

OBSAH

VEDECKÉ ČLÁNKY

BRTKO, R. Vecné a osobné žaloby vo svetle klasického a justiniánskeho rímskeho práva.....	5
DOMIN, M. Možnosti prezidenta Slovenskej republiky nevyhlásiť referendum, osobitne to „zbytočné“	20
IVANČÍK, J. Rozšírenie okruhu povinných osôb v oblasti práva na informácie po legislatívnych zmenách v roku 2022.....	53
JANČÁT, L. Procesnoprávne aspekty správneho deliktu držiteľa vozidla.....	67
LYSINA, P. Medzinárodnoprávna subjektivita Európskej únie.....	88
MAKATURA, I. Ciele dokazovania v kybernetickej bezpečnosti	116
PORUBAN, A. Osobitná zodpovednosť agentúry dočasného zamestnávania za škodu spôsobenú dočasne pridelenému zamestnancovi	147
VLADÁR, V. Katolícka cirkev a absolutizmus 17. a 18. storočia.....	158

ODBORNÉ ČLÁNKY

JAKUBÁČ, R. – FILAGOVÁ, L. Nesúlady právnej normy s ústavou a rozhodovanie v správnom súdnictve	181
---	-----

RECENZIE

GREGOR, M.

Csukás, A.: *Právní řád Českobratrské církve evangelické v historických souvislostech* 197

MANIK, R.

Beránek, J.: *Procesy s nacistickými zločinci v okupačních zónách Německa a jejich vliv na československou retribuci* 201

SLÁMKOVÁ, K.

Trellová, L. – Vrabko, M.: *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy* 207

VEDECKÉ ČLÁNKY

VECNE A OSOBNÉ ŽALOBY VO SVETLE KLASICKÉHO A JUSTINIÁNSKEHO RÍMSKEHO PRÁVA

prof. JCDr. PaedDr. Róbert Brtko, CSc.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra rímskeho práva, kánonického a cirkevného práva
robert.brtko@flaw.uniba.sk

Vecne a osobné žaloby vo svetle klasického a justiniánskeho rímskeho práva

Príspevok je rozdelený do dvoch hlavných častí a je zameraný na analýzu vybratých rímskoprávných prameňov týkajúcich sa zaradenia žalôb buď do kategórie vecných žalôb (*actiones in rem*) alebo do kategórie osobných žalôb (*actiones in personam*). Cieľom príspevku nie je len predstaviť uvedené kategórie žalôb, ale prostredníctvom interpolačnej metódy pokúsiť sa dokázať tézu, podľa ktorej v justiniánskom rímskom práve kritérium delenia na žaloby vecné a osobné nebolo také jednoznačné, ako v predchádzajúcom klasickom práve. V klasickom práve vecné a osobné žaloby patrili do rámca civilného práva a ich delenie bolo jednoznačné: vecná žaloba predpokladala existenciu vecného práva, osobná žaloba zas obligáciu. Okrem toho sa v klasickom období rímskeho práva stretávame aj s osobitnou kategóriou, t. j. žalôb honorárneho práva, ktoré sa opierali o prétorský edikt. V justiniánskom období došlo k členeniu všetkých žalôb na žaloby vecné a osobné. To znamená, že aj žaloby, ktoré predtým mali svoju vlastnú individualitu, napr. dedičská žaloba (*hereditatis petitio*), publiciánska žaloba (*actio Publiciana*), rozdeľovacie žaloby (*actiones divisorieae*) a ďalšie, boli systematizované podľa tohto nového kritéria.

Sachliche und persönliche Klage in der Sicht vom klassischen und justinianischen römischen Recht

Der Beitrag wird in zwei wichtige Hauptteile geteilt und konzentriert sich auf eine Analyse der ausgewählten römischrechtlichen Quellen, was die Einordnung von Klagen betrifft, entweder in eine Kategorie

