

Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae

Vedecký časopis Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy



Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae
I/2011

Obsah/Contents

Vedecké štúdie / Primary researches

- „Jazdci“ v legislative I. – všeobecná charakteristika 4
„Riders“ in Legislation I. – general characteristic
JUDr. Boris Balog, PhD.
- Vplyv rozhodovacej činnosti Súdneho dvora Európskej únie
 na európsky zatýkací rozkaz 14
*Impact of decision – making power of the Court of Justice
 of the European Union on the European Arrest Warrant*
Mgr. Libor Klimek

Odborné články / Papers

- Interamerický systém ochrany ľudských práv 32
Inter-American System of Protection of Human Rights
prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.
- Východiskové determinanty predpokladu vzniku zodpovednosti
 v environmentálnom práve 41
Baseline determinants assumption of liability in environmental law
JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.
- Vlastníctvo podľa Ústavy Poľskej republiky 56
Ownership Under The Constitution Of The Republic of Poland
Dr. Anna Frankiewicz
- Právo na informácie a prístup k dokumentom inštitúcií a orgánov
 Európskej únie v zmysle judikatúry Súdneho dvora 66
*Right of information and access to documents of the institutions and bodies
 of the European Union in the sense of jurisdiction Court of justice*
JUDr. Ján Grman
- Špecifiká odhaľovania korupcie 85
Several particularities of detection of a corruption
JUDr. Marcela Tóthová
- Priame Zahraniczne investície ako oblasť výlučnej právomoci
 Európskej únie 94
European Union´s Exclusive Competence on Foreign Direct Investment
Mag. iur. Andrej Karpat

- Procesné záruky v konaniach o porušení sůťažného práva pred Európskou komisiou 103**
Procedural guarantees in European commission´s proceedings concerning breach of the competition law
Mgr. Silvia Šramelová

Informácie / Information

- Medzinárodná konferencia „Obete kriminality – Victims of Crime“ 114**
International conference – „Victims of Crime“
Mgr. Tatiana Kanáliková

Recenzie / Reviews

- Sagan, Serzhanova – Nauka o państwie współczesnym 116**
Book review: Sagan, Serzhanova – Nauka o państwie współczesnym
prof. JUDr. Ján Svák, CSc.

„Jazdci“ v legislatíve I – všeobecná charakteristika

„Riders“ in Legislation I – general characteristic

▼ Boris Balog

Kľúčové slová:

legislatíva, parlament, legislatívny proces, návrh zákona, doplnenie návrhu zákona, poslanec parlamentu, veto prezidenta

Key words:

Legislation, the Parliament, the Bill, the Amendment to the Bill, the Member of the Parliament, the Veto of the President

*„Ťava je kôň, ktorý prešiel parlamentom.“
anglické príslovie*

1. Úvod

Jedným z neodmysliteľných práv poslancov Národnej rady Slovenskej republiky v procese rokovania o návrhoch zákonov je aj ich právo na podávanie návrhov, ktorými sa mení alebo dopĺňa text predloženého návrhu zákona. S uplatňovaním tohto práva (ktorého legitimitu ale nespochybňujem) je ale spojené aj potenciálne riziko vyplývajúce z obsahu a dosahu takto uskutočňovaných zmien v návrhoch zákonov. Riziko, ktoré je spojené s uplatňovaním tohto práva, je v tom, že takýto návrh v prípade vládneho návrhu zákona nie je predmetom pripomienkového konania, nie je predmetom posudzovania zo strany Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) a v prípade návrhu zákona podaného poslancom alebo výborom parlamentu nie je predmetom zaujatia stanoviska zo strany vlády tak, ako je tomu v prípade samotného návrhu zákona, ku ktorému je pozmeňujúci návrh podaný. Takýto pozmeňujúci a doplňujúci návrh nie je (spravidla) posudzovaný ani odbornými útvarmi Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky.

Nie každý návrh na zmenu alebo doplnenie podaného návrhu zákona znamená ale negatívny či až devastálny zásah do textu návrhu zákona. Je nepochybné, že mnohé takéto návrhy smerujú k vylepšeniu a skvalitneniu návrhu zákona.

Predložený príspevok sa venuje osobitnej skupine pozmeňujúcich návrhov, ktoré označujeme ako tzv. „jazdci“. Tak, ako vyplynie z nasledujúceho textu, podstata negatívnych dôsledkov uplatnenia takéhoto pozmeňujúceho návrhu nie je v tom, že by bol nesprávny či nekvalitne spracovaný z hľadiska legislatívnej techniky. Práve naopak, takíto „jazdci“ sú mnohokrát legislatívno-technicky spracovaní na veľmi vysokej úrovni (čo ešte zvyšuje ich „atraktivnosť“) a problém s ich použitím tkvie v inom. V legislatíve vo všeobecnosti pod označením „jazdec“ chápeme také ustanovenie zákona, ktoré v návrhu zákona tak, ako bol predložený do parlamentu, pôvodne nebolo a stalo sa jeho súčasťou až na základe poslaneckého pozmeňujúceho návrhu s tým, že obsahovo takéto ustanovenie buď vôbec nesúvisí s predmetom návrhu zákona, ku ktorému bolo doplnené, alebo s ním

súvisí len okrajovo, resp. úplne minimálne. Charakteristickým znakom takéhoto typu pozmeňujúceho návrhu je tiež to, že znamená/prináša výhody pre nejakú/úzkú skupinu subjektov, resp. účelovo pre nejaké skupiny subjektov zmiernuje zákonom stanovené podmienky. Pre „jazdcov“ je príznačné označenie „riders“ v americkej legislatívnej terminológii, „cavaliers“ vo francúzskej terminológii, či „přílepy“ v českej terminológii.

2. Použitie „jazdcov“

Za nežiaduci jav, nekorešpondujúci so zmyslom a zásadami legislatívneho procesu, je nutné označiť situáciu, keď jedným zákonom sú novelizované zákony vzájomne obsahovo bezprostredne nesúvisiace, k čomu dochádza napr. z dôvodu urýchlenia legislatívnej procedúry, a to často formou podaných pozmeňujúcich návrhov. Taký postup totiž nezodpovedá základným princípom právneho štátu, medzi ktoré patrí zásada predvídateľnosti zákona, jeho zrozumiteľnosť a zásada jeho vnútornej bezrozpornosti. Ak sa totiž jedným zákonom (vo formálnom zmysle) zasahuje do matérie upravovanej niekoľkými inými zákonmi a tieto zákony spolu nie sú obsahovo a systematicky previazané, vzniká nezriedka značne neprehľadný právny stav, ktorý princíp predvídateľnosti, zrozumiteľnosti a vnútornej bezrozpornosti zákona už nerešpektuje.¹⁾

Použitie „jazdcov“ je otázka legislatívnej taktiky,²⁾ ktorá sa týka dvoch základných situácií:

- 1) snaha o presadenie kontroverzného, resp. citlivého ustanovenia alebo celej skupiny takých ustanovení, ktoré by inak mali/mohli tvoriť samostatný návrh zákona, ktoré by ale ako samostatný návrh zákona nemali vzhľadom na svoj obsah a účel šancu na úspech – napr. presadzovanie partikulárnych záujmov. V tomto prípade sa citlivé ustanovenia doplnia do návrhu zákona v parlamente a ich prekladateľ dúfa, že sa „zvezú“ so samotným návrhom zákona, ku ktorému boli doplnené, a ktorý je inak „neškodný“ a je predpoklad, že legislatívnym procesom prejde bez nejakého osobitného povšimnutia (opozície, médií, prezidenta vo vzťahu k jeho vetu...). Alebo naopak, „jazdec“ bude z taktického hľadiska doplnený práve k takému zákonu, o ktorom existuje vysoký predpoklad, že bude nielen schválený v parlamente, ale že aj bude s vysokou pravdepodobnosťou podpísaný prezidentom, a to aj napriek prípadnému doplneniu takéhoto zákona „jazdcom“ (k postaveniu prezidenta a práva vetovať zákon v súvislosti s „jazdcom“ bližšie v ďalšom texte);
- 2) iná taktická situácia sa týka toho, ak je záujem prijatie nejakého zákona zmaríť, resp. ak je zjavné, že sa nepodarí (politicky) presadiť jeho neprijatie parlamentom, tak následne je možné dosiahnuť jeho zmarenie alebo aspoň časové posunutie jeho účinnosti tým, že by ho prezident vetoval. V takejto situácii sa inak „neškodný“ a priechodný návrh zákona doplní v parlamente o pozmeňujúci návrh, ktorý bude mať charakter „jazdca“ a ktorý spôsobí to, že zákon nebude akceptovateľný pre prezidenta a bude predpoklad jeho vetovania a následného či už neprelomenia veta prezidenta

1) Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 21/01.

2) Legislatívnou taktikou je možné chápať voľbu postupov a metód v legislatívnom procese v záujme dosiahnutia želaného výsledku – napr. rozhodnutie o tom, či bude návrh zákona podaný vládou alebo poslancom so všetkými dôsledkami, zvolenie vhodného okamihu a spôsobu doplnenia návrhu zákona o nejakú citlivú vec – či cez pripomienku v pripomienkovom konaní, pripomienku z Legislatívnej rady vlády alebo cez poslanecký pozmeňujúci návrh a podobne. Legislatívna taktika preto z hľadiska čistoty legislatívneho procesu môže byť vnímaná negatívne, je ale spojená v podstate s každým návrhom zákona.

parlamentom alebo aspoň posunutia účinnosti vetovaného zákona. Takýto pozmeňujúci návrh má označenie tzv. „poison pill“, pretože predstavuje doslova otrávenie zákona jedovatou tabletkou.

3. Členenie „jazdcov“

„Jazdcov“ môžeme veľmi jednoducho rozdeliť na hmotnoprávných či obsahových „jazdcov“ a na procesných či formálnych „jazdcov“.

Pozmeňujúci návrh, ktorý je predložený poslancom alebo skupinou poslancov, môže mať z obsahového hľadiska charakter buď tzv. „legislative riders“, alebo tzv. „wild riders“. O prípade tzv. legislative riders možno hovoriť, ak ide prekročenie intenzity predloženého návrhu zákona, čo síce môže predstavovať nežiaducu, ale v zásade ústavne konformnú formu pozmeňujúceho návrhu. Iný prípad predstavujú tzv. wild riders, čo znamená pozmeňujúci návrh, ktorý extenzívne prekračuje predložený návrh zákona. V takomto prípade sa formou pozmeňujúceho návrhu predloženého poslancom alebo skupinou poslancov navrhuje doplnenie predloženého návrhu zákona o zmenu alebo doplnenie úplne iného/ďalšieho zákona, ktorý obsahovo nesúvisí s pôvodným návrhom zákona. Ide o prekročenie tzv. *germaneness rule*, teda pravidla úzkeho vzťahu. Pravidlo úzkeho vzťahu Snemovne reprezentantov ustanovuje, že žiaden návrh týkajúci sa predmetu odlišného od predmetu, o ktorom sa rokuje, nesmie byť pridaný pod plášťom pozmeňujúceho návrhu („*no motion or proposition on a subject different from that under consideration shall be admitted under color of amendment*“). Uvedené pravidlo je upravené v § 794 (!) pravidiel Snemovne reprezentantov a interpretačné pravidlá k nemu predstavujú 16 (!) strán, z ktorých vyplýva, že pozmeňovacie návrhy sa chápu z obsahového hľadiska a nie z formálneho hľadiska. Pre úplnosť ale treba doplniť, že toto pravidlo neplatí v Senáte.

Rozhodujúcimi kritériami pre uplatnenie tohto pravidla sú:

- pozmeňovací návrh musí mať vzťah k predmetu posudzovaného návrhu zákona,
- fundamentálny účel pozmeňovacieho návrhu musí mať úzky vzťah k fundamentálnemu účelu prejednávaneho návrhu zákona, ale aj
- úprava špecifického predmetu nesmie byť pozmenená ustanovením všeobecnej povahy,
- všeobecný predmet môže byť menený špecifickým návrhom, a nakoniec
- pozmeňovací návrh obsahujúci trvalú zmenu k návrhu zákona, ktorý predvída prechodnú zmenu v práve, nemožno považovať za návrh rešpektujúci pravidlo úzkeho vzťahu.

Porušenie aj jediného kritéria znamená, že pozmeňovací návrh závažne porušuje pravidlo úzkeho vzťahu.³⁾

S použitím obsahových jazdcov súvisí aj iný americký fenomén označovaný v podmienkach americkej legislatívy ako tzv. „*Christmas Tree Bill*“. Takéto označenie má zákon, ktorý s Vianocami súvisí v dvoch smeroch:

- 1) Ide o zákon, ktorý je dopĺňaný a menený mnohými „jazdcami“ až tak veľmi, že v podstate každý poslanec má svoj vlastný „prídavok“ k predloženému návrhu zákona.

3) SLAŠŤAN, M.: Knockout divokým jazdcom v Českej republike. Justičná revue, 59, 2007, č. 5, s. 674.

Návrh zákona sa teda vytvára a kreuje ako vianočný stromček, na ktorý každý zavesí jednu ozdobu a až tak vznikne kompletný a „vyzdobený“ vianočný stromček.

- 2) S Vianocami sú spojené aj časové okolnosti prijímania takýchto zákonov – najviac sa takýmto návrhom zákonov darí v čase tesne pred Vianocami, kedy sa poslanci ponáhľajú na vianočné prázdniny a v tomto čase nastáva časová tieseň, kedy sú poslanci ochotní v krátkom čase prerokovať a schváliť vysoký počet návrhov zákonov, len aby mohli čo najskôr ukončiť schôdzu parlamentu. Práve to je najvhodnejší čas na predkladanie vysokého počtu „jazdcov“.

Okrem materiálnych jazdcov sa stretávame aj s takými jazdcami, ktorí majú formálny, resp. procesný charakter. Takýto jazdci sú typickí pre dvojkomorové parlamenty a súvisia s vnútornou delbou zákonodarnej moci medzi jednotlivými komorami parlamentu. Osobitne sa to týka právomocí na úseku rozpočtovej legislatívy, kde platí všeobecné pravidlo, že schvaľovanie zákonov o rozpočte je vo výlučnej pôsobnosti dolnej komory parlamentu. Stanovenie zákonného pravidla, že návrh zákona o štátnom rozpočte nemôže obsahovať zmeny alebo doplnenia iných zákonov, má preto svoj význam najmä v prípade dvojkomorových parlamentov. Ide o prevenciu pred tým, aby nebol návrh zákona o štátnom rozpočte dopĺňaný aj o návrhy na zmeny iných zákonov a tým by došlo k nejednoznačnosti ohľadom riadneho, resp. ústavného legislatívneho postupu, teda či má alebo nemá byť takýto návrh zákona prerokovaný aj v druhej komore parlamentu. Nastať môže aj opačná situácia – ak by bol k „obyčajnému“ zákonu pripojený rozpočtový „jazdec“, ktorý by zjavne mal byť predmetom schvaľovania v Senáte, ale ako samostatný návrh zákona len v dolnej komore parlamentu. V záujme posúdenia toho, čo je možné považovať za návrh zákona o štátnom rozpočte, obsahujú preto rokovacie poriadky (či iné relevantné právne predpisy) legálne definície toho, čo je návrhom zákona o štátnom rozpočte,⁴⁾ a tieto legálne definície vychádzajú z obsahových, resp. vecných znakov, nielen z formálnych znakov návrhu zákona o štátnom rozpočte. Teda takýmto zákonom môže byť po obsahovej stránke aj zákon, ktorý nie je formálne označený ako návrh zákona o štátnom rozpočte. K úspešnému napadnutiu ústavnosti prijatého zákona by mohlo dôjsť podľa postoja Senátu v dvoch prípadoch:

- 1) ak by takýto zmiešaný návrh zákona bol postúpený Senátu a tento by ho prerokoval a schválil, a to aj napriek tomu, že by obsahoval ustanovenia, ktoré by po obsahovej stránke (rozpočtový charakter) nemali byť predmetom schvaľovania Senátu a tým by došlo k prekročeniu jeho právomocí a
- 2) naopak, ak by takýto návrh zákona nebol vôbec predložený Senátu a bol schválený len v dolnej komore. Tým by došlo k neústavnému schváleniu tých častí návrhu zákona, ktoré nemajú rozpočtový charakter a na ich schválenie sa vyžaduje aj prerokovanie a schválenie v Senáte.

Práve pre vyhodnotenie toho, či takýto návrh zákona má alebo nemá byť postúpený Senátu a či tento má alebo nemá právomoc sa ním zaoberať, je nevyhnutné posúdenie obsahu návrhu zákona a aj rozpočtových ustanovení po obsahovej stránke.⁵⁾

4) Napr. § 101 a 102 rokovacieho poriadku Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky.

5) V konkrétnom prípade, ktorým sa zaoberal český ústavný súd, tento v rozhodnutí č. 95/2002 Sb. vyslovil, že Senát nemôže byť zbavený svojho práva rokovať o návrhoch zákonov len kvôli ich spojeniu so zákonom o štátnom rozpočte. Poslanecká snemovňa postupuje protiústavne, ak takého zákony generuje. Ak tak ale Poslanecká snemovňa postupuje, môže podľa názoru českého ústavného súdu Senát rokovať iba o bežnom zákone a nie o novele zákona o štátnom rozpočte, ktorá sa pokladá za prijatú už rozhodnutím Poslaneckej snemovne.

Podstata formálneho, resp. procesného jazdca bude spočívať v tom, aby bol návrh zákona „nainfikovaný“ takým pozmeňujúcim návrhom, o ktorom je vysoký predpoklad, že s tým bude mať problém tak druhá komora parlamentu, ako aj hlava štátu. Účelom bude preto dosiahnutie vetovania zákona zo strany hlavy štátu a v ideálnej situácii dosiahnutie faktického zmarenia návrhu zákona cez tzv. vreckové veto. Napriek tomu, že s týmto charakterom veta sa stretávame tradične v podmienkach USA (pocket veto), je v podstate možné, aby takáto situácia nastala aj v inej krajine. Podstata je totiž rovnaká – platí pravidlo (aj v Slovenskej republike), že ak návrh zákona nebude schválený parlamentom počas jeho volebného obdobia, nový parlament nerokuje o návrhoch zákonov podaných a neschválených v predchádzajúcom volebnom období. V prípade jednokomorových parlamentov (ako v Slovenskej republike) je situácia jednoduchšia – z hľadiska menežmentu zvolávania schôdzí Národnej rady Slovenskej republiky sa dá presne vypočítať, kedy najneskôr musí parlament schváliť návrh zákona tak, aby v prípade jeho vráťania prezidentom sa dala ešte pred voľbami zvoliť schôdza parlamentu na prelomenie veta prezidenta. Komplikovanejšia situácia je v prípade dvojkomorových parlamentov. Ak dolná komora schváli návrh zákona aj s „jazdcem“ a takéto znenie bude neakceptovateľné pre hornú komoru/Senát, Senát uplatní k predloženému návrhu zákona vlastné pripomienky a vráti ho v takomto znení dolnej komore. Ak táto nebude s úpravami návrhu zákona v Senáte súhlasiť, musí sa postupom predpokladaným ústavou a parlamentnými pravidlami príslušného štátu dosiahnuť riešenie tejto situácie.⁶⁾ Podstatným faktorom sa stáva čas, pretože ak sa nepodari dosiahnuť zhodu medzi oboma komorami parlamentu počas trvania volebného obdobia dolnej komory, tak sa v tomto prípade protinávrh Senátu premení na vreckové veto, ktorým sa prijatie návrhu zákona fakticky zmari. Aj toto je súčasťou využívania procesných „jazdcov“ v dvojkomorových parlamentoch ako súčasti legislatívnej taktiky.

4. „Jazdec“ a veto prezidenta

Použitie „jazdca“ môže postaviť do komplikovanej situácie prezidenta z hľadiska uplatnenia jeho práva vrátiť zákon na opätovné prerokovanie. Ak ústava umožňuje hlave štátu uplatnenie veta (aj) tým spôsobom, že predmetom veta nebude len celý zákon ako taký, ale len niektoré jeho ustanovenie, resp. len niektorá jeho časť, tak taktické využívanie „jazdca“ sa môže minúť účinkom a dokonca sa môže stať úplne bezpredmetným. Preto práve možnosť vetovania len časti zákona je efektívnym nástrojom eliminovania „jazdcov“ v legislatíve.⁷⁾ Ak je veto prezidenta upravené tým spôsobom ako podľa čl. 102

6) V prípade Kongresu USA, ak ide o zmeny, ktoré sú malé a nie sú kontroverzné, môže predseda stálego výboru, ktorý sa návrhom zákona pôvodne v Snemovni reprezentantov zaoberal, alebo výborom poverený člen tohto výboru požiadať Snemovňu reprezentantov o vyslovenie súhlasu s takýmito zmenami. V prípade odsúhlasenia textu so zmenami, ktoré schválil Senát, sa dokument zaprotokoluje a odošle prezidentovi USA. Ak ale Snemovňa reprezentantov so zmenami, ktoré k návrhu zákona schválil Senát, nesúhlasí, musí sa nimi ďalej podrobnejšie zaoberať. Za účelom vyriešenia rozdielného názoru oboch komôr môže Snemovňa reprezentantov navrhnúť, aby sa v spolupráci so Senátom vytvoril osobitný dohodovací výbor, ktorého úlohou bude odstrániť existujúce rozpory. Členovia tohto výboru majú následne pri hľadaní riešenia a pri následnom odporúčaní pre komoru, ktorá ich do dohodovacieho výboru nominovala, nasledovné možnosti – a) Senát sa vzdá zmien, ktoré k návrhu zákona prijal, b) Snemovňa reprezentantov sa vzdá svojho nesúhlasu k zmenám, ktoré k návrhu zákona prijal Senát, c) Snemovňa reprezentantov vysloví súhlas so zmenami, ktoré k návrhu zákona prijal Senát, d) Snemovňa reprezentantov sa vzdá svojich návrhov, ktoré sa vzťahujú na zmeny, ktoré k návrhu zákona prijal Senát.

7) Takáto možnosť (položkové veto – item veto) je napr. v 43 členských štátoch USA, nie je ale na úrovni federálnej ústavy.

ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky, teda že predmetom veta môže byť len zákon ako celok a nielen jeho jednotlivá časť (položkové veto, resp. čiastkové veto), je využitie tohto inštitútu prezidentom vzhľadom na zmeny návrhu zákona uskutočnené „jazdcom“ počas rokovania v parlamente problematickejšie. Prezident sa môže ocitnúť v situácii, že sa z jeho pohľadu „spôsobilým“ na vetovanie stane zákon, ktorý by inak nebol problémový, ktorý bol ale v parlamente doplnený „jazdcom“ a tým spôsobil možnú zmenu postoja prezidenta k tomuto zákonu. Prezident by mal v takejto situácii vyhodnotiť alebo vykonať určitý test proporcionality v tom, že aký dôsledok bude mať vetovanie zákona vo vzťahu k tej jeho časti, ktorá tam bola aj pôvodne, a ktorá nie je z jeho pohľadu problematická. Aké dôsledky (škodu?) spôsobí vetovanie celého zákona (s hrozbou neprelomenia veta, resp. s posunutím účinnosti) vo vzťahu k bezproblémovej časti zákona a aké dôsledky by malo podpísanie (nevetovanie) zákona aj s takou časťou, ktorú môže prezident pokladať za problémovú, a ktorú by inak vetoval, ak by bola predmetom samostatného zákona? Toto by mal prezident pri svojom rozhodovaní posudzovať. Ešte komplikovanejšie by mohlo byť rozhodovanie prezidenta, ak by z tej „bezproblémovej“ časti zákona jasne vyplývalo, že je nevyhnutne potrebná napr. pre uplatňovanie práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb a nie je možné posunutie účinnosti a samotný prezident by vnútorne pokladal takúto úpravu za potrebnú a prospešnú. V tejto súvislosti možno spomenúť snahu prezidenta Clintona o zmenu vetovacieho práva amerického prezidenta v tom zmysle, aby mal možnosť vetovať aj jednotlivé ustanovenie zákona bez dosahu na zvyšok zákona (tzv. „*item veto*“). Zákon s takouto úpravou bol v roku 1996 schválený v Kongrese, ale Najvyšší súd USA ho v rozhodnutí *Clinton v. City of New York* zrušil ako protiústavný.

5. Právny stav v Slovenskej republike

Zákonodarný proces je osobitným druhom ústavného procesu, ktorého úprava je určená na to, aby rokovanie o návrhoch zákonov malo ustanovené relatívne pevné pravidlá umožňujúce poslancom národnej rady na konci tohto procesu hlasovať za alebo proti návrhu zákona (vrátane pozmeňujúcich návrhov), prípadne sa zdržať hlasovania alebo nebyť prítomný na takom hlasovaní.

Ústavný súd Českej republiky uviedol, že „v zákonodarnom procese vystupuje do popredia požiadavka stálosti, presvedčivosti a nevyhnutnosti právnych aktov, na ktorých právny štát a súvzťažne tiež život občanov v nich spočíva; takýchto aktov a tiež dosiahnutia potrebnej autority zákonodarných zborov nie je však možné dosiahnuť inak než rešpektovaním pravidiel (zásadám legislatívnej činnosti), ktoré si Poslanecká snemovňa ako významný nositeľ zákonodarnéj moci pre túto svoju činnosť zákonom sama stanovila“. ⁸⁾ Uvedené v plnej miere platí aj pre Národnú radu Slovenskej republiky a jej rešpektovanie pravidiel, ktoré si sama stanovila v zákone Národnej rady Slovenskej republiky o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“). Možno na tomto mieste pripomenúť aj ďalšiu myšlienku Ústavného súdu Českej republiky, že „ak je zákonodarný proces právnym procesom s formálne presne vymedzenými pravidlami, na ktorých dodržiavanie je nutné s ohľadom na dôsledky prísne trvať, je na pováženie, že trvanie na pravidlách parlamentnej procedúry je zažité ďaleko menej než na rešpektovaní napr. súdnych poriadkov, aj keď výsledok zákonodarného procesu (zákon) má celospoločensky ďaleko závažnejší dosah než procesné pochybenie pri vydaní jednotlivého rozsudku“ (Filip, J.: *Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb*

8) Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 5/02.

parlamentní většina nemůže vše, co jí jednací řád výslovně nezakazuje, Časopis pro právní vědu a praxi č. 4/2001, s. 343).⁹⁾

Vyžadovanie dodržiavania a rešpektovania pravidiel, ktoré si stanovil samotný parlament, v tomto prípade Národná rada Slovenskej republiky, je významné z toho pohľadu, ak tieto pravidlá už v súčasnom znení obsahujú riešenia nežiaducich javov, a ak ich neobsahujú, ak cesta k ich odstráneniu vedie práve cez stanovenie nových či doplnenie existujúcich pravidiel. Stanovenie nových pravidiel pre parlament či doplnenie a rozšírenie existujúcich by totiž nemalo zmysel, ak by bola parlamentná prax taká, že by tieto pravidlá v praxi nerešpektovala a obchádzala. Porušenie noriem ústavného procesu pred Národnou radou Slovenskej republiky je v prípadoch hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného postupu zásadne spôsobilé vyústiť do rozporu prijatého zákona s ústavou. V tejto spojitosti treba uviesť, že národná rada je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom v Slovenskej republike (čl. 72 ústavy). Toto výsostné postavenie národnej rady potvrdzuje záver o tom, že pochybenia v postupe národnej rady pri rokovaní o návrhoch zákonov sú pochybeniami, ktoré sa majú a musia odstrániť alebo napraviť samotným postupom národnej rady alebo jej orgánov. Proti procesnému postupu národnej rady a jej orgánov pri prerokovaní návrhov zákonov nie je prípustný žiaden opravný prostriedok. Riešenie takých pochybení je vo výlučnej kompetencii národnej rady (jej orgánov a poslancov), čo je dôsledok jej postavenia v sústave orgánov verejnej moci (čl. 72 ústavy). Poslednou možnosťou na nápravu procedurálnych pochybení národnej rady a jej orgánov pri prerokovaní návrhu zákona je podľa názoru ústavného súdu hlasovanie poslancov o návrhu zákona (najmä podľa § 86 zákona o rokovanom poriadku). Ak počas tohto hlasovania dôjde k schváleniu návrhu zákona napriek pretrvávajúcim procedurálnym pochybeniam v predošlých štádiách zákonodarného procesu, treba vychádzať z toho, že zákon bol riadne schválený. Záverečným hlasovaním poslancov podľa názoru ústavného súdu môže dôjsť ku konvalidácii takýchto procesných chýb, ak sa v spojitosti s týmto hlasovaním nevyskytnú už ďalšie chybné postupy, napríklad opakované hlasovanie, napriek tomu, že predošlé hlasovanie bolo v súlade so zákonom o rokovanom poriadku a opakovanie by malo len odstrániť zjavný omyl alebo vecnú chybu v zákone a podobne.

Právny poriadok Slovenskej republiky obsahuje jedno obmedzenie vo vzťahu k nemožnosti novelizovať iné zákony, a to v prípade návrhu zákona o štátnom rozpočte, ktorý podľa § 87 ods. 3 rokovacieho poriadku nesmie obsahovať zmeny, doplnenia ani zrušenia iných zákonov.¹⁰⁾ Napriek tomu, že uvedené ustanovenie rokovacieho poriadku nevyvolalo v Slovenskej republike nijakú nejasnosť, je možné hľadať inšpiráciu v Českej republike. Pri posudzovaní toho, či je možné v konkrétnom prípade návrh zákona chápať ako „zákon o štátnom rozpočte“ podľa čl. 42 ods. 2 Ústavy Českej republiky, sa teda nepostačuje formálne označenie takého návrhu (zákona). Na druhej strane Ústavný súd Českej republiky zdôraznil, že materiálne chápanie pojmu „zákon o štátnom rozpočte“ nesmie v praxi viesť ani k jeho príliš extenzívnemu výkladu, keďže je zjavné, že so štátnym rozpočtom súvisí praktický každý návrh zákona, už len z toho dôvodu, že jeho realizácia má spravidla dosahy na štátny rozpočet (na jeho príjmovú alebo výdavkovú časť). Pojem „zákon o štátnom rozpočte“ je preto nutné interpretovať v súlade s normatívnou úpravou

9) Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

10) V tejto súvislosti možno spomenúť príklad z Maďarska, kde ústavný súd v roku 2005 zrušil zákon o štátnom rozpočte práve z dôvodu, že tento zákon obsahoval aj zmeny a doplnenia ďalších 44 zákonov.

rozpočtových pravidiel štátu. Inými slovami, pojem „zákon o štátnom rozpočte“ v materiálnom poňatí je nutné interpretovať takým spôsobom, že ide o „zákon bezprostredne upravujúci plánovanú príjmovú a výdavkovú zložku rozpočtu verejného sektoru... súvisiacu s výkonom funkcií štátu vždy na nasledujúce časové obdobie (tzv. rozpočtové roky)“.¹¹⁾

Z rokovacieho poriadku možno vo vzťahu k súčasnej úprave pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov uviesť, že tento podľa § 29 ods. 1 v spojení s § 78 vyžaduje, aby boli vyhotovené písomne, riadne a presne sformulované a odôvodnené. Ak by sa dodržiaval rokovací poriadok pri rokovaní najmä výborov národnej rady, mohol by sa za pozmeňujúci návrh teda považovať len dokument, ktorý by bol vyhotovený písomne (pretože praxou vo výboroch národnej rady je aj podávanie takýchto návrhov ústne), ďalej by mal byť riadne a presne sformulovaný, za čo by sa mal považovať len dokument vypracovaný v súlade s Legislatívnymi pravidlami tvorby zákonov a nakoniec by mal byť odôvodnený. Aj v tomto prípade by sa malo vyžadovať, aby odôvodnenie neobsahovalo len prepis textu pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu, ale malo by ho odôvodniť analogicky, ako v prípade dôvodovej správy tak, aby bola zrejmá najmä potreba takejto navrhovanej zmeny, jej prínos, ale aj jej možné dosahy. Náležité a riadne odôvodnenie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov je dôležité aj s ohľadom na dikciu § 96 ods. 1 rokovacieho poriadku, podľa ktorého písomné odôvodnenie schválených zmien a doplnkov sa považuje za súčasť návrhu zákona a použije sa pri výklade a uplatňovaní zákona.

Z hľadiska úpravy v rokovacom poriadku je potrebné spomenúť aj úpravu v § 94 ods. 2 – ide o zákonné pravidlo, podľa ktorého pri prerokúvaní návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa iný zákon, možno podávať návrhy, ktoré predložený návrh zákona rozširujú, len vtedy, ak s tým navrhovateľ vyjadrí súhlas najneskôr pred hlasovaním. V prvom rade je možné z uvedeného ustanovenia rokovacieho poriadku vyvodiť záver, že tento predpokladá a v podstate aj umožňuje predkladanie takých návrhov, ktoré predložený návrh zákona rozširujú, len to viaže na splnenie podmienky súhlasu navrhovateľa. Navyše, táto úprava sa vzťahuje len na návrhy noviel, nie na návrh úplne nových zákonov. Možno z toho vyvodiť záver, že v prípade návrhov nových zákonov podávanie návrhov, ktoré ich rozširujú, nie je možné vôbec alebo je z toho možné vyvodiť záver, že to je možné bez akéhokoľvek obmedzenia, teda bez obmedzenia vo forme vyjadrenia súhlasu zo strany navrhovateľa? Prakticky je v tomto prípade potrebné doplniť, že toto ustanovenie rokovacieho poriadku nie je stále rešpektované, resp. sa naplní formálne, ak ide o situáciu, že sa rozširujúci návrh predkladá so súhlasom (či priamo z iniciatívy) samotného navrhovateľa.

6. Náčrt riešenia na záver

Účelom predloženého príspevku nie je venovať sa pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom ako takým a ani riešenia na ich elimináciu či zníženie ich počtu. Vo rozsahu, v akom sa to týka tých pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, ktoré môžeme označiť ako „jazdcov“, možno rámcovo spomenúť niekoľko spôsobov „umravňovania“ pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov, a to najmä:

- 1) Možnosť podania pozmeňujúceho návrhu len určitým minimálnym počtom poslancov – jedným z nástrojov zabráňovania podávania účelových pozmeňujúcich návrhov je podmieňovanie ich podania určitým minimálnym počtom poslancov parlamentu. Účelom takéhoto opatrenia je dosiahnutie toho, aby predmetom rokovania parlamentu

11) SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et alii: Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona. Leges, Praha, 2009, s. 124.

bol návrh na úpravu podaného textu návrhu zákona, o ktorom existuje aspoň minimálna zhoda poslancov parlamentu a nie je to len „single“ jazda niektorého poslanca. Minimálny počet poslancov by mohol byť vyjadrený či už minimálnym absolútnym číslom, alebo zlomkom z celkového počtu poslancov alebo tiež minimálnym počtom klubov, ktoré takýto návrh podporujú. Pri stanovení počtu je potrebné zohľadniť na jednej strane to, aby nešlo o príliš nízky počet, ktorý by fakticky neznamenal žiadnu prekážku, na druhej strane je nutné rešpektovať právo politickej menšiny na presadzovanie vlastných návrhov aj vo forme pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov.

- 2) Časové obmedzenie podávania pozmeňujúcich návrhov – časové obmedzenie sa môže týkať najmä (i) stanovenia možnosti pre podávanie pozmeňujúcich návrhov len v niektorej určitej fáze rokovania o návrhu zákona (napr. v druhom čítaní počas rokovania výborov), (ii) povinnosti predloženia pozmeňujúceho návrhu v určitom časovom predstihu pred jeho prerokovaním, aby bol vytvorený priestor na oboznámenie sa s ním pred rozhodovaním poslancov o ňom, a nakoniec (iii) úprava hlasovania o podanom pozmeňujúcom návrhu až po uplynutí určitej minimálnej doby od jeho podania.
- 3) Povinné prerokovanie podaných pozmeňujúcich návrhov v príslušnom výbore a v prípade vládných návrhov zákonov ich posúdenie zo strany vlády (čl. 47 českej ústavy).
- 4) Pri jednotlivých návrhoch noviel je potrebné stále dôsledne vyhodnotiť a posúdiť ich dosah na verejné financie, a to osobitne na štátny rozpočet. Je nepochybne zodpovednosťou vlády dbať na dodržiavanie štátneho rozpočtu ako kľúčového nástroja vládnutia a ak má vláda túto svoju povinnosť dostať, musí mať aj účinné nástroje na to, aby zamedzila subverzívnemu konaniu parlamentu. Táto požiadavka úzko súvisí práve s deľbou moci a s riadnym výkonom funkcií jednotlivých ústavných orgánov v jej rámci.¹²⁾ Riešením, ktoré sa v tejto situácii ponúka, je taká úprava postavenia vlády, ktorá by sa (záväzne) vyjadrovala či dávala priamo súhlas so všetkými zákonodarnými iniciatívami v parlamente, ktoré by mohli mať dosah na verejné financie. Osobitne by sa takáto poistka či brzda vlády mohla pozitívne prejavovať voči poslaneckým novelizačným iniciatívam predloženým či už priamo vo forme návrhu zákona, alebo predloženým vo forme pozmeňujúcich návrhov.

Vyššie uvedené návrhy možno vzájomne kombinovať a iste nepredstavujú vyčerpávajúce riešenie eliminovania vysokého počtu pozmeňujúcich návrhov. Tieto postupy sa týkajú nielen „jazdcov“, ale pozmeňujúcich návrhov ako takých. V prípade „jazdcov“ by základným pravidlom mal byť ich zákaz. Úplný zákaz „jazdcov“ by narážal na dva základné problémy:

- 1) Potreba presného definovania toho, čo je „jazdcov“ – v príslušnom predpise, ktorý upravuje rokovanie parlamentu (či dokonca priamo v ústave) by muselo byť presne definované, aké typy pozmeňujúcich návrhov sú úplne zakázané – napr. čl. 97 ods. 4 francúzskej ústavy – pozmeňujúci návrh je prípustný, iba ak sa vzťahuje k jednotlivému ustanoveniu návrhu zákona. V prípade takejto definície by následne vyplynula otázka a potreba jej interpretácie a posudzovania, v ktorom prípade ide o „jazdca“ v zmysle definície a v ktorom prípade (už) nie. Musel by byť určený parlamentný orgán (tvorený poslancami), ktorý by porušenie, resp. neporušenie tohto zákazu posudzoval.
- 2) Zjavná politická nepriechodnosť úplného zákazu „jazdcov“ bez výnimky. Vzhľadom na to, že nikdy nie je možné vylúčiť, že v štáte nastane taká situácia, ktorá si vyžaduje okamžité prijatie nejakej právnej úpravy, čo sa bude dať najľahšie zrealizovať cez

12) Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

nejakého „jazdca“, bude stále potrebné si takúto možnosť zachovať. Ak by sa mal stanoviť zákaz a následne z neho výnimka, vznikla by obdobná situácia, ako v bode 1) – dôležité by bolo, ako by bola výnimka a podmienky jej použitia naformulované a komu by bolo zverená ich kontrola. Parlament (alebo niektorý jeho orgán) by musel posudzovať, či sú alebo nie sú splnené podmienky pre použitie výnimky. Toto by mohlo viesť k tomu, že z výnimky by sa stalo nakoniec pravidlo.

Zhrnutie

Podávanie pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov k návrhom zákonov, o ktorých rokuje Národná rada Slovenskej republiky, je každodenným javom v parlamente. Takéto konanie poslancov Národnej rady nie je apriórne zlé či škodlivé. Svojím návrhom dokážu poslanci predložený návrh zákona mnohokrát vylepšiť. Predložený príspevok ale poukazuje na tie prípady, kedy motivácia poslanca nie je vylepšenie návrhu zákona, ale sledovanie partikulárnych záujmov, snaha o zmarenie legislatívneho procesu a obchádzanie jeho pravidiel. Takéto situácie je potrebné minimalizovať alebo sa ich snažiť úplne vylúčiť.

Summary

Submission of Amendments to Bills discussed in the National Council of the Slovak Republic is a daily phenomenon in the Parliament. Such conduct of the Members of the National Council is not a priori bad, or harmful. By its submitted Amendments can the Members of Parliament often improve the bill. The present contribution refers to those cases where the Motivation of the Members of Parliament is not to improve the bill, but they follow particular interests, attempt to thwart the legislative process and to circumvent the rules. Such situations should be minimized or eliminated.

Zoznam použitej literatúry:

- [1] SLAŠŤAN, M.: Knockout divokým jazdcom v Českej republike. Justičná revue, 59, 2007, č. 5.
- [2] SUCHÁNEK, R., JIRÁSKOVÁ, V. et alii: Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona. Leges, Praha, 2009.

JUDr. Boris Balog, PhD.

*Fakulta práva, Ústav verejného práva
Paneurópska vysoká škola
boris.balog@uninova.sk*

Vplyv rozhodovacej činnosti Súdneho dvora EÚ na európsky zatykáci rozkaz

Impact of decision-making power of the Court of Justice of the EU on the European Arrest Warrant

Libor Klímek

Kľúčové slová:

európsky zatykáci rozkaz, Rámcové rozhodnutie Rady o európskom zatykači, Súdny dvor EÚ, judikatúra Súdneho dvora EÚ v oblasti justičnej spolupráce v trestných veciach

Key words:

European arrest warrant, Council framework decision on the European arrest warrant, Court of Justice of the EU, case-law of the Court of Justice of the EU in the area of judicial co-operation in criminal matters

1. Úvod

Európsky zatykáci rozkaz (ďalej len „EZR“) je prvým konkrétnym opatrením v oblasti trestného práva, ktorým sa vykonáva zásada vzájomného uznávania justičných rozhodnutí, označovaná Európskou radou ako základný kameň justičnej spolupráce v trestných veciach v rámci Európskej únie (ďalej len „EÚ“). EZR bol predstavený **Rámcovým rozhodnutím Rady o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi**¹⁾ (ďalej len „rámcové rozhodnutie“), ktoré predstavuje právny základ EZR na úrovni EÚ. Rámcovým rozhodnutím došlo k zrušeniu klasického mechanizmu vydávania osôb založeného na extradičnom konaní a k jeho nahradeniu mechanizmom odovzdávania osôb. Ako poukázal *Otto Lagodny*, rámcové rozhodnutie sa vyhýba pojmu „vydávanie“ (angl. *extradition*) a namiesto neho používa pojem „odovzdávanie“ (angl. *surrender*). Okrem toho dodáva, že požiadavka uvedená v preambule rámcového rozhodnutia, aby bol zrušený formálny postup vydávania osôb medzi členskými štátmi, naznačuje, že **hlavná a najrelevantnejšia zmena je procesnej povahy**, nie vo veci samej.²⁾ Hlavná zmena teda spočíva v tom, že požadovaná osoba nie je vydaná „cez hranice“ členských štátov, ale dochádza k jej odovzdaniu v rámci jednotného justičného priestoru EÚ.

1) Rámcové rozhodnutie Rady 2002/584/JHA zo dňa 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi. Úradný vestník ES, L 190/1, 18. 7. 2002. Pojmy EZR a „európsky zatykač“ sú synonymá. Rámcové rozhodnutie v znení anglického jazyka používa pomenovanie „*European arrest warrant*“, čo v preklade znamená „európsky zatykač“. Právny poriadok Slovenskej republiky zaviedol a používa pomenovanie „európsky zatykáci rozkaz“. Možno konštatovať, že ide len o jazykovo-kozmetickú odchýlku, ktorá v aplikačnej praxi nespôsobuje problémy.

2) LAGODNY, O.: 'Extradition' without a granting procedure: The concept of 'surrender'. In: BLEKXTOON, R. et Van BALLEGOOLJ, W. (eds.): *Handbook on the European Arrest Warrant*. The Hague : T. M. C. Asser Press, 2005, s. 39 – 40.

EZR je náročnou a mimoriadne širokou oblasťou. Náročnosť spočíva v tom, že tento inštitút vyžaduje porozumenie prinajmenšom aspoň troch právnych odvetví – práva trestného, práva európskeho a v neposlednom rade práva medzinárodného. Obsiahnosť matérie spočíva v tom, že EZR zahŕňa otázky jeho genézy, následnej implementácie do právnych poriadkov členských štátov EÚ, taktiež zahŕňa množstvo procedurálnych aspektov a v neposlednom rade možno hovoriť aj o vplyve rozhodovacej činnosti Súdneho dvora Európskej únie (v minulosti Súdny dvor Európskych spoločenstiev, ďalej len „Súdny dvor“) na EZR.

Valsamis Mitsilegas hned' v úvode začína svoje dielo slovami – trestné právo je jednou z najrýchlejšie rastúcich oblastí práva EÚ, a to z hľadiska legislatívnej tvorby a čoraz viac aj z hľadiska judikatúry.³⁾ Práve rozhodovacia činnosť Súdneho dvora dotvára záväznú právnú úpravu EZR, ktorá nie je obsiahnutá v rámcovom rozhodnutí. Nejestvuje legislatívny proces, prostredníctvom ktorého výrokové časti rozhodnutí Súdneho dvora by sa pretvárali do vnútroštátnej legislatívy jednotlivých členských štátov EÚ. Tak vzniká situácia, kedy právna úprava EZR nie je obsiahnutá v jednom právnom akte, bez ohľadu na to, či sa sústreďujeme na rámcové rozhodnutie, alebo na vnútroštátnu podobu jeho ustanovení po implementácii.⁴⁾ Táto štúdia má na prvý pohľad možno prostý cieľ, no nie je tak jednoduchý. Je ním sprostredkovanie relevantných poznatkov Súdneho dvora dotvárajúcich právnú úpravu EZR. Zdôrazňujeme, že v súvislosti s EZR boli prijaté Súdny dvorom aj iné rozhodnutia, než len rozhodnutia analyzované v tejto štúdii, no ich prijatie nebolo vynútené priamo na účely EZR. Prikladom je rozhodnutie *Pupino*,⁵⁾ ktoré sa týka rámcových rozhodnutí ako právnych nástrojov justičnej spolupráce v trestných veciach, teda netýka sa osobitne EZR, no v právnej doktríne sa možno stretnúť v súvislosti s EZR aj s týmto rozhodnutím.⁶⁾

2. Zlučiteľnosť rámcového rozhodnutia ako nástroja pre zavedenie európskeho zatýkacieho rozkazu s primárnym právom EÚ

EZR bol zavedený rámcovým rozhodnutím v roku 2002 a následnou implementáciou jeho ustanovení do právnych poriadkov členských štátov EÚ. Niektoré štáty sa vysporiadali s problémami sprevádzajúcimi proces implementácie vo vnútroštátnych podmienkach,

- 3) MITSILEGAS, V.: *EU Criminal Law*. Hart Publishing : Oxford – Portland, 2009, s. 1. Uvedené dielo je priekopníkom medzi doktrínou v oblasti europeizácie trestného práva. Autor sa venuje otázkam genézy tejto oblasti, harmonizácie, vzájomného uznávania a okrem iného aj inštitucionálnym aspektom. Je súčasťou edície „Modern Studies in European Law“, publikovanej vydavateľstvom Hart Publishing.
- 4) Rámcové rozhodnutia nedisponujú priamym účinkom, preto je potrebné ich ustanovenia implementovať do právnych poriadkov členských štátov, spravidla do podoby zákona. V slovenskom právnom poriadku na účely EZR bol prijatý zákon NR SR zo dňa 9. marca 2010 č. 154/2010 Z. z. o európskom zatýkacom rozkaze. Tento zákon nahradil predchádzajúci zákon implementujúci ustanovenia rámcového rozhodnutia do nášho právneho poriadku – t. j. zákon NR SR zo dňa 24. júna 2004 č. 403/2004 Z. z. o európskom zatýkacom rozkaze a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- 5) Rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vo veci C-105/03 zo dňa 16. júna 2005 – *Maria Pupino*.
- 6) Napr. GUILD, E. et GEYER, F. (eds.): *Security versus Justice? : Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Aldershot : Ashgate, 2008; TWINING, W. et MIERS, D.: *How to Do Things with Rules*. 5th edition. Cambridge University Press, 2010.

ako napríklad Česká republika,⁷⁾ no v prípade Belgicka tento proces presiahol jeho vnútroštátnu teritorialitu.

Problematickou otázkou, ktorou sa v súvislosti so zavádzaním ustanovení rámcového rozhodnutia zaoberal Súdny dvor v rozhodnutí *Advocaten voor de Wereld*,⁸⁾ bolo, či **rámcové rozhodnutie ako legislatívny nástroj je správnym – presnejšie povedané „zlučiteľným“ nástrojom k zavedeniu EZR**, a to so Zmluvou o Európskej únii (ďalej len „Zmluva o EÚ“). Je to rozhodnutie, ktoré dalo Súdnemu dvoru príležitosť prijať autoritatívne rozhodnutie, ktoré by urovnalo otázku EZR, vysoko kontroverznú záležitosť, ktorá vyvolávala štrukturálne otázky vzťahujúce sa k EÚ, k národným ústavným limitom a k právomociam národných súdov.⁹⁾

2.1 Problém vo veci samej a prejudiciálne otázky

Belgický súd poverený preskúmaním ústavnosti zákonov podal Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania, predmetom ktorého bolo posúdenie platnosti rámcového rozhodnutia. Tento návrh bol podaný v rámci konania, ktoré sa začalo návrhom podaným *Advocaten voor de Wereld* (ďalej len „Advocaten“) na belgický súd, ktorým sa domáhal zrušenia belgického zákona o európskom zatykači.¹⁰⁾

Advocaten voor de Wereld argumentoval, že rámcové rozhodnutie je neplatné, alebo **oblasť EZR mala byť vykonaná dohovorom (medzinárodnou zmluvou), nie rámcovým rozhodnutím**. Nemohlo byť prijaté na účely aproximácie zákonov a iných právnych predpisov, keďže Rada je oprávnená prijať rámcové rozhodnutia len na postupnú aproximáciu pravidiel trestného práva, a to iba v prípadoch uvedených v čl. 29 a v čl. 31 ods. 1 písm. e) Zmluvy (číslovanie článkov vychádza zo znenia *Zmluvy z Nice* – teda znenie Zmluvy v čase sporu). Pre ostatné spoločné postupy v oblasti justičnej spolupráce v trestných veciach mala Rada použiť dohovory podľa čl. 34 ods. 2 písm. d) Zmluvy. Rámcové rozhodnutie s účinnosťou od 1. januára 2004 nahrádza uplatniteľné zmluvné právo v oblasti vydávania osôb vo vzťahoch medzi členskými štátmi a taxatívnym výpočtom uvádza nahradené právne akty.¹¹⁾ *Advocaten voor de Wereld* dodáva, že iba akt rovnakého charakteru, to znamená dohovor sa môže platne odchýliť od účinného zmluvného práva.

V tomto kontexte belgický súd požiadal, aby Súdny dvor, okrem iného, rozhodol v prejudiciálnom konaní o prejudiciálnej otázke, či rámcové rozhodnutie [...] je zlučiteľné s čl. 34 ods. 2 písm. b) Zmluvy o EÚ, podľa ktorého sa rámcové rozhodnutia môžu prijímať iba na účely aproximácie zákonov a iných právnych predpisov členských štátov.¹²⁾

7) Pozri Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 3. května 2006 – Pl. ÚS 66/04 (434/2006 Sb.).

8) Rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vo veci C-303/05 zo dňa 3. mája 2007 – *Advocaten voor de Wereld*.

9) SARMIENTO, D.: *European Union: The European Arrest Warrant and the quest for constitutional coherence*. In: *International Journal of Constitutional Law*, č. 1/2008, s. 171.

10) Loi relative au mandat d'arrêt européen / Wet betreffende het Europees aanhoudingsbevel.

11) Európsky dohovor o vydávaní a dodatkové protokoly; Európsky dohovor o potlačaní terorizmu; Dohoda medzi 12 členskými štátmi ES o zjednodušení a modernizácii spôsobov postúpenia žiadosti o vydanie; Dohovor o zjednodušenom postupe vydávania osôb medzi členskými štátmi EÚ; Dohovor zo dňa 27. septembra 1996 týkajúci sa vydávania osôb medzi členskými štátmi EÚ; Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda.

12) Návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Arbitragehof (Belgicko) zo dňa 13. júla 2005 v súvislosti s konaním v. z. w. *Advocaten voor de Wereld* proti Ministerraad.

2.2 Analýza zlučiteľnosti rámcového rozhodnutia s príslušným ustanovením Zmluvy o Európskej únii

Otázkou rámcových rozhodnutí v tomto kontexte sa zaoberal už *Jaroslav Fenyk*. Vhodne poukázal na skutočnosť, že **proti forme rámcového rozhodnutia možno vzniesť rôzne námietky. Problémy vyvoláva situácia, ak režim upravený rámcovým rozhodnutím, respektíve jeho vnútroštátnym prevedením má nahradiť predchádzajúcu úpravu o tom istom predmete obsiahnutom vo forme medzinárodnej zmluvy.** Rámcové rozhodnutie ako jednostranný akt Rady, nie členských štátov, slúžiaci k zblížovaniu zákonov nemôže samo osebe nič meniť na medzinárodnoprávných zmluvných záväzkoch členských štátov, hlavne nahradzovať či modifikovať záväzky, ktoré pre členské štáty vyplývajú z medzinárodných zmlúv.¹³⁾

Keďže v dnešných dňoch Zmluva o EÚ je účinná v znení Lisabonskej zmluvy,¹⁴⁾ pre správne právne posúdenie veci je nevyhnutné poznamenať, že Súdny dvor sa vysporiadal s otázkou zlučiteľnosti rámcového rozhodnutia ešte v čase účinnosti Zmluvy o EÚ v znení Zmluvy z Nice.¹⁵⁾ To determinuje pri úvahách vychádzať z predošlého právneho stavu, t. j. Zmluvy o EÚ v znení Zmluvy z Nice. To nič nemení na skutočnosti, že účinky rozhodnutia Súdneho dvora pretrvávajú aj v súčasnosti.

