí, sociálnej prevencie a náhradnej starostlivosti.

2.časť - V tejto časti budú upravené podmienky a výkon sociálnoprávnej ochrane detí, sociálnej prevencie a náhradnej starostlivosti.

Na účely zákona bude upravená sociálna práca ako základ profesionálneho výkonu sociálnoprávnej ochrane detí, sociálnej prevencie a náhradnej starostlivosti.

Súčasťou tejto časti bude vymedzenie situácií, v ktorých sa rôzne opatrenia môžu navrhnúť, musia ponúkať a situácie, kedy sa musí zasiahnuť a budú upravené podmienky a postup pri poskytovaní pomoci, podpory a ochrany jednotlivcom, rodinám, komunitám v závislosti od vývojového štádia negatívnych javov a procesov.

V oblasti organizovania náhradnej rodinnej starostlivosti budú upravené najmä podmienky a postup pri hľadaní náhradného rodinného prostredia dieťaťu, ktoré nemôže vyrastať vo vlastnej rodine, podmienky a postup sprostredkovania náhradnej rodinnej starostlivosti,.

Zároveň budú jednoznačne upravené osobitné opatrenia, najmä pre prípad, keď je nevyhnutné v záujme dieťaťa zasiahnuť do rodiny a upravené podmienky a postu pri vykonávaní medzinárodných dohovorov v oblasti práv detí, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Osobitná pozornosť bude venovaná úprave výkonu ústavnej výchovy ako výchovného opatrenia súdu, podmienkam a postupom sledovania účelu výchovných opatrení prijatých v záujme ochrany práv detí, podmienkam a postupom pri sanácií rodinného prostredia, z ktorého bolo dieťa vyňaté v dôsledku zlyhania výchovnej funkcie rodiny.

3.časť - V tejto časti bude upravená organizácia výkonu sociálnoprávnej ochrane detí, sociálnej prevencie a náhradnej starostlivosti. Budú upravené subjekty a ich

---

[4/] Legislatívny zámer na vypracovanie návrhu zákona o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej prevencii, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, jún 2002

pôsobnosť, vrátane úpravy pôsobnosti Centra pre medzinárodnú ochranu detí a mládeže. Osobitne bude upravená pôsobnosť orgánov územnej samosprávy.

Súčasťou tejto časti bude aj úprava osobitných kvalifikačných predpokladov pracovníkov vykonávajúcich sociálnoprávnu ochranu, sociálnu prevenciu a náhradnú starostlivosť.

4.časť - V štvrtej časti budú upravené podmienky výkonu sociálnoprávnej ochrane detí, sociálnej prevencie, sociálneho poradenstva, sociálnej terapie a poskytovanie sociálnych služieb, ktoré súvisia so sociálnoprávnou ochranou detí a sociálnou prevenciou neštátnymi subjektami. Predpokladá sa tiež nová úprava a zavedenie procesu akreditácií.

V ďalších častiach bude upravené financovanie a konanie vo veciach sociálnoprávnej ochrany detí, sociálnej prevencie a náhradnej starostlivosti.

V záverečných častiach budú upravené najmä povinnosti, zodpovednosť, súčinnosť a spolupráca občanov a štátnych orgánov, orgánov územnej samosprávy a ďalších právnických osôb a fyzických osôb, pravidlá a spôsob kontroly výkonu sociálnoprávnej ochrany, sociálnej prevencie náhradnej starostlivosti.

Cieľom novej právnej úpravy je, popri vymedzení kompetencií štátu a úpravy štátnej garancie výkonu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej prevencie, vytvorenie priestoru na posilnenie úlohy orgánov územnej samosprávy a neštátnych subjektov v oblasti výkonu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej prevencie, a to výrazným prenosom pôsobnosti najmä na orgány územnej samosprávy.

Vláda v týchto dňoch predložila do Národnej rady SR vládny návrh zákona o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Predmetnú úpravu si vyžiadala potreba modernizácie výkonu štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti, ako súčasť systémového riešenia s pripravovanými zmenami v iných oblastiach. Navrhuje sa, aby štátnu správu v tejto oblasti vykonávali orgány štátnej správy, a to Ústredie sociálnych vecí a služieb zamestnanosti SR a územné úrady sociálnych vecí a služieb zamestnanosti.

Osobitne sa ustanovuje územná pôsobnosť územného úradu na účely organizovania náhradnej rodinnej starostlivosti a zriaďovania zariadení sociálnych služieb, v ktorých sa realizuje rozhodnutie súdu vo veciach maloletých detí. Vzhľadom na skutočnosť, že organizovanie náhradnej rodinnej starostlivosti a plnenie zriaďovateľskej pôsobnosti k zariadeniam sociálnych služieb, v ktorých sa realizuje rozhodnutie súdu vo veciach maloletých detí nie je vhodné a ani účelné centralizovať ani vykonávať na každom územnom úrade a navrhovaný model nepočíta s existenciou úradov štátnej správy na krajskej úrovni (uvedené činnosti vykonáva v rámci svojej pôsobnosti toho času krajský úrad), je treba predmetný výkon v záujme ochrany práv dieťaťa upraviť osobitne.

Navrhované zmeny v organizácii miestnej štátnej správy v odvetvovej pôsobnosti Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR vychádzajú z nevyhnutnej potreby riešiť otázku výkonu štátnej správy v danej oblasti po zániku okresných úradov.

Uvedený vládny návrh by mal nadobudnúť účinnosť dňom 1.1. 2004.

Sociálnoprávna ochrana detí je aj v ostatných európskych štátoch predmetom právnej úpravy. Postupom času zrejme bude vypracovaná komparatistická štúdia. Aj keď sa jednotlivé právne úpravy v podrobnostiach od seba líšia, je však možno nájsť medzi nimi spoločné rysy. Zásadou je dodržanie požiadaviek Dohovoru a právach dieťaťa. V Českej republike upravili sociálno-právnu ochranu detí zákonom č. 359/1999 Zb., ktorý nadobudol účinnosť 1.4.2000. Odozvou skúseností s dvojročnou aplikáciou zákona je navrhovaná novela tohto zákona. Zhodnotenie poznatkov získaných pri uplatňovaní zákona v praxi dovoľuje navrhnúť také zmeny a doplnenia, ktoré prispejú k jeho efektívnejšiemu pôsobeniu a k posilneniu kvality sociálno-právnej ochrany detí.

Bolo by vhodné a osožné pre tvorbu nášho zákona o sociálnoprávnej ochrane detí riadne preštudovať a premyslieť aj obdobné zákony iných štátov a položiť si tak otázku, prečo upravovať sociálnoprávnu ochranu a ako.

Máme za to, že vypracovanie a schválenie zákona o sociálnoprávnej ochrane detí je zmyselné a potrebné a vytvorí komplex demokratických kodifikácií ochrany detí v rámci slovenského právneho poriadku. Existencia tohoto zákona však nebude možná bez väčšej a súbežnej novelizácie zákona o rodine. Čím skôr sa legislatívne nanovo upravia rodinnoprávne vzťahy, tým viac napomôžeme posilniť pomer demokratického štátu k rodine a k výkonu rodinných práv.

Použitá literatúra:

- Legislatívny zámer na vypracovanie návrhu zákona o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej prevencii, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, jún 2002
- Zák. č. 69/1952 Zb. O sociálnoprávnej ochrane mládeže
- Radvanová, S.: Co lze očekávat od zákona o sociálně právní ochraně dětí?. Právní praxe č. 9/1995
- www.justice.gov.sk: Základné zásady a ciele rekodifikácie Občianskeho zákonníka

PhDr. Ján Čipkár, PhD.

Úloha N. O. Losského pri formovaní eticko-filozofickej mysle 20. storočia na Slovensku[1]

N. O. Losskij (1870 - 1965) stal sa uznávaným tvorcom filozofického smeru, ktorému sám dal názov "intuitívny realizmus". V jeho intenciách vypracoval filozofický systém, ktorý vzbudzoval pozornosť konzistentnosťou a koherentnosťou všeobecných ideí, pojmov, kategórií, na ktorých bol vybudovaný (usiloval o zblíženie nábožensko-filozofických zásad ruského pravoslávneho mysticizmu s niektorými aspektmi Bergsonovho intuitivizmu, noetickej teórie angloamerického neorealizmu a so závermi "mnohých stránok Kantovho kriticizmu".[2] Systematický, ucelený náčrt svojej filozofickej koncepcie intuitivizmu vypracoval v diele **Obosnovanije intuitivizma** v roku 1904 a dopracoval ho v ďalších svojich prácach.[3]

I. Losskij v kontexte svetovej filozofie. Descartova substanciálna metafyzika otvorila brány aristotelovsko-scholastickej tradícii a výrazne vplývala na formovanie novších filozofických prúdov. Ako píše slovenský filozof Ján Bodnár, ak v ontológii sa Descartova substanciálna filozofia ukazovala byť konzistentná a logicky koherentná a ako taká skutočne iniciovala vznik hlavných myšlienkových prúdov novoveku ako vo filozofii, tak aj vo vede, v rodiacej sa noetike už od začiatku (ba aj u samotného Descarta), dostávali sa na povrch rozpory, protirečivé momenty, nekonzistentnosť so samotnou ideou substanciality v jej descartovskom chápaní. Aký je vlastne status duchovnej substancie pri riešení vzťahu subjektu a objektu, resp. subjektívnej a objektívnej stránky v štruktúre našej skúsenosti? Je vôbec možné na báze substancializmu preklenúť transcendenciu subjektu a objektu? Je duša nepopísaná doska, na ktorú skúsenosť subjektu píše záznamy o skutočnosti (J. Locke), alebo svojimi aktivitami konformuje skutočnosť podľa spôsobov, resp. zákonov, ktoré produkuje myseľ (Kant)? Je reálny obraz o skutočnosti výsledkom bezprostredného nazerania alebo postupným procesom, začínajúc aktivitami našich

---

[1] Tento príspevok predstavuje výstup z riešenia čiastkovej úlohy grantového projektu VEGA č. 1/0107/03 "Právna kultúra a európsky integračný proces". Bližšie o diele a tvorbe N. O. Losského pozri: Čipkár, J.: *Losského etika dokonalého dobra.* In: Právna kultúra a európsky integračný proces, I. (Etické a filozofické aspekty práva a právnej kultúry). Zborník vedeckých prác riešiteľov grantového projektu VEGA. UPJŠ, Právnická fakulta, Košice 2003.

[2] LOSSKIJ, N. O.: Absolútne kritérium pravdy. Matica slovenská, 1946, s. 62 - 63.

[3] Losskij ako 72 ročný prišiel na Slovensko do Bratislavy, kde napísal a po slovensky knižne uverejnil Podmienky dokonalého dobra (1944), Absolútne kritérium pravdy (1946) a ďalšie štúdie, ktoré boli rozšírením jeho už prv uverejnených myšlienok. Predtým napísal: Základy intuitivizmu, Logika, Hmota, Intuícia a život, Svet ako organický celok, Úvod do filozofie a iné.

V Podmienkach dokonalého dobra aplikoval svoju náboženskú filozofiu na problémy etiky. V štúdii Absolútne kritérium pravdy, obsahujúcej základné pojmy, dôležité pre pochopenie intuitivizmu, chcel dokázať možnosť absolútnej noetickej evidencie, vyplývajúcej z jeho poňatia intuície.

I keď jeho spisy našli na Slovensku aj svojich prívržencov a propagátorov, oveľa podstatnejšia bola kritická reakcia, s ktorou sa stretli u vedecky a materialisticky orientovaných filozofov. Aj jeho odporcovia priznávali veľký filozofický rozhľad, myšlienkové novátorstvo a tvorivý potenciál autora tohto systému. Aj keď počas svojho pôsobenia na Slovensku sa vzhľadom na noetické spory medzi jeho žiakom Jozefom Dieškom a odporcom jeho "noetického realizmu" Igorom Hrušovským prezentoval predovšetkým noetickými úvahami, ťažiskom jeho filozofického uvažovania po celý jeho život boli predovšetkým metafyzické, ontologické a axiologické problémy.

Bližšie o živote a diele Losského pozri: MORNÁR. P.: Dielo Nikolaja O. Losského - prvý originálny plod autoafirmácie ruského ducha. In: LOSSKIJ, N.O.: Filozofia intuitivizmu. Poprad, Christiania 2000.

Na konci 90. rokov 20.st. vyšlo dielo Dejiny filozofie na Slovensku v XX. storočí (Filozofický ústav SAV, Bratislava 1998), kde sa Ján Bodnár zaoberá intuitívnym realizmom na Slovensku (tvorbou J. Diešku a N. O. Losského). Predtým pod názvom Intuitívny realizmus na Slovensku (O tvorbe J. Diešku a N. O. Losského) vyšla stať Jána Bodnára v časopise Filozofia v rámci riešenia grantového projektu VEGA č.2/2050/96.

zmyslov a končiaci konceptuálnym spracovaním poznatkového materiálu zmyslovej skúsenosti? Situácia v gnozeológii sa stávala rozpornou, čo dokazuje aj celý vývin európskej a americkej filozofie 19. a 20. storočia.[4]

Koncom 19. storočia a v priebehu prvej polovice 20. storočia sa v noetických úvahách stále zvyšuje úsilie o prekonanie dôsledkov tradičného substancializmu, a to v takých jeho podobách, v akých sa prezentoval na pôde novovekého empirizmu (J. Locke, B. Hume, G. Berkeley), kantovstva, ale aj fenomenológie E. Husserla.

N. Losskij poukázal už v prvých svojich noetických spisoch na neudržateľnosť teórií sprostredkovaného poznania. Tieto teórie zahrnuje Losskij pod spoločný názov "individualistický empirizmus" a ukazuje, že ich mylné predpoklady (kauzálny výklad poznania ako pôsobenie vonkajšieho predmetu na subjekt a jeho psychofyziologické uspôsobenie a tzv. noetický psychologizmus) vedú nevyhnutne k neudržateľným dôsledkom noetického idealizmu, t. j. ku skepticizmu a k solipsizmu.

V prácach Losského sa uvádzajú, avšak bez dôkladnejšej analýzy aj predstavitelia anglo-amerického neorealizmu, ktorí údajne tiež zastávajú tézu, že vonkajšiu skutočnosť poznávame bezprostredne, v origináli. Losskij im síce pripisuje zásluhu za to, že "vypracovali niektoré čiastočné problémy noetiky, najmä skúmanie rozdielov vo vnímaní toho istého predmetu rozličnými pozorovateľmi a dôkazy toho, že tieto rozdiely nedávajú právo pokladať obsah vnímania za subjektívny"[5] ; súčasne sa im vytýka, že priveľmi približujú predmet vonkajšieho sveta pozorovateľovi, čo podľa neho vedie k eliminácii subjektu v poznávacom procese.

Losskij jednoznačne dáva najavo, že učenie neorealistov sa hlboko odlišuje od intuitivizmu a nazýva ho bezsubjektovým. *"Bezsubjektový neorealizmus nie je schopný objasniť, ako je možné bezprostredné poznávanie predmetu vonkajšieho sveta v pôvodine: priveľmi približuje predmet vonkajšieho sveta k pozorovateľovi, pokladajúc ho za priesečník pozorovateľa a vonkajšieho sveta, takže predmet sa stáva časťou samej pozorujúcej bytosti"* [6].