der sachlichen Klagen (*actiones in rem*) oder in eine Kategorie der persönlichen Klagen (*actiones in personam*). Das Ziel dieses Beitrags ist nicht nur die erwähnten Kategorien der Klagen vorzustellen, sondern auch zu versuchen, mittels einer Interpolationsmethode eine These zu beweisen, nach der das Kriterium der Teilung auf die sachlichen und persönlichen Klagen im justinianischen römischen Recht nicht so eindeutig war wie im vergangenen klassischen Recht. Im klassischen Recht gehörten die sachlichen und persönlichen Klagen ins Zivilrecht und ihre Teilung war eindeutig: sachliche Klage setzte die Existenz vom Sachrecht voraus, persönliche Klage dagegen die Obligation. Daneben treffen wir uns in der klassischen Zeit auch mit einer besonderen Kategorie, sog. Klagen des Honorarrechts, die sich ans prätorische Edikt stützten. In der justinianischen Zeit kam es zur Gliederung aller Klagen auf sachliche und persönliche. Das bedeutet, dass auch die Klagen, die vorher ihre eigene Individualität hatten, z. B. Erbschaftsklage (*hereditatis petitio*), publizianische Klage (*actio Publiciana*), Verteilungsklage (*actiones divisoriea*) und andere, wurden nach diesem neuen Kriterium systematisiert.

Actions in rem and in personam in the light of classical and Justinian Roman law

The paper is divided into two main parts and focuses on the analysis of the selected Roman law sources concerning the classification of actions either in rem (*actiones in rem*) or in personam (*actiones in personam*). The aim of the paper is not only to present the above-mentioned categories of actions, but also to try to prove, by means of the interpolation method, the thesis according to which in Justinian Roman law the criterion for the division between actions in rem and actions in personam was not as clear as in the previous classical law. In classical law, actions in rem and actions in personam were part of the civil law framework and the distinction between them was clear: an action in rem assumed the existence of a right in rem, an action in personam an obligation. In addition, in the classical period of Roman law we also find a special category of actions *ius honorarium*, which were based on a praetorian edict. In the Justinian period, all actions were divided into actions in rem and actions in personam. This means that even actions which previously had their own individuality, e.g. hereditary actions (*hereditatis petitio*), publician actions (*actio Publiciana*), distributive actions (*actiones divisoriea*) and others, were systematised according to this new criterion.

Kľúčové slová: actiones in rem, actiones in personam, actiones honorariae, klasické obdobie rímskeho práva, justiniánske obdobie rímskeho práva, interpolácie

Schlüsselbegriffe: actiones in rem, actiones in personam, actiones honorariae, klassische Zeit vom römischen Recht, Justinians Zeit vom römischen Recht, Interpolationen

Keywords: actiones in rem, actiones in personam, actiones honorariae, classical period of Roman law, Justinian period of Roman law, interpolations

Úvod

Žaloby, v rímskom práve najčastejšie označované pojmom *actiones*,¹ boli nástrojmi slúžiacimi na otvorenie súdneho konania zameraného na presadenie, vymáhanie alebo ochranu absolútnych a relatívnych subjektívnych práv. Klasický rímsky právnik Gaius vo svojich Inštitúciách dáva do pozornosti dva druhy žalôb: vecné žaloby (*actiones in rem*) a osobné žaloby (*actiones in personam*).

„*In rem actio est, cum aut corporalem rem intendimus nostram esse aut ius aliquod nobis competere, velut utendi aut utendi fruendi, eundi, agendi aquamue ducendi vel altius tollendi prospiciendiu, aut cum actio ex diverso adversario est negativa*“ (Gai Inst. 4, 3).

„Vecná žaloba je tá, ktorou vymáhame, že buď (nejaká) hmotná vec nám patrí alebo že nám patrí nejaké právo, napríklad užívacie alebo požívacie právo, právo prechodu, hnať dobytok, či viesť vodu, alebo právo stavať nad určitú výšku či právo na výhľad (z domu); alebo, ak protistrana žaluje (že tu také právo neexistuje), ide o negatívnu žalobu“.

„*In personam actio est, qua agimus, quotiens litigamus cum aliquo, qui nobis vel ex contractu vel ex delicto obligatus est, id est, cum intendimus DARE FACERE PRAESTARE OPORTERE*“ (Gai Inst. 4, 2).

„Osobná žaloba je tá, ktorou žalujeme niekoho, kto je nám zaviazaný z kontraktu alebo z deliktu a tvrdíme, že je nám niečo **POVINNÝ DAŤ, UROBIŤ, POSKYTNÚŤ** (zodpovedať, ručiť)“.