Rámcové rozhodnutie má (malo) za cieľ nahradiť systém viacstranného vydávania osôb medzi členskými štátmi EÚ systémom, na základe ktorého justičné orgány si majú odovzdávať požadované osoby, a to na účely výkonu justičných rozhodnutí alebo vedenia trestných konaní, pričom mechanizmus odovzdávania vychádza zo zásady vzájomného uznávania justičných rozhodnutí.¹⁶⁾ Polemika sa sústreďuje na použitý prameň práva, keďže vo veci v konaní vo veci samej vznikli pochybnosti pri otázke, či je rámcové rozhodnutie primeraným nástrojom. Tieto pochybnosti sú založené na dvoch dôvodoch: na jednej strane nejde o aproximáciu už existujúcich vnútroštátnych právnych predpisov, pretože EZR predstavuje úplne nový inštitút, a na druhej strane prostredníctvom rámcového rozhodnutia nemožno zrušiť skoršie medzinárodné dohovory upravujúce vydávanie (extradicíu).¹⁷⁾

Rámcové rozhodnutia boli založené na čl. 31 ods. 1 písm. a) a b) Zmluvy o EÚ, na základe ktorého postup v oblasti justičnej spolupráce v trestných veciach smeroval k zjednodušeniu a urýchleniu spolupráce vo vzťahu k súdnemu konaniu a výkonu rozhodnutí, ako aj k zjednodušeniu postupu extradície medzi členskými štátmi. V rozpore s tým, čo tvrdil Advocaten, nemožno vyvodiť záver, že aproximácia zákonov a iných právnych predpisov členských štátov prijatím rámcového rozhodnutia v súlade s čl. 34 ods. 2 písm. b) Zmluvy o EÚ sa zameriavala len na pravidlá upravujúce skutkové podstaty trestných činov

13) FENYK, J.: *Evropská společnost, Evropská unie a trestní právo*. In: FENYK, J. et SVÁK, J.: *Europeizace trestního práva*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2008, s. 62.

14) Lisabonská zmluva, ktorou sa mení Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva. Úradný vestník EÚ, C 115/13, 9. 5. 2008.

15) Zmluva z Nice, ktorou sa menia a dopĺňajú Zmluva o Európskej únii, Zmluvy o založení Európskych spoločenstiev a niektoré súvisiace akty. Úradný vestník EÚ, C 321/E/5, 29. 12. 2006.

16) K vzájomnému uznávaniu pozri napr. MITSILEGAS, V.: *EU Criminal Law*. Hart Publishing : Oxford – Portland, 2009, s. 115-160; ZÁHORA, J.: *Vzájomné uznávanie trestných rozsudkov v Európskej únii*. In: *Justičná revue*, roč. 61, č. 8-9, s. 1048-1054, 2009.

17) Návrhy Generálneho advokáta Dámasoa Ruiz-Jaraboa Colombero vo veci C-303/05 – Advocaten voor de Wereld, bod 30.

či sankcie. Čl. 31 ods. 1 písm. a) a b) Zmluvy EÚ neobsahuje žiadnu preskriptívnu (predpisujúcu) normu týkajúcu sa právnych nástrojov, ktoré musia byť použité na tieto účely, ba ani žiadne iné ustanovenie Zmluvy o EÚ nerozlišuje medzi druhmi aktov, ktoré môžu byť prijaté v závislosti od oblasti, ktorá je predmetom spoločného postupu spolupráce v trestných veciach. Čl. 34 ods. 2 Zmluvy o EÚ neurčuje poradie týkajúce sa priority medzi nástrojmi, ktoré sú vymenované v tomto ustanovení. Keď vymenúva a vymedzuje druhy právnych nástrojov, ktoré môžu byť použité, nemôže byť vykladaný tak, že vylučuje, aby sa aproximácia zákonov a iných právnych predpisov členských štátov prijatím rámcového rozhodnutia mohla týkať iných oblastí, ako sú oblasti uvedené v č. 31 ods. 1 písm. e) Zmluvy o EÚ, a zvlášť oblasti EZR.

2.3 K výroku rozhodnutia

Je pravdou, že EZR mohol byť zavedený dohovorom (medzinárodnou zmluvou), no **výlučným oprávneným subjektom rozhodnúť, či uprednostní ako právny nástroj rámcové rozhodnutie alebo dohovor, bola Rada, a to na základe vlastnej úvahy.** To znamená, že prijatie rámcového rozhodnutia na účely zavedenia EZR nebolo sprevádzané porušením Zmluvy o EÚ. Aj keď by sa sprvu zdalo, že Súdny dvor v jednoduchosti povedané „nič nezistil“, keďže na základe jeho výroku *skúmaním [...] sa nezistila žiadna skutočnosť, ktorá by mohla spôsobiť neplatnosť rámcového rozhodnutia [...]*, práve opak je pravdou. Rozhodnutie *Advocaten voor de Wereld* predstavuje prvý test platnosti rámcového rozhodnutia na úrovni EÚ.¹⁸⁾ Je to jediné rozhodnutie Súdneho dvora na túto tému aj napriek tomu, že množstvo národných ústavných súdov nepovažovalo legalitu národných opatrení transponujúcich rámcové rozhodnutie o EZR vždy za priaznivú pre členské štáty.¹⁹⁾ To bolo spôsobené napríklad tým, že niektoré členské štáty sa nevysporiadali jednoducho s tým, že pri EZR dochádza k odovzdávaniu aj vlastných štátnych príslušníkov, čo v porovnaní s vydávaním je výraznou zmenou.

Pre úplnosť je vhodné poznamenať, že vďaka tejto skutočnosti mohli byť prijímané rámcovými rozhodnutiami ďalšie legislatívne nástroje prehlbujúce justičnú spoluprácu v trestných veciach, napríklad príkaz na zaistenie majetku alebo dôkazov v EÚ,²⁰⁾ alebo príkaz na zabezpečenie dôkazov na účely získavania predmetov, dokumentov a údajov na použitie v konaniach v trestných veciach.²¹⁾

18) HERLIN-KARNELL, E.: *In the wake of Pupino: Advocaten voor der Wereld and Dell'Orto*. In: *German Law Journal*, č. 12/2007, s. 1153.

19) GUILD, E. et GEYER, F.: *The Search for EU Criminal Law – Where is it Headed?* In: GUILD, E. et GEYER, F. (eds.): *Security versus Justice? : Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Aldershot : Ashgate, 2008, s. 11.

20) Pozri Rámcové rozhodnutie Rady 2003/577/SV zo dňa 22. júla 2003 o vykonaní príkazu na zaistenie majetku alebo dôkazov v Európskej únii. Úradný vestník EÚ, L 196/45, 2. 8. 2003; Zákon NR SR zo dňa 13. decembra 2005 č. 650/2005 Z. z. o vykonaní príkazu na zaistenie majetku alebo dôkazov v Európskej únii; ZÁHORA, J.: *Príkaz na zaistenie majetku alebo dôkazov v Európskej únii*. In: *Kriminalistika*, roč. 39, č. 2/2006, s. 122-127.

21) Pozri Rámcové rozhodnutie Rady 2008/978/SV zo dňa 18. decembra 2008 o európskom príkaze na zabezpečenie dôkazov na účely získavania predmetov, dokumentov a údajov na použitie v konaniach v trestných veciach. Úradný vestník EÚ, L 350/72, 30. 12. 2008; V slovenskom právnom poriadku ustanovenia tohto rámcového rozhodnutia zatiaľ implementované nie sú – pozri KLIMEK, R.: *Európsky príkaz na zaistenie dôkazov*. In: *Justičná revue*, 62, 2010, č. 2, s. 226-233.

3. Vzťah rámcového rozhodnutia o európskom zatýkači s medzinárodnými dohovormi

3.1 Oblasť klasického vydávania osôb extradíciou

Ak má byť zavedený do aplikačnej praxe nástroj, ktorý nahrádza existujúcu a účinnú právnu úpravu, je nevyhnutné upraviť ich vzájomný vzťah. Rámcové rozhodnutie myslí aj na úpravu vzťahu jeho ustanovení s ustanoveniami dohovorov uplatniteľných v oblasti vydávania osôb²²⁾ medzi členskými štátmi EÚ, a to v čl. 31 ods. 1. Na základe tohto ustanovenia, **s účinnosťou od 1. januára 2004 nahrádza** (resp. nahradilo) **príslušné ustanovenia dohovorov v oblasti vydávania osôb vo vzťahoch medzi členskými štátmi**, a to odovzdávaním osôb za aplikácie implementovaných ustanovení rámcového rozhodnutia do vnútroštátnych právnych poriadkov. Dohovory sa v rámci EÚ neaplikujú v dôsledku aplikácie EZR. To ale neznamená, že rámcové rozhodnutie ich deroguje – stávajú sa len obsoletnými. K derogácii by dôjsť ani nemohlo, pretože prameň EÚ založený na justičnej spolupráci v trestných veciach (v tomto kontexte rámcové rozhodnutie), ako ani jeho vnútroštátna úprava (v tomto kontexte zákon o EZR) nemôžu derogovať zmluvné právo prijaté na medzinárodnej úrovni.

Čl. 31 sa ale nekončí prvým odsekom, lebo rámcové rozhodnutie v ods. 2 ponecháva členským štátom „zadné dvierka“. Na základe tohto odseku **členské štáty majú možnosť pokračovať v uplatňovaní niektorých dvojstranných alebo mnohostranných dohôd platných v čase prijatia rámcového rozhodnutia. Museli však tieto dohody oznámiť** do troch mesiacov od nadobudnutia účinnosti rámcového rozhodnutia.

V tejto súvislosti sa Súdny dvor zaoberal problematikou oznámenia týkajúceho sa istého dohovoru z pomedzi nahradených dohovorov, ktoré urobil len jeden štát a iný štát takéto oznámenie neurobil. Teda inými slovami – pri vzájomnej spolupráci dvoch štátov si možnosť pokračovať v uplatňovaní istého dohovoru ponechal len jeden štát.

3.1.1 Problém vo veci a prejudiciálne otázky

Problém v súvislosti s nahradenými ustanoveniami dohovorov vnikol, keď španielske justičné orgány mali záujem o Ignacia Pedra Santestebana Goicoechea. Španielsko sa niekoľkokrát pokúsilo o jeho získanie z Francúzska, a to na účely trestného konania za skutky spáchané na španielskom území ešte v roku 1992. Možno na okraj konštatovať, že záujem Španielska o I. Goicoechea bol pravdepodobne enormný, pretože španielske orgány sa nezlomne pokúšali o jeho prítomnosť na svojom území až na trikrát.

Prvý pokus prebehol v roku 2000 na základe *Európskeho dohovoru o vydávaní*²³⁾ (jeden z dohovorov nahradených rámcovým rozhodnutím), no tento pokus zlyhal z dôvodu zamietavého stanoviska Francúzska, pretože skutky, ktorých sa týkala žiadosť o vydanie, boli v zmysle francúzskeho právneho poriadku premlčané.

22) Blížšie ku klasickému mechanizmu pozri napr.: IVOR, J. et al.: *Trestné právo procesné*. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava : Iura edition, 2010, s. 856 a nasl; SHAW, M. N.: *International Law*. 5th edition. Cambridge University Press, 2003, s. 610 a nasl.

23) Európsky dohovor o vydávaní bol podpísaný dňa 13. decembra 1957 v Paríži. Pre ozrejmienie jeho vzťahu s aktmi EÚ dávame do pozornosti, že nie je dokumentom EÚ, ale bol prijatý na pôde Rady Európy, ktorá je samostatnou a nezávislou medzinárodnou organizáciou od EÚ.

Druhý pokus v roku 2004, tentoraz ale na základe EZR, takisto zlyhal. Francúzsko v súvislosti s implementáciou ustanovení rámcového rozhodnutia urobilo oznámenie v súvislosti s čl. 32 rámcového rozhodnutia, na základe ktorého si ponechalo možnosť pokračovať v uplatňovaní [...] dohôd platných v čase prijatia rámcového rozhodnutia.²⁴⁾ Španielsko však neuskutočnilo žiadne oznámenie s takýmto účelom. Francúzske orgány argumentovali, že vzhľadom na dátum, keď došlo ku skutkom, a na vyhlásenie uvedený EZR možno považovať iba za žiadosť o predbežnú väzbu, o ktorej sa rozhodne podľa úpravy vydávania osôb uplatniteľnej pred 1. januárom 2004, t. j. podľa už vyššie uvedeného Európskeho dohovoru o vydávaní, no v zmysle francúzskeho právneho poriadku boli skutky aj v tomto prípade premlčané.

Tretí pokus možno považovať za veľmi sofistikovaný čin španielskych orgánov. Keďže francúzske orgány upozornili na nemožnosť uplatnenia EZR, podal v roku 2008 španielsky Ústredný vyšetrovací súd žiadosť o predbežnú väzbu na účely žiadosti o vydanie založenej tentoraz na *Dohovore zo dňa 27. septembra 1996 týkajúceho sa vydávania osôb medzi členskými štátmi EÚ* (ďalší z dohovorov nahradených rámcovým rozhodnutím). Francúzsky prokurátor republiky zobral I. Goicoechea do vydávacej väzby a k následnej žiadosti španielskych orgánov o jeho vydanie sa francúzska strana vyjadrila pozitívne, no problém sa objavil v súvislosti s odmietavým stanoviskom I. Goicoechea. Ten odmietal, aby bol vydaný španielskym orgánom, pretože sa domnieval, že Španielsko nemôže uplatňovať ustanovenia vyššie uvedeného dohovoru, **keďže neurobilo oznámenie ako Francúzsko**.

Za týchto okolností francúzsky apelačný súd rozhodol o prerušení konania a požiadal Súdny dvor o rozhodnutie, či po prvé vyplýva z neoznámenia členským štátom (v tomto prípade Španielskom) podľa čl. 31 ods. 2 rámcového rozhodnutia [...], že z dôvodu použitia výrazu „nahrádza“ v čl. 31 rámcového rozhodnutia tento členský štát nemôže uplatňovať iné konania, ako je konanie o EZR, vo vzťahu k inému členskému štátu (v tomto prípade Francúzsku), ktoré urobilo vyhlásenie podľa čl. 32 rámcového rozhodnutia; po druhé, či umožňujú výhrady uskutočnené štátom vykonávajúcim EZR, aby tento členský štát uplatnil dohovor z 27. septembra 1996, teda predchádzajúci 1. januáru 2004, ktorý však nadobudol platnosť v tomto vykonávajúcom štáte až po tomto dátume uvedenom v čl. 32 rámcového rozhodnutia.²⁵⁾

Prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýtal, či sa má čl. 31 vykladať v tom zmysle, že z dôvodu použitia výrazu „nahrádza“ v čl. 31 ods. 1 rámcového rozhodnutia z neoznámenia vyplýva, že tento členský štát (v tomto prípade Španielsko) nemôže uplatňovať iné konania, ako je konanie o EZR, a to vo vzťahu k inému členskému štátu (v tomto prípade Francúzsko), ktorý vyhlásenie podľa čl. 32 urobil. Druhou otázkou sa pýtal, či sa má čl. 32 rámcového rozhodnutia vykladať v tom zmysle, že mu odporuje uplatnenie dohovoru z roku 1996 členským štátom vykonávajúcim EZR v prípade, že tento dohovor nadobudol platnosť v tomto členskom štáte až po 1. januári 2004.

24) Oznámenia urobené niektorými členskými štátmi k Rámcovému rozhodnutiu Rady 2002/584/JHA zo dňa 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi. Úradný vestník ES, L 190/19, 18. 7. 2002.

25) Návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Cour d'appel de Montpellier (Francúzsko) dňa 3. júla 2008 v súvislosti s konaním Ministère public v. Ignacio Pedro Santesteban Goicoechea.

3.1.2 Analýza prejudiciálnych otázok

V súvislosti s prvou otázkou I. Goicoechea tvrdil, že výraz „nahrádza“ je úplne jednoznačný, a keďže Španielsko neoznámilo, že si želá, aby sa extradičný dohovor z roku 1996 naďalej uplatňoval, nemožno ho uplatňovať vo vzťahoch Španielskom a Francúzskom. Na prvý pohľad možno z tejto absencie oznámenia zo strany Španielska vyvodíť, že dohovor z roku 1996 – ako aj dohovor z roku 1957 – bol nahradený rámcovým rozhodnutím, a teda že ho nemožno uplatniť v predmetnom prípade. Takýto výsledok sa nezdá byť v súlade so všeobecným systémom rámcového rozhodnutia a jeho cieľmi.²⁶⁾ S argumentáciou I. Goicoechea sa nemožno stotožňovať. Čl. 31 ods. 2 rámcového rozhodnutia umožňuje naďalej uplatňovať platné dvojstranné alebo mnohostranné dohody alebo postupy účinné v čase prijatia rámcového rozhodnutia, alebo uzatvoriť dvojstranné a mnohostranné dohody alebo postupy po nadobudnutí účinnosti rámcového rozhodnutia, pokiaľ umožnia rozšírenie alebo prehĺbenie jeho cieľov a pomôžu zjednodušiť alebo uľahčiť postupy pre odovzdávanie osôb, ktorých sa týka EZR. Vyplýva z toho, že extradičný dohovor z roku 1996 nepatrí k dvojstranným alebo mnohostranným dohodám alebo postupom uvedeným v čl. 31 ods. 2 rámcového rozhodnutia, vo vzťahu ku ktorým možno uvažovať o oznámení.²⁷⁾

Ohľadne druhej otázky francúzska a španielska vláda, ako aj Európska komisia sa domnievali, že výraz „systém vydávania osôb uplatniteľný pred 1. januárom 2004“ je v rámcovom rozhodnutí použitý preto, aby sa stanovil rozdiel medzi na jednej strane systémom vydávania tvoreným dohovormi existujúcimi v čase prijatia rámcového rozhodnutia a na druhej strane medzi úpravou EZR zavedenou rámcovým rozhodnutím, vo vzťahu ku ktorej rámcové rozhodnutie uvádza, že sa uplatní na žiadosti podané po 1. januári 2004. Cieľom použitia tohto výrazu nie je ani „zmraziť“ dohovory taxatívne uvedené v čl. 31 ods. 1, ba ani zabrániť zlepšeniu systému vydávania založenému na Európskom dohovore o vydávaní z roku 1957. Koniec koncov, dohovor z roku 1996 nebol ešte dňa 1. januára 2004 platný.

3.1.3 K výroku rozhodnutia

Možno konštatovať, že Súdny dvor rozhodol na jednej strane veľmi stručne, no na druhej strane napriek stručnosti prakticky. Na základe jeho výroku *čl. 31 rámcového rozhodnutia [...] sa má vykladať v tom zmysle, že upravuje iba situáciu, keď je úprava EZR uplatniteľná, pričom táto podmienka nie je splnená v prípade žiadosti o vydanie týkajúcej sa skutkov spáchaných pred dátumom uvedeným členským štátom vo vyhlásení urobenom v súlade s čl. 32 rámcového rozhodnutia. Čl. 32 rámcového rozhodnutia sa má vykladať v tom zmysle, že mu neodporuje uplatnenie vykonávajúcim členským štátom dohovoru o extradícii medzi členskými štátmi zo dňa 27. septembra 1996 a podpísaného v ten istý deň všetkými členskými štátmi aj v prípade, ak tento dohovor nadobudol platnosť v tomto členskom štáte až po 1. januári 2004.*

Pre úplnosť možno z odôvodnenia k rozhodnutiu dodať, že uvedenie dátumu 1. januára 2004 slúži výlučne na stanovenie hranice medzi pôsobnosťou systému vydávania upraveného dohovormi a pôsobnosťou úpravy EZR vypracovanej rámcovým rozhodnutím, pričom poslaním tejto poslednej uvedenej úpravy je jej uplatňovanie v zásade na

26) Stanovisko Generálnej advokátky Juliane Kokott vo veci C-296/08 – Ignacio Pedro Santesteban Goicoechea, bod 21.

27) Rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vo veci C-296/08 zo dňa z 12. augusta 2008 – Ignacio Pedro Santesteban Goicoechea.

všetky žiadosti podané po 1. januári 2004.²⁸⁾ Začatie uplatňovania takého dohovoru, akým je dohovor z roku 1996, nenarúša úpravu EZR stanovenú rámcovým dohovorom, keďže v súlade s čl. 31 ods. 1 rámcového rozhodnutia tento dohovor možno použiť iba vtedy, ak sa neuplatňuje úprava EZR.

3.2 Oblasť schengenského acquis

3.2.1 Všeobecné východiská

V rámci *schengenského acquis* sú členské štáty oprávnené založiť užšiu spoluprácu, do ktorého patrí predovšetkým Schengenská dohoda²⁹⁾ z roku 1985. Táto dohoda bola vykonaná na základe Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda³⁰⁾ (ďalej len „dohovor“). Na základe čl. 54, ktorý je umiestnený v kapitole 3 tohto dohovoru, pomenovanej „Zákaz dvojitého trestu“, ³¹⁾ **osoba právoplatne odsúdená jednou zo zmluvných strán dohovoru nesmie byť pre ten istý čin stíhaná inou zmluvnou stranou**, a to za predpokladu, že v prípade odsúdenia bol trest už vykonaný alebo sa práve vykonáva, alebo podľa práva štátu, v ktorom bol rozsudok vynesený, už nemôže byť vykonaný.

3.2.2 Problém vo veci samej a prejudiciálne otázky

Talianske sudy v trestných konaniach vedených proti nemeckému občanovi Jürgenovi Kretzingerovi uznali ho vinným za trestné činy súvisiace s jeho skutkami týkajúcimi sa pašovania cigariet a zároveň mu uložili trest odňatia slobody. V oboch prípadoch sa trest nedostal do štádia výkonu.

Nemecký súd, informovaný o týchto talianskych rozsudkoch, odsúdil J. Kretzingera na trest odňatia slobody. **Trestnosť jeho konaní založil na totožných skutkoch ako talianske orgány.** Uviedol, že oba konečné rozsudky vyhlásené v Taliansku sa dovtedy nevykonali, a preto neprihliadol na procesnú prekážku zakotvenú v čl. 54 dohovoru – t. j. zákaz dvojitého trestu. Argumentoval tým, že aj keď tie isté skutky (v tomto prípade prepravy cigariet) predstavovali skutky rozsudkov vyhlásených v Taliansku a taktiež jeho vlastných, tento čl. 54 dohovoru sa neuplatní.

J. Kretzinger sa odvolal. Odvolací súd vyjadril pochybnosti o súlade posúdenia vyššie uvedeného súdu s posúdením čl. 54 dohovoru a následne podal Súdnemu dvoru návrh na začatie prejudiciálneho konania. Na tomto mieste poukazujeme na skutočnosť, že išlo o rozsiahlu škálu otázok týkajúcich sa čl. 54 dohovoru, preto v kontexte tejto štúdie a na jej účely sa v nasledujúcom texte budeme zaoberať len otázkou týkajúcou sa EZR. Teda možno uviesť nasledovné – nemecký odvolací súd v rámci svojho návrhu, okrem iného, žiadal Súdny dvor, aby rozhodol v prejudiciálnom konaní, či má vplyv na výklad pojmu výkonu v zmysle čl. 54 dohovoru skutočnosť, že vzhľadom na prebratie rámcového rozhodnutia do vnútroštátneho práva je štát, ktorý vyniesol rozsudok ako prvý, oprávnený vykonať svoj rozsudok, ktorý je právoplatný podľa vnútroštátneho práva.³²⁾ Nemecký súd

28) Takto argumentovala taktiež francúzska vláda, španielska vláda, ako aj Komisia.

29) Dohoda medzi vládami štátov Hospodárskej únie Beneluxu, Spolkovej republiky Nemecko a Francúzskej republiky o postupnom odstraňovaní kontrol na ich spoločných hraniciach, podpísaná v Schengene dňa 14. júna 1985. Úradný vestník ES, C 239/13, 22. 9. 2000.

30) Úradný vestník ES, C 239/19, 22. 9. 2000.

31) Ide o zásadu *ne bis in idem*. Bližšie pozri CONWAY, G.: *Ne Bis in Idem in International Law*. In: *International Criminal Law Review*, č. 3, s. 217-244, 2003.

32) Návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Bundesgerichtshof (Nemecko) zo dňa 30. júna 2005 v súvislosti s konaním proti Jürgenovi Kretzingerovi.

naviac poznamenal, že talianske orgány nepodnikli žiadne kroky na základe rámcového rozhodnutia, aby mohol byť vykonaný trest J. Kretzingera.

3.2.3 Analýza problému

Ako sme uviedli, nemecký vnútroštátny súd poznamenal, že talianske orgány nepodnikli žiadne kroky na základe rámcového rozhodnutia, aby mohol byť vykonaný trest J. Kretzingera. Ten tvrdil, že ho orgány v Nemecku už nemôžu stíhať. Treba konštatovať, že takýto výklad čl. 54 dohovoru je v rozpore so samotným znením tohto ustanovenia, ktoré okrem existencie právoplatného odsúdenia za ten istý čin výslovne vyžaduje, aby bola splnená podmienka vykonania trestu.

Pokiaľ je EZR vydaný na účel výkonu trestu odňatia slobody po skončení konania a odsúdení obvineného, nie je podmienka vykonania, uvedená v čl. 54 dohovoru, z povahy veci splnená. EZR, ktorým sa má vykonať trest odňatia slobody, je vydaný pretože daný trest nebol vykonaný alebo sa práve nevykonáva. Čl. 54 dohovoru teda nie je možné uplatniť. Z toho nevyhnutne vyplýva, že za takýchto okolností členskému štátu nebráni zásada *ne bis in idem* v tom, aby začal trestné stíhanie pre ten istý čin, aj keď dotknutý páchateľ bol súdený a odsúdený za ten istý čin v inom členskom štáte.³³⁾ Takéto konštatovanie potvrdzuje samotné rámcové rozhodnutie, ktoré v čl. 3 ods. 2 zaväzuje štát vykonávajúci EZR odmietnuť jeho vykonanie, ak je informovaný o tom, že požadovaná osoba bola s konečnou platnosťou odsúdená niektorým členským štátom za rovnaké trestné činy a ak je v prípade odsúdenia splnená podmienka vykonania. Okolnosť, že právoplatný trest odňatia slobody môže byť prípadne vykonaný v štáte, ktorý vyhlásil rozsudok o uložení trestu, v nadväznosti na vydanie odsúdenej osoby iným štátom, nemôže mať vplyv na výklad pojmu „vykonanie“ v zmysle čl. 54 dohovoru.

3.2.4 K výroku rozhodnutia

Súdny dvor sa k vyššie uvedenej prejudiciálnej otázke vyjadril nasledovne – *skutočnosť, že členský štát, v ktorom bola osoba právoplatne odsúdená podľa jeho vnútroštátneho práva, môže vydať EZR s cieľom zatknúť túto osobu na účely vykonania rozsudku na základe rámcového rozhodnutia, nemôže mať vplyv na výklad pojmu „vykonanie“ v zmysle čl. 54 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda.*³⁴⁾

Pre úplnosť je vhodné poznamenať, že výklad čl. 54 dohovoru nemôže závisieť od ustanovení rámcového rozhodnutia bez toho, aby neviedol k vzniku právnej neistoty. Jednak z dôvodu, že rámcové rozhodnutie je záväzné pre všetky členské štáty, ale dohovor je záväzný len pre niektoré z nich, pričom dohovor sa uplatňuje aj na niektoré tretie štáty. Iným dôvodom je, že pôsobnosť EZR je obmedzená, čo neplatí o čl. 54 dohovoru, ktorý sa uplatní na všetky činy trestané štátmi, ktoré sú zmluvnými stranami dohovoru.

4. K dôvodom na nevykonanie európskeho zatýkacieho rozkazu

Rámcové rozhodnutie taxatívnymi výpočtami uvádza **dôvody pre nevykonanie EZR**. Formuláciu „taxatívnymi výpočtami“ sme použili so zreteľom na skutočnosť, že nejde o jeden

33) Návrhy generálnej advokátky Eleanor Sharpston vo veci C-288/05 – Jürgen Kretzinger, bod 88.

34) Rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vo veci C-288/05 zo dňa 18. júla 2007 – *Jürgen Kretzinger*.

ucelený výpočet, ale rámcové rozhodnutie kategorizuje tieto dôvody na obligatórne a fakultatívne. Po prvé, v čl. 3 pomenovanom „Dôvody pre povinné nevykonanie európskeho zatykača“ sú uvedené dôvody obligatórne a po druhé, následne v čl. 4 pomenovanom „Dôvody pre nepovinné nevykonanie európskeho zatykača“ sú uvedené dôvody fakultatívne.

Na základe čl. 4 bodu 6 rámcového rozhodnutia **justičný orgán vykonávajúci EZR³⁵⁾ môže odmietnuť vykonať EZR, ak požadovaná osoba sa zdržiava alebo je štátnym občanom, alebo má trvalý pobyt v členskom štáte, ktorý vykonáva EZR a tento štát sa zaviazal, že vykoná rozsudok alebo ochranné opatrenie.** Ide o jeden zo siedmich fakultatívnych dôvodov, kedy sa EZR nemusí vykonať (na základe formulácie „môže“). Uvedené ustanovenie možno považovať za polemické, resp. nejasné, keďže Súdny dvor sa ním zaoberal až v dvoch konaniach. Numericky síce takýto počet nepredstavuje vysoké číslo, no dve prejudiciálne konania týkajúce sa jedného ustanovenia predstavujú v pomere s celkovým počtom konaní týkajúcich sa EZR, dovolíme si vysloviť, astronomický počet. Súdny dvor sa zaoberal:

- výkladom pojmov „zdržiava sa“ a „má trvalý pobyt“, a
- dodatočnými administratívnymi požiadavkami týkajúcimi sa dĺžky pobytu požadovanej osoby.

4.1 Výklad pojmov „zdržiava sa“ a „má trvalý pobyt“

4.1.1 Prejudiciálna otázka a okolnosti jej podaniu predchádzajúce

Poľský justičný orgán žiadal na základe EZR nemecký justičný orgán o odovzdanie poľského občana Szymona Kozłowského, a to na účely výkonu trestu odňatia slobody, ktorý mu uložil poľský súd, pretože k výkone trestu nedošlo. S. Kozłowski sa v tom čase nachádzal v ústave na výkon trestu odňatia slobody v Nemecku, kde vykonával trest odňatia slobody, na ktorý bol odsúdený nemeckým súdom za 61 skutkov trestného činu podvodu spáchaných v Nemecku. Do dátumu jeho zadržania v Nemecku býval v prevažnej miere na nemeckom území a živobytie si v podstatnom rozsahu zabezpečoval páchaním trestnej činnosti. Jeho pobyt bol prerušovaný, napríklad počas vianočných sviatkov.

V rámci kontroly, ku ktorej musí dôjsť v Nemecku na základe zákona o medzinárodnej právnej pomoci v trestných veciach,³⁶⁾ musel súd určiť, či „zvyčajný pobyt“ S. Kozłowského bol na nemeckom území a či sa tu aj naďalej nachádzal. V prípade zápornej odpovede na túto otázku musí súd schváliť výkon EZR. Za týchto podmienok nemecký vnútroštátny súd rozhodol prerušiť konanie a predložiť Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku,³⁷⁾ nevyhnutnú pre jeho správne posúdenie veci, ktorou sa pýtal, či vylučujú nasledujúce skutočnosti domnienku, že osoba má „trvalý pobyt“ alebo „sa zdržiava“ v členskom štáte, na účely čl. 4 ods. 6 rámcového rozhodnutia:

- a) pobyt osoby v členskom štáte vykonávajúcim EZR nebol nepretržitý,
- b) pobyt osoby tam nie je v súlade s právom o vstupe a pobyte cudzincov,
- c) osoba sa tam sústavne dopúšťa trestných činov pre finančný výnos a/alebo

35) Justičný orgán vykonávajúceho členského štátu, ktorý je oprávnený vykonať EZR v zmysle jeho právnych predpisov.

36) *Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen* (zo dňa 23. decembra 1982 v znení zákona o európskom zatykači zo dňa 20. júla 2006 – *Europäisches Haftbefehlsgesetz*)

d) osoba je vo výkone trestu odňatia slobody.

Touto otázkou sa vnútroštátny súd pýtal, aký je dosah termínov „má trvalý pobyt“ a „zdržiava sa“ uvedených vo vyššie spomenutom čl. 4 bod 6 rámcového rozhodnutia. Konkrétnejšie, či za okolností ako vo veci samej požadovanú osobu v rámci konania o výkon EZR možno považovať za osobu, na ktorú sa vzťahuje toto ustanovenie.

4.1.2 Jednotný výklad pojmov

Z potreby jednotného uplatňovania práva EÚ a zásady rovnosti vyplýva, že znenie ustanovenia práva EÚ, ktoré neobsahuje žiadny výslovný odkaz na právo členských štátov s cieľom určiť jeho zmysel a rozsah pôsobnosti, je požadovaný autonómny a jednotný výklad, ktorý musí zohľadňovať kontext ustanovenia a cieľ sledovaný príslušnou právnou úpravou.³⁸⁾

Na základe čl. 4 bodu 6 rámcového rozhodnutia **pôsobnosť dôvodu na nepovinné nevykonanie EZR obsiahnutého v tomto článku je ohraničená na osoby, ktoré ak nie sú štátnymi príslušníkmi vykonávajúceho členského štátu, sa v ňom zdržiavajú alebo v tomto štáte majú trvalý pobyt**. Napriek tomu ale **význam a dosah týchto dvoch pojmov rámcové rozhodnutie nedefinuje, ba neodkazuje ani na iné právne akty**, ktoré používajú pojem bydliska alebo trvalého pobytu. Ako poukázal Yves Bot, definície pojmu trvalého pobytu uvedené v iných aktoch ES/EÚ boli stanovené osobitne v závislosti od ich systému a účelu, ale nezodpovedajú systému a účelu rámcového rozhodnutia. Nemôžu byť preto prebrané na výklad pojmu trvalého pobytu uvedeného rámcovom rozhodnutí.³⁹⁾ Vyskytli sa však aj iné názory. Napríklad česká a holandská vláda tvrdili, že definícia týchto pojmov musí byť ponechaná na posúdenie každého členského štátu.

4.1.3 K výroku rozhodnutia

Pojmy obsiahnuté vo fakultatívnom dôvode na nevykonanie EZR uvedenom v čl. 4 bod 6 rámcového rozhodnutia majú byť vykladané v takom zmysle, na základe ktorého *požadovaná osoba „má trvalý pobyt“ vo vykonávajúcom členskom štáte, ak si založila svoj skutočný pobyt v tomto členskom štáte, a „zdržiava sa“ v tomto štáte, ak v nadväznosti na dlhodobý pobyt v určitej dĺžke v tomto členskom štáte nadobudla väzby s týmto štátom na podobnej úrovni ako v prípade pobytu*. Súdny dvor upresňuje výklad pojmu „zdržiava sa“ v tom zmysle, že *na účely určenia, či existujú medzi požadovanou osobou a členským štátom vykonávajúcim EZR väzby umožňujúce konštatovať, že na túto osobu sa vzťahuje termín „zdržiava sa“ v zmysle čl. 4 bodu 6 rámcového rozhodnutia, je úlohou vykonávajúceho justičného orgánu vykonať celkové posúdenie viacerých objektívnych okolností charakterizujúcich situáciu tejto osoby, medzi ktorými sú najmä dĺžka, povaha a podmienky pobytu požadovanej osoby, ako aj rodinné a hospodárske vzťahy, ktoré udržiava táto osoba s vykonávajúcim členským štátom*.⁴⁰⁾

37) Návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Oberlandesgericht Stuttgart (Nemecko) dňa 18. februára 2008 v súvislosti s konaním na výkon európskeho zatykača proti Szymonowi Kozłowskiemu.

38) Bližšie pozri Rozhodnutie Súdneho dvora Európskych spoločností vo veci C-195/06 zo dňa 18. októbra 2007 – *Österreichischer Rundfunk*, bod 24.

39) Stanovisko Generálneho advokáta Yves Bota vo veci C-66/08 – Szymon Kozłowski, bod 138.

40) Rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločností vo veci C-66/08 zo dňa 17. júla 2008 – *Szymon Kozłowski*.

4.2 Dodatočné administratívne požiadavky

4.2.1 Prejudiciálna otázka a okolnosti jej podaniu predchádzajúce

Dominic Wolzenburg, nemecký občan, bol v Nemecku odsúdený podmieneným trestom odňatia slobody za viacero trestných činov, prevažne za dovoz marihuany do Nemecka. Keďže porušil podmienky uložené v rámci odkladu výkonu trestu, nemecký justičný orgán vydal proti nemu EZR. D. Wolzenburg sa v tom čase zdržiaval na území Holandska, kde bol následne vzatý do väzby. Holandský vnútroštátny súd uviedol, že skutočnosti, ktoré viedli k vydaniu EZR, sú v holandskom právnom poriadku trestné a že D. Wolzenburg nemôže stratiť svoje právo na pobyt v Holandsku z dôvodu trestných činov, pre ktoré bol odsúdený v Nemecku. Taktiež sa domnieval, že nespĺňa podmienky vyžadované na získanie povolenia na trvalý pobyt na holandskom území z dôvodu, že sa v Holandsku nezdržiaval nepretržite počas piatich rokov, ale že občania EÚ⁴¹⁾ zdržiavajúci sa legálne v členskom štáte vždy nežiadajú o takéto povolenie.

Za týchto podmienok prerušil holandský súd konanie a obrátil sa na Súdny dvor. Na tomto mieste poukazujeme na skutočnosť, že išlo o rozsiahlu škálu otázok, ale Súdny dvor nepovažoval za potrebné na všetky odpovedať. Preto na účely tejto štúdie sa v nasledujúcom texte budeme zaoberať len otázkou týkajúcou sa rámcového rozhodnutia, na ktorú Súdny dvor odpovedal. Teda možno uviesť nasledovné – holandský súd rozhodol prerušiť vnútroštátne konanie a v rámci svojho návrhu, okrem iného, žiadal Súdny dvor, aby rozhodol, či môže členský štát vykonávajúci EZR, okrem požiadavky týkajúcej sa dĺžky trvania legálneho pobytu, uložiť ďalšie administratívne požiadavky, ako je povinnosť mať povolenie na trvalý pobyt.⁴²⁾ Touto otázkou sa vnútroštátny súd pýtal, či čl. 4 bod 6 rámcového rozhodnutia má byť vykladaný v tom zmysle, že členský štát vykonávajúci EZR môže okrem požiadavky týkajúcej sa dĺžky trvania pobytu v tomto štáte podmieniť uplatnenie dôvodu pre nepovinné nevykonanie EZR splnením ďalších administratívnych požiadaviek – napr. požiadavkou mať povolenie na trvalý pobyt.

4.2.2 Analýza problematiky

Problematica voľného vstupu, pohybu a zdržiavania sa občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov v rámci územia členských štátov patrí medzi slobody vnútorného trhu EÚ. Jej právnu úpravu pokrýva Smernica o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov⁴³⁾ (ďalej len „smernica“). V súvislosti s predmetnou vecou, na základe čl. 16 ods. 1 smernice občania EÚ, ktorí sa legálne zdržiavali počas nepretržitého obdobia piatich rokov v hostiteľskom členskom štáte, majú právo trvalého pobytu v tomto členskom štáte. Na základe čl. 19 smernice členské štáty na základe žiadosti a po overení doby pobytu vydajú občanom EÚ, ktorí majú nárok na trvalý pobyt, dokument potvrdzujúci trvalý pobyt. Na základe takto

41) K občianstvu EÚ bližšie pozri napr. KLUČKA, J. – MAZÁK, J. et al.: *Základy európskeho práva*. Bratislava : Iura edition, 2004. Kapitola Občianstvo Európskej únie, s. 222-238.

42) Návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Rechtbank Amsterdam Internationale Rechtshulpkamer (Holandsko) zo dňa 21. marca 2008 v súvislosti s konaním Officier van justitie (Prokuratúra) v. Dominic Wolzenburg.

43) Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES zo dňa 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS. Úradný vestník EÚ, L 158/77, 30. 4. 2004.

formulovaného ustanovenia, **právna úprava neukladá občanom EÚ, ktorí nadobudli právo na trvalý pobyt na území iného členského štátu podľa čl. 16, povinnosť, aby boli držiteľmi povolenia na trvalý pobyt. Takáto povinnosť nie je obsiahnutá ani v Zmluve o EÚ.** Povinnosť je uložená len voči štátom, a to za predpokladu, že si osoba požiada o takýto doklad. Hodnota takéhoto dokumentu je deklaratórna, ale nemôže mať konštitutívnu povahu.⁴⁴⁾

4.2.3 K výroku rozhodnutia

Z vyššie uvedeného vyplýva, že dodatočná administratívna požiadavka, akou je povolenie na trvalý pobyt, nemôže predstavovať, ak ide o občana EÚ, nevyhnutnú podmienku uplatnenia dôvodu na nepovinné nevykonanie EZR uvedeného v čl. 4 bode 6 rámcového rozhodnutia. To judikoval aj Súdny dvor, na základe ktorého *čl. 4 bod 6 rámcového rozhodnutia musí byť vykladaný v tom zmysle, že ak ide o občana EÚ, členský štát vykonávajúci EZR nemôže, okrem podmienky týkajúcej sa dĺžky pobytu v tomto štáte, podmieniť uplatnenie dôvodu pre nepovinné nevykonanie EZR upraveného v tomto ustanovení splnením ďalších administratívnych požiadaviek, ako napríklad požiadavkou mať povolenie na trvalý pobyt.*⁴⁵⁾

Pre úplnosť považujeme za vhodné poukázať na nasledovné. Čl. 4 bod 6 rámcového rozhodnutia ustanovuje výlučne ako podmienky uplatnenia: po prvé, aby požadovaná osoba bola štátnym príslušníkom vykonávajúceho členského štátu, zdržiavala sa v ňom alebo v ňom mala trvalý pobyt, a po druhé, aby sa tento štát zaviazal vykonať trest alebo ochranné opatrenie v súlade so svojim vnútroštátnym právom. Okrem toho Súdny dvor uviedol, že pojmy „zdržiava sa“ alebo „má trvalý pobyt“ musia byť predmetom jednotného výkladu vo všetkých členských štátoch. Táto analýza pojmov, ktoré podmieňujú uplatnenie dôvodu na nevykonanie uvedeného v čl. 4 bod 6 rámcového rozhodnutia, má podľa jeho názoru za následok, že členský štát nemôže podmieniť uplatnenie takéhoto dôvodu dodatočnou podmienkou, ktorá nie je uvedená v tomto ustanovení.⁴⁶⁾

5. K zásade špeciality

Jednu zo zásad, na ktorých je založený EZR, možno považovať **zásadu špeciality**. Táto zásada je zakotvená v medzinárodnom zmluvnom práve už v súvislosti v klasickým extradičným systémom. Rámcové rozhodnutie ju preberá a upravuje na účely EZR, a to v čl. 27. Odsek 2 tohto článku upravuje generálnu klauzulu zásady špeciality v kontexte EZR, na základe ktorého **osoba nemôže byť trestne stíhaná, odsúdená alebo inak pozbavená slobody pre iný trestný čin spáchaný pred jej odovzdaním ako pre ten, pre ktorý bola odovzdaná.** Zásada špeciality nie je absolútna, keďže rámcové rozhodnutie taxatívnym výpočtom uvádza jej výnimky. Rámcové rozhodnutie poskytuje v porovnaní s extradíciou oveľa viac výnimiek zo zásady špeciality, čo znamená, že štát, ktorý vydal EZR, môže trestne stíhať odovzdanú osobu aj za skutky, za ktoré odovzdanie nebolo požadované.⁴⁷⁾

44) Pozri v tomto zmysle Rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vo veci C-85/96 zo dňa 12. mája 1998 – *Martínez Sala*, bod 53.

45) Rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vo veci C-123/08 zo dňa 6. októbra 2009 – *Dominic Wolzenburg*.

46) Návrhy generálneho advokáta Yves Bot vo veci C-123/08 – *Dominic Wolzenburg*, bod 82.

47) LAGODNY, O. et ROSBAUD, Ch.: *Speciality rule*. In: KEIJYER, N. – Van SLIEDREGT, E. (eds.): *The European Arrest Warrant in Practice*. Hague : T. M. C. Asser Press, 2009, s. 273.

Žiadosť o odovzdanie osoby prostredníctvom EZR je založená na údajoch, ktoré odrážajú stav vyšetrovania v čase jeho vydania. Je možné, že **v priebehu konania skutkové zistenia už nezodpovedajú vo všetkých ohľadoch zisteniam, ktoré boli pôvodne opísané. Dôkazy môžu viesť k spresneniu alebo dokonca až ku zmene znakov skutkovej podstaty trestného činu, ktorý pôvodne odôvodňoval vydanie EZR.**

5.1 Problém vo veci samej a prejudiciálne otázky

Fínske orgány požiadali na základe európskych zatykačov poľské a španielske justičné orgány o zadržanie a následné odovzdanie Artura Leymanna a Alekseja Pustovarov, podozrivých zo spáchania trestných činov týkajúcich sa nedovoleného obchodovania s omamnými látkami. Tí s ďalšími spolupáchateľmi dovezli v období od 1. januára 2005 do 21. marca 2006 neoprávnene do Fínska veľké množstvo amfetamínu s cieľom jeho ďalšieho predaja. Následne bola na A. Leymanna podaná obžaloba pre ten istý trestný čin v období od 15. do 26. februára 2006 (obdobie časovo spadá pod vyššie uvedené obdobie), no s rozdielom, že tentokrát išlo o 26 kilogramov hašiša. A. Leymann bol následne uznaný vinným a bol mu uložený trest odňatia slobody. Podal proti odsudzujúcemu rozsudku odvolanie s odôvodnením, že nesmie byť stíhaný pre trestný čin týkajúci sa nedovoleného obchodovania s omamnými látkami – konkrétne pre skutok (skutky) týkajúci sa hašiša, keďže nebol fínskym orgánom odovzdaný pre tento trestný čin, ale pre skutky týkajúce sa amfetamínu.

V tomto kontexte Najvyšší súd Fínskej republiky rozhodol prerušiť konanie a požiadal Súdny dvor, aby rozhodol, okrem iného, o nasledujúcej prejudiciálnej otázke – ako sa má vykladať výraz „pre iný trestný čin [...] ako pre ten, pre ktorý bola osoba odovzdaná“, použitý v čl. 27 ods. 2 rámcového rozhodnutia? Presnejšie povedané – ktoré kritériá sú rozhodujúce pre posúdenie, či opis skutku, na ktorom je založená obžaloba, sa odlišuje od opisu skutku, pre ktorý bola osoba odovzdaná, do tej miery, že ide „o iný trestný čin“ v zmysle čl. 27 ods. 2 rámcového rozhodnutia?⁴⁸⁾ Touto otázkou sa vnútroštátny súd pýtal, aké kritériá sú relevantné na určenie, či odovzdaná osoba je stíhaná pre „iný trestný čin“ ako ten, pre ktorý bola odovzdaná v zmysle čl. 27 ods. 2 rámcového rozhodnutia.

5.2 Analýza prejudiciálnej otázky

Žiadosť o odovzdanie je založená na údajoch, ktoré odrážajú stav vyšetrovania v čase vydania EZR. Je teda možné, že v priebehu konania skutkové zistenia už nezodpovedajú vo všetkých ohľadoch zisteniam, ktoré boli pôvodne popísané. Ako sme už uviedli, zhromaždené dôkazy môžu viesť k spresneniu, alebo dokonca až ku zmene znakov skutkovej podstaty trestného činu, ktorý pôvodne odôvodňoval vydanie EZR. V zmysle argumentácie rozhodnutia Súdneho dvora uvedenej v jeho odôvodneniach pojem „iný trestný čin“ ako ten, pre ktorý bola osoba odovzdaná, musí byť posúdený s ohľadom na jednotlivé fázy konania a s prihliadnutím na všetky procesné úkony, ktoré by mohli zmeniť právnu kvalifikáciu trestného činu. Na účely posúdenia, s ohľadom na požiadavku súhlasu, či procesný úkon vedie k „inému trestnému činu“ ako ten, ktorý je uvedený v EZR, treba porovnať opis trestného činu uvedeného v EZR s opisom uvedeným v ďalšom procesnom úkone.⁴⁹⁾

48) Návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Korkein oikeus (Fínsko) dňa 5. septembra 2008 v súvislosti s konaním proti Arturovi Leymannovi a Aleksejevovi Pustovarovi.

49) Rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vo veci C-388/08 zo dňa 1. decembra 2008 – *Artur Leymann a Aleksej Pustovarov*.

5.3 K výroku rozhodnutia

Súdny dvor rozhodol, že na účely určenia, či ide o „iný trestný čin“ ako ten, pre ktorý bola osoba odovzdaná v zmysle čl. 27 ods. 2 rámcového rozhodnutia, *treba overiť, či znaky skutkovej podstaty trestného činu podľa zákonného opisu tohto trestného činu spáchaného v členskom štáte vydávajúcim EZR sú znakmi skutkovej podstaty, pre ktoré bola osoba odovzdaná, a či existuje dostatočná zhoda medzi údajmi uvedenými v EZR a údajmi uvedenými v neskoršom úkone v konaní. Zmeny okolností týkajúcich sa času a miesta sú prípustné, ak:*

- *vyplývajú z dôkazov predložených počas konania vedeného v členskom štáte vydávajúcim EZR v súvislosti s postupom opísaným v EZR,*
- *nemenia povahu trestného činu a*
- *nie sú dôvodom pre odmietnutie výkonu EZR na základe čl. 3 a 4 rámcového rozhodnutia (dôvody pre nevykonanie EZR).*

Zároveň Súdny dvor upresňuje – *vzhľadom na také okolnosti, ako sú okolnosti v pôvodnom konaní, nemôže zmena opisu trestného činu týkajúca sa dotknutej kategórie omamných látok sama osebe charakterizovať „iný trestný čin“ ako ten, pre ktorý bola osoba odovzdaná v zmysle čl. 27 ods. 2 rámcového rozhodnutia.*⁵⁰⁾

6. Záver

EZR je prvým konkrétnym opatrením v oblasti trestného práva, ktorým sa vykonáva zásada vzájomného uznávania justičných rozhodnutí, označovaná Európskou radou ako základný kameň justičnej spolupráce v trestných veciach v rámci EÚ. Aplikácia EZR sa v plnej miere uplatňuje v justičnej praxi vďaka novátorskému mechanizmu odovzdávania osôb v rámci členských štátov EÚ. Prirodzene, aj pri tomto – možno v ďalekej budúcnosti historikmi nazvanom revolučnom nástroji v oblasti justičnej spolupráce, sa aplikačná prax stretla s ťažkosťami pri jeho zavádzaní a následne aj pri jeho aplikácii. Súdny dvor svojou rozhodovacou činnosťou nedostatky takéhoto charakteru prekonal v rozhodnutiach, ktorými autoritatívne upravid právne otázky týkajúce sa EZR a tým dotvoril jeho právnu úpravu.

Summary

The Court of Justice of the European Union (also known as the European Court of Justice) shall give preliminary rulings on the interpretation of EU law or the validity of acts adopted by the EU institutions at the request of courts or tribunals of the EU Member States. Its decisions are a part of primary EU law – i.e. they are binding in all Member States without implementation. For purposes of the European arrest warrant it implies binding legislation apart from the Council framework decision on the European arrest warrant. This paper introduces a ‘guide to decision-making power of the Court of Justice on the European arrest warrant’ focusing to the framework decision compatibility, relationship of the European arrest warrant with legal instruments in the field of extradition, grounds for non-execution the European arrest warrant and the rule of speciality.

50) Rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vo veci C-388/08 zo dňa 1. decembra 2008 – *Artur Leymann a Aleksej Pustovarov*.

Zoznam použitej literatúry:**Doktrína:**

- [1] BLEKXTOON, R. et Van BALLEGOIJ, W. (eds.): *Handbook on the European Arrest Warrant*. Hague : T. M. C. Asser Press, 2005.
- [2] FENYK, J. et SVÁK, J.: *Europeizace trestního práva*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2008.
- [3] GUILD, E. et GEYER, F. (eds.): *Security versus Justice? : Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Aldershot : Ashgate, 2008.
- [4] KEIJYER, N. et Van SLIEDREGT, E. (eds.): *The European Arrest Warrant in Practice*. Hague : T. M. C. Asser Press, 2009.
- [5] KLIMEK, L.: *European Arrest Warrant : Diploma Work*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2010.
- [6] MITSILEGAS, V.: *EU Criminal Law*. Oxford – Portland : Hart Publishing, 2009.
- [7] WEATHERILL, S.: *Cases & Materials on EU law*. 8th edition. Oxford University Press, 2007.

Články:

- [8] HERLIN-KARNELL, E.: *In the wake of Pupino: Advocaten voor der Wereld and Dell'Orto*. In: *German Law Journal*, č. 12/2007, s. 1148-1160.
- [9] MÖLDERS, S.: *European Arrest Warrant Act is Void – The Decision of the German Federal Constitutional Court of 18 July 2005*. In: *German Law Journal*, č. 1/2005, s. 45-57.
- [10] SARMIENTO, D.: *European Union: The European Arrest Warrant and the quest for constitutional coherence*. In: *International Journal of Constitutional Law*, č. 1/2008, s. 171-183.
- [11] SPENCER, J. R.: *The European arrest warrant*. In: *The Cambridge yearbook of legal studies*, roč. 6, 2003-2004, s. 201-217.

