

Vedecký časopis Právnickej fakulty

ACTA FACULTATIS  
IURIDICAE  
UNIVERSITATIS  
COMENIANAE

Tomus XXXIII

č. 1/2014

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Bratislava 2014

**Redakčná rada/Redaktionsrat/Body of Editors**

Predseda  
Editor in Chief  
Vorsitzender

prof. JUDr. Pavol Kubíček, CSc.

Členovia  
Editors  
Mitglieder

prof. JUDr. Jozef Beňa, CSc.  
prof. JUDr. Ľubor Cibulka, CSc.  
doc. JUDr. Ľubomír Fogaš, CSc.  
prof. Symeon Karagiannis (France)  
JUDr. Ondrej Laciak, PhD.  
doc. JUDr. Ján Matlák, CSc.  
prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki (Poland)  
prof. JUDr. Pavel Šámal, PhD. (ČR)  
prof. Dr. Miroslav Vítěz (Serbia)  
prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.  
doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc.

**Tajomníčka redakčnej rady**

Board of Editors Secretary  
Redaktionsassistentin

Mgr. Eva Vlková

<b>Recenzenti</b>	Mgr. Eva Dudasová	JUDr. Edit Hajnišová, PhD.
Reviewers	JUDr. Juraj Hamul'ák, PhD.	JUDr. Jana Henčeková, PhD.
Rezensenten	JUDr. Lucia Hurná, PhD.	JUDr. Gabriela Kubíčková, CSc.
	JUDr. Peter Kukliš, CSc.	JUDr. Petronela Luprichová
	prof. JUDr. Karel Marek, CSc.	doc. PhDr. Tatiana Machalová, CSc.
	prof. JUDr. Stanislav Mráz, CSc.	doc. JUDr. Matúš Nemeč, PhD.
	JUDr. Petr Osina, PhD.	JUDr. Mária Sciskalová, PhD.
	doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.	Mgr. Mária Szetei

Príspevky boli spracované k 28. 4. 2014 a neboli jazykovo upravené.  
Vedecký časopis Právnickej fakulty vychádza dvakrát do roka.  
Číslo 1/2014 vyšlo v júni 2014. IČO vydavateľa 00 397 865

© Univerzita Komenského v Bratislave, 2014

---

Požiadavky na výmenu:

Any information and exchange requests may be addressed to:  
Die Adresse für den Literaturaustausch:

Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta – Knižnica  
Šafárikovo nám. 6  
P. O. Box 313  
810 00 Bratislava 1  
Slovakia  
e-mail: kniznica@flaw.uniba.sk  
http://www.flaw.uniba.sk

**EV 4725/12**

**ISSN 1336-6912**

Odporúčaná cena 5,- € bez DPH

# OBSAH

<i>JUDr. Jana Duračinská, PhD.</i> .....	5
<b>Ingerencia procesu verejného obstarávania na zmluvy uzatvorené na základe tohto procesu</b>	
Public procurement process interference with contracts concluded on the basis of this process	
Ingerenz des Ausschreibungsverfahrens auf die aufgrund dieses Verfahrens abgeschlossenen Verträge	
<i>JUDr. Milan Hodás, PhD.</i> .....	23
<b>Úradný vestník Európskej únie v elektronickej forme a poznateľnosť práva</b>	
Official Journal of the European Union in electronic form and recognizability of the law	
Amtsblatt der Europäischen Union in elektronischer Form und Erkennbarkeit des Rechts	
<i>JUDr. Ing. Ladislav Hrtánek, PhD.</i> .....	42
<b>Pokračovanie aktuálnej reformy verejnej správy v kontexte programu ESO</b>	
Continuation of the current reform of public administration in the context of ESO program	
Die Folge der Reform der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich des Programms ESO	
<i>Doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.</i> .....	61
<b>Právo byť vypočutý v zásadách správneho konania</b>	
Right to be heard within the principles of administrative procedure	
Grundsatz des Gehörs als einer der allgemeinen Verwaltungsgrundsätze	
<i>JUDr. Renáta Šínová, Ph.D.</i> .....	76
<b>Několik poznámek k dokazování v řízení ve statusových věcech manželských</b>	
Some notes on taking evidence in divorce proceedings or marriage annulment	
Quelques remarques sur obtention des preuves dans les procédures pour déclarer divorce ou nullité de mariage	
<i>JUDr. Martin Turčan, PhD.</i> .....	89
<b>Kelsenovská a americká koncepcia ústavného súdnictva</b>	
Kelsenian and American concept of constitutional review	
Kelsenische und amerikanische Konzeption des Verfassungsgerichtswesens	

*JUDr. Ing. Michal Turošík, PhD.* ..... 100

**Závazky podľa civilného, honorárneho a prirodzeného práva**

Obligations under civil, honorary and natural law

Verbindlichkeiten nach dem Zivil-, Amts- und Naturrecht

*Doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc.* ..... 106

**Analýza právnej úpravy použitia sily v medzinárodnom práve  
v kontexte vývoja vzťahov medzi Ruskom a Ukrajinou**

Legal analysis of the international law regulations related to the Use of Force  
in the light of developments in relations between Russia and Ukraine

Die Analyse der Rechtsregelung von Gewaltanwendung im internationalen  
Recht hinsichtlich der Entwicklung von Beziehungen zwischen Russland  
und der Ukraine

**RECENZIE**

**GÁBRIŠ, T.:** MOSNÝ, Peter a kolektív: *Právnohistorická realita sociálnej doktríny  
20. storočia*. Krakov : Spolok Slovákov v Poľsku, 2013. 288 s. .... 138

**GÁBRIŠ, T.:** VYŠNÝ, Peter – PUCHOVSKÝ, Ján – ŠOŠKOVÁ, Ivana: *Svetové  
dejiny štátu a práva*. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2013. 319 s. .... 141

**GÁBRIŠ, T.:** ŠTENPIEN, Erik: *Svetové dejiny štátu a práva*. 2. dopl. vyd.  
Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2013. 228 s. .... 144

## INGERENCIA PROCESU VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA NA ZMLUVY UZATVORENÉ NA ZÁKLADE TOHTO PROCESU

*JUDr. Jana Duračinská, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra obchodného, finančného a hospodárskeho práva

### **Ingerencia procesu verejného obstarávania na zmluvy uzatvorené na základe tohto procesu**

Príspevok je zameraný na problematiku ingerencie procesu verejného obstarávania na zmluvy uzatvorené na základe procesu verejného obstarávania a taktiež v tejto súvislosti na interakciu princípov verejného obstarávania a princípov obchodno-závazkových vzťahov. Príspevok sa zaoberá vplyvom procesu verejného obstarávania na právne postavenie účastníkov zmluvy, ktorá je výsledkom tohto procesu. Z hľadiska vydávania referencií zo strany verejných obstarávateľov poukazuje príspevok na význam obsahu zmluvných podmienok a na postup pri uzatváraní dodatkov k zmluvám uzatvoreným na základe procesu verejného obstarávania po novele zákona o verejnom obstarávaní č. 95/2013 Z. z.

### **Public procurement process interference with contracts concluded on the basis of this process**

The article focuses on the issues of interference of the public procurement process with contracts concluded within this process and also on the collision/interaction of the principles of public procurement with principles/rules of commercial relations. It deals with the influence of public procurement process on the legal status of parties to contract; i.e. contract representing the result of a public procurement process. Referring to issuance of references by public procurers the article highlights the importance of the contents of contractual obligations and the procedure of conclusion of amendments to the contracts concluded in compliance with public procurement process following the amendment of the Public Procurement Act No. 95/2013 Coll.

### **Ingerenz des Ausschreibungsverfahrens auf die aufgrund dieses Verfahrens abgeschlossenen Verträge**

Der Beitrag wird auf die Problematik der Ingerenz des öffentlichen Ausschreibungsverfahrens auf die Verträge, die aufgrund dieses Verfahrens geschlossen werden und auch auf die Interaktion der Prinzipien der öffentlichen Ausschreibung und der Prinzipien des Handels- und Schuldverhältnisses, gerichtet. Der Beitrag befasst sich mit dem Einfluss des Ausschreibungsverfahrens auf die Rechtsstellung der Teilnehmer des Vertrags, der ein Ergebnis der öffentlichen Ausschreibung ist. Der Beitrag weist, aus der Sicht der Herausgabe der Referenzen seitens der öffentlichen Auftraggeber, auf die Bedeutung der Vertragsbedingungen und gleichzeitig auf den Fortgang beim Abschluss des Nachtrages zum Vertrag nach der Novelle des Gesetzes Nr. 95/2013 Z. Z. über öffentlichen Ausschreibungen hin, der aufgrund der öffentlichen Ausschreibung abgeschlossen wird.

**Kľúčové slová:** verejné obstarávanie, zmluvné podmienky, verejná zákazka, referencie, princípy verejného obstarávania, zásady obchodno-záväzkových vzťahov, uzatváranie dodatkov

**Keywords:** public procurement, contractual obligations, public contracts, references, principles of public procurement, rules of commercial relations, conclusion of amendments

**Schlüsselbegriffe:** öffentliche Ausschreibung, Vertragsbedingungen, öffentlicher Auftrag, Referenzen, Prinzipien der öffentlichen Ausschreibung, Prinzipien des Handels- und Schuldverhältnisse, Abschluss des Vertragsnachtrages

## **Úvod**

Verejné obstarávanie je zákonom č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „ZoVO“) upravený postup pri výbere zmluvného partnera, ktorého cieľom je najefektívnejšie a najhospodárnejšie využitie verejných zdrojov. Rezultátom procesu verejného obstarávania je uzatvorenie zmluvy s vybraným zmluvným partnerom. ZoVO neupravuje obsah zmluvy, ale iba proces vedúci k jej uzatvoreniu, avšak obsah zmluvy nebude regulovaný len napríklad obchodno-právnymi alebo občiansko-právnymi normami. Z právnej úpravy procesu verejného obstarávania a z princípov, ktoré sa vo verejnom obstarávaní uplatňujú, je zrejmé, že proces verejného obstarávania nekončí výberom zmluvného partnera spomedzi uchádzačov a uzatvorením zmluvy, ale pokračuje aj vplyvom na samotný obsah záväzkového vzťahu a možnosť jeho zmien.

Tento vplyv je výsledkom princípov verejného obstarávania, ktoré sa dostávajú do interakcie so zásadami obchodno-záväzkových vzťahov. Táto interakcia verejnoprávnych a súkromnoprávnych zásad má vplyv aj na možnosti subjektu, ktorý má záujem o účasť vo verejnom obstarávaní, ovplyvňovať obsah zmluvných podmienok v procese verejného obstarávania.

Cieľom príspevku je skúmanie ingerencie procesu verejného obstarávania na zmluvy uzatvorené na základe procesu verejného obstarávania, ktoré sa spravujú ustanoveniami Obchodného zákonníka a poukázanie na špecifiká, ktoré sú typické pre uvedené zmluvy. Príspevok sa zaoberá možnosťami subjektu, ktorý má záujem o účasť vo verejnom obstarávaní ovplyvňovať obsah zmluvných podmienok v procese verejného obstarávania, ako aj poukazuje na rozdielne postupy v prípade, ak sú zmluvné podmienky v rozpore so ZoVO a na druhej strane s obchodnoprávnymi predpismi. Príspevok sa zaoberá aj právnou úpravou uzatvárania dodatkov k zmluvám uzatvorených na základe procesu verejného obstarávania po novele ZoVO zákonom č. 95/ 2013 Z. z.<sup>1</sup> a súčasne poukazuje na význam zmluvných podmienok z hľadiska vydávania referencií verejnými obstarávateľmi/obstarávateľmi (ďalej len „verejný obstarávateľ“) po uvedenej novele.

## **1. Zásady a princípy verejného obstarávania a obchodno-záväzkových vzťahov, ich interakcia**

Pre obchodné záväzkové vzťahy sú charakteristické nosné zásady<sup>2</sup> ako zásada<sup>3</sup> zmluvnej slobody, zásada neformálnosti obchodných zmlúv, zásada rovnosti účastníkov obchodných záväzkových vzťahov, zásada dispozitívnosti právnej úpravy, zásada profesionality a poctivosti v obchodných konaniach, zásada dodržiavania a plnenia zmlúv. Uvedené zásady sú však miestami prelamané samotnou právnou úpravou (či už odôvodnene alebo nie), ak nie výnimočne úplne popierané.<sup>4</sup> Zásahy do uvedených zásad nie sú realizované len cez samotnú právnou úpravu Obchodného zákonníka, ale aj

---

<sup>1</sup> Zákon č. 95/2013 Z. z. z 19. 3. 2013, ktorým sa mení a dopĺňa ZoVO sa označuje aj ako „veľká novela“, nakoľko priniesla rozsiahle a zásadné zmeny zákona. Účinnosť novely je upravená v čl. IV zákona č. 95/2013 Z. z. tak, že zákon nadobúda účinnosť 1. júla 2013 s výnimkou vybraných ustanovení, ktoré nadobúdajú účinnosť dňom vyhlásenia, t. j. dňom 23. 4. 2013 a vybraných ustanovení, ktoré nadobúdajú účinnosť dňom 1. januára 2014.

<sup>2</sup> V príspevku nerozlišujeme medzi princípmi a zásadami, resp. používame ich ako významové ekvivalenty.

<sup>3</sup> Európsky parlament a Rada Európskej únie prijali smernicu Európskeho parlamentu a Rady č. 2014/24/EÚ zo dňa 26. 2. 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES. Podľa čl. 91 smernice č. 2014/24/EÚ sa smernica 2004/18/ES zrušuje až s účinnosťou od 18. apríla 2016. Z uvedeného dôvodu ponechávame v príspevku zachované odkazy na smernicu 2004/18/ES.

<sup>4</sup> BEJČEK, J., ELIÁŠ, K., RABAN, P.: *Kurs obchodního práva. Obchodní závazky*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 5.

prostredníctvom iných právnych predpisov, pričom motívom týchto zásahov je zväčša hľadisko verejného záujmu. Medzi takéto právne predpisy môžeme zaradiť aj ZoVO.

Hlavným účelom právnej úpravy verejného obstarávania je, tak ako vyplýva z rozhodovacej praxe Európskeho súdneho dvora, zabezpečenie hospodárneho a efektívneho použitia verejných prostriedkov, na základe seriózneho hodnotenia a bez akéhokoľvek druhu zvýhodňovania alebo protihodnoty finančnej alebo politickej. Podľa bodu 2 odôvodnenia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. 3. 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (ďalej len „smernica“) zadávanie verejných zákaziek podlieha rešpektovaniu zásad zmluvy,<sup>5</sup> najmä rešpektovaniu zásady voľného pohybu tovaru, zásady slobody usadiť sa a zásady slobody poskytovať služby a zásad z nich vyplývajúcich, napríklad zásada rovnakého zaobchádzania, zásada nediskriminácie, zásada vzájomného uznávania, zásada proporcionality a transparentnosti.<sup>6</sup>

Zásada nediskriminácie je potvrdená aj v článku 2 smernice, podľa ktorého verejní obstarávatelia zaobchádzajú s hospodárskymi subjektmi rovnako a nediskriminačne a konajú transparentne. Vo vzťahu k zásade nediskriminácie zaviedla novela ZoVO zákonom č. 95/2013 Z. z. v § 32 ods. 10 novinku v podobe domnienky nediskriminácie podmienok účasti. Uvedená domnienka nediskriminácie stanovuje, že pokiaľ nie preukázaný opak, podmienka účasti, ktorá je primeraná a súvisí s predmetom zákazky, sa nepovažuje za diskriminačnú, ak ju v čase vyhlásenia postupu zadávania zákazky vie splniť najmenej päť uchádzačov, ktorých ponuky spĺňajú osobitné podmienky účasti alebo záujemcov, ktorí predložili žiadosť o účasť. Dôvodová správa k novele ZoVO č. zákona 95/2013 Z. z. k uvedenému ustanoveniu hovorí, že ustanovuje nevyvrátiteľnú domnienku vo vzťahu k nediskriminačnej povahe podmienok účasti. Vychádza pritom z predpokladu, že ak sú podmienky súťaže také, že umožnia súťažiť dostatočnému okruhu subjektov, je možné úspešne prezumovať ich nediskriminačnú povahu. Domnienku nediskriminácie považujeme na základe gramatického výkladu uvedeného ustanovenia na rozdiel od dôvodovej správy za vyvrátiteľnú. Prezumpcia nediskriminácie obsiahnutá v ZoVO je však napriek svojej „vyvrátiteľnosti“ v príkrom rozpore so základnými princípmi verejného obstarávania. Ak by aj boli podmienky súťaže také, že umožnia

---

<sup>5</sup> Zmluvy o fungovaní EÚ.

<sup>6</sup> Podľa § 9 ods. 3 ZoVO, ktorý o. i. preberá aj smernicu, sa musí pri zadávaní zákaziek uplatňovať princíp rovnakého zaobchádzania, princíp nediskriminácie uchádzačov alebo záujemcov, princíp transparentnosti a princíp hospodárnosti a efektívnosti.



súťažiť piatim uchádzačom,<sup>7</sup> automaticky to neznamená, že podmienky súťaže nie sú v rozpore so zákazom diskriminácie; taktiež opačne, ak sa súťaže zúčastní aj len jeden subjekt, neznamená to automaticky, že podmienky súťaže sú diskriminačné. Je neprípustné, aby bolo hľadisko počtu uchádzačov/ záujemcov kritériom hodnotenia diskriminačnej alebo nediskriminačnej povahy podmienok účasti.

Pri zásade rovnakého zaobchádzania vychádza právna úprava verejného obstarávania z požiadavky na vylúčenie svojvôle verejného obstarávateľa a uprednostňovania určitých subjektov. Zásada rovnakého zaobchádzania implikuje princíp transparentnosti, aby mohlo byť overené, či je táto zásada dodržiavaná. Jej cieľom je vylúčenie existencie rizika a svojvôle verejného obstarávateľa. Implikuje, že všetky podmienky a pravidlá zvoleného postupu sú jasne, presne a jednoznačne stanovené vo vyhlásení verejnej súťaže alebo v súťažných podkladoch<sup>8</sup> a má predstavovať spravodlivosť a rovnosť podmienok (možností/príležitostí) pre všetky subjekty, ktoré majú alebo mohli mať záujem o účasť na zadávaní zákazky (uchádzačov alebo záujemcov).<sup>9</sup>

Zásadu rovnakého zaobchádzania vo verejnom obstarávaní však nemožno zamieňať so zásadou rovnosti účastníkov obchodných záväzkových vzťahov. V procese verejného obstarávania sa neuplatňuje zásada rovnosti účastníkov, t. j. verejného obstarávateľa a uchádzačov alebo záujemcov. Tiež následne pri uzatváraní zmluvy, ktorá je výsledkom uvedeného procesu, je verejný obstarávateľ jednoznačne v silnejšej pozícii. Jeho pozícia je daná ekonomickým faktorom, keďže rozhoduje o použití verejných prostriedkov. Tento faktor silnejšej zmluvnej strany však obmedzujú princípy verejného obstarávania, ktoré sa odrážajú aj v zmluvnej slobode. Všeobecne sa zmluvná sloboda prejavuje dvomi spôsobmi, a to jednak v možnosti voľby, s kým bude zmluva uzatvorená a jednak v slobode určiť obsah tejto zmluvy.<sup>10</sup>

V procese verejného obstarávania dochádza k limitácii zmluvnej slobody zúčastnených subjektov. Na strane verejného obstarávateľa to znamená, že verejný obstarávateľ je oprávnený vybrať si zmluvného partnera len na základe zákonom upraveného procesu pri vylúčení existencie rizika uprednostňovania a svojvôle verejného obstarávateľa. Verejný obstarávateľ je teda na jednej strane limitovaný v možnosti slobodnej voľby konkrétneho

---

<sup>7</sup> Ako príklad nediskriminácie možno spomenúť napríklad také podmienky súťaže, ktoré by znevýhodňovali podnikateľov iných členských štátov EÚ, pričom by ostala zachovaná prezumpcia nediskriminácie, nakoľko v súťaži by boli piati uchádzači avšak domáci.

<sup>8</sup> Bod 39 smernice.

<sup>9</sup> Rozsudok ESD *Universale-Bau Ag C-470/99*, rozsudok ESD *ATI EAC Srl e Viaggi di Maio Snc C-331/04*.

<sup>10</sup> BEJČEK, J., ELIÁŠ, K., RABAN, P.: *Kurs obchodního práva. Obchodní závazky*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 10.

subjektu, s ktorým zmluvu uzavrie, avšak pri dodržaní zákonných podmienok verejného obstarávania môže voliť kritériá, ktoré by mal v konečnom dôsledku vybraný subjekt splňať.

Na strane uchádzačov/záujemcov sa obmedzenie zmluvnej slobody prejavuje v ich limitácii negociácie v kontraktačnom procese a ovplyvňovania obsahu zmluvných podmienok určených v súťažných podkladoch verejným obstarávateľom.

Zmluvné strany verejnej zákazky, t. j. zmluvy uzatvorenej na základe procesu verejného obstarávania sú limitované vo svojej zmluvnej slobode aj pri možnostiach zmien takejto zmluvy. Po poslednej novele ZoVO zákonom č. 95/ 2013 Z. z. sa zmenil postup pri uzatváraní dodatkov k zmluvám uzatvorených na základe verejného obstarávania tak, že sa neumožňuje zmluvne dohodnúť podmienky pre uzatváranie dodatkov o cene.<sup>11</sup> Na základe novelizovanej právnej úpravy ZoVO bude za stanovených podmienok potrebné rozhodnutie Rady Úradu<sup>12</sup> o tom, či sú alebo nie sú splnené podmienky na uzatvorenie dodatku, ktorý by zvyšoval cenu plnenia alebo jeho časti.

Vo verejnom obstarávaní je prelamovaná aj obchodnoprávna zásada neformálnosti zmlúv. Po formálnej stránke ZoVO vyžaduje, aby zmluvy, ktoré sú výsledkom verejného obstarávania, mali písomnú formu. Do prijatia poslednej novely ZoVO zákonom č. 95/2013 Z. z. obsahoval ZoVO výnimku z požiadavky písomnej formy pre zmluvy s nízkou hodnotou.<sup>13</sup> Rozhodujúce kritérium pre formu zmluvy podľa ZoVO teda nevychádzalo zo samotného typu zmluvy, ako je to charakteristické pre Obchodný zákonník, ale z hodnoty zákazky. Po prijatí uvedenej novely<sup>14</sup> ZoVO nevyžaduje písomnú formu pri podlimitných zákazkách<sup>15</sup> uzatvorených na základe využitia elektronického trhoviska.

## **2. Verejná zákazka a prejavy influencie procesu verejného obstarávania na právne postavenie účastníkov verejnej zákazky**

ZoVO upravuje zadávanie zákaziek na dodanie tovaru, zákaziek na uskutočnenie stavebných prác, zákaziek na poskytnutie služieb, súťaž návrhov a

---

<sup>11</sup> Bod 18 dôvodovej správy k zákonu č. 95/ 2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa ZoVO.

<sup>12</sup> Paragraf 111a ZoVO; Rada Úradu je orgánom Úradu pre verejné obstarávanie, ktorá bola zriadená novelou ZoVO zákonom č. 95/ 2013 Z. z.

<sup>13</sup> Podľa § 4 ods. 5 ZoVO boli zákazkami s nízkou hodnotou zákazky na dodanie tovaru alebo poskytnutie služby s hodnotou nižšou ako 10000 eur a zákazky na uskutočnenie prác s hodnotou nižšou ako 20 000 eur.

<sup>14</sup> Paragraf 3 ods. 9 ZoVO.

<sup>15</sup> Finančné limity pre podlimitné zákazky sú uvedené v § 4 ods. 3 ZoVO.

správu vo verejnom obstarávaní, t. j. stanovuje právny rámec procesu vedúceho k uzatvoreniu verejnej zákazky<sup>16</sup> (osobitný spôsob vzniku zmluvy – uzatvorenia verejnej zákazky). Ako sme už uviedli, nie je proces vplyvu tejto regulácie ukončený samotným udelením zákazky, t. j. podpísaním zmluvy, ale vplyv procesu verejného obstarávania pokračuje ďalej a zásadne vplýva aj na samotný obsah práv a povinností zmluvných strán zmluvy, ktorá je výsledkom takéhoto procesu.

Zásahy do práv a povinností a postavenia „kontraktujúcich“ strán sa v zásade prejavujú v štádiu procesu predchádzajúceho samotnému uzatvoreniu verejnej zákazky a v limitácii možnosti uchádzačov/záujemcov v procese verejného obstarávania ovplyvňovať obsah zmluvných podmienok.<sup>17</sup> Tieto zásahy majú taktiež dopad na obsah zmluvných podmienok verejnej zákazky ako aj na možnosti ich zmien po uzatvorení zmluvy na základe procesu verejného obstarávania.

Obsah zmluvných podmienok verejnej zákazky má pritom zásadný význam pre uchádzačov/záujemcov nielen v procese verejného obstarávania, v ktorom môžu byť určité obchodné podmienky stanovené verejným obstarávateľom ako kritéria na hodnotenie predložených ponúk, ale po novele ZoVO zákonom č. 95/ 2013 Z. z. majú obchodné podmienky vplyv aj na hodnotenie kvality plnenia zo strany verejného obstarávateľa pri vyhotovovaní referencií a v konečnom dôsledku vplyv na možnosť účasti subjektov vo verejnom obstarávaní.

## **2.1 Absencia negociácie v procese verejného obstarávania**

Z charakteru procesu verejného obstarávania je zrejmé, že tento regulovaný proces nahrádza všeobecne v obchodno-právnych vzťahoch platnú právnu úpravu procesu uzatvárania zmluvy podľa § 43 a nasl. Občianskeho zákonníka. Pre proces uzatvárania zmlúv v obchodno-právnych vzťahoch je charakteristický proces negociácie pred samotným uzatvorením zmluvy. V procese verejného obstarávania sú zmluvné podmienky súčasťou súťažných podkladov a ich obsah je určený verejným obstarávateľom. Uchádzač alebo záujemca nemá v procese verejného obstarávania možnosť negociovať zmluvné podmienky, ani ich jednostranne meniť.

Podľa ustanovenia § 45 ods. 1 ZoVO nesmie byť uzatvorená zmluva v rozpore so súťažnými podkladmi a s ponukou predloženou úspešným uchádzačom alebo uchádzačmi. Ak by v uzatvorenej zmluve chýbali niektoré obchodné podmienky verejného obstarávateľa, ktoré mali byť podľa

---

<sup>16</sup> Podľa § 3 ZoVO zákazka je na účely zákona o verejnom obstarávaní zmluva s peňažným plnením uzavretá medzi jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi alebo obstarávateľmi na jednej strane a jedným alebo viacerými úspešnými uchádzačmi na strane druhej, ktorej predmetom je dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služby.

<sup>17</sup> V príspevku používame zmluvné podmienky a obchodné podmienky ako významové ekvivalenty.

súťažných podkladov súčasťou návrhu zmluvy predloženého v ponukách uchádzačov, znamenalo by to, že zmluva je v rozpore so súťažnými podkladmi. Uchádzači sú teda pri predkladaní svojej ponuky viazaní návrhmi zmlúv predloženými verejným obstarávateľom a nie sú oprávnení do návrhov zasahovať, inak je to považované za porušenie § 45 ods. 1 ZoVO.

Ako uvádza Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej len „Úrad“), ak verejný obstarávateľ, resp. obstarávateľ v obchodných podmienkach, ktoré sú súčasťou súťažných podkladov uvedie konkrétne zmluvné podmienky týkajúce sa napr. platobných podmienok, lehoty splatnosti faktúr, výšky zmluvnej pokuty pri neodovzdaní predmetu zákazky v zmluvne dohodnutom termíne a pod., je povinný tieto ustanovenia v rovnakom znení prebrať aj do zmluvy, prípadne rámcovej dohody, ktorú uzavrie s úspešným uchádzačom, resp. uchádzačmi ako výsledok procesu verejného obstarávania.<sup>18</sup> Ak by teda verejný obstarávateľ vyhodnotil ako úspešného toho uchádzača, ktorý by v rámci svojej ponuky zmenil návrh zmluvy uvedenej v súťažných podkladoch, pričom by išlo o ustanovenia, ktoré nemôžu byť zmenené<sup>19</sup> a uvedený uchádzač by súčasne vo vysvetlení svojej ponuky, o ktoré bol v tejto súvislosti požiadaný, výslovne potvrdil, že trvá na znení zmluvy tak, ako bola uvedená v jeho ponuke, mala by byť jeho ponuka zo súťaže vylúčená.<sup>20</sup>

### **2.1.1 Možnosti postupov za účelom zosúladenia zmluvných podmienok s kogentnými zákonnými ustanoveniami**

V zmluvných podmienkach predkladaných zo strany verejných obstarávateľov, ktoré sú súčasťou súťažných podkladov, sa vyskytujú ustanovenia, ktoré sú v rozpore s kogentnými ustanoveniami Obchodného zákonníka, najmä po poslednej novele Obchodného zákonníka zákonom č. 9/ 2013 Z. z., ktorým sa o. i. zaviedla duálna štruktúra právnej úpravy omeškania dlžníka v závislosti od povahy osoby dlžníka (podnikateľ alebo subjekt verejného práva).<sup>21</sup> Uvedená novela bola prijatá na základe Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/7/EÚ zo 16. 2. 2011 o boji proti oneskoreným platbám v obchodných transakciách. Zavedenie duálnej štruktúry bolo v dôvodovej správe k návrhu znenia smernice zdôvodnené práve významom verejného obstarávania v EÚ a skutočnosťou, že oneskorené platby zo strany subjektov verejného práva majú negatívny vplyv na

---

<sup>18</sup> Dostupné na: <https://www.uvo.gov.sk/sk/za-obdobie-od-1.1.2012-do-30.6.2012>, navštívené 3. 2. 2014.

<sup>19</sup> V súťažných podkladoch býva uvedené, že uchádzač doplní v zmluve časti označené „doplní predávajúci, resp. dodávateľ“ a ostatné časti zostanú nezmenené.

<sup>20</sup> Dostupné na: <https://www.uvo.gov.sk/sk/za-obdobie-od-1.1.2012-do-30.6.2012>, navštívené 3. 2. 2014.

<sup>21</sup> Príkladom sú najmä zákazky, ktoré sú financované z Európskej únie, pričom nie je neobvyklé, že výšky zmluvných pokút sa stanovujú do výšky poskytnutých finančných prostriedkov.

podniky, ale aj na hospodársku súťaž a fungovanie vnútorného trhu.<sup>22</sup> Uvedenou novelou boli do Obchodného zákonníka zavedené osobitné ustanovenia o čase plnenia peňažného záväzku dlžníka, ktorý je subjektom verejného práva.<sup>23</sup> Súčasne bolo vo vzťahu k subjektom verejného práva zavedené nové ustanovenie § 369a Obchodného zákonníka, ktoré zabezpečuje, aby dlžník, ktorý je subjektom verejného práva platil pri omeškaní so splnením peňažného záväzku úroky z omeškania najmenej vo výške určenej nariadením vlády. Po uvedenej novele sa v zmluvných podmienkach, ktoré sú súčasťou súťažných podmienok, vyskytujú ustanovenia odporujúce úprave času plnenia záväzku dlžníka – subjektu verejného práva alebo ustanovenia odporujúce osobitnému ustanoveniu o sadzbe úrokov z omeškania pri omeškaní dlžníka – subjektu verejného práva podľa § 369a Obchodného zákonníka.<sup>24</sup>

Otázkou je, či napriek už uvedeným záverom Úradu uvedených v predchádzajúcej podkapitole tohto príspevku, má záujemca bez sankcie následného vylúčenia zo súťaže možnosť zasahovať do návrhu zmlúv alebo negociovat' o podmienkach zmluvy na účely ich zosúladenia s kogentnými ustanoveniami Obchodného zákonníka, a to už aj s ohľadom na cieľ novej právnej úpravy času splatnosti peňažných záväzkov, ktorým je zamedzenie negatívneho vplyvu oneskorených platieb zo strany subjektov verejného práva na podniky a tým aj na hospodársku súťaž a fungovanie vnútorného trhu.

Podľa nášho názoru záujemca v zmysle záverov Úradu nemá možnosť zasahovať do návrhu zmluvy a nemôže jednostranne upravovať ustanovenia

---

<sup>22</sup> V dôvodovej správe k zákonu č. 9/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník je uvedený odkaz na dôvodovú správu k návrhu prepracovaného znenia smernice, v ktorej je duálny systém odôvodnený nasledovne (strana 2, tretí odsek): *Oneskorené platby zo strany orgánov verejnej správy narušujú dôveryhodnosť politik a sú v rozpore s vyhlásenými cieľmi politik, t. j. zabezpečiť stabilné a predvídateľné prevádzkové podmienky pre podniky a posilniť rast a zamestnanosť. Vzhľadom na význam verejného obstarávania v EÚ (vyše 1 943 miliárd EUR ročne) majú oneskorené platby zo strany orgánov verejnej správy výrazný negatívny vplyv na podniky, najmä MSP. Mnohé orgány verejnej správy nečelia rovnakým finančným obmedzeniam ako podniky a v ich prípadoch sa dá oneskoreným platbám vyhnúť. Mali by sa preto prisnejšie postihovať, keď k takýmto platbám dôjde. Okrem toho odlišné postoje v oblasti platenia v rámci EÚ môžu brániť účasti podnikov na verejných súťažiach, čo narušuje nielen hospodársku súťaž a fungovanie vnútorného trhu, ale takisto znižuje možnosť orgánov verejnej správy získať čo najvyššiu kvalitu a ceny za peniaze daňových poplatníkov.*

<sup>23</sup> Pre subjekt verejného práva bola v zásade ustanovená pre plnenie peňažného záväzku lehota 30 dní odo dňa doručenia dokladu na zaplatenie alebo 30 dní odo dňa poskytnutia riadneho plnenia; dohoda o dlhšej lehote splatnosti je prípustná, avšak nesmie presiahnuť 60 dní a nesmie byť v hrubom nepomere k právam a povinnostiam vyplývajúcim zo záväzkového vzťahu pre veriteľa a takáto dohoda musí byť odôvodnená povahou plnenia záväzku.

<sup>24</sup> Veľmi často v návrhoch zmlúv zo strany verejných obstarávateľov, ktoré sú súčasťou súťažných podmienok, sú síce upravené úroky z omeškania vo výške sadzby podľa § 369 ods. 2 Obchodného zákonníka vydelenej číslom 365, avšak nie za omeškania s dlžnou sumou denne, ale týždenne, alebo sú úplne vylúčené nároky na zaplatenie úrokov z omeškania alebo sú vylúčené vtedy, keď napríklad nebudú verejnemu obstarávateľovi poskytnuté finančné prostriedky z Európskej únie príp. z iných fondov.

návrhu zmlúv a dávať ich do súladu s kogentnými ustanoveniami Obchodného zákonníka bez sankcie následného vylúčenia zo súťaže.

Záujemca však môže v štádiu pred podaním ponuky požiadať o vysvetlenie súťažných podkladov, teda aj verejným obstarávateľom stanovených obchodných podmienok/návrhu zmluvy a môže navrhnúť ich úpravu na základe upozornenia na ich rozpor s kogentnými ustanoveniami Obchodného zákonníka a s cieľmi smernice o boji proti oneskoreným platbám v obchodných transakciách. Je však na verejnom obstarávateľovi, či v procese vysvetľovania bude taký návrh akceptovať alebo nie.

Prípadná zmena zmluvných podmienok zo strany verejného obstarávateľa musí byť za dodržania princípov verejného obstarávania oznámená všetkým záujemcom a má účinky voči všetkým záujemcom, a to aj voči tým, ktorí zmenu nenavrholi. Takýto účinok vychádza zo základných princípov verejného obstarávania, najmä princípu rovnakého zaobchádzania a zákazu diskriminácie.

### **2.1.2 Možnosti postupov za účelom zosúladenia zmluvných podmienok s ustanoveniami ZoVO**

V praxi sa často stáva, že ustanovenia obchodných podmienok resp. návrhu zmluvy, ktoré sú predkladané zo strany verejného obstarávateľa, nie sú len v rozpore s kogentnými ustanoveniami Obchodného zákonníka alebo sú napríklad nevýhodné pre záujemcu alebo uchádzača, ale sú aj v rozpore s ustanoveniami ZoVO.<sup>25</sup>

Za rozporné s princípmi ZoVO – zákazu diskriminácie a rovnakého zaobchádzania považujeme aj zmluvné ustanovenia, ktoré poskytujú verejnému obstarávateľovi na strane objednávateľa (kupujúceho) možnosť voľby postupu voči druhej zmluvnej strane, napr. v podobe možnosti za porušenie určitej zmluvnej povinnosti požadovať zmluvnú pokutu, čo otvára priestor pre nerovnaké zaobchádzanie s tým ktorým subjektom, nakoľko otvára priestor pre verejného obstarávateľa, zvoliť si, či a voči ktorému subjektu si

---

<sup>25</sup> Napríklad zmluvná podmienka v návrhu zmluvy o dielo, ktorá požaduje, aby zhotoviteľ realizoval 30 % zákazky prostredníctvom subdodávateľa, ktorý ma status chránenej dielne alebo pracoviska, taktiež zmluvná podmienka, ktorá umožňuje verejnému obstarávateľovi v zmluve schvaľovať/prikazovať subdodávateľov, ktorú považujeme za ustanovenie odporujúce princípom verejného obstarávania, a to najmä princípom spravodlivej a neobmedzenej hospodárskej súťaže, zákazu diskriminácie, nakoľko môže byť nástrojom verejného obstarávateľa na uprednostňovanie, resp. výber určitých subjektov bez použitia procesu verejného obstarávania; zo strany verejného obstarávateľa môže dôjsť aj k iným porušeniam zákona o verejnom obstarávaní, napríklad opisom predmetu zákazky v návrhu zmluvy, pričom sa odvoláva na konkrétneho výrobcu, značku, patent, typ. Tiež môže dôjsť k vylúčeniu určitých záujemcov prostredníctvom vylúčenia výrobkov bez pripustenia ekvivalentných výrobkov (napr. pri opise predmetu zákazky v návrhu zmluvy sa v praxi vyskytol aj taký opis predmetu zákazky, ktorý síce neobsahoval konkrétneho výrobcu, avšak technické špecifikácie, na ktoré návrh zmluvy pri opise predmetu zákazky odkazoval, obsahovali popis a vyobrazenie konkrétneho výrobku od konkrétneho výrobcu bez možnosti použitia alternatívnych výrobkov).

zmluvnú pokutu uplatní. Oprávnenie na strane verejného obstarávateľa by malo byť povinnosťou, napr. práve formuláciou povinnosti vyrubiť (primeranú) zmluvnú pokutu v prípade porušenia povinnosti zo strany druhej zmluvnej strany.

Podľa nášho názoru neprimerane nevýhodné ustanovenia zmluvy (a to nie len prostredníctvom možnosti uloženia zmluvnej pokuty)<sup>26</sup> môžu byť nástrojom „odstrašenia“ subjektov od účasti v súťaži, pričom však verejný obstarávateľ nemá záujem voči „vyvolenému“ subjektu svoje oprávnenia vyplývajúce mu z takýchto ustanovení skutočne využiť, čím však dochádza k porušeniu princípu zákazu diskriminácie a rovnakého zaobchádzania.

Úrad vo svojom výkladovom stanovisku č. 1/2013 uviedol, že preskúmacia právomoc Úradu sa obmedzuje na skúmanie súladu obchodných podmienok so zákonom o verejnom obstarávaní, najmä jeho princípov, nie však na skúmanie súladu s obchodnoprávnymi, občianskoprávnymi alebo inými verejnoprávnymi predpismi. Uchádzač je povinný akceptovať znenie navrhnutých obchodných podmienok, ktoré sú súčasťou súťažných podkladov. Úrad ďalej v odôvodnení svojho stanoviska vyslovene uvádza, že verejný obstarávateľ je ten, ktorý určuje podmienky, za ktorých sa bude zákazka realizovať pri dodržaní základných princípov verejného obstarávania, pričom najmä obchodnoprávne a občianskoprávne predpisy umožňujú v rámci obchodných podmienok vytvoriť výhodnejšiu situáciu v prospech verejného obstarávateľa ako objednávateľa služieb/tovarov/stavebných prác.

Úrad teda vyslovene pripúšťa, aby verejný obstarávateľ využil cez obchodné podmienky svoju silnejšiu pozíciu, avšak vyčleňuje si svoju preskúmaciu právomoc len z pohľadu, či verejný obstarávateľ nastavil zmluvné podmienky pre všetkých záujemcov v súlade s princípom transparentnosti, nediskriminácie a princípom rovnakého zaobchádzania.

V prípade rozporov zmluvných podmienok/návrhu zmluvy s ustanoveniami zákona o verejnom obstarávaní má teda záujemca možnosť využiť s cieľom dosiahnutia ich zmeny revízne postupy<sup>27</sup> podľa ZoVO.

V súvislosti s preskúmaním obchodných podmienok v procese verejného obstarávania Európskych spoločností Všeobecným súdom Súdneho dvora EÚ (ďalej len „Všeobecný súd“) sa preskúmanie súdu taktiež obmedzuje na overenie toho, či boli dodržané procesné pravidlá a pravidlá týkajúce sa odôvodnenia, či sa vychádzalo z vecne presne zistených skutkových okolností, či nedošlo k zjavne nesprávnemu posúdeniu a k zneužitiu právomoci (napr. rozsudky *TQ3 Travel Solutions Belgium/Komisia T-148/04*,

---

<sup>26</sup> Napríklad aj prelomením zásady *pacta sunt servanda*, keď návrh zmluvy oprávňuje verejného obstarávateľa jednostranne meniť zmluvu alebo ustanovením, ktoré viaže riadne zhotovenie diela na vyhlásenie tretej osoby, ktorá nie je účastníkom zmluvy a ešte ani v čase plnenia zmluva nie je dodávateľovi známa (napr. potvrdením budúceho prevádzkovateľa stavby).

<sup>27</sup> Paragraf 135 ZoVO a nasl.

*Brink's Security Luxembourg/Komisia T-437/05*). Z rozhodovacej činnosti Všeobecného súdu vyplýva, že Komisia tiež disponuje širokou mierou voľnej úvahy pre stanovenie jednak obsahu, ako aj uplatnenia pravidiel platných pre uzatváranie verejných zmlúv prostredníctvom verejného obstarávania (rozsudok *TEA-CESGOS a i./Komisia*). Všeobecný súd sa však v rámci svojej rozhodovacej činnosti neobmedzil vždy výlučne len na skúmanie dodržania procesných pravidiel pri verejnom obstarávaní Európskych spoločností, ale zaoberal sa aj obchodnými podmienkami, napríklad vo veci T-345/03 *Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE proti Komisii Európskych spoločností*, v ktorej žalobca ako jeden zo žalobných dôvodov uvádzal neodmeňovanie trojmesačnej fázy zábehu ako zmluvnú (platobnú) podmienku v rozpore so zákazom diskriminácie medzi účastníkmi. Aj v tomto prípade sa však Všeobecný súd zaoberal obchodnými podmienkami len z hľadiska ich súladu s procesnými pravidlami,<sup>28</sup> a nie s hmotnoprávnou úpravou.

V tomto smere by sme v rámci úvah *de lege ferenda* navrhovali prípravu vzorových obchodných podmienok, ktoré by boli verejní obstarávatelia povinní používať, čím by sa minimalizovali riziká zneužitia obchodných podmienok na prípadné odradenie subjektov od účasti vo verejnom obstarávaní a ako nástroj zabezpečenia rovnakého zaobchádzania so všetkými účastníkmi/zaujemcami. Príkladom môže byť nemecká právna úprava. Ministerstvo pre dopravu, stavbu a rozvoj (*Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung – BMVBS*) zverejňuje Poriadok pre zadávanie a zmluvné podmienky zákazok na realizáciu stavieb (*Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen – VOB*<sup>29</sup>), ktorý pozostáva z troch častí A, B a C, pričom časť B VOB obsahuje vzorové obchodné podmienky pre verejné zákazky na stavby. Vzorové obchodné podmienky podliehajú zmenám, posledná zmena bola vyvolaná povinnosťou členských štátov EÚ transponovať do národných právnych poriadkov smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2011/7/EU zo dňa 6. 2. 2011 o boji proti oneskoreným platbám v obchodných transakciách. V českej právnej úprave sú obchodné podmienky pre verejné zákazky na stavebné práce stanovené vyhláškou Ministerstva pre miestny rozvoj č. 231/2012 zo dňa 25. 6. 2012. Na rozdiel od vzorových nemeckých obchodných podmienok podľa VOB, česká právna úprava v podstate len osnovu obchodných podmienok, bez konkretizácie práv a povinností zmluvných strán.

---

<sup>28</sup> Bod 158 rozhodnutia T-345/03 *Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE proti Komisii Európskych spoločností*.

<sup>29</sup> Nariadenie BMVBS z 26. 7. 2012.



### 3. Referencie v. zmluvné podmienky verejnej zákazky

Návrh na vypracovanie vzorových obchodných podmienok považujeme za opodstatnený aj v súvislosti s poslednou novelou ZoVO zákonom č. 95/ 2013 Z. z., ktorá zavádza evidenciu referencií.<sup>30</sup> Podľa prechodných ustanovení uvedenej novely<sup>31</sup> je Úrad povinný do 1. 3. 2014 povinný zriadiť evidenciu referencií a zverejniť vzor evidencie. Verejní obstarávatelia sú povinní odo dňa zriadenia evidencie referencií vystavovať referencie ZoVO stanoveným spôsobom.<sup>32</sup>

Referencie budú vystavované verejnými obstarávateľmi a ich obsahom bude hodnotenie plnenia kritérií kvality, pričom sa bude negatívne posudzovať predčasné ukončenie zmluvy z dôvodu porušenia povinností dodávateľom, celkové trvanie omeškania dodávateľa v dňoch, ku ktorému dôjde z dôvodov na strane dodávateľa, počet dôvodne uplatnených reklamácií s uvedením, v akej časti bol reklamovaný dodaný tovar, stavebné práce alebo služba, a to v percentuálnom vyjadrení voči celkovému objemu zákazky. Tiež sa bude hodnotiť dodržanie povinností dodávateľa dohodnutých v zmluve vo vzťahu k spôsobu a kvalite plnenia, ktoré je možno objektívne vyjadriť alebo kvantifikovať. Splnenie kritérií kvality bude verejný obstarávateľ hodnotiť percentuálnym vyjadrením od nula do sto percent. Výsledná hodnotiacia známka bude celé číslo od nula do sto, ktoré je automaticky pridelené v rámci funkcionality vzoru referencie. Výsledná hodnotiacia známka bude vždy nula, ak dôjde k predčasnému skončeniu z dôvodu podstatného porušenia povinností dodávateľa; v iných prípadoch bude vypočítaná spôsobom váženého jednotlivých hodnotiacich kritérií a posudzovania ich poradia dôležitosti v zostupnom poradí.<sup>33</sup> Ak dôjde počas záručnej doby k dodanému plneniu k zmene uvedených skutočností vo vzťahu k už zapísanej referencii, vykoná verejný obstarávateľ zmenu v referencii.<sup>34</sup>

Zákonodarcou zavedením uvedených referencií a nejednoznačnou formuláciou hodnotenia splnenia kritérií zvýraznil silnejšiu pozíciu verejného obstarávateľa a otvoril priestor pre subjektívne hodnotenie dodávateľov, nakoľko nestanovil žiadne objektívne kritériá pre uvedené hodnotenie.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Paragraf 9a ZoVO.

<sup>31</sup> Paragraf 155m ods. 6 ZoVO.

<sup>32</sup> Podľa informácie na stránke Úradu bude evidencia referencií zriadená dňa 1. 3. 2014, dostupné na: <http://www.uvo.gov.sk/evestnik/-/vestnik/evidref;jsessionid=DDAA70BB6FB497728A6EAF228C806083>, navštívené 3. 2. 2014.

<sup>33</sup> Paragraf 9a ods. 5 a ods. 6 ZoVO.

<sup>34</sup> Paragraf 9a ods. 9 ZoVO.

<sup>35</sup> Vyhláškou ÚVO č. 51/ 2014 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o hodnotení kvality plnenia zmluvy, koncesnej zmluvy a rámcovej dohody a o spôsobe výpočtu výslednej hodnotiacej známky; vyhláška podľa § 1 upravuje podrobnosti o hodnotení splnenia kritérií podľa 9a ods. 4 písm. d) ZoVO a o spôsobe výpočtu výslednej hodnotiacej známky podľa § 9a ods. 6 ZoVO; vyhláška síce stanovuje vzorec na výpočet výslednej hodnotiacej známky, avšak pri dopĺňaní vzorca sa nezohľadňuje obsah

Súčasne zákonodarca zvýraznil význam obchodných podmienok. Hodnotenie kritérií kvality sa bude v konečnom dôsledku odvíjať od obsahu týchto obchodných podmienok a vôle verejného obstarávateľa. Len od verejného obstarávateľa ako tvorcu obchodných podmienok bude záležať, aké povinnosti subsumuje pod povinnosti, ktorých porušenie ho bude oprávňovať na predčasné ukončenie zmluvy, nakoľko záujemcovia/ uchádzači sú v procese verejného obstarávania návrhmi zmlúv predloženými verejnými obstarávateľmi viazaní. Konečné hodnotenie kvality ovplyvní aj stanovenie dĺžky záručnej doby jednotlivými verejnými obstarávateľmi, čím sa dosiahne stanovenie rozdielnej dĺžky doby hodnotenia plnenia kritérií kvality.<sup>36</sup>

Pre dodávateľa, ktorý uzavrie zmluvu ako výsledok procesu verejného obstarávania, bude mať hodnotenie kvality zásadný význam. Vtedy, keď dodávateľ dosiahne najmenej v troch po sebe nasledujúcich referenciách výslednú hodnotiacu známku rovnú alebo nižšiu než dvadsať, uloží Úrad dodávateľovi zákaz účasti vo verejnom obstarávaní na dobu jedného roka, a na dobu troch rokov, ak došlo k odstúpeniu od zmluvy zo strany verejného obstarávateľa z dôvodu podstatného porušenia povinností dodávateľom.

Táto nová právna úprava referencií môže viesť k prípadom, keď verejní obstarávatelia budú tieto povinnosti určovať nejednotne<sup>37</sup> a môžu vzniknúť situácie, keď nízke hodnotenie kvality nebude mať rovnakú výpovednú hodnotu o závažnosti porušenia povinností, ktoré môžu v konečnom dôsledku viesť k zakazu účasti dodávateľa v procese verejného obstarávania. Aj rozdielne verejnými obstarávateľmi stanovené dĺžky záručných dôb budú mať vplyv na neporovnateľnosť výsledných hodnotení kvality plnení.

Zákonná úprava predčasného ukončenia zmluvy z dôvodu porušenia povinností dodávateľa ako dôvodu pre zákaz účasti je súčasne v rozpore s článkom 45 ods. 2 písm. d) smernice. Článok 45 ods. 2 písm. d) smernice umožňuje vylúčenie subjektu z účasti vo verejnom obstarávaní, ak bol daný subjekt uznaný vinným zo závažného porušenia odborných povinností, ktoré verejní obstarávatelia dokážu preukázať akýmkoľvek prostriedkami.

---

povinností, ktoré budú hodnotené. V súvislosti s kritériom kvality celkového omeškania sa budú síce do vzorca dopĺňať konkrétne dni plánovanej dodávky a celkového omeškania v dňoch, avšak vyhláška súčasne obsahuje ustanovenie, podľa ktorého sa do kritéria celkového omeškania nezapočítava príпустné omeškanie dohodnuté v zmluve. *Takže napriek jednotnému vzorcu nebudú jednotlivé hodnoty do neho dopĺňané aj tak stanovené/ vypočítané na základe jednotných kritérií a budú aj tak závislé od konkrétnych obchodných podmienok určených konkrétnym verejným obstarávateľom a nebudú mať napriek stanovenému vzorcu rovnakú výpovednú hodnotu.*

<sup>36</sup> Samozrejme budú zvýhodnené tie subjekty, ktorým bude v zmluve určená kratšia záručná doba.

<sup>37</sup> Napríklad jeden verejný obstarávateľ bude ako porušenie povinnosti odôvodňujúcej odstúpenie od zmluvy považovať omeškanie s realizáciou diela o tri dni, iný o 60 dní, pre ďalšieho obstarávateľa bude na také konštatovanie porušenia povinností postačovať aj len napríklad neoznámenie vnútroorganizačnej zmeny dodávateľa alebo aj len samotná vnútroorganizačná zmena.

Ako uviedol Európsky súdny dvor v odôvodnení rozhodnutia z 13. 12. 2012 vo veci C-465/11 *Forposta SA, ABC Direct Contact sp. z o.o. proti Poczta Polska SA*, nesplnenie si zmluvných povinností sa v zásade môže považovať za porušenie odborných povinností. Avšak pojem „závažné porušenie“ treba chápať tak, že sa zvyčajne vzťahuje na konanie predmetného subjektu, ktoré svedčí o úmyselnom zavinení alebo nedbanlivosti z jeho strany, ktoré má určitú závažnosť. Akékoľvek nesprávne či nepresné vykonanie alebo nevykonanie zmluvy alebo jej časti teda nemôže svedčiť o obmedzenej odbornej spôsobilosti predmetného subjektu, ale nerovná sa automaticky závažnému porušeniu.<sup>38</sup>

Formulácia „porušenie povinností“, ktorú použil slovenský zákonodarca nepredstavuje „závažné porušenie“ v zmysle požiadavky smernice a jej výkladu Európskym súdnym dvorom. Okrem toho Európsky súdny dvor v citovanom rozhodnutí súčasne uviedol, že konštatovanie existencie „závažného porušenia“ v zásade vyžaduje vykonať konkrétne a individuálne posúdenie konania dotknutého subjektu. V slovenskej právnej úprave ZoVO bude hodnotenie porušenia povinností závisieť len od posúdenia verejným obstarávateľom/ obstarávateľom a od jeho určenia obsahu obchodných/zmluvných podmienok. Pojem „porušenie povinností“ podľa slovenskej právnej úpravy môže presahovať konanie subjektu, ktoré svedčí o úmyselnom zavinení alebo nedbanlivosti z jeho strany a môže súčasne zahŕňať aj len nepresné alebo nesprávne vykonanie alebo nevykonanie zmluvy.

#### **4. Uzatváranie dodatkov k zmluvám uzatvorených na základe procesu verejného obstarávania**

Osobitný režim sa vzťahuje aj na zmeny v obsahu práv a povinností zmluvných strán zmluvy uzatvorenej na základe procesu verejného obstarávania a na uzatváranie jej dodatkov. Postup pri uzatváraní dodatkov k zmluvám, ktoré sú uzatvorené na základe procesu verejného obstarávania, je prejavom limitácie zmluvnej slobody účastníkov takejto zmluvy.