Prvá kategória žalôb chránila absolútne (predovšetkým vecné) práva, druhá zas relatívne (najmä záväzkové) práva. V období formulového procesu (ktorý sa etabloval v r. 17 pred n. l. zákonom cisára Augusta o súdnom procese – *lex Iulia iudiciorum privatorum* a ktorý prestal byť používaný v priebehu 3. stor. n. l.) rímska žaloba nebola abstraktnou formou, ale vždy vyjadrovala len určité subjektívne právo, t. j. každé subjektívne právo malo svoju žalobu.²

¹ Taktiež *petitio, vindicatio, condictio, querella*.

² Bližšie pozri: BĚLOVSKÝ, P.: *Obligace z kontraktu. Smlouva a její vymahatelnost v římském právu*. Praha : Auditorium, 2021, s. 22-25; REBRO, K., BLAHO, P.: *Rímske právo*. 3. vyd. Bratislava : Iura edition, 2003, s. 106-107.

Cieľom príspevku nie je len predstaviť tieto kategórie žalôb, ale prostredníctvom interpolačnej metódy pokúsiť sa dokázať tézu, podľa ktorej v justiniánskom rímskom práve kritérium delenia na žaloby vecné a osobné nebolo také jednoznačné, ako v predchádzajúcom klasickom práve.

1. Vecné a záväzkové práva v klasickom a justiniánskom rímskom práve

Hoci vecné a záväzkové práva patrili do oblasti majetkových práv, v období klasického práva sa medzi sebou zreteľne odlišovali vo viacerých aspektoch.

Rimania nedefinovali kategóriu vecných práv, avšak z prameňov vyplýva, že za vecné práva (*iura in rem*) považovali len také vzťahy k určitej veci, pri ktorých existovala negatívna povinnosť ostatných subjektov do nich nezasahovať. Naproti tomu záväzkové práva vznikali len z osobného právneho vzťahu medzi veriteľom a dlžníkom, pričom pôsobili len proti dlžníkovi, a to na základe právom uznaného dôvodu. Inak povedané, vecné práva pôsobili proti každému a zabezpečovali trvalý výkon práva, zatiaľ čo osobné práva pôsobili len proti dlžníkovi a v zásade boli dočasné, nakoľko boli zamerané na jednorazové plnenie alebo množinu takýchto plnení.

Z formálneho (procesného) hľadiska na presadenie, prípadne ochranu vecných práv slúžili vecné žaloby (*actiones in rem*), naproti tomu na vymáhanie záväzkovoprávnych nárokov bolo potrebné použiť osobné žaloby (*actiones in personam*). V najstaršom legisakčnom procese, ktorý bol typický pre obdobie rímskej republiky (510 – 27 pred n. l.), žalobca pred magistrátom a za prítomnosti žalovaného slávnostne prehlasoval (*vindicatio*), že vec, o ktorú sa vedie spor (*res litigiosa*), je podľa kviritského vlastníctva jeho: „*Hanc ego rem ex iure Quiritium meam esse aio (...)*“.³ V neskoršom období formulového procesu žalobná žiadosť (*intentio*) neuvádzala žalovaného, avšak obsahovala podmienené tvrdenie žalobcovho vecného práva. Žalovaný nemal defenznú povinnosť a spolupôsobenie v spore mohol dokonca odmietnuť. Ako príklad uvidíme intenciu zo žalobnej formuly o vydanie veci: „*Si paret rem [označenie veci] qua de agitur ex iure Quiritium Auli Agerii*

³ K tomu pozri: BRITKO, R.: Počiatky súdnej ochrany subjektívnych práv v rímskom práve – päť legisakcií. In *Prvky a princípy rímskeho a kánonického práva*. Praha : Leges, 2016, s. 58.

esse neque ea restituetur (...)“ (Ak sa ukáže, že vec, o ktorú je spor, je kviritským vlastníctvom Aula Ageria, a ak nebude vrátená ...).⁴

V prípade vymáhania obligačnoprávných nárokov prostredníctvom legisakčného procesu, veriteľ (žalobca) pred magistrátom a dlžníkom vyhlásil existenciu svojho nároku: „*Aio te mihi sestertium decem milia dare oportere: id postulo aias aut neges*“ (Ja vyhlasujem, že ty mi musíš dať desaťtisíc sestercii: vyzývam ťa, aby si to uznal alebo poprel).⁵ Vo formulovom procese žalobná žiadosť (*intentio*) musela obsahovať meno žalovaného, ktorý bol povinný aktívne vstúpiť do sporu. Uvedieme príklad intencie zo žalobnej formuly o vymáhanie určitej dlhovanej sumy peňazí: „*Si paret, Numerium Negidium Aulo Agerio sestertium decem milia dare oportere ...*“ (Ak sa ukáže, že Numerius Negidius má dať desaťtisíc sesterciov Aulovi Ageriovi ...).⁶