Právne predpisy:

- [12] Dohovor zo dňa 27. septembra 1996 týkajúci sa vydávania osôb medzi členskými štátmi Európskej únie
- [13] Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda
- [14] Európsky dohovor o vydávaní
- [15] Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen [Zákon o medzinárodnej právnej pomoci v trestných veciach], Nemecká spolková republika
- [16] Rámcové rozhodnutie Rady 2002/584/JHA zo dňa 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupe odovzdávania osôb medzi členskými štátmi
- [17] Schengenská dohoda
- [18] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES zo dňa 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov
- [19] Zmluva o Európskej únii

Judikatúra Súdneho dvora ES/EÚ:

- [20] Rozsudok vo veci C-123/08 zo dňa 6. októbra 2009 – *Dominic Wolzenburg*
- [21] Rozsudok vo veci C-288/05 zo dňa 18. júla 2007 – *Jürgen Kretzinger*
- [22] Rozsudok vo veci C-296/08 zo dňa 12. augusta 2008 – *Ignacio Pedro Santesteban Goicoechea*
- [23] Rozsudok vo veci C-303/05 zo dňa 3. mája 2007 – *Advocaten voor de Wereld*
- [24] Rozsudok vo veci C-388/08 zo dňa 1. decembra 2008 – *Artur Leymann, Aleksej Pustovarov*
- [25] Rozsudok vo veci C-66/08 zo dňa 17. júla 2008 – *Szymon Kozłowski*

Stanoviská a návrhy generálnych advokátov Súdneho dvora ES/EÚ:

- [26] Návrhy Dámasoa Ruiz-Jaraboa Colombero vo veci C-303/05 – Advocaten voor de Wereld
- [27] Návrhy Eleanor Sharpston vo veci C-288/05 – Jürgen Kretzinger
- [28] Návrhy Yves Bot vo veci C-123/08 – Dominic Wolzenburg
- [29] Stanovisko Juliane Kokott vo veci C-296/08 – Ignacio Pedro Santesteban Goicoechea
- [30] Stanovisko Yves Bot vo veci C-66/08 – Szymon Kozłowski

Návrhy na začatie prejudiciálneho konania podané Súdnemu dvoru ES/EÚ:

- [31] Návrh v súvislosti s konaním Advocaten voor de Wereld proti Ministerraad
- [32] Návrh v súvislosti s konaním Ministře public proti I. Goicoechea
- [33] Návrh v súvislosti s konaním na výkon európskeho zatykača proti S. Kozłowskému
- [34] Návrh v súvislosti s konaním Officier van justitie proti D. Wolzenburgovi
- [35] Návrh v súvislosti s konaním proti A. Leymannovi a A. Pustovarovi
- [36] Návrh v súvislosti s konaním proti J. Kretzingerovi

JUDr. Libor Klímek

*interný doktorand, Fakulta práva Paneurópskej vysokej školy
libor.klimek@yahoo.com*

Interamerický systém ochrany lidských práv

Inter-American System of Protection of Human Rights

▼ Pavel Šturma

Klíčová slova:

Organizace amerických států, Americká deklarace práv a povinností člověka, Americká úmluva o lidských právech, Interamerická komise a Interamerický soud pro lidská práva

Key words:

Organization of American States, American Declaration of Rights and Duties of Man, American Declaration on Human Rights, Inter-American Commission and Inter-American Court of Human Rights

Je vcelku pochopitelné, že česká a slovenská odborná literatura dosud věnovala pozornost téměř výlučně univerzálním a evropským mechanismům ochrany lidských práv, které mají pro nás rozhodující význam. Avšak v dnešním světě, který je v důsledku ekonomické globalizace, ale i rozvoje dopravy a komunikací v nebývalé míře propojen, nabývá na významu potřeba alespoň základních znalostí mimoevropských regionálních systémů ochrany lidských práv. Jde přitom nejen o rozšíření znalostí pro účely srovnání s univerzálním nebo evropským systémem. Jakkoliv bývá evropský systém považován za neefektivnější, vzhledem k době jeho vzniku je možné, že některé pozdější instrumenty přijaté mimo Evropu mohou být v některých aspektech modernější. Kromě toho zvláště v posledních desetiletích dochází stále více k šíření informací mezi soudci či jinými experty rozhodujícími v rámci různých univerzálních a regionálních mechanismů, což se stává významným zdrojem inspirace a vzájemného obohacování jednotlivých systémů ochrany lidských práv. Tento článek se proto zaměří na americký systém ochrany lidských práv, který je dobou svého vzniku a dosaženým stupněm vývoje patrně nejvíce srovnatelný s evropským systémem.¹⁾

1. Základní dokumenty o ochraně lidských práv v rámci OAS

Ochrana lidských práv na americkém kontinentě, tzv. interamerický systém ochrany lidských práv (*Inter-American system of human rights protection*) je spojen s existencí Organizace amerických států (*Organization of American States*, *Organización de los Estados Americanos*). Jedná se o regionální organizaci pro všestrannou spolupráci amerických států, která byla založena na začátku května 1948 na 9. mezinárodní konferenci amerických států v Bogotě. OAS se stala nástupkyní Mezinárodní unie amerických republik z r. 1890, později přejmenované na Panamerickou unii. Charta OAS (1948) ovšem obsahovala jen málo ustanovení o lidských právech. Nejdůležitějším ustanovením byl čl. 5 písm. (j), po revizi Charty OAS Protokolem z Buenos Aires (1967) dnešní čl. 3 (k), ve kterém americké státy prohlásily respektování „základních práv jednotlivců bez rozdílu rasy, národnosti, přesvědčení nebo pohlaví“ za jeden z principů Organizace.²⁾

1) V české odborné literatuře blíže viz *Malíř, J.*: Interamerický systém ochrany lidských práv: Základní dokumenty, instituce a mechanismy, Právní rozhledy č. 10 a 11/2003.

2) Charter of the Organization of American States; in: *Buergerthal, T., Norris, R., Shelton, D.*: Protecting Human Rights in the Americas. Selected Problems. Engel Publ., Kehl, Strasbourg, Arlington, 1990, s. 476.

Spolu s Chartou OAS byla na konferenci amerických států v Bogotě přijata také *Americká deklarace práv a povinností člověka* (30. 4. 1948). Jde o jeden z nejstarších mezinárodních dokumentů na ochranu lidských práv, přijatý dříve než Všeobecná deklarace lidských práv (10. 12. 1948). Přestože Americká deklarace nebyla přijata ve formě smlouvy a z formálního hlediska má povahu pouhého doporučení, její význam pro rozvoj Interamerického systému byl a stále je zásadní. Americká deklarace vychází z toho, že „základní práva člověka nejsou odvozena ze skutečnosti, že je příslušníkem určitého státu, ale jsou založena na attributech jeho lidské osobnosti“. V preambuli se dále nejen připomíná, že všichni lidé se rodí svobodní a rovní v důstojnosti a právech, ale také to, že plnění povinností každým jednotlivcem je předpokladem práv všech.

Americká deklarace je rozdělena do dvou kapitol, z nichž první obsahuje práva, druhá pak povinnosti. Pokud jde o práva, tak podobně jako v případě Všeobecné deklarace lidských práv nejsou ještě rozdělena na práva občansko-politická a práva hospodářská, sociální a kulturní. Deklarace zahrnuje všechna práva a svobody bez rozlišení. Patří sem jak klasická občanská práva, jako právo na život, svobodu a osobní bezpečnost (čl. 1), právo na rovnost před zákonem (čl. 2), náboženská svoboda (čl. 3), svoboda bádání, názorů a projevu (čl. 4), právo na ochranu soukromého a rodinného života, svobodu pohybu, nedotknutelnost obydlí a korespondence, právo na spravedlivý proces (čl. 18) aj., ale také práva sociální povahy, jako právo na ochranu zdraví (čl. 11), právo na vzdělání (čl. 12), na výdobytky kultury (čl. 13), ale také právo na práci (čl. 14) a sociální zabezpečení (čl. 16), právo na vlastnictví (čl. 23) aj. Mezi zvláštnosti, které zřejmě vyplývají z již v té době rozvinutějšího panamerického smluvního systému v některých oblastech, patří např. právo na občanství (čl. 19) a právo azylu (čl. 27). Důležité je obecné ustanovení čl. 28, podle kterého práva člověka jsou omezena právy jiných, bezpečností a spravedlivými požadavky obecného blaha a pokroku demokracie.

Druhá kapitola pak obsahuje základní povinnosti jednotlivce vůči společnosti, vůči dětem a rodičům (mezigenerační solidarita), povinnost základní školní docházky, povinnost dodržovat právo, sloužit své zemi (vojenská nebo civilní služba), platit daně a pracovat. Určitá specifika zemí Latinské Ameriky asi odráží např. povinnost volit (čl. 32) nebo povinnost zdržet se politické činnosti v cizí zemi, která je vyhrazena pouze jejím občanům (čl. 38). I přes nezvykle široký katalog základních povinností je tento přístup i z dnešního pohledu velmi zajímavý a inspirativní.

Zejména v počátečním období (1948 – 1959) ovšem velmi ostře kontrastovala kvantita a kvalita vyhlášených práv s faktickou situací dodržování lidských práv na celém americkém kontinentu, zvláště ve střední a jižní Americe.³⁾ Mimo jiné to souviselo s tím, že v této etapě ještě OAS nevytvořila žádný mechanismus kontroly lidských práv. To bylo zčásti zhojeno zřízením Interamerické komise pro lidská práva v r. 1959 (viz níže).

Dalším ze základních dokumentů interamerického systému je *Americká úmluva o lidských právech* (Pakt ze San José, Costarica, 1969).⁴⁾ Tato smlouva byla výsledkem práce probíhající od r. 1959 v Interamerické radě právníků a Interamerické komisi. Na rozdíl od Americké deklarace, která neměla přímý vzor, Americká úmluva vznikala již

3) Srov. *Sudre, F.*: Droit européen et international des droits de l'homme. 6e éd., PUF, Paris, 2003, s. 158.

4) American Convention on Human Rights, Convención Americana sobre Derechos Humanos, OAS Treaty Series No. 36. Úmluva vstoupila v platnost podle čl. 74(2) dne 18.7.1978. Český text viz *Flegl, V.*: Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv, C.H. Beck, Praha, 1998, s. 301 an.

v době, kdy existovaly základní lidskoprávní instrumenty jak na univerzální (Pakty lidských práv, 1966), tak na evropské úrovni (Evropská úmluva, 1950). Zejména Evropská úmluva představovala silný inspirační zdroj, přesto se ale hmotněprávní i procesní ustanovení Americké úmluvy v lecčem od svého staršího vzoru odlišují.

Americká úmluva (1969) je právně závazná smlouva, takže zavazuje pouze státy, které ji podepsaly a ratifikovaly. Avšak na rozdíl od Evropské úmluvy, která dnes platí pro všechny členy Rady Evropy, Americkou úmluvou je dosud vázáno pouze 25 z 35 členských států OAS. Ostatní členové OAS (mezi něž patří např. Kanada, USA, Bahamy, Guyana) tak nejsou vázány Americkou úmluvou a jejím implementačním mechanismem. Podléhají jen závazkům vyvozeným z Americké deklarace a kontrolní pravomoci Interamerické komise pro lidská práva (viz níže).

Na rozdíl od Evropské úmluvy ve znění Protokolu č. 11 (ale po vzoru původní Úmluvy z r. 1950) pak musíme ještě mezi smluvními stranami Americké úmluvy rozlišovat státy, které na základě prohlášení přijaly obligatorní jurisdikci Interamerického soudu pro lidská práva, a ty, které ji nepřijaly (např. Grenada, Jamaica).

Materiální pravidla Americké úmluvy (katalog lidských práv) se již více podobá smlouvám, jako je Evropská úmluva nebo Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966). Jinak řečeno, obsah první části Americké úmluvy po úvodních obecných ustanoveních obsahuje v kap. II téměř výlučně občanská a politická práva. Americká úmluva zahrnuje právo na právní subjektivitu (čl. 3), právo na život, které je chráněn zákonem od okamžiku početí (čl. 4), právo na lidské zacházení (čl. 5), zákaz otroctví (čl. 6), právo na osobní svobodu (čl. 7), právo na soukromí (čl. 11), svobodu svědomí a náboženství (čl. 12), myšlení a projevu (čl. 13), právo shromažďovací (čl. 15), svobodu sdružování (čl. 16) a právo na vlastnictví (čl. 21). Úmluva též zakotvuje zásadu rovnosti před zákonem. Další skupina práv má procesní povahu či souvisí se soudním řízením: právo na soudní ochranu v případě porušení základních práv (čl. 25), právo na spravedlivý proces (čl. 8), zákaz zpětné účinnosti trestních zákonů (čl. 9), právo na odškodnění v případě nespravedlivého odsouzení (čl. 10). Kromě těchto práv obsahuje Americká úmluva i zvláštní ustanovení o právech rodiny (čl. 17) a právech dětí (čl. 19). Některá práva jsou v jiných mezinárodních instrumentech spíše neobvyklá a vyplývají ze specifické latinskoamerické tradice, zejm. právo na jméno (čl. 18), právo na státní příslušnost (čl. 20), právo na svobodu pohybu a pobytu, zahrnující též právo na azyl (čl. 22) a právo účasti na vládě, zahrnující též volební právo a přístup k veřejným funkcím (čl. 23).

Hospodářská, sociální a kulturní práva v kap. III jsou omezena na jediné ustanovení programové povahy (čl. 26). Smluvní státy se tam zavazují, že přijmou opatření zejména ekonomické a technické povahy, aby se dosáhlo úplné uskutečnění práv, která jsou obsažena v ekonomických, sociálních, vzdělávacích, vědeckých a kulturních standardech Charty OAS ve znění Protokolu z Buenos Aires (1967). Samostatný katalog hospodářských, sociálních a kulturních práv byl zaveden až Protokolem ze San Salvadoru (1988).

Americká úmluva již na rozdíl od Americké deklarace neobsahuje seznam základních lidských povinností. Místo toho v čl. 32 jen obecně připomíná vztah mezi povinnostmi a právy. Úmluva dále obsahuje derogační klauzuli, jež umožňuje pozastavení většiny chráněných práv v době války nebo jiného stavu nouze (čl. 27), v odst. 2 pak vypočítává tzv. nederogovatelná práva, jejichž počet je vyšší v porovnání s Evropskou úmluvou nebo Mezinárodním paktem o občanských a politických právech.

2. Protokoly a další (sektorové) úmluvy OAS

Výše zmíněnou mezeru v katalogu Americkou úmluvou chráněných práv vyplnil *Dodatkový protokol k Americké úmluvě o lidských právech v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv* (Protokol ze San Salvadoru, 1988).⁵⁾ Protokol je otevřen pro všechny smluvní strany Americké úmluvy, avšak dosud byl podepsán 19 a ratifikován jen 14 americkými státy. Obsahuje jak materiální, tak procesní ustanovení. Jde o modernější dokument v porovnání např. s Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech (1966), proto obsahuje i více chráněných práv. Mezi práva, jejichž výkon se státy zavázaly zaručit bez jakékoliv diskriminace (čl. 3), patří mimo jiné právo na práci a na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky, odborová práva, právo na sociální zabezpečení, právo na zdraví, právo na vzdělání, právo na přístup ke kultuře, právo na založení a ochranu rodiny, apod. Z netradičních práv je možno zmínit právo zdravé životní prostředí (čl. 11), právo na potravu (čl. 12) a zvláštní ochranu starších a handicapovaných osob (čl. 17 a 18).

Protokol ze San Salvadoru obsahuje také implementační mechanismus (čl. 19), který je v podstatě klasický, spočívající především v povinnosti smluvních států podávat pravidelné zprávy o opatřeních, která přijímají k zajištění náležitého respektování práv stanovených v Protokolu. Tyto zprávy jsou periodicky přezkoumávány Interamerickou hospodářskou a sociální radou nebo Interamerickou radou pro výchovu, vědu a kulturu. Pouze v případě porušení práva zaměstnanců sdružovat se v odbory (čl. 8 odst. 1a) a práva na vzdělání (čl. 13) může být použito systému individuálních stížností podle Americké úmluvy, a to u Interamerické komise, popř. Interamerického soudu pro lidská práva.

Dalším z protokolů se stal *Protokol k Americké úmluvě o lidských právech o zrušení trestu smrti* (Asunción, 1990).⁶⁾ Tento protokol po vzoru Protokolu č. 6 k Evropské úmluvě zrušil trest smrti, ale dal možnost smluvním státům, aby si při ratifikaci nebo přistoupení vyhradily zachování trestu smrti v době války za velmi závažné trestné činy vojenské povahy (čl. 2). Protokol ratifikovalo 11 členských států OAS.

Vedle Americké úmluvy a dvou protokolů k ní tvoří interamerický systém ochrany lidských práv ještě několik dalších (sektorových) smluv. Je zajímavé, že byť jde formálně o samostatné smluvní instrumenty, při kontrole dodržování některých z nich působí též Interamerická komise pro lidská práva.

Nejstarší z nich je *Interamerická úmluva o předcházení a trestání mučení* (Cartagena de Indias, 1985).⁷⁾ Úmluva kromě toho, že definuje mučení, ukládá smluvním stranám povinnost předcházet mu, vyšetřovat oznámení o mučení a trestat mučení jako trestný čin (čl. 1). Dále ukládá povinnost odškodňování obětí mučení (čl. 9). Implementační mechanismus je založen na předkládání zpráv o opatřeních přijatých k realizaci Úmluvy Interamerické komisi, která hodnotí plnění Úmluvy ve své výroční zprávě.

Interamerická úmluva o násilném mizení osob (Belém do Pará, 1994)⁸⁾ se zabývá závažným problémem, který byl poměrně typický pro některé latinskoamerické státy.

5) OAS Treaty Series No. 69. Protokol vstoupil v platnost dne 16. 11. 1999. Český text viz *Flegl, V.: Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv*, C. H. Beck, Praha, 1998, s. 310 an.

6) OAS Treaty Series No. 73. Český text viz *Flegl, V.: Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv*, C. H. Beck, Praha, 1998, s. 317 an.

7) Úmluva vstoupila v platnost 28. 2. 1987, ratifikovalo ji 17 států.

8) Úmluva vstoupila v platnost 28. 2. 1996, ratifikovalo ji 13 států.

Úmluva se zabývá ochranou osobní svobody proti násilnému zmizení, které je definováno v čl. 2. Úmluva ukládá státům povinnost vzdát se takové praxe a v rámci své jurisdikce předcházet násilnému mizení osob a trestně stíhat osoby, které se na něm podílely. Kontrolní mechanismus umožňuje předkládat Interamerické komisi stížnosti a oznámení o násilném mizení, o nichž se pak vede řízení podle Americké úmluvy.

Interamerická úmluva o předcházení, trestání a eliminaci násilí proti ženám (Belém do Pará, 1994)⁹⁾ navazuje na starší interamerické i univerzální instrumenty, potvrzuje právo žen těšit se všech lidských práv garantovaných mezinárodními dokumenty (čl. 4) a posiluje jejich ochranu před násilím (čl. 3). Úmluva ukládá státům povinnost předkládat informace Interamerické komisi žen. Kromě toho čl. 12 Úmluvy dává možnost uplatnit individuální stížnost k Interamerické komisi pro lidská práva na porušení povinnosti státu předcházet a trestat násilí na ženě. Nadto si mohou smluvní strany a Interamerická komise žen vyžádat posudek Interamerického soudu k interpretaci této úmluvy (čl. 11).

Nejnovějším instrumentem OAS je *Interamerická úmluva o eliminaci všech forem diskriminace zdravotně postižených osob* (Guatemala, 1999).¹⁰⁾ Tato úmluva má chránit zdravotně postižené osoby před diskriminací a vytvářet podmínky pro jejich integraci do společnosti. Na implementaci dohlíží Výbor pro eliminaci všech forem diskriminace zdravotně postižených osob, kterému se předkládají periodické zprávy o plnění Úmluvy.

3. Interamerický kontrolní mechanismus

Hlavní specifikum amerického systému ochrany lidských práv spočívá ve vlastním kontrolním mechanismu. Ten je sice dnes založen na Interamerické komisi pro lidská práva a Interamerickém soudu pro lidská práva. Tím sice na první pohled připomíná původní systém Evropské úmluvy (1950) před přijetím Protokolu č. 11, ale ve skutečnosti se jak složení, tak především fungování obou interamerických orgánů v podstatných rysech odlišuje od evropského modelu. Zároveň se liší od univerzálního systému ochrany lidských práv, kde panuje striktní rozlišení mechanismů odvozených z Charty OSN a smluvních mechanismů. Interamerická komise totiž vznikla jako orgán OAS a teprve následně byla začleněna do systému Americké úmluvy (1969) a pověřena dalšími funkcemi. Dodnes však vzhledem k ratifikaci Americké úmluvy pouze částí členských států OAS funguje současně jako mimosmluvní a smluvní mechanismus ochrany lidských práv.

a) Interamerická komise pro lidská práva

Interamerická komise pro lidská práva (*Inter-American Commission on Human Rights, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos*) je současně autonomním orgánem OAS a orgánem Americké úmluvy. Byla vytvořena v r. 1959 a sídlí ve Washingtonu, D.C. (USA). Skládá se ze sedmi členů volených Valným shromážděním OAS ze seznamu kandidátů navržených všemi členskými státy OAS. Funkční období členů Komise jsou čtyři roky, přičemž vždy po dvou letech se mění tři z nich.

Komise je podle čl. 53 ve spojení s čl. 111 Charty OAS zařazena mezi orgány OAS. Její hlavní funkcí je podporovat dodržování a ochranu lidských práv. Podle čl. 111 al. 2 Charty OAS je však ponechána úprava struktury, pravomoci a způsobu fungování Komise

9) Úmluva vstoupila v platnost 5.3.1995, ratifikovalo ji 32 z 35 států OAS.

10) Úmluva vstoupila v platnost 14.9.2001, ratifikovalo ji 17 států.

11) Viz *Buergethal, T., Norris, R., Shelton, D.*: Protecting Human Rights in the Americas, op. cit., s. 26 – 27.

na Americké úmluvě. Podrobnější úpravu pak obsahuje Statut Komise schvalovaný Valným shromážděním OAS a Jednací řád přijímaný samotnou Komisí.

Základní pravomoci Komise, které se uplatňují vůči všem členským státům OAS, vyplývají z čl. 18 Statutu. Podle tohoto ustanovení Komise může rozvíjet povědomí veřejnosti o lidských právech, doporučovat vládám států opatření k posílení ochrany lidských práv, připravovat studie nebo zprávy, vyžadovat od vlád zprávy o opatřeních přijatých v oblasti lidských práv, předkládat výroční zprávu Valnému shromáždění OAS o dodržování lidských práv a se souhlasem států též může provádět návštěvy a vyšetřování na jeho území.

Vzhledem k tomu, že část členských států OAS není smluvní stranou Americké úmluvy, musí Komise aplikovat standardy lidských práv na základě Americké deklarace. Ta je považována za autoritativní právní zdroj pro výklad a určení „základních práv jednotlivce“ ve smyslu čl. 3 (k) Charty OAS.¹²⁾ V platném znění Statutu Komise z r. 1979 pak bylo jasně stanoveno, že „pro účely tohoto Statutu se lidskými právy rozumějí: a) práva stanovená v Americké úmluvě o lidských právech ve vztahu k jejím smluvním stranám; b) práva stanovená v Americké deklaraci práv a povinností člověka ve vztahu k ostatním členským státům.“¹²⁾

Interamerická komise má ovšem ještě další pravomoci vůči smluvním stranám Americké úmluvy. Komise především rozhoduje o individuálních a mezistátních stížnostech podle ustanovení čl. 44 až 51 Americké úmluvy, vystupuje v řízeních před Interamerickým soudem, může požádat Soud o vydání předběžných opatření v naléhavých případech, vyžádat si od něj posudky k výkladu Americké úmluvy nebo dalších smluv o lidských právech, ale také předkládat Valnému shromáždění OAS návrhy změn Americké úmluvy nebo návrhy protokolů, které by rozšířily katalog chráněných práv a svobod.

Nejvýznamnější je patrně mechanismus projednávání stížností. Americká úmluva rozlišuje mezi individuální stížností (*petition*), kterou může podat každá osoba, skupina osob nebo nevládní uskupení právně uznané v jednom či více členských státech OAS, a mezistátním sdělením (*communication*). Zatímco procedura individuální stížnosti (čl. 44) je obligatorní, založená ratifikací Úmluvy, mezistátní stížnosti (čl. 45) jsou fakultativní. Podmínkou přípustnosti mezistátní stížnosti je, že oba smluvní státy uznaly pravomoc Komise posuzovat takovou stížnost. Toto prohlášení může být učiněno bez časového omezení, na určitou dobu, nebo i pro konkrétní případ. Nicméně v praxi se mezistátní stížnosti nijak neuplatnily.

Podstatně úspěšnější jsou individuální stížnosti. Jejich předkládání je usnadněno i tím, že každá osoba, skupina nebo nevládní organizace je může předložit buď za sebe, nebo jménem jiných osob, které se staly obětí porušení lidských práv. Existuje zde tudíž určité *actio popularis*. Kromě toho Komise také může *proprio motu* vzít v úvahu jakékoliv informace, které by mohly obsahovat faktory nezbytné k zahájení přezkumu konkrétního případu.

Americká úmluva ovšem také stanoví určité podmínky přípustnosti pro individuální i mezistátní stížnosti. Podle čl. 46 lze stížnost podat pouze tehdy, pokud a) v souladu s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva byly vyčerpány vnitrostátní opravné prostředky, b) stížnost nebo sdělení bylo podáno ve lhůtě 6 měsíců ode dne, kdy

12) Statute of the Inter-American Commission on Human Rights. Approved by Resolution No. 447 taken by the General Assembly of the OAS at its Ninth Regular Session, held in La Paz, Bolivia, October, 1979.

stěžovatel dozvěděl o konečném vnitrostátním rozhodnutí, c) o předmětu stížnosti není souběžně vedeno jiné mezinárodní řízení, d) v případě individuální stížnosti tato obsahuje údaje o stěžovateli a jeho podpis nebo podpis právního zástupce.

Na podmínce vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků se však striktně netrvá, pokud vnitrostátní právo státu neumožňuje řádný proces na ochranu práv, jejichž porušení je namítáno, stěžovateli byl znemožněn přístup k opravným prostředkům podle vnitrostátního práva nebo dochází k bezdůvodným průtahům při vydávání konečného rozhodnutí.

V průběhu řízení před Komisí poté, co nebyla stížnost odmítnuta jako nepřipustná, probíhá nejprve snaha o dosažení smírného urovnání (*friendly settlement*). Pokud se Komise nepodaří dosáhnout tohoto urovnání, připraví ve stanovené lhůtě předběžnou zprávu, která obsahuje popis skutečností, tvrzení stran a zhodnocení případu. Komise tuto neveřejnou zprávu podle čl. 50 Úmluvy předá dotčeným státům. Může k ní připojit své návrhy a doporučení. Pokud stát ve lhůtě tří měsíců od předání této zprávy věc nevyřeší podle doporučení Komise, nebo stát či Komise nepředloží věc Soudu, vydá Komise konečnou zprávu obsahující závěry a doporučení nápravných opatření, pro jejichž přijetí stanoví lhůtu. Po jejím uplynutí Komise rozhodne, zda stát přijal adekvátní opatření, a také o zveřejnění zprávy (čl. 51 odst. 3).

b) Interamerický soud pro lidská práva

Druhým z orgánů Americké úmluvy o lidských právech je Interamerický soud pro lidská práva (*Inter-American Court of Human Rights, Corte Interamericana de los Derechos Humanos*). Na rozdíl od Komise, která plní určité funkce i na základě Charty OAS, Soud je čistě smluvním orgánem. Byl zřízen po vstupu Americké úmluvy v platnost (1978), skládá se ze sedmi soudců volených na dobu šesti let z občanů členských států OAS smluvními stranami Americké úmluvy. Sídlem Soudu je hlavní město Kostariky San José. Vzhledem k tomu, že počet soudců je nižší než počet smluvních stran Americké úmluvy, stát, který nemá mezi soudci svého občana, může pro konkrétní případ jmenovat soudce *ad hoc*.

Soud má na základě Americké úmluvy dvojí pravomoc, a to rozhodovat sporné případy a vydávat právní posudky ve věci interpretaci Americké úmluvy nebo jiných mezinárodních smluv o lidských právech.

Pokud jde o sporné řízení, není zde dána obligatorní jurisdikce Soudu pro všechny smluvní strany Americké úmluvy. Je nutné, aby smluvní strana přijala jurisdikci Soudu prohlášením podle čl. 62, což může učinit bezpodmínečně pro všechny případy, s podmínkou reciprocity, na určitou dobu nebo pro jediný případ. Dalším rozdílem oproti řízení u dnešního Evropského soudu pro lidská práva je to, že právo předložit případ Interamerickému soudu mají pouze smluvní strany a Komise.

Řízení před Soudem musí předcházet řízení o stížnosti před Komisí. Ve lhůtě tří měsíců od vydání předběžné zprávy (podle čl. 50) může stát nebo Komise věc předat Soudu. Jednotlivci nemohou předložit stížnost k Soudu a účastníci řízení před ním mohou být pouze v omezeném rozsahu, když se jedná o kompenzaci újmy způsobené porušením.¹³⁾

13) Srov. *Malíř, J.*: Interamerický systém ochrany lidských práv: Základní dokumenty, instituce a mechanismy (2.část), Právní rozhledy č. 11/2003, s. 560.

Jestliže Soud shledá, že jednáním státu došlo k porušení práv či svobod chráněných Úmluvou, uloží, aby byl poškozené straně zajištěn plný výkon porušeného práva nebo svobody. Je-li to namístě, může Soud také rozhodnout o nápravných opatřeních a o spravedlivé kompenzaci, která má být zaplacená poškozené straně (čl. 63 odst. 1). Ve zvláště závažných a naléhavých případech, kdy je nutné zabránit nevratné újmě na právech osob, Soud může na základě čl. 63 odst. 2 vydávat předběžná opatření. Pokud případ ještě není ve fázi řízení před Soudem, může takové opatření nařídít na žádost Komise.

Patrně největší zvláštností Americké úmluvy je posudkové řízení podle čl. 64. Právo-moc Soudu vydávat posudky je velmi široká, nesrovnatelně významnější, než je tomu u Evropského soudu. Na Interamerický soud se může obrátit každý členský stát OAS (nejen smluvní strany Americké úmluvy) s žádostí o výklad „Úmluvy nebo jiných smluv týkajících se ochrany lidských práv ve státech Ameriky“. V rámci svých kompetencí se Soud mohou obrátit s žádostí o posudek také orgány OAS uvedené v Kapitole X Charty OAS. Posudková pravomoc je velmi široká a v praxi také využívána. Nezávisí totiž na tom, zda některá ze stran přijala jurisdikci Soudu pro sporné řízení.¹⁴⁾ Soud navíc tuto svou pravomoc vykládá široce, o čemž svědčí posudek z r. 1982. Podle něj „posudková pravomoc Soudu může být vykonávána ve vztahu k jakémukoli ustanovení o ochraně lidských práv zakotvenému v jakékoli mezinárodní smlouvě aplikovatelné v amerických státech, bez ohledu na to, zda je dvoustranná nebo mnohostranná, jaký je hlavní účel takové smlouvy a zda nečlenské státy interamerického systému mají právo k takové smlouvě přistoupit“.¹⁵⁾

4. Závěr

Interamerický systém ochrany lidských práv je velmi komplexní a dále se rozvíjí. Na rozdíl od evropského systému ovšem neprodělal tak hluboké reformy, takže jeho základní struktura zůstala v podobě narýsované v r. 1948 a doplněné v r. 1969. Zároveň představuje svéráznou kombinaci mimosmluvního a smluvního mechanismu kontroly dodržování lidských práv. Zatímco první se vztahuje na všechny členské státy OAS a Komise zde aplikuje standardy lidských práv vycházející z Americké deklarace, druhý zahrnuje pouze smluvní strany Americké úmluvy (mezi nimiž dosud chybí např. USA a Kanada). Navíc Soud nemá obligatorní jurisdikci ani ve vztahu ke všem smluvním stranám Americké úmluvy, nýbrž je třeba zvláštního prohlášení státu o uznání jeho jurisdikce. Systém tak do jisté míry připomíná původní Evropskou úmluvu o lidských právech (1950) před přijetím Protokolu č. 11.

Třebaže v rámci interamerického systému chybí přístup jednotlivce k Soudu a také mechanismus soustavného dohledu nad výkonem zpráv Komise a rozsudků Soudu, což poněkud snižuje jeho efektivitu, přesto vykazuje celou řadu originálních prvků. Tyto prvky, zejm. propojení mimosmluvního a smluvního kontrolního mechanismu, posudková pravomoc, jakož i široce pojaté právo individuální stížnosti ke Komisi mohou být inspirativní i ve vztahu k univerzálním a evropským mechanismům ochrany lidských práv.

14) Restrictions to the Death Penalty (Arts. 4.2 and 4.4 of the American Convention on Human Rights), posudek OC-3/83 z 8.9.1983.

15) „Other Treaties“ Subject to the Consultative Jurisdiction of the Court, posudek OC-1/82 z 24.9.1982, § 52; text viz *Buergenthal, T., Norris, R., Shelton, D.*: Protecting Human Rights in the Americas, op. cit., s. 450.

Summary

Inter-American system of human rights protection is a complex one and still under development. Contrary to the European system, it has not undergone so deep structural reforms, therefore its basic structure still keeps the shape adopted in 1948 and amended in 1969. At the same time, it presents an original combination of the charter-based (i.e. on the Charter of the OAS) and the treaty-based mechanisms. The former covers all the Member States of the OAS and is based on the 1948 American Declaration. The latter includes only States parties to the 1969 American Convention on Human Rights (among them are still missing e.g. the USA and Canada). Moreover, the Inter-American Court of Human Rights does not have an obligatory jurisdiction with respect to all the States Parties, but a special declaration is needed. The system thus remembers the original European Convention on Human Rights (1950) before its amendment by the Protocol No. 11.

Although the Inter-American system lacks an access (application) of individuals to the Court as well as a systematic monitoring of the execution of reports of the Commission and judgments of the Court, it displays a number of original features. Those features include the combination of charter-based and treaty-based mechanisms, advisory jurisdiction of the Inter-American Court as well as widely recognized right of individual complaints to the Commission. They can also be a source of inspiration for both universal and European mechanisms of human rights protection.

prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta

PEVŠ, Fakulta práva, Bratislava

sturma@prf.cuni.cz

Východiskové determinanty predpokladu vzniku zodpovednosti v environmentálnom práve

Baseline determinants assumption of liability in environmental law

▼ Branislav Cepek

Kľúčové slová:

zodpovednosť za ekologickú ujmu, objektívna zodpovednosť, predpoklady vzniku zodpovednosti, súkromnoprávna zodpovednosť, príčinná súvislosť

Key words:

responsibility for environmental harm, strict liability, assumptions of liability, private law liability, causal relationship

Koncepcia právnej zodpovednosti za straty v životnom prostredí sa odzrkadlila v zákone č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí. Úvahy o potrebe tohto zákona sa medzi predstaviteľmi teórie práva životného prostredia objavovali už od sedemdesiatych rokov. Vo všeobecnosti videli v prijatí takéhoto zákona príležitosť na zjednotenie veľmi roztrieštenej právnej úpravy na spoločných základoch, na vytvorenie jednotného systému ochrany životného prostredia sledujúceho spoločné ciele s podobnými prostriedkami a nástrojmi. Tento zákon bol však pre mnohých predstaviteľov právnej vedy istým sklamaním.¹⁾

Ekologická ujma, vnímaná ako určitá strata v životnom prostredí, resp. jeho jednotlivých zložkách, bola predmetom záujmu legislatívy a právnej teórie v Československu od sedemdesiatych rokov minulého storočia. Pôvodne bola chápaná ako integrálna súčasť spôsobenej škody v civilnoprávnom poňatí, teda v ekonomickom zmysle slova. V tom období okrem Občianskeho zákonníka neexistoval osobitný zákon, ktorý by upravoval zodpovednosť za škody, resp. straty v životnom prostredí. V polovici osemdesiatych rokov sa v právnej teórii začali objavovať pokusy diferencovať medzi stratami v životnom prostredí, ktoré majú ekonomický charakter, a ekologickými stratami. Súviselo to s pokusmi upraviť všeobecne záväzným právnym predpisom spôsob ohodnocovania vybraných, osobitne chránených častí prírody. Hovorilo sa o pojme spoločenská hodnota, napr. chráneného živočicha, stromu a pod. Malo ísť o pojem odlišný od ekonomickej škody.

1) Napríklad M. Kindl v rámci svojho celkového hodnotenia uviedol, že zákon sa odlišuje od obvyklých európskych právnych úprav práve tým, že je až príliš rámcový a všeobecný. Podľa M. Pekárka predstavuje sice základnú a všeobecnú, ale iba veľmi rámcovú právnu úpravu ochrany životného prostredia a jeho význam pre právnu reguláciu v oblasti ochrany životného prostredia je minimálny – v podstate možno povedať, že ak by ho nebolo, nikomu by nechýbal. In: PEKÁREK, M.: *Zákon o životním prostředí – jeho postavení a funkce v systému práva*. Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. Tomus XX. Bratislava : Univerzita Komenského, 2000, s. 197.

Ekologická ujma zahŕňa stratu alebo oslabenie nasledujúcich funkcií životného prostredia:

- a) produkčných funkcií (napr. úrodnosť pôdy, užívateľské vlastnosti prírodných zdrojov surovín a energie, hodnota priestorového využitia prostredia, schopnosť absorbovať negatívne externality), ktoré predstavujú ekonomický prínos pre vlastníka alebo inú oprávnenú osobu a ktorých hodnotu je možné vyčíslieť v peniazoch,
- b) mimoprodukčných funkcií (najmä ekologických, hygienicko-liečebných, estetických a pod.), ktoré predstavujú synergické pôsobenie životného prostredia vo svojom celku smerom ku zložkám životného prostredia (hodnotí sa spôsob ekosystému udržať život v prirodzenom alebo prírode blízkom rozsahu) i vo vzťahu k človeku a spoločnosti (hodnotí sa pôsobenie životného prostredia na jeho pohodu, príp. zdravie, a ďalej miera umožnenia všeobecného užívania).²⁾

Problematike oceňovania osobitne chránených častí prírody sa v osemdesiatych rokoch venovalo viacero autorov. Už vtedy si boli vedomí istých ťažkostí, ktoré môže oceňovanie znamenať v oblasti deliktualnej zodpovednosti a v oblasti náhrady škôd. Niektorí autori začali už tiež rozlišovať medzi ekonomickými a ekologickými vlastnosťami chráneného objektu a medzi verejnoprávnym a súkromnoprávnym prístupom ochrany.³⁾

Medzi prvými teoretikmi, ktorí formulujú pojem ekologická ujma, je Valér Fábry, odlišujúci straty v životnom prostredí od škôd na hmotnom majetku. Popritom zdôrazňoval nezaštupiteľnosť prevencie pre ochranu životného prostredia a poukázal na jej absenciu vo vtedy platnej právnej úprave na úseku ochrany jednotlivých zložiek životného prostredia.⁴⁾

V tejto súvislosti je možné uviesť, že osemdesiate roky 20. storočia znamenali v československom práve snahu o postupné riešenie právnej problematiky ekologickoprávnej zodpovednosti, resp. najmä pojmu ekologická ujma.

Od začiatku 90. rokov 20. storočia sa začínajú objavovať názory, ktoré uprednostňujú formu ekonomických opatrení formami uvedenia do pôvodného stavu (naturálna reštitúcia) pred riešením náprav strát v životnom prostredí či realizovaním nápravných opatrení. A práve v tomto období došlo konečne k prijatiu zákona, ktorý zaviedol pojem ekologická ujma a zásady prístupu na riešenie jej nápravy.

Tým zákonom bol zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí. Jeho právna úprava týkajúca sa ekologickej ujmy platí dodnes.

Zákon vymedzuje najmä základné pojmy, ako sú životné prostredie, ekosystém, ekologická stabilita, únosné zaťaženie územia, trvalo udržateľný rozvoj, prírodné zdroje, znečisťovanie a poškodzovanie životného prostredia, ochrana životného prostredia a ekologická ujma.

Podľa predmetného zákona je ekosystémom funkčná sústava živých a neživých zložiek životného prostredia, ktoré sú navzájom spojené výmenou látok, tokom energie

2) STEJSKAL, V. – VÍCHA, O.: *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha : Leges, 2009, s. 22 až 23.

3) Napríklad MLČOCH, S.: Některé otázky ochrany životního prostředí z hlediska právní odpovědnosti. *Správní právo*, č. 1/1983, alebo KINDL, M. – KOUKAL, A.: Zamyšlení nad společenským ohodnocením vybraných částí přírody. *Správní právo*, č. 2/1989. In: STEJSKAL, V. – VÍCHA, O.: *Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem...*, cit. dielo, s. 20.

4) FABRY, V.: *Ekologická odpovědnost. Správní právo*, č. 3, 1988, s. 18.

a odovzdávaním informácií a ktoré sa vzájomne ovplyvňujú a vyvíjajú v určitom priestore a čase. Pojmom ekologická stabilita sa v práve rozumie schopnosť ekosystému vyrovnávať zmeny spôsobené vonkajšími činiteľmi a zachovávať svoje prirodzené vlastnosti a funkcie. Únosné zaťaženie územia je také zaťaženie územia ľudskou činnosťou, pri ktorom nedochádza k poškodzovaniu životného prostredia, najmä jeho zložiek, funkcií ekosystémov alebo ekologickej stability. Ekologická ujma je strata alebo oslabenie prirodzených funkcií ekosystémov vznikajúca poškodením ich zložiek alebo narušením vnútorných väzieb a procesov v dôsledku ľudskej činnosti.

Ide o právne pojmy vymedzené prostredníctvom zákonných definícií. Tieto legálne definície – keďže sú súčasťou textu právneho predpisu – určujú záväzným spôsobom ich obsah a rozsah. V praxi to znamená, že sa pri výklade týchto pojmov nemožno odchyliť od ich zákonného vymedzenia, teda nie je možné ich zužovať, meniť ich obsah, rozširovať a pod.⁵⁾

Zákon tiež ustanovil zásady ochrany životného prostredia vychádzajúce z princípu trvalo udržateľného rozvoja,⁶⁾ ktoré majú univerzálne použitie, čo znamená, že ich možno používať nielen na účely zákona č. 17/1992 Zb., ale i na účely výkladu iných predpisov environmentálneho práva. Dôležitou podmienkou však je, že osobitné predpisy, ktoré tieto právne pojmy používajú, ich osobitným spôsobom nedefinujú. Poškodzovanie životného prostredia je definované ako „zhoršovanie jeho stavu znečisťovaním“. Ide teda o poškodenie v dôsledku protiprávnej činnosti. Ak je možné so zreteľom na všetky okolnosti predpokladať, že hrozí nebezpečenstvo nezvratného alebo závažného poškodenia životného prostredia, nesmie byť pochybnosť o tom, že k takému stavu skutočne dôjde, dôvodom pre odklad opatrení, ktoré majú poškodeniu zabrániť.

Tento právny predpis zakotvuje všeobecné povinnosti pri ochrane životného prostredia – prevenčnú (§ 17), monitorovaciu (§ 18), zakročovaciu a ohlasovaciu (§ 19). Každý je povinný predovšetkým opatreniami pri zdroji predchádzať znečisťovaniu alebo poškodzovaniu životného prostredia a minimalizovať nepriaznivé dôsledky svojej činnosti na životné prostredie. Súčasne každý, kto využíva územie alebo prírodné zdroje, projektuje, vykonáva alebo odstraňuje stavby, je povinný také činnosti vykonávať len po zhodnotení ich vplyvov na životné prostredie a zaťaženie územia, a to v rozsahu ustanovenom týmto zákonom a osobitnými predpismi. Každý, kto svojou činnosťou znečisťuje alebo

5) Okrem zákonných definícií možno za legálne definície považovať aj tzv. taxatívne výpočty, ak sa prostredníctvom nich vymedzuje právny pojem (napr. § 3 ods. 1 zákona č. 44/1988 Zb., ktorý definuje pojem vyhradené nerasty). Rovnakú funkciu plnia aj zoznamy objektov, činností, vlastností a pod. (napr. pojem zhodnocovanie odpadov podľa zákona č. 223/2001 Z. z. je vymedzený úplným výpočtom činností R 1 až R 13 uvedených v prílohe č. 2 tohto zákona). Svoj právny význam pri definovaní obsahu zákonných pojmov môžu mať aj tzv. demonštratívne výpočty objektov, činností, vlastností a pod. In: KOŠIČIAROVÁ, S. a kol.: *Právo životného prostredia*. Bratislava : BVŠP/Žilina : Eurokódex, s. 61.

6) Trvalo udržateľný rozvoj spoločnosti je taký rozvoj, ktorý súčasným i budúcim generáciám zachováva možnosť uspokojovať ich základné životné potreby a pritom neznižuje rozmanitosť prírody a zachováva prirodzené funkcie ekosystémov. Keďže nejde o prípad synonymie v legislatíve, t. j. o neželateľný jav, keď normotvorca neúmyselne označí ten istý inštitút v texte jedného alebo viacerých právnych predpisov rôznymi názvami, je potrebné pri interpretácii postupovať v zmysle myšlienky – ak rozlišuje predpis, je potrebné rozlišovať pri jeho výklade. V právnej praxi sa totiž musí – rovnako ako v právnej vede – rozlišovať medzi princípom a zásadou. Princíp má absolútne určenie, nemôže byť nahradený iným princípom. Má všeobecnejší charakter, a preto sa týka skôr celku ako časti. Z tohto hľadiska má širšie významové určenie. Zásada sa týka obvyčajne určitého problému právnej regulácie.

poškodzuje životné prostredie alebo kto využíva prírodné zdroje, je povinný na vlastné náklady zabezpečiť sledovanie tohto pôsobenia a poznať jeho možné dôsledky. Podľa § 19 každý, kto zistí, že hrozí poškodenie životného prostredia alebo že k nemu už došlo, je povinný urobiť v medziach svojich možností nevyhnutné opatrenia na odvrátenie hrozby alebo na zmiernenie následkov a bez meškania ohlásiť tieto skutočnosti orgánu štátnej správy; povinnosť zasiahnuť nemá ten, kto by tým ohrozil život alebo zdravie svoje alebo blízkej osoby.⁷⁾

Zákon zakotvuje základné ustanovenia týkajúce sa zodpovednosti za ekologickú ujmu a niektoré pravidlá týkajúce sa uplatňovania administratívnoprávnej zodpovednosti.

Vzhľadom na to, že doposiaľ nebol prijatý zákon, ktorý by upravoval oprávnenie štátu uplatniť administratívnoprávnú zodpovednosť zo spôsobenej ekologickej ujmy, a vzhľadom na existenciu osobitných predpisov, ktoré podrobne upravujú právomoc orgánov verejnej správy pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti, predmetné ustanovenia zákona č. 17/1992 Zb. sa v praxi neuplatňujú. Vtedy orgány verejnej správy postupujú na základe ustanovení osobitných predpisov.

Tento zákon upravuje rámcovým spôsobom ekonomické nástroje a súčasne odkazuje na osobitné predpisy, ktoré majú ustanoviť, kedy právnické alebo fyzické osoby, ktoré chránia životné prostredie alebo využívajú prírodné zdroje v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja, môžu byť zvýhodnené úpravami daní a odvodov alebo poskytovaním úverov a dotácií.

Povinnosti subjektov vo vzťahu k životnému prostrediu ako predpoklad vzniku zodpovednosti

Protiprávne konanie (protiprávny úkon) je prejav vôle, ktorým subjekt porušuje príkazy a zákazy stanovené platným právom, prípadne povinnosti stanovené záväzkom.

Protiprávne konanie delíme na zavinené protiprávne konanie a na nezavinené protiprávne konanie (úkony).

Zavinené protiprávne konanie nazývame deliktom a vyskytuje sa napríklad vo forme občianskoprávneho, administratívnoprávneho či trestnoprávneho deliktu.

Nezavinené protiprávne konanie sa vyskytuje najmä v občianskom práve, obchodnom práve, ako aj v iných oblastiach súkromného práva. So zavineným protiprávnym konaním (deliktom) je spojená subjektívna právna zodpovednosť a s nezavineným protiprávnym konaním (nedeliktom) je spojená objektívna právna zodpovednosť.

Zavinenie sa definuje tak v trestnom, ako aj v občianskom práve ako psychický vzťah toho, kto porušuje právo, jednak k vlastnému konaniu, ktoré je v rozpore s platným právom či záväzkom uskutočneným na základe a v medziach práva, a jednak k jeho protiprávnemu výsledku. Zavinenie sa prejavuje vo forme priameho a nepriameho úmyslu alebo vedomej a nevedomej nedbanlivosti.⁸⁾

V oblasti trestného práva sa uplatňuje výlučne subjektívna zodpovednosť, ktorá vždy predpokladá zavinenie. Trestnoprávna zodpovednosť je povinnosť strpieť za trestný čin sankcie ustanovené Trestným zákonom. Naopak, v občianskom práve i v iných oblastiach súkromného práva sa zodpovednosť uplatňuje ako vo forme subjektívnej

7) Bližšie pozri zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov.

8) PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : VO PraF UK, 1995, s. 273.

zodpovednosti, ktorá predpokladá zavinenie, tak aj vo forme objektívnej zodpovednosti, ktorá sa realizuje bez ohľadu na zavinenie, napríklad pri škodách spôsobených pri prevádzke dopravných prostriedkov, pri nebezpečných prevádzkach a pod. Objektívna zodpovednosť sa nazýva tiež zodpovednosťou za výsledok, ktorý je protiprávny a ktorý vznikol nezavineným protiprávnym konaním.

V teórii sa ustálil názor, že právna zodpovednosť sa delí aj na záväzkovú a mimozáväzkovú právnu zodpovednosť. Mimoszáväzková zodpovednosť vzniká priamo zo zákona a na základe protiprávneho konania, ktoré je v rozpore s právnymi povinnosťami ustanovenými týmto zákonom či iným právnym predpisom.

Záväzková zodpovednosť vzniká na základe protiprávneho konania, ktoré je v rozpore s právnymi povinnosťami vyplývajúcimi zo záväzkovoprávneho vzťahu, napríklad z kúpy vadnej veci alebo z omeškania objednanej opravy veci.

Spornou je v literatúre však otázka vzniku právnej zodpovednosti. Ide o problém, či právna zodpovednosť vzniká spoločne s primárnou právnou povinnosťou vyjadrenou v primárnej dispozícii normy, alebo vzniká až vtedy, keď bola primárna povinnosť porušená a keď v dôsledku jej negácie vzniká sekundárna právna povinnosť vyjadrená sekundárnou dispozíciou právnej normy.

Štefan Luby vyslovil a dostatočne zdôvodnil názor, že zodpovednosť vzniká až porušením právnej povinnosti, a nie predtým – že právnou skutočnosťou, ktorá spôsobuje vznik právnej zodpovednosti a zodpovednostného právneho vzťahu je až samo protiprávne konanie (úkon).

Zodpovednosť je vždy sekundárna povinnosť, ktorá vzniká z porušenia povinnosti primárnej, preto je vhodné sa v krátkosti zaoberať tým, kde a v akej podobe na úseku práva životného prostredia môžu byť tieto povinnosti stanovené.

Pre právnu zodpovednosť v ochrane životného prostredia majú azda najväčší význam povinnosti založené buď priamo zákonom, alebo na základe rozhodnutia správneho orgánu, i keď sa vyskytuje aj tretia kategória povinností, teda zmluvná ochrana. Tieto povinnosti môžu byť v súlade so všeobecnou teóriou formulované ako povinnosť, teda správať sa aktívne alebo pasívne. Napríklad prevádzkovateľ zdroja znečistenia ovzdušia má povinnosť aktívne monitorovať toto znečisťovanie, viesť evidenciu. Povinnosť niečoho sa zdržať predstavujú predovšetkým zákazy, ktoré sú v environmentálnom práve pomerne frekventované – nevstupovať do národnej prírodnej rezervácie mimo vyznačenej trasy, nepoškodzovať chránené druhy, zákaz fajčenia a zakladania ohňa v lese atď. Všeobecnou povinnosťou je tiež povinnosť nepoškodzovať životné prostredie nad prípustnú mieru. Povinnosť niečo strpieť je upravená v množstve osobitných zákonov. Ide najmä o povinnosť umožniť príslušným orgánom vstup na pozemok s cieľom zisťovania a merania, ale táto povinnosť spočíva aj v nutnosti neprevádzkovať určité činnosti, prípadne strpieť vyhlásenie chráneného územia na svojom pozemku vrátane obmedzení plynúcich z jeho ochrany. V tejto súvislosti je potrebné všetky zákonné povinnosti explicitne v zákonoch uviesť a nielen predpokladať ich všeobecné zvykové dodržiavanie. Taktiež zákazy musia byť explicitne ustanovené. Slovenské právo má v týchto ohľadoch značné rezervy, čo sa následne negatívne prejavuje aj vo vyvodzovaní zodpovednosti.

Samostatnou, závažnou a veľmi rozsiahlou otázkou je nielen vymedzovanie hraníc pre obmedzovanie súkromných práv takýmito povinnosťami, ale najmä stanovenie nároku a rozsahu náhrady ekonomickej ujmy, ktorá týmto vlastníkom vzniká. Treba uviesť, že značný okruh osôb v tejto súvislosti je ochotný prevziať povinnosti, ale iba za určitú

ekonomickú kompenzáciu. Je to veľmi zložitá otázka, a to z hľadiska ekologického, právneho, ekonomického, ale i politického. Na druhej strane je potrebné zdôrazniť a rozlišovať, že za dodržiavanie všeobecných zákonných povinností nie je možné poskytovať finančnú kompenzáciu už len preto, že ide o všeobecné pravidlá správania.

Správne a zrozumiteľné vymedzenie povinností subjektov vo vzťahu k životnému prostrediu a ich striktné dodržiavanie možno považovať za základný nástroj prevencie strát v životnom prostredí. Právo chráni životné prostredie práve vytváraním sústavy povinností, resp. zákazov a obmedzení nežiaducich a škodlivých činností. Tieto zákazy však spravidla nie sú absolútnej povahy a je možné z nich udeľovať výnimky. Častá je i právna konštrukcia, keď určitá činnosť síce nie je zakázaná, môže však byť legálne vykonávaná iba na základe povolenia či so súhlasom štátu, resp. príslušným orgánom ochrany prírody. Toto riešenie má tiež základný význam pre predchádzanie strát v životnom prostredí. Následky každej činnosti pre životné prostredie možno v správnom rozhodnutí v porovnaní s prípadmi, keď by táto činnosť prebehla celkom voľne, spontánne a nekontrolovateľne bez ingerencie a dozoru štátu natoľko minimalizovať či dokonca eliminovať, že je možné túto činnosť dostať na ekologicky prijateľnú úroveň.

