



VÝVOJOVÉ DETERMINANTY PRÁVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

ZBORNÍK PRÍSPEVKOV Z VEDECKEJ KONFERENCIE

Paneurópska vysoká škola – Fakulta práva

13. december 2018

zostavil: doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

VÝVOJOVÉ DETERMINANTY PRÁVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Zborník príspevkov z vedeckej konferencie

Paneurópska vysoká škola - Fakulta práva

Zostavil:

doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

Bratislava, Slovenská republika, 13. december 2018

Recenzenti:

prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.
prof. JUDr. Anton Dulak, PhD.

Poznámka:

Zborník a príspevky v ňom prešli vecným (obsahovým) recenzným konaním. Za jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

Vedecký výbor konferencie:

doc. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD., predseda
doc. JUDr. Ing Branislav Cepek, PhD., podpredseda
prof. JUDr. Peter Polák, PhD., člen
doc. JUDr. Marcela Tittlová, PhD., člen
doc. JUDr. Jana Vallová, PhD., člen
JUDr. Tatiana Máhrová, PhD., člen
JUDr. Jozef Milučký, člen

Organizačný výbor konferencie:

JUDr. PhDr. Peter Papáček
JUDr. Štefan Hrčka
JUDr. PhDr. Lilla Garayová, PhD.
JUDr. Ing. Marián Sabó
JUDr. Barbora Lamošová
JUDr. Martin Fakla

Vydal: Paneurópska vysoká škola, n.o., Tomášikova 20, 821 02 Bratislava

EAN: 9788089453573

ISBN: 978-80-89453-57-3

O B S A H

Predhovor	5
Cepk Branislav: Uplatňovanie zásady oportunity vo vzťahu k správnym poriadkovým deliktom	6
Erdősová Andrea: Náhradné materstvo z pohľadu rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva	14
Fakla Martin: Vybrané aspekty novelizácie zákona č. 162/1995 Z z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)	21
Garayová Lilla: Európska cezhraničná spolupráca v oblasti zdravia: teória a prax	27
Gáliková Zuzana: Aktuálnosť ustanovení Ženevských dohôrov ochrany civilného obyvateľstva aj niekoľko desaťročí od ich prijatia	37
Hesek Dušan: Zmena výkladu účinnej ľútosti pre druhú alineu trestných činov neodvedenia dane spáchaných pred 1.10.2012	44
Hrčka Štefan: Ekonomická kriminalita a jej kriminologické aspekty	55
Kleniar Igor: Prvé protikorupčné programy v Slovenskej republike, a pozadie a ich porovnanie	63
Lamošová Barbora: Ochrana a použiteľnosť informácií získaných použitím informačno-technických prostriedkov	73
Majtán Peter: Etiológia domáceho násillia	83
Nižníková Lenka: Kriminologická charakteristika homicidií	92
Potasch Peter: Pojem „správne trestanie“ v perspektíve ustanovenia § 194 a § 195 zákona č. 162/2015 Z. z. správny súdny poriadok (aj v kontexte rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva)	104
Potasch Peter: Zásada zákazu reformatio in peius v komparatívnej perspektíve vybraných štátov Európskej únie (Slovenská republika, Česká republika, Poľská republika, Dánske kráľovstvo), Európskeho súdu pre ľudské práva a Európskeho súdneho dvora/Súdneho dvora Európskej únie	121
Sabó Marián: K etiológii hospodárskej kriminality	139
Tittlová Marcela, Máhrová Tatiana: Možnosti postihu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania	149
Vallová Jana: Ústne pojednávanie a jeho osobitosti v komparácii všeobecného správneho konania s správneho deliktuálneho konania	158

Záhora Jozef: Historický vývoj tajného sledovania orgánmi verejnej moci na území Slovenskej republiky	165
Potasch Peter: Výklad práva v správnom súdnictve ako potenciálny determinant zmeny v právnej úprave	175

PREDHovor

Ústav verejného práva - Oddelenie správneho práva, finančného práva a práva životného prostredia Paneurópskej vysokej školy Fakulty práva v Bratislave zorganizoval v rámci každoročných vedeckých stretnutí konferenciu pod názvom „*Vývojové determinanty práva v Slovenskej republike*“. Hlavnú cieľovú skupinu tvorili pedagógovia Fakulty práva PEVŠ a jej doktorandi.

Tematická oblasť konferencie zahŕňala tak verejnoprávne, ako aj súkromnoprávne disciplíny. Podstatnú časť príspevkov tvorili vystúpenia týkajúce sa postihovania správnych deliktov v podmienkach Slovenskej republiky, a to aj v kontexte relatívne novej právnej úpravy (najmä § 194 a § 195 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok).

Prítomní celkovo skonštatovali, že sa javí ako nevyhovujúci taký právny režim, z ktorého jednoznačne nevyplýva, aké trestnoprávne zásady je potrebné uplatniť v kontexte správneho trestania, pričom bolo ustálené, že nie všetky trestnoprávne zásady sú v plnom rozsahu uplatniteľné v rámci správneho trestania. Naopak, niektoré zásady trestného práva v správnom trestaní nie je možné použiť, iné zásady trestného práva sú v správnom trestaní aplikovateľné len v modifikovanej podobe.

Koncepcným legislatívnym riešením do budúcnosti je prijatie kódexu správneho trestania, ktorý by upravil hmotnoprávne a procesnoprávne aspekty vyvodzovania administratívno-právnej zodpovednosti na Slovensku jednotne a komplexne. Tým by sa vylúčila potreba využívať analógiu v správnom trestaní na základe predpisov trestného práva, pri ktorej je oslabený základný princíp demokracie, t.j. princíp právnej istoty.

Nad rámec otázok zásad správneho trestania, vystúpenia prítomných akcentovali aj vybrané otázky deliktuálneho práva (napr. na úseku daňových deliktov, na úseku nelegálnej práce, resp. nelegálneho zamestnávania), ďalej sa venovali otázkam právneho režimu tajného sledovania v historickej perspektíve, ale aj otázkam medicínskeho práva a i. Celkovo je možné uviesť, že konferencie poskytla priestor na prezentovanie vybraných právnych otázok v rovine *de lege lata*, ale najmä vytvorila platformu aj pre formulovanie úvah *pro futuro* a pre ďalšie diskusie v rámci akademického prostredia.

doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

za organizačný výbor konferencie, zostavovateľ

V Bratislave, 17. decembra 2018

UPLATŇOVANIE ZÁSADY OPORTUNITY VO VZŤAHU K SPRÁVNÝM PORIADKOVÝM DELIKTOM¹

Application of The Principle of Opportunity In Relation to Procedural Delicts

Branislav Cepek

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva

Abstrakt: Predložený článok sa bližšie zaoberá zásadou oportunity, ktorá vyplýva z princípu subsidiarity v správnom konaní. Tá sa však vôbec neuplatňuje v prípade priestupkov a v prípade správnych deliktov podnikajúcich fyzických a právnických osôb sa uplatňuje, len ak to zákon výslovne ustanovuje. Jeho cieľom je analýza vlastností týchto druhov správnych deliktov, ich osobitosti, analýza platnej právnej úpravy z hmotnoprávneho i procesnoprávneho hľadiska.

Abstract: The submitted article focuses closer on the principle of opportunity that results from the principle of subsidiarity in an administrative proceeding. However, that principle does not apply in case of offenses at all, and in case of administrative offences committed by natural and legal persons doing business it applies only if the law expressly lays that down. Special attention is paid to addressing the underlying problem of the lack of procedural lawfulness of law enforcement for offenses and to analyse the principles on which it should be based. The aim of the submitted article is an analysis of the properties of these types of administrative offence and their peculiarities, further an analysis of the applicable legal regulations from the point of view of substantive and procedural law.

Kľúčové slová: správny dozor, zásada oportunity, objekt a objektívna stránka, úkon vykonávateľa verejnej správy, uloženie poriadkovej pokuty, správny poriadkový delikt

Key words: administrative supervision, principle of opportunity, object and objective aspect, act of public administration executor, imposition of fine, administrative offence against order

Úvod

Správne poriadkové delikty sú samostatnou skupinou správnych deliktov, porušujúcich alebo ohrozujúcich verejný záujem na riadnom fungovaní verejnej správy. Ide teda o protiprávne konanie, kedy zodpovedný subjekt - spravidla účastník konania, nesplnil procesnú povinnosť uloženú právnym predpisom a správny orgán ho uložením poriadkového trestu núti k jeho riadnemu splneniu.

Účelom sa javí presadzovanie splnenia právnych povinností predovšetkým v rámci nejakého správneho rozhodovacieho procesu, uplatňuje sa však aj v procedúrach kontrolných (výkon správneho dozoru), ako obrana proti narušeniu, mareniu a sťažovaniu postupu správneho orgánu. Poriadkové opatrenia majú rôzny právny charakter. Niektoré sú faktickými úkonmi (pokyny), niektoré donucovacími úkonmi, niektoré sa vydávajú formou rozhodnutia orgánu. Kým ostatné kategórie správnych deliktov postihujú prevažne porušenie verejných subjektívnych povinností hmotnoprávnej povahy, táto kategória je zreteľne odlišiteľná práve tým, že postihuje výlučne porušenie procesnoprávnych a procedurálnych povinností.

¹ Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-16-0521. This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the contract no. APVV-16-0521.

Za takýto druh povinností treba považovať len tie, ktoré súvisia s konkrétnym druhom zákonom upraveného postupu vykonávateľa verejnej správy (napr. vybavovanie sťažností, kontrolná činnosť, správny dozor, správne konanie). Z tohto dôvodu nebude možné porušenie napríklad oznamovacej povinnosti osoby, ktorá má hmotnoprávny charakter a nemá vzťah k žiadnemu zákonom upravenému postupu vykonávateľa verejnej správy, sankcionovať ako správny poriadkový delikt. Zákonodarca by ho mal zakotviť ako priestupok² alebo ako správny delikt podnikajúcej fyzickej alebo právnickej osoby a pod.³ Z formálnej stránky jednoduché procesné pravidlá je možné abstrahovať zo špeciálnych právnych úprav.⁴

Ohľadom objektívnej stránky skutkových podstát týchto správnych deliktov⁵, sa právna teória zaoberá otázkou, čo rozumieť následkom tohto druhu deliktu - či iba efektívne sťaženie konania alebo len ohrozenie priebehu postupu. Autor zastáva názor, že správne poriadkové delikty majú charakter porušovacích, nie ohrozovacích deliktov, bez ohľadu na to, či protiprávne správanie páchatel'a spočíva v komisívnom alebo omisívnom správaní. Opak by musel zo zákona vyplývať. Prof. Košičiarová v odbornej literatúre správne uvádza, že vtedy by mal byť protiprávny následok vyjadrený napríklad slovami „a tým ohrozí postup orgánu verejnej správy“. K predmetným úvahám sa neprikláňam, nakoľko správne poriadkové delikty sa vyznačujú nízkym stupňom závažnosti a ich osobitné vyčlenenie podporuje nielen ich ľahkú vysledovateľnosť a odlišiteľnosť, ale aj špeciálne zásady, ktoré sa pri ich trestaní štandardne uplatňujú.

Ide predovšetkým o zásadu oportunity, ktorá vyplýva z princípu subsidiarity trestania v správnom práve.⁶ Je špecifickým prejavom princípu proporcionality, ktorý vyžaduje, aby obmedzenie základných práv jednotlivcov v dôsledku sankcií bolo primerané a súladné s účelom trestania v právnom štáte. Táto zásada sa vôbec neuplatňuje v prípade priestupkov a v prípade správnych deliktov podnikajúcich fyzických osôb a právnických osôb sa uplatňuje, len ak to zákon výslovne ustanovuje.

Nízky stupeň závažnosti správnych poriadkových deliktov odôvodňuje z hmotnoprávneho hľadiska nízku výšku poriadkových pokút ustanovenú zákonom, ktoré je oprávnený vykonávateľ verejnej správy ukladať, s tým, že zákony zakotvujú celkovú úhrnnú výšku poriadkovej pokuty pri jej opakovanom ukladaní, ktorá by taktiež nemala byť vysoká. To je ďalší hmotnoprávny dôsledok uplatnenia princípu subsidiarity trestania. Sankcia v podobe poriadkovej pokuty ukladaná správnymi orgánmi ako poriadkové opatrenia pritom boli pôvodne konštruované viac ako upozornenia na povinnosť rešpektovať ustanovené pravidlá a nedosahovali stupeň represie alebo prevencie v zmysle trestnoprávnych a správnych deliktov. V posledných rokoch je však viditeľná tendencia k zvyšovaniu čiastok, ktoré sa ukladajú ako „poriadkové pokuty“.⁷

² K pojmu a charakteristickým znakom priestupku bližšie pozri POTÁŠCH, P. a kol.: Zákon o priestupkoch – veľký komentár. Bratislava : Eurokódex, 2016, s. 1 a nasl.

³ KOŠIČIAROVÁ, S.: Procesnoprávne princípy trestania správnych poriadkových deliktov. In: Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie: Princípy trestania a správne delikty, konanej 23. septembra 2016 v Trnave, s. 111.

⁴ K charakteristike správnych poriadkových deliktov bližšie pozri Hašanová, J. In: HAŠANOVÁ J., DUDOR, L. Základy správneho práva, 3. rozšírené vydanie. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. s. 103 - 104.

⁵ K tomu pozri aj - v publikácii KURUCOVÁ, Z., DEMOVIČOVÁ, A.: Introduction to the US Law. Bratislava : Wolters Kluwer. 2017 – str. 52 – sa nachádza legálne vymedzenie pojmu správny delikt („infracion“) v kontexte právneho poriadku USA.

⁶ Princíp *ultima ratio* podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy SR.

⁷ KOŠIČIAROVÁ, S.: Procesnoprávne princípy trestania správnych poriadkových deliktov. In: Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie: Princípy trestania a správne delikty, konanej 23. septembra 2016 v Trnave, s. 11.

Tieto tvrdenia podporuje aj znenie zákona č. 71/1967 Zb., ktoré začleňuje poriadkovú pokutu medzi zabezpečovacie úkony v správnom konaní. Dokonca i v prípade súdov, ktoré majú podľa osobitných predpisov právomoc ukladať poriadkové pokuty, nie je táto ich činnosť ponímaná ako výkon trestnej právomoci. V tejto súvislosti možno spomenúť § 194 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, zákona č. 162/2015 Z. z., ktorý vymedzuje pojem správne trestanie tak, že zaň považuje „rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie“. Práve tým iným podobným protiprávnym konaním sa má podľa dôvodovej správy k návrhu zákona rozumieť to, čo právna teória označuje pojmom správny poriadkový delikt⁸.

Následne treba zdôrazniť, že osobitné zákony upravujúce právomoc vykonávateľa verejnej správy sa ťažiskovo zameriavajú na úpravu hmotnoprávných aspektov, a to viac menej jednotným spôsobom. V prípade súbehu správnych poriadkových deliktov uplatní vykonávateľ verejnej správy pri určovaní výšky poriadkovej pokuty absorpčnú zásadu, napriek tomu, že osobitné zákony ju nezakotvujú, a to na základe analógie Priestupkového zákona. Správny orgán môže uloženú pokutu odpustiť alebo ju znížiť. Správny poriadok však neupravuje lehotu, v ktorej tak možno urobiť.

Z logiky potom vyplýva, že konanie o odpustenie poriadkovej pokuty nie je v tomto smere viazané na správne konanie, ktoré páchatel' tohto správneho deliktu sťažil. Keďže sa rozhoduje o práve osoby, pôjde o návrhové konanie a opak by musel zo zákona výslovne vyplývať. I keď správny poriadok neustanovuje dôvod, pre ktorý môže k odpusteniu uloženej poriadkovej pokuty dôjsť, z hľadiska jej účelu, pre ktorý sa ukladá, je zrejmé, že tak bude vhodné urobiť vždy, ak to odôvodňuje neskoršie správanie osoby, ktorej bola uložená.

Na rozdiel od ostatných kategórií správnych deliktov je tzv. poriadkový delikt prejednávaný výlučne na základe zásady oportunity. Je teda na správnom orgáne, aby zvážil, či sa bude porušením procesnej povinnosti zaoberať a uloží sankciu. V tejto súvislosti zákony v zásade nezakotvujú žiadne kritériá pre správne uváženie vykonávateľa verejnej správy. Výnimku predstavuje zákon č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov. § 28 ods. 3 ustanovuje, že „Ak NBS zistí nepatrné porušenie povinnosti ustanovenej týmto alebo osobitným zákonom pred začatím konania o uložení opatrenia na nápravu alebo sankcie podľa osobitného zákona, zváži, či toto konanie začne alebo či vec odloží, ak by vzhľadom na nepatrnosť porušenia bolo konané neúčelne. Pritom NBS vychádza predovšetkým z povahy, závažnosti, doby trvania a následku protiprávneho konania.“ V takom prípade neostáva iné, ako úvahu správneho orgánu oprieť o princíp subsidiarity trestného postihu.

Pretože zákon neustanovuje lehoty pre postih páchatel'a (časové ohraničenie) správneho poriadkového deliktu, musí potom príslušný správny orgán vychádzať z účelu tejto sankcie, ktorá sa ukladá bezodkladne, len čo sa zistí. Nie je nevyhnutné zákonom ustanovovať lehotu, dokedy je potrebné poriadkovú pokutu uložiť, nakoľko je táto doba obmedzená na dobu konania procesu. Napriek tomu väčšina zákonov zakotvujúcich zodpovednosť za správne poriadkové delikty, upravuje lehoty hmotnoprávneho charakteru, ktorých márnym uplynutím zaniká možnosť stíhania páchatel'a a tieto lehoty sú rôzne a podľa mňa neprimerane dlhé v porovnaní s procedurálnym postupom vykonávateľa verejnej správy.

Pri určení výšky pokuty by musel aplikovať absorpčnú zásadu analogicky s Priestupkovým zákonom v prípade, ak by vykonávateľ verejnej správy rozhodol o jej uložení až po skončení procedurálneho postupu a rozhodoval by o všetkých porušeníach povinností osoby, ktorých sa dopustila v jeho priebehu jedným rozhodnutím. Takouto nevhodnou

⁸ POTÁSCH, P. *Správne delikty a Správne trestanie v kontexte zásady „nullum crimen sine lege“, „nemo tenetur se ipsum accusare“ a zásady legitímnych očakávaní.* In Paneurópske právnické listy. Bratislava : Paneurópska vysoká škola. č. 1, 1/2018, roč. I., ISSN: 2644-450X (www.paneuropskepravnickelisty.sk)

úpravou lehôt pre vyvodenie zodpovednosti de lege lata sa stiera významné špecifikum správnych poriadkových deliktov a znemožňuje ich využitie ako nepriameho prostriedku na zabezpečenie priebehu a účelu postupov vo verejnej správe.⁹

Právna veda i právna prax zaujíma pomerne kritický postoj k poriadkovým pokutám ako správny sankciám, čo môže spočívať aj v tom, že kým niektoré zákony zaraďujú poriadkovú pokutu medzi poriadkové opatrenia, iné zákony inštitúujú poriadkovej pokuty takto nekvalifikujú, avšak i pri mlčaní zákonodarcu treba poriadkové pokuty ich treba považovať za osobitný druh správnej sankcie a to vzhľadom k ich funkcii a právnym dôsledkom uloženia. Z formálneho hľadiska správneho trestania predstavuje legislatívne vyjadrenie základného práva osoby na spravodlivý proces podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a tiež jej práva podľa čl. 7 ods. 1 Dohovoru, aby jej bol uložený trest výlučne na základe zákona. Pokiaľ ide o procesnoprávne aspekty vo veci ukladania poriadkovej pokuty, možno sa v slovenskej právnej úprave štandardne stretnúť s nasledujúcimi situáciami:

- právny predpis, ktorý musí mať silu zákona buď vôbec neupravuje procesnoprávny postup správneho orgánu, avšak explicitne odkazuje na Správny poriadok¹⁰, alebo v tomto smere nič neupravuje - vtedy je potrebné aplikovať Správny poriadok,
- zákon zakotvuje osobitný procesnoprávny postup pri ukladaní poriadkovej pokuty s tým, že vylučuje použitie všeobecných predpisov o správnom konaní,¹¹
- prípadne zákon vôbec neupravuje procesnoprávny postup správneho orgánu.

Čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd musí príslušný správny rešpektovať bez ohľadu na to, akú mieru podrobnosti procesnoprávnej úpravy vo veci prejednávania správneho poriadkového deliktu a rozhodovania o poriadkovej pokute zákon zakotvuje. V tejto súvislosti je vhodné spomenúť aj § 195 Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého „správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodom žaloby, ak ide o základné zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania, alebo tiež ak ide o zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie.“¹²

Preto pri ukladaní poriadkovej pokuty by správny orgán mal rešpektovať všetky princípy a procesné práva, ktoré sú súčasťou práva osoby stíhanej za správny poriadkový delikt na spravodlivý proces v zmysle čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky.

Ak je poriadková pokuta ukladaná neskôr, teda s odstupom času, takisto musí byť predmetná požiadavka dodržaná. Vtedy nie je možné vydať rozhodnutie bez predchádzajúceho konania. V týchto prípadoch musí správny orgán postupovať buď podľa Správneho poriadku alebo podľa osobitného procesného zákona, ktorý ho vylučuje. Procesnoprávna úprava musí zaručovať a vyhovovať požiadavkám Ústavy Slovenskej republiky a medzinárodným zmluvám.

⁹ KOŠIČIAROVÁ, S.: Procesnoprávne princípy trestania správnych poriadkových deliktov. In: Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie: Princípy trestania a správne delikty, konanej 23. septembra 2016 v Trnave, s. 118.

¹⁰ V zmysle § 16 ods. 5 zákona NR SR č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov „pri ukladaní poriadkovej pokuty orgán kontroly postupuje podľa všeobecného predpisu o správnom konaní“.

¹¹ Napríklad zákon č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹² TITTOVÁ, M.: Zákon o ochrane súkromia pred odpočúvaním. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 21 a nasl.

Postupy vykonávateľov verejnej správy by mali byť menej formalizované, rýchle, jednoduché a to pre zabezpečenie účinnosti výkonu verejnej správy. Je to vždy, ak je výkon verejnej správy bezprostrednou reakciou v rámci postihu správneho deliktu na mieste a v takýchto prípadoch je zákonodarca oprávnený zakotviť výnimku z princípov uplatňovaných v rozhodovacej činnosti verejnej správy pri správnom trestaní.

Správny orgán, voči osobe, ktorej vyvodzuje administratívnoprávnu zodpovednosť musí dodržiavať viaceré špeciálne procesné princípy, vyjadrené aj formou procesných práv (napríklad právo byť vypočutá, právo mať primeraný čas na prípravu obhajoby, právo byť informovaná o obvinení a dôvodoch obvinenia atď.). Odporúčanie Výboru ministrov R(91) o správnych sankciách pripúšťa, že ak by striktné zachovanie týchto procesných práv malo viesť k neúmernému zaťažovaniu správnych orgánov, je zákonodarca oprávnený - v záujme účinnej verejnej správy - upustiť od ich uplatnenia. Táto výnimka sa však môže vzťahovať len na vybrané procesné práva uvedené taxatívnym spôsobom v čl. VI. Bližšie ide o tieto odporúčania: každá osoba, ktorá čelí správnej sankcii, bude informovaná o dôvode jej postihu, takejto osobe sa musí v rámci jej prípadu poskytnúť dostatočný čas na prípravu, berúc do úvahy komplexnosť veci rovnako ako aj prísnosť sankcií, ktoré by jej mohli byť uložené, takáto osoba alebo jej zástupca bude oboznámená s obsahom dôkazov proti nej, takáto osoba bude mať príležitosť byť vypočutá pred každým rozhodnutím, a že administratívne rozhodnutie, ktorým sa ukladá sankcia, bude obsahovať dôvody, na ktorých sa zakladá.

Výnimku zo základného práva na spravodlivý proces môže zákonodarca pripustiť iba v prípadoch, ak sa prejednávajú správne delikty s nízkym stupňom spoločenskej škodlivosti, podliehajúce nízkym peňažným trestom. V prípade, že zákonodarca takúto možnosť využije a výnimky upraví, procesnoprávna ochrana osoby voči ktorej sa zodpovednosť za správny delikt má vyvodiť, musí byť vždy zabezpečená tým, že osoba, musí dať predchádzajúci súhlas s takýmto spôsobom prejednávania veci. Ak ho nedá, nemožno prejsť jej správny delikt v zjednodušenom postupe. Odzrkadlením týchto pravidiel je inštitút skrátených foriem priestupkového konania, t. j. blokového a mandátneho.

De lege lata v postihu správnych deliktov sa môžeme stretnúť so situáciou, keď zákon umožňuje, aby sa konanie o uložení poriadkovej pokuty začalo doručením rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty, pričom doručenie rozhodnutia sankcionovanej osobe sa považuje za prvý úkon v konaní voči tejto osobe (§ 38 ods. 3 zákona č. 747/2004). V tejto situácii právna náuka vyvodzuje, že zámer uložiť poriadkovú pokutu nemusí byť osobitne oznamovaný a osoba, ktorej sa má uložiť, nemusí byť predtým vyzvaná, aby sa vyjadrila. Aplikácia ustanovení o poriadkovej pokute bude na strane druhej predpokladať, že je evidentné, že procesná povinnosť bola porušená, a kto ju porušil.

Preto by bolo vhodné, aj napriek uvedenému, aby zákonodarca upustil od úpravy takýchto konštrukcií postupu vykonávateľa verejnej správy aj pre prípad, že skutok je spoľahlivo zistený a je nepochybné, že osoba sa poriadkového deliktu dopustila. De lege lata ide o procesne zjednodušený postup, ktorý však nemá povahu rozkazného konania, nakoľko nespĺňa kruciálnu požiadavku čl. 6 bodu 2 odporúčania Výboru ministrov R (91) - právna úprava nepodmieňuje takýto spôsob prejednávania správneho poriadkového deliktu súhlasom stíhanej osoby. Takáto úprava preto nevyhovuje požiadavkám odporúčania Výboru ministrov R (91), lebo negarantuje všetky procesné práva v konaní o správnej sankcii.

Podľa môjho názoru, zákonodarca by mal v osobitných zákonoch za účelom ukladania poriadkovej pokuty, keď je skutok spoľahlivo zistený a je nepochybné, že osoba sa poriadkového deliktu dopustila, de lege ferenda uprednostňovať povinnosť vybaviť vec v rozkaznom konaní. Pokiaľ by malo ísť o ukládanie poriadkovej pokuty na mieste, je potrebné de lege ferenda zakotviť v osobitných zákonoch právomoc vykonávateľa verejnej správy vybaviť vec v blokovom konaní.

Sankcie, formou Poriadkových opatrení slúžia na to, aby správny orgán mohol zabezpečiť dôstojná a nerušený priebeh správneho konania. Zákon ponecháva na úvahu správneho orgánu, kedy a aké poriadkové opatrenie použije. V zhl'adom k tomu, že pri ukladaní poriadkovej pokuty sa rozhoduje o povinnosti, je potrebné vysporiadať sa s otázkou, či sa predmetná právomoc správneho orgánu uplatňuje v samostatnom správnom konaní. Prihliadnuť treba na stanovisko Konzultačného výboru MV SR pre aplikáciu správneho poriadku, ktoré vychádza z toho, že Správny poriadok označuje poriadkovú pokutu za poriadkové opatrenie, ktoré je tesne späté s prebiehajúcim konaním vo veci samej. Z tohto dôvodu „poriadková pokuta podľa § 45 ods. 1, ktorá slúži na zabezpečenie priebehu a účelu správneho konania, sa neukladá v samostatnom správnom konaní.

Procesnoprávnym dôsledkom je i to, že vo veci uloženej poriadkovej pokuty sa nevytvára samostatný spis. Písomné vyhotovenie rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty sa zakladá do spisu vo veci, o ktorej sa rozhoduje. Z uvedené nemožno jasno vydedukovať odpoveď na to, ako postupovať v prípade, keď sa poriadková pokuta podľa uvedeného paragrafu neprejednáva a neukladá na mieste. Na základe funkcie poriadkovej pokuty ako poriadkového opatrenia v správnom konaní, možno odvodiť, že i v takomto prípade sa nevytvára samostatný spis a písomné vyhotovenie rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty sa taktiež zakladá do spisu vo veci, o ktorej sa rozhoduje.

V prípade, že správny orgán rozhoduje podľa § 45 ods. 1 Správneho poriadku, aké formálne práva a princípy je povinný dodržať. Je zrejmé, že všetky, ktoré sa vyžadujú pri stíhaní a rozhodovaní o trestnom obvinení podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a tiež práva podľa čl. 7 ods. 1 Dohovoru.

Ako by teda mal správny orgán v praxi postupovať podľa § 45 ods. 1 Správneho poriadku? Podľa nášho názoru, musí dodržať všetky procesnoprávne princípy uplatňujúce sa v prípade správneho trestania, t. j. princíp stíhania zo zákonných dôvodov, princíp ne bis in idem, princíp, že konanie o správnom delikte sa ukončuje rozhodnutím orgánu, princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote, princíp subsidiarity trestného postihu, princíp rovnosti správneho orgánu dokazovať vinu atď.

Hmotnoprávne princípy uplatňované pri trestaní za správny poriadkový delikt

Hmotnoprávny aspekt princípu subsidiarity trestného postihu sa premieta v zákonnej úprave právomoci vykonávateľa verejnej správy:

- posudzovať stupeň spoločenskej škodlivosti protiprávneho správania osoby, nakoľko platná právna úprava v Slovenskej republike vychádza z materiálno-formálneho chápania správnych deliktov,
- neuložiť poriadkovú pokutu a ak tak ustanovuje zákon, uloženie poriadkovú pokutu odpustiť alebo znížiť,
- ukladať poriadkovú pokutu na základe zákona, a to podľa kritérií určených zákonom (napr. s prihliadnutím na mieru sťaženia výkonu kontroly, na mieru marenia výsledkov kontroly, čas trvania a následky protiprávneho konania, opakovanie takéhoto konania, na porušenie viacerých povinností),
- ukladať poriadkovú pokutu vo výške určenej zákonom, najviac do úhrnnej výšky určenej zákonom.

V prípade súbehu správnych poriadkových deliktov uplatní vykonávateľ verejnej správy pri určovaní výšky poriadkovej pokuty absorbčnú zásadu, napriek tomu, že osobitné zákony ju nezakotvujú, a to na základe analógie zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Jeden z uvedených princípov, a to princíp subsidiarity trestného postihu zákonodarca presadzuje tým, že prikazuje správneho orgánu najprv napomenúť osobu rušiacu poriadok. Z právneho hľadiska ide o zákaz vyslovený na mieste a súčasne musí zahŕňať aj upozornenie na možnosť uloženia poriadkovej pokuty a o napomenutí by sa mal vykonať úradný záznam do spisu, nakoľko musí byť preukázateľné, že správny orgán zákaz vydal ústnym vyhlásením. Ak má uloženie poriadkovej pokuty splniť svoj účel, musí nasledovať bezprostredne po nesplnení povinnosti. Ukladá sa v situácii, kedy je spravidla jasné, ktorá osoba a akú povinnosť porušila, nie je potrebné uskutočňovať dokazovanie alebo zhromažďovať iné podklady pre rozhodnutie. Tomu zodpovedá jednoduchosť postupu pri jej uložení. Nie je vedené štandardné konanie o poriadkovej pokute, neoznamuje sa jeho začatie, nie je potrebné, aby sa povinná osoba vyjadrovala k podkladom alebo dôvodom uloženia. Preto možno vyvodiť, že ak sa poriadková pokuta ukladá na mieste, všetky dôležité úkony, týkajúce sa procesných práv osoby, ktorej správny poriadkový delikt sa prejednáva, sa musia uskutočniť a zaznamenať v zápisnici. V odôvodnení stanoviska Konzultačného zboru MV SR pre aplikáciu správneho poriadku, ak sa prítomný účastník, ktorému sa poriadková pokuta ukladá, na mieste vzdá nároku na doručenie písomného vyhotovenia rozhodnutia, v takom prípade správny orgán zabezpečí písomné vyhotovenie rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty, ktoré založí do spisu o veci, o ktorej rozhoduje. Ak sa prítomný účastník nevzdá nároku na doručenie písomného vyhotovenia rozhodnutia, správny orgán ho účastníkovi doručí. Je to aj v súlade s čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky. Z platného znenia Správneho poriadku nevyplýva, že pri ukladaní poriadkovej pokuty podľa § 45 ods. 1 je vydanie rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty prvým úkonom správneho orgánu v konaní. Takýto postup by nemal platiť ani v prípade, ak tak ustanovuje osobitný zákon a vec sa nevybavuje v niektorej zo skrátených foriem konania. Napríklad podľa českého Správneho poriadku, prvým úkonom v konaní vo veci uloženia poriadkovej pokuty je vydanie rozhodnutia.

Záver:

Z analýzy platnej právnej úpravy, ako aj judikatúry uvedený článok poskytuje prehľad aktuálneho stavu v správnych poriadkových deliktov v Slovenskej republike. Analyzuje ich vlastnosti ako špeciálnej kategórie správnych deliktov, ich osobitosti, bližšie sa venuje právnej úprave z hmotnoprávneho, ale aj procesnoprávneho hľadiska v kontexte uplatňovania zásady oportunity, ktorá vyplýva z princípu subsidiarity trestania v správnom práve. Tá sa vôbec neuplatňuje v prípade priestupkov a v prípade správnych deliktov podnikajúcich fyzických osôb a právnických osôb sa uplatňuje, len ak to zákon výslovne ustanovuje. Tieto tvrdenia podporuje aj znenie zákona č. 71/1967 Zb., ktoré začleňuje poriadkovú pokutu medzi zabezpečovacie úkony v správnom konaní. Dokonca i v prípade súdov, ktoré majú podľa osobitných predpisov právomoc ukladať poriadkové pokuty, nie je táto ich činnosť ponímaná ako výkon trestnej právomoci. Osobitnú pozornosť venuje aj zodpovedaniu základného problému týkajúceho sa nedostatočnosti procesnoprávnej úpravy vyvodzovania zodpovednosti za tieto delikty a analyzuje princípy, z ktorých by mala vychádzať.

Zoznam použitej literatúry:

CEPEK, B. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, 492 s.

HAŠANOVÁ J., DUDOR, L.: Základy správneho práva, 3. rozšírené vydanie. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016. 495 s.

KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy trestania a správne delikty. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnavská univerzita, Právnická fakulta, 2016, 110 - 124 s.

MATES, P. a kolektiv: Základy správního práva trestního. 5 vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 248 s.

POTÁŠCH, P. Správne delikty a Správne trestanie v kontexte zásady „nullum crimen sine lege“, „nemo tenetur se ipsum accusare“ a zásady legitímnych očakávaní. In Paneurópske právnické listy. Bratislava : Paneurópska vysoká škola. č. 1, 1/2018, roč. I., ISSN: 2644-450X (www.paneuropskepravnickelisty.sk)

POTÁŠCH, P. a kol.: Zákon o priestupkoch – veľký komentár. Bratislava : Eurokódex, 2016, s. 1 a nasl.

PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikt. Praha : Základy odpovědnosti za správní delikty. C. H. Beck, 2013, 446 s.

SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo. 2. vyd. Praha : ASPI - Wolters Kluwer, 2009, 464 s.

TITTLOVÁ, M.: Zákon o ochrane súkromia pred odpočúvaním. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017

Kontaktné údaje autora:

Doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.
Paneurópska vysoká škola, fakulta práva,
Tomášikova 20,
821 02 Bratislava
branislav.cepek@gmail.com

NÁHRADNÉ MATERSTVO Z POHLĀDU ROZHODOVACEJ ČINNOSTI EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

*Surrogate motherhood in perspective of the decision-making process of the European
Court of Human Rights*

Andrea Erdősová

Panuerópska vysoká škola, Fakulta práva

Abstrakt: Nasledujúci článok skúma etické a právne otázky týkajúce sa surogačného materstva a pokúša sa na niektoré z nich hľadať odpovede. Analyzuje vybrané prípady štrasburského súdu, v ktorých išlo o právne uznanie náhradného materstva, ak jeho metódy boli použité v inom štáte a majú byť právne uznané v domovskom štáte objednávateľského páru.

Abstract: The following article looks at the ethical and legal problems surrounding surrogate motherhood and searches the answer to some of the main topics in this context. It analyzes selected cases of the Strasbourg court in which legal recognition where its methods have been used in another State and should be legally recognized in the state of domicile of the couple.

Kľúčové slová: náhradné materstvo, asistovaná reprodukcia, vynútitel'nosť plnenia zo zmlúv o náhradnom materstve, právny a etický rámec, osvojenie

Key words: surrogate motherhood, assisted reproduction, enforcing contracts of surrogate motherhood, legal and ethical framework, adoption

Úvod

Moderné metódy reprodukčnej medicíny, ktoré využívajú možnosti náhradného materstva vedú v súčasnosti k viacerým morálnym dilemám, ale aj závažným otázkam týkajúcim sa suverenity štátov z pohľadu ich legitimacy upraviť tieto citlivé otázky na základe určitej právnej tradície, hodnotového preferenčného rámca či individuálneho rozhodnutia súdov, ktoré korešpondujú tejto suverenite.

Ak totiž štáty reflektujúce nové možnosti surogácie majú tendenciu vymedziť sa voči nim nepripustením určitých metód, či už v biologickom alebo sociálno-právnom rámci, dostávajú sa partneri z objednávateľského páru do situácie, kedy majú tendenciu obchádzať zákon svojho domovského štátu a vyhľadávať liberálnejšiu právnu úpravu, ktorá koreluje ich predstavám o sociálno-právnom rodičovstve.

O to závažnejšie ale vyznieva táto situácia, ak vezmeme do úvahy, že síce zákon v oblasti zmluvnej ako súčasť súkromnoprávnej úpravy len málokedy „trestá“ obchádzanie zákona, uznanie rodičovstva na základe surogačnej zmluvy alebo dokumentov o narodení, rodných listov, matričných zápisov a podobne, môžu mať za následok, že štáty nebudú chcieť priznať vo svojej rozhodovacej činnosti právne účinky takto vzniknutej forme rodičovstva. Kritici týchto možností surogácie poukazujú najmä na to, že rozhodnutie súdu, ktoré prizná právne účinky rodičovstvu vzniknutému v rozpore s legislatívou jeho štátu je popretím suverenity štátu z hľadiska možnosti vybrať si spôsob, akým upraví otázky surogačného materstva, čo môže viesť k tomu, že štát nesmie odobrať dieťa, ktoré bolo počaté a privedené na svet cez surogáciu, pričom je naopak nútený tolerovať a legalizovať postupy, ktoré jeho legislatíva výslovne zakazuje. Článok sa týka analýzy vybraných prípadov z rozhodovacej

dielne štrasburského súdu, pričom odôvodňuje jednotlivé pohľady na riešenie vzniknutých modelov rodičovstva¹.

Dôvodov, prečo patrí surogačné materstvo k stále frekventovanejším formám sociálno-biologickej reprodukcie je hneď niekoľko. Základné línie kauzality by sme nachádzali v celkovom pohľade na stúpajúcu infertilitu párov² a príčiny jej vzniku. Odbor asistovanej reprodukcie pritom za ostatné roky patrí medzi najdynamickejšie sa rozvíjajúce odvetvie medicíny, ktoré posúva hranice možnosti stať sa biologickým rodičom za predtým netušené horizonty. Spôsoby nájdenia surogačnej matky vedú zásadne k dvom variáciám, totiž buď sa podujme plniť úlohu surogačnej matky niekto z rodiny, spravidla z blízkeho príbuzenstva, čo sa akceptuje napriek genetickej príbuznosti, alebo v niektorých krajinách pôsobia tzv. sprostredkovateľské agentúry, ktoré vedú zoznamy potenciálnych surogačných matiek a párov, ktoré chcú tento spôsob využiť.

- a) Napokon je nutné hovoriť aj o dôvodoch, ktoré tkvejú v komplexnom probléme adopcií detí a „trhu“ s adopciami. Z pohľadu medicíny by sme zjednodušene surogačné konštelácie delili do týchto kategórií:
- b) Žena môže mať medicínsky problém, ktorý súvisí s kongenitálnou alebo maternicovou abnormalitou, prípadne jej bola maternica odstránená v rámci hysterektómie, či za existencie iných podmienok, pre ktoré sa stáva tehotenstvo pre ženu nemožné alebo mimoriadne rizikové z dôvodu niektorých ochorení, napríklad niektorej zo srdечných väd ap.
- c) Žena postúpila niekoľko neúspešných pokusov otehotnieť s využitím metód asistovanej reprodukcie (ART)
- d) Surogácia predstavuje metódu vzniku rodičovstva (materstva alebo otcovstva) pre rodičov, ktorí si z rôznych príčin nemôžu dieťa adoptovať, napríklad pre ich sexuálnu orientáciu, alebo z dôvodu vysokého veku či pre nesplnenie podmienky uzavretého manželstva.³ V prípade partnerov gayov sa pritom využíva buď tradičná forma surogácie, pri ktorej dôjde k oplodneniu vajíčka spermiami jedného z páru metódou umelej reprodukcie alebo ani jeden z partnerov nebude biologickým rodičom, podobne ako ani vajíčko nebude pochádzať od surogačnej matky, pôjde totiž o dárkyňu vajíčka a následné vloženie embrya do tela gestačnej náhradnej matky za účelom vynosenia a pôrodu dieťaťa (tzv. embryotransfer). V tejto podobe, ak pár, pre ktorý náhradná matka plod nosí, nemá rovnako ako náhradná matka k dieťaťu žiadnu biologickú väzbu, vzniká vlastne situácia, kedy má dieťa de facto až 5 rodičov.

Treba povedať, že už v dávnej histórii, tak ako sa nám tento príbeh zachoval v knihe Genesis, nebolo surogačné materstvo ničím neznámym, hoci technicky išlo o tradičnú formu surogácie. Spomína sa v tejto súvislosti Abrahám a jeho žena Sara, ktorá mu v tom čase mu

¹ K vybraným otázkam cezhraničného poskytovania zdravotnej starostlivosti pozri POTÁŠCH, P. The EU and the phenomenon of cross-border healthcare - looking for the "way" In: Ad Alta [elektronický zdroj] Journal of Interdisciplinary Research. - ISSN 1804-7890. - Vol. 2, no. 1 (2012)

²Podľa štatistických údajov je v Slovenskej republike 15% párov neplodných. Dobrou správou však je, že až 90% párov dokážu lekári pomocou najrôznejších metód liečiť neplodnosť.

Čo sa týka ženskej a mužskej neplodnosti, sú na tom obe pohlavia približne rovnako. Uvádza sa, že 35% je ženská neplodnosť a 35% mužská neplodnosť, 25% neplodnosti je spôsobených kombináciou mužských a ženských problémov, zvyšných 5% príčin neplodnosti nebolo nikdy objasnených. Otehotnenie sk. : Čo na neplodnosť hovorí štatistika. Uverejnené 2017-05-19., [citované 2018-22-12], dostupné na:

<<https://www.otehotnenie.sk/n/co-na-neplodnost-hovori-statistik>>

³k tomu bližšie: autor neznámy: *Using a Surrogate Mother: What You Need to Know*, [online], [cit. 2018-09-05], dostupné na internete:

<<http://www.webmd.com/infertility-and-reproduction/guide/using-surrogate-mother>>

nemohla dať potomstvo, aby zachovala dedičské nástupníctvo, nuž požiadala svoju egyptskú otrokyňu Hagar, aby s Abrahámom dieťa počala (Izmael).⁴ Časom však medzi ženami vznikali nemalé konflikty, prameniace zo žiarlivosti Sary a z neschopnosti Hagar vzdať sa nárokov ku svojmu dieťaťu.

V súčasnosti nie je európsky ani globálny konsenzus ohľadom úpravy surogačného materstva, štáty nemajú jednotnú právnu úpravu, naprieč legislatívami, aj tam, kde túto formu sociálneho rodičovstva pripúšťajú, býva právna úprava odlišná.

Na ilustráciu, úplne nelegálna je surogácia napríklad vo Francúzsku, Nemecku a Španielsku, povoľuje ju s istými obmedzeniami napríklad Izrael, Veľká Británia a Grécko, od roku 2017 aj Portugalsko a potom sú krajiny, do ktorej spadá aj ČR, kde síce surogácia nie je zakázaná, ani protiprávna a nepriamo ju aj legislatíva podporuje.

Odlíšny pohľad sa uplatňuje aj na problematiku odplatnej a bezodplatnej, tzv. altruistickej formy surogácie.

Treba uviesť, že sa surogačné materstvo praktizovalo v Českej republike aj pred novelou zákona č. 89/2012 Sb. Občianskeho zákoníku v platnom znení (ďalej len „NOZ“), nóvu je ale § 804 NOZ ktorý upravuje, že osvojenie je vylúčené medzi osobami príbuznými v priamej línii a súrodencami. To neplatí v prípade náhradného materstva, ktoré sa podľa skúseností realizuje v najväčšom počte práve u žien, ktoré sú v príbuzenskom vzťahu. Fyziologické predpoklady pro výkon asistovanej reprodukcie upravuje zákon č. 373/2011 Sb. o zdravotných službách v platnom znení (ďalej len „ZZS“), v NOZ teda ide len o úpravu, týkajúcu sa výnimky zo zákazu osvojenia medzi príbuznými. Bezo zmeny ostáva stará rímska zásada, spomínaná v podtitule článku, že matkou dieťaťa je žena, ktorá dieťa porodila.⁵ Samozrejme najväčší počet prípadov surogačného materstva stále patrí krajinám ako Ukrajina, India, USA-zvlášť Kalifornia s liberálnou legislatívou.

Čo je však v akčnom rádiuse nášho príspevku; ako sa pozerá na tému surogácie pozerá cez prizmu svojej argumentačnej línie v rozhodnutiach Európsky súdu pre ľudské práva so sídlom v Štrasburgu (ďalej len „ESLP“)?⁶

A ponúka sa nám tento pohľad. Dňa 24. januára 2017 Veľká komora ESLP publikovala v prípade *Paradiso and Campanelli v. Taliansko* rozsudok⁷, ktorý zmenil rozhodnutie malého senátu z 27. januára 2018 v rámci kváziodvolacieho konania.⁷

Prípád sa týkal talianskeho páru, ktorý kontaktoval ruskú kliniku pre surogačné materstvo. Našli darcu gamét a surogačnú matku, ktorá priviedla na svet dieťa. Hneď pri pôrode mu bol vystavený rodný list, ktorý preukazoval rodičovstvo sťažovateľov, za čo objednávateľský pár zaplatil sumu 50.000 Eur. Sťažovatelia sa narodení dieťaťa vrátili aj s ním naspäť do Talianska, kde požadovali uskutočnenie záznamu do evidencie narodených

⁴pozri i.a. autor a dátum zverejnenia neuvedený: *Egyptian slave makes good*, [cit. 2018-09-20], online: <<http://www.womeninthebible.net/1.2.Hagar.htm>>

⁵§ 50a zákona č. 89/2012 Sb. o rodině v platnom znení; pokiaľ ide o určenie otcovstva pri umelom oplodnení, vzťahuje sa naň § 54 tohto zákona, podľa ktorého vyvrátená domnienka otcovstva svedčí mužovi, ktorý dal na umelé oplodnenie súhlas

⁶Pozn. autorky: práve ľudskoprávna agenda štrasburského súdu má v 47 členských štátov Rady Európy bezprecedentný doktrinálny ale aj judičiálny význam, pričom zrejme žiaden iný súd porovnateľne neformuluje minimálne štandardy demokratických štátov v takom rozsahu ako to robí po 2. sv. vojne práve tento súd.

⁷ **Paradiso a Campanelli v. Taliansko**, č. sťažnosti **25358/12**, rozhodnutie z 24.1.2017

⁸ K tomu bližšie pozri Puppinc, D-Hougue, C. *Surrogacy: general interest can prevail upon the desire to become parents –about the Paradiso and Campanelli v. Italy Grand Chamber judgment of 24th January 2017*, published in the French Journal: Revue Lamy de Droit Civil RLDC N° 146, March 2017. (Translated from French by BMG/ECLJ), [cit. 11/28/18], available online:

<<http://media.aclj.org/pdf/Surrogacy.-general-interet-can-prevail-upon-the-desire-to-become-parents.-Paradiso-and-Campanelli-v.-Italy-2017.pdf>>

osôb. Test DNA, ktoré vyžiadal súd, preukázal, že biologickým otcom dieťaťa nebol sťažovateľ.

Talianske úrady pritom konštatovali, že sťažovatelia nielenže porušili talianske právo, ktoré zakazuje heterológnu asistovanú reprodukciu (tzv. ART- alebo umelé oplodnenie z darovaných oplodnených vajíčok), ale aj medzinárodné právo, takže dieťa bolo odňaté zo starostlivosti sťažovateľov a bolo dané do detského domova za účelom následnej adopcie. Bolo tiež posúdené zo strany talianskych úradov, že dieťaťu bolo týmto zamedzené, aby dostalo emocionálnu a materiálnu podporu od jeho skutočných biologických rodičov a členov rodiny. (ods. 47 a súvisiace)

Pred ESLP sťažovatelia tvrdili, že ich práva a práva dieťaťa na rešpektovanie súkromného a rodinného života, garantované článkom 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“)⁹ boli porušené. Vo svojom rozsudku z 27.01.2015 malý senát konštatoval, že sťažnosť podaná v mene dieťaťa je *ratione personae* neprijateľná, nakoľko sťažovatelia nemajú oprávnenie na zastupovanie dieťaťa pred ESLP, keďže vystavený rodný list dieťaťa bol podľa talianskeho práva neplatný. Napriek tomu senát pripustil, že tu existoval *de facto* rodinný život berúc pritom do úvahy, že sťažovatelia žili s dieťaťom v Taliansku po dobu zhruba 6 mesiacov a vystupovali ako jeho zákonní rodičia a správali sa aj voči samotnému dieťaťu ako jeho rodičia. Malý senát ESLP vo svojom rozhodnutí konštatoval, že emočno považovať za primeraný taký prostriedok pri zvažovaní verejných a súkromných záujmov, ktorým sú deti odňaté zo starostlivosti rodičov za situácie, kedy k nim malo dieťa veľmi silný afektívny vzťah, žilo s nimi od svojho narodenia a navyiac sú jeho biologickí rodičia neznámi. Z tohto dôvodu Súd uzavrel, že došlo k porušeniu článku 8 Dohovoru ako práva na súkromný a rodinný život vzhľadom na nezvratné odňatie dieťaťa. Senát vyčítal aj talianskym úradom, že nepreverovali podmienky, v akých dieťa žije a čo je v jeho najlepšom záujme.¹⁰

Kritici rozhodnutia malého senátu poukazovali najmä na to, že samotné rozhodnutie je popretím suverenity štátu vybrať si spôsob, akým upraví otázky surogačného materstva, čo môže viesť k tomu, že štát nesmie odobrať dieťa, ktoré bolo počaté a privedené na svet cez surogáciu, pričom je naopak nútený tolerovať a legalizovať postupy, ktoré jeho legislatíva výslovne zakazuje. Na druhej strane treba povedať, že každý zákaz alebo obmedzenie oprávnení, ak sú dostupné v inom štáte, vedú subjekty k obchádzaniu vnútroštátnej úpravy, a tým aj k porušovaniu zákonov štátu, ale sú istým výrazom autonómie subjektov, predovšetkým pokiaľ ide o chápanie ich vôľových prvkov pri rozhodovaní o otázkach práva na súkromný a rodinný život.

Pre nás však vyplýva z toho iný právny problém, a síce, že ak Veľká komora nakoniec prelomila rozhodnutie malého senátu v prípade *Paradiso* čím ponechala štátom tzv. *margin of appreciation*, alebo rozsah voľnej úvahy¹¹, či tým vlastne nediskriminuje v danom prípade a v prípadoch pro futuro.

Ak totiž vo veci Paradiso nebola preukázaná biologická väzba dieťaťa na objednávateľský pár, teda ani na jedného z rodičov tohto páru, nehovoríme tým do

⁹Dohovor o ochrane základných práv a slobôd v platnom znení, podpísaný v Ríme 4.11.1950, nadobudol platnosť 3.9.1953, Česká a Slovenská federatívna republika vstúpila do Rady Európy v roku 1992 a Dohovor ratifikovala dňa 19. marca 1992. Dohovor bol následne uverejnený v Oznámení Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb., Európsky dohovor sa pre SR stal záväzným 1.1.1993 a to aj napriek tomu, že po zániku Česko-Slovenska sa SR musela o členstvo v Rade Európy opätovne uchádzať. Dodatkový protokol č. 11 bol uverejnený v Oznámení Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 102/1999 Z.z.

¹⁰ods. 101rozsudku; pozn. autorky: tento rozsudok bol ostro kritizovaný dvoma disentujúcimi sudcami a tiež vo vnútroštátnej doktríne talianskych súdov

¹¹ Pozn. autorky: Čím je otázka právne zložitejšia a medzi členskými štátmi nie je o jej riešení prijatý všeobecný konsenzus, tým je priestor pre voľnú úvahu štátov širší a *vice versa*

budúcnosti, že práve genetické puto je tým rozlišovacím kritériom, pretože pokiaľ genetická väzba preukázaná bude, aspoň u otca dieťaťa z objednávateľského páru, budú môcť dotknuté osoby podľa štrasburskej judikatúry žiadať o neskoršiu legalizáciu rodičovstva v štáte, ktorého legislatívu obchádzali, zatiaľ čo ak genetická väzba neexistuje, nielenže sa nedomôžu partneri z objednávateľského páru vydania príslušných dokladov o rodičovstve, ale im ešte dieťa bude odňaté z opatery a prenechané na adopciu. Vynímajúc pritom z úvahy skutočnosť, že je tu v hre prioritne legitimita štátu a jeho priestor pre voľnú úvahu v prípade, kde nie je ustálený konsenzus medzi štátmi, ostáva nejasné, či tento postup skutočne reflektuje tzv. well being dieťaťa, jeho najlepší záujem, ako je definovaný v Dohovore o právach dieťaťa¹², teda v ustanovení podľa článku 7 ods. 1 tohto Dohovoru.¹³

Ak sa vrátíme znovu k dôvodom, prečo Veľká komora rozhodla inak, ako pôvodne malý senát, musíme sa pozrieť na argumentáciu disidentujúcich sudcov Raimondiho a Spana, ktorí svoju kritiku rozhodnutia malého senátu postavili prevažne na argumente, že *ak konštatujeme porušenie článku 8 Dohovoru štátom, popierame tým jeho legitimitu, pokiaľ ide o možnosť upraviť právne otázky gestačnej surogácie jej prípadným postavením mimo zákon. To môže viesť k tomu, že budú systematicky odsudzované odmietnutia registrácie ilegálnych surogácií a suverenita štátu, jeho rozhodovacej právomoci, jeho právo upraviť legislatívne právne vzťahy a následne ich dodržanie vynucovať štátnou mocou.*

No a práve nedostatok genetickej väzby medzi dieťaťom a rodičmi z objednávateľského páru, ako aj nevyčerpanie všetkých dostupných vnútroštátnych prostriedkov nápravy viedli k tomu, že ESĽP v neskoršom rozhodnutí Veľkej komory konštatoval, že odobratie dieťaťa nebol neprimeraný prostriedok zo strany štátu, takže štát nemohol porušiť ustanovenia Dohovoru. Sledoval tak verejný záujem, ktorý prevážil nad súkromnoprávnym záujmom, súvisiaci s osobným rozvojom vzťahu k dieťaťu. Ide tu totiž o dôležité princípy a zásady talianskeho práva, ktoré by boli vážne ohrozené, ak by sa legalizovala situácia, že by deti prenechali sťažovateľom a zapísali ich ako zákonných zástupcov dieťaťa. Z tohto dôvodu Veľký senát rozhodol v pomere 11 hlasov k 6, že nedošlo k porušeniu článku 8 Dohovoru.

Z toho vyvstáva otázka, či je štát povinný uznať právne účinky rodičovských práv k dieťaťu, ktoré vznikli v zahraničí prostredníctvom surogácie, pričom ide o rodičov, ktorí nemajú k dieťaťu genetickú väzbu.

A vraciame sa k otázkam prípadnej diskriminácie, pretože pre porovnanie máme k dispozícii iné dva prípady, Menesson¹⁴ a Labassee¹⁵ proti Francúzsku, ktoré sa týkali detí narodených vďaka surogačnému materstvu v USA objednávateľskému páru z Francúzska. Išlo o dva páry, v ktorých partnerky boli neplodné, takže v oboch prípadoch sa použili embryá z darcovských vajíčok, pričom partneri boli aj biologickými otcami detí.

Problémy u týchto detí nastali, keď po legálnom využití služieb náhradnej matky v USA a vydaní príslušných dokladov-rodných listov, objednávateľským párom následne Francúzsko odmietlo registrovať deti v registri narodených, hoci príslušné úrady USA priznali objednávateľským párom právny status rodičov v týchto a podobných prípadoch. Spôsobilo to pochopiteľne domino efekt, pretože neuznaním francúzskej štátnej príslušnosti deťom zo surogačného materstva, Francúzsko párom využívajúcim tieto metódy znemožnilo prístup k sociálnemu systému, bezpečnosti a vzdelaniu. ESĽP teda konštatoval porušenie ustanovení

¹² Dohovor o právach dieťaťa, prijatý Valným zhromaždením OSN 20.11.1989, ako medzinárodná zmluva stanovujúca občianske, politické, ekonomické, sociálne a kultúrne práva dieťaťa, tento dohovor je publikovaný v Zbierke zákonov SR pod číslom 104/1991 Zb.

¹³ Čl.7 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa: „Každé dieťa je registrované ihneď po narodení a má od narodenia právo na meno, právo na štátnu príslušnosť, a pokiaľ to je možné, právo poznať svojich rodičov a právo na ich starostlivosť.“

¹⁴ Menesson v. Francúzsko, sťažnosť č. 65192/11 z 26. júna 2014

¹⁵ Labassee v. Francúzsko, sťažnosť č. 65941/11 z 26.06.2014

Dohovoru, *in concreto* článku 8 vo vzťahu k rodinnému životu dieťaťa, avšak nie porušenie práva na rodinný život sťažovateľov ako objednávateľského páru.

Vidíme tu inú rozhodovaciu prizmu, ktorá vnukne otázku, či je to práve genetická väzba, ktorá vytvára predpoklady rodinného života v zmysle článku 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Odpoveď na ňu dal ESĽP nielen v toto prípade takú, že rodinné väzby môžu vzniknúť aj *de facto*, pričom oveľa väčší dôraz je kladený na skutočné citové, rodinné väzby, neformálne vzťahy, ako *de iure* vznik rodinného života cez pokrvné putá.¹⁶

Paradiso sa teda líši od dvoch ďalších *Mennesson* a *Labassee* proti Francúzsku, je však možné vidieť, že hodnotovo, štát postupoval odmietavo k registráciám práve z dôvodu, aby zabránil, že sa budú francúzski štátni príslušníci dopúšťať obchádzania zákona tým, že techniky reprodukčnej medicíny, ktoré sú vo Francúzsku zakázané, podstúpia mimo štátu. A to možno považovať za výsostne legitímnu argumentáciu.

Na druhej strane, ESĽP poukázal na skutočnosť, že hoci rozsah voľnej úvahy štátu¹⁷ je v tomto prípade široký, nakoľko nepanuje konsenzus medzi štátmi v otázkach surogáčného materstva, práve odmietnutím uznať francúzsku štátnu príslušnosť deťom biologického otca, ktorý bol francúzskym občanom, došlo k porušeniu práv detí, pretože boli uvrhnuté do nevýhodného postavenia v otázkach štátnej príslušnosti, dedenia a iných práv.

Súd teda v oboch posledných uvedených prípadoch konštatoval, že bol porušený článok 8 Dohovoru, pokiaľ ide o súkromný život detí, nie však článok 8 vo väzbe na práva rodičov z objednávateľského páru.

Záver:

Bude mimoriadne zaujímavé sledovať aj ďalší vývoj judikatúry ESĽP, ako aj vnútroštátnych súdov, pokiaľ ide nielen o otázky surrogácie všeobecne, ale výslovne uznanie tzv. cezhraničných surrogácií, a to zvlášť, ak vezmeme do úvahy, že štát môže povoľovať len určité formy a iné nie. Ako sa teda vysporiada judikatúra s otázkami novej diskriminácie pri odlišnom prístupe ku kontroverznému téme surrogácie, ak najlepší záujem dieťaťa bude vždy spájaný so zabezpečením jeho rodinného a súkromného života s prioritou prostredia rodiny, s ktorou dieťa vytvára citové väzby. Treba poznamenať, že podľa viacerých autorov nič také ako jednotný európsky koncept morálky alebo etiky neexistuje, preto definícia morálky je výsostne relatívnym kultúrnym normatívom. Navyše je všeobecne prijímané, že otázky, ktoré súvisia s morálkou, sú otvorené koncepty, ktoré si každá krajina interpretuje vo svetle kultúrnych, spoločenských, náboženských a politických presvedčení. Ak je teda otázka surrogáčného materstva citlivou etickou dilemou, je možné aj tu, podobne iným kontroverzným témam, vylúčiť úplne unifikovanú právnu úpravu medzi jednotlivými štátmi. Ak teda isté rozdiely pretrvávajú vždy, odhadujeme, že sa aj v tomto smere bude skôr prispôsobovať legislatíva jednotlivých štátov do tej miery, do akej sa liberalizuje vo viacerých iných otázkach, kde predovšetkým európsky a americký koncept zavelil na ústup iným konzervatívnym prizmám. Je to zrejme na príklade transgenderových práv, kde štáty časom nemôžu vytvárať neprimerané prekážky a bremená¹⁸ na ťarchu tých, ktorí podstúpili

¹⁶ pozri i.a. Keegan v. Írsko, sťažnosť č. 16969/90, z 26.5.1994; Kroon a ostatní v. Holandsko, č. 18535/91, rozhodnutie z 27.10.1984 rozhodnutie

¹⁷ Tzv. *margin of appreciation*- pozn. autorky: *rozsah voľnej úvahy štátu*, ktorý je o to širší, o čo menej jednotne alebo konsenzuálne je daná otázka upravená v právnych úpravách jednotlivých štátov, ak však medzi štátmi panuje konsenzus o určitej otázke, je rozsah voľnej úvahy štátu *ipso facto* užší

¹⁸ Pozri i.a. Goodwin v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 28957/95, rozhodnutie z 11.07.2002

emocionálne zvlášť náročné a finančne nákladné metódy chirurgie alebo reprodukčné metódy v zahraničí.

Zoznam použitej literatúry:

POTÁŠCH, P. The EU and the phenomenon of cross-border healthcare - looking for the "way" In: Ad Alta [elektronický zdroj] Journal of Interdisciplinary Research. - ISSN 1804-7890. - Vol. 2, no. 1 (2012)

Web stránky:

<<https://www.otehotnenie.sk/n/co-na-neplodnost-hovori-statistik>>

<<http://www.webmd.com/infertility-and-reproduction/guide/using-surrogate-mother>>

<<http://www.womeninthebible.net/1.2.Hagar.htm>>

<<http://media.aclj.org/pdf/Surrogacy,-general-interet-can-prevail-upon-the-desire-to-become-parents,-Paradiso-and-Campanelli-v.-Italy-2017.pdf>>

Judikatúra ESĽP:

- Paradiso a Campanelli v. Taliansko, č. sťažnosti 25358/12, rozhodnutie z 24.1.2017
- Mennesson v. Francúzsko, sťažnosť č. 65192/11 z 26. júna 2014
- Labassee v. Francúzsko, sťažnosť č. 65941/11 z 26.06.2014
- Keegan v. Írsko, sťažnosť č. 16969/90, z 26.5.1994
- Kroon a ostatní v. Holandsko, č. 18535/91, rozhodnutie z 27.10.1984
- Goodwin v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 28957/95, rozhodnutie z 11.07.2002

Dohovory:

- Dohovor o ochrane základných práv a slobôd v platnom znení, podpísaný v Ríme 4.11.1950, nadobudol platnosť 3.9.1953, Česká a Slovenská federatívna republika vstúpila do Rady Európy v roku 1992 a Dohovor ratifikovala dňa 19. marca 1992. Dohovor bol následne uverejnený v Oznámení Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb., Európsky dohovor sa pre SR stal záväzným 1.1.1993 a to aj napriek tomu, že po zániku Česko-Slovenska sa SR musela o členstvo v Rade Európy opätovne uchádzať. Dodatkový protokol č. 11 bol uverejnený v Oznámení Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 102/1999 Z.z.
- Dohovor o právach dieťaťa, prijatý Valným zhromaždením OSN 20.11.1989, ako medzinárodná zmluva stanovujúca občianske, politické, ekonomické, sociálne a kultúrne práva dieťaťa, tento dohovor je publikovaný v Zbierke zákonov SR pod číslom 104/1991 Zb.

Kontaktné údaje:

JUDr. Andrea Erdosová, PhD.

e-mail: andrea.erdosova@paneurouni.com

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola

Tomášikova 20

811 02 Bratislava

Slovenská republika

VYBRANÉ ASPEKTY NOVELIZÁCIE ZÁKONA Č. 162/1995 Z. z. O KATASTRI NEHNUTEĽNOSTÍ A O ZÁPISE VLASTNÍCKYCH A INÝCH PRÁV K NEHNUTEĽNOSTIAM (KATASTRÁLNY ZÁKON) ÚČINNÉ 01.10.2018

Selected aspects of the amendment to the Act No. 162/1995 Coll. on Real Estate Cadastre and the Entries of Ownership and Other Rights to the Real Estates (Cadastral Act) effective as of 1 October 2018

Martin Fakla

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva

Abstrakt: Príspevok sa venuje aktuálnej novele zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) účinnnej od 01.10.2018, prostredníctvom ktorej dochádza k ďalšiemu posunu na ceste za elektronizáciou služieb katastra nehnuteľností a odstráneniu nedostatkov zistených pri aplikácii jeho ustanovení v praxi. Autor poukazuje na vybrané novelizované ustanovenia, ako aj ich dopad a význam pre širokú verejnosť a prípadné nedostatky, ktoré sa môžu v budúcnosti objaviť.

Abstract: The article addresses the latest amendment to the Act No. 162/1995 Coll. on Real Estate Cadastre and the Entries of Ownership and Other Rights to the Real Estates (Cadastral Act) effective as of 1 October 2018, pursuant to which a further steps on the way to electronisation of services of the real estate cadastre and removal of the insufficiencies identified over the course of its application in practice. The author focuses on a selection of amended articles, as well as their influence and significance for general public and possible insufficiencies which may occur in the future.

Kľúčové slová: Kataster, nehnuteľnosť, stavba, návrh na vklad, záznam, okresný úrad, Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky.

Key words: Cadastre, real estate, building, application for registration, record, district office, The Geodesy, Cartography and Cadastre Authority of the Slovak Republic.

Úvod

Požiadavky aplikačnej praxe, ako aj dynamický vývoj právneho poriadku a neustála elektronizácia verejnej správy bývajú základným predpokladom vedúcim k potrebe aktualizovať platné právne predpisy. Prostredníctvom príspevku by malo dôjsť k priblíženiu vybraných zmien v zákone č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení jeho novely č. 212/2018 Z. z. predloženej vládou Slovenskej republiky a schválenej Národnou radou Slovenskej republiky uznesení zo dňa 19.06.2018 s účinnosťou od 01.10.2018. Podstatou novelizácie má byť reakcia na realizáciu projektu „Operačný program informatizácia spoločnosti – Elektronizácia služby katastra nehnuteľností“ spolufinancovaného zo zdrojov Európskeho fondu regionálneho rozvoja, ako aj na požiadavky zrýchlenia a skvalitnenia zápisu nehnuteľností a zlepšenia procesov v rámci správy katastra nehnuteľností prostredníctvom jej centralizácie.

Iná zúčastnená osoba

V úvode novelizovaného znenia zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam účinného od 01.10.2018 dochádza k explicitnému vymedzeniu pojmu iná zúčastnená osoba, ktorým predmetný zákon priznáva práva, povinnosti ako aj postavenie z titulu ich oprávnenia z práva k nehnuteľnosti. Týmto osobami sú záložný veriteľ, oprávnený a povinný z predkupného práva¹, nájomca, správca majetku štátu, správca majetku vyššieho územného celku, správca majetku obce², Slovenský pozemkový fond a správca lesného pozemku, ak nakladajú s pozemkami nezistených vlastníkov³ podľa zákona č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov.

Predmet katastra

V rámci predmetu katastra došlo k sprísneniu podmienok evidovania nehnuteľností, a to tak, že do katastra nehnuteľností je možné zaevidovať stavby spojené so zemou pevným základom prienikom so zemským povrchom alebo priemetom ich vonkajšieho obvodu na zemský povrch, ktoré majú, prípadne nemajú súpisné číslo, sú rozostavanými stavbami, alebo podzemnými stavbami v mieste ich prieniku so zemským povrchom. V doterajšom znení katastrálneho zákona platilo, že sa v katastri „spravidla“ nezapisovali inžinierske stavby⁴ a drobné stavby⁵, pričom toto ustanovenie, najmä z dôvodu vzniku aplikačných problémov ohľadom záväznosti, bolo rozoberanou novelou vypustené. Po novom tak možno zapísať stavbu spĺňajúcu definíciu drobnej stavby, na ktorú okrem iného nie je potrebné územné rozhodnutie a postačuje ohlásenie bez nutnosti získania stavebného povolenia, ktorej zápis príslušný okresný úrad donedávna odmietal. Uvedeným tak došlo k zavedeniu novej definície stavby zapisovanej do predmetnej evidencie, pričom je možné sa stotožniť s premisou, že do katastra nehnuteľností sa stavba zapíše v prípade, ak sú jej hranice určené obvodovými múrmi a strešnou konštrukciou. V zmysle týchto intencií možno teda za stavbu evidovanú v katastri považovať obecnú známou predstavu budovy.

Obsah katastra

Od účinnosti novely bude kataster nehnuteľností okrem pôvodných obsahových náležitostí zahŕňať aj údaj o cene nehnuteľnosti a to pri všetkých nehnuteľnostiach ponímajúc pôvodných poľnohospodárskych a lesných pozemkov, čím by sa malo údajne napomôcť k štatistickým účelom. Údaj o cene nehnuteľnosti sa poskytuje na požiadanie vlastníkovi, a na požiadanie na účely plnenia úloh podľa osobitných predpisov aj štátnym orgánom, Národnou

¹ Platí rovnako pri zmluvnom ako aj zákonom predkupnom práve.

² Správca majetku štátu, vyššieho územného celku a majetku sa považuje za inú zúčastnenú osobu v prípade, že je ako správca zapísaný v katastri nehnuteľností.

³ Pozemok s nezisteným vlastníkom je považovaný taký pozemok, ktorého vlastník je neznámy, resp. je známy, ale nie je známe jeho bydlisko (pri fyzickej osobe), prípadne sídlo (pri právnickej osobe)

⁴ Pod pojmom inžinierske stavby sa má na mysli stavby podľa § 43a ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, pričom týmito sú napríklad diaľnice, cesty, miestne a účelové komunikácie, nábrežia, chodníky a nekryté parkoviská, železničné, lanové a iné dráhy, vzletové dráhy, pristávacie dráhy a rolovacie dráhy letísk, mosty, nadjazdy, tunely, nadchody a podchody, atď.

⁵ Pod pojmom drobné stavby sa má na mysli stavby podľa § 139b ods. 6 a 7 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, pričom týmito sú stavby, ktoré majú doplnkovú funkciu pre hlavnú stavbu a ktoré nemôžu podstatne ovplyvniť životné prostredie, a to najmä prízemné stavby, ak ich zastavaná plocha nepresahuje 25 m² a výška 5 m, a podzemné stavby, ak ich zastavaná plocha nepresahuje 25 m² a hĺbka 3 m.

banke Slovenska, súdu, prokuratúre, Policajnému zboru, notárovi, súdnemu exekútorovi, daňovému úradu, správcovi podľa osobitného predpisu, znalcovi z odboru stavebníctvo – odvetvie odhad hodnoty nehnuteľností, znalcovi z odboru poľnohospodárstvo – odvetvie odhad poľnohospodárskej pôdy, znalcovi z odboru lesníctvo - odvetvie odhad hodnoty lesov a osobe, ktorá vyhotovuje cenové mapy.

Zároveň, ako reakciu na prijatý zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, možno považovať aj vymedzenie rozsahu spracúvaných osobných údajov v rámci obsahu katastra nehnuteľností pri zahraničnej fyzickej osobe, teda cudzincovi, pričom v prípade neexistencie rodného čísla je možné tento údaj nahradiť iným identifikátorom, a to s ohľadom na zásadu minimalizácie osobných údajov ustanovenú v §8 spomínaného zákona.

Pôsobnosť orgánov štátnej správy na úseku katastra

Orgánmi štátnej správy a úseku katastra sú Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky ako ústredný orgán štátnej správy a miestne orgány štátnej správy, ktorými sú okresné úrady, resp. v prípade vojenských obvodov Ministerstvo obrany Slovenskej republiky. V rámci zlepšenia procesov dochádza k centralizácii správy katastra nehnuteľností, pričom sa zavádza nová a obsiahlejšia pôsobnosť ústredného orgánu a miestnych orgánov štátnej správy, pričom pôsobnosť okresného úradu v sídle kraja je po novom vylúčená. Úrad geodézie, kartografie a katastra nehnuteľností Slovenskej republiky riadi, kontroluje a usmerňuje výkon štátnej správy na úseku katastra, vypracúva koncepciu rozvoja katastra, poskytuje a zverejňuje údaje z katastra verejnosti s ohľadom na ochranu osobných údajov v zmysle platnej právnej úpravy⁶, spravuje katastrálny operát a informačný systém katastra, rozhoduje o odvolaní proti rozhodnutiu o zamietnutí vkladu, vykonáva štátny dozor na úseku katastra a na úseku geodézie a kartografie a ukladá sankcie, overuje spôsobilosť rozhodovať o návrhu na vklad, rozhoduje v pochybnostiach či ide o predmet evidovania v katastri⁷, rozhoduje v pochybnostiach o spôsobe aktualizácie katastrálnej mapy, zabezpečuje medzinárodnú spoluprácu na úseku katastra, zabezpečuje zostavenie registra obnovenej evidencie pozemkov, zabezpečuje obnovu katastrálneho operátu a rozhoduje o jej začatí, zabezpečuje zdrojovú evidenciu pre tému priestorových údajov parcely katastra nehnuteľností.

Katastrálne konanie

V rámci začatia katastrálneho konania, ktoré je možné iniciovať elektronickými prostriedkami súlade so zákonom č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) prostredníctvom elektronického formulára v rámci prístupového miesta okresného úradu, došlo jednak k zosúladieniu listinnej a elektronickej formy, ale aj k zavedeniu všeobecných obsahových náležitostí. Pred účinnosťou danej novely boli explicitne upravené výlučne obsahové taxatívne náležitosti návrhu na vklad, ktoré pozostávali z označenia orgánu, ktorému je úkon určený, a označenia účastníkov a právneho úkonu, na podklade ktorého má dôjsť k povoleniu vkladu. Náležitosti návrhu na záznam, zápis poznámky, opravu chyby, prešetrovanie údajov katastra, či aktualizáciu údajov zapísaných v katastri nehnuteľností neboli

⁶ Poskytovanie údajov z katastra bolo pôvodne v pôsobnosti okresných úradov, pričom v podľa súčasnej úpravy ich okresné úrady poskytujú v mene Úrade geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky.

⁷ O pochybnostiach, či ide o predmet evidovania v katastri rozhodoval pôvodne okresný úrad.

v zákone vymedzené, čo malo za následok ich nejednotnosť a vnášalo svojvoľnosť do týchto úkonov. Po novom je teda vnesená jednotnosť formálnej stránky relevantných častí jednotlivých úkonov vykonávaných v rámci katastrálneho konania.

Zároveň, v prípade, ak fyzická osoba nemá evidovanú adresu v registri obyvateľov Slovenskej republiky a v návrhu na začatie konania neuvedie adresu na doručovanie v tuzemsku, písomnosti okresného úradu sú tejto fyzickej osobe doručované oznámením na príslušnej úradnej tabuli a webovom sídle, pričom táto sa považuje za doručenie uplynutím 15 dní od zverejnenia oznámenia bez ohľadu na vedomosť o jej obsahu.

Zápis práv k nehnuteľnostiam prostredníctvom vkladu

Inštitút oznámenia o zamýšľanom návrhu na vklad, ktorý má pre navrhovateľa prínos spočívajúci v znížení správneho poplatku o 15 EUR v zmysle zákona č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch, je nahradený inštitútom oznámenia o návrhu na vklad, a to za nezmenených podmienok. V uvedenom prípade sa teda jedná len o zmenu v pomenovaní.

V rámci povinných príloh k návrhu na vklad boli pridané tri nové, ktorými sú čestné vyhlásenie o splnení podmienok podľa [§ 59a](#) zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník alebo čestné vyhlásenie, že sa tieto podmienky na danú obchodnú spoločnosť nevzťahujú⁸, poverenie právnickej osoby udelené jej zamestnancovi, ak je účastníkom konania o návrhu na vklad právnická osoba, ktorá písomne poverí svojho zamestnanca v rámci svojej podnikateľskej činnosti podaním návrhu na vklad⁹ a listiny, ktoré majú dôkaznú hodnotu pre konanie o návrhu na vklad¹⁰.

V prípade zákonných predpokladov na získanie osobitnej odbornej spôsobilosti rozhodovať o návrhu na vklad bola zavedená požiadavka na prax zamestnanca v štátnej službe na úseku katastra v rozsahu minimálne 3 mesiace.

Zápis práv k nehnuteľnostiam prostredníctvom záznamu

Zákonom vymedzenými povinnými prílohami k návrhu na zápis práv k nehnuteľnostiam prostredníctvom záznamu sú verejná, resp. iná listina potvrdzujúca právo k nehnuteľnosti¹¹, identifikácia parciel, ak vlastnícke právo k nehnuteľnosti nie je zapísané v liste vlastníctva a iné listiny, ktoré majú dôkaznú hodnotu pre konanie.¹²

⁸ V zmysle [§ 59a](#) zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník pokiaľ spoločnosť nadobúda majetok od zakladateľa, spoločníka, ním blízkych osôb, prípadne od ich ovládajúcich alebo ovládaných osôb, v hodnote najmenej 10% základného imania, musí byť nadobúdacia hodnota prevádzaného majetku určená znaleckým posudkom, pričom nadobúdacia zmluva nemôže byť účinná skôr, ako bude spolu so znaleckým posudkom uložená v zbierke listín. V prípade nehnuteľností musí byť toto uloženie uskutočnené pred podaním návrhu na vklad. K návrhu na vklad sa následne predkladá čestné vyhlásenie o splnení tejto povinnosti, resp. čestné vyhlásenie o tom, že spoločnosť takúto povinnosť nemá buď z dôvodu, že kúpna cena nehnuteľnosti neprevyšuje 10% hodnoty základného imania, alebo ju nenadobúda od spoločníka.

⁹ Písomné poverenie predstavuje procesné poverenie výlučne na podanie návrhu na vklad.

¹⁰ Prostredníctvom tohto ustanovenia je vytvorený zákonný priestor pre vyžiadanie si ďalších, zákonom nevymedzených príloh.

¹¹ Listinu preukazujúca existenciu pohľadávky nie je potrebné prikladať v prípade záložného práva, ktoré vzniká zo zákona (zákonné záložné právo k bytu v prospech spoločenstva, resp. ostatných vlastníkov bytov a nebytových priestorov, na zabezpečenie pohľadávok vzniknutých z právnych úkonov týkajúcich sa domu, spoločných častí domu, spoločných zariadení domu a príslušenstva a na zabezpečenie pohľadávok vzniknutých z právnych úkonov týkajúcich sa bytu alebo nebytového priestoru v dome, ktoré urobil vlastník bytu alebo

V prípade, ak bude k návrhu na vykonanie záznamu predložené súdne rozhodnutie, ktoré v dôsledku ďalšej právnej zmeny nie je záväzné pre osobu zapísanú v katastri, nebude záznam okresným úradom vykonaný, ale dôjde k zápisu poznámky o vydaní súdneho rozhodnutia na dobu 2 mesiace, pričom vyzve osobu, ktorej právo z daného súdneho rozhodnutia svedčí, aby v rovnakej lehote podal na súde žalobu o určenie práva k nehnuteľnosti. Počas tejto lehoty nemožno vo vzťahu k nehnuteľnostiam, ktorých sa súdne rozhodnutie týka, rozhodnúť o povolení vkladu alebo vykonať záznam. Následne, po podaní žaloby okresný úrad zmení zápis o vydaní súdneho rozhodnutia na poznámku o začatí súdneho konaní. Rovnako sa postupuje aj v prípade zápisu súdneho rozhodnutia, ktorým bolo na základe mimoriadneho opravného prostriedku alebo sťažnosti podľa osobitného predpisu zrušené súdne rozhodnutie na podklade, ktorého okresný úrad vykonal záznam v katastri nehnuteľností. Jedna z najzásadnejších zmien predmetnej novely sa dotýka procesu oprav chýb v katastrálnom operáte, kde sa spresňuje kedy správny orgán postupuje formálne podľa ustanovení zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), a kedy neformálne vyhotovením protokolu o oprave chyby.

Spoločné ustanovenia o zápise práv k nehnuteľnostiam

Inštitút doložky na zmluve, prostredníctvom ktorej jej strany odstraňovali nedostatky brániace zápisu v katastri, už po novom neexistuje, teda opravy chýb v písaní, počítaní a iné zrejme nesprávnosti je možné vykonať len formou dodatku k zmluve. V prípade opravy zmluvy vo forme notárskej zápisnice sa táto vykoná doložkou pod skončený text listiny, ak s tým účastníci súhlasia. V doložke sa uvedie nesprávnosť, uvedie sa správne znenie a pripojí sa dátum vykonania opravy, podpis a odtlačok úradnej pečiatky notára, ktorý opravu vykonal, ako aj podpisy účastníkov.

Ako pozitívum sa však javí úprava, podľa ktorej nezrovnalostí údajov v zmluve, verejnej listine alebo inej listine s údajmi referenčného registra v prípade ak nie je pochybnosť o totožnosti osoby, ktorej údaje sa majú zapísať do katastra, nebránia zápisu, pričom tento bude vykonaný s údajmi podľa príslušného registra.

Významnou zmenou, ktorú priniesla predmetná novela, je skrátenie lehoty na výmaz záložného práva z pôvodných 60 dní na 5 pracovných dní. Týmto už nebude nutné "obchádzať" túto neprímerane dlhú lehotu pri potrebe výmazu záložného práva z dôvodu prevodu vlastníckych práv na inú osobu prostredníctvom dvoch za sebou idúcich podaní, kde prvým je návrh na výmaz záložného práva a druhým zrýchlený návrh na vklad vlastníckych práv k nehnuteľnosti, kedy okresný úrad vykonal oba úkony v pätnásťdňovej lehote.

Lehota na vykonanie záznamu sa pri použití elektronického formulára od 01.10.2019 taktiež skráti zo 60 dní na 30 dní, kedy bude možné návrh na vykonanie záznamu podať aj prostredníctvom elektronického formulára.

Záver:

Zmeny zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení jeho Novely č. 212/2018 Z. z. možno považovať za pomerne úspešný pokus o odstránenie medzier daného zákona vyplývajúcich z aplikačnej praxe danej problematiky.

nebytového priestoru v dome v zmysle §15 zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov)

¹² S účinnosťou od 01.10.2019 bude možné návrh na záznam podať aj prostredníctvom elektronického formulára.

Zavedením novej definície stavby zapisovanej do katastra nehnuteľností možno v praxi predpokladať komplikácie pri zapisovaní stavieb umiestnených pod zemským povrchom z dôvodu spôsobu jej evidencie prostredníctvom prieniku so zemským povrchom, celým prienikom, alebo prostredníctvom vytvorenia osobitných parciel.

Omnoho kritickejšie je možné vnímať evidenciu cien nehnuteľností a poskytovanie týchto informácií vymedzeným orgánom, najmä prokuratúre, Policajnému zboru a daňovému úradu, čím dochádza k ďalšiemu zásahu do súkromia všetkých osôb na podklade oprávnenia výslovne zakotveného v osobitnom predpise, čo môže v konečnom dôsledku spôsobovať špekulácie. Za pozitívum možno vnímať centralizáciu správy katastra nehnuteľností, ako aj to, že nezrovnalosti údajov v prípade, že nie je pochybnosť o totožnosti osôb, nebránia zápisu, čím by malo dôjsť k zabráneniu predlžovania konaní najmä v prípade preklepov, či zmienach v bydlisku osoby, či sídle spoločnosti. Zároveň, skrátenie lehoty pri výmaze záložného práva z pôvodných 60 dní na 5 pracovných dní je taktiež príjemnou procesnou zmenou.

Zoznam použitej literatúry:

CEPEK, B. a kol.: Správne právo hmotné. Osobitná časť, Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2017, 475 s., ISBN 978-80-8168-622-1

VRABKO, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť, druhé vydanie, Šamorín: Heuréka, 2018, 382 s., ISBN 978-80-8173-049-8

Zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)

Zákon č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov

[Zákon č. 50/1976 Zb.](#) o územnom plánovaní a stavebnom poriadku ([stavebný zákon](#))

Zákon č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov

Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente)

Zákon č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)

Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok

Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník

Kontaktné údaje:

JUDr. Mgr. Martin Fakla
Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
martin.fakla@paneurouni.com

EURÓPSKA CEZHRAČNČNÁ SPOLUPRÁČA V OBLASTI ZDRAVIA: TEÓRIA A PRAX

European Cross-Border Cooperation on Health: Theory and Practice

Lilla Garayová

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva

Abstrakt: Predložený článok sa zaoberá analýzou všeobecných pojmov týkajúcich sa cezhraničného zdravotného práva, charakterizujeme poskytovanie zdravotnej starostlivosti a služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, poskytneme ucelený pohľad na súčasný stav poskytovania cezhraničnej zdravotnej starostlivosti a na polemiku o smere budúceho vývoja uvedeného inštitútu.

Abstract: This article deals with the analysis of general concepts of cross-border health care, we characterize the European legal provisions related to health care and health care services, while providing a comprehensive view of the current state of cross-border healthcare and the controversies over the future development of this concept.

Kľúčové slová: zdravotná starostlivosť, práva pacienta, Európska únia, zdravotná politika, verejné zdravie, cezhraničná zdravotná starostlivosť.

Key Words: access to healthcare, public health, health systems, European Union, patients' rights, cross-border healthcare

Úvod

Globalizácia v modernom svete sa už dávno sa netýka len sveta obchodu, kultúry a komunikácie, ale stala sa nevyhnutnou súčasťou aj práva. Globálna legálna prepojenosť vyplýva z členstva moderných štátov v rôznych medzinárodných organizáciách, ktorých zámerom je predovšetkým zabezpečenie svetového mieru, úprava podmienok medzinárodného obchodu, ochrana životného prostredia a iných významných oblastí. Medzi tieto oblasti sa zaraďuje aj ochrana zdravia, poskytovanie zdravotnej starostlivosti a samozrejme aj zdravotná politika¹. Choroby a ich príčiny bohužiaľ nepoznajú hranice a globálne otázky zdravia nie je možné komplexne riešiť výhradne na vnútroštátnej úrovni. Navyše naše problémy, ktoré sprevádzajú poskytovanie kvalitnej zdravotnej starostlivosti obyvateľstvu – a to predovšetkým finančná náročnosť a personálna vyťaženosť - sú spoločné a ich riešenie si vyžaduje vyššiu mieru medzinárodnej spolupráce.

Globálne zdravie je pojem, pre ktorý doposiaľ neexistuje jednotná definícia. Ide o celosvetové zlepšovanie zdravia, zmeňovanie rozdielov medzi krajinami sveta a ochranu proti globálnemu ohrozeniu zdravia. Riešenie týchto otázok si vyžaduje súdržnosť všetkých krajín sveta a postupy založené na dohodnutých princípoch.

Zdravie ovplyvňujú rôzne ekologické, sociálne a hospodárske činitele, na ktoré postupne stále viac pôsobí globalizácia. Zlepšovanie zdravia a zvyšovanie kvality života je

¹ K tomu pozri napr.: POTÁŠCH, P. The EU and the phenomenon of cross-border healthcare - looking for the "way" In: Ad Alta [elektronický zdroj] Journal of Interdisciplinary Research. - ISSN 1804-7890. - Vol. 2, no. 1 (2012)

podmienené sociálnou spravodlivosťou. Správa Svetovej zdravotnej organizácie o sociálnych determinantoch² zdôrazňuje, že pokrok v zdraví vyžaduje veľké zmeny v aktuálnom politickom, sociálnom a hospodárskom pomere síl a takisto v problematike rovnoprávnosti mužov a žien. V priebehu predchádzajúceho storočia sa priemerná globálna dĺžka života zdvojnásobila (z 30 na 64 rokov). Zväčšil sa však aj rozdiel medzi rôznymi sociálnymi vrstvami obyvateľstva a takisto medzi bohatými a chudobnými krajinami. Rôzne aspekty, medzi ktoré zaraďujeme náhly a sústavný rast obyvateľstva, urbanizáciu, nezdravý životný štýl, starnutie obyvateľstva spolu so sociálnymi determinantmi vytvorili naliehavú potrebu opatrení v celosvetovom meradle. Opatrenia týkajúce sa verejného zdravia preto musia presahovať štátne hranice. Úprava verejného zdravotníctva na vnútroštátnej úrovni nie je dostačujúca a je nevyhnutné aby na tvorbe predpisov na úseku zdravotníctva spolupracovali silné celosvetové inštitúcie. Na tomto mieste považujeme za nutné zmieniť sa o Svetovom zdravotníckom zhromaždení (World Health Assembly, WHA). Ide o organizáciu, ktorá má právomoc prijímať rezolúcie a záväzné medzinárodné nariadenia na úseku verejného zdravotníctva.