Z obsahového hľadiska predmetom vecných práv v oblasti rímskeho súkromného práva boli veci (*res in commercio*), s ktorými súkromné osoby mohli disponovať v rámci nimi uzatváraných právnych vzťahov. Naproti tomu predmetom osobných práv boli osoby, presnejšie konania osôb (*dare* – dať, *facere* – urobiť, *non facere* – neurobiť, *praestare* – poskytnúť), ale nie veci, hoci konania takýchto osôb – nazývané aj plneniami – smerovali k majetkovej výmene.

Pramene vzniku vecných a osobných práv boli taktiež rozdielne. Osobné práva mohli vzniknúť z kontraktu alebo deliktu (Gai Inst. 3, 88),⁷ t. j. len z typických právnych skutočností: verbálnych, literárnych, reálnych a konsenzuálnych kontraktov a určitých deliktov. Vecné práva – v klasickom období delené na vecné práva k vlastnej veci a vecné práva k cudzej veci – boli taktiež typizované a mohli vzniknúť len z typických oprávnení, ako napr. vlastnícke právo, služobnosti, záložné právo. Iné vecné práva vzniknúť nemohli. Je potrebné pripomenúť, že vznik niektorých vecných práv derivatívnym spôsobom súvisel s deľením vecí na *res Mancipi* a *res nec Mancipi*.⁸ Vlastnícke právo k Mancipi

⁴ Porovnaj KOVÁČIKOVÁ, J.: Reivindikačná žaloba pohľadom rímskeho práva. In *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2013*, Bratislava : PraF UK, s. 1707. K tomu taktiež pozri: *Rei vindicatio per formulam petitoriam*. Dostupné na: <https://docplayer.org/62959758-Intentio-si-paret-fundum-quo-de-agitur-ex-iure-quiritium-auli-agerii-esse.html>.

⁵ BRTKO, R.: Počiatky súdnej ochrany subjektívnych práv v rímskom práve – päť legisakcií, s. 61.

⁶ Porovnaj LENEL, O.: *Das Edictum perpetuum ein versuch zu seiner wiederherstellung*. 3. Aufl. Leipzig : Verlag von Bernhard Tauchnitz, 1927, 237 nach Gai Inst. 4, 41, 50.

⁷ „*Nunc transeamus ad obligationes, quarum summa divisio in duas species diducitur: omnis enim obligatio vel ex contractu nascitur vel ex delicto* (Gai Inst. 3, 88).

Teraz prejdime k záväzkom. Ich základné rozdelenie spočíva v rozlišovaní dvoch skupín: každý záväzok vzniká buď zo zmluvy alebo z deliktu.

⁸ Uvedené delenie zrušil až cisár Justinian.

pačným veciam (italské pozemky, najstaršie vidiecke pozemkové služobnosti, ťažné zvieratá, otroci) vznikalo prostredníctvom formálnych úkonov *mancipatio* a *in iure cessio*.

Vecné práva, ako vlastnícke právo a pozemkové služobnosti, boli scudziteľné viacerými spôsobmi. Naproti tomu civilné právo nedovoľovalo (s výnimkou dedičskej sukcesie) prevod pohľadávky alebo záväzku na inú osobu, pretože myšlienka vlastného prevodu pohľadávky na inú osobu odporovala osobnému charakteru rímskeho záväzku.

Niektoré z vyššie uvedených odlišností zanikli už v období klasického práva. Napríklad vplyvom rozvíjajúceho sa obchodu vznikla potreba umožniť prevod pohľadávky, čo právnici dokázali uskutočniť viacerými aj keď len nepriamymi spôsobmi (napr. *cessio*, *delegatio*, *novatio*). Počnúc koncom republiky za účelom hmotného zabezpečenia vdovy alebo nevydatých dcér boli do právneho poriadku zavedené určité vecné práva, ktoré nebolo možné scudziť: požívacie právo (*ususfructus*) a užívacie právo (*usus*), pričom uvedené práva podobne ako práva osobné boli právami dočasnými.