Existuje zhoda v základnom metafyzickom prístupe ku skutočnosti v jej univerzálnom určení u intuitívneho realizmu a neorealizmu. Skutočnosť sa chápe ako organický celok, ako univerzálna, vnútorná jednota všetkých zložiek, ktoré ju tvoria. Samotné tieto zložky majú ontologický status organických celkov, špecificky štruktúrovaných, prezentujúcich sebe vlastnú individuálnu kvalitu, odlišnosť, jedinečnosť a ničím nenahraditeľnú pozíciu v štruktúre celku. Môžeme ich nazvať organizmami (v prípade neorealistov) alebo substanciálnymi činiteľmi (v prípade intuitivistov), čím sa má zdôrazniť ich vnútorná členitosť, ale i viazanosť ich zložiek. Takými sú elementárne častice, atómy, molekuly, živé organizmy, človek i Boh. Podľa stupňa vnútornej zložitosti, funkčnosti ich aktivít, stupňa sebautvárania sa konštituuje hierarchicky štruktúrovaný organický celok univerza. Oba filozofické prúdy sa dovolávajú určitej príbuznosti s Leibnizovou koncepciou monád, čím chcú naznačiť, že odmietajú relativizáciu ich individuality, akú vyžaduje Fichteho Absolútne Ja, Hegelova Absolútna idea či Husserlovo transcendentálne "ja". Podľa Losského napr. "individuálne ja je samostatné bytie, neredukovateľné na prejavy dajakého, celý svet objímajúceho, nadindividuálneho Ja. Ono je spojené so všetkými bytosťami celého sveta cestou koordinácie s nimi".[7]

Výklad tohto "spojenia" poukazuje na zásadnú odlišnosť Losského metafyzickej koncepcie "hierarchického personalizmu" od "organizmickej filozofie" anglických

---

[4] BODNÁR, J.: Intuitívny realizmus na Slovensku (O tvorbe J Diešku a N. O. Losského). In: Filozofia, 51, 1996, č. 10, ss. 634 - 635.
[5] Tamtiež, s. 632 - 633.
[6] LOSSKIJ, N. O.: Absolútne kritérium pravdy. Matica slovenská, 1946, s. 62 - 63.
[7] LOSSKIJ, N. O.: Absolútne kritérium pravdy. Matica slovenská, 1946, s. 62 - 63.

neorealistov. Odlišnosť oboch koncepcií spočíva vo výklade základných ontologických zložiek "organickej sústavy sveta" - substanciálnych činiteľov, resp. organizmov. Losského metafyzický systém - spiritualistický monizmus - je výrazne poznačený tradičným chápaním substancie. Substanciu chápe ako čisto duchovný substrát zložiek bytia, ktoré nazýva substanciálnymi činiteľmi: sú samototožné, podmienené iba samé sebou, nemajú ani časovú, ani priestorovú formu, majú status ideálneho bytia a aako také sa "nezdokonaľujú", sú "vždy jedno a to isté". Ich život je diferencovaný podľa miesta, aké zaujímajú v hierarchickej štruktúre bytia. Samotné určenie tohto miesta sa dá ťažko vysvetliť bežnou úvahou: rozhodujúcu úlohu tu zohráva axiologický ekvivalent, na výklad ktorého Losskij používa termíny ako "hriech", "zlo", "telesnosť", "ríša Satana" a pod. Ich pričinením sú substanciálni činitelia "vťahovaní" do sféry "reálneho bytia" a dostávajú podobu "metapsychofyzického" bytia. V tejto podobe, bez toho, aby sami zmenili svoju podstatu, vlastnými aktivitami produkujú psychické a fyzické procesy a tým "udalosti", reprezentujúce reálne bytia, "každodenný život" substanciálneho činiteľa. Zmysel toho všetkého Losskij objasňuje v knihe **Podmienky dokonalého dobra.**

Organizmická filozofia stavia na zásadne odlišnej metafyzickej pozícii. Odmieta substančný model idealizmu i materializmu. Proti statickému charakteru substanciálnych zložiek či substrátov reprodukujúcich svoju podstatu, samototožnosť, stavia dynamické, vnútorne diferencované a súčasne permanentne sa zjednocujúce štruktúry - organizmy - nachádzajúce sa neustále v procese sebautvárania. Zdôrazňovaním primárnosti stávania sa (procesuality) pred bytím sa organizmická filozofia chce dištancovať od tých novovekých filozofií, ktoré sú poznačené ťažkosťami opisovania sveta v pojmoch subjekt a predikát, substancia a kvalita, jednotlivé a všeobecné, teda od filozofií budujúcich buď na substančnom substráte ducha alebo na substancii hmoty.

Pri opise každého organizmu treba brať do úvahy vzájomné pôsobenie, vnútornú previazanosť materiálnych a duchovných procesov, prostredníctvom ktorých sa konštituuje ich štruktúra, prebieha proces sebautvárania, vznikania zložitejších organizmov. Duchovná zložka pritom zvýrazňuje aktivity, ktoré zjednocujú rozmanité zložky do funkčných celkov a u vyšších organizmov zvýrazňuje hodnotové, cieľové aspekty sebautvárania a má podobu psychických, mentálnych či intelektuálnych aktivít. Organizmus je v neustálom procese sebautvárania, preto jeho "životnú históriu" možno opísať iba prostredníctvom aktuálnych udalostí, ktoré predstavujú časovú postupnosť tohto procesu. Inak povedané, organizmus ako celok pretrváva, ako aktuálna udalosť v každom okamihu " umiera", aby sa znovu "narodil" bohatší o novú prítomnosť.

Proces organickej evolúcie, sebautvárania organizmov, ich včleňovania do kvalitatívne vyšších organických štruktúr (spoločenstiev) nemá iný cieľ ako dosahovanie "uspokojenia" ako výrazu životnej istoty, ktorá sa graduje získavaním a zdokonaľovaním harmonizácie vnútorne diferencovaných, rozporných tendencií. Boh v koncepciách neorealistov figuruje nie ako činiteľ-tvorca, ale ako ideál, ktorý sa uskutočňuje, aby sa dosiahol najvyšší stupeň harmonickej jednoty sveta, realizujúci idey dobra, pravdy a krásy.

II. Gnozeologická teória Losského. Losskij napísal značný počet prác venovaných noetickej problematike, avšak akoby samotná teória poznania stála skôr na okraji jeho myšlienkového úsilia. Akoby pobadal ťažkosti, ktoré prináša jeho intuitivizmus na pôde, kde ja predsa len potrebná serióznejšia a dôkladnejšia argumentácia, kde pokrok bádania prekonal jeho zastaraný poznatkový materiál za začiatku nášho storočia, kde sa vyžadujú primerané verifikačné a dôkazové procedúry. Logicky, že ťažiskom jeho záujmu, inšpirovaným jeho náboženským svetonázorom a novoplatónskym mysticizmom zostávajú

predsa len úvahy o absolútnych hodnotách dobra, pravdy a krásy a o hľadaní možnosti ich odhalenia cestou intelektuálnej a mystickej intuície. [8]

Možno v tejto súvislosti a pri sledovaní tohto cieľa má hypotetický zmysel dokazovanie substanciálnej povahy "ja": *"Treba predovšetkým hlbokej analýzy, aby sme spočiatku vylúčili z predstavy v "ja" telo, potom tiež duševné zážitky a nakoniec treba priviesť analýzu do takej hĺbky, pri ktorej nazeráme "ja" ako nadčasového, substanciálneho činiteľa, nekaziac pojem o ňom nijakými prídavkami".* [9]

Predpoklad existencie nadčasového a nadpriestorového činiteľa ako "zjednocujúceho centra vedomia", ako čisto duchovnej entity má kľúčový význam v intuitívnom realizme predovšetkým pri zdôvodňovaní bezprostrednej povahy poznania, zmocňovaní sa predmetu poznania v origináli. Podľa Losského je ekvivalentom pojmu substancia. Avšak dodáva, že "majúc na zreteli to, že mnohí ľudia zvykli rozumieť pod týmto slovom mŕtvy, pasívny substrát, dávam prednosť - nahradeniu slova substancia termínom substančný činiteľ, majúc na zreteli ten zmysel pojmu substancia, ktorý mu bol daný Leibnizom".[10]

Oponuje Descartovej myšlienke, že "že jestvuje substancia, duch alebo duša, ktorá je nositeľom len psychických procesov, a druhá substancia - matéria, ktorá je nositeľom len materiálnych procesov. V skutočnosti sme objavili, že jeden a ten istý substanciálny činiteľ, "ja", je schopný tvoriť ako psychické, tak aj fyzické procesy".[11] V takomto chápaní som "ja", substanciálny činiteľ bytie metapsychofyzické (termín W. Sterna). Losskij chápe substanciálneho činiteľa , teda aj môjho "ja" ako tvorcu psychických a fyzických procesov, tvorcu "reálneho bytia" ako množiny časovo a priestorovo usporiadaných udalostí. Takéto chápanie tvorí základ jeho axiológie, rozpracovanej v diele **Podmienky dokonalého dobra.**[12]

V sústave vedomia sa nachádzajú tri fundamentálne zložky, umožňujúce poznávací proces: subjekt, objekt a vzťah medzi subjektom a objektom. Podľa Losského subjekt je ekvivalentom toho, čo označujeme ako bytie môjho "ja". Zdravý rozum či prirodzené stanovisko, na ktoré sa odvolávajú stúpenci intuitívneho alebo naivného, prírodného realizmu, evidentne naznačujú, že sám pojem subjekt je čistou abstrakciou, ak ho nespájame s pojmom človeka.[13]

Subjekt poznania. Losského metafyzická pozícia tzv. "spiritualistického monizmu" je vyjadrená v metodickom postupe (hlbokej analýze) vylučovania najprv telesných, potom aj duševných zážitkov z predstavy o "ja": po tomto "odmaterializovaní" a "odpsychologizovaní" ja obnažíme "Ja" ako čisto duchovný substrát, ako nadčasového a nadpriestorového činiteľa. Zbavený prekážok telesných a psychických vplyvov môže uchopovať objekt poznania v jeho pôvodine, v origináli. Losskij ho nazýva

---

[8] BODNÁR, J.: Intuitívny realizmus na Slovensku (O tvorbe J Dieškа a N. O. Losského). In: Filozofia, 51, 1996, č. 10, s. 645.
[9] LOSSKIJ, N. O.: Absolútne kritérium pravdy. Matica slovenská, 1946, s. 62 - 63.
[10] Tamtiež, s. 33.
[11] Tamtiež, s. 34.
[12] Losskij, O. N.: Podmienky dokonalého dobra. Matica slovenská 1946.
[13] Ján Bodnár v tejto súvislosti zdôrazňuje, že "práve bytie človeka, zvýrazňujúce vnútornú jednotu, vzájomnú podmienenosť, koordináciu telesných a duchovných zložiek a ich príslušných aktivít, je tým substrátom a zjednocujúcim centrom, z analýzy ktorého musí vychádzať aj noetické uvažovanie...Rozvíjať noetickú reflexiu o vedomí, resp. o subjekte vedomia bez prihliadnutia na podstatné stránky ľudského bytia, ktoré sú zdrojom, predpokladom vzniku, vývinu a aktivít aj samotného vedomia, je skôr zdrojom voľných špekulácií ako serióznym rozborom zložitých štruktúr poznávacieho procesu" ([3], 646). Losskij správne postrehol úskalia naturalizmu a psychologizmu pri analýze pojmu subjekt, nepostrehol však, že ak subjektu dáme ontologický status čisto duchovného činiteľa, nevyhnutne redukujeme aj ľudské bytie na duchovnú substanciu, čím sa otázka vzťahu subjektu a objektu, vzťahu človeka k vonkajšiemu bytiu stáva neriešiteľným problémom. Dôkazom toho je metafyzická pozícia " spiritualistického monizmu", ku ktorej sa Losskij hlási.

"samosvedectvom " predmetu osebe. *"Kritérium absolútnej pravdivosti poznania je očividnosť, t. j. že sa skladá z toho, čo jestvuje vo vedomí".* [14]

Problematika chápania "ja" ako nadčasového a nadpriestorového, čisto duchovného činiteľa má dva aspekty. Prvý ako noetický stavia na jednoduchej dedukcii. Objekty poznania, ktoré sa vo vedomí prezentujú ako udalosti (radosť, smútok, let škovránka), majú vždy časovú a priestorovú formu, vznikajú a zanikajú, *"no 'ja', uvedomujúce si všetky tieto udalosti, samo neplynie v čase, neodpadá do minulosti a nerodí sa vždy znovu a znovu: ono sa nezdokonaľuje, ale nevyhnutne je ako jedno a to isté 'ja', stojace nad prechodným plynutím udalostí v čase. A tak je nie udalosťou, ono prináleží ontologicky (bytostne) k inej oblasti bytia, ako sú udalosti...'ja' je ideálne bytie".* [15]

Ideovú platformu tejto noetickej dimenzii výkladu "ja" ako nadčasového a nadpriestorového činiteľa tvorí Losského koncepcia hierarchického presonalizmu. Podľa nej svet ako organický celok je množinou substanciálnych činiteľov, reprezentujúcich ideálne bytie; k takým patrí elektrón, protón práve tak ako moje "ja". Potom: *"Celý svet je taká organická jednota, že všetko je imanentné všetkému"*,[16] každý substanciálny činiteľ ako čisto duchovné nadčasové a nadpriestorové bytie *"môže hojne nahliadať do útrob cudzieho bytia"*.[17]

Teda, Losskij koncipuje svoju predstavu substanciálneho činiteľa ako rozhodujúcu zložku svojho metafyzického systému.

Svoju gnozeologickú teóriu Losskij vybudoval na dvoch základných tézach. Prvá téza: *"...veci vonkajšieho sveta jestvujú nezávisle na poznávacom subjekte, t.j. majú svoju vlastnú existenciu bez ohľadu na to, či sú niekým poznávané alebo uvedomované."*

Druhá téza znie: *"v poznaní sú tieto veci samy predmetom nášho poznania tak, že ich poznávame priamo, bezprostredne tak, ony existujú nezávisle na našom poznaní".*[18]
Ako konštatuje slovenský filozof Ján Bodnár, prvá téza predstavuje noetické východisko, spoločné pre všetky varianty filozofického realizmu, ako sa formovali v dejinách filozofie až po súčasné smery neorealizmu, kritického realizmu či tzv. moderného realizmu. Avšak druhá téza, ktorá sa vzťahuje na samotnú povahu poznania, podstatu poznávacieho procesu, stala sa stredobodom polemík a konfrontácií medzi stúpencami intuitívneho realizmu a stúpencami kritického realizmu.[19]

Dalo by sa povedať, že Losského noetika mala v prvom rade byť príkladom metafyzických a ontologických postulátov jeho učenia. Práve noetická problematika sa stala zaťažovacou skúškou jeho metafyziky. Kým totiž na pôde metafyziky mal voľný priestor pre maximálne metodologické využitie toho, čo v jeho chápaní predstavovala intelektuálna a mystická intuícia, totiž na bezprostredné zameriavanie pozornosti na ideálnu (v platonovskom slova zmysle) a božiu ríšu, na pôde noetiky musel brať do úvahy konkrétny materiál zmyslovej a rozumovej skúsenosti, zložitosť a dynamiku predmetnej skutočnosti, ako aj zložitosť štruktúry poznávacieho procesu. Ak sa toto všetko v teórii poznania nezohľadní, téza, že reálne predmety nazeráme v ich origináli, bezprostredne, stráca podľa Jána Bodnára akýkoľvek zmysel a opodstatnenie. [20]

Teda, podľa Losského existuje aj iná alternatíva riešenia noetickej problematiky na báze filozofického realizmu, alternatíva, ktorá by umožňovala poznávať vonkajšie objekty

---

[14] LOSSKIJ, N. O.: Absolútne kritérium pravdy. Matica slovenská, 1946, s. 29.
[15] Tamtiež, s. 32.
[16] Tamtiež, s. 39.
[17] Tamtiež, s. 37.
[18] DIEŠKA, J.: Kritický či intuitívny realizmus? Bratislava 1944, s. 31.
[19] BODNÁR, J.: Intuitívny realizmus na Slovensku (O tvorbe J Diešku a N.O. Losského). In: Dejiny filozofie na Slovensku v XX. storočí. Bratislava: Infopress, 1998, s. 73.
[20] BODNÁR, J.: Intuitívny realizmus na Slovensku (O tvorbe J Diešku a N. O. Losského). In: Filozofia, 51, 1996, č. 10, s. 640.

priamo bezprostredne, tak, ako existujú v origináli. Predpokladá vzdať sa "obrazov", "reprezentácií", " symbolov" ako sprostredkujúcich článkov, vyčistiť priestor medzi subjektom a objektom od intervenujúcich činiteľov telesnej a psychickej povahy, a tak umožniť subjektu nazerať na objekt bezprostredne, v origináli. Vzniká otázka, na čom bude potom spočívať vzťah subjektu a objektu, akými prostriedkami sa subjektu môže zmocňovať objekt bezprostredne, uchopiť ho v origináli? Riešenie tohto problému umožňuje zavedenie a výklad takých pojmov ako je spontaneita subjektu, intencionálny akt, imanencia, noetická koordinácia subjektu a objektu.[21]

Spontaneita subjektu je výraz, ktorý sa používa na zdôraznenie aktívnej povahy subjektu (stále musíme mať na mysli, že ide o "ja" ako substanciálneho činiteľa). U Losského ma aktivita subjektu tvorivé potencie.[22] *"Byť príčinou udalosti, to značí byť substanciálnym činiteľom, ktorý tvorí udalosť...udalosti sa netvoria predchádzajúcimi udalosťami, ale dajakým substanciálnym činiteľom, t.j. nadčasovým bytím".* [23]

Intenciálne akty (akty pozornosti, rozlišovania, uvedomovania, spomínania, pamäti a pod.) zvýrazňujúce spontánnu aktivitu subjektu, sú tými produktmi subjektu, prostredníctvom ktorých subjekt zameriava pozornosť na objekt. *"Intencionálne akty vnímania...zamerané na predmet nemenia nič v ňom; preto poznávame predmety v pôvodine, t.j. také, aké existujú nezávisle od nášho "ja" a nášho poznania".* [24]

Imanencia ako špecifický vzťah subjektu a objektu, v rámci ktorého je možné preklenúť priepasť medzi nimi. "...Vytvárajú spolu vedomie ako jednotný celok, takže vzniká medzi nimi určitý súvis, istá relácia...čisto duchovná relácia "imania vo vedomí", relácia, ktorá nám je celkom pochopiteľnou, keď povieme: ja mám tento alebo onen predmet vzornom poli môjho vedomia". [25]