Podľa znenia ZoVO pred prijatím zákona č. 95/ 2013 Z. z.<sup>39</sup> nesmeli verejný obstarávateľ a obstarávateľ uzatvoriť dodatok k zmluve, ktorá je výsledkom postupu verejného obstarávania, ak by sa jeho obsahom menil

---

<sup>38</sup> Rozsudok ESD *Forposta SA, ABC Direct Contact sp. z o.o. proti Poczta Polska SA c-465/11*, ktorým ESD rozhodol, že je v rozpore s čl. 45 ods. 2 písm. d) smernice vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje, že k závažnému porušeniu odborných povinností vedúcemu k automatickému vylúčeniu predmetného hospodárskeho subjektu z prebiehajúceho konania na zadanie verejnej zákazky dochádza vtedy, keď verejný obstarávateľ z dôvodu okolností, za ktoré zodpovedá tento hospodársky subjekt, zrušil alebo vypovedal predchádzajúcu zmluvu o zadaní verejnej zákazky tomuto subjektu alebo od nej odstúpil.

<sup>39</sup> Paragraf 9 ods. 3 ZoVO v znení do účinnosti novely uskutočnenej zákonom č. 95/ 2013 Z. z.

podstatným spôsobom pôvodný predmet zákazky, ak by sa jeho obsahom dopĺňali alebo menili podstatným spôsobom podmienky, ktoré by v pôvodnom postupe zadávania zákazky umožnili účasť iných záujemcov alebo uchádzačov, alebo ktoré by umožnili prijať inú ponuku ako pôvodne prijatú ponuku, alebo ak by sa jeho obsahom menila ekonomická rovnováha zmluvy v prospech úspešného uchádzača spôsobom, s ktorým pôvodná zmluva nepočítala. Uvedená úprava zákazu uzatvárania dodatkov bola zavedená zákonom č. 503/2009 Z. z., pričom dôvodová správa k uvedenému ustanoveniu odkazovala na rozhodnutie ESD vo veci *pressetext Nachrichtenagentur C – 454/ 2006*. Vo veci *pressetext Nachrichtenagentur C – 454/ 2006* (bod 34 – 37 rozhodnutia) bol stanovený test prípustnosti uzatvárania dodatkov, keďže smernica 2004/18/ES postup pri uzatváraní dodatkov k zmluvám, ktoré sú výsledkom verejného obstarávania, neupravuje.

Novela ZoVO č. 95/ 2013 Z. z. prebrala uvedenú právnu úpravu zákazu uzatvárania dodatkov, ktorú však doplnila o ustanovenie,<sup>40</sup> ktoré stanovuje, že dodatok k zmluve, ktorá je výsledkom verejného obstarávania, ktorý by zvyšoval cenu plnenia, je možné uzatvoriť len v prípade zmeny okolností na základe rozhodnutia Rady Úradu (ďalej len „Rada“). Podat' návrh Rade na určenie, že došlo k zmene okolností je oprávnená zmluvná strana zmluvy, ktorá je výsledkom postupu verejného obstarávania. Ak Rada určí, že po uzatvorení zmluvy nastala taká zmena okolností, ktorá má vplyv na cenu alebo podmienky plnenia, ktorú nebolo možné pri vynaložení odbornej starostlivosti predpokladať pri uzatváraní zmluvy a po tejto zmene okolností nie je možné spravodlivo požadovať plnenie v pôvodnej cene alebo za pôvodných podmienok, je verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ oprávnený uzatvoriť dodatok k zmluve, ktorá je výsledkom postupu verejného obstarávania, ktorý by zvyšoval cenu plnenia, a to najskôr ku dňu právoplatnosti rozhodnutia Rady. Rada rozhodne o návrhu do 90 dní odo dňa doručenia úplného návrhu Rade. Rozhodnutie Rady je preskúmateľné súdom; žaloba musí byť podaná do 30 dní odo dňa právoplatnosti rozhodnutia Rady.<sup>41</sup> Ako je uvedené v dôvodovej správe k zákonu č. 95/2013 Z. z. bude cenu alebo ekonomické podmienky plnenia možné meniť v prospech dodávateľa len v prípade, ak sa vyskytnú mimoriadne a nepredvídateľné okolnosti, ktorých existenciu musí konštatovať Rada. Ide teda o dodatok, ktorý sa netýka úpravy plnenia a jeho rozsahu, ale len a výlučne ceny alebo ekonomických podmienok plnenia, pri zachovanom rozsahu plnenia. Rada nebude rozhodovať o obsahu dodatku, len o tom, či sú alebo nie sú splnené podmienky na jeho uzatvorenie. Ako vyplýva z dôvodovej správy, nová právna úprava pripúšťa, aby boli v zmluve uvedené okolnosti, ktoré budú

---

<sup>40</sup> Paragraf 10a ods. 2 ZoVO.

<sup>41</sup> Paragraf 10a ods. 3 ZoVO.

mať vplyv na cenu, musia byť však zohľadnené aj na účely hodnotenia ponúk.<sup>42</sup>

Vzhľadom na to, že ide o recentnú právnu úpravu, vzniká otázka, aké okolnosti môžu byť zo strany Rady považované za nepredvídateľné? Ako nepredvídateľné možno charakterizovať len také okolnosti, ktoré sú nezávislé od toho, kto sa ich dovoľáva, ktoré sú neobvyklé a nepredvídateľné a ich dôsledkom nebolo možné pri vynaložení všetkej starostlivosti zabrániť.<sup>43</sup> Vychádzajúc z dôvodovej správy nemôže byť za nepredvídateľnú okolnosť považovaná zmena rozsahu plnenia, pretože táto právna úprava sa na zmenu rozsahu plnenia nevzťahuje. Rozhodovanie Rady bude musieť vychádzať z posúdenia ekonomických faktorov vplývajúcich na cenu, ktoré nebolo možné predvídať. V tomto smere sa však stráca význam tejto novej právnej úpravy, keďže v konečnom dôsledku Rada nebude rozhodovať o výške zmenenej ceny, len o prípustnosti jej zmeny, čo môže v konečnom dôsledku len otvoriť priestor pre uzatváranie špekulatívnych dodatkov.

## Záver

Vzťah Obchodného zákonníka a ZoVO spočíva v právnom dualizme a vzťahu Obchodného zákonníka ako normy súkromného práva a ZoVO ako normy verejného práva, keď verejný záujem na zabezpečení hospodárneho a efektívneho použitia verejných prostriedkov má prednosť pred záujmom konkrétnych subjektov.

V Českej republike Úrad pre ochranu hospodárskej súťaže č. k. R047, 050/2007/02-11371/2007/310-Hr uviedol, že sa nemožno na Obchodní zákoník vo vzťahu k zákonu č. 40/2004 Sb. o verejných zákazkách pozerat' ako na normu vyššej právnej sily, pretože takými normami sú len ústava, ústavné zákony a medzinárodné zmluvy. Tento pohľad je možný len z pohľadu záväzkových právnych vzťahov, keď zákon ako *lex specialis* sa v danej súvislosti použije prednostne pred Obchodným zákoníkom.<sup>44</sup>

Zásahy ZoVO ako právnej normy *lex specialis*, ktorej ustanovenia majú z pohľadu záväzkových právnych vzťahov prednosť pred ustanoveniami

---

<sup>42</sup> Ako príklad je v dôvodovej správe uvedená úprava DPH alebo úprava zmeny ceny v nadväznosti na určitú skutočnosť.

<sup>43</sup> Dostupné na: <http://www.uvo.gov.sk/za-obdobie-od-1.1.2012-do-30.6.2012>

<sup>44</sup> VANĚČEK, J.: Výkladové problémy súčasného zákona o verejných zákazkách. *Obchodněprávní revue*, 1/2013, s. 9; autor odkazuje na rozhodnutie Úradu pre ochranu hospodárskej súťaže č. k. R047, 050/2007/02-11371/2007/310-Hr, v ktorom sa uvádza, že „nie je možné na obchodný zákoník vo vzťahu k zákonu (pozn. zákon č. 40/2004 Sb. o verejných zákazkách – per analogiam aj na zákon č. 137/2006 Sb. o verejných zákazkách) nahliadať ako na normu vyššej právnej sily, pretože takými normami sú len ústava, ústavné zákony a medzinárodné zmluvy. Tento pohľad je možný len z pohľadu záväzkových právnych vzťahov, keď zákon ako *lex specialis* sa v danej súvislosti použije prednostne pred obchodným zákoníkom.“

Obchodného zákonníka, sa prejavujú viacerými spôsobmi, najmä vylúčením niektorých súkromnoprávných princípov Obchodného zákonníka princípmi, na ktorých spočíva verejnoprávna úprava procesu verejného obstarávania. Napriek tomu, že ZoVO nestanovuje *expressis verbis* obsah zmluvných podmienok verejnej zákazky, ovplyvňuje ZoVO pravidlami, ktoré obsahuje zmluvné podmienky a postavenie účastníkov verejnej zákazky.

Po poslednej novele ZoVO zákonom č. 95/2013 Z. z. stúpol význam obsahu zmluvných podmienok zmluvy uzatvorenej na základe procesu verejného obstarávania, a to s ohľadom na novú právnu úpravu vydávania referencií verejnými obstarávateľmi, ktorými budú verejní obstarávatelia hodnotiť kvalitu plnenia podľa ZoVO stanovených kritérií. Táto nová právna úprava môže viesť k prípadom, keď verejní obstarávatelia budú povinnosti rozhodujúce pre hodnotenie kvality určovať nejednotne, čo môže viesť k skreslenej výpovednej hodnote o skutočnej kvalite plnenia. Vzhľadom na význam referencií pre dodávateľov a ich možný dopad na možnosti účasti týchto dodávateľov v procesoch verejného obstarávania sa nám javí najúčelnejšie zavedenie vzorových zmluvných podmienok v procesoch verejného obstarávania, čím by sa súčasne zamedzilo aj prípadným snahám niektorých verejných obstarávateľov cez nevýhodné zmluvné podmienky odradiť od účasti v procese verejného obstarávania „nevyvolené“ subjekty.

**Recenzenti:** *prof. JUDr. Karel Marek, CSc.*  
*JUDr. Edit Hajnišová, PhD.*

#### **Použitá literatúra:**

- BEJČEK, J., ELIÁŠ, K., RABAN, P.: *Kurs obchodního práva Obchodní závazky*. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-337-0.
- VANĚČEK, J.: Výkladové problémy současného zákona o veřejných zakázkách. *Obchodněprávní revue*, 1/2013, ISSN 1213-5313.

## ÚRADNÝ VESTNÍK EURÓPSKEJ ÚNIE V ELEKTRONICKEJ FORME A POZNATEĽNOSŤ PRÁVA

*JUDr. Milan Hodás, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra ústavného práva

### **Úradný vestník Európskej únie v elektronickej forme a poznateľnosť práva**

Hektika doby v kombinácii s infláciou právnych predpisov a ich novelizácií spôsobuje, že publikovaním tlačenej formy právneho predpisu sú právne normy pre ich adresátov nedostupné. Zavedenie autentickej elektronickej verzie Úradného vestníka Európskej únie má potenciál zlepšiť dostupnosť práva Európskej únie. Adresát právnej normy sa v právnom poriadku môže lepšie orientovať využívajúc možnosti elektronického vyhľadávania. Podporuje sa aj zavedenie európskeho identifikátora právnych predpisov (ELI), ktorý môže zabezpečiť interoperabilitu online verzií právnych predpisov členských štátov a právnych aktov Európskej únie, čo opäť adresátom právnych noriem uľahčuje poznanie práva Európskej únie.

### **Official Journal of the European Union in electronic form and recognizability of the law**

Hectic time in combination with inflation of legislation and its amendments makes legal norms unavailable for their addressees by publishing of the printed form of law. The introduction of authentic electronic version of the Official Journal of the European Union has the potential to improve the availability of European Union law. The addressee of legal provision can better orient oneself in legal system using electronic search options. European Union promotes the introduction of European legislation identifier (ELI), which can ensure the interoperability of online versions of the laws of member states and legal acts of the European Union and what again facilitates knowledge of European Union law for addressees of legal norms.

### **Amtsblatt der Europäischen Union in elektronischer Form und Erkennbarkeit des Rechts**

Hektische Zeit in Verbindung mit der Inflation von Rechtsvorschriften und deren Änderungen verursacht, dass die Veröffentlichung einer gedruckten

Form der Rechtsvorschriften die Rechtsnormen für ihre Adressaten unzugänglich macht. Die Einführung der authentischen elektronischen Version des Amtsblatts der Europäischen Union hat das Potenzial, die Verfügbarkeit von Recht der Europäischen Union zu verbessern. Der Adressat der Rechtsnorm kann sich mit der Hilfe der elektronischen Suchmöglichkeiten in der Rechtsordnung besser orientieren. Die Europäische Union fördert die Einführung des europäischen Kennzeichners von Rechtsvorschriften (ELI), die die Interoperabilität der Online-Versionen der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und Rechtsakte der Europäischen Union gewährleisten kann, was den Adressaten der Rechtsnormen wiederum die Erkenntnis des EU-Rechts erleichtert.

**Kľúčové slová:** dostupnosť prameňov práva, lex non promulgata non obligat, Úradný vestník Európskej únie, elektronická publikácia právnych predpisov, európsky identifikátor právnych predpisov (ELI), právna istota, vyhľadávanie informácií, interoperabilita

**Keywords:** accessibility of sources of law, lex non promulgata non obligat, Official Journal of the European Union, electronic publication of legislation, European legislation identifier (ELI), recognition of law, legal certainty, search for information, interoperability

**Schlüsselbegriffe:** Verfügbarkeit von Rechtsquellen, lex non promulgata non obligat, Amtsblatt der Europäischen Union, elektronische Veröffentlichung von Gesetzen, europäischer Kennzeichner von Rechtsvorschriften (ELI), Erkennbarkeit des Rechts, Rechtssicherheit, Auffinden von Informationen, Interoperabilität

## Úvod

Požiadavka na oprávnenú dôveru v právo v sebe zahŕňa okrem atribútu poznateľnosti a predvídateľnosti práva aj dôležitý atribút prístupnosti práva. Dobrá orientácia v právnom poriadku, t. j. dobrá dostupnosť a poznateľnosť práva je „*conditio sine qua non*“ pre reálnu účinnosť riadenia spoločnosti prostredníctvom práva.

„História dokumentuje, že už v dávnoveku vznikol na Východe zvyk vysekať zákony do kameňa a stavať ich na viditeľnom mieste, aby boli všetkým prístupné a známe... Takto boli napríklad vystavované Chammurapiho zákony, ktorých text bol vysekaný na čadičovom stĺpe. Vytvárala sa situácia, že jedným z podstatných princípov práva a zákonov má byť všeobecná informovanosť o ich existencii.“<sup>1</sup> S praxou „vyhlasovania“ zákonov sa stretávame aj v antickom Ríme. Napríklad zákaz bakchanálií bol vystavený v celej Itálii a to v každom meste a každej dedine a okrem toho ústne pred-

---

<sup>1</sup> ROZIN, E.: Pramene idey právneho štátu. *Právny obzor*, č. 5, 1994, s. 468.



čítaný na troch po sebe idúcich trhových dňoch.<sup>2</sup> Príznačný pre silu zakorenienia myšlienky uverejňovať zákony je aj príbeh tyrana Dionýza, ktorý svoje zákony nechával vyvesovať tak vysoko, aby ich občania nemohli čítať. Takto sa tyran nepostavil proti uznávanej zásade uverejniť zákony, „iba“ ju obišiel.<sup>3</sup>

Pravdepodobne prvou zbierkou moderného razenia sa stal až francúzsky „*Bulletin des lois de la République*“ zriadený v roku 1793.<sup>4</sup> Možno skonštatovať, že hlavným motívom vzniku úradných vestníkov moderného razenia bola efektivita štátnej správy, potlačenie právneho partikularizmu a plurality legislatívnych centier, čiže koncentrácia legislatívnej moci do jedného centra. Okrem toho osvietenstvo, občianske revolúcie a počiatky právneho štátu v 19. storočí vnášajú do koncepcie publikácie právnych predpisov aj záujmy adresátov právnych noriem, najmä požiadavku právnej istoty a predvídateľnosti práva.<sup>5</sup> Vznikajú právne zásady ako zákaz retroaktivity, zásada „*nullum crimen sine lege*“, „*nulla poena sine lege praevia*“ a podobne.

Po druhej svetovej vojne sa požiadavka formálnej publicity práva a požiadavka riadnej publikácie všetkých opatrení, ktoré sa majú všeobecne aplikovať, stáva základným kameňom koncepcie právneho štátu.<sup>6</sup>

S požiadavkou prístupnosti a poznateľnosti práva teda súvisí požiadavka na vyhlásenie právnej normy v duchu latinského „*lex non promulgata non obligat*“ (nevýhlásený zákon nezaväzuje). Zmyslom tohto princípu je potom následná opodstatnenosť pravidla, že neznalosť právneho predpisu nikoho neospravedľuje<sup>7</sup> (lat. „*ignorantia iuris neminem excusat*“).

Vyhlásenie právnej normy teda možno považovať za podmienku jej právnej existencie.<sup>8</sup> Publikáciou sa vôľa normotvorcu prejaví navonok a stane sa poznateľnou. Zákon je v tomto kontexte výrazom verejnosti právneho poriadku ako esenciálnej podmienky jeho demokraticky odôvodnenej platnosti.<sup>9</sup> Verejnosť práva potom ako súčasť princípu právnej istoty znamená, že konanie štátnych orgánov bude pre občana predvídateľné a tým kalkulo-

---

<sup>2</sup> GIOVANNINI, A.: Die Rechtsprechung im alten Rom: Rechtsstaat oder magistratische Willkür in GIRARDET, K. M., NORTMANN, U.: *Menschenrechte und europäische Identität – Die antiken Grundlagen*. Stuttgart : Franz Steiner Verlag, 2005, s. 50.

<sup>3</sup> HOLZBORN, T.: *Geschichte der Gesetzspublikation – insbesondere von den Anfängen des Buchdrucks um 1450 bis zur Einführung von Gesetzesblättern im 19. Jahrhundert*. Berlin : TENEA Verlag für Medien, 2003, s. 11.

<sup>4</sup> BOBEK, M.: Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu. *Jurisprudence*, 1/2007, s. 16.

<sup>5</sup> BOBEK, M.: Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu, *Jurisprudence*, 1/2007. s. 17.

<sup>6</sup> BOBEK, M.: *Case C-345/06, Gottfried Heinrich, judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 10 March 2009*, <http://ssrn.com/abstract=1498062>, navštívené dňa 25. septembra 2010.

<sup>7</sup> KNAPP, V. a kol.: *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha : Linde, 1998, s. 236.

<sup>8</sup> Pozri napr. SOBOTA, K.: *Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte*. Tübingen : Mohr Siebeck, 1997, s. 142.

<sup>9</sup> ROBBERS, G.: *Einführung in das deutsche Recht*. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, s. 22.

vateľné – občan teda bude schopný posúdiť, či voči nemu bolo zachované právo. Opačný prístup, teda nevyhlásenie právneho predpisu narušuje právnú istotu a dôveru v právo a právo tým prestáva fungovať ako systém integrujúci spoločnosť resp. zabezpečujúci homeostázu spoločnosti. Na základe vyššie uvedeného je potrebné zdôrazniť, že to, že je právny predpis náležite publikovaný patrí medzi jeho základné znaky.<sup>10</sup> Možno povedať, že zásada verejnosti práva je inherentná modernému demokratickému právnemu štátu a súvisí tiež s úctou štátu k právam a slobodám človeka a občana.<sup>11</sup> Každý empirický a racionálny normotvorca sa teda prirodzene stará o to, aby sa obsah ním stanovených noriem stal známym povinným subjektom, pretože len predstava o tom, čo má byť (norma), môže pôsobiť ako motív ľudského konania.<sup>12</sup> Je preto len logické, že sa doktrínou a praxou publikovania noriem musí podrobne zaoberať každá entita hlásiaca sa k doktríne demokratického a právneho štátu, teda aj Európska únia.

## **História a inštitucionálne zabezpečenie publikácie Úradného vestníka Európskej únie**

Povinnosť publikovať normy je v Európskej únii zabezpečovaná prostredníctvom Úradného vestníka Európskej únie. Prvý predchodca Úradného vestníka Európskej únie vyšiel už 30. decembra 1952 v štyroch jazykoch (francúzštine, holandčine, nemčine a taliančine) ako Úradný vestník Európskeho spoločenstva uhlia a ocele. Jeho nasledovníkom bol Úradný vestník Európskych spoločenstiev vytvorený na základe článku 191 Zmluvy o Európskom hospodárskom spoločenstve rozhodnutím Rady Európskeho hospodárskeho spoločenstva z roku 1958 (Rozhodnutie o založení Úradného vestníka Európskych spoločenstiev.) Dôvodnom bola skutočnosť, že sa javilo byť účelné, aby Európske hospodárske spoločenstvo, Európske spoločenstvo uhlia a ocele a Európske spoločenstvo pre atómovú energiu mali spoločné publikačné médium (úradný vestník).

**V súčasnosti vychádza Úradný vestník Európskej únie v troch sériách, sérii L (z franc. „*législation*“), v ktorej sa uverejňujú legislatívne a nelegislatívne akty, v časti C (z franc. „*communications*“), kde sú uverejňované informácie a oznamy a časti „S“ (z franc. „*supplément*“), v ktorej sú publikované vyhlásenia verejných zákaziek (funkčná obdoba slovenského Vestníka verejného obstarávania). V jeho začiatkoch, t. j.**

---

<sup>10</sup> Pozri napr. KRÁL, J. a kol.: *Legislatíva. Teória a prax*. Bratislava : VO PraF UK, 2006, s. 25.

<sup>11</sup> Pozri SLÁDEČEK, V.: *Publikace jako obligatorní stadium tvorby právního předpisu*. In GERLOCH, A., KYSELA, J.: *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha : Aspi, 2007, s. 189-190.

<sup>12</sup> WEYR, F.: *Československé právo ústavní*. Praha : Melantrich, 1937, s. 62.

od roku 1952 do roku 1957 (resp. do apríla roka 1958) však vychádzal Úradný vestník len v jedinej sérii, a to sérii „A“. V apríli 1958 bola séria A nahradená sériou P, ktorá vychádzala od roku 1958 do roku 1967. Dnešné série L a C sa objavili až v roku 1968. Od roku 1998 vychádzalo na internetovom portáli EUR-Lex každé tlačene číslo vestníka aj v elektronickej podobe, ktorá však nebola považovaná za autentický prameň práva. Staršie Úradné vestníky (spred roka 1998) sa v skenovali a postupne uverejňovali na portáli vo formáte PDF.

Úradný vestník Európskej únie dnes vydáva v každý pracovný deň v 24 jazykoch<sup>13</sup> Európskej únie Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie. Jeho sídlom je Luxemburg.<sup>14</sup> Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie (ďalej len „úrad“) je medziinštitucionálnym úradom, ktorého cieľom je zabezpečiť vydávanie publikácií inštitúcií Európskej únie a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu v čo najlepších podmienkach.<sup>15</sup> Oficiálne bol ako nezávislý orgán vytvorený až v roku 1969, ale v skutočnosti jestvoval už od roku 1952 ako Publikáčna služba Európskeho spoločenstva uhlia a ocele. Jeho pôsobenie v súčasnosti upravuje **Rozhodnutie Európskeho parlamentu, Európskej rady, Rady, Komisie, Súdneho dvora Európskej únie, Dvora audítorov, Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru a Výboru regiónov z 26. júna 2009, o organizácii a činnosti Úradu pre vydávanie publikácií Európskej únie (2009/496/ES, Euratom).**

## Čo sa zverejňuje v Úradnom vestníku Európskej únie?

Ako už bolo spomenuté, v súčasnosti vychádza Úradný vestník Európskej únie v troch sériách, sérii L (z franc. „*législation*“) – legislatívne a nelegislatívne akty, v časti C (z franc. „*communications*“) – informácie a oznamy a časti „S“ (z franc. „*supplément*“) – vyhlásenia verejných zákaziek.

Akty uverejňované v sérii L úradného vestníka sú rozdelené do niekoľkých oddielov. V oddieli „L I – Legislatívne akty“ sa publikujú legislatívne akty v zmysle Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), a to nariadenia, smernice a rozhodnutia, ktoré boli prijaté riadnym legislatívnym postupom (spoločné prijatie Európskym parlamentom a Radou) alebo mimoriadnym legislatívnym postupom (prijatie Radou so spoluúčasťou Európskeho parlamentu alebo prijatie Európskym parlamentom so spoluúčasťou Rady).

<sup>13</sup> Pozri Nariadenie Rady č. 1 z 15. apríla 1958 o používaní jazykov v Európskom hospodárskom spoločenstve (Ú. v. ES 17, 6. 10. 1958, s. 385) a Nariadenie Rady č. 1 z 15. apríla 1958, ktorým sa určujú jazyky používané Európskym spoločenstvom pre atómovú energiu. (Ú. v. ES 17, 6. 10. 1958, s. 401).

<sup>14</sup> SVOBODA, P.: *Úvod do evropského práva*. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 68.

<sup>15</sup> Článok 1 rozhodnutia 2009/496/ES, Euratom.

Do oddielu L I sa zaraďuje aj rozpočet Európskej únie (rovnako ako aj všetky súvisiace opravné rozpočty), pretože sa prijíma mimoriadnym legislatívnym postupom.<sup>16</sup>

Do oddielu „L II – Nelegislatívne akty“ sa zaraďujú nelegislatívne akty v zmysle Zmluvy o fungovaní Európskej únie, a to nariadenia, smernice a rozhodnutia, ktoré neboli prijaté legislatívnym postupom [delegované akty (článok 290), vykonávacie akty (článok 291) a akty založené priamo na zmluvách (akty týkajúce sa medzinárodných dohôd, rozhodnutia v oblasti SZBP atď.)], ako aj iné akty, napríklad odporúčania a usmernenia Európskej centrálnej banky. Do oddielu „L III – Iné akty“ sa zaraďujú iné akty, napríklad akty Európskeho hospodárskeho priestoru. Oddiel „L IV – Akty“ prijaté pred 1. decembrom 2009 podľa Zmluvy o ES, Zmluvy o EÚ a Zmluvy o Euratome je dočasný a uverejňujú sa v ňom akty prijaté pred 1. decembrom 2009 podľa Zmluvy o ES, Zmluvy o EÚ a Zmluvy o Euratome.

V sérii „C“ sa uverejňuje široká škála rozmanitých dokumentov komunikačného charakteru. Sériá „C“ Úradného vestníka Európskej únie sa rovnako ako séria „L“ člení na časti. V časti „C I – Uznesenia, odporúčania a stanoviská“ sa uverejňujú uznesenia, odporúčania a stanoviská. Do časti „C II – Oznámenia“ sa zaraďujú medziinštitucionálne dohody, spoločné vyhlásenia a Oznámenia inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Európskej únie. V časti „C III – Prípravné akty“ sú uverejňované iniciatívy členských štátov a prípravné dokumenty Európskeho parlamentu, Rady, Európskej komisie, Súdneho dvora Európskej únie, Európskej centrálnej banky, Dvora audítorov, Vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru, Výboru regiónov, Európskej investičnej banky a úradov a agentúr Európskej únie. V časti „C IV – Informácie“ sa uverejňujú informácie inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Európskej únie, informácie členských štátov, informácie týkajúce sa Európskeho hospodárskeho priestoru a informácie tretích krajín (najprv informácie z inštitúcií, potom informácie z členských štátov). V časti „C V – Oznamy“ sa uverejňujú administratívne postupy, súdne konania, konania týkajúce sa vykonávania spoločnej obchodnej politiky, konania týkajúce sa vykonávania politiky hospodárskej súťaže a iné akty. Písomné otázky, ako interpelácia Komisie Európskym parlamentom, sa spolu s odpoveďami rovnako uverejňujú v Úradnom vestníku Európskej únie v časti „C“.<sup>17</sup> V časti „C“ Úradného vestníka Európskej únie boli vydané napríklad aj vysvetlivky k Charte základných práv Európskej únie, ktoré obsahujú dôležité

---

<sup>16</sup> Do 1. decembra 2009 sa všeobecný rozpočet Európskej únie uverejňoval v oddiele L II pod názvom: Prijatie všeobecného rozpočtu Európskej únie s konečnou platnosťou. Okrem toho sa v sérii L uverejňovali výkazy príjmov a výdavkov agentúr. Tie sa už uverejňujú v sérii C.

<sup>17</sup> TICHÝ, L., ARNOLD, R. a kol.: *Evropské právo*. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 158.

odkazy na pôvod právnych noriem obsiahnutých v tejto Charte (pozri Ú. v. EÚ C 303 zo 14. 12. 2007).

V Úradnom vestníku Európskej únie sa promulgujú aj tzv. kodifikované akty. Kodifikácia je nástrojom na zlepšenie prehľadnosti práva Európskej únie. Kodifikované znenie právneho aktu (v angl. „*codified version*“, v nem. „*Kodifizierte Fassung*“) sa používa v prípade, že právny akt bol zmenený nepodstatnými zmenami obsiahnutými v jeho novelách. Kodifikované znenie teda v sebe spája pôvodný právny akt so zapracovanými novelami. S dávkou nepresnosti možno povedať, že ide o paralelu/ podobnosť s „naším“ úplným znením zákona. Kodifikácia môže byť horizontálna, v rámci ktorej nový právny akt nahrádza niekoľko právnych aktov vzťahujúcich sa k tomu istému predmetu úpravy, alebo vertikálna, v rámci ktorej nový právny akt nahrádza jeden predchádzajúci viackrát novelizovaný akt. Na rozdiel od úplného znenia zákona, ktoré je v Zbierke zákonov Slovenskej republiky publikované na základe zákonného zmocnenia pre predsedu Národnej rady Slovenskej republiky publikovať takéto znenie v Zbierke zákonov Slovenskej republiky<sup>18</sup> a teda nie je znovu schvaľované parlamentom ako autentický text právneho predpisu, kodifikovaný akt prechádza celým legislatívnym procesom Európskej únie. Nový (kodifikovaný) právny akt je teda publikovaný v Úradnom vestníku Európskej únie v sérii L ako o autentický právne záväzný text.

Konsolidované znenie (v angl. „*consolidated version*“, v nem. „*Konsolidierte Fassung*“) právneho aktu Európskej únie predstavuje zlúčenie pôvodného právneho aktu Európskej únie s jeho novelami a korigendami (opravami chýb v preklade) do jedného neoficiálneho dokumentu. Účelom konsolidovaného znenia je zjednodušenie prístupu k právu Európskej únie, na rozdiel od kodifikovaného znenia, konsolidovaný text nie je prijatý inštitúciami Európskej únie, nie je teda ani publikovaný v Úradnom vestníku Európskej únie a nemožno ho považovať za autentický text právneho aktu (možno ho teda považovať za priamu paralelu „nášho“ úplného znenia zákona). Konsolidovaný text slúži len na informatívne účely. Konsolidované znenia právnych aktov Európskej únie sú dostupné v online databáze Eurlex.<sup>19</sup> Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungo-

<sup>18</sup> Pozri napr. čl. VII zákona č. 257/2011 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony:

„Predseda Národnej rady Slovenskej republiky sa splnomocňuje, aby v Zbierke zákonov Slovenskej republiky vyhlásil úplné znenie zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce, ako vyplýva zo zmien a doplnení vykonaných zákonom č. 165/2002 Z. z., zákonom č. 408/2002 Z. z., zákonom č. 210/2003 Z. z., zákonom č. 461/2003 Z. z., zákonom č. 5/2004 Z. z., zákonom č. 365/2004 Z. z., zákonom č. 82/2005 Z. z., zákonom č. 131/2005 Z. z., zákonom č. 244/2005 Z. z., zákonom č. 570/2005 Z. z., zákonom č. 124/2006 Z. z., zákonom č. 231/2006 Z. z., zákonom č. 348/2007 Z. z., zákonom č. 200/2008 Z. z., zákonom č. 460/2008 Z. z., zákonom č. 49/2009 Z. z., zákonom č. 184/2009 Z. z., zákonom č. 574/2009 Z. z., zákonom č. 543/2010 Z. z., zákonom č. 48/2011 Z. z. a týmto zákonom.“

<sup>19</sup> [http://eur-lex.europa.eu/RECH\\_legislation.do?ihmlang=sk](http://eur-lex.europa.eu/RECH_legislation.do?ihmlang=sk)

vaní Európskej únie spolu so znením Charty základných práv Európskej únie bolo publikované v časti „C“ Úradného vestníka Európskej únie, ktorá má len informatívny charakter (sú v nej zverejňované informácie a oznámenia).<sup>20</sup>

Prepracované znenie (v angl. „*recast*“, nem. „*Neufassung*“), podobne ako kodifikované znenie, spája v sebe pôvodný akt a jeho zmeny alebo právny akt a súvisiace akty. Na rozdiel od kodifikovanej verzie, prepracované znenie právneho aktu obsahuje nové podstatné zmeny právnej úpravy. Nový právny akt prechádza rovnako ako kodifikovaná verzia právneho aktu celým legislatívnym procesom Európskej únie a ruší prepracúvané akty. Prepracované znenie môže byť rovnako ako pri kodifikovanom znení horizontálne, alebo vertikálne. Nový právny akt/prepracované znenie je publikovaný v Úradnom vestníku Európskej únie v sérii „L“. Ako príklad prepracovaného znenia právneho aktu Európskej únie možno uviesť Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/48/ES zo 14. júna 2006 o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií (prepracované znenie).<sup>21</sup>

Korigendum (angl. „*corrigenda*“) je jazyková oprava publikovaného znenia právneho aktu Európskej únie. Paralelu predstavuje uverejňovanie redakčných opráv v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Potreba korigend vychádza aj zo špecifického jazykového režimu tvorby a publikovania právnych aktov Európskej únie. Právne akty Európskej únie vznikajú v troch jazykoch – angličtine cca 60 %, francúzštine cca 26 % a nemčine cca 3 %.<sup>22</sup> Len malú časť – asi 8 % predstavujú legislatívne návrhy v iných jazykoch. Text právneho aktu je teda spravidla výsledkom obligatórneho prekladu z pracovného jazyka inštitúcií Európskej únie do národného jazyka členského štátu Európskej únie. Pri výklade právneho aktu Európskej únie je teda potrebné zobrať do úvahy, že text právneho aktu je spravidla výsledkom obligatórneho prekladu z pracovného jazyka inštitúcií Európskej únie do národného jazyka členského štátu.<sup>23</sup> Potreba korigenda potom vychádza z faktu, že preklady sú štatisticky prirodzene späté s chybami,<sup>24</sup> ktoré je v záujme právnej istoty a jednotnej aplikácie práva Európskej únie vo všetkých členských štátoch Európskej únie potrebné odstrániť.

---

<sup>20</sup> Pozri Ú. v. EÚ C 83 z 30. 3. 2010.

<sup>21</sup> Ú. v. EÚ L 177 z 30. 6. 2006.

<sup>22</sup> FIDRMUC, J., GINSBURGH, V., WEBER, S.: Ever Closer Union or Babylonian Discord? The Official-language Problem in the European Union. *William Davidson Institute Working Paper*, Number 887, July 2007, s. 9.

<sup>23</sup> Úradnými jazykmi a pracovnými jazykmi inštitúcií Únie sú angličtina, bulharčina, čeština, dánčina, estónčina, finčina, francúzština, gréčtina, holandčina, chorvátčina, írčina, litovčina, lotyština, maďarčina, maltčina, nemčina, poľština, portugalcina, rumunčina, slovenčina, slovinčina, španielčina, švédčina a taliančina.

<sup>24</sup> CREECH, L. R.: *Law and Language in the European Union – The Paradox of a Babel „United in Diversity“*. Groningen : Europa Law Publishing, 2005, s. 27.

Ak právny akt Európskej únie obsahuje chyby, dochádza k tomu, že sa nekorektný text právneho aktu aplikuje až do publikácie jeho korigovanej verzie a potom sa nová verzia aplikuje retroaktívne odo dňa prijatia aktu, čo môže byť aj mesiace či roky predtým. Adresáti právnej normy sa teda musia oboznámiť s celým textom dvakrát a pritom stále jestvuje risk, že sa adresát spoľahne na zlú verziu textu, pretože táto zlá verzia je stále nájditel'ná v Úradnom vestníku Európskej únie, či v databázach na Eur-Lex-e.<sup>25</sup>

Úradný vestník Európskej únie je dostupný vo všetkých úradných jazykoch Európskej únie, t. j. od dátumu vstupu príslušného členského štátu do Európskej únie aj v úradnom jazyku tohto štátu. Právne predpisy, ktoré boli v platnosti v čase pristúpenia, sú preložené a uverejnené v špeciálnych vydaniach, tzv. Mimoriadne vydanie Úradného vestníka Európskej únie. Mimoriadne vydanie Úradného vestníka Európskej únie teda predstavuje súbor preložených sekundárnych právnych predpisov, ktoré boli platné v deň pristúpenia nového členského štátu. Preklad a uverejňovanie aktov sa začína pred vstupom novej krajiny do EÚ a zvyčajne sa skončí krátko po jej pristúpení. Mimoriadne vydanie je rozdelené do dvadsiatich kapitol podľa Adresára platných právnych predpisov EÚ (staršie vydania môžu mať rozdielnu štruktúru). V rámci každej kapitoly sa publikuje jeden alebo viacero zväzkov.

### **Špecifiká doktríny *lex non promulgata non obligat* v prípade právnych aktov Európskej únie**

Základnú promulgačnú normu Európskej únie predstavuje primárne právo. Podľa článku 297 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa legislatívne akty uverejňujú v Úradnom vestníku Európskej únie. Účinnosť nadobúdajú dňom, ktorý je v nich stanovený alebo, ak takýto deň nie je stanovený, dvadsiatym dňom po ich uverejnení.

Nariadenia a smernice prijaté v podobe nelegislatívnych aktov a určené všetkým členským štátom a rozhodnutia, ktoré neuvádzajú, komu sú určené, sa tiež uverejňujú v Úradnom vestníku Európskej únie. Nadobúdajú účinnosť dňom, ktorý je v nich stanovený alebo, ak takýto deň nie je stanovený, dvadsiatym dňom po ich uverejnení. Ostatné smernice a rozhodnutia, ktoré uvádzajú, komu sú určené, sa oznamujú tomu, komu sú určené, a týmto oznámením nadobúdajú účinnosť.<sup>26</sup>

Hoci je uverejnenie aktu Európskej únie jeho podstatnou náležitosťou, nie je to automatická podmienka jeho platnosti, ako je to v prípade všeobec-

<sup>25</sup> ROBINSON, W.: *Drafting European Union Legislation*. Brussels : European Parliament, 2012.

<sup>26</sup> Pozri článok 297 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (Úradný vestník Európskej únie C 326 z 26. októbra 2012).

ne záväzných právnych predpisov Slovenskej republiky (Geigy, 52/69, 14. 7. 1972, Zb. s. 787, bod 18). Akt, ktorý nebol riadne uverejnený v Úradnom vestníku Európskej únie alebo oznámený jeho adresátovi, nie je z tohto dôvodu neplatný, ale je „len“ neaplikovateľný voči jeho adresátom (Hoechst, C-227/92 P, 8. 7. 1999, Zb. s. I-4443, bod 72).<sup>27</sup>

V nadväznosti na prax inštitúcií Európskej únie nezverejňovať časti právneho aktu (tajné prílohy právneho aktu) Súdny dvor Európskej únie v rozsudku C-345/06 z 10. marca 2009 vo veci Gottfried Heinrich zdôraznil, že akt pochádzajúci od inštitúcie Spoločenstva (t. j. dnes Európskej únie) nemožno použiť voči fyzickým a právnickým osobám v členskom štáte Európskej únie predtým, než mali možnosť sa s ním oboznámiť prostredníctvom riadneho uverejnenia v Úradnom vestníku Európskej únie.<sup>28</sup> Súdny dvor Európskej únie konštatoval, že osobitne zásada právnej istoty vyžaduje, aby právna úprava Spoločenstva (dnes už Európskej únie) umožnila dotknutým osobám poznať s istotou rozsah povinností, ktoré im táto úprava stanovuje. Osoby podliehajúce súdnej právomoci musia totiž jednoznačne poznať svoje práva a povinnosti a podľa toho konať (rozsudok z 21. júna 2007, Stichting ROM-projecten, C-158/06, Zb. s. I-5103, bod 25 a citovaná judikatúra).<sup>29</sup> Tieto zásady je s rovnakými dôsledkami potrebné dodržiavať aj vtedy, ak právna úprava Spoločenstva ukladá členským štátom povinnosť prijať na účely jej vykonania opatrenia ukladajúce povinnosti jednotlivcom. Opatrenia prijaté členskými štátmi na vykonanie práva Spoločenstva (dnes Európskej únie) totiž musia byť v súlade so všeobecnými zásadami tohto práva (pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. júna 2002, Mulligan a i., C-313/99, Zb. s. I-5719, body 35 a 36, ako aj z 11. januára 2007, Piek, C-384/05, Zb. s. I-289, bod 34). Podľa promulgačnej doktríny Súdneho dvora Európskej únie rovnako aj vnútroštátne opatrenia, ktoré v rámci vykonávania právnej úpravy Spoločenstva ukladajú povinnosti jednotlivcom, musia byť uverejnené, aby sa s nimi mohli dotknuté osoby oboznámiť (pozri v tomto zmysle rozsudok Mulligan a i., už citovaný, body 51 a 52).<sup>30</sup>

V rozsudku C – 339/09 zo 16. decembra 2010 vo veci Skoma-Lux proti Celní ředitelství Olomouc Súdny dvor Európskej únie rozhodol, že povinnosti obsiahnuté v právnej úprave Spoločenstva, ktorá nebola uverejnená v Úradnom vestníku Európskej únie v jazyku nového členského štátu Európskej únie, hoci tento jazyk je úradným jazykom Európskej únie,

---

<sup>27</sup> SIMAN, M., SLAŠŤAN, M.: *Právo Európskej únie, inštitucionálny systém a právny poriadok únie s judikatúrou*. Bratislava : Euroiuris, 2012, s. 317.

<sup>28</sup> Bližšie pozri napr. HODÁS, M.: Princípy právneho štátu, alebo môže byť právo tajné? *Justičná revue*, roč. 62, 2010, č. 1, s. 103-107.

<sup>29</sup> Pozri bod 44 rozsudku C-345/06 z 10. marca 2009 vo veci Gottfried Heinrich.

<sup>30</sup> Pozri bod 45 rozsudku Súdneho dvora Európskej únie C-345/06 z 10. marca 2009 vo veci Gottfried Heinrich.



nemôžu byť ukladané jednotlivcom v tomto štáte, aj keby sa tieto osoby mohli oboznámiť s touto právnou úpravou inými spôsobmi.

V rozsudku C – 410/09 z 12. mája 2011 vo veci Polska Telefonía Cyfrowa sp. z o.o. proti Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej však Súdny dvor Európskej únie skonštatoval, že Článok 58 Aktu o podmienkach prístúpenia Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky a Slovenskej republiky k Európskej únii a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená Európska únia, sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby sa národný regulačný orgán mohol odvolávať na usmernenia Komisie pre analýzu trhu a posúdenie významného vplyvu na trh podľa regulačného rámca Spoločenstva pre elektronické komunikačné siete a služby v rozhodnutí, ktorým tento orgán ukladá určité regulačné povinnosti poskytovateľovi elektronických komunikačných služieb, a to bez ohľadu na skutočnosť, že tieto usmernenia neboli uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie v jazyku predmetného členského štátu, hoci tento jazyk je úradným jazykom Európskej únie. Usmernenia neobsahujú nijakú povinnosť, ktorá by mohla byť priamo alebo nepriamo uložená jednotlivcom. Neuverejnenie týchto usmernení v Úradnom vestníku Európskej únie v jazyku členského štátu preto nebráni tomu, aby sa orgán uvedeného štátu na ne odvolával v rozhodnutí určenom jednotlivcovi.

Súdny dvor Európskej únie teda už odmietol existenciu všeobecnej zásady práva Únie, podľa ktorej všetko, čo by mohlo ovplyvniť záujmy občana Únie, musí byť spísané v jeho jazyku za každých okolností (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. septembra 2003, Kik/ÚHVT, C-361/01 P, Zb. s. I-8283, body 82 a 83).<sup>31</sup>

V rozsudku z 12. júla 2012 vo veci C-146/11 rámci prejudiciálneho konania v kauze AS Pimix, v likvidácii, proti Maksu – ja Tolliameti Lõunamaksu- jatollikeskus, Põllumajandusministeerium Súdny dvor Európskej únie konštatuje: Článok 58 aktu o podmienkach prístúpenia Českej republiky, Estónskej republiky, Cyperskej republiky, Lotyšskej republiky, Litovskej republiky, Maďarskej republiky, Maltskej republiky, Poľskej republiky, Slovinskej republiky, Slovenskej republiky a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená Európska únia, sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby sa v Estónsku voči jednotlivcom uplatňovali ustanovenia nariadenia Komisie (ES) č. 1972/2003 z 10. novembra 2003 o prechodných opatreniach prijatých v súvislosti s prístupím Českej republiky, Estónska, Cypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Poľska, Slovinska a Slovenska s ohľadom na obchod s poľnohospodárskymi výrobkami, ktoré k 1. máju

---

<sup>31</sup> Bod 38. rozsudku Súdneho dvora Európskej únie C – 410/09 z 12. mája 2011 vo veci Polska Telefonía Cyfrowa sp. z o.o. proti Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

2004 neboli uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie v estónskom jazyku a neboli ani prebraté do vnútroštátneho práva tohto členského štátu, a to aj vtedy, ak sa s nimi mohli títo jednotlivci oboznámiť inými spôsobmi.

Z vyššie uvedenej judikatúry je zrejmé, že povinnosti možno jednotlivcom ukladať iba na základe práva Európskej únie, ktoré bolo vyhlásené v autentickom prameni práva Európskej únie, prípadne na základe riadne vyhlásených národných implementačných opatrení. Súdny dvor Európskej únie zdôrazňuje požiadavku, aby mal adresát právnej normy možnosť oboznámiť sa s právnou normou z autentického prameňa práva (či už Európskej únie alebo národného prameňa), a to v úradnom jazyku jeho domovského členského štátu Európskej únie. Podľa doktríny Súdneho dvora Európskej únie však nie je nevyhnutné, aby mal adresát právnej normy možnosť oboznámiť sa aj s usmerneniami. Záverom možno zovšeobecňujúc skonštatovať, že doktrína uverejňovania právnych noriem je imanentná aj Európskej únii. Adresát právnej normy prijatej inštitúciami Európskej únie má právo byť s touto normou oboznámený, ak má predmetná norma byť voči jej adresátovi aplikovaná. Otázkou zostáva, či akékoľvek vyhlásenie právnej normy je dostatočné.

## Elektronická verzia Úradného vestníka Európskej únie

Papierová verzia všeobecne záväzného právneho predpisu, či právneho aktu Európskej únie v súčinnosti s dynamikou právnej regulácie (hypertrofia písaného práva, častosť a rozsiahlosť novelizácií a pod.) znamená pre používateľov právnych noriem nemožnosť zistiť z oficiálneho prameňa práva (fyzickej tlačenej zbierky právnych predpisov, či právnych aktov), čo ako právo platí.<sup>32</sup> Už aj právnik musí mať pocity agnostika – svet práva ani preňho nie je dobre poznateľný...

Ústavný súd Českej republiky v tomto kontexte vyslovuje tézu, ktorá bola v plnej miere aplikovateľná aj na právny poriadok Európskej únie: „... *Orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. .... O povinnosti poskytnout přístup k informačnímu systému obsahujícímu úplné znění právních předpisů v elektronické podobě zákon mlčí. Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné.*“<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Pozri napr. aj HODÁS, M.: Elektronizácia Zbierky zákonov Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 64, 2012, č. 12, s. 1436-1441.

<sup>33</sup> Pozri Nález Ústavního soudu České republiky zo dňa 15. 2. 2007 Pl. ÚS 77/06, bod 39.

Aj vo svojej recentnej judikatúre Ústavný súd Českej republiky k tejto problematike uvádza: „23. *K zásade neznalost práva neomlouvá se ve své judikatuře vyjádřil také Ústavní soud, který prohlásil, že tato zásada je nutnou podmínkou efektivitý každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit* (srov. náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06, N 30/44 SbNU 349, bod 39). *Stát pak zajišťuje přehled toho, co platí jako právo, a to skrze Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv, jejichž úpravu reguluje zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv. Tento právní předpis, navazující na některá ustanovení Ústavy (především čl. 10 a čl. 52), obsahuje klíčové normy tzv. publikačního práva, které reguluje publikaci pramenů práva a dalších právně relevantních informací. Pokud není něco publikováno v oficiálních sbírkách, nemůže to být právním předpisem na centrální úrovni* (srov. podobně Cvrček, F. Vyhlašování právních předpisů. Právník, č. 2, 1996, s. 607). *Vše, co je v oficiálních sbírkách publikováno, tvoří součást právního řádu České republiky, jež jsou povinný orgány veřejné moci aplikovat.*

24. **Z výše uvedeného vyplývá povinnost státu publikovat v oficiálních sbírkách prameny práva a další zákonem stanovené informace, za což stát nese také odpovědnost. K ní Ústavní soud uvedl: je-li v článku 1 Ústavy ČR zdůrazněna demokratická a právní povaha našeho státu, založeného na úctě k právům a svobodám člověka a občana, potom obrácenou stranou této demokratické ‚mince‘ je nevyhnutelnost sociální a politické odpovědnosti jednotlivců, politických stran, společnosti i státu** (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 276/96, N 105/6 SbNU 255). **Odpovědnosti jednotlivců, která vyplývá ze zásady neznalost práva neomlouvá, také odpovídá odpovědnost orgánů veřejné moci, aby v souladu s účely a cíli demokratického právního státu řádně publikovaly právní předpisy, protože jen řádně publikované právní předpisy lze považovat za právo. K základním zásadám publikačního práva totiž patří zásada, že stát odpovídá za své právo i informace o něm** (srov. Filip, J. Ústavní právo České republiky. Brno: MU a Doplněk, 2003, s. 295).“<sup>34</sup>

Podobne sa vyslovuje Spolkový ústavný súd Nemeckej spolkovej republiky v rozhodnutí z 29. 7. 1998 - BVerfG, 1 BvR 1143/90 z 29.7.1998, v bode 27: „Aký význam má publicita úradných oznámení ukazuje ústavnoprávna požiadavka vyhlásenia zákonov a nariadení (článok 82 ods. 1 Ústavy). **Princíp právneho štátu vo všeobecnosti prikazuje, aby sa riadne prijaté normy vyhlasovali. Pritom majú byť verejnosti prístupné tak, aby sa dotknuté osoby mohli spoľahlivo zoznámiť s ich obsahom. Táto možnosť**

<sup>34</sup> Náleží Ústavního soudu České republiky zo dňa 3. 6. 2009 spisová značka: I. ÚS 420/09; body 23. a 24.(text zvýraznil autor).

nesmie byť závažným spôsobom sťažená (porovnaj BVerfGE 65, 283 <291>). Aj pre správne predpisy, ktoré pre správu záväznou formou dopĺňujú zákon a to s účinkom pre občana, požadoval Spolkový ústavný súd publikáciu, tým sa zabezpečí, že relevantná právna úprava môže byť známa každému, koho sa týka (porovnaj BVerfGE 40, 237 <252 f., 255>).<sup>35</sup>

Je na zamyslenie, či sa promulgačná prax vydávať ako autentickú verziu iba tlačенú podobu právnej normy v postmoderne 21. storočia nepodobá praxi tyrana Dionýza,<sup>36</sup> ktorý síce uznával zásadu uverejňovania zákonov, ale obchádzal ju tým, že svoje zákony nechával vyvesovať tak vysoko, aby ich občania nemohli čítať.

S cieľom zlepšiť právnu istotu rozšírením prístupu k právnym predpisom Európskej únie a umožniť každému spoľahnúť sa na elektronické vydanie Úradného vestníku Európskej únie ako na úradnú, autentickú, aktualizovanú a kompletnú verziu 4. apríla 2011 predstavila Komisia návrh, ktorý vyvrcholil prijatím Nariadenia Rady (EÚ) č. 216/2013 zo 7. marca 2013 o elektronickom uverejňovaní Úradného vestníka Európskej únie. Východiskom tejto navrhovanej zmeny bol rozsudok Súdneho dvora z roku 2007 vo veci Skoma-lux, v ktorom sa uvádza, že na základe neautentickej elektronickej verzie Úradného vestníka Európskej únie sa nemožno domáhať práva a presadzovať povinnosti.<sup>37</sup>

Úradný vestník Európskej únie sa teda s účinnosťou od 1. 7. 2013 uverejňuje v elektronickej podobe, ktorá je autentická. Elektronické vydanie Úradného vestníka Európskej únie nesie zaručený elektronický podpis a je dostupné na stránke EUR-Lex. Jeho prezeranie je bezplatné. Nariadenie Rady č. 216/2013 stanovuje, že ak elektronické vydanie Úradného vestníka Európskej únie nie je možné uverejniť v dôsledku nepredvídaného a výnimočného prerušenia informačného systému, okamih takéhoto prerušenia

---

<sup>35</sup> Text preložil a zvýraznil autor. Uvádzam aj originálny text v nemčine:

„Welche Bedeutung die Publizität amtlicher Verlautbarungen hat, zeigt bereits das verfassungsrechtliche Erfordernis der Verkündung von Gesetzen und Verordnungen (Art. 82 Abs. 1 GG). Das Rechtsstaatsprinzip gebietet allgemein, daß förmlich gesetzte Rechtsnormen verkündet werden. Damit sollen sie der Öffentlichkeit in einer Weise zugänglich gemacht werden, daß die Betroffenen sich verläßlich Kenntnis von ihrem Inhalt verschaffen können. Diese Möglichkeit darf auch nicht in unzumutbarer Weise erschwert sein (vgl. BVerfGE 65, 283 <291>). Auch für Verwaltungsvorschriften, die ein Gesetz in für die Verwaltung verbindlicher Form mit Bindungswirkung für den Bürger ergänzen, hat das Bundesverfassungsgericht die Publikation gefordert, damit gewährleistet ist, daß die getroffene Regelung jedem, den es angeht, bekannt werden kann (vgl. BVerfGE 40, 237 <252 f., 255>).“

<sup>36</sup> HOLZBORN, T.: *Geschichte der Gesetzespublikation – insbesondere von den Anfängen des Buchdrucks um 1450 bis zur Einführung von Gesetzesblättern im 19. Jahrhundert*. Berlin : TENEA Verlag für Medien, 2003, s. 11.