Tri rozvojové ciele tisícročia (Millennium Development Goals, MDG 4, 5 a 6) do istej miery zlepšili zdravotnú politiku, podporili regulačné a finančné snahy medzinárodného spoločenstva so zámerom zvýšenia úrovne globálneho verejného zdravotníctva. Tieto ciele sú:

Cieľ 4: Znížiť detskú úmrtnosť

Cieľ 5: Zlepšiť zdravie matiek

Cieľ 6: Bojovať s HIV/AIDS, maláriou a ďalšími chorobami

Na druhej strane však musíme poznamenať, že pokrok smerom k rozvojovým cieľom tisícročia je nevyvážený a značne zaostáva. Síce sa podarilo znížiť detskú úmrtnosť (MGD 4), ale úmrtnosť matiek (MGD 5) sa vôbec neznižila. V subsaharskej Afrike stále zomiera 15% detí pred dosiahnutím piateho roku života. Pokiaľ ide o nasledovný cieľ, počet ľudí, ktorí sa podrobujú liečbe AIDS sa v poslednom päťročnom období zdvojnásobil – a to najmä vďaka Globálnemu fondu pre boj proti AIDS, tuberkulóze a malárii (GFATM – Global Fund to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria) a ich priamemu financovaniu. Napriek všetkej snahe, vírus HIV stále ostáva hlavnou príčinou úmrtí v Afrike. Vývoj v tejto oblasti značne sťažuje aj fakt, že je množstvo zdravotných priorít a im venovaná pozornosť je príliš roztrieštená. Viac než 140 globálnych zdravotníckych iniciatív existuje paralelne, ktoré sa veľakrát zameriavajú na tie isté konkrétne potreby a tým ďalej oslabujú zdravotnícke systémy. Domnievame sa, že pozornosť by sa mala venovať predovšetkým rozvojovým cieľom tisícročia a to nielen trom vyššie spomenutým, ale aj ostatným, pretože spolu veľmi úzko súvisia a nepriamo vplyvajú na verejné zdravie. Ide najmä o cieľ 1., ktorý sa týka výživy cieľ 3., ktorý sa zaoberá rovnosťou pohlaví a cieľ 7., ktorého predmetom je trvale udržateľný rozvoj.

O cezhraničnej zdravotnej starostlivosti vo všeobecnosti

Európska únia hrá nenahraditeľnú úlohu v oblasti globálneho zdravia a je to kolektívna zodpovednosť členských štátov, aby v tomto smere konali. V Zmluve o Európskej únii sa jasne uvádza, že Európska únia bojuje so všetkými prostriedkami proti diskriminácii a sociálnemu vylúčeniu a podporuje sociálnu spravodlivosť a ochranu, rovnosť medzi ženami a

² Progress on the implementation of the Rio Political Declaration - report on the progress on action on Social Determinants of Health , http://www.who.int/social_determinants/en/

mužmi, solidaritu medzi generáciami a ochranu práv dieťaťa.³ Taktiež sa tu zakotvuje, že Európska únia chráni a podporuje svoje hodnoty pri svojich stykoch s okolitým svetom.⁴ Európska únia sa teda zaviazala zdieľať svoje hodnoty solidarity voči spravodlivému a všeobecnému poisteniu kvalitnej starostlivosti.⁵ Samozrejme, niektorí argumentujú, že kým neexistuje rovnosť v oblasti verejného zdravotníctva v samotnej Európskej únii, pozornosť by sa mala sústrediť práve na tie vnútorné problémy. Musíme si však uvedomiť, že pre výrazný pokrok v oblasti zdravia v Európskej únii je potrebné udržateľné kolektívne vedenie v oblasti globálneho zdravia.

Európska únia sa vo vzťahu so svojimi členskými štátmi a medzinárodnými organizáciami snaží sústavne zvyšovať úroveň verejného zdravia v Európskej únii, vyrovnávať nerovnováhu v oblasti zdravia medzi jednotlivými regiónmi Európskej únie, presadzovať vysoké štandardy a právne predpisy týkajúce sa verejného zdravia a pravidelne informovať verejnosť o otázkach zdravia. Pokiaľ ide o rozšírenie Európskej únii, kandidátskym a potenciálnym kandidátskym krajinám Európska únia poskytuje poradenstvo v oblasti verejného zdravia a vyhodnocuje ich pokrok pri transpozícii právnych predpisov Európskej únie do vnútorných právnych poriadkov. Európska únia takisto spolupracuje s medzinárodnými organizáciami. Táto kolaborácia umožňuje rozvoj a podporu agendy Európskej únie na úseku zdravotníctva, ako aj výmenu skúseností na celosvetovej úrovni. Ide najmä o spoluprácu so Svetovou zdravotníckou organizáciou (WHO – predovšetkým s jej európskym regionálnym úradom), ako aj o spoluprácu s OSN.

Konanie Európskej únie so zámerom zlepšiť zdravie v tretích krajinách je subsumované pod Zmluvu o fungovaní Európskej únie, v ktorej sa uvádza, že Európska únia a jej členské štáty podporujú spoluprácu s medzinárodnými organizáciami a s tretími krajinami v oblasti verejného zdravia, aj týmto sa má zabezpečiť mimoriadne vysoký stupeň ochrany ľudského zdravia v Európskej únii. Európska únia tiež podporuje vedu a výskum prostredníctvom výskumných rámcových programov. Pojem výskum v sebe zahŕňa samotný výskum (jednoduchý a klinický) a takisto tzv. výskum verejného zdravia a zdravotníckych služieb, ktoré v sebe zahŕňajú informačné a komunikačné technológie pre zdravie (eHealth). Zdravotná politika Európskej únie má pozitívny vplyv na globálne zdravie.

V oznámení Európskej komisie z roku 2010 o Úlohe Európskej únie v oblasti celosvetového zdravia sa prezentuje vízia Európskej únie o globálnom zdraví a navrhuje sa niekoľko konkrétnych oblastí, kde by Európska únia mohla konať efektívnejšie. Tiež sa vymedzujú základné princípy, ktoré by sa mali uplatňovať na všetky relevantné sektory politiky a teda aj na zdravotnú politiku. Pritom domnievame sa, že vyššia súdržnosť medzi vnútornými a vonkajšími politikami by mohlo posilniť úlohu Európskej únie na svetovej politickej scéne. Európska únia zohráva hlavnú rolu pri zlepšovaní globálneho zdravia najmä vďaka existujúcemu sociálnemu modelu, prísnyim bezpečnostným normám a samotnému postaveniu v rámci medzinárodného obchodu a rozvojovej pomoci. Európska Únia má príležitosť spojiť svoje vedúce celosvetové postavenie v oblasti rozvojovej pomoci a medzinárodného obchodu najmä so svojím prísľubom sociálneho pokroku a vytvoriť tak ucelený prístup ku globálnemu zdraviu. Vedúca rola Európskej únie v oblasti celosvetovej správy životného prostredia a rozvojovej pomoci, takisto ako hodnoty Európskej únie a

³ V súlade s Dohovorom OSN o právach dieťaťa, článkom 24 o právach dieťaťa na užívanie najvyššej možnej úrovne zdravia.

⁴ Článok 3 Zmluvy o Európskej únii.

⁵ Závery Rady (2006/C 146/01)

skúsenosti s generálnou a kvalitnou zdravotnou starostlivosťou ju nie len oprávňuje ale priam zaväzuje konať v oblasti celosvetového zdravia.⁶

Na najnovšie celosvetové výzvy v oblasti zdravia pod vplyvom negatívnych hospodárskych zmien reagovala Európska únia prijatím Stratégie na zabezpečenie inteligentného a udržateľného rastu s pomenovaním Európa 2020. Hneď v preambule sa konštatuje, že náhly nárast svetovej populácie zo 6 na 9 miliárd značne zintenzívnil celosvetový boj pre prírodné zdroje a zaťažuje životné prostredie. Takisto sa uvádza, že veľký nárast nezamestnanosti a celkový pokles „blahobytu“ v Európskej únii môže byť trvalým a z toho dôvodu stanovila päť priorít, ktoré sa týkajú priamo či nepriamo sociálnej oblasti a zdravotníctva.

Ochrana zdravia má v právnom poriadku Európskej únie nenahraditeľnú rolu. Európska únia považuje za hlavný element vysokého stupňa sociálnej ochrany a sociálnej súdržnosti nielen politiky členských štátov zamerané na zvýšenie kvality verejného zdravotníctva, ale aj zdravotnícke systémy konkrétnych členských štátov. Postavenie občana, obyvateľa alebo osoby s dočasným bydliskom dnes nie je možné v členských štátoch Európskej únie chápať bez sociálnej a zdravotnej dimenzie. Existencia migrácie a voľného pohybu osôb je podnetom pre mnohé závažné otázky. Do oblasti európskeho sociálneho práva patrí nepochybne aj poskytovanie cezhraničnej zdravotnej starostlivosti. Zlepšenie verejného zdravia, posilnenie zdravotnej prevencie a zvýšenie úrovne kvality zdravotnej starostlivosti patria v súčasnosti medzi najdôležitejšie výzvy Európskej únie.

Právnu úpravu ochrany zdravia v Európskej únii treba vnímať v dvoch smeroch. Na jednej strane Zmluva o fungovaní Európskej únie deklaruje v článku 168, že pri stanovení a uskutočňovaní všetkých politík a činností Európskej únie sa zabezpečuje vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia - „*Pri stanovení a uskutočňovaní všetkých politík a činností Únie sa zabezpečí vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia. Činnosti Únie, ktoré dopĺňajú vnútroštátne politiky, sa zameriavajú na zlepšenie verejného zdravia, prevenciu ľudských chorôb a ochorení, a odstraňovanie zdrojov nebezpečenstva pre telesné a duševné zdravie. Takéto postupy zahŕňajú boj proti najzávažnejším chorobám podporou výskumu ich príčin, prenosu a prevencie, ako aj zdravotnícke informácie a osvetu, monitorovanie závažných cezhraničných ohrození zdravia, včasné varovanie a boj proti nim.*“⁷ Súčasne však, na druhej strane Európska únia do plnej miery rešpektuje zodpovednosť jej členských štátov za vymedzenie zdravotníckej politiky, za organizáciu zdravotníckych služieb a za poskytovanie zdravotnej starostlivosti. Tieto princípy sa môžu zdať na prvý pohľad protichodné, v skutočnosti sa však vzájomne dopĺňajú. Európska únia bohužiaľ nedokáže zabezpečiť rovnaký rozsah poskytovania zdravotnej starostlivosti v každom členskom štáte, pretože úroveň zdravotnej starostlivosti a sociálnej ochrany sa odvíja najmä od národných ekonomických a politických determinantov.

Činnosť Európskej únie sa práve z vyššie spomenutých dôvodov obmedzuje na dopĺňanie vnútroštátnych politík, tak aby systémy sociálneho zabezpečenia jednotlivých členských štátov zodpovedali únióvemu právu bez toho, aby to narušovalo ich postavenie na tomto úseku. Členské štáty sú povinné pri výkone svojich právomocí v oblasti zdravotníctva dodržiavať právne predpisy zabezpečujúce slobodu voľného pohybu osôb a slobodu voľného poskytovania služieb. To znamená, že je zakázané zavádzať neopodstatnené obmedzenia pri uplatňovaní týchto významných slobôd pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti, a to vrátane

⁶ Bližšie pozri: Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov - Úloha EÚ v oblasti celosvetového zdravia SEK(2010)380 SEK(2010)381 SEK(2010)382 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52010DC0128>

⁷ Článok 168 ZFEU.

cezhraničnej zdravotnej starostlivosti.⁸ Môžeme konštatovať, že Európska únia neprikazuje členským štátom priamo rozsah a formu zabezpečenia poskytovania zdravotnej starostlivosti, ale zakotvuje základné podmienky, ktoré členské štáty musia poskytnúť migrujúcim osobám takú istú zdravotnú starostlivosť, akú poskytujú aj vlastným občanom.⁹

Okrem vyššie uvedeného, Európska únia v článku 168 Zmluvy o fungovaní Európskej únie takisto zakotvuje spoluprácu medzi členskými štátmi, medzinárodnými organizáciami a tretími krajinami v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti, vrátane cezhraničnej zdravotnej starostlivosti. „*Únia podporuje spoluprácu medzi členskými štátmi v oblastiach uvedených v tomto článku, a ak je to nevyhnutné, poskytne podporu ich činnosti. Povzbudzuje najmä spoluprácu medzi členskými štátmi zameranú na zlepšenie komplementárnosti ich zdravotníckych služieb v cezhraničných oblastiach. (...) Únia a členské štáty podporujú spoluprácu s tretími krajinami a s príslušnými medzinárodnými zdravotníckymi organizáciami v oblasti verejného zdravia. (...) Zodpovednosť členských štátov zahŕňa správu zdravotníckych služieb a zdravotnej starostlivosti, ako aj rozdeľovanie zdrojov, ktoré sú im pridelené.*“¹⁰

Pravidlá poskytovania cezhraničnej zdravotnej starostlivosti

Poskytovanie cezhraničnej zdravotnej starostlivosti má svoj materiálny základ v slobode voľného pohybu osôb, ktorý sa garantuje v článku 45 Zmluvy o fungovaní Európskej únie („*Zabezpečí sa voľný pohyb pracovníkov v rámci Únie. Voľný pohyb pracovníkov zahŕňa zrušenie akejkoľvek diskriminácie pracovníkov členských štátov na základe štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o zamestnanie, odmenu za prácu a ostatné pracovné podmienky.*“¹¹) a samozrejme v slobode voľného poskytovania služieb, ktorý sa garantuje v článku 56 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (*V rámci nasledujúcich ustanovení sú zakázané obmedzenia slobody poskytovať služby v Únii vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom inom členskom štáte ako príjemca služieb. Európsky parlament a Rada môžu v súlade s riadnym legislatívnym postupom rozšíriť platnosť týchto ustanovení aj pre štátnych príslušníkov tretích štátov, ktorí poskytujú služby a sú usadení v rámci Únie.*“¹²)

Poskytovanie zdravotných služieb a zdravotníckej starostlivosti za odplatu patrí do okruhu služieb na ktoré sa vzťahuje článok 56 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Na základe judikatúry Súdneho dvora sa nerozlišuje medzi zdravotnou starostlivosťou poskytovanou v nemocničnom prostredí a mimo nemocničného prostredia. Túto skutočnosť vôbec neovplyvní vnútroštátna právna úprava správy zdravotníctva alebo vnútroštátne delenie zdravotníckych služieb a spôsob ich financovania.

Veľmi dôležité konštatovanie v závere judikatúry Súdneho dvora nájdeme pri vymedzení oprávnených subjektov cezhraničnej zdravotnej starostlivosti. Na základe tohto, úniová sloboda poskytovania služieb v rámci poskytovania zdravotnej starostlivosti sa nevzťahuje len na aktívnych činiteľov – poskytovateľov zdravotnej starostlivosti -, ale aj na migrujúce osoby, ktorým má byť takáto zdravotná starostlivosť poskytnutá. Poskytovanie zdravotnej starostlivosti teda patrí do okruhu služieb, na ktoré sa vzťahuje sloboda voľného

⁸ KLÍUČKA, J.: Poskytovanie cezhraničnej zdravotnej starostlivosti v zahraničí podľa právneho poriadku Európskej únie. In: Výber z rozhodnutí Súdneho dvora Európskych spoločností, roč. VII, č. 4/5, 2010, s. 105-123.

⁹ Bližšie DOLOBÁČ, M. : Poskytovanie cezhraničnej zdravotnej starostlivosti. In: Právny obzor : teoretický časopis pre otázky štátu a práva. roč. 94, č. 1, 2011, s. 75-80.

¹⁰ ZFEU, čl. 168

¹¹ ZFEU, čl. 45

¹² ZFEU, čl. 56

poskytovania služieb, vzťahuje sa na aktívnych i pasívnych činiteľov, teda na poskytovateľov zdravotnej starostlivosti ale aj na prijímateľov zdravotnej starostlivosti. Z toho všetkého vyplýva zákaz bezdôvodných vnútroštátnych opatrení obmedzujúcich slobodu poskytovania zdravotníckych služieb. Logicky dôjdeme ku konštatovaniu, že oprávnené osoby – to znamená občania členských štátov Európskej únie a ich rodinní príslušníci – môžu bez obmedzení a bez ohľadu na hranice požadovať poskytovanie zdravotnej starostlivosti v hociktorom členskom štáte. Je ale jednoznačné, že takéto absolútne chápanie slobody by nevyhnutne viedlo od nekontrolovateľného cezhraničného zdravotného turizmu až ku chaosu a následnému kolapsu zdravotníckych služieb v niektorých členských štátoch z dôvodu preťaženia a niektorých zase z dôvodu poklesu zdravotníckych výkonov. Práve z uvedených dôvodov musíme prihliadnuť na článok 52 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, na základe ktorého určité obmedzenia sú odôvodniteľné ochranou verejného zdravia. „*Ustanovenia tejto kapitoly a opatrenia z nich vyplývajúce rešpektujú ustanovenia stanovené zákonom, iným právnym predpisom alebo správnym aktom osobitne upravujúce postavenie cudzích štátnych príslušníkov z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia.*“¹³ Výkon článku 52 zahŕňajúci ochranu národného systému zdravotnej starostlivosti sa zabezpečuje v skutočnosti s takzvaným povoľovacím konaním (konanie o udelenie súhlasu s poskytnutím cezhraničnej zdravotnej starostlivosti).

Východisko povoľovacieho konania nájdeme v článkoch 19 a 20 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia. V podmienkach Slovenskej republiky sa toto nariadenie realizuje Vyhláškou Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky z 11. augusta 2014, ktorou sa upravuje postup poskytovateľa zdravotnej starostlivosti, zdravotnej poisťovne a Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou pri poskytovaní cezhraničnej zdravotnej starostlivosti. Podľa tejto právnej úpravy, poistenec a jeho rodinní príslušníci s pobytom v druhom členskom štáte ako príslušný členský štát má nárok na vecné dávky, ktoré sú nevyhnutné zo zdravotných dôvodov počas pobytu v druhom členskom štáte – samozrejme berúc do úvahy povahu vecných dávok a dĺžku pobytu. Správna Komisia pritom vytvorí zoznam vecných dávok, ktoré z praktických dôvodov vyžadujú dohodu medzi príslušnou osobou a inštitúciou poskytujúcou zdravotnú starostlivosť vopred, aby mohli byť poskytované počas pobytu v inom členskom štáte.

Poistenec, ktorý cestuje do druhého členského štátu za účelom poberania vecných dávok počas pobytu si musí vyžiadať oprávnenie od príslušnej inštitúcie. Ak dostane oprávnenie príslušnou inštitúciou cestovať do ďalšieho členského štátu za účely zdravotného ošetrovania, dostane vecné dávky poskytnuté v mene príslušnej inštitúcie inštitúciou v mieste pobytu v súlade s článkom 20 uvedeného nariadenia. Tieto vecné dávky sa mu poskytnú, ako keby daná osoba bola poistená podľa právnych predpisov platných v mieste pobytu. Oprávnenie sa udelí, ak dané ošetrovanie je medzi vecnými dávkami, ktoré sú garantované v členskom štáte, kde má daná osoba bydlisko a kde táto osoba nemôže dostať takýto zákrok v časovom limite, ktorý by bol lekársky žiaduci. pričom sa zohľadní jeho súčasný zdravotný stav a predpokladaný priebeh choroby. Tieto ustanovenia nariadenia sa uplatňujú mutatis mutandis na rodinných príslušníkov poistenca. Podrobnosti uvedeného nariadenia ďalej upravuje vykonávacie nariadenie č. 987/2009.

Pojem vecná dávka definuje nariadenie v článku 1, odkazujúc na vnútroštátne úpravy. Vecné dávky sú na základe článku 1, dávky ustanovené v právnych predpisoch členského štátu, medzi ktoré patria aj vecné dávky v dlhodobej starostlivosti a ktoré sú primárne určené

¹³ ZFEU, čl. 52

na poskytnutie alebo prieme zaplatenie zdravotníckej starostlivosti a doplnkových služieb a výrobkov zdravotníckej starostlivosti alebo na ich preplatenie.

V judikatúre Súdneho dvora tiež nájdeme určenie pojmu vecné dávky v kontexte cezhraničnej zdravotnej starostlivosti, a to napríklad v rozhodnutiach „Molenaar“¹⁴ a „Watts“¹⁵. Podľa konštatovania Súdneho dvora, vecné dávky majú pokryť liečebné náklady na zdravotnú starostlivosť poskytnutú poisťencovi alebo jeho rodinným príslušníkom.

V praxi sa konanie o udelenie súhlasu s poskytnutím cezhraničnej zdravotnej starostlivosti realizuje využitím formulára E112. Tento formulár sprístupní a vyplňuje príslušná zdravotná poisťovňa oprávnenej osoby. Následne ho prijíma zahraničný poskytovateľ zdravotnej starostlivosti. Vo formulári sa okrem označenia prijímacej lekárskej inštitúcie uvedie aj rozsah poskytnutej zdravotnej starostlivosti. Takisto sa zapíše doba platnosti formulára. Konkrétny liečebný postup je vždy na uvážení poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti. Podľa viacerých záverov Súdneho dvora, členský štát, ktorý udelí súhlas s cezhraničnou zdravotnou starostlivosťou je viazaný postupom, ktorý určí konkrétny poskytovateľ zdravotnej starostlivosti a takisto je samozrejme viazaný zaplatiť náklady ktoré vznikli v súvislosti s poskytovaním zdravotnej starostlivosti. Zaujímavosťou je, že uvedené platí aj v prípade, že na základe rozhodnutia poskytovateľa zdravotnej starostlivosti sa nakoniec zdravotná starostlivosť poskytne inde, a to aj mimo Európskej únie.¹⁶

Udelenie súhlasu s poskytnutím cezhraničnej zdravotnej starostlivosti je veľmi zaťažujúce pre príslušnú zdravotnú poisťovňu. Väčšinou ide o odborne i finančne mimoriadne náročné úkony, preto je získanie súhlasu primerane sťažené. Aby sa však mohlo vylúčiť bezdôvodné odopieranie udelenia súhlasu zo strany členských štátov (a príslušných zdravotných poisťovní), nariadenie presne stanoví, kedy sa poskytnutie cezhraničnej zdravotnej starostlivosti nemôže odmietnuť. Oprávnenie sa musí udeliť, ak je lekársky zákrok medzi vecnými dávkami určenými v predpisoch členského štátu, kde má osoba bydlisko, ale nemôže v lekársky optimálnej časovej dobe dostať takéto ošetrovanie. Zohľadní sa však aj zdravotný stav poistenca a predpokladaný priebeh choroby.

Zmeny po prijatí Smernice 2011/24/EÚ o právach pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti

Smernica o právach pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti priniesla nové pravidlá, ktoré poskytujú právo občanom členských štátov Európskej únie vycestovať do iného členského štátu Európskej únie s cieľom liečby získať úhradu výdavkov spojených s ošetrovaním. Členské štáty Európskej únie mali tridsať mesiacov na transponovanie smernicu o právach pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti do svojich vnútroštátnych právnych poriadkov.

¹⁴ Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-160/96, Molenaar vs. Allgemeine Ortskrankenkasse BadenWurtemberg z 5. marca 1998. Zb. 1998, s. I – 00843.

¹⁵ Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-372/04, The Queen, na žiadosť: Yvonne Watts proti Bedford Primary Care Trust a Secretary of State for Health z 16. mája 2006. Zb. 2006, s. I-04325. Pozri aj ŠIRICOVÁ, Ľ. : Rozsudok "Watts" – poznámky. In: Výber z rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie, roč. VII, č. 4-5, 2010, s. 101-104.

¹⁶ Porovnaj Rozsudok Súdneho dvora vo veci C-145/03 Annette Keller proti Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) a Instituto Nacional de Gestión Sanitaria z 12. apríla 2005, rozsudok Súdneho dvora vo veci C-158/96, Raymond Kohll proti Union des caisses de maladie z 28. apríla 1998. Zb. 1998, s. I-01931 a rozsudok Súdneho dvora vo veci C-120/95 Nicolas Decker proti Caisses de maladie des employés privés, z 28. apríla 1998. Zb. 1998, s. I-01831.

Vďaka novým ustanoveniam občania členských štátov majú právo na rovnaké ošetrovanie ako občania členského štátu, v ktorom sa liečia. Ak na takéto ošetrovanie majú nárok v krajine pôvodu, tak náklady spojené s liečbou pre nich uhradí domovská krajina do výšky ceny tohto ošetrovania v domovskej krajine. To znamená teda, že poistencom sa uhradia náklady v takej istej výške, akú by za rovnaký typ zdravotnej starostlivosti získali vo svojej vlastnej krajine. Tie členské štáty, v ktorých je zdravotná starostlivosť bezplatná v mieste jej poskytovania, majú povinnosť vopred informovať pacientov o sadzbách úhrad. Ak je liečba v inom členskom štáte je lacnejšia než v domovskej krajine, náklady budú odrážať skutočnú cenu ošetrovania.

Smernica ďalej určí prípady v ktorých je potrebné pred vycestovaním do zahraničia požiadať o povolenie ne poskytovanie cezhraničnej zdravotnej starostlivosti – a to predovšetkým, ak takéto ošetrovanie vyžaduje hospitalizáciu alebo špecializovanú vysokonákladovú zdravotnú starostlivosť.

Podľa štatistík cezhraničná zdravotná starostlivosť predstavuje len jedno percento výdavkov na zdravotnú starostlivosť, t.j. 10 miliard EUR. To znamená, že v súčasnosti pacienti preferujú zdravotnú starostlivosť vo svojej krajine. Tento údaj pritom už zahŕňa aj neplánovanú cezhraničnú zdravotnú starostlivosť, napríklad pohotovostnú zdravotnú starostlivosť pre turistov.

Smernica o právach pacientov pri cezhraničnej zdravotnej starostlivosti značne zlepšila postavenie pacientov a ich prístup k bezpečnej liečbe rámci Európskej únie. Cieľom tejto smernice bolo zabezpečiť, aby si pacienti mohli sami vybrať poskytovateľa zdravotnej starostlivosti. Týmto sa má zabezpečiť konkurencieschopnosť v oblasti zdravotníctva, väčší výber a ponuka, pretože smernica sa vzťahuje na každého poskytovateľa zdravotnej starostlivosti v Európskej únii, vrátane súkromných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Ďalšou výhodou pre poistencov je informácia a osveta o možnostiach zdravotnej starostlivosti v ostatných členských štátoch Európskej únie.

Povoľovacie konanie, s ktorým sme sa zaoberali v predchádzajúcej kapitole stále existuje, podmienky na získanie povolenia sa však značne uľahčili. Mali by sa zrušiť byrokratický prístup pri udeľovaní povolení na cezhraničnú zdravotnú starostlivosť.

Takisto sa má zabezpečiť cezhraničné uznávanie lekárskeho predpisov. Lekársky predpis vyhotovený v ktoromkoľvek členskom štáte Európskej únie má byť uznaný v domovskej krajine pacienta a naopak. Týmto sa tiež má zabezpečiť, aby zdravotná starostlivosť poskytnutá v druhom štáte mohla pokračovať aj po návrate pacienta domov. Ak je predpísaný liek dostupný v členskom štáte, kde pacient požaduje jeho vydanie, tak pacient má právo získať takýto predpísaný liek.

Príslušné orgány členských štátov môžu zaviesť systém predchádzajúceho povolenia na cezhraničnú zdravotnú starostlivosť len v presne určených prípadoch, a to najmä ak:

- a) ide o ošetrovanie, ktoré vyžaduje aspoň jednodňovú hospitalizáciu,
- b) ide o vysoko špecializovaný a finančne náročný zákrok,
- c) v závažných prípadoch, ktoré súvisia s kvalitou alebo bezpečnosťou poskytovanej zdravotnej starostlivosti daným poskytovateľom zdravotnej starostlivosti.

Príslušné orgány členských štátov môžu zamietnuť povolenie, len v prípade, že by dané ošetrovanie alebo konkrétny poskytovateľ zdravotnej starostlivosti predstavovalo riziko pre poistenca. Ďalším dôvodom na odmietnutie povolenia, môže byť, že ten istý lekársky zákrok môže byť poskytnutý v domácom štáte v lehote, ktorá je lekársky odôvodniteľná. Rozhodujúci orgán však v tomto prípade musí dokázať potrebnosť takéhoto rozhodnutia na individuálnom princípe.

Pacienti majú zabezpečené aj množstvo procesných práv, a to najmä nárok na riadne odôvodnené rozhodnutie o odmietnutí povolenia na cezhraničnú zdravotnú starostlivosť a na odvolanie, ak sa domnievajú, že ich práva neboli dodržané. Poistenci ďalej majú právo odvolať sa, podať sťažnosť a požadovať nápravu. Tiež sa im zaručuje právo na kópiu svojej zdravotnej dokumentácie. Na všetky lekárske zákroky sa má vzťahovať poistenie zodpovednosti alebo iná forma záruky. Majú vzniknúť kontaktné miesta v každom členskom štáte, ktoré majú zabezpečiť poskytovanie informácií o právach pacienta a o režime platnom v cieľovej krajine. Po vykonaní cezhraničného lekárskeho zákroku, domovská krajina má povinnosť pokračovať v liečbe takej istej kvality, bez ohľadu na členský štát, v ktorom sa ošetrovanie začalo.

Nová smernica nemá vplyv na výhody, ktoré už boli garantované existujúcimi predpismi o sociálnom zabezpečení, ktorých východiskom je článok o slobode voľného pohybu osôb. Objasňujú a zakotvujú sa v nej však tie práva poistencov, ktorých základom je voľný pohyb služieb a zásady ktoré doposiaľ mali svoje miesto len v rozsudkoch Európskeho súdneho dvora. Teda napriek tomu, že neide o nové zásady, v praxi bolo ich uplatnenie veľmi komplikované. Ustanovenia smernice nevyriešia problém okamžite, ale mali by prispievať k zvýšeniu kvality verejného zdravotníctva v Európskej únii.

Okrem prínosov pre poistencov považujeme za dôležité spomenúť aj výhody pre systémy zdravotnej starostlivosti členských štátov. Jednoznačne sa zlepšuje spolupráca medzi členskými krajinami v oblasti výmeny informácií štandardoch kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti, na úseku nástrojov elektronického zdravotníctva, používania zdravotníckych technológií a vzájomnej vedeckej a odbornej diskusie.

Smernica ďalej podporí rozvoj tzv. „európskych referenčných sietí“, ktoré majú spájať centrá odborných a vedeckých znalostí na báze dobrovoľnosti. Takisto podnecuje spoluprácu medzi členskými štátmi, aby pomohol dosiahnuť pokrok pri hodnotení zdravotníckej technológie a elektronického zdravotníctva. Vďaka ustanoveniam smernice aj elektronické zdravotníctvo má potenciál zaznamenať enormný pokrok pre systémy zdravotnej starostlivosti. Sústavná spolupráca členských štátov zvýši interoperabilitu medzi subjektmi zdravotnej starostlivosti v jednotlivých členských štátoch. Takto vybudované siete majú potenciál priniesť priamy prospech národným systémom zdravotnej starostlivosti.

Záver:

Zdravie občanov je hlavnou prioritou Európskej únie. Politika Európskej únie v oblasti zdravia dopĺňa politiky jednotlivých štátov a jej zámerom je zaručiť, aby všetci občania žijúci v Európskej únii mali prístup ku kvalitnej a bezpečnej zdravotnej starostlivosti. Hlavnými zámermi zdravotnej politiky Únie sú: prevencia chorôb, podpora zdravého životného štýlu, podpora kvalitného života, lepší prístup k zdravotnej starostlivosti, podpora vzdelávania a osvetu vzdelávania v oblasti zdravia, maximálna bezpečnosť pacientov, podpora inovatívnych technológií a zabezpečenie vysokej kvality zdravotných služieb.

Cezhraničná zdravotná starostlivosť je stále rastúcim fenoménom v Európskej únii. Pacienti sa stále viac správajú ako informovaní konzumenti, ktorí využívajú svoje právo zvoliť si vlastných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, a to vrátane zahraničných poskytovateľov. Podporujú a povzbudzujú ich faktory, ako internet a lepšie medzinárodne vyškolení zdravotnícki odborníci a často i nespokojnosť s úrovňou poskytovanej zdravotnej starostlivosti vo vlastnej krajine.

Choroby žiaľ nepoznajú hranice. Je to preto povinnosťou nás všetkých, aby sme zabezpečili efektívny systém, v ktorom ani zdravotné služby nepotrebujú víza.

Zoznam použitej literatúry:

DOLOBÁČ, M. : Poskytovanie cezhraničnej zdravotnej starostlivosti. In: Právny obzor : teoretický časopis pre otázky štátu a práva. roč. 94, č. 1. 2011. s. 75-80.

KEUČKA, J. : Poskytovanie cezhraničnej zdravotnej starostlivosti v zahraničí podľa právneho poriadku Európskej únie. In: Výber z rozhodnutí Súdneho dvora Európskych spoločností, roč. VII, č. 4/5, 2010, s. 105-123.

POTÁSCH, P. The EU and the phenomenon of cross-border healthcare - looking for the "way" In: Ad Alta [elektronický zdroj] Journal of Interdisciplinary Research. - ISSN 1804-7890. - Vol. 2, no. 1 (2012)

Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia.

Oznámenie Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov - Úloha EÚ v oblasti celosvetového zdravia SEK(2010)380 SEK(2010)381 SEK(2010)382 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52010DC0128>

Rozsudok "VanBraekel" - poznámky. In: Výber z rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie, roč. VII, č. 4-5. 2010. s. 34-37.

ŠIRICOVÁ, L. : Rozsudok "Watts" – poznámky. In: Výber z rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie, roč. VII, č. 4-5. 2010. s. 101-104.

Ústava Svetovej zdravotníckej organizácie - The Constitution of the World Health Organization, 1946 – dostupné online: <http://www.who.int/trade/glossary/story046/en/>

Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č.232/2014 Z. z., ktorou sa upravuje postup poskytovateľa zdravotnej starostlivosti, zdravotnej poisťovne a Úradu pre dohľad na zdravotnú starostlivosťou pri poskytovaní cezhraničnej zdravotnej starostlivosti.

Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 341/2013 Z. z., ktorou sa ustanovuje cezhraničná zdravotná starostlivosť, ktorá podlieha predchádzajúcemu súhlasu príslušnej zdravotnej poisťovne na účely jej preplatenia.

Webová stránka Svetovej zdravotníckej organizácie - WHO Country Office in the Slovak Republic <http://www.who.sk/>

Záver Rady (2006/C 146/01)

Zmluva o fungovaní Európskej únie

Kontaktné údaje:

JUDr. PhDr. Lilla Garayová, PhD.
Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
garay.lilla2@gmail.com

AKTUÁLNOSŤ USTANOVENÍ ŽENEVSKÝCH DOHovorov OCHRANY CIVILNÉHO OBYVATEĽSTVA AJ NIEKOĽKO DESAŤROČÍ OD ICH PRIJATIA

*The Recency of Geneva Conventions Establishment About the Civilian Protection Decades
Since the Acceptance*

Zuzana Gálisová

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá úpravou ochrany civilného obyvateľstva počas ozbrojeného konfliktu, či už ide o konflikt medzi štátmi, alebo o konflikt vo vnútri štátu. Obsahuje tiež krátky historický exkurz do histórie práva ozbrojených konfliktov. Vymedzuje civilné osoby, civilné objekty a ich právne postavenie, odlišujúce znaky od kombatantov a vojenských objektov. Príspevok vymedzuje tiež aký právny poriadok sa vzťahuje na civilné obyvateľstvo na okupovanom území.

Abstract: The article focuses on civilian protection during armed conflict, whether the conflict is between the countries or on the inside of a country. Article also contains short historical excursion into the history of law aimed at armed conflicts. Paper defines civilians, civil objects and their legal position; distinguishes different properties of combatants and military objects. Additionally, article states which rule of law relates to civilians living in the occupied land.

Kľúčové slová: civilné obyvateľstvo, kombatant, okupované územie, ženevský dohovor.

Key words: civilians, combatants, occupied land, Geneva conventions

Aj po takmer pol storočí od ukončenia druhej svetovej vojny, sú ustanovenia medzinárodného humanitárneho práva stále aktuálne a nadčasové. Ide najmä o základné zásady vzťahujúce sa na ozbrojené konflikty, ktoré vzniknú *pro futuro*, bez ohľadu na ich formu. Nerozlišuje sa medzi konfliktom, ktorý vznikne medzi jednotlivými štátmi alebo koalíciami štátov, alebo vo vnútri jednotlivého štátu.

Vzhľadom na konflikt, keď letectvo medzinárodnej koalície zaútočilo na skupinu civilných obyvateľov, ktorá pred leteckým ostreľovaním a útokom teroristov IS utekala z obce al-Sousa smerom k púšti, ktorý viedol k mnohým mŕtvym a zraneným civilistom, je potrebné opísať základné ustanovenia ženevského dohovoru, ktorý obsahuje úpravu ochrany civilného obyvateľstva.

Prvou kodifikáciou obyčajových pravidiel medzinárodného práva o statuse civilného obyvateľstva počas vojny boli ustanovenia Haagskeho dohovoru o zákonoch a obyčajach pozemnej vojny z roku 1907, najmä tie, ktoré sa zaoberali režimom vojnovnej okupácie. Ide však iba o čiastkovú úpravu, nakoľko upravoval iba práva civilného obyvateľstva na okupovanom území.

Ukrutnosti spáchané na civilnom obyvateľstve počas 2. svetovej vojny podnietili medzinárodné spoločenstvo k prijatiu Ženevského dohovoru o ochrane civilných osôb za vojny z roku 1949, ktorý bol prvou medzinárodnou zmluvou, ktorej ustanovenia chránili výlučne civilné osoby. Tento dohovor nenahrádza vyššie spomenutú zmluvu, predstavuje jej doplnok a zmluvne zakotvuje zásadu, že vojna sa má viesť proti ozbrojeným silám a nie proti civilnému obyvateľstvu. *„Štvrtý Ženevský dohovor chráni všetky osoby, ktoré sa počas*

ozbrojeného konfliktu a (alebo) počas vojnovnej okupácie ocitli v moci niektorej z bojujúcich strán, resp. okupačnej moci, a nie sú jej štátnymi príslušníkmi, čo rozširuje uplatnenie jeho pôsobnosti aj mimo okupovaných území.”¹

Vývoju ľudskej spoločnosti sa prispôsobuje aj právny stav, avšak vždy iba následne. Ako reakcia na aktuálne potreby bol v roku 1977 prijatý Protokol I. *“Na zabezpečenie rešpektovania a ochrany civilného obyvateľstva a objektov civilného rázu budú strany v konflikte vždy robiť rozdiel medzi civilným obyvateľstvom a kombatantmi a medzi objektmi civilného rázu a vojenskými objektmi a v súlade s tým budú viesť svoje operácie len proti vojenským objektom.”*²

Na tomto mieste ide o explicitné vyjadrenie zásady, že vojna sa vedie iba proti kombatantom a vojenským objektom. Vzhľadom na základnú axiómu medzinárodného humanitárneho práva a to, že v ozbrojených konfliktoch je právom aprobované len oslabenie vojenského potenciálu nepriateľa, vyvstáva potreba definície tohto potenciálu za účelom odlišenia od civilných osôb.

*“Kombatanti sú oprávnení zúčastňovať sa priamo na nepriateľských akciách a používať silu proti ozbrojeným silám protivníka. Na ich odlišenie od civilného obyvateľstva slúži stály a z diaľky viditeľný znak, ako aj otvorené nosenie zbrane.”*³ Na ich čele stojí osoba za svojich podriadených zodpovedná a pri akciách rešpektujú vojnové zákony a obyčaje. Podľa čl. 50 ods. 1 Protokolu I: *“Civilná osoba je osoba, ktorá nepatrí do žiadnej z kategórií osôb uvedených v článku 4 A) 1), 2), 3), 6) Tretieho dohovoru a v článku 43 tohto Protokolu. V prípade pochybnosti či osoba je civilnou osobou, bude taká osoba považovaná za civilnú osobu”*. Negatívne je aj vymedzenie civilných objektov podľa čl. 52 ods. 1 a 2 Protokolu I: *“1... Objekty civilného rázu sú všetky objekty, ktoré nie sú vojenskými objektmi, ako sú definované v odseku 2.*

2. Útoky musia byť prísne obmedzené na vojenské objekty. Pokiaľ ide o objekty, obmedzujú sa vojenské objekty na tie objekty, ktoré svojou povahou, umiestnením, účelom alebo použitím predstavujú účinný príspevok k vojenským akciám a ktorých celkové alebo čiastočné zničenie, obsadenie alebo neutralizácia poskytuje za daných okolností zjavnú vojenskú výhodu.”

Normy zabezpečujúce ochranu civilnému obyvateľstvu sú aplikovateľné na všetky typy ozbrojeného konfliktu, či už ide o operáciu pozemnú, námornú alebo leteckú.

*“Celkový právny režim ochrany civilného obyvateľstva a civilných objektov počas ozbrojených konfliktov sa podľa Dodatočného protokolu I delí na dve základné časti, a to na pravidlá ich všeobecnej ochrany proti následkom nepriateľských akcií a na pravidlá osobitnej ochrany pre určité miesta a zóny.”*⁴

Zakazuje sa vykonávať nepriateľské činy proti cieľom a miestam, ktoré sú kultúrnym alebo duchovným dedičstvom národov, proti objektom, ktoré sú nevyhnutné na prežitie civilného obyvateľstva ako sú zásoby potravín, poľnohospodárske oblasti, dobytok, zariadenia na dodávky vody a zásobovanie vodou atď. (čl. 53 a 54 Protokolu I). Predmetom útokov nesmú byť stavby alebo zariadenia obsahujúce nebezpečné sily, a to osobitne priehrady, hrázde, atómové elektrárne, aj keď sú vojenskými objektmi alebo vojenské objekty, umiestnené v blízkosti týchto stavieb alebo zariadení, pokiaľ uvoľnenie týchto síl môže mať za následok vážne straty na civilnom obyvateľstve, s výnimkou, ak sa používajú pre pravidelnú, významnú a priamu podporu vojenských operácií a na odstránenie podpory nie sú možné iné prostriedky. Ak sú v takom prípade predmetom útoku, civilné obyvateľstvo požíva ochranu priznanú medzinárodným právom a proti uvoľneniu nebezpečných síl sa vykonávajú

¹ KLÚČKA, J.: Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť). Bratislava: IURA EDITION, 2008. s. 487.

² Čl. 48 Protokolu I.

³ KLÚČKA, J.: Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť). Bratislava: IURA EDITION, 2008. s. 463.

⁴ KLÚČKA, J.: Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť). Bratislava: IURA EDITION, 2008. s. 489.

príslušné opatrenia (čl. 56 ods. 1 až 3 Protokolu I). Pod osobitnou ochranou sú podľa čl. 59 a 60 Protokolu I nebránené miesta a demilitarizované zóny.

Ženevský dohovor IV poskytuje ochranu osobám, ktoré sa počas ozbrojeného konfliktu alebo počas okupácie dostali do moci niektorej z bojujúcich strán a nie sú jej štátnymi príslušníkmi. Ide o rozšírenie pôsobnosti v tomto dohovore, nakoľko do jeho prijatia predmetom ochrany boli práva civilného obyvateľstva iba na okupovanom území.

“... Príslušníci neutrálneho štátu, ktorí sú na území vojny vedúceho štátu, a príslušníci iného vojnuvedúceho štátu sa nepovažujú za osoby chránené, dokiaľ štát, ktorého sú príslušníkmi, má normálne diplomatické zastúpenie v štáte, v moci ktorého sú.”⁵

Proti civilnému obyvateľstvu sa zakazujú násilné činy alebo hrozby násilnými činmi, ktorých hlavným cieľom je terorizovanie obyvateľstva a nesmú sa stať predmetom útoku. Zakázané sú útoky z titulu represálií a nerozlišujúce útoky, ktoré nie sú nasmerované na vojenské objekty alebo predmetom likvidácie ktorých sú okrem vojenských objektov aj civilné a také útoky, pri ktorých sa nedá obmedziť alebo zamerať použitie niektorých spôsobov a prostriedkov vedenia boja, čo má za následok zásah aj na civilov alebo na ich objekty.

Zakazujú sa aj útoky bombardovaním bez ohľadu na spôsoby a prostriedky ich použitia a útoky, ktorých výsledkom sú straty na životoch, zranenie civilných osôb, poškodenie civilných objektov alebo ich kombinácia, ktoré prevyšujú konkrétnu a priamu vojenskú výhodu (čl. 51 ods. 2 až 6 Ženevského dohovoru IV).

Ženevský dohovor IV umožňuje stranám buď v čase mieru alebo na začiatku nepriateľstva vzájomnou dohodou zriadiť nemocničné a bezpečnostné zóny na zabezpečenie ochrany pred účinkami vojny pre ranených, chorých, chorľavé osoby, starcov, deti, ktoré majú menej ako 15 rokov, tehotné ženy a matky s deťmi vo veku menej ako 7 rokov (čl. 14 ods. 1 Ženevského dohovoru IV). Obdobne v blízkosti bojov môžu strany v konflikte navrhnúť nepriateľskej strane priamo, prostredníctvom neutrálneho štátu alebo ľudomilnej organizácie zriadiť nemocničné oblasti na ochranu ranených a chorých, či už ide o kombatantov alebo nekombatantov a civilné osoby, ktoré sa nezúčastňujú nepriateľstva a nevykonávajú prácu vojenského charakteru počas pobytu v týchto oblastiach (čl. 15 ods. 1 Ženevského dohovoru IV). *“Ranení, nemocní, ako i osoby nezužívajúce a tehotné ženy budú predmetom osobitnej ochrany a osobitných dohľadov.”⁶*

Civilné nemocnice slúžiace na ošetrovanie ranených, chorých, chorľavých a rodičiek musia byť označené rozoznávacím znakom za účelom zabránenia útoku zo strany pozemných, leteckých a námorných síl nepriateľa a nesmú byť v žiadnom prípade napadnuté. Bojujúce strany vydajú civilným nemocniciam osvedčenie preukazujúce a potvrdzujúce, že ich účelom nebude páchanie činov škodiacich nepriateľskej strane. (čl. 18 a 19 Ženevského dohovoru IV).

“ Za čin škodiaci nepriateľovi sa nepovažuje okolnosť, že sú v týchto nemocniciach ošetrovaní ranení alebo nemocní vojaci alebo že sú v nich prenosné zbrane a náboje, ktoré boli odobrané týmto vojakom a nemohli byť ešte odvedené príslušným službám.”⁷

Podľa čl. 21 a 22 Ženevského dohovoru IV požívajú rovnakú ochranu ako civilné nemocnice aj vozidlá, nemocničné vlaky, lode a lietadlá určené na prepravu civilných ranených, chorých, nezužívajúcich a rodičiek. Musia však byť opatrené rozoznávacím znakom s výnimkou lietadiel u ktorých je táto povinnosť fakultatívna. Podmienkou ich nenapadnutia je podľa dohody zúčastnených strán vykonávanie letu v určených výškach, dobách a smeroch.

⁵ Čl. 4 ods. 2 Ženevského dohovoru IV.

⁶ Čl. 15 ods. 1 Ženevského dohovoru IV.

⁷ Čl. 19 ods. 2 Ženevského dohovoru IV.

Nasledujúce ustanovenia sa vzťahujú na civilné osoby, ktoré sa nachádzajú na nepriateľskom území.

*“Chránené osoby majú za každých okolností právo na to, aby bola rešpektovaná ich osoba, ich česť, ich rodinné práva, ich náboženské presvedčenie a úkony, ich spôsoby a zvyky. Treba s nimi zaobchádzať vždy ľudsky a treba ich chrániť najmä pred každým aktom násillia alebo zastrešovania, pred urážkami a zvedavosťou obecnstva.”*⁸

Ženy sú pod osobitnou ochranou proti útokom na česť, najmä proti znásilneniu, núteniu k prostitúcii a proti každému nemravnému konaniu (čl. 27 ods. 2 Ženevského dohovoru IV). Podľa čl. 28 Ženevského dohovoru IV chránené osoby nesmú byť zneužívané na ochranu niektorých oblastí pred vojenskými útokmi, čiže nemôžu byť použité ako tzv. “ľudské štíty” a nesmie sa na ne vyvíjať psychický alebo telesný nátlak s cieľom získania informácií (čl. 31 Ženevského dohovoru IV). Avšak ak sa civilné osoby nachádzajú na mieste, ktoré je vojenským cieľom, znášajú nebezpečenstvo ozbrojených útokov. *“Vojenský cieľ zostáva vojenským cieľom, aj keď sa v ňom nachádzajú civilné osoby. Civilné osoby zdržujúce sa v takom ciele alebo v jeho bezprostrednom okolí zdieľajú nebezpečenstvo, ktorému je tento cieľ vystavený.”*⁹

Podľa čl. 79 Protokolu I sa za civilné osoby považujú aj novinári, ktorí plnia nebezpečné profesionálne úlohy. Preto im patrí ochrana prislúchajúca civilnému obyvateľstvu. Ochrana zaniká, ak podniknú akcie nezlučiteľné so statusom civilných osôb. Ak sa novinári vystavia veľkému nebezpečenstvu, sú povinní ho znášať na vlastnú zodpovednosť.

Proti civilným osobám sú zakázané:

- opatrenia, spôsobujúce im telesné útrapy a smrť,
- kolektívne tresty, zastrešujúce a terorizujúce opatrenia,
- plienenie,
- odvetné opatrenia a rovnako opatrenia proti ich majetku,
- branie rukojemníkov.

Ich porušenie zakladá zodpovednosť medzinárodnú ale aj osobnú, bez ohľadu na to, či tieto skutky boli spáchané civilnými alebo vojenskými úradmi (čl. 32 až 34 Ženevského dohovoru IV).

*“Na cudzincov (bezdomovcov a neutrálnych príslušníkov), ktorí sa nachádzajú na území bojujúcej strany, sa má v zásade aplikovať cudzinecký režim platný v čase mieru.”*¹⁰

Aj v tomto prípade však ustanovenia Ženevského dohovoru IV, konkrétne čl. 27 a 41 poskytujú základné právne štandardy na ochranu týchto osôb. Chránené osoby majú právo opustiť územie na začiatku alebo počas nepriateľstva okrem prípadov, ak by ich odchod bol v rozpore so záujmami štátu (čl. 35 ods. 1 Ženevského dohovoru IV).

Rozsiahla časť Ženevského dohovoru IV je aplikovateľná na postavenie chránených osôb na okupovanom území. *“Vojnová okupácia (occupatio bellica) nastáva vtedy, keď sa územie bojujúcej strany alebo jeho časť skutočne dostali do moci nepriateľskej (okupačnej) armády.”*¹¹

Medzinárodné spoločenstvo kategoricky zamieta fiktívnu okupáciu, pretože nestačí len pobyt ozbrojených síl na území cudzieho štátu, ale predpokladom je efektívny výkon moci na okupovanom území. Vojnová okupácia je dočasný stav. *“Územnému štátu zostáva naďalej zvrchovanosť nad okupovaným územím. ... výkon niektorých atribútov územnej výsosti*

⁸ Čl. 27 ods. 1 Ženevského dohovoru IV.

⁹ DE MULINEN, F.: Príručka vojnového práva pre ozbrojené sily. Bratislava: Úvaha, 2005. s. 27.

¹⁰ MRÁZ, S., POREDOS, F., VRŠANSKÝ, P.: Medzinárodné verejné právo. Bratislava: VO PF UK, 2005. s. 370.

¹¹ KLŮČKA, J.: Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť). Bratislava: IURA EDITION, 2008. s. 486.

*prechádza na okupačnú mocnosť, takže je oprávnená vykonávať na tomto území, v určitých medziach, svoju štátnu moc.*¹² Možno konštatovať, že okupácia je stav, keď na jednom území pôsobí štátna moc obsadeného štátu a sčasti aj okupanta. Do platného právneho poriadku na okupovanom území okupačná mocnosť zasahuje len v rozsahu na dosiahnutie svojich vojenských cieľov. Okupačná mocnosť je oprávnená na vykonávanie určitej územnej jurisdikcie a nie osobnej alebo personálnej. Z tohto titulu nemôže byť obyvateľstvo okupovaného územia nútené zložiť sľub vernosti, iba ak sľub, zaväzujúci zdržať sa nepriateľských činov proti ozbrojeným silám a orgánom okupanta.

Chránené osoby nemôžu byť zbavené ochrany, ktorú poskytuje Ženevský dohovor IV v dôsledku okupácie alebo anexie (čl. 47 spomenutého dohovoru). Podľa čl. 49 ods. 1 Ženevského dohovoru IV : *“Hromadné alebo jednotlivé nútené presuny, ako i deportácia chránených osôb z obsadeného územia na územie okupačnej mocnosti alebo na územie iného štátu, či obsadeného alebo nie, sú zakázané, nech už je ich dôvod akýkoľvek.”*

Ženevský dohovor IV pripúšťa úplnú alebo čiastočnú evakuáciu obsadenej oblasti alebo územia v dôsledku bezpečnosti obyvateľstva alebo v prípade naliehavých vojenských záujmov. Po skončení bojov v uvedenej oblasti sa obyvateľstvo navráti do svojich pôvodných domovov (čl. 49 Ženevského dohovoru IV). Chránené osoby, staršie ako 18 rokov možno prinútiť na práce zodpovedajúce potrebám okupanta alebo na služby všeobecne prospešné (čl. 51 ods. 2 Ženevského dohovoru IV). Je zakázané okupačnej mocnosti ničiť hnutel'ný a nehnuteľný majetok, ktorý je v súkromnom alebo vo verejnom vlastníctve štátu, ktorý je okupovaný. Ak sa zdroje obsadeného územia javia nedostatočnými, je povinnosťou okupačnej mocnosti zabezpečiť všetkými možnými spôsobmi zásobovanie obyvateľstva potravinami a liekmi alebo sprístupniť ich prísun od iných štátov alebo od nestrannej ľudomilnej organizácie. Okupačná mocnosť je povinná zabezpečovať a udržiavať lekárske a nemocničné ústavy a služby, ako aj hygienu na okupovanom území (čl. 55, 56 a 59 Ženevského dohovoru IV).

Na okupovanom území platí trestná jurisdikcia obsadeného štátu s výnimkou právomoci okupanta zrušiť alebo dočasne pozastaviť platnosť tých ustanovení trestného práva, ktoré sú ohrozením bezpečnosti okupačnej mocnosti alebo ktoré bránia účinnému zachovávaniu Ženevského dohovoru IV (čl. 64 ods. 1 Ženevského dohovoru IV). Trestné predpisy vydané okupačnou mocnosťou môžu ustanoviť trest smrti pre chránené osoby iba za spáchanie trestných činov vyzvedačstva, sabotáže na vojenských zariadeniach okupanta alebo úmyselné trestné činy proti životu jednej alebo viacerých osôb a za podmienky, že trestné zákonodarstvo pred obsadením územia prijalo pre také skutky sankciu trest smrti (čl. 68 ods. 2 Ženevského dohovoru IV). *“Trest smrti môže byť vynesený proti chránenej osobe len vtedy, ak bol súd zvlášť upozornený na to, že obvinený, nie súc príslušníkom okupačnej mocnosti, nie je k nej pútaný nijakým záväzkom vernosti. V nijakom prípade nemožno vysloviť trest smrti proti chránenej osobe, ktorá nedosiahla osemnásť rokov v čase spáchania trestného činu.”*¹³

Ak obžalobný návrh dostatočne odôvodňuje postavenie obvineného pred súd a tento návrh sa spája s ustanoveniami trestného práva, podľa ktorých ho možno odsúdiť na trest smrti alebo na trest odňatia slobody na dva roky a viac, treba o začatí trestného konania upovedomiť ochrannú mocnosť (čl. 71 ods. 2 Ženevského dohovoru IV). Rovnako ma okupačná mocnosť notifikačnú povinnosť o rozsudkoch ukladajúcich trest smrti alebo trest odňatia slobody na dva roky a viac s uvedením odôvodnenia uloženia týchto trestov ochrannej mocnosti. Pri rozsudkoch, ktoré ukladajú trest na slobode, uvedie sa údaj miesta, kde sa trest bude vykonávať. Ostatné rozsudky budú súčasťou spisu a zástupcom ochrannej mocnosti

¹²MRÁZ, S., POREDOŠ, F., VRŠANSKÝ, P.: Medzinárodné verejné právo. Bratislava: VO PF UK, 2005. s. 347.

¹³ Čl. 78 ods. 3 a 4 Ženevského dohovoru IV.

bude umožnené ich preskúmanie (čl. 74 ods. 2 Ženevského dohovoru IV). *“Rozsudok smrti nebude nikdy vykonaný skôr, než uplynie aspoň šesť mesiacov od okamihu, keď ochranná mocnosť dostala oznámenie o konečnom rozsudku, potvrdzujúcim toto odsúdenie na smrť alebo o rozhodnutí zamietajúcom žiadosť o milosť.”*¹⁴ Lehota šesť mesiacov však môže byť skrátená v prípade, že bezpečnosť okupačnej mocnosti alebo jej ozbrojených síl je vystavená organizovanému ohrozeniu. Toto obmedzenie však nemá vplyv na upovedomenie ochrannej mocnosti o skrátení lehoty a vždy musí byť dodržané právo ochrannej mocnosti zaslať kompetentným okupačným úradom námietky proti rozsudkom smrti (čl. 75 ods. 3 Ženevského dohovoru IV). *“Ak považuje okupačná mocnosť za potrebné z naliehavých bezpečnostných dôvodov urobiť bezpečnostné opatrenia voči chráneným osobám, môže im nanajvýš vykázať miesto núteného pobytu alebo ich internovať.”*¹⁵ Štvrtý oddiel Ženevského dohovoru IV s názvom “Pravidlá pre zaobchádzanie s internovanými” sa zaoberá internovaním chránených osôb, ako to vyplýva zo samotného názvu tohto oddielu. O informačných kanceláriách a o Ústrednej informačnej kancelárii pojednáva piaty oddiel Ženevského dohovoru.

Záver:

Medzinárodné humanitárne právo vyjadruje snahu medzinárodného spoločenstva o spoločný postup na vytvorení striktných pravidiel upravujúcich správanie subjektov počas vypuknutia vojnového konfliktu, či už ide o ochranu určitých skupín obyvateľstva ako napríklad nevinných civilných osôb alebo o vymedzenie zakázaných spôsobov a prostriedkov vedenia vojny. Jeho pravidlá sú výsledkom jemnej rovnováhy medzi vojenskou nevyhnutnosťou na jednej strane a právom humanity, ľudskosti na strane druhej.

Vojna je stará ako ľudstvo samo. Už takmer od praveku bola vojna produktom spoločnosti, prostredníctvom ktorej si spoločnosť presadzovala najrôznejšie záujmy. Snaha o humánnejšiu formu vojen sa však až postupne stretávala s väčším úspechom. Kvalitatívny posun nastal prijatím Ženevského dohovoru o zlepšení osudu ranených a chorých v poľných armádach, ktorý nahradil roztrúsené obyčajové pravidlá. Ochrana obetí vojen bola vnímaná prvýkrát ako štátna záležitosť. Ďalší významný medzník bol rok 1949 a prijatie štyroch Ženevských dohovorov ako elementárnych pilierov humanity.

Tak ako ľudstvo samo na seba pripravilo tie najbarbarskejšie vojny, tak bolo jeho snahou ich vtiesnanie do humánnych rámcov medzinárodného humanitárneho práva. Trhliny teda nespočívajú v právne záväzných pravidlách, či už v zmluvných alebo obyčajových, teda v úprave samotnej, ale v samotnej podstate ľudskej bytosti. Človek samotný a jeho morálno vie regulovať spoločnosť, a teda vyvolať alebo nevyvolať určitý konflikt. Vyhovárať sa teda na nedostatočnú právnu úpravu, ktorá je aj tak výtvorom ľudskej spoločnosti, by bolo neakceptovateľným alibizmom.

Zoznam použitej literatúry:

KEUČKA, J.: Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť). Bratislava: IURA EDITION, 2008. 683 s.

MRÁZ, S., POREDOŠ, F., VRŠANSKÝ, P.: Medzinárodné verejné právo. Bratislava: VO PF UK, 2005. 380 s.

DE MULINEN, F.: Príručka vojnového práva pre ozbrojené sily. Bratislava: Úvaha, 2005. 212 s.

¹⁴ Čl. 75 ods. 2 Ženevského dohovoru IV.

¹⁵ Čl. 78 ods. 1 Ženevského dohovoru IV.

OBERSON, B.: Medzinárodné humanitárne právo. Bratislava: Úvaha, 2002. 46 s.

ŠMIHULA, D.: Použitie silových prostriedkov v medzinárodných vzťahoch. Bratislava: VEDA, 2007. 277 s.

TITTLOVÁ, M.: Zákon o ochrane súkromia pred odpočúvaním. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 166 s.

Právne predpisy

Ústava Slovenskej republiky

Ženevský dohovor o zaobchádzaní s vojnovými zajatcami zo dňa 12. augusta 1949

Ženevský dohovor o ochrane civilných osôb za vojny zo dňa 12. augusta 1949.

Dodatkový protokol k Ženevským dohovorom z 12. augusta 1949 o ochrane obetí medzinárodných ozbrojených konfliktov (Protokol I).

Kontaktné údaje:

JUDr. Zuzana Gálisová
Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
zuzana.galisova@paneurouni.com

ZMENA VÝKLADU ÚČINNEJ LÚTOSTI PRE DRUHÚ ALINEU TRESTNÝCH ČINOV NEODVEDENIA DANE SPÁCHANÝCH PRED 1. 10. 2012

*Change in the Interpretation of Active Remorse for the second alinea of Criminal Offences
Of Failure to Pay Taxes committed prior to 1th October 2012*

Dušan Hesek

Ústav verejného práva, Fakulta práva PEVŠ

Abstrakt: V tomto príspevku sa zaoberáme účinnou ľútosťou pre zánik trestnosti trestných činov neodvedenia dane spáchaných pred 1. 10. 2012 – v rámci jeho druhej aliney – neoprávnené uplatňovanie nároku na vrátenie dane z pridanej hodnoty. Uvádzame dve rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky – sp. zn. I. ÚS 316/2011 (predošlé rozhodnutie) a sp. zn. I. ÚS 212/2017 (nové rozhodnutie). Nové rozhodnutie prekvapivo zmenilo/zvrátilo predošlý ústavne konformný výklad, ktorý bol akceptovaný takmer šesť rokov, a to smerom k neaplikovateľnosti tejto účinnej ľúlosti. Táto zmena nebola spojená s presvedčivým odôvodnením ústavného súdu, prečo je nové rozhodnutie konformnejšie pre základné ľudské práva a čo v predošlom rozhodnutí je prekonané alebo chybné, aby bolo zmenené. Podľa nášho názoru Ústavný súd Slovenskej republiky nepochopil obsah a význam systému dane z pridanej hodnoty v spojení s novým rozhodnutím. Uvádzame tiež naše vysvetlenia systému dane z pridanej hodnoty čo do jeho obsahu a účelu, ktoré vedú k predošlému výkladu v rámci predošlého rozhodnutia potvrdzujúcemu aplikovateľnosť účinnej ľúlosti vo vzťahu k tejto druhej alinee.

Abstract: In this article we deal with the active remorse for the extinction of punishability of criminal offences of failure to pay tax committed prior to 1th October 2012 – within its second alinea – wrongful application of the claim for refund of value-added tax. We present two decisions of the Constitutional Court of the Slovak Republic - Ref. No. I. ÚS 316/2011 (previous decision) and Ref. No. I. ÚS 212/2017 (new decision). The new decision surprisingly changed/reversed the almost six years accepted previous legal constitutionally compliant interpretation towards the non-applicability of this active remorse. This change was not connected with persuasive reasoning by the constitutional court, why the new decision is more compliant for fundamental human rights and what in the previous decision is outdated or wrong – to be overruled. In our opinion, the Constitutional Court of the Slovak Republic has not understood the content and purpose of VAT-system in connection with the new decision. We present also our explanations of the relevant VAT-system's content and purpose leading to the previous interpretation within the previous decision confirming the applicability of the active remorse towards this second alinea.

Kľúčové slová: účinná ľútosť, neoprávnené uplatňovanie nároku na vrátenie dane z pridanej hodnoty, ústavne konformný výklad, základné ľudské práva

Key Words: Active Remorse, Wrongful Application of the Claim for Refund of Value-added Tax, Constitutionally Compliant Interpretation, Fundamental Human Rights

Úvod

Výber daní je pre každý štát existenčnou otázkou, pretože bez neho nie je možné zabezpečiť financovanie mocenských štruktúr štátu ani poskytovať verejné statky¹. Preto musí každý štát chrániť svoj daňový systém, a to mocensky a vynúiteľne voči subjektom, ktoré sú nositeľom povinností v oblasti daní, najmä povinnosti platiť dane², čo charakterizuje napr. aj známy citát Benjamína Franklina „... *in this world, nothing is certain except death and taxes...*“³ prirovnávajúc nutnosť platenia daní k nutnosti smrti. Toto prirovnanie je opodstatnené, lebo najvýznamnejšou zložkou príjmov štátneho rozpočtu sú daňové príjmy, ktoré sa uskutočňujú výberom daní, bez ktorých by žiaden štát nemohol plniť svoje funkcie, teda nemohol by existovať. Ako konkrétny príklad sme pre názornosť nutnosti platenia daní zostavili z údajov štátneho záverečného účtu⁴ Slovenskej republiky za kalendárne roky 2000 až 2017⁵ a z údajov o priebežnom plnení štátneho rozpočtu za rok 2018⁶ graf uvedený v prílohe č. 1, ktorý charakterizuje štruktúru príjmov štátneho rozpočtu Slovenskej republiky za kalendárne roky 2000 až 2018.

Tento graf poskytuje prehľadný a integrujúci obraz o príjmoch pre štátny záverečný účet, o ich štruktúre, o dynamike ich vývoja a o dynamike vývoja ich štruktúry, a to bez nutnosti ich dlhého fenomenologického opisu. Je z neho zrejmé, že váha a významnosť daňových príjmov je dominantná čo do štruktúry i dynamiky. Pre rok 2018 daňové príjmy tvorili až 81,25 %⁷ z celkových príjmov pre štátny záverečný účet. Relatívne tempo rastu daňových príjmov⁸ za sledované obdobie zodpovedá nárastu o 96,9% s priemerným medziročným relatívnym rastom 5,4%, pričom relatívne tempo rastu celkových príjmov⁹ za sledované obdobie zodpovedá nárastu o 97,3% s priemerným medziročným relatívnym rastom 5,4%.

Tieto faktické údaje dokazujú, že výber daní je pre celkové príjmy štátu ťažiskový a nosný¹⁰ aj v podmienkach Slovenskej republiky, s čím súvisí nutnosť ochrany daňového systému, konkrétne ochrany alokačnej funkcie daní, ktorá ochrana musí byť zákonná

¹ Uvedené zodpovedá tradičnej funkcii daní, ktorou je tzv. alokačná funkcia daní - štát, resp. orgány územnej samosprávy alokujú finančné prostriedky (získané predovšetkým daňami) a používajú ich na krytie verejných výdavkov, t.j. aj na zabezpečovanie funkcií štátu a územnej samosprávy, vrátane zabezpečovania verejných statkov. V daňovej teórii sú známe aj ďalšie dve funkcie daní, a to redistribučná a stabilizačná – bližšie pozri napr. SCHULTZOVÁ, A.: Daňovníctvo – daňová teória a politika I. s. 12 a 13.

² Pre všeobecné porovnanie verejnoprávnych deliktov (správne delikty a trestné činy) aj na úseku daní pozri POTÁŠCH, P. *Komparatívne perspektívy verejnoprávnych deliktov* / Žilina : Eurokódex, 2011. - ISBN 978-80-89447-53-4.

³ Bližšie pozri na <http://gratefulamericanfoundation.com/facts/what-inspired-benjamin-franklin-today-to-write-our-new-constitution-is-now-established-everything-seems-to-promise-it-will-be-durable-but-in-this-world-nothing-is-certain-except-death-an/> – dostupné k 6. januáru 2019.

⁴ § 29 zákona č. 523/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov .

⁵ Na <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/statne-vykaznictvo/statny-zaverecny-ucet-sr/> sú k 6. januáru 2019 dostupné údaje za kalendárne roky 2000 až 2017.

⁶ Dostupné na <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/statne-vykaznictvo/priebezne-plnenie-statneho-rozpocetu/2018/> k 6. januáru 2019.

⁷ Za celé sledované obdobie (roky 2000 až 2018) tvorili daňové príjmy 77,38% z celkových skutočných príjmov, pričom maximálny podiel daňových príjmov bol 86,39% pre rok 2004 a minimálny bol 65,37% pre rok 2015 (z dôvodu ojedinele zvýšených príjmov z grantov a transferov práve v roku 2015).

⁸ Absolútny nárast daňových príjmov bol za sledované obdobie z 5,8 miliardy EUR na 11,4 miliardy EUR s priemerným absolútnym tempom rastu o 311 miliónov EUR ročne.

⁹ Absolútny nárast celkových príjmov bol za sledované obdobie zo 7,1 miliardy EUR na 14,0 miliardy EUR s priemerným absolútnym tempom rastu o 383 miliónov EUR ročne.

¹⁰ Celkové príjmy štátu a daňové príjmy vykazujú rovnaký priemerný medziročný relatívny rast, a to cca 5,4%.

a v súlade s tým, že Slovenská republika je právnym štátom. Táto ochrana sa uskutočňuje prostriedkami daňového práva a aj prostriedkami trestného práva, na ktorého jeden hmotnoprávny inštitút sa v tomto príspevku cieľovo zmeriavame a to na inštitút účinnej ľútosti pri trestných činoch neodvedenia dane spáchaných do 30. 9. 2012, nakoľko v rámci daňovo-právnej praxe v spojení s trestnoprávnou rovinou je v súčasnosti živou témou.

Daňové trestné činy (v užšom slova zmysle)

Trestné právo hmotné upravuje toho času daňové trestné činy v užšom slova zmysle v zákone č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „Trestný zákon“) v § 276 Skrátenie dane a poistného, v § 277 Neodvedenie dane a poistného, v § 277a Daňový podvod, v § 288 Nezaplatenie dane a poistného a v § 288a Marenie výkonu správy daní¹¹. **My sa zameriame na trestné činy neodvedenia dane a poistného a daňového podvodu.** Dôvodmi tohto zamerania sú ich významnosť (podľa analýzy vykonanej za obdobie kalendárnych rokov 2009 až 2015¹² boli čo do rozsahu najvýznamnejšie – tvorili až 47,2%-ný podiel na celkovom rozsahu daňových trestných činov) a samotná téma tohto príspevku, ktorej jadrom je problematika inštitútu účinnej ľútosti pre skutkovú podstatu trestného činu neodvedenia dane a poistného, a to v rámci jeho druhej aliney (pred 1. 10. 2012), ktorá zodpovedá skutkovej podstate súčasného trestného činu daňového podvodu.

Trestný čin neodvedenia dane a poistného je špeciálnym druhom sprenevery. Chráneným záujmom, je záujem štátu na tom (už aj v malom rozsahu), aby boli určenému príjemcovi (do štátnej pokladnice, obci, sociálnej poisťovni, zdravotnej poisťovni), odvedené vybraté a zrazené dane a poistné na sociálne poistenie, verejné zdravotné poistenie alebo príspevok na starobné dôchodkové sporenie, ktoré sú splatné a ktoré určenému príjemcovi patria alebo ich spravuje. V praxi sa pre takého vybraté alebo zrazené dane a poistné zaužíval spoločný pojem „zrážky“, nakoľko sa v účtovnej evidencii a v pomocných evidenciách odpočítavajú od sumy („zrážajú zo sumy“), ktorá je pohľadávkou osoby s primárnou daňovou alebo primárnou odvodovou povinnosťou (napr. zamestnanec) voči osobe povinnej odvieť takúto vybratú alebo zrazenú sumu (napr. zamestnávateľ), a to na ťarchu osoby s primárnou daňovou alebo primárnou odvodovou povinnosťou (v účtovnej evidencii zápisom na stranu „ má dať“ primárneho záväzku voči tejto osobe) a v prospech určeného príjemcu (v účtovnej evidencii zápisom na stranu „dal“ príslušného daňového alebo odvodového záväzku). Pred 1. 10. 2012 bol tento chránený záujem **prvou alineou** vtedajšieho § 277 ods. 1 Trestného zákona. Popri nej v ňom bola pred 1. 10. 2012 upravená **aj druhá alinea** („...alebo kto neoprávnené v malom rozsahu uplatní nárok na vrátenie dane z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane v úmysle zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech...“) zodpovedajúca skutkovej podstate **trestného činu dnešného daňového podvodu**, ktorý je od 1. 10. 2012 (zákonom č. 246/2012 Z. z.) súčasťou § 277a Trestného zákona – avšak s oslabením intenzity pôsobenia trestného práva, lebo pre trestnosť dnes už nestačí malý rozsah, ale vyžaduje sa väčší rozsah. Táto skutková podstata nie je špeciálnym druhom sprenevery, ale je špeciálnym druhom podvodu. Predošlý **zákon č. 140/1961 Zb. v znení účinnom od 1. 9. 1999**¹³ (do 31. 12. 2005) **upravoval v §148a** Neodvedenie dane a poistného tiež **dve skutkové podstaty v dvoch alineách, obdobne**, ako je uvedené vyššie.

¹¹ Sme názoru, že v prípade trestného činu marenia výkonu správy daní dochádza k prepínaniu trestného práva, teda tento trestný čin je v trestnom práve nadbytočný nie len pre jeho ojedinelý výskyt ale najmä preto, lebo daňovo-procesné normy obsahujú dostatočné (aj sankčné) nástroje pre riadny výkon správy daní. Pre tento príspevok je tento trestný čin nevýznamný.

¹² Bližšie pozri: HESEK, D: Fenomenológia daňových trestných činov na Slovensku. s 354.

¹³ Spotrebné dane a daň z pridanej hodnoty (vrátane inštitútu vrátenia dane/nadmerného odpočtu) boli do nášho právneho poriadku zavedené s účinnosťou od 1. 1. 1993, a to zákonom č. 213/1992 Zb. o spotrebných

Zánik trestnosti účinnou ľútosťou pri daňových trestných činoch

Na rozdiel od okolností vylučujúcich protiprávnosť, zánik trestnosti trestných činov môže nastať až po dokonaní/spáchaní¹⁴ trestného činu. Zánik trestnosti nastáva zo zákonných dôvodov, ktorými sú zmena zákona, účinná ľútosť, premlčanie trestného stíhania a smrť páchatel'a (trestno-procesne je dôvodom neprípustnosti trestného stíhania).¹⁵

Účinná ľútosť je zákonným vyjadrením zásady subsidiarity trestnej represie, ktorou sa sleduje záujem štátu na zamedzení alebo napravení škodlivého následku dokonaného trestného činu, ktorý má prednosť pred trestnou represiou, čo je platí aj pre výber daní.

Všeobecná účinná ľútosť, ktorá je postavená **na dobrovoľnosti**¹⁶ jej vykonania páchatel'om, má za následok zánik trestnosti taxatívne vymenovaných trestných činov, medzi ktorými z daňových trestných činov boli nasledovné:

- trestný čin skrátenia dane (a poistného) do 31. 12. 2012¹⁷,
- trestný čin neodvedenia dane (a poistného) - vrátane neoprávneného uplatňovania nároku na vrátenie dane - do 31. 12. 2005¹⁸.

Osobitná účinná ľútosť predstavuje skutkové podmienky pre jednotlivé trestné činy, ktorých splnením dochádza k zániku trestnosti. V oblasti daňových trestných činov sa táto **bez podmienky dobrovoľnosti** vzťahuje/vzťahovala na

- trestný čin skrátenia dane (a poistného) od 1. 1. 2013¹⁹,
- trestný čin neodvedenia dane (a poistného) od 1. 1. 2006 do 30. 9. 2012 (je pritom otázne, či vrátane²⁰ neoprávneného uplatňovania nároku na vrátenie dane)
- trestný čin neodvedenia dane (a poistného) od 1. 10. 2012 (bez neoprávneného uplatňovania nároku na vrátenie dane, ktorý už tvorí samostatnú skutkovú podstatu uvedenú v § 277a Trestného zákona, na ktorý sa účinná ľútosť nevzťahuje vôbec),

daniach a zákonom č. 222/1992 Zb. o dani z pridanej hodnoty (oba zákony nadobudli platnosť ešte počas československej federácie). Do 1. 9. 1999 bolo neoprávnené uplatnenie nároku na vrátenie dane z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane v úmysle zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech posudzované podľa § 250 (zákona č. 140/1961 Zb. v príslušnom znení), t. j. podľa ustanovení o všeobecnom podvode.

¹⁴ Pre podobnosť s inštitútom všeobecnej účinnej ľútosti (pre taxatívne vymenované trestné činy) dopĺňame, že zánik trestnosti je možný aj pred dokonáním trestného činu, a to v prípadoch prípravy na zločin a pokusu trestného činu, kedy trestnosť zaniká, ak páchatel' dobrovoľne upustil od ďalšieho konania smerujúceho k spáchaniu zločinu, resp. potrebného na dokonanie trestného činu a odstránil nebezpečenstvo, ktoré vzniklo záujmu chránenému týmto zákonom z podniknutej prípravy alebo urobil o zákonom požadované oznámenie v čase, keď nebezpečenstvo, ktoré vzniklo záujmu chránenému týmto zákonom, sa mohlo ešte odstrániť.

¹⁵ Bližšie pozri: IVOR, J. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. s. 328.

¹⁶ Napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 4 Tz 35/2005, z ktorého vyberáme:

„Nejde o dobrovoľnú nápravu škodlivých následkov trestného činu skrátenia dane a poistného podľa § 276 Trestného zákona v zmysle § 85 Trestného zákona o účinnej ľútosti, ak páchatel' trestného činu konal tak až vtedy, keď vedel, že jeho činnosť bola vykonanou kontrolou vyzradená a k zaplateniu dlžnej dane pristúpil až pod tlakom reálnej hrozby vedenia trestného stíhania voči jeho osobe. V takejto situácii nie je rozhodujúce, že k začatiu trestného stíhania došlo až po určitom, hoci aj dlhšom časovom odstupe.“

¹⁷ Trestný čin skrátenia dane (a poistného) bol vymenovaný medzi trestnými činmi, na ktoré sa vzťahovala všeobecná účinná ľútosť, nie len podľa Trestného zákona, ale aj v rámci predošlých právnych úprav. Zákomom č. 334/2012 Z. z. bol preradený pod osobitnú účinnú ľútosť s účinnosťou od 1. 1. 2013.

¹⁸ Zákomom č. 300/2005 Z. z. bol trestný čin neodvedenia dane (a poistného) zaradený pod osobitnú účinnú ľútosť.

¹⁹ Zákomom č. 334/2012 Z. z. s účinnosťou od 1. 1. 2013.

²⁰ § 277 ods. 1 Trestného zákona obsahoval do 30. 9. 2012 aj druhú alineu, ktorou bolo neoprávnené uplatňovanie nároku na vrátenie dane.

- trestný čin nezaplatenia dane (a poistného) od 1. 9. 1999.

Jadro problematiky uplatňovania účinnej ľútosti na trestné činy neodvedenia dane (a poistného) spáchané pred 1. 10. 2012

Prvá alinea trestného činu neodvedenia dane a poistného spáchaného (či už pred alebo po 1. 10. 2012) **zadržaním a neodvedením** (zákonne zrazenej alebo vybratej) **splatnej dane** určenému príjemcovi v úmysle zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech **nespôsobuje** vo vzťahu k účinnej ľútosti významné **výkladové problémy**, nakoľko priamo v skutkovej podstate prvej aliney sa uvádza pojem „splatná daň“, ktorá sa doslovne uvádza aj v podmienke osobitnej účinnej ľútosti, ktorou je dodatočné zaplatenie splatnej dane aj s príslušenstvom.

Avšak trestné činy spáchané pred 1. 10. 2012 **neoprávneným uplatnením nároku na vrátenie dane** z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane (skutková podstata obsiahnutá v rámci **druhej aliney**) od ostatnej rekonštrukcie trestného práva vyvolávajú **otázku, či je možné na ne aplikovať osobitnú účinnú ľútosť dodatočným zaplatením splatnej dane a jej príslušenstva** najneskôr v nasledujúci deň po dni, keď sa páchatel' po skončení jeho vyšetrovania mohol oboznámiť s jeho výsledkami.

Odborná spisba prezentovala **dva rozdielne názory**, a to názor pozitívny²¹, t.j. o aplikovateľnosti tejto osobitnej účinnej ľútosti a názor negatívny²², teda o jej neaplikovateľnosti. Pozitívna argumentácia bola postavená ťažiskovo na argumentácii *de lege lata*, na zásade subsidiarity trestnej represie a na zásade *in dubio mitius*. Negatívna argumentácia bol založená na argumentoch, že dodatočné vrátenie neoprávnene uplatneného nároku nie je dodatočným zaplatením splatnej dne, na komisívnej povahe druhej aliney oproti omisívnej povahe prvej aliney a na tom, že druhá alinea je tzv. predčasne dokonaným trestným činom, t. j. už uplatnením nároku, bez ohľadu na to, či je páchatel'ovi neoprávnene uplatnený nárok vyplatený²³.

Podľa nášho názoru, prevládajúcim bol negatívny názor, t. j. názor o neuplatniteľnosti osobitnej účinnej ľútosti na trestné činy podľa aliney druhej, ktorý prekonal až Ústavný súd Slovenskej republiky dňa 14. 12. 2011 vydaním nálezu sp. zn. I. ÚS 316/2011. Ústavný súd Slovenskej republiky v ňom dospel k právnomu názoru, že ústavne konformný je len taký výklad ustanovenia o súvisiacej účinnej ľútosti, ktorý je v prospech páchatel'a a ktorý korešponduje s požiadavkou lepšej ochrany jeho základných práv a slobôd, t. j. že osobitná účinná ľútosť podľa § 86 (dnes ods. 1) písm. e) Trestného zákona sa vzťahuje na obe aliney

²¹ Napr. ŠANTA, J.: Účinná ľútosť a daňové trestné činy. s. 975-981.

²² Napr. ŠAMKO, P.: Ešte raz k účinnej ľútosti a daňovým trestným činom. s. 1716 – 1724.

²³ Bližšie pozri aj PECNÍK, I. – ŠIMONOVÁ, J.: K problematike daňových trestných činov. s. 755 – 768.

tretného činu neodvedenia dane a poistného²⁴ - na prvú alineu sa vzťahuje v prvoplánovej rovine a na druhú alineu v druhoplánovej rovine²⁵.

Vplyv tohto nálezu na odbornú spisbu bol významný a prejavil sa v nej tak, že názorový prúd, ktorý predtým odmietal aplikovateľnosť účinnej ľútosti na túto druhú alineu, akceptoval jej aplikovateľnosť²⁶.

Odôvodnenie tohto nálezu je podľa nášho názoru logické a vychádza z analytického pohľadu na daň z pridanej hodnoty a z následnej syntézy – s vyjadrením, že druhoplánovo je zaplatením splatnej dane aj vrátenie neoprávnene uplatneného nároku na vrátenie dane, nakoľko sa stále jedná o daň. Vyplýva to aj z toho, že hmotnoprávne daňové predpisy upravujú dane ako také, t. j. aj nadmerný odpočet (pri dani z pridanej hodnoty), resp. vrátenie spotrebnej dane majú obsahovo a imanentne povahu dane.

Po takmer po šiestich rokoch nastala významná zmena a Ústavný súd Slovenskej republiky vydal dňa 31. 8. 2017 ďalší nález pod sp. zn. I. ÚS 212/2017, ktorým zneagoval svoj predošlý nález (sp. zn. I. ÚS 316/2011 zo 14. 12. 2011) a zmenil výklad súvisiacej účinnej ľútosti veľmi prekvapivým a neočakávaným spôsobom. Ústavný súd Slovenskej republiky v ňom vyslovil právny záver o neaplikovateľnosti účinnej ľútosti na druhú alineu dodatočným zaplatením splatnej dane a jej príslušenstva najneskôr v nasledujúci deň po dni, keď sa páchatel po skončení jeho vyšetrovania mohol oboznámiť s jeho výsledkami. Tento záver ústavného súdu je prekvapivý najmä preto, lebo bez analýzy a následnej syntézy (podľa nášho názoru predčasne) sa zastavil v rámci rozhodovacieho procesu, myšlienkových pochodov a logických úvah v štádiu prvoplánovosti²⁷ povahy dane a vôbec sa nezaoberal ani nevyporiadal s otázkou druhoplánovosti povahy dane, ktorú ako podstatný argument pre aplikovateľnosť účinnej ľútosti na druhú alineu uvádza vo svojom náleze pod sp. zn. I. ÚS 316/2011.

²⁴ Bližšie pozri najmä body 22 až 29 nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 316/2011 – napr.: „... obe alíne (teda aj druhá) z vôle zákonodarcu reprezentujú tretný čin nedovedenia dane, rovnako de lege lata platí (k tomu pozri body 22 až 25), že dodatočným zaplatením dane (dodatočným splnením si daňovej povinnosti) sú splnené zákonné podmienky účinnej ľútosti, a to bez ohľadu na prvoplánovosť alebo druhoplánovosť tejto povinnosti (pozri bod 26 in fine). Inak povedané, ak podľa účinnej úpravy § 277 ods. 1 Tretného zákona, ktorý vymedzuje skutkovú podstatu tretného činu neodvedenia dane a poistného [a nie aj nejaký iný tretný čin, ktorý § 86 písm. e) Tretného zákona nepozná, pozn.], páchatel v zákonom čase vráti vyplatený daňový preplatok, došlo v konečnom dôsledku (druhoplánovo) k dodatočnému zaplateniu splatnej dane. V tejto súvislosti možno uzavrieť, že ak by zákonodarcu protiprávnemu konaniu páchatela spočívajúcemu v neoprávnenom uplatnení nároku na vrátenie dane z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane chcel pripísať iný protispoločenský dôsledok ako neodvedenie (nezaplatenie) dane, nepochybne by tak urobil.“

²⁵ Bližšie pozri bod 26 nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 316/2011 – napr.: „... alinea prvá, ako aj alinea druhá § 277 ods. 1 Tretného zákona má zákonnú súvislosť s neodvedením dane (poistného), a to bez ohľadu na to, že v prípade prvej alíne priamo (prvoplánovo) a v prípade druhej alíne nepriamo (druhoplánovo).“

²⁶ Bližšie pozri napr. ŠAMKO, P.: Daňové podvodné konania a ich dokazovanie. s. 194-195.

²⁷ Bližšie pozri najmä body 25 až 26 nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 212/2017 – napr.: „25. ... Konanie sťažovateľa teda nespočívало vo faktickom neodvedení splatnej dane, ktorú by tak v zmysle ustanovenia o účinnej ľútosti podľa § 86 ods. 1 písm. e) Tretného zákona účinného od 1. januára 2006, mohol dodatočne zaplatiť „... najneskôr v nasledujúci deň po dni, keď sa páchatel po skončení jeho vyšetrovania mohol oboznámiť s jeho výsledkami“, ale jeho konanie spočívало v tom, že si neoprávnene uplatnil odpočet DPH, takže dodatočne nemal čo zaplatiť, aby naplnil zákonnú dikciu účinnej ľútosti podľa § 86 ods. 1 písm. e) Tretného zákona účinného od 1. januára 2006.“

Vysvetlenie skutočného obsahu nároku na vrátenie dane/vrátenia neoprávnene uplatneného nároku na vrátenie dane

Oblasť daní má interdisciplinárnu povahu, pretože **dane sú kategóriou nie len právnou ale aj ekonomickou**. Právne závery o daniach musia preto okrem právneho rozmeru (napr. ústavne konformný výklad, právne princípy/zásady...) vychádzať aj z obsahovej podstaty daňových inštitútov, resp. z obsahu a účelu daňových mechanizmov. Systém dane z pridanej hodnoty je spoločný pre členské štáty Európskej únie a je upravený jej sekundárnym právom, k ktorého vychádza a ktoré implementovala aj vnútroštátna právna úprava Slovenskej republiky. **Preto je žiaduce veľmi stručne načrtnúť základný mechanizmus dane z pridanej hodnoty.**

Základný mechanizmus dane z pridanej hodnoty zodpovedajúci sekundárnym právnym aktom Európskej únie v oblasti dane z pridanej hodnoty bol v zásade v rámci slovenskej právnej úpravy rešpektovaný aj v predprístupovom období (už od roku 1993) – stručne ho vysvetlíme na príklade (zjednodušeného) produkčného a obchodného procesu (pečíva).

Daňové subjekty na jednotlivých produkčných a obchodných stupňoch (farmár, mlynár, pekáč, obchodník) sú platiteľmi dane z pridanej hodnoty a končení zákazníci, ktorí sú finálne zdanení pri nákupe (nákup sa považuje za spotrebu – daň z pridanej hodnoty je všeobecnou spotrebnou daňou), samozrejme nie sú (nesmú byť) platiteľmi dane z pridanej hodnoty.