Noetická koordinácia subjektu a objektu v podstate zdôvodňuje nutnosť imanencie a intuície a pomáha osvetliť aktivity subjektu na základe organického poňatia sveta ako celku. "Noetickou koordináciou rozumie Losskij také spojenie subjektu a objektu v poznaní, že oba spolu vytvárajú celok vedomia".[26] *"Koordinácia subjektu a objektu poznania ešte nie je poznaním, t.j. ešte nie je intuíciou: no dáva možnosť subjektu usmerňovať akty vedomia, pozornosti, rozlišovania na objekt, t.j. vykonať akt intuície. Pretože subjekt je bytie nadčasové a nadpriestorové, tak aj jeho koordinácia s objektmi nie je priestorová blízkosť, ani nie je spolujestvovanie v čase: je to spojenie subjektu so svetom, ktorý stojí nad každou priestorovou i časovou rozdrobenosťou. Preto, je možné poznanie o predmetoch ďalekých od môjho terajšieho života".* [27] To znamená, že poznanie v pravom zmysle tohto slova sa týka iba sféry vzájomných vnútorných relácií medzi substanciálnymi činiteľmi, teda toho, čo tvorí ontologickú podstatu reálnych daností bytia, a jeho bezprostrednosť vyplýva z metafyzicky postulovanej tézy, že všetko je imanentné všetkému. [28]

Objekt poznania. Podľa Losského objekt poznania v noetike intuitívneho realizmu nie je až tak bezproblémovou zložkou noetickej reflexie. Predmet je veľmi zložitým útvarom reálnej skutočnosti a azda ešte zložitejším je jeho poznanie. Poznávanie v

---

[21] Tamtiež, ss. 647 - 648.
[22] Slovenský filozof Jozef Dieška limituje aktivitu subjektu iba na akty poznávania alebo postihovania objektu, teda táto aktivita má skôr nazeraciu povahu.
[23] LOSSKIJ, N. O.: Absolútne kritérium pravdy. Matica slovenská, 1946, s. 35.
[24] Tamtiež, s. 37.
[25] DIEŠKA, J.: Kritický či intuitívny realizmus? Bratislava 1944, s. 116.
[26] DIEŠKA, J.: Kritický či intuitívny realizmus? Bratislava 1944, s. 115.
[27] LOSSKIJ, N. O.: Absolútne kritérium pravdy. Matica slovenská, 1946, s. 38.
[28] BODNÁR, J.: Intuitívny realizmus na Slovensku (O tvorbe J Diešku a N. O. Losského). In: Filozofia, 51, 1996, č. 10, s. 649.

skutočnosti v jej origináli vyžaduje osobitné schopnosti intuitívneho nazerania, "vysoký stupeň kultúry ducha", zvládnutie náročných stupňov duchovného cvičenia.[29]

Ríša ideálneho bytia je značne diferencovaná. Ide o rišu ideálov v platónskom slova zmysle (Losskij v tejto súvislosti proklamuje svoj vzťah k platonizmu a nabáda k jeho oživeniu). Tu sú zahrnuté všetky ideálne formy bytia, logické a matematické pojmy a kategórie, vzťahy, jednoducho všetko to, "co nemá fyzikálního, ani psychického charakteru: v své terminológii muže být řečeno, že náleží do říše ducha".[30] Toto súcno participuje na reálnom bytí, je dôležitou podmienkou jeho poznania. Jeho poznanie sa uskutočňuje pomocou intelektuálnej intuície. Najvyšší stupeň ideálneho bytia predstavujú "*superlogické alebo metalogické princípy, nadriadené zákonom totožnosti, protirečenia a vylúčenia tretieho".* [31] Objekty tejto sféry ideálneho bytia možno poznávať iba prostredníctvom mystickej intuície.

V úvahách Losského predmet ako taký vždy figuruje ako objekt vedomia, teda predmet, ktorý *"nepresahuje hranice prítomného vo vedomí a predstavuje v sebe samosvedectvo predmetu o sebe".* [32]

A aké je východisko filozofie, formulované Losským? *"Poznanie o predmete, ktorý je imanentný vedomiu, je úplne pravdivé...Kritérium absolútnej pravdivosti tohto poznania je očividnosť, t. j. že sa skladá z toho, čo jestvuje vo vedomí. Pochybnosti v takomto poznaní niet, pretože toto poznanie nie je kópia predmetu, ono jednoducho priamo v sebe obsahuje svoj predmet v pôvodine ako poznaný".*[33]

Vzniká otázka, či je možné poznať predmet v jeho úplnosti a či ho možno poznať v jeho podstate. Zaujímavé stanovisko sformuloval Losskij v polemike s I. Hrušovským. "*Ľudské ja je koordinované s každým predmetom v celej jeho plnosti, no pre poznanie jeho sú nevyhnutné akty rozlišovania: každý taký akt dáva poznanie o hociktorej, obyčajne nekonečne malej stránke predmetu, preto je naše poznanie vždy fragmentárne. Keď v článku o Carnapovi hovorím, že " predmet v celej svoje plnosti môže byť nami poznaný", chcem tým povedať , že v predmete niet ničoho principiálne nepoznateľného, namietajúc tak proti Carnapovi na jeho myšlienku, že poznanie podstaty predmetu je cieľ metafyzicky, ktorý vôbec nemožno uskutočniť".* [34]

III. Ontologicko - axiologická a etická teória Losského (*Metafyzický personalizmus).*

Podľa Losského hlavným a určujúcim zmyslom ľudského konania, ale i celého kozmického evolučného procesu, ak má napredovať k Bohu, ku kráľovstvu Božiemu, je to cesta neustáleho zdokonaľovania sa v láske, v pravde, v konaní dobra, zbavovanie sa egoizmu a otváranie sa celému svetu. Tento cieľ chcel zdôvodniť nielen argumentami kresťanského náboženstva, ale aj prostriedkami filozofického spôsobu uvažovania.

Metafyzické učenie o sústave našej ríše bytia a jeho ontologické zdôvodnenie Losskij rozvinul vo svojom známom systéme hierarchického alebo metafyzického personalizmu.Ide o ucelený, vnútorne konzistentný systém, vďaka ktorému sa Losskij zaradil medzi významných mysliteľov našej doby. Pochopiť jeho nosné ideové zložky, argumentáciu,

---

[29] Existujú dve kvalitatívne odlišné sústavy reálnych objektov, ktoré vyžadujú kvalitatívne odlišné formy ich poznania. Do prvej patrí všetko to, čo má povahu reálneho bytia, t.j. všetko to, čo má časovú a priestorovú formu a čo sa vedomiu pomocou zmyslovej intuície prezentuje v podobe udalostí. Do druhej sústavy radí Losskij objekty ideálnej povahy, to, čo označuje ako "ideálne bytie". "Ideálne bytie je podmienkou jednoty, vzájomnej súvislosti a systematického charakteru sveta...Najdôležitejšími druhmi ideálneho bytia sú nadčasové substanciálne činitele...také je napr. ľudské ja, ďalej je to príklad elektrónu ako zdroja priťahovania a odpudzovania sa".

[30] LOSSKIJ, N. O.: Ideálni podmínka poznání. In: Ruch filozofický, roč. IV., č. 6-7, 1924, s. 11.

[31] LOSSKIJ, N. O. : Mystical Interition. Praha 1938, s. 179.

[32] LOSSKIJ, N. O.: Absolútne kritérium pravdy. Matica slovenská, 1946, s. 29.

[33] Tamtiež, s. 29.

[34] LOSSKIJ, N. O.: Odpoveď Dr. I. Hrušovskému na jeho kritiku intuitívného realizmu. Bratislava 1945.

ktorou ho zdôvodňuje, umožňuje nadväznosť jeho uvažovania na európsku filozofickú tradíciu, ako aj úsilie zohľadňovať poznatkový materiál novovekej vedy. Losského metafyzický systém nie je samoúčelný: jeho hlavným poslaním je zdôvodniť náboženskú vieru v existenciu "prvého bytia", ktoré predchádza "našej ríši bytia" a ku ktorému smeruje jej vývin.

Losskij svet (našu ríšu bytia) chápe ako organický celok, ako systematickú jednotu, preniknutú vzťahmi. Neprijme myšlienku, že takto chápaný svet sa mohol vyvíjať sám osebe, že by jeho "sebautváranie" bolo podmieňované iba špecifickou povahou jeho zložiek, sledujúcich cieľ sebazdokonaľovania ako podmienky pre vstup do vyšších organických sústav. Podľa Losského musí existovať "nadsystémový princíp" ako základ našej ríše bytia.

Predmetom filozofie v grécko-latinskej tradícii vždy bolo skúmanie a formulovanie najvšeobecnejších ideí a princípov. Vo svojej systémovej podobe sa táto filozofia usilovala vybudovať vnútorne koherentné a konzistentné sústavy, na báze ktorých by mohla objasniť a zovšeobecniť všetky zložky skúsenosti. V takomto zmysle pristupovala aj k náboženskej skúsenosti (svedčia o tom takí systematici filozofie, ako napr. Aristoteles, Platon, Akvinský, Descartes, Hegel a i.). Losskij v tomto prípade tvrdí, že filozofia *"sa musí opierať nielen o intelektuálnu intuíciu, ale aj o všetky druhy skúsenosti, zahrňujúc do toho i náboženskú skúsenosť"*. [35]

Losskij sa snaží transponovať to, čo je mimologiké, nadracionálne, do oblasti, kde práve racionálnosť, logickosť sú určujúcou podmienkou uvažovania.

Ľudská ríša bytia je vo svojej podstate podľa Losského nedokonalá. Činitelia, ktorí ju tvoria, alebo sa usilujú o dokonalosť a približujú sa ku kreačnej idee alebo sa od nej odvracajú a vzdiaľujú sa od nej. *"Celý svet sa skladá z nekonečného množstva substanciálnych činiteľov"*.[36]

Losskij svoje substanciálne činitele chápe ako konkrétne duchovné entity, ako zložky ideálneho bytia: preto sú nadčasové, nadpriestorové, sú vždy "jedno a to isté, stojace nad prekotným plynutím udalostí v čase".[37] Od Leibnizových monád sa líšia aj tým, že navzájom "komunikujú, sú schopné nahliadať" jedna na druhú, spájať sa do vyšších a zložitejších organických štruktúr. A taktiež majú schopnosť vytvárať objekty, ktoré majú časovú a priestorovú formu, tzv. udalosti, teda, všetko to, čo predstavuje reálne bytie.

Substanciálni činitelia u Losského sú duchovnými centrami, zdrojmi úsilia o sebazdokonaľovanie, teda úsilia "dosiahnuť absolútnu plnosť bytia".

Podivuhodná Losského predstava hierarchizácie "našej ríše bytia" má výslovne mystický podtext, obsahuje pozoruhodné východiská a podnety pre uvažovanie v takej zložitej oblasti reálneho diania. Jej nosnou myšlienkou je idea kozmickej evolúcie, permanentného dejinného progresu (ale i možného regresu), idea vnútorného utvárania stále zložitejších, kvalitatívne vyšších organických celkov, ako aj idea nevyhnutnej hybnej sily, zacielenosti tohto kozmického evolučného procesu. "Pretože všetci činitelia sa snažia dosiahnuť absolútnu plnosť bytia a konajú cieľu primerane, opierajúc sa o všetku svoju skúsenosť, nikdy nezostávajú v jednom stave".[38]

Čo je hybnou silou vývoja? Jedinou cestou vpred je podľa Losského cesta mravnej evolúcie, t. j. cesta k Bohu. *"Základné zlo je zlo mravné: spočíva v porušení stupnice hodnôt, hlavne v samoláske, sobectve, t. j. vo väčšej láske k sebe ako k Bohu a ostatným bytostiam…Roztržky, rozpadnutie, porušenie celistvosti sveta, ktoré vznikajú pos vplyvom odpadnutia od Boha, vedú k rôznym druhom odvodeného zla…V celom konaní bytosti,*

[35] LOSSKIJ, N. O.: Absolútne kritérium pravdy. Matica slovenská, 1946, s. 35.
[36] Tamtiež, s. 39.
[37] Tamtiež, s. 32.
[38] Tamtiež, s. 254.

ktprá odpadla od Boha a porušila sebecky vzájomný pravidelný pomer hodnôt, prejavujú sa duševné nedokonalosti a im zodpovedajúce duševné utrpenia i nedokonalosti telesné a telesné útrapy…A na pôde sebeckej výnimočnosti a vzájomnej nevraživosti bytosti, odpadnuvšej od Boha, konajú činnosti vzájomného odpudzovania, vytvárajúce pomerne nepreniknuteľné telesné objemy; nepreniknuteľné telesá sú telesá hmotné…Oblasť bytosti odpadnuvšej od Boha možno označiť názvom psychomateriálna ríša. V kráľovstve Božom niet vzájomného odpudzovania a preto ani hmotných procesov. Telá členov kráľovstva Božieho môžu sa skladať len zo svetelných, zvukových, tepelných a podobných obsahov prístupných zmyslom, ktoré obsahy stelesňujú absolútne hodnotný obsah a majú hodnotu absolútnej krásy". [39]

Losského predstava kozmickej evolúcie, budovaná na báze akéhosi univerzálneho morálneho "kódu", potvrdzuje, že jeho systém metafyzického personalizmu predstavuje v dejinách filozofického i náboženského myslenia ojedinelý, unikátny prípad globálnej personifikácie. V podstate ide o svojvoľnú extrapoláciu hodnotového systému, rozvíjaného a uplatňovaného výlučne v rovine ľudského bytia, diferencujúceho sa podľa rôznych filozofických prístupov, resp. náboženských postojov. Niekedy univerzálne uplatňovanie morálneho "kódu", t. j. jeho uplatňovanie na všetky zložky neživej a živej prírody nevyhnutne vedie k absurdnostiam, ktoré Losskij však uvádza ako príklady potvrdzujúce jeho správnosť.

IV. Reflexia Losského diela v slovenskej filozofii. V 40. rokoch 20. st. začína vo filozofii profesionálne pôsobiť **Jozej Dieška,** ktorý sa v r. 1944 stal asistentom N. O. Losského, pôsobiaceho na bratislavskej univerzite v rokoch 1941 - 1945. Vo svojej práci ***Kritický či intuitívny realizmus*** (Bratislava, 1944) rozvíja základné tézy svojho učiteľa a pokúša sa o systematický výklad noetiky intuitívneho realizmu. V tejto práci sa zmieňuje, že "možnosť bezprostredného poznania skutočnosti veľmi dôsledne uhájil N. Losskij svojím učením o nadčasovom a nadpriestorovom substanciálnom činiteľovi v poznávajúcom subjekte a o jeho intencionálnych aktoch. Jeho učenie zodpovedá aj kresťanskému učeniu o princípe duše a jej schopnosti nazerať predmety v origináli".

Podobné noetické stanovisko sa označuje ako intuitívny realizmus v porovnaní s kritickým realizmom, nakoľko zdôvodňuje princíp noetického realizmu, t. j. existenciu od subjektu nezávislej skutočnosti na základe bezprostredného poznania skutočnosti alebo na základe priameho jej nazerania (intuície). Poznanie tejto skutočnosti nedeje sa s pomocou "vnútorných obrazov" alebo symbolov, ale tak, že poznávajúci subjekt ako poznávajúci subjekt ako nadčasový a nadpriestorový činiteľ má možnosť obrátiť svoje čisto psychické intencionálne poznávacie akty na samu originálnu skutočnosť. Tým je pravdivosť nášho poznania charakterizovaná nie ako zhoda alebo podobnosť "vnútorného" nášho "obrazu" s originálom, ale ako prítomnosť samého originálu vo vedomí subjektu.

Podľa J. Diešku vedomie nepredstavuje iba súhrn čisto subjektívnych, psychických zážitkov, ale je to mimoindividuálna sféra, alebo sféra, prestupujúca hranice indivídua a zahrňujúca ako rovnoprávnu zložku tak sám poznávaný predmet, ako i poznávajúci subjekt. Vedomie je teda "vedomé - imanie niečoho", je to vzťah medzi subjektom a objektom, podmienený noetickou koordináciou týchto dvoch zložiek, ktoré ho v rovnakej miere utvárajú. Pravý zmysel intuitívneho realizmu spočíva v tom, že poznáme skutočnosť samu, a nie iba jej predstavy, i keď nie skutočnosť celú a úplne, ale iba jej výsek, ktorý nám je prístupný v hraniciach našich poznávacích schopností a fyziologických podmienok. Nesmieme pritom zamieňať skutočnosť, že i keď nepoznám na skutočnosti všetko, predsa to, čo poznám, nemusí byť iba moja subjektívna predstava alebo sa domnievať, že to

[39] Tamtiež, s. 51.

nemôže byť sama objektívna skutočnosť. Tomu, kto pochopil pravý zmysel bezprostrednosti poznania, je zrejmé, že ani z tejto nevyplýva nevyhnutnosť poznať všetko do dôsledkov a konečných možností poznateľností, ani z ohraničenosti a obmedzenosti našich, povedzme zmyslových orgánov nevyplýva, že by naše poznatky boli iba subjektívne výtvory.

Pravda, na objektívnej skutočnosti môžem vždy poznať a objaviť len toľko, koľko mi umožňujú moje vnímajúce a poznávacie orgány a schopnosti. To však neznačí, že to málo, čo z nekonečnej rozmanitosti a zložitosti vonkajšej vesmírnej skutočnosti môžem v podmienkach ľudskej obmedzenosti odhaliť a nazerať, nemohla by byť sama transubjektívna a originálna skutočnosť. A práve v tomto spočíva správny zmysel stanoviska intuitívneho realizmu v noetike.