<sup>37</sup> Pozri bod 48. Rozsudku Súdneho dvora Európskej únie z 11. decembra 2007 vo veci C-161/06: „Je však namieste uviesť, že aj keď právne predpisy Spoločenstva sú vskutku dostupné na internete a jednotlivci sa s nimi čoraz častejšie oboznamujú týmto spôsobom, také sprístupnenie týchto právnych predpisov nemôže byť rovnocenné s riadnym uverejnením v Úradnom vestníku Európskej únie, pokiaľ v práve Spoločenstva neexistuje žiadna právna úprava v tomto ohľade.“

potvrdí Úrad pre vydávanie publikácií a ak v tomto období je potrebné uverejniť Úradný vestník Európskej únie, Úrad pre vydávanie publikácií vydá jeho tlačенú verziu. Iba táto tlačенá verzia sa považuje za autentickú. Keď sa obnoví informačný systém Úradu pre vydávanie publikácií, príslušná elektronická verzia tlačeneho vydania sa sprístupní výlučne na informačné účely na webovej stránke EUR-Lex a uvedie sa v nej oznámenie v tomto zmysle. Po obnovení informačného systému Úradu pre vydávanie publikácií sa zároveň na webovej stránke EUR-Lex uvedú informácie o všetkých autentických tlačенých vydaniach Úradného vestníka Európskej únie.

Jednou z výhod elektronickej verzie Úradného vestníka Európskej únie dostupnej na webovej stránke <http://eur-lex.europa.eu> je vyhľadávanie v texte právneho aktu podľa kľúčových slov, či možnosť vyhľadávania priamo v právnom akte klávesovou skratkou CTRL+F. Ďalšiu výhodu predstavuje prepojenie na súvisiace právne informácie. Databáza EUR-Lex napríklad poskytuje informáciu o všetkých právnych aktoch/dokumentoch založených na vyhladanom právnom akte, o všetkých právnych aktoch/dokumentoch odvolávajúcich sa na vyhladaný právny akt, umožňuje vyhľadať konsolidovanú verziu právneho aktu a pod. Možno povedať, že autentická elektronická verzia Úradného vestníka Európskej únie má potenciál zabezpečiť nepretržitý bezplatný a rýchly prístup k prameňu práva lepšie zodpovedajúco dynamickým požiadavkám dnešnej hektickej uponáhľanej doby. Na druhej strane je potrebné si uvedomiť, že prístup k prameňu práva Európskej únie je týmto podmienený prístupom k internetu. Elektronickej verzii Úradného vestníka Európskej únie by preto mala zodpovedať povinnosť členského štátu Európskej únie, na požiadanie zabezpečiť možnosť nahliadnutia do tejto elektronickej verzie na orgáne verejnej moci, ktorý by bol čo najbližšie občanovi (obce, obvodné úrady...).

### **Zavedenie európskeho identifikátora právnych predpisov (ELI)**

Vzhľadom na výrazné prepojenie medzi právom Európskej únie a národným právom členského štátu Európskej únie, znalosti o obsahu a uplatňovaní práva Európskej únie nemožno nadobudnúť výlučne z prameňov práva Európskej únie, ale aj z vnútroštátnych prameňov, predovšetkým vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými sa vykonáva právo Európskej únie.

Spolupráca v rámci Európskej únie vedie k väčšej potrebe identifikácie a vzájomnej výmeny právnych informácií pochádzajúcich od regionálnych a celoštátnych orgánov na európskej úrovni. Túto potrebu čiastočne naplňajú právne informácie dostupné v elektronickej podobe a rozšírené používanie internetu. Výmena právnych informácií je však vo veľkej miere obme-

dzená rozdielmi medzi jednotlivými vnútroštátnymi právnymi systémami, ako aj rozdielmi v ich technických systémoch používaných na uchovávanie a zobrazovanie právnych predpisov prostredníctvom ich webových stránok (u nás napr. webová stránka Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky [www.justice.gov.sk](http://www.justice.gov.sk) – systém JASPI). To bráni vzájomnej interoperabilite informačných systémov inštitúcií Európskej únie a vnútroštátnych a európskych inštitúcií, a to aj napriek zvýšenej dostupnosti dokumentov v elektronickej podobe.

Pomocou pre odstránenie uvedených informačných bariér a zvýšenie interoperability by malo byť zavedenie európskeho identifikátora právnych predpisov (ELI). To znamená, že na identifikáciu právnych predpisov by sa mal používať jednoznačný identifikačný znak, ktorý by bol identifikovateľný, čitateľný a zrozumiteľný rovnako pre ľudí, ako aj počítače a ktorý by bol kompatibilný so súčasnými technickými normami. Okrem toho sa v rámci ELI navrhuje súbor metadátových prvkov na opis právnych predpisov v súlade s odporúčanou ontológiou.

Európskym identifikátorom právnych predpisov (ELI) by sa mal zaručiť nákladovo efektívny prístup verejnosti k spoľahlivým a aktuálnym právnym predpisom. ELI by vďaka v súčasnosti vznikajúcej architektúre sémantického webu, ktorá umožňuje, aby informácie mohli priamo spracúvať počítače aj ľudia, umožnil rozsiahlejšiu a rýchlejšiu výmenu údajov prostredníctvom automatickej a efektívnej výmeny informácií.

Na jednoznačnú identifikáciu všetkých právnych informácií, ktoré boli v Európe úradne uverejnené a sú online by mal európsky identifikátor právnych predpisov (ELI) používať tzv. „HTTP URI“. Tieto URI formálne opisujú strojom čitateľné šablóny URI (IETF RFC 6570) a používajú sa v nich zložky, ktoré sú sémantickými nositeľmi tak z právneho hľadiska, ako aj z hľadiska koncového používateľa. Predpokladá sa, že si každý členský štát vypracuje vlastné, samoopisné URI, pričom použije uvedené zložky a zároveň zohľadní svoje špecifické jazykové požiadavky.

Podobné funkčné charakteristiky ako európsky identifikátor právnych predpisov (ELI), má aj európsky identifikátor judikatúry (ECLI), ktorý sa už používa na dobrovoľnom základe a umožňuje budovanie Európskeho systému identifikácie judikatúry.<sup>38</sup>

## Záver

Koncepciou právneho štátu založená povinnosť publikovať normy je v Európskej únii zabezpečovaná prostredníctvom Úradného vestníka Európskej únie.

---

<sup>38</sup> Rada vyzvala na zavedenie európskeho identifikátora judikatúry a minimálneho súboru jednotných metadát pre judikatúru vo forme záverov (Ú. v. EÚ C 127, 29. 4. 2011, s. 1).

skej únie. Hoci je uverejnenie aktu Európskej únie jeho podstatnou náležitosťou, nie je to automatická podmienka jeho platnosti, ako je to v prípade všeobecne záväzných právnych predpisov Slovenskej republiky Akt, ktorý nebol riadne uverejnený v Úradnom vestníku Európskej únie alebo oznámený jeho adresátovi, nie je z tohto dôvodu neplatný, ale je „len“ neaplikovateľný voči jeho adresátom.

Papierová verzia všeobecne záväzného právneho predpisu, či právneho aktu Európskej únie v súčinnosti s dynamikou právnej regulácie (hypertrofia písaného práva, častosť novelizácií a pod.) znamená pre používateľov právnych noriem nemožnosť zistiť z oficiálneho prameňa práva (fyzickej tlačenej zbierky právnych predpisov, či právnych aktov), čo ako právo platí. Autentická elektronická verzia Úradného vestníka Európskej únie má potenciál zabezpečiť nepretržitý bezplatný prístup k prameňu práva lepšie zodpovedajúco dynamickým požiadavkám dnešnej hektickej uponáhľanej doby. Adresát právnej normy sa môže v elektronicky dostupnom právnom poriadku lepšie orientovať využívajúc možnosti elektronického vyhľadávania (napríklad pomocou kľúčových slov). Rovnako je uľahčené vyhľadávanie súvisiacich právnych informácií.

Je však potrebné si uvedomiť, že prístup k prameňu práva Európskej únie je týmto podmienený prístupom k internetu. Elektronickému verzii Úradného vestníka Európskej únie by preto mala zodpovedať povinnosť členského štátu Európskej únie, na požiadanie zabezpečiť možnosť nahliadnutia do tejto elektronickej verzie na orgány verejnej moci, ktorý by bol čo najbližšie občanovi (obce, obvodné úrady a pod.). Vzhľadom na výrazné prepojenie medzi právom Európskej únie a národným právom členského štátu Európskej únie, znalosti o obsahu a uplatňovaní práva Európskej únie nemožno nadobudnúť výlučne z prameňov práva Európskej únie, ale je nevyhnuté siahnuť aj do vnútroštátnych prameňov práva. Z uvedeného dôvodu Európska únia podporuje zavedenie európskeho identifikátora právnych predpisov (ELI), ktorý zabezpečí interoperabilitu elektronických zdrojov informácií. Túto aktivitu možno len uvítať.

**Recenzenti:** *JUDr. Peter Kukliš, CSc.*  
*Mgr. Mária Szetei*

#### **Použitá literatúra:**

BOBEK, M.: Publikace obecně závazných právních předpisů v historickém a srovnávacím pohledu. *Jurisprudence*, 1/2007.

BOBEK, M.: Corrigenda in the Official Journal of the European Union: Community law as quicksand. *European Law Review*, December 2009.

- BOBEK, M.: *Case C-345/06, Gottfried Heinrich, judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 10 March 2009*, <http://ssrn.com/abstract=1498062> navštívené dňa 25. septembra 2010.
- CIBULKA, Ľ. a kol.: *Teória a prax legislatívy*. Bratislava : PraF UK, 2013. ISBN 978-80-7160-331-3.
- CRAIG, P., de BÚRCA, G.: *EU Law Text, Cases and Materials*. Oxford University Press, 2011. 1155 s. ISBN 978-0-19-957699-9.
- CREECH, L. R.: *Law and Language in the European Union – The Paradox of a Babel „United in Diversity“*. Groningen : Europa Law Publishing, 2005.
- CVRČEK, F.: *Právní informatika*. Praha : Ústav státu a práva SAV, 2010. ISBN 978-80-87439-00-5.
- FIDRMUC, J., GINSBURGH, V., WEBER, S.: Ever Closer Union or Babylonian Discord? The Official-language Problem in the European Union. *William Davidson Institute Working Paper Number 887*, July 2007.
- GERLOCH, A. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva*, Praha : ASPI, 2008. 422 s. ISBN 978-80-7357-362-1.
- GIRARDET, K. M., NORTMANN, U.: *Menschenrechte und europäische Identität – Die antiken Grundlagen*. Stuttgart : Franz Steiner Verlag, 2005. 301 s. ISBN 3-515-08637-4.
- HOLZBORN, T.: *Geschichte der Gesetzespublikation – insbesondere von den Anfängen des Buchdrucks um 1450 bis zur Einführung von Gesetzesblättern im 19. Jahrhundert*. Berlin : TENEA Verlag für Medien, 2003. ISBN 3-86504-005-5.
- KOŘENSKÝ, J., CVRČEK, F., NOVÁK, F.: *Juristická a lingvistická analýza právních textů (právněinformatický přístup)*. Praha : Academia, 1999. ISBN 80-200-0730-X.
- KNAPP, V. a kol.: *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha : Linde, 1998. 462 s. ISBN 80-7201-140-5.
- KRÁL, J. a kol.: *Legislativa. Teória a prax*. Bratislava : VO PraF UK, 2006. 236 s. ISBN 80-7160-156-3.
- KÜHN, Z.: Jako za Františka Josefa? K publikaci (nejen) evropského práva v České republice. *Právní rozhledy*, 18/2005.
- MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M.: *Základy práva Európskej únie, Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava : Iura Edition, 2009.
- POMAHÁČ, R.: Soudní dvůr EU: Opatření nevyhlášené ve všech úředních jazycích. *Právní rozhledy*, 19/2011, s. 715-716.
- PTAŠNIK, A.: *Automatizované zpracování právních textů*. Ostrava : KEY Publishing, 2007. ISBN 978-80-87071-47-2.
- ROBBERS, G.: *Einführung in das deutsche Recht*. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1998. 289 s. ISBN 3-7890-5544-1.
- ROBINSON, W.: *Drafting European Union Legislation*. Brussels : European Parliament, 2012.
- ROZIN, E.: Pramene idey právneho štátu. *Právny obzor*, č. 5/1994.
- SCHULZE, R., ZULEEG, M., KADELBACH, S. (ed.): *Europarecht*. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis. 2. Aufl. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2010.



- SIMAN, M., SLAŠŤAN, M.: *Právo Európskej únie, inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou*. Bratislava : Euroiuris, 2012. 1232 s. ISBN 978-80-89406-12-8.
- SOBOTA, K.: *Das Prinzip Rechtsstaat. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte*. Tübingen : Mohr Siebeck, 1997. 569 s. ISBN 978-3-16-146645-8.
- SVOBODA, P.: *Úvod do evropského práva*. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2011. 362 s. ISBN 978-80-7400-334-9.
- SYLLOVÁ, J. a kol.: *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha : C. H. Beck, 2010. 1302 s. ISBN 978-80-7400-339-4.
- TICHÝ, LUBOŠ, ARNOLD, RAINER a kol.: *Evropské právo*. Praha : C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-333-2.
- WEYR, F.: *Československé právo ústavní*. Praha : Melantrich, 1937.

## POKRAČOVANIE AKTUÁLNEJ REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY V KONTEXTE PROGRAMU ESO

*JUDr. Ing. Ladislav Hrtánek, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia

### **Pokračovanie aktuálnej reformy verejnej správy v kontexte programu ESO**

Predmetom predloženého príspevku je problematika a analýza aktuálnej reformy verejnej správy v kontexte platnej legislatívy. V príspevku sú uvedené problémy aktuálnej reformy verejnej správy a taktiež riešenia. Tieto riešenia predstavujú návrhy na legislatívne úpravy daného stavu v záujme zvýšenia efektivity výkonu celej verejnej správy.

### **Continuation of the current reform of public administration in the context of ESO program**

The article analyses the current public administration reform in the context of the latest legislative developments. It focuses on the challenges of the ongoing public administration reform and provides some possible solutions. These solutions represent legislative proposals to regulate the current situation for the purpose of increasing efficiency of the public administration performance.

### **Die Folge der Reform der öffentlichen Verwaltung hinsichtlich des Programms ESO**

Das Thema des Artikels ist die Problematik und die Analyse der aktuellen Reform der öffentlichen Verwaltung im Kontext der aktuellen Legislative. In dem Artikel werden die individuellen Probleme der aktuellen Reform der öffentlichen Verwaltung und deren Lösungen, die die konkreten Vorschläge zur Modifizierung der gegenwärtigen Rechtsregelung im Interesse der erhöhten Effizienz der ganzen öffentlichen Verwaltung darstellen, behandelt.

**Kľúčové slová:** verejná správa, štátna správa, reforma verejnej správy, vláda, samospráva, proces

**Keywords:** public administration, civil service, reform of public administration, government, self government, process

**Schlüsselbegriffe:** öffentliche, staatliche Verwaltung, Reform öffentlicher Verwaltung, Regierung, Selbstverwaltung, Prozess

## Úvod

Úvodom predloženého článku považujeme za potrebné uviesť jednotlivé jeho cieľové určenia, ktoré sa v jeho nasledujúcom texte pokúsime naplniť.

Prvotný vládny dokument „Program ESO (Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená štátna správa)“, (ďalej len „Program ESO“), je podstatným právnym dokumentom pre principiálne určenie reformy verejnej správy, a to aj napriek tomu, že všetky úlohy, ktoré boli ustanovené uznesením vlády Slovenskej republiky č. 164/2012 sa nepodarilo v ustanovených termínoch naplniť.<sup>1</sup> Preto v úvodnej časti kriticky zhodnotíme uvedený Program ESO, poukážeme na jeho problémové okruhy a naznačíme možnosti ich riešenia.

V naznačenom kontexte neopomenieme ani teoretické názory súvisiace s uvedeným dokumentom, ktoré sú obsiahnuté v rámci vedy o verejnej správe.

Následnou, II. fázou reformy verejnej správy ESO je už spomínaný „zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov“, (ďalej len „zákon o organizácii miestnej štátnej správy“), ktorý však svojím obsahovým určením<sup>2</sup> nepredstavuje kontinuitu s I. fázou reformy verejnej správy, nakoľko vo svojom § 10, zrušovacom bode č. 3 vlastne zrušil čl. I zákona č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorého základným cieľom bolo zrušiť krajskú úroveň špecializovanej miestnej štátnej správy.<sup>3</sup>

Predmetný zákon o organizácii miestnej štátnej správy však obsahuje rad problémových okruhov, z ktorých v tejto úvodnej časti spomenieme tie najzávažnejšie, ktorými sú napríklad ponechanie politických vplyvov na výkon miestnej štátnej správy, prostredníctvom vlády Slovenskej republiky cez vymenovanie prednostov okresných úradov alebo prípady vnútornej rozpornosti, kedy sa v § 2 ods. 5 konštatuje, že okresný úrad má spôsobilosť byť účastníkom konania a samostatne konať v rámci exekučného konania,

---

<sup>1</sup> V tomto prípade ide o úlohu C.1., ktorou vláda Slovenskej republiky ukladá podpredsedovi vlády a ministromi vnútra podrobne rozpracovať a dopracovať materiál Program ESO za dodržania pravidla „všetko v jednom, jedno všade“; materiál doplniť o návrh konkrétnych opatrení, legislatívnych zmien a podrobnejšie vyčíslenie dopadov, a to v termíne do 30. septembra 2012, ktorá nebola naplnená.

<sup>2</sup> Predovšetkým normatívnym textom.

<sup>3</sup> Uvedenou časťou reformy je zákon č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe.

teda ide o ustanovenie procesnej spôsobilosti, v § 7 ods. 1 sa však ustanovuje, že „výkon rozhodnutia okresného úradu uskutočňuje ministerstvo,“ pričom Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky má možnosť postúpiť pohľadávku štátu, pričom právny postup postúpenia pohľadávky štátu ostáva procesne nedoriešený, nakoľko sa naň nevzťahuje Občiansky zákonník, čo by ani nebolo vhodné.<sup>4</sup> Podotýkame, že predložený zákon o organizácii miestnej štátnej správy obsahuje aj početné prípady nenormatívnosti,<sup>5</sup> čo je v rozpore s článkom 6 odsekom 1 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky (ďalej len „legislatívne pravidlá“).

V neposlednom rade si kladieme za cieľ ustanoviť možné riešenia naznačených problémov predloženého zákona o organizácii miestnej štátnej správy, ktoré budú spočívať v ustanovení možného normatívneho textu alebo v určení teoretických aspektov riešenia týchto problémov. Každopádne sa pokúsime o praktický dosah predmetného textu, ktorý by mohol byť určitým návrhom na možné budúce zmeny zákona o organizácii miestnej štátnej správy záujme jeho možného zlepšenia a spresnenia.

## **1. Rámcová analýza Programu ESO ako podstatného dokumentu reformy**

V tejto časti sa budeme rámcovou formou zaoberať Programom ESO, ako podstatným dokumentom aktuálnej reformy verejnej správy, nakoľko podstatou tohto článku je analýza zákona o organizácii miestnej štátnej správy, pričom ale vzhľadom na to, že tento zákon vyplýva z Programu ESO, pre komplexnosť problematiky nemôžeme vynechať analýzu Programu ESO ako principiálneho podkladu pre reformu v kontexte správnej vedy a jej poznatkov.

„Správna veda je vednou disciplínou, ktorá skúma organizáciu a činnosť verejnej správy v jej skutočnej a reálnej podobe.“<sup>6</sup>

„Správna veda predstavuje vednú disciplínu, ktorá sa zaoberá problematikou zefektívnenia organizačnej štruktúry a funkčného výkonu celej verejnej správy, ako aj princípmi a modelmi jej fungovania. Správnu vedou je v podstate možné rozumieť takú vednú disciplínu, bez ktorej nie je

---

<sup>4</sup> V tomto smere nepovažujeme za vhodné vnášať právne inštitúty súkromného práva do oblasti verejného práva. V rámci verejného práva totiž platia špecifické metódy regulácie právnych vzťahov, navyše, aj principiálne ide o značne rozdiely.

<sup>5</sup> Podľa článku 6 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky platí, že: „Zákon má upravovať v príslušnej oblasti všetky základné spoločenské vzťahy. Musí byť zrozumiteľný, prehľadne usporiadaný a stručný v tom zmysle, že má obsahovať len ustanovenia s normatívnym obsahom.“ V rámci výkladu uvedeného ustanovenia sa nenormatívnosť stotožňuje s obsahovou nezrozumiteľnosťou.

<sup>6</sup> ŠKULTÉTY, P.: *Verejná správa a správne právo*. Bratislava : Veda, 2008, s. 65.

možné skúmať optimálne varianty, modely fungovania štátnej správy, predovšetkým z pohľadu jej racionálneho a efektívneho fungovania.<sup>7</sup>

Program ESO predstavuje právny dokument, ktorý je určitou reformou výlučne **organizačnej úrovne štátnej správy**. V naznačenom kontexte kritizujeme predovšetkým to, že Program ESO sa vôbec nezaobrá reformou funkčnej úrovne verejnej správy. Odporúčame preto predkladateľovi – Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“), aby dopracoval Program ESO o analýzu kompetencií vykonávaných štátnou správou, a to tak ústrednou, ako aj miestnou. Veľmi pomocným v tomto smere je diferencovanie podľa činnosti orgánu štátnej správy, podľa jeho funkcií, teda súboru rovnorodých činností, ktoré je potom možné diferencovať do jednotlivých organizačných stupňov štátnej správy. Ministerstvo vnútra v Programe ESO išlo cestou zmien v miestnej štátnej správe cez zmenu organizácie smerom k zmene kompetencií, podľa nášho názoru **malo ísť cestou prvotnej zmeny funkcií a následnej zmeny organizácie štátnej správy**.

V rámci správnej vedy je všeobecne uznávané určenie funkcií verejnej správy podľa ich vzťahu k metódam verejnej správy, pričom pod metódou verejnej správy je možné rozumieť **spôsob pôsobenia spravujúcich subjektov na spravovaný objekt**.<sup>8</sup>

V praktickej rovine uvedených poznatkov vedy správneho práva si ministerstvo vnútra musí prvotne položiť napríklad otázku, kto vykonáva kompetencie štátnej správy na úseku civilnej obrany, registratúrnych záznamov alebo školstva? A následne urobiť potrebné organizačné zmeny.

„Reforma verejnej správy neprebíha tak, ako jej tvorcovia predpokladali, a už vôbec nie tak, ako by si to tí, ktorých sa najviac dotýka, t. j. občania, zaslúžili. Jej zásadným problémom sa ukazuje byť nesystémová príprava procesu reformy. Prioritou nemala byť reforma verejnej správy, resp. jej orgánov, ale reforma kompetencií a následne reforma ich finančného zabezpečenia, až potom stačilo určiť, ktoré subjekty verejnej správy čo budú robiť.“<sup>9</sup> Naznačená funkčná reforma verejnej správy sa pritom taktiež mala vykonávať podľa charakteru rozhodovacej činnosti alebo procesu, ktorý prebieha vo verejnej správe.

„Reforma je zložitým a dlhodobým procesom, s ktorým súvisí množstvo konkrétnych otázok. Treba tiež uviesť, že obvykle každý inštitút, a tak aj verejná správa si vyžaduje určitú stabilitu v organizačnej štruktúre, ako aj v pôsobnosti. To ovplyvňuje celkovú kvalitu jej činnosti. V tomto je vývoj

---

<sup>7</sup> HRTÁNEK, L.: *Model optimálneho fungovania modernej štátnej správy*. Žilina : Eurokódex, 2013, s. 54.

<sup>8</sup> Autorom uvedeného určenia je profesor Vrabko a je uvedený v publikácii: ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. Bratislava : VO PF UK, 2000.

<sup>9</sup> PALÚŠ, I.: Realizácia základných práv a slobôd vo verejnej správe. In *Teória a prax verejnej správy*, Košice : Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, 2004. s. 345-351.

verejnej správy v našich podmienkach poznamenaný viacerými zmenami, ktoré mali niekedy krátke trvanie.<sup>10</sup>

„Rozhodovacie procesy vo verejnej správe môžeme vo všeobecnej rovine charakterizovať ako nenáhodný výber určitých postupov alebo činností z viacerých možných alternatív v podmienkach verejnej správy.“<sup>11</sup>

Špecifiká by malo ministerstvo vnútra hľadať aj v štátno-správnych rozhodovacích procesoch.

Rozhodovacie procesy v štátnej správe majú aj určité špecifické znaky, ktorými sa vydeľujú z iných rozhodovacích procesov. V súlade s týmito špecifickými znakmi ich niektorí autori nazývajú štátno-správnymi rozhodovacími procesmi.<sup>12</sup>

Špecifickými procesmi sú napríklad procesy v správe katastra, kde platí hierarchický princíp výstavby katastrálnych úradov v porovnaní s kompetenciami aj delegovanej štátnej správy vykonávanej samosprávou.

**Veľkým nedostatkom Programu ESO je, že ide o organizačnú reformu výlučne miestnej štátnej správy.** Pokiaľ opomenieme len nepatrné náznaky možného zlučovania rozpočtových organizácií zriaďovaných ústrednou štátnou správou,<sup>13</sup> tak program ESO úplne opomína potrebné funkčné a organizačné zmeny v ústrednej štátnej správe, napríklad procesy zlučovania ministerstiev. Navyše v tomto dokumente je uvedená len povrchná analýza personálneho stavu v štátnej správe z roku 2009, teda ide o neaktuálnu analýzu.<sup>14</sup>

Odporúčame preto ministerstvu vnútra dopracovať Program ESO o dôslednú analýzu personálneho stavu s dopracovaním doložky vybraných vplyvov s doplnením predbežného pripomienkového konania ako štádia legislatívneho procesu. Navyše je potrebné dopracovať zmeny v prípade ministerstiev, ktoré si vyžaduje aj Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, ktoré konštatuje, že: „Vláda je rozhodnutá výrazne zefektívniť štruktúru ústredných orgánov štátnej správy. Vláda vykoná dôkladnú analýzu nákladovosti rozhodovacej a riadiacej činnosti týchto orgánov, vrátane správy majetku štátu, v záujme zefektívnenia všetkých prebiehajúcich procesov. Následne vláda navrhne opatrenia smerujúce k zjednodušeniu

---

<sup>10</sup> SREBALOVÁ, M.: *Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu*. Bratislava : VO PraF UK, 2008, s. 18.

<sup>11</sup> VRABKO, M. a kol.: *Správne právo. Procesná časť*. Bratislava : VO PF UK, 2001, s. 15.

<sup>12</sup> TÓTHOVÁ, K.: *Rozhodovacie procesy v štátnej správe*. Bratislava : Obzor, 1989, s. 56.

<sup>13</sup> PROGRAM ESO pojednáva o možnom zlučovaní rozpočtových organizácií štátu v časti II. „Analýza súčasného stavu“, pod písmenom A. Inštitucionálne usporiadanie orgánov štátnej správy. Vláda v tejto časti Programu ESO uvažuje so znížením počtu rozpočtových organizácií štátu zo súčasných 916 na zamýšľaných 58 podľa kritéria rozpočtových oblastí.

<sup>14</sup> Uvedená analýza personálneho stavu je uvedená v časti II. „Analýza súčasného stavu“ písmeno B. Personálne zabezpečenie orgánov verejnej správy. V tejto časti sa ustanovuje štruktúra zamestnancov štátu podľa činností z roku 2009, ale len rámcovou formou.

štruktúry ústredných orgánov štátnej správy tak, aby sa prekonalá súčasná roztrieštenosť, prípadne duplicita výkonu ústrednej štátnej správy.<sup>15</sup>

Kriticky hodnotíme absenciu reformy samosprávy v Programe ESO, ktorý úplne opomína samosprávu, ktorá ako keby ani nebola zložkou verejnej správy. Pokiaľ má byť reforma ESO, reformou len štátnej správy, ale reformou verejnej správy, odporúčame ministerstvu vnútra dopracovať potrebné funkčné zmeny v samospráve.

„Napriek tomu, že reformou by sa mali sledovať komplexné a vnútorne štrukturované procesy navzájom prepojených zmien a presunov, môžeme najčastejšie sledovať najmä organizačné zmeny bez koncepčného riešenia ďalších problémov, ktoré sa týkajú najmä funkčnosti verejnej správy.“<sup>16</sup>

„Napriek skutočnosti, že ide o výrazné pozitívne opatrenie, určité negatívum je v tom, že sa opomína aspoň načrtnutie zmien v rámci miestnej samosprávy. Toto akcentujeme najmä z toho dôvodu, že miestnu správu vytvára tak miestna štátna správa, ako aj samospráva, je tu vzájomná podmienenosť a previazanosť. Osobitne by sme odporúčali prehodnotenie kompetencií, ktoré sú samosprávou vykonávané, ako tzv. prenesená štátna správa.“<sup>17</sup>

V neposlednom rade je možné vláde Slovenskej republiky vytknúť určitú diskontinuitu reformy verejnej správy, **pričom reforma ESO je integráciou a centralizáciou organizačnej úrovne miestnej štátnej správy, kým predošlá decentralizácia verejnej správy bola reformou celej verejnej správy.**<sup>18</sup>

## 2. Analýza jednotlivých problémových okruhov zákona o organizácii miestnej štátnej správy a možnosti riešenia

V úvode tejto časti sa budeme analyticky zaoberať jednotlivými ustanoveniami normatívneho textu zákona o organizácii miestnej štátnej správy.

V § 2 odseku 2 a 4 máme kritický postoj k politickým nomináciám v miestnej štátnej správe, nakoľko sa ustanovuje, že prednostu okresného úradu vymenúva vláda Slovenskej republiky na základe návrhu ministra vnútra Slovenskej republiky. Ide teda o podstatný politický vplyv na výkon miestnej štátnej správy. Všeobecná a ani osobitná časť dôvodovej správy pritom nedávajú jasnú odpoveď na otázku, čo viedlo predkladateľa zákona

---

<sup>15</sup> Uvedená reformná zmena je vyjadrená vo 4. časti Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky, časť „Úlohy verejnej správy“.

<sup>16</sup> SREBALOVÁ, M.: *Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu*. Bratislava : VO PraF UK, 2008, s. 18.

<sup>17</sup> ŠKULTÉTY, P.: Optimálna organizácia miestnej štátnej správy. In KURIL, M. (ed.): *Teoretické otázky pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia*. Bratislava : Merkury, 2013, s. 82-85.

<sup>18</sup> Pod decentralizáciou verejnej správy je podľa nášho názoru možné rozumieť proces postupného prechodu kompetencií zo štátnej správy, prevažne miestnej štátnej správy na samosprávu.

o organizácii miestnej štátnej správy k ponechaniu politického vplyvu na miestnu štátnu správu. Uvedeným konceptom sa navyše do značnej miery narúša budovanie meritného systému výstavby miestnej štátnej správy, o ktorý sa Slovenská republika usiluje.

Meritný systém požaduje obsadenie miest vo verejnej správe na základe odborných predpokladov, praktických skúseností, poznania predmetného procesu, výkonu a kvalifikačných determinantov.<sup>19</sup>

V kontexte uvedeného navrhujeme ministerstvu vnútra, aby vypustilo normatívny text § 2 ods. 2 a 4 a zaviedlo model obsadenia miest prednostov obvodných úradov na základe povinných výberových konaní. Navrhujeme nasledovný model: V prípade ustanovovania prednostov okresných úradov by mali byť vyhlasované povinné výberové konania cez masovokomunikačné prostriedky, podobne, ako je tomu pri obsadení miest v štátnej správe. V prípade tohto modelu by mali byť podľa nášho názoru vytvorené výberové komisie, ktoré by mali byť vytvárané nielen zo zamestnancov miestnej štátnej správy, ale predovšetkým z erudovaných odborníkov venujúcich sa problematike verejnej správy vo všeobecnosti. Legislatívne je možné komplexný procesný postup výberových konaní na miesta prednostov okresných úradov ustanoviť aj v tomto zákone o organizácii miestnej štátnej správy, ale rovnako môže byť s doplnkami ustanovený aj v zákone č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, pričom ako nevyhnutné je ustanoviť kritériá pre výber kandidátov na funkčné miesto prednostu okresného úradu, ktorými by mali byť podľa nášho názoru kritériá odbornosti, vzdelania a praxe. Rovnako je nevyhnutné určiť kritériá pre ustanovovanie členov výberových komisií a dopracovať možnosť neúspešných kandidátov na funkciu prednostu okresného úradu domáhať sa nápravy.

Určité výhrady je možné smerovať aj voči ustanoveniu § 2 ods. 4, podľa ktorého vedúceho odboru okresného úradu vymenúva jeho prednosta na návrh príslušného vedúceho ústredného orgánu štátnej správy.

V tomto prípade ide o značný rozpor s podstatným princípom práva a tým sú: **princíp hierarchickej výstavby štátnej správy a princíp subordinácie.**<sup>20</sup> V tomto prípade si minister vnútra Slovenskej republiky, ktorý je nadriadený prednostovi okresného úradu musí nechať odsúhlasiť svoj návrh na vedúceho odboru okresného úradu prednostom, vlastne svojim podriadeným. Uvedené ustanovenie odporúčame ministerstvu vnútra vypustiť.

---

<sup>19</sup> Problematike systému obsadenia miest vo verejnej správe sa venuje dielo PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : VO PF UK, 1995.

<sup>20</sup> Uvedené ustanovenie § 2 ods. 4 vládneho návrhu zákona je taktiež v rozpore s princípom možnosti determinácie rozhodovacej činnosti podriadeného orgánu štátnej správy nadriadeným orgánom štátnej správy, ktorý je rozpracovaný v diele: ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. Bratislava : VO PF UK, 2000.



Veľmi kriticky hodnotíme ustanovenie § 2 ods. 3 zákona o organizácii miestnej štátnej správy, podľa ktorého môže štátnu správu vykonávať **odbor okresného úradu** alebo **organizačný útvar** odboru okresného úradu.

Podľa poznatkov vedy správneho práva môže vykonávať štátnu správu tzv. správny orgán, a to aj napriek určitým výhradám, ktoré k používaniu tohto pojmu zaznamenali niektorí autori v oblasti vedy správneho práva.<sup>21</sup>

Veľmi podnetným v tomto smere je zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), (ďalej len „správny poriadok“), ktorý ustanovuje, že správnym orgánom je štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Samotný predkladateľ v osobitnej časti dôvodovej správy konštatuje, že „okresný úrad nemá postavenie právnickej osoby“. V kontexte uvedeného teda ani odbor a organizačný útvar okresného úradu nemôže mať vlastnú právnu subjektivitu a teda nemôže plnohodnotne vykonávať štátnu správu.<sup>22</sup>

Pokiaľ ministerstvo vnútra chcelo prostredníctvom rozhodovacej činnosti odborov okresného úradu a organizačných útvarov okresného úradu vyriešiť problém s podávaním odvolaní, kedy by bol odvolacím orgánom proti rozhodnutiam uvedených odborov a útvarov okresného úradu samotný okresný úrad, uvedený právny stav značne narušuje princíp **devolučného účinku opravného prostriedku**.<sup>23</sup> Uvedenému problému v súvislosti s odvolacím konaním sa ešte budeme venovať v analýze, ktorá bude venovaná § 4 zákona o organizácii miestnej štátnej správy, kde navrhujeme aj možnosti riešenia problému.

Kriticky hodnotíme ustanovenie § 2 ods. 5 zákona o organizácii miestnej štátnej správy, podľa ktorého je okresný úrad spôsobilý byť účastníkom súdneho a exekučného konania a v týchto procesných konaniach ho zastupuje prednosta okresného úradu alebo ním poverený zamestnanec. V uvedenom ustanovení vidíme nasledovné problémy: Podľa samotného predkladateľa, je to uvedené v dôvodovej správe k § 2 v kontexte k odseku 5, okresný úrad nemôže byť právnickou osobou a preto sa mu prepožičiava

---

<sup>21</sup> Napríklad podľa profesorky Košičiarovej: Orgánom štátnej správy môže byť len ten orgán, ktorý vykazuje definičné, charakteristické črty orgánu štátnej správy (z hľadiska právnej teórie). De lege lata je ním ten orgán, ktorý zákon za takýto orgán výslovne označuje. Podľa nášho názoru pri vymedzovaní právneho pojmu správny orgán je potrebné vychádzať z faktu, že ide o pojem, ktorý je imanentný a slúži len účelom procesnoprávnej úpravy. Správny orgán je ten, ktorý je podľa zákona oprávnený rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb.

<sup>22</sup> Pod plnohodnotným výkonom štátnej správy rozumieme napríklad aj vydávanie meritórných rozhodnutí v procesnom konaní.

<sup>23</sup> Uvedený devolučný účinok odvolania požaduje, aby o riadnom opravnom prostriedku proti rozhodnutiu správneho orgánu rozhodoval jemu nadriadený správny orgán. Podotýkame, že pod organizačným útvarom okresného úradu podľa § 3 ods. 4 zákona je potrebné chápať pracovisko okresného úradu. V spojení s osobitnou časťou dôvodovej správy je takýmto pracoviskom tzv. expozitúra.

procesná spôsobilosť byť účastníkom súdneho a exekučného konania, ide tu však o podstatný právny rozpor, nakoľko keď okresný úrad nemá právnu subjektivitu, nemôže mu ani zákon „prepožičať“ procesnoprávnu subjektivitu. Iný problém vzniká v súvislosti s **vnútornou rozpornosťou tohto predpisu**, pretože § 7 ods. 1 ustanovuje, že: „Výkon rozhodnutia okresného úradu zabezpečuje ministerstvo.“<sup>24</sup> Rozpornosť je v tom, že načo potrebuje okresný úrad procesnoprávnu subjektivitu v exekučnom konaní, keď exekučné konanie preň zabezpečuje ministerstvo? Ide navyše o neštandardný postup, nakoľko by si výkon rozhodnutia mal zabezpečiť ten orgán, ktorý v uvedenom procesnom konaní rozhodoval v 1. stupni, teda okresný úrad.<sup>25</sup>

Predkladateľovi – ministerstvu vnútra preto odporúčame ustanovenie § 2 ods. 5 vypustiť. Navyše, v súdnom a exekučnom konaní môže vystupovať pred súdom prednostom okresného úradu poverený zamestnanec. V tomto prípade odporúčame predkladateľovi prostredníctvom taxatívneho výpočtu ustanoviť predpoklady, ktoré musí spĺňať takýto zamestnanec, predovšetkým kritériá vzdelania, odbornosti a praxe.<sup>26</sup>

V prípade § 2 ods. 6 odporúčame, aby zákon o organizácii miestnej štátnej správy výslovne ustanovil, aké náležitosti má mať smernica, ktorá je výsledkom dohody ústredných orgánov štátnej správy ustanovujúca podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu, čím sa zosúladi ustanovenie s článkom 6 odsekom 1 legislatívnych pravidiel.<sup>27</sup>

V prípade § 3 je možné vytykať predloženému zákona o organizácii miestnej štátnej správy legislatívne nezrovnalosti a preto odporúčame navrhovateľovi v § 3 ods. 1 za slová „uvedené sídla“ vložiť slová „okresných úradov“ a rovnakú úpravu vykonať aj v nasledujúcom odseku, čím sa uvedené ustanovenia zosúladi s článkom 6 odsekom 3 legislatívnych pravidiel.<sup>28</sup>

Kriticky pristupujeme taktiež k navrhovanému ustanoveniu § 3 ods. 4 zákona o organizácii miestnej štátnej správy, podľa ktorého sa na výkon „niektorých činností štátnej správy“ zriaďuje pracovisko s jemu prislúchajúcim územným obvodom. V tomto prípade považujeme spojenie „niektoré činnosti štátnej správy“ za nenormatívne a odporúčame ho navrhovateľovi vysvetliť prostredníctvom legálnej definície. Uvedené platí aj preto, nakoľ-

---

<sup>24</sup> V tomto smere dávame na zváženie možné porušenie princípu hierarchickej výstavby štátnej správy.

<sup>25</sup> Uvedené procesné pravidlo ustanovuje § 73 správneho poriadku.

<sup>26</sup> Odporúčame, aby takýto zamestnanec mal právnické vzdelanie.

<sup>27</sup> Článok 6 odsek 1 legislatívnych pravidiel znie: „(1) Zákon má upravovať v príslušnej oblasti všetky základné spoločenské vzťahy. Musí byť zrozumiteľný, prehľadne usporiadaný a stručný v tom zmysle, že má obsahovať len ustanovenia s normatívnym obsahom.“

<sup>28</sup> Uvedené ustanovenie legislatívnych pravidiel znie: „V zákone nemožno používať na označenie dvoch rozdielnych právnych subjektov také slovné spojenia, ako sú napríklad „základná a stredná škola“, „právnická a fyzická osoba“ a pod.“

ko pracovisko<sup>29</sup> okresného úradu nemá vlastnú právnu subjektivitu a ani nemôže plnohodnotne vykonávať všetky úlohy štátnej správy, k čomu navrhovateľ ani v normatívnom texte a ani v dôvodovej správe nezaujal jednoznačné stanovisko.

V rámci ustanovenia § 4 ods. 1, 2 a 6 navrhovateľ poukazuje na úpravu v osobitných zákonoch. Napríklad v § 4 ods. 1 je formulácia: „Pôsobnosť okresných úradov ustanovuje tento zákon a osobitné zákony.“ Podotýkame, že podľa bodu 21 prílohy č. 5 k legislatívnym pravidlám je potrebné doplniť cez poznámku pod čiarou odkaz na osobitný právny predpis. Preto odporúčame navrhovateľovi aspoň demonštratívne uviesť v poznámke pod čiarou odkaz na osobitné právne predpisy upravujúce jednotlivé kompetenčné okruhy okresných úradov.<sup>30</sup>

Veľkým problémom v ustanovení § 4 odseku 2 v spojení s odsekom 3 vidíme vo formulácii, že: „okresný úrad v sídle kraja okrem pôsobnosti podľa odsekov 1, 4 a 5 vykonáva v druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje okresný úrad, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode, ak osobitný zákon neustanovuje inak; ak v prvom stupni rozhoduje len okresný úrad v sídle kraja, vykonáva v druhom stupni štátnu správu okresný úrad v sídle kraja, ak tak ustanovuje osobitný zákon.“<sup>31</sup>

**Pre zhrnutie uvádzame, že zákon ustanovuje tieto právne možnosti:**

- **V 1. stupni rozhoduje okresný úrad, v tomto prípade je odvolacou inštanciou okresný úrad v sídle kraja alebo**
- **V 1. stupni rozhoduje organizačný útvar okresného úradu v sídle kraja, ktorý nemá právnu subjektivitu, odvolacou inštanciou je ten istý okresný úrad v sídle kraja.**

Tento problémový stav súvisí s neexistenciou druhého stupňa miestnej štátnej správy, ktorý bol spôsobený zrušením všeobecnej a špecializovanej krajskej miestnej štátnej správy. Každý z uvedených modelov rozhodovania je závažným porušením **devolučného účinku odvolania**.

Navrhovateľovi preto odporúčame, aby v dohľadnej budúcnosti vytvoril podmienky pre efektívne správne súdnictvo,<sup>32</sup> pričom by ako odvolacie

<sup>29</sup> V osobitnej časti dôvodovej správy k § 3 sa používa pojem „expozitúra“ a preto je potrebné zjednotenie pojmu.

<sup>30</sup> Uvedený bod 21 prílohy č. 5 k Legislatívnym pravidlám vlády ustanovuje: „Ak sa v texte právneho predpisu odkazuje na iné právne predpisy, odkazy sa číslujú priebežne. Číslovanie sa vyjadruje arabskými číslicami s okrúhlou zátvorkou za príslušným číslom, umiestňujú sa napríklad nad slovo „predpisov“ alebo nad právny pojem, na ktorý sa odkazuje, napríklad „osobitný zákon<sup>1)</sup>“, „osobitné predpisy<sup>2)</sup>“ alebo „blízke osoby<sup>3)</sup>“. Taxatívny výpočet jednotlivých kompetenčných okruhov okresných úradov by ani nebol možný, nakoľko je diferencovaný do veľkého počtu osobitných právnych úprav.

<sup>31</sup> Podotýkame, že na tento účel sa v okresnom úrade v sídle kraja znovu vytvárajú špecifické organizačné útvary.

<sup>32</sup> Naplnenie konceptu efektívneho správneho súdnictva si vyžaduje prinajmenšom novelizáciu zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok.

inštancie voči rozhodnutiu okresného úradu mohli vystupovať súde, ktoré by však mohli aj meritorne rozhodovať. Nepovažujeme za vhodné, aby boli ustanovované ministerstvá ako odvolacie orgány, a to z toho dôvodu, že ministri sa už zaoberajú rozkladmi ako riadnymi opravnými prostriedkami proti rozhodnutiam ministerstiev podľa platnej právnej úpravy.

V § 4 ods. 4 je uvedená ako možnosť spolupráca okresných úradov s obdobnými orgánmi verejnej správy iných štátov. V tomto prípade však odporúčame navrhovateľovi dopracovať z vecného a právneho hľadiska proces spolupráce okresného úradu s inými orgánmi verejnej správy iných štátov, nakoľko spôsoby a formy spolupráce tohto charakteru môžu byť ustanovené výlučne zákonnou formou.<sup>33</sup>

Ustanovenie § 4 ods. 5 považujeme za deklaratórne, nakoľko ako sám predkladateľ konštatuje, povinnosť okresného úradu spravovať majetok štátu už vyplýva zo zákona o správe majetku štátu, takže ide o zbytočnú formuláciu.<sup>34</sup> Rovnako deklaratórnym je ustanovenie § 4 ods. 6, ktoré ustanovuje kontrolu okresných úradov ústrednými orgánmi štátnej správy.<sup>35</sup>

V rámci posúdenia § 5 zákona o organizácii miestnej štátnej správy hodnotíme kriticky označovanie všeobecne záväzných právnych predpisov miestnej štátnej správy pojmom „vyhláška“, a to z dôvodu možného zamienenia s názvom vyhlášok ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Určité výhrady je možné mať aj voči ustanoveniu, že vyhláška môže nadobudnúť účinnosť okamihom jej vyhlásenia vo Vestníku vlády Slovenskej republiky z dôvodu „naliehavého všeobecného záujmu“. V tomto prípade odporúčame ministerstvu vnútra uviesť aspoň demonštratívny výpočet takýchto prípadov, a to z dôvodu určitých výkladových problémov v súvislosti s týmto spojením a z dôvodu, že ide o nenormatívne spojenie.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Ukladat' právne povinnosti je možné podľa Ústavy Slovenskej republiky výlučne zákonnou právnou úpravou.

<sup>34</sup> Konkrétne ide o ustanovenia § 5 a 18 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov.

<sup>35</sup> Uvedené kontrolné oprávnenie obsahuje aj zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

<sup>36</sup> Taxatívny výpočet prípadov „naliehavého všeobecného záujmu“ nemôže byť navrhovateľom poskytnutý, nakoľko nemožno predvídať všetky výnimočné prípady, ktoré môžu v praxi nastať. Určitým príkladom môže byť ustanovenie o možnosti skráteného pripomienkového konania v legislatívnych pravidlách, ktoré znie: „Ak nastanú mimoriadne okolnosti (ohrozenie ľudských práv a základných slobôd alebo bezpečnosti, ak hrozia štátu značné hospodárske škody, v prípade vyhlásenia núdzového stavu alebo opatrení na riešenie mimoriadnej situácie), ak hrozí nesplnenie záväzkov vyplývajúcich zo Zmluvy o prístupí Slovenskej republiky k Európskej únii nedodržaním lehoty určenej na prebratie smernice Európskej únie, implementáciu nariadení alebo rozhodnutí Európskej únie, alebo ak ide o návrh zákona mimo plánu legislatívnych úloh vlády z dôvodu naliehavosti v termíne, ktorý neumožňuje lehotu uvedenú v odseku 6 dodržať, možno pripomienkové konanie uskutočniť v skrátenej forme. V tomto prípade lehotu na oznámenie pripomienok určí predkladateľ; táto lehota však nesmie byť kratšia ako sedem pracovných dní; lehota začína plynúť dňom zverejnenia návrhu zákona

Obdobná situácia sa vyskytuje aj v súvislosti s nadobudnutím účinnosti smernice ústredného orgánu štátnej správy podľa § 6 odseku 3, kde sa rovnako používa nenormatívne spojenie „naliehavý všeobecný záujem“,<sup>37</sup> pričom podotýkame, že ide o podstatnú otázku v záujme ochrany základných ľudských práv a slobôd štátneho občana, ktorý nemá ustanovenú štandardnú 15 dňovú lehotu na zoznámenie sa s právnym predpisom. V právnej vede sa používa skôr právny pojem „verejný záujem“, aj keď aj v tejto oblasti sú určité rozporuplnosti. Napríklad jedno určenie pojmu verejný záujem je nasledovné: Verejný záujem tvorí komplex hodnôt všeludového charakteru.<sup>38</sup>

Navyše odporúčame predkladateľovi špecifikovať, čo myslí pod pojmom „vnútorný predpis“, nakoľko ho odčleňuje od smerníc.

Veľmi kriticky hodnotíme ustanovenie § 7 zákona o organizácii činnosti miestnej štátnej správy v ktorom sa ustanovuje zabezpečenie výkonu rozhodnutia okresného úradu. Prvotnú výhradu sme už vyjadrili v súvislosti s tým, že výkon rozhodnutia okresného úradu má zabezpečiť ministerstvo.<sup>39</sup> V tomto prípade ide o neodôvodnenú výnimku z ustanovenia § 73 správneho poriadku, podľa ktorého má zabezpečiť výkon rozhodnutia ten správny orgán, ktorý vo veci rozhodol v prvom stupni. Určenie výnimky voči tomuto všeobecne uznávanému procesnému pravidlu ustanovenému v správnom poriadku neodôvodnil navrhovateľ ani v dôvodovej správe a nepovažujeme ho ani za vecne správne, nakoľko **ministerstvo v danej procesnej veci vôbec nerozhodovalo a spisový materiál teda ani nemá k dispozícii.**

Rovnako podotýkame, že pokiaľ má mať príslušné ministerstvo možnosť uzatvoriť písomnú mandátnu zmluvu o vymáhaní pohľadávky štátu v prospech právnickej osoby so 100 % majetkovou účasťou štátu, tak potom musia **byť náležitosti tejto písomnej mandátnej zmluvy ustanovené priamo v tomto zákone o organizácii miestnej štátnej správy, a to taxatívnym výpočtom.** Rovnakú výhradu je možné vzniesť aj voči zmluve o postúpení pohľadávky, na ktorú sa nevzťahuje zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, v tomto prípade však je potrebné presne ustanoviť proces

---

na pripomenkovanie na portáli.“ Inou možnosťou je poskytnúť legálnu definíciu spojenia „naliehavý všeobecný záujem“ priamo v tomto zákone o organizácii miestnej štátnej správy.

<sup>37</sup> Uvedený pojem „naliehavý všeobecný záujem“ nemá legálnu definíciu v zákone. Používa sa skôr právny pojem „verejný záujem“, ktorý našiel svoju legálnu definíciu v zákone č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme, ktorá znie: „Verejný záujem podľa tohto zákona je záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo väčšine občanov.“ Spojenie „naliehavý všeobecný záujem“ je navyše nenormatívne, čo je v rozpore s článkom 6 ods. 1 legislatívnych pravidiel.

<sup>38</sup> Uvedené určenie je z diela KÚTIK, J.: *Organizácia a krízový manažment verejnej správy*. Trenčín : Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov, Trenčín, 2006.

<sup>39</sup> Výhrada smerovala k procesnoprávnej subjektivite okresných úradov v exekučnom konaní.

uzatvárania tejto zmluvy, od návrhu na uzatvorenie zmluvy až po jej podpis s taxatívnym výpočtom jej náležitostí. Vylúčenie účinnosti zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka hodnotíme pozitívne, nakoľko uvedená zmluva o postúpení pohľadávky štátu je správnou dohodou subordinačného charakteru, ktorá by mala mať špecifické znaky, ktoré na ňu kladie správne právo vo všeobecnosti.<sup>40</sup>

V prípade § 9 je možné hovoriť o prechodných ustanoveniach zákona o organizácii miestnej štátnej správy, a to aj napriek tomu, že uvedený predpis to takto výslovne neformuluje. Podstatnou nezrovnalosťou je napríklad to, že práva a povinnosti zo štátnozamestnaneckých vzťahov tých zamestnancov, ktorí do 30. septembra 2013 pracovali v okresných úradoch alebo okresných úradoch v sídlach kraja jednoducho prechádzajú na ministerstvo vnútra.

V kontexte uvedeného je možné konštatovať, že títo zamestnanci sa stávajú štátnymi zamestnancami ministerstva vnútra. V prípade ústrednej štátnej správy však platia iné mechanizmy fungovania, a to platí aj v pracovnom práve cez aspekt štátnozamestnaneckých vzťahov. Nastávajú v tomto smere aj zmeny v ponímaní organizačnej funkcie v pracovnom práve.

V pracovnej literatúre sa organizačná funkcia neustále rozvíja. Jej základ tvorí nezrušiteľný princíp, že výkon práce riadi zamestnávateľ.<sup>41</sup>

„Pracovné právo prostredníctvom svojej legislatívy rieši aktuálne potreby rozvíjajúceho sa pracovného trhu, pričom vo forme mnohých právnych noriem určuje pravidlá správania sa na trhu práce.“<sup>42</sup>

V ústrednej štátnej správe – ministerstve vnútra má však zamestnávateľ iné oprávnenia ako v miestnej štátnej správe. V naznačenom kontexte ide aj o určitú **koncentráciu moci** ministerstva vnútra, nakoľko by zamestnanci mali pracovnoprávne prejsť pod vecne príslušné ministerstvá.<sup>43</sup>

Veľké problémy je možné zaznamenať aj s tým, že práva a povinnosti zamestnancov obvodných úradov, ktorí k 30. septembru 2013 vykonávali práce vo verejnom záujme prechádzajú na ministerstvo vnútra.<sup>44</sup> Uvedení zamestnanci však účinnosťou tohto zákona o organizácii miestnej štátnej

---

<sup>40</sup> Správna dohoda je špecifickou formou činnosti verejnej správy. V prípade subordinačnej správnej dohody má subjekt práva, s ktorým sa príslušná správna dohoda uzatvára podriadené právne postavenie v porovnaní so správnym orgánom. Tejto problematike sa odborne venuje profesor Škultéty v diele ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. Bratislava : VO PF UK, 2000.