V prílohe č. 2 uvádzame schému základného mechanizmu dane z pridanej hodnoty, kde nikto neuplatňuje nárok na vrátenie dane z pridanej hodnoty – bez potreby dlhých opisov je z tejto schémy jasné, že daň z pridanej hodnoty ako všeobecná spotrebná daň, ktorú zaplatili koneční zákazníci pri nákupe (v rámci tejto schémy vo výške 50 Eur), sa do štátnej pokladnice dostane prostredníctvom jednotlivých subjektov (podnikateľov – platiteľov dane z pridanej hodnoty) v produkčných a obchodných stupňoch tak, že títo ju do štátnej pokladnice len odvedú/vyporiadajú (farmár odvedie 20 Eur, mlynár odvedie 5 Eur, pekáč odvedie 15 Eur a obchodník odvedie 10 Eur, čo dáva spolu práve tých 50 Eur, ktoré ako daň zaplatili koneční zákazníci). Systém dane z pridanej hodnoty týmto podnikateľom – platiteľom dane *de facto* uložil zákonnú povinnosť bezodplatne vykonávať administráciu/“spravovanie“²⁸ tejto štátnej dane, viesť súvisiace evidencie a finančne túto daň odvádzať/vyporiadavať voči štátnej pokladnici.

V prílohe č. 3 uvádzame ďalšiu schému základného mechanizmu dane z pridanej hodnoty, kde uplatňuje nárok na vrátenie dane z pridanej hodnoty mlynár, ktorý od farmára kúpil viac obilia a nespotreboval všetko nakúpené obilie na výrobu múky. Všetko, čo je uvedené v predošlom odseku platí analogicky s tým, že peňažné vyporiadanie dane z pridanej hodnoty u mlynára zodpovedá nároku na vrátenie dane z pridanej hodnoty vo výške 15 Eur. Aj v tomto prípade platí, že daň z pridanej hodnoty, ktorú zaplatili koneční zákazníci pri nákupe (v rámci tejto schémy tiež vo výške 50 Eur), zostane v štátnej pokladnici jej odvedením/vyporiadáním jednotlivými podnikateľmi – platiteľmi dane (farmár odvedie 40 Eur, mlynár dostane vrátených 15 Eur, pekáč odvedie 15 Eur a obchodník odvedie 10 Eur, čo opäť dáva spolu 50 Eur, ktoré ako daň zaplatili koneční zákazníci).

V každom vyporiadaní so štátnou pokladnicou v ktoromkoľvek stupni (či už ide o vlastnú daňovú povinnosť alebo nadmerný odpočet) sa vyporiadava, teda platí (či už jedným alebo opačným smerom) daň z pridanej hodnoty.

²⁸ V prenesenom význame slova – títo platitelia dane nemajú právne postavenie správnych orgánov.

Záver:

Ostatný nálezh Ústavného súdu teda podľa nášho názoru zodpovedá nepochopeniu obsahu a mechanizmu dane z pridanej hodnoty, ktorého imanentnou/obsahovou charakteristikou je to, že obsahom vlastnej daňovej povinnosti aj nadmerného odpočtu je iba a len daň z pridanej hodnoty.

Tento fundamentálny (vyššie opísaný) obsahový základ štandardného mechanizmu dane z pridanej hodnoty (skutočnosť, že akékoľvek vyporiadanie medzi podnikateľom – platiteľom dane a štátnou pokladnicou obsahovo zodpovedá plateniu dane z pridanej hodnoty) je upravený v zákone č. 431/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov (Zákon o účtovníctve) a v podzákonnej norme, ktorou je Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 23054/2002-92, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre podnikateľov účtujúcich v sústave podvojného účtovníctva v znení neskorších predpisov.

Podľa týchto predpisov platiteľa dane

- A) **v prípade vlastnej daňovej povinnosti zaplacenú daň** z pridanej hodnoty do štátnej pokladnice **účtujú na ťarchu** (na stranu „má dať“) **úctu 343 Daň z pridanej hodnoty**,
- B) v prípade nadmerného odpočtu prijatie nadmerného odpočtu vyplateného zo štátnej pokladnice účtujú v prospech (na stranu „dať“) účtu 343 Daň z pridanej hodnoty a
- C) **v prípade vrátenia neoprávnene uplatneného nadmerného odpočtu** (do štátnej pokladnice) **účtujú toto na ťarchu** (na stranu „má dať“) **úctu 343 Daň z pridanej hodnoty**.

Z uvedeného je zrejmé, že prípady A) a C) sú rovnaké (oba sa účtujú na ťarchu účtu 343 Daň z pridanej hodnoty), čo i formálne potvrdzuje vyššie uvedenú skutočnosť, že i vrátenie neoprávnene uplatneného nadmerného odpočtu je obsahovo zaplatením dane z pridanej hodnoty tak, ako je tomu v prípade vlastnej daňovej povinnosti.

Imanentnou/obsahovou náplňou vyporiadania dane z pridanej hodnoty pri nároku na vrátenie dane z pridanej hodnoty (tzv. nadmerný odpočet) je daň z pridanej hodnoty ako taká. V následnej úvahe logicky nutne platí, že vrátenie neoprávnene uplatneného nadmerného odpočtu (pre účely diskutovanej účinnej pútosti) je opäť²⁹ vyporiadáním, t.j. zaplatením dane z pridanej hodnoty do štátnej pokladnice a to ako obsahovo, tak aj formálne v rámci jeho účtovania.

Záverom k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 212/2017 (z jeho bodu 25 vyberáme: „... takže dodatočne nemal čo zaplatiť...“) doplníme, že **zostáva ešte odpovedať na otázku, či sa jedná o zaplatenie splatnej dane** (či bolo čo dodatočne zaplatiť). Odpoveď nájdeme v zákone č. 563/2009 Z. z. vo všetkých zneniach v § 68 ods. 6: „**Správca dane v rozhodnutí vydanom vo vyrubovacom konaní určí rozdiel v sume, ktorú mal daňový subjekt podľa osobitných predpisov vykázat alebo na ktorú si uplatnil nárok podľa osobitných predpisov.**“³⁰

²⁹ Tak, ako aj zaplatenie vlastnej daňovej povinnosti je zaplatením dane.

³⁰ Rovnako sa vydávalo rozhodnutie aj podľa predošlej právnej úpravy, a to po ukončení daňovej kontroly oprávnenosti nadmerného odpočtu.

Správca dane teda vydáva individuálny správny akt, ktorým právne účinne vrchnostensky³¹ vnúti daňovému subjektu povinnosť zaplatiť určený rozdiel dane na úhradu s uvedením lehoty splatnosti (počítanej od nadobudnutia právoplatnosti takéhoto rozhodnutia). Vrátenie neoprávnene uplatneného nároku na vrátenie dane z pridanej hodnoty (nadmerného odpočtu) je teda zaplatením splatnej dane³² podľa takéhoto rozhodnutia a v lehote splatnosti určenej v tomto rozhodnutí.

Sme toho názoru, že nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 212/2017 z 31. 8. 2017 je nesprávny pre nepochopenie obsahu systému dane z pridanej hodnoty a že nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 316/2011 je (nie len pre jeho solídny rozsah súvisiaci s predmetnou účinnou lútosťou), je dobre odôvodnený, najmä vo vzťahu k ochrane základných ľudských práv, v súlade so zásadou *in dubio mitius* a v súlade so zásadou legitímnych očakávaní (právny štát), čo je pre ústavne konformný výklad dominantné. Ďalej **považujeme za nedostatočné, aby pri zmene výkladu nebolo súdom odôvodnené to, čo je na predošlom výklade nesprávne resp. neaktuálne, prečo je nový výklad ústavnoprávne lepší** – v ostatnom náleze sa Ústavný súd Slovenskej republiky vôbec týmto vo vzťahu k predošlému nálezu vôbec nezaoberal.

Vyššie uvedené platí o to viac, že od 1. 10. 2012 je neaktuálna aj prípadná (podľa nášho názoru najslabšia) argumentácia o nepoužiteľnosti predmetnej účinnej lútosťi, z dôvodu, že sa vzťahovala len na omisívne trestné činy. Trestný čin skrátania dane (a poistného), ktorý je typickým komisívnym trestným činom s povahou podvodu, je totiž od 1. 10. 2012 zaradený pod túto osobitnú účinnú lútosť (spolu so zavedením negatívnej podmienky pre túto účinnú lútosť v prípadoch recidívy³³), a to **s odôvodnením posilnenia subsidiarity trestnej represie a posilnenia prednosti záujmu štátu na výbere daní.**

Práve účinná lútosť má posilňovať ochranu daňového systému tým, že uprednostňuje zaplatenie dane pred trestnou represiou.

Zoznam použitej literatúry:

HESEK, D.: Fenomenológia daňových trestných činov na Slovensku. In: MAJETKOVÉ A HOSPODÁŘSKÉ TRESTNÉ ČINY VČERA A DNES: sborník z konference. Brno, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 345-363.

IVOR, J. a kol. Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. 2. doplnené vydanie. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r.o., 2010. 532 s.

IVOR, J. a kol. Trestné právo hmotné. Osobitná časť. 2. doplnené vydanie. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r.o., 2010. 625 s. ISBN 978-80-8078-308-2.

KOCINA, J.: Daňové trestné činy. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014. 358 s. ISBN 978-80-7380-442-8.

³¹ Podľa nášho názoru je teda nemožné trestno-procesne považovať správcu dane za subjekt adhézneho konania, nakoľko majetkové nároky štátu vyplývajúce z daňových predpisov nie sú nárokom na náhradu škody (viď napr. R 34/1987, rozhodnutie NS SR sp. zn. 6To/12/2016).

³² Ak správca dane určí/uloží aj príslušenstvo, tak je splatné aj príslušenstvo, ktoré tvorí súčasť sumy na zaplatenie za účelom aplikácie súvisiacej účinnej lútosťi.

³³ Pre úplnosť poznamenávame, že inštitút účinnej lútosťi podľa § 86 ods. 1 písm. e) Trestného zákona bol zákonom č. 161/2018 Z. z. s účinnosťou od 1. 7. 2018 doplnený o negatívnu podmienku pre prípady spáchania vymenovaných daňových trestných činov ako člen organizovanej skupiny alebo zločineckej skupiny.

PECNÍK, I. – ŠIMONOVÁ, J.: K problematike daňových trestných činov. Justičná revue. ISSN 1335-6461. 2011, roč. 63, č. 5, s. 755 – 768.

POTÁSCH, P. Komparatívne perspektívy verejnoprávných deliktov / Žilina : Eurokódex, 2011. - ISBN 978-80-89447-53-4.

SCHULTZOVÁ, A.: Daňovníctvo – daňová teória a politika I. 2. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2015, 308 s. ISBN 978-80-7478-867-3.

STIFFEL, H. a KOČICA, J.: Trestný zákon. Stručný komentár. Bratislava: MANZ, 1997. 509 s. ISBN 80-85719-11-8.

ŠAMKO, P.: Ešte raz k účinnej ľútosti a daňovým trestným činom. Justičná revue. ISSN 1335-6461, 2008, roč.60, č. 12, s. 1716 – 1724.

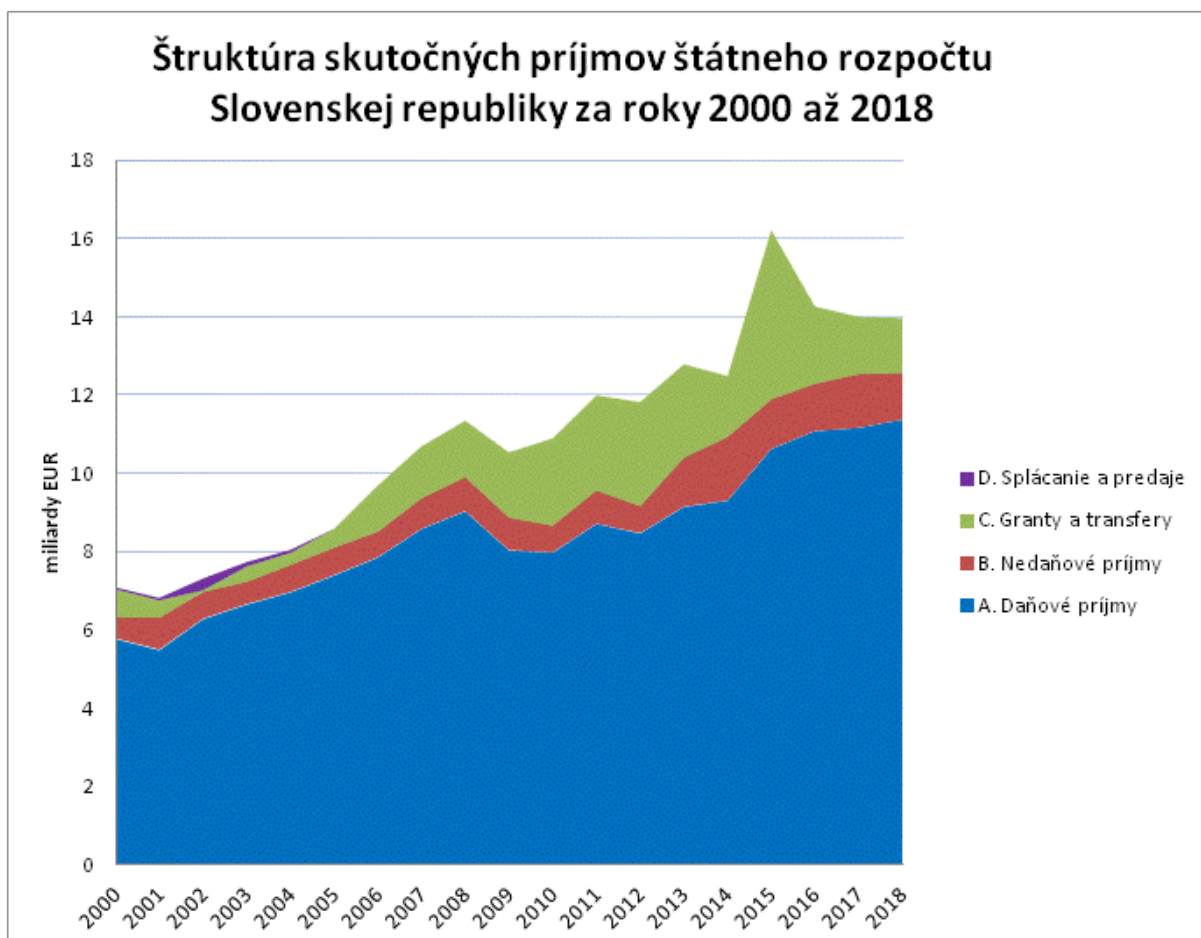
ŠAMKO, P.: Daňové podvodné konania a ich dokazovanie. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2015. 419 s. ISBN 978-80-8168-262-9.

ŠANTA, J.: Účinná ľútosť a daňové trestné činy. Justičná revue. ISSN 1335-6461, 2008, roč. 60, č. 6 – 7, s. 975 – 981.

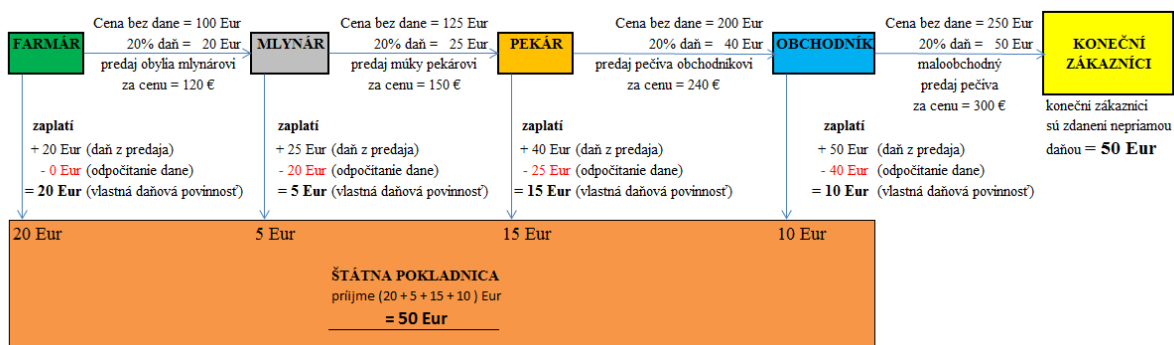
ŠIROKÝ, J. a kol.: Daňové teórie s praktickou aplikáci. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008. 301 s, ISBN 978-80-7400-005-8.

Prílohy:

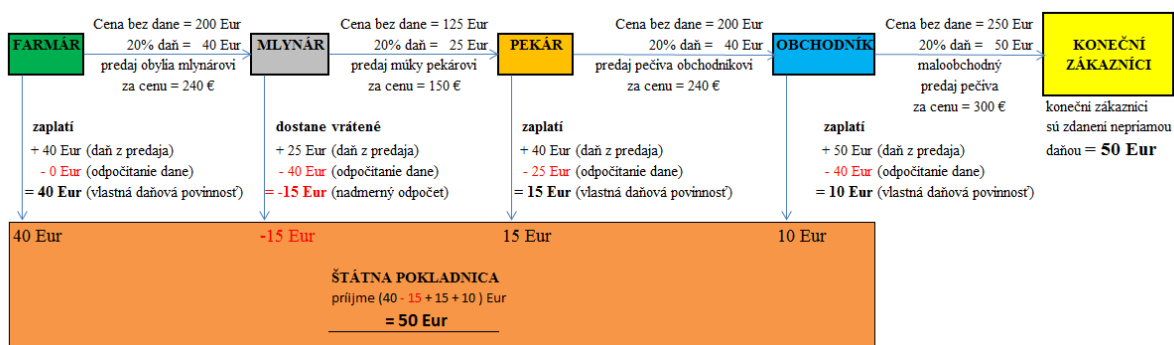
1. Graf - Štruktúra skutočných príjmov štátneho rozpočtu Slovenskej republiky za roky 2000 až 2018



2. Schéma základného mechanizmu dane z pridanej hodnoty (v schéme ako „daň“) (nikto neuplatňuje nárok na vrátenie dane z pridanej hodnoty)



3. Schéma základného mechanizmu dane z pridanej hodnoty (v schéme ako „daň“) (mlynár uplatňuje nárok na vrátenie dane z pridanej hodnoty)



Kontaktné údaje:

JUDr. Ing. Dušan Hesek, CSc., LL.M.
 Fakulta práva Paneurópskej vysokej školy
 Tomášikova 20
 821 02 Bratislava
dusan.hesek@is.paneurowni.com, hesek@fineco.sk

EKONOMICKÁ KRIMINALITA A JEJ KRIMINOLOGICKÉ ASPEKTY

Economic Criminality and Its Criminological Aspects

Štefan Hrčka

Ústav verejného práva, Fakulta práva PEVŠ

Abstrakt: Ekonomická kriminalita, resp. kriminalita hospodárska ako sa v mnohých kriminologických zdrojoch uvádza, predstavuje novodobý spoločenský fenomén. Jej podstatou sú útoky namierené voči štátu, jeho riadnemu chodu, fungovaniu a prirodzene aj jeho financovaniu. Ide o jeden z najvážnejších druhov kriminality vo vzťahu k štátoprávnomu usporiadaniu, nakoľko vo svojom dôsledku ohrozuje riadne a správne fungovanie štátov a plnenie úloh, ktoré vo vzťahu k svojim občanom majú. Prirodzene však nejde len o formálne vymedzenie tak, ako sa ponúka v rovine trestnoprávnej. O niečo širšie je možné tento jav skúmať a poznávať na úrovni kriminológie. Na vybrané kriminologické aspekty tohto druhu kriminality sa zameriava predkladaná vedecká štúdia.

Abstract: Economic crime, respectively. economic criminality as described in many criminological sources is a modern social phenomenon. Its essence is the attacks directed against the state, its proper functioning, its functioning and, naturally, its financing. This is one of the most serious types of criminality in relation to the state order, as it endangers the proper and proper functioning of the states and the fulfillment of the tasks they have in relation to their citizens. Naturally, however, it is not just a formal definition as offered in the criminal law. Somewhat broader, it is possible to explore and explore the phenomenon at the level of criminology. The presented criminological aspects of this type of crime focus on the submitted scientific study.

Kľúčové slová: ekonomická kriminalita, fenomenológia, vývoj ekonomickej kriminality, formálne znaky, kriminologické aspekty.

Key Words: economic criminality, phenomenology, development of economic crime, formal signs, criminological aspects.

Stručne z historického exkurzu

Spoločenské a politické zmeny, ktoré sú charakteristické pre koniec roka 1989 a pre nasledujúce obdobie znamenali, že naša spoločnosť sa pomaly a postupne vydala cestou transformácie na modernú európsku spoločnosť po vzore viacerých západných krajín. V tomto procese zohrala veľmi dôležitú úlohu práve transformácia národného hospodárstva, ktoré bolo dovtedy centrálné riadené na trhovú ekonomiku resp. trhovú hospodárstvo, ktoré by bolo po všetkých stránkach konkurencie schopné a to v európskom meradle. Zatiaľ čo pre obdobie pred rokom 1989 bolo typické centrálné riadenie hospodárstva, teda riadenie zo strany štátu, forma kolektívneho vlastníctva, štátom určované ceny a štátom regulovaný zahraničný obchod, po tomto roku začali pomaly, postupne nastupovať liberalizačné a demokratizačné trendy. Novo nastupujúca trhovú ekonomiku resp. trhovú hospodárstvo je plne ovládané princípmi trhu a spája sa s nevyhnutnými regulačnými zásahmi zo strany štátu. Prirodzene tak bolo potrebné zmeniť chápanie inštitútov vlastníctva, majetkových i ekonomických vzťahov a samozrejme aj rozsah a limity stále viac a viac presadzujúcich sa základných ľudských práv, ktoré sa zakotvili aj do základných právnych predpisov.

Z hľadiska dôležitosti ide o situáciu historického významu, ktorá však zároveň predstavovala pomerne veľký krok do neznáma. Budovanie pilierov demokratického štátu

sprevádzalo veľké nadšenie, optimizmus a taktiež aj značné očakávania. Ako sa postupne ukázalo, prechod z jedného spoločensko-ekonomického systému na systém v podstate opačný bol veľmi náročným procesom, ktorý si vyžadoval množstvo zásadných reforiem. Vytvoriť nový spoločenský systém a zmeniť jeho chápanie zo strany verejnosti nebolo možné tzv. zo dňa na deň. Jeho tvorba si vyžadovala systematickú, premyslenú a dôslednú zmenu ekonomického, právneho, politického, psychologického, ale taktiež aj sociálneho a morálneho systému a v podstate všetkých pravidiel platiacich v spoločnosti. Tento proces bol samozrejme nie len z časového hľadiska pomerne náročný. Spoločnosť sa tak ocitla v situácii, kedy už predošlé normy regulujúce život a správanie sa jednotlivcov síce neplatili, no ešte nedošlo k uplatneniu sa noriem nových. Navyše, obyvateľstvo ešte pomerne dlhú dobu žilo v súlade s predošlým režimom a pravidlami, ktoré pre neho boli typické a iba veľmi pomaly sa prispôbovalo novým podmienkam v úplne novom prostredí. Práve pre prechodné obdobie od starého k novému systému je bolo typické, že narastal počet prípadov protiprávných konaní, prudko narastala kriminalita celkovo, hromadne sa rozkrádalo štátne vlastníctvo a štátny majetok a taktiež dochádzalo k zadlžovaniu štátnych, ale aj novo vznikajúcich podnikateľských subjektov. Práve pre toto obdobie je charakteristický veľmi prudký nárast hospodárskej kriminality, ktorá získala nie len regionálne, ale taktiež aj národné rozmery, ktoré bolo potrebné adekvátne riešiť. Prvé zmienky o hospodárskej kriminalite môže nájsť v ustanoveniach TrZ (pôvodný, predošlý Trestný zákon platný a účinný do roku 2005)), konkrétne v II. hlave jeho osobitnej časti, v ktorej boli zakotvené hospodárske trestné činy. Práve pre toto obdobie (pre 60te roky) je typické, že sa začínajú vytvárať prvé orgány a inštitúcie, ktoré sa špecializujú na hospodársku kriminalitu a na jej riešenie.

Závažnosť a nebezpečnosť ekonomickej kriminality

Ekonomická kriminalita opodstatnene predstavuje jeden z najzávažnejších druhov kriminality, nakoľko jej dôsledky sa dotýkajú národnej ekonomiky. Nemusia byť pritom viditeľné ihneď, hoci vo svojej podstate ide o veľmi závažné trestné činy. V porovnaní s kriminalitou majetkovou, ktorej hlavným motívom je získavanie neoprávnených výhod a neoprávneného prospechu predstavuje podstatne sofistikovanejšiu formu kriminality, ktorá sa vyznačuje veľmi vysokou mierou latencie. Popri nej je však dôležité spomenúť aj vysokú mieru nebezpečnosti, ktorou je typická a ktorú odôvodňujú niektoré jej základné znaky. Ide predovšetkým o výšku škody, ktorá je ekonomickou kriminalitou spôsobovaná. Veľmi často sa dokonca uvádza, že škody, ktoré sú spôsobované ekonomickou kriminalitou prevyšujú škody, ktoré sú spôsobené všetkými ostatnými druhmi kriminality.¹ Veľmi závažné je však aj to, že v dôsledku tohto druhu kriminality dochádza k narúšaniu čistoty verejného sektora, k narušeniu dôvery typickej pre oblasť ekonomických a hospodárskych vzťahov a v konečnom dôsledku tak dochádza k vzniku závažných nemateriálnych škôd. V tejto súvislosti sa preto aj uvádza, že ide o tzv. terciárnu vikimizáciu, ktorá zahŕňa nemateriálne škody v podobe narušenia a straty dôvery občanov voči funkčnosti ekonomickej sféry, v činnosť orgánov štátnej správy a celkovo správy verejnej.

Vo svojej podstate sa hospodárska kriminalita v mnohých prípadoch považuje za legálnu, alebo ju možno takto vnímať. V mnohých prípadoch skutočne ide o konanie, ktoré sa pohybuje na hranici legálnosti a nelegálnosti a v niektorých prípadoch je ťažké definovať či ešte ide o právom aprobované konanie alebo už nie. Pre túto kriminalitu je tiež typická určitá anonymita, určitá neosobnosť a často aj obojstranná výhodnosť. Preto sa uvádza, že v niektorých prípadoch nie je v danom vzťahu možné personifikovať obeť trestného činu,

¹ HOLCR, K. a kol.: Kriminológia. Bratislava: IURA EDITION, 2008, s. 295

ktorou je samotné hospodárstvo štátu resp. štát ako taký.² Nie len z tohto dôvodu sa kriminálna citlivosť spoločnosti voči ekonomickej kriminalite značne znižuje. V niektorých prípadoch sa tiež uvádza, že ide o súčasť podnikateľského rizika, alebo podnikateľských schopností konkrétneho subjektu a toto konanie je zo strany verejnosti určitým spôsobom obdivované. V neposlednom rade treba uviesť, že ekonomická kriminalita je veľmi úzko spojená s kriminalitou organizovanou, hlavne pokiaľ ide o oblasť zahraničného obchodu či investícií. Takýmto spôsobom, hlavne v poslednom období, získala značný nadnárodný, európsky ale taktiež aj medzinárodný rozmer, ktorým musia intenzívne začať riešiť nie len jednotlivé štáty, aj nadnárodné regionálne či svetové zoskupenia.

Samotná hospodárska kriminalita predstavuje vážny spoločenský fenomén, ktorý v sebe integruje množstvo rozmanitých typov a foriem konania zameraných ho oblasti hospodárstva, ekonomiky, finančnej sféry a tiež do oblasti verejnej. Pre jeho správne chápanie je prirodzene kľúčové vymedzenie samotného pojmu. Autorov, ktorí sa problému definovania ekonomickej kriminality venovali je pomerne veľa a to nie len v historickom kontexte, ale taktiež aj v súčasnosti. Definovanie tohto pojmu je však pomerne náročné a je naň možné nazeráť z rôznych uhlov. Do úvahy v tejto súvislosti prichádza predovšetkým trestnoprávne a kriminologické vymedzenie. Ekonomická kriminalita bola v období pred rokom 1989 označovaná ako jeden z druhov hospodárskej kriminality. Až po roku 1989 začali odborníci z danej oblasti (z praxe) označovať tento druh kriminality ako kriminalitu ekonomicú a to z dôvodu, že jej podstata je zameraná a postihuje primárne a predovšetkým ekonomický systém štátu.³ Aj keď je primárne zameraná do oblasti národnej ekonomiky, jej následky sa prejavujú nie len v tejto oblasti, ale aj v ďalších oblastiach našej spoločnosti. V súvislosti s týmto druhom kriminality Lisoň uvádza, že vhodnejšie by bolo označiť tejto druh kriminality ako kriminalitu páchanú v ekonomike (na rozdiel od ekonomickej kriminality).⁴ Doposiaľ v odbornej literatúre absentuje jednota v otázkach vymedzenia tohto pojmu. Všeobecne, v zahraničnej literatúre a taktiež aj v správach o bezpečnostnej situácii sa ustálil pojem ekonomická kriminalita, ktorého používanie podporuje aj Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. 12 (81). Rovnako tak sa toto pomenovanie hospodárskej kriminality objavuje aj v policajných štatistikách a viacerých kriminologických výskumoch a prieskumoch. V našej, slovenskej literatúre sa vo väčšine prípadov stretávame s pomenovaním hospodárska kriminalita. Naopak, pre zdroje zahraničnej povahy je charakteristické označenie toho istého javu pojmom kriminalita ekonomicá. V trestnoprávnej a v kriminologickej literatúre sa však stretávame aj s ďalšími pojmami, ktoré predstavujú synonymá ekonomickej kriminality. Ide hlavne o pojmy „kriminalita bielych golierov“, „finančná kriminalita“ či „hospodársky trestný čin“.

Všeobecne k pojmu „ekonomická kriminalita“ a jej znakom

Hospodárska kriminalita predstavuje prvé zo synonym ekonomickéj kriminality. Rovnako aj tento pojem poukazuje na ten istý jav, ktorým je protiprávne konanie ekonomickeho charakteru, ktoré je realizované za účelom dosahovania finančného zisku alebo aj iného prospechu na úkor iného subjektu. Veľmi dôležitý je práve znak protiprávnosti tohto konania, na základe ktorého je možné uvažovať o trestnoprávne relevantnom a postihnutel'nom konaní.

² TÓTHOVÁ, M.: Špecifiká odhaľovania korupcie. In *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*, 1/2011, s. 85 a nasl.

³ STRÉMY, T.: *Majetková a ekonomická kriminalita a ich sociálne riziká*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2010, s. 15

⁴ LISOŇ, M.: *Odhaľovanie kriminality páchanej v ekonomike*. Bratislava: APZ v Bratislave, 2001, s. 22 a nasl.

Rovnako tak sa za synonymum ekonomickej kriminality považuje aj označenie *kriminalita bielych golierov*. Ide pritom o špeciálne označenie pre veľmi závažnú trestnú činnosť, ktorej sa dopúšťajú určité špecifické subjekty. Ide o také subjekty, ktoré disponujú vysokým pracovným a spoločenským zaradením, veľkým rozsahom právomocí, je im priznaný vysoký status a tiež dosiahli vysoké vzdelanie v konkrétnej oblasti. Práve vďaka všetkým týmto uvedeným charakteristikám majú možnosť dopúšťať sa ekonomickej trestnej činnosti, prostredníctvom ktorej získavajú zisk.⁵ Nejde pritom vôbec o novodobý jav, nakoľko už v roku 1940 sa jeho popisom zaoberal E. Sutherland. Uvádza v tejto súvislosti, že ide o činy, ktoré spáchali vážene osoby v spoločnosti, osoby s vysokým statusom tak, že na tieto účely využili resp. zneužili svoje pracovné pozície. Priamom Sutherland tak poukázal na to, že popri kriminalite tzv. modrých golierov sa kriminality dopúšťajú aj biele goliere. Takto v podstate vyjadril myšlienku, že trestnú činnosť nepáchajú iba osoby chudobné, ale naopak, aj osoby vysoko spoločensky postavené, kvalitne finančne situované a zabezpečené do budúcnosti.

Pod pojmom *finančná kriminalita* rozumieme tiež jedno zo synonymum ekonomickej kriminality. Uvádza sa, že ide o kriminalitu *sui generis*. K jej páchaniu dochádza do finančnej oblasti, spravidla v oblasti finančného a kapitálového trhu. Podľa názoru Chmelíka ide o špecifický pojem, ktorý zahŕňa kriminálne konania spadajúce do oblasti:⁶

- a.) bankovej a finančnej (inštitúcie tohto druhu),
- b.) kapitálového trhu a to pomocou krátenia príjmov zákonného poistenia,
- c.) znižovania príjmov štátu v podobe daní a iných povinných platieb,
- d.) falšovania peňazí, sekov a platobných nástrojov rôzneho druhu.

Podľa názoru kolektívu autorov Šámal, Púry, Sotolář⁷ je finančná kriminalita jednou z najdôležitejších oblastí hospodárskej kriminality. Zahŕňa trestnú činnosť, ktorá smeruje proti riadnemu chodu a funkčnosti tých najdôležitejších oblastí v štáte, za aké možno považovať bankový a finančný systém, investičné fondy a poisťovací systém. Zdôrazňuje sa tak fakt, že finančná kriminalita postihuje veľmi špecifickú oblasť – oblasť finančnú. Takto je determinovaný aj okruh páchatel'ov a typických obetí finančnej trestnej činnosti. Páchatel'mi sú spravidla osoby, ktoré s majetok, ktorého sa ich trestná činnosť dotýka, disponujú, nakladajú s ním, bežne ho využívajú či používajú a majú ho k dispozícii, je im legálnym spôsobom zverený. Za obeť možno považovať potenciálne každého občana, nakoľko väčšina obyvateľstva má svoje peňažné prostriedky uložené na účtoch, väčšina obyvateľstva prichádza do styku s poisťovacím systémom a to či už v pozícii zamestnanca, zamestnávateľa alebo samostatne zárobkovo činné osoby. Finančná kriminalita ako súčasť kriminality ekonomickej je tak, ako celá ekonomická kriminalita, veľmi ťažko preukázateľná a v trestnom dokonaní dokázateľná.

V súvislosti s pojmom *hospodársky trestný čin* sa stretávame s viacerými definíciami. V najširšom vymedzení podľa Dianišku je možné subsumovať akékoľvek praktiky legálneho či nelegálneho charakteru, pri ktorých osoby, ktoré sú zodpovedné za podnikateľské subjekty s cieľom získať alebo maximalizovať svoj zisk spôsobujú škody vo vzťahu k okoliu a tiež vo vzťahu k tretím subjektom (ľuďom i spoločnosti).⁸ Teryngel tieto činy spája s trestnými činmi

⁵ VIKTORYOVÁ, J. a kol.: Vybrané kapitoly z kriminológie. II. vydanie. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PraF UK v Bratislave, 2005, s. 173 a nasl.

⁶ CHMELÍK, J., HÁJEK, P., NEČAS, S.: Úvod do hospodárskej kriminality. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005, s. 25

⁷ ŠÁMAL, P., PÚRY, F., SOTILÁŘ, A. a kol.: Podnikání a ekonomická kriminalita v České republice. Praha: C.H.BECK, 2001, s. 174

⁸ DIANIŠKA, G.: Kriminológia. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 1991, s. 138 a nasl.

hospodárskymi tak, ako sú vymedzené v ustanoveniach trestnoprávných kódexov. Poukazuje na fakt, že úlohou štátu je garantovať a zabezpečovať ochranu určitých základných záujmov a to aj prostredníctvom noriem trestného práva. Podľa Sutherlanda ide o čin, ktorého sa dopustí vysoko postavená a vážená osoba tak, že zneužije svoje postavenie a dôveru, ktoré sa s jeho pozíciou spája.

Vzhľadom na to, že je v každom prípade potrebné predchádzať rôznej interpretácii a odlišnému chápaniu pojmov, T. Strémy považuje sa vhodné vnímať pojmy hospodárska kriminality, ekonomická kriminalita resp. kriminalita páchaná v ekonomike, finančná ekonomika ako aj kriminalita bielych golierov ako vzájomné synonymá.⁹ Často sa v tejto súvislosti v literatúre objavuje dokonca aj pojem kriminalita hraničná. Je to však skôr pojem, ktorý používa užší okruh odbornej praxe. Spája sa hlavne s trestnými činmi, ktoré súvisia s protiprávnym pohybom tovarov (vecí) a osôb cez štátne hranice.¹⁰

Už v prvej polovici 19. storočia sa začali objavovať prvé zmienky o trestnej činnosti, ktorá je páchaná v oblasti ekonomiky. Anglická kriminológ E.C. Hill vo svojom prejave na Medzinárodnom kongrese o prevencii a boji proti zločinnosti (Londýn, 1872). V tomto svojom prejave označil páchatel'ov, ktorí sa dopúšťajú ekonomickej kriminality ako tzv. kriminálnych kapitalistov“ a zároveň aj konštatoval, že podiel tohto druhu kriminality na kriminalite celkovej sústavne narastá.¹¹ Veľmi zaujímavý je aj názor A. Morrisa, ktorý v roku 1935 prezentoval svoj názor, že zatiaľ čo „kriminálne podsvetie“ sa dopúšťa trestnej činnosti, „kriminálne nadsvetie“ sa dopúšťa hospodárskej trestnej činnosti.¹²

V súvislosti s definovaním pojmu ekonomickej kriminality sa za veľmi dôležitú považuje teória o kriminalite bielych golierov. Táto bola v roku 1939 vypracovaná v USA sociológom E. Sutherlandom. Táto bola postavená v protiklade ku kriminalite modrých golierov, v zmysle ktorej sa trestnej činnosti dopúšťajú hlavne osoby z nízkych a sociálnych vrstiev, bez vzdelania. Na základe jeho teórie možné jav, že aj mocní a bohatí sa dopúšťajú tejto trestnej činnosti vysvetliť tak, že práve oni disponujú vyšším pracovným zaradením oproti podriadeným a toto im umožňuje páchanie kriminálnej činnosti v oblasti ekonomiky.¹³ Podľa názoru Sutherlanda je možné tento druh kriminality chápať ako trestnú činnosť, ktorej sa dopúšťajú vážené osoby s vyšším spoločenským postavením a statusom v zamestnaní, ktoré pri tom využívajú svoju dôveryhodnosť plynúcu z vysokého sociálneho statusu a prestíže, ktoré prirodzene a automaticky patria k danej sociálnej vrstve. V tom najširšom zmysle slova je za hospodársky trestný čin možné považovať akýkoľvek nelegálny čin a nelegálnu praktiku, na základe ktorých určité osoby, ktoré sú oprávnené na zastupovanie podnikateľských subjektov (vlastníci, manažéri, prokuristi a tiež aj ďalšie osoby, ktoré majú oprávnenie zastupovať) spôsobujú škody a to nie len štátu, ale taktiež aj celej spoločnosti, kultúre, občanom, prírode, vede a to spravidla s cieľom dosahovať vyšší zisk alebo zaistiť si získanie vyššieho zisku.¹⁴ Podľa jeho názorov kriminalita bielych golierov skladá zo štyroch základných kritérií a to:

- a.) aj keď ide o trestný čin, ktoré sú často páchané, iba zriedkavo a ojedinele sú aj primerane postihované (sankcionované) a aj z toho dôvodu je tento druh kriminality do určitej miery spoločensky tolerovaný; často ani verejnosť a ani samotný páchatel'

⁹ STRÉMY, T.: Vymedzenie pojmu ekonomická kriminalita. In *Justičná revue*, č. 3/2010, s. 378 a nasl.

¹⁰ HOLCR, K. a kol.: *Kriminológia*. Bratislava: IURA EDITION, 2008, s. 296

¹¹ Kolektív autorov: *Kriminológia*. Osobitná časť. II. diel. Bratislava: APZ v Bratislave, 2001, s. 185 a nasl.

¹² CHMELÍK, J., HÁJEK, P., NEČAS, S.: *Úvod do hospodárskej kriminality*. Plezeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2005, s. 14

¹³ TREADWELL, J.: *Criminology*. London: SAGE PUBLICATIONS, 2006, s. 109 až 110

¹⁴ KOPRLOVÁ, J.: *Ekonomické a právne aspekty hospodárskej kriminality*. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie COFOLA 2010*, PF MU Brno, s. 7 a nasl.

- toto konanie nepovažujú za protiprávne a to umožňuje unikat' pred spravodlivým postihom uvedenej trestnej činnosti v podobe prísneho trestu,
- b.) v tomto prípade je trestný čin spáchaný takou osobou, ktorá je v spoločnosti uznávaná, vážená, ctená a považovaná za slušnú,
 - c.) všeobecne je táto oblasti značne zahľtená, zahŕňa osoby s vysokým sociálnym statusom a postavením a potvrdzuje resp. preukazuje tak teóriu o rozdielnom sociálnom združovaní sa,
 - d.) z hľadiska foriem konaní môže táto trestná činnosť zahŕňať zúčtovanie v sume, ktorá prevyšuje skutočnú nákup, zúčtovanie nie nevyhnutnej práce, drobné krádeže, zneužívanie počítačov u zamestnávateľa, klamlivé vedenie účtovníctva, podvody s časom, podplácanie, spreneveru a mnohé ďalšie
 - e.) mnohí autori pritom poukazujú na skutočnosť, že ďalším základným znakom tohto druhu kriminality je strata dôvery.

Sutherlandova definícia kriminality bielych golierov bola ďalej rozvíjaná v spolupráci s J. Hallom. Spoločne za kriminalitu bielych golierov považujú všetky také nelegálne vyjadrované hospodársko-patologické formy konaní, ktoré sú sociálne škodlivé a trestnoprávnymi prostriedkami je možné ich aj postihovať.

Pôvodná definícia tohto druhu kriminality od E. Sutherlanda bola postupne preberaná v nasledujúcich obdobiach aj viacerými americkými kriminológmi. Napríklad v roku 1950 F.E. Hartung uviedol, že kriminalita bielych golierov zahŕňa poškodzovanie hospodárskeho zákona, ktoré smeruje k získavaniu finančného zisku či už firmou, alebo s jej pomocou alebo prostredníctvom jej pracovníkov pri plnení bežnej obchodnej činnosti.

Za ďalšieho nástupcu Sutherlandovej teórie možno považovať B. Clinarda, ktorý v roku 1952 uviedol, že kriminalita bielych golierov je považovaná za porušovanie zákona hlavne zo strany obchodníkov, slobodných pracovníkov a tiež zo strany úradníkov, pričom súvisí s ich prácou, ktorú vykonávajú. Následne na to ešte možno spomenúť teóriu E.A. Rossa, ktorý v roku 1968 uviedol, že podstatou kriminality páchanej v oblasti hospodárstva je problém v osobách jej páchatel'ov. Títo sú často ex lege vinní z protiprávneho konania, no zo strany spoločnosti (verejnosti) sú istým spôsobom oceňovaní a ani sami svoje konanie nepovažujú za nežiaduce a kriminálne.

Skutočnosť, že povojnové obdobie bolo spojené s nárastom kriminality v oblasti ekonomiky má za následok, že podstatne viac sa tomuto problému začali venovať aj nemeckí autori, kriminológovia. V roku 1954 kriminológ Hoffmann¹⁵ uviedol vo svojom diele, že ide o trestné činy, ktoré sú typické pre podnikateľov, pre obchodníkov a tiež pre živnostníkov. Podstata tohto druhu kriminality je zameraná do oblasti hospodárskeho systému štátu so všetkými komponentmi, ktoré zahŕňa. Ako rozhodujúce pre definovanie tohto pojmu sa v 50tych rokoch považovalo hlavne to, že ide o konania, ktoré sú nasmerované voči hospodárstvu štátu a zároveň, že ide o konania, ktorých sa dopúšťajú spravidla podnikatelia, obchodníci alebo živnostníci.

Pre obdobie 60tych rokov bolo typické, že Zirpins a Terstegen za hospodársku kriminalitu považovali takú trestnú činnosť, pri ktorej páchatel' zneužíva podmienky poskytujúce platným právom na jednej strane a na strane druhej aj zneužíva aj zvýšenú dôveru, ktorá v hospodárskej oblasti vyplýva zo zvyklostí¹⁶. V roku 1973 H. Gopinger uviedol zaujímavú myšlienku, podľa ktorej sa hospodárska kriminalita člení jednak na kriminalitu profitujúcu, pri ktorej sa páchatel' snaží obohatiť a kriminalitu, pre ktorú je typické zneužívanie verejného postavenia, ktorá je páchaná s cieľom získať iné výhody.

¹⁵ CHMELÍK, J., HÁJEK, P., NEČAS, S.: Úvod do hospodárskej kriminality. Plezeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2005, s. 22

¹⁶ HOLCR, K. a kol.: Kriminológia. Bratislava: IURA EDITION, 2007, s. 298

Záver:

Rámec hospodárskej kriminality sa však postupne viac a viac rozširoval. Začali sa objavovať rôzne formy protiprávneho konania, ktoré bolo nasmerované do oblasti ekonomickej a taktiež aj do oblasti finančnej. Sústavné rozširovanie sa tohto pojmu o ďalšie a ďalšie formy protiprávneho konania podstatne komplikuje proces definovania tohto pojmu. Aj z toho dôvodu sa tento problém začal riešiť pomocou vymedzenia spôsobom konaní, ktoré je pod tento pojem možné zaradiť. Z rovnakého princípu pritom vychádza aj Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. 12/81, v ktorého Prílohe je uvedených celkovo 16 oblastí tohto druhu kriminality. Na základe tohto Odporúčania je možné za ekonomické trestné činy považovať:

- a.) kartelové trestné činy,
- b.) podvodné praktiky a zneužívanie hospodárskej situácie,
- c.) trestné činy úverového a dotačného charakteru a trestné činy páchané v súvislosti so získavaním zákaziek,
- d.) počítačové podvody,
- e.) zakladanie a vedenie firiem, ktoré v skutočnosti neexistujú (tzv. fiktívne firmy),
- f.) trestné činy v oblasti účtovníctva,
- g.) najrôznejšie podvodné praktiky a zneužívanie hospodárskej situácii,
- h.) porušovanie štandardov v oblasti bezpečnosti a ochrany zdravia zamestnancov pri práci v spoločnosti¹⁷,
- i.) podvodné konania, ktoré poškodzujú spotrebiteľov,
- j.) podvodné konania, ktoré poškodzujú veriteľov,
- k.) nekalá súťaž,
- l.) finančné trestné činy a konania, ktorých podstatou je vyhýbanie sa odvádzaniu a plateniu sociálnych výdavkov na strane podnikov,
- m.) podvody v oblasti colnej správy,
- n.) trestné činy v oblasti menovej regulácie peňazí,
- o.) bankové a burzové trestné činy a
- p.) trestné činy nemierené voči životnému prostrediu.

Pre ekonomické trestné činy je pritom charakteristické, že škody ktoré spôsobujú sa týkajú veľkého okruhu subjektov. Ide nie len o partnerské firmy, ale taktiež aj o akcionárov, zamestnancov, zákazníkov, konkurentov, veriteľov a taktiež aj štát, ktorý v dôsledku tejto trestnej činnosti trpí stratou príjmov. Ekonomické trestné činy tak výrazne postihujú nie len národnú ekonomiku, ale aj ekonomiku štátu v medzinárodnom meradle. Významné dopady majú samozrejme aj na medzinárodnú ekonomiku. Vo svojej podstate majú za následok pokles dôvery a pokles istoty v tejto oblasti (v ekonomickom systéme).

Zoznam použitej literatúry:

DIANIŠKA, G.: Kriminológia. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 1991.

HOLCR, K. a kol.: Kriminológia. Bratislava: IURA EDITION, 2008.

CHMELÍK, J., HÁJEK, P., NEČAS, S.: Úvod do hospodárskej kriminality. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2005.

¹⁷ K tomu pozri aj MÁHROVÁ, T.: Nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie. In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Olomoucké debaty mladých právnikov, Olomouc, 2017, s. 166 a nasl.

KOLEKTÍV AUTOROV: Kriminológia. Osobitná časť. II. diel. Bratislava: APZ v Bratislave, 2001.

KOPRLOVÁ, J.: Ekonomické a právne aspekty hospodárskej kriminality. In Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie COFOLA 2010, PF MU Brno.

LISONĚ, M.: Odhaľovanie kriminality páchanej v ekonomike. Bratislava: APZ v Bratislave, 2001.

MÁHROVÁ, T.: Nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie. In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Olomoucké debaty mladých právnikov, Olomouc, 2017, s. 166 a nasl.

STRÉMY, T.: Majetková a ekonomická kriminalita a ich sociálne riziká. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2010.

STRÉMY, T.: Vymedzenie pojmu ekonomická kriminalita. In Justičná revue, č. 3/2010.

ŠÁMAL, P., PÚRY, F., SOTILÁŘ, A. a kol.: Podnikání a ekonomická kriminalita v České republice. Praha: C.H.BECK, 2001.

TREADWELL, J.: Criminology. London: SAGE PUBLICATIONS, 2006.

TÓTHOVÁ, M.: Špecifiká odhaľovania korupcie. In Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae, 1/2011.

VIKTORYOVÁ, J. a kol.: Vybrané kapitoly z kriminológie. II. vydanie. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PraF UK v Bratislave, 2005.

Kontaktné údaje:

PhDr. JUDr. Štefan Hrčka
Ústav verejného práva FP PEVŠ
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
stefanhrcka@akhs.sk

PRVÉ PROTİKORUPČNÉ PROGRAMY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE, A POZADIE A ICH POROVNANIE

First Anti-Corruption Programs In The Slovak Republic and Background and Their Performance

Igor Kleniar

Ústav verejného práva, Fakulta práva PEVŠ

Abstrakt: Korupcia je samá ako ľudstvo samo. Prvé zmienky o korupčnom konaní nachádzame už na úrovni vzniku prvých štátov, hoci často sa uvádza, že je to jav ešte starší. Nie je ničím zvláštnym, že civilizované spoločnosti sa v podmienkach vlády práva a v podmienkach demokracie snažia eliminovať jeho výskyt podporou a stransparentnením rôznych štátnych oblastí, procesov a dejov. Poznanie súčasného stavu je nutné vidieť aj optikou vývoja protikorupčných opatrení v prvopočiatkoch vzniku nášho štátu. Práve na politické pozadie, obsahovú stránku a hodnotenie účinnosti prvých protikorupčných programov v Slovenskej republike sa zameriava predkladaná vedecká štúdia.

Abstract: Corruption is the same as humanity itself. The first mention of corruption is already at the level of the emergence of the first states, although it is often said that this is even older. It is no strange that civilized societies, in the conditions of the rule of law and the conditions of democracy, seek to eliminate its presence by supporting and transparent various state domains, processes and processes. Knowledge of the current state must be seen also by the optics of the development of anti-corruption measures in the very beginning of our state. The submitted scientific study is focused on the political background, content and evaluation of the effectiveness of the first anti-corruption programs in the Slovak Republic.

Kľúčové slová: korupcia, transparentnosť, protikorupčné programy, politické pozadie, efektívnosť a kvalita, inštitucionálne zabezpečenie, kontrola.

Key Words: corruption, transparency, anti-corruption programs, political background, efficiency and quality, institutional security, control.

Úvod

Prístup vládnucich elít k riešeniu problémov v spoločnosti je potrebné vnímať v širších súvislostiach, pretože niekedy sa stáva, že ich činy odporujú slovným vyjadreniam. Občan by sa v otázke potlačania korupcie nemal uspokojiť v momente, keď vláda prijme určitý protikorupčný program a dokonca ani po tom, ako začne realizovať niektoré kroky vedúce k jeho naplneniu. Dôležité je všímať si, či zároveň inými aktivitami nevytvára nepriaznivé prostredie pre boj proti korupcii. Považujem za dôležité uvedomovať si pri komparácii úspešnosti pôvodných protikorupčných programov v Slovenskej republike vplyv oboch týchto faktorov, pretože ich formovaním vlády zároveň ovplyvňovali mieru rozšírenia korupcie v krajine, a v predmetných dvoch medzivolebných obdobiach, hoci po sebe nasledujúcich, boli výrazne odlišné.

Čisté ruky - protikorupčný program

Protikorupčný program Čisté ruky autorsky prislúcha vláde, ktorá vzišla z predčasných slovenských parlamentných volieb na jeseň 1994. Tvorili ju členovia troch koalíčných politických subjektov – bezkonkurenčného víťaza volieb so ziskom takmer 35% hlasov od oprávnených voličov Hnutia za demokratické Slovensko (HZDS), Združenia

robotníkov Slovenska (ZRS) a Slovenskej národnej strany (SNS). ZRS a SNS patrili naopak k stranám, ktoré vo voľbách '94 získali najmenej hlasov.

Program Čisté ruky schválila slovenská vláda 21. marca 1995 za účelom očisty verejného života od korupcie (program však tento pojem nedefinuje). Kládne dôraz na právnu rovinu riešenia problémov korupcie. Hoci navrhuje niektoré opatrenia napr. i v masmediálnej oblasti a v oblasti vzdelávania, za hlavný protikorupčný nástroj, preventívny i represívny, považuje dôsledné uplatňovanie právnych prostriedkov. K zníženiu korupcie môže dôjsť i vďaka medzinárodnej spolupráci, no v Čistých rukách vláda v tejto súvislosti uviedla len zámer harmonizovať niektoré protikorupčné aktivity s aktivitami Rady Európy. Na ostatné medzinárodné organizácie, ktoré sa výmenou skúseností medzi krajinami snažia zefektívňovať boj proti korupcii, ktorá sa nedeje len vnútri štátov, ale prekračuje aj ich hranice, akoby sa zabudlo. Stanovená protikorupčná stratégia plánovala s uskutočnením krokov:¹

- v legislatívnej oblasti (prijatie „zákona o konflikte záujmov“, posúdenie zvýšenia trestných sadzieb za trestné činy úplatkárstva, prehľadnenie systému financovania politických strán a hnutí, vypracovanie návrhu zákona o preukazovaní pôvodu majetku, spresnenie kompetencií orgánov štátnej kontroly, posínenie právomocí finančnej polície pri odhaľovaní daňových únikov a podozrivých bankových operácií, odstránenie nejasností rozhodovacieho procesu v privatizácii, zavedenie povinnosti zbaviť poslanca imunity v prípadoch obzvlášť závažných trestných činov súvisiacich s korupciou atď.)
- v inštitucionálnej a organizačnej oblasti (vytvorenie špecializovaného útvaru na odhaľovanie a prešetrovanie korupcie a iného protiprávneho konania príslušníkov Policajného zboru a Colnej správy, sprísnenie kritérií na výber odborníkov do komisií rozhodujúcich o pridelovaní prostriedkov zo štátnych fondov, dobudovanie a prepojenie daňového a colného informačného systému, zúženie možnosti správnej úvahy pri ukladaní pokút za jednotlivé priestupky riešené kontrolnými orgánmi štátnej správy atď.)
- v personálnej, výchovno-vzdelávacej a masmediálnej oblasti (rozpracovanie personálnej politiky pri výbere uchádzačov na vedúce posty v štátnej správe, presadzovanie princípov morálnej bezúhonnosti a etiky na pracoviskách i vo výchovno-vzdelávacom procese, získavanie skúseností od orgánov činných v trestnom konaní vyspelých európskych krajín prostredníctvom študijných pobytov, medzinárodných konferencií, vypracovanie metodiky odhaľovania korupcie a úniku daní vedecko-výskumnými pracovníkmi, informovanie širokej verejnosti o výsledkoch boja proti korupcii atď.)

Vláda HZDS-ZRS-SNS mala z hľadiska transparentnosti spravovania verejného sektora a stavu dodržiavania demokratických princípov ťažkú východiskovú situáciu, pretože od zvrhnutia komunistického režimu uplynulo len päť rokov. Slovensko sa nachádzalo v počiatočnom období demokratizácie, poznačenom „nedostatočným legislatívnym a inštitucionálnym rámcom v dôsledku nedostatočne rozvinutých administratívnych a politických štruktúr“². No hoci si Mečiarova vláda v programovom vyhlásení v januári 1995 za hlavný cieľ vytýčila „demokratický právny štát založený na politickej a ekonomickej pluralite...“, zaviazala sa akceptovať „názory opozície prospešné pre spoločnosť“ a vytvoriť

¹ Podrobnejšie pozri Čisté ruky. vláda SR 1995

² POPE, J.: Protikorupčná príručka (Skúsenosti z celého sveta), 1. vyd., pre Transparency International Slovensko Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava, 2000, s. 35

priestor „pre menšinové názory záujmových skupín“³, podľa hla možnosti využiť vzniknutý legislatívny a inštitucionálny chaos v riadení štátu na posilňovanie svojich kompetencií a koncentrovanie politickej i ekonomickej moci (otázkou zostáva, či by neprehľadnosť a akúsi nemotornosť nového politického systému rovnako nevyužili aj iní aktéri, keby mali príležitosť...).

Politológovia, sociológovia a ekonómovia monitorujúci spoločensko-politické dianie počas celého funkčného obdobia upozorňovali na zásadné problémy vo vnútropolitickom vývoji SR spôsobené štýlom vládnej politiky. Spočiatku priaznivý vývoj domácej ekonomiky⁴ zastrelí deficity v demokracii. V období 1995-1997 Slovensko dosiahlo v porovnaní s ďalšími jedenástimi postkomunistickými krajinami najvyššie zhoršenie Indexu ekonomickej slobody (The Index of Economic Freedom)⁵. Privatizácia prebiehala netransparentne a často protiústavne (zmena privatizačnej metódy bola výhodná pre relatívne úzku skupinu tzv. privatizérov, podniky sa často dostali priamym predajom do rúk vopred určeným majiteľom za podhodnotené ceny s dlhodobou splatnosťou). Absentoval dialóg s opozíciou a občianskou spoločnosťou⁶, napr. pri príprave návrhov zákonov koalícia neakceptovala väčšinu pozmeňovacích návrhov a pripomienok odbornej verejnosti (právnych expertov, zástupcov MVO, miestnych samospráv a pod.). Najmä dominantný člen vládnej trojky sa usiloval úplne ovládnuť politický priestor (obmedzovaním prezidentských právomocí⁷, obsadzovaním takmer všetkých kľúčových postov v štátnej správe prívržencami koaličných strán vrátane kontrolných orgánov, čím bola opozícia prakticky vylúčená z účasti na vedení a kontrole najvyšších štátnych inštitúcií). Okrem „pestovania“ stranického klientelizmu vláda bránila udomácneniu pluralizmu aj ekonomickým znevýhodňovaním nezávislých médií (zvýšená DPH) a obsadením priestoru v oblasti verejnoprávnych médií, ktoré zneužívala na vlastnú propagáciu, za súčasného obmedzovania mediálneho priestoru opozičných strán a názorov. Ako piliere ústavnosti a demokracie v tomto období pôsobili len prezident SR a Ústavný súd SR, ktoré sa snažili v mnohých prípadoch nedemokratický postup vlády zvrátiť. Dôležitý bol aj silnejúci tlak verejnosti v podobe demokratických aliancií občianskych aktivistov.⁸

Čo sa týka miery integrovanosti SR do medzinárodných sietí (dôležitej z hľadiska podpory demokratizácie a tým aj obmedzovania klientelizmu a korupcie), Slovenská republika bola členom napr. Rady Európy, Organizácie spojených národov či Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe. V období 1994-1998 aktívne vystupovala v rámci Dohody o stredo európskej zóne voľného obchodu (CEFTA), ako asociovaný člen sa podieľala na práci Západoeurópskej únie, participovala na príprave Dohovoru OECD o zákaze podplácania zahraničných verejných činiteľov v medzinárodných obchodných transakciách (v roku 1997 získala členstvo v Pracovnej skupine OECD pre úplatkárstvo v medzinárodných obchodných

³ BÚTORA, M., HUNČÍK, P.: Slovensko v šiestom roku transformácie. Súhrnná správa o stave spoločnosti v 1. polroku 1995, 1. vyd., Nadácia Sándora Máraiho, Bratislava, s.

⁴ BEBLAVÁ, E., ZEMANOVIČOVÁ, D.: Krajinka rovných a rovnejších?, 1. vyd., Kalligram, Bratislava, 2003, s. 41

⁵ BEBLAVÝ, M., BUTAŠOVÁ, A.: Ako verejná správa skladá účty verejnosti na Slovensku – objektívne kritériá, pre Centrum pre hospodársky rozvoj - Transparency International Slovensko Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava, 2000, s. 9 a nasl.

⁶ BEBLAVÁ, E., ZEMANOVIČOVÁ, D.: Krajinka rovných a rovnejších?, 1. vyd., Kalligram, Bratislava, 2003, s. 41

⁷ napr. právo menovať riaditeľa Slovenskej informačnej služby, zabránenie mediálnemu vystúpeniu prezidenta SR vo verejno-právnej televízii a pod.

⁸ BÚTORA, M., HUNČÍK, P.: Slovensko v šiestom roku transformácie. Súhrnná správa o stave spoločnosti v 1. polroku 1995, 1. vyd., Nadácia Sándora Máraiho, Bratislava, s. 7

BÚTORA, M., IVANTYŠYN, M.: Slovensko 1997. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, s. 11

transakciách) a v decembri 1997 sa stala jedným zo signatárskych štátov tohto Dohovoru. V oblasti vzťahov s EÚ, v júni 1995 premiér odovzdal oficiálnu žiadosť SR o členstvo v Európskej únii (EÚ) a memorandum vlády k tejto žiadosti, v lete 1998 Slovensko ratifikovalo Európsku sociálnu chartu. No hlbšie integračné ciele sa tejto vláde nepodarilo dosiahnuť. Za Mečiarovej vlády sa Slovensko postupne dostalo do čiastočnej medzinárodnej izolácie.

Prvú zásadnú prekážku predstavovala neistá vnútropolitická situácia, na ktorú západné demokratické štáty reagovali vyslovením znepokojenia nad spôsobom vykonávania moci a okliešťovaním demokracie na Slovensku v dvoch demaršoch Európskej únie (december 1994, október 1995) a v demarši Spojených štátov amerických (október 1995). Zahraničné médiá už na jeseň 1995 o trendoch v SR písali pod titulkami ako „Likvidácia deľby moci“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung), „Polodiktátorov Európa nepotrebuje“ (Die Weltwoche), „Lotroviny na Slovensku“ (Economist) a pod. Ďalší problém spočíval vo vyjadreniach koalíčných strán ZRS a SNS, ktoré bez racionálnej argumentácie presadzovali akúsi bližšie nedefinovanú neutralitu Slovenska, nechť k integrácii do EÚ či Severoatlantickej aliancie (NATO). Predstavitelia najvplyvnejšej strany HZDS síce deklarovali záujem o vstup Slovenska do týchto strategicky významných štruktúr, uskutočnili viacero oficiálnych návštev a rokovaní so zahraničnými politikmi a vyslancami, no v skutočnosti nevyvíjali výrazné úsilie splniť ich podmienky na udelenie plnoprávneho členstva SR. Na varovania západných partnerov vláda reagovala urazene (demarše EÚ okomentovala ako neopodstatnené), príp. ich odignorovala, neusilovala sa o zlepšenie stavu v dodržiavaní európskych štandardov demokracie a plurality.⁹

Z roka na rok čoraz väčšie percento občanov SR prejavovalo nesúhlas s politikou HZDS-ZRS-SNS a nedôveru jej reprezentantom prostredníctvom prieskumov verejnej mienky¹⁰. Svoju nespokojnosť a túžbu po zmene mocenských pomerov na Slovensku napokon vyjadrili v parlamentných voľbách v septembri 1998, v ktorých HZDS získalo 27% hlasov (oproti takmer 35% vo voľbách '94) a druhej najúspešnejšej strane, Slovenskej demokratickej koalícii²⁴, vyjadrilo podporu až 26,3% oprávnených voličov.

Národný program boja proti korupcii

Na jeseň 1998 zostavili novú slovenskú vládu predstavitelia štyroch subjektov: Slovenskej demokratickej koalície (SDK), Slovenskej demokratickej ľavice (SDL), Strany maďarskej koalície (SMK) a Strany občianskeho porozumenia (SOP), a jej predsedom sa stal Mikuláš Dzurinda (SDK). Rovnomernejšie rozloženie síl v kabinete (kde už nemala výsostné postavenie jedna strana) sľubovalo na jednej strane demokratickejšiu, na strane druhej ťažšiu a zdĺhavejšiu proces rozhodovania.¹¹

Predošlá vláda HZDS-ZRS-SNS mala ťažkú východiskovú situáciu, no počas štyroch rokov pri moci ju neľahčilo ani svojim nástupcom. Demokracia na Slovensku bola stále nestabilná. Základné demokratické inštitúcie, hoci fragilné a narážajúce na veľké prekážky, síce pretrvávali, ale zápas o pevné pravidlá hry pokračoval a zmena režimu nebola ani zďaleka ukončená (Szomolányi, S., in Velšic, M. 2002). Dobrým signálom hneď na začiatku funkčného obdobia prvej Dzurindovej vlády bolo, že koalícia, na rozdiel od svojich

⁹ BÚTORA, M., HUNČÍK, P.: Slovensko v šiestom roku transformácie. Súhrnná správa o stave spoločnosti v 1. polroku 1995, 1. vyd., Nadácia Sándora Máraiho, Bratislava, s. 7

¹⁰ BÚTORA, M., IVANTYŠYN, M.: Slovensko 1997. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, s. 11

¹¹ Z pôvodnej štvorkoalície sa uprostred funkčného obdobia stala dokonca päťkoalícia, keď sa z SDK v novembri 2000 vyčlenilo KDH. SDK sa pretransformovala na Slovenskú demokratickú a kresťanskú úniu (SDKÚ).

predchodcov, uplatňovala princíp primeranej účasti opozície na vedení parlamentu, jeho výborov a ostatných orgánov štátnej správy (vrátane kontrolných).

Napriek pretrvávajúcej nehospodárnosti v oblasti verejných financií a stále nedostatočne transparentnej privatizácii¹² sa na Slovensku podarilo vybudovať fungujúcu a otvorenú trhovú ekonomiku. Vláda svojou snahou o zavedenie rovnakých podmienok a pravidiel pre všetky podnikateľské subjekty vylepšila imidž domáceho ekonomického prostredia, ktorý v minulých rokoch odrádzal zahraničných investorov od vstupu na slovenský trh. Dokončenie privatizácie, reštrukturalizácia finančného sektora a vstup strategických investorov do energetiky zúžili priestor pre nežiaduce zásahy štátu do ekonomického života. V období 1999-2001 Slovensko v porovnaní s desiatimi európskymi postkomunistickými krajinami a Ruskom dosiahlo štvrté najvýraznejšie zlepšenie Indexu ekonomickej slobody (The Index of Economic Freedom)¹³. No v mediálnej sfére k takémuto pozitívnemu posunu nedošlo. Vo vysielaní niektorých elektronických médií sa aj v období 1998-2002 naplnili obavy z ich zneužívania v prospech konkrétneho politického subjektu. Verejnoprávna Slovenská televízia (STV) naďalej čelila zásahom politickej moci. V máji 2002 Medzinárodný tlačový inštitút vo svojej Správe o stave slobody médií vo svete kritizoval slovenských politikov za neschopnosť tolerovať kritiku zo strany médií. Zlepšilo sa však informovanie verejnosti po rokovaní vlády SR a došlo k skvalitneniu personálnej štruktúry vedenia mediálnych rád zriadených štátom (Rada STV, Rozhlasová rada, Rada vlády SR pre masmédiá), ktoré už neboli tvorené len členmi koalíčných strán, ale aj nezávislými mediálnymi odborníkmi. Ďalšou pozitívnou zmenou bolo, že vláda akceptovala mimovládne organizácie ako partnera (radcu) pri spravovaní verejného sektora.

Prvému Dzurindovmu kabinetu sa podarilo zvrátiť nepriaznivé trendy slovenského politického vývoja, čo ocenili aj zahraniční pozorovatelia. Postupné vyrovnanie sa s prešľapmi predchádzajúcej vlády voči demokratickým princípom a zintenzívnené integračné úsilie, na dôležitosť ktorého sa tento krát zhodli všetky koalíčné subjekty, viedli k pozvaniu SR na rokovania o úplnom členstve v Európskej únii v decembri 1999, k vstupu Slovenska do Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) v septembri 2000, k pozvaniu SR na vstup do NATO v novembri 2002 a napokon v októbri 2002 k zaradeniu SR do skupiny krajín, ktoré mali vstúpiť do EÚ v roku 2004. Slovensko ratifikovalo Dohovor OECD o boji proti podplácaniu zahraničných verejných činiteľov, Trestnoprávny dohovor Rady Európy o korupcii a podpísalo Občianskoprávny dohovor Rady Európy o korupcii. Sekcia kontroly Úradu vlády SR uzavrela dohodu o spolupráci s Európskym úradom boja proti podvodom, ktorý sa zaoberá prevenciou voči korupcii v rámci európskych štruktúr a ochranou finančných záujmov Európskej únie¹⁴

V období 1998-2002 sa SR naďalej aktívne zapájala do spolupráce na úrovni CEFTA, Rady Európy, Organizácie spojených národov a Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe. Vládna reprezentácia sa viac ako predošlá aktivizovala v rámci V4 a nepoľavovala ani v snahách o integráciu SR do Západoeurópskej únie. Po parlamentných voľbách v septembri 2002 v nastúpenom zahraničnopolitickom smerovaní pokračovala nová koalícia,

¹² Stranícke nominácie do vedenia veľkých podnikov s majoritnou účasťou štátu uľahčovali prelínanie politickej moci s ekonomickou podobne, ako tomu bolo v rokoch 1994-1998. Avšak v prípade nevyvrátených podozrení zo zapletenia politických aktérov do korupčných káuz sa za vlády SDK(Ú)SDĽ-SMK-SOP(-KDH) čoraz častejšie pristupovalo k vyvodzovaniu osobnej (i politickej) zodpovednosti.

¹³ KOLLÁR, M., MESEŽNIKOV, G.: Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, s. 11

¹⁴ SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., ZEMANOVIČOVÁ, D.: Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku v roku 2003 (hodnotiaca správa), pre Transparency International Slovensko Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava, 2004, s. 7 a nasl.

opäť na čele s Mikulášom Dzurindom, zložená prevažne z tých istých strán ako v období 1998-2002 (SDKÚ, KDH, SMK) a z jedného úplne nového subjektu, Aliancie nového občana (ANO).

Národný program boja proti korupcii (NPBPK), ktorého základným cieľom je znižovanie korupcie na Slovensku, najmä vo verejnom živote a pri využívaní verejných zdrojov a prostriedkov, prvá Dzurindova vláda schválila 21. júna 2000. Používa definíciu korupcie Organizácie spojených národov. V programe sú uvedené i medzinárodné aktivity, dokumenty a odporúčania OSN, OECD, Rady Európy a Európskej únie zamerané na boj proti korupcii. Mnohé z nich sa rozhodli autori nasledovať a premietli ich do cieľov NPBPK.

Na základe identifikácie hlavných príčin korupcie bol vytvorený koncept obmedzenia korupcie v spoločnosti, postavený na nasledovných riešeniach:¹⁵

- eliminácia miest možného vzniku korupcie (zaručenie prístupu k informáciám, zlepšenie transparentnosti verejnej správy, finančných transakcií a politického života, eliminácia administratívnych bariér pre podnikanie a subjektivismu v rozhodovaní štátnych zamestnancov, posilnenie kontroly štátnych podnikov a podnikov s účasťou štátu a obcí a zavedenie osobnej zodpovednosti členov vedenia týchto spoločností, zabezpečenie nedostatkových a nadštandardných služieb, rozšírenie právomocí Najvyššieho kontrolného úradu atď.)
- maximalizácia rizika spojeného s korupčným správaním (zavedenie povinnosti preukazovania príjmov verejných činiteľov a ich priamych príbuzných, zriadenie
- nezávislého apolitického inštitútu ombudsmana, sprísnenie trestov v prípade preukázania korupcie, zavedenie trestnej zodpovednosti právnických osôb atď.)
- reforma súdnictva (prijatie etického kódexu sudcov, reforma financovania atď.)
- skvalitnenie neformálnych pravidiel a vytváranie celkovej citlivosti verejnosti voči korupcii (šírenie informácií o negatívnych dôsledkoch korupcie, zvyšovanie právneho vedomia občanov, zapracovanie problematiky boja proti korupcii do výučby na všetkých školách atď.).

Účinnosť navrhovaných riešení podľa autorov predpokladala existenciu politickej vôle (ako zo strany koalície, tak zo strany opozície), aktívnu účasť mimovládnych organizácií, nezávislých združení a médií (monitorovanie priebežného plnenia programu a dodržiavania termínov, informovanie verejnosti o výsledkoch monitoringu, podávanie nových námetov, spolupráca na organizovaní vzdelávacích aktivít...), inštitucionálne zabezpečenie NPBPK (vytvorenie expertných skupín, zriadenie centrálnej koordinačnej jednotky na vládnej úrovni plánujúcej a vyhodnocujúcej implementáciu, ktorá by sa zodpovedala Riadiacemu výboru na boj proti korupcii, zloženého zo zástupcov verejnej správy, súdov, MVO a medzinárodných organizácií, zabezpečenie kontroly vytvorením širokej celospoločenskej aliancie), postupnosť krokov (od prevencie k represii, za súčasného zvyšovania citlivosti občanov na prejavy korupčného správania) a do 13. októbra 2000 na základe verejnej diskusie dopracovanie Akčného plánu boja proti korupcii, ktorý by už obsahoval zoznam konkrétnych úloh, zodpovednosť jednotlivých inštitúcií a termíny.

¹⁵ TREISMAN, D.: The causes of corruption: a cross-national study, Journal of Public Economics, 2000, s. 399 - 457

Komparácia kvality pôvodných protikorupčných programov

Na nasledujúcich stranách porovnam úspešnosť Čistých rúk a Národného programu boja proti korupcii najskôr podľa kvality ich spracovania, od ktorej do veľkej miery záviseli šance na úspešnú realizáciu programov. Druhým kritériom je inštitucionálne zabezpečenie koordinácie a kontroly plnenia vytýčených cieľov, ktorú by nemali vykonávať len členovia a prívrženci vládnuvich strán. V tretej podkapitole porovnam vnímanie korupcie na Slovensku jeho občanmi v oboch medzivolebných obdobiach na základe výsledkov domácich prieskumov verejnej mienky i podľa indikátora miery rozšírenia korupcie CPI, a uvediem niektoré významné zrealizované ciele oboch programov, ktorých pozitívny prínos mala možnosť pocítiť široká verejnosť a v rôznych publikáciách boli a sú odborníkmi označované za veľmi dôležité nástroje boja proti korupcii.

Na vypracovaní programov by sa mala priamo či nepriamo podieľať čo najširšia verejnosť, ktorá môže či už na základe vlastných skúseností alebo odborných poznatkov pomôcť pri identifikácii príčin, miest vzniku korupcie i pri navrhovaní protikorupčných opatrení. Navyše, ak je spoločnosť oboznámená s plánovanými krokmi najvyšších politických predstaviteľov, môže kontrolovať, či ich naozaj uskutočňujú.

Prípravou Čistých rúk bolo poverené Ministerstvo vnútra SR, ktoré od 7. do 17. februára 1995 predložilo pracovnú verziu návrhu na medzirezortné pripomienkové konanie [všetkým ministerstvám, Najvyššiemu kontrolnému úradu SR (NKÚ), Generálnej prokuratúre SR, Najvyššiemu súdu SR, Národnej banke Slovenska (NBS), Fondu národného majetku SR (FNM), Rade SR pre rozhlasové a televízne vysielanie, Slovenskému rozhlasu, STV, Združeniu miest a obcí Slovenska (ZMOS), Konfederácii odborových zväzov a Asociácii zamestnávateľských zväzov a združení SR]. Väčšina pripomienok bola do finálnej podoby programu zapracovaná, no absentoval nezávislý názor ďalších zložiek spoločnosti, čo koniec koncov korešpondovalo so štýlom vládnej politiky kabinetu HZDS-ZRS-SNS, ktorý sa z obavy o obmedzenie moci diskusiam s opozíciou a občianskou spoločnosťou systematicky vyhýbal.

Na rozdiel od Čistých rúk, NPBPK bol otvoreným dokumentom, čo znamenalo dve veci. Po prvé, nebol statickým dokumentom - vláda si predsavzala pravidelne ho dopĺňať o nové oblasti, priebežne vyhodnocovať stav realizácie jednotlivých úloh a o výsledkoch informovať verejnosť. Po druhé, neobsahoval len myšlienky a zámery úzkej skupiny vládnuvich elít, bol otvorený názorom a pripomienkam širokej verejnosti. Prvá Dzurindova vláda si pri jeho koncipovaní nechala poradiť od odborníkov na oblasť protikorupčných stratégií. Návrh pripravila a prezentovala Transparency International, ktorá ho pred finalizáciou predložila na verejnú diskusiu občanom, médiám, iným MVO, podnikateľom a zástupcom štátnej správy¹⁶, vďaka čomu každý, kto chcel, mohol prispieť k jeho vylepšeniu. Na základe pripomienok, z ktorých väčšina bola zapracovaná do finálnej verzie, bol vypracovaný a 22. novembra 2000 vládou schválený Akčný plán boja proti korupcii, ktorý jednotlivým ústredným orgánom štátnej správy a mimovládneho sektoru vytýčil konkrétne úlohy a termíny ich splnenia.

Okrem priameho zapojenia rôznych zložiek spoločnosti do diskusie o návrhu programu môžu k identifikovaniu príčin a oblastí spoločenského života, ktoré sú najviac postihnuté korupciou, prispieť výsledky prieskumov verejnej mienky. Nájdenie príčin a ložísk problémov je dôležité pre následné navrhnutie vhodných a účinných riešení.

Stanoveniu protikorupčnej stratégie tretej Mečiarovej vlády nepredchádzala žiadna analýza príčin rozšírenosti korupcie na Slovensku, ani zodpovednejšie určenie najproblémovnejších oblastí z hľadiska výskytu korupcie. V programe sa konštatujú len

¹⁶ BEBLAVÁ, E., ZEMANOVIČOVÁ, D.: Krajinka rovných a rovnejších? 1. vyd., Kalligram, 2000, Bratislava, s. 155

nedostatky kontrolných mechanizmov a slabá ústretovosť zo strany občanov. Identifikovanie východiskovej situácie sa obmedzilo len na využitie poznatkov policajných orgánov, ktoré vykazovali nárast úplatkárskejších a klientelistických praktík v procese privatizácie (napr. priame predaje štátneho majetku), v bankovníctve (poskytovanie výhodnejších podmienok v úverových obchodoch niektorým klientom), pri podnikateľských aktivitách a v prostredí daňových a colných úradov (zneužívanie funkcie pri dovoze a vývoze tovaru a pod.). Korupcia však bola a je prítomná i v ďalších sférach spoločenského života, ktoré neboli obsiahnuté vo výsledkoch policajného vyšetrovania a odhaľovania. Preto, a zároveň paradoxne, hoci sa autori o tieto informácie opierali, sami skonštatovali, že neodrážajú skutočný stav.¹⁷

Návrhu riešení Národného programu boja proti korupcii, pravdepodobne vďaka zapojeniu odbornej verejnosti do jeho prípravy (analýzy, konferencie a diskusie organizované TIS, Svetovou bankou a Centrom pre hospodársky rozvoj), predchádzala identifikácia hlavných príčin značného výskytu korupcie na Slovensku:

1. zlyhanie trhu a regulačné zásahy verejnej správy (prevaha dopytu nad ponukou, voľnosť v rozhodovaní štátnych zamestnancov najmä v súvislosti s vydávaním rôznych licencií, povolení a pod.),
2. nedokonalosť formálnych pravidiel (ich nejasnosť, nepredvídateľnosť a nestálosť),
3. nedostatočná implementácia a vynucovanie plnenia pravidiel a nedokonalosť kontrolných mechanizmov (nedodržiavanie existujúcich formálnych pravidiel, ich nevymáhateľnosť a neurčenie sankcií),
4. úroveň neformálnych pravidiel (vysoká tolerancia občanov voči korupcii).

Charakteristika východiskovej situácie sa opierala o výsledky sociologických prieskumov, ktoré poukazovali na rastúcu tendenciu korupčného správania a vysokú mieru vnímania korupcie slovenskou verejnosťou - najmä v zdravotníctve, súdnictve, na colniciach, ministerstvách a v štátnych orgánoch verejnej správy. Autori tiež videli problém v nedostatočnej legislatívnej úprave v oblasti korupčnej zločinnosti. Zistenie hlavných príčin a problémových oblastí im pomohlo nasmerovať protikorupčné opatrenia tak, aby v prípade dôslednej realizácie neminuli svoj cieľ.

Protikorupčné programy sa výrazne odlišujú i v počte a konkrétnosti vytýčených cieľov. Čisté ruky obsahujú 58 cieľov (31 v legislatívnej, 17 v inštitucionálnej a organizačnej a 10 v personálnej, výchovno-vzdelávacej a masmediálnej oblasti). Program zadelil úlohy ministrom, podpredsedníčke vlády pre legislatívu, vedúcej Úradu vlády, vedúcim ostatných ústredných orgánov štátnej správy a prednostom okresných úradov. Práve od týchto inštitúcií sa očakávalo, že v priebehu realizácie skonkretizujú opatrenia, prostriedky a nástroje na dosiahnutie vytýčených cieľov, ako aj hodnotiace a kontrolné mechanizmy, a určia časový harmonogram plnenia jednotlivých úloh. Preto sú spôsoby i termíny uskutočnenia cieľov Čistých rúk veľmi nekonkrétne. Nie je jasné, čo a hlavne ako vláda nimi chcela dosiahnuť. Za všetky uvediem len jeden príklad – zámer novelizovať zákon č. 418/1991 Zb. z. o štátnej kontrole, resp. vypracovať nový zákon o štátnej kontrole, je ďalej „špecifikovaný“: „Právnu úpravou docieľiť vyššiu efektívnosť kontroly pri zisťovaní a odhaľovaní rôznych nedostatkov a negatívnych javov...“¹⁸

¹⁷ KOLLÁR, M., MESEŽNIKOV, G.: Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti II, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, 2002

¹⁸ Čisté ruky. vláda SR 1995, s. 6

Záver:

Akčný plán boja proti korupcii (súčasť NPBPK) vytýčil podpredsedovi vlády pre ekonomiku, ministrom, ostatným ústredným orgánom štátnej správy a mimovládny organizáciám 1684 cieľov. Určil zodpovednosť jednotlivých inštitúcií a termíny na splnenie úloh (presne stanovené i všeobecné), ktoré boli týmto inštitúciám zverené. Niektoré ciele boli dostatočne konkretizované, napr. do 1.10.2000 spracovať študijný program s učebnými osnovami pre inovačné kurzy príslušníkov Policajného zboru (PZ) zaoberajúcich sa odhaľovaním a vyšetrovaním korupcie, za čo niesli zodpovednosť rektor Akadémie PZ a riaditeľ Inštitútu ďalšieho vzdelávania Akadémie PZ, no aj v tomto programe sa našli formálne, obsahovo či časovo nevyhranené záväzky, bez bližšieho určenia spôsobu, ako sa majú realizovať, napr. priebežne skvalitňovať spoluprácu na rezortnej úrovni v boji proti korupcii so zameraním na korupciu v konaní verejných činiteľov. Vcelku však boli ciele Akčného plánu NPBPK nepochybne viac premyslené, konkrétnejšie, a preto realizovateľnejšie, ako ciele Čistých rúk.

Zoznam použitej literatúry:

BEBLAVÁ, E., ZEMANOVIČOVÁ, D.: Krajinka rovných a rovnejších?, 1. vyd., Kalligram, Bratislava, 2003.

BEBLAVÝ, M., BUTAŠOVÁ, A.: Ako verejná správa skladá účty verejnosti na Slovensku – objektívne kritériá, pre Centrum pre hospodársky rozvoj - Transparency International Slovensko Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava, 2000.

BÚTORA, M., IVANTYŠIN, M.: Slovensko 1997. Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 1998, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.

BÚTORA, M., HUNČÍK, P.: Slovensko v šiestom roku transformácie. Súhrnná správa o stave spoločnosti v 1. polroku 1995, 1. vyd., Nadácia Sándora Máraiho, Bratislava.

KOLLÁR, M., MESEŽNIKOV, G.: Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.

KOLLÁR, M., MESEŽNIKOV, G.: Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti II, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava, 2002.

MÁHROVÁ, T.: Nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie. In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Olomoucké debaty mladých právnikov, Olomouc, 2017, s. 166 a nasl.

POPE, J.: Protikorupčná príručka (Skúsenosti z celého sveta), 1. vyd., pre Transparency International Slovensko Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava, 2000.

TITTOVÁ, M.: Zákon o ochrane súkromia pred odpočúvaním. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.

Národný program boja proti korupcii.

Protikorupčný program Čisté ruky, vláda SR 1995.

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E., ZEMANOVIČOVÁ, D.: Korupcia a protikorupčná politika na Slovensku v roku 2003 (hodnotiaca správa), pre Transparency International Slovensko Róbert Vico – vydavateľstvo, Bratislava, 2004.

TREISMAN, D.: The causes of corruption: a cross-national study, Journal of Public Economics, 2000.

Kontaktné údaje:

PhDr. JUDr. Igor Kleniar
Ústav verejného práva FP PEVŠ
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
kleniar@transmedic.sk

OCHRANA A POUŽITELNOSŤ INFORMÁCIÍ ZÍSKANÝCH POUŽITÍM INFORMAČNO-TECHNICKÝCH PROSTRIEDKOV

Protection and Applicability of Information Obtained by The Use of Information and Technical Instruments

Barbora Lamošová

Ústav verejného práva, Fakulta práva PEVŠ

Abstrakt: Informáciám poskytujú ochranu nie len normy trestného práva hmotného, ale aj normy trestno-procesné. Okrem toho, že podstatou dokazovania a objasňovania skutkov je práca s informáciami, Trestný poriadok priamo pracuje s inštitútmi, ktoré smerujú k zaisteniu informácií dôležitých pre trestné konanie. Ich vyhotovovanie podlieha zákonnému režimu a súčasne je zverené len konkrétnym útvarom Policajného zboru. Ide o zásahy štátu do garantovaných práv dotknutých osôb, ktoré majú veľmi intenzívnu povahu a sú prirodzene realizované bez ich súhlasu. Po splnení legality, legitimacy a proporcionality majú povahu prípustných zásahov, hoci na tieto účely nedali dotknuté osoby súhlas. Na druhej strane, ochrana informácií takejto povahy je procesne garantovaná práve tým, že nikto iný, len oprávnené orgány štátu a nijako inak, len zákonným postupom môžu tieto informácie získavať. Práve na tento aspekt vybraných informačno-technických prostriedkov sa zameriava predkladané spracovanie vedeckej štúdie.

Abstract: Information provides protection not only to the standards of criminal substantive law but also to criminal-law standards. Besides the fact that the work of information is the essence of evidence and clarification of acts, the Criminal Procedure Code works directly with institutes that aim at providing information important for criminal proceedings. Their making is subject to the statutory regime and at the same time is entrusted only to specific units of the Police Force. It is the intervention of the state in the guaranteed rights of the persons concerned, which are of a very intense nature and are naturally realized without their consent. Once legality, legitimacy and proportionality have been met, they have the nature of permissible interventions, although for these purposes the consent of the affected persons has not been achieved. On the other hand, the protection of information of this nature is guaranteed by the fact that no other, legitimate state authority or any other legal means can obtain this information. It is precisely on this aspect of selected information and technical means that the present study of the scientific study focuses.

Kľúčové slová: informácie, judiciarita, legalita, legitimita, proporcionalita, dotknuté práva.

Key Words: information, judiciary, legality, legitimacy, proportionality, rights concerned.

Úvod

Súlade s §119 ods. 2 TP (zákon č. 301/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov, ďalej „TP“ alebo „Trestný poriadok“) je možné za dôkazné prostriedky považovať aj informácie získané použitím informačno-technických prostriedkov alebo prostriedkov operatívno-pátracej činnosti. Faktom je, že toto konštatovanie mierne popiera povahu a princípy teórie dokazovania, kedy dôkaz je priamym poznatkom a prostriedky pomocou ktorých sa získava, majú povahu dôkazných prostriedkov. Tak možno správne povedať, že samotné informačno-

technické prostriedky sú dôkaznými prostriedkami, pomocou ktorých sa získavajú dôkazy – informácie významné určitým spôsobom pre trestné konanie. Pravdou ale je, že odhaľovanie a dokazovanie vybraných druhov trestných činov, najmä tých, pre ktoré je typická vysoká organizovanosť páchatel'ov, sofistikované metódy páchania trestnej činnosti, si vyžaduje pre naplnenie účelu trestného konania používanie špecifických prostriedkov získavania informácií pre trestné konanie využiteľné aj ako dôkazy. Ich využitie v rámci trestného konania, ale aj mimo jeho rámca, je spojené so zásahom do základných práv a slobôd, najmä do práva na súkromie, práva na rodinný život, do domovej slobody, tajomstva dopravovaných správ, ochrany osobných údajov, ktorá sa v dôsledku konceptu GDPR u nás ešte viac posilnila. Je nutné, aby a v procese odhaľovania a dokazovania trestnej činnosti dôsledne rešpektovala procesná zásada primeranosti a zdržanlivosti, teda aby v súlade s ňou nedochádzalo ich použitím k neprimeraným zásahom. Jednak aby nedochádzalo k neprimeraným zásahom, ale súčasne aj, aby sa využívali iba v prípadoch, kedy je to skutočne potrebné a nutné. Do dotknutých práv je možné zasahovať len v miere nevyhnutnej na dosiahnutie účelu trestného konania, pričom v týchto prípadoch je potrebné rešpektovať dôstojnosť osôb a ich súkromie nie len z pohľadu intenzity zásahu, ale aj možné dĺžky trvania výkonu predmetného zásahu.

Garantované práva osôb, ktoré sú pri využívaní informačno-technických prostriedkov dotknuté, vychádzajú z nadnárodného kontextu znenia Dohovoru o ochrane ľudských práv, následne sú konkretizované v Ústave SR, Listine i v rade zákonných noriem. Všeobecne možno konštatovať garancie práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydľia a korešpondencie a to pre každú osobu. Platí pravidlo, že štátne orgány nemôžu do výkonu týchto práv zasahovať okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných a prirodzene v súlade so zákonom (čl. 8 ods. 1 a 2 Dohovoru).