V neskoršom poklasickom a justiniánskom období pramene vzniku vecných a osobných práv už neboli tak jasne od seba odlišené, ako to bolo v klasickom práve. Napríklad zmluva (*contractus*) bola v období klasického práva len prameňom záväzku. Východorímsky cisár Zenon II. (474 – 491) zaviedol dedičný nájom (*emphyteusis*) ako zdediteľné a scudziteľné vecné právo *sui generis*, obsahom ktorého bolo oprávnenie užívať cudzí pozemok rovnako ako jeho vlastník. Takéto vecné právo cisár bez okolkov nazval zmluvou – „*contractus emphyteuseos*“, aby zvýraznil, že ide o konštitutívny dohovor na zavedenie nového práva.

„*Ius emphyteuticarium neque conductionis neque alienationis esse titulis addicendum, sed (...) conceptionem definitionemque habere propriam et iustum esse validumque contractum (...)*“, Imp. Zeno A. a Sebastiano PP. (C.J. 4, 66, 1).

Dedičný nájom (*ius emphyteuticarium*) by sa nemal pripájať k titulom o nájme alebo scudzení, ale (...) má svoju vlastnú koncepciu a definíciu, a je spravodlivou a platnou zmluvou (...).

Iné texty cisárskych konštitúcií z obdobia dominátu zas zaraďovali darovanie (*donatio*) medzi kontrakty, a to aj v tom prípade, že išlo o darovanie vecí.⁹ Niekedy pojem kontrakt v interpolovaných textoch justiniánskej kodifikácie slúžil: a) na označenie súhlasu so zriadením služobnosti; b) na nahradenie mancipácie a injurecessie; c) na označenie spôsobu nadobudnutia vlastníckeho práva. V tejto súvislosti uvedieme

⁹ Porovnaj ALBERTARIO, E.: *Studi di diritto romano. Eredità e processo*. Milano : Giuffrè, 1946, s. 227.

dva fragmenty právnika Javolena, ktorých texty nachádzajúce sa v hranatých zátvorkách boli interpolované justiniánskymi kompilátormi.

„*Certo generi agrorum adquiri servitus potest, velut vineis, quod ea ad solum magis quam ad superficiem pertinet. ideo sublatis vineis servitus manebit: [sed si in contrahenda servitute aliud actum erit, doli mali exceptio erit necessaria]*“ (Javol. D. 8, 3, 13 pr.).¹⁰

Služobnosť je možné nadobudnúť pre určité druhy pozemkov, napríklad pre vinice, pretože služobnosti sa vzťahujú skôr k pôde samotnej než k tomu, čo sa nachádza na jej povrchu. Z tohto dôvodu služobnosť sa zachováva aj vtedy, ak vinica bude odstránená. [Avšak, ak bolo v zmluve o zriadení služobnosti dohodnuté niečo iné, bude nevyhnutné použiť námietku zlého úmyslu].

„[*In omnibus rebus, quae dominium transferunt, concurrat oportet affectus ex utraque parte contrahentium (...)*]“ (Javol. D. 44, 7, 55).¹¹

[Vo všetkých prípadoch, kedy sa prevádza vlastníctvo, musí existovať zhodný úmysel oboch zmluvných strán (...)].

Kritický pohľad na interpolované texty justiniánskej kodifikácie nás privádza k záveru, že pre klasických právníkov jediným podstatným znakom odlišujúcim vecné práva od osobných práv bola žaloba. Napriek tomu, že predmetom vecných práv nebolo vždy bezprostredné panstvo nad vecou, boli vždy chránené proti všetkým tretím (*erga omnes*) žalobou *in rem*. Osoba, proti ktorej vecná žaloba smerovala, bola vždy indiferentná (t. j. nemala defenzívnu povinnosť, v intencii žalobnej formuly sa neuvádzala) a bola vždy determinovaná len prostredníctvom veci, o ktorú sa viedol spor. Osobné práva chránené žalobou *in personam* sa vždy zakladali len na právnom vzťahu k určitým osobám a preto v intencii žalobnej formuly muselo byť vždy spomenuté konkrétne meno povinného.