Dôkladné rozlíšenie medzi subjektívnou, čisto psychologickou stránkou a medzi objektívnou, vonkajšou, predmetnou zložkou v sústave nášho vedomia a poznania patrí k hlavným prednostiam noetického riešenia problémov poznania v intuitívnom realizme. Každé zamieňanie alebo popieranie jednej alebo druhej z týchto zložiek vedie k omylom a absurdnostiam. Intuitívny realizmus má i s tejto stránky pred kritickým realizmom prednosť, a tak je kritickejšia noetická teória ako tento nielen v obhajobe svojich téz a v ich dokazovaní, ale i vo svojej totožnosti s prirodzeným a pôvodným postojom človeka k noetickému problému poznania. Tým je podľa J. Diešku v stanovisku intuitívneho realizmu daná najvyššia záruka o platnosti a pravdivosti nášho poznania pred noetickým skepticizmom a solipsizmom.

Keďže úlohou noetiky je obhájiť práve pravdivosť nášho poznania, spĺňa túto požiadavku intuitívny realizmus práve svojou teóriou bezprostredného poznania a popretím poznania sprostredkovaného. A tak z hľadiska ideálu poznania a noetiky ako teórie pravdivosti alebo platnosti poznania je jedine prijateľné stanovisko realizmus, budovaný na poznaní bezprostrednom, a nie sprostredkovanom, t. j. realizmus intuitívny, a nie kritický.

Slovo na záver. Losského filozofický systém bol motivovaný príliš silne zažitou tradíciou ruského pravoslávia. Napriek tomu, nie menej zaujímavou je jeho produkcia v oblasti noetiky a logiky, ktorá vychádzala z podnetov a kritérií prírodovedných a z dobrej znalosti dejín filozofie. V gnozelogicko-metodologickej problematike nachádzame u Losského nielen nadväzovanie na veľké systémy novovekej filozofie, ale aj obdobné problémy, ktoré riešili B Russell, G. M. Moore, S. Alexander a ďalší, ktorými sa inšpiroval, ale ktorých aj sústavne teoreticky kritizoval.

V Losskom ako mysliteľovi sa zosobňovala tradícia ruského predrevolučného idealizmu a náboženskej filozofie síce so snahou o kompromis s modernou filozofiou prírodných vied, ale s určujúcou a obmedzujúcou prevahou idealistických a mystických čŕt.

Literatúra:

1. BODNÁR, J.: Intuitívny realizmus na Slovensku (O tvorbe J Diešku a N. O. Losského). In: Filozofia, 51, 1996, č. 10
2. BODNÁR, J.: Intuitívny realizmus na Slovensku (O tvorbe J Diešku a N.O. Losského). In: Dejiny filozofie na Slovensku v XX. storočí. Bratislava: Infopress, 1998
3. DIEŠKA, J.: Kritický či intuitívny realizmus? Bratislava 1944
4. FELBER, Stanislav (1946). Nikolaj O. Losskij, Absolútne kritérium pravdy. In: Philosophica Slovaca I. Bratislava: SAVU, 1946
5. HRUŠOVSKÝ, Igor (1946). Losského teória pravdy. In: Philosophica Slovaca I. Bratislava: SAVU, 1946
6. LOSSKIJ, N. O.: Ideálni podmínka poznání. In: Ruch filozofický, roč. IV., č. 6-7, 1924

7. LOSSKIJ, N. O. : Mystical Interition. Praha 1938
8. LOSSKIJ, N. O.: Odpoveď Dr. I. Hrušovskému na jeho kritiku intuitívného realizmu. Bratislava 1945.
9. LOSSKIJ, N. O.: Absolútne kritérium pravdy. Matica slovenská, 1946
10. LOSSKIJ, O. N.: Podmienky dokonalého dobra. Matica slovenská 1946
11. Losskij, N. O.: Spomienky na bratislavské roky. In: Filozofia, 51, 1996, č. 10
12. MORNÁR. P.: Dielo Nikolaja O. Losského - prvý originálny plod autoafirmácie ruského ducha. In: LOSSKIJ, N.O.: Filozofia intuitivizmu. Poprad, Christiania 2000
13. Váross, M.: Zomrel Nikolaj O. Losskij. In: Filozofia, 51, 1996, č.10

Resumé

The role of N. O. Losskij in development of ethical and philosophical thinking in Slovakia.

N.O. Losskij (1870 - 1965) became a recognised author of the philosophical theory, to which he referred to as „intuitive realism“. In the intentions of this theory he elaborated a philosophical system which drew attention by its consistency and coherency of common ideas, terms, and cathegories on which it was based. The content of his work falls in the 1st half of the 20th-century and has significantly influenced the development of philosophy in Slovakia after 1942 (e.g. the noethic of intuitivism of Jozef Dieška).

According to Losskij, the essential and determining reason for human acts, and for the whole cosmic evolution process as well, if it has to face the God and his kingdom, is the progress of the constant perfection in love, truth, observance of good, getting off the egoism and opening ourselves to the world. Losskij wanted to explain this goal not only from the christian religion’s point of view, but also by means of philosophical reasoning. The metaphysical theory of the scheme of our being and ontological explanation was evolved by Losskij in his well-known system of hierarchical or metaphysical personalism.

doc. PhDr. Mária Mičaninová, CSc.

O dokonalom štáte podľa al-Fárábího

Úvahy o dokonalom štáte majú v európskom priestore tradície späté predovšetkým s Platónovou Ústavou, či jeho Zákonmi. Menej sa spomína Aristotelova Politika. Vplyv ako Platónovho, tak Aristotelovho diela sa prejavil aj vo vzdialenom blízkovýchodnom islamizovanom priestore, ktorého politickým a kultúrnym centrom bol na konci 9. a začiatku 10. storočia Bagdad. V tom čase tam žil Abú Nasr Muhammad ibn Muhammad ibn Tarkhan ibn Uzlagh al-Fárábí /870 – 950/.[1] Jeho meno síce poznáme, ale naše poznatky o jeho diele sa obmedzujú na opakovanie tých istých základných informácií. Mohlo by to viesť k dojmu, že al-Fárábího dielo si ani väčšiu pozornosť nezaslúži. Opak je však pravdou.

Al-Fárábí sa považuje za prvého systematického filozofa islamu, ktorý položil základy islamskému novoplatonizmu. Stal sa známy svojimi dielami v oblasti logiky, politickej filozofie a metafyziky, ktorými si zabezpečil výnimočné postavenie v dejinách islamskej filozofie.[2] Jeho diela z oblasti logiky boli predovšetkým komentármi k Aristotelovým logickým spisom, známym pod názvom Organon, i k Aristotelovej Rétorike a Poetike, ktoré sa v sýrskej a v arabskej tradícii považovali za súčasť Organonu.

Vo vlastných logických spisoch sa al-Fárábí zaoberal analýzami logických termínov. Medzi tieto spisy patrí „Al-Alfáz al Musta´malah fi ´l-Mantiq“ / po slov. Termíny používané v logike /, „Al-Fusúl al-Khamsah“ /po slov. Päť častí o logike / a „Risálah fi ´l Mantiq“ /po slov. Úvodný list/. Ako píše M. Fakhry „Tieto traktáty, ako aj iné logické pojednania, ktorých veľký počet sa nezachoval, ilustruje al-Fárábího postavenie v oblasti, ktorá bola ,do jeho čias, skoro výlučne pestovaná sýrsko hovoriacimi kresťanskými logikmi, vrátane jeho dvoch horeuvedených učiteľov. /Abú Bishr Mattá a Yuhanna Ibn Haylán – pozn. M.M./ Títo logici, ako sme povedali, z teologických dôvodov neprekročili prvú časť Aristotelových „Analytica priora“; zvyk, ktorý ako prvý, porušil al-Fárábí.“[3]

Svojimi ďalšími dielami – Platónova a Aristotelova filozofia, Zmierenie Platóna s Aristotelom - al-Fárábí ako prvý zoznámil svojich súčasníkov s gréckym filozofickým vzdelávacím programom. K týmto dielam sa radí aj „Výpočet vied“, z ktorého vyplýva, že al-Fárábí za filozofickú vedu považoval matematiku, resp. matematické disciplíny ako aritmetiku, geometriu, astronómiu, astrológiu, muziku, mechaniku, apod. Za matematikou nasledovali prírodné vedy a za nimi „božia veda“, ako nazývali Arabi metafyziku. Metafyzika sa podľa arabských prameňov delila na:

1. časť, ktorá skúmala jestvujúce veci pokiaľ existujú, t.j. ontológiu,
2. časť, ktorá skúmala prvé princípy dokazovania, spoločné pre logiku, matematiku a fyziku, t.j. epistemológiu,
3. časť, ktorá skúmala nemateriálne substancie, ich počet a esenciu i spôsob, ktorým „i keď početné, stúpajú od najnižšieho k najvyššiemu, až skončia v dokonalom bytí, ktoré je najdokonalejšie“. Táto časť zahŕňala dôkazy o existencii Boha.[4]

Na uvedený al-Fárábího „Výpočet vied“ potom nadväzujú potitika, jurisprudencia /fiqh/ a teológia /kalám/. Politika sa podľa al-Fárábího zaoberá etickým črtami a vôľovými

---

[1] O živote al-Fárábího pozri podrobnejšie Fakhry , M.: Al-Fárábí, in: History of Islamic Philosophy, London and New York, Routledge 1996, s. 178

[2] Fakhry, M.: Short Introduction to Islamic Philosophy, Theology and Mysticism, Oxford, Oneworld Publications 1998, s. 39

[3] Fakhry, M.: tamtiež, s. 39

[4] Fakhry, M.: tamtiež, s. 40

druhmi správania. Jurisprudenciu al-Fárábí definoval ako umenie získať z explicitného vyhlásenia zákonodárcu predpisy riadiace činy a názory, ku ktorým sa explicitná legislatíva nevyjadrila. Teológiu al-Fárábí definoval ako umenie zdôvodnenia, by recourse to rational discourse, názory alebo činy predpísané zákonodárcom. Dielom, v ktorom sa stretli všetky tri spomínané vedy sa nazýva „Mabádí Árá´ Ahl al-Madínah al-Fádilah“, doslovný preklad „Princípy názorov obyvateľov cnostného mesta“. Je to zároveň najznámejšie al-Fárábího dielo, v ktorom sa nachádzajú jeho filozofické, teologické a právne názory. Chápať ich spojenie v tomto diele ako al-Fárábího pokus stručne zachytiť svoje filozofické, teologické a právne názory by nebolo správne. Cieľom našej štúdie je ukázať vzájomnú prepojenosť a podmienosť al-Fárábího filozofických názorov s teologickými a jeho právnych názorov s teologickými a filozofickými. Budeme sa opierať o anglický preklad a komentár al-Fárábího spomínaného diela, ktorého autorom je Richard Walzer. Bol vydaný v Clarendon Press Oxford v roku 1985 spolu s arabským originálom.

Vďaka poznámkam prekladateľa vieme, že pri svojej prekladateľskej práci mal k dispozícii desať rukopisov. Najstarší z nich, označený ako P, pochádza z 11. storočia, ďalší je z 13. st. V prípade rukopisu, označeného ako B nie je istý dátum jeho vzniku. Rukopis T sa datuje do 15. st. Štyri iné rukopisy, označené ako S, I, K, a E pochádzajú zo 17. st. Richard Walzer uvádza ako svoj zdroj aj rukopis C z 18. storočia. O rukopise P 1 sa vyjadril ako o falzifikáte z 20. storočia. Nakoniec sa R. Walzer opieral vo svojom preklade najmä o tri z nich: P, Y a C.[5] Uvedené fakty len naznačujú neľahkú, priam dobrodružnú, cestu k anglickému prekladu al-Fárábího diela, ktorému dal Richard Walzer angický názov „On the perfect state“.

Anglický preklad verne kopíruje štruktúru aj obsah arabskej predlohy. Arabská predloha má úvod, v ktorom sa opisuje obsah nasledujúcich kapitol. Má nadpis „Al-Fárábího obsah“. Po ňom nasleduje časť, ktorá sa nazýva „Dodatok k obsahu“. Po týchto úvodných častiach nasleduje vlastný text al-Fárábího diela v angličtine, ktorý – podobne ako obsah a dodatok - je publikovaný s paralelnou arabskou predlohou. K obom „úvodom“ sa vyjadril R. Walzer ako k častiam, ktoré podľa neho s veľkou pravdepodobnosťou nenapísal sám al-Fárábí.[6] Domnievame sa však, že dopĺňajú predstavu čitateľa o zmenách, ktorými prechádzalo chápanie Platónovho dedičstva v storočiach po jeho smrti. Vlastne až do storočia, v ktorom sa s ním zoznámil al-Fárábí. Pod vplyvom Platónovej Utópie, novoplatónskej metafyziky a kozmológie napísal svoje najznámejšie dielo.

„Mabádi´ Árá´ Ahl al-Madína al-Fádila“ nie je počtom strán rozsiahle dielo. Má šesť častí a devätnásť kapitol. Šesť častí má nasledovné názvy:

1. Prvá príčina
2. Svet nad Mesiacom
3. Svet pod Mesiacom
4. Vlastnosti duše
5. Dokonalé spoločenstvá a dokonalý vládca. Vlastnosti spoločenstiev
6. Názory miest, ktoré nepoznajú pravé dobro

Kapitoly všetkých častí sú číslované priebežne, pričom každá z nich má aj vlastný názov. Celkom ich je devätnásť. V rámci tejto štúdie sa nemôžeme podrobne zaoberať ich obsahom. Obmedzíme sa preto na stručné vysvetlenie princípov al-Fárábího myslenia, tak ako sú obsiahnuté v spomínanom diele a na al-Fárábího charakteristiku dokonalého štátu.

[5] podrobnejšie pozri v: Al-Fárábí, On the Perfect State, Oxford, Clarendon Press 1985, s. 19
[6] tamtiež, s. 331-333

1. Princípy al-Fárábího myslenia

Pod princípmi al-Fárábího myslenia máme na mysli to, na čom - ako na pilieroch - spočíva všetko, čo vytvorilo jeho myslenie v ľubovoľnej oblasti, ktorou sa zaoberal. Jeho prvým pilierom bol Korán, druhým grécka filozofia.[7] Korán zásadným spôsobom určil al-Fárábího kritéria výberu filozofických názorov, s ktorými súhlasil alebo ktoré odmietal. Súvisí to so vzťahom islamských mysliteľov k filozofii všeobecne. O aristotelskej fyzike a metafyzike možno povedať, že bola pre islamských teológov neprijateľná. Dôvodom tohto postoja bolo aristotelské chápanie Boha ako neosobnej príčiny bytia. Bolo to v rozpore s Koránom, ktorý Boha chápe ako všemohúceho, stále svojou vôľou zasahujúceho do chodu sveta. Je to On, ktorý vládne svetu, v ktorom z atómov a akcidencií – stavebných prvkov fyzikálneho sveta podľa islamskej teológie kalám - vytvára fyzikálne objekty vo svete výlučne podľa svojho potešenia. Novoplatonizmus však chápal Boha ako Jedno, Prvé a Dobro. Aj duša človeka sa podľa novoplatonizmu môže vrátiť späť k Duši, ak sa bude o to usilovať / dodržiavaním Koránu /, a zabezpečiť si tak nesmrteľnosť. Spolu s hlbokým náboženským a mystickým pátosom vlastným novoplatonizmu mu to zabezpečilo úspech medzi islamskými mysliteľmi, t.j. aj u al-Fárábího. Další vývoj islamského myslenia - ako filozofický, tak aj teologický - so sebou prinášal kolísanie medzi Plotinom / ako v prípade Ibn Sínu/ a Aristotelom /napr. Ibn Rušd/[8]