Je vôbec otázne či, a ak áno, tak do akej miery a v akých prípadoch, za akých podmienok môžu demokratické a právne štáty využívať nástroje tajného dohľadu na občanmi. Ako aj EŠLP viackrát konštatoval, prostriedky tajného dohľadu nad občanmi sú typické pre policajný štát, avšak aj v demokratickej spoločnosti sú tolerovateľné na ochranu práva. Tolerovateľnosť zásahov do práva na súkromie sa podľa ustálenej judikatúry EŠLP vykladajú podľa postupnosti a to, či je zásah považovaný za narušenie práva na súkromie, a ak áno, tak či je považovaný za:¹

- a.) *legálny*,
- b.) *legitímny*,
- c.) *proporcionálny*.

Ak má byť zásah do garantovaných práv považovaný za legálny, musí byť vykonaný na základe zákona a v súlade so zákonom. Normy upravujúce štátom nariadené tajné sledovanie musia byť prístupné pre každého, aby mohli prispôsobiť svoje správanie, pričom

¹ ČENTÉŠ, J.: Legalita, legitimita a proporcionalita odpočúvania a zaznamenávania telekomunikačnej prevádzky. In Magister Officiorum č. 2/2012, s. 16 a nasl.

tieto možnosti použitia musia byť formulované dostatočne zrozumiteľne a určito, aby bolo možné vymedziť osoby, ktoré môžu byť sledované, určiť podmienky použitia utajeného sledovania, ako i určiť štátne orgány oprávnené vykonávať, resp. nariadiť sledovanie, realizovať ho, kontrolovať ho a pod.

Ak má byť zásah do garantovaných práv považovaný za legitímny, to značí, že musí byť vykonávaný v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných, teda na dosahovanie konkrétneho, vymedzeného účelu, ktorý je tak dôležitý, že zodpovedá intenzite zásahu do garantovaných práv (teda, že ich ochrana umožňuje alebo si dokonca priamo vyžaduje využívanie týchto prostriedkov a zásahy do garantovaných práv, ktoré sa s nimi prirodzene spájajú).

Ak má byť zásah proporcionálny, to značí že je subsidiárny a realizuje sa vtedy, keď je to nevyhnutne, nutne potrebné (nie len žiaduce).² Využíva sa teda vtedy, ak tento istý efekt nemožno dosiahnuť v trestnom konaní inak, inou, miernejšou formou.

Prirodzene, aj tu ide o postupné skúmanie uvedených kritérií a ich naplnenia. Najskôr sa skúma, či bol zásah legálny, následne sa skúma, či bol legitímny a napokon, či tento zásah bol proporcionálny, či prešiel testom proporcionality. Ak sa dospeje k negatívnej odpovedi pri niektorej odpovedi pri niektorom z týchto kritérií, ďalej sa v skúmaní problematiky nepokračuje a konštatuje sa porušenie čl. 8 Dohovoru.³

Prirodzene, ochrana dotknutých ľudských práv sa automaticky spája aj s ochranou súdnou. Zásada judiciarity požaduje, aby sa pri vydávaní príkazu na použitie jednotlivých informačno-technických prostriedkov vydal príkaz (súhlas) sudcom pre prípravné konanie v prípravnom konaní a to na návrh prokurátora, resp. príkaz predsedu senátu v konaní pred súdom (už bez návrhu iného subjektu).

Informačno-technické prostriedky v trestnom konaní

V procesnej rovine, na účely Trestného poriadku nimi rozumejú (§ 10 ods. 21 TP) *elektrotechnické, rádiotechnické, fototechnické, optické, mechanické, chemické a iné technologické prostriedky a zariadenia alebo ich súbory použité utajovaným spôsobom pri odpočúvaní a zázname prevádzky v elektronických komunikačných sieťach (odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky), vyhotovovaní obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov alebo pri vyhľadávaní, otváraní a skúmaní zásielok*, ak sa ich použitím zasahuje do základných ľudských práv a slobôd.

Trestný poriadok upravuje aj vzťah používania týchto inštitútov k prevádzkovateľom verejných telefónnych sietí, poskytovateľom elektronických telekomunikačných sietí, poskytovateľom elektronických telekomunikačných služieb, poštovému podniku, dopravcom a iní zasielateľom a ich zamestnancom, kedy títo sú povinní poskytnúť nevyhnutnú súčinnosť

² TITTLVÁ, M. In Záhora J.: a kol.: *Obrazové, zvukové a obrazovo-zvukové záznamy v trestnom konaní*. Bratislava: Wotlers Kluwer, 2018, s. 39 a nasl.

³ ZÁHORA, J.: *Uchovanie počítačových údajov a ochrana súkromia*. In *Justičná revue* č. 6-7/2011

pri použití informačno-technických prostriedkov, pričom sa nemôžu dovolávať povinnosti mlčanlivosti.⁴

Použiteľnosť dôkazov, ktoré sú získané pomocou informačno-technických prostriedkov, sa viaže na celý rad podmienok. Konkrétne na to, aby bolo možné v súlade s ustanovením § 2 ods. 12 TP vyhodnotiť dôkaz získaný použitím informačno-technických prostriedkov ako dôkaz získaný zákonným spôsobom v zmysle a v intenciách judikatúry Európskych orgánov ochrany práva, Ústavného súdu SR a Najvyššieho súdu SR, možno vo všeobecnosti zhrnúť, že je potrebné, aby boli splnené tieto základné podmienky:⁵

- podaný návrh spĺňa náležitosti stanovené Trestným poriadkom alebo zákonom č. 166/2003 Z. z. o ochrane pred odpočúvaním v aktuálnom znení, ktorý upravuje neprocesnú rovinnu využívania informačno-technických prostriedkov⁶
- príkaz (v procesnej rovine) alebo súhlas (v rovine neprocesnej) na použitie informačno-technických prostriedkov je riadne odôvodnený, obsahuje všetky stanovené náležitosti a bol vydaný príslušným súdom a sudcom;
- použitie informačno-technických prostriedkov bolo vykonané v súlade s vydaným príkazom alebo súhlasom, ale s dodatočne vydaním povolením,
- dôkaz získaný použitím informačno-technických prostriedkov je použiteľný v trestnom konaní z hľadiska kvality, obsahu a úplnosti, je k nemu vyhotovený konkrétny prepis (až na prípady, kedy to v prípravnom konaní nie je nutné).

Vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov

Vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov predstavuje prvý z informačno-technických prostriedkov. V zmysle zákonnej dikcie, je to prostriedok vykonávaný utajovane prostredníctvom technických prostriedkov a zariadení, pričom ide o dôkazný prostriedok ako aj o zaisťovací procesný inštitút. Pre jeho použitie platí, že sa viaže na situáciu, kedy možno dôvodne predpokladať, že prostredníctvom jeho použitia budú zistené skutočnosti významné pre trestné konanie.

Vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov sa môže realizovať podľa dvoch režimov, ktorých aplikácia sa líši podľa toho, či je spojené so vstupom do obydli, alebo nie:

- a.) vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov, *ktoré nie je spojené so vstupom do obydli*, je možné vykonať v trestnom konaní, pre úmyselný trestný čin, na ktorý zákon ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby prevyšujúcou tri roky, korupciu alebo pre iný úmyselný trestný čin, o ktorom na konanie zaväzuje medzinárodná zmluva (§ 114 ods. 1 TP)

⁴ CHYLO, J.: Použitie informácií získaných záznamovou činnosťou ako dôkazov v trestnom konaní. In Ochrana informácií prostriedkami verejného práva. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie FP PEVŠ, 2018, s. 117 a nasl.

⁵ Bližšie pozri Uznesenie NS SR 1 To 4/2010 z 14.11.2011

⁶ K tomu bližšie pozri TITLOVÁ, M.: Zákon o ochrane súkromia pred odpočúvaním. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 7 a nasl.

- b.) vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov, *ktoré je spojené so vstupom do obydlija*, je možné vykonať v trestnom konaní o zločine, korupcii, trestnom čine zneužívania právomoci verejného činiteľa, trestnom čine legalizácie príjmu z trestnej činnosti alebo pre iný úmyselný trestný čin, o ktorom na konanie zaväzuje medzinárodná zmluva, a len s predchádzajúcim súhlasom predsedu senátu, pred začatím trestného stíhania alebo v prípravnom konaní sudcu pre prípravné konanie (§ 114 ods. 2 TP).

Podľa procesnej úpravy je osobou, ktorá vydáva príkaz na použitie tohto prostriedku sudca a to v závislosti od štádia trestného konania (§ 114 ods. 2 TP):

- a.) pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní sudca pre prípravné konanie na návrh prokurátora,
- b.) pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní prokurátor, ak ide o vec, ktorá neznesie odklad a vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov nie je spojené so vstupom do obydlija a písomný príkaz sudcu pre prípravné konanie nemožno získať vopred, takýto príkaz musí najneskôr do 24 hodín od jeho vydania potvrdiť sudca pre prípravné konanie, inak stráca platnosť a takto získané informácie nemožno na účely trestného konania použiť a musia sa predpísaným spôsobom bez meškania zničiť,
- c.) v konaní pred súdom predseda senátu.

Návrh prokurátora na vydanie príkazu musí byť odôvodnený podozrením z konkrétnej trestnej činnosti a tiež údajmi o osobách a veciach, ktorých sa vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov týka, ak sú tieto údaje známe. Nepožadujú sa žiadne konkrétne náležitosti, ktoré by tu mali byť uvedené tak, ako to napríklad požaduje neprocesná rovina používania informačno-technických prostriedkov, ktorá je v tomto smere dôslednejšia.⁷

V príkaze sudcu na použitie inštitútu vyhotovovania obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov, musí byť uvedené označenie orgánu, o ktorého rozhodnutie ide, dátum a miesto rozhodnutia, výrok príkazu s uvedením zákonných ustanovení, ktoré boli použité, skutok s uvedením právnej kvalifikácie trestného činu, taktiež , v ktorom bude vykonávané vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov, tento čas môže trvať najviac šesť mesiacov. Sudca, ktorý vydal príkaz na vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov, môže čas ich trvania písomne predĺžiť vždy najviac o dva mesiace, a to aj opakovane.

Použitelnosť výstupu z vyhotovovania obrazových, zvukových a obrazovo-zvukových záznamov ako dôkazu v trestnom konaní sa viaže na požiadavku, že je nutné k záznamu pripojiť aj prepis záznamu, ktorý vyhotoví príslušník Policajného zboru vykonávajúci odpočúvanie, v rozsahu zistených skutočností významných pre trestné konanie, s uvedením údajov o mieste, čase, orgáne, ktorý záznam vyhotovil, a zákonnosti vykonávania odpočúvania.

⁷ TITLOVÁ, M.: Možnosti použitia informačno-technických prostriedkov v neprocesnej rovine. In Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi, zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Bratislava, APZ, 2017, s. 289 a nasl.

V inej trestnej veci, ako je tá, v ktorej boli vyhotovené obrazové, zvukové alebo obrazovo-zvukové záznamy, možno záznam ako dôkaz použiť len vtedy, ak sa súčasne aj v tejto veci vedie trestné konanie pre úmyselný trestný čin, na ktorý zákon ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby prevyšujúcou tri roky, korupciu, trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa, trestný čin legalizácie príjmu z trestnej činnosti alebo pre iný úmyselný trestný čin, o ktorom na konanie zaväzuje medzinárodná zmluva.

Komplikovaný výklad sa v aplikačnej praxi naskytá v súvislosti s možnosťou využitia záznamu získaného v jednej trestnej veci, aj v inej, ak sa súčasne vedie trestné stíhanie aj v tejto inej trestnej veci. Logicky a vecne správne sa podľa nášho názoru možno prikloniť k záveru a k riešeniu, že požiadavku „súčasne“ je potrebné analogicky vykladať podľa § 115 ods. 7 TP a teda vzťahovať až k momentu použitia výsledkov vyhotovených obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov, nie už k okamihu vyhotovovania.⁸

Záznam je potrebné zničiť, ak :

- a.) sa zistí, že obvinený komunikuje so svojim obhajcom, pričom musí ísť o informácie, ktoré sa vzťahujú na vec, v ktorej advokát zastupuje obvineného ako obhajca, vtedy takýto záznam nemožno použiť ako dôkaz v trestnom konaní (informácie z iných trestných či iných právnych vecí by bolo možné využiť),
- b.) nezistili sa skutočnosti významné pre trestné konanie (pričom je v súlade s vyhľadávacou zásadou veľmi sporné, čo je to informácia nevýznamná pre trestné konanie⁹).

Podľa § 114 ods. 8 TP o zničení záznamu sa spíše zápisnica a orgán, ktorého rozhodnutím sa vec právoplatne skončila, a v konaní pred súdom predseda senátu súdu prvého stupňa upovedomí osobu, ktorá nemá možnosť nazeráť do spisu podľa TP do troch rokov od právoplatného skončenia trestného stíhania v danej veci; to neplatí, ak sa koná o obzvlášť závažnom zločine alebo zločine spáchanom organizovanou skupinou, zločineckou skupinou alebo teroristickou skupinou alebo ak sa na trestnom čine podieľalo viac osôb a vo vzťahu aspoň k jednému z nich nebolo trestné stíhanie právoplatne skončené, alebo ak by poskytnutím takej informácie mohol byť zmarený účel trestného konania.¹⁰ Vo vzťahu k tomuto inštitútu, nie je prípustné dosiahnuť preskúmanie príkazu v osobitnom spôsobe konania pred Najvyšším súdom v zmysle § 362f a § 362g TP, čo sa povolilo len pri postupoch podľa § 115 TP a § 116 TP.

Vyhotovovanie záznamov súkromnými osobami

Subjektami, ktoré sú oprávnené na vyhotovovanie obrazových, zvukových a obrazovo-zvukových záznamov, sú príslušné útvary Policajného zboru. Často sa ale stretáme aj s tým, že svojpomocne a utajovane si zabezpečujú obrazové, zvukové alebo

⁸ TITLOVÁ, M.: Korupcia. Vybrané kriminologické a trestnoprávne aspekty. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 181 a nasl.

⁹ TITLOVÁ, M.: Kritické zhodnotenie trestnoprávnej úpravy odpočúvania a záznamu telekomunikačnej prevádzky. In Justičná revue č. 6-7/2016, s. 748 a nasl.

¹⁰ CHYLO, J.: Použitie informácií získaných záznamovou činnosťou ako dôkazov v trestnom konaní. In Ochrana informácií prostriedkami verejného práva. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie FP PEVŠ, 2018, s. 117 a nasl.

obrazovo – zvukové nahrávky jednotlivci samostatne, bez akéhokoľvek povolo­vacieho režimu (prípady, kedy si jednotlivci nahrávajú si telefonické rozhovory, alebo osobné rozhovory s inými osobami bez ich súhlasu). Robia tak prirodzene na účely ich následného predloženia v konaní pred orgánom štátnej moci (napríklad v trestnom konaní, pri podaní trestného oznámenia).

Na tomto mieste je potrebné uviesť, že obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkajúce sa fyzickej osoby alebo jej prejavov osobnej povahy podliehajú zákonnej ochrane osobnosti v zmysle § 12 Občianskeho zákonníka a sa smú vyhotoviť alebo použiť len s jej privolením. Občiansky zákonník zároveň upravuje tzv. *zákon­né licencie*, na základe ktorých je možné vyhotovovať obrazové, zvukové, alebo obrazovo zvukové nahrávky aj bez privolenia danej konkrétnej osoby.¹¹

Pôvodne aj zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov v jeho § 7 ods. 5 upravoval možnosť, kedy *priestor prístupný verejnosti možno monitorovať len na účely ochrany verejného poriadku a bezpečnosti, odhaľovania kriminality, narušenia bezpečnosti štátu, ochrany majetku alebo zdravia, a to len vtedy, ak je priestor zreteľne označený ako monitorovaný*, monitorovaný priestor je však prevádzkovateľ záznamového zariadenia povinný zreteľne označiť bez ohľadu na to, či sa snímaný obraz alebo zvuk zaznamenáva na nosič informácií. Vyhotovený záznam možno využiť len na účely trestného konania alebo konania o priestupkoch, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Táto úprava však bola novou reguláciou ochrany osobných údajov nahradená a úplne zrušená, takže v súčasnosti sa už nerozlišuje to, aké priestory sa monitorujú (či verejné alebo súkromné), ale to, na aké účely, akým spôsobom (pri dodržaní zákonných zásad) a pri splnení poučovacích povinností. Pôvodná regulácia sa tak stala obsolentnou a pôvodné úpravy nedostačujúcimi.¹²

Záver:

Utajované vyhotovovanie obrazových, zvukových alebo obrazovo – zvukových záznamov zákonodarca podrobuje pomerne prís­nemu zákonnému režimu a to tak v rovine procesnej alebo neprocesnej. Vyhotovovanie takýchto záznamov v podobe nahrávok občana občanom však nie je možné subsumovať pod žiadnu zákonnú licenciu, ani pod zákonný režim a teda v zásade sa považuje za protiprávne a postihnutel­né v kontexte zásahu do práva na súkromie, do práva na ochranu osobnosti. V otázkach použiteľnosti dôkazov získaných týmto postupom a spôsobom, Ústavný súd ČR konštatoval, že základným kritériom, o ktoré sa musí opierať rozhodovanie o použiteľnosti či nepoužiteľnosti záznamu rozhovoru zaznamenaného súkromnou osobou bez vedomia nahrávanej osoby ako dôkazu v príslušnom konaní, je pomerenie chránených práv a záujmov, ktoré sa v tejto súkromnej sfére stretávajú, a kde sa štát stáva arbitrom rozhodujúcim o tom, ktorý z týchto záujmov bude v danom konkrétnom strete prevažujúcim, pričom hodnotenie použiteľnosti či nepoužiteľnosti takto zadovážených informácií sa bude vykonávať podľa procesných noriem, ktoré však len vymedzujú pravidlá pre to, ako zistiť náležitým spôsobom skutkový stav a nájsť „materiálne“

¹¹ TITLOVÁ, M. In Záhora J. a kol.: *Obrazové, zvukové a obrazovo-zvukové záznamy v trestnom konaní*. Bratislava: Wotlers Kluwer, 2018, s. 84 a nasl.

¹² IVOR, J.: *Monitorovanie kamerovým systémom ako dôkazný prostriedok v trestnom konaní*. In Romža S.: *Prieniky trestného práva k iným právnym odvetviám a vedným disciplinám*. Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika 2017, s. 9 a nasl.

právo, teda rozhodnúť o vlastnom predmete sporu.¹³ V zásade tak Ústavný súd SR formuluje test proporcionality, ktorý musí takýto zásah splniť a podľa jeho hodnotenia je možné pripustiť použiteľnosť aj takéhoto dôkazu.

Pravdou však je, že v týchto prípadoch súhlas dotknutej osoby jednoznačne absentuje, čiže dochádza k nedovoleným zásahom do jej garantovaných práv. Stret záujmu na ochrane osobnosti toho, koho prejav je bez jeho súhlasu zaznamenávaný, so záujmom na ochrane toho, kto tento prejav zachytáva a neskôr použije, nemožno však riešiť vo všeobecnej rovine. Ústavný súd ČR vyslovil, že sa vo svojej rozhodovacej praxi v zásade je proti praktikám vzájomného elektronického sledovania a skrytého nahrávania pri súkromných a dokonca i profesionálnych rokovaniach, ktoré sú v zásade nielen v rozpore s právom, ale i neetické, keď po stránke sociálno-etickej rozširujú v spoločnosti atmosféru podozrievavosti, strachu, neistoty a nedôvery.¹⁴ Aj keď sa v kontexte vyššie uvedeného javí tento názor ako zarážajúci, je nutné mať na zreteli to, že potom by sme sa skutočne dostali do stavu, kedy má možnosť každý získavať informácie o každom a ešte tieto budú právne v procesne využiteľné bez nejakej ochrany, ktorá takto dotknutým osobám v procesnej rovine patrí. A to by prirodzene bol veľmi negatívny stav našej spoločnosti a pokles ochrany práva a ochrany informácií, ktorú musí právo predpokladať, upravovať a garantovať.

V niektorých zdrojoch je možné sa stretnúť aj s názorom, že na zhotovenie a použitie obrazových, zvukových alebo obrazovo – zvukových nahrávok profesionálneho prejavu, sa nevyžaduje súhlas nahraných osôb. Uvedené má pretavenie v rozhodovacej praxi Ústavného súdu SR týkajúcej sa vyhotovovania obrazových, zvukových alebo obrazovo – zvukových nahrávok verejných činiteľov, podľa ktorého za súčasť základného práva na súkromie a ani za prejav osobnej povahy (v zmysle § 11 Občianskeho zákonníka) nemožno u verejného činiteľa považovať výkon jeho zákonom upravenej služobnej právomoci na verejnosti.¹⁵ Zatiaľ čo do súkromia osôb, a teda aj do predmetu ochrany osobnosti patria zásadne otázky týkajúce sa ich intímnej sféry (písomnosti osobnej povahy, zvukové záznamy prejavov osobnej povahy), v prípade výkonu ústavnej alebo zákonnej právomoci verejných činiteľov na verejnosti ide o diametrálne odlišné otázky verejnej, a nie súkromnej sféry, ktoré nemožno v žiadnom prípade považovať za súčasť základného práva na súkromie verejných, či ústavných činiteľov. Otázkou verejného záujmu je preto slobodné získavanie informácií o spôsoboch, akým verejní činitelia vykonávajú na verejnosti svoje ústavné alebo zákonné právomoci. Verejní činitelia si musia byť pri výkone svojich právomocí vedomí toho, že sú vystavení pozornosti verejnosti a musia akceptovať výkon práva na informácie zo strany verejnosti minimálne v tom rozsahu, v akom svoje ústavné alebo zákonné právomoci vykonávajú na verejnosti, resp. v styku s verejnosťou.¹⁶

¹³ CHYLO, J.: Použitie informácií získaných záznamovou činnosťou ako dôkazov v trestnom konaní. In Ochrana informácií prostriedkami verejného práva. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie FP PEVŠ, 2018, s. 117 a nasl.

¹⁴ Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 9. decembra 2014, sp. zn. II.ÚS 1774/14

¹⁵ CHYLO, J.: Použitie informácií získaných záznamovou činnosťou ako dôkazov v trestnom konaní. In Ochrana informácií prostriedkami verejného práva. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie FP PEVŠ, 2018, s. 117 a nasl.

¹⁶ Nález Ústavného súdu SR II. ÚS 44/00- 133 z 05.01.2001

Jednoznačne teda platí, že technické-prostriedky v procesnej rovine ich použitia, ako aj v tej neprocesnej, sú prostriedkami tajného dohľadu štátu nad občanmi, ktoré zasahujú do základných práv občanov, najmä práva na súkromie, práva na ochranu osobnosti. Informácie získané použitím informačno-technických prostriedkov sú využiteľné ako dôkazy v trestnom konaní za vopred stanovených podmienok podľa procesnej i neprocesnej úpravy, presnejšie, že tieto postupy musia byť legálne, legitímne a ich použitie musí byť proporcionálne.

Vyhotovovanie obrazových, zvukových a obrazovo – zvukových záznamov v trestnom konaní i mimo neho sa viaže na splnenie zásady judiciarity, teda podlieha povoleniu i kontrole súdu, ktorý je v zásade oprávnený rozhodovať o vydaní príkazu na návrh prokurátora (v predsúdnom konaní) s výnimkou takých prípadov, ak pri vyhotovovaní záznamov nie je spojené so vstupom do obydľia a vec neznesie odklad. Tam sa umožňuje až vydanie dodatočného súhlasu zákonným sudcom v lehote, ktorú predpokladá Trestný poriadok na tieto účely.

Svojpomocne alebo teda súkromne si vyhotovovať obrazové, zvukové a obrazovo – zvukové záznamy bez súhlasu dotknutých osôb, ktorý sa ich vyhotovovanie týka, je možné len na základe zákonných licencií podľa Občianskeho zákonníka ale i Zákona o ochrane osobných údajov, pričom záleží aj od postavenia dotknutej osoby, nakoľko sa zasahuje do osobnostných práv týchto osôb, ako i práva na súkromie. Utajované svojpomocné nahrávanie je však z pohľadu dôkaznej využiteľnosti tejto nahrávky v trestnom konaní neprípustné.

Zoznam použitej literatúry:

ČENTĚŠ, J.: Legalita, legitimita a proporcionalita odpočúvania a zaznamenávania telekomunikačnej prevádzky. In *Magister Officiorum* č. 2/2012.

CHYLO, J.: Použitie informácií získaných záznamovou činnosťou ako dôkazov v trestnom konaní. In *Ochrana informácií prostriedkami verejného práva. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie FP PEVŠ, 2018.*

IVOR, J.: Monitorovanie kamerovým systémom ako dôkazný prostriedok v trestnom konaní. In *Romža S.: Prieniky trestného práva k iným právnym odvetviam a vedným disciplinám. Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika 2017.*

TITTLOVÁ, M. In *Záhora J. a kol.: Obrazové, zvukové a obrazovo-zvukové záznamy v trestnom konaní. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018.*

TITTLOVÁ, M.: *Zákon o ochrane súkromia pred odpočúvaním. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.*

TITTLOVÁ, M.: Možnosti použitia informačno-technických prostriedkov v neprocesnej rovine. In *Aktuálne otázky trestného práva v teórii a praxi, zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Bratislava, APZ, 2017.*

TITTLOVÁ, M.: Kritické zhodnotenie trestnoprávnej úpravy odpočúvania a záznamu telekomunikačnej prevádzky. In *Justičná revue* č. 6-7/2016.

TITTLOVÁ, M.: *Korupcia. Vybrané kriminologické a trestnoprávne aspekty. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015.*

ZÁHORA, J.: Uchovanie počítačových údajov a ochrana súkromia. In Justičná revue č. 6-7/2011.

Trestný poriadok č. 301/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov.

Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 9. decembra 2014, sp. zn. II.ÚS 1774/14.

Uznesenie NS SR 1 To 4/2010 z 14.11.2011.

Nález Ústavného súdu SR II. ÚS 44/00- 133 z 05.01.2001.

Kontaktné údaje:

JUDr. Barbora Lamošová
Ústav verejného práva FP PEVŠ
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
barbora.lamosova@gmail.com

ETIOLÓGIA DOMÁCEHO NÁSILIA

Etiology of Domestic Violence

Peter Majtán

Ústav verejného práva, Fakulta práva PEVŠ

Abstrakt: Otázky domáceho násilia a možností jeho riešenia sú stále aktuálnou témou. Aktuálne sú pre svoju závažnosť, vysokú mieru latencie a komplikované možnosti kontroly tohto javu. Konštatuje sa, že vo väčšine prípadov sú riešené dôsledky tohto javu, no samotné príčiny, faktory, ktoré vedú a smerujú k vzniku tohto javu, ostávajú právne i spoločensky a preventívne nepokryté. Možno sa preto opodstatnene pýtať, čo je vlastne príčinou, čo je prvotným impulzom, ktorý smeruje k vzniku a rozvoju protiprávných konaní, ktoré sú identifikovateľné ako rôzne formy domáceho násilia. Na ich poznávanie sa zameriava predkladaná vedecká štúdia.

Abstract: Questions of domestic violence and the possibilities of solving it are still a topical issue. They are current because of their severity, high latency, and complicated possibilities to control this phenomenon. It is stated that in most cases the consequences of this phenomenon are addressed, but the causes themselves, the factors that lead and are leading to the phenomenon, remain legally and socially and preventively uncovered. It may therefore be right to ask what is the cause which is the primary impetus that leads to the creation and development of unlawful actions that are identifiable as different forms of domestic violence. The presented scientific study focuses on their learning.

Kľúčové slová: domáce násilie, patologické javy, kriminogénne faktory, etiológia, príčiny, rodová rovnosť

Key Words: domestic violence, pathological phenomena, criminogenic factors, etiology, causes, gender equality

Úvod

Možnosti riešenia domáceho násilia si primárne vyžadujú poznanie tých faktorov a podmienok, ktoré podporujú, vyvolávajú a uľahčujú vznik situácií, ktoré sú samé o sebe formou domáceho násilia, ale takýmto protiprávnym konaním vyvrcholia. Riešenie domáceho násilia sa vždy odvíja od hľadania príčin tohto negatívneho javu. Prečo vôbec dochádza k vzniku domáceho násilia je zásadnou otázkou. Prečo sa určité skupiny obyvateľstva (či už ženy, deti, muži, seniori alebo osoby zdravotne znevýhodnené) stávajú obeťami domáceho násilia a čo podmieňuje na druhej strane vznik násilného správania sa u agresora? Prečo sa určité subjekty z rovnakej skupiny obeťou domáceho násilia stávajú a iné subjekty z rovnakej skupiny a za rovnakých podmienok nie? Zodpovedanie týchto otázok sa zdá na prvý pohľad možno jednoduché, no pri hlbšom skúmaní problému sa ukazuje, že ide o náročnú problematiku. Poznanie príčin domáceho násilia sa v súčasnej dostupnej literatúre považuje za poznanie jeho koreňov. A práve ich odstránenie sa prirovnáva k eliminácii a odstráneniu domáceho násilia z našej spoločnosti. Veľa výskumov sa venuje poznaniu problematiky domáceho násilia resp. jeho parciálnym otázkam. Podstatne menej je však takých, ktoré sa zamerali na poznávanie a skúmanie príčin, z akých k domácemu násiliu na jednotlivých skupinách dochádza. Najfrekvencovanejšie sa pritom stretávame so štúdiami, ktoré sa zameriavajú na odhaľovanie a štúdium príčin násilia na ženách alebo deťoch. Iba minimum je takých, ktoré skúmajú príčiny domáceho násilia na senioroch či zdravotne postihnutých.

Nestretli sme sa vôbec s výskumom príčin násilia páchaného na mužoch, hoci aj toto je jedna z možných skupín obetí domáceho násilia. S rozvojom, s emancipáciou a s dôsledným presadzovaním ľudských práv sa pritom stále viac a viac stretávame s rodinami, v ktorých dominantné postavenie majú ženy. Toto svoje určitým spôsobom mocenské postavenie v niektorých prípadoch zneužívajú, dostávajú sa do pozície agresora voči partnerovi či manželovi alebo druhovi. Štúdie príčin tohto správania sa ako násilia voči mužom, žiaľ zatiaľ, u nás celkom absentujú. Je tak zrejmé, že aj v tejto veľmi frekventovane skúmanej a popisovanej oblasti sa nachádzajú čiastkové aspekty, ktoré ešte neboli dostatočne preskúmané a popísané.

K povahe a k charakteru kriminogénnych faktorov domáceho násilia

Ak by sme mali uvažovať o kriminogénnych faktoroch domáceho násilia (o jeho príčinách), je potrebné ozrejmiť skutočnosť, že ich poznanie je extrémne náročné, ba až nemožné. Väčšina kriminológov sa z toho dôvodu prikláňa k poznávaniu kriminogénnych faktorov ako rizikových faktorov domáceho násilia či násilného správania sa v rodine všeobecne.¹ Ako som už uviedla, kľúčové je zodpovedanie otázky prečo vôbec k domácejmu násiliu dochádza a prečo sa určité subjekty z rôznych skupín stávajú obeťami tohto javu a iné nie. Často je pritom možné celkom dokonale porovnať životné a existenčné podmienky všetkých subjektov a je zaujímavé, že niektoré sa obeťami domáceho násilia stanú a iné v úplne totožných podmienkach nie. Aj preto nie je možné jednoznačne určiť, že príčinou domáceho násilia je ten alebo onen jav. Do úvahy prichádza úvaha iba o určitých rizikových faktoroch, pri ktorých sa možnosť násilného správania sa zvyšuje. Objaviť sa môže, no v konkrétnom prípade nemusí. Na vznik domáceho násilia vplyva množstvo interných a externých faktorov, pričom vývoj a priebeh mnohých z nich nie je možné nijakým spôsobom exaktne popísať. Zaujímavé je, že popri externých faktoroch sa veľmi výrazne na vzniku násilného správania sa v rodinách podpisujú faktory interné. Ide o faktory skúmané spravidla na strane agresora, no určitým spôsobom k vlastnej viktimácii môže prispievať aj správanie sa obeť, hoci prirodzene nevedome a neúmyselne.² Dôležité je uvedomovať si sústavne osobitosti domáceho násilia voči iným druhom či formám kriminality. V prípade domáceho násilia sa do stretu dostávajú dve životné cesty, ktoré sú spojené pomerne hlbokými väzbami. Oba subjekty – obeť a aj agresor – prirodzene vyrastali v rodinnom prostredí, ktoré ich určitým spôsobom ovplyvňovalo a formovalo. Rovnako tak oba tieto subjekty spoločne vytvárajú rodinu resp. iné veľmi úzke spoločenstvo, ktoré značne ovplyvňuje svojich členov, formuje ich osobnosti. V neposlednom rade, spolunažívanie v rodine ovplyvňuje aj ďalšie subjekty, takže správanie sa obeť a agresora a jednotlivé útoky v rámci domáceho násilia dopadajú aj na nich, prirodzene negatívne.

Spomedzi rôznych kritérií členenia rizikových faktorov domáceho násilia považujeme za najvhodnejšie ich členenie na faktory:

- individuálne resp. týkajúce sa jednotlivca,
- faktory zakorenené v predstave našej spoločnosti – tzv. spoločenské faktory,
- faktory odvíjajúce sa od povahy, charakteru a väzieb, ktoré vznikajú v určitom vzťahu (označujú sa ako faktory vzťahov) a

¹ POLÁK, P., TITTOVÁ, M.: Kompendium kriminológie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s.44

² CABANOVA, V.: Kontext rodiny a spoločnosti v čase globalizácie, alebo prečo potrebujeme zachovať tradičnú rodinu. In: Rodina a škola, roč. 54, 3/2006, s. 25

- taktiež aj faktory pôsobiace v určitom prostredí, v ktorom sa subjekty domáceho násilia pochybujú – tzv. faktory úzkej komunity, kolektívu alebo prostredia.

Do tejto sústavy je možné zaradiť celý rad rôznych faktorov, ktoré svojou povahou môžu byť ekonomické, finančné, materiálne, sociálne či vzťahové. Nepochybne, práve tiež sociálne, finančné a materiálne faktory možno považovať v súčasnej spoločnosti za vysoko rizikové. Práve tieto majú často za následok vytváranie prostredia, v ktorom v určitom období vypukne alebo bude eskalovať domáce násilie. Sociálna situácia a finančné pomery alebo ekonomická situácia rodín je podľa nadnárodných organizácií jedným z najrizikovejších faktorov nie len násilia domáceho, ale kriminálneho správania sa všeobecne.³

Uvedené rizikové faktory je možné členiť na rad faktorov, ktoré spravidla v rodinách nepôsobia samostatne resp. vyskytujú sa spravidla v určitých kombináciách. Čím sa zvyšuje množstvo vzájomne sa kombinujúcich rizikových faktorov, tým síce prirodzene dochádza k oslabeniu jednotlivých z nich, no na druhej strane sa zvyšuje pravdepodobnosť výskytu násilného správania sa. Pod jednotlivé skupiny je možné subsumovať tieto rizikové faktory:⁴

- *individuálne faktory (týkajúce sa jednotlivca, vzťahujúce sa na jednotlivca):*
 - nízky vek resp. mladosť partnerov (manželov či druhov), ktorý sa spája s mierou ich osobnostnej vyzretosti, s fyzickými i psychickými predispozíciami; možnosťami stať sa rodičmi a v tejto úlohe fungovať,
 - nadmerné požívanie alkoholu na strane jedného z partnerov,
 - užívanie iných omamných látok u jedného z partnerov,
 - psychické ochorenia, poruchy, vážne depresívne stavy,
 - silný temperament, citová a emocionálna labilita, afektívnosť,
 - žiadne alebo iba základné či odborné vzdelanie,
 - finančne zle ohodnotené pracovné zaradenie resp. nízky príjem všeobecne,
 - dispozície k domácejmu násiliu, ktoré sú v jedincoch zakódované z ich pôvodného rodinného prostredia (spravidla ak boli násiliu vystatovaní ako deti priamo alebo ak násilie v rodine sledovali ako deti).
- *faktory zakorenené v predstave našej spoločnosti – tzv. spoločenské faktory:*
 - v spoločnosti vžitá usporiadanie rodiny, kde muž predstavuje jej hlavu, živiteľa, ochrancu i vodcu,
 - hierarchia vzťahov medzi ženou a mužom, v ktorej je žene priznané podriadené, menejcenné a menejhodnotné postavenie, menej oprávnení,
 - spoločenské vnímanie ženy výhradne ako manželky, rodičky a matky, s čím je spojená starostlivosť o domácnosť, o muža, rodenie a vychovávanie detí,
 - existencia noriem, ktoré napomáhajú k prežívaniu násilia v spoločnosti (rôzne porekadlá, príslovia, v ktorých sa domáce násilie často vyskytuje a iné).
- *faktory odvíjajúce sa od povahy, charakteru a väzieb, ktoré vznikajú v určitom vzťahu (označujú sa ako faktory vzťahov):*

³ POLÁK, P., TITLOVÁ, M.: Aktuálne možnosti riešenia domáceho násilia. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, FP PEVŠ, 2018, s. 119 a nasl.

⁴ GJURIČOVÁ, Š., KOCOURKOVÁ, J., KOUTEK, J.: Podoby násilí v rodině. Praha: Vyšehrad, 2000, s. 32 a nasl.

- hádky a konflikty v manželských, partnerských vzťahoch či vzťahoch medzi rodičmi a deťmi alebo medzi deťmi navzájom, vnúčatami a ich rodičmi či starými rodičmi,
 - neúplnosť rodín,
 - patologické a kriminálne správania sa v rodinách,
 - nestabilita vo vzťahoch,
 - nadmerná mužská dominancia,
 - preferovanie niektorého z potomkov,
 - sociálne slabá úroveň rodín, chudoba,
 - ekonomická nevyrovnanosť.
- *faktory pôsobiace v určitom prostredí, v ktorom sa subjekty domáceho násillia pohybujú – tzv. faktory komunity, kolektívu, prostredia:*

- absencia právnych predpisov, ktoré by sa účinne a komplexne venovali problému domáceho násillia,
- ťažkosti s odhaľovaním a dokazovaním domáceho násillia,
- pomerne nízke postihy voči agresorom za ich násillné správanie v rámci domáceho násillia,
- benevolencia voči domácemu násilliu, jeho prehládanie, zľahčovanie, obviňovanie obetí, vyvodzovanie ich zodpovednosti, poukazovanie na ne,
- nízke spoločenské povedomie,
- slabá súdržnosť komunity a
- nezájum.

Sklony k užívaniu alkoholu v nadmernom rozsahu, alebo priamo alkoholizmus sa významnou mierou podpisuje pod násillné správanie jedincov všeobecne. Rovnako významne dopadá aj na násillné správanie sa v rámci domáceho násillia.⁵ Napomáha tak vzniku, rozvoju, eskalácii domáceho násillia a zabraňuje jeho efektívnemu riešeniu. Alkoholizmus ako jeden z patologických prejavov v rodinách s domácim násillím priamo a veľmi úzko súvisí. Jednoznačne sa totiž v množstve prieskumov preukázalo, že uvoľňovanie zábran, smeruje k zvýšeniu agresivity, k ventilácii stresových situácií a stupňovanie napätia, ktoré hrá v prípade domáceho násillia dôležitú úlohu, je výrazne umocňované práve požívaním alkoholických nápojov alebo iných omamných látok.⁶ Samotný alkoholizmus je síce možné vnímať ako rizikový faktor, no nie v jeho tradičnom vnímaní.⁷ Určité spojenie medzi alkoholizmom či užívaním iných omamných látok a domácim násillím je, no podstatne viac sú tieto závislosti schopné umocňovať existujúce problémy v podobe iných rizikových faktorov, ktoré sú prítomné. Podľa štatistických prieskumov a výskumov sa ukazuje, že v priemere až 70% agresorov bolo v čase násillného útoku pod vplyvom alkoholu alebo iných drog. V spojitosti viacerých faktorov možno uviesť, že alkoholizmus či iné závislosti prispievajú k prepuknutiu či zvyšujú intenzitu domáceho násillia. Žiadnym výskumom však nebol potvrdený kauzálny vzťah medzi užívaním alkoholu či iných drog a domácim násillím. Podľa psychologických štúdií sa ťažkí alkoholicy iba ojedinele dopúšťajú násillného správania sa

⁵ HOLCR, K., a kol.: Kriminológia. Bratislava: IURA EDITION, 2008, s. 219 a nasl.

⁶ SPURNÝ, J.: Psychologie násillí : o psychologické podstatě násillí, jeho projevech a způsobech psychologické obrany proti němu. Praha: Eurounion, 1996, s. 51 a nasl.

⁷ CABANOVÁ, V.: Kontext rodiny a spoločnosti v čase globalizácie, alebo prečo potrebujeme zachovať tradičnú rodinu. In: Rodina a škola, roč. 54, 3/2006, s. 25 a nasl.

v rodine.⁸ Ich konanie je zamerané a motivované inak. Domáce násilie v týchto prípadoch zdôvodňuje existencia iných rizikových faktorov. Aj keď pod vplyvom týchto látok môže vzrastať agresivita fyzických útokov, v čase triezvosti sú realizované iné formy domáceho násilia – psychické týranie, intímne násilie, zanedbávanie, či sociálna a ekonomická kontrola. Tento fakt, že k iným formám dochádza pri plnom vedomí agresora, poukazujú na to, že príčinou domáceho násilia je iný rizikový faktor alebo ich kombinácia. Nie však samotná závislosť, hoci násilné útoky dokáže umocňovať a tieto sú pod vplyvom uvedených látok o niečo intenzívnejšie. U niektorých agresorov bola priamo preukázaná dôsledná príprava či plánovanie násilného útoku voči obeti a alkohol v tomto prípade bol len vhodným spúšťačom. Psychológovia uvádzajú, že ak by aj ku konkrétnym útokom nedošlo v alkoholovom či drogovom abúze, vyskytli by sa s určitosťou dodatočne.

Hoci teda určitú súvislosť medzi alkoholizmom či inými závislosťami nemožno poprieť, domáce násilie ako zneužitie dominantného či mocenského postavenia nie je priamym výsledkom týchto patologických javov. Podstatne častejšie sa alkoholizmus používa zo strany agresorov ako výhovorka, ktorá má násilné útoky zakrývať, ospravedlňovať. Na jednej strane je potrebné uvedomiť si, že alkoholizmus či závislosti sú v súčasnej dobe veľmi rozšírené, no iba určité percento osôb sa pod ich vplyvom dopúšťa násilného správania sa v rodine.⁹ Na druhej strane, k násilnému správaniu sa dochádza v mnohých prípadoch aj bez toho, aby agresor bol alkoholicky či drogovy závislý. Alkoholizmus a iné závislosti ako príčiny domáceho násilia je potrebné vnímať ako jeden z mýtov v oblasti zdôvodnenia tohto javu.

Pokiaľ ide o príčiny domáceho násilia páchaného na ženách, existuje viacero teórií, ktoré sa tento jav snažia zdôvodniť. Stretávame sa s teóriami, ktoré zdôvodňujú domáce násilie faktormi na strane jednotlivcov, poskytujú osobitné vysvetlenia (závislosti, alkoholizmus, stres, psychické problémy či zažité domáce násilie).¹⁰ Takéto zdôvodnenie však nie je celkom dostačujúce resp. nie je úplne dôsledné. Všetky vyššie uvedené javy síce môžu byť spúšťačom agresívneho správania, no rizikové faktory, ktoré domáce násilie voči ženám zdôvodňujú, celkom neobjasňujú. Podstatne efektívnejšie sú pri zdôvodňovaní domáceho násilia na ženách štrukturálne prístupy. Tieto zdôrazňujú, že v dôsledku socializácie, naša spoločnosť žije v prostredí, v ktorom prevládajú *rodové stereotypy*. Násilie voči ženám, ku ktorému dochádza v rodinách je tak iba odrazom nerovnováhy medzi mužmi a ženami, ktorá ešte stále v spoločnosti vládne a to v rôznych oblastiach. Prirodzene, azda úplne najmarkantnejšie sú tieto znaky v oblasti ekonomickej, ľudsko-právnej či intímnej. Tieto negatívne trendy, ktoré u nás sústavnne prevládajú, sú pozostatkom minulých období, kedy sa v spoločnosti takéto usporiadanie a hierarchia prísne uplatňovali. V súčasnosti však ide o silne negatívne javy. Závislosť žien v oblasti politickej, ekonomickej či sociálnej automaticky vytvára priestor pre budovanie mocenského postavenia a mocenského monopolu mužského pohlavia. Takto sa v podstate vytvára priestor pre uplatňovanie starých zvyklostí, tradícií či usporiadania, ktoré bolo typické pre predošlé obdobia. Charakteristické vo všetkých prípadoch sú dôsledným triednym usporiadaním a rodovou nerovnosťou. Práve akceptovanie rodovej rovnosti medzi pohlaviami a vo všetkých oblastiach spoločenského života možno považovať za základ pre elimináciu násilia v rodine páchaného na ženách. Samozrejme, v mnohých prípadoch (v mnohých kultúrach a oblastiach) je domáce násilie voči ženám dôsledkom striktného náboženstva resp. väčšinovej viery. Typicky moslimské krajiny sa

⁸ POLÁK, P., TITLOVÁ, M.: Kompendium kriminológie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 51 a nasl.

⁹ ČERMÁK, I.: Agrese, identita a osobnosť. Brno: Psychologický ústav Akademie věd ČR; Tišnov: Sdružení SCAN, 2003, s. 19 a nasl.

¹⁰ MARVÁNOVÁ, VARGOVÁ, B., POKORNÁ D., TOUFAROVÁ, M.: Partnerské násilí. Praha: Linde, 2008, s. 41 a nasl.

považujú za tie, v ktorých náboženstvo, tradície a zvyky podporujú rodovú nerovnosť mužov a žien, resp. jednoznačne uprednostňujú a preferujú mužské pohlavie. Priznávajú mu nie len mocenský monopol, ale aj monopol rozhodovania, oprávnení, materiálny, finančný i vzdelanostný. K prezentácii rodovej nerovnosti sa často pridávajú aj médiá a formáty, ktoré prezentujú. Taktiež, najmä v oblasti intímnej, vzdelávacie inštitúcie prezentujú tradičný pohľad na úlohy muža a ženy vo vzťahu. Toto všetko napomáha existencii rodovej nerovnosti v našej spoločnosti, vo vzťahoch a celkovo v predstavách značnej časti obyvateľstva. Mužovi je pripisované dominantné postavenie, mocenský monopol, možnosť rozhodovať o chode rodiny, o finančných otázkach, čo prirodzene vedie k určitej diskriminácii ženského pohlavia. Už len samotné tieto fakty sa považujú za vážny zásah do práv žien. Jednoznačne však možno takúto povahu priznať násilným útokom, pre ktoré je rodová nerovnováha základom i zdrojom.¹¹

K ďalším príčinám resp. faktorom, ktoré napomáhajú vzniku násilia voči ženám v rodine, možno zaradiť tradičné nazeranie na mužské pohlavie ako také. Popri fyzickej dominancii, muž je prezentovaný ako ochranca, ako živiteľ rodiny, ako jej dominantný subjekt. V roly tradičného muža sa nepripúšťa žiadne osobné zlyhanie, či prejav osobnej slabosti. S týmto sú chlapi vychovávaní často od detského veku až do neskej puberty. Pritom ide o rovnaké ľudské bytosti ako opačné pohlavie. Rovnako aj muži prežívajú emócie, hoci ich nedávajú najavo, nakoľko to nepatrí k ich biologickej podstate. Emócie, výhry i prehry a sklamanie však prežívajú rovnakým spôsobom ako ženy. Presvedčenie, že muž musí byť silný, pevný v rozhodnutiach a v každom prípade úspešný, často vedie k vzniku rizikových faktorov domáceho násilia. Toto vo vzťahu k ženám vzniká ako určitá kompenzácia komplexov, fyzickej slabosti, psychickej nestabilite, labilité či bezmocnosti. Prejavy domáceho násilia (jednotlivé jeho formy) majú navonok prezentovať to, čo sa od muža očakáva a to, čo tomu – ktorému jedincovi v konkrétnom prípade chýba. Podľa výsledkov nemeckých prieskumov sa ukázalo, že zlyhanie, oproti štandardom, ktoré vyžaduje mužská úloha v spoločnosti, sa dá považovať za jednu z kľúčových príčin agresívneho správania sa v rodinách (voči ženám i deťom).¹² Agresívne a násilné správanie sa je určitou formou presadenia seba samého (muža či chlapca) v sociálnom prostredí. Odhliadnuc od toho, či násilné vzory správania sa mal muž zakódované od detstva, tento poznatok umožňuje zdôvodniť násilné správanie sa nie len voči ženám, ale aj voči deťom pri akomkoľvek mužskom jedincovi. Samozrejme, nie všetci muži sa násilne správajú, hoci potenciálne by tento nástroj presadenia seba samého mohli využívať. Tradične orientovaná socializácia pri mužoch vedie k ich chápaniu ako hlavy rodiny a žien ako matiek a manželiek. Prieskumy ukázali, že všetci jedinci, ktorí využívajú násilné modely správania sa, pochádzali z rodín a z prostredia, v ktorom sa uplatňovala typická deľba úloh, pozícií či rolí, tradičné vnímanie muža a ženy tak nebolo žiadnym spôsobom spochybnené. Muž sa veľmi ťažko dokáže zmieriť so zmenou svojej dominantnej pozície, v ktorej bol vychovávaný, v ktorej prežil celý svoj život a automaticky si túto pozíciu opätovne chce získať. Mocensky sa chce v novom prostredí presadiť a na tieto účely využíva násilné formy správania v rodine.¹³

Dostupné zdroje poukazujú na fakt, že mnohí jedinci mužského pohlavia, ktorí sa násilne v rodinách správajú, žili a boli vychovávaní v prostredí, v ktorom prevládala extrémna patriarchálna štruktúra¹⁴. Pre mužov, ktorí boli vychovaní v tomto systéme, je absolútne

¹¹ EGGER, R. : Násilie voči ženám v intímnych vzťahoch. Záznam z workshopu, In: Násilie II – tematické číslo Aspektu č. 1/1999, s. 114

¹² BENTOVIN, A.: Týraní a sexuální zneužívání v rodinách. Praha: Grada publishing, 1998, s. 37

¹³ SPURNÝ, J.: Psychologie násilí : o psychologické podstatě násilí, jeho projevech a způsobech psychologické obrany proti němu. Praha: Eurounion, 1996, s. 51 a nasl.

¹⁴ CABANOVÁ, V.: Kontext rodiny a společnosti v čase globalizace, alebo prečo potrebujeme zachovať tradičnú

prirodené ich dominantné postavenie. Spôsob ich správania je vlastnícky, rozmýšľanie mocenské. Pre takýchto mužov je násilie voči ženám a deťom prirodzeným nástrojom zabezpečovania poslušnosti a riadneho chodu domácnosti. Domáce násilie je reakciou na neplnenie si povinností žien či detí tak alebo v takom rozsahu, ako to vyhovuje mužovým predstavám. Takéto zakorenenie násilného správania sa z pohľadu výskytu domáceho násillia v neskorších obdobiach je vysoko rizikové a skoro vždy ústi do domáceho násillia.

Domáce násilie vo vzťahu k deťom je v mnohých prípadoch veľmi podobné s násillím páchaným na ženách. Ide o prejav dominantnej, mocenskej a autoritatívnej pozície muža v rodine resp. v domácnosti. Je to určitý nástroj vynucovania poslušnosti a presadzovania sa muža ako takého. Tak ako v minulých obdobiach, o výchove a vzdelaní detí rozhodoval muž, tak už pred niekoľkými tisícami rokov to bol muž, ktorý rozhodoval o ich fyzickej existencii. Rovnako tak v Starom Ríme sa presadzovalo mužské potomstvo na úkor ženského. Novonarodené dievčatá boli hneď po pôrode vraždené, pretože neboli pre otca prínosné. Práve naopak, spájali sa s nimi ďalšie náklady a tak bolo aj ekonomicky menej výhodné mať dievča ako chlapca. Vnímanie takto dôležitej pozície muža v našej spoločnosti aj v súčasnosti pretrváva. Často je práve toto tradičné postavenie dôvodom týrania detí. V neposlednom rade je to nástroj vynucovania sa poslušnosti a nástroj výchovy detí v rodinách, ktorý prirodzene nie je prijateľný a ani akceptovateľný. Zanedbávanie ako forma násillia na deťoch je prejavom určitej benevolencie voči vlastným deťom, určitá forma týrania, ako výchovná metóda – potrestanie dieťaťa a taktiež napovedá o nezáujme o dieťa. Takéto formy týrania využívajú najmä rodičia (matky i otcovia samostatne, alebo aj spoločne), ktorí deti nechceli alebo k nim nemajú pozitívny vzťah. Týranie detí však môže byť aj reakciou na ich neovládateľnosť, neovládanie výchovy a to, že rodičia nie sú už schopní zvládať deti, ktoré sú hyperaktívne, veľmi temperamentné či živé. Násilie voči nim tak môže mať pre rodiča výchovný charakter, no môže byť aj vrcholom dlhodobo sa hromadiaceho napätia a stresu, ktorý často výchova detí a jej neovládanie spôsobuje.

Pokiaľ ide o mužov ako obeť domáceho násillia, spravidla nejde o fyzické formy, ale o psychické násilie, ekonomickú či sociálnu kontrolu. Do určitej miery možno tento, hoci netradičný, no reálny jav pripisovať miere emancipácie žien a jej nesprávne vnímaniu. V mnohých smeroch chcú byť ženy sebestačné, chcú byť nezávislé a odchyľujú sa tak od vnímania žien ako jemného a nežného pohlavia. Stávajú sa dominantnými v rodine, v majetkových či finančných vzťahoch a takto chcú o daných otázkach rozhodovať aj vo svojom súkromí. Nezriedkavo z tohto dôvodu vznikajú niektoré druhy domáceho násillia voči mužom. Za jednu z príčin sa považuje aj záujem žien na pomste opačnému pohlaviu. Vo väčšine prípadov ide o ženy, ktoré boli obeťou klasického stereotypného vnímania úlohy žien v pôvodnej rodine alebo sa obeťami násillia stali ako deti. Zakorenená nenávisť voči mužskému pohlaviu, ktorá je v tomto prípade psychickým problémom, vedie ženy k mocenskému a dominantnému manipulovaniu s nimi. Veľmi zákerné a spravidla pomstou či záujmom ublížiť mužom alebo konkrétnemu z nich, sú motivované psychické formy domáceho násillia – urážanie, zosmiešňovanie, podceňovanie, poukazovanie na slabosti muža, na jeho nízky príjem či na neschopnosť zabezpečiť rodinu. Snaha o dokonalosť, o dosiahnutie totálnej harmónie, poriadku či bezproblémového fungovania vedú perfekcionalistky k takto orientovanému psychickému či ekonomickému a sociálnemu násilliu. Veľmi ojedinele sa stretávame s fyzickým násillím, keďže ženy vo väčšine prípadov fyzicky mužov neprevyšujú. Rovnako aj tento jav je motivovaný alebo záujmom o dominanciu vo vzťahu, o riadenie domácnosti alebo záujmom pomstiť sa mužom či konkrétnemu z nich.¹⁵

rodinu. In: Rodina a škola, roč. 54, 3/2006, s. 25 a nasl.

¹⁵ CABANOVÁ, V.: Kontext rodiny a spoločnosti v čase globalizácie, alebo prečo potrebujeme zachovať tradičnú

Špecifickou kategóriou obetí domáceho násilia sú seniori. Domáce násilie majú často tendenciu prehliadať, trpia ho aj napriek často sa opakujúcim útokom. Niektorí z nich nie sú schopní riešiť tento problém vzhľadom na svoju fyzickú a psychickú kondíciu. Mnohí seniori však o ňom vôbec nehovoria a neriešia ho, hoci je to v ich silách. Sú vďační za každú pozornosť, za každý prejav záujmu zo strany agresora, prípadne sami seba vnímajú ako príťaž, takže násilie sa rozhodnú akceptovať. V neposlednom rade sa niekedy obávajú hanby a majú pocity zlyhania z výchovy agresorov, no napriek tomu ide často o jediných príbuzných, ktorých majú, takže vzťahy neprerušia a domáce násilie ani neriešia. Príčiny domáceho násilia na senioroch sú rôzne – od stresových až po finančné či majetkové. Za rizikové faktory na strane seniorov sa považuje najmä:¹⁶

- vysoký vek,
- fyzická nevládnosť,
- typické ochorenia charakteristické pre vysoký vek, vážnejšie ochorenia spájajúce sa s opotrebovaním organizmu,
- psychické ochorenia,
- potreba starostlivosti o seniora, jeho odkázanosť,
- finančne náročná liečba,
- kvalitné majetkové a finančné zázemie a iné.

Záver:

Starostlivosť o seniorov rovnako ako o osoby zdravotne znevýhodnené nie je jednoduchá a často si vyžaduje určitú odbornú kvalifikáciu alebo časté návštevy lekárov. Agresor spravidla už má svoju rodinu a svoj vlastný svet, v ktorom chce a musí určitým spôsobom fungovať, takže starostlivosť o seniora sa stáva pre neho finančne, časovo a po všetkých stránkach náročná. Senior sa z pohľadu agresora stáva príťažou, ktorá ho vyčerpáva, nemôže sa venovať tomu, čomu by sa chcel (svojej práci, svojej rodine, záujmom), čo vedie k pocitom bezmocnosti, únavy, často hnevu a vyčerpania. V niektorých prípadoch dochádza aj k pocitom bezmocnosti u agresora, ak starostlivosť nevie zabezpečiť tak, ako by bolo potrebné, seniora nevedome zanedbáva a tak mu určitým spôsobom ubližuje. Všetky tieto pocity – frustrácia, ktorá je nimi spôsobená, je významný rizikový faktor. Ide často o základ, na ktorom sa začínajú objavovať určité formy domáceho násilia. Spravidla ide o fyzické útoky, psychické týranie alebo o zanedbávanie seniorov. Vo veľmi podobnej situácii sa pritom nachádzajú aj osoby zdravotne postihnuté. Zarážajúce je, že obeťami násilia sa seniori stávajú aj z majetkových či finančných dôvodov. Spravidla je v tomto prípade agresorom dieťa či vnuk, ktorí takýmto spôsobom získavajú značnú časť alebo celý dôchodok seniora. Nezriedkavo sa intenzívne agresor zaujíma aj o iný majetok seniora (spravidla rôzne nehnuteľnosti či cenné hnutelnosti). Násilné správanie sa detí tiež môže byť motivované odkázaním alebo prepisom vlastníckeho práva k nehnuteľnosti, či záujmom donútiť seniora opustiť svoje pôvodné bývanie (spoločný dom, či byt) a uchýliť sa do domova seniorov.

Zoznam použitej literatúry:

BENTOVIN, A.: Týraní a sexuální zneužívání v rodinách. Praha: Grada publishing, 1998.

rodinu. In: Rodina a škola, roč. 54, 3/2006, s. 25 a nasl.

¹⁶ TITLOVÁ, M.: Seniori ako obeť domáceho násilia. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Košické dni trestného práva, Košice, 2018, s. 4 a nasl.

CABANOVÁ, V.: Kontext rodiny a spoločnosti v čase globalizácie, alebo prečo potrebujeme zachovať tradičnú rodinu. In: Rodina a škola, roč. 54, 3/2006.

ČERMÁK, I.: Agrese, identita a osobnosť. Brno: Psychologický ústav Akadémie vied ČR; Tišnov: Sdruženie SCAN, 2003.

EGGER, R. : Násilie voči ženám v intímnych vzťahoch. Záznam z workshopu, In: Násilie II – tematické číslo Aspektu č. 1/1999.

GJURIČOVÁ, Š., KOCOURKOVÁ, J., KOUTEK, J.: Podoby násilí v rodině. Praha: Vyšehrad, 2000.

HOLCR, K., a kol.: Kriminológia. Bratislava: IURA EDITION, 2008.

MARVÁNOVÁ, VARGOVÁ, B., POKORNÁ D., TOUFAROVÁ, M.: Partnerské násilí. Praha: Linde, 2008.

POLÁK, P., TITTLOVÁ, M.: Kompendium kriminológie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018.

POLÁK, P., TITTLOVÁ, M.: Aktuálne možnosti riešenia domáceho násilia. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, FP PEVŠ, 2018.

SPURNÝ, J.: Psychologie násilí : o psychologické podstatě násilí, jeho projevech a způsobech psychologické obrany proti němu. Praha: Eurounion, 1996.

TITTLOVÁ, M.: Seniori ako obeť domáceho násilia. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie Košické dni trestného práva, Košice, 2018.

Kontaktné údaje:

Mgr. Peter Majtán

Ústav verejného práva FP PEVŠ

Tomášikova 20

821 02 Bratislava

majtanp@gmail.com

KRIMINOLOGICKÁ CHARAKTERISTIKA HOMICÍDIÍ

Criminological Characteristics of Homicides

Lenka Nižníková

Ústav verejného práva, Fakulty práva PEVŠ

Abstrakt: Homicídiá, teda vraždy, predstavujú ústredný pojem násilnej kriminality. Táto sa vykladá ako jadro osobitnej časti kriminológie s ohľadom na charakter útokov, ktoré sú jej podstatou a vzhľadom na osobitné fenomenologické podoby. Nepochybne k tým najzávažnejším je možné zaradiť aktívne alebo pasívne útoky nasmerované voči ľudskému životu. Naša spoločnosť je vo vzťahu k nim vysoko citlivá, keďže tieto protiprávne konania sa dotýkajú tých najdôležitejších ľudských hodnôt a to ľudského života. Kým trestnoprávna úprava sa zameriava viac na formálne znaky týchto protiprávných konaní, kriminologická charakteristika je o niečo rozsiahlejšia, širšia, umožňuje poznávať širšie súvislosti týchto trestných činov. Opiera sa o trestnoprávne východiská, ale hranice tohto formálneho chápania opúšťa a umožňuje poznávať aj ďalšie súvislosti, napríklad príčiny, faktory, rôzne podoby, ktoré môžu homicídiá nadobúdať. Predkladaná štúdia sa zameriava na kriminologickú stránku a na kriminologickú charakteristiku týchto trestných činov.

Abstract: Homicides, murders, are a central concept of violent crime. This is interpreted as the core of a particular part of criminology with regard to the nature of the attacks, which are its essence and in view of the specific phenomenological forms. Undoubtedly, the most serious of these are active or passive attacks aimed at human life. Our company is highly sensitive to them, as these unlawful actions affect the most important human values and that of human life. While criminalization focuses more on the formalities of these unlawful actions, the criminological characteristic is somewhat wider, broader, allowing for a wider understanding of these crimes. It is based on criminal law but leaves the boundary of this formal understanding and permits to identify other contexts, such as the causes, factors, and the various forms that the homicide can acquire. The presented study focuses on the criminological aspect and the criminological characteristics of these crimes.

Kľúčové slová: násilná kriminalita, homicídiá, kriminologická charakteristika, trestnoprávny postih, formy a druhy.

Key Words: violent crime, homicides, criminological characteristics, criminal punishment, forms and types.

Úvod

Vraždy predstavujú najzávažnejšie trestné činy, ktoré je možné zaradiť pod pojem násilnej kriminality. Nepodceňujúc závažnosť iných trestných činov subsumovateľných pod iné druhy kriminalít možno uviesť, že ide o najzávažnejší trestný čin všeobecne. Prirodzene, v mnohom je to otázka uhla pohľadu a hlavne ujmy, ktorú pociťujú poškodení resp. obeť trestnej činnosti. Ľudský život je však spoločensky tou najdôležitejšou hodnotou, na ktorej ochrane má záujem spoločnosť ako taká. Aj z toho dôvodu ide o skupinu trestných činov, ktoré sú zaradené hneď v úvodných hlavách osobitnej časti Trestného zákona (zákon č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov, ďalej len „TZ“ alebo „Trestný zákon“).

Je to hlavne z dôvodu, že ich podstata je nasmerovaná voči ľudskému životu, ktorý predstavuje najdôležitejšiu hodnotu, na ktorej prvoradej ochrane sa zhoduje celá spoločnosť. Aj preto sú tieto trestné činy zo strany verejnosti veľmi citlivo vnímané a to aj vzhľadom na

ich sústavne narastajúci počet a stále brutálnejší a chladnokrvnejší spôsob spáchania.¹ Aj napriek tomu však štatistické údaje jednoznačne preukazujú, že ide o jeden z pomerne málo frekventovaných trestných činov. Z pohľadu kriminológie platí, že vo svojej podstate ide o veľmi rôznorodé trestné činy, ktorých motivácia môže byť rozmanitá. V závislosti od toho je veľmi náročné určiť aj typické osobnostné črty páchatel'ov týchto trestných činov.

Trestnoprávny pohľad

Z pohľadu trestného práva ich podstata spočíva v úmyselnom usmrtení inej, pred tým živej fyzickej osoby. Relevantné trestnoprávne ustanovenia je v tomto prípade možno hľadať v ustanoveniach I. hlavy osobitnej časti TZ. Konkrétne je možné spomenúť trestný čin úkladnej vraždy (§ 144 TZ) a trestný čin vraždy (§ 145), ktoré sú zaradené do I. dielu I. hlavy, keďže ide o poruchové trestné činy. Ich podstata spočíva v tom, že pre naplnenie týchto skutkových podstát sa vyžaduje spôsobenie poruchového následku a to v príčinnej súvislosti s konaním (konaním či opomenutím konania) páchatel'a. Za poruchový následok sa prirodzene považuje usmrtenie inej fyzickej osoby, ktorá bola pred tým živá. V oboch prípadoch ide o úmyselný trestný čin (subjektívna stránka skutkovej podstaty). Zároveň však možno uviesť, že toto je tiež tá stránka skutkovej podstaty, ktorou sa uvedené dva trestné činy odlišujú. Zatiaľ čo pri trestnom čine vraždy postačuje úmysel páchatel'a smerujúci k usmrteniu inej živej fyzickej osoby, v prípade trestného činu úkladnej vraždy vystupuje aj vopred uvážená pohnútk a aj na tú sa musí úmysel páchatel'a vzťahovať. Ide po čisto trestnoprávny pojem, pričom predstavuje „vopred sformulované rozhodnutie usmrtiť iného, ktoré pretrváva počas dlhšieho časového obdobia pred usmrtením človeka.“² Ide teda o takú pohnútku, ktorá musí vo vedomí páchatel'a existovať určitý čas pred spáchaním trestného činu a ovplyvňuje jeho činnosť. Táto je v súlade s ňou zameraná na spáchanie trestného činu, na prípravu podmienok, nástrojov a tiež na ďalšie okolnosti samotného skutku. V zásade to znamená, že akákoľvek príprava na trestný čin vraždy je považovaná za takúto vopred uváženu pohnútku.³

V oboch prípadoch, pri trestnom čine vraždy aj úkladnej vraždy platí, že trestného činu sa môže dopustiť ktokoľvek, čiže akákoľvek trestne zodpovedná fyzická osoba. V prípade osôb, ktoré nie sú trestne zodpovedné z dôvodu nepričetnosti je možné uložiť primerané ochranné opatrenie, ktoré je vyhradené aj pre páchatel'ov činov inak trestných. V prípade, že by sa tohto trestného činu dopustila osoba, ktorá nie je trestne zodpovedá, z dôvodu absencie veku, jej trestnoprávny postih nie je možný. Určitou výnimkou je ustanovenie § 105 TZ, ktoré aj maloletým osobám, ktoré sa dopustia závažných trestných činov uložiť ochranné opatrenie – ochranné liečenie, avšak iba v občianskom súdnom konaní, čiže v žiadnom prípade nie v konaní trestnoprávnom.

Konanie páchatel'a, teda objektívna stránka trestného činu spočíva v tom, že páchatel' úmyselne usmrtí inú fyzickú osobu, ktorá však bola pred tým živá. Ak by páchatel' svoje konanie namieril voči fyzickej osobe, ktorá pred jeho útokom živá nebola, išlo by zo strany páchatel'a o pokus trestného činu na absolútne nespôsobilom predmete útoku. Hmotným predmetom útoku týchto trestných činov je teda výhradne fyzická osoba, ktorá však pred útokom bola živá. Neprihliada sa a ani prihliadať nie je možné na jej zdravotný stav, vek a ani

¹ ŠTEFANKOVÁ, S.: Kriminologické aspekty trestného činu vraždy. In Naděje právní vědy, zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie, Býkov, 2006. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2006, s. 507

² IVOR, J. a kol.: Trestné právo hmotné. Osobitná časť. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2010, s. 32

³ Tamtiež, s. 33

na iné rozlišovacie kritériá. Vyššie popísané konanie páchatel'a je pokryté taktiež jeho úmyslom spôsobiť poruchový následok na hmotnom predmete útoku. Dôležité však je, že z hľadiska foriem konania môže ísť nie len o konanie v pravom zmysle slova, ale aj opomenutie konania, na ktoré bol však páchatel' z určitého titulu (právna úprava, zmluva, pracovné povinnosti a iné) povinný. Typickým príkladom úmyselného usmrtenia inej fyzickej osoby opomenutím konania je nepodanie životne dôležitých liekov pacientovi zo strany lekára či zdravotnej sestry. Vzhľadom na skutočnosť, že v našich podmienkach nie je eutanázia zatiaľ právne legalizovaná (nie je dovoľená), takéto konanie napĺňa skutkovú podstatu trestného činu vraždy resp. úkladnej vraždy.

Za privilegovanú skutkovú podstatu sa vo vzťahu k trestnému činu vraždy považuje trestný čin vraždy novonarodeného dieťaťa matkou (§ 146 TZ). Aj v tomto prípade ide o vraždu tak, ako je uvedené v samotnom názve tohto trestného činu. K tejto podstate však pristupujú aj ďalšie špeciálne znaky a okolnosti. V ich dôsledku je konanie páchatel'a menej prísne postihované a v porovnaní s trestným činom vraždy aj určitým spôsobom menej závažné. Rovnako, ako pri predošlých dvoch skutkových podstatách, aj v tomto prípade je predmetom ochrany ľudský život proti poruchovému následku, ktorým je usmrtenie. Páchatel'om však v tomto prípade môže byť výhradne matka tohto novo narodeného dieťaťa, čiže ide o individuálny subjekt. V tejto skutkovej podstate sú pritom obsiahnuté aj fakultatívne znaky, ktorým je čas spáchania trestného činu a hmotný predmet útoku. Matka sa tohto trestného činu totiž dopustí počas pôrodu alebo bezprostredne po ňom. Hmotným predmetom útoku môže byť iba novonarodené dieťa tejto matky. Ním sa rozumie každé dieťa od momentu začatia pôrodu, hoci by ešte telo matky úplne neopustilo alebo by nebolo od jej tela úplne oddelené. Vyžaduje sa však, aby sa toto dieťa narodilo živé resp. aby bolo životaschopné aspoň na krátky čas po pôrode. V prípade, ak by sa dieťa narodilo mŕtve, jeho úmyselné usmrtenie samozrejme nie je možné. Konanie matky (objektívna stránka trestného činu) spočíva v usmrtení novonarodeného dieťaťa a to z hľadiska subjektívnej stránky úmyselne. Konanie matky je však podstatne menej intenzívne postihované a to práve z dôvodu, že počas pôrodu alebo bezprostredne po ňom predstavujú špecifické obdobia z pohľadu rodičky a matky. Silné pôrodné bolesti, vplyv utišujúcich liekov, strata množstva krvi alebo viaceré psychické okolnosti môžu na jej strane totiž spôsobiť stav rozrušenia. Tento stav nie je možné časovo žiadnym spôsobom exaktne vymedziť, nakoľko je veľmi individuálny. Môže trvať od niekoľkých hodín po pôrode až do niekoľkých dní či týždňov. To, či vôbec a ak áno, tak ako dlho tento stav u konkrétnej matky trval je predmetom znaleckého skúmania. Vzhľadom na skutočnosť, že ide o vyšetovanie duševného stavu, je potrebné pribrať na účely podania znaleckých posudkov dvoch znalcov a to z obdoby psychiatrie a tiež aj z odboru pôrodníctva.⁴

Kriminologická charakteristika homicídií

Zatiaľ čo trestnoprávna teória priamo (v ustanoveniach I. hlavy osobitnej časti TZ) rozlišuje iba určité druhy vrážd, kriminologická teória ich člení a klasifikuje podstatne rozsiahlejšie. Pre posledné obdobia je však charakteristické, že dochádza k zmenám nie len v štruktúre, ale aj v motivácií vrážd. V porovnaní s predošlými obdobiami aj v súčasnosti stále pretrvávajú vraždy, ktoré vyplývajú z medziľudských konfliktných vzťahov, zo žiarlivosti, pomsti alebo dokonca i z nenávisťi. Stále častejšie sa však objavujú vraždy lúpežné, drogové a dokonca predstavujú častý spôsob vybavovania si účtov medzi skupinami a v rámci organizovaného zločinu. Popri tom sa podstatne častejšie objavujú nájomné vraždy, pri

⁴ ČENTĚŠ, J. a kol.: Trestný zákon s komentárom. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 367 a nasl.

ktorých objednávateľ využíva moderné komunikačné prostriedky a objednáva vraždu prostredníctvom zahraničných páchatel'ov. Títo veľmi rýchlo po vykonaní vraždy opúšťajú naše územie, často až do tretích krajín, ktoré nie sú členmi EÚ a to výrazne komplikuje činnosť orgánov činných v trestnom konaní pri odhaľovaní a vyšetrowaní trestnej činnosti tohto druhu.

Prostredníctvom skutkových podstat trestných činov úkladnej vraždy (§ 144 TZ), vraždy (§ 145) je možné postihovať veľmi širokú škálu kriminálnych agresívnych foriem konania. Môže ísť nie len o útoky v rámci domáceho násillia, o útoky sexuálne motivované, cez nájomné vraždy až po útoky, ktorých motívom je fyzická likvidácia jedinca. Práve množstvo a rozmanitosť typov a druhov vrážd viedli k teoretickej (kriminologickej) aj praktickej (kriminalistickej) kategorizácii tohto trestného činu.⁵ Typovo najnebezpečnejšie sú tie vraždy, pre ktoré je typické, že sú určitým prostriedkom na dosahovanie iných cieľov. Najčastejšie ide o získavanie majetkového prospechu, o sexuálne uspokojenie sa páchatel'a či s cieľom vyhnúť sa trestnej zodpovednosti. Vzhľadom na to je aj útok páchatel'a zameraný na určitý, presne vymedzený okruh osôb – majetné osoby, sexuálne príťažlivé objekty a podobne. Z toho teda vyplýva, že potenciálne ohrozenými sú iba určité väčšie či menšie skupiny osôb, teda podstatne menší okruh osôb.

Kategorizácii sa venovalo veľké množstvo nie len domácich, ale aj zahraničných autorov. Dostupné sú viaceré klasifikácie vrážd, ktoré sa odlišujú v závislosti od jednotlivých autorov. V kriminologickej teórii je veľmi rozšírené členenie vrážd podľa Revitcha a Schlessingera. Títo autori rozlišujú vraždy (homicídiá):⁶

- a.) sociogénne (environmentálne),
- b.) situačné,
- c.) impulzívne
- d.) katatymické a
- e.) kompulzívne.

Pre *sociogénne vraždy* je typické, že páchatelia sa ich dopúšťajú pod vplyvom určitým stimulov. Za stimuly je v súvislosti s nimi možné považovať obdobia, kedy v spoločnosti nefungujú základné princípy a pravidlá, keď došlo k ich zrúteniu sa (obdobie anómie), najrôznejšie sociálne tlaky či pokles spoločenským hodnôt a autorít. Na rozdiel od tohto sú *situačné vraždy* páchané ako konkrétne reakcie na vznik stresovej situácie, ktorú osobnosť v danom momente nevie iným spôsobom zvládať. Pre *impulzívne vraždy* nie je rozhodujúca ani tak provokácia, ako impulzívny charakter resp. osobnosť. Ide teda o určitú osobnostnú črtu na strane páchatel'a, ktorá vyúsťuje do tohto typu vraždy. S *katatymickými vraždami* sa stretávame najčastejšie u páchatel'ov, ktorí sú silne ideovo založený resp. spôsobu ich života a aj spôsobu správania sa dominujú určité vzory, určité hodnoty. V ich mene alebo s cieľom ich dosahovania páchatel' vraždí. Charakteristické je, že pri tomto type vrážd sa vyskytujú spravidla náhodné obeť alebo symbolické. Pre poslednú uvedenú skupinu vrážd – pre vraždy kompulzívne platí, že ich základom sú vnútorné psychologické zdroje páchatel'a. Obete sú v absolútnej väčšine prípadov náhodné.

V literatúre sa však stretávame aj s inými klasifikáciami vrážd, či už ide o členenia všeobecnejšie alebo podrobnejšie. Napríklad Zapletal uvádza členenie vrážd (homicídií) podľa toho, aký motív pri nich dominoval a to na⁷:

⁵ KUCHTA, J., Výlková, H. a kol.: Základy kriminologie a trestní politiky. Praha: C.H.BECK, Beckovy medzioborové učebnice, 2005, s. 388

⁶ POLÁK, P., TITTOVÁ, M.: Kompendium kriminologie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 41 a nasl.

⁷ ZAPLETAL, J.: Úmyslná usmrcení. Praha: VÚK, 1980, č. 5, s. 28 a nasl.

- 1.) vraždy motivované žiarlivosťou,
- 2.) vraždy, ktorých motívom je nenávisť a pomsta,
- 3.) vraždy smerujúce k tomu, aby sa páchatel' vyhol trestnej zodpovednosti za iný svoj spáchaný trestný čin,
- 4.) vraždy, ktorých motív je sexuálny,
- 5.) vraždy smerujúce k odstráneniu nepohodlných osôb a
- 6.) vraždy ostatné.

Popri tomto, kriminologickom, členení je možné uviesť aj členenie, ktoré je relevantné z pohľadu kriminalistiky. V kriminalistickej literatúre sa tiež často stretávame s členením vražd na vraždy:⁸

- 1.) zisťné (lúpežné),
- 2.) krytie, ktorých cieľom je zakrytie inej trestnej činnosti a vyhnutie sa tak trestnej zodpovednosti a vôbec odhaleniu trestného činu,
- 3.) protispoločenské resp. teroristické,
- 4.) sexuálne motivované
- 5.) spáchané v afekte, ako dôsledok emotívneho konfliktu a
- 6.) z útrpnosti.

Toto členenie je však do značnej miery rámcové a iba veľmi málo podrobné pre teoretické i praktické potreby. Podstatne rozsiahlejšie členenie nachádzame v zahraničnej literatúre, konkrétne u Douglasa a kolektívu. Vraždy podľa ich názoru je možné členiť do štyroch základných skupín, ktoré sa ďalej podrobne klasifikujú. Konkrétne rozlišujú:⁹

- 1.) vraždy ako kriminálne podnikanie -
 - a.) zmluvná vražda,
 - b.) vražda, ktorá je motivovaná gangom,
 - c.) vražda spáchaná v kriminálnom súbahu,
 - d.) vraždy, ku ktorej dôjde pri únose,
 - e.) vraždy, ktorej cieľom je podporovanie obchodnej produkcie,
 - f.) vraždy motivované drogovou,
 - g.) vraždy, ktoré sú spáchané preto, aby páchatel' získal dedičstvo po pozostalom alebo poistné plnenie z dôvodu vzniku poistnej udalosti,
 - h.) vraždy, ktoré sú sprievodným javom inej závažnej trestnej činnosti.
- 2.) vraždy, ku ktorým vedú osobné dôvody -
 - a.) vraždy, ktoré sú motivované predstavami páchatel'a o romantickom vzťahu, o láske a o harmonickom vzťahu s obeťou,
 - b.) vraždy domáce, ktoré sú alebo spontánne alebo môžu byť zinscenované,
 - c.) vraždy prameniace z konfliktov (sporov, nezhôd),
 - d.) vraždy, ktorých cieľom je pomstiť sa,
 - e.) vraždy najrôznejších autorít,
 - f.) vraždy, pri ktorých absentuje špecifický motív (teda sú motivované nešpecificky),
 - g.) vraždy s extrémistickým pozadím (tu možno uviesť extrémizmus politický, náboženský a tiež ekonomicko-sociálny)
 - h.) vraždy, ktoré páchatel' spácha zo súciny,

⁸ ZELENKA, P.: Trestný čin vraždy vo svetle noviel z rokov 1990 a 1995. In Trestní právo, č. 5/1998, s. 8

⁹ DOUGLAS, J.E. a kol.: Crime Classification Manual. A Standard System for Investigating and Classifying Violent Crimes. San Francisco: Jossey-Bass, 1997, s. 14 až 1641

- i.) vraždy spáchané z hrdinstva
 - j.) vraždy v prípade rukojemníkov.
- 3.) vraždy sexuálne –
- a.) vražda, ktorá je spáchaná psychicky organizovaným páchatel'om, (tzv. organizovaná sexuálna vražda),
 - b.) vražda spáchaná psychicky neorganizovaným páchatel'om, teda tzv. dezorganizovaná sexuálna vražda,
 - c.) vraždy, pri ktorých sa prvky organizovanosti a dezorganizovanosti kombinujú,
 - d.) vraždy sexuálne sadistické.
- 4.) vraždy, ku ktorým vedú dôvody skupinové –
- a.) vraždy kultového charakteru,
 - b.) vraždy s charakterom extrémistickým (páchané sú či už polovojenskou skupinou alebo voči rukojemníkom),
 - c.) vraždy, ktoré smerujú k vyvolaniu skupinového vzrušenia.

Pri väčšine uvedených klasifikácií je pritom vidieť, že vychádzajú z kriminálne relevantného správania sa páchatel'a, ktoré je možné postihnúť trestnoprávnymi prostriedkami. Nezohľadňujú síce podstatne menej početnú, no aj napriek tomu veľmi významnú skupinu prípadov, kedy sa takéhoto konania (úmyselného usmrtenia iného) dopúšťajú osoby trestne nezodpovedné. Táto trestná nezodpovednosť sa pritom opiera o nepríčetnosť osoby. Na základe tohto je možné doplniť vyššie uvedené členenia na vraždy, ktoré sú psychotické a vraždy nepsychotické. Za *psychotické vraždy* je potrebné považovať tie, pre ktoré je, na rozdiel od nepsychotických vrážd, typická surovosť a brutalita. Páchatel' napríklad využíva nadmerné násilie voči obeti, prípadne využíva aj viaceré nástroje ako sekery, mačety či nože. Je pre ne tiež typický blízky vzťah obete a páchatel'a, čiže obete v týchto prípadoch vraha dobre poznajú. Páchatel' má často záujem chrániť obet' pred okolitým nebezpečným svetom a to tým najhorším spôsobom. Celkovo tieto druhy vrážd sú motivované veľmi bizardne. Heretik pritom uvádza, že veľmi často v tomto prípade ako páchatelia prevažovali osoby ženského pohlavia.¹⁰

Klasifikácie vrážd sa tiež dotýkajú aj viacnásobných resp. mnohopočetných vraždy, ktorých sa dopustil jeden jediný páchatel'. Ich podrobnému členeniu sa venuje nie len česká kriminologická literatúra, ale aj viaceré angloamerické pramene. Mnohonásobné resp. viacnásobné vraždy je tiež možné členiť na základe časových intencií na vraždy:¹¹

- a.) *masové* – páchatel' v tomto prípade zabíja na jednom mieste, v rovnakom čase a pri jednej príležitosti, pričom jeho obeťami sa stávajú aspoň tri osoby, pričom emocionálne vzrušenie je u páchatel'a stále prítomné,
- b.) *sériové* – týchto sa páchatel' dopustí postupne, nasledujúc za sebou počas doby presahujúcej 30 dní. Aj v tomto prípade páchatel' úmyselné usmrť aspoň 3 osoby, no jeho konanie sa nerealizuje na rovnakom mieste, ale na mieste rôznom a teda aj v odlišných časových intenciách. Zatiaľ čo pri predošlom type viacnásobných vrážd ostáva páchatel'a stále v emocionálnom tranze, v tomto prípade sa medzi jednotlivými vraždami citovo upokojí,

¹⁰ HERETIK, A.: Extrémna agresia I. Forezná psychológia vraždy. Nové Zámky: Psychoprof, s.r.o., 1999, s. 136

¹¹ KUČHTA, J., VÝLKOVÁ, H. a kol.: Základy kriminologie a trestní politiky. Praha: C.H.BECK, Beckovy medzioborové učebnice, 2005, s. 391

- c.) *záchvatové* – sú typické tým, že predstavujú sprievodný jav inej trestnej činnosti, typicky lúpeží. Páchateľ v tomto prípade taktiež úmyselné usmrtí aspoň 3 osoby, pričom tak urobí v časovom rozpätí 30 dní. V podstate je možné tento typ označiť ako kombináciu predošlých dvoch, lebo páchatel' sa trestnej činnosti dopúšťa na rôznych miestach a medzi jednotlivými útokmi nedochádza k jeho upokojeniu sa.

Ako som už vyššie uviedla, angloamerická literatúra navyše rozlišuje aj niekoľko typov sériových vražd (teda vo vzťahu k druhému z uvedených druhov vražd). Páchateľ teda usmrtí v tomto prípade minimálne tri a viac osôb v dobe dlhšej ako je 30 dní. V tejto súvislosti sa v literatúre uvádzajú tieto štyri základné typy sériových vražd:¹²

- a.) *sériové vraždy vizionárske,*
- b.) *misionárske,*
- c.) *hegedonistické a*
- d.) *typ sériových vražd, ktorý je zameraný na ovládanie a na moc.*

Vizionársky typ je charakteristický tým, že páchatel' sa vražd dopúšťa pod veľmi intenzívnymi sluchovými halucináciami, ktoré nedokáže odlišovať od bežného sveta. Celkovo kontakt páchatel'a s realitou je veľmi silne narušený tak, že páchatel'a je možné označiť za psychopatického. Z pohľadu obetí treba uviesť, že nie sú žiadnym spôsobom vopred špecifikované a jeho konanie je nie motivované ani sexuálne. Obete sú vo väčšine prípadov náhodné, ktoré sa v rovnakom čase vyskytli na rovnakom mieste ako páchatel'. To býva často jediným spojovacím článkom medzi ním a obeťou. Vzhľadom na miesto činu možno uviesť, že toto býva dezorganizované.

Misionársky typ je typický tým, že psychotické reakcie sa pri ňom neprejavujú navonok, no vnútorne páchatel' pociťuje neodolateľnú potrebu odstrániť všetko, čo je podľa jeho názoru nežiaduce, abnormálne či škodlivé. Podľa toho sú vyberané aj obete – teda osoby, ktoré je potrebné odstrániť, ktoré si nezasluhujú žiť a podobne. Páchateľ sa často orientuje na určitú skupinu osôb, či už na základe sexuálnej orientácie, na základe rasy, farby pleti alebo spôsobu života či druhu vykonávanej práce. Ani v tomto prípade však konanie nie je motivované sexuálne. Miesto činu je v tomto prípade organizované.

Hegedonistický typ sériových vražd je motivovaný vzrušením, ktoré páchatel'ovi prináša agresívne konanie a správanie sa. V rámci tohto typu vražd sa vyskytujú tri rôzne typy páchatel'ov a podľa toho možno klasifikovať aj ich konanie. Páchateľ hľadajúci sexuálne uspokojenie je typom páchatel'a, ktorý sa sériovej vraždy dopúšťa iba preto, že usmrcovanie osôb mu prináša sexuálne uspokojenie. Druhý typ vraha, ktorý vyhľadáva vzrušenie je páchatel', ktorého samotný proces vraždenia vzrušuje, priťahuje a preto vyhľadáva také situácie, kedy sa mu možnosti vzrušenia naskytujú. Pre vyššie uvedené dva typy je charakteristické, že ich obete majú určité presne vytypované črty a znaky (vzhľadu). Miesto ich činu je organizované. Posledným typom páchatel'a je ten, ktorý vyhľadáva komfort, pohodlie. Jeho útoky smerujú voči blízkym alebo dobre známym osobám. Konanie je motivované dosahovaním zisku, finančného či materiálneho prospechu alebo inej výhody. Do tejto poslednej kategórie je možné zaradiť aj nájomné vraždy. Z jeho pohľadu ide o neznáme obete, ktoré však objednávateľ pomerne dobre pozná. Navonok často môžu pôsobiť tieto vraždy ako nehody, hoci skutočná podstata konania je iná. Jej odhalenie je veľmi závislé od profesionality, od schopností a zručností páchatel'a a tiež od finančných možností objednávateľ'a trestného činu. Uvádza sa, že tento typ vražd je veľmi často a úzko prepojený na oblasť politickú a oblasť podnikania.

¹² HOLMES, R.M., HOLMES, S.T.: Serial Murder (2nd ed.) London: Sage Publ. Inc., 1998

Rozmanité dôvody, ktorých spoločným menovateľom je dosahovanie moci a vplyvu sú charakteristické sériové vraždy, ktorými sa páchatel' značí ovládať alebo získať moc. Všetky tieto dôvody však smerujú k dosahovaniu dominantného postavenia a moci. Vo vzťahu k obetiam páchatel' využíva svoju fyzickú silu alebo psychické manipulovanie a ovládanie obeť. Z hľadiska obeť treba uviesť, že ide o určité typy či skupiny osôb, ktoré majú spoločné rysy. Páchatel' ich pred samotným skutkom vyhľadáva a určitú dobu sleduje. Miesto činu je v tomto prípade organizované.