<sup>41</sup> KURIL, M.: Funkcie pracovného práva. In KURIL, M. (ed.): *Teoretické otázky pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia*. Bratislava : Merkury, 2013, s. 54-60.

<sup>42</sup> HAMULÁK, J.: Fakultatívnosť aktívnych opatrení na trhu práce. In KURIL, M. (ed.): *Legislatívne zmeny v Zákonníku práce v rokoch 2011 – 2013*. Bratislava : Merkury, 2013, s. 5.

<sup>43</sup> Napríklad zamestnanci obvodného úradu pre dopravu a pozemné komunikácie by mali prejsť pod Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky.

<sup>44</sup> V tomto prípade rovnako platí poznámka uvedená v predošlej poznámke pod čiarou, že ide o určitú koncentráciu moci Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, nakoľko aj títo zamestnanci by mali byť podčlenení pod príslušné rezorty.

správy prechádzajú z verejnej služby do štátnozamestnaneckého právneho vzťahu. Právna regulácia v tomto prípade je značne rozdielna.<sup>45</sup>

Predloženým zákonom o organizácii miestnej štátnej správy sa taktiež zakladá rôzny právny režim nakladania s majetkom a záväzkami štátu. Majetok štátu, pohľadávky a záväzky, ktoré mali v správe príslušné obvodné úrady k 30. septembru 2013 prejdú na ministerstvo vnútra, pričom ale za správne považujeme, aby takýto majetok prešiel na ministerstvo, pod ktoré vecne spadá príslušný obvodný úrad špecializovanej miestnej štátnej správy. Napríklad pokiaľ majetok spadal pod správu obvodného úradu životného prostredia v sídle kraja, tak potom by mal prejsť pod Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky a nemal by byť v správe ministerstva vnútra. Preto odporúčame predkladateľovi, aby majetok príslušného obvodného úradu prešiel pod to ministerstvo, pod ktoré z pohľadu svojej vecnej pôsobnosti spadá. Takýto režim je totiž navrhnutý len v prípade nesplatených záväzkov, čo z pohľadu potreby jednotného právneho režimu nepovažujeme za správne.

Určitou nedôslednosťou zákonodarcu je aj fakt, že nezrušil pomenovania úradov krajskej špecializovanej miestnej štátnej správy, ako sú „krajský školský úrad“, „krajský pozemkový úrad“, „krajský úrad životného prostredia“ a podobne v osobitných právnych úpravách vo všeobecnosti už zákonom č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, keď to bolo potrebné.<sup>46</sup> Krajská špecializovaná miestna štátna správa totiž bola zrušená zákonom č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.<sup>47</sup>

Určité výhrady je možné vzniesť aj k jednotlivým osobitným článkom,<sup>48</sup> napríklad k čl. X, novelizačný bod 7, kde sa novelizuje zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon), pričom sa navrhuje textácia § 22 odseku 3, kde sa síce rieši pozitívny kompetenčný konflikt, nerieši sa však problematika prípadu, keď žiadny z príslušných okresných úradov nekoná. Pritom práve takéto prípady predstavujú funkčnú maladministráciu.

Určitú pripomienku v rámci posúdenia osobitných článkov zákona o organizácii miestnej štátnej správy je možné vzniesť aj k článku XI, ktorým sa mení zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých

<sup>45</sup> V prípade štátnej správy je platný zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov a v prípade výkonu práce vo verejnom záujme zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme.

<sup>46</sup> V tomto smere bol uvedený len demonštratívny výpočet krajských úradov špecializovanej miestnej štátnej správy.

<sup>47</sup> Uvedený predpis predstavoval prvú etapu reformy verejnej správy ESO. Podstatná časť tohto zákona je už zrušená, ide o článok I, cieľom zákona bolo zrušiť krajskú špecializovanú miestnu štátnu správu.

<sup>48</sup> Problém vzniká aj pri posúdení vecného súvisu osobitných článkov s čl. I.

opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom, konkrétne novelizačný bod 2, ktorý navrhuje § 4 ods. 3, ktorý upravuje zloženie členov komisie, neustanovuje však spôsob ustanovovania zástupcov obce v tejto komisii.

V rámci záveru tejto časti predloženého príspevku podotýkame, že uvedené pripomienky a návrhy možností ich riešenia sme adresovali zamestnancom ministerstva vnútra, ktorí môžu pouvažovať do budúcnosti o novej novele zákona o organizácii miestnej štátnej správy. Nevylučujeme však, aby sa určité zmeny uvedeného zákona diali aj prostredníctvom poslancov národného zhromaždenia, v prípade ktorých je legislatívny proces zrýchlený v kontexte absencie pripomienkového konania.

Záver predloženého článku

V rámci záveru predloženého článku považujeme za potrebné uviesť jednotlivé myšlienkové línie, ktoré vyplynuli z vlastného textu a ktoré jednak zhodnotili vládnú reformu verejnej správy ESO a jednak naznačili určité odporúčania pre ministerstvo vnútra ako ústredný orgán štátnej správy, do pôsobnosti ktorého predmetný zákon o organizácii miestnej štátnej správy patrí.

V 1. časti predloženého článku sme sa zaoberali problematikou Programu ESO, ako principiálneho a východiskového právneho dokumentu aktuálnej vládnej reformy verejnej správy.

Prvým podstatným výstupom je to, že Program ESO je reformou výlučne štátnej správy. S určitým sklamaním je možné zhodnotiť fakt, že uvedená reforma sa nedotkla samosprávy, a to predovšetkým územnej samosprávy, ktorá v priebehu decentralizácie verejnej správy prešla skutočne dynamickým obdobím. V Programe ESO by preto podľa nášho názoru bolo potrebné, aj v kontexte zmien v miestnej štátnej správe, prehodnotiť vzájomné interakčné vzťahy miestnej štátnej správy – okresných úradov a územnej samosprávy v rámci zložitých právnych vzťahov miestnej verejnej moci, ale uvedený problém je značne komplikovaný.

Program ESO predstavuje reformu len miestnej štátnej správy. Naznačili sme v tomto smere jednotlivé zložky obsahovej štruktúry tohto vládneho dokumentu s tým, že je potrebné dopracovať doložku vybraných vplyvov o možné finančné, prípadne personálne dopady uvedenej reformy. Program ESO sa zameriava na vytvorenie systému centier verejnej správy, tieto predstavujú komplexne vybavené okresné úrady. Pokiaľ odhliadneme od konceptu avizovaného zníženia počtu rozpočtových organizácií štátu podľa jednotlivých rozpočtových oblastí, tak sa Program ESO vôbec nedotýka ústrednej štátnej správy. Ústredná štátna správa však podobne ako miestna štátna správa potrebuje reštrukturalizáciu, a to predovšetkým funkčnú. K zmenám v ústrednej štátnej správe vyzýva taktiež Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. Preto je možné konštatovať, že Program ESO je zatiaľ nekompletným naplnením Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky.



Program ESO predstavuje len organizačnú reformu miestnej štátnej správy. Podstatnou by však bola funkčná reforma miestnej štátnej správy. Preto sme odporučili ministerstvu vnútra zamyslieť sa nad potrebou funkčnej reformy verejnej správy, ktorá by mohla prebiehať na základe funkcií verejnej správy. Pojem funkcia verejnej správy je predmetom záujmu aj správnej vedy a je preto potrebné sa zamyslieť nad funkčnou diferenciáciou miestnej štátnej správy. Podľa nášho názoru sa však chyba urobila v tom smere, že sa malo začať uvedenou funkčnou reformou a až potom organizačnou.

V prípade analýzy normatívneho textu zákona o organizácii miestnej štátnej správy sme poukázali na porušenie niektorých princípov správneho práva a na prípady vnútornej rozpornosti normatívneho textu.

Napríklad sme poukázali na problém porušenia **devolučného účinku odvolania**, nakoľko v rámci procesných konaní správneho práva nemožno konštatovať zabezpečenie stavu, aby o odvolaní rozhodoval nadriadený správny orgán. V prípade, že rozhoduje okresný úrad ako správny orgán v 1. stupni, v tom prípade je odvolacím orgánom okresný úrad v sídle kraja, v prípade rozhodovania okresných úradov v sídle kraja sa zaviedol systém, že rozhoduje organizačný útvar tohto okresného úradu, ktorý nemá právnu subjektivitu, pričom odvolacím orgánom je ten istý okresný úrad v sídle kraja. Odporučili sme preto ministerstvu vnútra novelizovať zákon o organizácii miestnej štátnej správy v tom smere, že by odvolacou inštanciou boli sudy, to si však vyžaduje posilnenie správneho súdnictva.

Rovnako je možné konštatovať porušenie princípu **hierarchickej výstavby štátnej správy a princípu subordinácie** napríklad v tom, že minister vnútra navrhuje prednostovi okresného úradu osobu, ktorá bude vedúcim odboru okresného úradu. Uvedené ustanovenie sme navrhli ministerstvu vnútra do budúcnosti z predmetného zákona vypustiť.

Podstatným problémom je porušenie princípu správneho práva, že len správny orgán podľa správneho poriadku môže rozhodovať. Predložený zákon o organizácii miestnej štátnej správy zaviedol možnosť rozhodovania organizačných útvarov okresných úradov, ktoré nemajú právnu subjektivitu, kde je možné zaznamenať právnu pochybnosť o právnej relevancii rozhodovacej činnosti takýchto ustanovených organizačných útvarov. **Riešenie sme navrhli rozhodovaciú činnosť súdov v rámci správneho súdnictva.**

Podstatným problémom je taktiež vnútorná rozpornosť predloženého zákona, kedy na jednom mieste sa konštatuje, že na účely exekučného konania má okresný úrad procesnoprávnu subjektivitu, teda môže byť účastníkom exekučného konania, na inom mieste však ustanovuje, že výkon rozhodnutia okresného úradu zabezpečuje ministerstvo vnútra, v čom vidíme rozporuplnosť.

Predložený zákon obsahuje taktiež „zakonzervovanie“ neželaných aspektov v štátnej správe, ktorým je **ponechanie politického vplyvu na miestnu štátnu správu**. Uvedený politický vplyv sa prejavuje fakt, že prednostov

okresných úradov vymenúva vláda Slovenskej republiky na návrh ministra vnútra a politické vplyvy sú aj pri určovaní vedúcich odborov okresných úradov, pričom uvedené vzdáľuje Slovenskú republiku od budovania meritného systému verejnej správy.

Riešením uvedených politických vplyvov sme navrhli vytvorenie **konceptu povinných výberových konaní na funkčné miesta prednostov okresných úradov**, pričom v prípade ustanovovania prednostov okresných úradov by mali byť vyhlasované povinné výberové konania cez masovokomunikačné prostriedky, podobne, ako je tomu pri obsadení miest v štátnej správe. V prípade tohto modelu by mali byť podľa nášho názoru vytvorené výberové komisie, ktoré by mali byť vytvárané nielen zo zamestnancov miestnej štátnej správy, ale predovšetkým z erudovaných odborníkov venujúcich sa problematike verejnej správy vo všeobecnosti. Legislatívne je možné komplexný procesný postup výberových konaní na miesta prednostov okresných úradov ustanoviť aj v tomto zákone o organizácii miestnej štátnej správy, ale rovnako môže byť s doplnkami ustanovený aj v zákone č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, pričom ako nevyhnutné je ustanoviť kritériá pre výber kandidátov na funkčné miesto prednostu okresného úradu, ktorými by mali byť podľa nášho názoru kritériá odbornosti, vzdelania a praxe. Rovnako je nevyhnutné určiť kritériá pre ustanovovanie členov výberových komisií a dopracovať možnosť neúspešných kandidátov na funkciu prednostu okresného úradu domáhať sa nápravy.

V prípade predloženého zákona o organizácii miestnej štátnej správy je taktiež možné zaznamenať určité legislatívne nedostatky a preto ho je potrebné do budúcnosti novelizovať v záujme zosúladenia s legislatívnymi pravidlami, pričom sme poukázali na prípady nenormatívnosti, v niektorých prípadoch môže dôjsť až k možnému ohrozeniu práv a slobôd štítného občana, napríklad v prípade pojmu „naliehavý všeobecný záujem“, ktorý v podmienkach Slovenskej republiky nemá legislatívne vyjadrenie v podobe legálnej definície, skôr sa používa právny pojem „verejný záujem“, ktorý má určité vyjadrenia v právnej úprave a aj vo vede o verejnej správe.

Predložený zákon o organizácii miestnej štátnej správy je potrebné upraviť taktiež z pohľadu pracovného práva, predovšetkým sa ustanovuje prechod niektorých zamestnancov z verejnej služby do štátnej služby, čo si vyžaduje aj dopracovanie ich právneho postavenia, nakoľko aj predmetná právna úprava je značne rozdielna.

V konečnom dôsledku je možné konštatovať značnú **diskontinuitu reformy verejnej správy**, nakoľko sa reformou ESO prešlo od decentralizácie verejnej správy smerom k integrácii, teda centralizácii miestnej štátnej správy, čo je určitá čiastková reforma štátnej správy v porovnaní s decentralizáciou verejnej správy, ktorá sa týkala celej verejnej správy, predovšetkým samosprávy v celom jej rozsahu.

**Recenzenti:** *JUDr. Juraj Hamulák, PhD.*  
*doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.*

**Použitá literatúra:**

- HAMULÁK, J.: Fakultatívnosť aktívnych opatrení na trhu práce. In KURIL, M. (ed.): *Legislatívne zmeny v Zákonníku práce v rokoch 2011 – 2013*. Zborník vedeckých článkov. Bratislava : Merkury, 2013. 100 s. ISBN 978-80-89458-26-4.
- HRTÁNEK, L.: *Model optimálneho fungovania modernej štátnej správy*. Vedecká monografia. Žilina : Eurokódex, 2013. 200 s. ISBN 978-80-89447-78-7.
- KURIL, M.: Funkcie pracovného práva. In KURIL, M. (ed.): *Teoretické otázky pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia*. Zborník vedeckých článkov. Bratislava : Merkury, 2013. 96 s. ISBN 978-80-89458-27-1.
- KÚTIK, J.: *Organizácia a krízový manažment verejnej správy*. Trenčín : Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov, Trenčín, 2006. 277 s. ISBN 80-8075-142-0.
- PALÚŠ, I.: Realizácia základných práv a slobôd vo verejnej správe. In *Teória a prax verejnej správy 2004*. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, 2004. s. 345-351.
- PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava : VO PF UK, 1995. 331 s. ISBN 80-7160-080-6.
- SREBALOVÁ, M.: *Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu*. Bratislava : VO PraF UK, 2008. 120 s. ISBN 978-80-7160-268-2.
- SREBALOVÁ, M.: Vývoj terminológie verejnej správy (s osobitným zreteľom na pojem správny orgán) v súčasnosti. *Správni právo*, 2006, roč. 33, č. 4, s. 249-264.
- ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť*. Bratislava : VO PF UK, 2000. 316 s. ISBN 80-7160-132-2.
- ŠKULTÉTY, P.: *Verejná správa a správne právo*. Bratislava : Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008. 204 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
- ŠKULTÉTY, P.: Optimálna organizácia miestnej štátnej správy. In KURIL, M. (ed.): *Teoretické otázky pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia*. Zborník vedeckých článkov. Bratislava : Merkury, 2013. 96 s. ISBN 978-80-89458-27-1.
- TÓTHOVÁ, K.: *Rozhodovacie procesy v štátnej správe*. Bratislava : Obzor, 1989.
- VRABKO, M. a kol.: *Správne právo. Procesná časť*. Bratislava : VO PF UK, 2001. 164 s. ISBN 80-7160-148-9.

**Ostatné použité zdroje:**

Ústava Slovenskej republiky.

Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 192/2013, zo dňa 24. 4. 2013, ktorým bol s pripomienkami schválený vládny návrh zákona o organizácii miestnej štátnej správy.

Zákon č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2012 – 2016, z mája 2012.

PROGRAM ESO (Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená štátna správa), č. materiálu:

UV-14892/2012, schválený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 164/2012.

Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky schválené uznesením vlády Slovenskej republiky č. 680, zo 6. decembra 2012.

Normatívne právne akty právneho poriadku Slovenskej republiky.

## PRÁVO BYŤ VYPOČUTÝ V ZÁSADÁCH SPRÁVNEHO KONANIA<sup>1</sup>

*Doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra správneho a environmentálneho práva

### **Právo byť vypočutý v zásadách správneho konania**

Cieľom článku bolo analyzovať právo byť vypočutý podľa zákona o priestupkoch a správneho poriadku. Výsledky analýzy majú prispieť k úvahám o novej právnej úprave správneho trestania v Slovenskej republike.

### **Right to be heard within the principles of administrative procedure**

The aim of the article is to analyze the right to be heard under the Minor Offences Act and the Administrative Procedure Act. The results of the analysis would contribute to the reflection on the new legislation of administrative punishment in the Slovak Republic.

### **Grundsatz des Gehörs als einer der allgemeinen Verwaltungsgrundsätze**

Das Ziel des Beitrages ist die Analyse des Rechts angehört zu werden nach dem Gesetz über die Ordnungswidrigkeiten sowie der Verwaltungsordnung. Die Ergebnisse der Analyse sollen zu den Erwägungen über die neue Rechtsregelung von Strafen im Bereich des Verwaltungsstrafrechts der Slowakischen Republik beitragen.

**Kľúčové slová:** zásady správneho konania, právo byť vypočutý, správne trestanie, prax správnych orgánov, judikatúra súdov

**Keywords:** principles of administrative procedure, right to be heard, administrative punishment, administrative practice, case law

---

<sup>1</sup> Príspevok bol spracovaný v rámci grantu Právna úprava správneho súdnictva v Slovenskej republike udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo projektu APVV-0448-10.

**Schlüsselbegriffe:** Grundsätze des Verwaltungsstrafverfahrens, das Recht angehört zu werden, Verwaltungsstrafe, Verwaltungspraxis, Rechtsprechung

## Úvod

Cieľom tohto článku je analyzovať, ako je právo byť vypočutý premietnuté do zásad všeobecného správneho konania a procesných inštitútov konania o správnych deliktoch, t. j. do zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (správny poriadok) a do zákona SNR č. 372/1990 o priestupkoch v znení neskorších predpisov (priestupkový zákon).

Dôvodom výberu uvedených právnych predpisov pre predmetnú analýzu je, že právo byť vypočutý a jeho realizácia, sú spojené najmä so správnymi konaniami, v ktorých sa rozhoduje o vine a treste účastníka správneho konania. Správny poriadok, ako všeobecný predpis o správnom konaní, jednak upravuje základné zásady správneho konania, ktoré sa plne uplatňujú v prevažnej väčšine osobitných správnych konaní a jednak sa vzťahuje na konanie o iných správnych deliktoch, než sú priestupky. Priestupkový zákon je čiastočnou kodifikáciou správneho trestania a ustanovenia správneho poriadku sa pri konaní o priestupkoch používajú subsidiárne. Predmetom skúmania teda bude, do akej miery tieto právne predpisy reflektujú právo byť vypočutý (v intenciách vplyvu Európskej únie a osobitne Rady Európy na správne konanie) vo svojich ustanoveniach a ako sa s prípadným nedostatkom právnej úpravy vyrovnáva prax správnych orgánov a judikatúra súdov.

### **Správne konanie všeobecne a priestupkové konanie vo vzťahu k postihovaniu správnych deliktov**

Správne konanie je rozhodovací proces v oblasti verejnej správy, v ktorom správny orgán rozhoduje o konkrétnych právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach účastníka konania.

Správnym konaním je v rámci priestupkového zákona až to štádium konania o priestupku, v ktorom sa priestupok prejednáva a rozhoduje sa v ňom o vine a treste. Správne orgány konajú na návrh účastníka konania alebo z vlastného podnetu a výsledkom tohto postupu je individuálny správny akt, t. j. rozhodnutie. Základnú právnu úpravu správneho konania obsahuje správny poriadok.

Všeobecne sa správnym konaním zabezpečuje realizácia hmotného práva v oblasti verejnej správy. Podľa správneho poriadku správne orgány postupujú aj v tých konaniach, v ktorých sa zabezpečuje realizácia veľkej časti

hmotnoprávnej úpravy správnych deliktov.<sup>2</sup> Osobitosťou konania o priestupkoch je, že sa ním zabezpečuje výlučne realizácia hmotnoprávnej úpravy priestupkov. Hmotnoprávnu úpravu priestupkov nachádzame vo všeobecných hmotnoprávnych ustanoveniach v prvej časti priestupkového zákona v § 2 – § 20 a v osobitných hmotnoprávnych ustanoveniach upravujúcich skutkové podstaty priestupkov a sankcie za ich spáchanie (§ 21 – § 50 priestupkového zákona).

Cieľom priestupkového konania a účelom procesnoprávnych ustanovení je to, aby správny orgán správne, objektívne a bez zbytočných prietrahov zistil, či došlo ku spáchaniu priestupku, kto ho spáchal a za akých okolností, či vôbec a akú sankciu treba uložiť páchatelovi priestupku za jeho protiprávne konanie.<sup>3</sup> Na rozdiel od toho, všeobecne nie je cieľom správneho konania a účelom procesnoprávnych ustanovení správneho poriadku postihovanie správnych deliktov, aj keď pri absencii iného, na účely konania o iných správnych deliktoch prijatého právneho predpisu sa na dosiahnutie tohto cieľa správny poriadok využíva. Z tohto pohľadu je zaujímavé analyzovať, nakoľko zásady správneho konania prípadne procesné inštitúty správneho poriadku a priestupkového zákona zodpovedajú právu na vypočutie.

### **Vzťah subsidiarity medzi správnym poriadkom a priestupkovým zákonom, vzťah a význam zásad všeobecného správneho konania, priestupkového konania a „európskeho práva“**

Vzťah medzi správnym poriadkom a priestupkovým zákonom je vzťahom *lex generalis a lex specialis*.

Správny poriadok je všeobecným procesným predpisom o správnom konaní a jeho ustanovenia sa vzťahujú na konanie pred správnymi orgánmi bez toho, aby to osobitné predpisy výslovne ustanovovali. Takéto konanie musí spĺňať všeobecné vymedzenie rozsahu pôsobnosti správneho poriadku upravené v jeho §1 ods. 1: „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.“ Viaceré osobitné predpisy, a rovnako aj priestupkový zákon vo svojom § 51, deklarujú tento vzťah, a to napriek

---

<sup>2</sup> V konaní o iných správnych deliktoch než sú priestupky sa postupuje spravidla podľa správneho poriadku s prípadnými odchýlkami, ktoré sú upravené v osobitných predpisoch. Osobitné predpisy okrem špeciálnych procesných ustanovení upravujú aj skutkové podstaty týchto správnych deliktov, iných než priestupky.

<sup>3</sup> MACHAJOVÁ, J.: *Základy priestupkového práva, komentár*. Šamorín : Heuréka, 1998, s. 132-133.

tomu, že ide o obsolétne ustanovenia. Dôvodom má byť jednoznačnosť výkladu uvedeného vzťahu subsidiarity.

Správny orgán tak pri rozhodovaní o priestupkoch použije špeciálne procesné ustanovenia priestupkového zákona prednostne a ustanovenia správneho poriadku podporne.<sup>4</sup> Priestupkový zákon upravuje len tie procesno-právne ustanovenia, ktorými sa konanie o priestupkoch odlišuje od všeobecného správneho konania.

Konštrukcie vzťahov osobitných ustanovení priestupkového zákona a všeobecných ustanovení správneho poriadku uvedieme v troch okruhoch.

## **1. Ustanovenia priestupkového zákona úplne vylučujú podporné použitie ustanovení správneho poriadku**

Ide napríklad o okruh účastníkov konania, ktorý upravuje § 14 správneho poriadku. Podľa § 14 ods. 1 správneho poriadku: „Účastníkom konania je ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté; účastníkom konania je aj ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak.“ Podľa § 14 ods. 2 správneho poriadku „Účastníkom konania je aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva.“

Priestupkový zákon vo svojom § 72 okruh účastníkov konania upravuje špeciálne, len pre účely priestupkového konania taxatívnym výpočtom. Širšie vymedzenie okruhu účastníkov konania podľa definičných znakov upravených v § 14 správneho poriadku sa vôbec podporne nevyužije.

---

<sup>4</sup> Rozsudok NS SR sp. zn. 6 Sžo 252/2008: Podľa § 51 priestupkového zákona, ak nie je v tomto alebo inom zákone ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie o priestupkoch všeobecné predpisy o správnom konaní. To znamená, že povinnosťou dopravného inšpektorátu pri rozhodovaní v konaní o priestupkoch je postupovať aj podľa jednotlivých ustanovení správneho poriadku a pri ich aplikácii vychádzať zo základných zásad správneho konania (§ 3 SP). Správny orgán je viazaný zásadou zákonnosti (§ 3 ods. 1 SP), v intenciách ktorej je povinný v konaní a pri rozhodovaní zachovať procesné predpisy ako aj predpisy hmotnoprávne. Musí v konaní postupovať tak, aby správny orgán zabezpečoval ochranu práv osôb a súčasne vyžadoval plnenie ich povinností v nadväznosti na ochranu záujmov štátu a spoločnosti. Ide o presadzovanie cieľov hmotnoprávnej úpravy v konkrétnej veci.

Rozsudok NS SR sp. zn. 8 Sžo 87/2008: priestupkový zákon v ustanovení § 51 zakotvuje, že „ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie o priestupkoch všeobecné predpisy o správnom konaní“. V odkaze pod čiarou č. 4 uvádza SP. To znamená, že správne orgány musia v konaní a pri rozhodovaní dodržiavať najmä základné zásady správneho konania (§ 3 SP), ustanovenie SP týkajúce sa zisťovania podkladov pre rozhodnutie (§ 32 a nasl. SP) ako aj ustanovenia SP zakotvujúce finálne štádium správneho konania, t. j. vydanie rozhodnutia (§ 46 a nasl. SP).

V ustanovení § 3 SP sú zakotvené základné zásady správneho konania. Jednou zo základných zásad správneho konania je zásada zákonnosti (§ 3 ods. 1 SP). Z uvedenej zásady vyplýva, že správne orgány sú v konaní a pri rozhodovaní povinné postupovať v súlade s Ústavou SR, zákonmi a ostatnými právnymi predpismi. V neposlednom rade sú povinné prihliadať aj na obsah medzinárodných zmlúv, ktoré v súlade s čl. 7 Ústavy SR majú prednosť pred zákonmi.



## **2. Ustanovenia správneho poriadku sa v konaní o priestupkoch použijú subsidiárne**

Ide napríklad o postup pri podávaní odvolania a preskúmaní rozhodnutia na základe odvolania, ktorý všeobecne upravujú § 53 – § 60 správneho poriadku. Priestupkový zákon v § 81 a § 82 upravuje len osobitosti, ktoré sa týkajú odvolania proti rozhodnutiu o priestupku. Osobitne priestupkový zákon upravuje napríklad dôvody pre zastavenie konania v § 76 alebo náhradu trov konania v § 79.

## **3. Ustanovenia o konkrétnom procesnom inštitúte priestupkový zákon vôbec neobsahuje a ustanovenia správneho poriadku sa použijú subsidiárne v ich celom rozsahu**

Ide napríklad o počítanie lehôt, pretože správny orgán môže aplikovať len pravidlá určené na počítanie lehôt upravené v § 27 správneho poriadku. Ďalej na postup pri obnove konania, pri mimoodvolacom konaní alebo pri proteste prokurátora správny orgán tiež aplikuje len ustanovenia správneho poriadku (pri obnove konania § 62 – § 64, pri mimoodvolacom konaní § 65 – § 68, pri proteste prokurátora § 69).

## **Zásady správneho konania aj v kontexte tzv. európskeho práva**

Konanie o priestupkoch, ako aj konanie o iných správnych deliktoch, je „trestným správnym konaním“, t. j. osobitným správnym konaním, predmetom ktorého je rozhodovanie o vine a treste za správny delikt.<sup>5</sup> Správny orgán je pri týchto konaniach povinný aplikovať niekoľko druhov zásad. Tieto základné pravidlá, idey, či hodnoty právnej úpravy ovplyvňujú výklad a aplikáciu právneho predpisu<sup>6</sup> a ich nerešpektovanie môže mať za následok zrušenie rozhodnutia pre jeho nezákonnosť alebo nesprávnosť.

1. Ako prvým sa budeme venovať zásadám, ktorými je správny orgán povinný sa spravovať pri rozhodovaní o vine a treste za priestupok,
2. na tieto nadviažeme zásadami tzv. európskeho práva, ktoré je správny orgán povinný aplikovať pri rozhodovaní o akomkoľvek správnom delikte,

---

<sup>5</sup> Viaceré rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva (a v nadväznosti na ne aj judikatúra našich súdov) konštatujú, že priestupok je vecou trestného charakteru a je potrebné aplikovať na konanie o ňom čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Pozri napr. už v Rozsudku ESELP vo veci *Öztürk proti SRN* z 21. februára 1984, číslo sťažnosti 8544/79.

<sup>6</sup> Bližšie pozri napr. KOŠIČIAROVÁ, S.: *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2013, s. 17.

3. rozbor ukončíme porovnaním so zásadami, ktoré v právnej úprave správneho poriadku chýbajú

**Ad 1. Špeciálnymi zásadami priestupkového konania podľa priestupkového zákona sú:**

- zásada *legality* (zákonnosti), t. j. žiaden delikt bez zákona, žiaden trest bez zákona (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*), vyjadruje požiadavku zákonného podkladu pre vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti (§ 2 priestupkového zákona),
- zásada legality postihu, podľa ktorej je správny orgán povinný konať o všetkých priestupkoch, ak zákon alebo medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná neustanovuje inak,
- zásada prezumpcie neviny, podľa ktorej sa na obvineného z priestupku sa hľadí ako na nevinného, pokiaľ nie je o jeho vine rozhodnuté,
- zásada zamedzenia dvojitého postihu (*ne bis in idem*), t. j. páchateľ nemôže byť za ten istý skutok odsúdený súdom ako za trestný čin a ako za priestupok,
- zásada oficiality, t. j. priestupky sa prejednávajú z úradnej povinnosti, ak nejde o priestupky, ktoré sa prejednávajú len na návrh (§ 67 priestupkového zákona),
- zásada zákazu *reformatio in peius*, znamená zákaz zmeny k horšiemu, resp. zákaz rozhodnutia v neprospech obvineného v odvolacom konaní (§ 82 priestupkového zákona).

**Ad 2. Zásady tzv. európskeho práva** vyplývajú pre Slovenskú republiku z jej členstva v Rade Európy a v Európskej únii a z viacerých ich dokumentov. Nachádzame v nich, vo vzťahu k našej téme, obsiahnuté koncepcie práva na dobrú správu a práva na spravodlivý proces.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Rozsudok NS SR sp. zn. 8 Sžo 139/2008: Súčasťou práva na spravodlivý proces je právo na spravodlivé súdne konanie, ktoré subsumuje základné súdno-procesné princípy. V podobe ústavných princípov sú nadradené OSP a TP. Zo štrasburskej judikatúry vyplýva, že tieto princípy sa vzťahujú aj na konanie správne a exekučné. Princípmi spravodlivého súdneho konania sú najmä princíp „rovnosti zbrani“, „kontradiktórnosť súdneho konania“, „právo osobnej prítomnosti na konaní“ a „zákaz inkriminácie vlastnej osoby“. Článok 6 ods. 3 Dohovoru zakotvuje minimálne práva obvineného z trestného činu. Podľa písm. d) cit. článku obvinený z trestného činu má právo vypočúvať alebo dať vypočúvať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie a výsluch svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako svedkov proti sebe.

Podľa ustálenej judikatúry ESELP nie je rozhodujúca klasifikácia protiprávneho konania na správne delikty a trestné delikty vnútroštátnym právnym poriadkom. Napr. v rozsudkoch Kadubec proti Slovensku a Lauko proti Slovensku (rozsudky sú z 2. septembra 1998), v ktorých išlo o právo na preskúmanie rozhodnutia o postihu za priestupok súdom, ESELP vychádzal najmä z priestupkového zákona, ktorý je adresovaný všetkým občanom. Nejde o predpis, ktorý by bol adresovaný iba obmedzenej skupine občanov a aj sankcie, ktoré boli v predmetných veciach uložené (pokuty vo výške 1 000 Sk a 300 Sk) považoval súd za sankcie represívneho charakteru. ESELP dospel k záveru, že ide o trestné veci, a to bez ohľadu na relatívne nízke sankcie.

Základy práva na dobrú správu sú zrejme už z čl. 41 Charty základných práv Európskej únie, podľa ktorého : „každý má právo na to, aby boli jeho záležitosti vybavované nestranne, spravodlivo a v primeranom čase.“<sup>8</sup> **Obsahom tohto práva vo vzťahu ku správneho konaniu sú napríklad: právo každého na vypočutie pred vydaním rozhodnutia,** právo každej osoby na prístup ku spisu správneho konania či povinnosť správneho orgánu odôvodniť svoje rozhodnutie.

Právo na spravodlivý proces nachádzame v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Dohovor), podľa ktorého má: „každý právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne, v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom, zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o **akomkoľvek trestnom obvinení**.“<sup>9</sup> „Judikatúra ESĽP a aj judikatúra slovenských súdov vyžadujú, aby správne orgány pri správnom trestaní, dodržiavali princípy a zásady práva na spravodlivý proces.

Z dokumentov Rady Európy, sa vo vzťahu ku konaniu o správnych deliktov a na sankcie za ne, vzťahuje rezolúcia výboru Ministrov Rady Európy (77) 31 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami orgánov verejnej správy a Odporúčanie Rady Európy (91) 1. Predmetná rezolúcia garantuje účastníkom konania nasledovné práva:

- **právo byť vypočutý,**<sup>10</sup>
- právo na prístup k informáciám,
- právo na označenie dôvodov rozhodnutia
- právo na informáciu o opravných prostriedkoch.

Princípy Odporúčania Rady Európy (91) 1 všeobecného charakteru ustanovujú, že:

---

Vo všetkých veciach, ktoré je možné subsumovať pod pojem „veci trestného charakteru“, musí mať osoba proti ktorej sa vedie konanie, možnosť domôcť sa práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru.

Princíp „rovnosti zbrani“, t. j. že každá strana v konaní musí mať rovnakú príležitosť predložiť svoj prípad a žiadať z nich nesmie byť podstatne zvýhodnená vo vzťahu k druhej strane, platí aj v občianskoprávnom konaní a taktiež pri preverovaní zákonnosti a postupu orgánov verejnej správy súdom. Tento princíp musí byť premietnutý do celého procesu, ak má byť spravodlivým.

<sup>8</sup> Pôvodne len inštitúciami a orgánmi Európskej únie.

<sup>9</sup> Akýmkoľvek trestným obvinením sa rozumie aj obvinenie zo správnych deliktov (podľa zákonov Slovenskej republiky priestupkov a iných správnych deliktov)

<sup>10</sup> Rozsudok NS SR sp. zn. 6 Sžo 165/2010: Povinnosťou súdu v preskúmvacom konaní je posudzovať zákonnosť napadnutého rozhodnutia správneho orgánu, predmetom ktorého je uloženie administratívnej sankcie, súčasne aj v zmysle zásady č. 6 Odporúčania Výboru ministrov č. (91)1 o správnych sankciách z 13. februára 1991, podľa ktorej vo vzťahu k ukladaniu správnych sankcií treba aplikovať aj nasledovné zásady: každá osoba, ktorá čelí správnej sankcii má byť informovaná o obvinení proti nej, mal by jej byť daný dostatočný čas na prípravu prípadu s tým, že do úvahy sa vezme zložitosť veci ako aj tvrdosť sankcie, ktorá by mohla byť uložená; osoba, prípadne jej zástupca, má byť informovaná o povahe dôkazov proti nej; má dostať možnosť vyjadriť sa (býť vypočutá) predtým, ako sa prijme akékoľvek rozhodnutie (správny akt), ktorým sa ukladá sankcia; rozhodnutie má obsahovať dôvody, na ktorých sa zakladá.

- správne sankcie a podmienky, podľa ktorých môžu byť uložené, musí upraviť zákon,
- nepripúšťa sa *retroaktivita*, ale ak nadobudne po spáchaní činu platnosť predpis, ktorý umožňuje uložiť miernejšiu sankciu, má byť skutok posudzovaný podľa tej právnej úpravy, ktorá je pre páchatel'a výhodnejšia,
- uplatňovaná má byť zásada *ne bis in idem*,
- konanie má byť uskutočnené v primeranej lehote,
- každé konanie smerujúce k uloženiu sankcie musí byť ukončené rozhodnutím vo veci.

Osobitné zásady ustanovujú, že:

- účastník konania (obvinený), musí byť oboznámený s dôvodmi konania, t. j. s obvinením voči nemu,
- účastníkovi konania (obvinenému) musí byť poskytnutý primeraný čas na prípravu na konanie, t. j. na obhajobu,
- účastník konania (prípadne jeho zástupca) musí byť oboznámený s dôkazmi,
- účastník konania má právo vyjadrovať sa ku každej veci, o ktorej sa má v konaní rozhodnúť,
- dôkazné bremeno nesie správny orgán,
- rozhodnutie, ktorým sa ukladá sankcia, musí byť riadne odôvodnené,
- rozhodnutie, ktorým sa ukladá sankcia musí byť preskúmateľné súdom,
- zásadami, ktoré v právnej úprave správneho poriadku chýbajú.

### **Ad 3. Zásady, ktorými je správny orgán povinný sa spravovať pri rozhodovaní o vine a treste za iný správny delikt sú:**

**Všeobecné zásady činnosti správnych orgánov vyplývajúce z ustanovení správneho poriadku:** napríklad: zásada zákonnosti, zásada aktívnej súčinnosti, zásada rýchlosti a hospodárnosti, zásada materiálnej pravdy, zásada materiálnej rovnosti, zásada informovanosti verejnosti, zásada spolupráce a zásada procesnej rovnosti, zásada dvojínštančnosti konania, dispozičná zásada, zásada oficiality, zásada verejnosti a neverejnosti konania, zásada písomnosti, zásada ústnosti, zásada jednotnosti správneho konania a pod.<sup>11</sup>

Ako sme už uviedli, správny poriadok nezohľadňuje všetky požiadavky na rozhodovanie o správnych deliktoch. Pri rozhodovaní o vine a treste za iný správny delikt je správny orgán na rozdiel od iných správnych konaní povinný postupovať podľa správneho poriadku, podľa princípov a zásad upravených v dokumentoch s obsahom tzv. európskeho práva a aplikovať

---

<sup>11</sup> Väčšina základných zásad správneho konania je upravená v § 3 – § 4 správneho poriadku.

zásady trestného práva. Môžeme teda porovnať, ktoré princípy a zásady obsiahnuté v dokumentoch obsahom tzv. európskeho správneho práva procesného nemá správny orgán k dispozícii v ustanoveniach správneho poriadku.

**Z hmotnoprávných princíпов (a zásad) správneho trestania ide o:**

1. princíp legality (zákonosti),
2. zásadu *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*,
3. zákaz *retroaktivity* právnej normy upravujúcej zodpovednosť za správny delikt,
4. zásadu *ne bis in idem*,

**Z procesnoprávných zásad ide o:**

1. právo byť zastúpený,
2. **právo byť vypočutý**,
3. právo na odôvodnenie rozhodnutia s poučením o opravných prostriedkoch,
4. právo na preskúmanie rozhodnutia správnym orgánom,
5. právo na prístup k informáciám, napríklad prostredníctvom nahliadnutia do spisu, ktoré tvoria súčasť procesných ustanovení správneho poriadku napríklad **vo forme procesných práv účastníkov konania** (napríklad právo byť vypočutý, právo byť zastúpený, právo na odôvodnenie rozhodnutia).

Na záver uveďme zásady a pravidlá trestného práva procesného aplikované na základe judikatúry. Ide o: zákaz *retroaktivity*, pravidlo *in dubio pro reo*,<sup>12</sup> zákaz *reformatio in peius* a absorbnú zásadu.

## **Právo byť vypočutý vo vybraných procesných inštitútoch priestupkového zákona a správneho poriadku**

Právo byť vypočutý nachádzame vyjadrené vo viacerých procesných inštitútoch priestupkového zákona aj správneho poriadku (a je úzko späté s právom na riadne dokazovanie a s právom na informácie). Na porovnanie ich použitia v priestupkovom konaní a v konaní o iných správnych deliktoch

---

<sup>12</sup> K zásade *in dubio pro reo* napríklad v rozsudku NS SR sp. zn. 8 Sžo 87/2008: priestupkový zákon v ustanoveniach § 73 zakotvuje základné procesné práva a povinnosti obvineného z priestupku. V porovnaní so všeobecným správnym konaním, poskytuje obvinenému z priestupku širší okruh procesných práv. Predovšetkým v § 73 ods. 1 zakotvuje zásadu prezumpcie neviny obvineného z priestupku. Podľa § 73 ods. 2 má obvinený z priestupku právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu a dôkazom, uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu, podávať návrhy a opravné prostriedky. K výpovedi ani k priznaniu nemôže byť donucovaný. Realizácia zásady prezumpcie neviny znamená, že správny orgán je povinný dokázať vinu obvineného z priestupku, a ak sú o nej pochybnosti, musí rozhodnúť v prospech obvineného z priestupku (*in dubio pro reo*).

sme vybrali procesný inštitút ústneho pojednávania, možnosť vyjadriť sa pred vydaním rozhodnutia.

Podľa § 21 správneho poriadku je ústne pojednávanie fakultatívne. Jeho uskutočnenie je ponechané na úvahu správneho orgánu. Kritériom tejto úvahy je povaha veci, a najmä to, či sa nariadením ústneho pojednávania pri-speje k jej objasneniu. Predmetné ustanovenie tiež ponecháva na osobitné zákony, aby podľa svojich špecifik ustanovili jeho obligatórne uskutočňovanie.

Podľa § 74 ods. 1 priestupkového zákona sa už ústne pojednávanie uskutočňuje obligatórne: „O priestupku koná správny orgán v prvom stupni ústne pojednávanie. V neprítomnosti obvineného z priestupku možno vec predjednať len vtedy, ak sa odmietne dostaviť na ústne pojednávanie, hoci bol riadne predvolaný, alebo sa nedostaví bez náležitého ospravedlnenia alebo bez dôležitého dôvodu.“

Je možné konštatovať, že až takýmto spôsobom garantované právo byť vypočutý umožňuje realizáciu práva každého na to, aby bola jeho vec pre-rokovaná v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom.

Uskutočnenie ústneho pojednávania v konaní o priestupku umožňuje dotknutej osobe získať informácie o procesnom postupe a vyjadriť sa ku skutočnostiam, ktoré sa jej kladú za vinu. Dotknutá osoba tak získava informácie napríklad o priebehu konania, o vykonaných procesných úkonoch správneho orgánu, prípadne iných subjektov konania, o vykonaných dôkazoch, môže sa k nim vyjadriť a realizovať tiež ďalšie dôležité procesné práva, napríklad právo navrhovať dôkazy na podporu svojich tvrdení, uplatňovať pripomienky a námietky.

Ústne pojednávanie je spojené s vykonávaním dôkazných prostriedkov, s povinnosťou spísať celý jeho priebeh do zápisnice (osobitný význam má opis priebehu vykonaných dôkazných prostriedkov ako napríklad otázky svedkom a ich odpovede a pod.) a s povinnosťou oboznámiť prítomných s jej obsahom a zabezpečiť jej podpísanie.

Ústne pojednávanie je zásadne neverejné a správny orgán povolí prístup na ústne pojednávanie iba tým osobám, ktoré naň majú byť predvolané, a to na ten účel, na ktorý boli alebo mali byť predvolané a na čas potrebný na splnenie tohto účelu.<sup>13</sup>

V § 74 ods. 1 priestupkového zákona sú *taxatívne* uvedené dôvody, pre ktoré je možné predjednať priestupok na ústnom pojednávaní v prvom stupni priestupkového konania v neprítomnosti obvineného z priestupku. Prvým dôvodom je jeho odmietnutie dostaviť sa na ústne pojednávanie, čo predpokladá jeho výslovné vyjadrenie. Ďalšie dva dôvody, „náležité osprave-

---

<sup>13</sup> KOŠIČIAROVÁ, S.: *Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004*. Šamorín : Heuréka, 2004, s. 87.

dlnenie“ a „dôležitý dôvod“ sú vyjadrené tzv. právne neurčitými pojmami a naplnenie ich obsahu je na úvahe správneho orgánu.

V druhom stupni priestupkového konania je už nariadenie ústneho pojednávania podriadené podmienkam uvedeným v § 21 správneho poriadku a úvahe správneho orgánu.

Podľa § 21 ods. 1 správneho poriadku je možné **ústne pojednávanie spojiť s ohliadkou**. Vtedy sa ústne pojednávanie uskutočňuje spravidla na mieste ohliadky.

Správny orgán má pri ústnom pojednávaní postupovať v súlade so zásadou rýchlosti a hospodárnosti, zásadou aktívnej súčinnosti s účastníkmi konania a tiež so zásadou zbytočného nezaťažovania účastníkov konania a iných osôb. Na ústne pojednávanie prizve všetkých účastníkov konania a požiada ich, aby na ňom uplatnili svoje pripomienky a námety. Na ústne pojednávanie prizve aj ďalšie osoby, ktorých prítomnosť na ústnom pojednávaní je potrebná, môže ísť napríklad svedkov, znalcov, tlmočníkov podľa charakteru a potrieb konania.

Je zrejmé, že obligatórne uskutočňovanie ústneho pojednávania v prvom stupni správneho konania, má opodstatnenie a zabezpečuje jeho účastníkom vyšší štandard ochrany práv. Jeho fakultatívne uskutočňovanie v konaniach o iných správnych deliktach spôsobuje značný rozdiel v postavení účastníkov konania obvinených zo správneho deliktu.

Najčastejším argumentom pre zachovanie tohto stavu je „postačujúca“ **aplikácia § 33 ods. 2 správneho poriadku, podľa ktorého je správny orgán povinný dať účastníkom konania a zúčastneným osobám možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.**

S tým súvisí aj zásada jednotnosti správneho konania, podľa ktorej je možné vykonávať jednotlivé procesné úkony kedykoľvek v jeho priebehu. **Účastník konania môže napríklad navrhovať nové dôkazy a ich doplnenie<sup>14</sup> v prvom aj v druhom stupni konania a to nielen v rámci ústneho pojednávania.** Obidva tieto inštitúty sa však aplikujú aj v rámci priestupkového konania. Dôsledne procesné právo účastníka konania:

- na predkladanie alebo navrhovanie dôkazov a
- vyjadrenie sa ku podkladom alebo dôkazom zabezpečeným v konaní správnym orgánom, ktoré sú podkladom pre rozhodnutie správneho orgánu vo veci samej, vymedzuje napríklad aj Rozsudok NS SR sp. zn. 6 Sžo 165/2010: „Treba rozlišovať medzi právom účastníka na vyjadrenie sa k začatiu správneho konania, právom na predkladanie alebo navrhovanie dôkazov a jeho právom vyjadriť sa ku podkladom alebo dôkazom zabezpečeným v konaní správnym orgánom, ktoré sú

---

<sup>14</sup> Podľa § 33 ods. 1 správneho poriadku.

podkladom pre rozhodnutie správneho orgánu vo veci samej, ktoré právo účastníkovi správneho konania zákonodarca ustanovil v § 33 správneho poriadku. Ak správny orgán vydal rozhodnutie vo veci bez toho, aby umožnil účastníkovi vyjadriť sa pred rozhodnutím, ide o procesné pochybenie správneho orgánu a teda o takú vadu, ktorá môže mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia.

Správne orgány sú povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia a uplatniť svoje návrhy. Účastníkom konania, zúčastneným osobám a iným osobám, ktorých sa konanie týka musia správne orgány poskytovať pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpeli v konaní ujmu. Rozhodnutie správneho orgánu musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu vecí. Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely (§ 3 ods. 1, 2 a 4 správneho poriadku).“

V dôsledku absencie obligatórneho ústneho pojednávania, sa v konaniach o iných správnych deliktach ich účastníci môžu dostávať, a aj sa dostávajú, do nevýhodných situácií, v ktorých má správny orgán zákonný podklad pre neuskutočnenie ústneho pojednávania napriek požiadavkám účastníkov, tak ako to ilustruje napríklad aj Nález ÚS SR č. k. III. ÚS 231/2010-38: „Dohovor a judikatúra naň sa vzťahujúca predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväznú výkladovú smernicu pre výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy jednotlivých komponentov práva na súdnu a inú právnu ochranu zakotvených v siedmom oddieli druhej hlavy Ústavy SR, a tým normujú rámec, v ktorom je pred týmito orgánmi možné domáhať sa rešpektovania jednotlivých aspektov práva na spravodlivý proces.

Ústavný súd k tomu uviedol, že o vykonaných dôkazoch nebola nikdy správnymi orgánmi spísaná riadna zápisnica (za účasti štatutárneho zástupcu, resp. konateľa spoločnosti) a sťažovateľka sa v konaniach pred správnymi orgánmi (ústredným inšpektorátom a predtým inšpektorátom) prostredníctvom svojho štatutárneho orgánu nemohla vyjadriť k veci ústne, nemala možnosť byť prítomná pri vypočutí svedkov a nemohla im klásť otázky, aj keď sa toho osobitne dožadovala.

Princíp verejnosti, ústnosti a prítomnosti na prerokovaní veci aspoň na jednom stupni v konaní pred správnymi orgánmi nebol v súlade s ustálenou judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva, navyše ak sa verejnosti a ústnosti konania sťažovateľka nikdy nevzdala, ale výslovne sa jej dožadovala.

Procesný postup správnych orgánov preto predstavoval protiústavný zásah do označeného základného práva, pretože účastníkovi konania objek-



tívne znemožnil využiť jeho oprávnenia byť prítomný pri prerokovaní veci (vrátane dokazovania), predložiť argumentáciu na podporu svojich stanovísk, vznášať námietky a návrhy, navrhovať a predkladať dôkazy na podporu svojich tvrdení, vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom, klásť svedkom otázky, využívať právnu pomoc v konaní alebo uplatniť opravné prostriedky, a z hľadiska konania ako celku by ho postavil do podstatne nevýhodnejšej pozície.“

## Záver

Je zrejmé, že špeciálne procesné (ale aj hmotnoprávne) ustanovenia priestupkového zákona, minimálne v skúmanom rozsahu, vystihujú charakter konania o vine a treste za správny delikt, a ako vyplynulo z predchádzajúceho textu, zodpovedajú aj požiadavkám, t. j. princípom a zásadám práva na spravodlivý proces. Na rozdiel od priestupkového zákona požiadavkám uvedenej koncepcie správny poriadok pri postihovaní správnych deliktov nepostačuje, a to nielen pri realizácii práva byť vypočutý.

Osobitne je potrebné zdôrazniť aj neodôvodnené rozdiely v procesnom postavení obvineného z priestupku a obvineného z iného správneho deliktu. Napriek častým argumentom správnych orgánov, ktoré uvádzajú, že nie je možné pri každom konaní o inom správnom delikte uskutočňovať ústne pojednávanie najmä kvôli časovému zaťaženiu, bude potrebné zvážiť, či tento fakt odôvodňuje zachovanie súčasného nevyváženého stavu. Riešením môže byť zvýšenie počtu zamestnancov predmetných správnych orgánov (a ich následné vzdelávanie), pretože pokračujúce reformy verejnej správy nemôžu bezdôvodne iba znižovať ich stavy bez vyhodnotenia náplne ich činnosti.

Na záver treba uviesť, že správne orgány, v ktorých značná časť zamestnancov nemá právnické vzdelanie, potrebuje pre svoju činnosť prehľadný procesný predpis, v ktorom budú upravené aj všetky požiadavky a záruky vyplývajúce z práva na dobrú správu a práva na spravodlivý proces. Ideálne by sa takýto procesný kódex mal vzťahovať na konanie o priestupkoch aj na konanie o iných správnych deliktoch.

**Recenzenti:** *JUDr. Jana Henčeková, PhD.*  
*JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.*

### Použitá literatúra:

BABIAKOVÁ, E., HAJDINOVÁ, J.: *Judikatúra vo veciach priestupkového práva.* Bratislava : Iura Edition, 2012. ISBN 978-80-8078-462-1.

- BURDA, E.: *Analógia vo verejnom práve*. In VRABKO, M. a kol.: *Teoretické problémy správneho súdnictva*. Bratislava : PraF UK, 2013. ISBN 978-80-7160-356-6.
- KOŠIČIAROVÁ, S.: *Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004*. Šamorín : Heuréka, 2004. ISBN 80-89122-14-0.
- KOŠIČIAROVÁ, S.: *Právo na riadne dokazovanie a konanie o priestupkoch*. In KOŠLÍKOVÁ, A. (ed.): *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe*. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha : Policejní akademie ČR v Praze, 2014. ISBN 978-80-7251-408-3.
- KOŠIČIAROVÁ, S.: *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava : Iura Edition, 2012. ISBN 978-80-8078-519-2.
- MADLEŇÁKOVÁ, L.: *Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?* In HORÁKOVÁ, M., TOMOSZEK, M. (eds.): *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a Polsku. Wpływ UE i Rady Evropy na postępowanie administracyjne w Czechach i w Polsce*. Brno : Tribun EU, 2010. ISBN 978-80-7399-923-0.
- MASLEN, M.: *Povinnosť dokazovania ako princíp a právna úprava správneho trestania*. In KOŠLÍKOVÁ, A. (ed.): *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe*. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha : Policejní akademie ČR v Praze, 2014. ISBN 978-80-7251-408-3.
- PRÁŠKOVÁ, H.: *Nový správní řád a řízení o správních deliktech. Nový správní řád, zákon 500/2004 Sb. ACT of 24th June 2004 Code of Administrative procedure*. Praha : ASPI, 2005. ISBN 80-7357-109-9.
- POUPEROVÁ, O.: *Čl. 6 Úmluvy a správní řízení*. In HORÁKOVÁ, M., TOMOSZEK, M. (eds.): *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a Polsku. Wpływ UE i Rady Evropy na postępowanie administracyjne w Czechach i w Polsce*. Brno : Tribun EU, 2010. ISBN 978-80-7399-923-0.
- SCISKALOVÁ, M.: *Správní trestání*. In *Právo v podnikání vybraných členských států Evropské unie*. Karviná : SU OPF, 2012. ISBN 978-80-7248-859-9.
- SCISKALOVÁ, M.: *Státní správa na úseku správního trestání*. In ČICKÁNOVÁ, D. a kol. (eds.): *Kontrola rozhodovacích procesov vo verejnej správe*. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie *Bratislavské právnické fórum 2013*. Bratislava : PraF UK, 2013. ISBN 978-80-7160-363-4.
- SREBALOVÁ, M.: *Správne právo v praxi správnych orgánov a súdov pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov*. In *Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax*. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo. Bratislava : VO PraF UK, 2010. ISBN 978-80-7160-304-7.
- SREBALOVÁ, M.: *Limity aplikácie zásad správneho trestania v praxi*. In KOŠLÍKOVÁ, A. (ed.): *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe*. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha : Policejní akademie ČR v Praze, 2014. ISBN 978-80-7251-408-3.
- SREBALOVÁ, M.: *Rozsah dokazovania vykonávaného správnymi súdmi*. In VRABKO, M. a kol.: *Teoretické problémy správneho súdnictva*. Bratislava : PraF UK, 2013. ISBN 978-80-7160-356-6.