2. Klasifikácia vecných a osobných žalôb v justiniánskom práve

Z citovaných textov Inštitúcií právnika Gaia (Gai Inst. 4, 2-3), ktoré sme uviedli v úvode príspevku, vyplýva, že tak vecné ako i osobné žaloby patrili v klasickom období do rámca civilného práva, čo potvr-

¹⁰ Porovnaj LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum quae in Iustiniani Digestis inesse dicuntur*. Tomus I. Weimar : Hermann Böhlhaus Hachfolger, 1929, s. 106.

¹¹ Porovnaj LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum quae in Iustiniani Digestis inesse dicuntur*. Tomus III. Weimar : Hermann Böhlhaus Hachfolger, 1935, s. 370. Taktiež pozri: DE FRANCISCI, P.: *Trasferimento della proprietà. Storia e critica di una dottrina*. Padova : La Litotipo, 1924, s. 202.

dzujú nasledovné výrazy: a) *ius... competere*, v prípade vecných žalôb, b) *dare, facere, praestare oportere*, v prípade osobných žalôb.

Vecná žaloba je tá, ktorou vymáhame nejaké právo (Gai Inst. 4,3). Osobná žaloba je tá, ktorou žalujeme niekoho, kto je nám zaviazaný niečo DAŤ, UROBIŤ, POSKYTNÚŤ (zodpovedať, ručiť) (Gai Inst. 4,2). Gaius navyiac špecifikuje, že vecné žaloby sa nazývajú vindikácie (*vindicaciones*) a osobné žaloby kondikcie (*condiciones*).¹² Opakujeme, že uvedené delenie žalôb sa vzťahovalo len na oblasť civilného a nie honorárneho práva, čo nepriamo potvrdzuje aj §106 4. knihy Gaiových *Institutiones*.¹³

V klasickom období rímskeho práva sa teda stretávame aj s kategóriou žalôb honorárneho práva, ktoré sa opierali o prétorský edikt, avšak tieto žaloby tvorili osobitnú kategóriu. Konkrétne išlo o žaloby s fikciou (Gai Inst. 4, 37) alebo žaloby založené na opise skutkového stavu (Gai Inst. 4, 46) alebo žaloby so zámienou subjektov v žalobnej formulke (Gai Inst. 4, 85-87).¹⁴

V neskoršom období vývoja rímskeho práva sa členenie žalôb – na žaloby vecné a osobné – neuzavrelo len do oblasti civilného práva, ale sa rozšírilo aj do oblasti honorárneho práva. Na takéto širšie uplatnenie rozlišovania žalôb zasahujúcich aj do sféry honorárneho práva nás upozorňuje text Justiniánskych inštitúcií, ktoré vznikli v záverečnej etape vývoja rímskeho práva v 6. stor. Nasledujúci text (Just. Inst. 4, 6, 3) rukolapne ilustruje, ako justiniánski právnici ponímali vecné žaloby, na ktoré klasickí právnici nazerali z iného uhla pohľadu.

„*Sed istae quidem actiones [poznámka autora, t. j. vecné a osobné], quarum mentionem habuimus, et si quae sunt similes, ex legitimis et civilibus causis descendunt. aliae autem sunt, quas praetor ex sua iurisdictione comparatas habet tam in rem quam in personam, quas et ipsas necessarium est exemplis ostendere. ecce plerumque ita permittit in rem agere, ut vel actor diceret, se quasi usucepisse quod usu non ceperit, vel ex diverso possessor diceret, adversariam suum usu non cepisse quod usu ceperit*“ (Just. Inst. 4, 6, 3).

„Žaloby [poznámka autora, t. j. vecné a osobné], ktoré sme uviedli, a pokiaľ existujú podobné, aj tie vznikajú zo zákonných a civilných dôvodov. Existujú však iné žaloby, ktoré dáva prétor k dispozícii na základe svojej jurisdikcie, vecné a osobné, ktoré musia byť objasne-

¹² Gai Inst. 4, 5.

¹³ „*Et si quidem imperio continenti iudicio actum fuerit, sive in rem sive in personam, sive ea formula, quae in factum concepta est (...)*“.

„A ak bolo konanie vedené z moci úradnej, či už na základe vecnej žaloby alebo osobnej, alebo žaloby založenej na opise skutkového stavu (...)“.