Všeobecne možno uviesť, že miesto činu sa rozlišuje podľa spôsobu spáchania sériových typov vražd. *Organizované miesto činu* je také, kde sa páchatel' pri páchaní trestnej činnosti kontroloval, telo obeť skryl, odstránil, na miesto činu si pred tým priniesol konkrétnu zbraň a túto následne aj odniesol a ukryl. Celkovo za sebou zanechal pomerne málo stôp. Neorganizované miesto činu je presným opakom miesta organizovaného. Páchatel' bol zjavne pri páchaní trestnej činnosti silne emocionálne rozrušený, správa sa chaoticky, pod tlakom či v strese. Obeť z miesta činu spravidla ani neodnesie, neukryje ju. Používa náhodné zbrane a tieto na mieste činu aj necháva. Celkovo v tomto prípade je k dispozícii podstatne väčšie množstvo kriminalisticky relevantných stôp.

Typológia a charakteristiky páchatel'ov homicidií

Ako vyplýva z vyššie stručne načrtnutého prehľadu, vraždy zahŕňajú veľmi širokú a rozmanitú skupinu najrôznejších typov, spôsobov a motívov konaní. Odhliadnuc od spoločného poruchového následku – usmrtenia fyzickej osoby nemajú spravidla žiadne iné spoločne znaky. Niektoré znaky môžu byť síce spoločné pre dva či tri druhy vražd, no v ostatných druhoch a typoch sa nevyskytujú vôbec. Určité spoločné znaky sa kriminologickí teoreticky pokúsili vyvodit' na základe pozorovania a výskumu osobností páchatel'ov, ktorí sa jednotlivých druhov a typov vražd dopustili. Netík vo svojej publikácii napríklad uvádza typológiu páchatel'ov vražd podľa ich psychopatologickej orientácie. Na tomto základe konkrétne rozlišuje vrahov:¹³

- a.) psychotických, ktorí trpia vážnymi duševnými poruchami, majú halucinácie, trpia fóbiami, záchvatmi strachu,
- b.) dezorientovaných, v ktorých správaní sú tiež typické viaceré psychopatické znaky,
- c.) hostilných, nepriateľsky zameraných a
- d.) depresívnych.

Prínos tejto typológie je však pomerne malý, no je dôležité, že na tomto základe je možné naformulovať vhodné postupy zaobchádzania s konkrétnymi páchatel'mi. Väčšina páchatel'ov úmyselných usmrtení je však zaraďovaná do tretej alebo štvrtej skupiny, pričom prístup k nim je veľmi náročný a komplikovaný. Nedostatkom tejto typológie je tiež to, že v nej chýba často sa vyskytujúci psychopatický typ vraha. Podstatne viac je využiteľná Megarggeeho osobnostná typológia, v rámci ktorej sa rozlišujú vrahovia s:

- a.) *nadmerne kontrolovanou osobnosťou* – v rámci nej sa vyskytujú silné a mnohopočetné zábrany, pričom tieto osobnosti majú tiež sklon k hromadeniu vnútorného napätia až do maximálnej miery znesiteľnosti; násilné správanie musí byť dlho a intenzívne provokované, po explózii sa dopúšťajú vážnych a brutálnych trestných činov (vražd),

¹³ NETÍK, K. a kol.: Sexuální delikvence, sexuálně motivované vraždy, psychologický profil pachatele. Závěrečná správa z řešení grantového úkolu MV ČR. „Zvýšení efektivity ohledání místa činu u nejzávažnějších násilných deliktů. Praha: MV ČR, 1997, s. 21 a nasl.

b.) *nedostatočne kontrolovanou osobnosťou* – vo vzťahu k frustrácii ide o menej tolerantné osobnosti, agresívne správanie je pri nich pomerne časté, no podstatne menej brutálne.

Na základe výskumu páchatel'ov trestných činov vražd sa Heretik zamerl na sledovanie viacerých znakov, ktoré boli rozčlenené do štyroch základných oblastí – do oblasti osobnej a rodinnej, do oblasti kriminologických aspektov činu, testových výsledkov a výsledkov z psychiatrického vyšetrenia.¹⁴ Výskum sa zamerl na 176 páchatel'ov v rozpätí rokov 1979 až 1998. Výsledkom uvedeného prieskumu bolo zistenie, že priemerným vekom, kedy sa jedinci dopustili trestného činu vraždy bol vek 32,7 roka. Absolútnu prevahu na trestnej činnosti mali muži, pričom ženy tvorili iba 17%. Pre rodiny, z ktorých páchatelia pochádzali bolo typické nižšie sociálne začlenenie, nižšia spoločenská i vzdelanostná úroveň. V mnohých prípadoch išlo o mnohopočetné rodiny, v ktorých vládla chladná, krutá alebo ľahostajná výchova. Vzťahy medzi rodičmi bol vo väčšine prípadov veľmi problematický, krízový, často v ňom dominoval alkohol. Problematickejším však vo väčšine prípadov bol otec. Z pohľadu osobnosti treba uviesť, že poruchy správania sa u polovice páchatel'ovi vyskytovali už počas detského veku (do 18 roku veku). Pre páchatel'ov bolo ďalej typické základné a stredné odborné vzdelanie. Iba 10% páchatel'ov dosiahlo vysokoškolské vzdelanie. Približne polovica (40%) páchatel'ov udržiavalo v čase spáchania trestného činu partnerský vzťah. Pre tento však bola typická problémovosť a krízovosť. Až polovica páchatel'om bola už pred tým trestne stíhaná za spáchanie úmyselného násilného trestného činu. V čase spáchania trestného činu bola viac ako polovica páchatel'ov pod vplyvom alkoholu. Iba mizivé percento bolo pod vplyvom tvrdých drog. U mnohých páchatel'ov sa v čase spáchania preukázal afekt hnevu. Za typické miesto činu bolo možné podľa týchto prípadov určiť dom či byt páchatel'a alebo obeť, alebo ich spoločné bývanie. Z použitých zbraní jasne dominovali bodno-rezné zbrane (hlavne kuchynské nože), ale narastal aj počet strelných zbraní, ktoré boli na tento čin použité. Páchatelia až v polovici prípadov uviedli, že hlavným motívom činu bol dlhodobý zlý, problémový a konfliktný vzťah z obeťou. Približne ¼ páchatel'ov sa trestného činu vraždy dopustila zo zistného motívu. Z vyšetrení duševného stavu a na základe použitia testovacích metód vyplynulo, že väčšina páchatel'ov bola z hľadiska inteligencie podpriemerná. Poruchy osobnosti sa u nich tiež vyskytovali pomerne často, presnejšie až u 2/3 páchatel'ov. Z hľadiska trestnej zodpovednosti sa však zistilo, že približne 70% páchatel'ov bolo plne schopných rozpoznať protiprávnosť svojho konania a svoje konanie aj ovládať a to všetko v čase spáchania činu. Približne 20% vykazovalo nižšie schopnosti v čase spáchania vraždy a iba pri 11% sa konštatovalo psychické narušenie, ktoré ovplyvnilo aj ovládaciú a rozpoznávaciu schopnosť páchatel'a v čase činu.

Na tejto vzorke páchatel'ov sa uskutočnil aj výskum obetí trestných činov vražd. Ukázalo sa, že obeť sú približne o 7 rokov staršie ako páchatelia. Z celkového počtu obetí tvorili maloleté osoby (do 15 rokov) iba 6%. Za najrizikovejšiu skupinu sa určili osoby vo veku od 26 do 35 rokov. Vo väčšine prípadov však išlo o obeť, ktoré páchatel' pred tým poznal. Za najčastejšie sa vyskytujúci vzťah medzi obeťou a páchatel'om bol vyhodnotený vzťah manželský či partnerský. Iba 15% z celkového počtu obetí boli osoby páchatel'ovi neznáme. Z hľadiska pohlavia boli častejšími obeťami vražd muži, no výrazne nad ženskými obeťami neprevažovali. Pri sériových vraždách sa však v absolútnej väčšine ako obeť vystupovali ženy. Iba zanedbateľné percento tvorili obeť mužské.

V súvislosti s vraždami zo zistných motívov sa preukázalo, že najtypickejším páchatel'om je mladší, slobodný muž, ktorého intelekt je iba priemerný a v osobnosti možno

¹⁴ HERETIK, A.: Extrémna agresia. I. Forezná psychológia vraždy. Nové zámky: Psychoprof, 1997

nájsť psychopatické znaky. Absentuje u neho dostatočná empatia, citovo a emočne ide o veľmi chladnú osobu. Trestný čin pácha veľmi racionálne, cielene a premyslene.

Za typického sexuálneho vraha je možné podľa výsledkov výskumu považovať osobu mužského pohlavia, približne vo veku 30 rokov. Spravidla má iba základné, alebo stredné vzdelanie, pracuje v nekvalifikovanej oblasti alebo dokonca môže byť nezamestnaným. Typické je, že má kriminálnu minulosť, pričom prvé problémy tohto charakteru vznikajú ešte pred dovŕšením 18 roku veku. Pre páchatel'ov je typický pomerne nápadný životný štýl, často alkoholické či drogové excesy. Pre posudzovaných páchatel'ov bola typická disocálna porucha osobnosti. vyskytovali sa tiež sexuálne deviácie a správanie páchatel'a bolo sexuálne značne agresívne, pričom prevládali aj prvky sadizmu.

Pri ženách, ktoré sa dopustili trestného činu vraždy novonarodeného dieťaťa jeho matkou platí, že v absolútnej väčšine išlo o mladšie ženy (do 25 rokov). Najčastejšie to boli ženy slobodné, ktoré majú iba základné alebo žiadne vzdelanie. U niektorých sa vyskytol podstatne nižší intelekt. Faktom však je, že ide o osoby pomerne nenápadné a bez predošlých kriminálnych zážitkov (teda o bezúhonné ženy).

Osobnosť sériového vraha

Okrem už popísaných charakteristických črt páchatel'ov sériových, mnohonásobných vražd pri ich klasifikácii je tiež možné uviesť, že pracovníci FBI na účely vyšetrovania zaviedli praktickú typológiu týchto osôb tak, aby bola nápomocná aj pri ich činnosti. Konkrétne rozlíšili dve skupiny páchatel'ov sériových vražd a to:¹⁵

- a.) *dezorganizovaného sociálneho páchatel'a* – ide o osobu spravidla s nižšou inteligenciou (podpriemernou), je samotársky, asociálny a spravidla úzkostlivý,
- b.) *organizovaného asociálneho páchatel'a* – ktorý je spravidla inteligentnejší, žije v rodine alebo v partnerskom vzťahu, sú pre neho typické emócie, ktoré aj ovláda.

Osobitné skupiny vrahov

K osobitným skupinám páchatel'ov vražd je možné zaradiť jednak deti a mladistvých a tiež skupinu žien. Ich charakteristické črty sú do značnej miery ovplyvnené osobitosťami, ktoré sa vzťahujú na ich vek, prípadne na ich pohlavie a fyzické i rozumové možnosti, ktoré sa s nimi v čase spáchania trestného činu vraždy spájajú.

Pokiaľ ide o detských páchatel'ov, tak mám na mysli páchatel'ov do dovŕšenia 14. roku veku, teda do momentu, kedy ich možno považovať za mladistvých a na účely trestnoprávneho postihu aj trestnoprávne zodpovedných. Literatúra, ktorá by sa problému detských vrahov venovala je však pomerne skromná. Spravidla sa totiž deti uvádzajú v pozícií obetí vražd a nie na opačnej strane, teda v pozícií páchatel'a. Na základe viacerých zahraničných štúdií pritom možno uviesť, že podiel detí ako páchatel'ov vražd je skutočne iba veľmi nízky. V súvislosti s nimi sa tiež uvádza, že deti ako páchatelia konajú spravidla nedbanlivostne, podstatu svojho konania a jeho dôsledky si spravidla úplne neuvedomujú tak, ako pre nich nie je celkom objasnená ľudská existencia a smrť. Ich konanie môže byť impulzívne, no nie je ovládané cieľom usmrtiť obeť. S pribúdajúcim vekom sa môže u detí (približne vo veku 12-14 rokov) vyostrovať konflikt s okolitým prostredím a osobami, ktoré v ňom pôsobia. Niektoré vraždy môžu byť motivované sexuálne, no vo väčšine prípadov ide o páchatel'ov – deti, ktorých osobnosť je charakteristická psychopatiu.

¹⁵ HOLMSES, R.M., HOLMES, S.T.: Profiling Violent Crimes. An Investigative Tool. London: Sage Publ. Inc. 1996, s. 77 a nasl.

Mladiství ako páchatelia vrážd sú osoby, ktoré síce z pohľadu trestného práva dovŕšili 14.ty rok veku, ale stále sú mladšie ako 18 rokov. Celkovo možno v súvislosti s touto skupinou uviesť, že ich kriminálna činnosť nie je ani tak rozsiahla, ako je surová a brutálna. V súvislosti s mladistvými sa uvádzajú skôr trestné činy ako sú krádeže, lúpeže, vydierania či výtržníctva. Počet mladistvých, ktorí sa dopustili trestného činu vraždy alebo úkladnej vraždy nie je veľmi vysoký a podľa štatistických ukazovateľov postupne ich počet aj klesá. V už vyššie uvedenom prieskume Heretika sú detský vrahovia zastúpení na celkovom počte vrážd viac ako ôsmimi percentami (presne ide o 8,4 %). Rovnako tak Heretik člení mladistvých páchatel'ov trestného činu vraždy či úkladnej vraždy na dve základné skupiny¹⁶. Prvou z nich sú mladiství, ktorí sú z hľadiska intelektuálneho pomerne zaostalí, je pre nich typický súbor porúch správania sa a tiež rozvinutá majetková protiprávna činnosť. Práve dosahovaním prospechu je u nich motivovaná každá trestná činnosť. Správanie, ktoré malo povahu agresívneho bolo vopred plánované, pomerne dôsledne a dôkladne organizované. Do druhej skupiny je možné podľa Heretika začleniť mladistvých, ktorí sa pred tým problémovo nesprávali a netrpia ani poruchami správania sa. Trestná činnosť v ich prípade vzniká na podklade stresu, krízy alebo konfliktov a najčastejšie je namierená voči rodine alebo iným príbuzným a blízkym osobám. Typické je, že ich trestná činnosť nie je vopred plánovaná, nie je žiadnym spôsobom organizovaná a presne je na nej vidieť, že ide o momentálnu reakciu na určitú situáciu, ktorá sa javí z pohľadu mladistvého ako nezvládnuteľná a neúnosná. Celkovo vykazuje znaky dezorganizovanosti. Bez ohľadu na členenie týchto skupín treba uviesť, že za typického mladistvého vraha možno považovať páchatel'a mužského pohlavia, vo väčšine prípadov ide o osoby, ktoré boli vystavované priamo alebo nepriamo domácemu násiliu, majú skúsenosti nie len a alkoholom, ale aj s omamnými látkami. Z pohľadu psychologického ide o osoby, ktoré nie sú schopné zvládať stresové situácie, ich úsudok nie je správny, vzťah k okoliu pomerne benevolentný a ľahostajný.¹⁷ V prípade mladistvých páchateliek sa najčastejšie obeťou stávajú príbuzné osoby, iba ojedinele osoby cudzie. Celkovo však treba uviesť, že ich podiel na tejto trestnej činnosti je veľmi nízky.

Na základe vyššie uvedených poznatkov a niektorých odborných štúdií je možné mladistvých páchatel'ov členiť do troch základných skupín. Konkrétne ide o vrahov:¹⁸

- a.) psychotických, ktorí trpia vážnymi duševnými poruchami (halucinácie, absolútna strata kontaktu s realitou)
- b.) v konflikte
- c.) zločinných, ktorí sa vraždy dopúšťajú v súvislosti resp. pri inej trestnej činnosti.

Ženské páchatel'ky sú z pohľadu štatistik taktiež pomerne málo zastúpené, čo vypovedá o fakte, že dominantné postavenie v počte páchatel'ov patrí jednoznačne mužom. Podľa vyššie uvádzanej Heretikovej štúdie sa z počtu 176 vrahov tohto trestného činu dopustilo pomerne málo žien – presne 17%. Pri zohľadnení všetkých faktorov možno konštatovať, že podiel žien na tejto trestnej činnosti sa pohybuje približne okolo 1/5 všetkých páchatel'ov. Ženy – vrahyne svoje konanie zameriavajú na svoje blízke okolie. Veľmi zriedkavé prípady sú tie, kedy sa žena dopustila trestného činu voči úplne neznámej obeti a rovnako je ojedinelý aj sexuálny motív. Najčastejšie sú však prípady, kedy konanie páchatel'ky smeruje voči priateľovi, partnerovi či manželovi. Podstatne častejšie v porovnaní s mužskými páchatel'mi sú ženy – vrahyne pod vplyvom silného afektu. Vraždy u žien sú

¹⁶ HERETIK, A.: Extrémna agresia. I. Forezná psychológia vraždy. Nové zámky: Psychoprof, 1997, s. 17 a nasl.

¹⁷ HEIDE, K., M.: Juvenile Killers. In Hickey, E. and et.: Encyclopedia of Murder and Violent Crime. London: Sage Publ. Inc., 2003, s. 227 - 229

¹⁸ CORNELL, D.,G., BENEDEK, E.,P., BENEDEK, D.,M.: Juvenile Homicide. Prior adjustment and a proposed typology. American Journal of Orthopsychiatry, č. 57, 1987, s. 383-393

často riešením dlhodobu krízovej a konfliktnej situácie s obeťou. Často sú prípady aj patologickej motivácie. Za najtypickejšie miesto činu je ich spoločná domácnosť alebo iný súkromný priestor (byt obeť, chata a podobne).

V prípade žien a mužov nebol zaznamenaný žiadny podstatný rozdiel, ktorý by sa týkal voľby použitých zbraní. Aj ženy sa tiež dopúšťajú sériových vražd. Preto aj na ne možno aplikovať typológiu páchatel'ov sériových vražd, no treba uviesť, že najčastejšie sa ich ženy dopúšťajú v hédonistickej polohe, v subtype páchatel'a hľadajúceho komfort. Okrem toho je popísaný aj učňovský typ ženy – vrahyné, ktorá napodobňuje svojho učitel'a. V pozícii učitel'a sa pritom najčastejšie nachádza muž – partner.

Zoznam použitej literatúry:

CORNELL, D.,G., BENEDEK, E.,P., BENEDEK, D.,M.: Juvenile Homicide. Prior adjustment and a proposed typology. American Journal of Orthopsychiatry, č. 57, 1987.

ČENTÉŠ, J. a kol.: Trestný zákon s komentárom. Žilina: Poradca podnikatel'a, 2006.

DOUGLAS, J.E. a kol.: Crime Classification Manual. A Standard System for Investigating and Classifying Violent Crimes. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.

HEIDE, K., M.: Juvenile Killers. In Hickey, E. and et.: Encyclopedia of Murder and Violent Crime. London: Sage Publ. Inc., 2003.

HERETIK, A.: Extrémna agresia I. Forezná psychológia vraždy. Nové Zámky: Psychoprof, s.r.o., 1999.

HOLMSES, R.M., HOLMES, S.T.: Serial Murder (2nd ed.) London: Sage Publ. Inc., 1998.

Ivor, J. a kol.: Trestné právo hmotné. Osobitná časť. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2010.

KUCHTA, J., VÁLKOVÁ, H. a kol.: Základy kriminologie a trestní politiky. Praha: C.H.BECK, Beckovy medzioborové učebnice, 2005.

MÁHROVÁ, T.: Nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie. In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Olomoucké debaty mladých právnikov, Olomouc, 2017.

NETÍK, K. a kol.: Sexuální delikvence, sexuálně motivované vraždy, psychologický profil pachatele. Závěrečná správa z řešení grantového úkolu MV ČR. „Zvýšení efektivity ohledání místa činu u nejzávažnějších násilných deliktů. Praha: MV ČR, 1997.

POLÁK, P., TITTLVÁ, M.: Kompendium kriminologie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018.

ŠTEFANKOVÁ, S.: Kriminologické aspekty trestného činu vraždy. In Naděje právní vědy, zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie, Býkov, 2006. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2006.

ZAPLETAL, J.: Úmyslná usmrcení. Praha: VÚK, 1980.

ZELENKA, P.: Trestný čin vraždy vo svetle noviel z rokov 1990 a 1995. In Trestní právo, č. 5/1998.

Kontaktné údaje:

Mgr. Lenka Nižníková, Ústav verejného práva FP PEVŠ, Tomášikova 20, 821 02 Bratislava
lenkaniznikova@gmail.com

POJEM „SPRÁVNE TRESTANIE“ V PERSPEKTÍVE USTANOVENIA § 194 A § 195 ZÁKONA Č. 162/2015 Z. z. SPRÁVNÝ SÚDNY PORIADOK (AJ V KONTEXTE ROZHODOVACEJ ČINNOSTI EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA)

The Term of “Administrative Sanctioning” from the Perspective of Art. 194 and Art. 195 of Act No. 162/2015 Coll. – Administrative Judicial Proceedings Act (also in the Context of the Judgements of the European Court of Human Rights)

Peter Potasch

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva

Abstrakt: Predkladaná štúdia sa venuje dvom otázkam súvisiacim so správnym trestaním v kontexte súdneho prieskumu. Autor sa venuje pojmu „správne trestanie“ podľa § 194 Správneho súdneho poriadku a poukazuje na to, že tento pojem sa javí byť v spojitosti s § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku vymedzený extenzívne, keďže kombinovaná aplikácia oboch citovaných zákonných ustanovení môže viesť k predpokladanej požiadavke, aby správne orgány aplikovali všetky trestnoprávne zásady na konania o všetkých správnych deliktoch. V tomto zmysle potom autor poukazuje na to, že podľa tzv. štrasburskej judikatúry, nie každý správny delikt spĺňa požiadavku trestného obvinenia podľa čl. 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach/Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej v texte len ako „Dohovor“), a preto je otázne, či sa môže od správnych orgánov spravodlivo požadovať, aby (všetky) trestnoprávne zásady aplikovali na všetky konania o správnych deliktoch. Poukazuje na rozhodovaciu prax Európskeho súdu pre ľudské práva a stručne predstavuje tzv. Engelovské kritéria. V závere štúdie poukazuje autor na to, že spojenie „*ktoré je potrebné použiť na správne trestanie*“ (v § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku) poskytuje priestor na niekoľko interpretácií v súvislosti s aplikáciou trestnoprávnych zásad v rámci konania o správnych deliktoch. Autor príkladmo poukazuje na to, že táto otázka bude musieť byť v aplikačnej praxi ďalej riešená (pričom odkazuje najmä na potrebu ustálenia predmetných odpovedí prostredníctvom súdnych rozhodnutí), keďže už z aktuálnej rozhodovacej praxe súdov je zrejmé, že nie každá trestnoprávna zásada je aplikovaná v správnom deliktuálnom konaní, resp. že obsah niektorých zásad trestného práva je iný ako je ich obsah v správnom práve.

Abstract: The presented study deals with two issues relating to administrative sanctioning within the context of judicial review. The author deals with the term “administrative sanctioning” as per Art. 194 and suggests that in combination with Art. 195 lit. c) and lit d) of the Judicial Administrative Proceedings Code the above terms seems to be far too extensive since by combining their meaning one could conclude that principles of criminal law must be applied to all cases of administrative sanctioning. From this point of view, the author suggests that according to the judgements of the European Court of Human Rights, not all administrative wrongs meet the criteria of criminal offences as per Art. 6 of the European Convention on Human Rights/Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Knowing this, he poses the question if one can request from administrative authorities to comply with all criminal law principles in all procedures of administrative sanctioning. The author introduces some of the judgements of the European Court of Human Rights and provides a brief introduction into the Engel criteria. In the final parts of the study, the author suggests that the combination of words used in Art. 195 lit. c) and d) of the Judicial Administrative Proceedings Code – namely “*the criminal law principles*

that must be used for administrative sanctioning” provides a possibility for several interpretations on the applicability of the above principles in administrative law. The author concludes by stating that these issues ought to be clarified in the future (by pointing to the courts) since even today it is evident that not all criminal law principles are used in administrative sanctioning and that the contents of some of the criminal law principles used in administrative law is not the same as in criminal law (criminal proceedings).

Kľúčové slová: správne trestanie, správny delikt, Európsky súd pre ľudské práva, trestnoprávne zásady, Engelovské kritériá, trestný čin

Key words: administrative sanctioning, administrative wrong, European Court of Human Rights, criminal law principles, Engel criteria, criminal offence

„Správne trestanie“ ako legislatívny pojem – teória a prax

Predkladaná štúdia sa venuje dvom základným otázkam, ktoré sa autorovi tejto štúdie – v čase jej písania – aj vzhľadom na odborné diskusie, javia ako nejednoznačné, resp. dostatočne nezodpovedané. Základným bodom nášho záujmu pritom bude ustanovenie § 194 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len ako „Správny súdny poriadok“) a ustanovenie § 195 Správneho súdneho poriadku s osobitným dôrazom na písm. c) a písm. d) uvedeného ustanovenia.

Ustanovenie § 195 Správneho súdneho poriadku je ustanovením, prostredníctvom ktorého sa definuje množina okolností, ktoré predstavujú prelom do inak striktnej koncentračnej zásady uplatňovanej v prípade všeobecnej správnej žaloby, a to podľa § 183 Správneho súdneho poriadku (*„Žalobca môže rozšíriť správnu žalobu alebo doplniť správnu žalobu o ďalší žalobný návrh alebo o ďalšie žalobné body len v lehote ustanovenej na podanie žaloby.“*). Práve ustanovenie § 195 predstavuje odklon od tohto striktného vnímania rozsahov a dôvodov správnej žaloby, keď deklaruje, že správny súd nie je *vo veciach správneho trestania* viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak – c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie a d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania.

Kľúčovým sa v tejto súvislosti javí práve slovné spojenie *„vo veciach správneho trestania“*, pričom správne trestanie ako legislatívny pojem má svoje pozitívnoprávne vymedzenie v ustanovení § 194 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého *„Správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie“*.

Už na prvý pohľad je zrejmé, že pojem správneho trestania pre účely Správneho súdneho poriadku je extenzívny a fakticky zahŕňa rozhodovanie o akomkoľvek správnom delikte¹, resp. na rozhodovanie o inom podobnom protiprávnom konaní, za ktoré sa ukladá sankcia². Ustanovenie § 195 – na strane druhej – deklaruje, že viazanosť súdu rozsahom a dôvodmi žaloby nie je v daná prípadoch uplatňovania zásad trestného konania podľa

¹ Pre všeobecné vymedzenie pojmu správny delikt a jeho znakov – pozri napr. KAŠŠÁK, R. *Administratívnoprávna zodpovednosť*. In ŠKULTÉTY, P. – KAŠŠÁK, R. *Správne právo hmotné – Všeobecná časť*. VEDA : Bratislava. 2014 – str. 126

² Pre vybrané súvisiace otázky na úseku správneho trestania pozri aj CEPEK, B. *Problematika a otázky spojené so zodpovednosťou a správnym trestaním na úseku ochrany životného prostredia*. In POTÁŠCH, P. (ed) *Správne delikty a správne trestanie v stredo európskom právnom priestore – súčasnosť a vízie*, Bratislava : Eurokódex. 2010, ISBN: 978-80-89447-35-0

Trestného poriadku a zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, *ktoré je potrebné použiť na správne trestanie*.

V súvislosti s uvedeným je potrebné uviesť, že uplatňovanie trestnoprávnych zásad v režime správneho trestania³ nie je žiadnou „novinkou“, ktorá by bola zavedená Správnym súdnym poriadkom. Práve naopak, je možné hovoriť o formálnom uzákonení toho, čo sa dlhodobo od správnych orgánov očakávalo/požadovalo, a to najmä v kontexte ustálenej rozhodovacej praxe Európskeho súdu pre ľudské práva⁴, ako aj niektorých odporúčaní formulovaných v rámci platformy Rady Európy⁵.

Podstatným rozdielom oproti minulej praxi sa však stáva to, že Správny súdny poriadok – v kontexte jazykového výkladu – vyžaduje, aby sa trestnoprávne zásady uplatňovali na všetky konania v režime správneho trestania (§ 194 ods. 1 Správneho súdneho poriadku). Tento záver opierame práve o uvedené ustanovenie zákona, ktoré žiadnym spôsobom nerozlišuje, resp. nepočíta s vnútornou diferenciáciou správnych deliktov na správne delikty „trestné“ a správne delikty nemajúce povahu trestnoprávnu povahu.

Nie je totiž správne predpokladať, že by Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj ako „ESLP“ alebo „Súd“) paušálne dával správne delikty na roveň súdnych deliktov (trestných činov) *en bloc*. Práve naopak, už niekoľko desaťročí sa formuje a precizuje zoznam kritérií, na základe ktorých ESLP považuje určitý – konkrétny verejnoprávny delikt za „trestný“ (pre účely Dohovoru), pričom požiadavku dodržiavania trestnoprávnych štandardov explicitne vyžaduje ESLP vo vzťahu k tým deliktom, ktoré tieto kritériá spĺňajú. Ide o tzv. Engelovské kritériá, ktorých plnenie v konkrétnom prípade determinuje skutočnosť, či bude určitý delikt (podľa národného práva) považovaný za trestné obvinenie/trestný čin, alebo či pôjde o správny delikt v užšom zmysle slova (t.j. delikt nemajúci trestnoprávnu povahu). Tieto výkladové pravidlá ESLP jasne formuloval ešte vo veci Engel a ďalší proti Holandsku (č. 5100/71 z 8. júna 1976), pričom postupne ich implementovala aj rozhodovacia činnosť slovenských a českých súdov, napr. v slovenských podmienkach judikát R 125/2012. Engelovské kritériá možno považovať za osvedčený nástroj na rozlišovanie konaní, ktoré majú a nemajú trestnoprávny charakter. Súd ich aplikuje ako prvotné sito [...].⁶

Zjednodušene povedané, autorovi tejto štúdie nie je známe žiadne rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva, ktoré by bez ďalšieho deklarovalo, že každý správny delikt je potrebné považovať za trestný čin, resp. že konanie o akomkoľvek správnom delikte je potrebné považovať za konanie o trestnom obvinení. Práve naopak, ESLP špecifikoval kritériá, na základe ktorých ten-ktorý delikt testuje, aby následne dospel k záveru, či je určitý delikt správnym deliktom (bez trestnoprávnej konotácie) alebo či je takýto delikt potrebné považovať za trestné obvinenie.

Ustanovenie § 194 ods. 1 Správneho súdneho poriadok (vymedzenie pojmu „správne trestanie“ pre účely Správneho súdneho poriadku) v spojitosti s § 195 písm. c) a d), v ktorých sa odkazuje na trestnoprávne zásady, *ktoré je potrebné použiť na správne trestanie*, však dostáva správne orgány do režimu, z ktorého vyplýva, že by trestnoprávne zásady mali

³ V tejto súvislosti je zaujímavá aj odborná literatúra riešiacia otázku povahy ochranných opatrení (podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch) a následnej relevancie zásad ukladania sankcií – k tomu pozri napr. KAŠŠÁK, R. In POTÁŠCH, P. a kol. *Zákon o priestupkoch – Veľký komentár*. Eurokódex : Bratislava, 2016 – str. 71 - 73

⁴ ERDŐSOVÁ, A. Právo na spravodlivé súdne konanie. (str. 241 a nasl.) In STRÁZNICKÁ, V. et al. *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. Bratislava : Eurokódex. 2013, ISBN: 978-80-89447-95-4

⁵ K tomu pozri napr. KOŠČIAROVÁ, S. *Verejná správa a právo na spravodlivý proces*. Spolok Slovákov v Poľsku : Kraków, Poľsko. 2014. ISBN 978-83-7490-790-3, 243 s.

⁶ BELEŠ, A. Uplatňovanie zásady *ne bis in idem* v disciplinárnom konaní vo výkone väzby a výkone trestu – kazuistický pohľad. In *Policajná teória a prax*. Roč. 25, č. 3 (2017), s. 81-95

aplikovať na všetky konania o správnych deliktoch. Takáto požiadavka by však bola nielen absurdná (keďže vo svojej podstate by to viedlo k zániku materiálnej diferenciácie správnych deliktov a trestných činov), ale nemá oporu nielen v minulosti, ale už ani v aktuálnej rozhodovacej praxi správnych súdov (napr. NS SR – sp. zn.: 3Sžhpu/1/2013 – rozhodnutie vydané v súvislosti so zásadou zákazu reformatio in peius v správnom trestaní - „Z vyššie uvedeného vyplýva, že značná časť procesných práv, ktoré prislúchajú obvinenému v trestnom konaní sa prostredníctvom judikatúry aplikuje aj vo veciach správneho trestania. **To však neznamená, že sa v rámci správneho trestania majú aplikovať úplne všetky práva obvineného, ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní. Trestné konanie a správne trestanie sú dve samostatné oblasti, v rámci ktorých by bolo možné jednotlivé inštitúty akokoľvek navzájom dopĺňať a nahrádzať.** Správne trestanie umožňuje jednoduchšie a menej formálne postupy, než tie ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní.“).

Naopak, máme za to, že od správnych orgánov práve z vyššie uvedených dôvodov je možné spravodlivo očakávať, aby v úvodných častiach odôvodnenia každého rozhodnutia o správnom delikte plnohodnotne riešili to, či o predmetnom správnom delikte konali a rozhodovali v režime trestného deliktu alebo nie. Takáto zložka odôvodnenia rozhodnutia o správnom delikte je opodstatnená v prvom rade z dôvodu, aby účastník konania mohol verifikovať, či sa s ním (z procesného hľadiska) konalo správne a aby prípadné námietky (ak tomu tak nebolo), mohol deklarovať už v odvolacom konaní (vo vzťahu k správnomu orgánu druhého stupňa). Nemenej dôležitou okolnosťou, pre ktorú považujeme takúto zložku odôvodnenia za relevantnú je to, že správnym súdom (v prípade podania správnej žaloby) by bola daná možnosť jednoduchým spôsobom verifikovať najskôr to, či správny orgán vyhodnotil delikt správne (ako správny delikt trestnej povahy alebo správny delikt netrestnej povahy) a teda či následne aj správne postupoval v rámci konania o danom delikte. Správny súd by v prvej etape konania o podanej žalobe hodnotil to, či správny orgán vyhodnotil povahu deliktu správne, pričom je možné predpokladať, že ak primárne vyhodnotenie typu deliktu nebolo správne, mohlo dôjsť v konaní aj k podstatným procesným vadám. Uvedené zrejme nebude platiť v prípadoch, keď správny orgán nad rámec tzv. Engelovských kritérií vyhodnotil určitý delikt ako trestný (hoci inak tieto kritériá predmetný delikt nespĺňal), ale bude to platiť o to viac v prípadoch, keď už z úvodných častí odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu vyplynie, že o určitom delikte nekonal ako o trestnom (hoci tak konať mal). V záujme ochrany zákonnosti by práve takáto zložka odôvodnenia mohla byť dôvodom pre hlbšiu verifikáciu toho, či tu neexistujú dôvody na preskúmanie rozhodnutia, resp. postupu správnych orgánov aj nad rozsah žaloby (a teda na uplatnenie postupu podľa § 196 Správneho súdneho poriadku (*Ak správny súd mimo žalobných bodov zistí, že sú dané vady uvedené v § 195, oznámi to bezodkladne účastníkom konania a vyzve ich, aby sa k nim v určenej lehote vyjadрили.*).

Engelovské kritéria ako determinant „trestnosti“ správneho deliktu

Téme tzv. Engelovských kritérií sa už v podmienkach Slovenskej republiky (aj Českej republiky) venoval dostatočne rozsiahly priestor, preto sa im autor tejto štúdie nebude venovať hlbšie, avšak pre účely poukázania na hlavné tematické body tejto štúdie, sumarizuje uvedené kritéria nasledovne:

1. východiskovým bodom pre ESLP je kvalifikácia podľa vnútroštátneho práva - ak je dané konanie kvalifikované ako trestný čin, obsah pojmu trestné obvinenie je naplnený, t.j. ESLP ďalej neskúma samotnú povahu delikt. Ak je protiprávne konanie kvalifikované ako správny delikt, je potrebné pristúpiť k testovaniu nasledujúcich kritérií [výňatok z rozhodnutia ESLP (č. sťažností: 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72) - Engel a iní proti Holandsku – EN: „*In this connection, it is first*

necessary to know whether the provision(s) defining the offence charged belong, according to the legal system of the respondent State, to criminal law, disciplinary law or both concurrently. This however provides no more than a starting point. The indications so afforded have only a formal and relative value and must be examined in the light of the common denominator of the respective legislation of the various Contracting States.“ – SVK: *“V súvislosti s tým je potrebné najprv vedieť, či na základe právneho systému žalovaného štátu je ustanovenie definujúce predmetný protiprávny čin súčasťou trestného práva, disciplinárneho práva alebo oboch súčasne. To však predstavuje len začiatkový bod. Takto získané údaje majú len formálnu a relatívnu hodnotu a je potrebné ich preskúmať vo svetle spoločného menovateľa príslušných legislatív viacerých zmluvných štátov.”]*

2. povaha deliktu - je nevyhnutné posúdiť chránený záujem – či je všeobecný alebo partikulárny, resp. či je norma adresovaná všetkým alebo vymedzenej skupine osôb (v zmysle, či je subjektom deliktu každý alebo určitá skupina osôb) [výňatok z rozhodnutia ESĽP (č. sťažností: 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72) - Engel a iní proti Holandsku – EN: *„The very nature of the offence is a factor of greater import. When a serviceman finds himself accused of an act or omission allegedly contravening a legal rule governing the operation of the armed forces, the State may in principle employ against him disciplinary law rather than criminal law. In this respect, the Court expresses its agreement with the Government.”* - SVK - *„Základnou podstatou protiprávneho činu je činiteľ väčšieho dosahu. Keď je vojak obvinený z konania alebo opomenutia, ktoré je údajne v rozpore s právnym predpisom regulujúcim činnosť ozbrojených síl, štát môže proti nemu v princípe uplatniť disciplinárne právo, nie trestné právo. V súvislosti s uvedeným súd súhlasí s vládou.“]* Pri druhom kritériu ESĽP teda skúma povahu deliktu vzhľadom na to, či jeho subjektom môže byť každý, ako je to typické pre správne priestupky a iné správne delikty, za ktoré sa ukladajú sankcie z titulu všeobecnej správy, alebo či subjektom deliktu môže byť iba určitý obmedzený okruh osôb, ako je to typické pre disciplinárne delikty, kde medzi správnym či iným orgánom a subjektom deliktu existuje určitý osobitný vzťah. Ďalej Súd skúma, či je chránený záujem všeobecnej alebo partikulárnej povahy a aká je spoločenská nebezpečnosť činu.⁷
3. závažnosť, resp. tvrdosť sankcie – druh a výmera sankcie - Súd tu pripomína, že odňatie slobody je závažným zásahom do práv jednotlivca, ktorý predstavuje výraznú ujmu, ktorá je charakteristická pre sankcionovanie v trestnej oblasti, [výňatok z rozhodnutia ESĽP (č. sťažností: 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72) - Engel a iní proti Holandsku – EN: *„However, supervision by the Court does not stop there. Such supervision would generally prove to be illusory if it did not also take into consideration the degree of severity of the penalty that the person concerned risks incurring. In a society subscribing to the rule of law, there belong to the "criminal" sphere deprivations of liberty liable to be imposed as a punishment, except those which by their nature, duration or manner of execution cannot be appreciably detrimental. The seriousness of what is at stake, the traditions of the Contracting States and the importance attached by the Convention to respect for the physical liberty of the person all require that this should be so (see, mutatis mutandis, the De Wilde, Ooms and Versyp judgment of 18 June 1971, Series A no. 12, p. 36, last subparagraph, and p. 42 in fine).“* – SK: *„Dohľad súdu sa tu však nekončí. Takýto dohľad by bol vo všeobecnosti iluzórny, ak by nebral do úvahy aj stupeň vážnosti trestu, ktorý dotknutá osoba riskuje. V spoločnosti hlásiacej sa k princípom právneho*

⁷ PIROŠÍKOVÁ, M.: K aktuálnej judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa aplikovateľnosti článku 6 Dohovoru. In: Bulletin slovenskej advokácie. Ročník XVIII, č. 7-8/2012, s. 8 a nasl.

štátu patria do „trestnej“ oblasti pozbavenia slobody, ktoré môžu byť uložené ako trest okrem tých, ktoré svojou povahou, trvaním alebo spôsobom vykonania nemôžu spôsobiť zjavnú ujmu. Vážnosť toho, čo je v stávke, tradície zmluvných štátov a dôležitosť, ktorú prikladá dohovor rešpektovaniu fyzickej slobody jednotlivca, vyžadujú, aby to tak bolo (pozri mutatis mutandis rozsudok De Wilde, Ooms a Versyp z 18. júna 1971, séria A, č. 12, str. 36, posledný podods. a str. 42 in fine).“] Posudzuje sa predovšetkým sankcia uvedená v zákone, konkrétne uložená sankcia má len druhotný význam. Ďalej sa berie do úvahy účel sankcie, konkrétne, či má len reparačný alebo, naopak, represívny a preventívny účel typický pre trestné sankcie. Významné je aj to, či sankcia môže byť premenená na trest odňatia slobody. Druhotný význam majú následky sankcie, napríklad či sa zapisuje do trestného registra.⁸

ESLP vykonáva testovanie jednotlivých kritérií – logicky - od prvého kritéria k tretiemu, pričom postačuje splnenie aspoň jedného z nich na to, aby predmetné konanie mohlo byť označené za trestnoprávne v zmysle Dohovoru. Nie je tak potrebné kumulatívne naplnenie kritérií, a to ani druhého a tretieho⁹. Kumulatívny prístup je však možné použiť, a to len v prípade, ak alternatívne testovanie druhého a tretieho kritéria neprináša jednoznačnú odpoveď, ktorá by vyvracala alebo potvrdzovala trestnoprávny charakter predmetného konania.¹⁰

Hoci sa nepochybné dajú vytvoriť akési všeobecné množiny správnych deliktov, ktoré je možné bez ďalšieho považovať za správne delikty trestnoprávnej povahy, judikatúra ESLP preukazuje, že – vyššie spomínané matematické znamienko „rovná sa“ – medzi správne delikty a trestné činy nie je možné dávať.

V prípade Kadubec proti Slovensku (Slovenská republika) – č.: 5/1998/908/1120 - rozhodnutie ESLP zo dňa 02.09.1998 Súd napr. ustálil, že priestupky je možné subsumovať pod článok 6 Dohovoru, a to napriek tomu, že Vláda Slovenskej republiky v priebehu konania pred súdom argumentovala napr. práve tým, že sankcie za priestupok majú skôr preventívny a výchovný charakter (nie odstrašujúci, resp. reálne spôsobujúci ujmu), ako aj tým, že za priestupky – na rozdiel od trestného práva – nie je možné napr. ukladať trest odňatia slobody, resp. že sa tieto sankcie nezapisujú do registra trestov. ESLP dospel k záveru, že samotná všeobecnosť priestupkov, ako aj trestná povaha sankcie bez ďalšieho opodstatňujú zariadenie priestupkov do skupiny trestných deliktov (pričom ESLP nepovažoval za relevantné skúmať tretie kritérium, resp. uviedol, že ani skutočnosť, že postih samotný nie je závažný (prisny), „nezbavuje“ priestupky ich trestnoprávnej povahy. (z rozhodnutia ESLP: „53. *The Government contended (see paragraph 47 above) that the minor offence in issue had several features which distinguished it from offences within the realm of the criminal law stricto sensu. However, the elements relied on by the Government such as the fact that the commission of the offence is not punishable by imprisonment and is not entered on the criminal record are not decisive of the classification of the offence for the purpose of the applicability of Article 6 § 1 (see the above-mentioned Öztürk judgment, pp. 20–21, § 53). In sum, the general character of the legal provision infringed by the applicant together with the*

⁸ PIROŠÍKOVÁ, M.: K aktuálnej judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa aplikovateľnosti článku 6 Dohovoru. In: Bulletin slovenskej advokácie. Ročník XVIII, č. 7-8/2012, s. 8 a nasl.

⁹ „The second and third criteria are alternative and not necessarily cumulative. This, however, does not exclude a cumulative approach where separate analysis of each criterion does not make it possible to reach a clear conclusion as to the existence of a criminal charge.“ Sergej Zolotuchin proti Ruskej federácii, 10. 2. 2009, č. 14939/03, § 53.

¹⁰ KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 577, 578.

deterrent and punitive purpose of the penalty imposed on him, suffice to show that the offence in question was, in terms of Article 6 of the Convention, criminal in nature. Accordingly, there is no need to examine it also in the light of the third criterion stated above (see paragraphs 50–51 above). The relative lack of seriousness of the penalty at stake cannot deprive an offence of its inherently criminal character (see the above-mentioned Öztürk judgment, p. 21, § 54).“. Uvedený názor EŠLP teda zrejme opodstatňuje záver, že priestupky a konanie o nich je potrebné bez ďalšieho vnímať ako konanie o správnom delikte trestnej povahy a teda bude relevantné uplatňovať v priebehu konania o priestupkoch trestnoprávne zásady (aplikované v priebehu konaní o trestných činoch).

Na základe vyššie uvedených kritérií možno teda skonštatovať, že priestupky spadajú do trestnej oblasti v zmysle čl. 6 Dohovoru, a to bez ohľadu na ich závažnosť a prísnosť sankcií za ne ukladaných, na základe druhého kritéria. Judikatúra EŠLP je v tomto prípade ustálená, nakoľko mala už množstvo príležitostí o danej otázke rozhodovať, najmä pokiaľ ide o priestupky v cestnej premávke a priestupky proti verejnému poriadku.¹¹

Na strane druhej, uvedené neznamená, že každý verejnoprávny delikt je podľa EŠLP deliktom trestným (pre účely čl. 6 Dohovoru). Napr. vo veci Jurík proti Slovensku sťažovateľ namietal, že v konaní, v ktorom mu bola uložená poriadková pokuta, bolo porušené jeho právo na spravodlivé konanie zaručené článkom 6 Dohovoru. Dňa 25. augusta 1999 krajský súd uznal sťažovateľa vinným z trestného činu vydierania. Sťažovateľ sa odvolal. Najvyšší súd určil dátum verejného zasadnutia na 25. novembra 1999. Dňa 25. novembra 1999 odročil verejné zasadnutie na neurčito, pretože sa naň nedostavil sťažovateľov obhajca. Po vyhlásení uznesenia o odročení verejného zasadnutia predseda senátu uložil sťažovateľovi poriadkovú pokutu vo výške 10 000 Sk v súlade s § 66 ods. 1 Trestného poriadku. V rozhodnutí bolo uvedené, že sťažovateľ napriek predchádzajúcemu upozorneniu neprímerane skákal do reči predsedovi senátu, nerešpektoval jeho upozornenia a rušil priebeh zasadnutia. Súd poznamenal, že na rozdiel od pohrdania súdom podľa § 169b Trestného zákona správanie, za ktoré bola sťažovateľovi uložená poriadková pokuta podľa § 66 ods. 1 Trestného poriadku, nie je oficiálne kvalifikované podľa slovenského práva ako trestný čin. Čo sa týka povahy príslušného deliktu, Súd pripomenul, že právne normy oprávňujúce súd sankcionovať nedisciplinované správanie počas súdneho konania sú bežnou črtou právnych poriadkov zmluvných štátov. Tieto právne normy a poriadkové opatrenia sú odvodené od nevyhnutného oprávnenia súdu zabezpečiť riadny a disciplinovaný priebeh súdneho konania. Opatrenia uložené podľa týchto právnych noriem sú skôr výkonom disciplinárnej právomoci ako uložením trestu za spáchanie trestného činu. Súd nevidel dôvod, prečo by poriadkovú pokutu uloženú sťažovateľovi posúdil odlišným spôsobom. Poznamenal, že podľa § 66 ods. 1 Trestného poriadku bolo na úvahe súdu, pred ktorým prebiehalo konanie, v ktorom došlo k nenáležitému správaniu (t.j. národný súd), aby posúdil, či má byť za toto správanie uložená pokuta. Súd pripustil, že podľa slovenského právneho poriadku síce závažnejšie prípady nenáležitého správania spadajú do oblasti trestného práva, ale nebolo preukázané, že by to bol sťažovateľov prípad. Sťažovateľovi bola uložená pokuta 10 000 Sk a maximálna pokuta, ktorú by mu bolo možné uložiť podľa § 66 ods. 1 Trestného poriadku, predstavovala 50 000 Sk. Táto suma bola podstatne nižšia ako horná hranica peňažného trestu podľa § 53 Trestného zákona. Navyše, slovenský právny poriadok neumožňoval premenu pokuty podľa § 66 ods. 1 Trestného poriadku na trest odňatia slobody. Na základe uvedených úvah Súd nevyhodnotil

¹¹ REPÍK, B. Ľudské práva v súdnom konaní. Bratislava : Manz, 1999, s. 67-68

uvedený delikt ako trestný v zmysle článku 6 ods. 1. Na konanie, ktoré vyústilo do uloženia poriadkovej pokuty sťažovateľovi, sa preto záruky tohto ustanovenia nevzťahovali.¹²

Ďalším prípadom, v ktorom Súd posudzoval aplikovateľnosť článku 6 Dohovoru, bol prípad D. K. v. Slovensko. Sťažovateľovi, účastníkovi dopravnej nehody, bol odobratý vodičský preukaz z dôvodu, že mu zistili v krvi alkohol. Oddelenie policajného zboru rozhodlo, že vodičský preukaz mu nebude vrátený do času, kým sa neskončí vyšetrowanie nehody. V rozhodnutí sa konštatovalo, že možno dôvodne očakávať, že sťažovateľovi bude zakázané viesť motorové vozidlo. Sťažovateľ sa odvolal. Tvrdil, že alkohol v krvi vyvolal liek, ktorý užil. Ministerstvo vnútra potvrdilo prvostupňové rozhodnutie. Sťažovateľ požiadal o súdne preskúmanie rozhodnutia o zadržaní vodičského preukazu. Okresný súd žalobu zamietol. Poznamenal, že predmetné rozhodnutia správnych orgánov sú procesnej povahy a nie je príslušný ich preskúmať. Vodičský preukaz sťažovateľa bol zadržaný v období od roku 1996 až do roku 2000, keď bolo právoplatne rozhodnuté o trestných činoch sťažovateľa, za ktoré mu bol okrem iného uložený aj trest zákazu vedenia motorového vozidla po dobu piatich rokov. V konaní pred Súdom sťažovateľ namietal, že v konaní týkajúcom sa zadržania vodičského preukazu nebolo rešpektované jeho právo na spravodlivé a verejné prerokovanie veci v primeranej lehote zaručené článkom 6 ods. 1 Dohovoru. Súd dospel k záveru, že táto časť sťažnosti vyvoláva v zmysle Dohovoru vážne právne a skutkové otázky vrátane otázky o aplikovateľnosti článku 6 ods. 1, vyriešenie ktorých závisí od posúdenia podstaty. Súd preto vyhlásil sťažnosť za prijateľnú. Dňa 26. novembra 2002 Súd v predmetnej veci vydal rozsudok o zmieri.¹³

V inom prípade – vec: Escoubet proti Belgicku mal ESĽP za to, že okamžité zadržanie vodičského preukazu sa javí ako opatrenie preventívnej povahy s cieľom zabezpečenia bezpečnosti účastníkov cestnej premávky, ktorého účelom je dočasne znemožniť jazdu vodičovi, ktorý predstavuje potenciálne nebezpečenstvo pre ostatných účastníkov cestnej premávky. Okamžité zadržanie vodičského oprávnenia je teda preventívnym (bezpečnostným) opatrením, z čoho vyplýva, že takéto opatrenie nie je možné bez ďalšieho vnímať ako opatrenie trestnej povahy. ESĽP ďalej ustálil, že okamžité zadržanie vodičského oprávnenia je potrebné odlišiť od zákazu činnosti (viesť motorové vozidlo), o ktorom sa rozhoduje v trestnom konaní, resp. na konci trestného konania. V tomto prípade je to súd, ktorý na základe okolností veci rozhoduje o zákaze činnosti (viesť motorové vozidlo) ako o hlavnom alebo o vedľajšom treste. Ďalším faktorom, ktorý Súd bral do úvahy pri hodnotení zadržania vodičského preukazu bola doba (dĺžka) jednotlivých opatrení. Kým trest zákazu činnosti mohol byť v súdnej veci uložený na päť rokov (resp. natrvalo), okamžité zadržanie vodičského preukazu mohlo byť maximálne na dobu 15 dní (s možnosťou predĺženia na 45 dní). [„...*The immediate withdrawal of a driving licence appears to be a preventive measure for the safety of road-users, designed to take a driver who is potentially dangerous to other road-users temporarily off the roads. It should be compared with the procedure of issuing a licence, which is undoubtedly an administrative procedure and is aimed at ensuring that a driver is fit and qualified to drive on the public highway. The immediate withdrawal of a driving licence is a precautionary measure; the fact that it is an emergency measure justifies its being applied immediately and there is nothing to indicate that its purpose is punitive. Withdrawal of a driving licence is distinguishable from disqualification from driving, a measure ordered by the criminal courts at the end of criminal proceedings. In such a case, the criminal court assesses and classifies the facts constituting the offence which may give rise to*

¹² PIROŠÍKOVÁ, M.: K aktuálnej judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa aplikovateľnosti článku 6 Dohovoru. In Bulletin slovenskej advokácie. Ročník XVIII, č. 7-8/2012, s. 8 a nasl.

¹³ Tamže

disqualification, before imposing disqualification for a period it deems appropriate, as a principal or secondary penalty (see the Malige v. France judgment of 23 September 1998, Reports 1998-VII, pp. 2935-36, § 38). There is, moreover, a notable difference between the maximum period for which disqualification can in normal circumstances be ordered and that for which a driving licence can be withheld after immediate withdrawal: five years (or even permanent disqualification in certain circumstances) in the former case; fifteen days (which may be increased to forty-five in special circumstances) in the latter case (see paragraphs 19 and 23 above). The fact that, under section 57 of the consolidated Acts, the period for which a driving licence is withheld after immediate withdrawal is set off against any period of disqualification from driving subsequently ordered (see paragraph 19 above) does not appear to be sufficiently significant to affect assessment of the nature of the measure.“]. Pri hodnotení zadržania vodičského oprávnenia pritom ESLP výslovne uviedol, že skutočnosť, že zadržanie môže byť na 15 dní (s možnosťou ďalšieho predĺženia na max. 45 dní), znamená, že dopad tohto opatrenia z hľadiska jeho povahy aj dĺžky, nie je natoľko (dostatočne) závažné, aby bolo možné hovoriť o postihu trestnej povahy. [., 38. With regard to the degree of severity, the Court points out that the effect of immediate withdrawal of a driving licence is limited in time, since it cannot be withheld for more than fifteen days, unless there are special circumstances allowing it to be withheld for two further periods of fifteen days (see paragraph 19 above). The impact of such a measure, in scope and in length, is not sufficiently substantial to allow it to be classified as a “criminal” penalty. In the instant case the Court observes that the withdrawal of the applicant’s driving licence did not cause him significant prejudice, since he was able to get it back six days after he had handed it over to the police and two days after he had requested its return (see paragraphs 10 and 11 above). Furthermore, although section 58 of the consolidated Acts provides that a driver refusing to hand over his licence may be liable to a term of imprisonment and/or a fine (see paragraph 19 above), for that section to apply, not only will the driver have refused to hand over his licence, but he will have been prosecuted in proceedings distinct from the withdrawal measure (see the Ravensborg v. Sweden judgment of 23 March 1994, Series A no. 283-B, pp. 30-31, § 35)“]

Zaujímavý postoj zaujal ESLP aj vo vzťahu k správnym deliktom na úseku daní. V prípade *Bendenoun* proti Francúzsku (rozsudok z 24. februára 1994) Súd sformuloval štyri relevantné prvky (kritéria) pre aplikáciu článku 6 Dohovoru na daňové sankcie, a to: 1) zákon ukladajúci sankcie by sa mal týkať všetkých občanov, ktorí sú daňovými poplatníkmi („*In the first place, the offences with which Mr Bendenoun was charged came under Article 1729 para. 1 of the General Tax Code (see paragraph 34 above). That provision covers all citizens in their capacity as taxpayers, and not a given group with a particular status. It lays down certain requirements, to which it attaches penalties in the event of non-compliance.*“), 2) pokuta by nemala byť peňažnou náhradou škody, ale v zásade by mala plniť úlohu odstrašujúceho trestu („*Secondly, the tax surcharges are intended not as pecuniary compensation for damage but essentially as a punishment to deter reoffending.*“), 3) pokuta by mala byť uložená na základe všeobecného pravidla, ktorého účelom bolo odstrašiť aj potrestať („*Thirdly, they are imposed under a general rule, whose purpose is both deterrent and punitive.*“), 4) **pokuta by mala byť značná**. Prvé tri kritéria pritom javia relatívny vysoký obsahový prekryv s tzv. Engelovskými kritériami uvedenými vyššie. Súd však žiadny z týchto prvkov nevyzdvihol a rozhodol, že musia byť splnené kumulatívne. ESLP po vyhodnotení predmetných kritérií v súdnej veci uviedol - “*Po vyhodnotení všetkých okolností veci, Súd konštatuje, že prevažujú tie, ktoré majú trestnoprávne konotácie. Ani jedno z nich nemá samo osebe rozhodujúcu povahu, ale spoločne a hodnotiac ich kumulatívne preukazujú, že vo veci ide o “trestné obvinenie”, a preto sa na toto konanie čl. 6 (ods. 1) vzťahuje...*” – EN: “*Having weighed the various aspects of the case, the Court notes the predominance of those*

which have a criminal connotation. None of them is decisive on its own, but taken together and cumulatively they made the "charge" in issue a "criminal" one within the meaning of Article 6 para. 1 (art. 6-1), which was therefore applicable.“). Súd venoval vo veci podstatný priestor „značnosti“ postihu, keď uviedol, že úhrada, ktorá bola od p. Bendenouna požadovaná bola vo výške 422 534 frankov a od jeho spoločnosti to bolo vo výške 570 398 frankov, pričom neuhradenie predmetných súm mohlo viesť k uloženiu trestu odňatia slobody. Predmetné sumy vyhodnotil Súd ako „veľmi značné“ (výňatok z rozhodnutia ESLP vo veci – EN: „*Lastly, in the instant case the surcharges were very substantial, amounting to FRF 422,534 in respect of Mr Bendenoun personally and FRF 570,398 in respect of his company (see paragraph 13 above); and if he failed to pay, he was liable to be committed to prison by the criminal courts (see paragraph 35 above).* Vzhľadom na uvedené – ako uvádzame vyššie - ESLP dospel k záveru, že na predmetný daňový delikt sa vzťahuje režim čl. 6 Dohovoru. Podobný názor vyslovil ESLP aj v prípade **Jusilla proti Fínsku (rozsudok zo dňa 23.11.2006)**, avšak tu bol tento názor vyslovený s nesúhlasným stanoviskom zo strany viacerých sudcov. Prehlasovaní sudcovia síce akceptovali, že na vec je potrebné aplikovať tzv. Engelovské kritériá, dospeli však k záveru, že v prípade Jusilla prvé a tretie kritérium nie je splnené určite, t.j. jediné kritérium, na ktorom je postavený väčšinový záver súdu je druhé kritérium (povaha deliktu), pričom dissentujúci tento záver spochybňujú. Väčšinový názor súdu, že ide o trestné obvinenie, je postavený na tom, že postih za daňový delikt bol uložený na základe všeobecnej zákonnej úpravy a na základe toho, že uložený postih má odstrašujúcu a trestnú povahu. Sudcovia, ktorí s názorom väčšiny nesúhlasili, vyslovili otázku, prečo by nebolo možné postih, ktorý sa ukladá vo všeobecnosti každému, kto sa dopustí deliktu, považovať za správny postih a na základe čoho dospel Súd k záveru, že takýto postih je vôbec potrebné považovať za trestný („*Firstly, why would it not be possible to impose administrative penalties (in the form of surcharges) on all taxpayers who break the law, and what legal reasoning leads to the conclusion that such administrative penalties are therefore criminal in nature?*“). Namietali tiež, že odstrašujúci a trestný postih môžu mať tak trestnoprávne, ako aj správnoprávne postihy („*Secondly, purely administrative penalties as well as criminal penalties can have a deterrent purpose and a punitive purpose.*“). Sudcovia, ktorí boli v tejto veci prehlasovaní, nevedeli tiež, prečo sa Súd v rámci posudzovania toho, či ide o daňový delikt, ktorý je subsumovateľný pod čl. 6 Dohovoru, nezaoberali 4. kritériom, ktoré pre tento účel zaviedli práve vo veci Bendenoun, a to skutočnosť, že pokuta by mala byť „značná“ („*The Court has indeed reached findings to this effect in the past (see, among other authorities, Öztürk v. Germany, 21 February 1984, § 53, Series A no. 73, and Janosevic v. Sweden, no. 34619/97, § 68, ECHR 2002-VII). By contrast, in Bendenoun v. France (24 February 1994, § 47, Series A no. 284), which is cited in paragraph 31 of the judgment, the Court carried out a finer and, in our opinion, fairer analysis, taking into consideration, in the tax field (the specific nature of which is emphasised in Ferrazzini, cited above), a fourth criterion, in addition to the three Engel criteria, namely the fact that the surcharges were “very substantial”.* Zaujímavé sú úvahy sudcov, ktorí vyslovili svoje nesúhlasné stanovisko vo veci, a to najmä v relatívne jednoduchom režime: „*Okolnosti veci preukazujú, že situácia sťažovateľa nemôže byť vnímaná ako trestná, resp. majúca trestné konotácie. V prvom rade z dôvodu, že jednoducho sa len dopustil nejakých chýb v rámci vedenia účtovníctva, ktoré následne viedli k odovzdaniu nesprávnych výkazov DPH. Je to bez ďalšieho trestný čin? Domnievame sa, že nie. Po druhé, postih, ktorý mu bol uložený bol vo výške 10% prehodnotenej daňovej povinnosti, t.j. v sume cca 308 Eur. Je túto sumu naozaj možné považovať za „veľmi značnú“ alebo aspoň „značnú“? Či už vyjadrené ako percentuálna hodnota alebo ako absolútne číslo, máme o takomto závere vážne pochybnosti.*“ („*The circumstances of the case show that the applicant’s situation cannot be characterised as criminal or as having a “criminal connotation”. Firstly, he had simply made errors in his*

book-keeping which had resulted in incorrect value-added tax returns being filed. Does this necessarily constitute a criminal offence? We find this far from certain. Secondly, the penalty imposed on him represented 10% of the reassessed tax liability, amounting to approximately 308 euros. Can this really be described as “very substantial” or even just “substantial”? Whether expressed as a percentage or as an absolute value, we have serious doubts.“).

Nemenej zaujímavým je však aj čiastočne nesúhlasné stanovisko ďalších troch sudcov, ktorí sa síce stotožnili s tým, že vo veci Jusilla ide o postihovanie trestnoprávnej povahy, **ale práve z uvedeného dôvodu sa nestotožňujú so záverom, že vo veci nebolo potrebné uskutočniť ústne pojednávanie.** Práve prípad Jusilla bol prvým prípadom, v rámci ktorého ESLP dospel k záveru, že v niektorých prípadoch trestnoprávnej povahy je možné upustiť od požiadavky ústneho pojednania veci. Súd totiž dospel k záveru, že niektoré delikty spadajú do striktného trestného práva, iné nie a pri tých, ktoré do tejto skupiny nespádajú (a to bola aj súdená vec), nie je potrebné trvať na všetkých požiadavkách inak nevyhnutne uplatňovaných v prípade deliktov spadajúcich do striktného trestného práva (výňatok: EN – *“I agree with the majority that the present case concerns proceedings which were criminal and thus attracted the guarantees of Article 6 of the Convention under that head. However, I am unable to join the majority in finding that the requirement of an oral hearing could be dispensed with in this case or any other criminal case.”* ... *„The majority in this case accept that “... a certain gravity attaches to criminal proceedings, which are concerned with the allocation of criminal responsibility and the imposition of a punitive and deterrent sanction ...”, but they proceed to state that “there are criminal cases which do not carry any significant degree of stigma ...” and that “[t]ax surcharges [as in the present case] differ from the hard core of criminal law; consequently, the criminal-head guarantees will not necessarily apply with their full stringency ...” (see paragraph 43 of the judgment).“* ... *„I find it difficult, in the context of a fair trial, to distinguish, as the majority do in this case, between criminal offences belonging to the “hard core of criminal law” and others which fall outside that category. Where does one draw the line? In which category does one place those offences which on their face value do not appear severe, but if committed by a recidivist may lead to serious sanctions? I believe that the guarantees for a fair trial envisaged by Article 6 of the Convention apply to all criminal offences. Their application does not and cannot depend on whether the relevant offence is considered as being in “the hard core of the criminal law” or whether “it carries any significant stigma”. For the persons concerned, whom this provision of the Convention seeks to protect, all cases have their importance. No person accused of any criminal offence should be deprived of the possibility of examining witnesses against him or of any other of the safeguards attached to an oral hearing. Moreover, to accept such distinctions would open the way to abuse and arbitrariness.*). Hoci predmetný názor má povahu čiastočného dissentu jedného zo sudcov (ku ktorému sa pridali ďalší sudcovia Súdu), poskytuje užitočný stimul na ďalšie úvahy v naznačenom smere aj v podmienkach Slovenskej republiky. Dnes je totiž všeobecne známou skutočnosťou (min. v odborných kruhoch), že správne súdy (vrátane Najvyššieho súdu Slovenskej republiky) v kontexte ich aktuálnej rozhodovacej praxe netrvajú na tom, aby v rámci každého konania o správnom delikte bolo nariadené ústne pojednávanie (v režime správneho konania). Uvedenú požiadavku v princípe viažu obligatórne len na tie situácie, kedy osobitný zákon takúto požiadavku explicitne vyžaduje (napr. zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch), príp. ak si to vyžaduje povaha veci v kontexte aplikácie zákona č. 71/1967 Zb. (§ 21 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). *„Správny orgán nariadi ústne pojednávanie, ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon“.*) Uvedený názor súdov je do určitej miery determinovaný aj tým, že reparácia tohto stavu (ak ústne pojednanie veci môže byť pre vec podstatné), môže byť uskutočnené aj v rámci konania pred správnym súdom (v prípade podania správnej žaloby). Bez ohľadu na uvedené je ale zrejmé,

že ústne pojednávanie v trestnoprávnom režime v podmienkach Slovenskej republiky platí ako jeden z princípov konania, a preto aj v nadväznosti na § 194 a § 195 Správneho súdneho poriadku je možné v budúcnosti predpokladať nárast argumentácie účastníkov konania v tom zmysle, že v rámci konania pred správnymi orgánmi bolo porušené ich právo na ústne pojednávanie (ústne prejednanie veci) v prípade, že sa takéto ústne prejednanie veci pred správnym orgánom neuskutočnilo (a pôjde o správny delikt, ktorý by podľa tzv. Engelgovských kritérií mohol byť vnímaný ako „trestný delikt“). Podľa čiastočne nesúhlasného stanoviska niektorých sudcov, ak sa totiž určitý správny delikt má považovať za „trestný delikt“, potom – podľa odlišného stanoviska týchto sudcov – nie je možné tvrdiť, že niektoré trestnoprávne zásady platia len pri niektorých trestných deliktoch (a pri iných tie isté zásady relevantné nie sú), t.j. ústne prejednanie deliktu (ako procesná záruka spravodlivého konania) musí byť účastníkovi konania garantované vždy.

Z vyššie uvedených príkladov, resp. rozhodovacej činnosti ESLP vyplýva, že nie každý správny delikt (resp. nie každé rozhodovanie o správnom delikte) má povahu trestného trestania (trestného obvinenia). Ustanovenie § 195 písm. c) a d) v spojitosti s § 194 Správneho súdneho poriadku však naznačuje, akoby sa v rámci každého konania o správnom delikte mali trestnoprávne zásady aplikovať bez výnimky.

Máme za to, že takýto postup by nebol správny. Existujúci právny stav by bolo možné zmeniť novelizovaním Správneho súdneho poriadku, avšak uprednostňovali by sme riešenie tejto otázky skôr prostredníctvom rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, resp. Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veciach, v ktorých bude potrebné posudzovať práve aplikáciu trestnoprávnych zásad v rámci správneho trestania (v kontexte § 194 a § 195 Správneho súdneho poriadku). Požiadavka upresnenia existujúceho právneho stavu vyvstane – podľa nášho názoru – nielen v kontexte výkonu verejnej správy, ale aj z dôvodu požiadaviek účastníkov konania, ktorí sa budú domáhať trestnoprávnych štandardov konania (a to pravdepodobne aj v konaniach o správnych deliktoch, ktoré nebudú mať povahu trestných deliktov). Súčasné znenie Správneho súdneho poriadku, t.j. bez formálnej zmeny znenia zákona, by malo byť komplementované o takú ustálenú rozhodovaciu prax súdov, že na všetky konania o správnych deliktoch sa trestnoprávne zásady nevzťahujú (hoci by tento záver z príslušných ustanovení Správneho súdneho poriadku nepriamo vyplývať mohol).

„...ktoré je potrebné použiť na správne trestanie...“ ako neurčité slovné spojenie (?)

Vyššie v texte tejto štúdie sme poukázali na skutočnosť, že pojem správne trestanie má pre účely Správneho súdneho poriadku legislatívne vymedzenie, pričom sa ním rozumie rozhodovanie správnych orgánov v zásade o akomkoľvek správnom delikte (príp. inom podobnom protiprávnom konaní, za ktorý sa ukladá sankcia), a to bez ohľadu na to, či je tento delikt možné považovať za „trestný“ v kontexte rozhodovacej praxe ESLP.

Týmto vymedzením pojmu „správne trestanie“ (v § 194 ods. 1 Správneho súdneho poriadku) však speje rozhodovacia prax správnych orgánov a správnych súdov k tomu, že na konania o správnom delikte bude potrebné uplatňovať trestnoprávne zásady *en bloc*. S uvedeným sa nestotožňujeme a máme za to, že v podmienkach Slovenskej republiky je potrebné na úrovni výkonu verejnej správy dôsledne rozlišovať medzi tým, či je určitý delikt správnym deliktom (v užšom zmysle slova), alebo či sa koná a rozhoduje o správnom delikte trestnej povahy. Dokonca – aj v prípadoch, ak sa preukáže, že nejaký správny delikt je „trestným“ (pre účely Dohovoru), aj v takom prípade bude potrebné následne hodnotiť (a ustáliť) to, ktoré trestnoprávne zásady sa na konanie o takomto delikte vzťahovať budú a ktoré nie (príp. bude potrebné riešiť obsah týchto zásad, keďže ich obsah v správnom práve nebude vždy totožný s ich obsahom v trestnom práve).

Aktuálne sa javí, že znenie Správneho súdneho poriadku (najmä § 194 a § 195 Správneho súdneho poriadku) vyvoláva najmä nasledovné otázky, resp. diskusné stimuly:

- 1) Správny súdny poriadok nevymedzuje presnú množinu zásad, ktoré sa majú použiť – nepomenúva/nevymenúva ich (odkazuje na Trestný zákon a Trestný poriadok) a nevymedzuje, či sa majú uplatniť všetky zásady alebo len niektoré z nich
- 2) nevymedzuje, či sa trestnoprávne zásady podľa Trestného zákona a Trestného poriadku majú použiť rovnako (alebo v modifikovanej forme v porovnaní s trestným konaním)
- 3) nerieši napr. prípadnú aplikáciu iných zásad, ktoré nevyplývajú explicitne z Trestného zákona a Trestného poriadku (napriek tomu sú integrálnou súčasťou trestného postihovania) – napr. aj zásady obsiahnuté v zákone č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov – a ktoré by sa teda mohli uplatniť len analogicky

Práve slovné spojenie „*ktoré je potrebné použiť na správne trestanie*“ tak ako ho používa zákonodarca vlastne znamená dve veci: a) zákonodarca požaduje, aby boli trestnoprávne zásady aplikované na rozhodovanie o všetkých správnych deliktach (použitím pojmu „správne trestanie“, ktoré legislatívne vymedzuje v § 194 Správneho súdneho poriadku) a b) nevymedzuje kvantitatívnu množinu, ako ani kvalitatívny obsah týchto zásad v rámci správneho trestania (a nadväzujúceho súdneho prieskumu podľa Správneho súdneho poriadku).

Má sa pojem, „*ktoré je potrebné použiť*“ vykladať tak, že to majú byť len niektoré trestnoprávne zásady (t.j. nie všetky)? A tieto sa potom v režime správneho trestania musia aplikovať identicky v rámci trestného práva? Prípadne práve spojenie „*ktoré je potrebné použiť*“ dáva správnym orgánom (a následne správnym súdom) možnosť ustáliť množinu týchto zásad a túto si „prispôbiť“ reáliám správneho trestania (v podmienkach Slovenskej republiky)? Do úvahy prichádza aj výklad spojenia „*ktoré je potrebné použiť*“ aj tak, že sú to bez ďalšieho všetky trestnoprávne zásady (a zrejme s rovnakým obsahom ako je ich obsah v trestnom práve, pričom ale toto vzhľadom na súčasnú rozhodovaciu prax NS SR a ÚS SR považujeme za vylúčené).

Na teraz sa javí, že jednoznačná odpoveď neexistuje. Na strane druhej, už teraz je jasné, že v rámci správneho trestania sa neuplatňujú všetky zásady trestného práva, ďalej to, že aj tie zásady, ktoré sa uplatňujú v správnom trestaní (a ktoré sú „prepožičané“ z trestného práva), nemajú v správnom trestaní rovnaký obsah ako je ich obsah v rámci trestného práva, ale tiež to, že hoci niektoré zásady trestného práva rozhodovacia prax súdov akceptuje, výkon verejnej správy (v rámci konania o správnych deliktach), ich marginalizuje (práve s odkazom na nejednoznačnosť právnej úpravy), pričom v niektorých prípadoch je tento stav správnymi súdmi akceptovaný.

Ako príklad jednotlivých situácií uvedených v odseku vyššie je možné uviesť napr. zásadu *nemo tenetur se ipsum accusare* (zákaz sebaobviňovania)¹⁴, ktorá v prípade právnických osôb ako páchatel'ov správneho deliktu nemá žiadne privilegované postavenie. Rozhodovacia prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (aj Ústavného súdu Slovenskej republiky) smeruje skôr k tomu, že túto trestnoprávnu zásadu v rámci správneho trestania právnických osôb neuznáva, príp. ju mimoriadne zužuje. Zásada zákazu *reformatio in peius* (zákaz sprísnenia postihu v neprospech páchatel'a na základe jeho vlastného opravného

¹⁴ ÚS ČR - IV. ÚS 158/13 – „Základní právo neobviňovat se je osobní povahy, a proto se na ně nemůže odvolávat žádná obchodní společnost ani osoby představující její orgány. Proto obchodní společnost a osoby jako její orgány nemohou bez dalšího oprávněně odmítat žádosti orgánů veřejné moci o poskytnutí obchodních knih a dokladů obchodní společnosti s poukazem na zákaz obviňovat sám sebe, a tudíž mohou být oprávněně donucovány k jejich nedobrovolnému poskytnutí.“

prostriedku) je v prípade správneho trestania – podľa aktuálnej judikatúry – v zásade vylúčená (t.j. správne orgány môžu na základe odvolania účastníka konania – páchatel'a deliktu - uložiť mu v odvolacom konaní prísnejší postih ako mu bol uložený rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa, čo je v trestnom práve vylúčené)¹⁵. Ďalej napr. absorpčnú zásadu síce súčasná rozhodovacia prax Najvyššieho súdu SR akceptuje, rozhodovacia prax správnych orgánov však aplikáciu takéhoto prístupu do podstatnej miery odmieta. V tejto súvislosti je ešte možné spomenúť napr. aj povinné ústne pojednanie deliktu, ktorý je v prípade trestného práva samozrejmosťou (a nárokovateľnou procesnou zárukou v prospech obvineného), avšak – na strane druhej – o podstatnej časti správnych deliktov je rozhodované v súlade so zásadou písomnosti konania spravidla bez ústneho pojednávania, keďže – až na zákonné výnimky – obvinený zo správneho deliktu nemá nárok na ústne pojednanie o správnom delikte pred správnym orgánom¹⁶. Záverom je ešte možné spomenúť napr. zásadu *nullum crimen sine lege* (najmä v časti *nullum crimen sine lege certa*). Trestnoprávny postih, ktorý by bol založený na porušení tejto zásady, by nepochybne bol – bez ďalšieho – nezákonný (resp. protiústavný), avšak to isté nie je možné uviesť o správnych deliktoch (napr. na úseku ochrany hospodárskej

¹⁵ NS SR – sp. zn.: 3Sžhpu/1/2013 - Z doposiaľ uvedeného je zrejmé, že nie je možné jednoznačne určiť, či sa má v správnom trestaní uplatňovať zásada trestného práva zákazu *reformatio in peius*, ale v každom jednotlivom prípade je potrebné zvážiť všetky osobitosti danej veci. – príp. NS SR – sp. zn.: 7Sž/110/02 - Z dikcie ustanovenia § 59 ods. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní je zrejmé, že odvolací orgán má rozsiahle oprávnenia nielen čo do rozsahu prieskumnej činnosti, ale aj vo vzťahu k spôsobu rozhodnutia o odvolaní. Odvolací orgán pri svojom rozhodovaní nie je viazaný návrhmi odvolateľa. Naopak, zákon mu ukladá povinnosť zrušiť, resp. zmeniť každé nezákonné rozhodnutie, a to aj mimo rámca dôvodov odvolania. Pri zmene rozhodnutia v dôsledku toho môže preskúmané rozhodnutie zmeniť aj v neprospech odvolateľa (t.j. neuplatňuje sa zákaz *reformatio in peius*), ba dokonca môže rozhodnúť aj nad rámec návrhov odvolateľa (*reformatio in melius*). – príp. ÚS ČR - III. ÚS 880/08 - Obecnu platnosť zákazu reformace in peius ve správním trestání bez výslovného ustanovení zákona nelze z pozitivního práva dovodit

¹⁶ NS SR – sp. zn.: 2 Sžo 53/2013 - § 21 Správneho poriadku neukladá správnym orgánom povinnosť nariadiť v každom prípade ústne pojednanie, a preto žalovaný a ani správny orgán I. stupňa nepochybili, ak v správnom konaní nenariadili ústne pojednanie. – a - NS SR – sp. zn.: 4 Sžo 145/2015 - Obligatórne sa ústne pojednanie nariadi vtedy, ak to ustanovuje osobitný predpis. Inak správny orgán nariadi ústne pojednanie iba v prípade, ak si to vyžaduje i povaha veci. Nariadenie ústneho pojednávania bez toho, aby si to vyžadovala povaha veci, najmä v konaniach, kde je spoľahlivo zistený a preukázaný skutkový stav veci, môže byť porušením jednej zo základných zásad správneho konania, a to rýchlosti a hospodárnosti konania, nakoľko správny orgán je povinný v konaní postupovať bez zbytočného zaťažovania účastníkov. – a – sp. zn. NS SR – sp. zn.: 3 Sžo 163/2015 - Povinnosť nariadiť ústne pojednanie je vtedy, ak to prispieje k náležitému zisteniu skutkového stavu veci. Ak je tento stav už zistený napríklad v dôsledku vykonanej kontroly, nie je povinnosťou správneho orgánu nariadovať ústne pojednanie. Ide napr. o situáciu, ak zo zistení z administratívneho spisu vyplýva, že vo veci nebolo žiaduce nariadovať ústne pojednanie, nakoľko skutočný stav veci bol dostatočne zistený vykonanou inšpekciou práce a zachytený v protokole o inšpekcii a navyše žalobca ho v odvolaní a ani v žalobe nenamietal. Je potrebné uviesť, že vzhľadom na skutočnosť, že hoci nariadenie ústneho pojednávania vo veciach správnych deliktov je len fakultatívne, nemožno však vylúčiť možnosť jeho nariadenia, ak o jeho nariadenie sám účastník správneho konania bude žiadať a bude jeho nariadeniu zodpovedať i povaha veci. Ak správny orgán nenariadi ústne pojednanie na žiadosť, musí to odôvodniť, že prečo to nepovažoval za potrebné. Účastník konania nemá právny nárok na nariadenie ústneho pojednávania, ak to neustanovuje osobitný predpis. – a – NS SR – sp. zn.: 6Asan/2/2016 - Zákon o správnom konaní (§ 21) neukladá povinnosť správnym orgánom nariadiť ústne pojednanie. Nariadenie ústneho pojednávania správnymi orgánmi vo veciach správnych deliktov a iných správnych deliktov je len fakultatívne. V rámci tejto kategórie správnych deliktov sa zásada ústnosti neuplatňuje, a to spolu so zásadou verejnosti a bezprostrednosti. V zmysle správneho poriadku nariadenie ústneho pojednávania je ponechané na správnej úvahe správneho orgánu a jeho správna úvaha závisí od skutkových okolností v danej veci. Nič na tom nemení ani skutočnosť, že zákon o priestupkoch upravil inštitút ústneho pojednávania v priestupkových veciach kogentným spôsobom.

súťaže je možné správny delikt uložiť aj na základe tzv. generálnej klauzuly) – k tomu pozri napr. NR SR - sp. zn.: 3 Sžh/3/2010¹⁷ a sp. zn.: 3Sžhu/1/2014¹⁸).

Záver:

Správny súdny poriadok v ustanovení § 194 poskytuje legálne vymedzenie pojmu „správne trestanie“, pričom pod tento pojem subsumuje konanie o každom správnom delikte (aj o inom podobnom protiprávnom konaní, za ktorý sa ukladá sankcia). V ustanovení § 195 písm. c) a d) Správny súdny poriadok určuje, že vo veciach zásad správneho trestania, ktoré majú základ v Trestnom zákone a Trestnom poriadku, a ktoré je potrebné použiť na správne trestanie, správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby. Javí sa, že uvedená koncepcia pozitívnoprávneho vymedzenia znamená, že zákonodarca od správnych orgánov nepriamo vyžaduje („*ktoré je potrebné použiť na správne trestanie*“), aby trestnoprávne zásady aplikovali v prípade konania o každom a akomkoľvek správnom delikte. Takáto požiadavka však nemá, resp. by nemala oporu nielen v právnej tradícii Slovenskej republiky, ale ani v judikatúre ESLP. ESLP totiž nikdy nevyslovil právny názor, že by rozhodovanie o každom správnom delikte malo mať povahu (pre účely Dohovoru) rozhodovania o trestnom obvinení. Práve naopak, už niekoľko desaťročí ESLP formuje kritériá, ktoré túto diferenciáciu potvrdzujú. Z uvedeného dôvodu preto od správnych orgánov nie je možné požadovať, aby v rámci rozhodovania o každom správnom delikte aplikovali všetky trestnoprávne zásady. Uvedené potvrdzuje aj rozhodovacia prax súdov. Na strane druhej, v niektorých prípadoch (a sem zaraďujeme konanie o správnych deliktoch, ktoré by spĺňali podmienky trestného

¹⁷ „Zásada proporcionality vyžaduje, že ak protimonopolný úrad má právomoc na základe generálnej klauzuly a demonštratívneho vymedzenia zákona sformulovať nové skutkové podstaty zneužívania dominantného postavenia, na druhej strane podnikateľ musí mať možnosť poznať presné znenie praktiky, ktorá je zakázaná. Až po tomto momente ho možno sankcionovať. Činnosť protimonopolného úradu by preto mala byť zameraná na včasné identifikovanie praktík, zachytenie ich obsahu rozhodnutím, ich zakázanie a následne až na sankcionovanie, kedy už môže byť naplnená zásada nullum crimen.“, resp. „Najvyšší súd poukazuje na to, že takéto identifikovanie (pomenovanie) praktík zneužitia dominantného postavenia je možné uskutočniť iba správnu úvahou príslušného orgánu, ktorá musí byť logická a racionálna. Ide o autoritatívne vyjadrenie úsudku kompetentnej osoby na skutkový stav. V právnom systéme musí existovať niekto, kto povie: „toto konanie podnikateľa je zneužitím dominantného postavenia“ a prvýkrát ho autoritatívne zdefiniuje rozhodnutím. Právomoc protimonopolného úradu na tento úsudok je daná zákonom v ust. § 22 ods.1, písm .b) zákona č. 136/2001 Z. z. podľa ktorého „úrad vydáva rozhodnutie o tom, že konanie alebo činnosť podnikateľa je zakázaná podľa tohto zákona alebo podľa ustanovení osobitného predpisu; rozhoduje o uložení povinnosti zdržať sa takéhoto konania a o povinnosti odstrániť protiprávny stav.“

¹⁸ 1. Konštrukcia generálnej klauzuly, ako je zakotvená v zákone číslo 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže (§ 8 ods. 2) vo vzťahu k jednotlivým demonštratívne vymenovaným skutkovým podstatám je nevyhnutná, pretože v súťažnom práve nikdy nemožno normatívne zakotviť úplný výpočet spôsobov, ktorými možno zneužiť moc na trhu na ujmu ostatných účastníkov trhu. 2. Význam generálnej klauzuly v súťažnom práve spočíva v tom, že pokiaľ určité konanie naplňuje jej jednotlivé znaky, i keď nie je zachytené v zákone pomenovanou skutkovou podstatou, je konaním zakázaným, a to so všetkými dôsledkami, ktoré z neho pre konajúci subjekt vyplývajú. Akékoľvek konanie, ktoré naplňuje znaky uvedené v generálnej klauzule, môže byť sankcionované ako zneužitie dominantného postavenia, a to i vtedy, ak ho pod žiadnu z demonštratívne vymenovaných skutkových podstat nebude možné podradiť. 3. Koncepcia zneužitia dominantného postavenia sa neobmedzuje len na konanie, ktoré pôsobí negatívne vo vzťahu k ostatným súťažiteľom, ale zahŕňa aj konanie, ktoré poškodzuje spotrebiteľov, pretože neprimerané ceny, ktoré majú účinky a vplyv na postavenie užívateľov alebo spotrebiteľov, sú tiež zakázané. 4. Argumentácia žalobcu, že v jeho správaní ide "o novú skutkovú podstatu", za ktorú by nemal byť sankcionovaný, je právne irelevantná v súťažnom práve. Pokiaľ súťažitelia používajú čoraz sofistikovanejšie praktiky zneužitia, tieto praktiky by potom bolo možné považovať neustále za nové a vidieť v nich prvky novosti, a potom by v podstate nebolo možné subjekt, ktorý používa "novú praktiku", ale hoci nedovolenú praktiku, sankcionovať v oblasti súťažného práva, a preto i na prípady, v ktorých ide o určitú "novosť praktík v zneužití na trhu" je aplikácia generálnej klauzuly ako inštitútu súťažného práva, súladná so zákonom o ochrane hospodárskej súťaže ako i s článkom 102 ZFEÚ.“

obvinenia aj podľa ESLP), správne orgány trestnoprávne zásady uplatňovať musia. Ich uplatňovanie však objektívne nemôže byť v plnom rozsahu a identické ako je tomu v rámci trestného práva. Trestnoprávne zásady nie je potrebné a ani možné uplatňovať v plnom rozsahu na konania o správnych deliktoch (správnych deliktoch trestných), keďže ich aplikácia v plnom rozsahu je vylúčená buď z objektívnych dôvodov, pozitívnym právom alebo rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít. Tento náš záver vychádza z poznania súvisiacich otázok témy, avšak formálne nekorešponduje s jazykovým znením ustanovenia § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku, a preto považujeme za potrebné a vhodné, aby boli buď implementované zmeny (v znení Správneho súdneho poriadku) alebo aby došlo k akcentovaniu skutočnosti, že trestnoprávne zásady sa na konanie o správnych deliktoch vzťahujú „primerane“ a aby sa tak vytvoril sekundárny priestor na formulovanie kvantitatívnej množiny relevantných zásad a ich obsahu (v rámci správneho trestania) - [NS SR – sp. zn.: 3Sžhpu/1/2013 – rozhodnutie vydané v súvislosti so zásadou zákazu reformatio in peius v správnom trestaní - „Z vyššie uvedeného vyplýva, že značná časť procesných práv, ktoré prislúchajú obvinenému v trestnom konaní sa prostredníctvom judikatúry aplikuje aj vo veciach správneho trestania. To však neznamená, že sa v rámci správneho trestania majú aplikovať úplne všetky práva obvineného, ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní. Trestné konanie a správne trestanie sú dve samostatné oblasti, v rámci ktorých by bolo možné jednotlivé inštitúty akokoľvek navzájom dopĺňať a nahrádzať. Správne trestanie umožňuje jednoduchšie a menej formálne postupy, než tie ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní.“]. Správne súdy budú musieť (ak k tomuto úkonu nepristúpi zákonodarca), vytvoriť presný katalóg zásad správneho trestania, ktoré budú do podstatnej miery vychádzať z trestnoprávnych zásad, avšak budú v potrebnej miere reagovať na špecifiká v režime postihovania nástrojmi správneho práva. V úvodnej etape dosahovania tohto cieľa považujeme za žiaduce, aby pri rozhodovaní o správnych deliktoch, boli správne orgány prostredníctvom rozhodnutí správnych súdov motivované k tomu, aby odôvodnenia správnych orgánov vo veciach správneho trestania obsahovali riadnu analýzu toho, ako vyhodnotil správny orgán predmetný delikt v kontexte tzv. štrasburskej judikatúry (t.j. či ide o správny delikt trestný alebo o správny delikt bez trestnoprávnej konotácie). Bolo by tiež žiaduce, aby rozhodnutia správnych orgánov obsahovali opis toho, ktoré trestnoprávne zásady boli vo veci uplatnené (a ako) a ktoré/aké trestnoprávne zásady uplatnené neboli (a prečo). Správne súdy by tak v rámci konania o sankčnej žalobe mali v prvej etape preskúmať správnosť kvalifikácie deliktu (správny delikt trestný alebo správny delikt bez trestnoprávnej konotácie) a následne by mohli priamo z textu odôvodnenia rozhodnutia abstrahovať to, či správny orgán aplikoval všetky **relevantné** trestnoprávne zásady a či ich uplatnil správne. Uvedené by prispelo nielen k zrýchleniu súdneho konania a k účinnejšiemu napĺňaniu účelu/zmyslu § 195 Správneho súdneho poriadku, ale v konečnom dôsledku by takáto požiadavka kladená na správne orgány a následne verifikovaná v správnom súdnictve, viedla k zdokonaleniu výkonu verejnej správy (a rozhodovania správnych orgánov o správnych deliktoch).