- VALLOVÁ, J.: *Teoretické východiská preskúmania rozhodnutí o priestupku súdom a právna istota účastníka konania*. VRABKO, M. a kol.: *Teoretické problémy správneho súdnictva*. Bratislava : PraF UK, 2013. ISBN 978-80-7160-356-6.
- VRABKO, M. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-89603-03-9.
- VRABKO, M. a kol.: *Správne právo. Procesná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-89603-13-8.

## NĚKOLIK POZNÁMEK K DOKAZOVÁNÍ V ŘÍZENÍ VE STATUSOVÝCH VĚCECH MANŽELSKÝCH

*JUDr. Renáta Šínová, Ph.D.<sup>1</sup>*

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta  
Katedra občanského práva a pracovního práva

### **Několik poznámek k dokazování v řízení ve statusových věcech manželských**

Článek se věnuje specifikám dokazování v řízení ve statusových věcech manželských. Upozorňuje na procesní odlišnosti těchto řízení, zejména řízení o neplatnost manželství a řízení o rozvod manželství. Zvláštní pozornost je věnována rozdílným postupům, které soud musí dodržet v návaznosti na to, z jakého důvodu se navrhovatel domáhá vyslovení neplatnosti manželství. Následně článek informuje o koncepci, jakou zvolil český zákonodárce v nové právní úpravě těchto řízení účinné od 1. 1. 2014.

### **Some notes on taking evidence in divorce proceedings or marriage annulment**

The article deals with particularities of legal regulation in respect to taking evidence in divorce proceedings or marriage annulment. It focuses on procedural differences between the court proceedings in the aforementioned cases. Special attention is given to different courses courts must adhere to in consequence of the reason given for annulment. Subsequently the article informs about the new concept the Czech legislator chose for the new legal regulation of the pertinent proceedings. The new legal regulation entered into force on 1st of January 2014.

### **Quelques remarques sur obtention des preuves dans les procédures pour déclarer divorce ou nullité de mariage**

Le sujet de cet article sont les différences qui concernent obtention de preuves dans les procédures sur divorce ou nullité de mariage. L'article informe les

---

<sup>1</sup> Odborná asistentka na Katedře občanského práva a pracovního práva na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, advokátní koncipientka v advokátní kanceláři Mgr. Čestmíra Sekaniny.

lecteurs sur les distinctions de procedure sur divorce ou nulité de mariage en ce qui concerne les procedures differentes les courts doivent d'executer selon le raisonnement de nulité de mariage le plaignant a donné dans son action. Apres, l'article aussi fait connaître la conception nouvelle que le législateur a choisie pour la regulation nouvelle de cette procedure dans la loi sur les procedures speciales. La loi a entré en vigueur le 1er de Janvier 2014.

**Klíčová slova:** civilní proces, dokazování, rozvod, neplatnost manželství

**Keywords:** civil procedure, taking of evidence, marriage annulment

**Les mots clés:** procedure civile, obtention de preuves, divorce, nullité de mariage

## Úvodem

Řízení ve statusových věcech manželských patří v rámci civilně procesního práva nepochybně k jeho „černým ovčím“. V rámci historického vývoje jeho právní úpravy prošla všemi možnými scénáři, od relativně samostatné právní úpravy,<sup>2</sup> přes právní úpravu v podobě výjimek koncentrovaných do zvláštního oddílu základního procesního kodexu,<sup>3</sup> až po právní úpravu prakticky nulovou, respektive existující pouze v podobě nikterak seřazených výjimek z obecně platných pravidel.

Přitom poslední jmenovanou variantu Česká republika poznala právě v posledních desetiletích. Řízení o určení, zda tu manželství je či není, řízení o neplatnost manželství a především řízení o rozvod manželství, postrádaly samostatnou právní úpravu a jejich povaha či průběh byly tak spíše nejasné. Aplikační praxi pak také kromě toho komplikovaly i velmi specifické odlišnosti, typické pouze pro tato řízení.

Následující řádky jsou přitom zaměřeny pouze na otázky dokazování v těchto řízeních. V rámci České republiky dochází z důvodu dokončení rekodifikace soukromého práva k zásadním změnám, jež se dotkly právě i této oblasti a jež budou v rámci této stati analyzovány. Důvodem pro

---

<sup>2</sup> V rámci dvorského dekretu č. 1595/1819 sb. z. z, ze dne 23. srpna 1819, aby úřední jednání ve sporných věcech manželských naznačené v § 94, 97 a 107 obč. zák. bylo podrobně určeno a aby bylo docíleno stejnoměrného projednávání této důležité právní věci u soudu, ráčilo Jeho Veličenstvo ustanoviti tyto předpisy, kterých budiž od nynějška šetřeno jak při rozvodech od stolu a lože, tak i při prohlášení neplatnosti manželství a při rozluce manželství. A následně pak v rámci nařízení ministerstva spravedlnosti č. 283/1897 ř. z., ze dne 9. prosince 1897, o řízení ve sporných věcech manželských. Nešlo sice o předpisy, které by upravovaly komplexně všechna řízení ve věcech manželských, ale šlo o právní úpravu koncentrovanou v rámci jednoho právního předpisu, který byl následně v obou případech navázán na civilní řád soudní, tj. kodex sporného soudnictví.

<sup>3</sup> Paragrafy 230 – 241 zákona č. 142/1950 Sb., občanského soudního řádu.

zásahy do právní úpravy řízení ve statusových věcech manželských byla přitom snaha o odstranění výše naznačených problémů aplikační praxe.

## Ke stavu právní úpravy před 1. 1. 2014

Nalézací civilní soudní řízení je přitom tradičně děleno na řízení sporné a nesporné, mezi jejich základní odlišnosti neodmyslitelně patří i odlišné postupy při dokazování.<sup>4</sup> Podřazení řízení pod druh nalézacího řízení následně určí, jakými pravidly se má dokazování v řízení řídit. V rámci statusových otázek manželů však v této oblasti právní úprava selhávala, neboť vyjasnění charakteru řízení bylo mnohdy problematické.

Nejméně otázek přitom vyvolávalo řízení o určení, zda tu manželství je či není, paradoxně tedy to, se kterým se v praxi téměř není možné potkat.<sup>5</sup> Podle ustanovení § 81 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „OSŘ“), v jeho znění do 31. 12. 2013, bylo toto řízení možné zahájit i bez návrhu, dle ustanovení § 120 odst. 2 OSŘ ve znění do 31. 12. 2013 pro toto řízení proto platila tzv. vyšetřovací zásada, tj. odpovědnost za zjištění skutkového stavu nesl soud a účastníci nebyli zatíženi důkazními břemeny. Dovolují si proto zhodnotit, že v optice právní úpravy účinné do konce roku 2013 šlo o řízení povahy nesporné, plně ovládané pravidly těchto řízení.

Komplikace nastávaly však již v rámci řízení o neplatnost manželství a určení jeho povahy. Ustanovení § 81 odst. 1 OSŘ ve znění do 31. 12. 2013 o jeho zahájení i bez návrhu mlčelo, jeho zahájení bylo ale řešeno právní úpravou v zákonu č. 94/1963 Sb. o rodině (dále jen „ZOR“). Konkrétní způsob však záležel na důvodu, pro nějž má být manželství za neplatné prohlášeno. Z důvodu bigamie či přibuzenství v řadě přímé (§ 11 a 12 ZOR), jakož i v případě manželství uzavřeného nezletilým nebo osobou omezenou ve způsobilosti k právním úkonům (§ 13 a § 14) ZOR, bylo možné zahájit řízení o neplatnost manželství i bez návrhu. Naproti tomu dle § 15a ZOR neplatnost manželství proto, že prohlášení o uzavření manželství bylo učiněno v důsledku bezprávné výhrůžky anebo omylu týkajícího se totožnosti jednoho ze snoubenců nebo povahy právního úkonu uzavření manželství, soud mohl vyslovit jen na návrh kteréhokoli z manželů. Vznikaly proto oprávněné otázky, čím se má řídit dokazování v tomto řízení? Je třeba brát neplatnost manželství typově jako řízení, jež je možné zahájit i bez návrhu,

---

<sup>4</sup> Sporné řízení je tradičně ovládáno zásadou projednací, řízení nesporné zásadou vyšetřovací. FRINTOVÁ, D. In WINTEROVÁ, A.: *Civilní právo procesní*. 6. aktual. a dopl. vyd. Praha : Linde, 2011, s. 363.

<sup>5</sup> V této souvislosti autorka příspěvku vychází i z ankety, kterou si provedla mezi soudci všech krajských soudů České republiky, jde o řízení, které se téměř nevyskytuje.

a proto platí dle § 120 odst. 2 OSŘ ve znění do 31. 12. 2013 vyšetřovací zásada i pro případy vymezené v § 15a ZOR?

Konečně, v řízení o rozvod manželství, právní regulace sice nebyla z hlediska dokazování nejasná, řízení bylo jasně ovládáno zásadou projednací dle § 120 odst. 3 OSŘ ve znění do 31. 12. 2013, v praxi se však instituty sporného soudnictví jako byla příprava jednání dle § 114c OSŘ nebo koncentrace řízení ke konci prvního jednání ve věci dle § 118b OSŘ v podstatě mýjely účinkem, především šlo-li o řízení o rozvod manželství dle § 24a ZOR, tj. o rozvod manželství, v jehož rámci soud příčiny rozvratu nezjišťuje (k tomu pak viz níže). Jednání v těchto věcech trvala zpravidla od deseti do čtyřiceti minut, téměř nikdy nedocházelo k jejich odročení a procesní sankce, které má koncentrace na v řízení nečinnou stranu klást, nebyly vůbec nutné.

## Nová právní úprava v ČR

Všechno výše uvedené bylo proto vzato v úvahu při tvorbě nového právního předpisu v rámci českého civilně procesního práva, kterým zákon o zvláštních řízeních soudních. Byť tento předpis nevznikal s primárním cílem úpravy rodinněprávních řízení, ale s cílem harmonizace procesního práva s novým občanským zákoníkem, který nabyl účinnosti 1. 1. 2014,<sup>6</sup> procesní zvláštnosti těchto řízení byly při jeho tvorbě reflektovány, a následně byla tato řízení do tohoto předpisu také zahrnuta.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Pro objasnění celé situace je třeba dodat, že byť český zákonodárce byl v rámci rekodifikace soukromého práva úspěšnější než zákonodárce slovenský a podařilo se mu dosáhnout dokončení legislativního procesu a přijetí nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb., dále jen „NOZ“), v rámci procesního práva jeho přístup spíše pokulhává. Na rozdíl od slovenského zákonodárce, který připravuje obě rekodifikace společně, tak aby na sebe přímo navazovaly, řešil český zákonodárce návaznost nového hmotného práva a práva procesního až následně po přijetí nového občanského zákoníku. V žádném případě proto nelze v intencích českého procesního práva hovořit o jeho „rekodifikaci“. Šlo toliko o pouhou jeho harmonizaci, kdy byla připravena tzv. harmonizační novelizace OSŘ z roku 1963 Sb., a spolu s ní také nový předpis zákon o zvláštních řízeních soudních, zákon č. 292/2013 Sb., dále jen „ZZŘ“. V jeho rámci měla být původně upravena pouze nesporná řízení, ale v průběhu legislativních prací zahrnujících také marné hledání odlišujícího kritéria sporného a nesporného soudnictví, byla zvolena odlišná metoda určení obsahu tohoto nového předpisu. Byla do něj vtělena veškerá řízení, jejichž průběh je odlišný než průběh „klasického sporného řízení“, a to bez ohledu na jejich nespornou, spornou či smíšenou povahu. Proto byl také název tohoto předpisu zvolen jako zákon o zvláštních řízeních soudních. Z hlediska teoretického však nejde o vytvoření nového dělení nalézacího soudního řízení na sporné a zvláštní řízení, to v žádném případě. Rovněž je zřejmé, že jde pouze o dočasně řešení do doby, než bude připravena komplexní rekodifikace civilně procesního práva v ČR.

<sup>7</sup> Nejednalo se přitom pouze o procesní zvláštnosti týkající se dokazování, ale také o zvláštnosti ve vztahu k účastenství (materiální pojetí účastníků řízení, § 94 odst. 1 OSŘ ve znění do 31. 12. 2013, nepřipustnost vedlejšího účastenství, § 93 OSŘ ve znění do 31. 12. 2013), dispozičním úkonům účastníků (zpětvzetí žaloby, § 96 OSŘ ve znění do 31. 12. 2013), náhrady nákladů řízení (nemožnost aplikace úspěchu ve věci, § 144 OSŘ ve znění do 31. 12. 2013) a odvolání (§ 204, § 222 OSŘ ve znění do 31. 12. 2013).

S účinností od 1. 1. 2014 má tedy Česká republika také novou právní úpravu řízení ve statusových věcech manželských, jež se nachází v ustanoveních § 371 až 398 ZZŘ. Jak bylo výše objasněno, zařazením do ZZŘ se z těchto řízení nestala automaticky řízení nesporné povahy, ale zákonodárce přiznal, že tato řízení mají speciální průběh, odlišný od klasického sporného řízení. Jak se tedy nový právní předpis vypořádává s výše naznačenými nejasnostmi v oblasti dokazování?

Zákon o zvláštních řízeních soudních je i přes svou sběrnou, teoreticky nepřilíši vyhraněnou povahu, především předpisem nesporného soudnictví. To se odráží v jeho obecné části, která vychází v rámci dokazování ze zakotvení zásady vyšetřovací a zásady arbitrárního pořádku. Základními ustanoveními pro dokazování jsou § 20 – 22 ZZŘ. K těmto ustanovením je však třeba nejprve poznamenat, že plně odráží tzv. minimalistickou koncepci, na níž je obecná část ZZŘ založena, tj. vychází z pouze nezbytně nutné právní úpravy. ZZŘ je velmi úzce navázáno na právní úpravu v OSŘ a vychází z principu, že právní úpravu v OSŘ nadbytečně neopakuje a výjimky z ní formuluje nikoli přímým odkazem na ustanovení OSŘ, ale v podobě slovní formulace pravidel, které se neuplatní.<sup>8</sup> Tato koncepce se odráží i na právní úpravě dokazování, kdy obecná část ZZŘ až na jednu výjimku vůbec neupravuje důkazní prostředky, nereguluje ani průběh jednání a dokazování, které je jeho nejdůležitější součástí.

V souladu s ustanovením § 20 odst. 1 ZZŘ je soud ve zvláštních řízeních povinen zjistit všechny skutečnosti důležité pro rozhodnutí. Přitom není omezen na skutečnosti, které uvádějí účastníci. Vyšetřovací zásada pro skutková zjištění je doplněna vyšetřovací zásadou pro dokazování v ustanovení § 21 ZZŘ, který soudu ukládá povinnost provést jiné než účastníky navržené důkazy, je-li toho ke zjištění skutkového stavu třeba. Ve zvláštních řízeních se neuplatní zásada koncentrace, proto deklaruje ustanovení § 20 odst. 2 právo uvádět rozhodné skutečnosti a označovat důkazy až do vydání nebo vyhlášení rozhodnutí, nelze aplikovat také procesní sankce v podobě fikce uznání, která dle § 114c odst. 6 OSŘ<sup>9</sup> nebo dle § 114b odst. 6 OSŘ<sup>10</sup> nebo v podobě možnosti vydat rozsudek pro zmeškání dle § 153b OSŘ (§ 20 odst. 3 ZZŘ). Jedinou výjimkou, kdy se ZZŘ zabývá konkrétním důkazním prostředkem, je ustanovení § 22 ZZŘ, které odmítá OSŘ jinak

---

<sup>8</sup> K tomu je třeba doplnit, že vztah ZZŘ a OSŘ je založen dle Důvodové zprávy k zákonu (zdroj [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) na kombinaci klasické subsidiarity § 1 odst. 2 ZZŘ, v souladu s níž *nestanoví-li tento zákon jinak, použije se občanský soudní řád*, a tzv. zbytkové subsidiarity dle § 1 odst. 3 ZZŘ, jenž určuje, že *pokud nevyplývá-li z povahy jednotlivých ustanovení něco jiného, použijí se ustanovení tohoto zákona vedle občanského soudního řádu*. Na základě zbytkové subsidiarity pak dochází k „slepování“ jednotlivých ustanovení ZZŘ a OSŘ dohromady.

<sup>9</sup> Žalovaný se nedostaví k přípravnému jednání.

<sup>10</sup> Žalovaný neodpoví na tzv. kvalifikovanou výzvu.



zavedenou subsidiární povahu výsledku účastníků řízení a umožňuje tento výsledek provést také bez souhlasu účastníka.

## **Dokazování ve statusových věcech manželských v optice ZZŘ – řízení o neplatnost a neexistenci manželství**

Řízení ve statusových věcech manželských jsou upravena zvlášť, respektive ve dvou samostatných oddílech, kdy v jednom oddílu jsou upravena řízení o určení, zda tu manželství je či není a řízení o neplatnost manželství a ve druhém oddílu řízení o rozvod manželství.

Na rozdíl od právní úpravy účinné do 31. 12. 2013 se nová právní úprava otevřeně hlásí k odlišnému postupu při dokazování v řízení o neplatnost manželství v návaznosti na to, z jakého důvodu má být manželství za neplatné prohlášeno. To je patrné z ustanovení § 374 ZZŘ, jež výslovně určuje, že v řízení, ve kterém má být manželství prohlášeno za neplatné z důvodu, že byl projev vůle o vstupu do manželství učiněn pod nátlakem spočívajícím v užití násilí nebo vyhrožování násilím nebo byl učiněn v důsledku omylu o totožnosti snoubence nebo o povaze sňatečného právního jednání, je možné zahájit jen na návrh manžela. Podá-li návrh někdo jiný, soud jej odmítne. V řízení může soud provést jiné než účastníky navržené důkazy, jen jsou-li potřebné ke zjištění skutkového stavu a vyplývají-li z obsahu spisu, nebo jen, má-li jimi být prokázán důvod neplatnosti nebo neexistence manželství, pro něž by řízení mohlo být zahájeno i bez návrhu. Nová právní úprava tak nezavádí několik druhů řízení o neplatnost manželství, ale možnost jeho odlišného průběhu v návaznosti na to, z jakého důvodu je neplatnost manželství prověřována.

Ustanovení § 374 ZZŘ je přitom přímo napojeno na ustanovení § 684 NOZ, které nahradilo v českém právním řádu ustanovení § 15a ZOR.<sup>11</sup> V těchto případech je odpovědnost za zjištění skutkového stavu nesena účastníky řízení, soud není oprávněn jiné než účastníky navržené důkazy provést. Může tak učinit jen v případě, že by toho bylo třeba ke zjištění skutkového stavu a pokud vyplývají ze spisu. Soud tedy může postupovat stejně jako v případě sporných řízení, kdy výjimky z projednací zásady jsou v § 120 odst. 2 OSŘ (ve znění po 1. 1. 2014) formulovány totožně.<sup>12</sup> Nad

---

<sup>11</sup> Znění § 374 přitom ustanovení § 684 NOZ nadbytečně opakuje, to však vychází z již výše uvedené koncepce ZZŘ, kdy ZZŘ neobsahuje přímé odkazy na jiné právní předpisy, ale vše je vyjádřeno slovně.

<sup>12</sup> Je proto třeba pro interpretaci nového ustanovení § 374 ZZŘ aplikovat také plně judikaturu k ustanovení § 120 odst. 2 OSŘ. K tomu např. rozsudek NS ČR sp. zn. 26 Cdo 4635/2010 ze dne 14. 4. 2011, v souladu s nímž v tzv. sporných řízeních, ovládaných zásadou projednací, může odvolací soud doplnit dokazování i o jiné než účastníky navržené důkazy, avšak jen v případech, kdy jsou potřebné ke zjištění skutkového stavu a vyplývají-li z obsahu spisu (§ 211 o. s. ř. ve spojení s § 120 odst. 3 větou

rámec sporného řízení probíhající dle OSŘ však může soud v řízení o neplatnost manželství zahájeném dle § 684 NOZ pátrat sám po skutečnostech a důkazech, které by nasvědčovaly tomu, že je zde pro prohlášení neplatnosti manželství jiný důvod, a to takový, jenž oficiózní zahájení řízení umožňuje.

Na základě nové právní úpravy řízení o neplatnost manželství proto můžeme uzavřít, že se fakticky v případě řízení o neplatnost manželství můžeme z hlediska dokazování setkat s jeho „dvěma typy“, a to řízením čistě nesporné povahy a řízením povahy smíšené, či chceme-li *sui generis*. O nesporné řízení o neplatnost manželství se bude jednat v případě důvodů, pro něž může zahájit řízení svým návrhem každý, kdo má na tom právní zájem a důvodů, pro něž je možné řízení zahájit i bez návrhu. O nesporné řízení proto půjde v případě neplatnosti z důvodu nezletilosti snoubence, jakož i bigamie [§ 685 písm. a) NOZ] nebo přibuzenství dle § 685 písm. b) NOZ. Stejně tak bude nesporným i řízení sledující prohlášení manželství za neplatné z důvodu omezené svéprávnosti snoubence, i když nepatří ani mezi případy neplatnosti, u nichž je možné zahájit řízení i bez návrhu, ani každým, kdo má právní zájem. Pro všechny tyto případy totiž platí bez výjimky ustanovení o dokazování dle obecné části ZZŘ, tj. vyšetřovací zásada bez jakýchkoli výjimek. Totéž ostatně platí také pro řízení o určení, zda tu manželství je či není, které má dle nové právní úpravy opět čistě nespornou povahu.

Naproti tomu řízení dle § 684 NOZ a § 374 ZZŘ nebude mít čistě nespornou povahu, respektive z hlediska dokazování jde spíše o řízení sporné. Jak bylo výše objasněno, platí pro dokazování rozhodných skutečností dle § 684 NOZ projednací zásada. Účastníci nesou ve vztahu k důvodům neplatnosti dle tohoto ustanovení důkazní břemena a soud nebude zásadně provádět jiné, než účastníky navržené důkazy. Přesto, nová právní úprava nestaví ani toto řízení z hlediska dokazování na roveň řízením dle OSŘ. Ustanovení § 374 odst. 2 ZZŘ ve svém textu totiž vylučuje pouze aplikaci § 20 odst. 1 obecné části a ustanovení § 21, jež regulují vyšetřovací zásadu. Nevylučuje však již aplikaci ustanovení § 20 odst. 2 a 3 obecné části ZZŘ. Proto pro řízení platí zásada arbitrárního pořádku, nikoli tedy koncentrace dle OSŘ a nelze v něm aplikovat pro sporná řízení typické procesní sankce v podobě rozsudků pro zmeškání a pro uznání.<sup>13</sup> Stejně tak pro toto řízení

---

*první o. s. ř.). Zákon zde má na mysli situaci, kdy z obsahu spisu (z výsledků dosavadního řízení) vyplynula existence určitého – účastníky nenavrženého – důkazu, jehož provedení se jeví potřebným k řádnému (správnému a úplnému) objasnění skutkového základu sporu. Má-li účastníky nenavržený důkaz vyplývat z obsahu spisu, je oprávnění soudu provádět důkazy z vlastní iniciativy omezeno v tom smyslu, že ve sporném řízení se činnost soudu nesmí vyznačovat pátráním po důkazech. Toto omezení neplatí pouze v tzv. nesporných řízeních (vyjmenovaných v ustanovení § 120 odst. 2 o. s. ř.), jež jsou – na rozdíl od řízení sporných – ovládána zásadou vyšetřovací).*

<sup>13</sup> K tomu rovněž viz výše.

zůstává zachována absolutní možnost provedení důkazu výsledkem účastníků dle § 22 ZZŘ a v řízení nelze vést přípravné jednání dle § 114c OSŘ.<sup>14</sup>

Lze konstatovat, že nová právní úprava pro řízení o neplatnost manželství není příliš jednoduchá a přehledná. Je založena na rozlišení několika vnitřních typů jednoho řízení, ty jsou pak upraveny za současné aplikace obecné i zvláštní části. Nicméně, k tomu je ale nutné také poznamenat, že nová právní úprava „nevymýšlí“ nic nového, de facto jen sladuje právní regulaci výslovně s výkladem, který se v dané oblasti takto vytříbil. Z tohoto důvodu se proto složitost právní úpravy může jevit také jen jako optická, právní úprava jen odráží složitost celé materie, kdy konkrétní postup v řízení o neplatnost manželství je přímo závislý na důvodu neplatnosti. Zjednodušeně řečeno, bigamie by měla být v řízení o neplatnosti manželství vždy vyšetřována, omyl v totožnosti snoubence si musí účastník prokázat. Nová právní úprava tyto závěry neponechává již jen na interpretaci, ale tento stav přímo deklaruje.

### **Dokazování ve statusových věcech manželských v optice ZZŘ – řízení o rozvod manželství**

V případě rozvodu manželství jsou dopady nové právní úpravy ve srovnání s právní úpravou účinnou do konce roku 2013 odlišné. V žádném případě nelze tvrdit, že ZZŘ pouze výslovně zpracovává to, co již bylo dáno stávající úpravou, či z důvodu absentující právní regulace praxí. Přináší i něco navíc. Na rozdíl od neplatnosti manželství a manželství zdánlivého, rozvod není nikdy nesporným řízením.<sup>15</sup> Pro dokazování v jeho rámci musí být proto vůdčí zásadou zásada projednací a plná aplikace obecné části ZZŘ proto nepřipadá v úvahu. Obdobně jako v případě sporné neplatnosti manželství dle § 684 NOZ a následně 374 ZZŘ proto zákonodárce upravuje

---

<sup>14</sup> V této optice je pak nezbytné také doplnit, že v ZZŘ najdeme určitou skupinu řízení, která rovněž nejsou v žádném případě nesporné povahy. Jde o řízení, která byla dle právní úpravy účinné do 31. 12. 2013 považována někdy za tzv. jiná řízení. Jejich právní úprava byla obsažena v hlavě páté třetí části OSŘ ve znění do 31. 12. 2013, kde byla jinak upravena také řízení nesporná, neplatila však pro ně vyšetřovací zásada dle § 120 odst. 2 OSŘ ve znění před harmonizační novelizací a ani další výjimky na tuto zásadu navázané. Tato řízení byla v rámci harmonizačních úprav do ZZŘ sice přenesena, nicméně jejich převažující sporná povaha je reflektována ustanovením, které souhrnně upravuje všechna ustanovení obecné části, jež se pro tato řízení nepoužijí. Ve srovnání s řízením o neplatnost manželství dle § 684 NOZ jde o mnohem více výjimek, v těchto řízeních se neaplikují i odst. 2 a 3 ustanovení § 20 ZZŘ, je v nich přípustné přípravné jednání a platí i subsidiární povaha výsledku účastníků řízení. Proto ozývají-li se argumenty, že řízení o neplatnost manželství dle § 684 NOZ patří spíše do OSŘ, tj. do právní regulace sporných řízení, pak pro tato řízení by to platilo dvojnásob.

<sup>15</sup> Nelze proto přijmout závěr rozšiřující se mylně v současné české odborné veřejnosti, že začleněním rozvodu do ZZŘ se z něj stává nesporné soudnictví. Sporný charakter tohoto řízení deklaruje i důvodová zpráva k ZZŘ, důvodnost zařazení rozvodu je shledávána v jiných okolnostech. Viz Důvodová zpráva k ZZŘ, zdroj ASPI.

dokazování v řízení o rozvod odlišně od obecné části, a to v ustanovení § 390 ZZŘ tak, že soud smí provést nenavržené důkazy jen, je-li toho třeba ke zjištění skutkového stavu a vyplývají-li z obsahu spisu. Nad rámec právní úpravy projednací zásady v OSŘ však rovněž reflektuje opět stávající výklad a přidává, že v rámci řízení ale platí vyšetřovací zásada pro zájmy nezletilých dětí, pro něž nemůže být manželství rozvedeno [reflexe § 755 odst. 2 písm. a) NOZ].

Největší rozdíl od stávající právní úpravy však lze spatřit v nevyloučení aplikace § 20 odst. 2, příp. 3 ZZŘ na řízení o rozvod manželství. Nově od 1. 1. 2014 pak pro toto řízení odpadají koncentrace a vrací se do něj zásada arbitrárního pořádku limitovaná vyhlášení rozhodnutí soudů prvního stupně. Teprve až ve fázi odvolacího řízení platí neúplná apelace a tedy i omezení uvádět nové, v řízení dosud neuvedené skutečnosti.

Domnívám se, že jde o právní úpravu obhajitelnou. Rodinněprávní poměry jsou velmi specifické, s převažujícím osobním prvkem, nejde o vztah dlužníka a věřitele. Procesní sankce v podobě koncentrací jsou v určité míře vhodné k řešení klasických soukromoprávních sporů, řízení o rozvod manželství má přidanou hodnotu. Na jedné straně je třeba brát v úvahu, že manželé sice mohou spolu přestat žít fakticky bez zásahu jiného subjektu, ale svůj právní svazek bez soudního rozhodnutí neukončí. Soudní řízení pro ně může být řešením sporu, na kterém se nemohou dohodnout, ale stejně tak pro ně může být nutným projitím daných postupů. Tímto v žádném případě nepléduji za zrušení potřeby soudního rozhodnutí v případě rozvodu, jen upozorňuji na to, že spornost řízení z hlediska procesního práva v tomto případě nemusí korespondovat se sporností vztahu mezi rozvádějícími se manžely. V mnoha případech tedy v těchto řízeních nejde o potřebu úderného a přesného tvrzení rozhodných skutečností k tomu, aby účastník unesl své důkazní břemeno, a vyhrál spor, ale o rychlé a stručné uvedení skutečností, které svědčí o rozvratu manželství. V řízení pak v podstatě nikdo nevyhrává. Je zřejmé, že to neplatí v řízeních, kdy jeden z manželů s rozvodem nesouhlasí, tvrzené skutečnosti rozporuje apod., ale přiznejme si, že málokdy je důvodem tohoto jeho postupu osobní prvek v podobě přesvědčení o harmonickém a fungujícím vztahu. Spíše to je snaha o udržení výživného manžela/manželky, či snaha o jakousi osobní mstu. S nadsázkou lze říci, že je-li jen návrh o rozvod manželství<sup>16</sup> podán, je zřejmé, že vztah je v určité fázi rozvratu.

Nadbytečné trvání na koncentracích v tomto řízení by mohlo vést až ke zbytečnému opětovnému podávání návrhu o rozvod manželství. Osobní povaha věci, o kterou jde, nebrání tomu, aby v každém novém návrhu byly tvrzeny nové skutečnosti, vztah mezi manžely se neustále vyvíjí a zamítat

---

<sup>16</sup> Dle ZZŘ jde již o návrh na rozvod manželství, nikoli žalobu.

návrh z důvodu, že soud neakceptuje nové dříve neuvedené a relevantní skutečnosti s odůvodněním, že je řízení již zkoncentrováno, může v tomto řízení působit až úsměvně. Neboť, bráno až ad absurdum, nový vývoj vztahu mezi manžely, může být v řízení vždy výjimkou z koncentrace, kdy skutečnosti nastaly až po prvním jednání ve věci. Například manžel po prvním jednání manželku znovu podvede apod. Z výše uvedeného jsou dle mého názoru proto koncentrace v řízení o rozvod manželství zbytečné a je dobře, že se od nich Česká republika v tomto řízení opět odpoutává.

Jako další novinku z hlediska dokazování nová právní úprava přináší ale také obligatorní výslech účastníků řízení. Stávající právní úprava nebyla vyjasněna, pokud jde o možnost provést řízení o rozvod manželství bez nařízení jednání dle § 115a OSŘ.<sup>17</sup> Některé soudy tak činily, některé se „spokojily“ s účastí právních zástupců při jednání a některé vyžadovaly osobní účast rozvádějící se manželů.<sup>18</sup> S ohledem na novou právní úpravu v § 389 ZZŘ je tato situace již naprosto zřejmá, řízení o rozvod manželství se neobjede bez nařízení jednání, při kterém soud ke zjištění skutkového stavu vždy také využije výslech účastníků. Tento výslech není třeba provést jen, pokud by byl spojen s velkými obtížemi, typicky tedy v případě, že je účastník neznámého pobytu, je v kómatu, byl prohlášen za nezvěstného a pod.

Tento krok zákonodárce je kontroverzní hned z několika důvodů. Nejprve je však k němu třeba předestřít pro řízení o rozvod manželství další v souvislosti s dokazováním důležitou otázku, jež byla prozatím jen lehce zmíněna v úvodu. Tou je předmět dokazování, kdy v rámci řízení musíme nutně odlišit dvě možné varianty určení jeho rozsahu v návaznosti na formy rozvodu, které český právní řád rozeznává. V případě tzv. sporného rozvodu, tj. rozvodu, kde manželé nejsou schopni dosáhnout konsenzu o právně relevantních otázkách, je třeba v řízení zjišťovat nejen existenci hlubokého, trvalého a nenapravitelného rozvratu (§ 755 odst. 1 NOZ), jenž je důvodem rozvodu, ale také jeho příčiny. Naproti tomu v případě rozvodu správně označovaného jako rozvod bez zjišťování příčin rozvratu, mnohdy ale také ne zcela přesně označovaného jako tzv. „rozvod bez zjišťování příčin rozvratu“,<sup>19</sup> rozvod „konsenzuální“<sup>20</sup> či rozvod „smluvený“ nebo „nesporný“,<sup>21</sup> „rozvod za 10 minut“<sup>22</sup> či „zjednodušený rozvod“,<sup>23</sup> soud za

<sup>17</sup> *K projednání věci samé není třeba nařizovat jednání, jestliže ve věci lze rozhodnout jen na základě účastníků předložených listinných důkazů a účastníci se práva účasti na projednání věci vzdali, popřípadě s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasí.*

<sup>18</sup> K tomu blíže viz HRUŠÁKOVÁ, M. In HRUŠÁKOVÁ, M.: *Zákon o rodině. Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 84.

<sup>19</sup> RADVANOVÁ, S., ZUKLÍNOVÁ, M.: *Kurs občanského práva. Instituty rodinného práva*. Praha : C. H. Beck, 1999, s. 63.

<sup>20</sup> HADERKA, J.: K čemu vede nedokonalá úprava § 24a zákona o rodině. *Právní praxe*, 1999, č. 9, s. 387.

<sup>21</sup> HRUŠÁKOVÁ, M. In HRUŠÁKOVÁ, M., KRÁLÍČKOVÁ, Z.: *České rodinné právo*. 3. přepr. a dopl. vyd. Brno : MU Doplněk, 2006, s. 123.

splnění zákonem stanovených podmínek příčiny rozvratu nezjišťuje. Soud se v tomto řízení tedy omezuje pouze na zjištění rozvratu.<sup>24</sup> Pro jeho zjištění vedle předložení zákonem stanovených listin, jimiž jsou smlouva o úpravě majetkových poměrů, společného bydlení a případně vyživovací povinnosti a také rozsudek schvalující dohodu o úpravě poměrů k nezletilým dětem pro dobu po rozvodu, a naplnění zákonem stanovených předpokladů spočívajících v délce trvání manželství (minimálně rok) a ukončení společného soužití manželů,<sup>25</sup> třeba, aby soud dospěl k závěru o pravdivosti tvrzení manželů ve věci rozvratu manželství a záměru dosáhnout rozvodu. Přičemž ustanovení § 757 nespécifikuje, jakým způsobem má k závěru o pravdivosti tvrzení manželů dospět. Jedním z argumentů, proč bylo ustanovení § 389 ZZŘ do procesní právní úpravy vloženo, bylo tedy právě toto ustanovení s odůvodněním, že jediný správný způsob, jak dospět k závěru o pravdivosti tvrzení manželů o rozvratu je jejich výslechem při jednání.

Tento závěr si dovoluji rozporovat. Je zřejmé, že je výslechem účastníků jedním z možných způsobů, ale dle mého názoru může být závěr o pravdivosti dosažen i jinak. Za důkaz může v civilním soudním řízení sloužit vše, čím lze zjistit stav věci (§ 125 OSŘ), může jím být i písemné vyjádření fyzických a právnických osob. Je tedy skutečně nezbytné soudu ukládat provést výslechem, pokud by mi mohlo postačovat písemné vyjádření? V řadě případů účastníci s neúčastí u jednání o rozvod manželství počítali právě s ohledem na velmi osobní prvek tohoto řízení a nyní je povinnost setkání se při takové příležitosti až děsí. Není jim zřejmé, proč je třeba soudu opakovat totéž, co již potvrdili svými podpisy, v případě předkládaných dohod i úředně potvrzenými.

Rovněž tak výslechem účastníků lze dle nové právní úpravy v ZZŘ, je-li to účelné, provést i na tzv. jiném soudním roku. Ten lze dle § 18 ZZŘ svolat, je-li to vhodné, zejména s přihlédnutím k povaze věci. Rodinněprávní řízení

---

<sup>22</sup> DVOŘÁKOVÁ ZÁVODSKÁ, J.: Rozvod „za 10 minut“. *Rodinné právo*, 1998, č. 0, s. 16.

<sup>23</sup> HRUŠKÁKOVÁ, M., NOVÁK, T.: Tzv. nesporný (smluvený) rozvod a mediace. *Bulletin advokacie*, 1999, č. 5, s. 29.

<sup>24</sup> Oproti právní úpravě účinné do 31. 12. 2013 tímto dochází k určité změně, kdy za předcházející právní úpravy byla v ustanovení § 24a ZOR, jenž rozvod bez zjišťování příčin rozvratu reguloval, byly příčiny rozvratu zjištěny prostřednictvím právní domněnky. Ta je obecně chápána jako institut, jenž usnadňuje dokazování (viz WINTEROVÁ, A.: *Civilní právo procesní*. 6. aktual. a dopl. vyd. Praha : Linde, 2011, s. 225). O povaze této domněnky se vedly spory, kdy řadou autorů deklarovaná (viz HRUŠKÁKOVÁ, M.: *Zákon o rodině. Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 79) její nevyvrátitelnost získávala vážné trhliny v její jazykové podobě. Zákon používal spojení „má se za to, že“, které je typické pro domněnku vyvrátitelnou (viz ELIÁŠ, K.: *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou a rejstříkem*. Ostrava : Sagit, 2012. 1119 s.). Šlo-li však o právní domněnku vyvrátitelnou, pak by se po předložení důkazu opaku měl soud příčinami rozvratu zabývat. Dle nové právní úpravy však nejde o domněnku, zákon výslovně stanovuje, že soudu v případě naplnění předpokladů příčiny rozvratu nezjišťuje, nejsou tedy vůbec předmětem dokazování, a to ani pomocí domněnky.

<sup>25</sup> Je třeba, aby spolu manželé nežili alespoň 6 měsíců. Ustanovení § 757 odst. 1 NOZ.

jsou často velmi intimní a účastníci nemusí být při jednání vždy ochotní<sup>26</sup> sdělovat před přítomnou veřejností všechny detaily apod., proto se právě jiný soudní rok, který je méně formální a může při něm být vyloučena i veřejnost, mohl jevit jako vhodný. Ustanovení § 389 ZZŘ však tento postup výslovně znemožňuje.

Je otázkou, na kolik má být tato otázka dále analyzována. Osobně nepovažuji obligatorní výsledek účastníků řízení při jednání v případě rozvodu dle § 757 NOZ, tj. rozvodu bez zjišťování příčin rozvratu za nejšťastnější řešení, minimálně z procesního hlediska soud z pohledu dokazování svým způsobem svazuje. Mohou být situace, kdy skutečně není „dvouminutového výslechu“ účastníků třeba, dle současné právní úpravy jej však soud i přesto musí provést. Je však třeba připomenout, že osobní účasti manželů u soudu si zákonodárce kladl za cíl posílit společenský význam manželství, v tomto směru je jeho úvaha správná a v souladu s NOZ, nicméně je otázkou, zda posouzení nutnosti výslechu při jednání skutečně nebylo na místě ponechat na soudu. Řízení o rozvod manželství se přesunulo mezi řízení, která mají zákonem vymezené důkazní prostředky k prokázání skutkového stavu v jejich rámci, je však sporné, zda tomu bylo třeba.

## Závěrem

Řízení ve statusových věcech manželských doznávají v českém právu nepochybně přelomových změn. Ve většině případů lze zhodnotit, že jde o změny pozitivní, byť za cenu právní úpravy komplikovanější z hlediska výkladu a orientace. Jde však o právní úpravu, která ve svém textu odráží to, co je pro rodinněprávní poměry třeba. Neplatnost manželství vyžaduje, aby se dokazování řídilo pokaždé jinými pravidly, jednotný přístup v řízení dle jeho obecného předmětu (neplatnost manželství) tak musí z povahy věci ustoupit konkrétním okolnostem případu (konkrétnímu důvodu neplatnosti), jenž teprve určí vlastní průběh řízení. V těchto intencích je dle mého názoru jen správně, že mají statusové věci manželské vlastní právní úpravu v zákoně o zvláštních řízeních soudních.

Ve všech těchto řízeních se pak opouští v rámci řízení v prvním stupni koncentrace, která byla pro tato řízení nevhodná a nesmyslná. Tato řízení jsou zpravidla ukončena po prvním jednání ve věci, nebo nové skutečnosti v jejich rámci spadají pod zákonem z koncentrace povolené výjimky.

Za nešťastnou změnu tak považuji jen obligatorní výsledek účastníků řízení o rozvod manželství při jednání, kdy toho dle mého názoru nebylo třeba. Společenský význam na zachování manželství se v případě nové

---

<sup>26</sup> Svůj ostrý názor proti nutnosti výslechu také vyjádřil ŠMÍD, O.: Řízení o rozvodu manželství nově. *Rekodifikace a praxe*, roč. 2, 2014, č. 1, s. 2.

právní úpravy až ad absurdum střetává se zásadou nestrannosti a nezávislosti soudce a zásadou volného hodnocení důkazů, kdy písemné vyjádření účastníka není staveno na roveň jeho ústního vyjádření v průběhu soudního jednání. Ve srovnání s jinými případy obligatorních důkazních prostředků, např. vyšetření znalce o duševním stavu posuzovaného v řízení o svéprávnosti dle § 38 ZZŘ, jde o právní úpravu přehnanou a neodůvodněnou.

Celkově je proto dojem z nové právní úpravy rozpačitý, byť v mnoha směrech přináší zlepšení, v některých otázkách budoucí praxi možná nadbytečně komplikuje.

**Recenzenti:** JUDr. Gabriela Kubičková, CSc.  
JUDr. Petronela Luprichová

### **Použitá literatura:**

- DVOŘÁKOVÁ ZÁVODSKÁ, J.: Rozvod „za 10 minut“. *Rodinné právo*, 1998, č. 0.
- FRINTOVÁ, D. In WINTEROVÁ, A.: *Civilní právo procesní*. 6. aktual. a dopl. vyd. Praha : Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-842-0.
- HADERKA, J.: K čemu vede nedokonalá úprava § 24a zákona o rodině. *Právní praxe*, 1999, č. 9.
- HRUŠÁKOVÁ, M.: *Zákon o rodině. Komentář*. 4. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-061-4.
- HRUŠÁKOVÁ, M., KRÁLÍČKOVÁ, Z.: *České rodinné právo*. 3. přepr. a dopl. vyd. Brno : MU Doplněk, 2006. ISBN 80-210-3719-9.
- HRUŠÁKOVÁ, M., NOVÁK, T.: Tzv. nesporný (smluvený) rozvod a mediace. *Bulletin advokacie*, 1999, č. 5.
- RADVANOVÁ, S., ZUKLÍNOVÁ, M.: *Kurs občanského práva. Instituty rodinného práva*. Praha : C. H. Beck, 1999. ISBN 80-7179-182-2.
- ŠMÍD, O.: Řízení o rozvodu manželství nově. *Rekodifikace a praxe*, roč. 2, 2014, č. 1, s. 2.
- WINTEROVÁ, A.: *Civilní právo procesní*. 6. aktual. a dopl. vyd. Praha : Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-842-0.



## KELSENOVSKÁ A AMERICKÁ KONCEPCIA ÚSTAVNÉHO SÚDNICTVA

*JUDr. Martin Turčan, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra teórie práva a sociálnych vied

### **Kelsenovská a americká koncepcia ústavného súdництва**

V tomto príspevku sa autor venuje porovnaniu dvoch základných modelov ústavného súdництва – kontinentálnemu, ktoré vďaka za svoj vznik významnému právnemu teoretikovi 20. storočia, predstaviteľovi školy právneho normativizmu, Hansovi Kelsenovi, a americkému, ktorý je typický najmä absenciou osobitnej inštitúcie ústavného súdu.

### **Kelsenian and American concept of constitutional review**

In his paper the author compares two basic models of constitutional review – the continental, which owes its existence to Hans Kelsen – the outstanding legal theorist of the 20th century and representative of school of legal normativism, and the American, which is typical mainly for the absence of separate institution of constitutional court.

### **Kelsenische und amerikanische Konzeption des Verfassungsgerichtswesens**

Im Beitrag befasst sich der Autor mit dem Vergleich von zwei prinzipiellen Modellen des Verfassungsgerichtswesens: das kontinentale, das ihrer Existenz dem bedeutsamen Rechtstheoretiker des 20. Jahrhunderts und Darsteller des Rechtsnormativismus Hans Kelsen verdankt, und das amerikanische, das besonders durch die Abwesenheit des Verfassungsgerichts kennzeichnend ist.

**Kľúčové slová:** Hans Kelsen, ústavný súd, prieskum ústavnosti

**Keywords:** Hans Kelsen, constitutional court, constitutional review

**Schlüsselbegriffe:** Hans Kelsen, Verfassungsgericht, Forschung von Verfassungsmäßigkeit

Hans Kelsen je pokladaný za pôvodcu myšlienky systému ústavného súdnictva, s ktorým sa dnes stretávame vo väčšine vyspelých štátov. Jeho idea sa ujala nielen v Európe, ale aj v iných častiach sveta. Inštitúciu ústavného súdu si azda vyžiadala jeho *čistá náuka právna (reine Rechtslehre)*, ktorá sa zakladá na predstave hierarchie právnych noriem usporiadaných od jednotlivých noriem rôznej právnej sily až po normu „ústavného formátu“. Kľúčový pojem normativizmu *Grundnorm* (základná norma, od ktorej odvodzujú svoju platnosť všetky ostatné právne normy, ktoré sa v právnom systéme nachádzajú)<sup>1</sup> je predsa schopná zmysluplne plniť svoju funkciu len vtedy, keď existuje autorita, ktorá garantuje jej rešpektovanie.<sup>2</sup> Takouto autoritou má byť práve ústavný súd.

V európskom myslení medzivojnového a povojnového obdobia je v dôsledku národných emancipačných snáh, začatých ešte v 19. storočí, v popredí idea ľudu ako zdroja všetkej moci v štáte. Vznikajú republiky postavené na volebnom princípe. Občania si volia zákonodarný zbor, ktorý sa vďaka priamej delegácii vyznačuje vyššou mierou legitimity než orgány výkonnej a súdnej moci. Profiluje sa myšlienka *suverenity parlamentu*. Hovoríme o tzv. *parlamentných republikách*, v ktorých má zákonodarný zbor dominantné postavenie – tvorí zákony, v medziach ktorých sa musia pohybovať orgány súdnej aj výkonnej moci, pričom vláda podlieha jeho vysloveniu (ne)dôvery. Takúto moc parlamentu je však potrebné limitovať. Aspoň do tej miery, aby bol zachovaný *právny štát (Rechtsstaat)*. S ohľadom na Kelsenovu *čistú náuku právnú (reine Rechtslehre)* určite nie je právny štát irelevantný. Bez *vlády práva* by jeho teória zrejme nemala veľký zmysel. S ohľadom na svoj hierarchický model právnych noriem Kelsen požaduje,

---

<sup>1</sup> Kelsen chápe *platnosť* ako existenciu *právnej normy*, nie jej ako *vlastnosť*. Neplatná norma *neexistuje*, nie je právnou normou (pojem *platná právna norma* je podľa neho pleonazmom, pojem *neplatná právna norma* je *contradictio in adjecto*). Z Kelsenovej perspektívy teda norma, ktorá je v rozpore s Grundnormou, vlastne neexistuje. Tu však treba povedať, že Kelsen upozorňuje na skutočnosť, že aj takáto norma bude považovaná za platnú, až kým o jej neplatnosti nerozhodne v osobitnom, ústavou predvídanom konaní špeciálny orgán, napríklad osobitný súd. (KELSEN, H.: *Všeobecná teorie norem*. Brno : Masarykova univerzita, 2000, s. 181-182 a s. 138).

<sup>2</sup> TETZLAFF, T.: *Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia: The Grand Justices in Taiwan*, s. 81. Dostupné na internete: <http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-2/1-2%284%29.pdf>, navštívené dňa 16. 1. 2012.

Josef Blahož uvádza, že „*zmyslom ústavy je podľa Kelsena dať realizácii akejkoľvek politickej moci právne hranice, a tým realizáciu moci premeniť na realizáciu práva. Úlohou ústavného súdnictva je potom zjednať tomuto poslaniu ústavy najvyššie možnú právnu silu – pozdvihnúť ju do úrovne strictissimum atque eminenter cogens. „Ústava,“ hovorí Kelsen, „ktorá nezavedla ústavný súd na zrušenie neústavných aktov“ (...) môže znamenať „lej nezáväznú prianie“ – je „svetlom, ktoré nesvieti.“*“ (Citované podľa: BLAHOŽ, J. *Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled*. Praha : ASPI Publishing, 2001, s. 46).

aby zákonodarca bol viazaný vôľou, ktorú prejavil pri prijatí ústavy, teda, aby všetka ďalšia legislatíva, ktorú prijme, bola v súlade s ústavou. Aby bol takýto súlad zabezpečený, je potrebná (alebo minimálne veľmi vhodná) existencia *osobitnej* inštitúcie, ktorá bude na legislatívnu aktivitu parlamentu dohliadať.

Bez prítomnosti osobitnej inštitúcie by tu boli ešte dve ďalšie možnosti – buď by súlad prijatých zákonov s ústavou zabezpečoval priamo parlament (tým, že by z dôvodu protiústavnosti sám zrušoval alebo novelizoval zákony, ktoré predtým prijal), alebo by korekcia protiústavných zákonov bola ponechaná na právnu prax (ľudia by tieto zákony v bežnom živote ignorovali, resp. sudy by ich odmietli aplikovať). Prvá alternatíva bola pre Kelsena neprijateľná. Nedá sa očakávať, že parlament, ktorý tvorí zákony prevažne z *politických* dôvodov, ich bude ochotný sám korigovať z *právnych* dôvodov, a to zrejme ani vtedy, ak by na odstraňovanie protiústavnosti zákonov existovala osobitná legislatívna procedúra.<sup>3</sup> Je vysoko pravdepodobné, že ak by aj došlo k určitým korekciám protiústavných zákonov, tieto korekcie by boli vyvolané *politickou*, a nie *právnou* motiváciou. To by narúšalo požiadavku *vlády práva a nie ľudí*.<sup>4</sup> Aj druhá spomínaná alternatíva bola pre Kelsena neakceptovateľná. Azda preto, že ignoranciou legislatívy súdmi by bol porušený princíp suverenity parlamentu a sudy by prestali plniť svoju základnú funkciu aplikovať pozitívne právo. Nerešpektovaním noriem prijatých zákonodarným zborom zo strany ľudí, by zas došlo k nestabilite a k ohrozeniu zachovávanía noriem, ktoré sú v súlade s Grundnormou. Došlo by k ohrozeniu princípov právneho štátu a normatívneho priadku a Grundnorm by tým pádom prakticky prestala existovať.<sup>5</sup>

Bolo teda vhodné vytvoriť osobitnú inštitúciu, do kompetencie ktorej bude patriť skúmanie súladu zákonov s ústavou, prípadne tiež skúmanie súladu podzákonných právnych predpisov so zákonmi, na základe ktorých boli tieto predpisy vydané (ochrana ústavnosti aj zákonnosti). V rakúskej ústave, na koncipovaní ktorej sa Kelsen podieľal, bola táto inštitúcia nazvaná ústavným súdom. Je zřejmé, že jej činnosť sa ako v Rakúsku tak inde v Európe od bežnej aplikácie práva súdmi výrazne odlišuje. Zatiaľ, čo všeobecné sudy sú zákonmi viazané, ústavný súd stojí nad nimi a plní úlohu

---

<sup>3</sup> TETZLAFF, T.: *Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia: The Grand Justices in Taiwan*, s. 83. Dostupné na internete: <http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-2/1-2%284%29.pdf>, navštívené dňa 16. 1. 2012.

<sup>4</sup> Ide o základnú ideu právneho štátu, ktorú je možné vypožorovať už u Aristotela v jeho Etike Nikomachovej: „(...) preto nenechajme vládnuť človeka, ale zákon, pretože človek vládne vo svoj prospech a stáva sa tyranom.“ (Citované podľa: OTTOVÁ, E.: *Teória práva*. 2. dopl. a prepr. vyd. Šamorín : Heuréka, 2006, s. 67.

<sup>5</sup> TETZLAFF, T.: *Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia: The Grand Justices in Taiwan*, s. 83 a 86. Dostupné na internete: <http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-2/1-2%284%29.pdf>, navštívené dňa 16. 1. 2012.

tzv. *negatívneho zákonodarcu*. Je orgánom spôsobilým vyhlasovať právne normy za neplatné. Ide teda o orgán *sui generis*.