¹⁴ Bližšie pozri: KASSER, M.: „Ius honorarium“ und „Ius civile“. In ZSS 101 (1984) s. 1-112.

né na základe príkladov. Napríklad prétor často dovoľí žalovať vecnou žalobou, a to tak, že žalobca tvrdí, že vydržal vec, hoci ju nevydržal, alebo naopak držiteľ tvrdí, že jeho protivník nevydržal vec, hoci ju v skutočnosti vydržal¹⁵.

Uvedené rozšírenie delenia civilných žalôb – ku ktorému došlo v justiniánskom alebo už v poklasickom období – možno ilustrovať aj na príklade publiciánskej žaloby (*actio Publiciana*), ktorú zaviedol prétor Publicius v roku 76 pred n. l., keď sudcovi v žalobnej formule nariadil, aby v prospech žalobcu počítal s fikciou uplynutia vydržacej doby.¹⁶ Klasickí rímski právnici (ako napr. Gaius) ju do kategórie vecných žalôb nezaraďovali, lebo ju zahrnuli do skupiny fiktívnych žalôb (*actiones ficticiae*), a keď sa ňu neraz odvolávali, tak ju uvádzali bez akéhokoľvek prívlastku.¹⁷ Naproti tomu justiniánski kompilátori ju v Inštitúciách (Just. Inst. 4, 6, 3-4) zahrnuli medzi vecné žaloby prétorského pôvodu a začlenili ju medzi vecné žaloby preto, lebo išlo o žalobu obdobnú (*utilis*). Rovnaké počínanie justiniánskych kompilátorov možno pozorovať aj v inej časti justiniánskej kodifikácie, keď celý II. titul VI. knihy Digest pomenovali: *de publiciana in rem actione* (o publiciánskej vecnej žalobe).¹⁸

Jasné delenie civilných žalôb na vecné a osobné, ktoré nám zanechali klasickí právnici (Gai Inst. 4, 2-3), nebolo rešpektované justiniánskymi právníkmi aj v súvislosti s ochranou pozostalosti (*hereditas*). Dedičstvo malo pre rímskych právníkov charakter nehmotnej veci, hoci zahŕňalo aj hmotné veci a preto diskusia týkajúca sa zaradenia dedičskej žaloby (*petitio hereditatis*) medzi vecné alebo osobné žaloby nemala pre nich zmysel. Pôvodne predmetom dedičstva nebol len majetkový

¹⁵ Viacerí právní romanisti sa prikláňajú k názoru, že uvedený výňatok je upravený justiniánskymi právníkmi, napr. Albertario, Krüger, Ferrini. K tomu bližšie pozri: ALBERTARIO, E.: *Studi di diritto romano. Eredità e processo*, s. 229.

¹⁶ Bližšie pozri: STURM, F.: Zur ursprünglichen Funktion der actio Publiciana. In *RIDA* 9 (1962) s. 357-416.

¹⁷ Porovnaj fragmenty II. titulu VI. knihy Digest.

¹⁸ V tejto súvislosti Interpoláčny index považuje fragment D. 6, 2, 7, 6 za interpolovaný.

„[*Publiciana actio ad instar proprietatis, non ad instar possessionis respicit*]“.

„[Publiciánska žaloba sleduje len vlastníctvo, a vôbec nie držbu]“.

Porovnaj LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum quae in Iustiniani Digestis inesse dicuntur*. Tomus I., s. 89.

Podobný príklad rozšíreného neklasického delenia nachádzame v prípade inej prétorskej žaloby *actio Serviana*, ktorá bola pomenovaná podľa pretora Servia pôsobiaceho v 1. stor. pred n. l. a ktorú východorímski právnici zaradili medzi *actiones in rem*. Za týmto účelom interpolovali nasledovné fragmenty: D. 21, 2, 66 pr.; D. 20, 1, 16, 3; D. 10, 4, 3, 3; porovnaj BARTOŠEK, M.: *Encyklopedie římského práva*. Praha : Panorama, 1981, s. 79; porovnaj LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum quae in Iustiniani Digestis inesse dicuntur*. Tomus I., s. 137, 385; LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum quae in Iustiniani Digestis inesse dicuntur*. Tomus II. Weimar : Hermann Böhlau Hachfolger, 1931, s. 25.