Zoznam použitej literatúry:

BELEŠ, A.: Uplatňovanie zásady ne bis in idem v disciplinárnom konaní vo výkone väzby a výkone trestu – kazuistický pohľad. In Polícijná teória a prax. Roč. 25, č. 3. 2017.

CEPEK, B. *Problematika a otázky spojené so zodpovednosťou a správnym trestaním na úseku ochrany životného prostredia*. In POTÁŠCH, P. (ed) *Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie*, Bratislava : Eurokódex. 2010, ISBN: 978-80-89447-35-0

ERDÖSOVÁ, A. Právo na spravodlivé súdne konanie. (str. 241 a nasl.) In STRÁZNICKÁ, V. et al. Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv. Bratislava : Eurokódex. 2013, ISBN: 978-80-89447-95-4

KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012.

KOŠIČIAROVÁ, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Spolok Slovákov v Poľsku : Kraków, Poľsko. 2014.

PIROŠÍKOVÁ, M.: K aktuálnej judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa aplikovateľnosti článku 6 Dohovoru. In Bulletin slovenskej advokácie. Ročník XVIII, č. 7-8/2012.

POTÁSCH, P. a kol.: Zákon o priestupkoch – Veľký komentár. Eurokódex : Bratislava. 2016.

REPÍK, B. Ľudské práva v súdnom konaní. Bratislava : Manz. 1999.

ŠKULTÉTY, P., KAŠŠÁK, R.: Správne právo hmotné – Všeobecná časť. VEDA : Bratislava. 2014.

Pozn.: Pramene práva a rozhodnutia súdov – podľa textu štúdie.

Kontaktné údaje:

Doc. JUDr. PhDr. Peter Potasch, PhD.
Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
peter.potasch@paneurouni.com

**ZÁSADA ZÁKAZU *REFORMATIO IN PEIUS* V KOMPARATÍVNEJ
PERSPEKTÍVE VYBRANÝCH ŠTÁTOV EURÓPSKEJ ÚNIE
(SLOVENSKÁ REPUBLIKA, ČESKÁ REPUBLIKA, POĽSKÁ
REPUBLIKA, DÁNSKE KRÁĽOVSTVO), EURÓPSKEHO SÚDU PRE
ĽUDSKÉ PRÁVA A EURÓPSKEHO SÚDNEHO DVORA/SÚDNEHO
DVORA EURÓPSKEJ ÚNIE**

*The Principle of Prohibition of Reformatio in Peius in a Comparative Perspective of
Selected States of the EU (Slovak Republic, Czech Republic, Republic of Poland, Kingdom
of Denmark), European Court of Human Rights and of the European Court of
Justice/Court of Justice of the European Union*

Peter Potasch

Paneurópska vysoká škola – Fakulta práva

Abstrakt: Štúdia sa venuje inštitútu zákazu *reformatio in peius* z viacerých perspektív. Skúma uvedený inštitút v kontexte aplikačnej praxe súdneho prieskumu v Slovenskej republike s osobitným dôrazom na ustanovenie § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku a § 194 Správneho súdneho poriadku. Zákaz *reformatio in peius* skúmame ďalej – v základných právnych líniách – v Českej republike a v Poľskej republike. Prostredníctvom inštitútu sťažnosti študenta proti známke na vysokej škole, poukazujeme na vývojové tendencie tohto inštitútu v dánskom správnom práve. V závere štúdie sa venujeme zásade zákazu *reformatio in peius* v dvoch rovinách mimo kontextu správneho súdnictva, a to vo veci na Európskom súde pre ľudské práva (kde Veľká komora ESLP rozhodla vo veci inak ako komora ESLP, t.j. sťažovatelia sa na základe podanej žiadosti o prieskum – čl. 43 Európskeho dohovoru o ľudských právach/Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej v texte len ako „Dohovor“) dostali do horšej situácie, v akej boli pred podaním tohto opravného prostriedku/žiadosti) a vo veci na Európskom súdnom dvore, ktorý v rámci konania o prejudiciálnej otázke v súvislosti s ex offio aplikáciou práva EÚ národným súdom (členského štátu) dospel k záveru, že právo Spoločenstva neukladá vnútroštátnemu súdu povinnosť uplatniť ex offio ustanovenie práva Spoločenstva, pokiaľ by toto uplatnenie malo za následok porušenie zásady zákazu *reformatio in peius* obsiahnutej v príslušnom vnútroštátnom práve, t.j. zásadu zákazu *reformatio in peius* uprednostnil pred aplikáciou práva EU.

Abstract: The study deals with the principle of prohibition of *reformatio in peius* from a number of perspectives. It focuses on the named principle especially from the view of the Slovak Code of Administrative Judicial Proceedings (Art. 195 lit. c) a d) and Art. 194). The author also deals with the prohibition of *reformatio in peius* in the Czech Republic and in the Republic of Poland. By focusing on the legal regime of the complaint of the student against the grade (the mark) at a university/college, the author presents a brief outline of the development of the above principle in Denmark and of the way it was modified in comparison to the original view when the issue arose. In the final part of the paper, the author analyses two cases which in some way relate to the principle of prohibition of *reformatio in peius*, however, not directly from the perspective of administrative law. In a case at the European Court of Human Rights, the applicants have been placed to a worse position in which they would have been had they not filed a request for a referral of the decision of the Chamber of the European Court of Human Rights to the Grand Chamber of the European Court of Human Rights (based on Article 43 of the European Convention on Human Rights/Convention for the

Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms). The other case relates to the European Court of Justice (ECJ) in which – in the course of proceedings dealing with a request for a preliminary ruling - the ECJ came to the conclusion that Community law does not require national courts to apply, of their own motion, a provision of Community law where such application would lead them to deny the principle, enshrined in the relevant national law, of the prohibition of *reformatio in peius* – thus giving way to the prohibition of *reformatio in peius* (as per the national law) rather than to the application of the EU law *ex officio* by the court.

Kľúčové slová: *reformatio in peius*, správne trestanie, trestné právo, Slovenská republika, Česká republika, Poľská republika, Dánske kráľovstvo, Európsky súd pre ľudské práva, Európsky súdny dvor, Súdny dvor Európskej únie

Key words: *reformatio in peius*, administrative sanctioning, criminal law, Slovak Republic, Czech Republic, Republic of Poland, Kingdom of Denmark, European Court of Human Rights, European Court of Justice, Court of Justice of the European Union

Úvod

V skorších štúdiách, v ktorých sme sa venovali inštitútu zákazu *reformatio in peius*, sme analyzovali všeobecné otázky týkajúce sa tejto zásady. Predmetom tejto štúdie bude poukázať na právnu úpravu uvedenej zásady vo vybraných štátoch Európskej únie, resp. na jej aplikáciu v praxi dvoch nadnárodných súdnych inštitúcií, a to a s cieľom poukázať na to, že predmetná zásada, resp. jej obsah a aplikácie, nie sú vnímané absolútne a rovnako.

Úvodom je potrebné pripomenúť hlavný účel zásady zákazu *reformatio in peius*. Podstata tejto zásady, ktorej vznik siaha až do obdobia vzniku historických základov nášho práva (rímske právo) – spočíva v tom, že na základe odvolania účastníka konania (obvineného), nemôže mu byť uložená prísnejšia sankcia ako bola sankcia, ktorá mu bola uložená v rámci konania pred orgánom prvého stupňa. Predmetná zásada má svoje pevné miesto v trestnom práve, pričom – podľa našich vedomostí – do dnešného dňa nebola žiadnym spôsobom - doktrinálne a ani prostredníctvom rozhodovacej praxe súdov - spochybnená.

To isté sa ale nedá povedať o uvedenej zásade v rámci správneho trestania. V prvom rade je potrebné uviesť, že úvahy o aplikácii trestnoprávnych zásad na konanie o (niektorých) správnych deliktach nemalo dlho zákonné vyjadrenie. Išlo o požiadavku aplikovanú najmä v nadväznosti na rozhodovaciu činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj ako „ESLP“), ktorý prostredníctvom svojej rozhodovacej praxe ustálil, že niektoré správne delikty (podľa vnútroštátnej úpravy) je možné v kontexte Dohovoru považovať za trestné činy (trestné obvinenie), a preto je aj na konania o nich potrebné aplikovať trestnoprávne štandardy. Uvedená požiadavka sa ďalej detailizovala v rozhodovacej praxi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Ústavného súdu Slovenskej republiky. Prijatím zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj ako „Správny súdny poriadok“) došlo k premietnutiu tohto prístupu aj do pozitívneho práva, ktorý v ustanovení § 195 upravuje právny režim, podľa ktorého správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, pokiaľ ide o trestnoprávne zásady, ktoré je potrebné použiť aj na správne trestanie. Predmetná úprava je obsiahnutá konkrétne v § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku v spojitosti s § 194 Správneho súdneho poriadku. Práve tieto ustanovenia vedú (a predpokladáme, že v budúcnosti budú naďalej viesť) k tomu, že sa účastníci správnych deliktuálnych konaní budú často „akoby slepo“ domáhať aplikácie trestnoprávnych zásad v rovnakom rozsahu a aj

s rovnakým aplikačným obsahom ako majú tieto zásady v trestnom práve – aj v rámci správneho trestania. Hneď v úvode je však potrebné uviesť, že nie všetky trestnoprávne zásady sú v plnom rozsahu aplikovateľné v rámci konaní o správnych deliktoch, resp. že obsahová náplň trestnoprávnych zásad nie je v rámci správneho trestania identická ako je obsah týchto zásad v trestnom konaní. Navyiac k uvedenému ešte konštatujeme, že podľa nášho názoru, trestnoprávne zásady nie je dokonca bez ďalšieho potrebné uplatňovať na všetky konania o správnych deliktoch, keďže tento postup vyžaduje aj ESLP len vo vzťahu k tým správnych deliktom, ktoré inak spĺňajú kritériá trestných deliktov (tak, ako boli tieto vymedzené v rozhodovacej praxi ESLP). Keďže uvedené otázky, resp. aj iné zásady ukladania sankcií boli predmetom našich skorších štúdií, nebudeme im venovať v rámci tohto textu väčší priestor, ale odkazujeme čitateľa na súvisiace štúdie (a publikačné výstupy iných autorov¹).

Ako sme uviedli vyššie, hlavným predmetom tejto štúdie je zásada zákazu zmeny k horšiemu (na základe odvolania účastníka konania – páchatel'a deliktu). Kým v trestnom práve ide o absolútnu zásadu, v rámci správneho trestania to neplatí. Práve naopak, zásada zákazu *reformatio in peius* nie je – podľa rozhodovacej praxe správnych súdov (a Ústavného súdu SR) – v rámci správneho trestania uplatniteľná. Právne názory vyslovené Najvyšším súdom Slovenskej republiky, ako aj Ústavným súdom Slovenskej republiky jasne deklarujú, že uvedená zásada (hoci plne a bez výhrad akceptovaná v trestnom konaní), vo všeobecnosti v správnom trestaní neplatí.

Spojenie „vo všeobecnosti“ bolo použité z dôvodu, že osobitné zákony, samozrejme, túto zásadu upravovať môžu, ale zákaz *reformatio in peius* paušálne v správnom trestaní neplatí.

Je totiž potrebné uvedomiť si skutočnosť, že na rozdiel od trestného konania, v prípade správneho trestania je správny orgán v drvivej väčšine prípadov žalobcom aj sudcom. Správny orgán chráni verejný záujem a súčasne rozhoduje vo veci. Absentuje teda tretia zložka (v trestnom konaní reprezentovaná prokurátorom), ktorá by nezávisle od rozhodujúceho orgánu chránila verejný záujem. Aj preto platí, že (všeobecné) správne konanie, sa riadi princípom úplnej apelácie. Správny orgán druhého stupňa preskúmava rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa (a konanie, ktoré predchádzalo jeho vydaniu) v plnom rozsahu, t.j. aj nad rámec odvolacích dôvodov (§ 59 zákon o správnom konaní – „*Odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni.*“)². Uvedené ustanovenie dáva správny orgánom druhého stupňa možnosť vstupovať tak do skutkovej, ako aj do právnej stránky veci a tomu primerane meniť rozhodnutia správnych orgánov prvého stupňa. Nie je pritom vylúčená ani zmena k horšiemu (v neprospech odvolateľ'a), keďže v kontexte rozhodovacej praxe Ústavného súdu SR platí, že pred aplikáciou uvedenej zásady v správnom trestaní má prednosť princíp materiálnej spravodlivosti, resp. materiálneho právneho štátu (spravodlivé rozhodovanie ako také). Vo veci, ktorá sa týkala hospodárskej súťaže (a správneho deliktu na tomto úseku), Ústavný súd Slovenskej republiky vyslovil nasledovný právny názor - I. ÚS 505/2015 (zo dňa 13.01.2016): *Ústavný súd v danej veci uviedol, že aj keď Európsky súd pre ľudské práva interpretoval slovenský zákon o priestupkoch ako zákon*

¹ Pozri napr. aj KAŠŠÁK, R. In ŠKULTÉTY, P., KAŠŠÁK, R.: Správne právo hmotné – Všeobecná časť. VEDA : Bratislava. 2014 – str. 127 (časť – Základné zásady vyvodzovania zodpovednosti za správny delikt) alebo KAŠŠÁK, R. In POTÁŠCH, P. a kol. Zákon o priestupkoch – Veľký komentár. Eurokódex : Bratislava, 2016 – str. 72 - 73

² K tomu pozri aj KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* Šamorín : HEURÉKA. 2015, ISBN 978-80-8173-006-1 (str. 232 a nasl.), SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár.* Tretie prepracované vydanie. Bratislava : IURA EDITION. 2007. ISBN 978-80-8078-182-8 (str. 230 a nasl.)

náležiaci do odvetvia trestného práva, interpretácia právneho poriadku Slovenskej republiky nemôže byť taká extenzívna, aby sa jej pomocou vyvodilo, že uloženie sankcie podľa akéhokoľvek zákona má povahu trestnoprávnej sankcie a patrí do odvetvia trestného práva. ... Ochrana hospodárskej súťaže je osobitným ústavným princípom výslovne zaručeným čl. 55 ods. 2 ústavy. Ústavný súd konštatoval, že niet ústavnoprávneho dôvodu pre subsumpciu ochrany hospodárskej súťaže do kategórie kvázi trestného práva. Právo na ochranu hospodárskej súťaže je súčasťou odvetvia správneho práva. ... **Odvolacie správne konanie by sa v rozpore s účelom tohto základného práva zmenilo na konanie, v ktorom ak subjekt práva postihnutý za svoje protiprávne správanie uplatní odvolanie, potom prvostupňové rozhodnutie by sa mohlo buď potvrdiť, alebo zmeniť pre protiprávne sa správajúci subjekt k lepšiemu. Taký stav je nezlučiteľný s princípmi materiálneho právneho štátu, v ktorých je implikovaná aj požiadavka spravodlivosti. Nemožno prehliadnuť, že taký stav je zároveň v rozpore s požiadavkou zdravého rozumu, ktorá tiež nemôže byť irelevantná pre organizáciu a fungovanie materiálneho právneho štátu.**“ Predmetné rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky pritom hodnotíme kladne z dôvodu, že je plne kompatibilné s rozhodovacou praxou ESLP, podľa ktorej nie každý správny delikt je možné považovať za trestný delikt, ktorý názor v súvislosti s postihovaním správnych deliktov (správnym trestaním) sme opakovane vyslovili aj my, ako aj z dôvodu, že akcentuje princíp materiálneho právneho štátu.

Už v roku 2002 však Najvyšší súd SR vyslovil v súvislosti s predmetnou zásadou nasledovný právny záver „Z dikcie ustanovenia § 59 ods. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní je zrejmé, že odvolací orgán má rozsiahle oprávnenia nielen čo do rozsahu prieskumnej činnosti, ale aj vo vzťahu k spôsobu rozhodnutia o odvolaní. Odvolací orgán pri svojom rozhodovaní nie je viazaný návrhmi odvolateľa. Naopak, zákon mu ukladá povinnosť zrušiť, resp. zmeniť každé nezákonné rozhodnutie, a to aj mimo rámca dôvodov odvolania. Pri zmene rozhodnutia v dôsledku toho môže preskúmané rozhodnutie **zmeniť aj v neprospech odvolateľa** (t.j. neuplatňuje sa zákaz reformatio in peius), ba dokonca môže rozhodnúť aj nad rámec návrhov odvolateľa (reformatio in melius).“, ktorý následne čiastočne modifikoval NS SR v rozhodnutí vo veci sp. zn.: 3Sžhu/1/2013 z 09.06.2015 – „Z doposiaľ uvedeného je zrejmé, že **nie je možné jednoznačne určiť**, či sa má v správnom trestaní uplatňovať zásada trestného práva zákazu reformatio in peius, **ale v každom jednotlivom prípade je potrebné zvážiť všetky osobitosti danej veci.**“ .

Pre úplnosť dodávame, že výklad smerujúci k neprijatiu zásady zákazu reformatio in peius (počas účinnosti zákona č. 71/1967 Sb.) je možné identifikovať aj v Českej republike [napr. ÚS ČR – sp. zn.: III. ÚS 880/08 - Pro oblast správního trestání nelze z ústavněprávních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospech odvolatele (zákaz reformationis in peius). Takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces, zakotveného v článku 6 odst. 1 Úmluvy, ani z článku 36 odst. 1 Listiny, ani z článku 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě: „V posuzované věci tedy postupem ve věci rozhodujících orgánů nedošlo k porušení zákazu změny k horšímu. Ve správním řízení vedeném podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), takový zákaz obsažen nebyl a nelze jej dovozovat ani analogií. - „**Obecnou platnost zákazu reformace in peius ve správním trestání bez výslovného ustanovení zákona nelze z pozitivního práva dovodit.**“, ale napr. aj NSS ČR – sp. zn.: 1 As 26/2008 - Na tomto místě tedy lze uvést, že **zásada zákazu změny k horšímu se ve správním řízení vedeném podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) obecně neuplatňuje; musí tak být totiž výslovně stanoveno zákonem**, jak činí např. § 82 zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Nejvyšší správní soud tento závěr potvrzuje ve své konstantní judikatuře, např. v rozsudku ze dne 6. 3. 2006, č. j. 6 As 18/2005 - 55 uvedl, že „v řízení o tzv. jiných správních deliktech není vůbec upraven zákaz reformace in peius a odvolací řízení bylo podle správního řádu účinného do 31. 12.

2005 ovládáno principem úplné apelace – tedy v souladu s názorem výše uvedeným bylo možno například v odvolacím řízení změnit právní kvalifikaci deliktu, aniž by bylo možno konstatovat, že došlo k vadě řízení, která mohla mít vliv na zákonnost“. Shodný závěr lze nalézt i v dalších rozhodnutích ze dne 5. 2. 2004, č. j. 7 A 4/2001 - 72, publikovaném pod č. 190/2004 Sb. NSS (v oblasti cenových předpisů), ze dne 24. 1. 2006, č. j. 2 Afs 31/2005 - 57, publikovaný pod č. 868/2006 Sb. NSS (v oblasti daňových předpisů), a další. Ze starší judikatury lze odkázat na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1996, č. j. 6 A 4/95 - 29: „obecnou platnost zákazu reformace in peius ve správním trestání, bez výslovného ustanovení zákona, nelze z pozitivního práva dovodit“. K částečnému uplatnění této zásady dochází v novém správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), který se však na projednávanou věc nevztahuje.“].

Záverom je teda možné uviesť, že hoci neexistuje v podmienkach Slovenskej republiky jednoznačná odpoveď, rozhodovacia prax súdov indikuje, že zásada zákazu *reformatio in peius* v správnom trestaní (v SR) *en bloc* neplatí. Naopak, vo všeobecnosti platí princíp viažuci sa k ochrane materiálneho právneho štátu, t.j. že odvolací správny orgán môže – s cieľom spravodlivého a zákonného rozhodnutia vo veci - zmeniť rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa k horšiemu (a to na základe vlastného odvolania páchatel'a správneho deliktu). Ak by tak správny orgán postupoval, určite sa od neho môže spravodlivo požadovať, aby takýto odklon od rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa (fakticky zmena k horšiemu) riadne odôvodnil (sp. zn.: ÚS SR – I. ÚS 505/2015 - *Pri zmene správneho rozhodnutia k horšiemu možno od druhostupňového orgánu verejnej správy spravodlivo požadovať, aby sa zdržal svojvôle a aby prvostupňové rozhodnutie zmenil k horšiemu iba tam, kde existuje pre takú zmenu zákonný základ spočívajúci v nedostatočnej, neprimeranej aplikácii zákona správnym orgánom prvého stupňa. Teda tam, kde prvostupňový orgán nedostatočne ochránil verejný záujem_ reprezentovaný zákonom, chybné ustanovil skutkový stav, neuplatnil všetky relevantné právne normy alebo očividne svojvoľne ich interpretoval na prospech protiprávne sa správajúceho subjektu práva. K rozhodnutiu meniacemu prvostupňové správne rozhodnutie v odvolacom konaní k horšiemu nevyhnutne patrí riadne odôvodnenie všetkých relevantných skutkových okolností aj aplikovanej právnej úpravy. Právo na odôvodnenie rozhodnutia možno označiť za implikované právo v základnom práve na ochranu iným ako súdnym orgánom Slovenskej republiky (čl. 46 ods. 1 ústavy).*“). V súvislosti so zmenou k horšiemu sa často objavujú aj otázky, či je žiaduce naozaj realizovať zmenu rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa v odvolacom konaní alebo či je lepšie rozhodnutie prvého stupňa zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie (so záväzným právnym názorom vysloveným v zrušujúcom rozhodnutí odvolacieho správneho orgánu). Logika veci naznačuje, že ak je možná zmena rozhodnutia v odvolacom konaní (hoci aj k horšiemu), malo by sa postupovať práve týmto spôsobom, čo odôvodňujeme najmä tým, že zmenu rozhodnutia v odvolacom konaní upravuje § 59 ods. 2 zákona o správnom konaní („2. Ak sú pre to dôvody, odvolací orgán rozhodnutie **zmení** alebo zruší, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí.“), kým zrušenie veci a jej vrátenie na ďalšie konanie je obsiahnuté až v § 59 ods. 3 citovaného zákona a aj to s podmienkou hospodárnosti a rýchlosti konania („3. Odvolací orgán rozhodnutie **zruší a vec vráti** správne orgánu, ktorý ho vydal, na nové prejednanie a rozhodnutie, **pokiaľ je to vhodnejšie najmä** z dôvodov rýchlosti alebo hospodárnosti; správny orgán je právnym názorom odvolacieho orgánu viazaný.“).

Česká republika

Ak sme v rámci výkladu vyššie poukazovali aj na českú rozhodovaciu prax, je z nej zrejmé, že odmietajúce názory vo vzťahu k zásade zákazu *reformatio in peius* v správnom

trestaní boli formulované k časovému obdobiu, kedy bol v ČR účinný zákon č. 71/1967 Sb., t.j. zákon, ktorý rovnako ako zákon účinný v čase písania tejto štúdie (v SR – č. 71/1967 Zb.) neobsahoval všeobecné ustanovenie upravujúce zákaz zmeny rozhodnutia k horšiemu v neprospech odvolateľa. Právna úprava sa však v Českej republike zmenila účinnosťou nového zákona o správnom konaní – č. 500/2004 Sb. Správni rád (ďalej aj ak „SŘ“). Ustanovenie § 90 ods. 1 písm. c) SŘ umožňuje zmenu rozhodnutia, a to s určitými zákonnými obmedzeniami („...změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově porízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změni odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.“).

Ustanovenie § 90 ods. 3 SŘ následne explicitne deklaruje zmenu rozhodnutia v odvolacom konaní k horšiemu, a to na nasledovnom právnom základe „3. Odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospech odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.“, ktoré ustanovenie vo svojej podstate nadväzuje na ustanovenie § 90 ods. 1 písm. c) SŘ, pričom vychádzajúc z možnosti zrušenia a vrátenia veci na nové konanie so záväzným právnym názorom (rovnako ako je tomu v podmienkach Slovenskej republiky), zmena k horšiemu (v neprospech páchatel'a správneho deliktu) môže nastať aj nepriamo (t.j. nielen zmenou rozhodnutia v odvolacom konaní).

Za zmenu rozhodnutia v neprospech odvolateľa (páchatel'a deliktu) pritom česká trestnoprávna rozhodovacia prax ustálila, že ide predovšetkým o „změnu ve skutkových zjištěních, v použité právní kvalifikaci, v druhu a výměře sankce, v druhu a formě ochranného opatření, v rozsahu a způsobu náhrady škody způsobené trestným činem, a to v každé uvedené okolnosti jednotlivě nebo v kumulaci některých z nich.“ (rozsudok NS ČR – zo dňa 1. 7. 1998, sp. zn. 5 Tz 57/98, č. 22/1999 Sb. NS.). Naopak, za zmenu k horšiemu nie je možné považovať takú zmenu výroku, ktorá nemá materiálnu povahu vo vzťahu k postaveniu účastníka konania. Napr. vo veci sp. zn.: 4 As 29/2016 – 47 riešil Najvyšší správny súd ČR situáciu, kedy sa v odvolacom konaní zmenil opis skutku vo výroku rozhodnutia (bez zmeny kvalifikácie skutku), čo pôsobilo zdanlivo nepriaznivejšie ako bol výrok správneho orgánu prvého stupňa – išlo konkrétne o rozhodnutie vydané v konaní o rozklade, kde v prvostupňovom rozhodnutí bola uvedená množina subjektov vyjadrená konkrétnym číslom a táto konkrétna číselná hodnota bola pre lepšiu zrozumiteľnosť následne v rozkladovom konaní zmenená (pôvodný opis skutku v rozhodnutí správneho orgánu prvého stupňa bol rozsah deliktuálneho konania vymedzený nasledovne: „minimálně u všech osmi zákazníků vyslechnutých správním orgánem“, resp. „u minimálně osmi zákazníků, z toho u sedmi z osmi vyslechnutých správním orgánem“, čo sa v rámci konania o rozklade zmenilo na „soustavně a systematicky prováděla pokyny zákazníků“). NSS ČR dospel k záveru, že ak zmena vo výroku nemá dopad na právnu kvalifikáciu skutku, resp. na samotný postih, nie je možné hovoriť o zhoršení postavenia účastníka konania (páchatel'a deliktu), a to ani v prípade, ak sa môže zdať, že došlo k negatívnejšiemu opisu jeho protiprávneho konania.

Na strane druhej, niekedy je možné hovoriť o zmene k horšiemu (podľa českej rozhodovacej praxe) aj v prípadoch, ak nedochádza k sprísneniu sankcie, ale sú tu iné okolnosti, ktoré determinujú kvalifikáciu zmeny ako zmeny k horšiemu (napr.: Mestský súd v Prahe - 10 Ca 33/2008 – 66 – rozhodnutie zo dňa 9. 2. 2010 – „...za změnu v neprospech odvolatele považovat i takový postup, kdy je odvolatel uznán odpovědným za více správních deliktů, resp. více porušení zákona, než v rozhodnutí I. stupně, a to i v případě, kdy nedochází ke zvýšení uložení sankce, ani mu není ukládána nová povinnost.“).

V kontexte § 90 ods. 3 SŘ však vždy platí, že ku zmene rozhodnutia v neprospech páchatel'a musia byť v odvolacom konaní splnené zákonom predpísané podmienky: a) okrem odvolania samotného páchatel'a správneho deliktu, musel odvolanie podať aj iný účastník konania (ktorého záujmy nie sú zhodné so záujmami páchatel'a deliktu) **alebo** b) rozhodnutie je v rozpore s právnymi predpismi **alebo** iným verejným záujmom (postačuje teda splnenie jednej z uvedených dvoch podmienok).

Pre účely tejto štúdie bude dôležité zamerať sa najmä na situáciu uvedenú v písm. b) vyššie, a to, že zmena k horšiemu, t.j. zmena v neprospech páchatel'a deliktu môže nastať, ak bude táto zmena vyvolaná tým, že rozhodnutie správneho orgánu je „v rozpore s právnymi predpismi“ alebo „iným verejným záujmom“. Rozpor s verejným záujmom je pritom okolnosť, ktorá môže nastať (aj) v prípade, ak je inak rozhodnutie plne súladné s právnymi predpismi. Jedná sa totiž o alternatívne vymedzenie, t.j. postačuje buď rozpor s právnymi predpismi alebo rozpor s iným verejným záujmom. Na strane druhej, aj rozpor s verejným záujmom je vo svojej podstate rozporom s právnymi predpismi, keďže ochrana verejného záujmu (a povinnosť rozhodovať v súlade s verejným záujmom) vyplýva aj priamo zo SŘ.

Pojem „**právny predpis**“ pritom pre účely SR má aj legislatívne vymedzenie, a to v § 2 ods. 1 SŘ („*Správni orgán postupuje v súlade se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.*“). Zásada ochrany verejného záujmu je vyjadrená v § 2 ods. 4 SŘ („*Správni orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.*“). **Rozpor s verejným záujmom (podľa § 2 ods. 4 SŘ) je teda vo svojej podstate rozporom s právnymi predpismi (podľa § 2 ods. 1 SŘ).**

Problémom sa v tejto súvislosti môže javiť aj to, že rozporom s právnymi predpismi je aj rozpor so základnými zásadami správneho konania a teda aj rozpor so zásadou materiálnej pravdy, ktorá je v SŘ vyjadrená v § 3 (*Nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.*). Uvedené potom znamená, že zistenie skutkového stavu, ktoré nezodpovedá požiadavkám podľa § 3 (*zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*) znamená porušenie právneho predpisu a teda umožňuje odklon od zásady zákazu *reformatio in peius*. Na strane druhej, napr. aj nedostatočne prísny postih (s prihliadnutím na právnu normu a verejný záujem) predstavuje vo svojej podstate porušenie právnych predpisov zo strany správneho orgánu a teda môže nastať (v rámci konania o odvolaní páchatel'a správneho deliktu) prelom do zásady zákazu *reformatio in peius*³.

Hoci z vyššie uvedeného výkladu možno vyvstáva prvotný predbežný záver, že každá nezákonnosť by vo svojej podstate mala byť posudzovaná ako rozpor s právnymi predpismi a teda aj legitímnym právnym základom na prelomenie zásady zákazu *reformatio in peius* v odvolacom konaní, nie je tomu tak. Podľa Najvyššieho správneho súdu ČR totiž platí, že „**Průlom do zásady zákazu změny k horšímu odůvodněný rozporom s právními předpisy či s jiným veřejným zájmem (§ 90 odst. 3 správního řádu z roku 2004) je třeba i v oblasti správního trestání vykládat omezujícím způsobem. Znak „rozporu s právními předpisy“ není naplněn při každé konstatované aplikační nesprávnosti, ale musí jít o jednoznačný a příkrý rozpor s jednoznačnými ustanoveními zákona neumožňujícími výkladovou volnost či nedávajícími prostor k uvážení. Znak „jiného veřejného zájmu“ pak označuje bezesporu jiný**

³ K tomu pozri napr.: PRŮCHA, Petr. Správní řád s poznámkami a judikaturou. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 284

veřejný zájem, než je některý ze zájmů, které jsou se správním trestáním spojeny vždy (například zájem na potrestání pachatele).“ (NSS ČR – sp. zn.: 2 Afs 67/2013 – zo dňa 23.01.2014)

Poľská republika

Poľská právna úprava je do určitej miery podobná tej českej, a to v tom zmysle, že všeobecný predpis o správnom konaní – rovnako ako český – zakazuje zmenu rozhodnutia v neprospech odvolateľa s výnimkou prípadov, kedy napadnuté rozhodnutie predstavuje podstatné/hrubé porušenie zákona alebo podstatné/hrubé porušenie verejného záujmu (Art. 139 poľského zákona o správnom konaní znie nasledovne: „*Organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.*“ – v anglickej verzii: „*An appeal body may not issue a decision which would be disadvantageous for the party bringing the appeal, unless the challenged decision flagrantly breaches the law or is flagrantly against the public interest.*“)⁴. Na rozdiel od českej právnej úpravy však už priamo zákonné ustanovenie poskytuje vlastné limity odklonu od zásady zákazu *reformatio in peius*, kedy na prelomenie predmetnej zásady už nebude postačovať len „obyčajný“ rozpor s právnymi predpismi, resp. s verejným záujmom (rozumej: akejkol'vek intenzity), ale vstup **do zákazu zásady *reformatio in peius* bude možný len v prípade hrubého (podstatného) porušenia práva, resp. verejného záujmu.**

Z rozhodnutia Vojvodského správneho súdu vo Varšave (sp. zn.: VI SA/Wa 1586/11) vyplýva, že o hrubé porušenie práva ide v prípadoch, kedy je toto porušenie právnych noriem zjavné a podstatné, t.j. ide o prípad, kedy obsah rozhodnutia je v zjavnom a podstatnom rozpore s obsahom právneho predpisu a akt takto vydaný potom nemôže byť akceptovaný ako akt vydaný orgánom rešpektujúcim právo štátu („...*zachodzi wtedy, gdy treść decyzji pozostaje w wyraźnej i oczywistej sprzeczności z treścią przepisu prawa i gdy charakter tego naruszenia powoduje, że owa decyzja nie może być akceptowana jako akt wydany przez organ praworządneho państwa...*“). Rovnako ako slovenský a český systém správneho súdnictva, tak aj Najvyšší správny súd Poľskej republiky vyžaduje od odvolacieho orgánu, ktorý svojím rozhodnutím realizuje prelom do zásady zákazu *reformatio in peius* (na hrubom rozpore rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa s právom alebo verejným záujmom), aby v odôvodnení rozhodnutia riadne špecifikoval okolnosti, ktoré považoval za determinanty spĺňajúce podmienku takej intenzity porušenia právneho predpisu/verejného záujmu, že mu to umožňuje odklon od inak záväznej zásady zákazu *reformatio in peius* („...*"rażące naruszenie interesu społecznego" nie jest samoistnym kryterium odstąpienia od zakazu wyrażonego w art. 139 k.p.a. Wchodzi ono w grę dopiero wówczas, gdy w postępowaniu odwoławczym zostanie stwierdzona wadliwość decyzji, chociażby nie w stopniu rażącym. Organ odwoławczy odstępując od zasady zakazu "reformationis in peius" obowiązany jest w uzasadnieniu wykazać wystąpienie w decyzji organu I instancji rażącego naruszenia prawa lub rażącego naruszenia interesu społecznego.*“ - Naczelny Sąd Administracyjny, sp. zn.: II GSK 178/09).

⁴ K tomu pozri napr.: SKÓRA, A.: *Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym (Reformatio in peius in Administrative Procedures)*, Gdańsk, 2002.

Dánske kráľovstvo

Ako kontrast k relatívne ustálenému (a formálnemu) vnímaniu zásady zákazu *reformatio in peius* v krajinách V4 (príkladmo a čiastočne analyzované vyššie v tejto štúdií), rozhodli sme sa obmedzený priestor venovať otázke *reformatio in peius* v štáte, ktorý je málokedy používaný ako komparatívny základ s krajinami Strednej Európy.

Na rozdiel napr. od českej judikatúry (v kontexte zákona č. 71/1967 Sb.) a rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky/Ústavného súdu Slovenskej republiky, podľa ktorých, ak osobitný zákon neupravuje zásadu zákazu *reformatio in peius* a jej všeobecnú existenciu nie je možné vyvodiť zo všeobecného predpisu o správnom konaní, dánsky model bol dlhodobo postavený na úplne opačnom vnímaní tejto zásady. Klasické (tradičné) vnímanie otázky *reformatio in peius* v dánskom správnom práve je totiž také, že ak príslušný zákon o aplikácii tejto zásady mlčí, platí všeobecný princíp spočívajúci v zákaze *reformatio in peius*⁵. Na strane druhej, ak vo veci existuje niekoľko protichodných subjektívnych/súkromných záujmov, potom platí, že preferenčný režim má presnosť (správnosť/zákonnosť) rozhodnutia a teda zmena rozhodnutia možná je⁶. Toto ale neplatí, ak protichodnosť záujmov existuje v rovine verejného záujmu a subjektívneho/súkromného záujmu účastníka konania, t.j. v takýchto prípadoch verejný záujem spočívajúci v právnej presnosti (zákonnosti) rozhodnutia musí ustúpiť súkromnému záujmu právnej istoty (nemennosti rozhodnutia k horšiemu) ako integrálnej zložky práva na odvolanie.⁷ Toto tradičné vnímanie zásady zákazu *reformatio in peius* sa však už aj v Dánsku zmenilo a vychádza sa z toho, že prednosť má práve zákonnosť a správnosť rozhodnutia správneho orgánu (ako zložka verejného záujmu), čo v konečnom dôsledku vedie aj k novej zmene rozhodnutí (v neprospech účastníka konania na základe jeho vlastného podania).⁸

Túto zmenu vo vnímaní zásady zákazu *reformatio in peius* v Dánsku budeme ilustrovať na relatívne zaujímavom prípade, a to na študijných známkach na vysokých školách a ich prehodnocovaní („preskúmaní“). Podľa dánskeho práva je hodnotenie na vysokých školách (ktoré vo svojej podstate tvoria súčasť verejnej správy) považované za tzv. reálne úkony orgánu verejnej správy. Znamky sa teda nepovažujú za rozhodnutia vydávané podľa dánskeho zákona o správnom konaní – znamky teda nie sú individuálnym správnym aktom. Napriek uvedenému, právna úprava v minulosti umožňovala (a aj v súčasnosti umožňuje) preskúmanie známok v internom aj externom režime. Výsledkom sťažnosti (opravného prostriedku) proti známke/hodnoteniu pritom môže byť prehodnotenie pôvodného hodnotenia (nová známka), nový termín skúšky alebo zamietnutie takejto sťažnosti⁹. Samotná známka je pritom len jednou z okolností, ktoré môže študent namietať (napr. popri samotnom priebehu skúšky, príp. okruhoch otázok a pod.).

Sťažnosť sa podáva priamo vysokej škole (univerzite). V prípade, že je vo veci rozhodnuté prehodnotením pôvodnej známky alebo poskytnutím nového termínu skúšky, určia sa noví skúšajúci, ktorí tieto úkony uskutočnia. Ak by bolo rozhodnuté zamietnutím

⁵ K tomu pozri napr.: REVSBECH, K.: Administrativ Rekurs, in GARDE, J. et al., Forvaltningsret. Almindelige emner, 2009, p. 347; LOIBORG, K. Administrativ Kontrol. in GAMMELTOFT-HANSEN, J.A. et al., Forvaltningsret, 2002, p. 1010

⁶ REVSBECH, K.: Administrativ Rekurs, in GARDE, J. et al., Forvaltningsret. Almindelige emner, 2009, p. 347; BØNSING, S.: Almindelig Forvaltningsret, 2013, p. 359

⁷ REVSBECH, K.: Administrativ Rekurs, in GARDE, J. et al., Forvaltningsret. Almindelige emner, 2009, p. 347

⁸ REVSBECH, K.: Administrativ Rekurs, in GARDE, J. et al., Forvaltningsret. Almindelige emner, 2009, p. 347, BØNSING, S. Almindelig Forvaltningsret, 2013, p. 356, LOIBORG, K.: Administrativ Kontrol. in GAMMELTOFT-HANSEN, J.A. et al., Forvaltningsret, 2002, p. 1010

⁹ K tomu pozri - ods. 34 of the Examination Order (Eksamensbekendtgørelsen) - no. 666, 24. 06. 2012

sťažnosti, proti takémuto rozhodnutiu je možné podať odvolanie, o ktorom následne rozhoduje osobitná rada pre akademické veci zriadená pri vysokej škole (univerzite) ako odvolací orgán. Rozhodnutia tejto rady sú konečné, avšak študent má právo požiadať o preskúmanie postupu/rozhodnutia tejto rady, ak sú dôvody koncipované na právnych okolnostiach. Proti rozhodnutiu vysokej školy (univerzity) v týchto veciach je následne možné podať opravný prostriedok na Národnú radu univerzít. Aj v súvislosti s výsledkom nového hodnotenia skúšky, resp. nového výsledku skúšky je možné podať vysokej škole (univerzite) opravný prostriedok, avšak len na právnom základe, pričom o odvolaniach v týchto veciach (proti rozhodnutiu vysokej školy/univerzity) rozhoduje opäť Národná rada univerzít. Z uvedeného vyplýva, že celý systém hodnotia vedomostí študentov (ako reálnych úkonov) a následne preskúmania týchto výsledkov, ktorých výsledkom sú už individuálne správne akty, predstavuje celkovo veľmi komplexnú spleť viazaností a prepojení.

V roku 1978 dánsky parlamentný ombudsman musel posudzovať otázku, či podanie sťažnosti (proti známke na vysokej škole) môže v konečnom dôsledku viesť k zhoršeniu tejto známky. Ombudsman dospel k záveru, že tak samotní skúšajúci, ako ani odvolací orgán nemali – podľa vtedy účinného práva – možnosť študentovi známku zhoršiť. Uvedené sa následne (v roku 1980) dostalo aj do pozitívnoprávnej úpravy¹⁰. Po cca 30 rokoch od prijatia tejto zákonnej úpravy však došlo ku zmene tejto právnej úpravy, a to tým spôsobom, že zmena známky k horšiemu (na základe vlastnej sťažnosti študenta), možná je. Prípád, ktorý ombudsman v roku 1978 riešil, sa týkal 29 sťažovateľov (študentov) Fakulty medicíny Aarhuskej univerzity. Na základe podanej sťažnosti, u štyroch študentov došlo k zlepšeniu ich hodnotenia a dvaja študenti získali horšiu známku (ako im bola daná pred podaním sťažnosti vo veci). Ako uvádzame vyššie, ombudsman dospel k záveru, že zmena známky k horšiemu – na základe vlastného prehodnotenia skúšky skúšajúcim - možná nie je. Svoj záver odôvodnil ombudsman všeobecnými princípmi administratívneho práva. V tejto súvislosti však riešil aj to, či je možné, aby zhoršenie známky bolo vyvolané rozhodnutím odvolacieho orgánu (rady). Následne sa spustila intenzívna akademická diskusia, v rámci ktorej sa formovali najmä nasledovné názory: Vysoké školy zastávali názor, že hoci k zhoršeniu hodnotenia skúšky dochádza v rozhodovacej praxi odvolacích orgánov málokedy, považujú za potrebné túto možnosť zachovať, keďže v opačnom prípade by mohlo dôjsť k nepomernému nárastu v počte sťažností (keďže študenti by vedeli, že horšia známka im nemôže byť daná), čo by v konečnom dôsledku viedlo k neprimeranej administratívnej záťaži na strane správnych orgánov. V rozpore s uvedenou koncepciou, správny orgán, ktorý bol v tejto veci ombudsmanom oslovený (EN: *Directorate for Higher Education*) takúto možnosť odmietol. Záver tohto orgánu spočíval v tom, že jediný (hlavný) účel systému sťažností, tak ako bol vytvorený a ako fungoval (v rovine preskúmania známok) bol, aby sa študentom zvýšila úroveň ich právnej istoty (v kontexte správnosti ich hodnotenia). Podľa názoru správneho orgánu, neexistovali žiadne súkromné ani verejné záujmy, ktoré by opodstatňovali zmenu známky študenta k horšiemu. Zjednodušene povedané: verejný záujem na prípadnom zhoršení známky nebol natoľko veľký, aby vykompenzoval požiadavku právnej istoty sťažovateľa v tom zmysle, že v rámci konania o sťažnosti mu/jej nemôže byť dané horšie hodnotenie ako pred samotným podaním sťažnosti. Uvedené otázky verejného záujmu boli predmetom hlbších analýz aj v neskorších etapách formovania názorov na túto tému, keď správny orgán (*Directorate for Higher Education*) explicitne dospel k záveru, že vo veci je v zásade možné identifikovať dva partikulárne verejné záujmy: a) verejný záujem, aby každé hodnotenie na vysokej škole zodpovedalo – podľa možností – čo najviac výkonu (vedomostiam,

¹⁰ Nariadenie, ktorým sa mení nariadenie o externých skúšajúcich (Order on External Examiners, no. 51, 12.02.1980 (Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om visse forhold i forbindelse med censorers medvirken ved bedømmelse af eksamen på de højere uddannelsesinstitutioner)

schopnostiam) študenta – skúšaného a b) verejný záujem v kontexte riadneho výkonu verejnej správy, ktorý by mal spočívať v tom, aby systém verejnej správy nebol zahlcovaný zjavne neopodstatnenými sťažnosťami (t.j. sťažnosti by mali podávať študenti, ktorí sú reálne presvedčení o tom, že ich hodnotenie bolo neprimerane prísne, resp. nesprávne). Ani jedna z týchto položiek však nedokázala v rámci ich vzájomného pomerovania k ochrane záujmov študenta (v podobe garancie nezhoršenia známky študenta na základe podanej sťažnosti) prelomiť základnú koncepciu, podľa ktorej sa študentovi na základe jeho sťažnosti nemôže dať horšia známka akú mal pred podaním sťažnosti.

V roku 2010 však Dánsko od tejto koncepcie upúšťa a prijíma zákonnú úpravu, ktorá zákaz *reformatio in peius* v takýchto prípadoch zrušuje (právna úprava z roku 1980 – k tomu pozri text vyššie). V rámci zákonodarného procesu vysoké školy, ktoré do podstatnej miery zabezpečovali fungovanie systému sťažností (prehodnocovania známok), vítali navrhovanú zákonodarnú zmenu. Ich argumentácia však bola primárne postavená na tom, aby boli vysoké školy čo najskôr odbremenené v čo najväčšej možnej miere od predmetnej agendy, keďže táto má podstatný vplyv na ich fungovanie (z hľadiska organizačného aj ekonomického). Poukazovali na to, že objem sťažností, ktoré musia riešiť, do podstatnej miery súvisí s tým, že študenti „nemajú čo stratiť“, keďže majú garantované, že im horšia známka udelená byť nemôže a súčasne podanie sťažnosti (a preskúmanie ich pôvodného hodnotenia) pre študentov nepredstavuje ani žiadnu ekonomickú záťaž. Argumentácia, ktorá sa však – hoci v menšej miere – v priebehu zákonodarného procesu objavovala, spočívala v tom, že vecná správnosť (presnosť) hodnotenia je tak významným (verejným) záujmom, že má prednosť pred právnou istotou jednotlivca (skúšaného), resp. pred garanciou (ktorá dovtedy platila), že zmena známky k horšiemu na základe vlastnej sťažnosti študenta možná nebola.

V roku 2010, t.j. 30 rokov od pôvodného ustálenia, že zmena k horšiemu na základe vlastného podania dotknutej osoby (v režime administratívneho práva) možná nie je (k tomu pozri výklad vyššie), aj Dánsko sa od tejto koncepcie odkláňa a zmenu k horšiemu (na základe vlastnej sťažnosti študenta ako dotknutej osoby) pripúšťa.¹¹ Napriek tomu, že od roku 2010 sa v právnej úprave na predmetnom úseku uskutočnili parciálne zmeny, vyššie uvedený prípad vhodným spôsobom ilustruje, že principiálna zmena predstavujúca vstup do zásady zákazu *reformatio in peius* je často legitimizovaná práve verejným záujmom (v uvedenom prípade je to verejný záujem na objektívnom a správnom hodnotení študenta vysokej školy, a to aj v prípade, ak by to hodnotenie malo byť horšie ako bolo pred podaním sťažnosti zo strany tohto študenta). Ochrana individuálnych práv jednotlivca (vrátane procesných záruk) nemôže byť v správnoprávnom režime vnímaná absolútne. Opísaná „dánska“ zmena v uvažovaní teda vychádza z toho, že verejný záujem na správnom a presnom hodnotení študenta prevažuje nad „garanciou“, ktorú by študent mal mať podľa analyzovanej zásady, a to že jeho známka - na základe ním podanej sťažnosti - mu zhoršená nebude. Uvedené potom len potvrdzuje, že ak verejný záujem na správnom hodnotení študenta je silnejší ako jeho nárok na to, aby mu známka nebola zhoršená, logicky to potom zrejme znamená, že minimálne takú váhu (ak nie väčšiu), bude potrebné pripísať verejnemu záujmu na riadnom (zákonnom a spravodlivom) potrestaní správneho deliktu, a to aj za cenu zhoršenia jeho postihu v odvolacom konaní.

¹¹ CONRADSEN, I.M., 2014. *Reversing the Principle of the Prohibition of Reformatio in Pejus*. Utrecht Law Review : Utrecht, 10 (1), p. 17–28, 2014

Zásada *reformatio in peius* v rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva a Európskeho súdneho dvora/Súdneho dvora Európskej únie

V predfinálnej časti tejto štúdie poukážeme na dve rozhodnutia, ktoré sa priamo alebo nepriamo týkajú zásady zákazu *reformatio in peius* (hoci nie v režime správneho konania, resp. správneho trestania).

Európsky súd pre ľudské práva – Janowiec a iní proti Rusku je prípad, ktorého začiatok sa datuje do roku 2007, resp. 2009 a koniec do roku 2013. Podstatou prípadu bola sťažnosť viacerých fyzických osôb (najmä štátnych príslušníkov Poľskej republiky), ktorí boli pozostalými po obetiach tzv. Katynskej masakry (masové vraždy poľských vojakov a civilistov počas druhej svetovej vojny spáchané sovietskou tajnou službou a armádou). Sťažovatelia sa obrátili na Európsky súd pre ľudské práva v kontexte článku 34 Dohovoru, podľa ktorého *“Súd môže prijímať sťažnosti podané ktorýmkoľvek jednotlivcom, mimovládnu organizáciou alebo skupinou osôb, ktoré sa považujú za poškodené v dôsledku porušenia práv priznaných dohovorom alebo jeho protokolmi jednou z Vysokých zmluvných strán. Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú, že nebudú žiadnym spôsobom brániť účinnému výkonu týchto práv.”* Podstata sťažnosti spočívala v tom, že v období rokov 1990 až 2004 ruské orgány začali, resp. uskutočňovali vyšetrowanie tzv. Katynskej masakry, avšak následne – s odôvodnením, že všetky obete masakry sú mŕtve – vyšetrowanie ukončili. Samotné rozhodnutie o zastavení vyšetrowania, ako aj 36 zväzkov z celkového počtu 183 zväzkov vyšetrovacieho spisu, bolo ruskými úradmi označených za „prísne tajné“ a 8 zväzkov bolo klasifikovaných ako „výlučne pre interné potreby“. Existencia rozhodnutia o zastavení vyšetrowania (hoci samotné rozhodnutie bolo „prísne tajné“), bolo mediálne komunikované dňa 11.03.2005 na tlačovej konferencii ruskej vojenskej prokuratúry. Ruská federácia neposkytla predmetné rozhodnutie ani Európskemu súdu pre ľudské práva (v priebehu konania o podaných sťažnostiach). Sťažovatelia boli príbuznými po pôvodných obetiach masakry a požadovali predmetné dokumenty od Ruskej federácie, ktorá im ich odmietla poskytnúť (s odkazom na to, že sú utajovanou skutočnosťou), resp. z dôvodu, že tieto boli zničené. Ruské úrady sťažovateľom nepriznali postavenie „obetí“. Vojenský súd v Moskve síce v jednom rozhodnutí potvrdil, že príbuzní niektorých sťažovateľov boli na zozname väzňov Starobelského tábora, avšak keďže ich telá neboli medzi telami, ktoré boli identifikované, neexistovali zákonné dôvody na to, aby sa predpokladalo, že ich smrť nastala v dôsledku masakry. Predmetná argumentácia bola potvrdená aj rozhodnutím Najvyššieho súdu Ruskej federácie a hoci následne boli sťažovateľmi podané ďalšie odvolania, resp. opravné prostriedky, vo všeobecnosti sa v rozhodnutiach ruských súdov potvrdzovala právna koncepcia, podľa ktorej – hoci mená príbuzných niektorých sťažovateľov boli na zoznamoch väzňov vedených sovietskou tajnou službou (NKVD), vyšetrowanie masakry nevedlo k identifikovaniu ich tiel, a preto nie je možné bez ďalšieho ustáliť, že by príbuzní sťažovateľov prišli o svoj život v dôsledku predmetného trestného činu. Vzhľadom na uvedené sťažovatelia pred Európskym súdom pre ľudské práva namietali v princípe dve skutočnosti – čl. 2 Dohovoru (právo na život v kontexte, že úrady Ruskej federácie nezabezpečili primerané a účinné prešetrenie/vyšetrovanie smrti ich príbuzných) a čl. 3 Dohovoru (zákaz mučenia – *„Nikoho nemožno mučiť alebo podrobovať neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu.”*), keď tvrdili, že nedostatok informácií o osude ich príbuzných a negatívne postoje ruských úradov v súvislosti so získavaním informácií o predmetnej veci, predstavujú *„neľudské a ponižujúce zaobchádzanie“*. Príslušná komora ESLP vo veci pomerom hlasov 4 ku 3 rozhodla, že Súd nemá právomoc konať meritórne vo veci namietaného porušenia čl. 2 Dohovoru. Na základe opravného prostriedku podaného sťažovateľmi, Veľká komora ESLP v súvislosti s čl. 2 Dohovoru uviedla, že zmluvné strany (signatárske štáty) nemôžu byť podľa Dohovoru zodpovedné za to, že nevyšetřili – hoci aj

nezávažnejšie trestné činy – ktoré časovo predchádzajú samotný Dohovor. Veľká komora ESLP pritom poukázala na rozdiel medzi možnosťou stíhania jednotlivca pre závažné trestné činy podľa medzinárodného práva (kde to okolnosti umožňujú) a povinnosťou zmluvnej strany takto konať podľa Dohovoru. **V súvislosti s čl. 3 Dohovoru, príslušná komora ESLP pomerom hlasov 5 ku 2 vo vzťahu k desiatim sťažovateľom konštatovala porušenie čl. 3 Dohovoru Ruskou federáciou. Veľká komora ESLP však tento záver odmietla a vo svojom rozhodnutí uviedla, že ani vo vzťahu k jednému zo sťažovateľov (t.j. ani u 10 sťažovateľov, u ktorých to tak ustálila príslušná komora ESLP), nedošlo zo strany Ruskej federácie k porušeniu čl. 3 Dohovoru (neposkytnutie informácií o masacre nemohlo byť – neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie).** Podľa názoru Veľkej komory ESLP totiž mentálna (psychická) ujma vyvolaná ruskými úradmi nedosiahla požadovanú intenzitu na to, aby mohla byť považovaná za neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie. Veľká komora ESLP síce potvrdila, že aj príbuzní osôb, ktoré sa stali obeťami hrubého porušenia ľudských práv môžu byť považované za obeť pre účely čl. 3 Dohovoru, ale keďže smrť príbuzných sťažovateľov bola istá (pozn.: aj keď telá obetí neboli identifikované), neexistovali vo veci okolnosti, ktoré by predstavovali také utrpenie (na strane sťažovateľov), že by to malo byť považované za neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie podľa čl. 3 Dohovoru.

Účelom tejto krátkej analýzy pritom nebolo poukázať na vecnú správnosť rozhodnutia príslušnej komory ESLP, resp. Veľkej komory ESLP, príp. o nej polemizovať, ale prezentovať skutočnosť, že ESLP ako inštitúcia, ktorá je inak štandardne vnímaná ako primárny ochranca základných práv a slobôd (na medzinárodnej úrovni), v rámci konania pred ním samotným, upúšťa od zásady zákazu *reformatio in peius* a na základe opravného prostriedku podaného samotnými sťažovateľmi, rozhodnutím vydaným v rámci reparačného konania, dostáva sťažovateľov do horšej pozície, v akej boli pred podaním sťažnosti. Sudca Wojtyczek to vo svojom čiastočne nesúhlasnom stanovisku k veci zhrnul nasledovne: „...*aj keď Dohovor neupravuje zákaz reformatio in peius, nastala paradoxná situácia, kedy prostriedok nápravy podľa čl. 43 Dohovoru, ktorý sťažovatelia použili s cieľom ochrany (ich) ľudských práv, v konečnom dôsledku viedol k vydaniu rozsudku Veľkej komory, ktorý je pre nich podstatne horší ako bol rozsudok príslušnej komory Súdu...*“. Sme si síce vedomí skutočnosti, že uvedený prípad nerieši vec správneho konania a už vôbec nie správneho trestania, je to však príklad, kedy priamo vo veci ochrany základných práv a slobôd dochádza príslušným orgánom (Veľká komora ESLP) k zhoršeniu právnej pozície „odvolateľov“ v porovnaní s pozíciou, v ktorej boli pred podaním predmetného opravného prostriedku.

Európsky súdny dvor / Súdny dvor Európskej únie - Nepriamo sa otázkou zásady zákazu *reformatio in peius* zaoberal aj Európsky súdny dvor, a to v kontexte predbežnej otázky (vo veci: C-455/06, Heemskerk BV and Firma Schaap v Productschap Vee en Vlees). Skutkové okolnosti veci spočívali v tom, že holandská Rada pre hospodárske zvieratá a mäso (ďalej aj ako „Rada“) poskytla holandským exportérom hovädzieho mäsa finančný príspevok na vývoz (vývozná náhrada) tohto mäsa do Maroka (v súlade s pravidlami EÚ). Neskôr však Rada zistila, že lode, prostredníctvom ktorých sa vývoz uskutočňoval, boli preťažené (vývoz bol uskutočnený v rozpore s právom EÚ). V nadväznosti na uvedené Rada požiadala o vrátenie finančného príspevku. Prijímatelia príspevku v rámci správneho konania uplatnili príslušné opravné prostriedky, na základe čoho došlo k zníženiu sumy, ktorá sa od prijímateľov požadovala späť. Prijímatelia sa však nestotožnili ani s výškou takto zníženej sumy a vec napadli na príslušnom orgáne (NL: *College van Beroep voor het bedrijfsleven*). Na podporu svojej žaloby uviedli niekoľko žalobných dôvodov založených v podstate na jednej strane na tvrdení o dôkaznom charaktere osvedčenia vydaného úradným veterinárnym lekárom a na druhej strane na tvrdení, že podmienka vyplývajúca z írskej právnej úpravy,

podľa ktorej môže plavidlo prepravovať zvieratá len na ploche 986 m², sa neuplatňuje na prepravu uskutočnenú z Holandska do Maroka.¹²

College van Beroep voor het bedrijfsleven však v priebehu konania o podanej žalobe zistil ďalšie skutočnosti, ktoré by mohli ovplyvniť rozhodnutie v spore vo veci samej. Vzhľadom na to, že mu však tieto skutočnosti neboli predložené/namietané (stranami sporu), vnútroštátne procesné pravidlá bránili tomu, aby boli tieto skutočnosti zohľadnené. Z článku 8:69 holandského všeobecného zákona o správnych súdnych konaniach vyplýva, že sudca rozhoduje len na základe skutočností sporu, ktoré mu boli predložené účastníkmi konania (pozn.: fakticky v rozsahu podanej žaloby, resp. z dôvodov uvedených v žalobe). Hoci je pravda, že odsek 2 tohto článku stanovuje, že súd aj bez návrhu doplní právne žalobné dôvody, je potrebné vykladať toto ustanovenie v tom zmysle, že súd z právneho hľadiska sformuluje výhrady, ktoré žalobca podal proti napadnutému správne mu aktu. Treba rozlišovať medzi touto povinnosťou doplniť aj bez návrhu uvedené dôvody a posúdením, ktoré súd musí vykonať zo svojej vlastnej iniciatívy. Takéto posúdenie je povinné robiť len v prípade uplatnenia pravidiel verejného poriadku, akými sú pravidlá týkajúce sa právomocí správnych orgánov a právomocí samotného súdu, ako aj ustanovenia v oblasti prípustnosti.¹³

ESD boli položené prejudiciálne otázky, ktoré v bode 3. a v bode 5. zneli nasledovne „3. Ukladá právo Spoločenstva povinnosť preskúmať *ex officio* žalobné dôvody, ktoré vyplývajú z nariadenia... č. 1254/1999 a nariadenia... č. 800/1999, t. j. dôvody, ktoré idú nad rámec sporu, ktorý bol predložený vnútroštátnemu súdному orgánu?“ (EN: „3. Does Community law require a court or tribunal to conduct, of its own motion, an examination of grounds derived from Regulation ... No 1254/1999 and Regulation ... No 800/1999, that is to say, an examination of grounds falling outside the ambit of the disputes as submitted to it?“) a „5. Vedie efektívne uplatnenie práva Spoločenstva k tomu, že preskúmaním *ex officio* v súlade s ustanoveniami práva Spoločenstva zásady zakotvanej v holandskom správnom procesnom práve, podľa ktorej sa žalobca podaním žaloby nesmie dostať do nepriaznivejšej situácie než tej, v ktorej by sa nachádzal, keby ju nepodal, dôjde k porušeniu tejto zásady?“ (EN: „5. Does the effective application of Community law entail that a court's examination, of its own motion, of compatibility with provisions of Community law prevails over the principle enshrined in Dutch law of administrative procedure that an individual bringing an action must not be placed thereby in a less advantageous position than if he had not brought that action?“)

Tretou a piatou otázkou, ktoré bolo potrebné preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýtal, či právo Spoločenstva ukladá vnútroštátnemu súdu povinnosť preskúmať *ex officio* žalobné dôvody založené na nariadeniach č. 1254/1999 a č. 800/1999, ktoré idú nad rámec sporu, ak by toto preskúmanie viedlo k vylúčeniu zásady holandského práva, podľa ktorej sa osoba, ktorá podala žalobu, nemôže ocitnúť v nepriaznivejšej situácii než tej, v ktorej by sa nachádzala, keby ju nepodala (zásada zákazu *reformatio in peius*). Z rozhodnutia ESD vyplýva: *College van Beroep voor het bedrijfsleven* uvádza, že v súlade s článkom 8:69 všeobecného zákona o správnych súdnych konaniach nemôže v zásade zohľadniť tvrdenia, ktoré idú nad rámec sporu, ako ho predniesli účastníci konania. Zdôrazňuje okrem toho, že ak by mu právo Spoločenstva ukladalo povinnosť prihliadať aj bez návrhu na žalobné dôvody založené na nariadení č. 1254/1999 a č. 800/1999, mohol by naraziť na procesné pravidlo zákazu *reformatio in peius* zakotvené v holandskom správnom

¹² C-455/06 – rozsudok ESD (Veľká komora) – zo dňa 28.11.2008 - Heemskerk BV and Firma Schaap v Productschap Vee en Vlees, ods. 19

¹³ C-455/06 – rozsudok ESD (Veľká komora) – zo dňa 28.11.2008 - Heemskerk BV and Firma Schaap v Productschap Vee en Vlees, ods. 20

práve, podľa ktorého sa osoba, ktorá podala žalobu, nemôže ocitnúť v nepriaznivejšej situácii než tej, v ktorej by sa nachádzala, keby ju nepodala. Nevylučuje totiž, že zohľadnenie uvedených nariadení by mohlo mať za následok sťaženie povinností (rozumej: zhoršenie postavenia) žalobkyní vo veci samej. **V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že právo Spoločenstva nemôže uložiť vnútroštátnemu súdu povinnosť uplatniť ex offo ustanovenie práva Spoločenstva, pokiaľ by toto uplatnenie malo za následok vylúčenie zásady zákazu *reformatio in peius* zakotvenej v jeho vnútroštátnom procesnom práve.** Takáto povinnosť by totiž porušovala nielen zásadu práva na obhajobu, právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery, ktoré sú pôvodom tohto zákazu, ale by vystavila jednotlivca, ktorý podal žalobu proti aktu, proti ktorému má výhrady, riziku, že ho táto žaloba uvedie do nepriaznivejšej situácie než v akej by sa nachádzal, ak by žalobu nepodal.

Vzhľadom na to čo bolo uvedené vyššie, bolo potrebné, aby ESD na tretiu a piatu otázku vnútroštátneho súdu odpovedal negatívne.¹⁴ Záver ESD v predmetnej otázke bol teda jednoznačný - **právo Spoločenstva neukladá vnútroštátnemu súdu povinnosť uplatniť ex offo ustanovenie práva Spoločenstva, pokiaľ by toto uplatnenie malo za následok porušenie zásady zákazu *reformatio in peius* obsiahnutej v príslušnom vnútroštátnom práve.**

Predmetné rozhodnutie je zaujímavé z dôvodu, že ESD ním zákaz *reformatio in peius* dáva na roveň základných právnych hodnôt práva EÚ. Rovnako ako v prípade dánskeho preskúmania známok na vysokej škole (k tomu pozri výklad vyššie), aj tu musel príslušný orgán (tu – rozumej: ESD) porovnávať/konfrontovať dve hodnoty: verejný záujem na riadnom a zákonnom rozhodnutí vnútroštátneho súdu, ktorý bude v rámci svojej rozhodovacej činnosti efektívne uplatňovať právo EU – a to aj nad rámec rozsahu podanej žaloby (na strane jednej) a na strane druhej, to bola požiadavka toho, aby súd takýmto svojím postupom nedostal žalobcov do horšej pozície, v akej by boli, keby žalobu nepodali (t.j. zásada zákazu *reformatio in peius*). ESD sú v rámci pomerovania predmetných položiek priklonil k tomu, aby mal prednosť záujem strany sporu (žalobcu) – a teda zákaz *reformatio in peius* - a to aj za tú cenu, že by to v konečnom dôsledku malo viesť k tomu, že národný súd „umlčí sám seba“ a rozhodnutie vo veci bude koncentrovať len na právnu argumentáciu použitú stranami sporu (a teda nebude efektívne uplatňovať právo EÚ).

Na strane druhej, stojí za zmienku, že generálny advokát formuloval vo veci opačný názor. Východiskom jeho úvah bola účinná aplikácia práva EÚ, ktorú vnímal cez prizmu požiadavky ochrany zdravia a života zvierat, ako aj cez prizmu ochrany finančných záujmov EÚ (vrátenie finančných príspevkov, ktoré boli čerpané v rozpore s príslušnými pravidlami). Generálny advokát dospel k záveru, že tieto (verejné) hodnoty prevyšujú individuálny – subjektívny záujem strany sporu na tom, aby sa táto strana nedostala na základe rozhodnutia súdu do horšej pozície, v akej by bola, keby žalobu na preskúmanie správneho rozhodnutia nepodala, t.j. podľa právneho názoru generálneho advokáta by malo byť veci rozhodnuté národným súdom tak, aby to bolo správne a presné (a teda aj v súlade s právom EÚ – aj nad rozsah argumentácie použitej žalobcami), a to aj za tú cenu, že by takéto rozhodnutie národného súdu dostalo samotných žalobcov do horšej situácie, v akej by boli, keby žalobu nepodali (129. *Navrhujem teda Súdnemu dvoru, aby urobil záver, že účinné uplatnenie práva Spoločenstva ukladá vnútroštátnemu súdu za okolností, ako sú tie v spore vo veci samej, povinnosť pristúpiť k preskúmaniu ex offo zákonnosti vnútroštátneho správneho aktu vzhľadom na žalobné dôvody založené na porušení článkov 33 ods. 9 druhého pododseku, ako aj článku 1 a článku 5 ods. 7 nariadenia č. 615/98, a to aj v prípade, keď sa týmto skúmaním*

¹⁴ C-455/06 – rozsudok ESD (Veľká komora) – zo dňa 28.11.2008 - Heemskerk BV and Firma Schaap v Productschap Vee en Vlees, ods. 44-48

žalobkyňa vo veci samej dostane do nepriaznivejšej situácie než tej, v ktorej by sa nachádzala, keby nepodalala žalobu.)¹⁵

Záver:

Predmetom štúdie bolo poskytnúť exkurz do obsahu a aplikácie inštitútu zákazu *reformatio in peius*, a to inak ako vo všeobecnej rovine. Predmetnú zásadu sme skúmali v kontexte správneho trestania ako jednu zo zásad majúcih trestnoprávny charakter, a ktorá by tak – na prvý pohľad – mohla byť predmetom kogentnej aplikácie aj v rámci konaní o správnych deliktoch (pred správnymi orgánmi). Poukazujeme však na to, že podľa aktuálnej rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu SR, resp. Ústavného súdu SR tomu tak nie je a tieto zásadu zákazu *reformatio in peius* paušálne pre účely správneho trestania neuznávajú. Práve v súvislosti so zásadami správneho trestania sme určitý priestor venovali aj zneniu § 195 písm. c) a d) Správneho poriadku v spojitosti s § 194 Správneho poriadku, ktoré ustanovenia indikujú, akoby vo všetkých veciach správneho trestania mali byť bez ďalšieho použité všetky zásady trestného práva. Javí sa teda, že medzi formálnym (jazykovým a logickým) výkladom § 195 písm. c) a d) v spojitosti s § 194 Správneho súdneho poriadku a materiálnymi požiadavkami správnych súdov na správne orgány v súvislosti s uplatňovaním trestnoprávnych zásad, nie je súlad. Ako to vyplýva z tejto štúdie, napr. zásada zákazu *reformatio in peius*, hoci jej miesto je v trestnom práve jednoznačné a nespochybniteľné, v správnom trestaní (Slovenskej republiky) *en bloc* akceptovaná nie je. Naopak, existujú skôr jednoznačné tendencie smerujúce k tomu, aby vzhľadom na ustanovenie § 59 ods. 1 zákona o správnom konaní, bola táto zásada (okrem prípadov, kedy by explicitne táto zásada vyplýva z osobitných právnych predpisov) pre účely správneho trestania, považovaná za irelevantnú. Skúmame ďalej to, či je potrebné bez ďalšieho na všetky druhy správneho trestania aplikovať trestnoprávne zásady a dospeli sme k záveru, že tomu tak nie je, čo opierame aj o rozhodovaciu činnosť súdnych autorít SR. Podstatná časť štúdie sa venuje trom členským štátom EÚ a vnímaniu predmetnej zásady v režime správneho práva týchto štátov. V rámci Českej republiky poukazujeme na to, že prijatím „nového“ SR sa do právnej úpravy ČR do všeobecného predpisu o správnom konaní síce dostala zásada zákazu *reformatio in peius* (na rozdiel od predchádzajúceho zákona č. 71/1967 Sb., resp. znenia zákona č. 71/1967 Zb. účinného v čase písania tejto štúdie na území SR), avšak konštatujeme, že vymedzenie tejto zásady v ČR je natoľko široké, že je otázne, či vôbec predstavuje účinné obmedzenie zákazu zhoršenia/sprísnenia sankcie (postihu) v neprospech odvolateľa a poukazujeme na rozhodnutia českých súdnych autorít, ktoré sa súdnym výkladom pokúšajú existujúci stav zákonného vymedzenia precizovať. Poukazujeme tiež na to, že za rozpor s právnymi predpismi (ako jednej z okolností pre odklon od zásady zákazu *reformatio in peius*) je možné považovať aj nedostatočné zistenie stavu veci, čo v konečnom dôsledku znamená to, že aj skutkové okolnosti môžu determinovať zmenu rozhodnutia v neprospech páchatel'a deliktu (na základe jeho odvolania). Poukazujeme aj na to, že nedostatočne prísna sankcia (ktorá je neprimerane mierna práve spôsobom, že tak predstavuje rozpor so zákonom – verejným záujmom) môže byť (v ČR) okolnosťou, na základe ktorej by malo byť možné túto sprísniť v odvolacom konaní, a to aj na základe odvolania odvolateľa. Obdobne postupujeme aj v prípade Poľskej republiky, ktorá – rovnako ako ČR – neumožňuje zhoršenie/sprísnenie sankcie v neprospech odvolateľa – okrem prípadov podstatného porušenia zákona alebo podstatného porušenia verejného záujmu. Na rozdiel od ČR, v Poľsku je už priamo v zákone explicitne vymedzené, že odklon od zásady je možný len v prípade podstatného porušenia zákona, resp. verejného záujmu (ktorý stav bol v ČR dosiahnutý len rozhodovacou praxou

¹⁵ C-455/06, Heemskerk BV and Firma Schaap v Productschap Vee en Vlees, Návrhy generálneho advokáta Yves Bot zo dňa 06.05.2008, ods. 129

súdov). Tretím štátom, ktorému sme sa rozhodli v tejto štúdií venovať, je Dánske kráľovstvo, pričom tematickým základom pre tento náš postup boli relatívne nedávne zmeny v dánskej právnej úprave v otázke sťažností študentov (na vysokých školách/univerzitách), ku ktorým došlo po viac ako 30 rokoch pôvodnej koncepcie spočívajúcej v tom, že na základe sťažnosti študenta na nesprávne hodnotenie na skúške, nemohla byť jeho známka po preskúmaní predmetnej sťažnosti zhoršená. V roku 2010 však Dánsko prijíma právnu úpravu, ktorou sa odkláňa od zákazu *reformatio in peius* a v prípade, ak študent podá sťažnosť proti známke, ktorou bol hodnotený na skúške, výsledkom takéhoto preskúmacieho konania môže byť aj zhoršenie jeho známky. Dôvodom prijatia tejto právnej úpravy bolo administratívne odbremenenie vysokých škôl od neopodstatnených sťažností (t.j. aby sťažnosti podávali naozaj len študenti, ktorí majú legitímny predpoklad nesprávneho hodnotenia – v ich neprospech) a zmena vo vnímaní dvoch proti sebe stojacich záujmov: subjektívneho záujmu študenta na lepšej známke a objektívnom hodnotení skúšok (ako takých). Kým v minulosti dánska koncepcia vychádzala z toho, že hlavným účelom sťažnosti bolo to, aby študent dosiahol lepšiu známku (ak ju reálne mal mať) a neexistoval žiadny verejný záujem, ktorý by toto vykompenzoval do tej miery, že by známka mohla byť aj zhoršená, v roku 2010 dochádza k odklonu od tejto koncepcie a sťažnosť študenta sa začína vnímať ako nástroj smerujúci (aj) k ochrane verejného záujmu spočívajúceho v objektívnom hodnotení študenta (t.j. aj s možnosťou zhoršenia známky študenta na základe jeho vlastného podania). V závere práce poukazujeme na dva súdne prípady, ktoré sa nepriamo týkajú zásady zákazu *reformatio in peius*, hoci sa netýkajú priamo správneho trestania. V prípade Európskeho súdu pre ľudské práva (Janowiec a iní proti Rusku) poukazujeme na to, že rozhodnutie komory ESLP, ktorá vo veci rozhodovala v prvom stupni bolo per sťažovateľov lepšie ako rozhodnutie Veľkej komory ESLP, ktorá rozhodovala o opravnom prostriedku sťažovateľov, t.j. „odvolacie konanie“ na ESLP iniciované samotnými sťažovateľmi viedlo k zhoršeniu ich právnej pozície. Hoci Dohovor neupravuje inštitút zákazu *reformatio in peius*, sudca ESLP vo svojom nesúhlasnom stanovisku deklaruje, že ide o prípad, kedy ESLP porušuje princíp zákazu *reformatio in peius*, t.j. „odvolacie konanie“ dostalo sťažovateľov do horšej pozície, v akej by boli, keby žiadosť o preskúmanie prvostupňového rozhodnutia nepodali. Druhá súdna vec je z prostredia Európskeho súdneho dvora (Súdny dvor Európskej únie) a týka sa situácie, kedy na základe predbežnej otázky národného súdu Európsky súdny dvor (ESD) vyslovil právny názor, že právo Spoločenstva neukladá vnútroštátnemu súdu povinnosť uplatniť ex offio ustanovenie práva Spoločenstva, pokiaľ by toto uplatnenie malo za následok porušenie zásady zákazu *reformatio in peius* obsiahnutej v príslušnom vnútroštátnom práve. Národná právna úprava zakazujúca *reformatio in peius* má teda prednosť pred uplatnením práva Spoločenstva ex offio. Uvedený názor ESD však bol v rozpore s návrhom generálneho advokáta, ktorého názoru sa v štúdií tiež venujeme. Celkovo máme za to, že prostredníctvom tejto štúdie sa nám podarilo aspoň čiastočne poukázať na to, že zásada zákazu *reformatio in peius* nemá v Európe jednotný obsah a ani jednotný aplikačný režim, že vlastná rozhodovacia prax súdov, ktoré samotné niekedy trvajú na (bezvýhradnej) aplikácii tejto zásady, túto v rámci konania pred nimi, porušili, resp. minimálne sa od nej odklonili, ako aj na to, že v prípade, ak by národný súd členského štátu EU mal vo veci rozhodnúť v neprospech účastníka konania (t.j. porušujúc tým zásadu zákazu *reformatio in peius* obsiahnutú v národnom práve), nemá povinnosť uplatniť ex offio ustanovenie práva Spoločenstva – hoci práve takýto postup by viedol k účinnému uplatňovaniu práva EÚ a k správne rozhodnutiu vo veci.

Zoznam použitej literatúry

- BØNSING, S.: Almindelig Forvaltningsret, København (Copenhagen) : Djøf Forlag, 2013.
- CONRADSEN, I.M.: Reversing the Principle of the Prohibition of Reformatio in Pejus. Utrecht Law Review : Utrecht, 10 (1), p. 17–28. 2014.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín : HEURÉKA. 2015, ISBN 978-80-8173-006-1
- LOIBORG, K.: Administrativ Kontrol. in GAMMELTOFT-HANSEN, J.A. (ed) Forvaltningsret. København (Copenhagen) : Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2002.
- POTÁSCH, P. a kol.: Zákon o priestupkoch – Veľký komentár. Eurokódex : Bratislava, 2016.
- PRŮCHA, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2015, 496 s.
- REVSBECH, K.: Administrativ Rekurs, in GARDE, J. et al., Forvaltningsret. Almindelige emner, København (Copenhagen) : Jurist- og Økonomforbundet. 2009.
- SKÓRA, A.: Reformatio in peius w postępowaniu administracyjnym (Reformatio in peius in Administrative Procedures), Gdańsk. 2002.
- SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár. Tretie prepracované vydanie. Bratislava : IURA EDITION. 2007. ISBN 978-80-8078-182-8
- ŠKULTÉTY, P., KAŠŠÁK, R.: Správne právo hmotné – Všeobecná časť. VEDA : Bratislava. 2014.

Pozn.: Pramene práva a rozhodnutia súdov – podľa textu štúdie.

Kontaktné údaje:

Doc. JUDr. PhDr. Peter Potasch, PhD.
Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
peter.potasch@paneurouni.com

K ETIOLÓGII HOSPODÁRSKEJ KRIMINALITY

To The Ethilogic of Economic Criminality

Marián Sabó

Ústav verejného práva, Fakulta práva PEVŠ

Abstrakt: Hľadanie príčiny vzniku konkrétneho druhu kriminality, predstavuje vedecky náročnú úlohu. Podstatne jednoduchšie je poznávať faktory, ktoré smerujú k vzniku konkrétneho druhu kriminality. Ide o kriminogénne faktory vzniku a rozvoja kriminálneho správania sa, ktoré sa môžu, no nemusia pod jeho skutočný stav podpisovať. Rovnako je tomu aj v prípade kriminality ekonomickej resp. hospodárskej, ktorá je v našich podmienkach silne historicky podmienená. Ide hlavne o rad ekonomických a transformačných procesov, ktoré sa v dostupných zdrojoch najčastejšie uvádzajú ako faktory, ktoré pokladali základy hospodárskej a neskôr aj ekonomickej kriminality u nás. Stručný exkurz do týchto faktorov a podmienok predkladá nasledujúca vedecká štúdia.

Abstract: Finding the cause of a particular type of crime is a scientifically challenging task. It is much easier to identify the factors that lead to the emergence of a particular type of crime. These are criminogenic factors of the emergence and development of criminal behavior that may, but may not, under its actual condition, sign. The same is true in the case of economic criminality, respectively. economic, which is strongly historical in our conditions. This is mainly about a series of economic and transformational processes, which are most often mentioned in the available sources as factors that have laid the foundations of economic and later economic crime in our country. A brief excursion into these factors and conditions is provided by the following scientific study.

Kľúčové slová: ekonomická kriminalita, rizikové faktory, príčiny vzniku, historický vývoj, privatizácia, ekonomické prostredie.

Key Words: economic criminality, risk factors, causes of origin, historical development, privatization, economic environment.

Etiológia ekonomickej kriminality

„Z najvšeobecnejšieho hľadiska možno povedať, že ekonomická trestná činnosť je odrazom stavu a vývoja ekonomickej sféry štátu.“¹ Jej dôsledkom môže byť narušenie stability spoločnosti a poškodenie dôležitých ekonomických aj politických štruktúr.² Aj z toho dôvodu je ekonomická kriminalita z pohľadu riadneho fungovania štátu považovaný väčšinou autorov za najzávažnejší druh kriminality. Za posledné obdobie prerástla do vážneho fenoménu súčasnej spoločnosti, ktorý je významný nie len z hľadiska rozsahu ale predovšetkým vzhľadom na svoju závažnosť a dôsledky, s ktorými sa prirodzene spája. Postupná globalizácia a proces integrácie Európy mal navyše za následok vznik ďalšieho typického znaku tohto druhu kriminality, ktorým je nadnárodný až globálny charakter.

¹ STRÉMY, T.: Majetková a ekonomická kriminalita a ich sociálne riziká. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2010, s. 104

² DIANIŠKA, G., Vráblová, M.: Nové javy v hospodárskej kriminalite SR (kriminologické a právne aspekty). In Nové javy v hospodárskej kriminalite SR. Brno: PF MU, 2005, s. 46 a nasl.

Príčiny tohto druhu kriminality je možné na základe kriminologickej teórie členiť podľa viacerých základných kritérií. Prvým z nich je kritérium charakteru a následne ide o kritérium časové.³ Na základe charakteru rozlišujeme príčiny:

- a.) *klasické*, ktoré vykazujú spoločné črty aj s ostatnými druhmi kriminality a
- b.) *špecifické resp. osobitné*, ktoré sú charakteristické a typické pre oblasť ekonomiky, pre tento druh kriminality a môžu sa na základe nich rozlišovať jednotlivé formy ekonomickej kriminality.

Z časového hľadiska potom rozlišujeme príčiny, ktoré majú dlhodobý a krátkodobý charakter. V každom prípade je však určovanie príčiny ekonomickej kriminality a tiež aj kriminality celkovo veľmi náročné a problematické. Často sa uvádza, že určenie presných príčin nie je vzhľadom na možnosti súčasného poznania vôbec možné. Aj z toho dôvodu sa v súvislosti s etiológiou ekonomickej kriminality (v podstate pri etiológii každého druhu kriminality) uvádza viacero kriminogénnych faktorov. Ide v zásade o základné podmienky, vďaka ktorým sa konkrétny druh kriminality začal vyvíjať, ktoré ho podmienili, podporili a ktoré vytvárali priestor je jeho rozvoj.

Z historického kontextu kriminogénnych faktorov

Obdobie po roku 1989, teda obdobie po páde socializmu bolo výrazným spôsobom poznamenané pomalým a postupným prechodom k novým demokratickým a liberálnym národným štruktúram. Práve toto prostredie vytváralo veľmi vhodné podmienky pre rozvoj kriminogénnych faktorov, ktoré do značnej miery ovplyvnili, podnietili a podporili jej následný rozvoj. Zmeny ekonomického systému boli spojené s množstvom zásadných reforiem, s množstvom právnych i mimoprávných zmien, s ktorými prirodzene súviseli aj mnohé rizikové faktory podporujúce vznik ekonomickej kriminality. V tomto prostredí postupne vzniklo viacero príčin a tiež aj podmienok pre páchanie ekonomickej kriminality.

Reforma ekonomického systému vychádzala hlavne z makroekonomickej rovnováhy, z liberalizácie cien, viacerých rozpočtových obmedzení a tiež z predaja štátnych podnikov do súkromných rúk. Kľúčové pre toto obdobie bol práve prechod štátneho vlastníctva na vlastníctvo súkromné. Prvým zásadným krokom bolo teda postupný prechod vlastníctva štátu na súkromné subjekty. Súčasne sa postupne rozvíjala podnikateľská sféra, v rámci ktorej sa uplatňovala sloboda podnikania a vznikali celý rad nových podnikateľských subjektov. Proces transformácie ekonomiky však sprevádzal rad rizikových faktorov, ktoré podnietili vznik kriminogénnych situácií, ktoré boli vhodné pre páchanie ekonomickej kriminality. Pre toto obdobie bola totiž všeobecne charakteristická absencia dostatočných skúseností, nevyhovujúca a často medzerovitá legislatíva a taktiež aj veľmi nízka úroveň kontroly kriminality. Pre právnu oblasť bol typický značný chaos, nakoľko staré právne normy postupne strácali platnosť a účinnosť a legislatívna činnosť sa nedokázala prispôbovať tempu prebiehajúcich zmien. Ich práva bola nie len že pomalá, no nebola ani veľmi kvalitná a vyžadovali si mnohé následne zmeny v podobe novelizácií. Právne normy regulujúce oblasť ekonomiky štátu boli celkovo veľmi neprehľadné, často sa neopodstatnena a zbytočne prekrývali, no obsahovali zároveň aj mnoho medzier.

Národné hospodárstvo prešlo zásadnou a výraznou zmenou, no toto obdobie sa nezaobišlo bez viacerých problémov. Na jednej strane sa zdôrazňovala možnosť slobodného podnikania, no množstvo začínajúcich podnikateľov nemalo vôbec žiadne alebo iba

³ HOLCR, K. a kol.: Kriminológia. Bratislava: IURA EDITION, 2008, s. 309

minimálne vedomosti týkajúce sa právnych predpisov, ktoré súkromné podnikanie umožňovali. V mnohých prípadoch dokonca absentoval potrebný vstupný kapitál. Celkovo z objektívneho hľadiska neboli vytvorené podmienky na rozvoj súkromného podnikania. Podnikatelia sa stretávali s nedostatkom surovín, materiálov, výrobných prostriedkov a často nemali k dispozícii ani vhodné priestory pre svoju činnosť. Určitú výhodu mali podnikatelia, ktorí začali podnikat' popri svojom hlavnom pracovnom pomere, ktorý im umožňoval ľahšie pokrývať podnikateľské potreby a to často nelegálnym spôsobom, od pôvodného zamestnávateľa. Aj takéto možnosti podporovala, resp. umožňovala absencia orgánov zabezpečujúcich vnútornú kontrolu. Všetky tieto nevhodné a nedokonalé podmienky v danom období postupne v kontexte sociálno-psychologických vzťahov vytvárali kriminogénne faktory. Ich častým vyústením bola protiprávna činnosť smerujúca k obstaraniu absentujúcich zdrojov, výrobných faktorov i prostriedkov a to aj nelegálnym spôsobom pre toto obdobie je typický nárast korupčných trestných činov a množstvo rôznych podvodných foriem konaní. Rovnaké alebo podobné problémy sú typické aj pre oblasť pouličného a stánkového predaja, v ktorých sa koncentrovala väčšia časť súkromného podnikania a ktoré bolo ťažko kontrolovateľné. Typické boli snahy viacerých podnikateľov práve prostredníctvom tejto oblasti rýchlym a ľahkým spôsobom získať vysoký zisk, prirodzene nelegálnymi cestami.

Pre toto obdobie je charakteristický nárast ekonomickej kriminality, ktorý umožňovali a podporovali práve problémy v jednotlivých oblastiach.

Ekonomická kriminalita sa v tomto období spájala predovšetkým s:

- a.) procesom privatizácie,
- b.) nezákonným získavaním výrobných prostriedkov na účely podnikania a to často aj zo súkromných zdrojov iných organizácií, v ktorých súkromné osoby pracovali; išlo predovšetkým o prípady krádeží štátneho majetku, ktorý bol následne využívaný na účely súkromného podnikania alebo na účely predaja s tým cieľom; časté boli aj prípady, kedy sa pracovné a výrobné prostriedky na účely súkromného podnikania objednávali pod menom zamestnávateľa a následne boli prevedené na iné osoby, pričom dochádzalo jednak k stratám na strane zamestnávateľa a tiež k stratám štátu na daniach zo zrealizovaného obrazu; uvedené problémy pretrvávali aj vzhľadom na nedostatočný systém internej kontroly,
- c.) nezákonnými formami nadobúdania tovarov zo zahraničia a s tým spojeným súkromným podnikaním bez potrebných povolení na zahraničnú obchodnú činnosť alebo nad rámec vykonanej registrácie,
- d.) nedovolenou zmenárenskou činnosťou, ktoré sa vyvinulo až na veľmi nebezpečnú a rozšírenú formu, ktorou sa poškodzovala sivá ekonomika štátu; zamedzovanie tejto činnosti viedlo cestou povolenia súkromných zmenární, ktoré tento problém do určitej miery eliminovali, avšak úplne ho nezastavili, a
- e.) protiprávnou činnosťou v oblasti súkromného podnikania občanov, ktorou bol poškodzovaný hlavne konečný spotrebiteľ; predávali sa nekvalitné tovary, tovary a služby sa neúmerne oceňovali, dochádzalo k poškodzovaniu hospodárskej súťaže a k nekalej obchodnej súťaži a časté boli aj podvodné formy konania, ktoré sa zakladali na príslube objednania tovarov či služieb a prevzatia hotovosti za ne, hoci predajca v úmysle obstarat' tovary či služby skutočne nemal.