Podmienky na vykonávanie týchto činností obsiahnuté v správnych rozhodnutiach a ďalších správnych aktov sú potom opäť špeciálnymi povinnosťami, ktorými možno zabráňovať vzniku strát na životnom prostredí alebo ich aspoň zmierňovať. Problémom vo vzťahu k ochrane životného prostredia však zostáva, akými mechanizmami, vyvolať potrebné zmeny týchto správnych rozhodnutí (napr. povoleniami či súhlasmi na určitú činnosť) v prípadoch, keď ich modifikácia je žiaduca vzhľadom na zmenu vonkajších podmienok alebo na zvýšenie úrovne techniky, vedy a technológie. Podmienky sa postupne stanú „zaostalé, resp. zastarané“ z hľadiska biologického, technického aj spoločenského vývoja. Ideálne by bolo zaistiť, aby pomerne presne a rigidne formulované podmienky sledovali tento vývoj v súlade s princípom *best available technology* (princíp využívania najlepšej dostupnej technológie).

Do právnych predpisov (najmä špeciálnych zákonov), ktoré sa viažu najmä na technickú ochranu zložiek životného prostredia, je potrebné včleniť ustanovenia, ktoré by navodili tieto zmeny alebo by dávali oprávnenia orgánom ochrany životného prostredia, aby ukladali príslušné povinnosti a menili rozhodnutia. Je zjavné, že ide o pomerne výrazný stret zásady právnej istoty subjektov s princípom, resp. celospoločenskou potrebou udržania priaznivého stavu v životnom prostredí.

Ekologickú ujmu a škodu v životnom prostredí okrem súkromného práva upravuje do istej miery i verejné právo, najmä správne a trestné. Strata v životnom prostredí je totiž právnou teóriou a najmä praxou chápaná širšie a viaže sa na ňu preto viac zodpovednostných vzťahov. Ide o určitú paralelu všeobecného javu nášho právneho poriadku, ale aj zahraničnej legislatívy, keď je majetková zodpovednosť v istom súbehu s administratívnou a trestnou zodpovednosťou.

■ **Súkromnoprávna zodpovednosť za škodu**

Už rímske právo (ako aj neskoršie obchodné zákonníky európskych krajín) obsahovalo definíciu škody. Podľa tejto definície je škoda vnímaná ako určitá majetková strata na veci, pomerne presne vyjadriteľná, resp. vyčísliteľná v peňažnom či v inom ekonomickom ekvivalente. Toto poňatie je nielen staroveké.

Inštitút škody sa najmä v minulom storočí rozšíril, a tak sa pod neho začali subsumovať aj straty na zdraví, spoločenskom uplatnení, živote a pod. Tieto straty sú často abstraktné a určenie ich výšky, pretože zjavne nejde o statky ekonomické, ale o iné hodnoty, je veľmi zložitá a nezriedka problematicky zdôvodniteľná. Ohodnocujú sa vyčíslením nákladov, ušlým ziskom až po určitú modifikáciu ich výšky zvyklosťami rozhodovania v súdnej praxi.

Inštitút náhrady škody vo vzťahu k osobe povinnej k jej náhrade sa taktiež v právnych úpravách postupne vyvíjal. Od klasického ponímania toho, kto škodu spôsobil ako osoba, až po úpravy, keď sa postupne pristúpilo aj k iným zodpovednostným subjektom. Vidíme tu veľmi zreteľný trend k zodpovednosti za iného. Či už ide o zodpovednosť za iného (napr. osoby zverené do výchovy či nespôsobilé na právne úkony), ale časté, a to najmä v životnom prostredí, sú tiež otázky zodpovednosti a náhrady škody vzniknuté zo situácií, kde priamy škodca vôbec neexistuje (*vis maior* – povodne, blesky, zemetrasenia, škody na porastoch spôsobené zverou atď.). Tu je, samozrejme, potrebné rozlišovať, či sú následky spôsobené výlučne vyššou mocou, alebo či sa o ne sčasti pričínil človek (napr. zanedbaním protipožiarnej či protipovodňovej ochrany a pod.).

Civilizované prístupy v súvislosti s náhradou škôd na životnom prostredí si aj v súčasnosti zachovávajú silný vplyv na formulovanie obsahu základných východísk legislatívnej úpravy. Koncepcne sa neodlišuje ani právny režim náhrady škody na životnom prostredí ako nemajetkovej ujmy podľa Dohovoru o občianskoprávnej zodpovednosti za škody spôsobené činnosťami nebezpečnými pre životné prostredie (Lugano 1993). Jeho medzinárodnoprávny význam spočíva v tom, že je prvým medzinárodnoprávnym dokumentom, ktorý stanovil režim objektívnej zodpovednosti (*strict liability*) pre všetky škody spôsobené v dôsledku havárie na životnom prostredí, s výnimkou škôd vzniknutých z prepravy nebezpečných výrobkov a z jadrových havárií, ktoré sú pokryté inými medzinárodnými zmluvami.⁹⁾de lege ferenda pri formulovaní zásad budúceho legislatívneho riešenia náhrady škody na životnom prostredí a nápravy ekologickej ujmy v súvislosti s úsilím Slovenskej republiky o aproximáciu obsahu svojich platných predpisov s obsahom platnej európskej úpravy starostlivosti o životné prostredie.¹⁰⁾

Základnými otázkami, ktoré pri formulovaní pravidiel zodpovednosti za škodu pri riešení konkrétného zodpovednostného vzťahu je potrebné brať do úvahy, sú, kto, komu, akú škodu, za akých podmienok a akým spôsobom je povinný nahradiť.

Je teda potrebné sa zaoberať nasledujúcimi prvkami každej právnej úpravy zodpovednosti za škodu, a to najmä:

- a) osobou zodpovednou na náhradu,
- b) osobou oprávnenou náhradu požadovať,
- c) lehotami, prípadne ďalšími časovými limitmi pre uplatňovanie náhrady,
- d) vymedzením obsahu, rozsahu a foriem náhrady,
- e) podmienkami, za ktorých je možné zodpovednosť uplatniť, resp. *a contrario*, ktoré je možné akceptovať ako liberačné či exoneračné dôvody,

9) ŠTURMA, P.: Nové trendy a návrhy úprav mezinárodní a civilní odpovědnosti za škody na životním prostředí. *Právník*, roč. CXXXIII, 1994, č. 8, s. 735.

10) KOŠIČIAROVÁ, S.: *Ekologická ujma a škoda v práve...*, cit. dielo, s. 121.

- f) prípadným zavinením a s ním súvisiacimi exkulpačnými dôvodmi.¹¹⁾

Definovať podstatu a povahu právnej zodpovednosti sa pokúšalo mnoho vynikajúcich právnikov a v početných publikáciách navrhovali a obhajovali viaceré koncepcie právnej zodpovednosti. Nie je naším cieľom dopracovať sa k teoreticky čistej definícii právnej zodpovednosti a nie je to ani potrebné. Zodpovednosť však nevzniká len tým, že dôjde k porušeniu nejakej povinnosti. Aby zodpovednosť mohla vzniknúť, musia byť splnené viaceré predpoklady súčasne. Ak sa preukáže, že čo len jeden z nich nebol naplnený, ku vzniku zodpovednosti nedôjde a poškodený bude znášať svoju ujmu sám.

Predpoklady právnej zodpovednosti:

- a) Porušenie právnej povinnosti môže nastať aktívnym konaním osoby alebo opomenutím toho, čo malo byť v súlade s právom vykonané. Predmetná povinnosť môže vyplývať zo všeobecne záväzných právnych predpisov (zákony, nariadenia vlády, vyhlášky), zo súkromnoprávnych úkonov (napr. zmluvy) alebo iných normatívnych aktov (stanovy právnických osôb, interné bezpečnostné predpisy a pod.).
- b) Vznik škody. Škodou rozumieme každú majetkovú ujmu a na základe ustanovení zákona aj určité nemajetkové ujmy (ujma na zdraví alebo v osobnostnej sfére). Súčasťou prípadnej náhrady je skutočná škoda (teda reálne zmenšenie majetku) a ušlý zisk (teda to, čo poškodený mohol získať, keby nedošlo k vzniku škody).
- c) Príčinná súvislosť medzi porušením právnej povinnosti a vznikom škody. Príčinná súvislosť vyjadruje vnútorný vzťah protiprávneho konania a škody. Je to vzťah príčiny a následku.
- d) Zavinenie vyjadruje subjektívny psychický vzťah konajúceho ku svojmu konaniu a ku škode. Ide teda o jediný subjektívny predpoklad zodpovednosti, na rozdiel od predchádzajúcich troch objektívnych predpokladov. Zavinenie rozlišujeme úmyselné a nedbanlivostné. Úmysel (*dolus*) pritom môže byť priamy alebo nepriamy a nedbanlivosť rozoznávame vedomú a nevedomú.

Spoločným znakom všetkých škôd je vždy ich vyjadriteľnosť a náhrada v peniazoch, a to aj vtedy, keď chýbajú (nie sú právnymi predpismi stanovené) presné procesné postupy na stanovenie výšky škody. V týchto prípadoch sa výška škody stanovuje spravidla úradným odhadom. Realitou však je, že medzi výškou vyčísliteľnej škody a výškou jej náhrady bývajú rozdiely.

Režim občianskoprávnej zodpovednosti, pokiaľ ide o ochranu záujmu na udržaní vyhovujúceho stavu životného prostredia, by z hľadiska cieľov uplatnených v rámci súkromnoprávnych žalôb mohol plniť určité funkcie, ak by tieto smerovali:

- k uloženiu povinnosti realizovať prevenčné povinnosti tak, aby sa predišlo vzniku ujmy na životnom prostredí, resp. jeho zložkách, prípadne ekosystémoch,
- k uloženiu povinnosti zdržať sa konania spôsobujúceho nepriaznivé následky a odstrániť nepriaznivé následky svojho správania (či už podľa ustanovení Občianskeho zákonníka alebo osobitných predpisov upravujúcich starostlivosť o jednotlivé zložky životného prostredia).

11) DAMOHORSKÝ, M.: *Právní odpovědnost za ztráty...*, cit. dielo, s. 49

Právna veda však upozorňuje, že limity v tomto smere na uplatnenie nápravy ekologickej ujmy v rámci občianskoprávnej zodpovednosti vyplývajú z obsahu a podstaty niektorých zásad občianskoprávnej zodpovednosti, a to najmä zo:

- zásady zodpovednosti za majetkovú ujmu,
- zásady naturálnej reštitúcie,
- zásady plnej reštitúcie,
- zásady, že občianske právo sankcionuje ujmy z hľadiska zúčastnených subjektov (i keď sú to ujmy všeobecného spoločenského dosahu),¹²⁾ pričom „občianskoprávna zodpovednosťná sústava stíha ujmy spôsobené na právnych pomeroch chránených občianskym právom zo všeobecného spoločenského hľadiska len celkom výnimočne,“¹³⁾ čo následne vyvoláva právnoteoretické úvahy o okruhu aktívne legitimovaných, oprávnených subjektov presadzovať záujem na náprave ekologickej ujmy.¹⁴⁾

Občianske právo a zodpovednosť za škody v životnom prostredí

Občianske právo chápe škodu ako ekonomickú kategóriu značne širokého dosahu. Škodou teda môže byť len majetková ujma, pričom opačne to platíť nemusí, to znamená, že každá majetková ujma nemusí byť vždy škodou. Možno konštatovať, že škoda je špeciálnou, významnou a širokou subkategóriou majetkovej ujmy. Zatiaľ čo napr. rakúsky občiansky zákonník obsahoval vo svojom ustanovení § 1293 vymedzenie pojmu škoda, súčasný občiansky zákonník presnú definíciu neobsahuje. Z kontextu aj jeho výkladu a judikatúry je však zjavné, že škodou tiež chápe majetkovú ujmu či stratu, teda niečo, o koľko sa hodnota veci vyjadrená v jej cene znižuje. Škodou môže byť iba ujma vo forme poruchy, ktorá nastala buď:

- a) v majetkovom vzťahu, alebo
- b) v majetkovej stránke ostatných chránených vzťahov, pokiaľ ju majú.¹⁵⁾

Škoda je protiprávny stav, pretože je výsledkom porušenia právneho príkazu (povinnosti) nikomu neškodiť. Spravidla je to závadový stav, ktorý poškodeného vlastníka ťaží. Niekedy to tak nie je, a to vtedy, keď je škodcom sám vlastník. V týchto prípadoch totiž nie je majetkový aspekt škody v podstate aktuálny.

Teória občianskeho práva pozná i nemajetkové straty, ktorými sú straty na cti, zdraví a živote, autorstvo a pod. Tu ide o straty, pri ktorých nie je možné obnoviť predošlý stav. Práve v tomto ohľade sa škody na prírode, životnom prostredí a kultúrnych pamiatkach do značnej miery blížia práve tejto kategórii strát. Teória aj prax rozlišujú dve základné kategórie zodpovednosti, a to zodpovednosť:

- a) subjektívnu (za zavinenie – *fault liability*) a
- b) objektívnu (za následok, bez ohľadu na zavinenie – *strict liability*).

Pokiaľ druhá z nich vyžaduje na svoje naplnenie v podstate len 1) konanie (porušenie právnej normy), 2) následok (stratu – škodu, ujmu alebo prípadne iba ohrozenie) a 3) kauzálny *nexus* (príčinnú súvislosť medzi konaním a následkom), potom prvá vyžaduje

12) LUBY, Š.: *Prevenencia a zodpovednosť v občianskom práve*. I. Bratislava : SAV, 1958, s. 32 – 33.

13) Tamže, s. 272.

14) KOŠIČIAROVÁ, S.: *Ekologická ujma a škoda v práve...*, cit. dielo, s. 123.

15) DAMOHORSKÝ, M.: *Právní odpovědnost za ztráty...*, cit. dielo, s. 52.

nielen naplnenie všetkých častí objektívnej stránky, ale ešte aj naplnenie stránky subjektívnej, ktorá je charakterizovaná zavinením [a) úmyslom či b) neobstarlivosťou]. Obe kategórie zodpovednosti sa vo všeobecnosti v práve, ako aj špeciálne v práve životného prostredia uplatňujú tak pri deliktuálnej zodpovednosti (za protiprávne konanie), ako aj v zodpovednosti za škody (straty) na životnom prostredí. Občiansky zákonník obsahuje obe kategórie zodpovednosti. Z hľadiska zodpovednosti za škodu v životnom prostredí a jej nápravu majú obe zodpovednosti svoje výhody aj nevýhody, i keď teória vo všeobecnosti, zákonodarná a aplikačná prax smerujú skôr k zodpovednosti objektívnej a aj k istým zjednodušeniam (v rámci zodpovednosti za dôkazné bremeno, preukazovanie kauzality a pod.). V zásade všetky západoeurópske krajiny a USA majú upravenú občianskoprávnú zodpovednosť za škodu, a to na základnom princípe, že osoba je zodpovedná, pokiaľ spôsobí inej osobe škodu v nejakom stupni zavinenia (spravidla neobstarlivosťným) a táto škoda musí byť nahradená. Tieto pravidlá sú spravidla výslovne uvedené v príslušných občianskych zákonníkoch (prípadne v iných predpisoch súkromného práva) alebo sú rozvinuté systémom *common law* v anglo-americkom právnom systéme. Tento klasický systém občianskoprávnej zodpovednosti (subjektívnej) je potom v mnohých krajinách ďalej rozvinutý, resp. doplnený, tak, že sú k nemu pridané formy objektívnej zodpovednosti za škody v životnom prostredí, najmä pokiaľ vzniká z nebezpečných činností. Je potrebné poznamenať, že aj iné neekologické činnosti vyššou mierou nebezpečné či rizikové sú spravidla zaradované skôr pod objektívne zodpovednostné systémy. Tieto môžu byť upravené v samotných občianskych zákonníkoch (spravidla ako ustanovenia o špeciálnej zodpovednosti) a aj v samotných osobitných zákonoch. Ide najmä o právne poriadky niektorých škandinávskych krajín (Nórsko, Švédsko). Tieto normy sú vo vzťahu k všeobecným občianskym zákonníkom špeciálnymi právnymi predpismi, sú však (čo sa týka obsahu a rozsahu náhrady škôd) neporovnateľne užšie koncipované. V podstate sú všetky založené na pomerne prísnej objektívnej zodpovednosti, často takmer bez možnosti liberalizácie, sú teda v zásade takmer absolútnej povahy. Niektoré z nich sú aplikovateľné na určité priemyselné činnosti alebo zariadenia (konceptia pri zdrojoch – Dánsko, Nemecko), iné sa, naopak, používajú na akékoľvek činnosti, ktoré by mohli vyústiť do škôd v životnom prostredí (konceptia za následky – Fínsko, Švédsko).¹⁶⁾

Právny poriadok v Slovenskej republike obdobne v aktuálnom znení Občianskeho zákonníka rozoznáva a používa obe formy zodpovednosti za škodu, pričom za základnú sa považuje všeobecná zodpovednosť za škodu upravenú v § 420 (subjektívna zodpovednosť navyše s prezumovaným zavinením na strane škodcu) a ďalej obsahuje aj zodpovednosť za škody v rámci prevádzkovej činnosti (§ 420a), čo je objektívna zodpovednosť s pomerne obmedzenými možnosťami liberácie.

Ostatné prípady osobitnej zodpovednosti sú potom upravené v § 421 až 437 Občianskeho zákonníka. Určité aspekty, prípadne možnú aplikáciu vo vzťahu k ochrane životného prostredia, resp. vo vzťahu ku škode v životnom prostredí z nich môžu obsahovať ustanovenia § 421a – škody spôsobené okolnosťami majúcimi pôvod v povahe prístroja, § 427 – škoda spôsobená prevádzkou dopravných prostriedkov (objektívna) či § 432 – škoda spôsobená zvlášť nebezpečnou prevádzkou.

Z hľadiska procedúry a vzájomných vzťahov majú význam ustanovenia § 438 až 450, ktoré upravujú spoločné otázky pri náhrade škody. V súvislosti so škodou a jej náhradou je potrebné spomenúť aj problematiku bezdôvodného obohatenia upravenú v § 451

16) DAMOHORSKÝ, M.: *Právni zodpovednosť za ztráty...*, cit. dielo, s. 52.

a nasl. Občianskeho zákonníka, a to v súvislosti s možným súbehom tejto náhrady s nápravou ekologickej ujmy.

Právny systém v Slovenskej republike neobsahuje osobitné zákony súkromnoprávnej povahy, ktoré by sa špeciálne zaoberali otázkami škôd v životnom prostredí tak, ako je to v iných štátoch.

Subjektívna a objektívna zodpovednosť vo vzťahu ku škode v životnom prostredí

Predpokladmi vzniku občianskoprávnej zodpovednosti sú:

1. protiprávny úkon (resp. právne relevantná škodná udalosť),
2. ujma,
3. príčinná súvislosť medzi predpokladmi uvedenými v bode 1 a 2,
4. zavinenie.

Prvé tri predpoklady majú objektívnu povahu, štvrtý predpoklad má subjektívnu povahu. V prípade, keď občianske právo na vznik zodpovednosti vyžaduje existenciu predpokladov subjektívnej aj objektívnej povahy, hovoríme o zodpovednosti založenej na subjektívnom princípe, t. j. na zavinení (zavinenie páchatel'a je nutné preukázať) a právna úprava zodpovednosti založená na subjektívnom princípe, teda na zavinení, pripúšťa možnosť zbaviť sa tejto zodpovednosti prostredníctvom tzv. vyvinenia.

Občianskoprávna zodpovednosť vzniká na základe tzv. občianskoprávneho deliktu, ktorý je porušením pravidiel Občianskeho zákonníka, resp. občianskeho práva, a to minimálne povinnosti *neminem laedere* (nikomu neškodiť), častejšie však vzniká porušením ďalších povinností vyplývajúcich z osobitných zákonov a ďalších právnych predpisov, ale aj porušením zmluvných povinností.

V praxi je veľmi náročné preukázať zavinenie, najmä tam, kde sa vyžaduje úmysel páchatel'a. Práve z týchto dôvodov sa často prenáša dôkazné bremeno v prospech žalobcu, resp. v neprospech potenciálneho škodcu. Zavinenie sa prezumuje (na rozdiel od trestného práva) a je teda na obvinenom, aby sa exkulpoval tým, že preukáže (niekedy aj zákonom presne stanovenou formou), že škodu nespôsobil či spôsobiť nemohol. Kauzalita je úzko prepojená s dokazovaním zavinenia.

V slovenskom právnom poriadku má zavinenie väčší vplyv iba na dĺžku objektívnej premlčacej lehoty u zodpovednosti za škodu (10 rokov). Inak ich občianske právo pri škodách nerozlišuje, resp. málo diferencuje. Dokazovanie zavinenia je však vždy otázkou veľmi zložitou a vyžaduje skúmanie ako zložky vedomia, tak aj vôle na strane zodpovednej osoby. Ak je ňou právnická osoba, potom niektoré právne poriadky konštruujú akési kvázi zavinenie, ktoré spočíva v absencii nutného vynaloženia dostatočnej opatrnosti, v zanedbaní rôznych opatrení, prípadne v predvídateľnosti škody.

Predvídateľnosť vzniku škody (*foreseeability*) je vo všeobecnosti v právnych poriadkoch západných krajín jednou zo základných podmienok vzniku tejto zodpovednosti, resp. dôležitým moderačným, skôr však exkulpáčnym (ide o zavinenie) faktorom (dôvodom).

Na druhej strane sa však vo väčšine právnych poriadkov nezohľadňuje skutočnosť, že žalovaná strana (škodca) konala v súlade s povolením, príkazom alebo iným autoritatívnym aktom štátu, resp. štátneho orgánu, ako okolnosť, ktorá ju zbavuje zodpovednosti za škodu na životnom prostredí.

Z uvedeného je zrejmé, že exkulpačných, príp. liberačných dôvodov (v podstate obdobne sa mnohé uplatňujú aj u objektívnej zodpovednosti) je značné množstvo a sú rôznorodé, pokiaľ ide o právnu a vecnú povahu. Patria medzi ne vecné (materiálne) a procedurálne podmienky. Niektoré z nich sú skôr okolnosťami vylučujúcimi protiprávnosť alebo ide skôr o kvázi podmienky – nepatrnosť škody.

Pritom spoluúčasť poškodeného nie je ani priamym exkulpačným dôvodom, ale skôr moderáciou v prípadoch spáchania občianskoprávneho deliktu viacerými subjektmi. Celý rad z uvedených dôvodov môže byť za istých okolností skôr nástrojom zmiernenia zodpovednosti, ako jej úplného vylúčenia.

Je zjavné, že okrem otázky najlepšie dosiahnutej technológie (podľa zahraničných právnych úprav, nie podľa slovenského práva) ide skôr o klasické občianskoprávne dôvody, ktoré nemajú žiadne špeciálne vecné ani logické väzby k podstate, účelu a cieľu náhrady škody v životnom prostredí. Súhlas poškodeného potom vo svojom dôsledku týmito koncepciami vôbec nezodpovedá a má dokonca celkom opačný účinok. K subjektívnej zodpovednosti za škody na životnom prostredí možno dodať, že v aplikačnej praxi je používaná pomerne zriedka, a to v podstate len v tých prípadoch, keď je celkom zjavné nielen kto škodu spôsobil, ale že ju aj zavinil. Napríklad v prípadoch poškodenia zelene vandalmi atď. Aj tu však môžu prísť do úvahy skôr otázky škody objektívne koncipované (prevádzkou motorových vozidiel). Pre svoju „strnulosť“, zdĺhavosť a zložitnosť dokazovania i klasickou väzbou na ekonomické straty sa táto kategória zodpovednosti za škody pre problematiku strát v životnom prostredí hodí len veľmi málokedy, čím však jej zriedkavé využitie nie je vylúčené.

Objektívna zodpovednosť

Ak občianske právo spája vznik zodpovednosti iba s existenciou predpokladov objektívnej povahy, hovoríme o zodpovednosti založenej na objektívnom princípe, ktorá sa označuje aj ako zodpovednosť za výsledok, zodpovednosť za náhodu, resp. zodpovednosť za riziko. Objektívnej zodpovednosti sa možno zbaviť (liberovať – exonerovať) z určitých, zákonom presne ustanovených dôvodov (porovnaj § 420a ods. 3, § 428, § 433 ods. 2). V niektorých prípadoch objektívnej zodpovednosti je možnosť liberácie vylúčená a vtedy v občianskoprávnej teórii hovoríme o tzv. absolútnej objektívnej zodpovednosti (porovnaj § 421a OZ).

V občianskom, ale najmä správnom práve je v právnych poriadkoch krajín Európskej únie pomerne často využívaná objektívna zodpovednosť za škodu v životnom prostredí (*strict liability*). Z anglického prekladu označenie tejto zodpovednosti ako prísna zodpovednosť vyplýva, že ide o zodpovednosť, ktorá škodcovi nedáva príliš možností sa zodpovednosti zbaviť. Ide o zodpovednosť za výsledok (následok) úplne bez ohľadu na zavinenie (niekedy sa vyžaduje aspoň určitý rozsah predvídateľnosti možného vzniku škody).

Objektívna zodpovednosť sa objavuje jednak v podobe absolútnej zodpovednosti, teda v podstate celkom bez liberačných (exoneračných) dôvodov, jednak v relatívnej podobe, kde je uvedený užší či širší možný okruh týchto dôvodov.

Za všeobecne uznávané liberačné, resp. exoneračné dôvody sa pri objektívnej zodpovednosti spravidla uvádzajú:

- a) absencia kauzality,
- b) absencia stanovenej činnosti,
- c) nedostatočná (nezodpovedajúca) škoda,
- d) vojna, občianska vojna alebo povstanie,
- e) vyššia moc,
- f) čin tretej strany,
- g) pochybenie z nedbanlivosti/opomenutie (*honest mistake*),
- h) výnimočné prírodné javy a javy neočakávanej povahy,
- i) súhlas poškodeného atď.¹⁷⁾

Kauzalita a dôkazné bremeno

Otázke príčinnej súvislosti (kauzálneho nexu, kauzality, causal link) sa v slovenskej i svetovej právnickej literatúre venuje množstvo autorov.

Nevyhnutným predpokladom vzniku environmentálnej zodpovednosti právneho subjektu je existencia príčinnej súvislosti medzi správaním subjektu a výsledkom jeho správania. O príčinnej súvislosti možno hovoriť vtedy, keď je zrejmé, že určitý protiprávny stav, prejavujúci sa v strate na životnom prostredí, vznikol práve v dôsledku určitého konania konkrétneho právneho subjektu.

Definovaniu podstaty kauzálneho nexu sa venuje aj medzinárodné právo. V roku 1923 zmiešaná nemecko-americká náhradová komisia stanovila, že medzi konaním a škodou sa vyžaduje zjavná neprerušená súvislosť. Pritom nie je rozhodujúce, koľko ohníviek je v príčinnej reťazi spájajúcej konanie a škodu, za podmienky, že reťaz je neprerušená a škoda zjavne, bezchybne a pevne spojená ohnivkami tejto reťaze s konaním.¹⁸⁾ V tejto súvislosti Š. Luby vyslovil názor, že „nemožno správne hovoriť o prerušenej príčinnosti: prerušená príčinnosť nie je žiadna príčinnosť.“

Klasická doktrína kauzálneho nexu pre celé právo životného prostredia zo sociálnych, ekonomických, technických, vedeckých a biologických dôvodov nevyhovuje a právne koncepcie zodpovednosti, ktoré sú na nej založené, možno teda prakticky používať len veľmi obmedzene.¹⁹⁾

Ešte pred prijatím zákona č. 17/1992 Zb. právna teória nastolila otázku momentu vzniku takejto škody v právnom zmysle:

Pokiaľ ide o vznik škody nárastom negatívnych vplyvov, je otázkou, kedy v právnom zmysle k takej škode vôbec dôjde, či po začiatku procesu vzniku škody, alebo po jeho ukončení. Odpoveď vyplýva z právnej kvalifikácie ekologickej ujmy ako špecifického právneho následku zapríčineného správaním sa právnickej alebo fyzickej osoby, ak je existencia ekologickej ujmy ako protiprávneho stavu obligatórnou podmienkou vzniku právnej zodpovednosti, čo znamená, že musí byť zistená. Zistená môže byť len vtedy, ak

17) DAMOHORSKÝ, M.: *Právní odpovědnost za ztráty...*, cit. dielo, s. 55.

18) KOLOSOV, J.: *Zodpovednosť v medzinárodnom práve*. Bratislava : Pravda, 1978, s. 53.

19) DAMOHORSKY, M.: *Právní odpovědnost za ztráty...*, cit. dielo, s. 96.

sa fakticky prejaví (pričom z hľadiska jej právnej kvalifikácie musí spĺňať všetky požiadavky § 10 zákona o životnom prostredí). Ak ekologická ujma fakticky vzniká v dôsledku nárastu negatívnych vplyvov, musí byť tento nárast negatívnych vplyvov v čase jej zistenia završený. Z povahy právnej zodpovednosti za ekologickú ujmu ako špeciálne kvalifikovaného následku na životnom prostredí teda vyplýva, že nemožno začať vyvodzovať právnu zodpovednosť subjektu v čase, keď proces vzniku ekologickej ujmy nie je ešte završený, teda keď ešte ekologická ujma v právnom zmysle slova nevznikla.

Pokiaľ právo vyžaduje vždy stopercentné preukázanie kauzality, teda skutočnosti, že ten či onen následok vznikol jednoznačne ako dôsledok určitej pôvodnej príčiny, vedy späť s ochranou životného prostredia pri takom tvrdení natoľko jednoznačné nie sú a ani byť nemôžu. Musia vziať do úvahy synergické či kumulatívne pôsobenie viacerých vonkajších činiteľov, pôsobenie prírodných sil, ale i reprodukčné a samoobnovovacie schopnosti prírody (tiež všeobecnú neizolovanosť javov).

V práve a právnej filozofii stoja proti sebe teda doposiaľ neriešené otázky spravodlivosti na jednej strane (stopercentná istota) a požiadavka ochrániť dobrý stav životného prostredia a fungovania práva na tomto úseku na druhej strane.

Riešením by mohlo byť oslabenie nadmerne silnej kauzality:

- 1) Prenesenie dôkazného bremena na stranu škodcu (pôvodcu), ako to je napokon v mnohých cudzích právnych predpisoch a je to v prospech vecí (*in dubio pro natura*).
- 2) Zavedenie len určitej čiastočnej kauzality, najmä tam, kde ide o opakovanú či trvalú hromadnú činnosť. Aby škodcovi mohla byť preukázaná zodpovednosť za celú činnosť, musí sa preukázať aspoň určité percento kauzálneho nexu. Napríklad podľa finskeho práva postačuje preukázanie kauzality aspoň z 50 percent.

Otázkou je aj to, či sa v problémoch kauzality neinšpirovať pri objektívnej deliktuálnej zodpovednosti tzv. ohrozujúcimi deliktmi, kde tiež ku žiadnemu následku nemusí dôjsť a postačí porušenie právnej normy. Protiprávnosť konania je pritom možné vidieť už v porušení preventívnych povinností uložených každému v § 415 a nasl. Občianskeho zákonníka („počínať si tak, aby nedochádzalo ku škodám na prírode a životnom prostredí“). Ak nedôjde k následku, nie je možné preukázať ani kauzálny nexus, preukazuje sa totiž len protiprávne konanie. Nie je možné, samozrejme, preukazovať stratu na životnom prostredí, ktorá nevznikla, pretože potom nevznikol ani zodpovednostný vzťah za škodu. Je však možné preukázať všeobecnú stratu (napr. na priestoroch určeného regiónu) a určiť jednotlivých pôvodcov (znečisťovateľov). Zodpovednostný vzťah však v týchto prípadoch vzniká porušením všeobecnej prevenčnej povinnosti plynúcej z § 415 Občianskeho zákonníka.²⁰⁾

Tu však už ide o priblíženie sa k otázke uplatnenia princípu „znečisťovateľ platí.“ A práve jednotlivé ekonomické nástroje princípu „znečisťovateľ platí“ by mohli objektívnu zodpovednosť za straty na životnom prostredí nahradiť, resp. pokryť.

■ Záver

Na záver možno konštatovať, že súkromnoprávne ponímanie škôd a jeho využitie na riešenie ekologickej ujmy v zásade nevyhovuje, pretože nemôže pokryť všetky straty na životnom prostredí. Právo musí vytvoriť nástroje na odstránenie strát v životnom prostredí,

20) DAMOHORSKÝ, M.: *Právní odpovědnost za ztráty...*, cit. dielo, s. 59 a 60.

a to či už tieto straty vznikajú z protiprávnej činnosti, alebo aj z činnosti, ktorá sa realizuje v súlade s právom. V ochrane životného prostredia by bolo vhodné vytvoriť sústavu jasne formulovaných základných povinností, ale aj administratívnych, ekonomických a sankčných prostriedkov. V prípade, že takáto sústava nie je úplná, potom je veľmi náročné založiť funkčnú a logickú zodpovednosť pôvodcov škody.

Summary

In conclusion, the concept of private damage and its use to address the ecological damage in principle does not, because they can not cover all losses to the environment. The law must develop tools to eliminate losses in the environment, and whether such losses arise from illegal activity, or even from activity that is carried out in accordance with law. The environmental protection would be appropriate to create a set of clearly articulated core responsibilities, but also administrative, economic and punitive means. In the event that such a system is not complete, then it is very difficult to establish a functional and logical agents responsible for damage.

Zoznam použitej literatúry:

- [1] BETTLEM, G. et al.: Repairing Damage to the Environment – a Community System of Civil liability. *Environmental Liability*, 1/1994.
- [2] CEPEK, B.: *Zodpovednosť za ekologickú ujmu a škodu v životnom prostredí*. Bratislava : VO PF UK, 2010.
- [3] DAMOHORSKÝ, M.: *Právni odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Praha : Karolinum, 1999.
- [4] KOŠIČIAROVÁ, S.: *Ekologická ujma a škoda v práve životného prostredia*. Bratislava : VO PF UK, 1997.
- [5] KOLOSOV, J.: *Zodpovednosť v medzinárodnom práve*. Bratislava : VO – Pravda, 1978.
- [6] LUBY, Š.: *Prevenia a zodpovednosť v občianskom práve*. I. Bratislava : SAV, 1958.

JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

odborný asistent na katedre správneho a environmentálneho práva PF UK
branislav.cepek@flaw.uniba.sk

Vlastníctvo podľa Ústavy Poľskej republiky

Ownership Under The Constitution Of The Republic Of Poland

▼ Anna Frankiewicz

Kľúčové slová:

vlastníctvo, Ústava Poľskej republiky, vlastníctvo ako ústavný princíp, vlastníctvo ako subjektívne právo

Key words:

ownership, the Constitution of the Republic of Poland, ownership as a constitutional principle, ownership as a subjective right

I.

The aim of the hereby article is to present the legal regulations regarding ownership in the Constitution of the Republic of Poland. It will not cover all aspects regarding ownership. Some issues shall be omitted and other shall be only indicated. The latter group shall include the forms of ownership, addressees of particular provisions, the issues of the relation between the possibility of limitation of ownership and the conception of expropriation, or the relation of the Constitution's provisions towards civil law. During the discussion on the significance of the Constitution's norms regarding ownership, the views of doctrine and the Constitutional Tribunal's (hereinafter referred to as "the CT") jurisdiction, which are very extensive in this matter, shall be presented¹⁾.

II.

In the extent related to ownership the Constitution of the Republic of Poland replaced the hitherto valid article 7 of constitutional provisions. The issues of ownership and neighbouring rights have been regulated in more casuistic way. The Constitution in art. 20 instituted the principle of social market economy, based – among others – on private ownership, in art. 21 instituted the systemic principle of protection of ownership, right of

- 1) Despite changes in the regime, sealed with passing of the Constitution of the Republic of Poland of 1997, the previous Constitutional Tribunal's jurisdiction has maintained its validity. The Tribunal decided that the changes introduced by the new constitution are evolutionary in character. The content of new constitutional provisions, from which respective constitutionality patterns are derived, are consistent with with the content of repealed provisions and their systemic and functional context has not changed in a substantial way. The provisions in force have not been given modified or new content, thus they maintain their previous meaning. Due to the fact that the content of the Constitution's provisions has changed only to some extent, only some particular ideas developed by the Tribunal changed their legal value from practical to historical. This relates to e.g. the understanding of the meaning of the term "ownership", used in article 7 of the constitutional provisions from 1989. Adopting the broader interpretation was related to the lack of constitutional guarantees regarding the protection of property laws; S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności – własność jako prawo podmiotowe (The right to property - ownership as a subjective law, [in:] Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, edited by B. Banaszak and A. Preisner, Warszawa 2002, pp. 257-258, L. Garlicki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, art. 21, [in:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, vol. III, edited by L. Garlicki, Warszawa 2003, p. 8.

succession and stipulated the conditions for the possibility of expropriation, in art. 64 it guaranteed the protection of ownership and property rights and the conditions for limiting those rights, in art. 165 it gave ownership and other property rights to self-government units, in art. 218 it stipulated the existence of State Treasury and entrusted its organization and management to a common act. Despite everything previously mentioned, the regulation of ownership is regarded as brief, restrained and containing terminology issues. Among many objections, the lack of regulation of matters of privatization and reprivatization, as a basic for full transformation on social and economic level, is raised. Omission of those processes surely makes the transformation of structure and ownership relationships to capitalistic more difficult. Also, the lack of order in the area of forms of ownership, especially a brief regulation regarding communal ownership and almost implied regulation regarding state property, is noticeable. That is why in the literature of the subject efforts are made to determine how, on the grounds of the Constitution, the possibility of functioning and protection of communal ownership, especially state ownership, should be understood²⁾. Many doubts are caused by the use of the terms “ownership”, “the right to ownership” and “ownership right” by the legislator. Despite many thorough studies in the literature of constitutional law, we cannot find a direct answer whether all of the aforementioned terms have different meaning, or whether the situation is a result of lack of the legislator’s precision. As it would be justified to discuss “ownership” in an article related to general provisions, and “ownership right” in an article establishing a subjective right, using those terms alternatively within one article and using one term in two articles, each of which determines ownership in a different aspect, raises objections. As R. Illinicz notices, the mutual relation between art. 21 sec. 1 and art. 64 – in the scope of the term “ownership” – caused disputes in doctrine and did not receive convincing decisions in judicial decisions of the CT³⁾. Interpretative doubts are caused by discussing ownership in different chapters of the Constitution, the evaluation of mutual relation between art. 63 sec. 3 and art. 31 sec. 3, which regards the possibility of limitation of the subjective law.

The rise of different doubts does not diminish the legal aspect of expressing the principle of social and economic regime and the issue of ownership in the Constitution. “Implanting” in the Constitution is important due to the act’s supreme position in the sources of generally binding law and so-called rigidity. Only a stable and relatively invariable act ensures the effectiveness of enforced reforms, also on the social and economic grounds. Such solution has also the basic feature of preventing the digression to previous economic system, what has been an important guarantee, especially at the beginning of the transformation process.

III.

While evaluating the significance of regulations of ownership in two positions in the Constitution the scholars formulate opinions that are not always consistent. It is possible

2) See also: R. Illinicz, *Formy własności w Konstytucji RP z 1997 r.*, [in:] *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, edited by K. Skotnicki, Łódź 2006, *passim*, R. Illinicz, *Własność państwowa i jej ochrona w świetle Konstytucji RP*, [in:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, edited by C. Kosikowski, Warszawa 2005, *passim*, S. Jarosz-Żukowska, *Własność komunalna i jej ochrona w praktyce stosowania Konstytucji RP*, [in:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, edited by C. Kosikowski, Warszawa 2005, *passim*.

3) R. Illinicz, *Formy własności ...*, p. 125.

to find an argument that provisions located in different places of this act are not mutually supplemental in character. The legislator used both objective and subjective methods of determining ownership, each of which guarantees ownership protection in a different way⁴⁾. The first method is used in the first chapter, where the legislator has placed the principle of social market economy and the principle of protection of ownership. Therefore, the legislator made private ownership the basic form of ownership, and ownership (regardless of its form) and the right to succession have been guaranteed protection by the Republic of Poland. The method of subjective determination has been used in the second chapter of the Constitution, in which ownership – without pointing at any of its particular forms – has been formed as a subjective right. Yet – the used method of regulating ownership – as a systemic principle and as an economic law – is used in some constitutions of European countries, adopted in the previous twenty years. Moreover, it is evaluated in the subject's literature in a positive way, as the only method of full institutionalization of a guarantee of the aforementioned rights protection.

IV.

Article 20 of the Constitution of the Republic of Poland stipulates: *A social market economy, based on the freedom of economic activity, private ownership, and solidarity, dialogue and cooperation between social partners, shall be the basis of the economic system of the Republic of Poland.*⁵⁾ Adaptation of the principle of market economy in the shape resulting from the content of the aforementioned article causes the regime not being able to function in conditions in which the economy would not be social in character. According to the judicial decisions of the ⁶⁾ Constitutional Tribunal, the legislator planned forfeiting the purely liberal understanding of economic system, which did not allow the state's interference with the functioning of market mechanisms. The legislator intended to adopt – already known for a few years – a combination of the concept of market economy with the idea of a social state, due to which the state may correct market mechanisms in order to realize particular social needs, impossible to fulfil under free functioning of the market. Looking at the legal side, this expression means the state's obligation to take efforts mitigating the social effects of the market laws' functioning, while observing those laws at the same time. Therefore, in result, the state takes responsibility for the economy's condition.

Interpreting article 20 of the Constitution requires considering the article's connection with article 1 of the Constitution, stipulating that the Republic is a common good of all its citizens. According to the CT, by interpreting those provisions jointly, an important for the understanding of meaning of private ownership indication arises, stating that, when necessary, common good is preferred to individual good or a particular group interest⁷⁾. This conclusion is not, however, agreed with by the representatives of

4) S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Zakamycze 2003, p. 303.

5) In the constitutional law's doctrine it is possible to find views that, by recognizing ownership as one of the basics of the social market economy, ownership has been given noticeable significance as a systemic principle, as well as views that this way its systemic expression has been weakened, because it does not create an independent principle; see A. Łabno, K. Skotnicki, *Funkcje państwa a konstytucyjna regulacja prawna własności prywatnej. Rozważania na przykładzie rozwiązań polskich*, [in:] *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, edited by K. Skotnicki, Łódź 2006, p. 53.

6) *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport końcowy z badań*, edited by K. Działocha, Warszawa 2006, p. 33.

7) Constitutional Tribunal's verdict from 30 January 2001, ref. symbol K17/00, point 4.

constitutional law scholars. L. Garlicki, in his dissenting opinion from an other CT's verdict claimed that municipal ownership cannot be absolutized as it has not been given such diligent protection as the protection of ownership of the subjects – addressees of article 64 of the Constitution. This ownership is protected from being donated to the state, but when the beneficiary would be an individual, it is necessary to indicate private ownership as one of the basics of social market economy. The provision of article 20 should be read as a suggestion for the legislator to pursue towards enlargement and consolidation of private ownership, what implies a constant process of limiting the range of state or communal ownership⁸⁾. R. Illinicz seems to dissent in that matter, as according to him “it should not be taken that public ownership is vanishing. The flow of ownership is two-way in character: on one hand privatisation takes place, and on the other a shift to public ownership, when public interest predominates in a given actual state”⁹⁾.

▼ V.

Relating only to the institution of ownership as an independent value, the legislator decided in article 21 that *the Republic of Poland shall protect ownership and the right of succession and expropriation may be allowed solely for public purposes and for just compensation*. First of all it should be stated that the aforementioned article does not specify the particular type of ownership it gives protection to. Hence it is understood that the Constitution protects all forms of ownership, regardless of its creation or usage.

According to CT's judicial decisions, the guarantee of ownership protection is a responsibility of the state, which fulfils this duty by providing law, as well as by factual activity of its bodies, which regard goods, being an individual's property, as a subject. Relating to legislation activity, the CT has detailed that the idea is to create provisions forming basic legal institutions detailing the content of the ownership right and define the means of protection of the ownership right¹⁰⁾. Therefore, the state's bodies are to create such provisions that will not only not become an obstacle, but also will safeguard the execution of ownership and succession of rights and obligations by inheriting¹¹⁾.

In relation to the regulations of expropriation, stipulated by article 21 sec. 2 of the Constitution, it is necessary to stress that this act should not leave the legislator with too much discretion. Hence by using literal interpretation of the article's content it may be considered disturbing that the legislator had not made expropriation conditional on the statement that public purposes, due to which expropriation may take place, are important purposes. Moreover – contrary to the limitation of freedom of economic activity – the legislator did not reserve that expropriation should be made by the means of a common act. This may create a situation in which expropriations will take place on a large scale under executive legal acts. Particular objections may be raised by the fact that the Constitution does not state that “should the purpose of the object of expropriation change, the object will return to previous owner. This would prevent hasty expropriation or apparent expropriation, with a hidden intent of providing the expropriated good to particular subjects not realizing public purposes”¹²⁾.

8) A dissenting opinion of Judge Lech Garlicki from the points 1 and 2 of the sentence of Constitutional Tribunal's verdict from 12 April 2000, ref. symbol K.8/98.

9) R. Illinicz, *Formy własności* ..., p. 124.

10) Constitutional Tribunal's verdict from 12 January 1999, ref. symbol P 2/98, point 2.1.

11) Constitutional Tribunal's verdict from 25 February 1999, ref. symbol K 23/98, point 1.

12) B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, pp. 253 – 254.

Without disregard to the aforementioned doubts it is necessary to point out that the Constitutional Tribunal sanitized the much too narrow constitutional regulation, stating that the institution of expropriation stipulated by article 21 sec. 2. is located within public law and encompasses compulsory deprivation of property in favour of the State Treasury or other subject of public law¹³⁾. In the same year the CT decided that the expansion of the meaning of the term expropriation on any deprivation of property, regardless of its form, raises objections. It opted for sustaining the possibility of expropriation by the means of an administrative decision, as a method already tried under the regulations of previous constitution. The use of administrative decision allows differentiation between different forms of the state's interference in ownership. In particular it prevents effacing the differences between expropriation and, forbidden by the Constitution, nationalization and between expropriation and the limitations that decide the content and range of the protection of the ownership right.¹⁴⁾ As S. Jarosz-Żukowska stated, by that the Tribunal has withdrawn from its previous standpoint that expropriation in its constitutional meaning should be understood broadly, at least as any kind of depriving from property regardless of its form, or as any limitation or deprivation from an individual's right by public authorities. The author points out that, according to previous CT's argumentation, expropriation could have been made only by means of an administrative decision. Dispelling our other doubts, she states that the possibility of expropriation, understood as an interference in the essence of ownership right, is dependant on fulfilling both formal and material prerequisites, while as the formal one she regards the necessity of basing expropriation on a common act, and the material one – the realization of public purpose. She also indicates that from the expression „*expropriation is possible only when*“ it should be deduced it is exceptional and justified by important reasons¹⁵⁾.

Article 21 sec. 2 also restricts that expropriation may be allowed for just compensation, which should be understood as fair and equivalent compensation, as only such does not violate the nature of compensation for seized ownership¹⁶⁾. The compensation should be equivalent to the value of expropriated good and allow the expropriatee to reconstitute his financial status from before the expropriation. It cannot be in any way depleted, both by means of calculating its amount, as well as by the procedure of payment¹⁷⁾. In particular it cannot be allowed for the compensation to be paid in instalments as this – due to inflation – causes a major devaluation of the compensation.

As it has been stressed out, the principle of social market economy, as well as protection of ownership and succession rights, are systemic in character. The creators of the Constitution gave those norms a programme character, stipulating the aims and tasks of the state. The characteristic feature of these norms is that the state is obliged to realize

13) Constitutional Tribunal's verdict from 21 June 2005, ref. symbol P 25/02, point 3.3; the Tribunal reminded that, according to the justification of the verdict from 29 May 2001, "different regulations found in private law that stipulate the assignment of ownership against the authorised person's will to other person or persons should not be judged in relation to the constitutional regulation regarding the institution of expropriation".

14) Constitutional Tribunal's verdict from 21 June 2005, ref. symbol P 25/02, point 3.3.

15) S. Jarosz-Żukowska, *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń prawa własności w praktyce orzeczniczej polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [in:] *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, edited by K. Skotnicki, Łódź 2006, pp. 231-232.

16) Constitutional Tribunal's judgment from 8 May 1990, ref. symbol K 1/90.

17) Constitutional Tribunal's verdict from 21 June 2005, ref. symbol P 25/02, point 3.4.

them, but it can fulfil them in a lesser or larger way depending on the factual and legal possibilities. Article 20 should be therefore understood as a principle determining the direction of the economic system's transformation. The state is to abandon central planned economy, but has in this area freedom as to the range and intensity of realization of the task¹⁸⁾. According to some representatives of doctrine, the state has used this freedom too eagerly. A. Łabno and K. Skotnicki stated that "the modernization of Polish ownership system should have consisted of two stages, i.e. innovative – which would comprise of, except of reinstituting the ownership right in capitalistic meaning, reprivatization and privatization, and adaptive – which would allow the ending of this process in the legal and material aspect. Poland's Constitution of 1997 (...) limits itself to recognizing the capitalistic construction of ownership right, but does not encompass, the necessary for the process of modernization of Poland, reference to the issues of reprivatization and privatization"¹⁹⁾.

Both in the constitutional law's doctrine and CT's judicial decisions it is regarded that the shape of ownership as a systemic principle decides that protection of this ownership is a value deciding of the direction of interpretation both of article 64 and the provisions of common acts²⁰⁾. Constitutional principles have priority in relation to the process of seeking a constitutive model for the needs of examining the constitutionality of the provisions of law in question. Of course it should be taken into consideration, whether the Constitution contains more detailed norms, or not. In relation to the protection of ownership right and limited property rights, an example of such norms are the provisions of article 64²¹⁾. It is worth mentioning that article 21, having significance for abstract review, cannot be a direct legal basis for the demands of natural or legal persons. This is an additional justification of instituting article 64, which is an instrument that may be used by individuals in order to protect their ownership, other proprietary rights and the right of succession²²⁾. Relating to the relation between the aforementioned regulations, the CT pointed out that if the provision of article 21 sec. 1 – being a declaration of a systemic principle, is more general in character than the content of article 64 of the Constitution, then a violation of more detailed norms of article 64 means an automatic inconsistency with article 21 sec. 1²³⁾. That is why in the Tribunal's practice it is common for both of the aforementioned articles to be referred to as the basis of the review.

From the content of the articles relating to ownership it may be concluded that those provisions are not used in the same meaning as in the Civil Code²⁴⁾. The legislator used the granted to him autonomy regarding shaping the institution of constitutional law. Firstly, the Constitution has to maintain a character of a general legal act and should be formulated in a way that would give grounds for the Civil Code, which details the

18) *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji ...*, p. 33; more about programme norms see J. Trzciński, *Charakter i struktura norm konstytucyjnych*, [in:] *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w świetle badań nauki prawa konstytucyjnego*, edited by K. Działocha and A. Pułto, Gdańsk 1998, pp. 32-33.

19) See A. Łabno, K. Skotnicki, *Funkcje państwa ...*, pp. 52 and 54.

20) Constitutional Tribunal's verdict from 12 January 2000, ref. symbol P 11/98, point 2.A.

21) Constitutional Tribunal's verdict from 25 February 1999, ref. symbol K 23/98, point 1.

22) M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada ochrony własności ...*, p. 63.

23) Constitutional Tribunal's verdict from 30 October 2001, ref. symbol K 33/00, point 6.

24) Very clearly about the doubts relating to terminology and complicated relations between constitutional and civil methods of understanding ownership see S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności ...*, pp. 253-255.

Constitution's provisions. It uses the expression "ownership" in a broad meaning, broader than the civil understanding of the expression. Secondly, the Constitution's creators did not decide to put an equality mark between the term "ownership" and the civil term "property", which is understood as a generality of property rights. The accepted narrow understanding of "ownership" enables to accept a particular role of ownership right as the fullest form of dominion over objects. We need to point out that the provision of article 64 distinguish between the right to ownership and other property rights, guaranteeing them equal legal protection. In constitutional law's literature it is stressed (following judicial decisions of the Constitutional Tribunal) that protection is granted to all rights relating to property, as well as intangible rights²⁵⁾.

The differences between the provisions of the Constitution and civil law result from legal functions that those legal acts should fulfil. Constitutional understanding of ownership intends to limit the legislator's freedom of activity, is an interpretative principle and grant the protection of subjective rights. The role of civil regulation is to attribute ownership as an unlimited property right to an individual subject of law²⁶⁾. It would be unthinkable, however, to accept that the legislator's autonomy regarding the described institution of ownership could break with the current understanding of particular expressions already deeply rooted in the legal system's traditions²⁷⁾.

VI.

Article 64 of the Constitution stipulates in sec. 1 that *everyone shall have the right to ownership, other property rights and the right of succession*. Section 2 stipulates that *everyone, on an equal basis, shall receive legal protection regarding ownership, other property rights and the right of succession*. Therefore, the legislator grants everyone a subjective right to ownership and grants the possibility of using all means to protect it from any intervention by the legislator or bodies publishing lower ranking legal acts²⁸⁾. The provision of section 2 indicates that, according to the principle of equality, all property rights are to be legally protected in an equal way. „The common legislator is therefore obligated positively to not only publish provisions and procedures that grant legal protection to property rights, but also a negative obligation of restraining from adopting regulations that could deprive those rights of legal protection or limit such protection“²⁹⁾. Protection of ownership as one of subjective rights should be regarded as the legislator's pursuit to guarantee an individual's freedom regarding the area of law related to property and economic issues³⁰⁾.

From the point of view of the Constitution's systematic, it is important that article 64 is located at the beginning of a subchapter entitled *Economic, social and cultural*

25) M. Grzybowski, *Konstytucyjna zasada ochrony własności ...*, pp. 64-65, L. Garlicki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, art. 21 ...*, pp. 8-9.

26) M. Grzybowski, j.w., L. Garlicki, j.w., K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [in:] *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, edited by K. Skotnicki, Łódź 2006, pp. 24-25.

27) L. Garlicki, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, art. 21 ...*, p. 8.

28) B. Banaszak, *op. cit.*, p. 255.

29) Constitutional Tribunal's verdict from 13 April 1999, ref. symbol K K 36/98, point 2.

30) K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada ...*, p. 26.

freedoms and rights. This indicates the priority meaning of protection of ownership as an economic right and is an interpretative indicator for other provisions in the subchapter. On the other side, however, ownership right in this meaning – being a second generation right – has no axiological value and this lessens its effectiveness. Economic rights are protected in a lesser way than systemic principles. This may cause particular threats especially to private ownership, which will be limited due to the needs of the state's economic situation and accepted methods of social policy.