Pri koncipovaní ústavného súdu vyvstala pred Kelsenom a jeho kolegami otázka, aký priestor majú mať v tomto orgáne osoby, ktoré v minulosti vykonávali funkcie sudcov všeobecných súdov, a aký akademickí odborníci. Idea prítomnosti akademických odborníkov mala zrejme viesť k vytvoreniu takej skupiny ústavných sudcov, ktorí by sa vo svojom myslení orientovali na principiálny kontext jednotlivých právnych problémov. Kelsen sám odporúčal, aby bola úloha sudcov ústavného súdu zverená akademickým odborníkom, vysokoškolským profesorom ústavného práva. To malo nepochybne zaručiť potrebný stupeň odbornosti a abstraktného uvažovania.<sup>6</sup>

Samotný zrod ústavného súdu nebol úplne jednoduchý. Carl Schmitt, hlavný oponent Kelsenovej koncepcie, tvrdil, že vytvorenie osobitného orgánu ochrany ústavnosti nepovedie k súdnej limitácii politiky, ale práve naopak, k politizácii ústavného súdnictva.<sup>7</sup> Schmitt zároveň tvrdil, „že rozhodovanie súdu o ústavnosti nemožno definovať ako *jurisdikciu*, ale ako *legislatívnu činnosť*, ktorá má formu súdneho procesu. Rozhodnutie akéhokoľvek z orgánov o obsahu zákona je potrebné kvalifikovať podľa Schmitta ako *legislatívnu činnosť*. Považoval súdnu kontrolu ústavnosti realizovanú Najvyšším súdom USA za 'súdne veto' alebo za vládu sudcov. Podľa Kelsena ide naproti tomu v týchto otázkach o výkon súdnictva, pretože súdne dedukcie tu vychádzajú, z rozhodnutia ústavodarcu, ktoré interpretuje. Každopádne aj Kelsen označuje súdnu kontrolu ústavnosti, ktorej výsledkom je zrušenie zákona, za *negatívne zákonodarstvo*“.<sup>8</sup> Pokiaľ ide o otázku politizácie ústavného súdnictva, možno sa pýtať, do akej miery dnes inštitúcia ústavného súdu slúži viac záujmom *právnym*, než *politickým*. O apolitickosti ústavných súdov sa niekedy dá určite pochybovať. Napriek tomu má táto inštitúcia nezameniteľný význam, a to najmä z hľadiska princípov delby moci. Vyvažuje postavenie zákonodarného a výkonného orgánu a tým potenciálnu vládu ľudí aspoň do určitej miery obmedzuje. Možná politizácia je brzdená (aj) odlišnou dĺžkou funkčného obdobia sudcov ústavného súdu, než je dĺžka funkčného obdobia poslancov parlamentu a člnov vlády (hoci treba pripustiť, že zmena vlády, ktorá má

---

<sup>6</sup> TETZLAFF, T.: *Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia: The Grand Justices in Taiwan*, s. 103. Dostupné na internete: <http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-2/1-2%284%29.pdf>, navštívené dňa 16. 1. 2012.

FEREJOHN, J. E.: *Constitutional Review in the Global Context*, s. 50-51. Dostupné na internete: [http://www.law.nyu.edu/ecm\\_dlv/groups/public/@nyu\\_law\\_website\\_\\_journals\\_\\_journal\\_of\\_legislation\\_and\\_public\\_policy/documents/documents/ecm\\_pro\\_060667.pdf](http://www.law.nyu.edu/ecm_dlv/groups/public/@nyu_law_website__journals__journal_of_legislation_and_public_policy/documents/documents/ecm_pro_060667.pdf), navštívené dňa 16. 1. 2012.

<sup>7</sup> BEZEMEK, CH.: *A Kelsenian Model of Constitutional Adjudication – The Austrian Constitutional Court*. Dostupné na internete: <http://ssrn.com/abstract=1937575> alebo <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1937575>, navštívené dňa 10. 4. 2012.

<sup>8</sup> BLAHOŽ, J.: *Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled*. Praha : ASPI Publishing, 2001, s. 54.

oporu v parlamente, ešte nemusí znamenať odpolitizovanie ústavného súdu...).

Model ústavného súdnictva, ktorý sa obvykle označuje ako *kelsenovský* teda možno podľa uvedeného v stručnosti charakterizovať dvoma základnými znakmi.<sup>9</sup>

- a) po organizačnej stránke je to *osobitná inštitúcia ústavného súdu*, ktorá sa vymyká z rámca všeobecného súdnictva,
- b) po personálnej stránke je to požiadavka na *vysokú odbornosť ústavných sudcov*, ktorá má byť zaručená tým, že ide aj o osobnosti z akademického prostredia, prípadne iných významných odborníkov,<sup>10</sup> ktorí sú *do funkcie ustanovení na obmedzený čas*.

Kelsenovský model sa odlišuje od *amerického modelu* kontroly ústavnosti, v ktorom tieto úlohy patria do rámca *všeobecného súdnictva*. Neexistuje tu teda osobitná inštitúcia ústavného súdu. Ako už bolo naznačené, rozdiel medzi kelsenovským a americkým modelom možno uviesť aj odlišnú dĺžku funkčného obdobia sudcov. Zatiaľ, čo v Amerike sa sudcovia tešia doživotnému pôsobeniu, v Európe sú menovaní spravidla na *časovo obmedzené* funkčné obdobie. To môže mať svoje výhody aj nevýhody. Medzi výhody doživotného pôsobenia možno zaradiť zníženú pravdepodobnosť úplatnosti. Na druhej strane však môže byť lepšou zbraňou voči manipulácii ústavného súdu práve striedanie osôb, ktoré v tomto orgáne pôsobia. Naopak, výhodou dočasného pôsobenia sudcu ústavného súdu sa môže zdať dostatočná cirkulácia odborníkov na tomto poste, avšak z iného uhla pohľadu sa zas možno domnievať, že odbornosť môže byť teoreticky lepšie garantovaná práve doživotnou skúsenosťou sudcu.

Pokiaľ ide o americký model ochrany ústavnosti, ako alternatívu voči kelsenovskému modelu, treba povedať, že rozdiel medzi nimi spočíva aj v tom, že ústava Spojených štátov sa k otázke súdneho prieskumu ústavnosti explicitne nevyjadruje. V kelsenovskom modeli spravidla platí, že inštitúcia ústavného súdu je (spolu s výpočtom jeho kompetencií) zakotvená priamo v ústave či ústavnom zákone. Skutočnosť, že federálne sudy plnia úlohy orgánu ochrany ústavnosti, je z americkej ústavy vyvodzovaná len implicitne. Tieto úlohy plní Najvyšší súd a spolu s ním aj ostatné federálne sudy. Ako už bolo uvedené, ide tu o prenesenie kompetencie kontroly ústavnosti na *všeobecné súdnictvo*. Kľúčovým rozhodnutím v daných súvislostiach bolo rozhodnutie Najvyššieho súdu vo veci *Marbury vs. Madison*. V tomto prípade Najvyšší súd prvý krát rozhodol o protiústavnosti zákona

---

<sup>9</sup> FERREJOHN, J. E.: *Constitutional Review in the Global Context*, s. 50. Dostupné na internete: [http://www.law.nyu.edu/ecm\\_dlv/groups/public/@nyu\\_law\\_website\\_\\_journals\\_\\_journal\\_of\\_legislation\\_and\\_public\\_policy/documents/documents/ecm\\_pro\\_060667.pdf](http://www.law.nyu.edu/ecm_dlv/groups/public/@nyu_law_website__journals__journal_of_legislation_and_public_policy/documents/documents/ecm_pro_060667.pdf), navštívené dňa 16. 1. 2012.

<sup>10</sup> Pokiaľ ide o túto podmienku, v jednotlivých štátoch, ktoré vychádzajú z kelsenovského modelu, sa uplatňujú rôzne (niekde bola celkom zmazaná).

(The Judiciary Act of 1789) a tiež skonštatoval, že federálne súdy majú povinnosť skúmať ústavnosť zákonov kongresu a v prípade zistenia nesúladi s ústavou ich musia vyhlásiť za neplatné.<sup>11</sup>

Vo svete sa viac rozšíril kelsenovský, než americký model kontroly ústavnosti. Stal sa súčasťou prakticky každého neangloamerického právneho systému. V Rakúsku a Československu sa objavuje v medzivojnovom období, v Nemecku a Taliansku po druhej svetovej vojne, v Španielsku, Portugalsku a Grécku po páde autoritárskych režimov v druhej polovici dvadsiateho storočia. V osemdesiatych rokoch je zavedený v niektorých ázijských štátoch a v deväťdesiatych rokoch aj v štátoch bývalého Sovietskeho zväzu.<sup>12</sup> S týmto modelom sa možno dokonca stretnúť aj v niektorých štátoch latinskej Ameriky (napr. Čile a Kolumbia), ktoré sú tradične ovplyvnené americkým konštitucionalizmom.<sup>13</sup> Od roku 2001 prešla na Klesenovský model napríklad aj Indonézia, kde predtým kontrolu ústavnosti vykonával najvyšší súd.<sup>14</sup>

Vo svojom príspevku, ktorý sa zaoberá súdnym prieskumom ústavnosti v globálnom kontexte, si John E. Ferejhon kladie otázku, prečo sa vo väčšine štátov sveta rozšíril práve kelsenovský a nie americký model ochrany ústavnosti. Odpoveď podľa jeho názoru spočíva v dvoch zásadných skutočnostiach: (1) Bolo to jednak preto, že v mnohých štátoch, kde bol kelsenovský model zavedený, došlo k zásadným politickým zmenám (pád autoritárskych režimov), ktoré si vyžiadali prijímanie nových ústav. Vo vyspelých demokraciách ako napríklad vo Veľkej Británii, v Holandsku, vo Švédsku alebo na Novom Zélande<sup>15</sup> nebolo potrebné tvoriť nové ústavy, resp. nedošlo ku kodifikácii ústav vôbec, a preto tu ani neboli vytvorené nové inštitúcie (v štátoch s nepísanými ústavami je podľa neho naliehavosť potreby inštitúcie slúžiacej na ochranu ústavnosti malá). (2) V štátoch, v ktorých došlo k radikálnej zmene spoločensko-politickej klímy, bola podľa jeho názoru potreba vytvorenia osobitného orgánu ochrany ústavnosti

---

<sup>11</sup> KLÍMA, K. a kol.: *Státověda*. 2. rozš. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 292.

<sup>12</sup> FERREJOHN, J. E.: *Constitutional Review in the Global Context*, s. 50. Dostupné na internete: [http://www.law.nyu.edu/ecm\\_dlv/groups/public/@nyu\\_law\\_website\\_\\_journals\\_\\_journal\\_of\\_legislation\\_and\\_public\\_policy/documents/documents/ecm\\_pro\\_060667.pdf](http://www.law.nyu.edu/ecm_dlv/groups/public/@nyu_law_website__journals__journal_of_legislation_and_public_policy/documents/documents/ecm_pro_060667.pdf), navštívené dňa 16. 1. 2012.

<sup>13</sup> GINSBURG, T.: *Building Reputation in Constitutional Courts: Party and Judicial Politics*. Dostupné na internete: [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=ALEA2010&paper\\_id=208](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=ALEA2010&paper_id=208), navštívené dňa 10. 4. 2012.

<sup>14</sup> BELL, G. F.: Indonesia: the Challenges of Legal Diversity and Law Reform. In BLACK, E. A., BELL, G. F. *Law and Legal Institutions of Asia: Traditions, Adaptations and Innovations*. Cambridge : Cambridge University Press, 2011, s. 280.

<sup>15</sup> Na Novom Zélande sa dnes uplatňuje americký model, v rámci ktorého plní úlohy orgánu ochrany ústavnosti tzv. Vysoký súd Nového Zélandu. Ústava Nového Zélandu v súčasnosti prechádza revíziou. Za týmto účelom bola vytvorená osobitná komisia, ktorá sa venuje niektorým zásadným ústavnoprávnym otázkam.

daná tiež zakorenenou nedôverou občanov v parlament a súdnictvo. Preto tu nebolo možné ponechať kontrolu ústavnosti na zákonodarcu, ani na všeobecné súdy. V záujme ochrany nových spoločenských hodnôt bolo v týchto štátoch potrebné vytvoriť nový orgán, ktorý nebude zaťažovaný kontroverznou minulosťou.<sup>16</sup> Ponúka sa myšlienka, že základným dôvodom prijatia kelsenovského modelu vo väčšine štátov sveta by mohla byť skutočnosť, že s neangloamerickými právnymi systémami nie je americký model ústavnej revízie dostatočne kompatibilný. To je však otázne. Totiž, aj na európskom kontinente nájdeme štáty, kde funkciu kontroly ústavnosti plnia všeobecné súdy (napríklad Dánsko a Nórsko).

Kelsenova pôvodná predstava o pôsobení ústavného súdu ako *negatívneho zákonodarcu* bola doplnená o ďalšie úlohy, ktoré dnes ústavné súdy bežne realizujú. Do predmetu ich činnosti v súčasnosti patrí nielen rozhodovanie o súlade právnych predpisov s ústavou resp. zákonmi a rozhodovanie kompetenčných sporov (aj s tým počítal už Kelsen),<sup>17</sup> ale aj rozhodovanie vo volebných veciach, rozhodovanie o (i)legalite politických strán a napokon aj rozhodovanie o sťažnostiach fyzických a právnických osôb na porušenie ich základných práv a slobôd. Pri poslednom zmienenom druhu konaní by sme snád' mohli vidieť určitý prienik kelsenovskej a americkej koncepcie. Individuálny rozmer v konaní je totiž typický pre všeobecné súdnictvo. Ako upozorňuje aj Luis Lopez Guerra, v Spojených štátoch nie je skúmanie ústavnosti primárne chápané ako osobitná procedúra, výsledkom ktorej je všeobecný záver súdu o ústavnosti alebo protiústavnosti zákona. Tu vyviera kontrola ústavnosti z jednotlivého prípadu, v rámci ktorého je potrebné aplikovať ten či onen zákon.<sup>18</sup> Z toho zároveň vyplýva, že v americkom modeli môže kontrole ústavnosti podliehať len ten zákon, ktorý už nadobudol účinnosť, teda zákon, ktorý je spôsobilý byť predmetom aplikácie príslušným súdom.<sup>19</sup> Skutočnosť, že záver súdu o protiústavnosti jednotlivého zákona alebo jeho ustanovenia má v konečnom dôsledku všeobecnú záväznosť, je až akýmsi sekundárnym efektom, ktorý vyplýva zo sudcovskej tvorby práva – teda zo všeobecnej záväznosti súdnych precedensov. Kelsenovský model bol naopak tvorený v kontinentálnom právnom systé-

---

<sup>16</sup> FERREJOHN, J. E. *Constitutional Review in the Global Context*. s. 51-52. Dostupné na internete: [http://www.law.nyu.edu/ecm\\_dlv/groups/public/@nyu\\_law\\_website\\_\\_journals\\_\\_journal\\_of\\_legislation\\_and\\_public\\_policy/documents/documents/ecm\\_pro\\_060667.pdf](http://www.law.nyu.edu/ecm_dlv/groups/public/@nyu_law_website__journals__journal_of_legislation_and_public_policy/documents/documents/ecm_pro_060667.pdf), navštívené dňa 16.1.2012.

<sup>17</sup> SCHMITZ, G. The Constitutional Court of the Republic of Austria. In *Ratio Iuris*, roč. 16, 2003, č. 2, s. 257;

STONE, A. *Birth of Judicial Politics in France*. Oxford : Oxford University Press. 1992. s. 229.

<sup>18</sup> GUERRA, L. L. *The functions of Constitutional Courts*. Dostupné na internete:

<http://www.aals.org/profdev/constitutional/lopezguerra.html>, navštívené dňa 10. 4. 2012.

<sup>19</sup> DOLI, D., KORENICA, F.: *A Comparison Between Judicial-Constitutional Review Models: Towards a Hypothetical Approach on the Logic of Each Model*. Group for Legal and Political Studies Press, s. 9. Dostupné na internete: <http://legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2009/08/A-Comparison-Between-Judicial-Constitutional-Review-Models.-Towards-a-Hypothetical-Approach-on-the-Logic-of-Each-Model..pdf>, navštívené dňa 10. 4. 2012.

me, v ktorom je základným prameňom práva *zákon*. V dôsledku toho je prieskum ústavnosti viazaný na osobitnú procedúru, v ktorej ústavný súd vysloví všeobecný záver o tom, či dotknutý zákon je alebo nie je v rozpore s ústavou. Tento postup teda nemá primárne individuálnu povahu, nevyvíra nevyhnutne z jednotlivého prípadu.<sup>20</sup> Preto by sme mohli povedať, že zavedenie individualistických prvkov do konania pred ústavným súdom, ako je predovšetkým rozhodovanie o sťažnostiach fyzických a právnických osôb na porušenie ich základných práv a slobôd (hoci tu nejde o prieskum ústavnosti zákonov), je s ohľadom na primárny účel ústavného súdu v duchu Kelsenovej *reine Rechtslehre* azda čímsi netypickým. Ústavnému súdu je priznaná úloha, ktorá svojou podstatou spadá skôr do činnosti všeobecného súdnictva. Na druhej strane však treba povedať, že touto myšlienkou sa zaoberal už samotný Kelsen a jeho kolegovia, ktorí uvažovali aj o poskytnutí možnosti jednotlivcovi obrátiť sa na ústavný súd.<sup>21</sup>

O kelsenovskej koncepcii možno povedať, že teoreticky umožňuje vykonanie kontroly ústavnosti schváleného zákona ešte pred nadobudnutím jeho účinnosti (hovoríme o tzv. *abstraktnej kontrole ústavnosti*). To je dané aj osobitnou skupinou osôb oprávnených podať podnet či návrh na začatie konania pred ústavným súdom (osobou podávajúcou podnet či návrh nemusí byť strana sporu).

Pokiaľ ide o porovnanie výhod jedného a druhého modelu, možno zmieniť názor autorov Doliho a Korenicu, ktorí tvrdia, že americký model v porovnaní s kelsenovským viac zodpovedá potrebám právnej praxe a lepšie napĺňa požiadavku legitimacy moci. Ako už bolo uvedené, v americkom modeli môže dôjsť k prieskumu ústavnosti až na základe jednotlivého prípadu, ktorý v praxi nastane. V kelsenovskom modeli môže naopak dôjsť k takémuto prieskumu ešte predtým. Prieskum ústavnosti tu môže byť vykonaný hoci aj len v „teoretickej“ rovine, bez kontaktu s praktickým životom a aj to iba jedinou inštitúciou. Tieto skutočnosti sú podľa ich názoru v konflikte s princípom legitimacy. K narušeniu legitimacy dochádza podľa nich tým, že k zrušeniu zákona pochádzajúceho od orgánu s najvyššou mierou legitimacy (parlament bol zvolený občanmi) môže dôjsť orgánom s nižšou mierou legitimacy (sudcovia ústavného súdu sú spravidla volení parlamentom) ešte pred tým, než takýto zákon prišiel do styku s praxou, teda skôr, než sa s jeho účinkami mohol stretnúť samotný zdroj legitimacy – občan.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> GUERRA, L. L.: *The functions of Constitutional Courts*. Dostupné na internete:

<http://www.aals.org/profdev/constitutional/lopezguerra.html>, navštívené dňa 10. 4. 2012.

<sup>21</sup> SCHMITZ, G.: The Constitutional Court of the Republic of Austria. In *Ratio Iuris*, roč. 16, 2003, č. 2, s. 242;

STONE, A.: *Birth of Judicial Politics in France*. Oxford : Oxford University Press, 1992, s. 229.

<sup>22</sup> DOLI, D., KORENICA, F.: *A Comparison Between Judicial-Constitutional Review Models: Towards a Hypothetical Approach on the Logic of Each Model*. Group for Legal and Political Studies Press, s. 9. Dostupné na internete:



Avšak, na vec sa dá pozrieť aj z druhej strany. Kelsenovský model je možné, v porovnaní s americkým modelom, vnímať ako pružnejší. V prípade rozporu zákonnej normy s ústavnou normou môže totiž dôjsť k jej zrušeniu ešte skôr, než táto norma začne pôsobiť v praxi (skôr, než nadobudne účinnosť) a nie je potrebné čakať, až nastanú problémy pri jej realizácii. Na druhej strane, potenciálna politizácia ústavného súdu môže z tejto pružnosti spraviť nevýhodu. Zdá sa, že v americkom modeli by mohla byť politizácia znížená väčším počtom súdov, ktoré plnia úlohu kontroly ústavnosti. Avšak, v Spojených štátoch amerických sudcovia federálnych súdov a najvyššieho súdu takisto nie sú volení priamo občanmi. Navyše, nevýhodou amerického modelu môže byť aj spomínaný individuálny charakter konania o prieskume ústavnosti (čo však Korenica a Doli chápu ako výhodu). Vyhlásenie zákona za protiústavný je totiž v Spojených štátoch v podstate viazané na dispozičné právo žalobcu. Ak teda žalobca stiahne v danom spore žalobu skôr, než súd stihne skonštatovať protiústavnosť zákona, ktorý sa má na daný prípad aplikovať, konanie sa zastaví a problematický zákon zostane naďalej platným a účinným. V praxi sa bude tento zákon uplatňovať, až kým nedôjde k sporu, v rámci ktorého ho súd môže vyhlásiť za protiústavný (hovorieme o tzv. *adjudikatívnej* forme kontroly ústavnosti).

Pokiaľ ide o možnosť prieskumu zákona, ktorý je platný resp. účinný, hovoríme o takzvanej *následnej kontrole ústavnosti (kontrola a posteriori)*. V rámci kontinentálneho systému práva však možno rozoznať aj taký model ústavného súdnictva, v ktorom dochádza k prieskumu ústavnosti *a priori* – teda k *predbežnej kontrole ústavnosti*. V takomto modeli je možné skúmať ústavnosť zákona len do momentu jeho platnosti a po tomto momente je kontrola ústavnosti vylúčená. Model výlučnej predbežnej kontroly ústavnosti sa v minulosti uplatňoval vo Francúzsku a po prvej svetovej vojne aj v Rakúsku.<sup>23</sup> Milan Čič uvádza, že „*výhodou tohto systému môže byť, že po nadobudnutí platnosti ju už nemožno vyhlásiť za protiústavnú (...), čo môže mať vplyv na posilnenie právnej istoty (...)*.“<sup>24</sup> Na druhej strane podľa neho „*preventívna kontrola (najmä obligatórna) môže viesť k zníženiu aktivity napr. poslancov parlamentu a ich nie celkom odôvodnenému spoliehaniu sa na to, že ich v konečnom dôsledku ústavný súd zastúpi a nedostatky navrhovanej právnej úpravy odstráni*.“<sup>25</sup> Napokon poznáme aj *kombinovaný model*, v rámci ktorého môže ústavný súd kontrolovať ústavnosť záko-

---

<http://legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2009/08/A-Comparison-Between-Judicial-Constitutional-Review-Models.-Towards-a-Hypothetical-Approach-on-the-Logic-of-Each-Model..pdf>, navštívené dňa 10. 4. 2012.

<sup>23</sup> ÖHLINGER, T.: The Genesis of Austrian Model of Constitutional Review of Legislation. In *Ratio Iuris*, roč. 16, 2003, č. 2, s. 212.

<sup>24</sup> ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin : Matica Slovenská, 1997, s. 423.

<sup>25</sup> Tamtiež.

nov aj pred momentom ich platnosti aj po tomto momente. Takýto model nachádzame napríklad v Portugalsku.

Napriek všetkému vyššie uvedenému je vhodné povedať, že názor, podľa ktorého abstraktný koncept prieskumu ústavnosti je typicky kelsenovský, neznie jednotne (ide tu zrejme o zjednodušujúce označenie). Napríklad Thilo Tetzlaff uvádza, že originálny Kelsenov koncept nepredurčuje uprednostnenie abstraktného ani adjudikatívneho modelu ústavného súdnictva.<sup>26</sup> Teda, že z Kelsenovej pôvodnej koncepcie jednoznačne nevyplýva, že ústavný súd by mal fungovať tak, ako je tomu v Európe a nie tak, ako je to v Spojených štátoch. V praxi sa každopádne ujali dva principiálne rozdielne modely, ktoré sme v tomto príspevku popísali,<sup>27</sup> pričom európsky model, má tendenciu hlásiť sa k Hansovi Klesenovi, čo je pochopiteľné vzhľadom na prvé ústavné súdy (rakúsky, československý či lichtenštajnský), ktorých vznik a podobu tento významný právny teoretik nepochybne ovplyvnil,<sup>28</sup> zatiaľ čo americký model sa chápe ako predkelsenovský.

Záverom možno povedať, že hoci sa komparácii oboch (či snáď viacerých) modelov ústavného súdnictva na akademickej úrovni venuje pozornosť už určitý čas, vzhľadom na inšpiratívnosť tejto problematiky sa možno domnievať, že jej rozoberanie bude pokračovať aj v budúcnosti a že bude dochádzať k snahe o hľadanie pozitív týchto modelov a o čo ich najoptimálnejšie skĺbenie.

**Recenzenti:** *doc. PhDr. Tatiana Machalová, C.Sc.*  
*JUDr. Petr Osina, Ph.D.*

### **Použitá literatúra:**

BELL, G. F.: Indonesia: The Challenges of Legal Diversity and Law Reform. In BLACK, E. A., BELL, G. F.: *Law and Legal Institutions of Asia: Traditions, Adaptations and Innovations*. Cambridge : Cambridge University Press, 2011. 280 s. ISBN 978-0-521-11649-7

---

<sup>26</sup> TETZLAFF, T.: *Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia: The Grand Justices in Taiwan*, s. 78. Dostupné na internete: <http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-2/1-2%284%29.pdf>, navštívené dňa 16. 1. 2012.

<sup>27</sup> Popri nich možno ešte prípadne vymedziť tretí model, kde kontrolu ústavnosti plní len najvyšší súd – ako napr. v Írsku alebo Švajčiarsku či tiež v už spomínanej Indonézii do r. 2001. Nemožno vylúčiť ani ďalšie variácie.

<sup>28</sup> V zhode s Karlom Klímom však treba pripustiť, že argumenty, ktoré rozhodli v prospech zavedenia ústavného súdnictva v Európe „boli nielen právne ale aj politické. Nesporne dominantný význam pre jurizáciu a judicializáciu štátnej činnosti a politických procesov, mala spoločenská reakcia v európskych krajinách na obdobie surovej bezprávnosti, resp. kváziprávnosti nacistickej a fašistickej diktatúry. Táto spoločenská reakcia sa zosilňovala v snahe prispôsobiť ústavný model vo svojej krajine americkému vzoru ako najvýznamnejšiemu ústavnému systému západnej demokracie.“ (KLÍMA, K. a kol.: *Komentár k Ústave a Listině*. 1. díl. 2. rozš. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 644).

- BEZEMEK, CH.: *A Kelsenian Model of Constitutional Adjudication – The Austrian Constitutional Court*. Dostupné na internete: <http://ssrn.com/abstract=1937575> alebo <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1937575>, navštívené dňa 10. 4. 2012.
- BLAHOŽ, J.: *Soudní kontrola ústavnosti: Srovnávací pohled*. Praha : ASPI Publishing, 2001. 489 s. ISBN 80-86395-09-X.
- ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Martin : Matica slovenská, 1997. 598 s. ISBN 80-7090-444-5.
- DOLI, D., KORENICA, F.: *A Comparison Between Judicial-Constitutional Review Models: Towards a Hypothetical Approach on the Logic of Each Model*. Group for Legal and Political Studies Press. Dostupné na internete: <http://legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2009/08/A-Comparison-Between-Judicial-Constitutional-Review-Models.-Towards-a-Hypothetical-Approach-on-the-Logic-of-Each-Model..pdf>, navštívené dňa 10. 4. 2012.
- FEREJOHN, J. E.: *Constitutional Review in the Global Context*. s. 51-52. Dostupné na internete: [http://www.law.nyu.edu/ecm\\_dlv/groups/public/@nyu\\_law\\_website\\_journals\\_journal\\_of\\_legislation\\_and\\_public\\_policy/documents/document\\_s/ecm\\_pro\\_060667.pdf](http://www.law.nyu.edu/ecm_dlv/groups/public/@nyu_law_website_journals_journal_of_legislation_and_public_policy/documents/document_s/ecm_pro_060667.pdf), navštívené dňa 16. 1. 2012.
- GINSBURG, T.: *Building Reputation in Constitutional Courts: Party and Judicial Politics*. Dostupné na internete: [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=ALEA2010&paper\\_id=208](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=ALEA2010&paper_id=208), navštívené dňa 10. 4. 2012.
- GUERRA, L. L.: *The functions of Constitutional Courts*. Dostupné na internete: <http://www.aals.org/profdev/constitutional/lopezguerra.html>, navštívené dňa 10. 4. 2012.
- KELSEN, H.: *Všeobecná teorie norem*. Brno : Masarykova univerzita, 2000. 470 s. ISBN 80-210-2325-2.
- KLÍMA, K. a kol.: *Komentár k Ústave a Listině*. 1. díl. 2. rozš. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 901 s. ISBN 978-80-7380-140-3.
- KLÍMA, K. a kol.: *Státověda*. 2. rozš. vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. 431 s. ISBN 978-80-7380-296-7.
- OTTOVÁ, E.: *Teória práva*. 2. dopl. a prepr. vyd. Šamorín : Heuréka, 2006. 306 s. ISBN 80-89122-37-X.
- ÖHLINGER, T.: The Genesis of Austrian Model of Constitutional Review of Legislation. In *Ratio Iuris*, roč. 16, 2003, č. 2, s. 206-222.
- SCHMITZ, G.: The Constitutional Court of the Republic of Austria. In *Ratio Iuris*, roč. 16, 2003, č. 2, s. 240-265.
- STONE, A.: *Birth of Judicial Politics in France*. Oxford : Oxford University Press, 1992. 316 s. ISBN 0-19-507-034-8.
- TETZLAFF, T.: *Kelsen's Concept of Constitutional Review Accord in Europe and Asia: The Grand Justices in Taiwan*. Dostupné na internete: <http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-2/1-2%284%29.pdf>, navštívené dňa 16. 1. 2012.

## ZÁVÄZKY PODĽA CIVILNÉHO, HONORÁRNEHO A PRIRODZENÉHO PRÁVA

*JUDr. Ing. Michal Turošík, PhD.*

Vysoká škola v Sládkovičove, Fakulta práva Janka Jesenského,  
Katedra právnych dejín

### **Závazky podľa civilného, honorárneho a prirodzeného práva**

Príspevok sa bude zaoberať charakteristikou rímskych záväzkov z pohľadu 3 základných typov prameňov práva. Metódou jeho tvorby nie je len obsahová analýza vyúsťujúca do syntézy získaných informácií, ktorých aplikáciu sa budeme snažiť doložiť na konkrétnych fragmentoch pôvodných prameňov, ale aj komparáciou medzi záväzkami pochádzajúcimi z *ius civile*, *ius honorarium* a *ius naturale*.

### **Obligations under civil, honorary and natural law**

The paper deals with the nature of Roman law obligations in respect of three basic sources of law. The method used is not only its content analysis resulting in the synthesis of the information obtained, the application of which will be shown by concrete fragments of original sources, but also a comparison of obligations coming from *iuris civile*, *ius honorarium* and *ius naturale*.

### **Verbindlichkeiten nach dem Zivil-, Amts- und Naturrecht**

Der Beitrag befasst sich mit der Charakteristik von Verbindlichkeiten nach dem Römischen Recht aus der Sicht der Dreigliederung von Rechtsquellen. Als Arbeitsmethode wurden nicht nur die Inhaltsanalyse und die Synthese, die aufgrund konkreter, urkundlich belegter Quellenfragmente erzielt wurde, sondern auch die Vergleichung von Verbindlichkeiten aus *ius civile*, *ius honorarium* und *ius naturale* angewendet.

**Kľúčové slová:** záväzok, civilné, naturálne, honorárne právo

**Keywords:** obligation, civil, natural, honorary law

**Schlüsselbegriffe:** Verbindlichkeit, Zivil-, Amts- und Naturrecht

## Civilné záväzky

Pojem *ius civile* pomenovával pôvodné zvykové právo, ktoré sa neskôr stalo obsahom zákonov a iných rovnocenných prameňov práva, akými boli *senatusconsulta*, *orationis principis* či *plebiscita*. Gaius ho v úvodnom fragmente svojich inštitúcií definuje ako právo *quasi ius proprium civitatis*.<sup>1</sup> Bolo prístupné rímskym občanom, ale vo výnimočných prípadoch aj Nerimanom najmä prostredníctvom *commercium* a *conubium*.

Pokiaľ sa jedná o záväzky, boli tie ktoré upravovalo *ius civile* samozrejme tie najpoužívanejšie a z tohto titulu aj najdôležitejšie, pričom možno odôvodnene povedať, že najmä rímske civilné kontrakty sa stali predlohou mnohým neskorším európskym kodifikáciám. Civilné obligácie boli chránené žalobami *actio civilis*. Tieto obsahovali formulu, v ktorej boli uvedené všetky predpoklady prípadného odsúdenia. Ako najdôležitejší z týchto predpokladov hodnotíme *causa*, podľa ktorej bola konkrétna obligácia aj ďalej pomenovávaná. Aj z tejto súvislosti vyplýva už dávno známy žalobnoprávny charakter rímskeho práva. Predpoklad existencie civilnej žaloby bol *conditio sine qua non* existencie civilného záväzku. Okruh žalôb *ex ius civile* však bol obmedzený, a tak v rímskom práve prevládala tzv. typová viazanosť. Možno povedať, že ide o akýsi protiklad zásady zmluvnej voľnosti, podľa ktorej si môžu strany do zmluvného záväzku zakomponovať všetko, čo nie je zakázané prípadne čo neodporuje dobrým mravom. Týmto ovplyvnením podstaty zmlúv môžu následne vznikáť nespočetné zmluvné modifikácie. Rímske civilné právo naopak v zásade uznávalo len vybrané typy záväzkov pre ktoré existovala uznaná, príslušná žaloba. Táto vlastnosť rímskym záväzkom dodávala pomerne obmedzujúci charakter, prejavujúci sa najmä v praxi. Neustále sa vyvíjajúce obchodné vzťahy si vyžadujú elasticitú flexibilitu najmä zmluvných záväzkov, ktorá bola týmto značne narušená. Záchranou pákou sa javí pripustenie stipulácie, ktorú mohli kontrahenti použiť takmer na všetko, čo bolo možné zahrnúť pod dovolené konanie.<sup>2</sup>

Ďalším krokom smerom k uvoľneniu zmluvnej dispozície bolo pripustenie inominátnych kontraktov, či garantovanie žaloby predtým nežalovateľných dohôd (*pacta*).<sup>3</sup>

## Honorárne záväzky

V tejto časti sa budeme zaoberať záväzkami, ktoré nepochádzajú z *ius civile*, ale ich prameňom je úradnícke právo. To samotné bolo výsledkom

---

<sup>1</sup> Právo obci vlastné. G.1.1.

<sup>2</sup> APATHY P., KLINGENBERG G., STIEGLER H.: *Einführung in das Römische Recht*. Wien : Böhlau Verlag, 1998, s. 156.

<sup>3</sup> V klasickom období išlo najmä o prétorom chránené *pacta praetoria*, v neskoršom poklasickom období cisárskym právom chránené *pacta legitima*.

jedinečnej činnosti rímskych magistrátov. Išlo najmä o prétorov, ale aj kurulských edilov či v provinciách miestodržiteľov. Napriek skutočnosti, že najviac právnych inštitútov pochádzalo najmä od prétorov, zdá sa nám správne označovať druhy záväzkov, o ktorých pojednáva táto kapitola ako *obligationes honorarie*, úradnícke záväzky. Úloha magistrátov bola v určitom zmysle odstrániť nedostatky civilného práva. Úplne to vyjadril Papinián, ktorý vo svojej Druhej knihe definícií píše: „*Prétorské právo je to právo, ktoré zaviedli prétori vo verejnom záujme, aby podporili, doplnili alebo zlepšili civilné právo.*“<sup>4</sup> V oblasti obligácii išlo najmä o odstránenie absencie elasticity civilných záväzkov. Ako sme spomínali, pri honorárnych záväzkoch, išlo o obligácie, ktoré boli presaditeľné žalobami *actiones honorarie*, najmä žalobou *actio in factum*. Formuly žalôb tak obsahovali buď výpočet jednotlivých elementov skutkovej podstaty, ako tomu bolo pri *formulae in factum conceptae*. Takto aj pri klasických civilných právom uznaných záväzkoch vytvárali potrebný elastický priestor. Príkladom je situácia, ktorú popisuje Gaius v štvrtej knihe svojej učebnice Inštitúcie.<sup>5</sup> Išlo o činnosť prétora, ktorý žalobnú formulu pri úschove formuloval jednak ako civilnú *formula in res concepta* a jednak ako honorárnu *formula in factum concepta*. Táto poukazovala na základe zaväzovacieho dôvodu a pomocou uznaných typov materiálnych plnení, najmä *dare a facere* na existujúci právny poriadok, bez toho, že by poukazovala na samotné skutočné okolnosti konkrétneho záväzku. Samotná formula tak znela: „*Quod Aulus Agerius apud Numerium Negidium mensam argenteam deposuit, qua de re agitur, quidquid ob eam rem Numerium Negidium Aulo Agerio dare facere oportet ex fide bona, eius iudex Numerium Negidium Aulo Agerio condemnato nisi restitutat, si non paret absolvito.*“<sup>6</sup> Ako protiklad Gaius uvádzal žalobnú formulu úradníckeho práva. Ide o *formula in factum concepta*. Táto nepoukazovala na existujúcu a uznanú záväznosť, ale sústreďovala sa na úmysel žaloby, teda vymenovávala skutkovú podstatu (*factum*). Tá bola rozdelená do jednotlivých skutkov: úschova, úmyselné nevrátenie veci, ktoré prétor považoval za natoľko závažné, že ak by sa ukázali ako skutočnosť, odôvodňovali by žalobu. Takáto modifikácia vytvárala potrebnú elasticitu, ktorá pri niektorých najmä záväzkoch prísneho práva chýbala. Poďme sa ale pozrieť na to, ako teda znela táto konkrétna *formula in factum concepta*: „*Si paret Aulum Agerium apud Numerium Negidium mensam argenteam deposuisse eamque dolo malo Numerii Negidii Aulo Agerio Redditam non esse, quanti ea res erit, tantam pecuniam iudex Numerium*

---

<sup>4</sup> D. 1,1,7,1.

<sup>5</sup> G. 4, 47.

<sup>6</sup> G. 4,47. Pretože Aulus Agerius dal Numerio Negidiov do úschovy zmenárenský stolík, odsúd' sudca Numeria Negidia, aby v prípade, že nevráti tú vec, o ktorú sa jedná nahradil Aulovi všetko to, čo podľa zásady dobrej viery má Numerius Negidius povinnosť Aulovi Ageriovi dať či vykonať. Ak to nevyjde najavo, oslobod' ho !

*Negidium Aulo Agerio condemnato. Si non paret, absolvito.*<sup>7</sup> Okrem toho sa magistráti snažili priblížiť formulám uznaným civilným právom, tým že sudcovi sa v nich nariaďovalo fingovať element požadovaný normami *ius civile*. Tieto sa nazývali *formulae ficticiae*.<sup>8</sup> Táto bola používaná najmä v situáciách, kde prétor fingoval určitú skutočnosť, aby boli splnené podmienky civilnoprávneho inštitútu. Typickým príkladom použitia bola *actio publiciana*, alebo fikcia občianstva (*si civis esset*),<sup>9</sup> ktorou sa penálna žaloba robila prípustnou aj pre Nerimanov.

## Naturálne záväzky

Pojem naturálne záväzky je v terminológii rímskeho práva používaný ako ekvivalent „nepravosti“ záväzkov. Jedná sa totiž o právne vzťahy majúce charakter záväzkov, keďže spôsobujú vznik povinnosti alebo majú prinajmenšom rozpoznateľné právne následky.<sup>10</sup> Nie sú však žalovateľné, alebo prinajmenšom vymožiteľné. Kaser tu uvádza podobnosť s naturálnou držbou, keď podobne ako pri tomto inštitúte tu pojem naturálny znamená opozitum civilného. V tomto zmysle naturálne záväzky podľa neho fakticky vyzerajú ako záväzné, ale *de iure* tomu tak nie je.: „*Naturalis tu znamená protipól civilis, teda že niečo ako záväzné fakticky vyzerá, ale právne to tak nie je.*“<sup>11</sup> Naturálnosť v práve vychádza z filozofickej prirodzenosti, podľa ktorej sa všetky ľudské bytosti rodia slobodné, a teda v zmysle Gaia, nielen otrok je dlžníkom svojho pána, ale aj pán je v tomto zmysle dlžníkom svojho otroka.<sup>12</sup> Okrem Gaia uvádza príklad naturálnych záväzkov aj Tryphonián, keď hovorí o prípade, kedy omylom plnil niekto svojmu prepustenému otrokovi, môže ho síce ako hovorí Tryphonián, „nejakou“ žalobou žalovať, ale nemôže toto plnenie od neho požadovať.<sup>13</sup>

Pri naturálnych záväzkoch išlo teda o povinnosti ku ktorým sa zaväzovali nespôsobilé osoby. Napriek právnej nerelevancii týchto obligácii, pokiaľ ide o civilné právo, musela sa im priznať zo sociálnych dôvodov aspoň čiastočná právna ochrana. Okrem otrokov sa viazali aj deti v *mancipiu*, u ktorých bola exekúcia taktiež vylúčená. Neemancipovaní synovia boli síce

<sup>7</sup> G. 4, 47. Ak sa ukáže, že Aulus Agerius dal do úschovy zmenárenský stolík, a že ten nebol pre zlý úmysel Numeria Negidia Aulovi vrátený, odsúdi sudca Numeria Negidia, nech zaplatí Aulovi Ageriovi takú sumu, akú hodnotu bude tento predmet (v čase vynesenia rozsudku) mať. Ak sa to nepreukáže, oslobodí ho!

<sup>8</sup> LEONHARD R.: *Institutionen des römischen Rechts*. Leipzig : Verlag von Veit & Comp., 1894.

<sup>9</sup> G. 4, 37.

<sup>10</sup> SNYDER D.: The case of natural obligations. In *56 La. L. Rev.* 423 (1995 – 1996), 1996.

<sup>11</sup> KASER M., KNÜTEL R.: *Römisches Privatrecht*. München : C. H. Beck, 2008, s. 178 (preklad autora).

<sup>12</sup> G. 3, 119a

<sup>13</sup> Je nevymožiteľné. D. 12, 6, 64

žalovateľní, ale kým nemali žiaden vlastný majetok, nepodliehali ani výkonu rozhodnutia. Naturálne obligácie boli však len tie, ktoré nemohli byť predmetom súdneho konania voči vlastnému *patrovi familias*.<sup>14</sup> Pre zvýšenie právnej istoty si veritelia nechali ručiť za svoje pohľadávky tretími osobami, či ich nechávali zabezpečiť zálohom. Plnenie potom nemohlo byť vymáhané kondikciou ako bezdôvodné obohatenie. To bol aj podľa nášho názoru účel naturálnych záväzkov. Poskytnúť právny dôvod plnenia, tam kde ho civilné právo inak neuznávalo. Zimmermann uvádza názor, že naturálne záväzky neboli právne irelevantné, napriek tomu, že neboli záväzkami v pravom zmysle slova.<sup>15</sup> Pramene dokonca pripúšťajú naturálne záväzky ako započítateľné. Ulpián tu doslovne píše, že aj to čo je dlhom na základe naturálnej obligácie sa môže započítať.<sup>16</sup> Medzi naturálne obligácie zaraďovala bohatá rímska kazuistika aj záväzky uzavreté nedospelým bez súhlasu poručníka,<sup>17</sup> či povinnosť z pôžičky uzavretej napriek *SC Macedonianam*, ktorým sa robila neplatná pôžička medzi synom a otcom<sup>18</sup> alebo neformálneho prísľubu úrokov, inak uzatváraného formálnou stipuláciou.<sup>19</sup> Kaser pripomína, že v poklasickom období sa za naturálne obligácie začali považovať aj v zásade zvykové záväzky ako sú napr. opätovanie obdarovania a pod.<sup>20</sup> V súčasnosti sa s termínom naturálne záväzky môžeme stretnúť v civilnom práve južnej Afriky a Zimmermann dodáva, že napriek zrušeniu pomenovania ich koncept je možné badať aj v nemeckom občianskom zákonníku.<sup>21</sup> Podobne je možné ich koncepciu podľa názoru autora detekovať aj v našom právnom poriadku,<sup>22</sup> v situácii premlčanej pohľadávky, ktorú už nie je možné účinne vymáhať ale jej prijatie má právny dôvod a nie je bezdôvodným obohatením.

## Záver

Záverom by sme chceli deklarovat' rezultáty, ktoré nám vyplývajú z predloženého. Na jednotlivých typoch záväzkov podľa prameňov, je možné badať mnohokrát podčiarkovanú prirodzenú dokonalosť rímskeho práva. Tieto typy sa totiž nevyvinuli ako výsledok cielenej zákonodárnej činnosti, ale ako reflexia na potreby subjektov práva, či chýbajúce elementy

---

<sup>14</sup> D. 12, 6, 38.

<sup>15</sup> ZIMMERMAN, R.: *The law of obligations*. Oxford : Oxford University Press, 1996, s. 7.

<sup>16</sup> D. 16, 2, 6.

<sup>17</sup> D. 46, 1, 2.

<sup>18</sup> D. 14, 6, 10.

<sup>19</sup> D. 46, 3, 5, 2.

<sup>20</sup> KASER, M., KNÜTEL, R.: *Römisches Privatrecht*. München : C. H. Beck, 2008.

<sup>21</sup> ZIMMERMAN, R.: *The law of obligations*. Oxford : Oxford University Press, 1996, s. 8.

<sup>22</sup> Bližšie k tejto problematike pozri: SKALOŠ, M.: Slovenské a československé dejiny štátu a práva v rokoch 1945 – 1989. Banská Bystrica : PraF UMB, 2011, s. 295-298.



právneho systému. Najlepšie to vidno na samotnom honorárnom práve, ktoré aj v oblasti záväzkov netrvá na vytváraní nových právnych inštitútov, ale napomáha zlepšovať a zefektívňovať prostredníctvom flexibilnej žalobnej formuly *in factum* klasické civilnoprávne inštitúty. Tento systém vhodne dopĺňajú naturálne záväzky, ktoré vytvárajú právne dôvody tam kde tieto chýbajú.

**Recenzenti:** *doc. JUDr. Matúš Nemeč, PhD.*  
*Mgr. Eva Dudasová*

### **Použitá literatúra a pramene:**

#### ***Primárne pramene:***

D. 1,1,7,1  
D. 12, 6, 38  
D. 12, 6, 64  
D. 14, 6, 10  
D. 16, 2, 6  
D. 46, 1, 2  
G. 1,1  
G. 3, 119a  
G. 4, 37  
G. 4, 47

#### ***Sekundárne pramene:***

APATHY, P., KLINGENBERG, G., STIEGLER, H.: *Einführung in das Römische Recht*. Wien : Böhlau Verlag, 1998. ISBN 3-205-98950-3.  
KASER, M., KNÜTEL, R.: *Römisches Privatrecht*. München : C. H. Beck, 2008. ISBN 978-3-406-57623-2.  
LEONHARD, R.: *Institutionen des römischen Rechts*. Leipzig : Verlag von Veit & Comp., 1894.  
SKALOŠ, M.: Slovenské a československé dejiny štátu a práva v rokoch 1945 – 1989. Banská Bystrica : PraF UMB, 2011, 428 s. ISBN 978-80-557-0156-1.  
SNYDER, D.: The case of natural obligations. In 56 *La. L. Rev.* 423 (1995 – 1996), 1996.  
ZIMMERMAN, R: *The law of obligations*. Oxford : Oxford University Press, 1996. ISBN 978-0-19-876426-7.

**ANALÝZA PRÁVNEJ ÚPRAVY POUŽITIA SILY  
V MEDZINÁRODNOM PRÁVE V KONTEXTE VÝVOJA  
VZŤAHOV MEDZI RUSKOM A UKRAJINOU**

*Doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra medzinárodného práva a európskeho práva

**Analýza právnej úpravy použitia sily v medzinárodnom práve v kontexte vývoja vzťahov medzi Ruskom a Ukrajinou**

Súčasnú udalosť na Ukrajine potvrdzujú, že v oblasti teórie medzinárodného práva je stále potrebné venovať pozornosť objektívnej teoretickej analýze právnej úpravy použitia sily v medzinárodnom práve. Osobitne analýze otázok zákazu útočnej vojny, anexie a ďalších súvisiacich problémov. S využitím historickoprávnej analýzy a sémantickej analýzy, ako aj ďalších metód vedeckej práce autor skúma vývoj vedúci k zákazu agresie ako aj osobitné právne situácie, v ktorých je povolené legálne použitie sily v súčasnom medzinárodnom práve a v medzinárodných vzťahoch. Pozornosť je venovaná aj podmienkam vzniku zodpovednosti štátu za medzinárodné protiprávne konanie a okolnostiam vylučujúcim protiprávnosť. Na záver článku autor formuluje niektoré všeobecné závery, ktoré vyplývajú z analýzy na úrovni *occasio legis* v súvislosti s možným medzinárodnopolitickým vývojom v Európe a vo vzťahoch Ruska a Ukrajiny.

**Legal analysis of the international law regulations related to the Use of Force in the light of developments in relations between Russia and Ukraine**

Current developments in Ukraine show that there still exists a necessity in the International Public Law to draw attention to an impartial analysis of the Use of Force issues, namely, to the question of aggression, annexation and other related issues. By using historical and semantic methods of work, the author analyses both the developments that resulted in prohibition of aggression and the particular legal situations, in which the Use of Force represents a legal instrument in international relations in the International Law perspective. Origin of state responsibility is also under consideration including circumstances precluding wrongfulness of state's conduct. Some general

conclusions based on the *occasio legis* analysis regarding future international relations developments in Europe and in relations between Russia and Ukraine have been formulated at the end of article.

### **Die Analyse der Rechtsregelung von Gewaltanwendung im internationalen Recht hinsichtlich der Entwicklung von Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine**

Gegenwärtige Ereignisse in der Ukraine bestätigen, dass es auf dem Gebiet der Theorie des internationalen Rechts dauernd notwendig ist, der objektiven theoretischen Analyse der Rechtsregelung von Gewaltanwendung im internationalen Recht, besonders der Frage des Verbotes des Angriffskriegs große Aufmerksamkeit zu widmen. Durch die Vornahme von historisch-rechtlicher und semantischer Analyse erforscht der Verfasser die zum Verbot der Aggression führende Entwicklung sowie besondere Rechtssituationen, in denen eine legale Anwendung von Gewalt im gegenwärtigen internationalen Recht und in internationalen Beziehungen erlaubt ist. Ebenso richtet er sein Augenmerk auf die Bedingungen, unter denen der Staat für sein internationales rechtswidriges Handeln die Verantwortung übernimmt, sowie auf die die Rechtswidrigkeit ausschließenden Umstände. Zuletzt formuliert der Autor einige allgemeine Schlussfolgerungen, die sich aus der Analyse auf der Ebene *occasio legis* in Zusammenhang mit der möglichen internationalpolitischen Entwicklung in Europa und den Beziehungen zwischen Russland und der Ukraine ergeben.

**Kľúčové slová:** medzinárodné právo verejné, výklad medzinárodných zmlúv, zákaz útočnej vojny; povolené použitie sily; zodpovednosť štátu; *occasio legis*

**Keywords:** Public International Law, interpretation of international treaties, prohibition of aggression, legal use of force, state responsibility, *occasio legis*

**Schlüsselbegriffe:** internationales öffentliches Recht, Verbot des Angriffskriegs, erlaubte Gewaltanwendung, Verantwortlichkeit des Staates, *occasio legis*

## **Úvod**

V súvislosti s udalosťami v Rusku a na Ukrajine, ktoré v apríli 2014 vyústili do obvinenia Ruskej federácie, že porušila medzinárodné právo, že sa dopustila aktu agresie voči Ukrajinskej republike, a tak isto že protiprávne anektovala Krym, ktorý tvorí súčasť štátneho územia Ukrajinskej republiky, sa opäť stáva aktuálna otázka právnej úpravy použitia sily v medzinárodných vzťahoch.

Ide o vysoko aktuálnu, komplexnú a zložitú právnu otázku, ktorú je potrebné posudzovať nielen z hľadiska jednotlivých aspektov právnej problematiky, ale aj z hľadiska vývojového.

Cieľom príspevku je analyzovať súčasný stav *de lege lata* a formulovať niektoré všeobecné závery pre možný budúci vývoj rusko-ukrajinských vzťahov v otázke legálnosti použitia sily, a tým prispieť k odbornej diskusii k uvedenej problematike.

## Interpretačné súvislosti

Historický rozbor, jazykový rozbor, logický rozbor, systematický rozbor a právny rozbor existujúcich noriem medzinárodného práva upravujúcich použitie sily, a tiež analýza toho, ako sú uvedené normy aplikované v medzištátnej praxi potvrdzujú, že v zásade existuje zhoda vo všeobecných princípoch výkladu inštitútu použitia sily v medzinárodných vzťahoch, avšak pokiaľ ide o posudzovanie konkrétnych situácií, napríklad vrátane súčasnej situácie na Ukrajine, v medzištátnej praxi neexistuje na otázku použitia sily jednotný a ani jednoznačný názor.

Zatiaľ čo jedna strana tvrdí, že došlo k flagrantnému porušeniu medzinárodného práva, druhá strana tvrdí pravý opak. Predmetom tvrdenia obidvoch strán je pritom jedna a tá istá skutková a právna situácia, obidve strany sa odvolávajú na platné normy medzinárodného práva, na existujúce základné a pomocné pramene medzinárodného práva, tak ako ich vymedzuje článok 38 Štatútu Medzinárodného súdneho dvora.

V tomto smere rozhodujúcim základným písomným prameňom pre posúdenie oprávnenosti konania Ruskej federácie v prípade použitia sily je Charta OSN, ďalej Definícia agresie schválená bez hlasovania vo Valnom zhromaždení OSN v roku 1974 ako aj Štatút Medzinárodného trestného súdu v znení z roku 2010, keď na základe výsledkov hodnotiacej konferencie v Kuala Lumpur bola začlenená do Štatútu definícia agresie vo forme nového článku 8bis a Skutkové podstaty trestných činov boli doplnené o skutkovú podstatu trestného činu agresie.<sup>1</sup>

Ako už bolo spomenuté, zatiaľ čo existuje zhoda v princípoch, existujú rôzne názory na interpretáciu a aplikáciu existujúcej právnej úpravy v konkrétnych prípadoch. Je to tak aj v prípade Ruskej federácie a situácie na Ukrajine. Dôvod rôznej interpretácie identických právnych textov treba hľadať v rôznorodosti mocenských, politických, ekonomických a bezpečnostných záujmov štátov, ale aj v právnej oblasti – vo viacznačnej či mnohoznačnej právnej interpretácii obsahu identických prameňov práva.

---

<sup>1</sup> K otázke Medzinárodného trestného súdu pozri: VRŠANSKÝ P., VALUCH J.: *Medzinárodné právo verejné. Osobitná časť*. Žilina : Eurokódex, 2013, s. 423-457.