2. O dokonalom štáte

Prvá časť diela obsahuje dve kapitoly. „Prvá príčina je Jedno a Myseľ“ je názov prvej z nich. Druhá kapitola nie je tak rozsiahla a má názov „Prvá príčina ako pôvod všetkého bytia.“ Téma prvej kapitoly nie je náhodná. Počiatkom všetkého je podľa Koránu Boh. Na jeho opis používa al-Fárábí termíny ako „Dokonalé bytie“, „Prvá príčina“, „Jedno“, aj „Myseľ“. Ak by sme sa chceli pokúsiť o analýzu týchto pojmov hľadaním ich pôvodu, potom by sme mohli len konštatovať, že pojem „Jedno“ je novoplatónsky, zatiaľ čo „Myseľ“, „Prvá príčina“ sú aristotelovské pojmy. Snáď prekvapí al-Fárábího spojenie týchto pojmov v jeho filozofických úvahách o Bohu, je to však len dôsledok vývoja, ktorým prešiel ako platonizmus, tak aj aristotelizmus po smrti svojich tvorcov. Ten viedol k tomu, že sa základ Aristotelovej a Platónovej filozofie pod vplyvom Alexandra z Afrodisiady a Prokla považoval za zhodný. Spomínané pojmy na opis Boha mohol al-Fárábí použiť aj preto, že Korán tiež hovorí o Bohu, že je Jeden. Našu interpretáciu podporíme slovami. Al-Fárábího, ktorý v jednom z pätnástich paragrafov tejto kapitoly dáva na otázku čo je Prvá príčina, takúto odpoveď: “Prvá existencia je Prvá príčina existencie všetkých iných existencií. Je oslobodená od nedostatku každého druhu, zatiaľ čo vo všetkom ostatnom musí byť nejaký druh nedostatku, buď jeden alebo viac než jeden; ale Prvá je slobodná od všetkých ich nedostatkov. Takto jej existencia je najdokonalejšia a predchádza každú inú existenciu.....Žiadna existencia nemôže byť ako jej existencia; neexistuje žiadna existencia toho istého postavenia ako jej existencia.. Je to existencia, ktorej existencia nemá príčinu prostredníctvom ktorej vznikla, a ktorá by existovala mimo nej alebo v prospech ktorej by vznikla. ...jej existencia je oslobodená od každej látky a substrátu. Ani nemá formu, pretože forma môže existovať len v látke.“[9] Pri vysvetľovaní vlastností Prvej príčiny v ďalších paragrafoch tejto kapitoly Al-Fárábí používa ako slovník Aristotelovej Metafyziky, tak aj Koránu. Hovorí o nej ako o „Prvom intelekte“, ale zároveň aj ako o „Prvom žijúcom“. Píše o Jeho veľkosti, majestáte a sláve, kráse a nádhere: „Teraz potom čo je Prvá príčina absolútne najkrajšia, a najlesklejšia a najnádhernejšia, a po tom čo

---

[7] podrobnejšie pozri History of Islamic Philosophy, London and New York, Routledge 1996, s.27-39. O vplyve gréckej filozofie na islamskú filozofiu pozri bližie diela napr. F. Petersa, S. H. Nasra, O. Leamana

[8] Fakhry, M.: citované dielo, s. 3

[9] Al-Fárábí, On the Perfect State, Oxford, Clarendon Press 1985, s. 57-59

pochopenie jej vlastnej esencie je úplne najpresnejšie a poznanie jej vlastnej substancie najdokonalejšie v absolútnom význame slova, potešenie, ktoré Prvá príčina má, je potešenie, ktorého charakter nechápeme, a ktorého intenzitu sme schopní pochopiť len analógiou a súhrnom potešení, ktoré my cítime, keď sme najpresnejšie a najúplnejšie pochopili, čo je najdokonalejšie a najnádhernejšie na našej úrovni, buď jeho vnímaním alebo predstavovaním si ho alebo prostredníctvom jeho postupného intelektuálneho uvedomovania.“[10]

Môžeme konštatovať, že Prvá príčina je podľa al-Fárábího a/ jedna a nič sa jej nepodobá, b/ je dokonalým bytím, c/ je nemateriálna, t.j. je čistým myslením, d/ a nemá formu.

Pochopenie dôvodov na zaradenie úvah na tému Prvej príčiny v diele s názvom „O dokonalom štáte“ vyplynie z poznania obsahu jeho nasledujúcich kapitol. Názov druhej kapitoly prvej časti, ako sme už uviedli, je „Prvá príčina ako pôvod všetkého bytia“. Ak sa al-Fárábí v prvej kapitole zaoberal opisom samotnej Prvej príčiny, potom v druhej kapitole pojednáva o vzťahoch Prvej príčiny k akejkoľvek existencii, ktorá je ňou spôsobená. Al-Fárábí o tejto súvislosti napísal: „Substancia Prvej je substancia, z ktorej emanuje každá existencia, avšak môže byť buď dokonalá alebo nedokonalá. ...keď z nej emanujú, sú usporiadané do úrovní... Začína sa s najdokonalejšou existenciou a je nasledovaná niečím menej dokonalým než ona. Potom je nasledovaná stále nedokonalejšími existenciami, až je dosiahnutá posledná úroveň bytia, za ktorou už nie je možná nijaká existencia. ...Mená, ktorými je Prvá nazývaná sú tie, ktorými sa označuje dokonalosť existencie ...nevzťahujú sa na žiadne existencie v našom svete...Niektoré z mien, ktoré označujú dokonalosť vecí v našom svete, označujú esenciálnu vlastnosť veci a nie sú označením niečoho takého ako „existencia“, „jedno“, „žijúci“.“[11] Al-Fárábí sa vyjadruje slovami Plotina a Prokla, ktorí tvrdili, že Prvé je dokonalé, sebestačné a dobré. Z nadbytku dobra z neho emanuje hierarchia ostatných existencií. Al-Fárábí však nezabudne pripomenúť, že takto nemohlo vzniknúť samo Prvé. Ono je dokonalé, to znamená, nemá žiadnu príčinu svojho bytia. Ostatnými existenciami sa al-Fárábí zaoberá v nasledujúcich častiach a kapitolách svojho diela.

Druhá časť, „Svet nad Mesiacom“ /alebo tiež supralunárny svet / , má len jednu kapitolu s rovnomenným názvom a poradovým číslom tri. Má síce desať paragrafov, ale sú veľmi krátke. Je to vlastne najkratšia kapitola celého diela. Zaoberá sa vzťahom vyššieho sveta nebies k Najvyššiemu bytiu, ktorým je Prvá príčina. Al-Fárábí v nej vysvetľuje, že existujú nemateriálne intelekty a že vytvárajú nebeské telesá.

Tretia časť sa delí na šesť kapitol, s poradovými číslami 4 – 9. Názov štvrtej kapitoly je „Sublunárne existencie“. Je to doplnenie predchádzajúcej časti/kapitoly.

Vyplýva to aj z prvých slov tejto kapitoly, ktorými sa odvoláva na predchádzajúcej časti. Al-Fárábí píše: „Tie existencie, ktoré sme vymenovali sú tie, ktoré mali od začiatku svoju dokonalosť vo svojich substanciách. Ale s týmito dvoma / Mesiacom a Aktívnym intelektom / ich existencie dosiahli jej koniec. ....Existencie, ktoré prichádzajú po nich sú tie, ktoré svojou prirodzenosťou nedosahujú najvyššiu dokonalosť vo svojich substanciách celkom od začiatku, ale sú vytvorené tak že majú svoje chybné existencie na začiatku a začínajú od nej a stúpajú krok za krokom až každý z ich druhov dosiahne svoju konečnú dokonalosť vo svojej substancii a následne vo všetkých svojich kvalitách “[12]

[10] Al-Fárábí, tamtiež, s. 83
[11] Al-Fárábí, tamtiež, s.89-99
[12] Al-Fárábí, tamtiež, s. 107

Piata kapitola má názov „Látka a forma“. Podobne ako predchádzajúca kapitola je veľmi krátka. Má len tri stručné, ale obsahom bohaté paragrafy, ktoré ďalej rozvíjajú myšlienky predchádzajúci kapitol. V nich al-Fárábí konštatuje, že „Každá z týchto existencií sa zakladá na dvoch veciach: jedna z nich je ako drevo postele vo vzťahu k posteli, druhá ako tvar postele vo vzťahu k posteli. ...Látka existuje kvôli forme a ak by neexistovala forma, ani látka by nemohla existovať.“[13]

V treťom paragrafe tejto kapitoly al-Fárábí konštatuje, že sú štyri elementy, ktorých formy sú navzájom protikladné.. Látka každého z nich je spoločná pre všetky, súc látkou pre nich a pre všetky ostatné telesá pod nebeskými telesami.“[14]

Šiesta kapitola podľa svojho názvu rieši otázku nazvanú „Svety pod a nad Mesiacom“ , zatiaľ čo siedma už nebeskými telesami. V nasledujúcej ôsmej kapitole vyjadruje al-Fárábí svoje názory na stávanie sa. Pod týmto, možno nie celkom jasným názvom, sa skrýva päť paragrafov o vznikaní nebeských telies. Al-Fárábí tvrdí, že telesá vznikajú nevyhnutne a/ z prirodzenosti, ktorá je spoločná všetkým nebeským telesám, z prvej látky, ktorá je spoločná všetkým veciam, nachádzajúcim sa pod nimi, b/ z rozdielov ich substancii, c/ z protikladnosti ich vzťahov, ktorých formy existencie sú navzájom opačné, d/ zo striedania opačných vzťahov v nich a ich následku, striedanie opačných foriem, ktoré dostáva prvá látka postupne, e/ výskytu opaku a vzájomne nezlučiteľných vzťahov a počtu nebeských telies.[15] Prvé vznikajú prvky, potom telesá, ktoré sú ich rodu a blízke im, ako pary a ich druhy, ako mraky a vetry a všetky podobné veci, ktoré vznikajú vo vzduchu a tiež tie telesá, ktoré sa točia okolo Zeme a pod Zemou a vo vode a ohni, ktoré sú ich rod.[16]

Al-Fárábí postupne zostupuje stále nižšie, až sa dostáva k vzniku minerálov, ktoré považuje za výsledok zmiešania prvkov, k rastlinám, ako výsledku komplexnejšej zmesi, než v prípade minerálov. Potom nasledujú živočíchy, ktoré nehovoria a nemyslia, ktoré sú výsledkom dokonalejšej zmesi, než tá, z ktorej vznikli rastliny. Z poslednej zmesi nakoniec vzniká človek. V každom druhu vzniká sila, ktorá ním hýbe.[17] Tretiu časť uzatvára deviata kapitola s názvom „Sublunárne telesá.“ V porovnaní s predchádzajúcimi kapitolami je oveľa rozsiahlejšia. Zaoberá sa v nej tým, ako vznikajú a z čoho pozostávajú telesá pod Mesiacom. Ak v predchádzajúcej kapitole al-Fárábí vysvetlil ako veci vznikajú, potom v tejto k tomu pridáva vysvetlenie príčin ich zanikania. Píše: „V prípade elementov, činiteľ, ktorý je opakom ku každému z nich a ničí ich, prichádza len zvonka, pretože element nemá opak vo svojej rode. V prípade vzniku menej komplexných zmesí, opačné sily v nich sú malé a ich sily sú slabé. Preto opačná sila v jeho esencii je slabá a ničí ho len s pomocou zvonka, a potom činiteľ, ktorý je opakom k nemu a ničí ho, zasa prichádza zvonka....Sily opačných síl v nich / komplexnejších zmesiach – M.M./ sú silné a pôsobia súčasne jedna na druhú...Potom opačné sily, ktoré ničia prichádzajú súčasne zvonka a zvnútra jeho telesa.“[18] Okrem toho al-Fárábí v tejto kapitole vysvetľuje príčiny trvania indivíduí, ktoré nie sú, podľa nášho názoru, až tak vzdialené súčasnosti: „Aby veci zostávali v jednom druhu, musia indivíduá tohto druhu súčasne existovať a trvať; potom musia zahynúť a iné indivíduá tohto druhu musia zabrať ich miesta a trvať určitý čas; potom zahynú a budú zasa nahradené inými indivíduami tohto druhu. A takto to prebieha neustále.“[19] Táto kapitola je zaujímavá aj tým, že sa v nej al-Fárábí zmieňuje o zákonitosti a spravodlivosti -

[13] Al-Fárábí, tamtiež, s. 109
[14] Al-Fárábí, tamtiež, s. 111
[15] Al-Fárábí, tamtiež, s. 135
[16] Al-Fárábí, tamtiež, s.137
[17] Al-Fárábí, tamtiež, s. 141
[18] Al-Fárábí, tamtiež, s. 149-151
[19] Al-Fárábí, tamtiež, s. 149

v jej šiestom paragrafe - takto: „Každé z týchto telies má zákonitú príčinu prostredníctvom svojej formy a zákonitú príčinu prostredníctvom svojej látky. Čo môže zákonito žiadať na základe jeho formy, zostáva nepretržite v jeho existencii, ktorú má; čo môže zákonito žiadať prostredníctvom svojej látky je mať inú existenciu, protikladnú a opačnú k existencii, ktorú má /teraz/. Spravodlivosť je, že žiadosti obidvoch týchto telies by mali byť uspokojené...“[20]

Štvrtá časť v al-Fárábího diele O dokonalom štáte má stručný názov „Človek“. V dosť rozsiahlych kapitolách tejto sekcie, ktoré majú čísla od 10 do 14, sa al-Fárábí zaoberá: 1. schopnosťami duše, 2. končatinami a orgánmi tela, 3. orgánmi reprodukcie, 4.rozumom a 5. predstavovaním a veštbou. Al-Fárábí tvrdí: „Keď človek vznikol, prvá vec, ktorá sa v ňom vynorila je schopnosť , ktorou prijíma výživu, t.j. vyživovacia schopnosť; potom schopnosť, ktorou vníma konkrétne /skutočné/, ako teplo a chlad a iné skutočnosti; a schopnosť ktorou vníma objekty chute; a schopnosti cítiť vôňu; a schopnosť ktorou vníma zvuk; a schopnosť, ktorou vníma farby a všetky viditeľné objekty ako lúče svetla.“[21] Ďalej pokračuje výkladom schopnosti uchovávať v duši zmyslové dojmy. Touto schopnosťou spája a rozdeľuje človek zmyslové dojmy. Niektoré z nich sú pravdivé, niektoré nepravdivé. Nakoniec sa v človeku vynára rozumová schopnosť. Prostredníctvom nej je človek schopný poznať inteligibility a rozlišovať ňou dobro a zlo, chápať umenie a vedu. Objekty usudzovania sú späté s touto schopnosťou.[22] /s.165/ Nasleduje al-Fárábího podrobná analýza každej z uvedených schopností človeka. Dnes môže pôsobiť trochu exoticky al-Fárábího zaradenie predstavovania a veštby medzi ľudské schopnosti.

O schopnosti predstavovať si al-Fárábí napísal: „Schopnosť predstavovať si sa nachádza medzi zmyslovou schopnosťou a rozumovou schopnosťou. Keď všetky pomocné sily zmyslovej schopnosti aktuálne vnímajú a uskutočňujú ich činnosť, schopnosť predstavovať si pôsobí na ne a zamestnáva ich tými zmyslami, ktoré jej zmysly prinášajú a vtláčajú sa na ňu; je tiež zamestnávaná službou rozumovej schopnosti a nahrádzaním jej povzbudzujúcej schopnosti.“[23]

Tým sa al-Fárábí dostal k téme **piatej časti** svojej knihy, ktorej prvá kapitola / v knihe však už pod číslom 15 / má názov „Dokonalé spoločenstvá a dokonalý vládca; chybné spoločenstvá.“ Celá kapitola má až dvadsať paragrafov, v ktorých al-Fárábí podrobne opisuje svoje predstavy o dokonalých spoločenstvách a ich vládcovi, rovnako ako ich opak, a chybné spoločenstvá.

Prvú kapitolu tejto časti začína al-Fárábí vysvetlením, prečo vznikajú ľudské spoločenstvá. Píše: „Aby seba samú ochránila a dosiahla svoju najvyššiu dokonalosť, potrebuje každá ľudská bytosť veľa vecí„ ktoré si nemôže sama poskytnúť. ..V tomto ohľade sa každý nachádza v rovnakom vzťahu ku každému. Preto človek nemôžedosiahnuť dokonalosť v záujme ktorej má vrodenú prirodzenosť, až sa kým nespojí veľa /spoločností / ľudí, ktorí spolupracujú, z ktorých každý dodáva každému to, čo potrebuje tak, aby ako výsledok príspevku celej komunity sa zhromaždili všetky veci, ktoré každý potrebuje, aby sa uchránil a dosiahol dokonalosť. Preto existujú ľudské indivíduá vo veľkom počte a usadili sa v obývateľných oblastiach Zeme, takže ľudské spoločenstvá na nej začali existovať; niektoré z nich sú dokonalé, iné nedokonalé.“[24]

---

[20] Al-Fárábí, tamtiež, 157-159

[21] O dvojsférovej povahe univerza pozri podrobnejšie v Aristoteles, Fyzika, v: Antológia z diel filozofov, Od Aristotela po Plotina, Bratislava, Pravda, 1973 a v Aristotels, O nebi, O vzniku a zániku, Bratislava Pravda 1985

[22] Al-Fárábí, On the perfect state, Oxford, Clarendon Press 1985, s. 165

[23] Al-Fárábí, tamtiež, s. 211

[24] Al-Fárábí, tamtiež, s. 229

Dokonalú spoločnosť rozdelil al-Fárábí na na tri druhy: a/ veľkú, b/ strednú, a po c/ malú. Za veľkú spoločnosť považuje „... spojenie všetkých spoločností celého obývateľného sveta; stredná je spojenie jedného národa v jednej časti obývateľného sveta; malá je spojenie ľudí jedného mesta na území nejakého národa hocikde.“[25]

Na rozdiel od dokonalých spoločností tie nedokonalé vznikajú podľa al-Fárábího vtedy, keď ide o „... spojenie ľudí v dedine, spojenie ľudí vo štvrti, potom spojenie v jednej ulici, prípadne spojenie v dome; dom je najmenšie spojenie zo všetkých.“[26] Al-Fárábí to zdôvodňuje tým, že „... štvrť a dedina jestvujú obidve v prospech mesta, ale vzťah dediny k mestu je službou, zatiaľ čo štvrť vo vzťahu k mestu je jej časťou; ulica je časťou štvrte, dom je časťou ulice. Mesto je časťou územia národa, národ je časťou všetkých ľudí obývateľného sveta.“[27]

V treťom paragrafe tejto kapitoly pristúpil al-Fárábí k vysvetleniu dokonalosti vo vzťahu k mestu. Píše: “Najdokonalejšie dobro a najväčšia dokonalosť je napríklad dosiahnutá v meste, nie v spoločnosti, ktorá je menej kompletná než ono. Ale pretože dobro v jeho reálnom význame je dosiahnuteľné voľbou a vôľou a zlá sú tiež spôsobené len voľbou a vôľou, mesto môže byť ustanovené, aby umožnilo svojím ľuďom spolupracovať na dosahovaní nejakých cieľov, ktoré sú zlé. Preto šťastie nie je dosiahnuteľné v každom meste.“[28]

Al-Fárábí pre lepšie pochopenie svojich názorov na dokonalé, či nedokonalé mesto, ho prirovnáva k fungovaniu ľudského tela. To je aj dôvod, prečo sa v jednej z predchádzajúcich kapitol zaoberal ľudským telom. Píše: "Dokonalé mesto sa podobá dokonalému a zdravému telu, ktorého všetky končatiny a orgány spolupracujú, aby urobili život živočícha dokonalým a ochránili ho v tomto stave.“[29] Ďalej al-Fárábí pokračuje vysvetľovaním rôznych úloh rôznych orgánov, ktoré súvisia s ich schopnosťami. Je im spoločné, že majú jeden riadiaci orgán, totiž srdce, potom orgány, ktoré sú blízke svojím postavením srdcu a majú schopnosti vykonávať ich vlastnú funkciu s prirodzeným cieľom riadiaceho orgánu. Potom nasledujú, podľa al-Fárábího orgány, ktoré sú podriadené tým orgánom, ktoré majú bezprostredný vzťah k riadiacemu orgánu, atď. až po najnižšie postavené orgány, ktoré už neriadia žiaden orgán. Ony samy len slúžia.