Proces privatizácie je pritom možné rozčleniť do tzv. malej privatizácie a tzv. veľkej privatizácie, ktoré prebiehali v rôznych časových obdobiach. Pre tzv. malú privatizáciu je charakteristický prevod majetku z pôvodného vlastníctva štátu do vlastníctva právnických

a tiež fyzických osôb. Tento prevod sa realizoval na základe zákon č. 427/1990 Zb. a spájal sa s množstvom problémov. V rámci malej privatizácie dochádzalo k prevodu vlastníctva predovšetkým vo vzťahu k maloobchodným predajniam, malým a menším závodom a podnikom. Veľmi komplikované v súvislosti s ňou bolo už len samotné vypracovanie návrhov, na základe ktorých by sa jednotlivé podnikateľské jednotky zaradili do zoznamu objektov, ktoré budú podliehať dražbe. Problematická však bola aj samotná právna úprava malej privatizácie, ktorá bola pomerne komplikovaná z hľadiska procesu schvaľovania, absenciou prepojenia na reštitučné právne predpisy, veľmi slabou pripravenosťou štátnej správy a skoro žiadnou prípravou na strane geodézií a katastrálnych úradov, ktoré pomerne veľký pracovný nápor neboli schopné primeraným spôsobom zvládnuť.

Protiprávna činnosť ekonomického charakteru sa v tomto období prejavovala hlavne v tom, že menšie skupiny alebo konkrétne osoby presadzovali svoje osobné záujmy na nezaradení konkrétnych objektov do procesu privatizácie. Taktiež boli typické prípady, kedy sa určité osoby snažili získať konkrétne objekty, avšak za absolútne neprimerané ceny (tzv. holandské dražby). V rámci tohto procesu dochádzalo k podhodnocovaniu hodnotných objektov a to rôznymi spôsobmi. Niektorí účastníci dražby boli priamo vystavovaní nátlaku a rôznym formám vydierania či vyhrážania tak, aby sa dražby nezúčastnili alebo aby od draženia konkrétneho objektu ustúpili. Všetky tieto problémy postupne prerastali do takých rozmerov, že na ne musela aj primerane reagovať vtedajšia trestnoprávna úprava. Do nej sa pomocou novely z roku 1991 včlenili viaceré nové skutkové podstaty trestných činov, ktoré boli zamerané do oblasti verejnej súťaže a verejnej dražby.

V súvislosti s procesom veľkej privatizácie je potrebné spomenúť zákon č. 92/1991 Zb. o prevode majetku štátu na iné osoby, tzv. transformačný zákon. Práve týmto právnym predpisom začala tzv. veľká privatizácia, ktorá mala ukončiť obdobie, kedy v mal štát v oblasti ekonomiky rozhodujúce postavenie a neobmedzenú moc. Vo svojej podstate však takto začalo iba ďalšie z období, v ktorom bolo možné veľmi ľahko získať zisk. Veľká privatizácia s ohľadom na rozsah majetku bola následne rozdelená do dvoch základných etáp, do dvoch vln. Vyššie uvedená právna úprava pritom za jediný spôsob, za jedinú metódu jej realizácie (teda prevodu vlastníctva) považovala používanie investičných kupónov. Išlo pritom o pomerne netradičnú a v Európe dokonca ojedinelú a neštandardnú metódu. Na základe nich boli občania oprávnení na nákup akcií podnikov, ktoré boli určené na predaj za kupóny. Aj z toho dôvodu sa pre túto privatizáciu zaužíval názov „kupónová“. Táto prvá vlna privatizácie prebiehala v rokoch 1991 až 1993. Od roku 1993 začala druhá vlna veľkej privatizácie, ktoré sa však v porovnaní s prvou značne líšila. Upustilo sa hlavne o neštandardnej a netradičnej formy predaja prostredníctvom investičných kupónov. Kupónová metóda sa totiž ukázala ako značne problematická a nefunkčná, keďže prostredníctvom nej dochádzalo k veľmi veľkému rozdrobovaniu akcií spoločností a teda na riadení spoločnosti sa odrazu podieľalo veľké množstvo drobných akcionárov.

Všeobecne platí, že postoj verejnosti ku kupónovej privatizácii bol v jej počiatkoch veľmi rezervovaný a občania jej iba veľmi málo dôverovali. Dôveru v ňu prejavilo iba niečo viac ako 35% všetkého obyvateľstva. Aj v tomto období sa však objavili vypočítavé reakcie a postupy, v rámci ktorých sa odkupovali registrované kupónové knižky za dvojnásobok pôvodnej obstarávacej ceny a to hlavne od dôchodcov alebo od občanov pochádzajúcich zo sociálne slabších vrstiev. Pôvodne rezervovaný postoj verejnosti ku kupónovej privatizácii sa však postupne, s narastajúcim počtom investičných fondov diametrálne menil a postupne sa rozbehol skutočne vo veľkom. Kupónová privatizácia sa tak stala z pohľadu investičných fondov finančne veľmi lukratívnou a zaujímavou.

Za ďalší z problémov kupónovej privatizácie možno považovať vznik množstva investičných fondov, ktorých činnosť však nepodliehala zákonnej regulácii. Absentovali tak jednak zákonný základ ich vzniku a pravidlá pre ich ďalšiu činnosť. V tomto období, konkrétne v rokoch 1990 a 1993 došlo tiež k dvom zásadným poklesom hodnoty meny v porovnaní k americkému doláru. Postupná devalvácia prirodzene ovplyvnila aj dynamiku ekonomickej kriminality. Jednou z hlavných príčin bol nárast nezamestnanosti. Celkovo toto obdobie bolo typické množstvom problémov a tiež nedostatok primeranej právnej úpravy, čo súhrnne vytváralo podmienky a príležitosti pre rozvoj ekonomickej kriminality.

Obdobie po vzniku samostatnej Slovenskej republiky

Pre obdobie po vzniku samostatnej Slovenskej republiky je typická nárast ekonomickej kriminality. Pritom došlo aj k určitým zmenám v jej štruktúre. Štatistické údaje ukazujú, že zatiaľ čo niektoré trestné činy z ekonomickej kriminality klesali, iné stagnovali a niektoré zaznamenali aj nárast. Súčasne sa objavili aj nové, pred tým nepoznané formy ekonomickej trestnej činnosti, ktoré boli jednak závažnejšie, bezpečnejšie a vo svojej podstate aj o niečo zložitejšie v porovnaní s formami predošlými. Príčiny ekonomickej kriminality je potrebné vnímať širokospektrálne, nakoľko samé o sebe majú taký charakter. Najvšeobecnejšie ich možno členiť na príčiny vnútroštátne a medzinárodné. Charakteristické je, že ekonomická kriminalita po vzniku samostatnej Slovenskej republiky a v nasledujúcom období bola ovplyvňovaná množstvom faktorov, z ktorých do popredia vystupujú hlavne spoločenské zmeny, národná legislatívy a absencia dostatočnej kontroly, ktorá však u nás predstavuje dlhodobý problém.

Spoločenské zmeny predstavujú vo svojej podstate pozitívny faktor, ktorý je však spojený aj s množstvom rizikových činiteľov, ktoré sa za určitých okolností môžu podieľať na vzniku a rozvoji ekonomickej kriminality. Do tejto oblasti je možné zaradiť jednak otvorenie trhu a aj štátnych hraníc tak, aby sa podporoval a uľahčoval voľný pohyb tovarov i osôb. S týmto sa spája a vstup Slovenskej republiky do Schengenského priestoru a silnejúca migrácia obyvateľstva. Okrem toho sa značne liberalizoval aj zahraničný obchod a podmienky, za ktorých môže zahraničný kapitál vstupovať na náš trh. Toto všetko prirodzene prinieslo aj nové formy trestnej činnosti, nevynímajúc ekonomickú kriminalitu. Išlo hlavne o porušovanie právnych predpisov z oblastí daňovej, colnej a tiež niektorých ďalších. Otvorenie trhu i štátnych hraníc znamenalo tiež oslabenie kontroly organizovaného zločinu, pre ktorý je v poslednom období charakteristický silný nadnárodný a zahraničný aspekt. Pritom nemôžeme opomínať skutočnosť, že ekonomická kriminalita má veľmi výrazný vzťah, resp. prepojenie na organizovanú kriminalitu. Sústavné a všestranný rozvoj spoločnosti, informačných technológií a možností so sebou priniesol vznik nového fenoménu v oblasti kriminality – počítačovú kriminalitu. Nové a moderné technológie a techniky výrazne podporili predovšetkým kriminalitu zameranú do oblasti finančnej. Voľný pohyb tovarov, služieb a tiež kapitálu je úzko spätý s bankovými, daňovými a celkovo finančnými machináciami a podvodmi. V počiatočnej fáze bolo veľmi náročné reagovať primeraným spôsobom na nové javy, ktoré sa v spoločnosti objavovali. Prebudovávanie štátneho systému bolo spojené s nedostatok skúseností a to po praktickej ako aj po teoretickej stránke. Až postupne, po vyriešení základných existenčných problémov štátu prichádzalo do úvahy riešenie ďalších páčivých problémov.

- a.) *Oblasť legislatívy* má na vznik a následný rozvoj ekonomickej kriminality značný, dokonca až zásadný vplyv. Pre počiatočné obdobia transformácie spoločnosti bol typický všeobecný a teda aj právny chaos. Právne predpisy, ktoré postupne prestávali

platiť ešte stále existovali a už sa vytvárali nové. Tvorila sa tak neprehľadná a komplikovaná právna sústava, v rámci ktorej sa právne úpravy často i prekrývali a určité otázky upravovali rôzne. Niektoré ďalšie oblasti ostali pritom právne nepokryté. Celkovo absentovalo veľmi veľa potrebných právnych predpisov a legislatívny činnosť bola veľmi pomalá a nedokonalá. Vhodný legislatívny rámec by v danom období mohol zabrániť rozvoju negatívnych podmienok, na základe ktorých vyrastala a rozvíjala sa ekonomická kriminalita.

Absencia dostatočnej kontroly predstavuje v našich podmienkach dlhodobý problém. Absencia potrebnej kontroly má však ďalekosiahle dopady. Ide najmä o oblasť súkromného podnikania, kde sa takáto kontrola doslova vyžaduje a to nie len v podobe kontroly daňovej, ale aj colnej a tiež sociálnej. Ide o oblasť, ktorá sa vyznačuje značnou uzavretosťou, čo má za následok problematickosť odhaľovania nedostatkov v tejto oblasti, ich náročné vyšetrenie a preverovanie. Aj preto sú postihy za porušovanie relevantných právnych predpisov regulujúcich túto činnosť často oneskorené, miznújú sa svojmu účinku a v neposlednom rade treba uviesť, že z hľadiska výšky nie sú dostačujúce.

Za ďalšie problémy, ktoré oblasť ekonomickej kriminality vykazuje, sa považuje práve jej vysoká latencia a problémy spojené s jej odhaľovaním a zisťovaním, keďže ide o uzavretý okruh subjektov, medzi ktoré sa ťažko preniká. Trestná činnosť v týchto podmienkach sa a iba veľmi ťažko preukazuje a v prípadnom trestnom konaní dokazuje.⁴ Navyše, na účely kontroly ekonomickej kriminality, na jej potlačanie a elimináciu sú potrebné značné finančné zdroje, ktoré zatiaľ z väčšej časti absentujú. Určitým spôsobom je možné preklenúť tento nedostatok čerpaním prostriedkov z rozpočtov EÚ, no cieľené a dôsledné aktivity nesmú absentovať ani na vnútroštátnej úrovni. Na základe celosvetového výskumu v roku 2007 sa ukázalo, že zatiaľ čo škody spôsobené ekonomickou kriminalitou dosahujú približne 127 000 USD, náklady na riešenie tohto problému zo strany Slovenska predstavovali 108 000 USD. V tomto prieskume sa pritom nezohľadnila nemajetková ujma a nepriama škoda akou je poškodenie dobrého mena voči spoločnosti, nedôvera resp. pokles dôvery klientov, zhoršenie vzťahov medzi podnikom a jeho veriteľmi, dodávateľmi a v neposlednom rade zhoršenie morálneho povedomia zamestnancov.⁵

Ďalším z množstva problémov, ktoré ekonomickú kriminalitu stále viac a viac podporujú, je narastajúca nezamestnanosť, prehlbujúce sa rozdiely v oceňovaní rovnakého druhu práce v mestách či regiónoch konkrétneho štátu, neporovnateľné životné úrovne členských štátov EÚ a tiež aj sústavne rezonujúci problém ekonomickej resp. hospodárskej krízy v celosvetovom meradle, ktorej dôsledkom je množstvo problémov v oblasti ekonomiky a hospodárstva. Ich odstraňovanie je pritom otázka nasledujúcich desaťročí.

Všeobecne je možné zhrnúť, že problémy a nedostatky v oblasti ekonomickej kriminality spočívajú aj v súčasnosti hlavne v:

- a.) nedostatočnosti trestnoprávných záujmov štátu,
- b.) predstieraných prevodoch majetku, ktoré sú však ťažko odhaliteľné,
- c.) machináciách s peňažnými účtami a inými bankovými formami vlakov a taktiež aj pri obchodovaní s cennými papiermi,
- d.) nedodržíavaní ustanovení právnych predpisov, ktoré upravujú konflikt záujmov a to predovšetkým u osôb, ktoré zastávajú vysoké funkcie a pri štátnych činiteľoch,

⁴ ŠIMOVČEK, I., JALČ, A.: Nové javy v hospodárskej kriminalite SR (kriminologické a právne aspekty). In Nové javy v hospodárskej kriminalite SR. Brno: MU PF, 2005, s. 237 a ansł.

⁵ Hospodárska kriminalita: ľudia prostredie a kontrola.. ročník globálneho prieskumu hospodárskej kriminality. PricewaterhouseCoopers.

- e.) neplnení vzťahov, ktoré ex lege vyplývajú pre jednotlivé štátne orgány a subjekty v oblasti národného hospodárstva,
- f.) absencia nevyhnutnej externej a internej kontroly a nedostatočnosť existujúcich kontrolných mechanizmov využívaných na tieto účely a
- g.) nedostatočné sankcionované nedostatkov v ekonomickej a hospodárskej oblasti.

Ekonomická kriminalita pritom predstavuje taký druh kriminality, ktoré môže postihnúť akýkoľvek trhovú subjekt a to bez ohľadu na ziskovú orientáciu činnosti daného subjektu. Pre samotné podnikateľské subjekty môže mať rozsiahle deštruktívne následky, ktoré môžu v závislosti od podmienok prostredia a od konkrétnych okolností viesť aj k ohrozeniu existencie podniku, môžu spôsobiť jeho zánik. V tejto súvislosti samozrejme je potrebné uvažovať aj rozsiahlych škodách, ktoré tento druh kriminality spôsobuje z pohľadu štátu a jednotlivých oblastí jeho fungovania. Spomenúť možno nie len daňový, colný, ale aj sociálny, ekonomický a podnikateľský sektor, ktoré uvedené kriminalitu výrazným spôsobom môžu pociťovať. Práve v nich sa najviac prejavuje absencia prostriedkov, ktoré boli využité resp. zneužitú ekonomickou kriminalitou. Ekonomická kriminalita však spôsobuje popri materiálnych, hmotných škodách aj celý rad škôd nehmotných. Aj napriek týmto problémom, veľa podnikateľských subjektov je voči tomuto problému do značnej miery ľahostajných. Často pritom dokonca podceňujú riziká ekonomickej kriminality. Všetky tieto uvedené skutočnosti plne zodpovedajú nasledujúcich faktom, ktoré do značnej miery aj podporujú. Na základe celosvetového prieskumu vyplynulo, že až 43% svetových spoločností sa za obdobie posledných dvoch rokov stalo obeťami ekonomickej kriminality. V krajinách strednej a východnej Európy pritom išlo až o 50% spoločností. Otázne je zistenie, že u nás sa iba 32% spoločností stalo obeťami ekonomickej kriminality. Za najtypickejšie trestné činy boli vyhodnotené sprenevera a korupčná trestná činnosť. Veľmi problematické sa ukázalo, že až 30% spoločností uviedlo, že práve korupčná kriminalita je najvážnejším problémom Slovenskej republiky. Do určitej miery sa tak vytvorilo korupčné podnebie, ktoré ovplyvňuje konanie a správanie sa mnohých subjektov. Vo vzťahu k ekonomickému sektoru však práve korupcia vytvára neisté a nestabilné prostredie, v ktorom klesá investičná ochota.

Podľa prieskumu možno uviesť, že na Slovensku sa za najčastejšie páchaný vyhodnotil trestný čin podvodu, konkrétne podvodu úverového. Iba 2/3 z nich však boli aj odhalené a to vo väčšine prípadov náhodným spôsobom alebo na základe anonymného oznámenia. Takúto trestnú činnosť pritom obvinení zdôvodňovali hlavne osobnými dôvodmi (potrebami, schopnosťami) a tiež možnosťami a podmienkami, ktoré spáchanie uvedených trestných činov umožňujú resp. dovoľujú a ktoré sú vytvorené v rámci organizácie, kde obvinení z nich pôsobia alebo pôsobili.

Ako už bolo uvedené, príčiny ekonomickej kriminality sú širokospektrálne a takto je potrebné pristupovať aj k ich riešeniu. Viacerí autori sa pritom venujú analýzám kriminogénnych signálov, z ktorých je možné vyvodiť páchanie ekonomickej kriminality. tak, ako doposiaľ absentuje jednotná definícia tohto pojmu, tak sa rôznia aj pohľady na príčiny a na jednotlivé kriminogénne faktory ekonomickej kriminality. Popri všeobecných skupinách týchto faktorov do popredia stále viac vystupujú špeciálne skupiny, ktoré odrážajú osobitosti, ktoré tento druh kriminality vyžaduje. V literatúre sa teda stretáme s viacerými názormi na členenie kriminogénnych faktorov ekonomickej kriminality. Za takéto kriminogénne signály Chmelík, Hájek a Nečas považujú hlavne:⁶

- ❖ skutočnosť, že manažment subjektu obstaráva pomerne úzka skupina osôb a to dokonca aj bez pôsobenia dozorného orgánu,

⁶ CHMELÍK, J., HÁJEK, P., Nečas, S.: Úvod do hospodárskej kriminality. Plezeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2005, s. 41

- ❖ skutočnosť, že dochádza k porušovaniu zákonných pravidiel (interných i externých),
- ❖ neštandardná životná úroveň niektorého z predstaviteľov danej podnikateľskej jednotky či subjektu, ktoré nie je zodpovedajúca jeho štandardným príjmom,
- ❖ nadmerná nadčasová práca, spravidla u vedúceho zamestnanca, ktorý však odmieta delegovanie jednotlivých obstarávaných úloh na podriadených zamestnancov,
- ❖ zriadenie bankových účtov a využívanie iných sporiacich prostriedkov v oblastiach známych ako daňové raje a
- ❖ neštandardné a neobvyklé finančné alebo ekonomické obchody, transakcie, ktoré sa značne vymykajú z rámca bežných obchodov s podobným alebo rovnakým režimom.

Príčiny kriminality je možné všeobecne členiť jedna z hľadiska ich charakteru a taktiež a z hľadiska časového. Toto členenie je však pomerne všeobecné. O niečo konkrétnejšie je členenie príčin ekonomickej kriminality na medzinárodné a vnútroštátne. Podstatne špecifickejší pohľad na vymedzenie jednotlivých skupín subsumovateľných pod pojem ekonomickej kriminality v jej novodobej podobe ponúka kolektív autorov Kuchta – Válková. Títo autori s obsahového hľadiska členia jednotlivé príčiny ekonomickej kriminality a vymedzujú tri základné a kľúčové skupiny kriminogénnych faktorov. Konkrétne uvádzajú tieto skupiny:⁷

- a.) ekonomické faktory,
- b.) organizačno-technické faktory a
- c.) sociálno-kultúrne faktory.

Ekonomické faktory sú prezentované hlavne základnými hodnotami, ktoré sú predmetom ekonomickej činnosti. Do popredia pri nich vystupuje hlavne miera liberalizácie ekonomickeho systému v štáte, rozvoj hospodárskych technológií, techník využívajúcich spoločenský pokrok, ďalej konjunktúry a recesie ekonomiky, niektoré inštitúty hospodárskeho a ekonomickeho života a aj právne prípustné formy podnikania.

Organizačno-technické faktory zahŕňajú legislatívnu oblasť a jej nedokonalosti v podobe medzier. Zahrnúť pod ne však možno aj nedostatočné kontrolné mechanizmy a nástroje využívané v rámci trhového hospodárstva a tiež činnosť orgánov, ktoré sa zaoberajú problematikou ekonomickej kriminality. V rámci tejto skupiny faktorov do popredia vystupuje aj vymožitelnosť právna a dostupnosť právnych prostriedkov smerujúcich k ochrane práv a právom chránených slobôd. V neposlednom rade ide o faktory z oblasti ľudských zdrojov, hlavne nízke profesijné a etické nároky, ktoré sú kladené na ľudí vo vysokých a vysoko hodnotených funkciách a pozíciách.

Skupina sociálno-kultúrnych faktorov zahŕňa predovšetkým faktory poukazujúce na nedostatky v právnej úprave, ktorá je do určitej miery odrazom nízkeho právneho povedomia občanov. Práve nedostatočná právna úprava a nízke občianske povedomie v konečnom dôsledku a vo svojom súhrne viedlo k vysokej tolerancii tohto druhu kriminality a často až k obdivným reakciám spoločnosti. Taktiež je potrebné uviesť, že v niektorých prípadoch orgány činné v trestnom konaní i súdy a celkovo iné štátne orgány podstatne zhovievavejšie pristupujú k ekonomickej kriminalite, ako k ostatným druhom kriminality. Tento postoj je pritom často zdôvodňovaný práve vysokým a váženým postavením potenciálnych páchatel'ov. V spoločnosti všeobecne absentuje prezentácia kladných vzorov a ich vyzdvihovanie do popredia.

⁷ KUČHTA, J., VÁLKOVÁ, H. a kol.: Základy kriminologie a trestní politiky. Praha: C.H. BECK, 2005, s. 360 – 364

Kolektív autorov Chmelík, Hájek a Nečas vymedzujú iné tri základné skupiny kriminogénnych faktorov ekonomickej kriminality. Súhrne predstavujú:⁸

- a.) zmenu morálny a nepísaných pravidiel pre správanie sa v spoločnosti v súvislosti a v nadväznosti k podceňovaniu zmeny a tvorby adekvátnych právnych inštitútov a právnej regulácie a nástrojov využívaných v rámci nej,
- b.) ekonomickú, neodôvodnenú nerovnosť, ktorá sa premieta v rastúcej polarizácii a
- c.) vysokú nezamestnanosť a javy, ktoré sa s ňou prirodzene spájajú.

Štablová v tejto súvislosti poukazuje na skutočnosť, že rozvoj podnikateľskej sféry so sebou prináša nie len nové formy trestnej činnosti, ale aj nové kriminogénne faktory, ktoré vyvolávajú, podporujú a uľahčujú vznik ekonomickej kriminality. Táto situácia si prirodzene vyžaduje aj využívanie nových, modernejších a účinnejších prostriedkov na účely účinnej eliminácie ekonomickej kriminality, nakoľko sa s ňou spájajú veľmi vysoké škody a dopady nie len pre podnikateľské celky, ale aj dopady na štát. Kriminogénne faktory ekonomickej kriminality lokalizuje do oblasti personálnej, ekonomickej, legislatívnej a sociálnej.⁹ V oblasti personálnej ide predovšetkým o profesionálne a etické nároky na osoby, ktorým sú zverené dôležité a významné funkcie v oblasti ekonomiky, hospodárstva, kontroly a tiež dozoru. Práve ich dôsledným presadzovaním sa má zabráňovať snahe jednotlivcov alebo skupín využívať situáciu a možnosti, ktoré sa im pri výkone svojich činností, oprávnení a právomocí naskytajú. Pri skupine ekonomických faktorov je dôležité hlavne to, že všetky vytvárané hodnoty majú smerovať k uspokojovaniu ľudských potrieb, ktoré sú vzťahujú na osobné postavenie, prestíž a podobne.

Záver:

S rozvojom spoločnosti sa do značnej miery posilňuje aj mobilita obyvateľstva a táto neobchádza ani páchatel'ov, snahy o zakrývanie a odstraňovanie stôp. Pre legislatívnu, kultúrnu a sociálnu oblasť sú typické azda najrizikovejšie faktory v súčasnosti. Ide hlavne, už niekoľkokrát a viacerými autormi zmieňované, problémy v legislatívnej oblasti, nedostatočnú a medzerovitú legislatívu, ktorá nepokrýva všetky oblasti, ktoré by v záujme zamedzovania ekonomickej kriminality mala. Rovnako tak veľmi výrazne pôsobí aj oslabená, nedostatočná a nekvalitná kontrola. Dôležitosť tejto oblasti umocňuje aj nízke povedomie obyvateľstva, ich tolerancia a často až obdivné reakcie vo vzťahu k trestným činom ekonomickej kriminality a k tejto kriminalite samotnej.

Ak by sme vychádzali z vyššie uvedených členení kriminogénnych faktorov ekonomickej kriminality, potom je nevyhnutné konštatovať, že stále viac a viac sa odchyľujú od klasických, všeobecných teoretických vymedzení a podstatne viac sa zameriavajú na oblasť ekonomickej praxe.

Zoznam použitej literatúry:

DIANIŠKA, G., VRÁBLOVÁ, M.: Nové javy v hospodárskej kriminalite SR (kriminologické a právne aspekty). In Nové javy v hospodárskej kriminalite SR. Brno: PF MU, 2005.

DIANIŠKA, G.: Kriminológia. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 1991.

⁸ CHMELÍK, J., HÁJEK, P., NEČAS, S.: Úvod do hospodárskej kriminality. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2005, s. 37-40

⁹ ŠTABLOVÁ, R.: Kriminologie. Studijní texty. Praha, 2008, s. 62

HOLCR, K. a kol.: Kriminológia. Bratislava: IURA EDITION, 2008.

CHMELÍK, J., HÁJEK, P., Nečas, S.: Úvod do hospodárskej kriminality. Plezeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2005.

KUCHTA, J., VÁLKOVÁ, H. a kol.: Základy kriminologie a trestní politiky. Praha: C.H. BECK, 2005.

MÁHROVÁ, T.: Nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie. In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Olomoucké debaty mladých právnikov, Olomouc, 2017.

STRÉMY, T.: Majetková a ekonomická kriminalita a ich sociálne riziká. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2010.

ŠIMOVČEK, I., JALČ, A.: Nové javy v hospodárskej kriminalite SR (kriminologické a právne aspekty). In Nové javy v hospodárskej kriminalite SR. Brno: MU PF, 2005.

ŠTABLOVÁ, R.: Kriminologie. Studijní texty. Praha, 2008.

Kontaktné údaje:

PhDr. JUDr. Ing. Marián Sabó
Ústav verejného práva FP PEVŠ
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
hrckasabo@gmail.com

MOŽNOSTI POSTIHU NELEGÁLNEJ PRÁCE A NELEGÁLNEHO ZAMESTNÁVANIA

Possibilities of Dealing with Illegal Work and Illegal Employment

Marcela Tittlová, Tatiana Máhrová

Ústav verejného práva a Ústav súkromného práva Fakulty práva PEVŠ

Abstrakt: Nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie predstavujú negatívne pracovnoprávne javy, ktoré významným spôsobom zasahujú do oblasti pracovnoprávných vzťahov. Na jednej strane sú spôsobilé poškodzovať zamestnancov, ktorých oberajú o garantovanú úroveň a mieru ochrany, ktorá im v pracovnoprávných vzťahoch prináleží, na strane druhej narúšajú právnu istotu vo vzťahoch medzi zamestnancom a zamestnávateľom a majú schopnosť ohrozovať riadny výkon prác pre zamestnávateľa. Aj napriek tomu, že v určitom zmysle sa pre obe strany môžu javiť tieto negatívne javy ako výhodné, v konečnom dôsledku je potrebné konštatovať rad nevýhod a problémov, ktoré sa s nimi spájajú. Predkladaná vedecká štúdia sa zameriava na stručný náčrt viacerých problémových aspektov úpravy možností postihu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania s konkrétnymi návrhmi pre oblasť legislatívy.

Abstract: Illegal work and illegal employment represent negative labor-law phenomena, which significantly affect labor-law relations. On the one hand, they are capable of damaging the employees they occupy with the guaranteed level and the level of protection they enjoy in the employment relationship, on the other, they impair the legal certainty in the relations between the employee and the employer and are capable of jeopardizing the proper performance of the work for the employer. Even though, in a sense, these negative phenomena may appear to be beneficial for both sides, it is ultimately necessary to identify a number of disadvantages and problems associated with them. The presented scientific study focuses on a brief outline of several problematic aspects of the regulation of the possibilities of penalizing undeclared work and illegal employment with concrete proposals in the field of legislation.

Kľúčové slová: nelegálna práca, nelegálne zamestnávanie, možnosti postihu, upustenie od uloženia pokuty.

Key Words: illegal employment, illegal employment, possibilities of sanction, waiving of fines.

Nelegálna práca a nelegálne zamestnávania – všeobecné východiská

Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZoNPNZ“ alebo „Zákon“) okrem formulácie všeobecného zákazu výkonu nelegálnej práce a zákazu nelegálneho zamestnávania (§ 3) vymedzuje aj podmienky, kedy je možné hovoriť o prípadoch nelegálnej práce (§ 2 ods. 1) a nelegálneho zamestnávania (§ 2 ods. 2 a 3). Ide o pozitívne vymedzenie podmienok nelegálnej práce, ktoré sú modifikované ustanovením § 2a Zákona, v ktorom sa negatívne vymedzuje, kedy o nelegálnu prácu (§ 2a ods. 2) a o nelegálne zamestnávanie (§ 2a ods. 1) nejde. Následne na to sú upravené podmienky resp. možnosti výkonu kontroly a možnosti postihu týchto negatívnych javov v oblasti pracovného práva.

Nelegálna práca

Zákonodarca vymedzuje pojmy ako je nelegálna práca to v § 2 tohto zákona (pozitívnym spôsobom), a až následne formuluje zákaz nelegálnej práce. Možno len odporúčať, že by vhodnejší bol opačný postup, teda zakázať tieto formy činnosti a potom vysvetľovať čo sa pod nimi rozumie.

Nelegálna práca má podľa § 2 ods. 1 Zákona v zmysle pozitívneho vymedzenia povahu závislej práce, ktorú vykonáva fyzická osoba pre osobu právnickú alebo pre fyzickú osobu, ktorá je podnikateľom za splnenia niektorej z uvedených podmienok (alternatívne), teda ak:

- a.) nemá s právnickou osobou alebo s fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer, a napriek tomu pre takúto osobu vykonáva konkrétne špecifikované práce, prijíma od nej odmeny za vykonávané práce a pod., alebo
- b.) je štátnym príslušníkom krajiny, ktorá nie je členským štátom Európskej únie, iným zmluvným štátom Dohody o Európskom hospodárskom priestore alebo Švajčiarskou konfederáciou, alebo osobou bez štátnej príslušnosti a nie sú na tieto účely splnené podmienky na zamestnávanie takýchto osôb podľa § 21 ods. 1 Zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších právnych predpisov.

Za prípady nelegálnej práce sa však podľa § 2a ods. 2 Zákona nepovažujú také, kedy pre fyzickú osobu podnikateľa vykonáva práce príbuzný v priamom rade, súrodenec alebo manžel, ktorý je dôchodkovo poistený, je poberateľom dôchodku podľa osobitných predpisov alebo je žiakom, alebo študentom do 26 rokov veku.

Nelegálne zamestnávanie

Nelegálne zamestnávanie v zmysle pozitívneho vymedzenia je podľa § 2 ods. 2 a 3 Zákona zamestnávanie právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá je podnikateľom, ak využíva závislú prácu:

- a.) fyzickej osoby a nemá s ňou založený pracovno-právny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer, teda právny vzťah alebo pomer podľa právnych predpisov a v súlade s pravidlami a podmienkami, ktoré pre tieto vzťahy vymedzujú, stanovujú,
- b.) fyzickej osoby, má s ňou založený pracovnoprávny vzťah alebo štátnozamestnanecký pomer a neprihlásila ju do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia do siedmich dní od uplynutia lehoty na prihlásenie do tohto registra, najneskôr však do začatia kontroly nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, ak kontrola začala do siedmich dní od uplynutia lehoty určenej zákonom na prihlásenie do tohto registra, alebo
- c.) štátneho príslušníka tretej krajiny a nie sú splnené podmienky na zamestnávanie osôb podľa § 21 ods. 1 Zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších právnych predpisov,
- d.) zamestnávanie štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa zdržiava na území Slovenskej republiky v rozpore s predpismi, ktoré upravujú podmienky pobytu cudzincov na našom území a v súlade s právnymi predpismi o azyle, a ktorý vykonáva závislú prácu; za nelegálne zamestnávanie nebude zodpovedať ten zamestnávateľ, ktorý si splnil povinnosti podľa § 23a ods. 1 – 2 Zákona č. 5/2004

Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších právnych predpisov, ak súčasne nevedel o tom, že doklad o pobyte alebo iné povolenia boli sfaľšované.

V zmysle negatívneho vymedzenia, ktoré obsahuje § 2a ods. 1 Zákona, sa stanovuje, že za prípady nelegálneho zamestnávania sa nepovažujú také, kedy pre fyzickú osobu, ktorá je podnikateľom vykonáva prácu jeho príbuzný v priamom rade, súrodenec alebo manžel, ktorý je dôchodkovo poistený, je poberateľom dôchodku podľa osobitných predpisov alebo je žiakom, alebo študentom do 26 rokov veku. Ide vlastne o zrkadlovú formuláciu vo vzťahu k negatívne vymedzeniu nelegálnej práce. Na jednej strane tak ani práca takých osôb nemá povahu nelegálnej práce, ale ani ich zamestnávanie je po splnení uvedených podmienok nelegálnym zamestnávaním.

Postih nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania

V ustanovenia Zákona sa určuje okruh kontrolných orgánov a súčasne ich oprávnenia a naproti tomu povinnosti, ktoré kontrolované povinné osoby vo vzťahu k nim majú.

Možno povedať, že osobitne a znova diferencovane sa určujú postihy za nelegálnu prácu a nelegálne zamestnávanie. Konkrétne ide o ustanovenia § 6 a § 7 Zákona, hoci napríklad aj § 3 ods. 3 obsahuje určité pravidlá pre postih týchto negatívnych javov. Uvádza totiž, že opakované porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania, sa považuje za osobitne závažné porušenie zákona na účely zrušenia živnostenského oprávnenia. Je logické, že tento postih zaťažuje stranu zamestnávateľa, keďže zamestnancovi pri opakovanom porušení zákazu vykonávať nelegálnu prácu nie je možné zakázať výkon práce. Zaujímavosťou je, že zákonodarca toto opakované porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania a s tým spojeného závažného porušenia na účely zrušenia živnostenského oprávnenia viaže len na osoby vykonávajúce podnikateľskú činnosť touto formou – na základe živnosti. V prípade obchodných spoločností takúto možnosť nezavádza, čo by bolo v každom prípade vhodné.

Ustanovenie § 7b ods. 5 - 7 tiež pre právnickú alebo fyzickú osobu podnikateľa formuluje zákaz prijať prácu alebo službu, ktorú jej na základe zmluvy dodáva alebo poskytuje právnická či fyzická osoba ako *poskytovateľ služby* prostredníctvom osoby alebo osôb, ktorú resp. ktoré nelegálne zamestnáva. Tento zákaz sa vzťahuje na cezhraničné poskytovanie služby počas doby presahujúcej 5 dní v období 12 mesiacov od prvého poskytnutia služby, alebo ak ide o vnútroštátnu alebo cezhraničnú dodávku práce. Na tieto účely je poskytovateľ povinný fyzickej i právnickej osobe poskytnúť bezodkladne a v potrebnom rozsahu doklady a osobné údaje fyzických osôb, prostredníctvom ktorých dodáva prácu alebo poskytuje službu. Prostredníctvom tejto povinnosti si právnická osoba alebo fyzická osoba – podnikateľ ako zamestnávateľ, má možnosť skontrolovať, či poskytovateľ dodržiava zákaz nelegálneho zamestnávania a teda či tie osoby, ktoré prácu alebo službu budú vykonávať, nie sú nelegálne zamestnávané a nelegálne nepracujú.

Diferencovane sa postihuje porušenie zákazu výkonu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania a to podľa nasledujúcich pravidiel:

- a.) porušenie zákazu nelegálnej práce má povahu priestupku a postihuje sa pokutou do 331eur,
- b.) porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania sa postihuje podľa radu osobitných predpisov¹; z hľadiska dôsledkov, je nutné spomenúť, že porušenie zákazu prijatia

¹ napr. podľa § 68a ods. 1 písm. b) zákona č. 5/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov, § 8a ods. 4 písm. d) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v

práce alebo služby prostredníctvom poskytovateľa, ktorý nelegálne zamestnáva fyzické osoby, sa postihuje uložením pokuty od 2 000 do 200 000 EUR, ak zamestnávateľ nelegálne zamestnáva jednu osobu, a vo výške 5 000 do 200 000 EUR, ak nelegálne zamestnáva dve a viac osôb; na uloženie pokuty sa môže viazať aj zápis zamestnávateľa do verejného zoznamu zamestnávateľov, ktorý porušili zákaz nelegálneho zamestnávania; s tým sa spája aj možný zákaz čerpania dotácií a zákaz uchádzať sa o zákazky vo verejnom obstarávaní.

Možno len zdôrazniť, že na strane „zamestnanca“ ide o podstatne miernejší postih, teda pokutou do výšky 331Eur. Jej dolná hranica nie je v tomto prípade stanovená a v konkrétnom prípade je tak možné diferencovať výšku uloženej pokuty podľa okolností prípadu a podľa konkrétnej správnej úvahy tak, aby tento postih vystihoval závažnosť a protiprávnosť postihovaného javu – výkonu nelegálnej práce. Nie je tu však obsiahnutá ani možnosť upustiť od uloženia pokuty, prípadne uložiť takúto pokutu, ak sú na takýto prípad osobitné dôvody.

Je prirodzené, že subjekty zamestnávajúce osoby v zmysle podmienok nelegálneho zamestnávania sú postihované prísnejšie a to jednak z dôvodu, aby si vo vzťahu k svojim zamestnancom riadne a včas plnili svoje zákonné povinnosti a aby sa na nich vzťahovala potrebná zákonná ochrana a súčasne aj z dôvodu potreby zaistenia preventívneho účinku, teda aby sa zamestnávateľovi neoplatilo nelegálne zamestnávať zamestnancov (aby prospeli, ktorý týmto spôsobom môžu získať, nebol vyšší ako možné uložené sankcie). Prirodzene je tomu tak aj z represívnych aj preventívnych dôvodov.

Zhodnotenie právnej úpravy a niektoré návrhy *de lege ferenda*

Je vidieť, že zákonodarca identifikuje tak protiprávne konania na strane zamestnanca (označuje ich ako nelegálna práca) a tie isté identifikuje aj na strane zamestnávateľa (označuje ich ako nelegálne zamestnávanie).² V tomto prípade ide o obojstranný vzťah, kedy nelegálnej práci zodpovedá nelegálne zamestnávanie. Ak teda „zamestnanec vykonáva práce nelegálne, prirodzene na strane subjektu, pre ktorých ich vykonáva, ide o prípady nelegálneho zamestnávania. Nelegálne zamestnávanie je však o niečo širším pojmom, lebo za takéto prípady označuje zákonodarca aj tie, kedy si zamestnávateľ ohľadom konkrétneho zamestnanca, vo vzťahu k príslušným štátnym orgánom nesplní prihlasovaciu povinnosť v určenej lehote, alebo ak zamestnáva štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa na území Slovenskej republiky zdržiava v rozpore s azylovými právnymi predpismi alebo predpismi o pobyte cudzincov.

V prvom prípade – ak ide o nelegálnu prácu aj ak ide o nelegálne zamestnávanie, ide hlavne o situáciu, ak pracovná zmluva nie je uzavretá vôbec, prípadne, ak ide o pracovno-právne vzťahy zakladajúce sa dohodami o vykonaní prác mimo pracovného pomeru, kde sa pod sankciou neplatnosti vyžaduje písomná forma, a zamestnávateľ tieto uzatvára len ústne. Taktiež sú to prípady, kedy sa uvedené dohody uzatvárajú tak, že práce sú vykonávané vo väčšom rozsahu, ako je maximálny povolený limit hodín ročne či týždenne. Na jednej strane z pohľadu zamestnanca ide o prípad nelegálnej práce a na druhej strane, teda zo strany zamestnávateľa ide o prípad nelegálneho zamestnávania.

znení neskorších predpisov, § 32 ods. 1 písm. g) zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, § 19 ods. 2 písm. a) prvý bod zákona č. 125/2006 Z. z. v znení neskorších predpisov

² BULLA, R.: Pracovné právo v aplikačnej praxi. Aktuálne otázky. In Pracovné právo 2017. Zborník príspevkov z konferencie EU GENERATION – Dagmar Zboray, 2017, s. 75 a nasl.

Pokiaľ ide o prihlasovaciu povinnosť zamestnávateľa, toto je často ďalší z dôvodov, kedy sa konkrétna práca identifikuje ako nelegálne zamestnávanie, lebo zamestnávateľ si túto povinnosť nesplní resp. nesplní si ju v zákonnej lehote. Toto bol často dôvod, hoci reálne zamestnávateľa niekedy na túto povinnosť zabudli alebo si ju nestihli splniť z personálnych dôvodov. Nemusí ísť pritom vyslovene o pochybenie na strane zamestnávateľa priamo, ale aj na strane osôb, ktoré pre neho vykonávajú v jeho mene personalistiku, účtovnícke práce, celkovo ekonomicky a personálne zaisťujú chod podnikateľského subjektu. Aj preto zákonodarca spresnil uvedené ustanovenie tak, ako je formulované v súčasnosti a teda umožnil dodatočnú 7 dňovú lehotu od uplynutia lehoty na prihlásenie a ďalšie podmienky. V rámci nej by mali byť zákonné povinnosti spočívajúce v prihlásení splnené na to, aby nešlo o prípad nelegálneho zamestnávania osôb. Aj tu by sa mala pripustiť určitá úvaha o tom, prečo a z akých dôvodov táto povinnosť nebola v lehote 7 dní splnená dodatočne a podľa toho diferencovať prípady postihu nelegálneho zamestnávania. Navyše, táto lehota 7 dní (dodatočná lehota na prihlásenie) má slúžiť na účely spätnej kontroly, v prípade, že v tomto čase je zamestnávateľ kontrolovaný orgánmi výkonu kontroly, môže byť jeho prípad identifikovaný ako prípad nelegálneho zamestnávania a môže byť takto ako subjekt nelegálne zamestnávajúci osoby aj postihovaný. V danom čase výkonu kontroly totiž faktický právny stav je taký, že nie sú splnené zákonné prihlasovacie povinnosti, a to v riadnej zákonnej lehote (nie dodatočne, keďže táto lehota v danom momente ešte len plynie).

V zmysle § 6 Zákona by sa mala pre orgány kontroly pripustiť úvaha, v rámci ktorej by mali možnosť prípady, ktoré majú povahu nelegálneho zamestnávania (napr. ak si zamestnávateľ nesplní prihlasovacie povinnosti v dodatočnej lehote 7 dní, ale splní si ich napríklad v do 8, 9 alebo 10 dní), že s ohľadom na okolnosti konkrétneho prípadu predsa len nepôjde o nelegálne zamestnávanie.

Vyššie uvedený dôvod zaťažuje zamestnávateľa, keďže reálne legálne vznikne pracovnoprávných vzťah zakladajúci prihlasovaciu povinnosť, teda na strane zamestnanca nejde o nelegálnu prácu, avšak na strane zamestnávateľa vznikne prihlasovacia povinnosť, ktorú si nesplní riadne a včas. Je to povinnosť zaťažujúca zamestnávateľa, preto možno na jeho strane hovoriť o nelegálnom zamestnávaní.

Nie je vylúčené, aby rodinný príslušníci (určité kategórie) mali možnosť určitým spôsobom vypomáhať zamestnávateľovi – fyzickej osobe. Ak pre túto fyzickú osobu – podnikateľa vykonáva určité činnosti jej príbuzný v priamom rade, súrodenec, alebo manžel, ktorý je dôchodkovo poistený, je poberateľ dôchodku alebo je žiakom alebo študentom do dosiahnutia 26teho roku veku, nepôjde o nelegálne zamestnávanie (§ 2a ods. 1 Zákona). Rovnako tak ani tieto osoby nevykonávajú nelegálnu prácu a nemožno ich teda takto postihovať (§ 2a ods. 2 Zákona).

V podmienkach slovenského práva je vidieť určitú postupnosť od práva na prácu, ktoré garantuje Ústava SR, cez rad pracovno-právnych vzťahov, ktoré vymedzuje Zákonník práce, až po právnu úpravu obsiahnutú v Zákone č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov. Nemožno namietat' voči tejto právnej úprave resp. voči tomu, že zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania a formy týchto nelegálnych činností sú formulované v samostatnom právnom predpise. Možno by sme ich očakávali v ustanoveniach Zákonníka práce, avšak nelegálne zamestnávanie a aj nelegálna práca idú obsahovo nad rámec právnej úpravy, ktorá je tu zahrnutá (v Zákonníku práce). Len jednou z foriem nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania je výkon pracovnoprávných činností bez právneho základu resp. podkladu. Za ďalšie sa považujú prípady nesplnenia si prihlasovacích povinností zamestnávateľom podľa noriem upravujúcich sociálne poistenie a pod., výkon prác i zamestnávanie osôb bez

potrebných oprávnení resp. povolení. Tieto otázky prirodzene nerieši Zákonník práce vo svojich ustanoveniach, ale iné právne predpisy. Aj vzhľadom na tieto všetky otázky, nie je vhodné, aby sa nelegálna práca a nelegálne zamestnávanie upravovalo priamo v ustanoveniach Zákonníka práce, keďže ide táto úprava nad jeho rámec. S takýmto zaradením resp. vyčlenením otázok týkajúcich sa nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania do samostatného právneho predpisu možno len a len súhlasiť.

Zákon formuluje všeobecný zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania. Pozitívne je, že ide o právnu normu so silou zákona resp. o všeobecne záväzný právny predpis – zákon. Tento zákaz je doplnený vymedzením podmienok nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania. Možno systematickejšie by bolo v zákone najprv vymedziť zákaz nelegálneho zamestnávania a nelegálnej práce a následne tieto pojmy definovať. Zákonodarca zvolil opačný postup, kedy najprv v úvodných ustanoveniach zákona vymedzuje pojmy definované legálne na účely tohto zákona (nelegálna práca, nelegálne zamestnávanie) a následne formuluje ich zákaz. Toto nie je nejaký aplikačný problém, skôr je to prejav a pôsobenie zákonných ustanovení, že úvodné formulovanie zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania by pôsobilo rezolútnejšie a kategorickejšie. Aplikačne to však problémom nie je vôbec. Skôr pozitívne možno hodnotiť, že zákonodarca nie len explicitne vymedzuje zákaz nelegálneho zamestnávania a nelegálnej práce, ale aj vymedzuje, čo sa za takéto prípady považuje.³

Ako pozitívne možno zhodnotiť to, že neplnenie prihlasovacích povinností zamestnávateľom (§ 2 ods. 2 písm. b Zákona) je prípadom nelegálneho zamestnávania. Nie je to prípad nelegálnej práce, keďže zamestnanec nemusí ani vedieť, že zamestnávateľ si tieto povinnosti neplnil. Táto povinnosť navyše zaťažuje zamestnávateľa, ktorý má poznať svoje povinnosti voči zamestnancom a štátnym orgánom. Tým, že si ich podľa právnej úpravy neplní, ukracuje zamestnancov o ochranu, ktorá im v zmysle noriem sociálneho zabezpečenia patrí a súčasne znižuje svoju odvodovú povinnosť.

Do určitej miery nesystematicky vyznieva aj zaradenie určitej formy postihu výkonu nelegálneho zamestnávania do § 3 ods. 3 Zákona, hoci postihy za nelegálne zamestnávanie sú vymedzené v § 6 tohto zákona. Ani toto nie je praktický či aplikačný problém, je to len nesystémová činnosť zákonodarcu, že otázky týkajúce sa rovnakých aspektov (následky nelegálneho zamestnávania, postihy zaň), sú upravené v rôznych paragrafoch zákona (v súvislosti s vymedzením pojmov v § 3).

Za problematické možno považovať to, že pri opakovanom porušení zákazu nelegálneho zamestnávania podľa § 3 Zákona, toto porušenie má povahu závažného porušenia zákona a zakladá zrušenie živnostenského oprávnenia. Možno si tak opodstatnene klásť otázku, prečo je takéto opakované porušenie postihované len v prípade osôb podnikajúcich na základe živnostenského oprávnenia? Nie sú formy výkonu podnikateľskej činnosti prostredníctvom konkrétnych druhov obchodných spoločností, tak ako ich formuluje Obchodný zákonník, potom určitým spôsobom zvýhodnené? V prípade, že obchodná spoločnosť – zamestnávateľ opakovane poruší zákaz nelegálneho zamestnávania, nehrozí jej takýto následok, teda zánik spoločnosti. Strata živnostenského oprávnenia predsa má za následok nemožnosť vykonávania takejto živnosti. Veľmi podobne je podľa nášho názoru potrebné postihovať aj zamestnávateľov – právnické osoby (obchodné spoločnosti), lebo v ich prípade je pokojne možné aj opakovane porušiť zákaz nelegálneho zamestnávania a existenčne ich to neohrozuje. Aj z hľadiska zákazu diskriminácie, jedna skupina zamestnávateľov (obchodné spoločnosti – právnické osoby) sú v tomto prípade určitým spôsobom zvýhodnené oproti osobám živnostníkom ako zamestnávateľom.

³ BULLA, R.: Pracovné právo v aplikačnej praxi. Aktuálne otázky. In Pracovné právo 2017. Zborník príspevkov z konferencie EU GENERATION – Dagmar Zboray, 2017, s. 75 a nasl.

Aj v súvislosti s možnosťami postihu nelegálnej práce možno odporúčať niektoré zmeny. Hlavne v podobe úprav § 6 a 7 Zákona. Ustanovenia zákona konštatujú, že nelegálna práca má povahu priestupku, za ktorý sa ukladá sankcia do výšky 331 eur. Takéto priestupky podľa § 7 ods. 3 Zákona prejednáva Ústredie práce, sociálnej vecí a rodiny, úrad práce sociálnych vecí a rodiny a inšpektorát práce. Na toto konanie sa vzťahuje Zákon o priestupkoch. Priamo ustanovenie § 2 Zákona o priestupkoch konštatuje, že priestupok je zavinené konanie vyslovene takto označené (ako priestupok) v tomto zákone, ak porušuje alebo ohrozuje záujmy spoločnosti a nie je to iný správny delikt ani trestný čin.⁴ Táto definícia je veľmi dôležitá v kontexte rôznych situácií, ktoré v súvislosti s nelegálnou prácou môžu nastať. Pokuty, ktoré sa za nelegálnu prácu ukladajú, sú do výšky 331eur, čiže prejednávajúci orgán má možnosť posúdiť konkrétne prípady a situácie nelegálnej práce a podľa toho diferencovať tento postih, dostatočne ho na konkrétne prípady individualizovať. Predmetné rozpätie (do 331eur) nie je veľmi široké, no v prípade niektorých kategórií, môže byť aj takto formulované rozpätie veľmi citelným postihom. Absentuje vymedzenie dolnej hranice ukladanej sankcie, čiže skutočne ju možno diferencovať od nízkej až po maximálnu, ktorou je 331eur.

Prípady nelegálnej práce môžu byť rôzne, rôznym spôsobom motivované. Znova len treba zdôrazniť, že v prípade nelegálnej práce „zamestnanec“ prichádza o možnosti ochrany, ktoré mu poskytujú ustanovenia Zákonníka práce, ale taktiež aj ďalšie predpisy z oblasti sociálneho zabezpečenia. Je však podľa nášho názoru nutné diferencovať rôzne prípady nelegálnej práce. Môže ísť o to, že osoba vie, že vykonáva nelegálnu prácu a s týmto súhlasí, a to aj konkludentne (bez právneho podkladu alebo v rozpore s požiadavkami, ktoré sa v právnej úprave pre výkon práce stanovujú; napr. dohody, ktoré ex lege musia byť písomné a písomne sa neuzavrú, minimálna mzda vykazovaná účtovne s tým, že do dohodnutej výšky zamestnávateľ vypláca zamestnanca v hotovosti a bez dokladu a pod.). Prípadne, osoba vykonávajúca nelegálnu prácu nevie, že vykonáva činnosti nelegálne (napr. ak má uzavretú dohodu, pre ktorú Zákonník práce vyžaduje písomnú formu, no v takejto forme sa dohoda neuzavrela, ale zamestnanec nevie, že by mala konkrétnu formu mať pod sankciou neplatnosti). Možné sú aj prípady, kedy osoba zamestnanca vie, že vykonáva nelegálnu prácu, teda že nemá právny základ, na podklade ktorého vykonáva práce v určitom rozsahu, za určitú mzdu alebo odmenu, no sama sa nachádza v takej životnej situácii (napr. stav hmotnej núdze), že radšej príjme aj takto nevýhodné podmienky výkonu práce, ako by nepracovala vôbec a nemala žiadne prostriedky na pokrytie životných potrieb.

V prvom a druhom prípade ide o situácie, ktoré zakladajú postih za nelegálnu prácu. V prvom prípade osoba zamestnanca s takýmto zamestnávaním súhlasí a keďže je jej napríklad vyplácaná v hotovosti odmena (bez právneho základu) nad rámec dohodnutej mzdy v pracovnej zmluve alebo odmeny v dohode, musí si byť vedomá, že takýto postup nie je súladný s právom. V druhom prípade je nutné zohľadniť zásadu, že neznalosť práva neospravedlňuje, takže pracovno-právnu legislatívu a požiadavky s tým spojené by si mal osvojiť každý, kto sa o konkrétny druh vzťahu uchádza. Samozrejme treba brať ohľad aj na rôzne kategórie zamestnancov z hľadiska vzdelania, rozumovej a inteligenčnej úrovne, ktoré nemusia byť schopné porozumieť právnym formuláciám. S ohľadom na súčasné možnosti aj bezplatného poradenstva z oblasti práva, je nutné trvať na tom, že neznalosť práva neospravedlňuje. Aj v tomto prípade ide o prípady nelegálnej práce, ktoré by v zákonnom rozpätí mali byť postihované. Každý by sa totiž v danom prípade odvolával na to, že nevedel, že ide o prípady nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania, čím by sa zmarila podstata tejto úpravy.

⁴ SREBALOVÁ, M. a kol.: Zákon o priestupkoch. Komentár. Praha: C.H.BECK, 2015, s. 39 a nasl.

V treťom prípade je ale podľa nášho názoru potrebné zohľadniť pomery a situáciu osoby, ktorá vykonáva nelegálnu prácu. Ak ide o osoby, ktoré sú v tiesnivej životnej situácii, bez akýchkoľvek príjmov, s množstvom výdavkov, je potrebné tieto aspekty do možnosti postihu premietiť. Aj v tomto prípade ide samozrejme o prípady nelegálnej práce, no do výšky postihu za priestupok by sa tieto skutočnosti mali jednoznačne premietnuť (že osoby nemajú iné príjmy, majú rad finančných povinností smerujúcich k pokrytiu existenčných potrieb, prípadne vyživovacích povinností vo vzťahu k deťom). Je tak na posudzujúcom subjekte, aby tieto pomery skúmal a dôsledne posúdil. Určitým spôsobom je potrebné miernejšie postihnúť prípady, kedy osoby aspoň nejakým spôsobom (hoci v každom prípade protiprávnym vo forme nelegálnej práce) obstarávajú prostriedky na svoju obživu a pokrytie základných životných potrieb, prípadne ako prevencia bezdomovectva. V takomto prípade by mal posudzujúci subjekt mať k dispozícii aj možnosť upustiť od postihu za priestupok s tým, že takéto osoby by mali byť následne poučené o možnostiach legálneho zamestnania, ktoré majú k dispozícii, o možnej finančnej pomoci a podpore zo strany štátu. Prirodzene, že tento dôvod by sa mal viazať len na všestranné posúdenie životnej situácie takejto osoby, jej finančnej situácie (príjmov, výdavkov, s ohľadom na vyživovacie povinnosti k deťom) a mal by sa aplikovať len na prvý prípad takejto nelegálnej práce. Možnosť upustenia od postihu konania, ktoré je nelegálnou prácou, ale s prihliadnutím na konkrétne okolnosti, aby sa mala inkorporovať priamo do toto zákona.

Záver:

Do predmetného zákona by bolo vhodné, aby sa doplnili *možnosti upustenia od uloženia sankcie (pokuty)* za výkon nelegálnej práce. Malo by ísť o prípady, kedy síce ide o nelegálnu prácu, no na účely nápravy a prevencie smerom do budúcnosti nie je potrebné skutočné uloženie pokuty (s ohľadom na správanie sa priestupcu, okolnosti prípadu, jeho súčinnosť, prípadne prejavenu ľútosť), alebo ak by to v danom prípade viedlo ku finančným, osobným alebo existenčným problémom a komplikáciám na strane „zamestnanca“ (napr. ak by takto došlo k ohrozeniu splnenia vyživovacích povinností, povinných platieb zabezpečujúcich existenčné životné podmienky a pod.).

V súvislosti s absenciou vyjadrenia dolnej hranice ukladanej pokuty za výkon nelegálnej práce, možno len odporúčať, že jej formulácia by bola vhodná a súčasne by bolo vhodné doplniť možnosť, že s ohľadom na konkrétne podmienky nemusí kontrolný orgán ukladať pokuty resp. môže od jej uloženia upustiť, ak sú na to splnené osobitné podmienky. Takáto formulácia zatiaľ v právnej úprave chýba, pričom jej zmyslom by bolo zmiernenie tvrdosti zákona tam, kde táto tvrdosť nie je nutná resp. kde nesmeruje k dosahovaniu sledovaného cieľa.

Zoznam použitej literatúry:

BULLA, R.: Pracovné právo v aplikačnej praxi. Aktuálne otázky. In Pracovné právo 2017. Zborník príspevkov z konferencie EU GENERATION – Dagmar Zboray, 2017.

MÁHROVÁ, T.: Nelegálne zamestnávanie v právnom poriadku. In Zborník príspevkov z konferencie Olomoucké debaty mladých právnikov. Olomouc, 2017.

SREBALOVÁ, M. a kol.: Zákon o priestupkoch. Komentár. Praha: C.H.BECK, 2015.

Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Kontaktné údaje:

doc. PhDr. JUDr. Marcela Tittlová, PhD.

JUDr. Tatiana Máhrová, PhD.

Ústav verejného práva a Ústav súkromného práva FP PEVŠ

Tomášikova 20

821 02 Bratislava

marcela.tittlova@paneurouni.com

tatiana.mahrova@paneurouni.com

ÚSTNE POJEDNÁVANIE A JEHO OSOBITOSTI V KOMPARÁCII VŠEOBECNÉHO SPRÁVNEHO KONANIA A SPRÁVNEHO DELIKTUÁLNEHO KONANIA¹

*ústne pojednávanie a jeho osobitosti v komparácii všeobecného správneho konania a
správneho deliktuálneho konania*

Jana Vallová

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

Abstrakt: Autorka článku poukazuje na inštitút ústneho pojednávania a jeho osobitosti v komparácii všeobecného správneho konania a správneho deliktuálneho konania. V nadväznosti na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky autorka analyzuje názory súdu na inštitút ústneho pojednávania v režime všeobecnej právnej úpravy vyplývajúcej zo správneho poriadku. Článok pojednáva o ochrane osobných údajov správnym orgánom na ústnom pojednávaní s poukázaním na novú právnu úpravu.

Abstract: The author of the article focuses on institute of oral hearing and its specifics in comparison of general administrative procedure and administrative procedure on delict. The author, following decisions of Supreme Court of the Slovak Republic and resolutions of Constitutional Court of the Slovak Republic, analyzes opinions of court on the institute of oral hearing in general legislation in administrative procedure Act. The article deals with the protection of personal data by the administrative authorities at the oral hearing, pointing to a new legal regulation.

Kľúčové slová: ústne pojednávanie, správny delikt, priestupok, zásada ústnosti, správny orgán, osobné údaje

Keywords: oral hearing, administrative delict, tort, principle of oral hearing, administrative body, personal data

Všeobecná právna úprava

Podľa všeobecnej právnej úpravy vyplývajúcej zo zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) v zmysle § 21² správny orgán nariadi ústne pojednávanie, ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon. Ak sa má pri ústnom pojednávaní uskutočniť ohliadka, uskutočňuje sa ústne pojednávanie spravidla na mieste ohliadky.

Na ústne pojednávanie správny orgán prizve všetkých účastníkov konania a požiada ich, aby pri ústnom pojednávaní uplatnili svoje pripomienky a námety. Osobitné zákony ustanovia, v ktorých prípadoch sa na neskôr uplatnené pripomienky a námietky neprihliada; na túto skutočnosť musia byť účastníci konania výslovne upozornení.

¹ Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-16-0521.

This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the contract No. APVV-16-0521.

² § 21 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov

Ústne pojednávanie je neverejné, pokiaľ osobitný zákon alebo správny orgán neustanovia inak.

I keď správne konanie v prevažnej väčšine prípadov prebieha v písomnej forme na základe písomných podkladov, správny poriadok nevyklučuje ani uplatnenie ústnej formy, a to v každej etape správneho konania.

Správne konanie je ovládané zásadou písomnosti a neverejnosti. Ústne pojednávanie správny orgán nariaduje len v prípadoch, ak to vzhľadom na povahu prejednávaneho prípadu považuje za potrebné za účelom zistenia a objasnenia skutkového stavu veci. Správny orgán je povinný ústne pojednávanie nariadiť ex offo, ak tak ustanoví osobitný právny predpis.

Cieľom ústneho pojednávania je poskytnúť všetkým účastníkom konania a zúčastneným osobám možnosť, aby na ňom vyjadrili svoje návrhy, uplatnili podnety a pripomienky ku skutku, o ktorom sa koná, a na základe toho zistiť skutočný stav veci a vydať objektívne a zákonné rozhodnutie.

Všetci účastníci konania, ktorí sú správne orgánu známi, ako aj zúčastnená osoba majú právo byť upovedomení o nariadení ústneho pojednávania, majú právo byť na ňom prítomní, navrhovať počas ústneho pojednávania dôkazy, vyjadrovať sa k dôkazom, klásť svedkom a znalcom otázky, vyžadovať doplnenie dokazovania. Na ústne pojednávanie sa okrem účastníkov konania a zúčastnenej osoby prizývajú aj ďalšie osoby, ktorých účasť je v danom konaní nevyhnutná, napr. svedkovia, tlmočníci, znalci a pod. Správny orgán zabezpečuje prítomnosť osôb na ústnom pojednávaní prostredníctvom predvolania, prípadne predvedenia (pozri výklad k § 41 a § 42 správneho poriadku)³.

Ústne pojednávanie sa nemusí vykonať len pred správnym orgánom príslušným na vydanie rozhodnutia. Podľa povahy veci ho môže uskutočniť aj dožiadaný správny orgán toho istého alebo nižšieho stupňa (pozri výklad k § 44 správneho poriadku). Ústne pojednávanie prebieha spravidla v sídle správneho orgánu v úradnej miestnosti, zákon však nevyklučuje, aby sa uskutočnilo aj inde. Ak sa má vykonať za účelom zistenia skutkového stavu veci obhliadka, môže sa ústne pojednávanie uskutočniť priamo na mieste obhliadky.

Nie je vylúčené, aby v priebehu jedného správneho konania nariadil správny orgán aj niekoľko ústnych pojednávaní.

Ústne pojednávanie je zásadne neverejné. Povolit' prítomnosť verejnosti na ústnom pojednávaní môže správny orgán na základe správnej úvahy, ak sa tým nepoškodia záujmy účastníkov konania či neprístupní utajovaná skutočnosť alebo zákonom chránené bankové, daňové alebo obchodné tajomstvo. Účasť verejnosti na ústnom pojednávaní môže ustanoviť aj osobitný zákon.

Podľa všeobecnej právnej úpravy je len na zväžení správneho orgánu, či ústne pojednávanie nariadi alebo nie. Zaujímavé sú aj niektoré rozhodnutia súdov. Krajský súd v Bratislave v rozhodnutí číslo 1S/30/2015 uviedol, že v súvislosti so žalobcom namietnutým porušením jeho procesných práv, najmä tej skutočnosti, že správny orgán nevykonal ústne pojednávanie, ktorého nariadenia sa žalobca domáhal za to, že žalovaný nepostupoval v súlade so zákonom o správnom konaní, keď neprihliadol na žalobcom namietanú skutočnosť a vo veci nepovažoval za potrebné ústne pojednávanie nariadiť. Na konanie o uložení sankcie za porušenie povinností ustanovených v osobitnom zákone č. 725/2004 Z. z. sa vzťahuje zákon o správnom konaní, ktorý vo svojom ustanovení § 21 inštituuje ústne pojednávanie upravuje. Je síce pravda, že tento osobitný zákon výslovne konanie ústneho pojednávania nevyžaduje, avšak vzhľadom na špeciálne procesné princípy obsiahnuté v odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy č. R (91) 1, za účelom zabezpečenia osobe stíhanej za správny delikt

³ POTÁSCH, P. – HAŠANOVÁ, J. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok) : Komentár*. C. H. BECK: Bratislava, 2015, ISBN 978-80-89603-35-0.

zachovanie jej procesných práv v plnej miere, a to najmä práva byť vypočutá, je požiadavka ústneho pojednávania legitímna, a to aj bez ohľadu na pochybnosti o jeho účelnosti.

Zaujímavým spôsobom sa vyvíjala aj judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. V rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky číslo 2Sžo 53/2013 súd uviedol, že § 21 správneho poriadku neukladá správnym orgánom povinnosť nariadiť v každom prípade ústne pojednávanie, a preto žalovaný a ani správny orgán I. stupňa nepochybili, ak v správnom konaní nenariadili ústne pojednávanie a podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky číslo 4Sžo 145/2015 sa obligatórne ústne pojednávanie nariadi vtedy, ak to ustanovuje osobitný predpis. Inak správny orgán nariadi ústne pojednávanie iba v prípade, ak si to vyžaduje i povaha veci. Nariadenie ústneho pojednávania bez toho, aby si to vyžadovala povaha veci, najmä v konaniach, kde je spoľahlivo zistený a preukázaný skutkový stav veci, môže byť porušením jednej zo základných zásad správneho konania, a to rýchlosti a hospodárnosti konania, nakoľko správny orgán je povinný v konaní postupovať bez zbytočného zaťažovania účastníkov.

Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že podľa všeobecnej právnej úpravy správne orgány nemajú obligatórnu povinnosť nariadiť v správnom konaní ústne pojednávanie ani pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti.

Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Princíp legality (zákonnosti) zakotvený v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky znamená, že viazanosť štátu právom sa musí uplatňovať jednak v oblasti viazanosti štátu ústavou, ústavnými zákonmi a zákonmi, ako aj v oblastiach ich vykonávania orgánmi štátnej správy, ktoré musia zásadne postupovať len na základe zákonov a v ich medziach.

V oblasti administratívneho trestania a ukladania správnych sankcií princíp legality zaväzuje správne orgány, aby dôsledne dodržiavali premisu, že nikto nebude potrestaný inak, ako z dôvodu a spôsobom, ktorý ustanovuje platný zákon.

Problematika správneho trestania je veľmi zložitá, lebo subsumuje jednak priestupky fyzických osôb, ktoré sú upravené v zákone SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, ale aj rozsiahlu oblasť správneho trestania právnických osôb a fyzických osôb-podnikateľov.

Pokiaľ ide o správne delikty právny poriadok Slovenskej republiky v súčasnej dobe obsahuje množstvo právnych predpisov, ktoré upravujú ukladanie sankcií právnickým osobám za porušenie právnych predpisov. Zákonov zakotvujúcich skutkové podstaty správnych deliktov najmä v poslednom období stále pribúda. Inštitút správneho deliktu vstupuje do popredia v súvislosti s požiadavkou zabezpečiť riadne plnenie povinností, ktoré pre právnické osoby vyplývajú zo zákona a iných všeobecne záväzných právnych predpisov alebo sú im uložené na ich základe. Právna úprava správnych deliktov je nejednotná a roztrieštená.

Pojem správneho deliktu nie je všeobecne definovaný v žiadnom právnom predpise.⁴ Pri vymedzení tohto pojmu vychádza teória ak prax zo všeobecných pojmových znakov správneho deliktu obsiahnutých v pozitívnej právnej úprave. Za všeobecné pojmové znaky správneho deliktu možno považovať najmä: konanie, protiprávnosť, trestnosť, zodpovednú osobu a znaky deliktu sú stanovené zákonom.

Naproti tomu priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v priestupkovom alebo v inom zákone,

⁴ POTÁSCH, P. *Komparatívne perspektívy verejnoprávných deliktov* / Žilina : Eurokódex, 2011. - ISBN 978-80-89447-53-4.

ak nejde o iný správny delikt alebo o trestný čin (§ 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov).

Správne orgány teda v rámci uplatňovania administratívnoprávnej zodpovednosti okrem priestupkov rozhodujú aj o tzv. iných správnych deliktoch, pričom na konanie o správnom delikte sa režim priestupkového práva explicitne nevzťahuje.

V uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky číslo II. ÚS 134/2014-19 sa uvádza, že neuskutočnenie ústneho pojednávania v konaní pred radou (správnym orgánom) nespôsobuje ujmu požiadavkám podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru spočívajúcim v zachovaní princípu ústnosti, verejnosti a prítomnosti na prerokovaní veci. Správny orgán, akým bola v tomto konkrétnom prípade rada ako orgán výkonnej moci štátu, totiž nespĺňal a nespĺňa atribúty nestranného a nezávislého súdu podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Verejné prerokovanie trestného obvinenia, resp. uskutočnenie ústneho pojednávania pred takýmto orgánom, preto nemôže naplniť čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorý zaručuje takéto prerokovanie pred nestranným a nezávislým súdom.

Na základe vyššie uvedeného možno konštatovať, že podľa § 21 správneho poriadku, teda podľa všeobecnej právnej úpravy, správny orgán musí uskutočniť ústne pojednávanie, ak si to vyžaduje povaha veci, alebo ak tak ustanoví osobitný zákon.

Napriek skutočnosti, že Správny poriadok predstavuje všeobecnú právnu úpravu správneho konania v podmienkach Slovenskej republiky, je potrebné na tomto mieste zvýrazniť osobitný charakter konania o priestupku, ktoré vykonávajú správne orgány.

Osobitosti deliktuálneho správneho konania

V intenciách správneho deliktuálneho konania sú najrozšírenejšou kategóriou správnych deliktov priestupky. Úprava priestupkového práva predstavuje jedinú, aspoň čiastočne kodifikovanú právnu úpravu v rámci administratívnych deliktov. Vo všeobecnosti však je celé odvetvie práva pojednávajúce o správnych deliktoch roztrúsené do viac než 200 samostatných zákonov⁵.

Priestupky predstavujú najrozšírenejší druh správnych deliktov a taktiež jediné čiastočne kodifikovaný druh správnych deliktov⁶. Čiastočná kodifikácia priestupkov je obsiahnutá v zákone SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Zákon o priestupkoch obsahuje okrem základných otázok zodpovednosti za priestupok aj jednotlivé skutkové podstaty priestupkov a procesno-právne ustanovenia priestupkového konania. V procesno-právnej časti je zákon o priestupkoch konštruovaný tak, aby bol použitý v zmysle pravidla *lex specialis derogat legi generali* vo vzťahu k správne poriadku, teda počíta sa so subsidiárnou pôsobnosťou zákona o správnom konaní⁷ pri konaní o priestupku.

Priestupkové konanie je v podmienkach Slovenskej republiky z pohľadu *delege lata* ovládané, okrem medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodných zmlúv, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon a medzinárodných zmlúv, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzickým osobám alebo právnickým osobám, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, čiže tie, ktoré majú prednosť pred zákonmi⁸, najmä dvoma všeobecne záväznými právnymi predpismi,

⁵ MACHAJOVÁ, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 7. aktualizované vydanie. Žilina: EUKÓDEX, 2014, s. 249

⁶ POTÁŠCH, P. *Vybrané hmotnoprávne aspekty zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (v znení neskorších predpisov) v historickom a priestorovom kontexte Strednej Európy*. In POTÁŠCH, P. (ed) *Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie*, Bratislava : Eurokódex. 2010, ISBN: 978-80-89447-35-0

⁷ § 51 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov

⁸ Čl. 7 ods. 5 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

a to správnym poriadkom a zákonom o priestupkoch. V tejto súvislosti sa vynára otázka, ktoré skutkové podstaty priestupkov by mala zaŕňať v súčasnosti osobitná časť priestupkového zákona a ktoré je vhodnejšie ponechať osobitným právnym predpisom.⁹

Podľa § 74 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov je *ex lege* ustanovené, že o priestupku koná správny orgán v prvom stupni ústne pojednávanie. V neprítomnosti obvineného z priestupku možno vec prejednať len vtedy, ak sa odmietne dostaviť na ústne pojednávanie, hoci bol riadne predvolaný, alebo sa nedostaví bez náležitého ospravedlnenia, alebo bez dôležitého dôvodu¹⁰.

Z dôvodu osobitnej ochrany obvineného v priestupkovom konaní sú dôvody prejednania priestupku v jeho neprítomnosti stanovené taxatívne.

Povinnosťou správneho orgánu je predvolať na ústne pojednávanie aj zákonného zástupcu mladistvého a zároveň aj orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately¹¹, ak je obvineným z priestupku mladistvý.

Na ústne pojednávanie prizve správny orgán všetkých účastníkov priestupkového konania a vyzve ich, aby na ňom uplatnili svoje pripomienky, návrhy a návrhy na vykonanie dôkazov. Vedenie ústneho pojednávania je spojené najmä s vykonávaním dôkazov - výpoveďou svedkov, predkladaním listín a pod. Na záver ústneho pojednávania správny orgán zabezpečí oboznámenie prítomných s obsahom zápisnice a jej podpísanie. Ústne pojednávanie je zásadne neverejné¹² a uplatňuje sa na ňom zásada ústnosti.

Práve na ústnom pojednávaní sa uplatňujú procesné práva účastníkov priestupkového konania.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že v konaní o priestupku je obvinenému poskytnutý široký diapazón procesných práv. Táto skutočnosť vyplýva aj z faktu, že na základe ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva nie je významná vnútroštátna klasifikácia protiprávneho konania na správne delikty a trestné delikty. Tieto skutočnosti boli judikované aj priamo v konaniach, ktoré boli vedené proti Slovenskej republike. Ide konkrétne o rozsudky vo veciach Kadubec proti Slovenskej republike a Lauko proti Slovenskej republike, z 2. septembra 1998. Európsky súd pre ľudské práva označil konanie v priestupkových veciach za konanie v trestných veciach, respektíve za konania s trestným charakterom (*criminal matters, matiere penale*), bez ohľadu na výšku sankcií, ktoré môže orgán verejnej moci príslušný konať vo veci uložiť. Z uvedených skutočností teda vyplýva, že v prípade ak je možné prejednávanú vec subsumovať pod označenie „vec trestného charakteru“, musí mať osoba, proti ktorej je konanie v takejto veci vedené, možnosť domáhať sa práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý bol uverejnený pod č. 209/1992 Zb. vo forme oznámenia Federálneho ministerstva zahraničných vecí ČSFR¹³.

Ústne pojednávanie a ochrana osobných údajov

V súvislosti s Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (známym ako GDPR alebo všeobecné

⁹ CEPEK, B.: Aktuálne hmotnoprávne a procesnoprávne problémy priestupkového práva. In : Medzinárodná vedecká konferencia – Verejná správa a priestupky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Žilina: EUKÓDEX, 2016, s. 25.

¹⁰ § 74 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

¹¹ zákon č. 305/2005 Z.z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

¹² POTASCH, P., HAŠANOVÁ, J., MILUČKÝ, J., VALLOVÁ, J.: Všeobecné správne konanie - teória a prax. Žilina: Eurokódex. 2017.

¹³ rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky číslo 2 SžoKS 144/2006

nariadenie o ochrane údajov), nadobudol dňa 25. 05. 2018 účinnosť nový zákon č. 18/2018 Z.z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ochrane osobných údajov“).

Podľa § 2 zákona o ochrane osobných údajov sú osobnými údajmi údaje týkajúce sa identifikovanej fyzickej osoby alebo identifikovateľnej fyzickej osoby, ktorú možno identifikovať priamo alebo nepriamo, najmä na základe všeobecne použiteľného identifikátora, iného identifikátora, ako je napríklad meno, priezvisko, identifikačné číslo, lokalizačné údaje, alebo online identifikátor, alebo na základe jednej alebo viacerých charakteristík alebo znakov, ktoré tvoria jej fyzickú identitu, fyziologickú identitu, genetickú identitu, psychickú identitu, mentálnu identitu, ekonomickú identitu, kultúrnu identitu alebo sociálnu identitu.

Osobné údaje sú citlivé informácie, ktoré slúžia k identifikácii fyzickej osoby a spracovávať ich možno len so súhlasom. Každý má právo na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o svojej osobe.

Na ústnom pojednávaní sú správne orgány, okrem iných ustanovení správneho poriadku, povinné rešpektovať i § 3 ods. 1, podľa ktorého postupujú správne orgány v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi; sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.

Na úvod ústneho pojednávania správny orgán overuje totožnosť predvolávaných osôb dokladom totožnosti (občiansky preukaz, povolenie na pobyt, ...), ktorý si od predvolaných osôb vyžiada k nahliadnutiu pred začatím konania. Osobné údaje, potrebné na dostatočnú legitímáciu takýchto osôb, následne zapíše do zápisnice o prejednávacom priestupku, k výpovedi predvolanej osoby. Ak účastník konania uplatní svoje právo v zmysle § 23 ods. 1 správneho poriadku a požiada správny orgán v priebehu ústneho pojednávania nazrieť do spisu, správny orgán mu umožní realizáciu práva, ale po predchádzajúcej anonymizácii osobných údajov danej osoby (anonymizujú sa údaje ako dátum narodenia, adresa trvalého/prechodného pobytu, číslo občianskeho preukazu či povolenia na pobyt). Správne orgány anonymizujú osobné údaje prekrytím.

Ochrana osobných údajov správnym orgánom zamedzuje zneužitie týchto údajov v neprospech danej osoby.

Záver:

Záverom možno konštatovať, že ústavné princípy trestania upravené v Ústave Slovenskej republiky sa výslovne vzťahujú na trestné činy a nie na trestanie správnych deliktov, no tie však možno odvodiť zo všeobecných princípov demokratického a právneho štátu ako aj z požiadaviek obsiahnutých v medzinárodných zmluvách, predovšetkým v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Značný vplyv na oblasť správneho trestania majú aj európske dokumenty odporúčacej povahy, ktorými sú Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (91) 1 členským štátom o správnych sankciách, Rezolúcia Výboru ministrov Rady Európy č. R (77) 31 členským štátom o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom, Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (80) 2 členským štátom o používaní správnej úvahy správnymi orgánmi, Odporúčanie CM/Rec (2007) 7 členským štátom o dobrej verejnej správe. Z uvedených dokumentov, ako aj z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, z judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky možno vyvodiť záver, že základné princípy vzťahujúce sa na súdne trestanie je treba rešpektovať aj v oblasti správneho trestania.

Zoznam použitej literatúry:

CEPEK, B.: Aktuálne hmotnoprávne a procesnoprávne problémy priestupkového práva. In : Medzinárodná vedecká konferencia – Verejná správa a priestupky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Žilina: EUROKÓDEX, 2016

MACHAJOVÁ, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 7. aktualizované vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, 2014. s. 249

POTÁSCH, P. Komparatívne perspektívy verejnoprávných deliktov / Žilina : Eurokódex, 2011. - ISBN 978-80-89447-53-4.

POTÁSCH, P. Vybrané hmotnoprávne aspekty zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (v znení neskorších predpisov) v historickom a priestorovom kontexte Strednej Európy. In POTÁSCH, P. (ed) Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie“, Bratislava : Eurokódex. 2010, ISBN: 978-80-89447-35-0

POTASCH, P., HAŠANOVÁ, J., MILUČKÝ, J., VALLOVÁ, J.: Všeobecné správne konanie - teória a prax. Žilina: Eurokódex, 2017. s. 58.

POTÁSCH, P. – HAŠANOVÁ, J. Zákon o správnom konaní (správny poriadok) : Komentár. C. H. BECK: Bratislava, 2015, ISBN 978-80-89603-35-0.

Rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave číslo 1S/30/2015,

Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky číslo 2Sžo 53/2013,

Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky číslo 4Sžo 145/2015,

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky číslo 2 SžoKS 144/2006,

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky,

Zákon č. 305/2005 Z.z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,

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

Zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov,

Kontaktné údaje autora:

doc. JUDr. Jana Vallová, PhD.
Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky,
Sekcia verejnej správy,
Odbor všeobecnej vnútornej správy
Drieňová 22
826 86 Bratislava
Jana.Vallova2@minv.sk

HISTORICKÝ VÝVOJ TAJNÉHO SLEDOVANIA ORGÁNMI VEREJNEJ MOCI NA ÚZEMÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY¹

*Historical Development of Secret Surveillance by Public Authorities in the Territory of the
Slovak Republic*

Jozef Záhora

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola

Abstrakt: Zvláštnosťou odhaľovania a vyšetrovania organizovanej kriminality je, že štátne orgány sa nemôžu spoliehať ako pri bežných trestných činoch na to, že po spáchaní trestného činu sa zaistia dôkazy na základe ktorých sa zistí a potrestá páchatel'. Pre odhaľovanie niektorých druhov kriminality štáty vytvárajú možnosti pre tajné sledovanie či už v rámci spravodajských činností alebo v rámci trestného konania a následné využitie informácií získaných sledovaním pre trestné konanie. Uvedené prostriedky rozširujú možnosti zásahov do základných práv a slobôd predovšetkým do práva na súkromie. Autor sa zameriava historický vývoj právnej úpravy umožňujúcej tajné sledovanie osôb orgánmi verejnej moci na území Slovenskej republiky.

Abstract: The distinctiveness of the detection and investigation of organized crime is that state agencies may not rely, as in ordinary offences that after committing a crime, evidence can be secured, and the perpetrator is found and punished. For detection of certain types of offences, states create opportunities for secret surveillance, whether in the context of intelligence activities, or in the context of criminal proceedings, and the subsequent using of this information obtained by the surveillance for criminal proceedings. These measures expand the possibilities of interference in fundamental rights and freedoms, in particular the right to privacy. The author focuses on the historical development of secret surveillance by public authorities in the territory of the Slovak Republic.

Kľúčové slová: tajné sledovanie, právo na súkromie, informačno-technické prostriedky, prostriedky operatívno-pátracej činnosti.

Key Words: secret surveillance, right to privacy, means of information of technical resources, covert investigation.

Úvod

V posledných desaťročiach sa pri páchaní kriminality začali objavovať úplne nové javy vyplývajúce z dynamiky trestnej činnosti. Týmito javmi sú najmä kvalitatívne nové formy trestnej činnosti, osobitne však organizovaná kriminalita. Organizovaná kriminalita vykazuje mimoriadne vysoký stupeň rezistencie voči policajným a justičným zásahom. Odhaľovanie a dokazovanie „nových foriem“ trestnej činnosti v súčasných podmienkach nie je vždy možné efektívne realizovať prostredníctvom využitia klasických dôkazných

¹ Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-15-0272/
This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the contract no. APVV-15-0272.

prostriedkov, ktoré boli na tieto účely využívané v minulosti. To vyvolalo vo všetkých krajinách zápasiacich s fenoménom organizovanej kriminality úsilie po reformách trestnoprocených predpisov, ktorých obsahom je zavádzanie nových dôkazných prostriedkov, posilnenie kompetencií štátnych orgánov a s tým spojené obmedzovanie základných ľudských práv a slobôd.²

Efektívne a účinné odhaľovanie a dokazovanie niektorých foriem kriminality si vyžaduje využitie špecifických a zároveň silne ofenzívnych prostriedkov, ktoré umožňujú získavanie objektívnych a neskreslených informácií o kriminálnom správaní. Vo všeobecnosti možno tieto nové prostriedky a metódy boja s organizovanou kriminalitou charakterizovať najmä nasledujúcimi znakmi:

1. ide o veľmi intenzívny zásah do základných práv a slobôd, čo si vyžaduje veľmi precíznu a podrobnú zákonnú úpravu,
2. ide o postupy, ktorých efektívnosť výsledku predpokladá utajenosť ich aplikácie, v čoho dôsledku sú niektoré kontrolné mechanizmy značne obmedzené,
3. pre dôkazné využitie týchto prostriedkov, za súčasného garantovania riadneho procesu (čl. 6 Európskeho dohovoru), sa predpokladá špeciálna legislatívna úprava a jej dôsledné dodržiavanie v aplikačnej praxi³.

Aplikačná prax orgánov činných v trestnom konaní a súdov potvrdzuje, že tieto prostriedky patria medzi nevyhnutné, najúčinnnejšie a nenahraditeľné dôkazné prostriedky najmä v boji proti terorizmu, proti organizovaným či zločineckým skupinám a v boji proti korupcii, predovšetkým jej sofistikovaným formám, použitím ktorých možno získať priame, usvedčujúce a nevyvrátiteľné dôkazy o skutkových okolnostiach dôležitých pre trestné konanie.⁴

Ako už bolo uvedené, tieto dôkazné prostriedky nepatria medzi „klasické“ ale tieto dôkazné prostriedky sa do právneho poriadku a aplikačnej praxe dostávali postupne v priebehu ostatných desaťročí. V nasledujúcom texte predstavíme základné míľniky legislatívnej úpravy tajného sledovania orgánmi verejnej moci v podmienkach Slovenskej republiky.

Tajné sledovanie do roku 1990

Tajné sledovanie používali mocenské zložky štátu, najmä bezpečnostné služby, už od nepamäti. V podmienkach bývalej Československej republiky sa sledovanie osôb a vecí využívalo dlhé obdobie. Využívala ho predovšetkým Štátna bezpečnosť a v menšom rozsahu kriminálna služba Verejnej bezpečnosti. Spolu s rozvojom technológií sa pri sledovaní začali využívať rôzne technické prostriedky. Sledovanie osôb a využívanie technických prostriedkov na dokumentovanie sledovania sa realizovalo bez akejkoľvek zákonnej úpravy, používanie

² Porovnaj ZÁHORA, J. et al. *Obrazové a zvukové záznamy v trestnom konaní*. Bratislava: Wolters Kluwer 2018, s. 12.

³ Bližšie IVOR, J. *Obrazovo-zvukový záznam ako dôkazný prostriedok v trestnom konaní*. In ZÁHORA, J. (ed.) *Teoretické a praktické problémy dokazovania*. Zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2008, s. 70.

⁴ Porovnaj PERHÁCS, Z. *O zničení záznamov, získaných použitím informačno-technických prostriedkov*. In *Justičná revue*. 2007, č. 5, s. 642.

bolo upravené len v prípade utajených vnútorných predpisov, predovšetkým ministerstva vnútra. Všetky tieto prísne tajné vnútorné predpisy nemali oporu v zákone.⁵

Do roku 1990 však v československom právnom poriadku nebolo žiadnym zákonom upravené právo štátnych orgánov použitím operatívnej techniky zasahovať do garantovaných práv a slobôd občanov, aj keď je zrejmé, že spravodajské a bezpečnostné zložky štátu inštitúty vyhotovovania obrazových či zvukových záznamov často využívali na základe interných noriem. Takto získané informácie slúžili na operatívne účely a nemohli byť použité ako dôkazy v trestnom konaní.⁶

Tajné sledovanie v rokoch 1991 - 1992

V dôsledku následnej transformácie spoločnosti po roku „89“ boli postupne prijímané garancie ochrany základných ľudských práv a slobôd. Jedným z takýchto nástrojov bola aj Listina základných práv a slobôd.⁷ Uvedený dokument v čl. 7 vytvoril ústavné východiská pre nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia. Zaviedla sa zásada „legality“, v zmysle ktorej obmedzenie nedotknuteľnosti osoby, resp. jej súkromia, muselo mať konkrétny zákonný rámec: „*Obmedziť ju možno iba v prípadoch ustanovených zákonom.*“ Uvedené ustanovenie korešpondovalo aj s čl. 8 Európskeho dohovoru⁸, ktorého ratifikácia sa v tom období pripravovala. V zmysle cit. článku každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obdobia a korešpondencie. Štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.

Následne sa požiadavku legality snažil zákonodarca zakomponovať do vtedy prijímaných zákonov o ozbrojených zboroch, predovšetkým oprávnenie používať informačno-technické prostriedky (ďalej len „ITP“) resp. prostriedky operatívno-pátracej činnosti. Používanie ITP príslušníkmi Policajného zboru bolo upravené v § 29 a nasl. zákona č. 204/1991 Zb. o Policajnom zbore Slovenskej republiky účinného od 31. októbra 1991.

ITP sa na účely tohto zákona rozumeli najmä elektrotechnické, rádiotechnické, fototechnické, optické, mechanické a iné technické prostriedky a zariadenia alebo ich súbory používané utajovaným spôsobom pri [...] c) vyhotovovaní obrazových, zvukových alebo iných záznamov. Pre použitie ITP uvedený zákon ustanovoval nasledujúce podmienky:

a) mohli sa použiť pri odhaľovaní obzvlášť závažných trestných činov⁹ alebo iných úmyselných trestných činov, ktorých stíhanie upravuje medzinárodná zmluva, ktorou je Česká a Slovenská Federatívna Republika viazaná, a zisťovaní ich páchatel'ov,

⁵ Porovnaj IVOR, J. Odpočúvanie v trestnom práve – legálne a nelegálne zásahy. In Rekodifikace trestního zákonodárství. Sborník příspěvků z teoretického semináře s mezinárodní účastí pořádaný dne 25. října 2004 v Praze. Praha: Policejní akademie České republiky, 2004, s. 24.