The aforementioned doubts are caused by the fact that even in a democratic state freedoms and rights are not absolute in character. The current Constitution – opposite to its predecessor – detail the accepted limits of the legislator's intervention in the constitutional ownership right. They have been prescribed in the content of article 31 sec. 3 and article 64 sec. 3. The first contains prerequisites generally relating to all freedoms and rights, the latter confirms the possibility of limitations concerning ownership. It results from both of the articles that such limitations may be established only by the means of a common act. The demand for a basis of a common act needs to be understood in a way that it is unacceptable to establish any limitation of ownership right without previously promulgating a common act. Therefore, it cannot be based on an independent sub-act basis. Moreover, the norms of a common act should fulfil the requirement of sufficient definition, i.e. the legal regulation has to be sufficiently developed. The command to limit ownership only in the way of a common act does not exclude the possibility of authorising governmental bodies to regulate the details by an executive regulation, yet all basic elements of ownership limitation must result from a common act, which regulates the whole range of this executive regulation³¹⁾.

Material prerequisites of limiting the ownership right result from the general regulation of article 31 sec. 3, which stipulates that limitations may be established *only when necessary*³²⁾ *in a democratic state for the protection of its security or public order, or to protect the natural environment, health or public morals, or the freedoms and rights of other persons*. Particularization of six types of values justifying limitation caused doubts whether this enumeration is exhaustive or exemplary in character. The Tribunal dispelled those doubts, stating that the catalogue of the aforementioned prerequisites is closed in character and cannot be interpreted broadly, but the doctrine accuses the Tribunal of having a tendency of interpreting particular prerequisites too widely. This relates especially to the highly undefined and leaving much interpretative discretion to the parliament „public order“, „state security“, or „the protection of freedoms and rights of other persons“.

The Constitution of 1997 introduced to the content of article 31 sec. 3, as well as article 64 sec. 3, a condition that limitations cannot violate the “essence” of freedoms

31) L. Garlicki, *Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela“, art. 64, [in:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, vol. III, edited by. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, p. 19.

32) In its judicial decisions the CT has often stressed that the requirement of necessity contains the demand for indispensability, usefulness and proportionality of the established limitations. Proportionality is a requirement to use effective legal means, i.e. such that will be actually used to realize the intended by the legislator goals. The used means should protect particular values in a way, or to an extent, which would not be able to be reached by the usage of other means, and at the same time they should be as little onerous as possible for the subjects, whose rights or freedoms are to be limited; Constitutional Tribunal's verdict from 22 September 2005, ref. symbol KP 1/05, point IV.3.

and rights, and then it related this condition to ownership. It is worth mentioning that it is an arguable criterion and it causes many difficulties for the Constitutional Tribunal³³⁾. Basing on the concept that the essence of a given right is its function that decides of its place in the constitutional values' hierarchy, the CT decided that the essence of the ownership right comprises of : the possibility of using the subject of ownership and usufruct. Limiting ownership, understood in the aforementioned way, cannot change the character of ownership³⁴⁾. In relation to rights regulated by article 64 of the Constitution, the CT decided that "a violation of the essence of ownership right would take place when introduced limitations would relate to basic entitlements that the content of the right is comprised of and would prevent realization by this right the function, which it should fulfil in a legal order based on the concepts indicated in article 20 of the Constitution"³⁵⁾. The extent of the ownership rights limitations should not be enlarged in such a way that, by thwarting the basic elements of ownership right, it would deprive them of their actual content and transform into a semblance of this right³⁶⁾.

VII.

Ownership is an institution which content and meaning evolves along with the changing systemic and economic conditions. Therefore, it is no surprise that its regulation in the Republic of Poland's Constitution is an expression of the accepted type of economy and concept of state. Regulation of ownership allows to understand this value in accordance with the concepts of an capitalistic state. Departure from regarding ownership – as in socialistic states – only as the basis of social and economic system is noticeable, as well as regarding ownership as the basis of an individual's economical independence. The urge to distance from the previous system's experiences had decided also about the omission of the forms of ownership in the Constitution, and especially no distinct establishment of state property, what has not been evaluated in a positive way by the doctrine. It is indicated that, regarding the subjective scope of the Constitution, the issue of state ownership is a part of the necessary minimum. The threats present in the previous period do not seem real in the current systemic situation, while the abandonment of regulating the place of state property in the Constitution makes the usage of this category of ownership by judicial decisions and referring to it by the common legislation impossible..

The guarantees of ownership are also related to the model of state. The sheer fact of regulating ownership in the Constitution, as a supreme legal act, which is sufficiently rigid, is a guarantee. The Constitution stipulates that the Republic of Poland protects

33) I have in mind e.g. a commonly repeated thesis that the concept of "essence" of rights and freedoms is based on the theory that, within the framework of a particular right and freedom, it is possible to separate some basic elements (the core, nucleus), without which such right or freedom cannot exist, and some additional elements (framing, halo) that may be by the common legislator formulated and modified in a different way without destroying the identity of a given right or freedom". This expression, despite its fundamental meaning, does not allow to precise what is actually the essence if the ownership right; Constitutional Tribunal's verdict from 12 January 2000, ref. symbol P 11/98, point 4.B.

34) K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada ...*, pp. 28-29.

35) Constitutional Tribunal's verdict from 12 January 1999, ref. symbol P 2/98, point 3.5.

36) Constitutional Tribunal's verdict from 12 January 2000, ref. symbol P 11/98, point 4. B.

ownership and the right of succession and establishes legal protection equal for all, what may be related to the forms of ownership, as well as individuals of different legal status³⁷⁾.

In the literature of constitutional law, as well as in the judicial decisions of the Constitutional Tribunal it is pointed out that ownership is not an absolute value and may be limited, as well as it is possible to expropriate, i.e. to deprive of the ownership right. From the comparison of norms allowing the aforementioned actions it is possible to derive a conclusion that, even though limitation of the ownership right should be made on a basis of a common act and cannot interfere with the essence of ownership right, an action violating this essence – expropriation – does not need such basis of a common act. Despite particular views, from which the necessity of basing expropriation on a common act derives, have been pointed out, emplacement of such requirement expressively in the Constitution would eliminate doubts. A reference to a common act which shall indicate the criteria that enable to use a constitutional disposition, precise particular conditions, is an ownership guarantee itself. This results from the concept of indirect democracy, in which the legislation procedure – subjected to particular requirements as to its consistency with the Constitution – should meet the requirement of necessary complexity, which is to guarantee that a common act shall be a reflection of social expectations.

Summary

Účelom príspevku je úvod do metód regulácie vlastníctva v Ústave Poľskej republiky. Je to významná téma, pretože vlastníctvo je inštitút, ktorého význam a chápanie sa vyvíjalo so zmenami systémových a sociálnych podmienok. Počas prípravy novej ústavy v podmienkach systémovej transformácie tvorcovia ústavy museli upraviť vlastníctvo spôsobom, ktorý by zohľadňoval prijatú koncepciu štátu a typu ekonomiky. Účelom príspevku je analyzovať zmysel tých ustanovení, ktoré predstavujú jadro ústavnej úpravy týkajúcej sa vlastníctva. Týka sa tiež témy objektívneho a subjektívneho vnímania vlastníctva a chápania vlastníctva ako systémového princípu a ako subjektívneho práva súčasne. Diskusia o zmysle vlastníctva podľa Ústavy Poľskej republiky nie je obmedzená len na teoretické aspekty a v príspevku sú preto prezentované tak názory doktríny, ako aj rozhodnutia ústavného súdu.

Dr. Anna Frankiewicz

*inštitúcia – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego,
a.mfrankiewicz@gmail.com*

37) A. Kulig, Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, [in:] Prawo konstytucyjne RP, edited by P. Samecki, Warszawa 2008, p. 157.

Právo na informácie a prístup k dokumentom inštitúcií a orgánov Európskej únie v zmysle judikatúry Súdneho dvora EÚ

***Right of information and access to documents
of the institutions and bodies of the European Union
in the sense of jurisdiction EU Court of justice***

▼ Ján Grman

Kľúčové slová:

právo na informácie, prístup k dokumentom, výnimky z povinnosti sprístupniť informáciu, citlivé dokumenty, právne poradenstvo, ochrana verejného a súkromného záujmu

Key words:

right to information, access to documents, exemptions from the obligation to disclose information, confidential documents, legal advice, protection of public and private interest

Abstrakt: Predmetom uvedeného príspevku je rozobratie a priblíženie práva občanov EÚ na informácie, t. j. právo vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie a idey a prístup k dokumentom inštitúcií a orgánov v Európskej únii v zmysle judikatúry Súdneho dvora EÚ. Článok je rozdelený do troch základných kapitol. V rámci prvej kapitoly sú priblížené základy právnej úpravy práva na informácie a prístup k dokumentom inštitúcií a orgánov v Európskej únii, osoby oprávnené požadovať informácie, subjekty povinné sprístupniť informácie a dokumenty a rozsah tohto práva, resp. povinnosti. V druhej kapitole sú priblížené výnimky z povinnosti inštitúcií a orgánov EÚ poskytnúť informáciu a sprístupniť dokumenty a interpretácia niektorých výnimiek Súdnym dvorom EÚ. V tretej kapitole je rozobratý postup uplatňovaný pri sprístupňovaní informácií a dokumentov orgánmi EÚ. V závere je zhodnotená doterajšia právna úprava a judikatúra súdov EÚ v oblasti sprístupňovania informácií a dokumentov a zdôraznená potreba čiastočnej revízie tejto právnej úpravy vzhľadom na niektoré nedostatky, resp. nejasnosti vyplývajúce z doterajšej aplikácie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 1049/2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie a z judikatúry Súdneho dvora EÚ.

Úvod

Právo občana na informácie je základným princípom každého demokratického systému. Prístup k dokumentom je hlavným nástrojom demokracie. Právo šíriť informácie je

v Slovenskej republike na vnútroštátnej úrovni deklarované základným zákonom štátu Slovenskej republiky v článku 26 Ústavy Slovenskej republiky (zákon č. 460/1992 Zb.). Obsah práva na informácie Ústavný súd Slovenskej republiky vymedzil tak, že „prostredníctvom práva prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie sa každému umožňuje dozvedieť sa informáciu a získať ju do svojej dispozičnej sféry a v nej informáciu spracovať pre svoju potrebu i potrebu iných, keďže v súlade s ústavou k nemu patrí aj právo informáciu ďalej rozširovať. Právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie zaručuje možnosť získať informáciu priamo zo známeho zdroja na vopred známy účel, ak existuje možnosť informáciu vyhľadať, ako aj príležitosť vyhľadať informácie, ktoré oprávnená osoba bezprostredne nepotrebuje na vopred známy účel, ale dá sa predpokladať, že očakávaná informácia bude pre túto osobu užitočná. Právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie chráni možnosť dostať informácie pasívnym správaním oprávnenej osoby aj možnosť získať informácie aktívnym správaním oprávnenej osoby“.¹⁾

Vzhľadom na ústavný spôsob zakotvenia práva na informácie na vnútroštátnej úrovni má ktokoľvek právo vlastným pričinením získať informáciu (napr. žiadosťou o sprístupnenie) a získanú informáciu môže ďalej aktívne šíriť iným osobám neurčitého počtu (zverejnením), čím sa realizuje ich ústavná možnosť získať informácie pasívnym spôsobom. Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám bližšie upravuje podmienky, postup a rozsah slobodného prístupu k informáciám na vnútroštátnej úrovni.

Právo na informácie a prístup k dokumentom, t. j. právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie aktívnym a pasívnym spôsobom je rovnako zakotvené na úrovni Európskej únie.

1. Právna úprava práva na informácie a povinnosti inštitúcií a orgánov EÚ sprístupňovať informácie a dokumenty

Zodpovednosť Európskej únie, resp. jej inštitúcií a orgánov za výkon prenesených a zverených právomocí vyžaduje opatrenia otvorenosti a transparentnosti. Nie je možné vziať niekoho na zodpovednosť, ak v prvom rade nie je zrejmé a jasné, za čo ho môžeme vziať na zodpovednosť. Bez transparentnosti nemôže byť efektívna zodpovednosť. Transparentnosť je životne dôležitá pre demokraciu a dôveryhodnosť Európskej únie.²⁾ Transparentnosť je zastrešujúci pojem, ktorý zahŕňa päť hodnôt. Týmito hodnotami sú prístup k dokumentom, resp. informáciám, vedomosť o tom, kto prijíma rozhodnutia, zrozumiteľnosť a dostupnosť štruktúry, spolupráce a procesov prijímania rozhodnutí, konzultácia a povinnosť uviesť príčiny.³⁾ Prístup k informáciám a dokumentom je dôležitou súčasťou transparentnosti. Cesta Európskej únie k zavedeniu prístupu verejnosti k dokumentom a informáciám bola dlhá. Počiatky právnej úpravy možno nájsť v deklarácii č. 17 pripojenej k Maastrichtskej zmluve (Zmluve o EÚ). Ďalším krokom bolo rozhodnutie Rady č. 93/731/ES o prístupe verejnosti k dokumentom Rady, rozhodnutie Komisie č. 94/90/ESUO, ES, EURATOM o prístupe verejnosti k dokumentom Komisie a rozhodnutie Európskeho parlamentu č. 97/632/ES, ESUO, EURATOM o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu.⁴⁾ Právo na informácie a prístup k dokumentom

1) Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (II. ÚS 28/96)

2) TICHÝ, L. – ARNOLD, R. et al.: Evropské právo, 3. vydanie. Praha: C. H. Beck 2006, s. 214.

3) D. Chalmers, A. Tomkins, European Union Public Law, Cambridge University Press, r. 2008, str. 317.

4) D. Chalmers, A. Tomkins, European Union Public Law, Cambridge University Press, r. 2008, str. 318.

orgánov a inštitúcií EÚ, t. j. právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie bolo pôvodne v Európskej únii priamo v zakladajúcich zmluvách zavedené Amsterdamskou zmluvou v článku 255 Zmluvy o ES. Dôvodom zavedenia tejto právnej úpravy bolo, že bolo potrebné poskytnúť širší prístup verejnosti k dokumentom v prípadoch, keď orgány EÚ konajú v rámci svojich právom stanovených právomocí vrátane prenesených právomocí, pričom zároveň zachovávajú efektívnosť ich rozhodovacieho procesu. Tieto dokumenty a informácie majú byť v čo najširšom rozsahu priamo prístupné verejnosti.

Základom právnej úpravy práva na informácie a prístup k dokumentom inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie sú v súčasnosti články 15 a 24 Zmluvy o fungovaní EÚ. Každý občan Únie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo zapísaným sídlom v členskom štáte má v zmysle článku 15 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ právo na prístup k dokumentom inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie, a to bez ohľadu na ich nosič. Každý občan Únie sa môže na základe článku 24 ods. 4 Zmluvy o fungovaní EÚ písomne obrátiť na ktorúkoľvek inštitúciu, orgán, úrad alebo agentúru v niektorom z úradných jazykov EÚ⁵⁾ a má právo na odpoveď v tom istom jazyku. Uvedené práva vyplývajú rovnako z Charty základných práv EÚ, ktorá v článkoch 41 a 42 zakotvuje právo občanov EÚ a fyzických a právnických osôb s bydliskom alebo zapísaným sídlom v členskom štáte na informácie a prístup k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady EÚ a Európskej komisie.

Dokumenty a záznamy inštitúcií a orgánov EÚ možno považovať za informácie a prístup k týmto dokumentom je vlastne prístupom k informáciám, ktoré majú inštitúcie a orgány EÚ k dispozícii. Realizovaním uvedeného práva na prístup k dokumentom inštitúcií a orgánov EÚ sa realizuje právo občanov na informácie, ich vyhľadávanie a rozširovanie a povinnosť inštitúcií a orgánov EÚ sprístupniť informácie – dokumenty, ktoré majú v držbe a k dispozícii na úrovni Európskej únie. Dokumentom sa v zmysle článku 3 nariadenia č. 1049/2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie rozumie akýkoľvek obsah bez ohľadu na to, aké je jeho médium (napísaný na papieri alebo uložený v elektronickej forme alebo ako zvukový, vizuálny alebo audiovizuálny záznam), týkajúci sa akejkoľvek veci vzťahujúcej sa na politiku, činnosť a rozhodnutia, ktoré spadajú do oblasti pôsobnosti príslušného orgánu. Skutočnosť, že aj dokumenty a záznamy sú „informáciou“, vyplýva aj zo smerníc Európskej únie. Konkrétne ide o smernicu č. 2003/4/ES o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí⁶⁾ a smernicu č. 2003/98/ES o opakovanom použití informácií verejného sektora.⁷⁾ Pojem „informácia“ je teda vzhľadom na účinok smerníc Európskej únie potrebné vykladať tak, že zahŕňa aj celé dokumenty či záznamy. Z iných medzinárodných dokumentov možno spomenúť článok 2 písm. b) Európskeho dohovoru Rady Európy o prístupe k verejným dokumentom,

5) Jazyky uvedené v článku 55 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii.

6) Podľa čl. 2 ods. 1 smernice 2003/4/ES o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí „*informácie o životnom prostredí*“ sú *akékoľvek informácie v písomnej, vizuálnej, zvukovej, elektronickej alebo ľubovoľnej inej forme...*“.

7) Podľa čl. 2 ods. 3 smernice 2003/98/ES o opakovanom použití informácií verejného sektora je dokumentom „*každý obsah bez ohľadu na nosič tohto obsahu (na papieri alebo v elektronickej forme, alebo ako zvukový, vizuálny alebo audiovizuálny záznam)*“ alebo „*akákoľvek časť takého obsahu*“. Podľa ods. 16 preambuly smernice 2003/98/ES „*Verejné sprístupnenie všetkých všeobecne dostupných dokumentov, ktoré má v držbe verejný sektor – týkajúcich sa nielen politických postupov, ale aj právnych a správnych postupov – je základným nástrojom rozšírenia práva na vedomosti, ktoré je základným princípom demokracie.*“

podľa ktorého „verejný dokument“ znamená „všetky informácie zaznamenané v akejkoľvek forme, vytvorené alebo obdržané a držané orgánmi verejnej moci“.

Všeobecné zásady a obmedzenia, ktoré vychádzajú z verejného alebo súkromného záujmu a upravujú právo na prístup k dokumentom, má v zmysle Zmluvy o fungovaní EÚ, konkrétne článku 15 ods. 3 stanoviť Európsky parlament a Rada EÚ prostredníctvom nariadení prijatých v súlade s riadnym legislatívnym postupom. Na základe tohto článku (pôvodne článku 255 Zmluvy o ES) prijala Rada EÚ a Európsky parlament 30. mája 2001 nariadenie č. 1049/2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (ďalej len „nariadenie č. 1049/2001“). Účelom tohto nariadenia č. 1049/2001 je čo najúčinnšie uplatniť právo verejnosti na prístup k informáciám a dokumentom a ustanoviť pre tento prístup všeobecné pravidlá a obmedzenia v súlade s článkom 15 Zmluvy o fungovaní EÚ. Uvedené nariadenie ide nad rámec bývalých rozhodnutí č. 94/90/ESUO, ES, EURATOM, č. 93/731/ES a č. 97/632/ES, ESUO, EURATOM o prístupe verejnosti k dokumentom.⁸⁾ Nariadenie č. 1049/2001 zlepšilo transparentnosť a prístup verejnosti k dokumentom inštitúcií v týchto štyroch hlavných aspektoch:

- a) prestalo sa používať pravidlo autorstva, a to znamená širší prístup k dokumentom, ktoré majú pôvod u tretích osôb (napríklad v členských štátoch, tretích krajinách, ďalších inštitúciách, vo verejnosti);
- b) dokument chránený výnimkou (nie však ochranou verejného záujmu alebo súkromia) je možné sprístupniť, pokiaľ to verejnému záujmu poslúži viac ako ochrana dokumentu;
- c) lehota pre odpoveď sa skrátila na 15 pracovných dní;
- d) súčasne bol od 3. júna 2002 zriadený register dokumentov.⁹⁾

Nariadenie č. 1049/2001 platí bez toho, aby boli dotknuté práva na prístup verejnosti k dokumentom, ktoré tieto orgány držia a ktoré môžu vyplývať z dokumentov medzinárodného práva alebo z právnych predpisov orgánov, ktoré ich uplatňujú. V rámci vyššie uvedenej právnej úpravy Európskej únie práva na informácie a prístup k dokumentom zohráva dôležitú úlohu aj judikatúra Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor EÚ“) a Všeobecného súdu Európskej únie/Súdu prvého stupňa Európskej únie (ďalej len Všeobecný súd/Súd prvého stupňa). Súd EÚ sa v rámci svojej rozhodovacej činnosti zaoberal problematikou prístupu k dokumentom a informáciám ešte pred zavedením relevantnej právnej úpravy do zakladajúcich zmlúv Amsterdamskou zmluvou a pred prijatím nariadenia č. 1049/2001.¹⁰⁾ Rovnako dôležitou a významnou je aj judikatúra Súdneho dvora EÚ a Všeobecného súdu (Súdu prvého stupňa), pokiaľ ide o interpretáciu jednotlivých ustanovení nariadenia č. 1049/2001.

Pri realizácii práva na informácie a prístupu k dokumentom inštitúcií a orgánov EÚ rozlišujeme:

- a) povinnosť umožniť vyhľadávanie informácií a dokumentov (strpieť vyhľadávanie a obstaranie informácií a dokumentov), pokiaľ nariadenie č. 1049/2001 neobmedzuje prístup,

8) Ú. v. ES L 46, 18.2.1994, Ú. v. ES L 263, 25. 9.1997, Ú. v. ES L 340, 31. 12. 1993.

9) D. Chalmers, A. Tomkins, European Union Public Law, Cambridge University Press, r. 2008, str. 326.

10) Carvel a Guardian v Rada, T 194/95 bolo prvé rozhodnutie Súdu prvého stupňa (Všeobecného súdu) a Holandsko v Rada, C-58/94 bolo prvé rozhodnutie Súdneho dvora, ktoré boli prijaté v oblasti prístupu k dokumentom. Bližšie pozri D. Chalmers, A. Tomkins, European Union Public Law, Cambridge University Press, r. 2008, str. 320 a 321.

- b) povinnosť poskytnúť informácie a sprístupniť dokumenty,
- c) zákaz poskytnúť informácie a sprístupniť dokumenty.

V zásade majú byť všetky dokumenty orgánov a inštitúcií EÚ prístupné verejnosti. Povinnosť poskytnúť a sprístupniť žiadateľovi dokumenty sa vzťahuje na všetky dokumenty zo všetkých oblastí činnosti Európskej únie, ktoré niektorý z orgánov EÚ má, to znamená dokumenty, ktoré vypracoval alebo dostal a ktoré má v držbe. Je však potrebné chrániť niektoré verejné a súkromné záujmy prostredníctvom výnimiek. Orgány majú mať právo chrániť svoje vnútorné porady a rokovania v prípadoch, keď je potrebné zachovať ich schopnosť plniť si svoje úlohy. Pri posudzovaní výnimiek majú orgány zohľadniť tie zásady v právnych predpisoch EÚ, ktoré sa týkajú ochrany osobných údajov vo všetkých oblastiach činnosti Únie. Hoci nie je ani cieľom, ani účelom nariadenia č. 1049/2001 meniť vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa práva na informácie a prístupu k dokumentom, predsa je jasné, že na základe zásady lojálnej spolupráce, ktorou sa riadia vzťahy medzi inštitúciami a orgánmi EÚ a členskými štátmi, majú členské štáty dbať o to, aby nebránili riadnemu uplatňovaniu tohto nariadenia a rešpektovali bezpečnostné pravidlá orgánov.

Osobami oprávnenými požadovať informácie a prístup k dokumentom orgánov Únie je každý občan únie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo sídlom v niektorom členskom štáte. Orgány a inštitúcie EÚ môžu umožniť prístup k dokumentom aj ktorejkoľvek fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá nemá bydlisko alebo sídlo v niektorom členskom štáte. Osobami povinnými poskytnúť informácie a sprístupniť dokumenty sú všetky inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie, ktoré sú povinné sprístupniť dokumenty a informácie, ktoré majú k dispozícii, oprávnenej osobe v súlade s pravidlami, podmienkami a obmedzeniami určenými v nariadení č. 1049/2001. Každá inštitúcia, orgán alebo úrad alebo agentúra Únie je povinná zabezpečiť transparentnosť svojej práce a zapracovať do svojho rokovacieho poriadku osobitné ustanovenia týkajúce sa prístupu k svojim dokumentom. Na Súdny dvor EÚ, Európsku centrálnu banku a Európsku investičnú banku sa táto povinnosť vzťahuje iba pri výkone ich administratívnych úloh.

Dokumenty sa sprístupňujú verejnosti buď na základe písomnej žiadosti, alebo priamo v elektronickej forme, alebo prostredníctvom registra. Najmä dokumenty vypracované alebo obdržané v priebehu legislatívneho procesu, t. j. legislatívne dokumenty vypracované alebo doručené v priebehu prijímania právnych predpisov, ktoré sú právne záväzné v členských štátoch alebo pre členské štáty, sa sprístupnia priamo v súlade s článkom 12 nariadenia č. 1049/2001 v elektronickej forme alebo prostredníctvom registra. Súčasťou práva na informácie a prístup verejnosti k dokumentom je povinnosť uverejňovať všetky legislatívne akty¹¹⁾ a nelegislatívne akty,¹²⁾ ktoré sa v zmysle článku 297 Zmluvy o fungovaní EÚ uverejňujú v *Úradnom vestníku Európskej únie*. Okrem uvedených dokumentov sa v Úradnom vestníku EÚ uverejňujú aj ďalšie dokumenty uvedené v článku 13 nariadenia č. 1049/2001, a to: návrhy Komisie, rámcové rozhodnutia, dohovory vypracované Radou EÚ, dohovory podpísané medzi členskými štátmi, medzinárodné dohody uzatvorené Európskou úniou a ďalšie v tomto článku konkrétne vymenované dokumenty.

11) Nariadenia, smernice a rozhodnutia prijaté podľa článku 289 Zmluvy o fungovaní EÚ ako výsledok riadneho alebo mimoriadneho legislatívneho postupu.

12) Nariadenia a smernice určené všetkým členským štátom a rozhodnutia, ktoré neuvádzajú, komu sú určené, prijaté bez riadneho alebo mimoriadneho legislatívneho procesu.

V tejto súvislosti je významný rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 10. marca 2009 v právnej veci C-345/06 „*Gottfried Heinrich*“. V uvedenom prípade išlo prejudiciálne konanie, ktoré sa týkalo jednak výkladu článku 2 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001 a jednak článku 254 ods. 2 ES (v súčasnosti článku 15 Zmluvy o fungovaní EÚ) v spojení s právnou úpravou Európskej únie týkajúcou sa bezpečnostnej ochrany civilného letectva. Návrh na prejudiciálne konanie bol podaný v rámci vnútroštátnej žaloby, ktorú podal pán Heinrich proti rakúskym orgánom z dôvodu, že tieto orgány mu odmietli prístup na palubu lietadla, keďže vo svojej príručnej batožine mal tenisové rakety. Tieto predmety uvedené orgány považovali za zakázané v zmysle neuverejnenej prílohy nariadenia v oblasti bezpečnostnej ochrany civilného letectva. Súdny dvor EÚ vo svojom rozsudku konštatoval, že príloha nariadenia č. 622/2003 o ustanovení opatrení na vykonávanie spoločných základných noriem bezpečnostnej ochrany civilného letectva, ktoré nebolo uverejnené v Úradnom vestníku EÚ, nie je záväzná v rozsahu, v akom ukladá povinnosti jednotlivcom. Osobitne opatrenia upravujúce zoznam zakázaných predmetov vo vyhradených bezpečnostných priestoroch alebo na palubách lietadiel, uvedené v prílohe nariadenia č. 2320/2002 o ustanovení spoločných pravidiel v oblasti bezpečnostnej ochrany civilného letectva, nie je možné v rozsahu, v akom sú uvedené v prílohe nariadenia č. 622/2003, uplatňovať voči jednotlivcom. V tejto súvislosti zo samotného znenia ustanovení článku 254 ods. 2 Zmluvy o ES (v súčasnosti článku 15 Zmluvy o fungovaní EÚ) vyplýva, že nariadenie EÚ môže vyvolať právne účinky len vtedy, ak bolo uverejnené v úradnom vestníku EÚ. Okrem toho akt pochádzajúci od inštitúcie EÚ nemožno použiť voči fyzickým a právnickým osobám v členskom štáte predtým, než mali možnosť sa s ním oboznámiť prostredníctvom riadneho uverejnenia v Úradnom vestníku Európskej únie.

Osobitne zásada právnej istoty vyžaduje, aby právna úprava EÚ umožnila dotknutým osobám poznať s istotou rozsah povinností, ktoré im táto úprava stanovuje. Opatrenia upravujúce zoznam zakázaných predmetov pripojený k nariadeniu č. 2320/2002 musia byť v každom prípade uverejnené v Úradnom vestníku EÚ, keďže ich úlohou je ukladať povinnosti jednotlivcom. Okrem toho nariadenie č. 2320/2002 a konkrétnejšie jeho článok 4 ods. 2 neposkytuje Európskej komisii žiadny právny základ, ktorý by jej umožňoval, aby pri výkone svojej vykonávacej právomoci na základe tohto ustanovenia uplatnila režim utajenia uvedený v článku 8 tohto nariadenia na opatrenia upravujúce zoznam zakázaných predmetov pripojený k nariadeniu č. 2320/2002. Z toho vyplýva, že v prípade, že by nariadenie č. 622/2003 skutočne upravovalo uvedený zoznam zakázaných predmetov, toto nariadenie by bolo v danom rozsahu nevyhnutne neplatné.

2. Výnimky z povinnosti sprístupniť informácie a dokumenty orgánov EÚ

Právo na informácie a prístup k dokumentom inštitúcií a orgánov Únie nie je absolútne. Orgány a inštitúcie EÚ totiž odmietnu v zmysle článku 4 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001 prístup k dokumentu v prípade, ak by sa jeho zverejnením, t. j. sprístupnením informácie porušila ochrana:

a) verejného záujmu týkajúceho sa:

- verejnej bezpečnosti,
- obrany a vojenských vecí,
- medzinárodných vzťahov,

- finančnej, menovej alebo hospodárskej politiky Únie alebo niektorého členského štátu;
- b) súkromia alebo bezúhonnosti jednotlivca, predovšetkým v súlade s právnymi predpismi EÚ týkajúcimi sa ochrany osobných údajov.

Orgány EÚ ďalej odmietnu v zmysle článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 prístup k dokumentu v prípade, keď by sa jeho zverejnením porušila ochrana:

- obchodných záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, vrátane duševného vlastníctva,
- súdneho konania a právneho poradenstva,
- účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly,

pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

Obidve skupiny výnimiek predstavujú imperatívne výnimky s tým, že výnimky uvedené v článku 4 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001 sú tzv. absolútnymi výnimkami a výnimky uvedené v článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 sú tzv. relatívnymi výnimkami. Absolútne výnimky sa aplikujú bez ohľadu na verejný záujem na sprístupnení a zverejnení dokumentu. Relatívne výnimky sa aplikujú, pokiaľ nepreváži verejný záujem na zverejnení a sprístupnení dokumentu, t. j. na základe uvedenej výnimky možno nezverejniť a nesprístupniť dokument, pokiaľ neexistuje a nepreváži verejný záujem na zverejnení dokumentu.¹³⁾

Ak sa ktorákoľvek z vyššie uvedených výnimiek vzťahuje iba na niektoré časti požadovaného dokumentu, zostávajúce časti dokumentu sa uvoľnia na zverejnenie. Odmietnutie poskytnutia prístupu k dokumentom musí byť v zásade založené na konkrétnej analýze ich obsahu, aby sa posúdil rozsah, v akom sa uplatňuje výnimka z práva na prístup k dokumentu, a možnosť poskytnutia čiastočného prístupu. Takéto preskúmanie však nie je nutné v prípadoch, keď v dôsledku konkrétnych okolností individuálneho prípadu je zrejmé, že sa prístup musí odmietnuť, alebo naopak, poskytnúť. Uvedené výnimky sa vzťahujú iba na obdobie, v priebehu ktorého je ochrana odôvodnená na základe obsahu daného dokumentu. Výnimky môžu platiť najviac na obdobie 30 rokov. V prípade dokumentov, na ktoré sa vzťahujú výnimky týkajúce sa súkromia alebo obchodných záujmov, a v prípade citlivých dokumentov môžu výnimky, ak to je nevyhnutné, platiť aj dlhšie obdobie.

Výnimky z prístupu k dokumentom sa majú vykladať a uplatňovať reštriktívne tak, aby nebolo znemožnené uplatnenie všeobecnej zásady umožniť verejnosti čo najširší možný prístup k dokumentom inštitúcií EÚ.

Prístup k dokumentu, ktorý orgán vypracoval pre vnútornú potrebu alebo ktorý orgán obdržal, vzťahujúcemu sa k veci, v ktorej ešte orgán nerozhodol, bude v zmysle článku 4 ods. 3 nariadenia 1049/2001 odmietnutý v prípade, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení. Prístup k dokumentu, ktorý obsahuje stanoviská pre vnútornú potrebu, ktoré sú súčasťou rokovaní a predbežných poradí v dotknutom orgáne, bude odmietnutý aj po prijatí rozhodnutia, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

13) D. Chalmers, A. Tomkins, *European Union Public Law*, Cambridge University Press, r. 2008, str. 326.

Interpretácia výnimky – právneho poradenstva Súdnym dvorom EÚ

V rámci rozsudku Súdneho dvora EÚ v spore „Turco“, ¹⁴⁾ C-39/05 P a C-52/05 P zo dňa 29. novembra 2007 sa hlavná otázka, ktorá bola podstatou sporu, riešila, akoby všetky právne stanoviská boli automaticky dôverné a výnimka z povinnosti sprístupniť dokumenty týkajúca sa právneho poradenstva bola príliš rozsiahla. Rada EÚ konštatovala, že uverejňovanie každého právneho poradenstva môže ohroziť „ochranu vnútorného právneho servisu – poradenstva“ v zmysle článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001. Všeobecný súd (Súd prvého stupňa) dal za pravdu Rade EÚ, čo viedlo k tomu, že Švédsko a Turco podali odvolanie proti uvedenému rozsudku na Súdny dvor EÚ. Generálny advokát Všeobecného súdu (Súdu prvého stupňa) v stanovisku k veci uviedol, že nariadenie obsahuje „zásadu neuverejňovania právneho poradenstva ... , ktorá sa vzťahuje aj na právne hodnotenia predkladané právnymi servismi inštitúcií v súvislosti s navrhovanou legislatívou“. Zároveň konštatoval, že Všeobecný súd (Súd prvého stupňa) nesprávne interpretoval poslednú vetu článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 a pochybil v zákone, keď konštatoval, že prvoradá verejný záujem, ktorým možno odôvodniť zverejnenie dokumentu, musí byť spravidla odlišný od zásady transparentnosti. Generálny advokát taktiež pripustil, že nariadenie č. 1049/2001 obsahovalo „perfektnú rozporuplnú legislatívnu formuláciu“, ktorá spôsobila problémy v interpretácii. Súdny dvor EÚ a zákonodarcovia ich budú musieť podľa generálneho advokáta vyriešiť počas revízie nariadenia č. 1049/2001. Spravodajca je totiž presvedčený, že výnimka súvisiaca s právnym poradenstvom by sa mala prehodnotiť tak, aby sa zaručilo, že právne stanoviská navrhované počas rozhodovacieho procesu by mali byť v podstate dostupné na základe zásady transparentnosti.

Výraz právne poradenstvo neupresňuje, či sa v plnej miere týka právneho poradenstva právneho servisu inštitúcie. Aspoň sa predpokladalo, že by sa pre tento typ dokumentov mohol vyžadovať vyvažovací test. Ombudsman sa vo výročnej správe za rok 2003¹⁵⁾ domnieva, že by sa malo rozlišovať medzi rozličnými druhmi právnych stanovisk: stanoviská v kontexte súdneho konania sa nezverejňujú, pričom stanoviská súvisiace s legislatívou sa zverejňujú aspoň do skončenia legislatívneho postupu.

Pojem „právne poradenstvo“ uvedený v článku 4 ods. 2 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001 sa má chápať v tom zmysle, že ochrana verejného záujmu môže brániť zverejneniu obsahu dokumentov vypracovaných právnym servisom Rady EÚ v rámci súdnych konaní, ale aj na iné účely. Ak je pravdou, že výnimky z prístupu k dokumentom sa majú vykladať a uplatňovať reštriktívne tak, aby nebolo znemožnené uplatnenie všeobecnej zásady umožniť verejnosti čo najširší možný prístup k dokumentom inštitúcií, táto zásada vysvetľovaná judikatúrou sa však uplatňuje iba na vymedzenie rozsahu výnimky, ak

14) Pán Turco požiadal dňa 22. októbra 2002 Radu EÚ o prístup k dokumentom uvedeným na programe zasadnutia Rady EÚ pre „Spravodlivosť a vnútorné veci“, ktoré sa konalo v Luxemburgu 14. a 15. októbra 2002, medzi ktorými sa nachádzalo pod číslom dokumentu 9077/02 stanovisko právneho servisu Rady EÚ týkajúce sa návrhu smernice Rady o stanovení minimálnych pravidiel prijímania žiadateľov o azyl v členských štátoch. Rada EÚ mu na základe článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 5. odmietla prístup k tomuto stanovisku. Švédske kráľovstvo (vec C-39/05 P) a pán Turco (vec C-52/05 P) sa svojimi odvolaniami domáhali zrušenia rozsudku Súdu prvého stupňa zo dňa 23. novembra 2004, Turco/Rada (T-84/03), ktorým Súd prvého stupňa zamietol žalobu pána Turca o neplatnosť smerujúcu proti rozhodnutiu Rady EÚ zo dňa 19. decembra 2002, ktorým mu bol zamietnutý prístup k právnemu stanovisku Rady EÚ týkajúcemu sa návrhu smernice Rady o stanovení minimálnych pravidiel prijímania žiadateľov o azyl v členských štátoch.

15) Výročná správa Európskeho ombudsmana za rok 2003 s. 198.

môže byť rôzne vykladaná. V tomto prípade z pojmu „*právne poradenstvo*“ ako takého nevyplýva žiaden interpretačný problém, takže netreba usudzovať, že sa ním myslia iba stanoviská vypracované v rámci súdnych konaní. Dôsledkom opačného výkladu by bolo, že uvedenie právnych stanovísk vo výnimkách upravených nariadením č. 1049/2001 by bolo zbavené akéhokoľvek potrebného účinku.

Znenie článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001, ako aj výklad, ktorý vyplýva z jeho porovnania s dohodou o spoločnom postupe týkajúcou sa prístupu verejnosti k dokumentom Rady EÚ a Komisie a rozhodnutiami inštitúcií týkajúcimi sa prístupu verejnosti k ich dokumentom a prijatými pred nariadením č. 1049/2001, ukazujú, že zákonodarcovia Únie si želali v tomto nariadení zakotviť výnimku týkajúcu sa právnych stanovísk odlišnú od výnimky týkajúcej sa súdnych konaní. Keďže už bol podaný výklad pojmu „*súdne konania*“ v súvislosti s právom prístupu verejnosti k dokumentom inštitúcií, je potrebné považovať túto definíciu vypracovanú v rámci výkladu rozhodnutia č. 94/90 o prístupe verejnosti k dokumentom Komisie za záväznú aj v rámci nariadenia č. 1049/2001. Keďže právne stanoviská vypracované v rámci súdnych konaní sú už zahrnuté do výnimky týkajúcej sa ochrany súdnych konaní, výslovné uvedenie právnych stanovísk medzi výnimkami má nevyhnutne inú pôsobnosť ako výnimka týkajúca sa súdnych konaní. Z uvedeného vyplýva, že tvrdenie žalobcu, že právne stanovisko týkajúce sa zákonodarnej činnosti inštitúcie nemôže podliehať výnimke týkajúcej sa právnych stanovísk v zmysle článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001, nie je dôvodné. Inštitúcia je však povinná v každom konkrétnom prípade posúdiť, či dokumenty, o ktorých zverejnenie sa žiada, skutočne podliehajú výnimkám vymenovaným v nariadení č. 1049/2001.

Prevažujúci verejný záujem upravený v článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001, ktorý môže odôvodniť zverejnenie dokumentu porušujúceho ochranu právnych stanovísk, musí byť v zásade odlišný od zásad transparentnosti, otvorenosti a demokracie alebo účasti občanov na rozhodovacom procese, t. j. zásad, ktoré sa realizujú prostredníctvom všetkých ustanovení tohto nariadenia. Ak neexistuje, žalobcovi minimálne prináleží preukázať, že so zreteľom na osobitné okolnosti prípadu je dovoľávanie sa týchto zásad také naliehavé, že prevažuje nad ochranou sporného dokumentu. Navyše, aj keď je možné, aby dotknutá inštitúcia sama identifikovala prevažujúci verejný záujem, ktorý by mohol odôvodniť zverejnenie takéhoto dokumentu, prináleží žalobcovi, ktorý má v úmysle tvrdiť, že takýto záujem existuje, odvolať sa na jeho existenciu v žiadosti, aby podnietil inštitúciu vyjadriť sa k tomuto bodu.

Rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci „*Turco*“ je významný v oblasti sprístupňovania informácií a dokumentov, pretože posilňuje v Európskej únii zásadu, na základe ktorej majú demokratické inštitúcie EÚ povinnosť zabezpečovať zverejňovanie informácií o svojich činnostiach, dokumentoch a rozhodnutiach, čo je podmienkou ich zákonnosti, legitímnosti a zodpovednosti na základe článku 2 Zmluvy o EÚ a článkov 15 a 297 Zmluvy o fungovaní EÚ. Dokumenty sa preto musia zverejňovať a v každom prípade musia byť prístupné, a prípadné výnimky z tejto zásady by mali byť obmedzené a mali by sa interpretovať reštriktívne a striktné.

Interpretácia výnimky – ochrany cieľov inšpekcií, vyšetrovania a kontroly Súdny dvorom EÚ

Medzi výnimky, na základe ktorých môže inštitúcia a orgán EÚ odmietnuť prístup k dokumentu, patrí aj ochrana cieľov inšpekcií, vyšetrovania a kontroly. Všeobecný súd (Súd prvého stupňa) v rámci svojej rozhodovacej činnosti v oblasti aplikácie nariadenia

č. 1049/2001 objasnil skutočnosť, že na určité druhy dokumentov, ktoré sa týkajú prebiehajúcich vyšetrovaní, sa vzťahuje účel týchto vyšetrovaní. Vzhľadom na konania vo veci porušenia zakladajúcich zmlúv alebo akéhokoľvek právneho pravidla týkajúceho sa uplatňovania alebo zneužitia právomoci Všeobecný súd (Súd prvého stupňa) rozhodol, že členské štáty majú právo očakávať, že Komisia počas vyšetrovaní, ktoré by mohli viesť ku konaniu vo veci porušenia zmlúv, zaručí utajenie a odmietne prístup k dokumentu. Táto požiadavka na utajenie trvá aj po predložení veci Súdnemu dvoru EÚ.¹⁶⁾

Všeobecný súd (Súd prvého stupňa) taktiež uviedol, že na vyšetrovania alebo kontroly sa môže naďalej vzťahovať výnimka založená na ochrane kontrol, vyšetrovaní a auditov, pokiaľ vyšetrovania alebo kontroly pokračujú, dokonca aj vtedy, ak konkrétne vyšetrovanie alebo kontrola, z ktorej bola vypracovaná správa, ktorej sprístupnenie je predmetom žiadosti, sa už ukončili. Možnosť poskytnúť prístup k takýmto dokumentom však nesmie závisieť od neurčitej, budúcej a pravdepodobne vzdialenej udalosti.¹⁷⁾

V tejto súvislosti je významný aj rozsudok Všeobecného súdu zo dňa 10. decembra 2010, T-494/08 až T-500/08 a T-509/08, v právnej veci „*Ryanair proti Európskej komisii*“. Všeobecný súd v uvedenom prípade rozhodol o zamietnutí žaloby spoločnosti Ryanair, resp. o vyslovení jej nepripustnosti voči rozhodnutiam Európskej komisie. Komisia odmietla udeliť prístup spoločnosti Ryanair k dokumentom, konkrétne ku sťažnostiam, oznámeniu a korešpondencii, ktoré dotknuté členské štáty a prevádzkovatelia letísk poskytli Komisii a ktoré viedli Komisiu k začatiu konania vo veci formálneho zisťovania, pokiaľ ide o poskytnutú štátnu pomoc. Dôvodom odmietnutia prístupu k dokumentom zo strany Komisie bolo, že sa na ne vzťahovali výnimky, t. j. ochrana cieľov inšpekcií, vyšetrovaní a kontroly, ochrana rozhodovacieho procesu pred prijatím rozhodnutia, ochrana obchodných záujmov a ochrany rozhodovacieho procesu po prijatí rozhodnutia. Súčasne Komisia argumentovala tým, že žiaden prevažujúci verejný záujem neodôvodňuje zverejnenie dokumentov a že žiadny čiastočný prístup nie je možný. V uvedenom rozsudku Všeobecný súd konštatoval, že na účely výkladu výnimky – „*účelu inšpekcií, vyšetrovaní a kontroly*“ stanovenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 treba prihliadnuť na skutočnosť, že iné dotknuté osoby v konaniach o preskúmaní štátnej pomoci než dotknutý členský štát nemajú právo nahliadať do dokumentov založených v administratívnom spise Komisie, a teda uznať existenciu všeobecnej domnienky, podľa ktorej sprístupnenie dokumentov založených v administratívnom spise v zásade porušuje ochranu cieľov vyšetrovania.¹⁸⁾ Komisia mohla teda podľa článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 zamietnuť prístup ku všetkým dokumentom súvisiacim s konaním o preskúmaní štátnej pomoci, a to bez toho, aby predtým vykonala konkrétne a individuálne preskúmanie týchto dokumentov.¹⁹⁾ Uvedená všeobecná domnienka nevylučuje právo uvedených dotknutých osôb preukázať, že na daný dokument, ktorého sprístupnenie sa požaduje, sa uvedená domnienka nevzťahuje, alebo že existuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci sprístupnenie uvedeného dokumentu podľa článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001²⁰⁾

16) Rozsudok David Petrie a. o. proti Komisii, T-191/99 zo dňa 11. decembra 2001.

17) Spojené prípady Franchet a Byk proti Komisii, T-391/03 a T-70/04 zo dňa 6. júla 2006.

18) Rozsudok Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P zo dňa 29. júna 2010, bod 61.

19) Rozsudok Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P zo dňa 29. júna 2010, bod 67.

20) Rozsudok Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, už citovaný, bod 62.

Interpretácia výnimky súvisiacej s ochranou verejného a súkromného záujmu Súdnym dvorom EÚ

Všeobecný súd (Súd prvého stupňa) vyniesol 8. novembra 2007 rozsudok vo veci „*Bavarian Lager*“ T-194/04²¹⁾, ktorým sa zrušilo rozhodnutie Európskej komisie zamietajúce zverejnenie mien všetkých predstaviteľov pivovarnického priemyslu a ďalších účastníkov protikartelového stretnutia v roku 1996.²²⁾ Bavarian Lager žiadala o prístup k úplnému zoznamu účastníkov stretnutia a Komisia pri poskytnutí zápisnice vynechala päť mien účastníkov tohto protikartelového stretnutia. Komisia uvedené odôvodnila tým, že dve predmetné osoby vyslovene nesúhlasili so zverejnením ich totožnosti a nepodarilo sa jej spojiť s ostatnými tromi osobami. Komisia tvrdila, že zverejnenie týchto piatich mien by porušila ochranu súkromia a integritu jednotlivca chránenú nariadením č. 45/2001 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami EÚ. Súd však argumentoval, že právo na prístup k dokumentom obsahujúcim osobné údaje sa musí zaručiť pod podmienkou, že tok týchto údajov nenaruša ochranu súkromia a integritu príslušnej osoby. Samotná skutočnosť, že dokument obsahuje osobné údaje, ako sú mená, nemusí nevyhnutne znamenať, že súkromie a bezúhonnosť príslušných osôb sú poškodené. Predmetná zápisnica neobsahovala osobné názory príslušných osôb, ale stanoviská nimi zastúpených orgánov.²³⁾

Toto bol prvý rozsudok, ktorý sa snaží o zmierenie dvoch odlišných a protichodných záujmov opierajúc sa o nariadenie č. 1049/2001 zameriavajúc sa na to, aby právo na prístup verejnosti k dokumentom a nariadenie č. 45/2001 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami EÚ boli čo najúčinnejšie. Uvedený rozsudok má veľmi dôležitý vplyv na otázky transparentnosti vo všeobecnosti, pretože osoby, ktoré sa usilujú o ovplyvňovanie Európskej komisie, musia odteraz chápať, že Európska komisia môže zverejňovať ich totožnosť a lobistické činnosti navzdory predpisom o ochrane údajov.²⁴⁾

Dokumenty tretej osoby – dokumenty pochádzajúce z členských štátov

V čase pred prijatím a účinnosťou nariadenia č. 1049/2001 autorské pravidlo zakotvovalo, že nie na všetky dokumenty, ktoré má inštitúcia EÚ v držbe a ktorých autorom je iná osoba, sa vzťahuje právo Európskej únie (Európskeho spoločenstva), ale ich využívanie upravujú príslušné vnútroštátne právne predpisy. Inštitúcia EÚ prístup k tomuto dokumentu nepovolila a nemusela to zdôvodňovať. V judikatúre Súdného dvora EÚ podľa

21) Návrh na zrušenie rozhodnutia Komisie z 18. marca 2004, ktorým sa zamietá žiadosť podaná žalobkyňou s cieľom získať úplný prístup k zápisnici zo stretnutia konaného v rámci konania o nesplnení povinnosti a návrh smerujúci k určeniu, že Komisia nesprávne ukončila konanie začaté proti vláde Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska na základe článku 169 Zmluvy ES (teraz článok 226 ES).

22) Žalobkyňa – firma Bavarian Lager Co. Ltd bola dovozcom nemeckého piva so sídlom vo Veľkej Británii. Žalobkyňa považovala svoje výrobky za vylúčené z trhu Spojeného kráľovstva vďaka zákonu, ktoré požadujú, aby výčapy nakupovali pivo od určitých pivovarov. Žalobkyňa podala sťažnosť Komisii, ktorá potom začala právne konanie proti vláde Spojeného kráľovstva za nesplnenie povinnosti podľa článku 226 Zmluvy o ES. Zvolalo sa stretnutie s predstaviteľmi pivovarnického priemyslu a britskými úradníkmi, z ktorého bola Bavarian Lager vylúčená. Veľká Británia potom zmenila svoj zákon a prípad sa uzavrel.

23) Pozri odseky 123 – 125 a 131 rozsudku Súdu prvého stupňa T-194/04.

24) Pozri odsek 137 rozsudku Súdu prvého stupňa T-194/04.

nariadenia č. 1049/2001 v prípadoch „*Mara Messina a IFAW*“ neexistuje odkaz na autorské pravidlo, ale v článku 4 ods. 4 nariadenia č. 1049/2001 sa konštatuje, že pokiaľ ide o dokumenty tretej osoby a nie je jasné, či dokument môže alebo nemôže byť zverejnený, orgány sa poradia s treťou osobou s cieľom posúdiť, či sa môže použiť výnimka. Členský štát môže v zmysle článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 požiadať orgán EÚ, aby nezverejnil dokument pochádzajúci z daného členského štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu.

Súd prvého stupňa vo veci „*Mara Messina proti Komisii*“ T-76/02²⁵⁾ podporil stanovisko Európskej komisie k nezverejneniu dokumentu príslušného členského štátu, ale nevenoval sa otázke, či členské štáty majú absolútnu a bezvýhradnú právomoc na zabráňovanie zverejňovania dokumentov pochádzajúcich od nich.²⁶⁾

Všeobecný súd (Súd prvého stupňa) viac svetla vnáša v prípade „*IFAW proti Komisii*“ T-168/02,²⁷⁾ kde sa všeobecnejšie zaoberal dokumentmi tretej strany. Inštitúcie sa pred zverejnením musia poradiť s autorom požadovaného dokumentu tretej strany a právo na prístup by sa malo obmedziť iba na základe zamietnutia odôvodneného jednou z výnimiek uvedených v článku 4 nariadenia č. 1049/2001. Podľa názoru Všeobecného súdu (Súdu prvého stupňa) povinnosť poradiť sa nemá vplyv na právomoc inštitúcie prijať konečné rozhodnutie.²⁸⁾ V interpretácii Všeobecného súdu (Súdu prvého stupňa) sa však hovorí, že žiadosť členského štátu podľa článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 znamená záväzný pokyn inštitúcií. Navyše, členský štát nemusí predkladať dôvody a inštitúcia nie je oprávnená skúmať, či je to odôvodnené. Podľa Súdu prvého stupňa sa skutočne na dokument nevzťahuje nariadenie č. 1049/2001, ale vnútroštátne ustanovenia príslušného členského štátu. Netýka sa to ostatných druhov dokumentov tretej strany, kde sa neuplatňuje autorské pravidlo a rozhodnutie spočíva v plnej miere na inštitúcii, ak nejde o citlivý dokument, na ktorý sa vzťahuje článok 9 nariadenia č. 1049/2001.

Generálny advokát Maduro uvádza jasnejšie a racionálnejšie stanovisko v názore vydanom dňa 18. júla 2007²⁹⁾ o odvolaní sa Švédskeho kráľovstva proti rozsudku Všeobecného súdu (Súdu prvého stupňa) zo dňa 30. novembra vo veci T-168/02 „*IFAW proti Komisii*“. Odvolateľ namieta proti interpretácii Všeobecného súdu (Súdu prvého stupňa) hovoriac, že článok 4 ods. 5 nariadenia 1049/2001, z ktorého vyplýva rozhodnutie, zaväzuje inštitúciu, aby zamietla každú žiadosť o prístup k dokumentu v jej držbe pochádzajúcemu z členského štátu, ak členský štát nesúhlasí so zverejnením. Generálny advokát zdôrazňuje, že počas dvoch rokov uplatňovania nariadenia č. 1049/2001 sa 6 z 11 žalôb, ktoré sa dostali pred Všeobecný súd (Súd prvého stupňa), proti negatívnym

25) T-76/02, Rozsudok Súdu prvého stupňa zo dňa 17. septembra 2003.