Podobne sú rozdelení aj ľudia v meste. Najvyššie je vládca, ktorému sa nikto nevyrovná v jeho schopnostiach. Pod ním sú ľudia, ktorí sú mu najbližší, každý z nich s dispozíciami a zvykmi, prostredníctvom ktorých konajú v súlade so zámermi vládcu. Pod nimi sú ľudia, ktorí konajú v súlade s ich záujmami, a pod nimi zasa ďalší, až po tých, ktorí len slúžia a nikoho neriadia.[30]

V piatom paragrafe tejto kapitoly al-Fárábí ďalej vysvetľuje, že „Podriadenosť takýchto činností vyplýva z podriadenosti ich látky, i keď môžu byť extrémne užitočné – ako močový mechúr a činnosť nižšieho čreva v tele;“ Toto platí rovnako aj pre mesto a rovnako pre každý celok, ktorý je zložený prirodzene z dobre usporiadaných zhodných častí. Toto, podľa al-Fárábího, platí pre všetky existencie. Napríklad „...vzťah Prvej príčiny k iným existenciám je ako vzťah kráľa dokonalého mesta k jeho iným častiam. Postavenie nemateriálnych existencií je blízke k Prvej príčine. Pod nimi sú nebeské telesá, a pod nimi sú nebeské telesá materiálnych telies. Všetky tieto existencie pôsobia v súlade s Prvou príčinou, nasledujú ju, berú ju ako svojho sprievodcu a napodobujú ju; ale každá existencia tak robí v súlade so svojimi možnosťami; voliac svoj cieľ presne na základe svojho

[25] Al-Fárábí, tamtiež, s. 229
[26] Al-Fárábí, tamtiež, s.229
[27] Al-Fárábí, tamtiež,s. 231
[28] Al-Fárábí, tamtiež,s. 231
[29] Al-Fárábí, tamtiež, s. 231
[30] Al-Fárábí, tamtiež, s. 233

ustanoveného postavenia vo vesmíre... V súlade so svojím postavením všetky existencie neustále sledujú cieľ Prvej príčiny. ...Dokonalé mesto musí byť usporiadané tým istým spôsobom: všetky existencie musia napodobňovať svojimi činmi cieľ ich prvého vládcu, podľa svojho postavenia.“[31]

Po týchto úvodných paragrafov 15. kapitoly sa začína al-Fárábí zaoberať priamo vlastnosťami muža, ktorý by mal byť vládcom. V 7. paragrafe o ňom píše nasledovné: “Vládcom dokonalého mesta nemôže byť hociktorý muž, pretože vladárstvo vyžaduje dve podmienky: a/ musí byť na to predisponovaný svojou vrodenou povahou, b/ mal byť mať získané postoje a vôľový návyk pre vladárstvo, ktorý sa bude rozvíjať v človeku, ktorý má preto predpoklady. Ani každé umenie nie je vhodné pre vladárstvo, väčšina umení, naozaj, je skôr vhodná pre službu v meste, presne ako väčšina ľudí svojou pravou povahu pre službu. ...Umenie riadiť dokonalý štát nemôže byť len umením náhody, ani byť spôsobené nejakým náhodným zvykom. Práve tak, ako prvý vládca v rode nemôže byť riadený ničím v tomto rode..“[32] Považujeme za potrebné dodať ničím ľudským. Ale nad vládcom je iný Vládca, ktorý ho obdaril schopnosťami vládnuť.

V paragrafe č. 8 to al-Fárábí konkretizuje tvrdením, že „takýto muž je osoba, nad ktorou nemá nikto iný žiadnu suverenitu. Je mužom, ktorý dosiahol svoju dokonalosť a dostal aktuálny intelekt a aktuálne myslené bytie, jeho schopnosť predstavovať dosiahla prirodzene najväčšiu dokonalosť..; táto jeho schopnosť ho predurčila prirodzene získať, či už v bdelosti alebo v spánku, od Aktívneho intelektu podrobnosti, alebo také aké sú alebo ich imitáciu, a tiež idei, napodobujúc ich. Jeho pasívny intelekt dosiahne svoju dokonalosť /pochopením / všetkých ideí, tak aby sa žiadna z nich pred ním neskryla, získa aktuálny intelekt a aktuálne myslenie.“[33]

V 10. paragrafe tejto kapitoly al-Fárábí pokračuje vo svojich úvahách nad vlastnosťami dokonalého vládcu. „Ak sa toto vyskytuje v obidvoch častiach jeho rozumovej schopnosti, a tiež v jeho predstavivosti, potom je to muž , ktorý dostal Božie zjavenie a Všemohúci Boh ho obdaril zjavením prostredníctvom Aktívneho intelektu, tak aby emanácia zo Všemohúceho Boha do Aktívneho intelektu prešla do jeho Pasívneho intelektu prostredníctvom Nadobudnutého intelektu., a potom do jeho predstavivosti. Potom je , prostredníctvom emanácie z Aktívneho intelektu do jeho Pasívneho intelektu, múdrym mužom a filozofom a dokonalým mysliteľom, ktorý pracuje s intelektom božskej kvality a ktorý emanáciou z Aktívneho intelektu do jeho predstavivosti sa stal vizionárskym prorokom: upozorňuje na veci, ktoré prídu a hovorí o jednotlivých veciach, ktoré existujú v prítomnosti.“[34]

Je to zároveň muž, ktorý vie ako dosiahnuť šťastie, čo považuje al-Fárábí za prvú podmienku pre to, aby sa niekto stál vládcom. Musí byť zároveň dobrý rečník a byť schopný správne volenými slovami vzbudiť v ľuďoch predstavivosť. Musí byť schopný viesť ľudí správnou cestou k šťastiu a k skutkom, ktorými je možné dosiahnuť šťastie. Musí byť aj dobrej fyzickej konštitúcie, aby dokázal riešiť vojnové úlohy. Je imámom, je prvým suverénom dokonalého mesta, je suverénom dokonalého národa a suverénom univerzálneho štátu . Je tomu tak preto, lebo je nasledovníkom Prvého suveréna.

Al-Fárábí nezabudol zdôrazniť, že takým môže byť len muž, v ktorom sa spojilo dvanásť prirodzených kvalít, s ktorými sa už narodil: 1. jeho telo by malo byť bezchybné, aby bol pripravený konať skutky, ktoré závisia od jeho tela, 2.prirodzene by mal dobre chápať a vnímať všetko, čo sa mu hovorí a chápať to vo svojej mysli podľa zámeru hovoriaceho a ako to požadujú samy veci, 3. mal by byť dobrý v zapamätaní si toho, čo

[31] Al-Fárábí, tamtiež, s. 239
[32] Al-Fárábí, tamtiež, s. 241
[33] Al-Fárábí, tamtiež, s. 241
[34] Al-Fárábí, tamtiež, s. 245

bude vedieť a vidieť a počuť a chápať vo všeobecnosti a skoro nič nezabudnúť, 4. mal by mať pohotovú inteligenciu a byť bystrý, aby mohol pochopiť aj najjemnejšie narážky a pochopiť ich spôsobom, ktorý bol naznačený, 5. mal by mať príjemnú dikciu a jazyk, ktorý by mu umožnil vysvetliť dokonale všetko to, čo má vo svojej mysli, 6. mal by mať rád štúdium a ľahko chápať, 7. mal by milovať pravdu a dôveryhodných ľudí a nenávidieť lož a klamstvo, 8. nemal by túžiť po jedle a pití a sexuálnych vzťahoch, ale mal by cítiť k nim averziu, 9. mal by mať hrdého ducha a jeho duch by mal byť povýšený nad všetko, čo je škaredené a nízke, 10. dirham a dinár a iné svetské činnosti, by preňho nemali byť dôležité, 11.mal by mať rád spravodlivosť a spravodlivých ľudí a nenávidieť útlak a nespravodlivosť, mal by prepožičať svoju podporu tomu, čo považuje za krásne a vznešené; nemal by sa zdráhať konať spravodlivo, ale konať nespravodlivo a zle, 12. nemal by mať strach a byť slabomyseľný, ale trvať na veciach, o ktorých je jeho myseľ presvedčená, že musia tak .[35] V 15. paragrafe tejto kapitoly sa al-Fárábí začína zaoberať a/ nevedomým mestom, b/ hriešnym mestom, c/ mestom, ktoré zámerne zmenilo svoj charakter a nakoniec d/ mestom, ktoré stratilo správnu cestu chybnými rozhodnutiami Toto posledné mesto považuje al-Fárábí za opak dokonalého mesta.[36] Opakom dokonalých indivíduí sú indivíduá tvoria pospolitý ľud v rôznych mestách. Po tomto rozdelení pristupuje al-Fárábí k podrobnejšej charakteristike každého z uvedených miest. Píše, že nevedomé mesto je mesto, „...ktorého obyvatelia nepoznajú pravé šťastie,...“[37] Poznajú len to, čo sa povrchne považuje za dobré medzi vecami, ktoré sa považujú za ciele života, ako napríklad telesné zdravie, blahobyt, potešenie z radostí, voľnosť v nasledovaní svojich prianí a v dosahovaní pôct a vážnosti.“[38]

Nevedomé mesto sa delí na veľa miest. Patrí sem napríklad mesto, ktoré ľudia sa usilujú mať viac jedla, pitia, šiat a sexuálnych stykov, pretože sú nevyhnutné pre udržiavanie ich tiel a spolupracujú na ich dosahovaní.

Hriešne mesto je mesto, ktorého názory sú také ako dokonalého mesta; poznajú šťastie, Všemohúceho Boha, existencie druhého poriadku, Aktívny intelekt a všetko, čo ako také je známe a v čo veria ľudia dokonalého mesta; ale skutky jeho ľudí sú skutkami ľudí z nevedomých miest. Mesto, ktoré stráca správnu cestu /„chybujúce“ mesto/ je mesto, ktoré sa usiluje o šťastie po smrti. Jeho vládcom bol muž, ktorý falošne predstieral, že dostal „zjavenie“. vyrábal tento chybný dojem falzifikáciami, ohováraním a podvodmi.

Králi týchto miest sú kráľmi, ktorí sú opakom kráľov dokonalých miest: ich spôsoby vládnutia sú opakom dokonalých spôsobov vládnutia. To isté sa týka aj iných ľudí, ktorí žijú v týchto mestách.[39]

Ďalšia, 16. kapitola, sa nazýva „Po smrti“. V nej sa al-Fárábí zaoberá tým, čo sa deje s dušami ľudí po ich smrti. Podľa neho králi dokonalých miest, ktorí po sebe nasledujú, sú jedna duša a sú akoby jeden kráľ, ktorý zostáva po všetky časy. Podobne aj ľudia tej istej triedy, ktorí žijú v tom istom čase sú ako jedna duša, či už je to vládnuca alebo podriadená trieda. Ich duše budú po smrti šťastné. Druhy tohto šťastia sa líšia v druhoch, kvantite a kvalite. Podľa al-Fárábího je to podobné ako s umeniami na tomto svete.[40]

---

[35] Al-Fárábí, tamtiež, s. 251-253
[36] Al-Fárábí, tamtiež, s. 254
[37] Al-Fárábí, tamtiež, s. 255
[38] Al-.Fárábí, tamtiež, s. 256
[39] Al-Fárábí, tamtiež, s. 255-259
[40] Al-Fárábí, tamtiež, s. 267-269

Konanie ľudí iných miest je zlé, preto ich duše sú choré.[41] Duše ľudí nevedomých miest zostávajú v stave nedokonalosti a nevyhnutne potrebujú látku na ich udržanie. Títo ľudia , ktorí zahynú, pokračujú do ničoty, podobne ako zvieratá.

Duše ľudí hriešnych miest trpia ťažkosťami, predovšetkým v racionálnej časti duše, i keď racionálna časť ich duše si to neuvedomuje, pretože sa zamestnala materiálom, ktorým ju zásobujú zmysly. Keď sa oslobodí od tela, uvedomí si to a prípadne pocit ťažkostí sa k nej vráti. Ťažkosti jej zapríčinia bolesti. Podobne aj racionálna časť duše, keď sa oddelí od tela, si uvedomí ťažkosti, vyplývajúce z jej zaťaženia zmyslami. A tak bude trpieť naveky. Duše ľudí miest, ktoré sa zámerne zmenili sa podobajú dušiam ľudí hriešnych miest.[42] /s. 275/

V poslednej, sedemnástej, kapitole piatej časti sa al- Fárábí venuje filozofii a náboženstvu. Preto sa aj táto kapitola volá „Filozofia a náboženstvo“. V šiestich paragrafoch tejto kapitoly sa al-Fárábí zaoberá vlastne tým, čo podľa neho musia vedieť všetci ľudia dokonalých miest. „1. Na prvom mieste musia poznať Prvú príčinu a všetky jej kvality; potom 2. nemateriálne existencie a ich špecifické kvality a usporiadanie každej z nich – až dosiahnu medzi nemateriálnymi existenciami Aktívny intelekt a vlastné funkcie každej z nich; 3. nebeské substancie a kvality každej z nich; deje medzi nimi deje sa v súlade s poriadkom, dokonalosťou, prozreteľnosťou, spravodlivosťou a múdrosťou; a tam nie je nedostatok ani nespravodlivosť medzi nimi; 5. potom vznikom človeka a ako vznikajú a zanikajú schopnosti duše a ako Aktívny intelekt zosiela svetlo na nich, tak aby prvé inteligibility a vôľa a „voľba“ mohli vzniknúť; potom 6. prvého vládcu a ako je spôsobené „zjavenie“; potom 7. vládcov, ktorí musia zaujať svoje miesto. keď nie je prístupné v danom čase; potom 8. dokonalé mesto a jeho ľudí a šťastie, ktoré ich duše nakoniec dosiahnu a mestá, ktoré sú ich opakom a podmienku, na ktorú sú ich duše zredukované po smrti, niektoré z nich na úbohosť, iné na ničotu; a dokonalé národy a národy, ktoré sú ich opakom.“[43]

Ako môžu ľudia získať horeuvedené schopnosti? Podľa al-Fárábího, je to možné dvoma spôsobmi: „... alebo sú vtlačené do ich duší také, aké sú reálne alebo sú do nich vtlačené na základe príbuznosti a symbolickej predstavy. V tomto prípade sa symboly vynárajú v ľudskej mysli, ktoré vytvára ich napodobňovaním. Filozofmi v meste sú tí, ktorí to poznávajú na základe dôsledného dokazovania a ich vlastného náhľadu; tí, ktorí sú blízko k filozofom ich poznajú také, aké sú skutočne prostredníctvom náhľadu filozofov, nasledujúc ich a dôverujúc im. Ale iní ich poznajú prostredníctvom symbolov, ktoré reprodukujú napodobňovaním, pretože ani prirodzenosť ani zvyk neposkytol ich mysliam dar pochopiť ich také, aké sú. Obidva spôsoby sú druhmi poznania, ale poznanie filozofov je nepochybne dokonalejšie“[44] „Nie je nemožné, že medzi tými, ktorí poznajú tieto veci prostredníctvom symbolov je niekto, kto nájde dôvody pre námietku voči týmto symbolom a tvrdí, že nie sú adekvátne a falošné.“[45] Al-Fárábí to podrobnejšie analyzuje v nasledujúcom, štvrtom, paragrafe. V ňom rozdelil spomínaných ľudí na tri druhy: 1. tí, ktorí hľadajú správnu cestu, 2. tí, ktorí sledujú nejaké ciele nevedomého mesta, ako pocty a blahobyt alebo nejaké radosti alebo niečo podobné, 3. tí, ktorí odmietajú všetky symboly ako falošné, pretože nie sú schopní pochopiť a spoznať pravdu.[46]