⁶ Pozri IVOR, J. Obrazovo-zvukový záznam ako dôkazný prostriedok v trestnom konaní. In ZÁHORA, J. (ed.) Teoretické a praktické problémy dokazovania. Zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2008, s. 71.

⁷ Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

⁸ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení neskorších Protokolov (oznámenie č. 209/1992 Zb.)

⁹ V zmysle § 42 ods. 1 zákona č. 140/1961 Zb. Trestný zákon obzvlášť závažnými trestnými činmi boli trestné činy uvedené v § 62 tohto zákona a tie úmyselné trestné činy, za ktoré tento zákon ustanovoval trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby najmenej osem rokov.

- b) mohli byť využívané len na účely získania informácií dôležitých na odhalenie uvedených trestných činov, zistenie ich páchatel'ov a na zabezpečenie nevyhnutných dôkazov pre trestné konanie,
- c) zabezpečovanie nevyhnutných dôkazov pre trestné konanie by bolo iným spôsobom neúčinné alebo podstatne sťažené,
- d) len na základe predchádzajúceho písomného rozhodnutia alebo súhlasu súdu a v prípravnom konaní prokurátora,
- e) len na nevyhnutný čas, najdlhšie však na 6 mesiacov,
- f) ten, kto udelil súhlas alebo vydal rozhodnutie na použitie ITP, bol povinný sústavne skúmať trvanie dôvodov ich použitia,
- g) príslušný orgán, ktorý ITP používal, bol povinný zabezpečiť ochranu ITP pred vyzradením a zneužitím.¹⁰

Podľa dôvodovej správy záruky zákonnosti používania ITP mali byť zabezpečené zákonom predpísaným spôsobom pri schvaľovaní ich použitia, ako aj návrhom na vytvorenie osobitného parlamentného orgánu, ktorý by mal činnosť služby kontrolovať.

Obdobné ustanovenia boli tiež doplnené do zákona o Federálnej bezpečnostnej informačnej službe a o používaní spravodajských prostriedkov¹¹, zákona o Polícii Českej republiky¹², zákona o Federálnom policajnom zbore a Zbore hradnej polície¹³, zákona o Federálnej železničnej polícii¹⁴ a zákona o Vojenskom spravodajstve.¹⁵ Tieto oprávnenia boli však neprocesné inštitúty, preto ich využitie v trestnom konaní bolo značne obmedzené.¹⁶

Je zaujímavé, že hoci to boli zákony jedného štátu, používali rozdielnu terminológiu, kým slovenské zákony používali pojem „*informačno-technické prostriedky*“, české¹⁷, resp. „federálne“¹⁸ zákony preferovali používanie pojmu „*operatívna technika*“. Rozdielny bol aj povoloovací režim. Ako už bolo uvedené, v zmysle slovenského zákona č. 204/1991 Zb. o Policajnom zbore Slovenskej republiky bolo možné ITP povoliť na základe predchádzajúceho písomného rozhodnutia alebo súhlasu súdu a v prípravnom konaní prokurátora. Naproti tomu, povolenie na používanie operatívnej techniky podľa zákona č. 283/1991 Sb., o Polícii České republiky rozhodoval minister vnútra. Dokonca citovaný zákon umožňoval použitie operatívnej techniky aj bez povolenia ministra v „*celkom výnimočných prípadoch*“, keď vec nezniešla odklad a súhlas ministra nebolo možné vopred zadovážiť. Pokiaľ nebol „dodatočný súhlas“ udelený do 24 hodín od začatia používania operatívnej techniky, muselo sa používanie ukončiť a záznam zničiť.

¹⁰ Bližšie ZÁHORA, J. et al. *Obrazové a zvukové záznamy v trestnom konaní*. Bratislava: Wolters Kluwer 2018, s. 52.

¹¹ § 15 a § 23 zákona č. 244/1991 Zb. o Federálnej bezpečnostnej informačnej službe a o používaní spravodajských prostriedkov.

¹² § 35 a nasl. zákona č. 283/1991 Sb., o Polícii České republiky.

¹³ § 31 a nasl. zákona č. 333/1991 Zb. o Federálnom policajnom zbore a Zbore hradnej polície.

¹⁴ § 33a zákona č. 230/1992 Zb. o Federálnej železničnej polícii.

¹⁵ § 11 zákona o Vojenskom spravodajstve.

¹⁶ Bližšie pozri ZÁHORA, J. Minimálne záruky pre tajné sledovanie štátnymi orgánmi. In *Justičná revue*. 2018, č. 3, s. 336.

¹⁷ Napríklad § 35 zákona č. 283/1991 Sb., o Polícii České republiky: „*Operativní technikou se pro účely tohto zákona rozumí zejména elektrotechnické, radiotechnické, fototechnické, optické, mechanické a jiné technické prostředky a zařízení anebo jejich soubory používané utajovaným způsobem při*

a) *odposlechu a záznamu telekomunikačního nebo radiokomunikačního provozu;*

b) *pořizování obrazových, zvukových nebo jiných záznamů v případě, že jsou užívány způsobem, kterým je zasahováno do ústavních práv občana.“*

¹⁸ § 31 a nasl. zákona č. 333/1991 Zb. o Federálnom policajnom zbore a Zbore hradnej polície.

Tajné sledovanie v rokoch 1993 - 2000

Po zániku Českej a Slovenskej federatívnej republiky sa na Slovensku pokračovalo v nastolenom trende. Základné východiská pre ústavnú ochranu ľudských práv boli obsiahnuté v Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. Ústavná ochrana súkromia bola upravená predovšetkým v čl. 16 „*Nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia je zaručená. Obmedzená môže byť len v prípadoch ustanovených zákonom.*“ A čl. 22 „*Listové tajomstvo, tajomstvo dopravovaných správ a iných písomností a ochrana osobných údajov sa zaručujú.*“

Používanie ITP bolo upravené vo viacerých zákonoch. Podmienky používania ITP Policajným zborom upravoval zákon č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v § 35 a nasl. Na rozdiel od predchádzajúcej úpravy v § 36 citovaný zákon taxatívne vymedzil trestné činy, v prípade ktorých bol Policajný zbor oprávnený používať ITP. Okrem toho, výlučná možnosť rozhodovať o použití ITP sa zverila sudcovi a zákon tiež vymedzil obsahové náležitosti žiadosti o použitie ITP. Novelou č. 353/1997 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 1998 sa zaviedla možnosť používať ITP aj bez príkazu sudcu vo „*výnimočných prípadoch, ak vec neznesie odklad a písomný súhlas sudcu nemožno vopred získať*“. Policajný zbor bol povinný si vyžiadať dodatočný súhlas. Ak Policajný zbor nedostal dodatočný písomný súhlas sudcu do 24 hodín od začiatku využívania ITP alebo ak sudca odmietol dať takýto súhlas, Policajný zbor bol povinný používanie ITP skončiť. Takto získané informácie nesmel Policajný zbor použiť a musel ich zničiť v prítomnosti sudcu, ktorý by inak bol príslušný na vydanie takéhoto dodatočného súhlasu.

Následne sa používanie ITP umožnilo aj iným subjektom, a to Slovenskej informačnej službe¹⁹, Vojenskému spravodajstvu²⁰, Železničnej polícii²¹, Zboru väzenskej a justičnej stráže²², colníkom²³. V právnej úprave zavedenej podľa týchto zákonov existoval nedostatok, ktorý spočíval v absencii ustanovenia o príslušnosti súdu, na ktorom mal pôsobiť zákonný sudca. Tento nedostatok sa odstránil schválením čl. III bodu 7 zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky. Touto úpravou sa doplnil zákon č. 335/1991 Zb. o súdoch a sudcoch tak, že o súhlase na použitie ITP rozhoduje krajský súd, v obvode ktorého má sídlo žiadateľ o vydanie súhlasu na ich použitie, resp. krajský súd, v ktorého obvode sa nachádza objekt Zboru väzenskej a justičnej stráže, ak sa ITP majú použiť v tomto objekte.²⁴

Uvedeným právnym normám boli vytýkané viaceré nedostatky, napríklad:²⁵

- a) zákony umožňovali použiť ITP aj bez predchádzajúceho písomného súhlasu sudcu,
- b) právna úprava nepriznáva význam právu na súkromie,
- c) právna úprava odporovala čl. 8 Európskeho dohovoru – nebola mimoriadne presná, neustanovovala jasné a podrobné pravidlá pre rozhodnutie o použití ITP,
- d) neexistencia zákonom určenej povinnosti pre štátne orgány používajúce ITP zničiť záznamy získané prostredníctvom ITP, ak sa nesplní účel ich použitia,
- e) neexistencia právnej úpravy dôslednej kontroly používania ITP.

¹⁹ § 13 a nasl. zákona o č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe.

²⁰ § 13 zákona č. 198/1994 Z. z. o Vojenskom spravodajstve.

²¹ § 33 a nasl. zákona č. 57/1998 Z. z. o Železničnej polícii.

²² § 12a a nasl. zákona č. 79/1992 Zb. o Zbore väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky.

²³ § 24 zákona č. 240/2001 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve.

²⁴ § 13 ods. 2 zákona č. 335/1991 Zb. o súdoch a sudcoch.

²⁵ Bližšie dôvodová správa k Návrhu skupiny poslancov Národnej rady SR na vydanie zákona o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním). Navrhovateľ: poslanci Národnej rady SR (E. Černá, J. Drgonec, I. Henzélyová, K. Jandžíková, L. Lintner, V. Ondrejka). Dátum doručenia: 7. februára 2003, číslo parlamentnej tlače 159, s. 7 a nasl.

Tajné sledovanie od roku 2001 po súčasnosť

Nedostatky v ochrane práva na súkromie pri použití ITP mocenskými zložkami štátu sa v roku 2001 pokúsila odstrániť skupina poslancov Národnej rady SR²⁶. Vláda SR k tomuto návrhu zaujala nesúhlasné stanovisko uznesením č. 890 z 26. septembra 2001. Národná rada SR schválila poslanecký návrh zákona 11. apríla 2002. Prezident SR rozhodnutím č. KP 401/2002 vrátil zákon, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony vo vzťahu k používaniu ITP (zákon o ochrane súkromia) Národnej rade SR na opätovné prerokovanie. Národná SR na opätovnom prerokovaní zákon neschválila. Vláda SR predložila Národnej rade SR 24. apríla 2002 návrh zákona o používaní informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.²⁷ Návrh neprešiel legislatívnym procesom.

Následne v roku 2003 bol predložený ďalší poslanecký návrh zákona²⁸. Podľa predkladateľov návrh „*odstraňuje nedostatky existujúceho stavu použitia ITP a jeho právnej úpravy.*“ Za najvýznamnejší prínos predkladateľa označili zjednotenie právnej úpravy, určenie rovnakých podmienok a rozsahu ochrany súkromia bez rozlíšenia medzi orgánmi štátu, ktoré použijú ITP. Národná rada SR predmetný návrh schválila a zákon o ochrane pred odpočúvaním bol uverejnený pod číslom 166/2003 Z. z. Uvedený zákon odstránil množstvo rozdielnych režimov pre používanie ITP rôznymi subjektmi a pre všetky oprávnené subjekty zaviedol jeden režim používania. ITP v zmysle citovaného zákona mohol používať Policajný zbor, Slovenská informačná služba, Vojenské spravodajstvo, Železničná polícia, Zbor väzenskej a justičnej stráže a Colná správa v rozsahu podľa osobitných predpisov. Slovenská informačná služba vykonáva ITP pre vlastnú potrebu. Policajný zbor okrem používania ITP pre vlastnú potrebu, technicky zabezpečuje ITP aj pre Zbor väzenskej a justičnej stráže, Finančnú správu a Vojenské spravodajstvo na základe písomnej žiadosti a po predložení písomného súhlasu zákonného sudcu. ITP možno použiť iba vtedy, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na zabezpečenie bezpečnosti štátu, obranu štátu, predchádzanie a objasňovanie trestnej činnosti alebo na ochranu práv a slobôd iných. Použitím informačno-technického prostriedku sa môže základné právo alebo sloboda obmedziť len v nevyhnutnom rozsahu a nie dlhšie, ako je to nevyhnutné na dosiahnutie zákonom uznaného cieľa, na ktorý slúži.

Inštitút vyhotovovania obrazových, zvukových alebo iných záznamov bol prvýkrát zavedený do slovenského Trestného poriadku novelou č. 422/2002 Z. z.²⁹ s účinnosťou od 1. októbra 2002 do ustanovenia § 88e – štvrtej hlavy Trestného poriadku z roku č. 141/1961 Zb. nazvanej „Zaistenie osôb a vecí“. Podľa dôvodovej správy bolo dôvodom na zavedenie tohto inštitútu to, že „*prax ukazuje, že vyšetrovanie niektorých trestných činov, najmä tých, pre ktoré je charakteristická vysoká organizovanosť páchatel'ov a používanie konšpiratívnych metód práce, je veľmi obtiažne a zdĺhavé, v niektorých prípadoch aj nemožné, bez použitia nie- ktorých špecifických prostriedkov, akými sú aj sledovanie osôb a vecí. Vzhľadom na to, že*

²⁶ Návrh skupiny poslancov Národnej rady SR na vydanie zákona o ochrane súkromia a o príslušnosti súdov pri použití informačno-technických prostriedkov, ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Navrhovatelia: poslanci Národnej rady SR (L. Gyurovszky, J. Langoš, F. Mikloško). Dátum doručenia: 16. augusta 2001, číslo parlamentnej tlače 1145.

²⁷ Vládny návrh zákona o používaní informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dátum doručenia: 26. apríla 2002, číslo parlamentnej tlače 1510.

²⁸ Bližšie dôvodová správa k Návrhu skupiny poslancov Národnej rady SR na vydanie zákona o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním). Navrhovateľ: poslanci Národnej rady SR (E. Černá, J. Drgonec, I. Henzélyová, K. Jandžíková, E. Lintner, V. Ondrejka). Dátum doručenia: 7. februára 2003, číslo parlamentnej tlače 159, s. 7 a nasl.

²⁹ Zákon č. 422/2002 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom (trestný poriadok) v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

ide prevažne o závažné zásahy do ústavných práv občanov, ktoré sú aj verejnosťou veľmi citlivo vnímané, navrhuje sa, aby jednotlivé ustanovenia veľmi podrobne upravovali postupy orgánov činných v trestnom konaní tak, ako pri iných obdobných úkonoch upravených v Trestnom poriadku – ustanovuje sa, pri ktorých trestných činoch bude možné tieto úkony použiť, za akých podmienok sa bude dávať príkaz na tieto úkony, určuje sa doba ich použitia, ako aj podmienky ich použitia a ďalšie náležitosti.“

V súvislosti s touto zmenou boli v Trestnom poriadku z roku 1961 vykonané ďalšie zmeny. V § 10 ods. 13 Trestného poriadku z roku 1961 sa doplnil výklad pojmu „*informačno-technické prostriedky*“ a zároveň sa do tohto ustanovenia aj doplnila povinnosť prevádzkovateľov verejných telefónnych sietí, verejných telekomunikačných služieb, ostatných telekomunikačných služieb a ich zamestnancov na žiadosť bezplatne a bezodkladne poskytnúť nevyhnutnú súčinnosť pri použití ITP príslušným orgánom. Následne bola do § 26a Trestného poriadku z roku 1961 doplnená aj osobitná príslušnosť súdu na vydanie príkazu na niektoré úkony pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní. Na vydanie príkazu na vyhotovovanie obrazových, zvukových a iných záznamov je pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní príslušný krajský súd a vyšší vojenský súd, v ktorého obvode bol činný prokurátor, ktorý podal príslušný návrh.

V rámci rekodifikácie v roku 2005 bolo do § 114 TP prebraté ustanovenie o vyhotovovaní obrazových, zvukových alebo obrazovo-zvukových záznamov s viacerými zmenami. V názve inštitútu sa „iných záznamov“ nahradilo spojením „obrazovo-zvukových záznamov“. Tiež sa sprísnila podmienky vyhotovenia takýchto záznamov spojených s priamym vstupom do obydlija len za zločiny a taxatívne vymenované prečiny. V odseku 8 sa ustanovili pravidlá pre zničenie záznamov a informovanie dotknutých osôb o vyhotovení záznamov.³⁰

Záver:

Hoci historické súvislosti poukazujú významný pokrok pri vývoji inštitútov ktoré slúžia k tajnému sledovaniu orgánov verejnej moci, právna úprava „trpí“ viacerými nedostatkami. Snáď najviac problematická je otázka využiteľnosti informácií získaných podľa zákona o ochrane pred odpočúvaním ako dôkazu v trestnom konaní. Zákonodarca rieši túto otázku dosť nejednoznačne. V zmysle § 1 ods. 1 zákona o ochrane pred odpočúvaním sa tento zákon nevzťahuje na použitie informačno-technických prostriedkov v trestnom konaní podľa osobitného zákona. Odkaz na osobitný zákon je práve na Trestný poriadok. Podľa môjho názoru takto získané informácie nemôžu byť automaticky použité ako dôkaz v trestnom konaní, pretože je potrebné zisťovať, či nebolo možné získať takéto informácie postupom podľa Trestného poriadku. Uvedená skutočnosť súvisí s tým, že Trestný poriadok je vo vzťahu k zákonu o ochrane pred odpočúvaním v pomere špeciality.³¹ Znamená to, že v prípade dôvodného podozrenia zo spáchania trestného činu je potrebné postupovať podľa Trestného poriadku a nie podľa zákona o ochrane pred odpočúvaním. Mám za to, že vecne správny postup v tomto prípade je postup podľa § 115 ods. 2 Trestného poriadku v zmysle

³⁰ Bližšie ZÁHORA, J. et al.: *Obrazové a zvukové záznamy v trestnom konaní*. Bratislava: Wolters Kluwer 2018, s. 57.

³¹ Porovnaj ČENTĚŠ J. *Odpočúvanie - procesnoprávne a hmotnoprávne aspekty*. C. H. Beck: Bratislava, 2013, s. 162

ktorého možno vydať príkaz na odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky aj pred začatím trestného stíhania sudcom pre prípravné konanie na návrh prokurátora.³²

Rozhodovacia činnosť Najvyššieho súdu je v tomto smere nejednoznačná. S poukazom na existujúcu judikatúru, okrem iného aj na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 To 5/2011, bol prijatý záver, že ide o dôkaz získaný v inej trestnej veci, pričom v tejto konkrétnej veci, za ktorú bola podaná obžaloba sa v čase odpočúvania a zaznamenávania telekomunikačnej činnosti na základe vyššie uvedeného súhlasu sudcu tohto súdu, nevedlo trestné stíhanie. Podľa názoru súdu prvého stupňa z uvedeného dôvodu preto prepisy zvukových záznamov získané na základe vyššie uvedeného súhlasu sudcu tohto súdu nebolo možné ako dôkaz v tomto konaní použiť, ale uvedené prepisy zvukových záznamov mohli predstavovať len kriminálnu informáciu pre orgány činné v trestnom konaní, ale nie sú použiteľné ako dôkazy v tejto trestnej veci. Podľa názoru odvolacieho súdu, súhlas sudcu Špecializovaného trestného súdu sp. zn. BB-ŠTS-V-809/1/11-Ntt-689 zo dňa 27. septembra 2011, spĺňa všetky materiálne i formálne podmienky, ktorú skutočnosť nespochybňuje ani súd prvého stupňa. Pri označenom súhlase príslušný sudca konal v súlade s ustanoveniami zákona č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním) v znení neskorších predpisov.³³

V inom prípade najvyšší súd skonštatoval, že vzťah medzi zákonom č. 166/2003 Z. z. o ochrane pred odpočúvaním v znení neskorších predpisov a Trestným poriadkom, je vymedzený v § 1 ods. 2 zákona o ochrane pred odpočúvaním, podľa ktorého tento zákon sa nevzťahuje na použitie informačno-technických prostriedkov v trestnom konaní podľa osobitného zákona. Týmto zákonom sa má na mysli práve Trestný poriadok. Z uvedeného vyplýva, že *lex specialis* pre použitie informačno-technických prostriedkov v trestnom konaní je jedine Trestný poriadok. Ak potom ustanovenie § 115 ods. 7 Trestného poriadku stanoví, že v inej trestnej veci, ako je tá, v ktorej sa odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky vykonal, možno záznam ako dôkaz použiť len vtedy, ak sa súčasne aj v tejto veci vedie trestné konanie pre trestný čin uvedený v odseku 1. Z uvedeného Najvyšší súd uzatvoril, že odposluchy zaobstarané na základe príkazu vydaného Špecializovaným trestným súdom sp. zn. BB-ŠTS-V-407-1/10-Ntt-338 zo dňa 21. mája 2010, ich prehratie na technickom zariadení by bolo v rozpore s ustanovením § 115 ods. 7 Trestného poriadku.³⁴

Za zákonný spôsob získania dôkazu z dôkazných prostriedkov v zmysle § 119 ods. 2 Trestného poriadku treba považovať jednak splnenie formálnych, t.j. procesných podmienok vyžadovaných Trestným poriadkom alebo iným osobitným zákonom na vykonanie konkrétneho dôkazu a jednak splnenie obsahových (materiálnych) podmienok, t.j. aby úkon - použitý dôkazný prostriedok na vykonanie resp. získanie dôkazu - bol zameraný na zistenie tých skutočností, na ktoré zameraný a použitý môže byť. Dôkaz získaný v rozpore so zákonom prenáša svoju nezákonnosť a procesnú nepoužiteľnosť aj na ďalší dôkaz, ktorý vychádza z obsahu nezákonne získaného dôkazu.³⁵

Právna úprava ktorá umožňuje široký, ba až protichodný výklad súdov je neakceptovateľná. Ponechanie určenia ústavne súladného obmedzenia základných práv a

³² Pozri ZÁHORA, J. Používanie informačno-technických prostriedkov podľa Trestného poriadku vs. zákona o ochrane pred odpočúvaním. In. ROMŽA, S. Prieniky trestného práva k iným právnym odvetviám a vedným disciplinám. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2017, s. 50 a nasl.

³³ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 To 8/2014 z 29. októbra 2014

³⁴ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 To 11/2014 zo dňa 27. októbra 2015.

³⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 4 Tz 9/2006, z 1. 7. 2006, publikovaný pod číslom ZSP 74/2006

slobôd iba na rozhodovaciú prax súdov by nebolo zlučiteľné ani s požiadavkou právnej istoty, lebo prípadný zásah do práva na súkromie nie je z dôvodu neurčitosti súčasnej právnej úpravy pre jednotlivca predvídateľný v takej miere, ktorá by zodpovedala závažnosti prípadných negatívnych dôsledkov pre právo na súkromie. Pre prípustnosť takéhoto zásahu sa vyžaduje splnenie podmienok vyplývajúcich z ústavného poriadku. Ide predovšetkým o to, aby predmetné obmedzenie bolo stanovené na základe zákona a aby jeho právna úprava spĺňala požiadavku určitosti vyplývajúcu zo zásady právneho štátu, teda aby bola presná a jasná vo svojej formulácii a súčasne predvídateľná v zmysle, aby potencionálne dotknutým jednotlivcom poskytovala dostatočnú informáciu o podmienkach, za ktorých môže dôjsť k obmedzeniu ich základného práva.³⁶

Zoznam použitej literatúry:

ALÁČ, M.: Získavanie informácií na spravodajské účely a na účely trestného konania. Bratislava: C. H. Beck 2015.

BÁLINTOVÁ, M.: Záruky proti zneužívaniu odpočúvania. *Justičná revue*, č. 10/2008, s. 1351–1358.

DESET, M.: Prostriedky zabezpečovania informácií dôležitých pre trestné konanie a právo na súkromie. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, právnická fakulta, 2016.

IVOR, J.: Odpočúvanie v trestnom práve – legálne a nelegálne zásahy. In *Rekodifikace trestního zákonodárství. Sborník příspěvků z teoretického semináře s mezinárodní účastí pořádaný dne 25. října 2004 v Praze*. Praha : Policejní akademie ČR, s. 19 – 28.

IVOR, J.: Obrazovo-zvukový záznam ako dôkazný prostriedok v trestnom konaní. In ZÁHORA, J. (ed.) *Teoretické a praktické problémy dokazovania. Zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2008, s. 69 – 80.

IVOR, J., POLÁK, P., ZÁHORA, J.: *Trestné právo procesné 1*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.

PERHÁCS, Z.: O zničení záznamov, získaných použitím informačno-technických prostriedkov. In *Justičná revue*. 2007, č. 5, s. 642 – 649.

ZÁHORA, J.: Používanie informačno-technických prostriedkov podľa Trestného poriadku vs. zákona o ochrane pred odpočúvaním. In ROMŽA, S. *Prieniky trestného práva k iným právnym odvetviam a vedným disciplinám*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2017, s. 38 – 53

ZÁHORA, J.: Minimálne záruky pre tajné sledovanie štátnymi orgánmi. In *Justičná revue*. 2018, č. 3, s. 335 – 349.

ZÁHORA, J. et al.: *Obrazové a zvukové záznamy v trestnom konaní*. Bratislava: Wolters Kluwer 2018, 283 s.

³⁶ Nález Pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. z. PL. ÚS 10/2014 z 29. apríla 2015, § 134

Kontaktné údaje:

Prof. JUDr. Jozef Záhora, PhD
Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
jozef.zahora@paneurouni.com

VÝKLAD PRÁVA V SPRÁVNOM SÚDNICTVE AKO POTENCIÁLNY DETERMINANT ZMENY V PRÁVNEJ ÚPRAVE

Interpretation of Law in Administrative Judiciary as a Potential Factor Influencing the Changes of Law

Peter Potasch

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva

Abstrakt: Predkladaná štúdia (príspevok) analyzuje tendenciu výkladu právnych noriem správnych súdov na vybraných rozhodnutiach Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a krajských súdov. V tejto súvislosti poukazuje na zmeny vo výklade konkrétnych ustanovení zákona v čase a priestore s osobitným dôrazom na správne konanie. Súčasne poukazuje na situácie, v ktorých správne súdy uplatnili v konkrétnych veciach iný výklad právnej normy ako vyplýval z jasnej a určitej právnej normy. Na základe poukazovania na tieto otázky, autor naznačuje potrebu hľadania rovnováhy medzi základnými ústavnoprávnymi princípmi, ktoré môžu byť takýmto postupom dotknuté.

Abstract: The presented paper (conference contribution) deals with the current tendencies of interpretation of law as carried out by the Supreme Court of the Slovak Republic and regional (administrative) courts. He especially focuses on the changes of interpretation of law in time and space with a specific interest in administrative proceedings. At the same time, he suggests some cases in which courts have applied a different interpretation of a legal norm that would stem from the clear and unambiguous wording of the relevant Act. By pointing to these issues, the author suggests how important it is to find a balance between the constitutional principles that may be affected in the course of such behaviour.

Kľúčové slová: súdne rozhodnutia, rozhodnutie správneho orgánu, výklad práva, súd, Najvyšší súd Slovenskej republiky, krajský súd, fikcia doručenia, elektronické podanie, odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu

Key words: judicial decisions, decision of administrative bodies, interpretation of laws, Supreme Court of the Slovak Republic, regional courts, decisions deemed served, electronic filings, reasoning of the administrative decision

Úvod

Asi nemôžu byť žiadne pochybnosti o tom, že správne súdy sú vzhľadom na ich primárnu právomoc považované za jeden z hlavných nástrojov ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb v kontexte výkonu verejnej správy. Správne súdy v rámci svojej rozhodovacej činnosti nielen rozhodujú o konkrétnych veciach, ale nastavujú aj akési všeobecné politiky rozhodovacej praxe, čím determinujú sekundárne aj výkon verejnej správy¹. Rozhodnutia správnych súdov sa totiž neraz aplikujú na rozhodovaciu prax

¹ K tomu pozri napr. ERDÖSOVÁ, A. *Právo na spravodlivé súdne konanie*. (str. 241 a nasl.) In STRÁZNICKÁ, V. et al. *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. Bratislava : Eurokódex. 2013, ISBN: 978-80-89447-95-4

správnych orgánov aj vo všeobecnej rovine na podobné prípady v budúcnosti. Typický výrok súdu „zrušuje a vracia na nové konanie“ má často ďalekosiahlejšie následky ako len následnú zmenu rozhodnutia v konkrétnej veci. Neraz ide o zmenu rozhodovacej praxe. Zmenu, ktorú si správne orgány „musia osvojiť“, ak chcú predchádzať podobným výrokom správnych súdov v budúcnosti. Takýto postup je nepochybne žiaduci. Čo však v prípade, ak rozhodovacia prax súdov sa od zaužívanej praxe súdov odkláňa do takej miery, že táto sa podstatne mení, a to všetky bez akejkoľvek zmeny v znení právnej normy, ktorej výklad správny súd uskutočňuje? Je možné hovoriť o legitímnej zmene v rozhodovacej praxi správnych súdov, ak tieto nový – fakticky diametrálne odlišný výklad – začnú účastníkom konania (a teda v konečnom dôsledku aj vykonávateľom verejnej správy) poskytovať bez podstatnejšej zmeny alebo akejkoľvek zmeny v právnej úprave? Účelom tohto príspevku nie je hodnotiť správnosť alebo nesprávnosť takéhoto postupu správnych súdov, ale len na tento jav poukázať a vlastne upozorniť správne orgány na to, že niekedy ani „jasné znenie“ právnej normy nie je garanciou toho, že sa konkrétna norma správnymi súdmi bude vykladať rovnako ako túto normu interpretujú orgány verejnej správy niekedy ako niekoľko desaťročí. Rozhodovacia prax správnych súdov teda v takýchto prípadoch modifikuje výklad zákona (hoci jeho znenie je jasné). Na strane druhej, a to je nepochybne žiaduci jav, správne súdy vyplňajú tzv. regulačnú medzeru, ktorá pri tvorbe právnych predpisov neraz vzniká, a to buď úplnou absenciou právnej úpravy (konkrétneho inštitútu) alebo absenciou parciálnych inštitútov, ktoré sú v konkrétnej veci verejnej správy relevantné. Takáto substitúcia pozitívnoprávnej úpravy tvorí – podľa nášho názoru – jeden z vlastných pilierov správnych súdov, kedy sa nedokonalosť normotvorcu reparuje prostredníctvom inej zložky verejnej moci, a to mocou súdnou. Okrem reparácie nedokonalosti normotvorcu, ktorá spočíva v tom, že určité inštitúty neupraví vôbec, je možné poukázať aj na to, kedy správne súdy „korigujú“ znenie právnej normy tak, aby táto bola „racionálnejšia“ ako pôvodne zamýšľal zákonodarca priamo v znení zákonného ustanovenia. Už z vyššie uvedeného vyplýva, že súdna moc (v režime správneho súdnictva) nielen verifikuje zákonnosť rozhodnutia a postupu správneho orgánu, ale neraz nepriamo objektívne právo mení, dopĺňa alebo nahrádza. V aktuálnej štúdii poukážeme na niekoľko takýchto prípadov. Pre účely tejto štúdie pritom nie je relevantné aktuálne vnímanie konkrétneho inštitútu, ale samotná odchýlka alebo doplnenie pozitívneho práva v konkrétnom čase a priestore.

Fikcia doručovania podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení účinnom do 30.06.2017

Do novelizácie zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), ktorá sa stala účinnou ku dňu 01.07.2017, ustanovenie § 24 ods. 2 správneho poriadku znela nasledovne: *„2. Ak nebol adresát písomnosti, ktorá sa má doručiť do vlastných rúk, zastihnutý, hoci sa v mieste doručenia zdržiava, doručovateľ ho vhodným spôsobom upovedomí, že písomnosť príde znovu doručiť v určený deň a hodinu. Ak nový pokus o doručenie zostane bezvýsledný, doručovateľ uloží písomnosť na pošte a adresáta o tom vhodným spôsobom upovedomí. Ak si adresát nevyzdvihne písomnosť do troch dní od uloženia, posledný deň tejto lehoty sa považuje za deň doručenia, aj keď sa adresát o uložení nedozvedel.“*. Posledná veta predmetného ustanovenia veľmi jasne definovala podmienky, za splnenia ktorých sa zásielka

doručovaná do vlastných rúk považovala za doručení (a to aj v prípade, ak sa o uložení zásielky je adresát nedozvedel).

Predmetné ustanovenie je teda relatívne jednoznačné a fakticky jeho znenie nevyvoláva akékoľvek pochybnosti. Tak napr. v rozhodnutí vo veci – sp. zn.: 10Sžd/20/2011 zo dňa 25.04.2012 Najvyšší súd SR v súvislosti s fikciou doručenia podľa § 24 ods. 2 správneho poriadku ustálil: „V administratívnom spise žalovaného je založené potvrdenie o doručení (doručenka) rozhodnutia žalovaného č. KRP-KDI-SK-83/2010 zo dňa 16.06.2010, z ktorej odvolací súd zistil nasledovné skutočnosti: - dňa 18.06.2010 uskutočnil doručovateľ neúspešný pokus o doručenie s výzvou o opakované doručenie, - **dňa 21.06.2010 uskutočnil doručovateľ opakované doručenie, ktoré bolo taktiež neúspešné, na základe čoho zásielku toho istého dňa (21.06.2010) uložil na pošte, - dňa 09.07.2010 o 18:20 hod. žalobca prevzal zásielku.** Uvedené zistenia, vyplývajúce z administratívneho spisu, sú totožné so zisteniami krajského súdu, uvedenými v odôvodnení napadnutého uznesenia. Odvolací súd sa stotožnil aj so záverom krajského súdu, že žaloba, ktorú žalobca odovzdal na poštovú prepravu až dňa 09.09.2010, bola podaná oneskorene. **Žalobca si nevyzdvihol zásielku do troch dní od jej uloženia, posledný deň tejto lehoty, t.j. 24.06.2010, sa považoval za deň doručenia...**“ a Najvyšší súd Slovenskej republiky ďalej v tom istom rozhodnutí uvádza „V podanom odvolaní ďalej žalobca namietal, že krajský súd nezistil, že v čase od 16.06.2010 do 09.07.2010 sa v meste Žilina nezdržiaval. K tejto námietke odvolací súd poukazuje na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II. ÚS 278/2011-13 zo dňa 16. júna 2011, v ktorom Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol (s poukazom na svoj nález sp. zn. I. ÚS 119/07 zo dňa 27. septembra 2007, v ktorom uviedol, že ak je adresátom dostatočne preukázané, že záver o predpoklade náhradného doručenia bol nesprávny, ide o doručenie neúčinné), „že dôkazné bremeno preukázať, že adresát sa v čase doručovania v mieste doručovania nezdržiaval, znáša adresát, a nie správny orgán“. Ďalej uviedol, že ani „čestné vyhlásenie adresáta, že sa v mieste bydliska nezdržiaval v čase doručovania, však na unesenie dôkazného bremena nepostačuje, lebo ide iba o tvrdenie. Je potrebný aj objektívny dôkaz preukazujúci, že v kritickom čase bol na inom mieste.“ Žalobca na preukázanie svojho tvrdenia, že sa v čase od 16.06.2010 do 09.07.2010 v meste Žilina nezdržiaval, nepredložil žiaden dôkaz, preto platí záver krajského súdu, že rozhodnutie žalovaného bolo právoplatne doručené. **K námietke žalobcu, že zásielka sa žalovanému nikdy nevrátila ako nedoručená a že ju žalobca aj reálne obdržal, odvolací súd konštatoval, že predpokladom aplikácie fikcie doručenia podľa § 24 ods. 2 Správneho poriadku nie je vrátenie nedoručenej zásielky správnejmu orgánu (ako je to napr. pri doručovaní právnickým osobám podľa § 25 ods. 2 Správneho poriadku). Správny poriadok v § 24 ods. 2 ustanovuje nasledujúce podmienky, za splnenia ktorých sa zásielka považuje za doručení, a to bez ohľadu na jej skutočné doručenie: - adresát písomnosti, ktorá sa má doručiť do vlastných rúk, nebol zastihnutý, hoci sa v mieste doručenia zdržiaval, - doručovateľ nezastihnutého adresáta vhodným spôsobom upovedomil, že písomnosť príde znovu doručiť v určený deň a hodinu, - nový (druhý) pokus o doručenie zostal taktiež bezvýsledný, - doručovateľ vhodným spôsobom upovedomil adresáta o uložení písomnosti na pošte, - adresát si nevyzdvihol písomnosť do troch dní od jej uloženia. Ak sú splnené všetky vyššie uvedené podmienky, považuje sa posledný deň trojdňovej lehoty uloženia zásielky za deň jej doručenia a to aj v prípade, že sa adresát o**

uložení zásielky nedozvedel, príp. sa o uložení zásielky dozvedel, ale si ju vyzdvihol až po uplynutí tejto trojdňovej lehoty.“

Z predmetného rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky teda vyplýva výklad zákonného ustanovenia (§ 24 ods. 2 správneho poriadku) plne súladný s jazykovým znením predmetnej normy.

Vo svojom rozhodnutí vo veci sp. zn.: 4Sžo/67/2014 zo dňa 06.10.2015 sa už úvahy najvyššieho súdu uberajú mierne iným smerom. Inštitút fikcie doručenia Najvyšší súd Slovenskej republiky plne uznáva (odkazujúc aj na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky – sp. zn: II. ÚS 65/2010-49 zo dňa 27. októbra 2010) - *Využitie fikcie doručenia podľa poslednej vety citovaného ustanovenia § 24 ods. 2 správneho poriadku prichádza do úvahy iba v prípade splnenia všetkých týmto ustanovením stanovených zákonných predpokladov, t.j. preukázanie skutočnosti, že adresát zásielky určenej do vlastných rúk sa v čase jej doručovania v mieste doručovania aj skutočne zdržoval, a teda mal aj reálnu možnosť dozvedieť sa o pokusoch poštového doručovateľa predmetnú zásielku mu doručiť (napr. stanovisko uverejnené v periodiku Zo súdnej praxe č. 4/2001), tiež preukázanie, že poštový doručovateľ dodržal postup pri doručovaní zásielky adresovanej do vlastných rúk, pretože ak napr. poštový doručovateľ po prvom neúspešnom doručovaní zásielky určenej do vlastných rúk zásielku ihneď uložil na pošte bez toho, aby sa pokúsil ju doručovať opakovane po tom, ako o tom adresáta vhodných spôsobom upovedomil, nemôže dôjsť k naplneniu zákonných podmienok na uplatnenie fikcie doručenia (napr. Výber rozhodnutí a stanovísk najvyššieho súdu 1/1971, Zborník stanovísk, správ a rozhodnutí a stanovísk najvyššieho súdu č. 52/1996). Obdobne, ak doručienka zásielky určenej adresátovi do vlastných rúk, ktorá bola uložená na pošte, obsahuje iba jeden podpis poštového doručovateľa, nemá povahu verejnej listiny, pretože neobsahuje všetky predpísané náležitosti (C.H. BECK č. RNs C 155/2001). V prípade náhradného doručovania je uvedeným ustanovením konštruovaná právna fikcia, že účinky doručenia písomnosti nastanú ex lege po uplynutí stanovenej doby aj voči tomu, kto písomnosť fakticky neprevzal. Právna fikcia je právno-technický postup, pomocou ktorého sa považuje za existujúcu situácia, ktorá je zjavne v rozpore s realitou a ktorá dovoľuje, aby z nej boli vyvodené odlišné právne dôsledky než tie, ktoré by plynuli iba z konštatovania faktu. Účelom fikcie v práve je posilniť právnu istotu. Právna fikcia, ako nástroj odmietnutia reality právom, je nástrojom výnimočným, striktno určeným pre naplnenie tohto jedného z hlavných ústavných postulátov právneho poriadku v podmienkach právneho štátu. Aby mohla právna fikcia svoj účel naplniť (dosiahnutie právnej istoty), musí rešpektovať všetky náležitosti, ktoré s ňou zákon spája. **Ak nie sú všetky právne náležitosti splnené, súd nie je oprávnený naplnenie fikcie konštatovať.** V zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy možno štátnu moc uplatňovať len v prípadoch a stanovených medziach spôsobom, ktorý ustanoví zákon (m.m. I. ÚS 119/07).“.* V súdnej veci Najvyšší súd SR preferoval fyzické doručenie zásielky pred účinkami náhradného doručenia, avšak neurobil tak paušálne, ale len z dôvodu, že v rámci doručovania písomnosti (v súdnej veci) nebolo preukázané, že sa (podľa § 24 ods. 2 správneho poriadku) uskutočnil tzv. druhý pokus o doručenie), a preto – logicky a – podľa nášho názoru aj správne – Najvyšší súd SR ustálil, že k fikcii doručenia zásielky dôjsť nemohlo, keďže nebol splnený zákonný predpoklad pre tento záver („Na základe vyššie uvedeného najvyšší súd konštatuje, že

na uplatnenie inštitútu náhradného doručenia musia byť kumulatívne splnené všetky podmienky dané ustanovením § 24 ods. 2 správneho poriadku, čo však v tomto prípade nenastalo. Z obsahu predmetnej zásielky, ani z administratívneho spisu nevyplýva, že bol navrhovateľ informovaný o opakovanom doručovaní zásielky – o čase a termíne, keď sa opakované doručenie zásielky s rozhodnutím, uskutoční. Bez splnenia tejto zákonnej podmienky potom nemožno súhlasiť s odporcom, že v tomto prípade prišlo k fikcii doručenia. V prípade, že adresát zásielky, v tomto prípade navrhovateľ, si zásielku osobne prevezme na pošte, je vylúčené aplikovať inštitút náhradného doručenia. Takýto postup by bol v rozpore s účelom a zmyslom ustanovenia upravujúceho inštitút náhradného doručenia, ako aj v rozpore s princípom právnej istoty.“).

Názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky plne akceptujeme a stotožňujeme sa s ním. Je z neho totiž zrejmé, že účinky náhradného doručenia (fikcie doručenia) rozhodnutia súd v predmetnej veci neprijal ako paušálne pravidlo, ale v súdnej veci uprednostnil dátum fyzického prevzatia zásielky (ako deň doručenia zásielky adresátovi) z dôvodu, že hoci k prevzatíu zásielky došlo po uplynutí troch dní od jej uloženia (t.j. v čase, kedy by sa už zásielka mala považovať za doručenú), nepreukázanie oznámenia o druhom termíne pokusu zásielku doručiť je takou vadou, ktorá bez ďalšieho neguje možnosť uplatnenia náhradného doručenia rozhodnutia.²

V rozhodnutí vo veci sp. zn.: 3Sžo/101/2015 zo dňa 30.03.2016 však Najvyšší súd Slovenskej republiky úplne upúšťa od politiky „vady doručovania“ ako prekážky pre nastanie fikcie a – javí sa – že fikciu doručenia zásielky výkladovo zakotvil paušálne, a to tak, že ak aj je doručovanie zásielky uskutočňované právne perfektným spôsobom (t.j. sú naplnené všetky predpoklady podľa § 24 ods. 2 správneho poriadku), fikcia nenastane, ak je zásielka adresátom fyzicky prevzatá v odbernej lehote – hoci aj po uplynutí troch dní od jej uloženia na pošte. V predmetnom rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa uvádza: „Najvyšší súd Slovenskej republiky pri skúmaní dôvodnosti námietky žalobcu z obsahu administratívneho spisu zistil, že prvostupňové rozhodnutie Okresného riaditeľstva Policajného zboru v Bratislave II č. ORP-P-334/II-OBCP-2011-V zo dňa 02.06.2011 bolo žalobcovi doručované do vlastných rúk. Prvý pokus o doručenie sa uskutočnil dňa 08.06.2011. Druhý neúspešný pokus o doručenie bol vykonaný dňa 09.06.2011, preto doručovateľ uložil písomnosť na pošte dňa 09.06.2011 a vhodným spôsobom o tom adresáta upovedomil. Prvostupňový správny orgán postupoval podľa § 24 ods. 2 Správneho poriadku a keďže žalobca si do troch dní od uloženia písomnosť neprevzal, správny orgán prvého stupňa považoval za deň doručenia posledný deň trojdňovej lehoty, a teda 13.06.2011. Žalobca si však fakticky zásielku prevzal dňa 20.06.2011 o čom svedčí jeho podpis na doručenke. Správnemu orgánu sa teda zásielka s prvostupňovým správnym rozhodnutím nikdy nevrátila ako nedoručená. **Doručenka súčasne obsahuje údaj o reálnom doručení písomnosti v**

² Nesplnenie ktorejkoľvek podmienky podľa § 24 správneho poriadku je prekážkou vzniku fikcie doručenia rozhodnutia – napr. POTASCH, P. – HAŠANOVÁ, J. – MILUČKÝ, J. – VALLOVÁ, J. – *Všeobecné správne konanie – teória a prax*. Eurokódex : Bratislava. 2017 – ISBN: 978-80-8155-071-3 – „Ak sa adresát v mieste doručenia nezdržoval (napr. bol hospitalizovaný, bol na služobnej ceste, v zahraničí a pod.), fikcia doručenia nemôže nastať.“ – str. 62 – alebo – podobne – MILUČKÝ, J. et al. *Správny poriadok a Správny súdny poriadok. Judikatúra*. Eurokódex : Bratislava. 2017. ISBN: 978-80-8155-069-0, str. 51

priebehu plynutia odbernej lehoty, a to dňa 20.06.2011 podpisom žalobcu.“ , ďalej „**K aplikácii ustanovení náhradného doručenia môže dôjsť iba v prípade, že nedošlo k reálnemu doručeniu.** Doručenie je skutkovou otázkou. V danom prípade doručenie, a to **náhradné doručenie a aj reálne doručenie preukazuje jedna a tá istá doručenka. Z doručenky je zrejmé, že došlo ku konkurencii spôsobov doručovania zásielky tým, že v priebehu odbernej lehoty si adresát zásielku reálne prevzal.** Pokiaľ doručenka, z ktorej správny orgán vychádza **preukazuje súčasne reálne doručenie,** správny **orgán už skutočnosti týkajúce sa náhradného doručenia neskúma.** Náhradné doručenie je **iba subsidiárnym prostriedkom doručovania písomností,** jeho okolnosti musia byť vždy riadne preukázané, spravidla vyžaduje ďalšie dokazovanie. **Uprednostnenie náhradného doručenia na základe toho istého dôkazného prostriedku nemožno považovať za ústavne konformné podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy v spojení s čl. 46 ods. 2 Ústavy SR. V tejto súvislosti najvyšší súd reflektuje rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR, a to náleží II. ÚS 65/2010-49.**“ Paušalizujúci záver rozhodnutia Najvyššieho súdu SR je možné vyvodiť z tohto ustanovenia rozhodnutia: „**V prípade, že adresát zásielky, v tomto prípade žalobca, si zásielku osobne prevezme na pošte, je vylúčené aplikovať inštitút náhradného doručenia. Takýto postup by bol v rozpore s účelom a zmyslom ustanovenia upravujúceho inštitút náhradného doručenia, ako aj v rozpore s princípom právnej istoty.**“

Vyššie uvedené analyzované tri rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky názorne ilustrujú interpretačný posun súdu pri výklade § 24 ods. 2 správneho poriadku. Kým v roku 2012 najvyšší súd plne súladne so znením ustanovenia § 24 ods. 2 uplatňuje inštitút fikcie doručenia ako moment doručenia zásielky (bez ohľadu na jej neskoršie fyzické prevzatie), v roku 2016 už Najvyšší súd Slovenskej republiky zastáva presne opačný názor. Oba senáty Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa pritom podporne odvolávajú na ten istý náleží Ústavného súdu Slovenskej republiky, avšak zjavne ho vykladajú odlišne. Medzi uvedenými rozhodnutiami sa ešte ako „medzipristátie“ nachádza rozhodnutie NS SR (2015), z ktorého vyplýva, že fikcia nemôže nastať, ak v rámci procesu doručovania zásielky neboli dodržané všetky predpoklady tak, ako ich uvádza ustanovenie § 24 ods. 2 správneho poriadku. Tento záver „medzipristátia“ je nepochybne správny a zrejme práve na takéto situácie pamätal aj Ústavný súd SR vo svojom náleží, v ktorom odmietol fikciu doručenia v prípadoch, ak v procese doručovania zásielky nastane vada (nedodržanie predpokladov relevantných pre nastanie fikcie – „Právna fikcia, ako nástroj odmietnutia reality právom, je nástrojom výnimočným, striktno určeným pre naplnenie tohto jedného z hlavných ústavných postulátov právneho poriadku v podmienkach právneho štátu. Aby mohla právna fikcia svoj účel naplniť (dosiahnutie právnej istoty), musí rešpektovať všetky náležitosti, ktoré s ňou zákon spája. Ak nie sú všetky právne náležitosti splnené, súd nie je oprávnený naplnenie fikcie konštatovať.“). Zaujímavé na analyzovaných rozhodnutiach je však to, že majú jeden spoločný znak. Odvolávajú sa na princíp právnej istoty. Otázkou však ostáva, či práve výklad, ktorý ide nad rámec jasného znenia zákona, nepredstavuje porušenie princípu právnej istoty? Právnej istoty v tom zmysle, že fikcia doručenia rozhodnutia ex lege nastane (ak sú splnené zákonné podmienky podľa § 24 ods. 2 správneho poriadku), a to aj v prípade, ak si adresát následne zásielku fyzicky prevezme (počas odbernej lehoty). Tiež je otázne, či takáto paušálna zmena výkladu (bez reálnej zmeny v pozitívnom práve) je žiaduca a vhodná, a to

napr. vzhľadom na rozhodovaciu prax správnych orgánov a správnych súdov z minulosti, ktoré náhradné doručovanie plne akceptovali a v rámci svojej rozhodovacej činnosti aj rešpektovali (a to aj v prípadoch, ak bola zásielka následne – po tom, čo fikcia doručenia nastala – adresátovi doručená aj fyzicky). Je takáto zmena výkladu (bez zmeny v právnej úprave) opodstatnená napr. vzhľadom na princíp rovnosti pred zákonom? Záverom je potrebné uviesť, že zákonom č. 149/2017 Z. z. bol s účinnosťou od 01.07.2017 novelizovaný správny poriadok, konkrétne § 24 ods. 2 správneho poriadku, ktorý od 01.07.2017 znie nasledovne: „2. Ak nebol adresát písomnosti, ktorá sa má doručiť do vlastných rúk, zastihnutý, hoci sa v mieste doručenia zdržiava, doručovateľ ho vhodným spôsobom upovedomí, že písomnosť príde znovu doručiť v určený deň a hodinu. Ak nový pokus o doručenie zostane bezvýsledný, doručovateľ uloží písomnosť na pošte a adresáta o tom vhodným spôsobom upovedomí. **Ak si adresát nevyzdvihne písomnosť počas uloženia na pošte, písomnosť sa považuje za doručенú dňom vrátenia nedoručenej zásielky správne mu orgánu, aj keď sa adresát o tom nedozvedel.**“. Fikcia doručenia rozhodnutia sa teda viaže na vrátenie zásielky správne mu orgánu, t.j. ak je zásielka fyzicky prevzatá počas odbernej lehoty, fikcia doručenia nenastane. V dôvodovej správe k zákonu č. 149/2017 Z. z. sa pritom uvádza „Predkladaná novela Správneho poriadku zavádza novú fikciu doručenia do vlastných rúk pre občanov – v zmysle ktorej „ak si adresát nevyzdvihne písomnosť do 18 dní od jej uloženia, považuje sa posledný deň tejto lehoty za deň doručenia, aj keď sa adresát o uložení nedozvedel“. V zmysle predkladanej novely bude teda zmena fikcie doručenia v tom, že v prípade prevzatia uloženej písomnosti na pošte sa bude považovať za deň doručenia deň reálneho prevzatia tejto písomnosti na pošte (čo sa dnes po 3 dňoch od uloženia u občanov nezohľadňuje a to aj v prípade, ak si zásielku počas uloženia na pošte prevzal) a len v prípade - ak si adresát zásielku počas jej uloženia nevyzdvihne, bude sa považovať 18. deň lehoty za deň doručenia, aj keď sa adresát o uložení nedozvedel.“. Uvedené potom znamená, že pred účinnosťou predmetnej novely, dňom doručenia zásielky naozaj bol 3. deň od jej uloženia (ak súčasne boli splnené podmienky podľa § 24 ods. 2 správneho poriadku), a preto rozhodnutie NS SR (2016) je potom potrebné buď hodnotiť ako rozhodnutie, ktoré v rámci výkladu § 24 ods. 2 správneho poriadku išlo nad rámec jasného a jednoznačného znenia právnej normy alebo ako rozhodnutie „vizionárske“, ktoré naznačilo ako by mala znieť právna norma, aby táto v otázke fikcie doručenia rozhodnutia bola plne súladná s princípmi právneho štátu a riadneho výkonu verejnej správy v modernej spoločnosti.

Podanie v elektronickej podobe bez zaručeného elektronického podpisu a jeho doplnenie

Ďalšia zaujímavá výkladová línia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa objavila v súvislosti s inštitútom elektronického podania (bez zaručeného podpisu) a následného doplnenia takéhoto podania. Znenie § 19 ods. 1 správneho poriadku (účinne do 31.10.2017) ustanovovalo: „1. Podanie možno urobiť písomne alebo ústne do zápisnice, alebo elektronickými prostriedkami podpísané zaručeným elektronickým podpisom podľa osobitného zákona. Možno ho urobiť aj telegraficky alebo telefaxom; také podanie

*obsahujúce návrh vo veci treba písomne alebo ústne do zápisnice doplniť najneskôr do troch dní.*³.

Otázka, ktorú museli správne súdy riešiť bola, či je možné urobiť podanie vo veci samej e-mailovou správou (bez zaručeného podpisu) a následne takéto podanie doplniť v lehote 3 dní tak, ako to predpokladá ustanovenie § 19 ods. 1 správneho poriadku. Kontinuálna rozhodovacia prax správnych súdov smerovala k tomu, že takéto možnosť zo zákona nevyplýva. Tak napr. Krajský súd v Trenčíne (sp. zn.: 13S/42/2016) sa s touto otázkou rozsudkom zo dňa 31.05.2017 vysporiadal tak, že to možné nie je. V predmetnej veci žalovaný správny orgán listom označeným ako oznámenie o odmietnutí odvolania neprijal odvolanie žalobcu na meritórne konanie a posúdil ho ako podanie vo veci samej doručené oneskorene (po lehote). Žalobca namietal nezákonnosť takéhoto postupu žalovaného, ktorým boli dotknuté jeho práva a záujmy. Poukázal na to, že napriek tomu, že predmetné oznámenie nie je rozhodnutím, ale len neformálnym úkonom, podlieha súdnemu prieskumu. Poukázal na to, že podľa ustálenej súdnej praxe nie sú predmetom súdneho prieskumu len rozhodnutia spĺňajúce formálne znaky podľa § 47 správneho poriadku, ale aj ostatné individuálne správne akty, ktorými sú priamo dotknuté práva a právom chránené záujmy účastníkov správneho konania. Uviedol, že prvostupňové správne rozhodnutie mu bolo doručené dňa 26.2.2016 a odvolacia lehota uplynula dňa 14.3.2016. V posledný deň lehoty, t.j. dňa 14.3.2016 doručil prvostupňovému orgánu svoje odvolanie, a to prostredníctvom mailu a dňa 16.3.2016, t.j. v lehote 3 dní, bol originál odvolania daný na poštovú prepravu. Napriek uvedenému žalovaný v konaní č.k. OPS/BEZ/2016/3747, O-236/2016 zo dňa 16.5.2016 vydal oznámenie, ktorým toto odvolanie odmietol ako oneskorene podané. Svoj postup pritom žalovaný odôvodnil postupom podľa § 19 ods. 1 správneho poriadku, keď na mailové podanie doručené elektronicky, bez zaručeného podpisu neprihliadal. Následne doplnenie tohto odvolania o originál považoval žalovaný za oneskorene podané odvolanie. Žalobca považoval takýto postup za nezákonný a nesprávny. Žalobca v podanej správnej žalobe podal výklad ust. § 19 správneho poriadku v zmysle ktorého, ak bolo podanie v písomnej podobe urobené pomocou komunikačných prostriedkov (ďalekopis, fax, mail a podobne) je nevyhnutné takéto podanie doplniť do troch dní písomnou podobou tohto podania. Na základe uvedeného uzavrel, že na základe gramatického a logického výkladu predmetných ustanovení, možno dospieť k záveru, že ak účastník správneho konania podal odvolanie proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu pomocou komunikačných prostriedkov, za ktoré je potrebné považovať aj osobný PC, ktorý umožňuje komunikáciu pomocou mailov, tomuto orgánu v posledný deň odvolacej lehoty a toto podanie do troch dní doplní predložením originálu, má toto elektronicky podané odvolanie, ktoré je obdobou telefaxového odvolania, účinky riadne a včas podaného odvolania. Žalovaný žiadal v písomnom vyjadrení k podanej žalobe túto ako nedôvodnú zamietnuť. Zdôraznil, že jeho postup má oporu v rozhodovacej činnosti správnych súdov, keď poukázal na rozhodnutie Krajského súdu Bratislava sp. zn. 4Sp/109/2012 zo dňa

³ Ustanovenie § 19 ods. 1 správneho poriadku ku dňu spracovania tejto štúdie „1. Podanie možno urobiť písomne v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe, alebo ústne do zápisnice. Podanie vo veci samej urobené v elektronickej podobe bez autorizácie podľa osobitného predpisu o elektronickej podobe výkonu verejnej moci treba do troch pracovných dní doplniť v listinnej podobe, v elektronickej podobe autorizované podľa osobitného predpisu o elektronickej podobe výkonu verejnej moci, alebo ústne do zápisnice. Správny orgán na dodatočné doplnenie podania nevyzýva. Ak osobitný predpis ustanovuje povinnosť použiť na podanie určený formulár, podanie možno urobiť len použitím takeého formulára.“

17.9.2014. V kontexte právneho názoru vysloveného v tomto súdnom rozhodnutí konštatoval, že ustanovenie § 19 ods. 1 správneho poriadku nemožno pomocou výkladu *per analogiam* svojim významom a účelom stotožňovať s § 42 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku a teraz § 56 ods. 2 Správneho súdneho poriadku) a z uvedeného vyvodit', že ak občiansky súdny poriadok umožňoval elektronické podanie bez zaručeného elektronického podpisu doplniť predpísaným spôsobom, je tak možné postupovať aj v správnom konaní. Poukázal na to, že je potrebné mať na zreteli, že Občiansky súdny poriadok a teraz správny súdny poriadok upravuje vedenie konania pred súdom a správny poriadok sa vzťahuje na konanie správnych orgánov v oblasti verejnej správy. Ide teda o dva odlišné právne kódexy upravujúce vedenie konania. Žiadnym spôsobom nie je narušený princíp právnej istoty, ak správny poriadok a Občiansky súdny poriadok neurčovali formu podaní vo veci samej totožným spôsobom. Ustanovenie § 19 ods. 1 správneho poriadku je okrem toho jasné a zrozumiteľné, možno ho vykladať bez pochybností. Právny názor Krajského súdu v Trenčíne bol fakticky plne kompatibilný s názorom žalovaného správneho orgánu, keď ustálil, že správny poriadok v zásade upravuje tri základné technické spôsoby, ktorými je možné urobiť podanie, aby s ním boli spojené právne účinky, a to 1) písomne, 2) ústne do zápisnice alebo 3) v elektronické podobe podpísanej zaručeným elektronickým podpisom. Pripúšťa sa realizácia podania aj ďalekopisom a telefaxom, pričom pri týchto podaniach, ak obsahujú návrh vo veci samej, je potrebné ich autenticitu potvrdiť v zákonom stanovenej lehote a zákonom stanoveným spôsobom. Podanie realizované v inej forme, napr. prostredníctvom verejnej dátovej siete (internetu) bez použitia zaručeného elektronického podpisu, t.j. bežným e-mailom, ako tomu bolo v prejednávanej veci, nie je jedným z technických spôsobov realizácie podania v zmysle ustanovenia § 19 správneho poriadku. Takáto neformálna forma podania, pri ktorej nie je zrejmá a zaručená identita konajúcej osoby, nie je zákonom predpokladaná. Správny poriadok ani nestanovuje možnosť doplniť ho v určenej lehote. V konaní nie je sporné, že žalobca urobil v administratívnom konaní svoje podanie vo veci samej - odvolanie, v elektronickej podobe bez zaručeného elektronického podpisu. Správny súd, rovnako ako žalovaný zastáva názor, že išlo podanie, ktoré bolo učené mimo zákonom predpísanú formu. Z tohto dôvodu sa na neho hľadí ako keby nebolo uskutočnené. Ak potom bolo zaslané žalovanému odvolanie v zákonom predpísanej, písomnej forme (žalobca ním mienil doplniť pôvodné emailové podanie), tak tento následný úkon žalobcu bol realizovaný oneskorene, po uplynutí lehoty na podanie odvolania. Správny súd zdôrazňuje, že vyššie citované ustanovenie § 19 Správneho poriadku jasne a zrozumiteľne ustanovuje formu, akou možno uskutočniť procesný úkon voči správnomu orgánu. Táto forma musí byť pritom zo strany podávateľa dodržaná, inak podanie nemôže vyvolať procesné účinky. Zo zákona jednoznačne a bez pochybností vyplýva, že ak je podanie urobené elektronickými prostriedkami musí byť podpísané zaručeným elektronickým podpisom v zmysle osobitného zákona, ktorým je zákon č. 215/2002 Z. z. o elektronickom podpise v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o elektronickom podpise“). Zákon o elektronickom podpise v § 4 jasne definuje, čo sa rozumie pod pojmom zaručený elektronický podpis. Uvedený zákon predstavuje základný rámec právnej regulácie elektronického podpisu. Zaručený elektronický podpis potom v zmysle tohto zákona predstavuje údaje v digitálnej forme, ktoré sú pripojené k dátovej správe a slúžia ako metóda na overenie identity osoby podpisujúcej dátovú správu. S poukazom na vyššie uvedené, správny súd dospel k záveru, že žalovaný vec posúdil správne, keď na podanie žalobcu vo veci samej (odvolanie),

ktoré bolo uskutočnené prostredníctvom mailu, cez verejnú dátovú sieť, bez zaručeného elektronického podpisu, neprihliadal a zaoberal sa len písomným odvolaním žalobcu, ktoré bolo dané na poštovú prepravu po uplynutí lehoty na podanie odvolania. (Skutočnosť, že písomné vyhotovenie odvolania bolo podané oneskorene, nebola medzi účastníkmi sporná.). Vzhľadom na uvedené správny súd žalobu ako nedôvodnú zamietol podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

Rovnako napr. vo veci sp. zn.: 4Sp/109/2012 zo dňa 17.09.2014 Krajský súd v Bratislave ustálil „*Námietku navrhovateľa, podľa ktorej sa i na elektronické podanie bez pripojeného zaručeného elektronického podpisu vzťahuje 3-dňová lehota na doplnenie podania podľa druhej vety § 19 ods. 1 Správneho poriadku súd vyhodnotil ako nedôvodnú. Súd má za to, že zákon jasne a zrozumiteľne určuje predpísanú formu u podaní, ktoré obsahujú návrh vo veci samej a túto formu nemožno žiadnym spôsobom obísť (tak ako napr. v prípade emailovej komunikácie navrhovateľa s odporcom o doplnení žiadosti o poskytnutie právnej pomoci, keďže táto komunikácia nebola návrhom vo veci samej a s doručením výzvy/odpovedi na ňu sa priamo nespájajú žiadne procesné účinky). Ust. § 19 ods. 1 Správneho poriadku nemožno pomocou výkladu per analogiam svojim významom a účelom stotožňovať s § 42 ods. 1 O.s.p. a z uvedeného vyvodit', že ak O.s.p. umožňuje elektronické podanie (bez zaručeného elektronického podpisu) doplniť v predpísanej forme, je možné tak postupovať i v správnom konaní. Podľa názoru súdu je potrebné mať na zreteli, že O.s.p. je procesný kódex upravujúci vedenie konania pred súdom a Správny poriadok sa vzťahuje na konanie správnych orgánov v oblasti verejnej správy. Ide teda o dva odlišné právne kódexy upravujúce vedenie konania, ktoré sú prispôbosené orgánom pre ktoré sú určené, t.j. zohľadňujú ich možnosti, administratívny aparát a i technickú vybavenosť vrátane postupov pri prijímaní elektronických podaní. Žiadnym spôsobom teda nie je narušený princíp právnej istoty, ak Správny poriadok a O.s.p. neurčujú formu podaní vo veci samej totožným spôsobom. Ust. § 19 ods. 1 Správneho poriadku je okrem toho jasné a zrozumiteľné, možno ho vykladať bez pochybností. Argument navrhovateľa, podľa ktorého je znenie tohto ustanovenia neaktuálne a z tohto dôvodu ho je nutné vykladať podľa doby, kedy je toto ustanovenie aplikované, má svoje opodstatnenie, avšak len vo vzťahu k telegrafickému podaniu, ktoré sa skutočne v dnešnej dobe už nevyužíva“*

Napriek tomu, rozhodovacia prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napr. 7Sžo/106/2014 zo dňa 31.03.2016) sa v tejto otázke javí ako nejednotná a v ostatnom období prevládajú názory, podľa ktorých je z hľadiska ústavného práva potrebné akceptovať aj elektronicky (e-mailom) urobené podania (bez zaručeného podpisu), ak sú/boli doplnené do 3 dní vo forme predpokladanej správnym poriadok (podľa § 19 ods. 1 správneho poriadku – v znení účinnom do 31.10.2017)⁴. Krajský súd v Bratislave rozsudkom zo dňa 30. mája 2014, č. k. 6S 241/2013-31 podľa § 250j ods. 2 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len

⁴ Uvedené už v súčasnosti nie je relevantné, keďže znenie § 19 ods. 1 správneho poriadku je nasledovné: „1. Podanie možno urobiť písomne v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe, alebo ústne do zápisnice. Podanie vo veci samej urobené v elektronickej podobe bez autorizácie podľa osobitného predpisu o elektronickej podobe výkonu verejnej moci treba do troch pracovných dní doplniť v listinnej podobe, v elektronickej podobe autorizované podľa osobitného predpisu o elektronickej podobe výkonu verejnej moci, alebo ústne do zápisnice. Správny orgán na dodatočné doplnenie podania nevyzýva. Ak osobitný predpis ustanovuje povinnosť použiť na podanie určený formulár, podanie možno urobiť len použitím takého formulára.“

„O.s.p.“) zrušil preskúmané rozhodnutie žalovaného a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Uvedeným rozhodnutím žalovaný oznámil žalobcovi, že jeho odvolanie podané elektronickým prostriedkom (e-mailom) bez zaručeného elektronického podpisu nebolo podané zákonným spôsobom, preto nevyvolalo procesné účinky voči rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu. Krajský súd mal za preukázané, že žalobca využil **jednu zbežných foriem elektronickej komunikácie so správnym orgánom**, pričom si bol evidentne vedomý toho, že pri tejto forme písomnej komunikácie jeho podpis nemá charakter elektronického podpisu v zmysle zákona č. 215/2002 Z. z., keďže považoval za potrebné ešte písomne ho osvedčiť, čo do troch dní aj vykonal. Preto podľa názoru krajského súdu odvolanie podal včas, t.j. do 15 dní od prevzatia rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu. Proti rozsudku súdu prvého stupňa podal žalovaný odvolanie. Predovšetkým namietal, že procesne postupoval v zmysle § 19 ods. 1 správneho poriadku. Uviedol, že zákon o správnom konaní ustanovuje formu, akou možno uskutočniť procesný úkon voči správne orgánu (podanie). Táto forma musí byť zo strany podávateľa dodržaná, inak podanie nemôže vyvolať procesné účinky. Zákon v tejto súvislosti rozoznáva písomnú formu, ústnu do zápisnice alebo písomnú formu vykonanú elektronickými prostriedkami, podmienkou však je, aby podanie bolo podpísané zaručeným elektronickým podpisom v zmysle §§ 4 a 3 zákona č. 215/2002 Z. z. Žalovaný odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu podal elektronickými prostriedkami dňa 6. júna 2013, teda pri podaní mal postupovať podľa § 19 ods. 1 správneho poriadku. V tomto ustanovení je explicitne stanovený postup prijatia pošty v elektronickej forme. Takáto elektronická pošta musí obsahovať **zaručený elektronický podpis**, teda nie jednoduché uvedenie mena a priezviska odosielateľa na záver e-mailovej komunikácie, alebo podpisový vzor, ktorý sa automaticky pripojí k odosielanej e-mailovej správe, alebo akékoľvek iné znaky a označenia, ktoré zmluvné alebo iné strany považujú za identifikačný kód, v súlade s ktorým sú schopné identifikovať odosielateľa⁵. Podľa názoru žalovaného žalobca pri podaní odvolania postupoval v rozpore s § 19 ods. 1 správneho poriadku, keďže e-mailovú správu neopatrili zaručeným elektronickým podpisom. Preto ma za to, že žalobca zákonným spôsobom odvolanie nepodal. Žiadal, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že žalobu zamietne. Podľa názoru odvolacieho súdu podanie elektronickým prostriedkom - počítačom, ak je v ňom jednoznačne zachytený obsah právneho úkonu a určená konajúca osoba, spĺňa náležitosti technického podania obdobne ako podanie uskutočnené telegraficky alebo telefaxom. Správny poriadok v § 19 ods. 1 v druhej vety podanie elektronickým prostriedkom (počítačom) neuvádza avšak formu právneho úkonu vykonaním elektronickým prostriedkom pripúšťa **Občiansky zákonník v § 40 ods. 4**. Najvyšší súd SR v tomto smere považoval za vecne správne stanovisko súdu prvého stupňa (Krajský súd v Bratislave), **že k výkladu právnych predpisov nemožno pristupovať len z hľadiska textu zákona a to ani v prípade, keď text sa môže javiť ako jednoznačný a určitý, ale predovšetkým podľa zmyslu a účelu zákona**. Vzhľadom k uvedenému právnou úpravu ustanovenú v právnej norme § 19 správneho poriadku **nie je možné vykladať dogmaticky**, ale v zmysle článku 152 ods. 4 Ústavy SR („*Výklad a uplatňovanie ústavných*

⁵ K tomu pozri aj KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Šamorín : HEURÉKA. 2015. str. 178, ISBN 978-80-8173-006-1 – k forme podania uvádza, že môže ísť aj o formu „*vykonanú elektronickými prostriedkami (podmienkou je, aby podanie bolo podpísané zaručeným elektronickým podpisom v zmysle osobitného zákona – zákona č. 215/2002 Z. z.*“

zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.“), keďže nie je možné jej formálnym výkladom zamedziť uplatnenie práv účastníkom v konaní pred orgánom verejnej správy.

Hoci sa stotožňujeme s tým, že výklad právnych noriem musí byť uskutočňovaný v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, je otázne, do akej miery je možné je tento princíp absolutizovať v rámci konkrétnej rozhodovacej praxe. Nemáme žiadne pochybnosti o tom, že v prípade nejednoznačnosti právnej normy je vždy potrebné uplatniť výklad v prospech práv a právom chránených záujmov fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ale aplikácia tejto zásady môže byť otázna v prípadoch, keď je znenie právnej normy jednoznačné. Je legitímne, aby súd rozširoval spôsoby kvalifikovaného podania vo veci samej, ak zákonodarca jednoznačne určil formy podania tak, že medzi tieto formy „klasickú e-mailovú formu“ (bez zaručeného podpisu) nezahrnul? Analogický výklad vzťahujúci sa k iným procesným predpisom nemusí bez ďalšieho dávať odpoveď na túto otázku, keďže nie je vylúčené, aby zákonodarca volil pre rôzne procesné postupy rôzne právne režimy a aby ich aj takto uzákonil. Rovnako máme za to, že samotnú formu podania môže zákonodarca určiť bez toho, aby takto určené formy museli byť bezpodmienečne vykladané v kontexte ústavnoprávneho režimu. Samotnou formou podania zákonodarca neobmedzil možnosť podať opravný prostriedok (podanie vo veci samej) inými bežnými formami (ako so zaručeným elektronickým podpisom) aj osobám, ktoré nevlastnia zaručený elektronický podpis, a preto je otázne, čo konkrétne tvorí podstatu ústavnoprávnej argumentácie, ktorá je vo svojej podstate základom pre extenzívny výklad právnej normy, ktorá – ako sám súd uznáva – je jednoznačná a určitá. Síce akceptujeme skutočnosť, že „*Zo zásady ústavne konformného výkladu vyplýva tiež požiadavka, aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu **prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických osôb alebo právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci sú preto povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou (a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd...***”“ (napr. II. ÚS 148/06, III. ÚS 348/06, IV. ÚS 209/07, podobne aj I. ÚS 252/07), kladieme si otázku, či je žiaduce podľa tohto pravidla postupovať v rámci výkladu zákonov, ktoré sú jednoznačné a určité. Naopak, máme za to, že nie je možné považovať za dogmatický výklad (s negatívnou konotáciou tohto pojmu) to, ak správne súdy vykladajú právne normy v súlade s ich jasným a jednoznačným vymedzením v texte zákona, keďže paradoxne takáto odchýlka od jednoznačného a určitého znenia právnej normy vedie k nejednotnému výkladu a sekundárne napr. k porušeniu princípu právnej istoty alebo rovnosti pred zákonom (v kontexte rozhodovacej praxe správnych orgánov a správnych súdov). Opak by znamenal, že rozhodovacou praxou súdov sa zavádzajú nové pravidlá pozitívnoprávnej povahy bez toho, aby tieto mali výslovnú oporu v zákone. Domnievame sa, že v otázke formy podania nie je (a ani v rámci predchádzajúceho znenia § 19 ods. 1 správneho poriadku) a nebolo potrebné cez prizmu ústavnoprávneho výkladu rozširovať formy kvalifikovaného podania vo veci samej tak, aby sa za kvalifikované podanie považovalo aj také podanie, ktoré zákon výslovne za takéto neoznačil. Bolo by to relevantné napr. v prípade, ak by formy kvalifikovaného podania vo veci samej boli tak reštriktívne, že by bránili bežným účastníkom správneho konania

takéto podania podávať (napr. ak by bolo prípustné uskutočniť kvalifikované podanie výlučne v elektronickej podobe so zaručeným podpisom). Táto časť štúdie mala vo svojej podstate za cieľ poukázať na to, že i jasné a určité znenie právnej normy môže byť v rozhodovacej praxi správnych súdov interpretované inak (ako bol pôvodný zámer zákonodarcu). V každom prípade však aj k tomuto interpretačnému trendu NS SR uvádzame, že pravdepodobne bol jedným zo stimulov, prečo došlo ku zmene ustanovenia § 19 ods. 1 a ods. 2 správneho poriadku, keďže aktuálne znenie citovaného ustanovenia (ods. 1) explicitne počíta s možnosťou podania vo veci samej aj v klasickej elektronickej podobe (bez zaručeného/kvalifikovaného elektronickeho podpisu). Dôvodová správa (k zákonu č. 238/2017 Z. z.) v tejto súvislosti výslovne uvádza „*Navrhované zmeny majú za cieľ v prvom rade zosúladiť pojmovú a z hľadiska používaných inštitútov elektronický postup v správnom konaní so zákonom o e-Governmente. Na tento účel sa navrhuje tiež explicitne vyjadriť, že náležitou elektronickeho podania podľa zákona o e-Governmente je aj identifikátor osoby. V neposlednom rade sa navrhuje vypustiť nepoužívané spôsoby podávania podaní, najmä pokiaľ ide o telefax či telegraf.*“.

Odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu (keď sa odôvodnenie *ex lege* nevyžaduje?)

Inštitút odôvodnenia rozhodnutia orgánu verejnej moci tvorí jeden z pilierov právneho štátu. Aj z uvedeného dôvodu máme požiadavku na riadne odôvodnenie takýchto rozhodnutí obsiahnutú vo všetkých procesných kódexoch a jej detaily je možné vyvodiť nielen z rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva, ale aj z nadväzujúcich rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

Pre účely tejto štúdie poukážeme na základe otázky týkajúcej sa (kvality) odôvodnenia a jeho obsahu v kontexte súdneho prieskumu, ale tiež v rovine špecifických otázok právnej úpravy (všeobecného správneho konania a osobitných procesných postupov).

Podľa § 47 ods. 1 správneho poriadku „*Rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade). Odôvodnenie nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovuje v plnom rozsahu.*“, podľa § 47 ods. 3 správneho poriadku „*V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.*“. Na strane druhej, ustanovenie § 1 ods. 1 správneho poriadku upravuje inštitút subsidiarity správneho poriadku („Tento zákon sa vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak.“). Ak sme vyššie uviedli, že poukážeme na osobitnú právnu úpravu (pre účely potreby a kvality odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu), rozhodli sme sa na tento účel použiť zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o vysokých školách“)

a v ňom upravený postup rozhodovania o pozastavení práv priznaných v akreditačnom procese (vysokej školy)⁶.

Podľa § 108 zákona o vysokých školách, „Na rozhodovanie podľa tohto zákona sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní okrem a) rozhodovania o uložení pokuty podľa § 2a, b) rozhodovania o zastavení konania alebo rozhodovania o prerušení konania podľa § 47, c) rozhodovania o udelení oprávnenia podľa § 49a, d) rozhodovania o priznaní sociálneho štipendia podľa § 96, e) rozhodovania o uznaní dokladov o vzdelaní.“

Podľa § 83 ods. 9 zákona o vysokých školách „Ak vysoká škola v čase akreditácie nespĺňa kritériá (§ 82 ods. 7) uplatňované pri posudzovaní spôsobilosti podľa odsekov 2 a 5 a doteraz mala priznané zodpovedajúce práva, minister pozastaví ich platnosť a vyzve vysokú školu, aby neodkladne prijala opatrenia na odstránenie nedostatkov a do jedného roka podala správu o ich výsledku.....“.

Podľa § 102 ods. 3 písm. d) „Minister d) rozhoduje do 60 dní po vyjadrení Akreditačnej komisie o priznaní práva vysokej škole udeľovať po úspešnom absolvovaní študijného programu zodpovedajúci akademický titul (§ 83 ods. 1), o priznaní práva vysokej škole uskutočňovať v študijnom odbore habilitačné konanie a konanie na vymenúvanie profesorov (§ 83 ods. 3) a o priznaní práva nevysokoškolskej inštitúcii podieľať sa na uskutočňovaní doktorandského štúdia (§ 86 ods. 2); ak rozhodne inak, ako bol návrh Akreditačnej komisie, svoje rozhodnutie zdôvodní a zdôvodnenie zverejní; pri štátnych vysokých školách so súhlasom príslušného ministra,“.

Z uvedeného ustanovenia by na prvý pohľad mohlo byť jasné, že minister (ako orgán štátnej správy) nie je povinný svoje rozhodnutie zdôvodniť a musí tak urobiť len v prípade, ak je jeho názor iný ako názor Akreditačnej komisie. Krajský súd v Bratislave vo veci sp. zn.: 5S/150/2015 v tejto veci ustálil „Z obsahu súdneho a administratívneho spisu mal súd nesporne preukázané, že žalovaný napadnutými rozhodnutiami pozastavil žalobcovi v I/ rade platnosť priznaného práva udeľovať absolventom študijného programu právo akademický titul. Uvedené rozhodnutia pozostávajú z označenia správneho orgánu, ktorý rozhodnutie vydal a z výroku a podpisu. Žalobcovia namietali, že napadnuté rozhodnutia nemajú náležitosti riadneho rozhodnutia, najmä ich súčasťou nie je odôvodnenie, čo robí tieto rozhodnutia nezákonnými z dôvodu nepreskúmateľnosti. Žalovaný zas v konaní poukazoval na ust. § 108 ods. 1 zákona o vysokých školách, podľa ktorého sa na rozhodovanie podľa zákona o vysokých školách nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, t.j. zákon o správnom konaní č. 71/1967 Zb. a v tomto prípade treba postupovať podľa zák. o vysokých školách. Z uvedeného dôvodu preto rozhodnutia nebolo potrebné odôvodňovať, pretože boli vydané v súlade s návrhom a vyjadrením Akreditačnej komisie a žalobcovi I/ boli tieto vyjadrenia a návrhy AK známe, z webového sídla AK, pretože sa k nim aj vyjadroval. Z uvedeného dôvodu mu boli známe aj dôvody napadnutých rozhodnutí. Skutočnosť, že základný právny rámec upravujúci vzťahy medzi žalovaným a vysokou školou upravuje zákon o vysokých školách nepoprel ani žalobca. Úlohou súdu bolo preto posúdiť, či nedostatok odôvodnenia napadnutých rozhodnutí malo za následok ich nezákonnosť.“

⁶ Pre účely tejto štúdie budeme v ďalšom pracovať so znením zákona o vysokých školách ku dňu 31.05.2015.

Krajský súd tiež potvrdil, že v zákone o vysokých školách fakticky absentuje procesnoprávna úprava konania, resp. náležitosti rozhodnutia (vo veci pozastavenia práv) - „*Súd konštatoval, že je nesporné, že zákon o vysokých školách vo svojich ustanoveniach nijako neustanovuje náležitosti, resp. predpoklady vyžadujúce sa týmto zákonom v prípade pozastavenia priznaných práv vysokej škole. V zmysle ust. § 83 ods. 9 cit. zákona je však nesporné, že posudzovanie spôsobilosti uskutočňovať študijný program v zmysle ust. § 83 ods. 2 je zverené v zmysle ust. § 82 ods. 1 a ods. 2 písm. a) Akreditačnej komisii, ktorá ministromi podáva vyjadrenie podľa ust. § 82 ods. 21 písm. a), resp. návrh. Ak minister rozhodne inak, ako bol návrh Akreditačnej komisie, svoje rozhodnutie zdôvodní.*“

Za daných okolností potom nastala právne paradoxná situácia, v ktorej zákona o vysokých školách neurčoval náležitosti rozhodnutia ministra/ministerstva⁷ o pozastavení práv vysokej školy, ale určoval, že minister svoje rozhodnutie zdôvodní, ak sa odchyľí od názorov Akreditačnej komisie. Krajský súd v Bratislave v súdnej veci (sp. zn.: 5S/150/2015) dospel k nasledovnému záveru: „*V preskúmvanej veci z vyjadrení a návrhov Akreditačnej komisie založených v administratívnom spise vyplýva, že Akreditačná komisia navrhla ministromi pozastaviť vysokej škole priznané práva udeľovať absolventom akademický titul. Následne minister napadnutými rozhodnutiami pozastavil vysokej škole priznané práva, pričom svoje rozhodnutia vôbec nezdôvodnil. Keďže ministerstvo je ústredný orgán štátnej správy je potrebné, aby svoje rozhodnutie riadne odôvodnil a rozhodnutie aby spĺňalo všetky náležitosti rozhodnutia pre jeho prípadný súdny prieskum. V opačnom prípade je takéto rozhodnutie postihnuté vadou nepreskúmateľnosti pre jeho nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov.*“, ďalej „*Krajský súd konštatuje, že z napadnutých rozhodnutí nie zrejmé, aké kritériá vysoká škola podľa ust. § 82 ods. 7 zákona o vysokých školách nespĺňala. Z napadnutých rozhodnutí tiež nie je zrejmé aký bol návrh Akreditačnej komisie a či minister rozhodol v súlade s návrhom Akreditačnej komisie. Námetka žalovaného, že žalobca vedel o zistených nedostatkoch neobstojí, pretože administratívny spis a ani vyjadrenie žalovaného k žalobe nie je prílohou napadnutých rozhodnutí. Odôvodnenie musí poskytnúť skutkovú a právnu oporu výroku rozhodnutia. Z odôvodnenia rozhodnutia musí byť zrejmé, prečo správny orgán takto rozhodol, ktoré skutočnosti boli podkladom jeho rozhodnutia, podľa ktorej právnej normy rozhodol, akými úvahami sa riadil pri hodnotení dôvodov. Absencia uvedených úvah zakladá zjavnú nepreskúmateľnosť správneho rozhodnutia pre nedostatok dôvodov.*“. Relevantné pre rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave bolo aj to, že ak výrok neobsahuje konkrétne nedostatky (ktoré mali byť dôvodom pre pozastavenie práv), potom nie je možné od účastníka konania (vysokej školy) spravodlivo očakávať ani ich odstránenie (a teda účastníkovi konania nie je daná možnosť ako účinne zabrániť odňatiu práv) – „*Ako už bolo vyššie uvedené, napadnuté rozhodnutia neobsahovali zistené a vytýkané nedostatky, pre ktoré boli žalobcovi pozastavené priznané práva. Napadnuté rozhodnutia neobsahujú ani výzvu na prijatie opatrení na odstránenie nedostatkov, nie je totiž zrejmé o aké sa jedná. Uvedená výzva by mala jednoznačne obsahovať vymedzenie vytýkaných nedostatkov v presnej*

⁷ K tomu pozri napr. KAŠŠÁK, R. In ŠKULTÉTY, P. – KAŠŠÁK, R. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Veda : Bratislava. 2014 – ISBN 978-80-224-1376-3 „*Ministerstvá sú vecne špecializované ústredné orgány štátnej správy s odvetvovým alebo funkčne vymedzeným súbrným úloh a pôsobnosťou na čele s ministrom, členom vlády SR, ktorý je menovaný na návrh predsedu vlády prezidentom Slovenskej republiky.*“

a určitej forme. Jednoznačnosť vytykaných nedostatkov je nevyhnutná pre prijatie opatrení na ich odstránenie a tiež pre podanie správy vysokou školou ministromi o výsledku prijatých opatrení na odstránenie zistených nedostatkov. Opačný postup má za následok, že minister odníme vysokej škole priznané práva (§ 83 ods. 9 zák. o vysokých školách).“

Z uvedeného teda vyplýva záver, že nejednoznačnosť právnej normy (vymedzenie toho, kedy je minister povinný rozhodnutie zdôvodniť, ale súčasne zákon neurčuje, že v iných prípadoch tak nie je povinný urobiť), bol súdom správne vyložený tak ako ti opakovane v súvislosti s nejednoznačnými právnymi normami deklaroval Ústavný súd Slovenskej republiky (napr. II. ÚS 148/06, III. ÚS 348/06, IV. ÚS 209/07, podobne aj I. ÚS 252/07). Poznamenávame, že aj v tejto otázke došlo v právnej úprave, resp. v aplikačnej praxi ku zmene, keď minister/ministerstvo v súčasnosti poskytuje relatívne detailné odôvodnenie svojich rozhodnutí.

Záver

Predkladanou štúdiou sme mali za cieľ poukázať na nenahraditeľný význam správnych súdov v rámci „spoluformovania“ právnej úpravy. Práve „spoluformovanie“ práva pritom tvorí jadro samotného príspevku, keďže si v nej formálne (aj keď nie výslovne) kladieme otázku, či je prijateľné, aby rozhodovacia prax správnych súdov bola realizovaná spôsobom, že sa do podstatnej miery odkláňa od vlastného znenia zákonov. Plne v tejto súvislosti rešpektujeme základné ústavnoprávne východiská, ktoré sa majú aplikovať pri výklade právnych noriem v rámci rozhodovania o konkrétnej veci. Na strane druhej poukazujeme na to, že práve takýto výklad – často idúci nad rámec jasného a určitého znenia zákonného ustanovenia – spolu s tým, že tento výklad sa v čase a priestore mení, avšak deje sa tak bez (podstatnejšej) zmeny priamo v znení konkrétneho zákona alebo súvisiaceho zákona (prameňa správneho práva⁸), môže vyvolávať otázky týkajúce sa takých princípov ako je princíp právnej istoty alebo rovnosť osôb pred zákonom. S ohľadom na to, že výklad správnych súdov je niekedy v jasnom rozpore s vlastným znením právnej normy vytvorenej zákonodarcom (hoci tento výklad je často bona fide determinovaný čo najširším režimom ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb), môže byť takýto interpretačný výklad vnímaný aj ako nepriamy zásah do normotvornej právomoci zákonodarného zboru. Paradoxne, na strane druhej – ako to vyplýva z vecí analyzovaných vyššie – výklad súdov (osobitne krajských súdov a Najvyššieho súdu SR) – hoci aj v dynamickom režime zmien – viedol alebo mohol viesť k tomu (príp. prispieť k tomu), že nakoniec došlo aj ku zmene v samotnom znení dotknutých právnych noriem.

Zoznam použitej literatúry

<https://obcan.justice.sk/infosud/-/infosud/zoznam/rozhodnutie>

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

⁸ CEPEK, B. *Pramene správneho práva*. In CEPEK, B. et al. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : Wolters Kluwer. 2018, ISBN 978-80-8168-784-6, str. 121 a nasl.

CEPEK, B. Pramene správneho práva. In CEPEK, B. et al. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : Wolters Kluwer. 2018, ISBN 978-80-8168-784-6, str. 121 a nasl.

ERDÖSOVÁ, A. Právo na spravodlivé súdne konanie. (str. 241 a nasl.) In STRÁZNICKÁ, V. et al. Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv. Bratislava : Eurokódex. 2013, ISBN: 978-80-89447-95-4

KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* Šamorín : HEURÉKA. 2015. str. 178, ISBN 978-80-8173-006-1

MILUČKÝ, J. et al. *Správny poriadok a Správny súdny poriadok. Judikatúra.* Eurokódex : Bratislava. 2017. ISBN: 978-80-8155-069-0

POTASCH, P. – HAŠANOVÁ, J.- MILUČKÝ, J. – VALLOVÁ, J. – *Všeobecné správne konanie – teória a prax.* Eurokódex : Bratislava. 2017 – ISBN: 978-80-8155-071-3

ŠKULTÉTY, P. – KAŠŠÁK, R. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Veda : Bratislava. 2014 – ISBN 978-80-224-1376-3

pramene práva: podľa textu

Kontaktné údaje:

Doc. JUDr. PhDr. Peter Potasch, PhD.
Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
peter.potasch@paneurouni.com