Pokiaľ ide o medzinárodnoprávne aspekty, dôvodom nejednotnosti právnej interpretácie relevantných zmluvných či iných právnych textov je najmä:

- nedobromyseľný výklad existujúcich právnych noriem,
- používanie výrazov nie v obvyklom význame,
- nezohľadnenie celkovej súvislosti používaných výrazov,
- neprihliadanie na účel a predmet právnej úpravy,
- nevyužívajú sa doplnkové prostriedky výkladu,
- nepracuje sa s autentickými textami zmluvných dokumentov,
- jazykové alternáty originálnych vyhotovení právnych textov sú rôzne interpretované,
- neprihliadanie na rôznu normatívnu kvalitu relevantných pravidiel medzinárodného práva („hard law“ a „soft law“),
- neprihliadanie na povahu relevantných pravidiel (politické odporúčania a právne normy),
- chyby v argumentácii (kamufláž, argumentácia kruhom a iné).

Pojem „dobromyseľnosť“ v prípade diplomatického rokovania o výklade alebo aplikácii právnej úpravy použitia sily v medzinárodných vzťahoch, podľa názoru autora znamená rokovať dobromyseľne, rozumne a zmysluplne, pričom pod dobromyseľnosťou sa má na zreteli to, že strany nekladú predbežné podmienky, netrávajú na menej podstatných detailoch, a že sú pripravené v prípade potreby využiť pomoc tretej strany. Rozumne rokovať znamená sledovať hlavný účel rokovania. Zmysluplne rokovať znamená usilovať o konkrétny výsledok a vopred nevyklúčať možnosť ústupkov v záujme dosiahnutia obojstranne výhodného kompromisu.

Pokiaľ sa pri interpretácii právnej úpravy *de lege lata* používajú výrazy „použitie sily“ alebo „agresia“ alebo iné pojmy v nejakom osobitnom význame a nie v ich obvyklom význame, tak ako sú interpretované v bežnej medzištátnej praxi, tak to prirodzene môže viesť k sporom o výklad uvedených pojmov, pretože každá strana alebo strany si vykladajú obsah použitých výrazov v inom zmysle.

Pokiaľ ide o pojem „celková súvislosť“, ako je známe, tak okrem preambuly, textu a príloh k zmluve sa pod celkovou súvislosťou pre účely interpretácie rozumie aj každá dohoda alebo listina prijatá stranami v súvislosti s uzatvorením zmluvy. Spolu s celkovou súvislosťou sa má brať zreteľ aj na akúkoľvek neskoršiu dohodu strán, týkajúcu sa výkladu alebo aplikácie zmluvy, na akúkoľvek neskoršiu prax štátov, ktorá založila dohodu o výklade danej zmluvy, a taktiež na akékoľvek relevantné pravidlo medzinárodného práva použiteľné vo vzťahoch medzi stranami.

K interpretačným problémom môže viesť aj to, že zmluvná strana neprihliada na predmet a účel zmluvy pri interpretácii detailných ustanovení zmluvy. Jej interpretácia tak môže prostredníctvom extenzívneho alebo

reštriktívneho výkladu ďaleko prekročiť dohodnutý predmet a účel zmluvy, alebo ho prípadne obchádzať. Takýto postup spôsobuje, že dotknutá strana pri argumentácii vychádza z neúplných, nesprávnych prípadne zamlčaných východiskových predpokladov, čo má za následok to, že závery vyplývajúce z takýchto premís sú potom logicky a vecne nesprávne.

Pre objasnenie alebo určenie významu použitých výrazov majú strany v prípade potreby, to znamená ak im vyššie uvedené všeobecné pravidlá výkladu neumožňujú jednoznačne určiť význam použitých pojmov, využiť aj doplnkové prostriedky výkladu, vrátane analýzy prípravných materiálov na zmluve ako aj posúdenia všetkých relevantných okolností, za ktorých bola zmluva prijatá (tzv. *occasio legis*). Vyhnú sa tak nesprávnej interpretácii právnych pravidiel, ktoré boli prijímané v konkrétnej situácii a v konkrétnych širších okolnostiach tvoriacich pozadie konkrétneho právneho textu.

Pri výklade a aplikácii existujúcich pravidiel medzinárodného práva upravujúcich použitie sily je potrebné vychádzať z autentického znenia zmluvných dokumentov. Neoficiálny preklad právneho textu do iných jazykov so sebou môže niesť riziko, že niektoré pojmy budú interpretované nesprávne, čo prirodzene vedie aj k nesprávnym logickým záverom v rámci argumentácie.

Rôzna normatívna úroveň relevantných právnych prameňov, ktoré upravujú použitie sily v medzinárodných vzťahoch, zahrňujúca ako normy „hard law“ tak aj normy „soft law“, spôsobuje nevyhnutnosť klasifikácie jednotlivých práv a záväzkov z hľadiska aplikačnej prednosti jedných pred druhými, to znamená prednosti právne striktné záväzných dokumentov s vyššou normatívnou kvalitou pred právnymi dokumentmi s nižšou normatívnou kvalitou. Pod normatívnou kvalitou má autor na mysli najmä presnosť definovania práv adresátov právnej normy a týmto právam korešpondujúcich právnych povinností. Pritom stále platí, že z hľadiska normatívnej kvality na vrchole stoja kogentné záväzky štátov zakotvené v Charte Organizácie Spojených národov, ktoré majú v prípade stretu prednosť pred záväzkami štátov z iných medzinárodných zmlúv, dvojstranných či mnohostranných.<sup>2</sup>

Z hľadiska interpretácie existujúcich pravidiel *de lege lata* upravujúcich použitie sily v medzinárodných vzťahoch je tiež potrebné rozlišovať, či ide o právne normy alebo politické odporúčania mimoprávnej povahy. Právne záväzky zmluvných strán majú mať prednosť pred politickými deklaráciami predstaviteľov štátov alebo politickými rezolúciami prijímanými v rámci medzinárodných organizácií vládnej povahy, vrátane Organizácie Spojených národov.

---

<sup>2</sup> Článok 103 Charty OSN.

Pokiaľ ide o chybnú argumentáciu, v medzištátnej praxi sa môžu vyskytnúť prípady účelovej argumentácie kruhom alebo „kamuflážou“, alebo iných foriem klamlivej argumentácie, čo taktiež môže viesť ku nesprávnym záverom.

## I. Zákaz agresie

### Historickoprávna a sémantická analýza

#### a) Obdobie do konca I. svetovej vojny

Pokiaľ ide o zákaz agresie, v minulosti, v období staroveku, stredoveku ale aj novoveku, bola útočná vojna rešpektovaná ako legitímny nástroj na riešenie medzištátnych sporov.

Právo na vedenie vojny (*ius ad bellum*) tvorilo samozrejmu súčasť suverénnych práv štátu.

Štáty sa uchýľovali k vojne kedykoľvek to považovali za potrebné a účelné z hľadiska ochrany ich mocenských, bezpečnostných, politických, ekonomických alebo iných záujmov.

Eventuálna obmedzujúca právna úprava sa týkala skôr stanovenia určitých pravidiel vedenia vojny (*ius in bellum*), prípadne pravidiel, ktorých cieľom bolo humanizovať vojnu cestou zákazu používania určitých prostriedkov vedenia vojny a pod., pričom ako už bolo konštatované, samotná vojna ako taká nebola medzinárodným právom zakázaná.

#### b) Obdobie medzi I. a II. svetovou vojnou

##### *Pakt Spoločnosti národov (1919)*

Určitý pokrok na ceste k zakazu útočnej vojny predstavoval Pakt Spoločnosti národov, ktorý tvoril súčasť mierových zmlúv prijatých po prvej svetovej vojne.<sup>3</sup>

Ani tento medzinárodnoprávny dokument, ktorým bola zriadená bývalá Spoločnosť národov, však ešte neobsahoval explicitný zákaz vojny ako prostriedku riešenia medzištátnych sporov. Obsahoval len určité časové a vecné obmedzenia možnosti použitia vojny.

Ako je známe, podľa článku 12 Štatútu Spoločnosti národov: „1. Členovia Spoločnosti sú jednotní v tom, že keď sa vyskytne medzi nimi spor, ktorý by mohol viesť k roztržke, predložia vec buď na rozhodcovské alebo súdne konanie alebo na preskúmanie Rade. Sú ďalej jednotní v tom, že sa

---

<sup>3</sup> Pakt Spoločnosti národov nadobudol pôsobnosť 10. 1. 1920.

v žiadnom prípade neuchýlia k vojne skôr, než uplynú tri mesiace od výroku rozhodcov alebo súdu alebo od správy Rady.“<sup>4</sup>

### ***Briand-Kellogov pakt (1929)***

K ďalšiemu pokroku na ceste vedúcej k zákazu útočnej vojny došlo koncom dvadsiatich rokov minulého storočia. V Briand-Kellogovom pakte z roku 1929 bola prvý raz vojna odsúdená ako prostriedok riešenia medzinárodných sporov.

Dokument podpísali prezident Nemeckej ríše, prezident USA, kráľ belgický, kráľ Veľkej Británie, Írska a britských zámorských území, prezident Poľskej republiky a taktiež prezident Československej republiky. V preambule paktu sa okrem iného vyjadruje presvedčenie, „že prišiel čas, keď je potrebné úprimne sa zrieknuť vojny ako prostriedku štátnej politiky, aby tak mohli navždy trvať mierumilovné a priateľské vzťahy existujúce teraz medzi národmi.“ V článku 1 „Vysoké zmluvné strany slávnostne vyhlasujú v mene svojich národov, že odsudzujú vojnu ako prostriedok na riešenie medzinárodných sporov a zriekajú sa jej ako prostriedku štátnej politiky vo svojich vzájomných vzťahoch.“<sup>5</sup>

### ***Dohoda o určení pojmu útočného činu (1933)***

Je vhodné upozorniť aj na to, že už v medzivojnovom období sa na regionálnej úrovni vyskytli pokusy definovať v zmluvnej podobe pojem útočného činu.

V roku 1933 Československo, Rumunsko, Turecko, Zväz sovietskych socialistických republík a Juhoslávia podpísali Dohodu o určení pojmu útočného činu.<sup>6</sup>

Podľa článku III: „Za útočníka v medzinárodnom spore s výnimkou platných dohôd medzi spornými stranami bude pokladaný ten štát, ktorý prvý podnikne niektorý z týchto činov:

1. Vyhlási vojnu druhému štátu.
2. Vnikne ozbrojenou mocou na územie druhého štátu, hoci aj bez vyhlásenia vojny.
3. Napadne pozemnými, námornými alebo leteckými silami územie, loďstvo alebo lietadlá druhého štátu, hoci aj bez vyhlásenia vojny.
4. Podnikne námornú blokádu pobrežia alebo prístavov druhého štátu.

---

<sup>4</sup> TOMKO, J., KOPŠO, A. (eds.): *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch*. Bratislava : Obzor, 1974, s. 22.

<sup>5</sup> TOMKO, J., KOPŠO, A. (eds.): *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch*. Bratislava : Obzor, 1974, s. 29. Briand-Kellogov pakt bol podpísaný 27. 8. 1928, nadobudol platnosť 24. 7. 1929.

<sup>6</sup> TOMKO, J., KOPŠO, A. (eds.): *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch*. Bratislava : Obzor, 1974, s. 224-226.



5. Poskytne podporu ozbrojeným tlupám, ktoré sa utvoria na jeho území a ktoré vpadnú na územie druhého štátu, alebo odmietne napriek žiadosti napadnutého štátu urobiť na vlastnom území všetky opatrenia, ktoré sú v jeho moci, aby týmto tlupám odňal akúkoľvek pomoc a ochranu.“

Podľa článku III: „Žiadna úvaha politického, vojenského, hospodárskeho alebo iného charakteru nebude môcť ospravedlniť útočný čin, určený článkom II.“

K uvedenej dohode bol prijatý Dodatok k článku III dohody o určení pojmu útočného činu, ktorý obsahuje príklady okolností, ktorými nemôže byť ospravedlnený útočný čin, konkrétne

„A. *Vnútroštytnými pomermi štátu* napríklad jeho politickým, hospodárskym alebo sociálnym zložením; chybami vytykáňými jeho správe; neporiadkami, ktoré vznikli zo štrajkov, revolúciou, protirevolúciou alebo z občianskej vojny.

B. *Medzinárodným správaním štátu*, napríklad porušením alebo ohrozením hmotných alebo normálnych práv alebo záujmov cudzieho štátu alebo jeho občanov; porušením diplomatických alebo hospodárskych stykov; bojkotom hospodárskym alebo finančným; spormi týkajúcimi sa hospodárskych, finančných alebo iných záväzkov voči iným štátom; pohraničnými incidentmi, ktoré nie sú prípadmi útočného činu naznačenými v článku II. Vysoké zmluvné strany sa na druhej strane zhodujú v tom, že táto dohoda nesmie nikdy slúžiť na to, aby legalizovala porušenie medzinárodného práva, ktoré by mohlo byť obsiahnuté v hore uvedených činoch.“

Táto Dohoda, ktorej depozitárom bol ZSSR, bola otvorená na prístup všetkým štátom.<sup>7</sup> Dohoda (Úmluva) bola publikovaná v Zbierke zákonov a nariadení štátu československého v čiastke 57 pod č. 194/1935 Sb.

### c) **Obdobie po druhej svetovej vojne**

#### ***Charta Organizácie Spojených národov (1945)***

V roku 1945 prijatá a v súčasnosti platná Charta Organizácie Spojených národov v preambule vyjadruje okrem iného odhodlanie ľudu Spojených národov „uchrániť budúce pokolenia pred metlou vojny, ktorá dvakrát v priebehu nášho života priniesla ľudstvu nevysloviteľné strasti“ a pre tento cieľ „prijat’ zásady a zaviesť metódy zaručujúce, že sa ozbrojené sily budú používať len v spoločnom záujme“.

V článku 1 ods. 1 Charty sa ustanovuje, že cieľom Organizácie Spojených národov je okrem iného: „1. Zachovať medzinárodný mier a bezpečnosť a pre tento cieľ robiť účinné kolektívne opatrenia, aby sa predišlo ohro-

---

<sup>7</sup> Pozri článok IV dohody.

zeniu mieru, odstránilo sa jeho ohrozenie a potlačil každý útočný čin alebo iné porušenia mieru, a v zhode so zásadami spravodlivosti a medzinárodného práva uskutočňovať mierovými prostriedkami úpravu alebo riešenie sporov alebo situácií, ktoré by mohli viesť k porušeniu mieru.“<sup>8</sup>

V zmysle článku 2: „3. Všetci členovia Organizácie Spojených národov riešia svoje medzinárodné spory mierovými prostriedkami tak, aby neohrozili medzinárodný mier a bezpečnosť ani spravodlivosť.“

Podľa odseku 4 uvedeného článku: „4. Všetci členovia Organizácie Spojených národov sa vystríhajú vo svojich medzinárodných stykoch hrozby silou alebo použitia sily oproti územnej celistvosti alebo politickej nezávislosti každého štátu, ako aj každého iného spôsobu nezlučiteľného s cieľmi Organizácie Spojených národov“.

Podľa odseku 5 článku 2: „5. Všetci jej členovia poskytnú Organizácii Spojených národov všemožnú pomoc pri každej akcii, ktorú urobí v súhlase s ustanoveniami tejto Charty, a vystríhajú sa poskytovať pomoc ktorémukoľvek štátu, proti ktorému robí Organizácia Spojených národov preventívnu alebo donucovaciu akciu“.

Podľa odseku 6 článku 2: „6. Organizácia sa postará o to, aby i štáty, ktoré nie sú jej členmi, konali podľa týchto zásad, pokiaľ je to potrebné pre udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti.“<sup>9</sup>

### ***Zásady medzinárodného práva, uznané v Charte norimberského tribunálu a v jeho rozsudku (1950)***

V roku 1950 Komisia pre medzinárodné právo formulovala na základe uznesenia Valného zhromaždenia OSN č. 177/II zásady medzinárodného práva, uznané v Charte norimberského tribunálu a v jeho rozsudku.

V zásade VI, ktorá obsahuje vymedzenie hlavných kategórií medzinárodných zločinov sa za takéto zločiny považujú: a) zločiny proti mieru; b) vojnové zločiny a c) zločiny proti ľudskosti.

Pokiaľ ide o zločiny proti mieru, zásada VI upresňuje, že zločinom proti mieru je:

- „1. Plánovanie, podnecovanie, pripravovanie alebo vedenie útočnej vojny, ktorá je porušením medzinárodných zmlúv, dohôd alebo záruk.
2. Účasť na spoločnom pláne alebo spolčenie sa na spáchanie niektorého z činov uvedených pod 1.“<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> TOMKO, J., KOPŠO, A. (eds.): *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch*. Bratislava : Obzor, 1974, s. 98.

<sup>9</sup> TOMKO, J., KOPŠO, A. (eds.): *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch*. Bratislava : Obzor, 1974, s. 98-99.

<sup>10</sup> TOMKO, J., KOPŠO, A. (eds.): *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch*. Bratislava : Obzor, 1974, s. 675-676. Autentický anglický text porovnaj v dokumente VZ OSN A/CN. 4/34.

### *Návrh definície útočníka predložený ZSSR (1953)*

Otázkou prijatia definície agresie sa zaoberala OSN takmer od začiatku jej pôsobenia.

V roku 1953 – v čase prehlbujúcej sa studenej vojny – predložil vtedajší Zväz sovietskych socialistických republík, podobne ako niektoré ďalšie štáty, ktoré sa aktívne zúčastnili na diskusii o uvedenej otázke, na ôsmom zasadnutí Valného zhromaždenia OSN jeho návrh definície útočníka.<sup>11</sup>

V zmysle návrhu:

- „1. Za útočníka v medzinárodnom konflikte sa bude pokladať štát, ktorý sa ako prvý dopustí niektorého z týchto činov:
  - a) Vypovie vojnu inému štátu;
  - b) Jeho ozbrojené sily i bez vypovedania vojny preniknú na územie iného štátu;
  - c) Jeho pozemné, námorné alebo letecké sily budú ostreľovať územie iného štátu alebo vedome napadnú jeho lode alebo lietadlá;
  - d) jeho pozemné, námorné alebo letecké sily sa vysadia alebo vstúpia na územie iného štátu bez povolenia jeho vlády alebo porušia podmienky tohto povolenia, osobitne pokiaľ ide o trvanie alebo rozsah oblastí ich pobytu;
  - e) zavedie námornú blokádu pobrežia alebo prístavu iného štátu;
  - f) poskytne podporu ozbrojeným tlupám, ktoré po sformovaní na jeho území preniknú na územie iného štátu, alebo ktorý, nehľadiac na žiadosť napadnutého štátu, odmietne urobiť na svojom vlastnom území všetky opatrenia, ktoré sú v jeho moci, aby zbavil tieto tlupy všetkej podpory a ochrany.
2. Za nepriameho útočníka sa bude považovať štát, ktorý:
  - a) podnecuje podvratnú činnosť namierenú proti inému štátu (teroristické činy, sabotáže atď.);
  - b) podporuje rozniecovanie občianskej vojny v inom štáte;
  - c) napomáha k vnútornému prevratu v inom štáte alebo k obratu v jeho politike v prospech útočníka.
3. Za hospodárskeho útočníka sa bude pokladať štát, ktorý sa ako prvý dopustí niektorého z týchto činov:
  - a) urobí opatrenia s cieľom hospodárskeho nátlaku, porušujúce zvrchovanosť iného štátu, jeho hospodársku nezávislosť a ohrozujúce základy hospodárskeho života tohto štátu;
  - b) urobí voči inému štátu opatrenia, ktoré mu znemožňujú využívať vlastné prírodné bohatstvo alebo ho znárodniť;
  - c) zavedie hospodársku blokádu iného štátu.

---

<sup>11</sup> TOMKO, J., KOPŠO, A. (eds.): *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch*. Bratislava : Obzor, 1974, s. 230-232. Autentický ruský text porovnaj v dokumente UN Doc. A/2638.

4. Za ideologického útočníka sa bude pokladať štát, ktorý:
  - a) podnecuje vojnovú propagandu;
  - b) podnecuje propagandu využitia atómových zbraní, bakteriologických, chemických a iných druhov zbraní hromadného ničenia;
  - c) napomáha propagande fašistických a nacistických názorov, rasovej alebo národnostnej nadradenosti, nenávisťi alebo opovrhnutia k iným národom.
5. Okrem činov vymenovaných v predchádzajúcich odsekoch môžu byť za útočné činy považované aj iné činy štátu, ktoré budú v každom jednotlivom prípade uznané rozhodnutím Rady bezpečnosti za napadnutie alebo za hospodársky, ideologický alebo nepriamy útočný čin.
6. Žiadna úvaha charakteru politického, strategického alebo hospodárskeho, ani snaha o využitie prírodného bohatstva na území napadnutého štátu alebo o získanie iných výhod alebo výsad akéhokoľvek druhu, ani poukazovanie na značné rozmery investovaného kapitálu alebo na iné osobitné záujmy na tomto území, ani odmietnutie priznať mu podstatné znaky štátu, nemôžu ospravedlniť napadnutie predvídané v bode 1., ani hospodárske, ideologické alebo nepriame útočné činy, predvídané v bode 2, 3 a 4.“

Podľa tohto návrhu, ospravedlniť útok nemôžu najmä:

- „A. Vnútropolitická situácia ktoréhokoľvek štátu, ako napríklad:
  - a) politická, hospodárska alebo kultúrna zaostalosť niektorého národa;
  - b) nedostatky vyčítané v jeho správe;
  - c) nebezpečenstvo, ktoré by mohlo hroziť životu alebo majetku cudzincov;
  - d) revolučné alebo protirevolučné hnutie, občianska vojna, nepokoje alebo štrajky;
  - e) vytvorenie alebo trvanie toho či onoho politického, hospodárskeho alebo sociálneho poriadku v niektorom štáte.
- B. Žiadna zákonodarná činnosť ani opatrenia niektorého štátu, ako napríklad:
  - a) porušenie medzinárodných zmlúv;
  - b) poškodenie práv a záujmov v oblasti obchodu, koncesíi a akejkoľvek inej hospodárskej činnosti iného štátu alebo jeho občanov;
  - c) prerušenie diplomatických alebo hospodárskych stykov;
  - d) opatrenia hospodárskeho alebo finančného bojkotu;
  - e) neuznanie dlhov;
  - f) zákaz alebo obmedzenie prisťahovalectva alebo zmeny uskutočnené v cudzineckom režime;

- g) porušenie výsad poskytovaných oficiálnym zástupcom iného štátu;
  - h) odopretie prechodu ozbrojených síl, smerujúcich na územie tretieho štátu;
  - i) opatrenia náboženskej alebo protináboženskej povahy;
  - j) pohraničné incidenty.
7. Ak niektorý štát vykoná mobilizáciu alebo sústredí veľké ozbrojené sily v blízkosti jeho hraníc, má štát, ktorý je tým ohrozený, právo použiť diplomatické alebo iné prostriedky, ktoré umožňujú pokojné riešenie medzinárodných sporov. Môže súčasne urobiť opatrenia vojenskej povahy, zodpovedajúce už uvedeným opatreniam, avšak bez prekročenia hraníc.“

### ***Deklarácia zásad medzinárodného práva, týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou OSN (1970)***

V roku 1970 Valné zhromaždenie OSN prijalo dokument „Deklarácia zásad medzinárodného práva, týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou OSN“.<sup>12</sup> Dokument v podstate rozpracúva obsah a význam siedmych zásad vymedzených v článku 2 Charty OSN.

Z hľadiska zamerania tohto príspevku, je vhodné bližšie sa venovať zásade, že štáty sa vo svojich medzinárodných vzťahoch zdržia hrozby silou alebo použitia sily proti územnej celistvosti alebo politickej nezávislosti ktoréhokoľvek štátu alebo akýmkoľvek iným spôsobom nezlučiteľným s cieľmi Organizácie Spojených národov.<sup>13</sup>

V zmysle deklarácie, uvedená zásada obsahuje najmä tieto povinnosti a záväzky:

„každý štát je povinný zdržať sa hrozby silou alebo použitia sily proti územnej celistvosti alebo politickej nezávislosti ktoréhokoľvek štátu alebo akýmkoľvek iným spôsobom nezlučiteľným s cieľmi Organizácie Spojených národov. Hrozba silou alebo použitie sily je narušením medzinárodného práva a Charty OSN; nikdy sa nemôžu použiť ako prostriedky na riešenie medzinárodných otázok“;

„Útočná vojna je zločinom proti mieru a nesie so sebou zodpovednosť podľa medzinárodného práva“

Štáty sú povinné „zdržať sa propagandy útočnej vojny“

Každý štát je povinný „zdržať sa hrozby silou alebo použitia sily s cieľom porušenia existujúcich medzinárodných hraníc iného štátu alebo ako

---

<sup>12</sup> TOMKO, J., KOPŠO, A. (eds.): *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch. Kolektívna bezpečnosť a spolupráca v Európe*. Bratislava : Obzor, 1978, s. 134-141. Autentický text porovnaj UN Doc. A/C 6/L 793.

<sup>13</sup> Tamže, s. 136-137.

prostriedku na riešenie medzinárodných sporov, vrátane územných sporov a otázok, týkajúcich sa štátnych hraníc.“

Každý štát je povinný „zdržať sa hrozby silou alebo použitia sily s cieľom narušenia medzinárodných demarkačných línií, ako línie prímeria stanovené medzinárodnou dohodou alebo zodpovedajúce medzinárodnej dohode, ktorej členom je daný štát, alebo ktorú je na akomkoľvek základe povinný rešpektovať. Nič z toho čo bolo uvedené, nemôže byť vysvetľované ako narušujúca pozícia strán pokiaľ ide o štatút a účinky stanovenia takých línií s ich zvláštnym režimom alebo ako narušujúce ich dočasný charakter.“

Štáty sú povinné „zdržať sa represívnych činov spojených s použitím sily“.

Každý štát je povinný „zdržať sa akejkoľvek násilnej činnosti, ktorá zbavuje národy, o ktorých sa hovorí v zásade rovnakých práv a samourčenia, ich práva sa samourčenia, slobodu a nezávislosť.“

Každý štát je povinný „zdržať sa organizovania alebo podpory organizovania neregulárnych ozbrojených síl alebo ozbrojených bánd, vrátane žoldnierov za účelom napadnutia územia iného štátu.“

Každý štát je povinný „zdržať sa organizovania, podnecovania alebo účasti v občianskej vojne alebo teroristických činnostiach v inom štáte alebo vykonávania organizovanej činnosti na vlastnom území namierenej k takým činom, ak sú činy uvedené v tomto odseku spojené s hrozbou sily alebo použitia sily.“

„Územie štátu nemôže byť predmetom vojenskej okupácie, ktorá je výsledkom použitia sily v rozpore s ustanoveniami Charty. Územie štátu nemôže byť získané iným štátom ako výsledok hrozby silou alebo použitia sily. Žiadne územné zisky, ktoré sú výsledkom hrozby silou alebo použitia sily, nemôžu byť uznané ako zákonné. Nič z toho, čo bolo uvedené, nemôže sa vysvetľovať ako porušujúce: a) ustanovenia Charty alebo akejkoľvek medzinárodnej dohody, uzavretej do prijatia Charty a platnej podľa medzinárodného práva, b) splnomocnenia Rady bezpečnosti v súlade s Chartou.

Nič z uvedeného sa nemôže vysvetľovať ako niečo, čo akýmkoľvek spôsobom rozširuje alebo obmedzuje sféru pôsobnosti ustanovení Charty, týkajúce sa prípadov, keď je použitie sily zákonné.

V tejto súvislosti sa však žiada pripomenúť, že vyššie uvedená Deklarácia potom ako interpretuje jednotlivé zásady medzinárodného práva explicitne vyhlasuje, že všetky „zásady sú vo svojom výklade a vykonávaní navzájom zviazané a každá zásada sa musí posudzovať v kontexte s druhými zásadami“, ako aj to, že „nič v tejto Deklarácii sa nemôže vysvetľovať ako niečo, čo akýmkoľvek spôsobom popiera ustanovenia Charty alebo práva a povinnosti členských štátov podľa Charty alebo práva

národov podľa Charty, majú na zreteli konkretizáciu týchto práv v tejto Deklarácii.<sup>14</sup>

### ***Definícia agresie schválená vo Valnom zhromaždení OSN (1974)***

V roku 1974 bola bez hlasovania schválená vo Valnom zhromaždení OSN rezolúcia 3314 (XXIX), ktorej prílohu tvorí Definícia agresie.

V rezolúcii Valné zhromaždenie vyzvalo členské štáty, aby sa zdržali aktov agresie a postupovali v súlade s Deklaráciou zásad medzinárodného práva, týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou OSN. Tak isto odporučilo Rade bezpečnosti, aby sa pri jej činnosti podľa potreby orientačne riadila touto schválenou definíciou v rámci posudzovania či v súlade s Chartou OSN došlo k aktom agresie.<sup>15</sup>

Definícia agresie obsahuje 8 článkov.

Podľa článku I: „Agresia je použitie sily štátom proti suverenite, územnej celistvosti a politickej nezávislosti iného štátu alebo použitie ozbrojenej sily spôsobom, ktorý je nezlučiteľný s Chartou Organizácie Spojených národov, ako to určuje táto definícia.

Vysvetľujúca poznámka: V tejto definícii pojem „štát“ je používaný bez zreteľa na otázku uznania alebo na to, či je štát členom Organizácie Spojených národov a zahrňuje pojem „skupina štátov“, kde je to vhodné.

Podľa článku II: „Prvé použitie ozbrojenej sily štátom v rozpore s Chartou je prima facie dôkazom (znakom), že ide o agresívny čin. Rada bezpečnosti môže však v súlade s Chartou usúdiť, že určenie (vymedzenie) určitého agresívneho činu, ktorý bol spáchaný, by sa nemusel posudzovať ako taký so zreteľom na iné závažné okolnosti, vrátane toho, že tieto činy alebo ich následky nemajú dostatočnú závažnosť.“

Podľa článku III: „Ktorýkoľvek z ďalej uvedených činov bude bez ohľadu na vyhlásenie vojny za podmienok určených v článku II a v súlade s ustanoveniami článku II kvalifikovaný ako akt agresie:

- Vpád alebo útok ozbrojených síl štátu na územie iného štátu alebo akákoľvek vojenská okupácia, hoci aj dočasná, ktorá je dôsledkom vpádu alebo útoku, alebo akékoľvek pripojenie územia iného štátu alebo jeho časti za použitia sily.
- Bombardovanie ozbrojenými silami štátu územia iného štátu alebo použitie akejkoľvek zbrane štátom proti inému štátu.
- Blokáda prístavov alebo pobrežia štátu ozbrojenými silami iného štátu.

---

<sup>14</sup> Tamže, s. 141.

<sup>15</sup> TOMKO, J., KOPŠO, A. (eds.): *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch. Kolektívna bezpečnosť a spolupráca v Európe*. Bratislava : Obzor, 1978, s. 131-132. Autentický anglický text porovnaj v rezolúcii Valného zhromaždenia 3314 (XXIX) schválenej 14. decembra 1974.

- Útok ozbrojených síl štátu na pozemné, námorné alebo letecké sily, loďstvo alebo letectvo iného štátu.
- Použitie ozbrojených síl jedného štátu, ktoré sú na území iného štátu so súhlasom prijímajúceho štátu, v rozpore s podmienkami predpokladanými zmluvou alebo akékoľvek predĺženie ich prítomnosti na území po ukončení platnosti zmluvy.
- Činnosť štátu, ktorou umožnil na svojom území poskytnutému inému štátu agresívne činy proti tretiemu štátu.
- Vyslanie v svojom mene alebo v záujme štátu ozbrojených bánd, skupín, neregulárneho vojska alebo žoldnierov, ktoré za použitia ozbrojenej sily proti inému štátu uskutočnili činy takej závažnosti ako sú činy vyššie uvedené alebo im tým pôsobia značné ťažkosti.

Článok IV ustanovuje, že „Vyššie uvedené činy nie sú vyčerpávajúce a Rada bezpečnosti môže určiť, ktoré činy zakladajú agresiu podľa ustanovení Charty.“

Podľa článku V: „Nijaké ohľady akéhokoľvek druhu, či politické, ekonomické, vojenské, prípadne iné, nemôžu slúžiť ako ospravedlnenie agresie. Agresívna vojna je zločin proti medzinárodnému mieru. Nijaké územné prírastky alebo špeciálne výhody, vyplývajúce z agresie, nie sú alebo sa nebudú považovať za právoplatné.“

V zmysle článku VI: „Nič v tejto definícii sa nebude vysvetľovať tak, aby sa rozširovala alebo zužovala kompetencia Charty, vrátane ustanovení o oprávnenom použití ozbrojenej sily.“

Článok VII definície ustanovuje, že: „Nič v tejto definícii, a najmä článok III nemôže v žiadnom prípade narušiť právo národov na samourčenie, slobodu a nezávislosť, ako vyplýva z Charty, národov násilne pozbavených práv vyplývajúcich z Deklarácie zásad medzinárodného práva, týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou Organizácie Spojených národov, ktoré sú pod panstvom koloniálnych a rasistických režimov alebo iných foriem cudzej nadvlády; ani práva týchto národov za ukončenie týchto režimov a práva na podporu v tomto boji, v súlade so zásadami Charty a v súlade s už uvedenou Deklaráciou.“

Článok VIII obsahuje interpretačné pravidlo, že: „Tieto ustanovenia ako celok i každé z nich treba vysvetľovať a používať v kontexte s ostatnými ustanoveniami.“

### ***Záverečný akt Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe (1975)***

Záverečný akt Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe z roku 1975 zakotvil v prvom „koši“ 10 zásad, ktorými sa budú riadiť vzťahy medzi zúčastnenými štátmi.

Z hľadiska zamerania tohto príspevku je účelné citovať najmä na tieto zásady:



### Zásada I

*Zvrchovaná rovnosť, rešpektovanie práv vyplývajúcich zo zvrchovanosti.* Táto zásada okrem iného obsahuje názor účastníckych štátov, že: „hranice sa môžu zmeniť v súlade s medzinárodným právom mierovými prostriedkami a na základe dohody.

### Zásada II

*Zdržanie sa hrozby silou alebo použitia sily.* Táto zásada je spresnená v tom zmysle, že: „Zúčastnené štáty sa vo svojich vzájomných vzťahoch, ako aj všeobecne vo svojich medzinárodných vzťahoch zdržia hrozby silou alebo použitia sily, namierenej proti územnej celistvosti alebo politickej nezávislosti ktoréhokoľvek štátu alebo inak nezlučiteľnej s cieľmi Organizácie Spojených národov a s touto deklaráciou. Žiadne zdôvodnenie nemôže poslúžiť na ospravedlnenie uchýlenia sa k použitiu sily či hrozby silou v rozpore s touto zásadou. Zúčastnené štáty sa v súlade s touto zásadou zdržia akéhokoľvek činu, ktorý predstavuje hrozbu silou alebo priame či nepriame použitie sily proti inému zúčastnenému štátu. Tak isto sa zdržia akéhokoľvek prejavu sily, ktorý má za cieľ primäť iný zúčastnený štát, aby sa vzdal uplatňovania svojich zvrchovaných práv. Takisto sa zdržia vo svojich vzájomných vzťahoch akýchkoľvek represálií s použitím sily. Žiadna taká hrozba silou alebo použitie sily sa neuplatní ako prostriedok urovnania sporov alebo otázok, ktoré medzi nimi môžu viesť ku sporom.“

### Zásada III

*Neporušiteľnosť hraníc.* Táto zásada upresňuje, že: „Zúčastnené štáty pokladajú navzájom všetky svoje hranice, ako aj hranice všetkých štátov v Európe sa neporušiteľné a nebudú preto teraz ani v budúcnosti na ne útočiť. V súlade s tým sa tiež zdržia akéhokoľvek úsilia alebo kroku so zámerom konania zmocniť sa alebo uchvátiť časť alebo celé územie ktoréhokoľvek štátu.

### Zásada IV

*Územná celistvosť štátov.* Táto zásada obsahuje záväzok, že: „Zúčastnené štáty budú rešpektovať územnú celistvosť každého štátu. V súlade s tým sa zdržia akéhokoľvek konania proti územnej celistvosti, politickej nezávislosti alebo jednote každého zúčastneného štátu, ktoré by bolo nezlučiteľné s cieľmi a zásadami Charty OSN, najmä takého konania, ktoré by predstavovalo hrozbu silou alebo použitie sily. Zúčastnené štáty sa rovnako zdržia toho, aby robili územie každého iného zúčastneného štátu predmetom vojenského obsadenia alebo iných priamych či nepriamych násilných opatrení v rozpore s medzinárodným právom, alebo predmetom privlastnenia na základe takýchto opatrení alebo ich hrozby. Žiadne také obsadenie alebo privlastnenie sa neuzná za zákonné.“

### Zásada VI

*Nezasahovanie do vnútorných záležitostí.* Táto zásada upresňuje, že: „Zúčastnené štáty sa bez ohľadu na svoje vzájomné vzťahy zdržia aké-

hokoľvek priameho alebo nepriameho individuálneho alebo kolektívneho zasahovania do vnútorných vecí alebo zahraničných záležitostí, ktoré spadajú do vnútroštátnej právomoci iného zúčastneného štátu. V súlade s tým sa zdržia akejkolvek formy ozbrojenej intervencie alebo hrozby takouto intervenciou proti inému zúčastnenému štátu. Tak isto sa zdržia za všetkých okolností akéhokoľvek vojenského, ako aj politického, hospodárskeho alebo iného nátlaku, ktorý by mal za cieľ podriadiť svojmu vlastnému záujmu výkon práv iného zúčastneného štátu, ktoré vyplývajú z jeho zvrchovanosti, a tým si zabezpečiť akékoľvek výhody. V súlade s tým sa zdržia o. i. priamej i nepriamej podpory teroristickej činnosti alebo podvratnej, či inej činnosti, zameranej na násilné zvrhnutie režimu iného zúčastneného štátu.“

### ***Rímsky štatút Medzinárodného trestného súdu (1998)***

Slovenská republika podpísala Rímsky štatút 23. 12. 1998 a ratifikovala v roku 2002.<sup>16</sup> Z hľadiska celkového zamerania tohto príspevku je vhodné uviesť to, že v preambule Rímskeho štatútu zmluvné strany štatútu okrem iného:

- opätovne potvrdili „účel a zásady Charty Organizácie Spojených národov a najmä, že všetky štáty sa zdržia hrozby alebo použitia sily proti územnej celistvosti alebo politickej nezávislosti akéhokoľvek štátu alebo akéhokoľvek iného spôsobu, ktorý nie je v súlade s účelom Organizácie Spojených národov,“
- zdôraznili v tejto súvislosti, že: „nič v tomto štatúte uvedené neoprávňuje ktorýkoľvek štát, zmluvnú stranu, zasahovať do ozbrojeného konfliktu alebo do vnútorných záležitostí akéhokoľvek štátu.“

V zmysle článku 5 ods. 1 písm. d) štatútu, Medzinárodný trestný súd má právomoc aj nad trestným činom agresie. Článok 5 ods. 2 ustanovuje, že: „2. Súd bude vykonávať jurisdikciu v prípade trestného činu agresie, keď sa v súlade s článkami 121 a 123 prijme ustanovenie, ktoré bude definovať tento trestný čin, a určí podmienky, za akých Súd vykonáva jurisdikciu v súvislosti s týmto trestným činom. Takéto ustanovenie musí byť v súlade s príslušnými ustanoveniami Charty Organizácie Spojených národov.“

V roku 2010 bol do Rímskeho štatútu doplnený v súlade s uvedenými podmienkami článok 8 *bis* „Zločin agresie“, ktorý obsahuje definíciu trestného činu agresie.<sup>17</sup> Vzhľadom na význam, bude vhodné prezentovať autentický text pre prípad záujmu čitateľa o komparáciu odborného textu:

---

<sup>16</sup> Text štatútu pozri Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí č. 333/2002 Z. z.

<sup>17</sup> Doplnenie textu štatútu a skutkovej podstaty zločinu agresie sa uskutočnilo v súlade s príslušnými článkami štatútu na základe rezolúcie hodnotiacej konferencie v Kuala Lumpur č. RC/Res. 6 z 11. 6. 2010. Pozri tiež *Official Records of the Review Conference of the Rome Statute of the International Criminal Court*, Kampala, 31 May – 11 June 2010 (International Criminal Court publication, RC/11), part II.

## **Article 8 bis**

### **Crime of aggression**

1. For the purpose of this Statute, “crime of aggression” means the planning, preparation, initiation or execution, by a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of a State, of an act of aggression which, by its character, gravity and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations.

2. For the purpose of paragraph 1, “act of aggression” means the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations.

Any of the following acts, regardless of a declaration of war, shall, in accordance with United Nations General Assembly resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974, qualify as an act of aggression:

(a) The invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack, or any annexation by the use of force of the territory of another State or part thereof;

(b) Bombardment by the armed forces of a State against the territory of another State or the use of any weapons by a State against the territory of another State;

(c) The blockade of the ports or coasts of a State by the armed forces of another State;

(d) An attack by the armed forces of a State on the land, sea or air forces, or marine and air fleets of another State;

(e) The use of armed forces of one State which are within the territory of another State with the agreement of the receiving State, in contravention of the conditions provided for in the agreement or any extension of their presence in such territory beyond the termination of the agreement;

(f) The action of a State in allowing its territory, which it has placed at the disposal of another State, to be used by that other State for perpetrating an act of aggression against a third State;

(g) The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein.

Ako vidieť z vyššie uvedeného textu, v zmysle článku 8 bis ods. 1 pre účel štatútu „zločin agresie“ znamená „plánovanie, príprava, podnecovanie alebo spáchanie aktu agresie, ktorý svojou povahou, závažnosťou a rozsahom predstavuje zjavné porušenie Charty OSN, osobou, ktorá je v pozícii efektívne kontrolovať alebo nariadiť politickú alebo vojenskú akciu štátu.“

V zmysle článku 8 *bis* ods. 2 pre účel odseku 1 „agresívny čin“ znamená „použitie ozbrojenej sily štátom proti suverenite, územnej celistvosti a politickej nezávislosti iného štátu alebo použitie ozbrojenej sily spôsobom, ktorý je nezlučiteľný s Chartou Organizácie Spojených národov. Ktorýkoľvek z ďalej uvedených činov bude, bez ohľadu na vyhlásenie vojny, kvalifikovaný v súlade s rezolúciou VZ OSN 3314 (XXIX) zo 14. 12. 1974 ako akt agresie.“

Výpočet aktov v článku 8 *bis* ods. 2 písm. a) až g), ktoré sú považované za agresívne činy je identický s obsahom článku III vyššie spomenutej rezolúcie VZ OSN z roku 1974, ktorou bola schválená definícia agresie.

Pokiaľ ide o skutkovú podstatu zločinu agresie, bude taktiež vhodné uviesť pre potrebu komparácie so slovenským textom pôvodný autentický text v anglickom jazyku:

## **Article 8 *bis***

### **Crime of aggression**

#### **Introduction**

1. It is understood that any of the acts referred to in article 8 *bis*, paragraph 2, qualify as an act of aggression.

2. There is no requirement to prove that the perpetrator has made a legal evaluation as to whether the use of armed force was inconsistent with the Charter of the United Nations.

3. The term “manifest” is an objective qualification.

4. There is no requirement to prove that the perpetrator has made a legal evaluation as to the “manifest” nature of the violation of the Charter of the United Nations.

#### **Elements**

1. The perpetrator planned, prepared, initiated or executed an act of aggression.

2. The perpetrator was a person in a position effectively to exercise control over or to direct the political or military action of the State which committed the act of aggression.

3. The act of aggression – the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations – was committed.

4. The perpetrator was aware of the factual circumstances that established that such a use of armed force was inconsistent with the Charter of the United Nations.

5. The act of aggression, by its character, gravity and scale, constituted a manifest violation of the Charter of the United Nations.

6. The perpetrator was aware of the factual circumstances that established such a manifest violation of the Charter of the United Nations.

V časti „Úvod“ (Introduction) sa konštatuje, že: „1. Má sa za to, že ako agresívny čin sa hodnotí ktorýkoľvek z činov uvedených v článku 8 *bis* ods. 2. Nevyžaduje sa preukázanie toho, že páchatel' urobil právnu analýzu toho, či použitie vojenskej sily bolo v súlade s Chartou OSN. 3. Pojem „zjavné“ je objektívne kritérium hodnotenia. 4. Nevyžaduje sa preukázanie toho, že páchatel' urobil právnu analýzu „zjavnej“ povahy porušenia Charty OSN.“

V časti „Skutková podstata“ sa uvádzajú jednotlivé prvky zločinu agresie, konkrétne to, že: „1. Páchatel' plánoval, pripravoval, podnecoval alebo spáchal agresívny čin. 2. Páchatel' je osobou, ktorá je v pozícii efektívne kontrolovať alebo nariadiť politickú alebo vojenskú akciu štátu.<sup>18</sup> 3. Agresívny čin, spočívajúci v použití ozbrojenej sily štátom proti suverenite, územnej celistvosti a politickej nezávislosti iného štátu alebo použitie ozbrojenej sily spôsobom, ktorý je nezlučiteľný s Chartou Organizácie Spojených národov, boli spáchané. 4. Páchatel' vedel o skutkových okolnostiach, na základe ktorých bolo použitie ozbrojenej sily nezlučiteľné s Chartou OSN. 5. Agresívny čin svojou povahou, závažnosťou a rozsahom predstavuje zjavné porušenie Charty OSN. 6. Páchatel' vedel o skutkových okolnostiach, na základe ktorých išlo o zjavné porušenie Charty OSN.“

Z hľadiska právnej interpretácie a argumentácie založenej na Štatúte Medzinárodného trestného dvora je vhodné uviesť, že k 12. 5. 2014 neboli zmluvnou stranou Štatútu (States Parties) traja z 5 stálych členov Bezpečnostnej rady OSN – Čína, Ruská federácia a USA. A taktiež Ukrajina.

V súvislosti s analýzou problematiky právnej úpravy zákazu útočnej vojny je potrebné venovať stručne pozornosť aj medzinárodnoprávnej úprave zodpovednosti štátu za medzinárodné protiprávne konanie, teda aj za útočnú vojnu (agresiu).

Články o zodpovednosti štátu, vypracované Komisiou OSN pre medzinárodné právo v roku 2001,<sup>19</sup> predstavujú sumarizáciu existujúcich obyčajových noriem upravujúcich zodpovednosť štátu.

Z hľadiska zamerania tohto príspevku v zmysle článku 2 vypracovaných Článkov, skutková podstata zodpovednosti štátu za medzinárodné protiprávne konanie obsahuje tzv. subjektívny prvok a objektívny prvok.

Pod subjektívnym prvkom sa má na myslí to, že určité z hľadiska medzinárodného práva protiprávne konanie je možné pripísať štátu. Ako je známe, štát v zmysle Článkov o zodpovednosti zodpovedá:

- za konanie jeho štátnych orgánov, a to bez ohľadu či ide o orgány zákonodarné, výkonné alebo súdne, či ide o nadriadené alebo podria-

<sup>18</sup> V postavení páchatel'a môže byť aj viac osôb, ak spĺňajú uvedenú podmienku.

<sup>19</sup> Text článkov o zodpovednosti štátu za protiprávne konanie pozri napríklad v: *Yearbook of the International Law Commission, 2001*. Vol. II (Part Two); Annex to General Assembly resolution 56/83 of 12 December 2001; document A/56/49 (Vol. 1)/ Corr. 4; Taktiež v: VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 291-355.

dené štátne orgány, alebo či štátny orgán prekročil jeho právomoc (tzv. konanie *ultra vires*);<sup>20</sup>

- za konanie jednotlivcov alebo iných subjektov, ktoré boli zákonom zmocnené, aby na v jeho mene vykonávali niektoré prerogatívy štátnej moci, za určitých presne definovaných podmienok;<sup>21</sup>
- za konanie orgánov iného štátu, ktoré boli poskytnuté do dispozície konajúcemu štátu;<sup>22</sup>
- za konanie jednotlivcov alebo skupín, ktoré *de facto* konali v mene štátu na základe inštrukcií štátu alebo pod jeho priamou kontrolou;<sup>23</sup>
- za konanie jednotlivcov alebo skupín, ktoré za určitých okolností vykonávali prerogatívy štátnej moci v podmienkach absencie alebo nespôsobilosti oficiálnych štátnych orgánov;<sup>24</sup>
- za konanie povstaleckého hnutia, ktoré sa etablovalo ako nová vláda v štáte;<sup>25</sup>
- za konanie, ktoré inak nemožno pripísať štátu (napríklad konanie súkromných osôb), ak štát toto protiprávne konanie uznal za svoje vlastné konanie;<sup>26</sup>
- V súvislosti s protiprávnym konaním iného štátu, štát môže za určitých podmienok zodpovedať za toto konanie v týchto prípadoch:
  - ~ za pomoc alebo asistenciu, ktorú poskytol protiprávne konajúcemu štátu;<sup>27</sup>
  - ~ ak štát riadil alebo kontroloval iný štát, ktorý sa dopustil protiprávneho konania;<sup>28</sup>
  - ~ ak štát nútil iný štát k protiprávnemu konaniu.<sup>29</sup>

Pod objektívnym prvkom sa má na mysli preukázanie toho, že určité konanie je z hľadiska medzinárodného práva protiprávne. Ako bolo vyššie preukázané, v prípade útočnej vojny je protiprávnosť agresie jednoznačne stanovená súčasnými normami medzinárodného práva. Medzištátna prax však nie je jednotná pri interpretácii alebo aplikácii existujúcich základných prameňov.

Pokiaľ ide o pomocné pramene medzinárodného práva, k otázke zákazu agresie existuje judikatúra Norimberského trestného tribunálu i Medziná-

---

<sup>20</sup> Článok 4.

<sup>21</sup> Článok 5.

<sup>22</sup> Článok 6.

<sup>23</sup> Článok 8.

<sup>24</sup> Článok 9.

<sup>25</sup> Článok 10.

<sup>26</sup> Článok 11.

<sup>27</sup> Článok 16.

<sup>28</sup> Článok 17.

<sup>29</sup> Článok 18.

rodného súdneho dvora,<sup>30</sup> a taktiež rozvinutá náuka medzinárodného práva, ktoré napomáhajú orientovať sa pri určení právnych pravidiel upravujúcich zákaz agresie a iného nepovoleného použitia sily v medzinárodných vzťahoch. Vzhľadom na povolený rozsah tohto príspevku, nebolo možné podrobnejšie vyhodnotiť všetky uvedené pomocné pramene práva, ktoré však len potvrdzujú hlavný záver o platnosti zákazu agresie v súčasnom medzinárodnom práve a medzinárodných vzťahoch ale aj rôznorodosť názorov na uvedenú problematiku.

Pretrvávajúcim problémom v hľadaní odpovede na otázku právneho posudzovania agresívnych aktov štátu v súčasnosti nie je tvorba medzinárodného práva ale skôr interpretácia a aplikácia existujúcich právnych pravidiel, ktorá je ovplyvnená mimoprávnymi faktormi.

Až po dôkladnej analýze vyššie uvedených právnych a faktických okolností, ale aj ďalších relevantných právnych a skutkových okolností (napríklad komparácie v minulosti vzniknutých spôsobov vzniku štátu a realizácie práva národov na sebaurčenie a pod.) bude možné definitívne a odborne zodpovedať otázku, či sa Ruská federácia dopustila agresie alebo iného flagrantného porušenia medzinárodného práva v súvislosti s vývojom na Ukrajine.

Konkrétne musí byť oficiálne a právne relevantným spôsobom potvrdené, že sa Ruská federácia variantne alebo v kumulácii dopustila niektorého z aktov agresie, ktorými sú:

- Vpád alebo útok ozbrojených síl Ruskej federácie na územie Ukrajiny alebo akákoľvek vojenská okupácia, hoci aj dočasná, ktorá je dôsledkom vpádu alebo útoku, alebo akékoľvek pripojenie územia Ukrajiny alebo jeho časti za použitia sily.
- Bombardovanie ozbrojenými silami Ruskej federácie územia Ukrajiny alebo použitie akejkoľvek zbrane štátom proti Ukrajine.
- Blokáda prístavov alebo pobrežia Ukrajiny ozbrojenými silami Ruskej federácie;
- Útok ozbrojených síl Ruskej federácie na pozemné, námorné alebo letecké sily, loďstvo alebo letectvo Ukrajiny.
- Použitie ozbrojených síl Ruskej federácie, ktoré sú na území Ukrajiny so súhlasom Ukrajiny, v rozpore s podmienkami predpokladanými zmluvou alebo akékoľvek predĺženie ich prítomnosti na území Ukrajiny po ukončení platnosti zmluvy.
- Činnosť Ruskej federácie, ktorou umožnil na svojom území poskytnutému inému štátu agresívne činy proti Ukrajine.
- Vyslanie v svojom mene alebo v záujme Ruskej federácie ozbroje-

---

<sup>30</sup> Pozri napr. spory predložené Medzinárodnému súdnemu dvoru vo veci: *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*; *Legality of Use of Force (Serbia and Monténégro v. Germany)* a iné.

ných bánd, skupín, neregulárneho vojska alebo žoldnierov, ktoré za použitia ozbrojenej sily proti Ukrajine uskutočnili činy takej závažnosti ako sú činy vyššie uvedené alebo im tým pôsobia značné ťažkosti.

Hoci autorovi príspevku nie sú známe všetky skutočnosti, teoreticky existujú 2 aktivity (blokáda prístavov; vyslanie ozbrojených bánd, skupín, neregulárneho vojska alebo žoldnierov), kde možno nastoliť otázku zodpovednosti Ruskej federácie za agresiu voči Ukrajine, potom, ako budú právne relevantným spôsobom preukázané uvedené aktivity.

V tomto smere rozhodujúce postavenie má predovšetkým Bezpečnostná rada OSN, ktorá má podľa článku 39 Charty OSN právo „určiť, či ide o ohrozenie mieru, porušenie mieru alebo útočný čin.“ Skutková podstata agresie je presne definovaná a pokiaľ bude preukázané, že bola naplnená, môžu nastať právne účinky, ktoré medzinárodné právo spája so spáchaním zločinu agresie.

Je však otázne, a historické skúsenosti to potvrdzujú, do akej miery je článok 39 Charty OSN efektívny v prípade, že páchatelom podozrivým zo spáchania zločinu agresie je niektorý zo stálych členov Bezpečnostnej rady OSN, v tomto prípade Ruská federácia, ktorá využitím hlasovacieho mechanizmu v Bezpečnostnej rade môže vetovať akékoľvek rozhodnutie v tejto veci.