V šiestej - poslednej - časti svojho diela sa al-Fárábí zaoberá dvoma problémami, sformulovanými v názvoch 18. a 19. kapitoly : 1. Názormi miest, ktoré nepoznajú pravé

[41] Al-Fárábí, tamtiež, s. 269
[42] Al-Fárábí, tamtiež, s. 275
[43] Al-Fárábí, tamtiež, s. 277-279
[44] Al-Fárábí, tamtiež, s. 281
[45] Al-Fárábí, tamtiež, s. 283
[46] Al-Fárábí, tamtiež, s. 283-285

Dobro a s 2. Názormi miest, ktoré stratili správnu cestu. V prvom prípade mestá „nevedomosti“ a „chyby“ vznikajú len vtedy, keď ich náboženstvo je odvodené od škodlivých starovekých názorov. Za všetky názory Starovekých /ako ich označuje al-Fárábí/ by som pre ilustráciu odcitovala aspoň jeden. „Ak sa rôzne skupiny líšia jedna alebo liga od ligy alebo národ od národa, rozdiely medzi nimi sú ako rozdiely medzi indivíduami; ..Musia sa potom pokúšať prekonať sa navzájom a útočiť na seba, predmetom ich boja o nadradenosť je bezpečnosť, pocty, blahobyt, potešenie a všetky spôsoby a prostriedky ich dosahovania. Každá skupina mala by snažiť o to, aby sa silou zmocnila všetkých statkov tohto druhu, ktoré vytvára druhá skupina a náhodou vlastní a privlastniť si ich; to je vzťah každého ku každému. Skupina, ktorá získa nadradenosť nad inou týmto spôsobom sa nazýva úspešná, šťastná a požehnaná. Tieto veci sú prirodzené, buď pre každé indivíduum alebo pre každú skupinu a úzko súvisia s podstatou prirodzených existencií. Ale to, čo zodpovedá prirodzenosti je spravodlivosť a spravodlivosť je potom totožná s nadradenosťou dosiahnutou silou. Spravodlivosť je chrániť silou každú možnú skupinu ľudí, ktorá žije po svojom;... Keď statky, ktoré sú získané silou spočívajú v poctách, viac pôct a majetku by malo byť dané tým, ktorí lepšie bojovali, ak to bolo to dobro, za ktoré bojovali a to isté by platilo aj pre iné statky. Podľa nich je toto tiež prirodzená spravodlivosť “[47] Pripomíname, že sú to, podľa al-Fárábího, názory ľudí miest, ktoré nepoznajú pravé Dobro. V celej tejto kapitole al-Fárábí vlastne uvádza príklady názorov týchto ľudí. Podobne pokračuje aj v 19. kapitole svojej knihy.

Záver

Al-Fárábího dielo „O dokonalom štáte“ má starostlivo premyslenú štruktúru. Už po jej prečítaní možno nadobudnúť dojem, že jeho autor chápe všetko jestvujúce ako jeden celok, ktorého všetky vlastnosti sú určené jeho Autorom. Al-Fárábí sa svojím dielom „O dokonalom štáte“ zaradil medzi autorov spoločenských utópií. Je to „...zmes platónskeho utopizmu a islamskej politickej doktríny. V islamskej politickej doktríne sa tiež predpokladalo, že kalif – imám sa bude riadiť rozhodnutiami šarije, majúcimi pôvod v Božom zjavení. ....toto zjavenie je analogické s iluminácioU Aktívneho intelektu. Al-Fárábí bol prvým muslimským filozofom, ktorý vybral tento pojem z emanacionistickej metafyziky a kozmologie Plotina a Prokla a postavil na nej politickú utópiu, zodpovedajúcu viacerými stránkami modelu kalifátu, najmä jej šiitskej alebo forme imánskej.“[48]

Literatúra

1. Al-Fárábí, On The Perfect State, Oxford, Clarendon Press 1985
2. Fakhry, M.: Short Introduction to Islamic Philosophy, Theology and Mysticisim, Oxford, Oneworld Publications 1998
3. History of Islamic Philosophy, London and New York, Routledge 1996

Resumée

Štúdia sa zaoberá s najznámejším dielom al-Fárábího nazvaným „O dokonalom štáte“. V ňom al- Fárábí podal všeobecný náčrt vesmíru, spôsoby jeho emanovania z Prvého bytia a nakoniec mravné politické spoločenstvo a konečný osud duše na základe platonského utopizmu a islamskej politickej doktríny. Štúdia vysvetľuje ako sú spojené al-Fárábího náboženstvo, filozofia a politická doktrína.

[47] Al-Fárábí, tamtiež, s. 291-230
[48] Fakhry, M.: Short Introduction to Islamic Philosophy, Theology and Mysticism, Oxford, Oneworld 1998, s.47

Resumée

The paper deals with the best-known al-Fárábís work entitled „On The Perfect State“. Al-Fárábí has given in it a general outline of the universe at large, the mode of its emanation from the First Being and finally the virtuous mode of political association and the ultimate destiny of the soul on the base of Platonic utopianism and Islamic political doctrine. The paper explains how al- Fárábís religion, philosophy and political doctrine are connected.

Ing. Karolína Červená – Ing. Aneta Hintošová

Joint venture ako forma strategickej aliancie[1]

Úvod

Mnohé oblasti podnikateľských aktivít sú dnes spojené so zvýšenou potrebou kooperácie, pretože ich úspešná realizácia presahuje hranice možností jedného podniku. Vytvára sa tak priestor pre zintenzívnenie všetkých foriem strategických aliancií, v krajnom prípade pre zakladanie spoločných podnikov materskými podnikmi so sídlom v rozdielnych krajinách, t.j. joint venture.

Osobitnou formou joint venture sa stáva spájanie kapitálov podnikov so západnej Európy s podnikmi situovanými v strednej a východnej Európe. Potreba odlišného pohľadu na túto formu spolupráce pramení z rozdielnych motívov, ktoré viedli zúčastnených partnerov k jej realizácii, z diferencovaného vývoja makroprostredia, podnikovej kultúry, investičného rizika a pod.

Cieľom príspevku je teoreticky vymedziť pojem a motívy zakladania joint venture ako osobitnej formy podnikania a poukázať na fungovanie joint venture v podmienkach Slovenskej republiky.

Vymedzenie strategickej aliancie

Neustále rastúca konkurencia a globalizujúce sa trhy nútia podniky hľadať nové cesty uplatnenia sa na zahraničných trhoch. Jednou z možností ako úspešne vstúpiť na zahraničný trh a tým eliminovať problémy s tým spojené je vytvorenie niektorej z foriem aliancií medzi podnikmi. Podnik je tak účinne stimulovaný k rastu, a to prostredníctvom externých zdrojov, pretože dochádza ku kombinácii vlastných zdrojov a schopností s iným podnikom. Tento spôsob externého rastu má nesporne svoje výhody spočívajúce v realizácii nákladových úspor, zníženia podnikateľského rizika, rýchlom prístupe na nové trhy a podobne.

Výber konkrétnej formy strategickej aliancie závisí od mnohých faktorov. Predovšetkým je to frekvencia s akou sa transakcia bude realizovať, ďalej je to stupeň jej určitosti a s tým súvisiace problémy informačného charakteru a napokon špecifický charakter realizovanej transakcie.

Súčasná prax pozná mnoho foriem strategických aliancií, od dlhodobých zmlúv, ktorými sa podniky zaväzujú uskutočňovať presne definované aktivity, až po formu najužšej spolupráce, ktorou je vytvorenie spoločného podniku, teda ”joint venture”. Jeho vytvorenie je relevantné v prípade frekventovaných aktivít neurčitého charakteru a veľmi špecifických.

K pojmu joint venture

Staršie prístupy k vymedzeniu joint venture ho chápali ako podnikateľské usporiadanie slúžiace k prísunu zahraničného kapitálu do rozvojových krajín. Z tejto premisy vychádza aj definícia joint venture Pearcea kde sa spoločné podnikanie chápe ako ”situácia, keď sa verejný a súkromný sektor spoločne podieľajú na nejakej ekonomickej aktivite. Veľmi často sa je možné s touto formou stretnúť v zaostalých krajinách, kde

[1] Tento príspevok predstavuje vystúpenie z čiastkového riešenia úlohy grantového projektu VEGA č. 1/0107/03 “Právna kultúra a európsky integračný proces”.

súkromný kapitál patrí k veľmi vzácnym zdrojom, takže rozvoj odvetví, bankových služieb a pod. často predpokladá účasť vlády".[2]

Tento prístup je však v dnešnom ponímaní už prekonaný. Spoločné podnikanie vôbec nemusí byť založené na kapitálovej alebo manažérskej disproporcii schopností partnerov a môže vychádzať aj z čisto súkromných iniciatív. Novšie definície reflektujú túto skutočnosť a nekladú dôraz na pôvod kapitálu, ale na formu spolupráce.

Ekonomická encyklopédia definuje joint venture ako "partnerstvo dvoch alebo viacerých hospodárskych jednotiek, ktoré vytvárajú samostatnú jednotku so zámerom uskutočňovať ekonomickú aktivitu. Každý účastník takejto jednotky prispieva finančne, technologicky, obchodnými skúsenosťami, pracovnými silami, svojou distribučnou sieťou atď. Základný kapitál sa vytvára z účastníckych podielov".[3] Možno skonštatovať, že táto definícia je značne široká a pod pojem joint venture zahŕňa nielen spoločné podniky ale aj iné formy partnerstiev.

Podľa Slávika joint venture vznikne "keď dva alebo viac podnikov združia svoje zdroje pre určitý projekt alebo podnikateľský zámer a zriadia nový samostatný podnik s vlastnou právnou subjektivitou".[4]

Šestáková pri vymedzení pojmu joint venture zdôrazňuje, že "ide o podnik dvoch alebo viacerých partnerov, pričom každý partner pri jeho založení sledoval vlastné ciele"[5].

Matematicky je teda možné joint venture vyjadriť v podobe A + B = A + B + C - čo znamená, že žiadny subjekt nezanikne, a naopak vznikne nový subjekt C, a to spojením kapitálov podnikov A a B.

Motívy zakladania joint venture

Primárnym motívom pre zahraničné partnerstvo vo forme joint venture je nedostatok určitých schopností zo strany podniku a ich suplementácia takými schopnosťami iného partnera, ktoré sú nevyhnutné pre vytvorenie a udržanie konkurenčnej výhody. Pri zakladaní joint venture vychádza každý partner z vlastných strategických zámerov, pričom ich realizácia v kooperácii s iným partnerom má viesť k vyššej efektívnosti v porovnaní s tým, keby podnik pôsobil na trhu samostatne.

Konkrétne výhody spolupráce môžu spočívať v:

- minimalizácii hrozieb pri vstupe na zahraničný trh
- lepšej znalosti špecifík určitého regiónu prostredníctvom lokálneho partnera
- nákladových úsporách pri výskume a vývoji nových výrobkov a technológií
- rozložení podnikateľského rizika na viac subjektov

V prípade, že podniky zakladajúce spoločný podnik disponujú približne rovnakou ekonomickou silou, možno ich považovať za rovnocenných hráčov s predpokladom racionality trhového správania.

Posledné desaťročie však so sebou prinieslo nový fenomén – joint venture podnikov z krajín strednej a východnej Európy so západnými partnermi. V tomto prípade však nejde o rovnocenných hráčov, ani z pohľadu manažérskych schopností a skúseností, či ekonomickej sily. Každého partnera viedli k založeniu spoločného podniku iné motívy.

Početné výskumy ukazujú, že západní partneri sú motivovaní predovšetkým snahou o prienik na východoeurópske trhy a získanie dominantného postavenia na nich,

---

[2] Pearce, D. W. a kol.: *Macmillonův slovník moderní ekonomie.* Praha : Victoria Publishing, 1992, s. 395.
[3] MICHÍK a kol.: *Ekonomická encyklopédia.* Bratislava : Sprint, 1995, s. 259.
[4] SLÁVIK, Š.: *Strategický manažment.* Bratislava : Ekonóm, 1997, s. 176.
[5] ŠESTÁKOVÁ, M.: Joint ventures: teoretické prístupy a realita. In: *Ekonomický časopis*, roč. 42, 1994, č. 2, s. 106.

možnosťou profitovať na nízkych mzdových nákladoch a výhodných daniach v podobe daňových úľav.

Na druhej strane partner zo strednej a východnej Európy očakáva od joint venture rýchly transfer technológií, zlepšenie konkurencieschopnosti, získanie manažérskeho know-how, rýchly prienik na nové trhy spojený s prekonaním vstupných bariér, zníženie nákladov na jednotku produkcie a diverzifikáciu rizika.

Očakávania partnerov zo strednej a východnej Európy sú však často nadsadené v tom zmysle, že sa príliš spoliehajú na kapitálovú silu zahraničného partnera. Ten však v každom prípade sleduje svoje záujmy a investuje za účelom získania kapitálových prírastkov pre seba a nie z dôvodu pokusu o revitalizáciu nevýkonného podniku partnera.

V záujme dlhodobej prosperity joint venture je teda nevyhnutné, aby nedochádzalo k trvalým asymetriám v príspevkoch jednotlivých partnerov k prosperite joint venture ako samostatného podnikateľského subjektu.

Joint venture v SR - právna úprava

Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník (ObZ) v znení neskorších predpisov, inštitút "spoločný podnik" nedefinuje. Právna úprava však nie je prekážkou toho, aby u nás takéto podniky nemohli vznikať. Keďže spoločné podniky vznikajú za účelom spájania kapitálov a schopností podnikov z viacerých krajín, za relevantné ustanovenie v tomto smere môžeme považovať § 24, ods. 1 ObZ. Ten definuje majetkovú účasť zahraničných osôb v slovenských právnických osobách.

Zahraničná osoba sa môže podieľať:

- na založení slovenskej právnickej osoby alebo
- zúčastňovať sa ako spoločník alebo člen v slovenskej právnickej osobe už založenej.

Účasť zahraničnej osoby nepodlieha nijakým kvantitatívnym obmedzeniam. V prípade spoločného podniku sa však predpokladá jej majetková účasť na slovenskej právnickej osobe menej ako 100 %, pretože má ísť o určitú formu kooperácie minimálne dvoch partnerov. Na to aby takýto "spoločný podnik" mohol byť v Slovenskej republike platne založený je potrebné splnenie ďalších kumulatívnych podmienok:

- spoločný podnik podľa § 24, ods. 1 ObZ. musí byť založený za účelom podnikania,
- riadiť sa ustanoveniami Obchodného zákonníka

Výber právnej formy sa bude riadiť konkrétnymi podnikateľskými zámermi. V praxi sú takmer výlučne zakladané spoločné podniky vo forme akciových spoločností, resp. spoločností s ručením obmedzeným.

Kľúčovú úlohu v tomto smere zohráva zakladateľská, resp. spoločenská zmluva a jej precízne vypracovanie, za účelom eliminácie zdrojov možných konfliktov. Zakladateľská, resp. spoločenská zmluva by okrem podstatných náležitostí definovaných Obchodným zákonníkom pre konkrétnu právnu formu mala obsahovať aj úpravu ďalších otázok, pre joint venture špecifických. Ide predovšetkým o otázky výšky, charakteru a spôsobu financovania investícií, exportu do tretích krajín, spôsobu rozdelenia zisku a pod. Tak je možné fixovať vnútornú záujmovú štruktúru v joint venture, ktorá je veľmi dôležitá pre samotný chod podniku a dosahovanie hospodárskych výsledkov.

Skúsenosti joint venture slovenských podnikov so západnými partnermi

Štatistický úrad Slovenskej republiky (ŠÚ SR), ktorý na základe zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov, vytvára a aktualizuje register organizácií, striktne rozlišuje medzi zahraničným a medzinárodným vlastníctvom. "Zahraničné vlastníctvo majú subjekty založené a kontrolované zahraničnou právnickou

alebo fyzickou osobou - podnikateľom. Medzinárodné vlastníctvo majú tie subjekty, ktoré boli založené spoločne domácou a zahraničnou právnickou alebo fyzickou osobou - podnikateľom".[6]

Vychádzajúc z predchádzajúcich charakteristík, joint venture je potrebné považovať za formu medzinárodného vlastníctva.

Proces zakladania joint venture slovenských podnikov so západnými partnermi sa dynamicky rozbehol po roku 1990. K 31.12.1992 z celkovej sumy priamych zahraničných investícií - 6,6 mld. Kčs, pripadalo vyše 5 mld. Kčs na joint venture.