26) Darkness at the break of noon. The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents, Common Market Law Review 43, s. 773.

27) Vec sa zaoberá rozhodnutím Komisie Európskych spoločenstiev zo dňa 26. marca 2002, ktorým sa nadácii IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH zamietla prístup k niektorým dokumentom, ktoré Komisia dostala od Spolkovej republiky Nemecka v priebehu konania, ktoré sa skončilo tým, že Komisia vydala priaznivé stanovisko k realizácii priemyselného projektu na území chránenej Smernicou Rady 92/43/EHS zo dňa 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín.

28) Vec T-168/02 IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH proti Komisii Európskych spoločenstiev, ods. 54-56.

29) Vec C-64/05 P / Švédske kráľovstvo proti Komisii Európskych spoločenstiev zo dňa 18. decembra 2007.

rozhodnutiam Európskej komisie týkalo uplatňovania článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001. Generálny advokát vo svojom stanovisku konštatoval nasledovné:

- a) Článok 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 ani vyhlásenie č. 35 Amsterdamskej zmluvy „*neponúka jasné, jednoznačné potvrdenie práva veta pre členské štáty*“.
- b) Predmetné ustanovenie je súčasťou právneho kontextu poznačenou vôľou posilniť transparentnosť práce EÚ a jej inštitúcií. Prístup k dokumentom inštitúcií sa stal subjektívnym právom udeleným so zavedením článku 255 Amsterdamskej zmluvy (v súčasnosti článku 15 Zmluvy o fungovaní EÚ) a článku 42 Charty základných práv. Všetky obmedzenia sprevádzajúce toto právo sa preto musia vysvetľovať reštriktívne.
- c) Uznatie bezvýhradného práva veta pre členské štáty v otázke zverejňovania dokumentov inštitúciami, ktoré inštitúciám oznamujú, by príliš vážne porušovalo právo na prístup k dokumentom a transparentnosť rozhodovacieho procesu Únie, ktoré má toto právo podporovať. Opak by mohol vyústiť do nie veľmi správneho znovuzavedenia autorského pravidla, ktoré prestalo platiť po tom, ako sa nariadením zrušil bývalý kódex pravidiel.
- d) Generálny advokát uzatvára svoj názor tým, že interpretácia nariadenia Všeobecným súdom (Súdom prvého stupňa), podľa ktorej sa členskému štátu udeľuje právo veta proti zverejňovaniu dokumentov pochádzajúcich od neho inštitúciou, je chybou. Podľa jeho názoru „*inštitúcia nemusí splniť požiadavku na nezverejnenie založenú na konkrétnej potrebe zachovania dôvernosti zakotvenej vo vnútroštátnom práve, ak je presvedčená, že si to vyžaduje transparentnosť rozhodovacieho procesu Spoločenstva*.“

Súdny dvor EÚ v rámci odvolacieho konania vo veci C-64/05 P „*Švédske kráľovstvo proti Európskej komisii*“ vyniesol 18. decembra 2007 rozsudok, v ktorom konštatuje, že Všeobecný súd (Súd prvého stupňa) sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, a to tým, že odmietnutie poskytnutia predchádzajúceho súhlasu so zverejnením dokumentu zo strany členského štátu na základe článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 nemusí byť odôvodnené a má sa považovať, bez ohľadu na neexistenciu odôvodnenia, za príkaz voči predmetnej inštitúcii nezverejniť dokument.³⁰⁾ Rozhodnutie Komisie zo dňa 26. marca 2002 zamietajúce IFAW prístup k určitým dokumentom, ktoré Komisia získala od členského štátu, sa preto zakladá na chybnnej interpretácii článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001, podľa ktorého členský štát môže podľa uvedeného ustanovenia svojvoľne a bez akýchkoľvek podmienok namietat proti zverejneniu dokumentu pochádzajúceho od neho bez toho, aby bol v súvislosti so svojou námietkou povinný uviesť výnimočné dôvody uvedené v článku 4 ods. 1 až 3 nariadenia č. 1049/2001 alebo ju odôvodniť.³¹⁾ Členský štát má podľa článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 právo namietat proti zverejneniu dokumentov, ktoré pochádzajú od neho, iba na základe uvedených výnimiek, pričom musí v tejto súvislosti riadne odôvodniť svoje stanovisko. Navyše, inštitúcia, ktorá dostane žiadosť o prístup k dokumentu, sa musí ubezpečiť, že dôvody predkladané členským štátom existujú a odvoláva sa na ne v rozhodnutí o zamietnutí.³²⁾ Tento rozsudok konečne vniesol viac svetla do interpretácie tohto veľmi diskutovaného článku 4 ods. 5 nariadenia č. 1049/2001 a mohol by byť dobrým zdrojom inšpirácie pri revízii uvedeného nariadenia.

30) Vec C-64/05 P / Švédske kráľovstvo proti Komisii Európskych spoločenstiev a ďalším, ods. 95.

31) Vec C-64/05 P / Švédske kráľovstvo proti Komisii Európskych spoločenstiev a ďalším, ods. 98.

32) Vec C-64/05 P / Švédske kráľovstvo proti Komisii Európskych spoločenstiev a ďalším, ods. 99.

3. Postup uplatňovaný pri sprístupňovaní informácií a dokumentov orgánmi EÚ

Sprístupnenie informácie a dokumentu oprávnenej osobe zo strany inštitúcie a orgánu EÚ podlieha nasledovnému postupu, ktorý pozostáva z týchto etáp, resp. fáz:

- a) podanie žiadosti žiadateľom príslušnej inštitúcii, orgánu, úradu alebo agentúre EÚ, ktorá má požadovanú informáciu k dispozícii,
- b) zaevidovanie a spracovanie žiadosti inštitúciou a orgánom EÚ,
- c) sprístupnenie požadovaného dokumentu a informácie žiadateľovi alebo zamietnutie žiadosti inštitúciou a orgánom EÚ,
- d) podanie opakovanej žiadosti žiadateľom v prípade úplného alebo čiastočného zamietnutia žiadosti alebo nesprístupnenia požadovaného dokumentu v stanovenej lehote.

a) Žiadosti o prístup k dokumentu sa podávajú akoukoľvek písomnou formou vrátane elektronickej formy v niektorom úradných jazykov Únie a dostatočne presným spôsobom, aby orgán EÚ mohol dokument identifikovať. Žiadateľ nie je povinný uviesť dôvod svojej žiadosti. Súd prvého stupňa v nedávnom rozsudku nariadil, že z článku 6 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001, podľa ktorého žiadateľ nie je povinný uviesť dôvod svojej žiadosti, vyplýva, že žiadosť o prístup sa musí vybaviť bez ohľadu na osobu, ktorá podala žiadosť.³³⁾ Ak žiadosť nie je dostatočne presná, orgán EÚ požiada žiadateľa, aby žiadosť spresnil, a žiadateľovi pri tom pomôže napríklad poskytnutím informácií o používaní verejných registrov dokumentov. V prípade žiadosti týkajúcej sa veľmi dlhého dokumentu alebo veľkého počtu dokumentov sa môže orgán so žiadateľom v súlade s článkom 6 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001 neformálne poradiť s cieľom nájsť vhodné riešenie. Orgány EÚ poskytnú pomoc a informácie občanom o tom, ako a kde sa žiadosti o prístup k dokumentom môžu podať.

Všeobecný súd (Súd prvého stupňa) v právnej veci T-2/03 *Verein für Konsumenteninformation proti Európskej komisii*³⁴⁾ rozhodol tak, že čiastočný prístup k dokumentu sa zamietol z dôvodu neúmernej administratívnej práce (administratívnej záťaže), ktorú by so sebou prinieslo preskúmanie požadovaných dokumentov. Článok 6 nariadenia č. 1049/2001 obsahuje skutočnosť, že „sa orgán môže so žiadateľom neformálne poradiť s cieľom nájsť vhodné riešenie“, ale neobsahuje ustanovenie na úplné zamietnutie, iba vo výnimočných prípadoch a za výnimočných podmienok. Článok 6 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001, podľa názoru Súdu prvého stupňa, odzrkadľuje potrebu „zladovať záujmy žiadateľa so záujmami dobrej administratívy“. Výnimka týkajúca sa administratívnej záťaže však nie je zahrnutá v nariadení č. 1049/2001 a nič nenúti inštitúciu, aby sa odchýlila od pravidla, ktorým sa ustanovuje právo na čiastočný prístup. Podľa judikatúry teda samotná skutočnosť, že žiadosť o prístup sa týka veľkého počtu dokumentov, nezabavuje inštitúcie povinnosti vykonať konkrétne preskúmanie dokumentov. Súd ďalej uviedol, že vo výnimočných prípadoch, v ktorých by administratívna záťaž, ktorú predstavuje konkrétne a individuálne preskúmanie dokumentov, presiahla primerane požadovanú mieru, môže byť výnimka z povinnosti preskúmať dokumenty prípustná. Inštitúcie však musia prešetriť všetky ostatné prípadné možnosti, aby obmedzili svoju pracovnú

33) Rozsudok súdu prvého stupňa *Franchet a Byk proti Komisii*, spojené prípady T-391/03 a T-70/04, zo dňa 6. júla 2006, v odseku 82.

34) Rozsudok Súdu prvého stupňa *Verein für Konsumenteninformation proti Komisii*, T-2/03, zo dňa 13. apríla 2005.

záťaž a vyhovelí aspoň časti žiadosti žiadateľa. Vynára sa otázka, či treba judikatúru Súdneho dvora EÚ o administratívnej záťaži pochádzajúcu z čias pred prijatím nariadenia zapracovať do nariadenia č. 1049/2001.

b) Žiadosť o prístup k dokumentu sa bezodkladne spracuje. Potvrdenie o jej prijatí sa pošle žiadateľovi.

c) Orgán EÚ do 15 pracovných dní od zaevidovania žiadosti buď povolí prístup k požadovanému dokumentu a v danej lehote zabezpečí prístup, alebo písomne oznámi dôvody úplného alebo čiastočného zamietnutia žiadosti a informuje žiadateľa o jeho práve podať opakovanú žiadosť.

V prípade povolenia prístupu má žiadateľ prístup k dokumentom buď priamo na mieste nahliadnutím do nich, alebo obdrží ich kópiu vrátane elektronickej kópie v prípade jej dostupnosti podľa toho, ktorý spôsob žiadateľ uprednostní. Náklady na vyhotovenie kópie a na poštovné je možné vyúčtovať žiadateľovi. Tento poplatok nesmie prekročiť skutočné náklady na vyhotovenie a odoslanie kópií. Nahliadanie na mieste, kópie menej ako 20 strán formátu A4 a priamy prístup v elektronickej forme alebo prostredníctvom registra sú bezplatné. Ak dokument už bol uvoľnený na zverejnenie príslušným orgánom a je žiadateľovi ľahko prístupný, orgán si môže splniť svoju povinnosť poskytnúť prístup k dokumentom tak, že žiadateľa informuje o tom, ako môže požadovaný dokument získať. Dokumenty sa poskytnú v existujúcej verzii a formáte (vrátane elektronickej formy alebo iného alternatívneho formátu, ako je Braillovo písmo, zväčšená tlač alebo záznam na páske) presne podľa želania žiadateľa.

V prípade úplného alebo čiastočného zamietnutia žiadosti môže žiadateľ do 15 pracovných dní od obdržania odpovede od orgánu EÚ podať opakovanú žiadosť s požiadavkou, aby orgán prehodnotil svoje stanovisko. Ak sa orgánu EÚ nepodari odpovedať v stanovenej lehote, žiadateľ má nárok podať opakovanú žiadosť.

d) V prípade podania opakovanej žiadosti sa táto žiadosť bezodkladne spracuje. Orgán EÚ do 15 pracovných dní od zaevidovania takejto žiadosti buď povolí prístup k požadovanému dokumentu a v danej lehote poskytne prístup, alebo písomne oznámi dôvody úplného alebo čiastočného zamietnutia žiadosti. V prípade úplného alebo čiastočného zamietnutia žiadosti orgán EÚ informuje žiadateľa o opravných prostriedkoch, ktoré má k dispozícii, a to začatie súdneho konania proti orgánu EÚ a/alebo sťažnosť ombudsmanovi v súlade s podmienkami stanovenými v článkoch 228³⁵⁾ a 263³⁶⁾ Zmluvy o fungovaní

35) Článok 228 Zmluvy o fungovaní EÚ „Európsky ombudsman volený Európskym parlamentom je oprávnený prijímať od občanov únie alebo od fyzických či právnických osôb s bydliskom alebo zaregistrovaným sídlom v členskom štáte sťažnosti týkajúce sa prípadov nesprávneho úradného postupu inštitúcií, orgánov, úradov alebo agentúr Únie s výnimkou Súdneho dvora Európskej únie pri výkone jeho súdnych funkcií. Prešetruje tieto sťažnosti a podáva o nich správy.“

36) Článok 263 Zmluvy o fungovaní EÚ „Súdny dvor Európskej únie preskúmava zákonnosť legislatívnych aktov, aktov Rady, Komisie a Európskej centrálnej banky okrem odporúčaní a stanovísk a preskúmava aj zákonnosť aktov Európskeho parlamentu a Európskej rady, ktoré majú právne účinky vo vzťahu k tretím stranám. Tiež preskúmava zákonnosť aktov orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie, ktoré zakladajú právne účinky voči tretím stranám. Na tento účel má právomoc rozhodovať o žalobách podávaných členskými štátmi, Európskym parlamentom, Radou alebo Komisiou z dôvodu nedostatku právomoci, porušenia podstatných procesných predpisov, porušenia zmlúv alebo akéhokoľvek právneho pravidla týkajúceho sa ich uplatňovania alebo zneužitia právomocí. Akákoľvek fyzická alebo právnická osoba môže za podmienok ustanovených v prvom a druhom odseku podať žalobu proti aktom, ktoré sú jej určené alebo ktoré sa jej priamo a osobne týkajú, ako aj voči regulačným aktom, ktoré sa jej priamo týkajú a nevyžadujú vykonávacie opatrenia.“

EÚ. Ak sa orgánu EÚ nepodari odpovedať na žiadosť v stanovenej lehote, považuje sa to za zápornú odpoveď a podľa príslušných ustanovení Zmluvy o fungovaní EÚ má žiadateľ nárok začať súdne konanie proti orgánu a/alebo podať sťažnosť ombudsmanovi.

Zaobchádzanie s citlivými dokumentmi

Na citlivé dokumenty, ako sú definované v článku 9 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001, sa vzťahuje osobitné zaobchádzanie v súlade s týmto článkom. Citlivými dokumentmi sa rozumejú dokumenty pochádzajúce z orgánov EÚ alebo z agentúr nimi založených, z členských štátov, tretích krajín alebo medzinárodných organizácií, ktoré sú v súlade s pravidlami príslušného orgánu klasifikované ako „TOP SECRET“, „SECRET“ alebo „CONFIDENTIEL“ a ktoré chránia základné záujmy Európskej únie alebo jedného alebo viacerých jej členských štátov v oblasti, na ktorú sa vzťahuje výnimka uvedená v článku 4 ods. 1 písm. a) nariadenia, predovšetkým verejná bezpečnosť, obrana a vojenské veci.

Žiadosti o prístup k citlivým dokumentom môžu v súlade s vyššie uvedeným postupom spracovávať iba osoby, ktoré majú právo oboznamovať sa s týmito dokumentmi. Tieto osoby zároveň posúdia, ktoré odkazy na citlivé dokumenty je možné uviesť vo verejnom registri. Citlivé dokumenty sa môžu zaznamenať v registri alebo uvoľniť na uverejnenie iba so súhlasom ich pôvodcu. Orgán EÚ, ktorý sa rozhodne odmietnuť prístup k citlivému dokumentu, uvedie dôvody tohto svojho rozhodnutia takým spôsobom, ktorý nepoškodí chránené záujmy. Členské štáty sú povinné rovnako prijať príslušné opatrenia, ktorými sa zabezpečí, že pri spracovávaní žiadostí o prístup k citlivým dokumentom sa budú rešpektovať vyššie uvedené princípy.

Súdny dvor EÚ sa v prípade *Sison proti Rade*³⁷⁾ zaoberal tým, ako predkladať odôvodnenia na nezverejňovanie citlivých dokumentov, t. j. špeciálne zaobchádzanie vyjadrené v článku 9 nariadenia č. 1049/2001. Napríklad v boji proti terorizmu by odvolanie sa na bezpečnosť verejnosti, verejný záujem (zainteresovanie tretieho štátu) a každý odkaz na obsah dokumentu mohol negovať účel výnimky, o ktorú sa opiera. Rada EÚ odoprela prístup k zápisom, na základe ktorých bol žalobca (p. Sison) zaradený do zoznamu osôb podliehajúcich zmrazeniu finančných prostriedkov a iných finančných a hospodárskych zdrojov, odvolávajúc sa na čl. 4 ods. 1 písm. a) prvej a tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001. Rada EÚ sa vyjadrila jednak, že „*sprístupnenie týchto zápisov, ako i informácií držaných orgánmi členských štátov, ktoré bojujú proti terorizmu, by umožnilo osobám, skupinám a subjektom, ktoré sú predmetom týchto informácií, narušiť činnosti vedené týmito orgánmi a viedlo by k vážnemu porušeniu verejného záujmu, čo sa týka verejnej bezpečnosti*“. Okrem toho by podľa Rady EÚ „*sprístupnenie dotýčnych informácií viedlo taktiež k porušeniu ochrany verejného záujmu, čo sa týka medzinárodných vzťahov, lebo akcie vedené v rámci boja proti terorizmu zahŕňajú rovnako orgány tretích štátov*“. Rada EÚ odoprela čiastočný prístup k týmto informáciám z dôvodu, že boli „v celom rozsahu zahrnuté do uvedených výnimiek“. Rada EÚ ďalej odoprela oznámiť totožnosť členských štátov, ktoré poskytli relevantné informácie, a oznámila, že „*orgán[y], ktoré sú pôvodcami predmetných informácií, po konzultácii*

37) C-266/05 P, Odvolanie proti rozsudku Súdu prvého stupňa (druhá komora) z 26. apríla 2005, *Sison/Rada* (spojené veci T-110/03, T-150/03 a T-405/03), ktorým Súd prvého stupňa zamietol žalobu o zrušenie rozhodnutia Rady, ktorým bola zamietnutá žiadosť odvolateľa o prístup k niektorým dokumentom, ktoré viedli Radu k prijatiu rozhodnutia 2002/848/ES vykonávajúceho článok 2 ods. 3 nariadenia (ES) č. 2580/2001 o určitých obmedzujúcich opatreniach zameraných proti určitým osobám a subjektom s cieľom boja proti terorizmu a zrušujúce rozhodnutie 2002/460/ES (Ú. v. ES L 295, s. 12) (Ú. v. EÚ 2000 L 295, s. 12), Ú. v. EÚ C 82/4 zo 14. 4. 2007, s. 4.

podľa čl. 9 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001 odoprel[i] sprístupnenie žiadanej informácie“.

Pokiaľ orgán odoprie prístup k dokumentom požadovaným na základe nariadenia č. 1049/2001, musí v každom konkrétnom prípade na základe informácií, ktorými disponuje, preukázať, že dokumenty, ku ktorým je požadovaný prístup, skutočne spadajú pod výnimky stanovené v uvedenom nariadení. Prislúcha mu teda poskytnúť odôvodnenie umožňujúce porozumieť a overiť jednak, či požadovaný dokument je skutočne dotknutý oblasťou stanovenou uvedenou výnimkou, a jednak, či je potreba ochrany ohľadom tejto výnimky skutočná. Môže byť viac menej nemožné uviesť dôvody odôvodňujúce dôvernosť každého dokumentu bez toho, aby bol sprístupnený obsah tohto dokumentu, a teda výnimka zbavená svojho základného účelu. Z toho vyplýva, že v takejto situácii skutočnosť, že sa toto odôvodnenie zdá byť stručné a stereotypné, nepredstavuje samo osebe nedostatok odôvodnenia, pretože nebráni pochopeniu ani overeniu odôvodnenia dotknutého orgánu.

Zaobchádzanie s citlivými dokumentmi bolo v skutočnosti veľmi dôležité počas rokovaní o nariadení č. 1049/2001. V tejto súvislosti je potrebné spomenúť aj tzv. *Solanovo rozhodnutie* z roku 2000, ktoré umožnilo, že informácie klasifikované ako citlivé treba chrániť pred rozšírením. Toto je kompromis, ktorý sa dosiahol v nariadení č. 1049/2001, ktoré sa vzťahuje na všetky dokumenty bez ohľadu na druh, ale stanovuje konkrétne procedurálne pravidlá na zaobchádzanie s tzv. citlivými dokumentmi spolu s požiadavkou na dôkladné preskúmanie požadovaného dokumentu. Súd prvého stupňa bol spokojný s dôvodmi na zamietnutie prístupu uskutočnené Radou EÚ, ktoré sa odvolávalo na citlivosť dokumentov a na skutočnosť, že autori príslušných dokumentov boli proti zverejňovaniu ich identity. Táto interpretácia by však mohla vytvoriť nebezpečnú situáciu, v ktorej by dokument obsahujúci citlivé výrazy, ako je „*terorizmus*“ či „*zainteresovanie tretieho štátu*“, automaticky viedol k vylúčeniu prístupu verejnosti.³⁸⁾

■ Záver

Cieľom nariadenia č. 1049/2001 je zvyšovanie otvorenosti Európskej únie. Nariadenie č. 1049/2001 kvalitne definovalo zásady a obmedzenia práva na informácie. Nariadenie č. 1049/2001 je v platnosti už niekoľko rokov. Inštitúcie EÚ majú skúsenosti s implementáciou nariadenia č. 1049/2001 a súdy EÚ podali v niekoľkých vyššie uvedených rozsudkoch jeho výklad. Aj keď je počet prípadov predložených na Súd prvého stupňa (Všeobecný súd) veľmi obmedzený v porovnaní s počtom žiadostí o prístup, Súdny dvor EÚ v sérii nedávnych rozsudkov objasnil niektoré ustanovenia nariadenia č. 1049/2001 a najmä rozsah pôsobnosti niektorých z výnimiek z práva na prístup k dokumentom. Táto skutočnosť výrazne prispela k zlepšeniu uplatňovania existujúcich predpisov. Súdy EÚ v rámci svojej činnosti v uvedenej oblasti potvrdili svoju judikatúru v nasledujúcich bodoch:

- a) príliš všeobecné odôvodnenie zamietnutia, ktoré vedie k vyradeniu celej kategórie dokumentov, nestačí samo osebe na odôvodnenie uplatnenia výnimky,
- b) inštitúcia musí dokázať, že v konkrétnom prípade existuje riziko ujmy, pričom toto riziko by malo byť rozumne predvídateľné a nie čisto hypotetické,

38) Darkness at the break of noon. The case law on Regulation No. 1049/2001 on access to documents, Common Market Law Review 43, s. 756.

- c) pokiaľ ide o činnosti „*legislatívneho*“ charakteru, judikatúra Súdu prvého stupňa (Všeobecného súdu) nadväzuje na judikatúru Súdneho dvora EÚ vo veci *Turco*.

Každý dokument by sa mal konkrétne a jednotlivo preskúmať, ale interpretácia Súdneho dvora v prípade výnimiek vyňala určitú kategóriu dokumentov z dôvodu právneho poradenstva, citlivých dokumentov administratívnej záťaže (dokonca aj keď to nie je výslovne uvedené v nariadení č. 1049/2001) z práva na prístup k tomuto dokumentu. Možnosť poskytnúť aspoň čiastočný prístup je často obmedzená, dokumenty pochádzajúce z členského štátu podliehajú akémusi vetu, ale povinnosť inštitúcií predkladať podstatné dôvody je veľmi obmedzená. Prístup k informáciám a dokumentom by mal byť veľkorysejší. Právna veda na základe uplatňovania nariadenia č. 1049/2001 ukazuje, že existuje jasná a reálna potreba na jeho revíziu. Začlenenie ustálenej judikatúry do nového právneho predpisu by poskytlo obyvateľom vyššiu právnu zrozumiteľnosť a inštitúciám lepšie usmernenie pri vybavovaní žiadostí o prístup. Vzhľadom na skúsenosti získané s vykonávaním nariadenia č. 1049/2001, judikatúru Všeobecného súdu (Súdu prvého stupňa) a Súdneho dvora EÚ a nedávny vývoj, pokiaľ ide o transparentnosť v európskych inštitúciách, je vhodné zvážiť zmeny a doplnenia systému prístupu verejnosti k dokumentom, pokiaľ ide o zlepšenie prístupu k registrom a priameho prístupu k dokumentom, lepšie všeobecné informovanie verejnosti o činnostiach európskych inštitúcií, objasnenie právneho rámca a dosiahnutie správnej rovnováhy medzi právom verejnosti na informácie a ochranou oprávnených verejných a súkromných záujmov. S uvedenou revíziou súvisí aj prijatie Zelené knihy – prístup verejnosti k dokumentom inštitúcií EÚ zo dňa 18. apríla 2007 Európskou komisiou. Európsky parlament vyzval totiž v rezolúcii prijatej 4. apríla 2006 Komisiu, aby predložila návrhy na zmenu a doplnenie nariadenia. Zelená kniha pozostáva z dvoch hlavných častí: Prvá časť obsahuje analýzu implementácie nariadenia č. 1049/2001 a zhmutie relevantnej judikatúry európskych súdov. V druhej časti Komisia predkladá návrhy na zlepšenie súčasného systému. Nový návrh nariadenia Komisie (KOM (2008) 229 v konečnom znení), ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 1049/2001, potvrdzuje jej záväzok zvýšiť mieru transparentnosti práce európskych inštitúcií, zlepšiť prístup európskych občanov k dokumentom a reagovať na vyvíjajúcu sa judikatúru Súdneho dvora EÚ. V návrhu Komisia kladie väčší dôraz na aktívne šírenie informácií a na zosúladenie nariadenia s predpismi o prístupe k informáciám o životnom prostredí podľa Aarhuského dohovoru. Návrh Európskej komisie na zmenu a doplnenie nariadenia č. 1049/2001 nebol do dnešného dňa prijatý, pretože Európsky parlament hlasovanie o legislatívnom uznesení odložil. Návrh na zmenu a doplnenie nariadenia č. 1049/2001 sa doteraz nachádza vo fáze prvého čítania.

Summary

The goal of this article is to analyze and approach the rights of EU citizens to obtain information, i.e. to seek, receive and populate information and ideas and access to the documents of institutions and bodies in the European Union in the sense of Court of justice's jurisdiction. The article is divided into three main chapters. In the first chapter is described the foundation of legislation rights to information and access to the documents of institutions and bodies at European Union level, next the persons authorized to request information, entities to disclose information and documents and the scope of this right, respectively obligations. In the second chapter are described exemptions from the duty of EU institutions and bodies to provide information and access to documents and interpretation of certain exceptions by EU Court of Justice. The third chapter is examined the process of accessing information and documents by the EU authorities. In conclusion,

current legislation and jurisdiction of the EU courts in the area of accessing information and documents are evaluated as well as the need of partial revision of the legislation in respect of certain deficiencies resulting from previous applications of regulations No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents and from jurisdiction of EU Court of Justice.

Zoznam použitej literatúry:

- [1] D. Chalmers, A. Tomkins, *European Union Public Law*, Cambridge University Press, r. 2008, ISBN 978-0-521-70902-6.
- [2] TICHÝ, L. – ARNOLD, R. et al.: *Evropské právo*, 3. vydanie. Praha: C. H. Beck 2006, ISBN 80-7179-430-9.
- [3] Zmluva o Európskej únii.
- [4] Zmluva o fungovaní Európskej únii.
- [5] Nariadenie č. 1049/2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie.
- [6] Zelená kniha – Prístup verejnosti k dokumentom inštitúcií EÚ zo dňa 18. 4. 2007.
- [7] Výročné správy Európskeho parlamentu o prístupe k dokumentom EÚ.
- [8] Rozsudky Súdneho dvora a Súdu prvého stupňa (Všeobecného súdu):
T-2/03, Rozsudok Súdu prvého stupňa zo dňa 13. apríla 2005, *Verein für Konsumenteninformation proti Komisii* Európskych spoločenstiev,
C-64/05 P *Švédske kráľovstvo proti Komisii* Európskych spoločenstiev a ďalším,
T-168/02 *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds GmbH proti Komisii* Európskych spoločenstiev,
T-194/04 *Bavarian Lager* T-194/04 zo dňa 8. novembra 2007,
C-345/06 *Gottfried Heinrich* zo dňa 10. marca 2009,
C-39/05 P a C-52/05 P *Turco* zo dňa 29. novembra 2007,
C-266/05 P, Odvolanie proti rozsudku Súdu prvého stupňa zo dňa 26. apríla 2005, *Sison/Rada* (spojené veci T-110/03, T-150/03 a T-405/03),
T-494/08 až T-500/08 a T-509/08 *Ryanair proti Európskej komisii* zo dňa 10. decembra 2010.
- [9] Internetové zdroje – stránky: www.euractiv.sk, www.europa.eu, www.europskaunia.sk, www.foreign.gov.sk

Ján Grman, advokát

interný doktorand na ústave medzinárodného a európskeho práva,
Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola
grman.jan@gmail.com

Špecifiká odhaľovania korupcie

Several particularities of detection of a corruption

▼ Marcela Tóthová

Kľúčové slová:

korupcia, spôsob spáchania a utajovania, typické stopy, korupčný vzťah, subjekty korupčného vzťahu, metodiky odhaľovania korupcie

Key words:

corruption, secrecy and committed manner, typical traces, corrupt relationship, operators corrupt relationship methodology of detecting corruption

Osobitosti korupčnej kriminality

Korupcia predstavuje jeden z najaktuálnejších a zároveň aj najvážnejších problémov súčasnej spoločnosti. Túto skutočnosť odôvodňujú nielen sofistikované formy a spôsoby páchania a utajovania korupčnej kriminality, v ktorých svoje uplatnenie nachádzajú najmodernejšie informačné a komunikačné technológie, ale taktiež aj osobitosti typických kriminalistických stôp, osobitosti korupčného vzťahu, aktuálna trestnoprávna úprava postihu korupcie a vysoká miera latencie. Navyše, korupciu už nemožno považovať výhradne za problém verejnej sféry, pretože ako taká už prenikla do všetkých vrstiev, sfér a oblastí života spoločnosti, nevynímajúc sféru súkromnú. Rozšírenie objektu korupčných trestných činov pôvodne zo sféry verejnej aj na súkromnú je plne v súlade s cieľmi zakotvenými v dokumentoch Rady Európy, konkrétne v Trestnoprávnom dohovore o korupcii a oboch projektoch Octopus. Všetky tieto skutočnosti výrazným spôsobom determinujú a komplikujú proces odhaľovania korupčnej kriminality vzhľadom na potrebu využitia ofenzívnych, špecifických prostriedkov a opatrení, ktoré sú odlišné od prostriedkov a opatrení, ktoré sú využívané na účely odhaľovania i dokazovania ostatných druhov kriminality. Zvolené prostriedky musia byť prispôsobené nielen oblastiam výskytu korupcie, ale aj všetkým ostatným osobitostiam, ktoré korupčná kriminalita vykazuje. Aj na základe tohto možno korupčnú kriminalitu považovať za samostatný druh kriminality.

Korupcia ako druh kriminality zahŕňa celý rad foriem a spôsobov konaní, ktoré sa vyznačujú vysokou variabilitou. Dá sa povedať, že prirodzeným následkom každej zmeny spoločenského života sú aj nové spôsoby a formy páchania, ako aj utajovania korupcie. Ich podstatou je, že určitý subjekt (korumpovaný) získava neoprávnenú výhodu/-y predovšetkým pomocou zneužitia svojho spoločenského postavenia v prospech iného konkrétneho subjektu (korumpujúceho) a spravidla na úkor iných subjektov. Práve týmto spôsobom korupčná kriminalita ohrozuje základy demokratického a právneho štátu. Proces odhaľovania korupcie výrazne determinujú:

- špecifiká spôsobu spáchania, ako aj špecifiká utajovania korupčného konania (špecifiká modusu operandi korupčnej trestnej činnosti),
- osobitosti korupčného vzťahu a právnej úpravy postihu korupcie,
- osobitné stopy (pamäťové, materiálne) a
- vysoká miera latencie.

Spôsoby páchania korupčnej trestnej činnosti a s nimi priamo súvisiace *spôsoby jej utajovania* sú veľmi špecifické. Korupčné trestné činy sú páchané profesionálne, sofistikovane a v konkrétnej oblasti erudovanými osobami, ktoré disponujú potrebnou rozhodovacou právomocou. S viacerými typológiami páchatel'ov korupčnej kriminality podľa rôznych kritérií sa stretávame v nemeckej odbornej literatúre.

Spôsob spáchania sa realizuje vo forme dohody, ktorá má v absolútnej väčšine prípadov ústnu formu, žiaden zo zúčastnených subjektov nemá záujem na tom, aby existovali o tejto dohode akékoľvek písomné dôkazy. K uzatváraniu dohôd spravidla dochádza v súkromí, často v uzavretých priestoroch domov, bytov či kancelárií a len za osobnej prítomnosti nevyhnutných osôb, teda bez akýchkoľvek ďalších osôb (svedkov). Práve absenciu písomných dôkazov, ako aj svedkov možno zaradiť k najčastejším formám utajovania korupčnej trestnej činnosti. Veľmi problematické z hľadiska odhaľovania korupcie a dokazovania naplnenia subjektívnej stránky trestného činu sú prípady, kedy sa korupčné konanie realizuje bez využitia prostriedkov verbálnej komunikácie výlučne na základe posunkov a náznakov. Poskytované plnenia sú s cieľom ich utajenia kryté najrôznejšími legálnymi legendami v podobe darovania, sponzorských darov či ústretových služieb. Bezhotovostné prevody sa realizujú na účty tretích osôb či firiem v zahraničných bankách a ich pobočkách, dochádza k viacnásobným prevodom, rušeniu účtov a opätovnému zakladaniu nových, k investovaniu a celkovo k rýchlemu rozptylu peňažných prostriedkov. V mnohých prípadoch je dokonca veľmi problematické preukázať nelegálnosť finančných operácií a pôvod prostriedkov v korupčnej trestnej činnosti. „Rozšíreným spôsobom utajovania, predovšetkým po odhalení trestného činu korupcie, sú rôzne spôsoby ovplyvňovania svedkov (zastrašovanie, podplácanie, vydieranie)“.¹⁾ Spôsoby páchania korupčnej kriminality sú výrazne ovplyvnené oblasťou výskytu korupcie. Za základný spôsob páchania korupčnej kriminality sa považuje konanie, ktoré naplňa znaky jednotlivých skutkových podstát korupčných trestných činov, tak ako sú obsiahnuté v III. diele VIII. hlavy osobitnej časti Trestného zákona (zákon č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov, ďalej len „TZ“). Ide teda o konanie spočívajúce v:

- a) prijímaní, žiadaní úplatku alebo v prijatí alebo žiadaní takéhoto prísľubu (trestný čin prijímania úplatku podľa ustanovení § 328 až 331 TZ),
- b) sľúbení, ponúknutí alebo poskytnutí úplatku (trestný čin podplácania podľa ustanovení § 332 až 335 TZ) a
- c) nepriamej korupcie v podobe nepriameho prijímania úplatku a taktiež nepriameho podplácania podľa ustanovenia § 336 TZ.

Špecifický spôsob páchania korupčných trestných činov je ovplyvnený aj *osobitosťami korupčného vzťahu*, postavením subjektov v ňom, ako aj *aktuálnou trestnoprávnou úpravou postihu korupcie*. Ako uvádza Baláž a Jalč,²⁾ korupčný vzťah je primárne vzťahom viacčlenným. Okrem základných subjektov, korumpovaného a korumpujúceho, môžu byť na tejto trestnej činnosti zúčastnené aj iné osoby. Môže ísť o sprostredkovateľa alebo aj o prípad nepriamej korupcie. Pri úvahách o trestnej zodpovednosti sprostredkovateľa je veľmi dôležité poznanie, či sprostredkovateľ vedel o podstate konania medzi hlavnými subjektmi korupčného vzťahu, alebo bol ovplyvnený krycou legendou tak, že

1) Viktoryová, J., Bango, D. a kol.: Vyšetrovanie vybraných druhov trestných činov. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2007, s. 320.

2) Baláž, P., Jalč, A.: Spoločensko-právna ochrana pred korupciou. Bratislava: Vydavateľstvo Trnavskej univerzity, Veda – Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2006, s. 28 – 30.

o tejto podstate vedieť nemohol. Špecifikom korupčného vzťahu je, že v ňom nie je možné personifikovať poškodeného, resp. obeť tohto trestného činu. Korupcia ako taká má povahu konkrétnej dohody (výmenného obchodu), ktorá je výhodná pre obe zúčastnené strany. Žiadna z nich nie je z trestnoprávneho hľadiska korupciou dotknutá a aj z toho dôvodu žiaden zo zúčastnených subjektov tiež nemá záujem na odhalení korupčného konania. Poškodeným z korupčných trestných činov môžu byť tretie osoby rozdielne od základných subjektov korupčného vzťahu v podobe poškodených na úkor neoprávnene zvýhodnených či uprednostnených na základe korupčnej dohody. Vo všeobecnosti je však poškodeným štát a spoločnosť ako celok.

Korupčný vzťah je veľmi významne determinovaný aj povahou aktuálnej trestnoprávnej úpravy postihu korupcie. V zmysle nej je na základe skutkových podstát korupčných trestných činov, ktoré sú z hľadiska konania postavené na princípe zrkadlového obrazu, možné rovnako postihovať nielen subjekt, ktorý sľúbi, poskytne či ponúkne úplatok (korumpujúci), ale aj subjekt, ktorý tento úplatok prijme, žiada alebo si ho dá sľúbiť (korumpovaný). Každý zo zúčastnených subjektov je teda potenciálne obvineným z trestného činu vrátane sprostredkovateľa za predpokladu, že vedel o podstate vzťahu korumpujúceho a korumpovaného. Aj vzhľadom na túto povahu aktuálnej trestnoprávnej úpravy postihu korupcie majú všetky zo zúčastnených subjektov záujem na dôslednom a dlhodobom utajení korupčnej dohody.

Všetky tieto skutočnosti majú za následok značnú dôkaznú núdzu. *Typickými stopami korupčnej kriminality* sú stopy pamäťové, teda stopy, ktoré v podobe vnemu získala konkrétna osoba na základe vnímania korupčnej udalosti vlastnými zmyslami a je schopná ich reprodukovať. Ide však o druh stôp, ktoré sú do veľkej miery závislé od objektívnych i subjektívnych faktorov vnímania. Podliehajú taktiež časovému vplyvu, ako aj zdravotnému stavu nositeľa, pričom každý z týchto faktorov môže mať za následok nejasnosť, nepamätanie si detailov či zabudnutie. Pamäťové stopy ako také nie sú verejne prístupné a ostávajú len vo vedomí ich nositeľa. Ak si tento neželá a odmieta ich reprodukciu, ostávajú ďalej neprístupné a po smrti nositeľa aj trvalo stratené. Dôležitú úlohu tu pritom zohráva záujem na utajovaní korupčnej dohody, ako aj osobitosti korupčného vzťahu a trestnoprávneho postihu korupcie. Ojedinele sa stretávame s materiálnymi stopami v podobe listinných dôkazov preukazujúcich korupčný skutok. Častejšie ide o veci a listiny, ktoré boli ako úplatok poskytnuté, alebo veci a listiny, ktoré s úplatkom súvisia alebo sa naň vzťahujú.

Špecifické spôsoby páchania korupčnej kriminality, s nimi súvisiace spôsoby jej utajovania, ako aj povaha právnej úpravy postihu korupcie majú za následok *vyšokú mieru latencie korupčnej trestnej činnosti*. Práve latentnosť korupcie neumožňuje vykonávať jej odhaľovanie priamo v čase prípravy či páchania a neumožňuje sústrediť sa na konkrétne podmienky a okolnosti páchania. V procese odhaľovania, ale aj dokazovania korupčnej trestnej činnosti je veľmi náročné získať potrebné informácie, ako aj dôkazy pre náležité zistenie skutkového stavu, čo so sebou nevyhnutne prináša potrebu využívania nových ofenzívnejších metód.

Teoreticko-metodologické východiská odhaľovania korupcie

Špecifickosť modusu operandi korupčnej trestnej činnosti odvodená od špecifickosti korupčných trestných činov, jej dôsledné utajovanie, vysoká miera latencie a osobitosti typických stôp odôvodňujú využívanie špecifických metód v procese odhaľovania korupčnej kriminality. Ide o metódy, ktoré sa prirodzene vzhľadom na vyššie popísané

špecifiká odlišujú od metód, ktoré sú využívané na účely odhaľovania zvyšných druhov kriminality.

Pojem odhaľovanie sa vzťahuje na latentnú (skrytú) časť kriminality, o ktorej sa príslušné orgány činné v trestnom konaní nedozvedeli, pretože im nebola oznámená, a poznatky o nej nezískali ani na základe vlastnej činnosti. Ide pritom o náročnú činnosť, ktorá musí byť vykonávaná na základe a v medziach zákona. Základom odhaľovania korupčnej kriminality je operatívno-pátracia činnosť. V zmysle ustanovenia § 38a ods. 1 zákona o Policajnom zbore (zákon č. 171/1993 Z. z. v znení neskorších predpisov, ďalej len „zákon o PZ“) ide o systém spravidla utajených spravodajských opatrení vykonávaných Policajným zborom na účely predchádzania, zamedzovania, odhaľovania a dokumentovania trestnej činnosti a zisťovania jej páchatel'ov, zabezpečovania ochrany určených osôb a strážených objektov, technicky chránených objektov, zabezpečovania a poskytovania ochrany a pomoci ohrozenému svedkovi a chránenému svedkovi, ochrany štátnej hranice a vypátrania osôb a vecí. Z pohľadu odhaľovania korupčnej trestnej činnosti má teda operatívno-pátracia činnosť nezastupiteľné postavenie a význam, pretože jedným z jej hlavných cieľov je odhaľovanie trestných činov ako takých vrátane trestných činov korupčných a následne aj zisťovanie ich páchatel'ov.

Okrem základných všeobecne využiteľných prostriedkov a prostriedkov špeciálnych, ktoré majú policajno-bezpečnostný charakter, sa v rámci operatívno-pátracej činnosti využívajú aj prostriedky špecifické, ktoré možno klasifikovať v závislosti od toho, na účely akého zákona sú využívané.³⁾ Do úvahy prichádza ich využitie na účely:

- a) zákona o PZ, v zmysle ktorého ide v súlade s ustanovením § 39 o sledovanie osôb a vecí, monitorovanie osôb a dopravných prostriedkov, o kontrolovanú dodávku, kriminálne spravodajstvo, používanie krycích dokladov, nástrahovú a zabezpečovaciu techniku, ako aj o využívanie osôb konajúcich v prospech Policajného zboru, objekty a miesta používané pod legendou a o predstieraný prevod vecí;
- b) Trestného poriadku (zákon č. 301/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov, ďalej len „TP“) ide o informačno-technické prostriedky,⁴⁾ ako aj o prostriedky operatívno-pátracej činnosti,⁵⁾ ktoré sa v trestnoprávnej teórii označujú ako „trestno-procesné inštitúty“;⁶⁾
- c) zákona o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov (zákon č. 166/2003 Z. z. v znení neskorších právnych predpisov), podľa ktorého v zmysle ustanovenia § 2 ide o *informačno-technické prostriedky (najmä elektrotechnické, rádiotechnické, fototechnické, optické, mechanické,*

3) Lisoň, M., Polák, P.: Taktické aspekty aplikácie prostriedkov pri napĺňaní účelu operatívno-pátracej činnosti. In *Kriminalistika* 2/2008.

4) Za informačno-technické prostriedky sa v zmysle ustanovenia § 10 ods. 21 TP považujú elektrotechnické, rádiotechnické, fototechnické, optické, mechanické, chemické a iné technické prostriedky a zariadenia alebo ich súbory použité utajovaným spôsobom pri odpočúvaní a zázname prevádzky v elektronických komunikačných sieťach, obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamoch alebo pri vyhľadávaní, otváraní a skúmaní zásielok, ak sa ich použitím zasahuje do základných ľudských práv a slobôd.

5) Za prostriedky operatívno-pátracej činnosti sa v zmysle ustanovenia 10 ods. 22 TP považujú kontrolovaná dodávka, zámena obsahu zásielok, agent, predstieraný prevod, sledovanie osôb a vecí.

6) Nesnídal, J.: *Neodvratnosť trestného postihu a operatívne pátraciu činnosť*. Praha: Kriminalistický ústav VB, 1989, s. 102.

chemické a iné technické prostriedky a zariadenia alebo ich súbory používané utajovaným spôsobom).

Podstatou odhaľovania korupčnej trestnej činnosti je komplexná, aktívna a systematická činnosť smerujúca k získaniu pôvodne neznámych informácií, ktoré charakterizujú policajne relevantnú udalosť. Cieľom odhaľovania korupcie je zistiť, že došlo k takejto trestnej činnosti (aj keď nebola zjavná) a odhaliť jej páchatel'ov (ak neboli doposiaľ známi).

Na účely odhaľovania korupčnej trestnej činnosti sú využívané viaceré, obsahovo rôznorodé kriminalistické metodiky, ktorých využitie je viazané:⁷⁾

- a) na prijatie podnetu o korupčnej trestnej činnosti alebo
- b) na zistenie indikátorov relevantnej udalosti.

Odhaľovanie korupcie pritom môže prebiehať paralelne s vyšetrovaním (skrátенým vyšetrovaním) alebo môžu tieto postupy na seba nadväzovať, prípadne sa prelínať.

Odhaľovanie korupcie realizované integrovane do trestného konania

Odhaľovanie korupčnej kriminality sa v tomto prípade realizuje až po tom, čo orgány činné v trestnom konaní prijali obsahovo i formálne adekvátny podnet týkajúci sa trestnej činnosti. „Pod pojmom podnet rozumieme komplex informácií vyvolávajúcich odôvodnené podozrenie zo vzniku kriminalisticky relevantnej udalosti, ktoré je prijemca podnetu povinný prijať, analyzovať a kvalifikovaným spôsobom sa s ním vysporiadať.“⁸⁾ Ide o podnety vo forme trestných oznámení, ktorých obsah nasvedčuje skutočnostiam, že je pripravovaný, páchaný alebo bol už spáchaný korupčný trestný čin. Na základe takehoto podania je po dôslednom vyhodnotení relevantných informácií v zákonnej lehote možné začať trestné stíhanie, prípadne spoločne s ním aj vzniesť obvinenie voči konkrétnej osobe. V tomto prípade sa všetky aktivity príslušných orgánov realizujú a odvíjajú od poznatkov oznamovateľa, ktorý je osobou pochádzajúcou z prostredia mimo Policajného zboru. V trestnoprávnej teórii sa stretávame s viacerými kritériami členenia podnetov v závislosti od subjektu, ktorý podnet podal, od miery jeho účasti na korupčnom konaní a taktiež v závislosti od spôsobu, akým sa subjekt podávajúci podnet dozvedel o korupčnom konaní. Veľmi často ide o trestné oznámenia od občanov, ktorí boli sami požiadaní o poskytnutie úplatku, alebo o občanov, ktorí boli svedkami korupčného trestného činu. Relevantné podnety však môžu pochádzať aj od najrôznejších kontrolných orgánov, ktoré sú ex lege vybavené kontrolnou právomocou vo vzťahu ku konkrétnym orgánom štátnej správy.

V prípade, ak podané trestné oznámenie nie je úplné (nevyplyvajú z neho všetky skutočnosti, ktoré sú dôležité pre rozhodnutie), príslušné orgány sú oprávnené doplniť toto podanie výsluchom oznamovateľa, prípadne si môžu vyžiadať aj potrebné písomné podklady. V každom prípade však musia postupovať tak, aby bolo možné o trestnom oznámení rozhodnúť v lehote do 30 dní od jeho prijatia. Postup príslušných orgánov činných v trestnom konaní po prijatí trestného oznámenia ešte pred začatím trestného stíhania a následne prijatie vhodného rozhodnutia upravujú ustanovenia § 196 až 198 TP.

Na základe obsahovo i formálne adekvátneho podania začína proces preverovania. Tento integrovaný postup odhaľovania korupcie v trestnom konaní je typický tým, že na

7) Augustín, P.: Korupcia. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2008, s. 88 – 89.

8) Bango, D., Lisoň, M.: Korupcia a osobitosti jej odhaľovania. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2001, s. 48.

účely odhaľovania korupcie môžu byť už aj v tejto fáze trestného konania využité jednotlivé informačno-technické prostriedky, ako aj prostriedky operatívno-pátracej činnosti. Právnym základnom postupov, ktoré sa realizujú v tejto fáze, sú jednak ustanovenia TP, ako aj ustanovenia zákona o PZ.

Odhaľovanie realizované nezávisle na trestnom konaní

Odhaľovanie korupčnej kriminality sa realizuje nielen na základe podnetov, ale aj nezávisle od nich, a to na základe tzv. indikátorov korupčného správania sa. Ide o postup, ktorý sa uskutočňuje nezávisle na trestom konaní a tvorí súčasť širšej stratégie odhaľovania korupcie.⁹⁾ Je preň charakteristické, že ešte neprebiehajú žiadne iné šetrenia, z ktorých by vyplynulo dôvodné podozrenie z korupčnej trestnej činnosti, keďže jej prejavy sú latentné.

Záujem a následne aj aktivity páchateľov nielen korupčnej trestnej činnosti smerujú k utajeniu a skrytiu tohto konania, ako aj k vytvoreniu prekážok pre jeho odhalenie. Ide o celý komplex úkonov, ktoré vo svojom súhrne vytvárajú modus operandi trestného činu, vrátane predchádzajúcich úkonov vo forme prípravy a následných úkonov v podobe utajovania korupčného konania. V zmysle ustanovenia § 38a zákona o PZ má činnosť príslušníkov tohto zboru smerovať nielen k odhaľovaniu, ale taktiež aj k zamedzovaniu a eliminácii trestnej činnosti a všetkých aktivít, ktoré sú s nimi spojené. Príslušníkom Policajného zboru je tak stanovená povinnosť získať a vyhodnocovať informácie charakteristické pre operatívnu situáciu a tieto poznatky následne aj využívať pri odhaľovaní a dokazovaní korupčných trestných činov. V procese odhaľovania korupcie majú teda nezastupiteľné miesto poznatky získané z vlastnej činnosti príslušníkov polície. V tejto súvislosti možno spomenúť aj jednu z trestnoprávných zásad, a sice zásadu legality, v zmysle ktorej je prokurátor povinný stíhať všetky trestné činy, o ktorých sa dozvie, a to v akomkoľvek štádiu.

Príprava, páchanie, ale aj spáchanie korupčného trestného činu sa v spoločnosti prejavuje určitými príznakmi (indikátormi), ktoré sú však v prostredí zakódované. „Pod pojmom indikátor rozumieme určité symptómy (príznaky, signály) vyvolávajúce (nasvedčujúce) podozrenie, že utajovaným spôsobom vznikla, respektíve prebieha korupčná trestná činnosť.“¹⁰⁾ Ako také obsahujú však len potenciálne, základné a čiastkové informácie o kriminalisticky relevantnej udalosti. Cieľom činnosti príslušníkov Policajného zboru ako subjektu poznávania je zistiť a podchytiť tento prvý signál (indikátor), čo si vyžaduje dôkladnú znalosť prostredia v bežnej situácii. Ich úlohou následne je získať ďalšie informácie na účely preverenia hodnovernosti, na účely potvrdenia alebo vyvrátenia podozrenia vrátane informácií naplňajúcich jednotlivé znaky skutkových podstat korupčných trestných činov. Týmto postupom, v ktorom sú bohato využívané prostriedky operatívno-pátracej činnosti, sa z potenciálnej a čiastkovej informácie získavaním faktov o nej stáva informácia aktuálna, reálna a komplexná. Význam operatívno-pátracej činnosti možno v tomto smere považovať za nezastupiteľný, lebo práve prostredníctvom nej je možné získať informácie na účely vytvárania rozsiahlych informačných databáz, ktoré umožňujú neodkladnú reakciu a prijímanie adekvátnych opatrení a rozhodnutí.

Informačný aspekt aplikácie odhaľovania sa odvíja nielen od charakteristiky indikátora, ale aj od povahy zdroja, z ktorého sa informácie získali. Typicky ide o prostredie a objekty

9) Bango, D.: Odhaľovanie a dokumentovanie korupcie. In *Odhaľovanie a vyšetrovanie korupcie*. Zborník študijných materiálov pre inovačné kurzy ďalšieho vzdelávania. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2001, s. 56.

v ňom pôsobiace, povahu tohto pôsobenia a zmeny na objektoch pôsobenia, ako aj objektoch pôsobiacich, ktoré sú jeho výsledkom. Indikátory korupčného konania možno členiť podľa viacerých kritérií, predovšetkým podľa zdroja informácií, podľa hodnovernosti, podľa oblasti páchania korupcie, podľa lokalizácie v prostredí a tiež podľa vzťahu k spoločenskému či pracovnému postaveniu páchatel'a. V každom prípade svojou povahou predstavujú odchýlky od bežnej situácie, ktoré sú ako následky protiprávneho alebo spoločensky nezvyčajného konania spôsobilé vzbudiť záujem.

Sústavu indikátorov nasvedčujúcich skutočnosti, že konkrétny subjekt sa aktívne zúčastňuje, resp. zúčastňoval korupčného vzťahu, možno členiť na štyri základné skupiny:¹¹⁾

- a) skupina, ktorá charakterizuje životný štýl korumpovaného – korumpujúceho subjektu,
- b) skupina charakterizujúca finančné možnosti subjektu,
- c) skupina charakterizujúca aktíva subjektu,
- d) skupina, ktorá charakterizuje konkrétne aktivity subjektu.