## II. Povolené spôsoby použitia sily

Zo všeobecného zákazu použitia sily v súčasných medzinárodných vzťahoch existujú niektoré výnimky, keď použitie sily je považované z hľadiska medzinárodného práva za povolené. Patrí sem 5 právne odlišných situácií:

- Individuálna alebo kolektívna sebaobrana podľa článku 51 Charty OSN.
- Okolnosti vylučujúce zodpovednosť štátu tak ako ich definujú Články o zodpovednosti štátu za medzinárodnoprotiprávne konanie.
- Kolektívne akcie OSN podľa kapitoly VII. Charty OSN v prípade ohrozenia mieru, porušenia mieru alebo útočných činov
- Opatrenia proti bývalým nepriateľským štátom v druhej svetovej vojne podľa článku 107 Charty OSN
- Nové formujúce sa pravidlá – humanitárna intervencia a pod.

### a) **Individuálna alebo kolektívna sebaobrana podľa článku 51 Charty OSN**

Článok 51 charty OSN ustanovuje, že: „Ak dôjde k ozbrojenému útoku proti členovi Organizácie Spojených národov, nijaké ustanovenie tejto



Charty neprekáža prirodzenému právu na individuálnu alebo kolektívnu sebaobranu, kým Bezpečnostná rada neurobí potrebné opatrenia na zachovanie medzinárodného mieru a bezpečnosti. Opatrenia urobené členmi Organizácie pri vykonávaní tohto práva sebaobrany sa oznámia ihneď Bezpečnostnej rade a nijako sa nedotýkajú touto Chartou určenej právomoci a zodpovednosti Bezpečnostnej rady podnikat' v každom okamihu také akcie, aké považuje za potrebné na udržanie a obnovenie medzinárodného mieru a bezpečnosti“<sup>31</sup>

### **b) Okolnosti vylučujúce zodpovednosť štátu**

V zmysle Článkov o zodpovednosti štátu za medzinárodné protiprávne konanie, ktoré vypracovala Komisia OSN pre medzinárodné právo, medzi okolnosti vylučujúce zodpovednosť štátu môžu patriť za presne stanovených podmienok tieto okolnosti:<sup>32</sup>

- súhlas poškodeného štátu,
- sebaobrana,
- legálne protiopatrenia,
- vyššia moc,
- tieseň,
- krajná núdza.

Podmienky sú formulované v uvedených článkoch a v komentári k jednotlivým článkom. Ak sú splnené, tak z protiprávneho použitia sily v určitých prípadoch nevznikne medzinárodnoprávna zodpovednosť konajúceho štátu. Takéto konanie však nesmie byť v rozpore s kogentnými ustanoveniami medzinárodného práva.

### **c) Kolektívne akcie OSN podľa kapitoly VII. Charty OSN**

V prípade, že Organizácia Spojených národov podniká akcie proti štátu, ktorý poruší mier, ohrozi mier alebo sa dopustí útočných činov, použitie sily zo strany OSN je považované za oprávnené.

V zmysle článku 24 ods. 1 Charty OSN: „aby bola zabezpečená rýchla a účinná akcia Organizácie Spojených národov, zverujú jej členovia Bezpečnostnej rade hlavnú zodpovednosť za zachovanie medzinárodného mieru a bezpečnosti a uznávajú, že Bezpečnostná rada, plniac svoje povinnosti, vyplývajúce pre ňu z tejto zodpovednosti, koná v ich mene.“

---

<sup>31</sup> Text Charty OSN pozri TOMKO, J., KOPŠO, A. (eds.): *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch*. Bratislava : Obzor, 1974, s. 98.

<sup>32</sup> *Yearbook of the International Law Commission, 2001*. Vol. II (Part Two); Annex to General Assembly resolution 56/83 of 12 December 2001; document A/56/49 (Vol. 1)/ Corr. 4; pozri články 20 až 25.

#### **d) Opatrenia proti bývalým nepriateľským štátom**

Podľa článku 107 Charty OSN: „Ak ide o akciu proti štátu, ktorý bol počas druhej svetovej vojny nepriateľom ktoréhokoľvek signatára tejto Charty, nijaké ustanovenie tejto Charty nerobí takúto akciu neplatnou a ani jej nebráni, keď ako dôsledok tejto vojny ju podnikli alebo schválili vlády, ktoré majú za takúto akciu zodpovednosť.“

#### **e) Nové formujúce sa pravidlá – Humanitárna intervencia, univerzálna jurisdikcia a pod.**

Prípady masového porušovania ľudských práv v niektorých štátoch v posledných desaťročiach, vrátane použitia neprimeranej sily proti domácemu obyvateľstvu zo strany štátu, ako aj vážne ozbrojené konflikty v rámci štátu, spojené s veľkými ľudskými obeťami nevinného civilného obyvateľstva viedli v niektorých prípadoch k použitiu sily zo strany tretích štátov s cieľom zabrániť masovému vraždeniu a obetiam, a to aj za cenu čiastočného porušenia zásady nezasahovania do vnútorných vecí štátov, tak ako je definovaná v Charte OSN a Deklarácii zásad medzinárodného práva, týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou OSN.

V oblasti medzinárodného práva sa formuje nové obyčajové pravidlo umožňujúce humanitárnu intervenciu, a tak isto nová zásada medzinárodného práva vychádzajúca zo záväzkov štátu *erga omnes*, to znamená voči celému medzinárodnému spoločenstvu, celému ľudstvu a naopak. Táto zásada sa posudzuje napríklad v súvislosti s narastajúcim uvedomím si jednotlivých štátov a celého medzinárodného spoločenstva, že nesú veľkú zodpovednosť nielen za vývoj v ich krajine ale nesú zodpovednosť za dosahovanie cieľov a zásad Charty OSN aj v iných štátoch a na celom svete.<sup>33</sup>

V súvislosti s medzinárodným trestným súdnictvom sa postupne posilňuje význam zásady *Aut dedere aut judicare* a hľadajú sa námety, ako uviesť do života zásadu *univerzálnej jurisdikcie*, ktorá by každému štátu umožnila stíhať páchateľov medzinárodných zločinov kdekoľvek na svete aj nad rámec súčasných platných kritérií a záväzkov. Uvedené otázky sú predmetom odbornej diskusie v Komisii pre medzinárodné právo i v 6. Výbore Valného zhromaždenia OSN, avšak prinajmenšom v prípade *univerzálnej jurisdikcie* alebo *iuris erga omnes* ešte je predčasné hovoriť, že ide o všeobecne prijaté a dlhodobou praxou štátov overené prípady použitia sily v medzinárodných vzťahoch.

---

<sup>33</sup> K problematike práva medzinárodnej bezpečnosti a hrozieb medzinárodnej bezpečnosti pozri napríklad VRŠANSKÝ P., VALUCH J.: *Medzinárodné právo verejné. Osobitná časť*. Žilina : Eurokódex, 2013, s. 457-517.

## *Occasio legis a závery*

Pokiaľ ide o doplnkové pravidlá interpretácie súčasného *de lege lata* na úrovni *occasio legis*, v súvislosti s vývojom na Ukrajine a Ruskej federácii po anexii Krymu a vyhrotení vnútropolitckej situácie vo východnej časti Ukrajiny možno širšie súvislosti právnej úpravy použitia sily v medzinárodných vzťahoch hodnotiť nasledovne:

*Po prvé:* história medzinárodných vzťahov a dejiny diplomacie potvrdzujú, že nový pomer síl, nové sféry mocenského a záujmového vplyvu mocností sa od staroveku právne definovali nie pred vojnovým konfliktom, ale vždy až po vojnovom konflikte. Dialo sa tak na medzinárodných mierových konferenciách víťazných mocností.

Napríklad, nový pomer síl, nové sféry mocenského a záujmového vplyvu jednotlivých víťazných mocností v Európe boli právne definované po napoleonských vojnách na Viedenskom kongrese v roku 1814 – 1815. Nový pomer síl, nové sféry mocenského a záujmového vplyvu jednotlivých víťazných mocností vo svete a v Európe boli právne definované po I. svetovej vojne vo Versailleskom mierovom systéme v rokoch 1918 – 1920. Nový pomer síl, nové sféry mocenského a záujmového vplyvu jednotlivých víťazných mocností vo svete a v Európe boli právne definované po II. svetovej vojne na spojeneckých konferenciách v Teheráne, na Jalte a v Postupime a na mierovej konferencii v San Franciscu v roku 1945.

Je trochu naivné veriť, hoci by to bolo veľmi žiaduce z hľadiska zabezpečenia mierovej budúcnosti ľudstva, že v 21. storočí by bolo možné zmeniť hranice vplyvu a záujmové sféry víťazných mocností v Európe bez toho, aby s tým súhlasili. Hrozí ľudstvu nový globálny vojnový konflikt? Tentoraz s rizikom použitia ničivých jadrových zbraní?

*Po druhé:* história medzinárodných vzťahov a dejiny diplomacie potvrdzujú aj to, že v období medzi dvomi vojnovými konfliktami dochádzalo k vzniku a postupnému narastaniu protirečenia medzi právnym stavom, tak ako bol definovaný na mierových konferenciách víťazných mocností, a skutkovým stavom, tak ako sa postupne vytváral vzhľadom na zmenu celkového pomeru síl, na zmenu mocenských záujmov a zmenu možností jednotlivých víťazných mocností ovplyvňovať vývoj medzinárodných vzťahov.

Výsledkom tohto protirečenia bolo najprv politické a potom vojenské úsilie zmeniť s pomocou použitia sily pôvodné usporiadanie sveta a Európy definované na ostatnej mierovej konferencii víťazných mocností. Najprv na báze existujúceho právneho stavu, neskôr na báze výsledkov dohodnutých víťaznými mocnosťami po skončení novej vojny.

O zmenu pôvodného právneho stavu prirodzene usilovali najmä porazené štáty,<sup>34</sup> avšak nemuselo to tak vždy byť. Zmenu pôvodného právneho

---

<sup>34</sup> V súvislosti so situáciou na Ukrajine je zaujímavé sledovať vyhlásenia maďarských predstaviteľov z mája 2014 týkajúce sa postavenia Maďarov na území Zakarpatskej Ukrajiny, ktorá pôvodne bola

stavu si môže želať aj niektorá z víťazných mocností, najmä ak ju k tomuto kroku oprávňuje zmenený globálny pomer síl alebo kvalitatívne nové záujmy o prerozdelenie pôvodne dohodnutých sfér vplyvu. Prípadne iné štáty, ktoré v čase definovania ostatného svetového alebo európskeho poriadku neexistovali alebo boli neutrálne a majú záujem presadiť sa na medzinárodnej scéne.

Pokiaľ ide o víťazné mocnosti, v minulosti tak konalo napríklad Japonsko, ktoré v I. svetovej vojne patrilo medzi víťazné mocnosti a v druhej svetovej vojne sa ocitlo na strane porazených nepriateľských štátov. V súčasnosti tak môže robiť ktorákolvek z víťazných mocností v druhej svetovej vojne, vrátane Ruska, ktoré má záujem expandovať potom, ako jeho ekonomika prechádza na trhové hospodárstvo.

Zdá sa, že rozhodujúcim dôvodom budúceho použitia sily v medzinárodných vzťahoch budú rôzne zakryvané ekonomické dôvody. Prechod na trhové hospodárstvo v bývalých socialistických štátoch vrátane Ruska a Číny si vyžaduje hľadať nové sféry odbytu pre domáci priemysel a poľnohospodárstvo mimo ich teritória. Kde sa budú uberať pokiaľ ide o hľadanie nových trhov, odbytišť a zdrojov surovín? O to isté ale usiluje Európska únia, ktorá po expanzii do bývalých socialistických krajín, hľadá možnosti expanzie smerom na východ, na Ukrajinu, na Rusko a na Čínu. Na Ukrajinu ako priestor pre ekonomické aktivity pozerá aj Rusko. A súčasný vývoj potvrdzuje, že nielen pozerá.

Rozvoj hospodárstva trhovito orientovaných západoeurópskych krajín jednotlivo a Európskych spoločenstiev spoločne po skončení studenej vojny umožnila, okrem iného, práve možnosť ich ekonomickej expanzie do východoeurópskych krajín pôvodne orientovaných na neefektívny socialistický systém plánovaného hospodárstva. Aj USA a Japonsko ako silné trhové ekonomiky potrebovali a potrebujú nové odbytištia pre svoj tovar, nové trhy a nové zdroje surovín pre vlastnú rozvíjajúcu sa trhovú ekonomiku. Je pochopiteľné, že sa orientujú na priestory, kde je expanzia ešte možná, to znamená na oblasť Ukrajiny, Ruska a Číny. Pre všetky trhové ekonomiky je výzvou aj severný vektor – priestor Arktídy, kde sa vzhľadom na otepľovanie atmosféry otvárajú nové možnosti pre expanziu. Žiaľ, súčasný právny stav túto expanziu neumožňuje vzhľadom na to, že Arktída je rozdelená na polárne sektory pod suverenitou niekoľkých krajín, ktoré geograficky priliehajú k severnému polárnemu kruhu. Je evidentné, že skôr či neskôr na seba narazia ekonomické záujmy všetkých spomenutých trhovito orientovaných štátov a ich hospodárskych zoskupení. To sa môže prejaviť v použití sily v ich medzištátnych stykoch. Predmetom sporov môže byť Antarktída, širé more a jeho podzemie a iné priestory, ktoré sú v súčasnom medziná-

---

súčasťou Uhorska. Podobné vyhlásenia mali aj ruskí predstavitelia pokiaľ ide o postavenie Rusov žijúcich vo východnej časti Ukrajiny, zmietanej nepokojmi.

rodnom práve považované za medzinárodné priestory mimo jurisdikcie jednotlivých štátov. Trhová ekonomika, kdekoľvek existuje, jednoducho nemôže prežiť bez expanzie do nových priestorov, trhov a zdrojov surovín. Keď to nepôjde na Zemi, bude sa musieť orientovať na Mesiac, iné nebeské telesá a kozmický priestor. Ohrozenie mieru a použitie sily v medzinárodných vzťahov v budúcnosti preto nemožno vylúčiť.

Súčasný vývoj medzinárodných vzťahov, vrátane situácie na Ukrajine a iných bývalých súčastiach ZSSR, zdá sa potvrdzuje, že po evidentnej zmene faktického stavu majú záujem o zmenu právneho stavu z roku 1945 nielen bývalé porazené nepriateľské štáty, napríklad Nemecko, Japonsko, Maďarsko a iné, ale aj víťazné mocnosti, najmä USA, Kanada, Spojené kráľovstvo alebo Čína, a taktiež tie štáty, ktoré neexistovali v čase, keď sa definoval súčasný svetový a európsky poriadok. A tak isto Ruská federácia po zániku ZSSR. Zánikom ZSSR sa stáva otáznym právny osud mnohých medzinárodných zmlúv a dohôd uzavretých na úrovni ZSSR. Vráťme politických dohôd z roku 1945 a obdobia tzv. studenej vojny.

Súčasná udalosť a vzťahy medzi Ruskou federáciou a Ukrajinou sú teda len súčasťou širšieho vývoja, ku ktorému dochádza na regionálnej európskej úrovni a na globálnej celosvetovej úrovni v dôsledku narastajúceho protirečenia medzi pôvodným právnym stavom a súčasným zmeneným faktickým stavom.

Pokiaľ ide o neexistujúce štáty, záujem o zmenu právneho stavu z roku 1945 a vtedy dohodnutých záujmových sfér vplyvu jednotlivých víťazných mocností môže teoreticky prejavíť ktorýkoľvek štát alebo skupina štátov, ktoré vznikli po roku 1945. Ide o početnú, avšak mocensky menej významnú skupinu členských štátov OSN, ktoré vznikli po roku 1945 v období dekolonizácie z kolónií bývalých koloniálnych mocností. Ako je známe, v roku 1945 existovalo len 51 pôvodných členov OSN. V súčasnosti OSN združuje 193 členských štátov. Možno konštatovať, že väčšina súčasných členov OSN vznikla oddelením sa od pôvodných štátov, či už v procese dekolonizácie alebo na základe iných dôvodov. Historická analýza potvrdzuje, že pravidla sa oddelenie stretlo s nepochopením zo strany štátu, od ktorého sa nový štátny útvar oddelil. Ozbrojené konflikty v Afrike a Ázii, vrátane občianskych nepokojov spojených s masovými obeťami a materiálnymi škodami, ku ktorým dochádzalo v bývalých kolóniách v súvislosti s dekolonizáciou a intervenciou bývalých koloniálnych mocností, o tom dostatočne vypovedajú. Ale v minulosti oddelením vznikli aj USA. Po „pití čaju“ v Bostone sa americké kolónie túžiace po slobode oddelili od Spojeného kráľovstva, ktoré sa za cenu použitia sily usilovalo udusiť v zárodku neodňateľné právo amerického ľudu sa sebaurčenie. V 70. rokoch minulého storočia došlo na ostrove Cyprus k oddeleniu časti územia Cyperskej republiky a vytvoreniu Severocyperskej tureckej republiky, ktorú okrem Turecka

neuznal žiadny štát. V nedávnej minulosti takto vznikol štát Kosovo, ktorý sa oddelil od Srbska, Južný Sudán, ktorý sa oddelil od Sudánu a pod.

Ako potvrdzuje medzištátna prax, ku vzniku štátu oddelením dochádza vtedy, keď zlyhajú iné formy spolužitia väčšiny s menšinou (menšinami) v rámci jedného štátu. Týmito formami spolužitia sú dobrovoľná alebo násilná: integrácia, fúzia, asimilácia, alebo segregácia. Integrácia znamená spolužitie väčšiny a menšiny v podmienkach rovnosti, nediskriminácie a vzájomného obohacovania. Fúzia znamená zánik vlastnej identity väčšiny a menšiny a vytvorenie novej spoločnej identity. Asimilácia znamená, že väčšina alebo menšina v štáte stráca jej vlastnú identitu a dobrovoľne alebo pod násilím prevezme identitu druhej časti obyvateľstva štátu. Segregácia znamená oddelený vývoj rôznych identít v rámci jedného štátu, avšak na rozdiel od integrácie bez vzájomného obohacovania.

Separácia (oddelenie sa mimo rámec jedného štátu) je vždy nepriamym dôkazom toho, že pôvodný štát zlyhal pri vytváraní vhodných podmienok pre spoločný život častí obyvateľstva v rámci jedného štátu.

*Po tretie:* stále platí staré rímske porekadlo *Historia magistra vitae*. Ak platí vyššie uvedená historická skúsenosť, tak je potom oprávnená otázka, či je vôbec možné nenásilne zmeniť existujúci právny stav, definovaný na ostatnej mierovej konferencii víťazných mocností v San Franciscu v roku 1945, bez ich súhlasu a bez nutnosti nového svetového vojnového konfliktu.

Kde sa v súčasnosti nachádza svet a Európa z pohľadu vyššie spomenutej skúsenosti?

Autor tohto článku zastáva názor, že nový svetový poriadok nie je možné zaviesť bez nového vojnového konfliktu. Jedinú teoretickú výnimku tvorí situácia, že bez dediča zanikne víťazný štát alebo štáty, ktoré dnes trvajú na pôvodnom právnom stave z roku 1945, napriek tomu, že svet a Európa sa fakticky podstatne zmenili a zmena sa javí ako nevyhnutná. Pokiaľ ide o ich zánik, ide viac-menej len o teoretickú možnosť, avšak história pozná prípady, keď sa súperiace mocnosti napriek dlhej príprave rozpadli skôr ako sa stihli do seba pustiť.

Hoci sa svet a Európa v mnohom politicky a fakticky zmenili, zatiaľ nikto verejne, otvorene a nekompromisne nespochybnil právne výsledky definované víťaznými mocnosťami na mierovej konferencii v San Franciscu v roku 1945.

Ruská federácia ako právny pokračovateľ bývalého ZSSR, zdá sa, vychádza z vyššie uvedenej premisy a stále považuje za platné hranice jej mocenského a záujmového vplyvu tie dohodnuté hranice, ktoré definovali víťazné mocnosti po druhej svetovej vojne v San Franciscu a na spojeneckých konferenciách v Teheráne, na Jalte a v Postupimi. Pokiaľ došlo k modifikácii hraníc záujmových alebo bezpečnostných sfér vplyvu, napríklad na základe nezverejnených dohôd alebo prípadných tajných dohôd, o ktorých

odborná verejnosť nevie, muselo sa tak stať len na základe súhlasu zainteresovaných strán, predovšetkým USA a Ruska. Napríklad v súvislosti s procesom „perestrojky“ a vojenským odchodom Ruska z Východného Nemecka, uzavretím Zmluvy o konvenčných silách v Európe, procesom KBSE a pod. Otázka znie, do akej miery má Ruská federácia právo takto uvažovať v 21. storočí po všetkých zásadných faktických zmenách, ku ktorým došlo v posledných 20 rokoch?

Na druhej strane, ak v roku 1945 prebiehala hranica vplyvu medzi „Západom“ a „Východom“ niekde na západnej hranici bývalého Československa a neutrálneho Rakúska, tak prítomnosť vojsk NATO v bývalých štátoch východného bloku (baltské štáty, Česká republika, Slovenská republika atď.) môžu niektoré extrémistické sily v Ruskej federácii považovať za expanziu alebo eskaláciu či zásah do právne dohodnutej sféry vplyvu Ruska v Európe. Tak isto, fyzický odchod ruských vojsk z Východného Nemecka a z bývalých spojeneckých krajín v strednej a východnej Európe asi automaticky neznamená aj automatické právne vzdanie sa záujmovej sféry Ruska v oblasti Nemecka, Rakúska, Česka, Slovenska, Maďarska, Poľska, Rumunska alebo Bulharska. Najmä ak Nemecko, Maďarsko, Rumunsko a Bulharsko patrili medzi nepriateľské štáty v druhej svetovej vojne.

Za zásadnú právnu modifikáciu pôvodného pomeru síl a v roku 1945 definovaných sfér vplyvu nemožno považovať Záverečný akt Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe z roku 1975, ktorý má politický charakter, ani iné právne a politické dokumenty z obdobia studenej vojny, ktoré v zásade vždy potvrdzovali, priamo alebo nepriamo, situáciu a sféry vplyvu tak ako boli definované víťaznými mocnosťami v roku 1945. Vráťane zmluvy o konvenčných ozbrojených silách v Európe z roku 1990, ale aj politických dohôd prijatých v súvislosti s rozpadom ZSSR.

*Po štvrté:* aj napriek mnohým faktickým zmenám vo svete a v Európe, stále platí Charta Organizácie Spojených národov – základný dokument súčasného medzinárodného práva. Napriek opakovaným pokusom o jej revíziu, boli prijaté len čiastkové úpravy, zatiaľ nedošlo k zásadným právnym zmenám v texte vo forme zmeny právomocí stálych členov Bezpečnostnej rady či iným úpravám.

To znamená, že:

- členovia Organizácie Spojených národov budú konať podľa zásad zakotvených v článku 2 Charty, to znamená že budú rešpektovať zásadu zvrchovanej rovnosti všetkých jej členov, zásadu *pacta sunt servanda*, zásadu mierového riešenia sporov, zásadu vystríhania sa hrozby silou alebo použitia sily, zásadu poskytnutia pomoci OSN pri jej akciách, zásadu neposkytnutia pomoci štátom, proti ktorým OSN robí preventívnu alebo donucovaciu akciu, ako aj zásadu nezasahovania do vecí, ktoré podstatne patria do vnútornej právomoci štátov;

- stále platí ustanovenie článku 103 Charty OSN, podľa ktorého: „Ak by došlo k stretu záväzkov Organizácie Spojených národov podľa tejto Charty s ich záväzkami podľa akejkoľvek inej medzinárodnej dohody, majú prednosť záväzky podľa tejto Charty;“
- Z textu Charty OSN doteraz nebol vyčiarknutý článok 107 Charty OSN (napriek rôznym interpretáciám), podľa ktorého: „Ak ide o akciu proti štátu, ktorý bol počas druhej svetovej vojny nepriateľom ktoréhokoľvek signatára tejto Charty, nijaké ustanovenie tejto Charty nerobí takúto akciu neplatnou a ani jej nebráni, keď ako dôsledok tejto vojny ju podnikli alebo schválili vlády, ktoré majú za takúto akciu zodpovednosť.“

*Po piate:* Ruská federácia a Ukrajina sú pôvodnými členmi Organizácie Spojených národov ako aj Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe. Ich vzájomné vzťahy sa riadia komplexom dvojstranných zmluvných záväzkov, záväzkami, ktoré vyplývajú z ich členstva v OSN a iných medzinárodných vládnych organizáciách, ako aj záväzkov vyplývajúcich z ďalších mnohostranných medzinárodných dokumentov, do ktorých sukcedovali po rozpade Zväzu sovietskych socialistických republík a následnom vzniku Spoločenstva nezávislých štátov (SNŠ) v roku 1991. V roku 2014 Ukrajina ohlásila zámer vystúpiť zo spoločenstva, okrem iného aj z dôvodu postupu Ruskej federácie v otázke Krymu.

Pokiaľ ide o určenie relevantných pravidiel medzinárodného práva upravujúcich použitie sily, aplikovateľných na súčasný vzťah Rusko – Ukrajina, je potrebné skúmať nielen základné pramene medzinárodného práva, to znamená platné medzinárodné zmluvy, medzinárodné obyčaje a všeobecné zásady medzinárodného práva, ale aj jeho pomocné pramene, ktoré pomáhajú určiť existenciu právnych pravidiel. V tomto smere sú významné judikatúra medzinárodných súdov a doktrína medzinárodného práva.

Ako je známe, Ukrajina sa 13. marca 2014 obrátila na Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu s medzištátnou sťažnosťou proti Ruskej federácii,<sup>35</sup> v ktorej namieta porušenie ľudských práv občanov Ukrajiny v súvislosti s postupom Ruskej federácie. Sťažnosť je podaná ako medzištátna sťažnosť (Interstate - cases) na základe článku 33 Európskeho dohovoru o ľudských právach. Ukrajina súčasne podala návrh na predbežné opatrenia v zmysle článku 39 Rokovacieho poriadku súdu, v ktorom žiada, aby súd zaviazal ruskú vládu zdržať sa konania, ktorým by mohli byť ohrozené životy alebo zdravie civilného obyvateľstva na území Ukrajiny. Predseda súdu vyzval obidve strany v spore, aby sa zdržali akýchkoľvek opatrení, osobitne použitia ozbrojených síl, ktoré by mohli viesť k porušeniu práv civilného obyvateľstva podľa Dohovoru, vrátane ohrozenia jeho zdravia

---

<sup>35</sup> Sťažnosť no 20958/14, *Ukraine v. Russia*.



a života a aby dodržiavali ich záväzky najmä pokiaľ ide o články 2 (právo na život) a 3 (zákaz neľudského a ponižujúceho zaobchádzania). Tak isto vyzval obidve strany, aby informovali Súd o opatreniach, ktoré prijali.<sup>36</sup>

Vývoj ukáže, či v eventuálnom konaní pred Medzinárodným súdnym dvorom v Haagu (ak k nemu dôjde a pokiaľ bude daná jeho príslušnosť rozhodovať v spore) nedôjde pri hľadaní podkladov pre rozhodnutie aj k využitiu princípu *ex aequo et bono*, tak ako to pripúšťa článok 38 Štatútu Medzinárodného súdneho dvora na základe súhlasu zainteresovaných štátov.

**Recenzenti:** *prof. JUDr. Stanislav Mráz, CSc.*  
*JUDr. Lucia Hurná, PhD.*

### **Použitá literatúra:**

- VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť.* Žilina : Eurokódex, 2012. ISBN 978-80-89447-71-8
- VRŠANSKÝ P., VALUCH J.: *Medzinárodné právo verejné. Osobitná časť.* Žilina : Eurokódex, 2013. ISBN 978-80-8155-003-4
- TOMKO, J., KOPŠO, A. (eds.): *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch.* Bratislava : Obzor, 1974.
- TOMKO, J., KOPŠO, A. (eds.): *Medzinárodné právo a politika v dokumentoch. Kolektívna bezpečnosť a spolupráca v Európe.* Bratislava : Obzor, 1978.

### **Dokumenty:**

- Charta OSN.
- Pakt Spoločnosti národov.
- Briand-Kellogov pakt.
- UN Doc. A/CN. 4/34.
- UN Doc. A/C 6/L 793.
- Rezolúcia Valného zhromaždenia 3314 (XXIX).
- Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II (Part Two).*
- Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí č. 333/2002 Z. z.
- Pozri tiež *Official Records of the Review Conference of the Rome Statute of the International Criminal Court.* Kampala, 31 May -11 June 2010 (International Criminal Court publication, RC/11), part II.
- Európsky súd pre ľudské práva, Application no 20958/14, *Ukraine v. Russia.* Press Release ECHR 073 (2014) z 13. 3. 2014.

---

<sup>36</sup> Pozri Press Release ECHR 073 (2014) z 13. 3. 2014.

## RECENZIE

**MOSNÝ, Peter a kolektív: *Právnohistorická realita sociálnej doktríny 20. storočia*. Krakov : Spolok Slovákov v Poľsku, 2013. 288 s.**

Rok 2013 bol obzvlášť plodným pokiaľ ide o pracovisko Katedry dejín práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave, a to najmä z hľadiska výstupov publikovaných v rámci grantového projektu č. 003TTU-4/2012 „*Formácia podnikateľských schopností študentov spojená s reformnou optimalizáciou výučby dejín štátu, prameňov práva a právnych inštitútov*“, podporeného Kultúrnou a edukačnou grantovou agentúrou (KEGA), pod vedením zodpovedného riešiteľa Dr. h. c. prof. JUDr. Petra Mosného, CSc.

Okrem viacerých príspevkov v periodikách a zborníkoch, vydania učebnice svetových dejín štátu a práva, a pripravovanej učebnice slovenských právnych dejín toto pracovisko zastrešilo tiež práce na kolektívnej monografii s názvom „Právnohistorická realita sociálnej doktríny 20. storočia.“ Ako už názov napovedá, ide o špecifickú, tematicky zameranú monografiu, akých sa v odbore právnych dejín na Slovensku nepublikuje veľa.

Monografia pozostáva z deviatich kapitol z pera autorov zo Slovenskej republiky a Českej republiky, ktoré sa všetky striktne držia témy sociálnej starostlivosti a ochrany. Prvou kapitolou s názvom „Sociální doktrína první Československé republiky a její odraz v právu“ dielo otvára Ladislav Voják, ktorý skúma vplyv sociálneho učenia prezidenta T. G. Masaryka na oficiálnu sociálnu doktrínu 1. ČSR. Sociálna doktrína sa navonok prejavovala najmä v počiatočných rokoch silnou socializáciou právneho poriadku, hospodárstva a spoločnosti. Aj nasledujúce roky existencie 1. ČSR sa však niesli v duchu garantovania relatívnej sociálnej ochrany, či už v podobe boja proti nezamestnanosti, ale dokonca aj v podobe pokrokových snáh o vytvorenie osobitného zákonníka práce.

Peter Mosný v druhej kapitole s názvom „Východiská sociálnej doktríny Slovenskej republiky 1939 – 1945“ pokračuje chronologicky vo výklade právnej úpravy a reality sociálnej starostlivosti a ochrany v podmienkach vojnového obdobia na Slovensku. Osobitne skúma kresťanské základy sociálnej doktríny Slovenského štátu, konkrétne encykliky *Rerum novarum* a *Quadragesimo anno*, ktoré ovplyvnili v podmienkach Slovenska sformulovaný program tzv. slovenského národného socializmu, ktorého teoretickým predstaviteľom bol osobitne Štefan Polakovič. Sociálne aspekty boli prítomné aj v samotnej ústave Slovenského štátu, napríklad v podobe ochrany práce, podobe sociálnej funkcie vlastníctva, a osobitne v podobe predpokladanej tzv. stavovskej organizácie spoločnosti, ako prejavu korporativizmu a stierania triednych rozdielov najmä medzi zamestnancami a zamestnávateľmi.

Tretia kapitola „Formovanie pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia na našom území začiatkom 20. storočia“ z pera Miriam Laclavikovej prechádza od všeobecného úvodu predstavovaného prvými dvoma kapitolami ku konkrétnym špecifikám právnej úpravy sociálnej ochrany na území Slovenska, s ohľadom na východiská právneho poriadku s koreňmi v uhorskom práve. Uhorsko v druhej polovici 19. storočia zažívalo rozvoj priemyslu a podnikania, a nutne bolo potrebné upraviť aj súvisiace pracovnoprávne, a následne aj niektoré sociálne otázky. V pracovnom práve šlo pritom spočiatku o úpravu liberálnu, nechrániacu dostatočne zamestnanca, čo naprávala legislatíva po vzniku ČSR. Autorka ponúka prehľad konkrétnych legislatívnych úprav týkajúcich sa postavenia zamestnancov, a následne venuje pozornosť roztrieštenej úprave sociálneho zabezpečenia, pričom sa zameriava najmä na boj s nezamestnanosťou v podmienkach 1. ČSR.

Jan Kuklík vo štvrtjej kapitole „Diskuze o provedení socializace v Československu v prvých letech jeho samostatné existence“ sa tiež zameriava na špecifickú tému – socializáciu práva v 1. ČSR. Konkrétne skúma ľavicové politické programy a ideové pozadie socializácie v Československu, a osobitne upozorňuje na diskusie ohľadom pozemkovej reformy ako jedného z významných prejavov socializácie. Ako je známe, socializačné snahy sa začiatkom 20. rokov oslabujú, dosiahnuté výdobytky sa však do veľkej miery zachovali a ďalej rozvíjali.

V piatej kapitole „Sociální obsah domovského práva v českých zemích a v Československu (1848-1948)“ sa jej autor Jiří Kindl venuje osobitnej tematike domovského práva ako nástroja sociálnej starostlivosti o obyvateľov obce. Primárne sa pritom zameriava na vývoj v rakúskej časti spoločnej monarchie, a následne na vývoj v českých krajinách Československej republiky, pričom podrobne analyzuje obsah nárokov a organizačné zabezpečenie sociálnej ochrany zo strany obcí. Tiež veľmi správne poukazuje na to, že funkcie obcí v oblasti sociálnej ochrany začal v čoraz väčšej miere preberať štát.

Veľmi podobnou témou, ale poňatou z hľadiska právnej úpravy uhorskej časti monarchie a následne slovenskej časti Československa sa zaoberá v šiestej kapitole nazvanej „Starostlivosť o sociálne slabé minority na Slovensku v období I. ČSR“ Adriána Švecová. Autorka nadväzuje na argumentáciu o posilňovaní úlohy štátu v oblasti sociálnej starostlivosti, a datuje tento vývoj od osvietenského absolutizmu. Okrem sociálnej ochrany poskytovanej obcami na základe domovského práva (a subsidiárne orgánmi štátnej správy) sa osobitne venuje skúmaniu starostlivosti o vybrané sociálne slabé minority – žobrákov a tulákov, Rómov, vojnových invalidov, deti, mládež a postihnutých.

Peter Vyšný v siedmej kapitole nazvanej „Sociálne zákonodarstvo Nemeckej ríše v Bismarckovej ére“ otvára blok kapitol, ktoré hľadajú širší kontext, zahraničné (osobitne nemecké) vzory a ideové pozadie stredo-

európskych snáh o sociálnu ochranu širokých vrstiev obyvateľstva. Autor v tejto kapitole objasňuje pôvod sociálneho zákonodarstva v Nemeckej ríši v známom kontexte snáh Bismarcka o získanie si robotníckych vrstiev, a to prístupom označovaným ako kreovanie tzv. štátneho socializmu. Autor podrobne analyzuje právnu úpravu obsiahnutú v jednotlivých sociálnych predpisoch Nemeckej ríše poslednej štvrtiny 19. storočia.

Nemecku zostáva verný aj Ján Drgo v ôsmej kapitole s názvom „Sociálno-právna pozícia zamestnancov v totalitnom štáte na príklade Nemeckej ríše po roku 1933.“ Nadväzuje tu na argument vyslovený ešte autorom predchádzajúcej kapitoly, o posilňovaní štátu v súvislosti s jeho preberaním sociálnych funkcií. Naplno sa sociálna funkcia silného štátu prejavila v totalitnom období nacistického Nemecka. Tento režim si totiž poradil ako s nezamestnanosťou, tak aj s triednymi rozporami. Posilňovanie štátu autor skúma aj na pozadí myšlienkového právnofilozofického vývoja v Nemecku, ktorého predstaviteľa už od 19. storočia zdôrazňovali silný štát (A. H. Müller, G. Schmoller, G. F. Knapp, či A. Wagner s koncepciou štátneho socializmu).

Napokon posledná, deviata kapitola autora Štefana Siskoviča, nazvaná „Dva prístupy k formovaniu sociálnej doktríny“, uzatvára monografiu filozofickou úvahou o vzťahu silného štátu a liberalizmu, o vzťahu štátnej kontroly a voľného trhu, a o hľadaní správnej miery v „pozitívnej a negatívnej slobode“, resp. pozitívnych a negatívnych úlohách štátu – na jednej strane má totiž štát povinnosť zasahovať, a na druhej strane povinnosť zdržať sa zásahov do výlučne súkromných sfér.

Záverom možno zhodnotiť, že recenzovaná monografia prierezovo a na príklade vybraných inštitútov preskúmala vývoj sociálnej doktríny na území Slovenska najmä v prvej polovici 20. storočia. Za jej najväčší prínos možno považovať poukázanie na meniace sa úlohy a postavenie štátu v oblasti sociálnej starostlivosti a sociálnej doktríny – kým Uhorsko iba veľmi pozvoľne garantovalo sociálne práva zamestnancov, vznik Československa priniesol v prvých rokoch silnú socializáciu právneho poriadku. Vývoj pokračoval najďalej v Nemecku v 30. rokoch 20. storočia, kde totalitný štát ešte viac posilňoval svoje zásahy do sociálnej oblasti, čo sa následne premietalo aj do teoretického a praktického vývoja na území Slovenska v období druhej svetovej vojny.

Monografiu s takýmto komplexným pohľadom na problematiku sociálnej starostlivosti možno odporúčať nielen záujemcom o vývoj sociálnej starostlivosti na území Československa a Slovenska, ale tiež tým, ktorí sa zaujímajú o koncepcné otázky sociálneho štátu a o vývoj postavenia a úloh štátu v 20. storočí.

*Tomáš Gábriš\**

**VYŠNÝ, Peter – PUCHOVSKÝ, Ján – ŠOŠKOVÁ, Ivana:**  
***Svetové dejiny štátu a práva.* Trnava : Typi Universitatis**  
**Tyrnaviensis, 2013. 319 s.**

Po niekoľkých rokoch, kedy sa pozornosť tvorcov učebných pomôcok z právnych dejín venovala primárne národným právnym dejinám, môžeme s potešením konštatovať, že v roku 2013 právnohistorická obec uzrela až dva obdobné počiny z oblasti „svetových právnych dejín“. V rozpätí niekoľkých mesiacov totiž vyšli až dve diela – vysokoškolské učebnice – pod rovnakým názvom „svetových dejín štátu a práva“. Autorom prvej (ide o druhé doplnené vydanie učebnice) je doc. JUDr. Erik Štenpien, PhD., z Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Druhú učebnicu vyprodukovali spoločnými silami predstavitelia ďalších troch právnických fakúlt verejných vysokých škôl na Slovensku – JUDr. Peter Vyšný, PhD. z Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave, JUDr. Ján Puchovský, PhD. z Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, a JUDr. Ivana Šošková, PhD. z Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.

V tejto recenzii budeme podrobnejšiu pozornosť venovať „Svetovým dejinám štátu a práva“ od autorského tria P. Vyšný, J. Puchovský, a I. Šošková. Ide o výstup grantového projektu č. 003TTU-4/2012 „*Formácia podnikateľských schopností študentov spojená s reformnou optimalizáciou výučby dejín štátu, prameňov práva a právnych inštitútov,*“ podporeného Kultúrnou a edukačnou grantovou agentúrou (KEGA) pod vedením zodpovedného riešiteľa prof. JUDr. Dr. h. c. Petra Mosného, CSC., ktorý zároveň figuroval ako spolurecenzent uvedenej učebnice.

Cieľom publikácie bolo primárne vyplniť doteraz pretrvávajúcu medzeru v oblasti učebných pomôcok k svetovým právnym dejinám, ktoré sa vyučujú na právnických fakultách v Slovenskej republike prevažne ako povinne voliteľný predmet. Žiadna komplexná učebnica z tohto odboru totiž v posledných desaťročiach na Slovensku neuzrela svetlo sveta. Pedagógovia aj študenti boli nútení vystačiť si buď s dielami spred roku 1989, čiastkovými učebnicami, zameranými iba na verejné právo, alebo s preloženými prameňmi, či s učebnicami zahraničnej – zväčša českej proveniencie. Až publikovaním predstavovaného titulu došlo k vyriešeniu nástojčivého problému zabezpečenia základnej náležitosti nevyhnutnej pre kvalitný vzdelávací proces – modernej učebnej pomôcky.

Keďže autori lámali v tejto oblasti ľady, bola ich úloha o to ťažšia a zodpovednejšia, najmä pokiaľ ide o zvolenú koncepciu a štruktúru učebnice. Najprv schematicky načrtneme osnovu výkladu obsiahnutého v učebnici, a následne zaujmeme stanovisko k zvolenému prístupu, pričom upozorníme na možné alternatívne riešenia.

Učebnica je rozdelená na dve hlavné časti podľa dvoch skúmaných časových období. Výklad oboch častí autori ďalej štrukturujú primárne podľa štátnych útvarov, ktoré v sledovaných časových obdobiach zohrali najvýznamnejšie úlohy. Prvá časť sa zameriava na dejiny štátu a práva v staroveku – na Prednom východe, v predkolumbovskej Amerike, Grécku a Ríme. Druhá časť následne podáva výklad dejín štátu a práva v stredoveku, novoveku a prvej polovici 20. storočia, pričom táto časť je vnútorne rozdelená na výklad až o desiatich štátnych útvaroch a ich práve.

Už na tomto mieste sa pritom môžeme pristaviť pri koncepcnej otázke, či je vhodné členiť text iba do dvoch časovo vymedzených kapitol, a pritom v druhej časti spájať výklad o práve stredoveku, novoveku a 20. storočia do jednej časti. Tieto obdobia totiž podľa nášho názoru vykazujú natolko rozdielne črty štátu aj právneho poriadku, a chápania práva vo všeobecnosti, že ich spojenie do jednej časti mohlo byť motivované iba snahou o plynulý výklad vývoja štátu a práva v jednotlivých desiatich sledovaných štátoch Európy. Takýto spôsob výkladu – podľa štátnych útvarov – pritom síce umožňuje detailne poukázať na evolučný vývoj jednotlivých štátnych útvarov, opomína však detailne pomenovať spoločné vývojové črty a charakter jednotlivých fáz vývoja štátu – napr. ranofeudálneho, stavovského, absolutistického, a moderného štátu. Naopak, rizikom je tu prílišná podrobnosť historického výkladu o vývoji jednotlivých štátov.

V tejto súvislosti môže byť koncepcnou otázkou či podávať v učebnici osobitný a oddelený výklad o štáte a osobitný výklad o práve, alebo skúmať štát iba z hľadiska štátneho (ústavného) práva. Ostatné aspekty štátu by potom mohli skúmať politológovia, či historici. Autori recenzovaného diela sa však zrejme rozhodli pre oddelené a osobitné skúmanie dejín štátu a dejín práva.

Pritom aj pri výklade vývoja práva v jednotlivých desiatich štátoch Európy môže vyvstať otázka, či by nebolo vhodnejšie skôr než členenie podľa štátov zvoliť členenie podľa dobového charakteru práva – napr. na ranofeudálne, feudálne, a moderné právo. Takto pri spojení stredovekého, novovekého obdobia a prvej polovice 20. storočia osobitne v každej kapitole o jednotlivom štáte a jeho práve môžeme byť – podobne ako pri výklade o štáte – konfrontovaný s prílišnou kazuistikou a opomenutím základných spoločných vývojových črt v jednotlivých obdobiach vývoja práva. Prierezový výklad o vývoji „štátu a práva“ alebo len „práva“ by si vyžadoval oprostene sa „zo zajatia“ jednotlivých štátnych útvarov.

Napokon, ponúka sa ešte ďalší alternatívny spôsob rozvrhnutia matérie a prístupu k výkladu svetových právnych dejín – namiesto snahy o priblíženie čo najväčšieho počtu štátnych útvarov od aztéckych až po ruské, by autori mohli selektívne poukázať iba na tie obdobia a útvary, ktorých právo má bezprostredný dopad na dnešný právny poriadok kontinentálnej a angloame-

rickej právnej kultúry – takými to „výdobytkami“, na ktoré by bolo vhodné selektívne upozorniť, by mohli byť napr. grécka demokracia, rímske právo, anglický parlamentarizmus, francúzske základné práva s ideami slobody, rovnosti a bratstva, a i., a to aj za cenu, že niektoré štáty by sa vôbec nespomenuli.

Všetky vyššie uvedené možnosti sú iba dobre mienenými alternatívami, ktorých uvedenie na tomto mieste nijakým spôsobom nesleduje cieľ znehodnotenia recenzovaného diela. Na jednotlivé spôsoby je možné mať rôzne, a prípadne aj protikladné názory. Autori nepochybne starostlivo zvažili koncepciu práce a vychádzali pritom zo svojich dlhoročných pedagogických skúseností. Rovnako určite s prihliadnutím na dosiahnutie očakávaného účelu a cieľov tejto učebnice budú aj v budúcnosti schopní flexibilne zareagovať na prípadný vývoj v potrebách študentov.

Napriek uvedeným polemikám, námetom, a alternatívnym možnostiam ako poňať výklad, možno preto smelo konštatovať, že vydanie tejto učebnice predstavuje nepochybne krok správnym smerom – k modernizácii výučby svetových dejín štátu a práva.

*Tomáš Gábriš\**

**ŠTENPIEN, Erik: *Svetové dejiny štátu a práva*. 2. dopl. vyd.  
Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2013. 228 s.**

Okrem učebnice svetových dejín štátu a práva vyprodukovanej spoločnými silami predstaviteľov troch právnických fakúlt verejných vysokých škôl na Slovensku – JUDr. Petra Vyšného, PhD., z Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave, JUDr. Jána Puchovského, PhD., z Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, a JUDr. Ivany Šoškovej, PhD., z Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, bola v roku 2013 publikovaná aj „konkurenčná“ učebnica pod rovnakým názvom „Svetové dejiny štátu a práva“. Jej autorom je doc. JUDr. Erik Štenpien, PhD., z Právnickej fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ktorý pri svojej práci využil prístup do istej miery odlišný od prístupu zvoleného vyššie uvedeným triom autorov.

Učebnicu rozdelil do siedmich kapitol, pričom v prípade prvých dvoch kapitol spája výklad o štáte a práve – v prvej kapitole tak pojednáva o orientálnych despociách (Mezopotámia, Egypt a iné despocie), a v druhej kapitole o starovekom Grécku.

Nasledujúce štyri kapitoly sú rozdelené na dve kapitoly o dejinách štátu a dve o dejinách práva. V poradí tretia kapitola učebnice podáva výklad o feudálnej spoločnosti a štáte, pričom autor postupuje prierezovo, pokiaľ ide o problematiku vzniku feudalizmu, a charakter ranofeudálnych a stavovských štátov. Iba pri výklade o absolutistickom štáte upozorňuje v osobitných podkapitolách na špecifiká absolutizmu v niektorých európskych štátoch. Osobitne v tejto kapitole venuje aj pozornosť mestám a mestskému právu. Nasledujúca, štvrtá kapitola učebnice, je potom zameraná už len výlučne na feudálne právo – jeho pramene, a inštitúty súkromného a verejného práva.

Piata kapitola je opäť zameraná na štát – konkrétne na vznik konštitucionalizmu, t. j. moderných ústav. V tejto kapitole autor postupuje chronologicky podľa časového poradia najstarších moderných ústav – podáva výklad o Anglicku, USA, Francúzsku, Taliansku a Nemecku. Nasledujúca šiesta kapitola pojednáva o tom istom období, a ponúka vývoj súkromného a verejného práva (vrátane procesného práva) na pozadí jednotlivých najvýznamnejších národných kodifikácií, a v kontraste k vývoju verejného a súkromného práva v systéme common law v USA a Anglicku.

V poslednej, siedmej kapitole, autor opäť – podobne ako v prvých dvoch kapitolách – spája výklad o štáte a práve, a venuje sa tu primárne vývoju štátu v prvej polovici 20. storočia. Sústreďí sa pritom osobitne na otázky vzniku diktatúr v medzivojnovnej Európe. Právo (s výnimkou sovietskeho práva) v tejto kapitole zväčša opomína, nakoľko vo veľkej miere šlo stále o kodifikácie prijaté ešte v predchádzajúcom období, a popísané v šiestej kapitole učebnice.



Ako je už z tohto stručného prehľadu štruktúry a obsahu učebnice zrejmé, autor si osvojil metódu, ktorá odčleňuje výklad o štáte a práve, ako sa to stalo medzičasom v svetových právnych dejinách na našom území tradíciou. Zároveň však platí, že autor pod štátom venuje pozornosť najmä vývoju štátneho práva. Okrem toho, štátu (štátnemu právu) a právu venuje približne rovnocennú pozornosť, čo nebývalo vždy zvykom. Zároveň vhodne zvolenými chronologicky vymedzenými kapitolami dokázal vystihnúť úzko prepojený charakter štátneho práva a ostatných právnych odvetví (napr. v období feudalizmu, moderného konštitučného štátu a práva a pod.). Pri výklade štátu aj práva pritom postupuje do veľkej miery prierezovou metódou, s výnimkou niektorých špecifik absolutizmu a moderného ústavného a kodifikačného úsilia, kde bolo vhodnejšie využiť metódu výkladu podľa jednotlivých štátov, resp. národných právnych poriadkov. Aj v týchto prípadoch sa však autor zamerá iba na najvýznamnejšie štáty, a to ako predstaviteľov systému common law (Anglicko, USA), tak aj systému kontinentálneho práva (Nemecko, Francúzsko, Taliansko). Iba výnimočne poukazuje na vplyvy iných štátov a ich právneho poriadku, či už orientálneho štátu a práva (Mezopotámia, Egypt), alebo novovekého Španielska, či medzi-vojnového Sovietskeho zväzu.

Vzhľadom na zvolenú metódu máme za to, že autorovi sa podarilo vhodne skombinovať štruktúru práce s rovnováhou výkladu o štáte a práve, únosným rozsahom pre potreby študentov, a s koncentráciou na dejiny ústavného práva, namiesto zachádzania do detailov pri výklade dejín štátu. Oceniť možno tiež koncentráciu iba na najvýznamnejšie štáty a ich právny prínos pre súčasnú Európu a kontinentálnu právnu kultúru.

Jedinou škodou je nedotiahnutie výkladu až do druhej polovice 20. storočia, nakoľko aj k tejto problematike už existuje dostatok literatúry, z ktorej by sa dalo čerpať, a vývoj v druhej polovici 20. storočia podstatne zasiahol aj do osudov strednej Európy. Pri výklade o druhej polovici 20. storočia by sa pritom dalo postupovať obdobne ako pri výklade o práve 19. storočia – jedna kapitola by mohla byť venovaná vývoju „štátu“ (ústavného práva) – od socialistických štátov východnej Európy (napr. východného Nemecka), k sociálnemu štátu v Škandinávii alebo konzervatívnym štátom južnej Európy. Posledná kapitola – o „práve“ – by mohla poukázať na základné vývojové zmeny v odvetviach a inštitútoch súkromného a verejného práva – napríklad na vývoj v rodinnom práve a obchodnom a finančnom práve v západnej Európe a USA, a na druhej strane napr. vo vlastníckom práve a trestnom práve v socialistických štátoch a ich právnych poriadkoch, spolu s charakteristikou „zjednodušených kódexov“ socialistického práva. Napokon zavŕšením výkladu v oboch načrtnutých kapitolách by mohli byť prejavy globalizácie (napr. vplyv Európskej únie a Rady Európy) v ústavnom práve a ostatných právnych odvetviach po roku 1989.

Takýto výklad by predstavoval nepochybne obohatenie pedagogiky, ale aj vedy svetových právnych dejín, príp. európskych právnych dejín, ktorým sa v súčasnosti veľmi úspešne venujú najmä nemecky hovoriaci profesori právnych dejín. Stredná a východná Európa a jej predstavitelia právnej histórie v tomto novom zameraní výskumu právnych dejín zatiaľ zaostávajú. Pritom práve vývojové osobitosti strednej Európy a východnej Európy môžu predstavovať obohatenie pre celkový pohľad na „európske právne dejiny“, ktoré by ocenili aj zahraniční, západní právni historici.

*Tomáš Gábriš\**

---

\* Doc. JUDr. PhDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M., MA, pôsobí na Katedre právnych dejín PraF UK v Bratislave.

Zborník **Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comeniana** (AFI UC) začal vychádzať v roku 1966. Najprv sporadicky ako zborník, neskôr (od roku 1977) sa postupne jeho periodicita ustálila na jedenkrát za rok. Spolu vyšlo 30. ročníkov/čísel.

AFI UC je od konca roku 2012 vedecký časopis Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, ktorý vychádza dvakrát ročne. Pokrýva problematiku všetkých disciplín práva a poskytuje priestor pre prezentáciu plurality názorov rôznymi formami, predovšetkým výstupmi z vedeckého výskumu. V zmysle záverov zasadnutia Redakčnej rady vedeckého časopisu Acta Facultatis Iuridicae UC, je publikovanie umožnené aj autorom z externého prostredia. Každý článok je recenzovaný dvomi recenzentmi.

Rozsah vedeckých článkov je minimálne 18 000 znakov (10 normostrán), články obsahujú abstrakt, kľúčové slová a zoznam použitej literatúry. Abstrakty (aj s názvom článku) a kľúčové slová sú v slovenskom/českom, nemeckom, anglickom jazyku, resp. v inom cudzom jazyku.

Termín pre odovzdanie príspevkov do prvého čísla je do 15. apríla príslušného roku, do druhého čísla je do 15. októbra príslušného roku.

Bližšie informácie o formálnej stránke príspevkov sa nachádzajú na webovej stránke [www.flaw.uniba.sk](http://www.flaw.uniba.sk), služby, Oddelenie edičnej a vydateľskej činnosti, resp. Vám ich poskytne tajomníčka redakčnej rady AFI Mgr. Eva Vlková, tel. 02/592 44 340, e-mail: [eva.vlkova@flaw.uniba.sk](mailto:eva.vlkova@flaw.uniba.sk)