Táto skutočnosť je zjavná aj pri pohľade na počet podnikov zobrazený v tabuľke 1, keď k 31.12.1992 podniky v medzinárodnom vlastníctve počtom výrazne prevyšovali podniky výlučne v zahraničnom vlastníctve.

Tabuľka 1: Podniky v medzinárodnom a zahraničnom vlastníctve v SR v rokoch 1993-2001

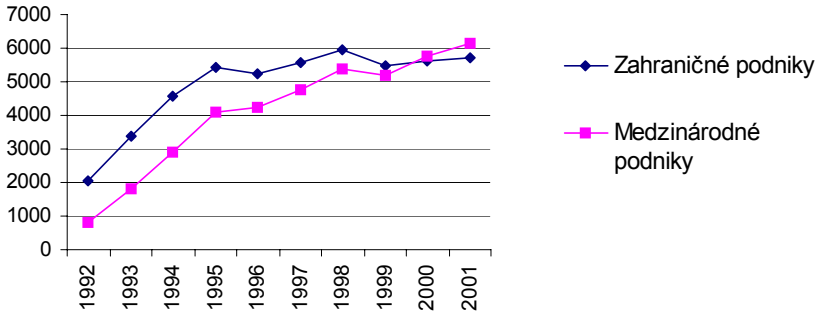
roky	spolu	medzinárodné	%	zahraničné	%
1992	12167	2028	16,7%	794	6,5%
1993	14465	3358	23,2%	1820	12,6%
1994	36187	4595	12,7%	2926	8,1%
1995	43635	5408	12,4%	4112	9,4%
1996	47865	5241	10,9%	4222	8,8%
1997	53819	5560	10,3%	4741	8,8%
1998	60334	5963	9,9%	5381	8,9%
1999	58333	5460	9,4%	5172	8,9%
2000	60920	5639	9,3%	5754	9,4%
2001	62867	5720	9,1%	6155	9,8%

Zdroj: Štatistické ročenky a vlastné výpočty

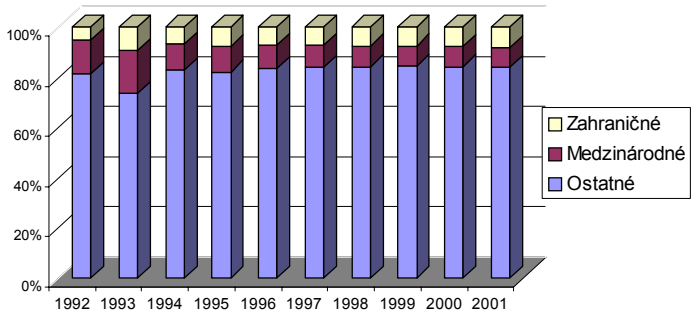
V ďalších rokoch sa situácia postupne vyrovnávala, pričom prelomovým bol rok 2000 (graf 1), keď počet podnikov v zahraničnom vlastníctve prvýkrát prevýšil počet joint venture. Tento vývoj reflektuje tendenciu zahraničných podnikov orientovať sa skôr na úplnú kontrolu podnikateľských subjektov pôsobiacich na našom trhu a upúšťať od dlhodobých kooperačných väzieb s lokálnym partnerom. Príčinu je v zásade možné vidieť v nie príliš optimistických prvotných hodnoteniach zahraničných manažérov pôsobiacich v joint venture so slovenským partnerom. "Ak odhliadneme od toho, že makroekonomické prostredie často nesplnilo ich pôvodné očakávania (prudký pokles domáceho dopytu, vyššie dane než v niektorých susedných krajinách, nerozvinutosť finančnej infraštruktúry a iné), mnohé problémy vystupujú aj v oblasti podnikového manažmentu (nedostatky v pracovnej disciplíne, nízka kvalita výrobkov, zle fungujúca logistika, manažment, ktorému chýbajú základné znalosti z marketingu atď.). Sťažujú si tiež, že slovenskí manažéri sa nedostatočne identifikujú s firmou, v ktorej pracujú a nie sú ochotní prekračovať rámec bežných povinností vyplývajúcich zo zamestnaneckého vzťahu".[7]

[6] ŠÚ SR : *Štatistická ročenka 2002.* Bratislava : VEDA, 2002, s. 273.
[7] ŠESTÁKOVÁ, M.: Joint ventures: teoretické prístupy a realita. In: *Ekonomický časopis,* roč. 42, 1994, č. 2, s. 108.

Niektoré problémy vyplývajú z nedostatkov v interpersonálnej komunikácii, a to nielen v podobe jazykových bariér, ale aj z tradícií, mentality ľudí a obtiažnosti spájať rozdielne podnikové kultúry.



Graf 1: Vývoj počtu medzinárodných a zahraničných podnikov v SR



Graf 2 : Percentuálny podiel medzinárodných a zahraničných podnikov v SR v rokoch 1993-2001

Ďalší dôležitý aspekt, ktorému je potrebné v rámci analýzy joint venture venovať pozornosť, je ich odvetvová štruktúra. Z prehľadu uvedeného v tabuľke 2 (uvádzame v prílohe) je zrejmé, že prevažuje orientácia na veľkoobchod, maloobchod a služby. V tejto kategórii ekonomickej činnosti počet spoločných podnikov neustále stúpal, s výnimkou roku 1999. Dôvodom vysokého počtu joint venture tejto kategórie je nízka kapitálová náročnosť spojená s ich založením a zamestnávanie relatívne nízkeho počtu zamestnancov. Tieto podniky sú často súčasťou distribučných kanálov silnejšieho zahraničného partnera a ich stratégia rozvoja je tak značne limitovaná.

Druhou kategóriou ekonomickej činnosti, kde je výrazný podiel joint venture, je oblasť priemyselnej výroby. V tomto prípade ide o výrobné podniky, charakterizované značnou samostatnosťou a dôležitým vplyvom na prostredie, v ktorom pôsobia. Pozitívne vplyvy môžu mať podobu rozvoja nových priemyselných odvetví, zvyšovania úrovne zamestnanosti a rozvoja základe pre export do tretích krajín.

Práve pritiahnutie exportne orientovaných zahraničných partnerov, ktorí sa snažia o premiestnenie svojich výrobných kapacít z krajín s vysokými výrobnými nákladmi, môže byť determinantom úspechu slovenského hospodárstva v budúcnosti.

Záver

Obdobie fungovania joint venture v podmienkach Slovenskej republiky nie je dostatočne dlhé na to, aby bolo možné formulovať zovšeobecňujúce závery o ich úspešnosti. Pozitívne hodnotenia slovenských manažérov na jednej strane, sú často vyvažované menej optimistickými hodnoteniami zahraničných manažérov na strane druhej. Napriek tomu mnohí poukazujú na snahu učiť sa novým prístupom v riadení zo strany slovenských manažérov, ich kompetentnosť v technických otázkach a všeobecný prehľad.

Pokiaľ budú obe skupiny manažérov systematicky pracovať na eliminácii potenciálnych rozporov a na prehlbovaní záujmu o dlhodobú prosperitu joint venture, v konečnom dôsledku sa to môže prejaviť v posilnení strategického prístupu a v zvýšení dlhodobej efektívnosti spoločného podniku.

Literatúra

GERVAIS M. - KITA J. - VOLOŠIN M. : *Stratégia podniku.* Prešov : ManaCon, 1999. ISBN 80-85668-90-4

MICHNÍK, Ľ. a kol.: *Ekonomická encyklopédia.* Bratislava : Sprint, 1995. ISBN 80-967122-2-5

PEARCE, D. W. a kol.: *Macmillonův slovník moderní ekonomie.* Praha : Victoria Publishing, 1992. ISBN 80-856-05-42-2

SLÁVIK, Š.: *Strategický manažment.* Bratislava : Ekonóm, 1997. ISBN 80-225-0816-0

ŠESTÁKOVÁ, M.: Joint ventures: teoretické prístupy a realita. In: *Ekonomický časopis,* roč. 42, 1994, č. 2. ISSN 0013-3035

ŠÚ SR : *Štatistická ročenka rok 1992.* Bratislava : VEDA, 1993. ISBN 80-8877-10-2

ŠÚ SR : *Štatistická ročenka rok 1993.* Bratislava : VEDA, 1994. ISBN 80-224-0444-6

ŠÚ SR : *Štatistická ročenka rok 1994.* Bratislava : VEDA, 1995. ISBN 80-224-0416-0

ŠÚ SR : *Štatistická ročenka rok 1995.* Bratislava : VEDA, 1996. ISBN 80-224-0484-5

ŠÚ SR : *Štatistická ročenka rok 1996.* Bratislava : VEDA, 1997. ISBN 80-224-0508-6

ŠÚ SR : *Štatistická ročenka rok 1997.* Bratislava : VEDA, 1998. ISBN 80-224-0576-0

ŠÚ SR : *Štatistická ročenka rok 1998.* Bratislava : VEDA, 1999. ISBN 80-224-0590-6

ŠÚ SR : *Štatistická ročenka rok 1999.* Bratislava : VEDA, 2000. ISBN 80-224-0650-3

ŠÚ SR : *Štatistická ročenka rok 2000.* Bratislava : VEDA, 2001. ISBN 80-224-0694-5

ŠÚ SR : *Štatistická ročenka rok 2001.* Bratislava : VEDA, 2002. ISBN 80-224-0742-9

Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník

Summary

Occasionally two or more capable companies lack a necessary component for success in a particular competitive environment. The solution can be a set of joint venture, as a form of strategic partnership.

The main objective of the article is to characterize the conception of joint venture and to show the reasons which lead to its establishment.

In the second part of the article the experiences with joint ventures in Slovakia are discussed. From the point of view of Slovak partners the achievements are very positive but western managers see some important problems and barriers. It is obvious that cultural differences are more important in east-west joint ventures than in joint ventures established by two partners from developed market economies.

A prerequisite to improving effectiveness of joint ventures and their impact on the host country economy is a mutual adjustment of organisational cultures and harmonization of both partners` objectives and expectations. In the end-effect the situation from the view of existence of joint ventures in the conditions of Slovakia do clearly document statistic information contained in the article.

PRÍLOHA Tabuľka 2 - 1. časť : Prehľad počtu medzinárodných a zahraničných podnikov podľa ekonomických činností v SR za roky 1993-2001.

	1992			1993			1994			1995			1996		
	spolu	**medz.**	**zahr.**	**spolu**	**medz.**	**zahr.**	**spolu**	**medz.**	**zahr.**	**spolu**	**medz.**	**zahr.**	**spolu**	**medz.**	**zahr.**
Poľnoh., poľov. a les. hospodárstvo	102	7	2	83	17	8	1684	22	13	1918	29	17	3589	30	22
Rybolov, chov rýb	3	1	2	2	0	1	10	1	1	13	1	1	14	1	1
Ťaťba nerstných sur.	13	7	2	15	8	2	69	8	2	80	10	3	88	7	4
Priemyselná výroba	469	274	56	761	448	132	6183	674	232	7318	813	311	7541	825	342
Výroba a rozvod el.,plynu a vody	7	2	0	6	3	0	62	3	0	78	4	0	89	4	0
Stavebníctvo	217	97	18	288	158	46	3082	217	69	3494	238	110	3598	229	112
VOB a MOB, opr. mot. voz.,	1640	1108	428	3391	2049	1129	16320	2814	1897	20266	3305	2758	21232	3189	2773
Hotely a reštaurácie	87	32	9	117	54	17	956	82	35	1101	96	44	1157	91	52
Dopr., skl., pošta a telek.	104	62	6	157	92	42	1414	116	66	1613	138	98	1437	127	109
Peňažníctvo a poisťovníctvo	53	11	7	109	25	28	515	46	47	674	56	58	601	52	57
Nehn., prenaj. a obch. sl., výsk. a vývoj	836	381	239	1006	445	367	5046	542	497	6060	635	617	6915	611	651
Ver. spr. a obrana, povin. soc. zabezp.	2515	0	0	11	0	6	8	0	0	10	0	0	11	0	0
Školstvo	97	3	4	176	9	9	103	8	14	130	8	24	486	7	30
Zdrav. a soc. starostlivosť	19	2	1	33	1	0	34	2	0	62	4	3	99	5	4
Ost. ver., soc. a osobné služby	6005	41	20	8309	49	33	701	60	53	818	71	68	1008	63	65
Sumár	12167	2028	794	14464	3358	1820	36187	4595	2926	43635	5408	4112	47865	5241	4222

Zdroj: Štatistické ročenky 1993-2002.

Tabľka 2 - 2. časť : Prehľad počtu medzinárodných a zahraničných podnikov podľa ekonomických činností v SR za roky 1993-2001.

	1997			1998			1999			2000			2001		
	spolu	**medz.**	**zahr.**	**spolu**	**medz.**	**zahr.**	**spolu**	**medz.**	**zahr.**	**spolu**	**medz.**	**zahr.**	**spolu**	**medz.**	**zahr.**
Poľnoh., poľov. a les. hospodárstvo	3671	42	25	3631	45	28	3408	37	30	3452	43	32	3486	49	32
Rybolov, chov rýb	11	0	0	11	1	1	11	1	0	9	1	0	11	1	0
Ťaťba nerstných sur.	99	10	5	105	9	5	99	7	4	96	7	4	97	8	6
Priemyselná výroba	8264	855	383	8948	916	456	8639	871	508	9005	909	606	9057	907	671
Výroba a rozvod el.,plynu a vody	100	7	0	143	8	0	138	9	2	148	11	1	180	12	2
Stavebníctvo	4033	238	129	4544	253	149	4531	228	149	4721	247	177	4800	254	191
VOB a MOB, opr. mot. voz.,	24114	3349	3100	27254	3586	3453	25392	3197	3191	26322	3250	3490	27032	3244	3648
Hotely a reštaurácie	1307	101	59	1487	97	68	1462	101	69	1564	102	77	1689	105	90
Dopr., skl., pošta a telek.	1679	145	128	1926	159	150	1948	163	165	2044	166	187	2135	177	199
Peňažníctvo a poisťovníctvo	563	48	55	529	44	60	546	47	60	563	52	70	555	51	75
Nehn., prenaj. a obch. sl., výsk. a vývoj	8205	676	765	9803	750	908	10206	704	911	10943	751	1019	11939	819	1144
Ver. spr. a obrana, povin. soc. zabezp.	6	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0
Školstvo	499	8	27	518	11	28	532	11	27	545	12	32	292	10	37
Zdrav. a soc. starostlivosť	140	6	5	178	6	5	191	8	6	217	9	6	255	10	6
Ost. ver., soc. a osobné služby	1128	75	60	1257	78	70	1230	76	50	1290	79	53	1337	73	54
Sumár	53819	5560	4741	60334	5963	5381	58333	5460	5172	60920	5639	5754	62867	5720	6155

Zdroj: Štatistické ročenky 1993-2002.

Obsah

JUDr. Blažena Antalová, CSc.
JUDr. Vladimír Vrana, PhD.
Protiprávnosť (iniuria) a zavinenie ako základné predpoklady zodpovednosti za delikt damnum iniuria datum podľa lex Aquilia *5*

m. prof. JUDr. Peter Mosný, CSc.
Postavenie Podkarpatskej Rusi a krajinský zákon *17*

JUDr. Erik Štenpien
Posledný stavovský snem feudálneho Uhorska a reformy župnej správy *26*

By József Szabadfalvi
Short History of Legal Philosophical Thinking in Hungary until the Mid-Twentieth Century *36*

JUDr. Margita Čeplíková, CSc.
Slovensko a zmluvy cirkví so štátom *46*

JUDr. Marta Tóthová
Vzťah hlavy štátu a výkonnej moci *55*

JUDr. Alena Krunková
Referendum – doplňujúci inštitút zastupiteľskej demokracie *69*

doc. JUDr. Mária Bujňáková, CSc.
Prínos priamych daní pre štátny rozpočet *77*

JUDr. Karin Prievozníková
Harmonizácia daňovej sústavy s právom Európskej únie s dôrazom na právnu úpravu dane z pridanej hodnoty *87*

JUDr. Janka Vykročová, CSc.
K pojmu cenného papiera a vybraným právnym dispozíciám s cennými papiermi s osobitným zreteľom na listinné akcie na meno *92*

JUDr. Pavol Dorič
Historický prehľad vývoja štátnej správy na našom území *101*

Doc. JUDr. Jozef Sotolář, PhD.
Výkon originálnych kompetencií a prenesených úloh zo štátu na obce v podmienkach Slovenska
(úvodné poznámky k normatívnemu a individuálnemu rozhodovaniu obcí) *107*

Doc. JUDr. Ján Pirč, CSc.
Aktuálne otázky environmentálnej politiky *115*

JUDr. Natália Richterová, CSc.
Ochrana práv dieťaťa v zmysle pripravovaného zákona o sociálnoprávnej ochrane detí. *126*

PhDr. Ján Čipkár, PhD.
Úloha N. O. Losského pri formovaní eticko-filozofickej mysle 20. storočia na Slovensku *136*

doc. PhDr. Mária Mičaninová, CSc.
O dokonalom štáte podľa al-Fárábího *147*

Ing. Karolína Červená – Ing. Aneta Hintošová
Joint venture ako forma strategickej aliancie *159*