Do skupiny charakterizujúcej životný štýl korumpovaného – korumpujúceho subjektu možno zaradiť nákladný a príjmom nezodpovedajúci spôsob života, náhlu zmenu životného štýlu, sociálno-patologické javy v podobe rôznych závislostí, ako aj charakterové problémy, kontakty s podsvetím či neobvyklú veľkorysosť zo strany podnikateľov či sponzorov.

Skupina charakterizujúca finančné možnosti subjektu je často označovaná za externý dôkaz o finančných možnostiach, resp. schopnostiach. Zaraďuje sa sem predovšetkým životná úroveň subjektu prezentovaná na verejnosti v rozpore s potenciálnymi a možnými príjmami.

Tretia skupina charakterizujúca aktíva subjektu vyjadruje celkovú hodnotu vlastníctva, ktorého pôvod je potrebné odhaľovať. Zaraďujeme sem indikátory, ktoré svojim obsahom tvoria predmet bankového, daňového alebo obchodného tajomstva.

Štvrtá skupina, ktorá charakterizuje konkrétne aktivity subjektu, zahŕňa činnosti v oblasti ekonomiky, nevhodným spôsobom vedené účtovníctvo a účtovné záznamy, zahraničné aktivity v oblastiach tzv. daňových rajov, ponuku bezplatných či výhodných služieb, nákup nadštandardných darčiekov, nákup nehnuteľností a cenín v zahraničí a podobne.

Zisťovanie indikátorov korupčnej trestnej činnosti môže byť ovplyvnené nielen objektívnymi faktormi, ktoré nie je možné ovplyvniť (okolnosti a podmienky vzniku indikátorov), ale aj faktormi subjektívnymi, ktoré príslušníci Policajného zboru ovplyvniť môžu (faktory ovplyvňujúce taktiku odhaľovania). Individuálne postupy, ako aj ich vzájomné kombinácie, ktoré sú využívané pri zisťovaní indikátorov, sú závislé od toho, či sa indikátory zisťujú „v prostredí, kde je možné dôvodne predpokladať, že sa trestná činnosť pácha, alebo v prostredí, kde sa vyskytuje potenciálny páchatel'“. ¹²⁾

Zber informácií možno charakterizovať ako cieľavedomú, v súlade so zákonom vykonávanú, systematickú, kontinuálnu činnosť, ktorej cieľom je získanie informácií o tom, že

10) Chmelík, J. a kol.: Pozornosť, úplatek a korupcie. Praha: Linde a.s., 2003, s.118.

11) Augustín, P.: Korupcia. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2008, s. 101 – 102.

12) Bango, D., Lisoň, M.: Korupcia a osobitosti jej odhaľovania. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2001, s. 63.

je pripravovaná, páchaná alebo bola spáchaná korupčná trestná činnosť. Práve na základe tohto postupu je možné zvoliť účinný a efektívny postup odhaľovania a dokazovania.

Proces odhaľovania by mal v každom prípade začínať zberom informácií z najbližších interných zdrojov vo forme databáz jednotlivých služieb polície. Ide o informácie o zvýšenom výskyte trestných činov na úrovni územných celkov, informácie o taktických znakoch vzťahujúcich sa na modus operandi, informácie o zmenách týchto kategórií zaznamenaných za určité obdobie a ďalšie. Za externé zdroje informácií možno považovať predovšetkým spravodajské služby, mimorezortné služby, občanov, neštátne orgány a organizácie, NKÚ a iné informačné zdroje podobnej povahy.

Získané informácie je potrebné triediť, spracovávať, vzájomne porovnávať a interpretovať z hľadiska ich významu, dôležitosti, vzhľadom na ich informačnú hodnotu a následne ich na budúce účely aj dôkladne archivovať. Finálnym krokom, na základe ktorého sa formulujú ďalšie rozhodnutia, je operatívne vyhodnotenie informácií. V rámci neho, v prípade potvrdenia a preukázania podozrenia, môžu byť informované príslušné orgány činné v trestnom konaní na účely začatia trestného stíhania, vznesenia obvinenia a ďalšieho postupu.

■ Záver

Všeobecne možno konštatovať, že proces odhaľovania korupcie je výrazne determinovaný špecifikami, ktoré sa odvodzujú od povahy a od osobitostí korupčnej trestnej činnosti.

Základným predpokladom úspešného odhaľovania korupčnej trestnej činnosti je cieľavedomý, systémový a komplexný prístup k tejto činnosti, ktorý sa musí prejavovať v rámci celej metodiky odhaľovania korupcie. Ide pritom o zložitú sústavu úkonov, ktoré majú svoju vnútornú štruktúru a ktoré sú vo vzájomnej vonkajšej i vnútornej interakcii. Svojou povahou ide o špecifické úkony, ktoré musia byť prispôsobené a musia zohľadňovať celý rad špecifik vzťahujúcich sa na odhaľovanie korupčnej kriminality. Vysoká miera latencie, ako aj spoločenskej nebezpečnosti týchto trestných činov taktiež odôvodňuje požiadavku rýchlosti a operatívnosti zvolených postupov. Podstata tejto činnosti je tvorená členitým a svojou povahou osobitným komplexom operatívno-pátracej činnosti, ktorá je zameraná na zisťovanie a následné pracovanie s neznámymi informáciami, ktoré charakterizujú pripravovanú, páchanú alebo už spáchanú korupčnú udalosť (dej, proces, jav).

■ Summary

The present article deals with the several particularities of detection on a corruption, which significantly determine the process of detecting corrupt crime. Specifies the ways to deal with the commission and concealment corrupt crime, the forensic footprint than typical and a high degree of latency of this type of crime. I concentrate on the particularities of a corrupt relationship, operators who are interested in it as well as the nature of the current criminal prosecution of corruption matter. Analyzing the theoretical and methodological basis of detection of corruption and operative-investigative activity, which is the basis of this detection. Briefly deals with the procedure for the detection of corruption initiative (integrated into criminal justice) and exposing corruption on the basis of survey indicators of the corruption crime (regardless of criminal proceedings). Characterize and describe indicators of acts of corruption and corruption detection methodology based on them.

Zoznam použitej literatúry:

- [1] Augustín, P.: Korupcia. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2008, ISBN 978-80-8054-453-9.
- [2] Baláž, P., Jalč, A.: Spoločensko-právna ochrana pred korupciou. Bratislava: Vydavateľstvo Trnavskej univerzity, Veda – Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2006.
- [3] Bango, D.: Odhaľovanie a dokumentovanie korupcie. In Odhaľovanie a vyšetrovanie korupcie. Zborník študijných materiálov pre inovačné kurzy ďalšieho vzdelávania. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2001.
- [4] Bango, D., Lisoň, M.: Korupcia a osobitosti jej odhaľovania. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2001.
- [5] Chmelík, J. a kol.: Pozornosť, úplatek a korupcie. Praha: Linde a. s., 2003.
- [6] Lisoň, M., Polák, P.: Taktické aspekty aplikácie prostriedkov pri napĺňaní účelu operatívno-pátracej činnosti. In Kriminalistika 2/2008, ISSN 1210-9150.
- [7] Nesnídal, J.: Neodvratnosť trestného postihu a operatívne pátraciu činnosť. Praha: Kriminalistický ústav VB, 1989.
- [8] Viktorová, J., Bango, D. a kol.: Vyšetrovanie vybraných druhov trestných činov. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2007, ISBN 978-80-8054-416-4.
- [9] Trestný zákon (zákon č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov).
- [10] Trestný poriadok (zákon č. 301/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov).
- [11] Zákon o Policajnom zbore (zákon č. 171/1993 Z. z. v znení neskorších predpisov).

JUDr. Marcela Tóthová, interná doktorandka

*Ústav verejného práva, Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, Tomášikova 20, 820 01 Bratislava
marcela.tothova26@gmail.com*

Priame zahraničné investície ako oblasť výlučnej právomoci Európskej únie

European Union's Exclusive Competence on Foreign Direct Investment

Andrej Karpat

Kľúčové slová:

výlučná právomoc EÚ, priame zahraničné investície, spoločná obchodná politika, Lisabonská zmluva, právo EÚ

Key words:

European Union's Exclusive Competence, Foreign Direct Investment, Common Commercial Policy, Treaty of Lisbon, EU law

1. Úvod

Dňa 1. decembra 2009 vstúpila do platnosti Lisabonská zmluva, ktorou sa zmenila a doplnila Zmluva o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“) a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva (ďalej len „ZES“). Práve názov poslednej menovanej zmluvy bol pozmenený na Zmluvu o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“), keďže na základe Lisabonskej zmluvy sa Európska únia (ďalej len „EÚ“ alebo „Únia“) stala právnym nástupcom Európskeho spoločenstva a nahradila ho. Článok 3 ZFEÚ vymenúva výlučné právomoci EÚ, v ktorých len Únia môže vykonávať legislatívnu činnosť, resp. prijímať právne záväzné akty.¹⁾ V týchto oblastiach môžu konať členské štáty iba v prípade, ak ich na to splnomocní Únia alebo ak prijímajú legislatívne normy na vykonanie aktov Únie. Medzi tieto výlučné právomoci patrí na základe čl. 3 ods. 1 písm. e) ZFEÚ aj spoločná obchodná politika. Tento pojem zahŕňa v zmysle čl. 207 ods. 1 ZFEÚ aj priame zahraničné investície, ktoré doplnila do pôvodného článku 133 ZES práve Lisabonská zmluva.²⁾ Ochrana takéhoto druhu investícií pritom tradične náležala štátom, ktoré sa jednak formou akceptovania a uplatňovania diplomatickej ochrany, ako aj postupným uzatváraním stále väčšieho množstva bilaterálnych a multilaterálnych dohôd podieľali na vytváraní systému ochrany práv zahraničných investorov medzinárodným právom. Čo teda znamená zahrnutie priamych zahraničných investícií pod spoločnú obchodnú politiku EÚ? A aké sú hranice výkonu tejto právomoci? Práve na tieto otázky sa pokúsi článok dať čiastočnú odpoveď.

2. Vymedzenie pojmu priamej zahraničnej investície

Na úvod je potrebné vymedziť pojem priame zahraničné investície (*Foreign Direct Investment*). Ide pritom o ekonomický výraz, ktorý sa pravidelne vyskytuje v medzinárodnoprávných dokumentoch. Napriek tomu, že sa všetky výrazy v základných znakoch

1) Zoznam výlučných právomoci EÚ bol doplnený čl. 2b Lisabonskej zmluvy (resp. čl. 3 konsolidovaného znenia Zmluvy o fungovaní EÚ).

2) Priame zahraničné investície boli doplnené do spoločnej obchodnej politiky čl. 188c Lisabonskej zmluvy (resp. čl. 207 konsolidovaného znenia Zmluvy o fungovaní EÚ).

zhodujú, neexistuje jednotná všeobecne záväzná definícia tohto pojmu. Často sa v literatúre spomína definícia Medzinárodného menového fondu (*International Monetary Fund*), podľa ktorého ide o takýto druh investície vždy vtedy, ak určitá osoba (priamy investor) nadobudne kapitálovú účasť na podniku v tretej krajine (priama investícia), pričom investor sleduje dlhodobé záujmy a má skutočnú možnosť ovplyvniť vedenie podniku podstatným spôsobom.³⁾ S cieľom zabezpečiť konzistentnosť a porovnateľnosť štatistik určuje definícia Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (*Organization for Economic Cooperation and Development*) desaťpercentné vlastníctvo akcií ako záväzný indikátor možnosti významným spôsobom ovplyvniť vedenie podniku.⁴⁾ Na rozdiel od takéhoto druhu investícií nemá investor pri portfóliových investíciách možnosť sa výraznejším spôsobom spolupodieľať na vedení podniku a ako jediný zásadný cieľ sleduje zhodnotenie svojich finančných prostriedkov cez kapitálový výnos.

Keďže cieľom tohto článku je analyzovať priame zahraničné investície v zmysle Zmluvy o fungovaní EÚ, zaujímavá je otázka možnosti vymedzenia tohto pojmu na základe prameňov práva EÚ. Samotná Zmluva síce spomína výraz priame zahraničné investície v čl. 64 ods. 1 a 2, čl. 206, ako aj v čl. 207 ods. 1 a 4, napriek tomu však neponúka legálnu definíciu tohto pojmu. Čo sa týka prameňov sekundárneho práva EÚ, smernica č. 88/361/EHS, ktorá rieši otázky uplatnenia slobody voľného pohybu kapitálu a platieb, definuje v prílohe I vo vysvetľujúcich poznámkach pojem priame investície ako „investície všetkých druhov, ktoré boli vykonané fyzickými osobami alebo obchodnými, priemyselnými alebo finančnými podnikmi a ktoré slúžia na vytvorenie a udržanie trvalých a priamych prepojení medzi osobou poskytujúcou kapitál a podnikateľom alebo podnikom, ktorému sa kapitál poskytuje na účely vykonávania jeho hospodárskej činnosti“.⁵⁾ Z uvedeného jasne vyplýva, že sa tento pojem má chápať v čo najširšom zmysle. Napriek neskoršej rozsiahlej novej úprave tejto slobody v primárnom práve Európskeho spoločenstva sa Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „SDEÚ“) pravidelne pri výklade pojmu voľný pohyb kapitálu odvoláva na príslušnú smernicu.⁶⁾ V prílohe k smernici sú okrem toho uvedené aj príklady takýchto priamych investícií.⁷⁾ Nikde však nie je uvedená hranica, pri ktorej ešte je možné alebo už nie je možné hovoriť o podstatnom vplyve investora na vedenie podniku. Túto hranicu je možné konkretizovať predovšetkým na základe judikatúry SDEÚ, ale aj nepriamo na základe niektorých sekundárnych právnych aktov EÚ.

3) International Monetary Fund: *Balance of payments compilation guide*. Washington, DC, 1995 (bod č. 682) Dostupné na internete: > <http://www.imf.org/external/pubs/ft/bopcg/1995/bopcg.pdf> < [stránka naposledy navštívená 2011-01-08].

4) Organization for Economic Cooperation and Development: *Glossary of Foreign Direct Investment terms and definitions*. (str. 7 – 8) Dostupné na internete: > <http://www.oecd.org/dataoecd/56/1/2487495.pdf> < [stránka naposledy navštívená 2011-01-08].

5) Prvá veta vysvetľujúcich poznámok v prílohe I. Smernice Rady z 24.6.1988, ktorou sa vykonáva článok 67 zmluvy (88/361/EHS).

6) Napr. spojené prípady C-163/94, C-165/94 a C-250/94, *Criminal proceedings against Sanz de Lera and others*, 14.12.1995, Zb. s. I-4821 alebo prípad C-222/97, *Trummer and Mayer*, 16.03.1999, Zb. s. I-1661.

7) Príloha I. Smernice Rady z 24.6.1988, ktorou sa vykonáva článok 67 zmluvy (88/361/EHS): „1. Zakladanie a rozširovanie pobočiek alebo podnikov, ktoré patria výlučne osobe poskytujúcej kapitál, a úplné nadobúdanie existujúcich podnikov. 2. Spoluúčasť na nových alebo existujúcich podnikoch so zreteľom na nadväzovanie alebo udržiavanie trvalých hospodárskych prepojení. 3. Dlhodobé pôžičky s cieľom vytvoriť alebo zachovať trvalé hospodárske prepojenie. 4. Reinvestícia ziskov s cieľom udržať trvalé hospodárske prepojenie.“

Zaujímavý je v tejto súvislosti obsah smernice č. 90/435/EHS. Táto v záujme zabezpečenia spoločného systému zdaňovania uplatniteľnom v prípade materských a dcérskych spoločností rôznych členských štátov určovala výšku minimálneho vlastníctva podielov materskou spoločnosťou na 25 percent.⁸⁾ Neskôr došlo schválením smernice č. 2003/123/ES k postupnému zníženiu tejto hranice najprv na 20, neskôr 15 a nakoniec 10 percent,⁹⁾ pričom Európsky parlament požadoval zníženie dokonca až na 5 percent.¹⁰⁾ Napriek tomu, že v súčasnosti neexistuje v práve EÚ norma, ktorá by priamo určovala taký minimálny podiel na spoločnosti, pri ktorom sa ešte predpokladá možnosť podstatného vplyvu na jej rozhodnutia a tým ani jasné vymedzenie pojmu priamej investície, je možné uvažovať o analogickej aplikácii ustanovení smerníc o minimálnej výške podielu materskej na dcérskej spoločnosti a následne uplatniť spomínanú 10-percentnú hranicu.

Ďalším dôležitým prameňom práva EÚ pre určenie výšky účasti na podniku, ktorá by umožňovala investorovi ovplyvniť jeho vedenie podstatným spôsobom, je judikatúra SDEÚ. Ten sa zatiaľ vo svojich rozhodnutiach nevyjadril k existencii určitej záväznej hranice, ktorá by bola dosť vysoká na to, aby automaticky indikovala možnosť kontroly, alebo by bola taká nízka, že by automaticky znamenala vylúčenie možnosti kontroly spoločnosti. Z rozhodnutia v prípade *Lasertec* každopádne vyplýva, že v prípade 25-percentného podielu na podniku je možné predpokladať, že investor má skutočnú možnosť ovplyvniť jej vedenie podstatným spôsobom.¹¹⁾ V zmysle judikatúry SDEÚ je samotná výška podielu vždy iba indíciou pre skutočnú kontrolu spoločnosti. Tá je daná len za predpokladu, že tento podiel umožňuje investorovi „bud' na základe ustanovení vnútroštátnej právnej úpravy..., alebo iným spôsobom ... účinne sa zúčastniť na riadení tejto spoločnosti alebo jej kontrole“.¹²⁾ Takýto spôsob vymedzenia oblasti s výlučnou právomocou Únie, ktorá je v konkrétnom prípade viazaná na posúdenie vplyvu investora na vedenie podniku, sa však javí pre praktický výkon tejto právomoci ako veľmi obmedzujúci a problematický. Takto nejasne stanovené kritérium, ktorého splnenie v každom individuálnom prípade podlieha preskúmaniu, spôsobuje v tomto prípade nemalé problémy pri vymedzení hraníc právomoci Únie. Z uvedeného dôvodu sa ako výhodnejšie javí záväzné stanovenie presnej hranice, ktorá by automaticky indikovala možnosť kontroly spoločnosti, ako to je napríklad aj v prípade definície priamej zahraničnej investície Organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, ktorá, ako už bolo vyššie spomenuté, k tomuto kroku pristúpila z dôvodu zabezpečenia konzistentnosti a porovnateľnosti štatistik.

Na základe čl. 207 ods. 1 v spojení s čl. 3 ods. 1 písm. e) ZFEÚ patrí oblasť priamych zahraničných investícií medzi výlučné právomoci Únie. Na opačnej strane, znenie

8) Čl. 3 ods. 1 písm. a) Smernice Rady z 23. 7. 1990 o spoločnom systéme zdaňovania uplatniteľnom v prípade materských a dcérskych spoločností rôznych členských štátov (90/435/EHS).

9) V zmysle čl. 1 ods. 3 Smernice Rady z 22. 12. 2003, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 90/435/EHS o spoločnom systéme zdanenia uplatniteľnom v prípade materských a dcérskych spoločností rôznych členských štátov (2003/123/ES), sa táto hranica znížila najskôr na 20 percent [písm. a)], od 1. 1. 2007 na 15 percent [písm. b)] a nakoniec od 1. 1. 2009 až na 10 percent [písm. c)].

10) Legislatívne rozhodnutie Európskeho parlamentu zo 16. 12. 2003 k návrhu smernice Rady, ktorou sa má zmeniť smernica 90/435/EHS o spoločnom systéme zdanenia uplatniteľnom v prípade materských a dcérskych spoločností rôznych členských štátov (KOM(2003)462 – C5-0427/2003 – 2003/0179(CNS)).

11) C-492/04, *Lasertec Gesellschaft für Stanzformen mbH p. Finanzamt Emmendingen*, 10. 5. 2007, Zb. s. I-11753 (bod 4. 24).

12) C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, 12. 12. 2006, Zb. s. I-2107 (bod 182).

ustanovení Zmluvy o fungovaní EÚ jednoznačne nepripúšťa zahrnutie portfóliových investícií do spoločnej obchodnej politiky. Na základe viacerých prameňov práva je možné vymedziť znaky, ktorými môžeme rozlíšiť spomenuté dve formy investovania. Podmienka možnosti efektívneho ovplyvnenia riadenia a kontroly podniku v prípade priamych investícií však môže spôsobiť pre výkon právomoci Úniou značné problémy. Táto situácia prináša so sebou mnohé nežiaduce dôsledky. Okrem toho, že môže v určitých situáciách vytvárať právnu neistotu, má aj dosah na schopnosť Únie efektívne konať na medzinárodnej scéne. V súčasnosti predstavujú bilaterálne investičné dohody (*Bilateral Investment Treaties*) najvýznamnejší spôsob ochrany zahraničných investícií, pričom nie je dôvod predpokladať, že sa na tejto situácii v najbližších rokoch niečo zmení. Keďže tieto v štandardnom prípade upravujú tak priame, ako aj portfóliové zahraničné investície, bude schopnosť Únie samostatne uzatvárať investičné dohody s tretími krajinami v rámci výkonu jej vonkajšej právomoci značne obmedzená. V prípade záujmu uzavrieť štandardnú bilaterálnu investičnú dohodu by musela Únia konať spolu s členskými štátmi a uzavrieť s treťou krajinou tzv. zmiešanú dohodu.¹³⁾ Takýto postup však nezodpovedá cieľom, ktoré boli sledované začlenením priamych zahraničných investícií do spoločnej obchodnej politiky a tým medzi výlučné právomoci Únie. Nenaplnená tak zostáva predstava o skutočne silnej pozícii Únie na medzinárodnej scéne pri vyjednávaní obsahu investičných dohôd s tretími krajinami.

Obmedzenie právomoci Únie vyplývajúce z čl. 207 ods. 1 ZFEÚ

Napriek zahrnutiu priamych zahraničných investícií medzi spoločnú obchodnú politiku a tým medzi výlučné právomoci Únie je potrebné skúmať, či samotné ustanovenia Zmluvy o fungovaní EÚ neobsahujú určité obmedzenia pre výkon tejto kompetencie.

V rámci gramatického (resp. jazykového) výkladu anglickej verzie čl. 207 ods. 1 ZFEÚ sa primárne vynára otázka, či táto právomoc nie je obmedzená iba na obchodné aspekty priamych zahraničných investícií, keďže relevantná časť uvedeného ustanovenia znie nasledovne: „*commercial aspects of intellectual property, foreign direct investment*“. Keďže sú všetky autentické jazykové verzie Zmluvy o fungovaní EÚ rovnako záväzné, je potrebné pri výklade jednotlivých ustanovení aj všetky zohľadniť. S prihliadnutím na jazykový výklad predmetného ustanovenia v slovenskom jazyku je odpoveď na túto otázku jednoznačná, keďže znenie tohto článku hovorí o spoločnej obchodnej politike, ktorá vychádza z jednotných zásad vo vzťahu „k obchodným aspektom duševného vlastníctva, priamym zahraničným investíciám“. K rovnakému záveru dospeli niektorí autori pri analýze tohto ustanovenia anglickej verzie textu Zmluvy o fungovaní EÚ z dôvodu absencie spojenia, ako je napr. „*as well as of*“ (tzn. „ako aj z“), ktoré nie je uvedené pred pojmom priame zahraničné investície.¹⁴⁾ Z uvedeného vyplýva, že sa v článku 207 ods. 1 ZFEÚ uvedené obmedzenie na obchodné aspekty vzťahuje výlučne na oblasť duševného vlastníctva.

Rovnako je ale možné v rámci systematického výkladu uvažovať na základe samotnej štruktúry Zmluvy o fungovaní EÚ, ktorá zahŕňa priame zahraničné investície v rámci hlavy II piatej časti pod spoločnú obchodnú politiku EÚ, o obmedzení právomoci Únie len na obchodné aspekty takéhoto druhu investícií. S prihliadnutím na teleologický a historický výklad Lisabonskou zmluvou zrevidovaných ustanovení Zmluvy o fungovaní EÚ o spoločnej obchodnej politike, do ktorých bola doplnená zmienka o priamych zahraničných

13) Tietje, Ch.: *Die Außenwirtschaftsverfassung der EU nach dem Vertrag von Lissabon*. Halle: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg Verlag, 2009, str. 16.

14) Bungenberg M., Griebel J., Hindelang S. (ed.): *European Yearbook of International Economic Law*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 2011, str. 52.

investíciách, nie je však možné s takýmto názorom súhlasiť. Z argumentácie Európskej komisie vyplýva, že cieľom zahrnutia priamych zahraničných investícií k právomociam Únie bolo predovšetkým posilnenie vyjednávacjej pozície Európskej únie ako účastníka rokovaní o obsahu bilaterálnych a multilaterálnych investičných dohôd, pričom by táto pozícia mala byť výrazne silnejšia ako postavenie jednotlivých členských štátov.¹⁵⁾ Týmto spôsobom sa má zabezpečiť významné postavenie Únie pri vyjednávaní multilaterálnej investičnej dohody v prípade novej iniciatívy v rámci Svetovej obchodnej organizácie (ďalej len „WTO“), prípadne inej medzivládnej organizácie. Napriek opakovaným snahám dohodnúť sa na obsahu takejto dohody boli tieto doposiaľ vždy neúspešné.¹⁶⁾ Na opačnej strane sú ďalšie iniciatívy k prijatiu takéhoto dokumentu veľmi pravdepodobné. Keďže v rámci WTO už došlo k prijatiu multilaterálnej dohody, ktorá rieši otázku investícií s dosahom na obchod s tovarom (tzv. Dohoda TRIMS¹⁷⁾), cieľom novej dohody by malo byť prijatie jednotného kódexu medzinárodného investovania.¹⁸⁾ Z uvedeného vyplýva, že obmedzenie právomoci Únie na obchodné aspekty by nebolo v súlade s cieľmi sledovanými rozšírením právomocí Únie v rámci spoločnej obchodnej politiky.

Obmedzenie právomoci Únie vyplývajúce z čl. 207 ods. 6 ZFEÚ

V rámci analýzy jednotlivých ustanovení Zmluvy o fungovaní EÚ o spoločnej obchodnej politike so zameraním na zakotvenie určitých obmedzení výkonu výlučnej právomoci EÚ v tejto oblasti sa nedá opomenúť čl. 207 ods. 6 ZFEÚ. Ten stanovuje, že „výkonom právomocí prenesených týmto článkom... nie je dotknuté rozdelenie právomoci medzi Úniou a členskými štátmi a tento výkon nepovedie k harmonizácii zákonov alebo iných právnych predpisov členských štátov, pokiaľ zmluvy takúto harmonizáciu vylučujú“.¹⁹⁾ V súvislosti s týmto odsekom sa automaticky vynára otázka jeho dosahu na hranice výkonu právomoci EÚ v oblasti spoločnej obchodnej politiky. Na zodpovedanie tejto otázky je zmysluplné rozdeliť predmetné ustanovenie na dve časti a tieto analyzovať samostatne.

Keďže celý čl. 207 ZFEÚ doslovne zodpovedá čl. III-315 Zmluvy o Ústave pre Európu, pri jeho výklade je možné využiť dokumenty Európskeho konventu, ktorý pripravoval návrh jej textu. Na ich základe je možné analyzovať ciele, ktoré boli prevzatím jednotlivých ustanovení do záverečného dokumentu sledované. V súvislosti s otázkou rozdelenia právomoci v oblasti vonkajších činností Únie bol diskutovaný aj nasledovný návrh. Išlo o doplnenie ďalšieho odseku, ktorý by umožňoval členským štátom naďalej udržiavať a uzatvárať dohody s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami, pokiaľ sú tieto v súlade s právom Únie.²⁰⁾ Ten bol ale z konečnej verzie nakoniec odstránený. Na základe tejto

15) Bělohlávek A. J.: *Ochrana přímých zahraničních investic v Evropské unii*. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 40; resp. Európska komisia: *Draft articles Concerning External Actions*, CONV 685/03, dokument z 23. 4. 2003.

16) Okrem iniciatívy WTO boli negociácie v rámci Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (*Organization for Security and Co-operation in Europe*), ktoré mali viesť k prijatiu Multilaterálnej dohody o investíciách (*MAI, Multilateral Agreement on Investment*), rovnako neúspešné.

17) Dohoda o investičných opatreniach súvisiacich s obchodom (*Agreement on Trade Related Investment Measures*).

18) *Communication from the European Community and its Member States, WTO Working Group on the Relationship between Trade and Investment*, dokument WTO: WT/WGTI/W/115 zo 16.4.2002

19) Čl. 188c ods. 6 Lisabonskej zmluvy (resp. čl. 207 ods. 6 konsolidovaného znenia Zmluvy o fungovaní EÚ).

20) CONV 707/03 z 13. 5. 2003, *Summary sheet of proposals for amendments concerning external action, including defence policy*, str. 108.

skutočnosti je možné vyvodiť záver, že obmedzenie príslušnosti Únie v zmysle čl. 207 ods. 6 ZFEÚ sa vzťahuje výlučne na rozdelenie vnútorných právomocí. Uzatváranie investičných dohôd s tretími krajinami patrí naopak iba medzi právomoci Únie.

Z uvedenej analýzy vyplýva, že vonkajšia právomoc Únie v oblasti spoločnej obchodnej politiky je širšia ako jej vnútorné kompetencie. Napriek tomu, že z bývalého čl. 133 ods. 6 ZES bolo Lisabonskou zmluvou odstránené slovo „vnútorné“, pôvodne uvedené v súvislosti s kompetenciami Európskeho spoločenstva, ustanovenie čl. 207 ods. 6 ZFEÚ sa práve vzťahuje na vymedzenie vnútornej právomoci Únie, keďže jej vonkajšia právomoc každopádne výlučne prislúcha. Cieľom predmetného ustanovenia tak bolo vylúčiť aplikáciu tzv. „obrátenej doktríny AETR“. Na jej základe by z každej vonkajšej činnosti Únie v rámci spoločnej obchodnej politiky vyplývalo nadobudnutie výlučnej vnútornej právomoci v rovnakej oblasti.²¹⁾ Z teórie implicitných právomocí vyplývajúca súbežnosť vnútorných a externých právomocí Únie sa tak uplatňuje v zmysle „doktríny AETR“ v prípade implicitných vonkajších právomocí,²²⁾ pričom implicitná vnútorná právomoc Únie, vyplývajúca z ustanovení o spoločnej obchodnej politike, je na základe čl. 207 ods. 6 ZFEÚ naopak vylúčená.

Druhá časť vety analyzovaného ustanovenia Zmluvy o fungovaní EÚ zakazuje harmonizáciu právnych predpisov členských štátov, pokiaľ ju zmluvy vylučujú. Aj v tomto prípade nie je automaticky zrejmý cieľ tohto ustanovenia. V prípade jeho extenzívneho výkladu by vonkajšia právomoc Únie nemala zahŕňať žiadne dohody zasahujúce svojím obsahom do oblastí, v ktorých podľa ustanovení zmlúv nesmie dôjsť k harmonizácii právnych predpisov. Takáto interpretácia by však v prípade priamych zahraničných investícií predstavovala neprekonateľnú prekážku pre výkon výlučnej vonkajšej právomoci Únie. Obsah investičných dohôd tvoria abstraktné štandardy zaobchádzania s investíciami dotýkajúce sa množstva rôznych druhov štátnych opatrení. Tak napríklad je pravdepodobné, že koncept „neustráňaného a spravodlivého zaobchádzania“ („*fair and equitable treatment*“) bude zasahovať do daňovej suverenity štátu, pričom v zmysle čl. 114 ods. 2 ZFEÚ je harmonizácia daňových predpisov zakázaná. Z tohto dôvodu sa bude každá investičná dohoda dotýkať aj otázok podliehajúcich zákazu harmonizácie.²³⁾

Aký význam je teda potrebné pripisovať druhej časti vety čl. 207 ods. 6 ZFEÚ? Podobne ako pri výklade jej prvej časti sa zákaz harmonizácie aj tu vzťahuje len na vnútornú právomoc Únie v oblasti spoločnej obchodnej politiky. Túto právomoc si členské štáty ponechali, pričom vopred vylúčili možnosť nadobudnutia právomoci Úniou formou uplatnenia teórie implicitných právomocí.²⁴⁾ Jej konanie v rámci výkonu jej vonkajšej právomoci totiž nemôže viesť k harmonizácii právnych predpisov a tým mať dosah na kompetencie členských štátov. Vonkajšia výlučná právomoc Únie zostáva naopak týmto ustanovením nedotknutá. V prípade priamych zahraničných investícií to znamená, že EÚ má každopádne výlučnú právomoc uzatvárať investičné dohody s tretími krajinami. Keďže sa ale obsah takéhoto druhu dohôd štandardne dotýka aj oblastí spadajúcich medzi kompetencie

21) Cremona M.: *A Constitutional Basis for Effective External Action? An Assessment of the Provisions on EU External Action in the Constitutional Treaty*. Firenze: European University Institute, Department of Law, EUI Working Papers LAW No. 2006/30, str. 32, bod 56.

22) Čl. 3 ods. 2 ZFEÚ, resp. čl. 216 ods. 1 ZFEÚ kodifikuje tzv. „doktrínu AETR“, pôvodne vyvinutú Súdny dvorom Európskych spoločenstiev v prípade C-22/70, *Komisia p. Rade* vo veci Európskej zmluvy o práci posádok vozidiel vykonávajúcich medzinárodnú cestnú dopravu, 31. 3. 1971, Zb. s. 263.

23) Ibid. poznámka pod čiarou č. 13, str. 16 – 17.

24) Bod 124 návrhov generálnej advokátky Juliane Kokott vo veci C-13/07, *Komisia p. Rade*, návrhy prednesené 26. 3. 2009.

členských štátov, mali by byť v budúcnosti s tretími krajinami uzatvárané Úniou a členskými štátmi spolu ako tzv. zmiešané dohody.²⁵⁾

Obmedzenie právomoci Únie vyplývajúce z čl. 345 ZFEÚ

Ďalšie obmedzenie výkonu právomoci Únie v oblasti priamych zahraničných investícií sa nachádza vo všeobecných záverečných ustanoveniach Zmluvy o fungovaní EÚ. Článok 345 ZFEÚ, ktorý skoro doslovne opakuje bývalý čl. 295 ZES, stanovuje, že sa zmluvy nedotýkajú úpravy vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch. Z tohto dôvodu nemôže v rámci výkonu právomoci Únia riešiť otázku ochrany cudzieho majetku, pričom práve táto otázka predstavuje podstatu ochrany zahraničných investícií. V prakticky všetkých prípadoch zakotvujú bilaterálne investičné dohody o ochrane investícií zákaz svojvoľného vyvlastnenia alebo znárodnenia, ako aj každého opatrenia s rovnocenným účinkom, s výnimkou verejného záujmu. Vyvlastnenie z takéhoto dôvodu zas podlieha v dohode striktné stanoveným podmienkam, ako je napríklad dodržanie právneho postupu, zákaz diskriminácie alebo vyplatenie náhrady podľa vopred stanoveného spôsobu, pričom je samozrejme rozhodujúca výška, spôsob a časový horizont jej vyplatenia. Napriek tomu, že ide v prípade priamych zahraničných investícií o centrálnu otázku ich ochrany, Únia ich v zmysle čl. 345 ZFEÚ nesmie riešiť v rámci výkonu svojich právomocí.

Záver

Zahrnutiu priamych zahraničných investícií medzi právomoci Únie²⁶⁾ Lisabonskou zmluvou predchádzala niekoľko desaťročí pretrvávajúca debata členských štátov s jej predstaviteľmi o účelnosti tohto kroku. Táto bola podnietená účasťou Európskeho spoločenstva na poslednom rokovaní kole GATT,²⁷⁾ tzv. Uruguajskom kole v rokoch 1987 až 1994, ktoré viedlo k založeniu Svetovej obchodnej organizácie. V rámci týchto rokovaní sa riešili aj otázky dotýkajúce sa priamych zahraničných investícií, pričom Európska komisia zastávala názor, že iba v prípade ich zahrnutia medzi výlučné kompetencie Únie sa zabezpečí možnosť efektívneho zastupovania záujmov členských štátov. Tie však najskôr tento názor nezdieľali, a tak došlo k presunu tejto právomoci z členských štátov na Úniu až vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti, pričom táto prevzala doplnené znenie ustanovení o spoločnej obchodnej politike z neúspešného projektu Zmluvy o Ústave pre Európu.

Problémov v súvislosti s výkonom tejto novej právomoci Únie je hneď niekoľko. Ako prvý sa vynára problém vyplývajúci z nezahrnutia portfóliových investícií medzi právomoci Únie a z následnej nevyhnutnosti potreby jasne vymedziť pojem priamej zahraničnej investície, pričom problémy spôsobuje hlavne nejasné kritérium efektnej kontroly podniku. Nejasne definovaná hranica medzi týmito dvoma druhmi investícií môže následne prispieť v otázke rozdelenia právomocí medzi Úniou a členskými štátmi k vytváraniu právnej neistoty. Rovnako má táto skutočnosť dosah na schopnosť Únie efektívne konať na medzinárodnej scéne, keďže investičné dohody upravujú štandardne tak priame, ako aj portfóliové zahraničné investície. Cieľ zabezpečiť pre budúcnosť Únii silnú pozíciu pri vyjednávaní obsahu investičných dohôd s tretími krajinami tak zostáva z tohto dôvodu nenaplnený.

Podobný dosah na pozíciu EÚ majú aj niektoré obmedzenia jej právomocí vyplývajúce z ustanovení Zmluvy o fungovaní EÚ. Na jednej strane, na základe teleologického

25) Ibid. poznámka pod čiarou č. 13, str. 11 – 12.

26) Pôvodne ešte Európskeho hospodárskeho spoločenstva, resp. neskôr Európskeho spoločenstva.

27) Všeobecná dohoda o clách a obchode (*General Agreement on Tariffs and Trade*).

a historického výkladu ustanovenia čl. 207 ods. 1 ZFEÚ, ktorým došlo k zahrnutiu priamych zahraničných investícií medzi výlučné právomoci Únie, je možné súhlasiť s názorom, že jej vonkajšiu právomoc v tejto oblasti je možné chápať v čo najširšom zmysle. Vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti by už nemali jednotlivé členské štáty uzatvárať ďalšie bilaterálne investičné dohody, keďže táto právomoc prislúcha výlučne Únii.²⁸⁾ Na strane druhej však v zmysle čl. 207 ods. 6 ZFEÚ nesmie dôjsť k uplatneniu tzv. „obrátenej doktríny AETR“, ktorá by znamenala nadobudnutie aj výlučnej vnútornej právomoci EÚ v prípade jej vonkajšej činnosti v určitej oblasti. Aplikácia teórie implicitných právomocí a z nej vyplývajúcej súbežnosti vnútorných a externých právomocí Únie je z tohto dôvodu v oblasti spoločnej obchodnej politiky každopádne vylúčená. V budúcnosti by tak mali byť s tretími krajinami uzatvárané investičné dohody Úniou a členskými štátmi spoločne ako tzv. zmiešané dohody.

Ďalšie významné obmedzenie výkonu právomoci Únie vyplýva z čl. 345 ZFEÚ, ktorý všeobecne stanovuje, že sa zmluvy nesmú dotýkať úpravy vlastníckych vzťahov uplatňovaných v členských štátoch. Napriek tomu, že dohody o ochrane priamych zahraničných investícií majú vplyv na predpisy vnútroštátnej právnej úpravy zaoberajúce sa otázkou vlastníctva, pričom tieto ustanovenia tvoria najpodstatnejšiu časť týchto dohôd, je riešenie tejto otázky Úniou v zmysle predmetného ustanovenia explicitne vyňaté z jej kompetencií.

Na záver je teda možné zhodnotiť, že vonkajšia právomoc Európskej únie sa vzťahuje na celú oblasť regulácie priamych zahraničných investícií s výnimkou ochrany majetku. Naopak, presun právomocí v oblasti priamych zahraničných investícií nemá vplyv na vnútorné právomoci medzi EÚ a jej členskými štátmi. Z tohto dôvodu by malo dôjsť k uzatváraniu nových investičných dohôd vo forme tzv. zmiešaných dohôd. Napriek zahrnutiu tejto oblasti medzi právomoci Únie sa tak zabezpečí pre členské štáty možnosť vplývať na obsah týchto dohôd.

Summary

This article provides a short analysis of the scale of the European Union's new exclusive competence on Foreign Direct Investment under the common commercial policy, introduced by the Lisbon Treaty. The consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union contains some exceptions to this exclusive competence by distinguishing between external and internal competence. Only the external competence is lying exclusively with the Union, whereas the external action by the European Union under the FDI provisions shall not lead to a "reverse AETR" effect by implying exclusivity with respect to later action taken internally in the same field. For this reason, the future investment treaties have to be concluded with the third countries by the Union and the member states together, as so called mixed agreements. For this reason, despite the European Union's exclusive competence on Foreign Direct Investment, the member states will have the possibility to influence the substance of future EU investment agreements.

Zoznam použitej literatúry:

- [1] Bělohávek A. J.: *Ochrana přímých zahraničních investic v Evropské unii*. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-345-5.
- [2] Bungenberg M., Griebel J., Hindelang S. (ed.): *European Yearbook of International Economic Law*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag, 2011. ISBN 9783642148545.

28) Napriek tomu bola dňa 1. 12. 2009, tzn. presne v deň vstupu Lisabonskej zmluvy do platnosti, podpísaná nová bilaterálna investičná dohoda medzi Nemeckom a Pakistanom.

- [3] Cremona M.: *A Constitutional Basis for Effective External Action? An Assessment of the Provisions on EU External Action in the Constitutional Treaty*. Firenze: European University Institute, Department of Law, EUI Working Papers LAW No. 2006/30. ISSN: 1725-6739.
- [4] Mandelson, P.: *The European Union in the Global Age*. London: Policy Network, 2007. ISBN 978-1-903805-99-2.
- [5] Tietje, Ch.: *Die Außenwirtschaftsverfassung der EU nach dem Vertrag von Lissabon*. Halle: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg Verlag, 2009. ISBN 978-3-86829-105-6.
- [6] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 306 zo dňa 17. 12. 2007: Lisabonská zmluva.
- [7] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C 83 zo dňa 30. 3. 2010: Konsolidované znenie Zmluvy o fungovaní Európskej únie.
- [8] Zmluva o Ústave pre Európu, CIG 87/2/04 REV2 zo dňa 29. 10. 2004.
- [9] Európsky konvent, CONV 707/03 zo dňa 9. 5. 2003: *Summary sheet of proposals for amendments concerning external action, including defence policy*.
- [10] Smernica Rady 88/361/EHS z 24. 6. 1988, ktorou sa vykonáva čl. 67 ZES.
- [11] Smernica Rady 90/435/EHS z 23. 7. 1990 o spoločnom systéme zdaňovania uplatniteľnom v prípade materských a dcérskych spoločností rôznych členských štátov.
- [12] Legislatívne rozhodnutie Európskeho parlamentu zo 16. 12. 2003 k návrhu smernice Rady, ktorou sa má zmeniť smernica 90/435/EHS o spoločnom systéme zdanenia uplatniteľnom v prípade materských a dcérskych spoločností rôznych členských štátov [KOM(2003)462 – C5-0427/2003 – 2003/0179(CNS)].
- [13] *Summary sheet of proposals for amendments concerning external action, including defence policy*, Európsky konvent, dokument CONV 707/03 z 13. 5. 2003.
- [14] *Communication from the European Community and its Member States, WTO Working Group on the Relationship between Trade and Investment*, dokument WTO: WT/WGTI/W/115 zo 16. 4. 2002.
- [15] *Balance of payments compilation guide*. Washington, DC: International Monetary Fund, 1995; dostupné na internete: > <http://www.imf.org/external/pubs/ft/bopcg/1995/bopcg.pdf> < [stránka naposledy navštívená 2011-01-08].
- [16] *Glossary of Foreign Direct Investment terms and definitions*. Organization for Economic Cooperation and Development; dostupné na internete: > <http://www.oecd.org/dataoecd/56/1/2487495.pdf> < [stránka naposledy navštívená 2011-01-08].

Zoznam prípadov Súdného dvora EÚ:

- [1] C-22/70, *Komisija p. Rade*, 31. 3. 1971, Zb. s. 263
- [2] Spojené prípady C-163/94, C-165/94 a C-250/94, *Criminal proceedings against Sanz de Lera and others*, 14. 12. 1995, Zb. s. I-4821.
- [3] C-222/97, *Trummer and Mayer*, 16. 3. 1999, Zb. s. I-1661.
- [4] C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, 12. 12. 2006, Zb. s. I-2107.
- [5] C-492/04, *Lasertec Gesellschaft für Stanzformen mbH p. Finanzamt Emmendingen*, 10. 5. 2007, Zb. s. I-11753.
- [6] C-13/07, *Komisija p. Rade*, návrhy generálnej advokátky Juliane Kokott prednesené 26. 3. 2009.

Mag. iur. Andrej Karpat

Ústav medzinárodného a európskeho práva
 Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva
 andrej.karpat@uninova.sk

Procesné záruky v konaniach o porušení súťažného práva pred Európskou komisiou

Procedural guarantees in European commission's proceedings concerning breach of the competition law

▼ Silvia Šramelová

Kľúčové slová:

vyšetrovacie právomoci, procesné záruky, ochrana komunikácie medzi advokátom a klientom, právo vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia, prístup do spisu

Key words:

investigative powers, procedural guarantees, legal professional privilege, right to be heard, access to the file

I. Úvod

Modernizácia európskeho súťažného práva reprezentovaná Nariadením Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy ¹⁾ (ďalej len „Nariadenie 1/2003“) sa okrem iného prejavila i vo výraznejšom posilnení právomocí Európskej komisie pri vyšetrovaní a trestaní protisúťažného správania. Takéto posilnenie právomocí však nevyhnutne narazilo na otázky týkajúce sa poskytnutia dostatočných procesných záruk prešetrovaným podnikom, prípadne podnikom, proti ktorým začala Európska komisia viesť konanie. Porušenie práva na obhajobu postupom Európskej komisie sa stalo predmetom súdneho prieskumu v niekoľkých prípadoch ešte pred modernizáciou Nariadením 1/2003; námietky tohto druhu však boli komunitárnymi súdmi spravidla odmietané. ²⁾

Otázku procesných záruk pri vyšetrovaní porušení súťažných pravidiel Európskou komisiou je možné vnímať vo viacerých súvislostiach.

Za prvé, je pravdepodobné, že záujmy a ciele Európskej únie stanovené v revidovaných zakladajúcich zmluvách sú záujmami, na ktorých ochranu sú povolané i súdne orgány Európskej únie.

Za druhé, oblasť súťažného práva je oblasťou, v ktorej je preukazovanie protiprávneho konania mimoriadne náročné, a preto si vyšetrovanie vyžaduje špeciálne právomoci (otázkou však samozrejme je, či tento fakt odôvodňuje rozdielny rozsah procesných záruk, ktorý sa poskytuje podnikom a „iným“ stranám v „iných konaniach“).

Za tretie, procesné záruky v oblasti súťažného práva je možné vnímať tak, že ide o pravidlá v zmysle práva na spravodlivý súdny proces podľa čl. 6 Európskeho dohovoru

1) Úradný vestník L 001, 04/01/2003 S. 0001 – 0025.

2) Napr. prípady 209-215 and 218/78, Heintz van Landewyck SARL a iní v. Komisia (FEDETAB), [1980] ECR 3125, para 81; prípady 100-103/80, Musique Diffusion Française and iní v. Komisia [1983] ECR 1825, para 7; prípad T-11/89, Shell International Chemical Company v. Komisia, [1992] ECR II-757, para 39.

o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDLP“) (a do tohto práva spadajúcich aspektov), ale i právo dovoľávať sa ochrany v prípade nezákonného zásahu pri vykonávaní vyšetrovacích úkonov do základných práv a slobôd, napr. zásahu do práva na rešpektovanie súkromného života.

Za štvrté, Európska komisia v záujme transparentnosti svojich postupov sama vydáva normy *soft law* (osvedčené postupy, oznámenia, usmernenia), ktoré ju zaväzujú k určitému postupu.

V súvislosti s vyššie uvedeným si môžeme položiť niekoľko otázok. Napr. vyžaduje si charakter súťažnoprávných pravidiel osobitné vyšetrovacie právomoci? Aké zmeny nastali v poslednom období v úprave procesného postupu Európskej komisie v konaniach o porušení súťažných pravidiel?

Cieľom nasledovného príspevku je preskúmať nedávny vývoj v procesných postupoch Európskej komisie v konaniach o porušení súťažného práva, venovať sa otázke dodržiavania niektorých kľúčových procesných práv a nastoliť niektoré podstatné otázky. V prvej časti príspevku sa zameriam na zmeny v oblasti vyšetrovacích oprávnení Európskej komisie, ktoré priniesla modernizácia európskeho súťažného práva. V ďalšej časti sa budem venovať niektorým procesným právam podnikov, ktoré sú v súčasnosti diskutované. Tieto procesné práva čiastočne súvisia s vyšetrovacími právomocami Európskej komisie a čiastočne sa týkajú oficiálnych administratívnych konaní vedených Európskou komisiou.

II. Modernizácia 1/2003 a úprava procesného postupu Európskej komisie v prípadoch porušenia súťažných pravidiel

Nariadenie 1/2003 v oblasti vyšetrovacích právomocí reflektovalo skúsenosti Európskej komisie s dovtedajším používaním Nariadenia Rady (EHS) č. 17 Prvé nariadenie implementujúce články 85 a 86 zmluvy (ďalej len „Nariadenie č. 17“),³⁾ rovnako i judikatúru komunitárnych súdov. Účelom bolo dosiahnuť efektívnejšie odhaľovanie, vyšetrovanie a potrestanie súťažnoprávných porušení.

V bode 25.) recitálu Nariadenie 1/2003 konštatuje, že odhaľovanie porušovania súťažných pravidiel je stále ťažšie a aby sa účinnejšie chránila hospodárska súťaž, právomoci Európskej komisie týkajúce sa vyšetrovania musia byť doplnené.

Základnými prostriedkami vyšetrovacích právomocí Európskej komisie boli od prijatia Nariadenia č. 17 žiadosti o informácie a inšpekcie. Nariadenie 1/2003 tieto právomoci Európskej komisie doplnilo najmä o právo požadovať informácie prostredníctvom rozhodnutí (čl. 18 ods. 3), ďalej o právo vykonávať inšpekcie v súkromných priestoroch a na súkromných pozemkoch, právo zapečatiť podnikateľské priestory a obchodné knihy alebo záznamy na takú dobu trvania a v takom rozsahu, v akom je to potrebné pre konanie inšpekcie, právo požadovať od zástupcov alebo zamestnancov podniku vysvetlenie ku skutočnostiam alebo dokumentom vzťahujúcim sa k predmetu a účelu inšpekcie a zaznamenať odpovede.

Vykonávanie oboch týchto právomocí sa pritom logicky neviaže len na začaté konania. Európska komisia ich vykonáva jednak v rámci vyšetrovania v jednotlivých odvetviach

3) Ú. v. ES 13, 21. 2. 1962, s. 204 – 211.

hospodárstva a jednotlivých druhov dohôd (tzv. sector inquiries), ktoré sa vykonávajú tam, kde existuje podozrenie, že dochádza k obmedzeniu alebo narušeniu hospodárskej súťaže v rámci spoločného trhu (čl. 17 ods. 1) – t. j. nesmerujú proti konkrétnemu podniku, a jednak v prípadoch, keď na základe vlastnej činnosti (vrátane informácií získaných v rámci sector inquiries) alebo na základe podnetu nadobudne podozrenie, že konanie určitého podniku naruša hospodársku súťaž.

Právomoci má Európska komisia bez ohľadu na formu vyšetrovania rovnaké, a to vrátane vykonávania inšpekcií.

Z povahy vyšetrovacích právomocí Európskej komisie vyplýva, že tieto právomoci sa vykonávajú nielen v rámci konania, ale ešte pred ním v čase, keď prešetrovaný podnik ne-disponuje postavením účastníka konania ani právami, ktoré sa účastníkom konania priznávajú.

Európska komisia v záujme väčšej transparentnosti svojho konania vydala v roku 2010 tzv. Osvedčené postupy v konaniach týkajúcich sa čl. 101 a 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie⁴⁾ (ďalej len „Osvedčené postupy“). Dokument objasňuje postupy Európskej komisie v prípadoch podozrenia na porušenia čl. 101 a 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, a to vrátane postupov pred začatím správneho konania; dokument sa však netýka špecifických postupov, napr. postupov pri ukladaní pokút za predloženie zavádzajúcich informácií podľa čl. 23 (1) Nariadenia 1/2003 ani zistenia neuplatniteľnosti podľa čl. 10 Nariadenia 1/2003, ani ukladania dočasných opatrení podľa čl. 8 Nariadenia 1/2003.

Dokument je normou soft law a je záväzný pre Európsku komisiu, ktorá sa od neho nemôže odchyliť bez toho, aby uviedla dôvody, ktoré je k tomu viedli.⁵⁾

Dokument je jednoznačne krokom vpred na ceste k väčšej právnej istote podnikov, ktoré sú subjektom prešetrovania, resp. konania vedeného Európskou komisiou o porušení súťažných pravidiel.

Procesné záruky, ktorým sa venujem nižšie, čiastočne súvisia s vykonávaním vyšetrovacích právomocí Európskej komisie, najmä s vykonávaním inšpekcií a žiadosťami o poskytnutie informácií. Venujem sa i procesným zárukám súvisiacim bezprostredne s oficiálnym administratívnym konaním vedeným pred Európskou komisiou.

III. Konanie pred Európskou komisiou v niektoré procesné záruky účastníkov konania

III.1 Právo na ochranu komunikácie medzi advokátom a podnikateľom – legal professional privilege

Výkon vyšetrovacích právomocí Európskej komisie zameraný na získanie rozhodujúcich informácií a dôkazov o protisúťažnom správaní podnikateľa často naráža na otázku ochrany dôvernosti písomnej komunikácie medzi advokátom a jeho klientom (

4) DG COMPETITION. Best practices on the conduct of proceedings concerning Articles 101 and 102 TFEU. http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_best_practices/best_practice_articles.pdf (2010-12-10).

5) Napr. rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C - 148/1973 Raymond Louwage.

podnikateľom). Táto otázka sa vo veľkej miere týka vykonávania inšpekcií, ale tiež žiadosti o informácie zasielaných Európskou komisiou podnikom v rámci vyšetrovacieho postupu.

Právo na ochranu dôvernosti takejto komunikácie priznal Súdny dvor Európskej únie po prvýkrát v známom rozsudku vo veci AM&S Europe Limited v. Európska komisia.⁶⁾ Súd v tomto rozsudku dospel k záveru, že právomoci Európskej komisie vyplývajúce z Nariadenia č. 17 nevylučujú možnosť uznania, že za určitých okolností niektoré podnikateľské záznamy sú dôvernej povahy. Súdny dvor Európskej únie zdôraznil, že právo Spoločenstva, ktoré vyplýva nielen zo vzájomného ekonomického, ale i právneho zblížovania členských štátov, musí brať do úvahy princípy spoločné zákonom členských štátov berúcich do úvahy dodržanie dôvernosti, najmä pokiaľ ide o určitú písomnú komunikáciu medzi advokátom a jeho klientom. Podľa Súdneho dvora dôvernosc takejto komunikácie slúži požiadavke, dôležitosť ktorej je uznaná vo všetkých členských štátoch, a síce tej, že akejkolvek osobe musí byť umožnené bez obmedzenia komunikovať s právnikom, podstatou profesie ktorého je dávať nezávislé právne rady všetkým tým, ktorí to potrebujú.

Súdny dvor Európskej únie ďalej z právnych poriadkov členských štátov vyabstrahoval podmienky, za ktorých je možné uznať dôvernosc takejto komunikácie.

Za prvé, takáto komunikácia musí prebiehať za účelom a v záujme klientovho práva na obhajobu a za druhé, musí pochádzať od nezávislého právnicka, a teda právnik nemôže byť s klientom v pracovnoprávnom vzťahu (tzv. in house lawyers).

Princípy vyslovené týmto rozsudkom boli ďalej potvrdené v rozsudku Všeobecného súdu vo veci Hilti proti Európskej komisii.⁷⁾ Okrem vyššie uvedených princípov sa tu súd zaoberal i otázkou, či ochranu legal professional privilege požívajú i dokumenty vnútorne distribuované medzi členmi manažmentu, ktoré podávajú správu o právnej rade poskytnutej nezávislým právnikom. Všeobecný súd sa k tejto otázke vyjadril, že takáto komunikácia rovnako požíva ochranu legal professional privilege, a to napriek tomu, že právna rada nebola poskytnutá prostriedkami písomnej korešpondencie.

Je pravdou, že v právnych poriadkoch niektorých ďalších členských štátov postavenie tzv. in house lawyer môže byť veľmi špecifické, čo sa týkalo tiež prípadu Akzo Nobel Chemicals Ltd. a Akcros Chemicals Ltd (odvolatelia) proti Európskej komisii.⁸⁾

Súdny dvor Európskej únie v ňom (relatívne nedávno)⁹⁾ rozhodoval o odvolaní proti rozsudku Všeobecného súdu v rozsahu, v akom zamietol návrh na ochranu dôvernosti korešpondencie s interným právnym poradcom jedného z odvolateľov (Akzo Nobel). Súdny dvor Európskej únie toto odvolanie odmietol.

Odvolanie sa týkalo emailov medzi generálnym riaditeľom jedného z odvolateľov (Akcros Chemicals) a zamestnancom právneho oddelenia ďalšieho odvolateľa (Akzo Nobel) zapísaného tiež v advokátskej komore v Holandsku. Odvolatelia namietali, že Všeobecný

6) Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie z 18. mája 1982 vo veci 155/79.

7) Rozsudok Všeobecného súdu vo veci T-30/89 Hilti v. Komisia, viac pozri: VOGELAAR, F.O.W.: The european competition rules, Landmark cases of the European courts and the Commission, second edition.: Europa law publishing, Gronigen 2007, 321 – 322 s.

8) Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 14. 9. 2010 v právnej veci C-550/07.

9) Pozri tiež MUSIL, A.: ECJ- Commission wins court battle over legal professional privilege. In: Anit-rust 3/2010.

súd nesprávne odmietol, aby sa na emaily vzťahovala ochrana dôvernosti komunikácie medzi advokátmi a ich klientmi.

Podľa odvolateľov Súd prvého stupňa zle vyložil podmienku nezávislého statusu advokátov ako jednu z podmienok pre zachovanie dôvernosti komunikácie medzi advokátmi a ich klientmi stanovenú judikatúrou. Podľa odvolateľov aj podnikový právnik zapísaný v advokátskej komore je z dôvodu svojich povinností v rámci deontológie a profesijnej disciplíny rovnako nezávislý ako externý advokát. To podľa odvolateľov v tomto prípade spôsobilo zlučiteľnosť pracovnoprávneho vzťahu s pojmom nezávislého advokáta. Podľa odvolateľov tiež Všeobecný súd takýmto postupom porušil zásadu rovného zaobchádzania. Odvolatelia tiež namietali, že Všeobecný súd znížil svojím výkladom rozsah ochrany komunikácie medzi advokátom a klientom úroveň ochrany práva na obhajobu.

Súdny dvor Európskej únie v reakcii na námietky odvolateľov zdôraznil svoju predchádzajúcu judikatúru, podľa ktorej na uplatnenie ochrany dôvernosti komunikácie medzi advokátmi a klientmi musia byť kumulatívne splnené dve podmienky. Na jednej strane musí byť komunikácia spojená s výkonom práva na obhajobu klienta a na druhej strane musí ísť o komunikáciu pochádzajúcu od nezávislých advokátov. Podľa súdu požiadavka nezávislosti v sebe zahŕňa neexistenciu akéhokoľvek pracovnoprávneho vzťahu medzi advokátom a jeho klientom a ochrana na základe dôvernosti sa nevzťahuje na komunikáciu v rámci podniku alebo skupiny interných advokátov. Súdny dvor Európskej únie tiež uviedol, že zásada rovnosti zaobchádzania nemohla byť porušená, keďže interný advokát sa nachádza v podstatne odlišnom postavení od postavenia externého advokáta. V súvislosti s námietkami odvolateľov, pokiaľ ide o ich právo na obhajobu, tiež Súdny dvor Európskej únie uviedol, že keď sa podnik obráti na svojho interného advokáta, nejde o styk s treťou nezávislou osobou, ale s osobou, ktorá je súčasťou zamestnancov, bez ohľadu na prípadné profesijné povinnosti vyplývajúce zo zápisu do advokátskej komory.

Odporcovia týchto záverov naopak nesúhlasia so stanoviskom o nedostatku nezávislosti in house lawyers. Podľa týchto odporcov každá spoločnosť má záujem na tom, aby od svojich právnikov dostala ucelené a objektívne profesionálne právne rady. Pritom tiež zdôrazňujú, že i advokáti môžu byť ekonomicky závislí na dôležitých klientoch a že pri poskytovaní právnych rád využijú všetky výhody, ktoré právo ponúka.¹⁰⁾

Pri ochrane dôvernosti komunikácie medzi advokátom a klientom v konaniach o porušení súťažných pravidiel môže tiež vzniknúť otázka, akým spôsobom Európska komisia vyhodnotí podmienku, či v konkrétnom prípade skutočne išlo o komunikáciu medzi advokátom a klientom, ktorá prebiehala v záujme klientovho práva na obhajobu.

Osvedčené postupy vydané Európskou komisiou uvádzajú, že jednoduchý fakt, že podnik tvrdí, že dokument je pod ochranou legal professional privilege, nepostačuje na to, aby zabránil Európskej komisii prečítať tento dokument, ak podnik zároveň neposkytne odôvodnenie a relevantné dôkazy odôvodňujúce takéto tvrdenia. Vyžaduje pritom verzie listov bez uvedenia častí, ktoré spadajú pod legal professional privilege. Tam, kde Európska komisia dospeje k záveru, že takýto dôkaz podnik neposkytol, môže požadovať predloženie predmetného dokumentu a ak to bude nevyhnutné, môže podniku uložiť pokutu alebo pravidelné penále za odmietnutie poskytnúť takýto dôkaz alebo za odmietnutie predložiť sporný dokument.

10) International chamber of commerce: Competition law and legal privilege. http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/competition/Statements/Competition_law_and_legal_privilege.pdf (2011-01-15).

Počas inšpekcie väčšinou povereným pracovníkom Európskej komisie postačuje krátky pohľad na hlavičku, titulok, prípadne vonkajšiu úpravu alebo iné vonkajšie znaky predmetného dokumentu, aby dokázali posúdiť opodstatnenosť dôvodov uvádzaných podnikom. Podnik je však oprávnený odmietnuť i takýto krátky pohľad za predpokladu, že dostatočne odôvodní, prečo aj takýto krátky pohľad môže byť nemožný bez súčasného odhalenia obsahu takéhoto dokumentu.

V prípade, že Európska komisia dospeje k záveru, že podnik neposkytol žiadny dôkaz alebo vysvetlenie za účelom preukázania, že dokument spadá pod legal professional privilege, môže pracovník Európskej komisie prečítať obsah dokumentu a vyhotoviť z neho kópiu. V prípade, ak o rozsahu ochrany poskytnutej danému dokumentu vzniknú pochybnosti, pracovníci Európskej komisie môžu vložiť kópiu dokumentu do zapečatenej obálky a priniesť ju do priestorov Európskej komisie za účelom neskoršieho vyriešenia tohto sporu. Ak sa podnik domáha toho, že predmetný dokument spadá pod legal professional privilege, Európska komisia neotvorí zapečatenú obálku, až pokiaľ neprijme rozhodnutie, ktorým by zamietla takéto tvrdenia podniku, a zároveň umožní podniku obrátiť sa s prípadom na Všeobecný súd. Otvorenie zapečatenej obálky neprichádza do úvahy ani vtedy, ak podnik podá žalobu o zrušenie rozhodnutia a požiada o vydanie predbežného opatrenia, a to až do doby, pokiaľ súdne orgány Európskej únie o tomto predbežnom opatrení nerozhodnú.

Osvedčené postupy zároveň vystríhajú podniky pred zneužívaním tohto inštitútu. Ak totiž podnik podáva zjavne neodôvodnené požiadavky týkajúce sa inštitútu legal professional privilege, hrozí mu uloženie pokuty buď podľa čl. 23 ods. 1 Nariadenia, prípadne zvýšenie pokuty v rámci posúdenia príťažujúcej okolnosti pri vydaní rozhodnutia o porušení podľa čl. 101 alebo 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

III.2 Právo vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia

Právo vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia predtým, než Európska komisia dospeje ku konečnému rozhodnutiu, ktoré ovplyvní záujmy účastníkov konania, uznáva Európska komisia za základný princíp práva Európskej únie.¹¹⁾

Ak Európska komisia v priebehu konania dospeje k predbežnému záveru o tom, že prešetrovaný podnik sa dopustil porušenia čl. 101 alebo čl. 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, vydá tzv. statement of objections, t. j. prehlásenie o námietkach, prostredníctvom ktorého informuje účastníkov konania o svojich zisteniach a námietkach vznesených proti týmto účastníkom. Zároveň im umožní vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia písomne alebo ústne. Nariadenie 1/2003 v čl. 27 ods. 1 tiež stanovuje, že Európska komisia založí svoje rozhodnutia len na námietkach, ku ktorým sa strany mohli vyjadriť.

Európska komisia by mala účastníka konania informovať i o tom, či zamýšľa v danom prípade uložiť pokutu. Zaujímavou je otázka, v akom rozsahu by mala Európska komisia informovať účastníkov konania o uloženej pokute. Osvedčené postupy uvádzajú, že prehlásenie o námietkach musí odkazovať na základné princípy zakotvené v Usmernení k metóde stanovenia pokút uložených podľa článku 23 ods. 2 písm. a) nariadenia č. 1/2003¹²⁾ (ďalej len „Usmernenie k metóde stanovenia pokút“). Malo by preto zahŕňať predbežné závery Európskej komisie týkajúce sa napr. dĺžky trvania protisúťažného správania alebo jeho závažnosti, ďalej to, či bolo spáchané úmyselne alebo z nedbanlivosti,

11) Bod 72 Osvedčených postupov.

12) Úradný vestník C 210, 01/09/2006 S. 0002 – 0005.

prípadne tiež posúdenie prítlačujúcich a poľahčujúcich okolností. Prehlásenie o námietkach by teda v časti týkajúcej sa pokuty malo obsahovať všetky kritériá, ku ktorým môžu účastníci konania vznášať relevantné námietky a ďalšie dôkazy, ktoré by mohli ovplyvniť ich posúdenie. Naproti tomu, presný výpočet pokuty je sčasti vecou úvahy Európskej komisie, ktorá tak môže v každom prípade urobiť v medziach Nariadenia 1/2003 a Usmernenia k metóde stanovenia pokút. Uvedenie metódy výpočtu pokuty v prehlásení o námietkach preto nie je žiaduce ani potrebné z hľadiska výkonu práva na obhajobu.

Účastníci konania sa môžu v stanovenej lehote vyjadriť k prehláseniu o námietkach v písomnom vyjadrení a ak o to požiadajú v rámci lehoty na vyjadrenie sa k písomnému podkladu pre vydanie rozhodnutia, môžu sa podrobiť tiež ústnemu vypočutiu, tzv. oral hearing. Tento inštitút umožňuje stranám ústne prednesenie argumentov, ktoré uviedli vo svojej písomnej reakcii na prehlásenie o námietkach, prípadne doplniť písomné dôkazy alebo informovať Európsku komisiu o ďalších otázkach, ktoré môžu byť pre danú vec podstatné.

V poslednom období sa stále viac ozývajú kritické hlasy týkajúce sa malého praktického významu tohto inštitútu.

Častokrát sú námietky spojené s tým, že Európska komisia je jeden orgán, ktorý zároveň vyšetruje protisúťažné správanie podniku a zároveň pôsobí ako žalobca a sudca. Pri oral hearing účastníci konania prezentujú svoje názory pred tými istými osobami, ktoré vykonávajú šetrenie, čo v konečnom dôsledku môže viesť k tomu, že tieto osoby môžu byť zaujaté a nebudú reagovať na námietky účastníkov konania tak, akoby na ne reagoval iný nezávislý orgán. Cit. „*Ťažko si je možné predstaviť, že by vyšetrovací tím potom, čo rok alebo dva vyšetruje určité protisúťažné konanie a dospeje k záveru, že k nemu došlo, bude ľahko ustupovať odlišným názorom prešetrovaných subjektov.*“¹³⁾

Autori Slater, Thomas a Waelbroeck¹⁴⁾ sa domnievajú, že sa v konaniach vedených pred Európskou komisiou prejavujú tzv. žalobcovské predsudky („*prosecutorial bias*“), ktoré spôsobujú, že 1. osoby prešetrojúce určitý prípad majú prirodzenú tendenciu hľadať dôkazy, ktoré potvrdzujú ich názory a nie tie, ktoré tieto názory vyvracajú, 2. osoby vyšetrujúce určitý prípad sa prirodzene budú brániť záverom, ktoré by spochybnil ich predchádzajúce závery, 3. je tu zo strany Európskej komisie snaha vykazať istý stupeň svojich aktivít a úspešnosti pri riešení prípadov.

Ďalším problémom môže byť to, že zasadnutia oral hearing sú neverejné. Osvedčené postupy v bode 93 uvádzajú, že fakt, že oral hearing nie je verejné, garantuje, že všetci zúčastnení sa môžu vyjadrovať voľne a bez obmedzenia.

V zmysle EDĽP je však verejnosť súdneho konania jednou zo základných záruk spravodlivého súdneho konania. Verejnosť konania má v rámci individuálnej ochrany účastníkov súdneho konania zabrániť nekontrolovateľnému „kabinetnému“ výkonu súdnictva, ktoré by mohlo viesť k súdnym rozhodnutiam vydávaným za „zatvorenými dverami“. ¹⁵⁾

13) NEDELKA, M.: Má slyšení (oral hearing) při šetřeních Evropské komise podle nařízení 1/2003 v praxi nějaký význam? In: Antitrust 3/2010 s. 28.

14) SLATER, D. – THOMAS, S. – WELBROECK, D.: Competition law proceedings before the European Commission and the right to a fair trial: no need for reform? www.coleurop.be/file/content/gclc/.../GCLC%20WP%2004-08.pdf.

15) SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv), Poradca podnikateľa, spol. s r.o., Žilina, 2003 s. 463.

Hoci uvedené môže byť pravdivé, platí tiež, že konanie vedené pred Európskou komisiou je konanie pred správnym orgánom, ktoré je ovládané odlišnými zásadami a nemôže preto spĺňať všetky atribúty nezávislého súdneho orgánu. Koniec koncov, rozhodnutia Európskej komisie sú preskúmateľné súdom, a to v dvoch stupňoch. Ak by správne konanie vedené pred Európskou komisiou muselo automaticky napĺňať požiadavky čl. 6 EDLP, preskúmanie súdnymi orgánmi Európskej únie v dvoch stupňoch by prakticky stratilo svoj význam (hoci určite sa nájdu názory spochybňujúce nezávislosť súdnych orgánov Európskej únie...).

III.3 Právo účastníkov konania nahliadať do spisu

Právo byť oboznámený s podkladom rozhodnutia a s tým, čo sa účastníkovi konania kladie za vinu, je jedným zo základných procesných práv. V konaniach vo veciach súťažného práva však v spisovom materiáli musí byť vo väčšine prípadov spracované veľké množstvo obchodného tajomstva a dôverných informácií, ku ktorým účastník konania nemá prístup. Môže sa však stať, že tieto informácie tvoria ten najzákladnejší podklad obvinenia, teda rozhodujúci dôkaz, ktorého poznanie a možnosť sa k nemu vyjadriť je pre účastníka konania nevyhnutné na výkon práva na obhajobu.

Nariadenie 1/2003 vyjadruje v čl. 27 ods. 2 rešpekt voči právu na obhajobu účastníkov konania, avšak z práva na prístup k dokumentácii Európskej komisie vylučuje obchodné tajomstvo.¹⁶⁾ Obdobne je obchodné tajomstvo vylúčené zo sprístupnenia účastníkom konania podľa Oznámenia Komisie o pravidlách prístupu k dokumentácii Komisie v prípadoch podľa článkov 81 a 82 Zmluvy o ES, článkov 53, 54 a 57 Zmluvy o EHP a nariadenia Rady (ES) č. 139/2004¹⁷⁾ (ďalej len „Oznámenie o prístupe k spisu“). Oznámenie o prístupe k spisu tiež medzi takéto dokumenty zaraďuje ostatné dôverné informácie, ktorých odhalenie by mohlo značne poškodiť osobu alebo podnik.¹⁸⁾ Ani Nariadenie 1/2003, ani Oznámenie o prístupe k spisu nehovorí o výnimkách z obmedzení týkajúcich sa sprístupňovania tohto druhu informácií v záujme výkonu práva na obhajobu.

Osvedčené postupy zverejnené v roku 2010 sa však zaoberajú i týmto problémom a stanovujú špeciálny proces týkajúci sa sprístupňovania dôverných informácií.¹⁹⁾

Za prvé, Európska komisia umožňuje najmä v prípade rozsiahlych spisov použiť tzv. vyjednávaci odtajňovací postup (tzv. negotiated disclosure procedure), v ktorom účastník konania, ktorému sa má umožniť prístup do spisu, uzavrie dvojstrannú dohodu so zúčastnenými tretími stranami o tom, že mu bude umožnený prístup ku všetkým informáciám, ktoré tieto strany poskytli Európskej komisii a ktoré sú súčasťou spisu, a to vrátane dôverných informácií. Osoby, ktoré poskytli informácie Európskej komisii, by sa tak mali vzdať práva na ochranu dôvernosti informácií voči Európskej komisii v rozsahu nevyhnutnom pre riadne uskutočnenie takéhoto postupu.

16) Pre úplnosť je treba dodať, že podľa čl. 27 ods. 2 Nariadenia 1/2003 účastník konania nemá prístup ani k dôverným informáciám a interným dokumentom Európskej komisie alebo orgánov hospodárskej súťaže členských štátov. Právo na prístup k dokumentácii sa nevzťahuje na korešpondenciu medzi Európskou komisiou a orgánmi hospodárskej súťaže členských štátov alebo na vzájomnú korešpondenciu medzi týmito orgánmi, vrátane dokumentov, ktoré boli zhotovené podľa čl. 11 a čl. 14 Nariadenia 1/2003.

17) Úradný vestník (2005/C 325/07).

18) Bod 19 Oznámenia o prístupe k spisu.

19) Bod 84 a 85 Osvedčených postupov.

Ďalšou z možností je sprístupnenie informácií v tzv. „data room“ postupe Európskej komisie. V tomto prípade je relevantná časť spisu vrátane dôverných informácií sústredená v miestnosti v priestoroch Európskej komisie. Prístup k spisu je umožnený len obmedzenému okruhu osôb – väčšinou externému konzultantovi alebo ekonomickému poradcovi pod dohľadom úradníka. Externý poradca si môže zaznamenávať odtajnené informácie, avšak nemôže ich prezradiť svojmu klientovi. Obdobne ako v predchádzajúcom prípade, i tu sa musia osoby, ktoré poskytli dôverné informácie Európskej komisii, vzdať práva na ochranu dôvernosti týchto informácií voči Európskej komisii. Ak sa tohto práva vzdať odmietnu, toto vzdanie sa môže byť nahradené rozhodnutím Hearing officera.

Ďalším z problémov, pokiaľ ide o prístup do spisu, je prístup do tých častí spisu, ktoré sa týkajú žiadosti o neuloženie alebo zníženie pokuty (tzv. leniency žiadostí). V rámci leniency žiadostí sú totiž Európskej komisii poskytované dôležité podklady a dôkazy týkajúce sa protisúťažného konania. Zároveň však má Európska komisia záujem na tom, aby nedošlo k ohrozeniu efektívnosti systému leniency žiadostí. Na jednej strane je tu teda právo na obhajobu účastníka konania a na druhej strane záujem Európskej komisie na utajení identity a informácií poskytnutých leniency žiadateľom.

Podľa Oznámenia Komisie o oslobodení od pokút a znížení pokút v kartelových prípadoch²⁰⁾ je prístup do leniency spisu umožnený len adresátom tzv. statement of objection, a to len za podmienky, že informácie takto získané sa môžu použiť iba na účely súdneho alebo správneho konania pri uplatňovaní pravidiel hospodárskej súťaže Európskej únie v danej veci v príslušnom správnom konaní.

IV. Záver

Konanie vo veciach porušenia súťažných pravidiel pred Európskou komisiou je bezpochyby zvláštnym druhom správneho konania. Jeho špecifickosť spočíva predovšetkým v tom, že súťažné právo je v podstate „menej právom ako ekonómiou“. Používa pritom mnoho právne nedefinovatelných ekonomických pojmov, ktoré sú navyše rozpracované až v judikatúre. Legislatívny základ pre postihovanie protisúťažného konania je vcelku malý vzhľadom na to, že i samotná definícia protisúťažného konania obsiahnutá v čl. v čl. 101 a 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie je len demonštratívna a dopĺňaná až judikatúrou. „Neznalosť zákona neospravedlňuje“ tak v spleti rozhodnutí vydaných Európskou komisiou a súdmi Európskej únie nadobúda celkom nový význam. Na druhej strane, konanie o porušení súťažných pravidiel sa často vedie proti podnikom, ktoré svojím konaním spôsobili mnohomiliónové škody (vzhľadom na prioritizáciu svojej činnosti je zároveň nepravdepodobné, že by Európska komisia viedla konania o málo závažných porušeníach) a podniky, ktoré sú účastníkmi konania, majú dobré právne a ekonomické znalosti, ktoré im umožňujú dobre rozoznať protiprávnosť ich konania. Ďalšou vecou je, že konanie pred Európskou komisiou si vyžaduje istý rozsah jej vyšetrovacích právomocí (vykonávanie inšpekcií, žiadosti o informácie), ktorý jej umožní účinne získať informácie o protisúťažnom konaní.

Vzhľadom na výšku ukladaných sankcií, na závažnosť postihovaného konania, ale i rozsah vyšetrovacích právomocí Európskej komisie nie je dôvod sa domnievať, že by konanie vedené pred Európskou komisiou malo iný ako trestnoprávny charakter, a preto je nevyhnutné klásť väčší dôraz na rešpektovanie požiadaviek podľa EDĽP. Z analýzy vývoja európskeho súťažného práva je zrejmé, že transparentnosť konania vedeného pred

20) Úradný vestník (2006/C 298/11).

Európskou komisiou urobila veľký krok vpred. Týka sa to predovšetkým zverejnenia podrobných informácií, o konaní prostredníctvom Osvedčených postupov, ďalej tiež sprístupňovania dôverných informácií za účelom výkonu práva na obhajobu, ochrany komunikácie medzi podnikom a advokátom a pod. I tu však stále zostávajú nevyriešené otázky, ktoré sú na samostatnú diskusiu. Môžeme načrtnúť napr. otázku potreby predchádzajúceho súhlasu súdu s vykonávanou inšpekciou či otázku nezávislosti Európskej komisie ako orgánu rozhodujúceho o porušení súťažných pravidiel a s tým súvisiacu reálnu možnosť výkonu práva na obhajobu.

V súčasnosti však možno konštatovať, že v otázke dodržiavania procesných pravidiel je Európska komisia na dobrej ceste.

Summary

The article deals with the basic procedural guarantees of the undertakings that are subject to the proceedings before the European commission. Procedural safeguards analyzed in this article are currently widely discussed by the experts on the European level. Some of them are already subject of the decisions of the European courts. Some of them are currently subject of the revision.

Zoznam použitej literatúry:

- [1] MUSIL, A.: ECJ- Commission wins court battle over legal professional privilege. In: Anitrust 3/2010.
- [2] NEDELKA, M.: Má slyšení (oral hearing) při šetření Evropské komise podle nařízení 1/2003 v praxi nějaký význam? In: Antitrust 3/2010.
- [3] SLATER, D. – THOMAS, S. – WAELEBROECK, D.: Competition law proceedings before the European Commission and the right to a fair trial: no need for reform? www.coleurop.be/file/content/gclc/.../GCLC%20WP%2004-08.pdf.
- [4] SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). Poradca podnikateľa, spol. s r.o., 2003 Žilina.
- [5] International chamber of commerce: Competition law and legal privilege. http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/ICC/policy/competition/Statements/Competition_law_and_legal_privilege.pdf. (2011-01-15).
- [6] VOGELAAR, F.O.W.: The european competition rules, Landmark cases of the European courts and the Commission, second edition.: Europa law publishing, Gronigen 2007.
- [7] Nariadenie Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy *Úradný vestník L 001, 04/01/2003 S. 0001 – 0025*.
- [8] Nariadenie č. 17/62 (prvé nariadenie implementujúce čl. 85 a 86 zmluvy) *Úradný vestník 013, 21/02/1962 S. 0204 – 0211*.
- [9] Commission Staff Working Paper Accompanying The Communication From The Commission To The European Parliament And Council Report on the functioning of Regulation 1/2003 {COM(2009)206 final}.
- [10] DG COMPETITION. Best practices on the conduct of proceedings concerning Articles 101 and 102 TFEU.
- [11] Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C- 155/79 AM & S Europe Ltd. v. Európska komisia.

- [12] Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 14. 9. 2010 vo veci C-550/07 Akzo Nobel Chemicals Ltd a Akros Chemicals Ltd (odvolatelia) v. Európska komisia.
- [13] Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C - 148/1973 Raymond Louwage.
- [14] Oznámenie Komisie o pravidlách prístupu k dokumentácii Komisie v prípadoch podľa článkov 81 a 82 Zmluvy o ES, článkov 53, 54 a 57 Zmluvy o EHP a nariadenia Rady (ES) č. 139/2004 Úradný vestník (2005/C 325/07).
- [15] Oznámenie Komisie o oslobodení od pokút a znížení pokút v kartelových prípadoch Úradný vestník (2006/C 298/11).

Mgr. Silvia Šramelová

externá doktorandka

Ústav medzinárodného práva a európskeho práva

Paneurópska vysoká škola

sramelova@gmail.com

Medzinárodná konferencia „Obete kriminality – Victims of Crime“

International Conference – "Victim of Crime"

▼ Tatiana Kanáliková

Dňa 25. 11. 2010 sa na pôde Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy (ďalej len Fakulta práva PEVŠ) konala medzinárodná konferencia na tému „Obete kriminality – Victims of Crime“. Organizátorom tohto jedinečného podujatia bola práve Fakulta práva PEVŠ v spolupráci s Ústavom pre trestné právo a kriminológiu Univerzity Viedeň. Medzinárodnú účasť, okrem odborníkov zo Slovenskej republiky, reprezentovali účastníci z Rakúska, Maďarska, Česka a Poľska. Účasť renomovaných zahraničných osobností zabezpečila konferencii nielen vysokú úroveň, ale taktiež ešte viac podčiarkla nadnárodný význam témy samotného rokovania.

Zástitu nad konferenciou prevzala prvá dáma Slovenskej republiky, pani Ing. Silvia Gašparovičová, ktorá vo svojom otváracom príhovore sama upozornila na dôležitosť a páľivosť prerokováanej témy a zároveň vyzdvihla význam výchovného pôsobenia rodín ako základných článkov spoločnosti. V závere svojho vystúpenia vyslovila presvedčenie, že i podujatia tohto druhu nemalou mierou prispievajú k riešeniu vážneho celospoločenského problému, akým problematika obetí kriminality nepochybne je.

Po úvodnom vystúpení prof. JUDr. Jaroslava Ivora, CSc., dekana Fakulty práva PEVŠ, v ktorom pohovoril o obetiach kriminality ako o mnohostrannom a interdisciplinárnom fenoméne, nasledovali už príspevky jednotlivých účastníkov konferencie rozdelené do viacerých tematických blokov. V prvom bloku sa pozornosť sústredila na postavenie a práva poškodeného v trestnom konaní, otázky náhrady škody spôsobenej trestným činom, odškodňovanie obetí trestných činov a možnosti zdokonaľovania právnej úpravy v týchto oblastiach. V tomto bloku so svojimi príspevkami vystúpili napríklad doc. JUDr. Jozef Záhora, PhD. za Fakultu práva PEVŠ, prof. JUDr. Jiří Jelínek, CSc. z Právnickej fakulty Karlovej Univerzity v Prahe, prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc. za Trnavskú univerzitu v Trnave, doc. JUDr. Josef Kuchta, CSc. z Právnickej fakulty Masarykovej univerzity v Brne či za Univerzitu Viedeň Dr. Robert Kert a Mag. Lisa Pühringer.

Ďalší blok príspevkov bol zameraný na kriminologické aspekty problematiky, bližšie boli napríklad predstavené fenomény tzv. mobbingu a bossingu a v neposlednom rade boli taktiež prezentované výsledky hodnotných výskumov obetí kriminality v Slovenskej či Maďarskej republike. V tomto tematickom bloku svojimi vystúpeniami prispeli napríklad Mag. Carlotta Pirnat z Univerzity Viedeň, prof. PhDr. Květoň Holcr, DrSc. a doc. RNDr. Jaroslav Holomek, CSc. za Fakultu práva PEVŠ, Dr. Leszek Wieczorek PhD. z Univerzity Silesian, Katowice, prof. PhDr. Gustáv Dianiška, CSc. z Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave či Dr. Tünde Barabás, Ph.D. a Dr. Szandra Windt, Ph.D. z Národného kriminologického inštitútu v Budapešti. V poslednom tematickom bloku bola pozornosť venovaná problematike pomoci obetiam kriminality, zdôraznil sa význam úlohy mimovládnych organizácií v otázkach poskytovania pomoci obetiam trestných činov a tiež bola predstavená stratégia prevencie kriminality v Slovenskej republike do budúcnosti. V záverečnom bloku s príspevkami vystúpili Mgr. Barbora Holubová z Inštitútu pre výskum práce a rodiny, JUDr. Marie Vanduchová, CSc. z Právnickej fakulty Karlovej Univerzity v Prahe,

Mgr. Petra Vitoušová z občianskeho združenia Bílý kruh bezpečí v Prahe či Ing. Jozef Halcin z Ministerstva vnútra SR. Príspevky všetkých účastníkov konferencie v ich plnej verzii budú sprístupnené vo forme zborníka.

V samotnom závere účastníci sformulovali a prijali závery z konferencie, ktoré majú slúžiť ako výhľad a podklad pre ďalšie zdokonaľovanie právnej úpravy v tejto oblasti a taktiež majú potenciál slúžiť ako odborný návrh na konkrétne legislatívne zmeny v oblasti problematiky obetí kriminality tak v Slovenskej republike, ako aj v zahraničí.

Mgr. Tatiana Kanáliková

interná doktorandka, Fakulta práva PEVŠ

tatiana.kanalikova@gmail.com

Recenzia: SAGAN, S., SERZHANOVA, V.: Nauka o państwie współczesnym

Wydanie 1, LEXIS NEXIS, Warszawa, 2010, 231 s.

▼ Ján Svák

Súhlasíť možno s autormi, že základné teoretické princípy a koncepcie štátu vygenerované najmä v 19. storočí sú masovo atakované v 21. storočí takmer na každom kroku. Destabilizácia štátu je vedená z jednej strany globalizáciou, ktorá má v Európe aj osobitnú formu integrácie, a z druhej strany decentralizáciou spojenou najmä s prenosom kompetencií a úloh štátu na územnú samosprávu, konfesnú samosprávu a všeobecne na spektrum vzťahov a inštitúcií tvoriacich občiansku spoločnosť. Európske nadštátne organizácie tento proces ešte viac dynamizujú prisvojovaním si stále rozsiahlejších kompetencií a zároveň rozdeľujú moc štátu podporou euroregiónov. Vznikajú tak základy superštátu a zároveň paradoxne sa rozpadajú väčšie štátne celky, pričom Kosovo zrejme nebude posledným príkladom. V samotných štátoch sa prejavujú stále výraznejšie negatíva tzv. partiokracie, pretože mnohé politické strany považujú víťazstvo vo voľbách ako štátnu korisť a obsadzujú svojimi členmi miesta nielen v štátnom aparáte, ale aj v iných inštitúciách, či už ekonomických alebo mediálnych. Veľká migrácia obyvateľov a najmä islamská imigrácia do Európy narušujú aj tri európske princípy, a to

- kánony gréckej demokracie,
- rímske právo a
- morálne a etické hodnoty kresťanstva.

Na väčšinu týchto javov sa snažia autori reagovať v desiatich kapitolách práce, ktorá je vyvrcholením ich tridsaťročnej vedeckej práce. Využívajú pritom najmä poľskú štátovedeckú spisbu, do ktorej aj sami prispeli. Vyše desať strán obsahuje jej podrobný prehľad a je aj pre slovenského právnikovu veľmi cenným sprievodcom.

Prvé dve kapitoly prinášajú prehľad definícií štátu, jeho cieľov a funkcií. Veľmi zaujímavý je prehľad pôvodu slov dávajúcich pomenovanie štátom celého sveta a rovnako v tretej kapitole uvedený rozbor hymien, erbov (znakov), zástav, ale aj hesiel štátov. Dozvedáme sa, že najdlhšiu hymnu má Grécko a španielska hymna je zasa bez slov. Takisto, že heslom USA je E. Pluribus Unum, Kanady A Mari Usque Ad Mare a Maurícius je Hviezdou a kľúčom Indického oceánu.

Vo štvrtej kapitole podávajú klasický prístup k otázkam legality a legitimacy moci, pričom sa v nasledujúcom nevyhýbajú ani často obchádzanej téme, a to štátnemu záujmu (*ultima ratio* či *raison d'Etat*). Vychádzajú z machiavelizmu, ale opisujú aj kryptomachiavelistické či tradičné teórie spojené s protireformačnými prúdmi a tému aktualizujú v súvislosti s európskou integráciou a štátnou suverenitou.

Šiesta kapitola je tiež venovaná obligatórnej súčasti štátovedy, ktorou je forma štátu. V rámci štátneho režimu charakterizujú autori demokratický režim, ktorý je založený na politickom pluralizme, ochrane záujmov menšín, zákaze cenzúry, činnosti štátnych orgánov v rámci práva a riadení štátu v záujme zachovania rovnosti a slobody. Pri nedeokratických štátnych režimoch rozlišujú medzi autoritatívnymi a totalitárnymi, pričom

poukazujú na príklady týchto režimov z 20. storočia a prvenstvom autoritatívneho režimu „pocitili“ horthyovské Maďarsko. Charakteristické črty totalitárneho štátu prevzali z prác Z. Brezinského a C. Friedricha a zaraďujú medzi ne oficiálnu ideológiu, masovú stranu kontrolovanú oligarchiou, monopol štátu na zbrane, teroristický policajný systém a disponovanie masovo-komunikačnými prostriedkami.

Podnetná je siedma kapitola, ktorá prináša teóriu orgánov a pozitívnu úlohu weberovskej byrokracie založenej na špecializácii úradníkov, vylíminovaní osobnostných emócií, protekcionárstva a konkurzom pri výbere ľudí na základe ich kvalifikácie, hierarchickej štruktúre úradov a ustálenej procedúre pri prijímaní racionálnych rozhodnutí.

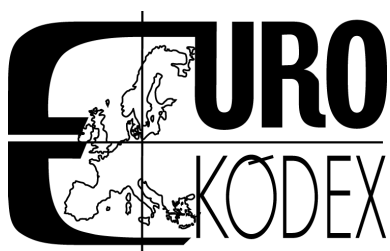
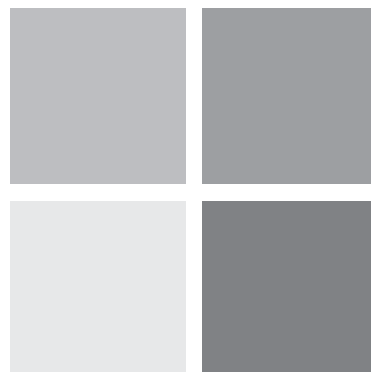
Jednou z najdiskutovanejších otázok vzťahov národa a štátu sa zaoberajú v ôsmej kapitole v reláciách národa ako zakladateľa štátu a *vice versa* tvorenia národa štátom (USA, Kanada). Rozdeľujú štáty vzniknuté na tradícii „demos“ (francúzskej) a „ethnos“ (stredoeurópskej). Poukazujú na krízu národných štátov (napriek akceptovanému právu národov na sebaurčenie, početne najväčší kurdský národ má 35 miliónov ľudí a predstavuje výnimku z tohto pravidla), ktorú spôsobuje najmä globalizácia sprevádzaná takými javmi, ako je migrácia veľkých etnických skupín, zvyšovanie vedeckého a ekonomického potenciálu bohatých krajín, zjednocovanie životných štýlov, najmä na základe amerických vzorcov kultúry (macdonaldizácia kultúry), avans anglického jazyka vo vede, na internete, ale aj v interpersonálnej komunikácii.

V deviatej kapitole sú rozoberané najnovšie relácie medzi štátom a politickými stranami, cirkvou a občianskou spoločnosťou. Upozorňujú na nebezpečenstvo vzniku partiokracií, ktoré okrem prelamovania reprezentatívneho mandátu poslancov podriaďujú parlament i vládu vládncim stranám, kde kontrola vlády parlamentom je fikciou a naplno sa rozvíja obsadzovanie verejných funkcií, dozorných rád v štátom kontrolovaných podnikoch na základe straníckej príslušnosti a nie kvalifikácie. Pomerne rozsiahla je pasáž venovaná vzťahom štátu a cirkvi, a to nielen v Európe s nebezpečím militantných islamských veriacich na jednej strane a s rozhodnutím Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci umiestňovania kresťanských krížov v talianskych školách na druhej strane.

V záverečnej kapitole sa národné štáty prezentujú vo vzťahu ku globalizácii a špeciálne k európskej integrácii, pričom ju zakončujú konštatovaním, že globalizácia má stále väčší vplyv „na zánik identifikácie obyvateľov s národným štátom“ (s. 197).

Dve otázky sa v práci neobjavujú, a to vplyv súdnictva na súčasnú štátovedu a problematika ochrany ľudských práv. Obidve tieto otázky sú prepojené a podmienené. Prvej otázke sa autori venovali v osobitnej publikácii *Organy i korporacje ochrony prawa* v druhom vydaní z roku 2008. Zostáva veriť, že ďalšia ich publikácia nadviaže na druhú otázku, čo by pre súčasnú, nielen poľskú, štátovedu bolo prínosom.





Prehľad vydanej odbornej literatúry

www.eurokodex.sk

PREHĽAD VYDANEJ ODBORNEJ LITERATÚRY

PRÁVNICKÉ PUBLIKÁCIE

názov publikácie autor/i vydaných publikácií	cena		mesiac/rok vydania
ČIERNE EUROKÓDEXY			
Advokát pred európskymi súdmi SVÁK, J. a kol.	420 Sk	13,94 €	4/2004
Konkurzné právo na Slovensku a v Európskej únii 2. prepracované a doplnené vydanie ĎURICA, M.	1 202 Sk	39,90 €	11/2010
Ochrana ľudských práv, II. vydanie SVÁK, J.	1 967 Sk	65,29 €	5/2006
Pojmy dobrého práva BARÁNY, E.	595 Sk	19,75 €	9/2007
Pracovné právo v zjednotenej Európe Kolektív	416,50 Sk	13,82 €	12/2004
Právnická bibliografia 1993 – 2000 BLAHO, P., SVÁK, J.	2 049 Sk	68,01 €	2001
Právnická bibliografia 2001 – 2004 BLAHO, P., SVÁK, J.	2 126,50 Sk	70,58 €	2005
Právo Európskej únie PROCHÁZKA, R., ČORBA, J.	1 380,50 Sk	45,82 €	2/2007
Rozsudky Veľkej komory Európskeho súdu pre ľudské práva SVÁK, J. a kol.	2 570,50 Sk	85,32 €	9/2006
Slovenské a európske pracovné právo BARANCOVÁ, E.	1 571 Sk	52,14 €	9/2004
Súdny systém EÚ SIMAN, M., SLAŠŤAN, M.	1 008 Sk	33,45 €	8/2008
SCRIPTA IURIDICA QUAE MANSERUNT			
Corpus Iuris Civilis, Digesta (Tomus I.) BLAHO, P., VAŇKOVÁ, J.	1 499 Sk	49,75 €	9/2008
Súd a tvorba práva RATICA, J.	752,85 Sk	24,99 €	12/2009
TRIPARTITUM ŠTENPIEN, E.	1 299 Sk	43,11 €	12/2008
UČEBNICE			
PRÁVNICKÉ			
Antológia z politickej a právnej filozofie 3. rozšírené vydanie CHOVANCOVÁ, J.	482,02 Sk	16 €	12/2009
Civilné právo procesné ŠTEVČEK, M. a kolektív	1 378,60 Sk	45,76 €	5/2010

<i>názov publikácie autor/i vydaných publikácií</i>	<i>cena</i>		<i>mesiac/rok vydania</i>
Československé právne dejiny VOJÁČEK, L. – KOLÁRIK, J. – GÁBRIŠ, T.	602,52 Sk	20 €	4/2011
Európska integrácia a právo EÚ STRÁŽNICKÁ, V.	599,51 Sk	19,90 €	11/2009
Europeizace trestního práva FENYK, J., SVÁK, J.	398 Sk	13,21 €	4/2008
Európske právo/European Law , 3. vydanie FISCHER, P.	365 Sk	12,11 €	9/2009
Finančné právo , 2. vydanie BALKO, L., BABČÁK, V. a kol.	1 376 Sk	45,67 €	10/2009
Forenzná psychológia pre psychológov, právnikov, lekárov a iné pomáhajúce profesie – 3. prepracované a rozšírené vydanie HERETIK, A.	1 059,53 Sk	35,17 €	9/2010
International Commercial Arbitration / Medzinárodná obchodná arbitráž CHOVANCOVÁ, K.	350 Sk	11,61 €	2/2009
Medzinárodná arbitráž investičných sporov/ International Arbitration of Investment Disputes – dvojazyčná publikácia CHOVANCOVÁ, K.	512,14 Sk	17 €	12/2009
Legal English , revised edition KUMMEROVÁ, S., URBÁNKOVÁ, D., POTÁSCH, P.	669 Sk	22,20 €	4/2009
Legal English , 3. edition KUMMEROVÁ, S. – URBÁNKOVÁ, D. – POTÁSCH, P.	669 Sk	22,20 €	12/2010
Legal Sources of Private International Law – Pramene medzinárodného práva súkromného a procesného VERSCHRAEGEN, B., HAŤAPKA, M.	1 054,41 Sk	35 €	2/2010
Maloletí v slovenskom rodinnom práve, Právne postavenie rodiča vo výchove maloletého dieťaťa , 2. časť PAVELKOVÁ, B.	171,72 Sk	5,70 €	6/2009
Občanské právo hmotné I. HURDÍK, J., LAVICKÝ, P., TELEČ, I.	224 Sk	7,44 €	9/2008
Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky DRGONEC, J.	1 009,22 Sk	33,50 €	09/2010
Penológia FÁBRY, A.	497,67 Sk	16,52 €	10/2009
Právne dejiny Slovenska , 2. prepracované vydanie KOLÁRIK, J.	252 Sk	8,36 €	9/2010
Právne dejiny Slovenska II. VOJÁČEK, L.	251 Sk	8,33 €	4/2008
Právo životného prostredia , 2. zmenené a rozšírené vydanie KOŠIČIAROVÁ, S. a kol.	753,20 Sk	25 €	3/2009
Prokuratúra SR – orgán ochrany práva HOFFMANN, M.	174,73 Sk	5,80 €	10/2010
Prvky európskej právnej kultúry, I. diel OGRIS, W., OLECHOWSKI, T.	280,17 Sk	9,30 €	2/2009

<i>názov publikácie autor/i vydaných publikácií</i>	<i>cena</i>		<i>mesiac/rok vydania</i>
Prvky európskej právnej kultúry, II. diel OGRIS, W., OLECHOWSKI, T.	280,17 Sk	9,30 €	4/2009
Soudní lékařství DOGOŠI, M.	399 Sk	13,24 €	11/2008
Správne právo – osobitná časť SOBIHARD, J. a kolektív:	599,50 Sk	19,90 €	12/2010
Súdne inžinierstvo BRADÁČ, A., PORADA, V. a kol.	370 Sk	12,28 €	11/2008
Svetové právne systémy ŠTEFANOVIČ, M.	268 Sk	8,89 €	6/2007
Teória a prax legislatívy, II. vydanie SVÁK, J., KUKLIŠ, P.	476 Sk	15,80 €	1/2009
Teória práva, 4. vydanie VEČEŘA, M. a kolektív	467 Sk	15,50 €	3/2011
Teorie a praxe mezinárodních vztahů, 3. vydání NOVOTNÝ, A.	557,40 Sk	18,50 €	4/2011
Ústavné právo SR – Osobitná časť, 4. rozšírené vydanie SVÁK, J., CIBULKA, L.	1 389 Sk	46,10 €	11/2009
Ústavné právo SR (Všeobecná časť), 3. vydanie SVÁK, J., KLÍMA, K., CIBULKA, L.	1 364,15 Sk	45,28 €	11/2009
Všeobecné správne právo, 4. vydanie MACHAJOVÁ, J. a kol.	775 Sk	25,70 €	10/2009
Všeobecné správne právo, 5. aktualizované vydanie MACHAJOVÁ, J. a kolektív:	775 Sk	25,70 €	12/2010
Voľný pohyb osôb v EÚ KUNOVÁ, V., SVITANA, R.	243 Sk	8,07 €	8/2008
Vybrané správne procesy, 2. vydanie s judikatúrou POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J.	723 Sk	24 €	2/2011
Základy masmediálneho práva DRGONEC, J.	1 095 Sk	36,35 €	9/2008
EKONOMICKÉ			
Celostný manažment PORVAZNÍK, J.	707 Sk	23,46 €	9/2007
Dane podnikateľských subjektov HARUMOVÁ, A., KUBÁTOVÁ, H.	564 Sk	18,72 €	10/2006
Kreativní ekonomika – vybrané ekonomické, právni, masmédiální a informatizační aspekty KLOUDOVÁ, J. a kolektív	403,40 Sk	13,39 €	3/2010
Makroekonomie, 3. vydanie KLOUDOVÁ, J.	373 Sk	12,38 €	11/2009
Medzinárodné podnikanie DVOŘÁČEK, J.	328,50 Sk	10,90 €	12/2006
Podnikanie a jeho komunálna a regionálna podpora JEŽKOVÁ, R., JEŽEK, J.	467 Sk	15,50 €	5/2011
Sociální kompetence MIKULÁŠTÍK, M.	682 Sk	22,64 €	5/2008

<i>názov publikácie autor/i vydaných publikácií</i>	<i>cena</i>		<i>mesiac/rok vydania</i>
Základy marketingovej komunikácie LABSKÁ, H., TAJTÁKOVÁ, M., FORET, M.	392,84 Sk	13,04 €	11/2009
Úvod do mikroekonomickej STIASNY, A.	546 Sk	18,12 €	1/2008
Základy statistiky SOUČEK, E.	339 Sk	11,25 €	5/2006
MASMEDIÁLNE			
Ako sa robia noviny TUŠER, A.	659,80 Sk	21,90 €	7/2010
Marketing kultúry: Ako osloviť a udržať si publikum TAJTÁKOVÁ, M. a kol.	394,65 Sk	13,10 €	10/2010
Médiá a novinári na Slovensku 2010 BREČKA, S., ONDRÁŠIK, B., KEKLAK R.	304,30 Sk	10,10 €	11/2010
Od tamtamov po internet BREČKA, S. a kol.	587,50 Sk	19,50 €	3/2009
Praktikum mediálnej tvorby TUŠER, A. a kol.	692,90 Sk	23 €	2/2010
Psychológia médií HRADISKÁ, E., BREČKA, S., VYBÍRAL, Z.	607,64 Sk	20,17 €	11/2009
ZBORNÍKY			
Akademické akcenty – zborník Kolektív	362 Sk	12 €	3/2011
Ekonomická kríza – nové podnety pre ekonomickú teóriu a prax Kolektív	421,77 Sk	14,00 €	12/2010
Diela v ohrození Kolektív	255,20 Sk	8,47 €	7/2010
Domáce násilie – nová prax a nová legislatíva v Európe ZÁHORA, J. (ed.)	141,90 Sk	4,71 €	3/2008
Forecasting Crime Development and Control of Crime in Central and Eastern European Countries Kolektív	297 Sk	9,85 €	5/2008
Ľudský faktor v spravodajských službách Kolektív	60,30 Sk	2,00 €	6/2008
Návrh legislatívneho zámeru kodifikácie súkromného práva LAZAR, J. (ed.)	218 Sk	7,24 €	9/2008
Obete kriminality Kolektív	391,65 Sk	13 €	12/2010
Pluralizmus moci a práva LENGYELOVÁ, D. (ed.)	346,45 Sk	11,50 €	9/2009
Rekodifikácia trestného práva – doterajšie poznatky a skúsenosti ZÁHORA, J. (ed.)	266 Sk	8,82 €	6/2008
Rímska rodina Kolektív	98 Sk	3,25 €	6/2007

<i>názov publikácie autor/i vydaných publikácií</i>	<i>cena</i>		<i>mesiac/rok vydania</i>
Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie POTÁŠCH, P. (ed)	362 Sk	12 €	1/2011
Terorizmus a medzinárodné právo Kolektív	278 Sk	9,22 €	11/2007
Trestná zodpovednosť právnických osôb Kolektív	286,20 Sk	9,50 €	2/2010
Zmeny v spravodajských službách CIBULA, I. (ed.)	68 Sk	2,25 €	3/2008
Spravodajské služby v demokratickej spoločnosti CIBULA, I. (ed.)			1/2009

ČASOPISY

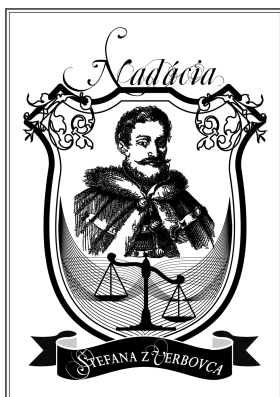
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2007	313 Sk	10,38 €	1/2007
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2008	190 Sk	6,30 €	5/2008
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – II/2008	313 Sk	10,38 €	12/2008
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2009	181 Sk	6,00 €	4/2009
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – II/2009	181 Sk	6,00 €	6/2009
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – III/2009	181 Sk	6,00 €	11/2009
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – IV/2009	181 Sk	6,00 €	12/2009
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – I/2010	181 Sk	6,00 €	4/2010
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – II/2010	181 Sk	6,00 €	4/2010
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – III/2010	181 Sk	6,00 €	4/2010
Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – IV/2010	181 Sk	6,00 €	4/2010

Pripravujeme:

KERECMAN, P. – MANIK, R.: – **História advokácie na Slovensku**
 PLOS, J., HUTTA, V.: – **Stavebné právo**
 POLÁK, P. – **Svedok v trestnom konaní**
 SVÁK, J.: – **Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch**

Uvedené publikácie si môžete zakúpiť na predajných miestach:

Predajňa **EuroKódex**, Tomášikova 20, Bratislava 02/ 434 26 815
 Predajňa **EuroKódex**, Fučíkova 269, Sládkovičovo 031/ 789 99 29
 Predajňa **EuroKódex**, Tematínska 10, Bratislava 02/ 682 03 655
 Predajňa distribúciu pre ČR zabezpečuje Aleš Čeněk, s. r. o.
 www.alescenek.cz, tel. č.: +420 222 311 629



Vydané s podporou Nadácie Štefana z Verbovca.

Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae – 1/2011

Vydavateľ:



Paneurópska vysoká škola



EUROKÓDEX, s. r. o.
Martina Rázusa 23 A
010 01 Žilina
IČO: 44 871 384, DIČ: 2022865999

www.eurokodex.sk

Grafické spracovanie:

Mgr. Jozef Kotačka

Jazyková redaktorka:

Stella Machová

Sadzba dodaná do tlače:

apríl 2011

Vytlačil:



**POLYGRAFICKÉ
CENTRUM**
www.polygrafcentrum.sk

Polygrafické centrum

Tomášikova 26

821 01 Bratislava

ba@polygrafcentrum.sk

www.polygrafcentrum.sk

ISSN 1337-6810