substrát, ale tvorili ho aj rodinné náboženské povinnosti (*sacra familiaria*). Dedičstvo sa de facto celkom nikdy nestotožnilo s majetkom zomretého aj preto, lebo na dediča neprechádzali vecné práva osobnej povahy, ako napr. *usus, ususfructus*, a záväzky osobnej povahy, ako napr. *societas, delicta*. Justiniánske právo malo tendenciu ponímať dedičstvo ako majetkovú entitu a preto badať snahy o jeho zaradenie do oblasti majetkových práv. V prameňoch justiniánskeho práva nachádzame niekoľko príkladov zaradenia dedičskej žaloby. V interpolovanom texte Digest je v zásade zaradená do kategórie vecných žalôb:

„*Petitio hereditatis, etsi in rem actio sit, habet tamen praestationes quasdam personales (...)*“ (Ulp. D. 5, 3, 25, 18).

„Dedičská žaloba, hoci je žalobou vecnou, stále obsahuje určité osobné plnenia“.

Iný text ju zas označuje ako „*actio mixta personalis*“.

„*Hereditatis petitionem, quae adversus pro herede vel pro possessore possidentes exerceri potest, praescriptione longi temporis non submoveri nemini incognitum est, cum mixtae personalis actionis ratio hoc respondere compellat*“, Imperatores: Diocletianus, Maximianus (C.J. 3, 31,7 pr).

Z uvedených textov vyplýva, že byzantskí právnici si boli vedomí toho, že dedičská žaloba nepredpokladala len existenciu vecného práva, ale aj druh a kvalitu dediča, a preto ju raz identifikovali ako vecnú žalobu, inokedy zas ako vecnú žalobu obsahujúcu určité osobné plnenia alebo inokedy ako osobnú žalobu zmiešanú. Tento posledný druh žaloby (t. j. *actio mixta personalis*) je potrebné hodnotiť v kontexte slov Justiniánskych inštitúcií, ktoré dedičskú žalobu dávajú do súvisu s rozdelením pozostalosti:

„*Quaedam actiones mixtam causam optinere videntur tam in rem quam in personam. Qualis est familiae erciscundae actio, quae competit coheredibus de dividenda hereditate: item communi dividundo, quae inter eos redditur inter quos aliquid commune ex quacumque causa est, ut id dividatur: item finium regundorum, quae inter eos agitur qui confines agros habent. In quibus tribus iudiciis permittitur iudici rem alicui ex litigatoribus ex bono et aequo adiudicare et, si unius pars praegravari videbitur, eum invicem certa pecunia alteri condemnare*“ (Just. Inst. 4, 6, 20).

„Niektoré žaloby majú očividne zmiešanú povahu tak vecnoprávne ako aj osobnoprávne. Takou žalobou je žaloba o rozdelenie dedičstva, ktorá je k dispozícii spoludedičom na rozdelenie pozostalosti. Podobne aj žaloba na rozdelenie, ktorá patrí tým, medzi ktorými existuje spoluvlastníctvo (...). Ďalej žaloba o úprave hraníc medzi susedmi (...). Pri týchto troch žalobách sa sudcovi umožňuje vec podľa práva a slušnosti

priznať jednému a ak sa ukáže, že priznaný podiel jedného prekračuje jeho oprávnenie, aby ho odsúdil na určitú sumu na vyrovnanie v prospech druhého“.

Východorímski právnici delenie žalôb na vecné a osobné generalizovali aj tým spôsobom, že do tejto klasifikácie zaradili aj tzv. žaloby o rozdelenie určitej veci, ktoré slúžili na vymáhanie tak vecnoprávných nárokov (dedičské alebo spoluvlastnícke podiely, hraničný pás medzi dvoma pozemkami, ktorý bol v držbe susediaceho vlastníka) ako aj osobnoprávných nárokov (spoludedičia, spoluvlastníci, susediaci vlastníci). Prikláňame sa k názoru, že klasickí právnici nedospeli k takej vecnej žalobe, ktorá by vyžadovala a chránila osobný vzťah.

Justiniánske zovšeobecnenie delenia žalôb na vecné a osobné možno vidieť aj vo vzťahu k niektorým opatreniam prétora, ktoré v klasickom období neboli ani žalobami (išlo o interdikty alebo zákaz pokračovať v stavbe). V justiniánskom práve, v ktorom došlo ku korekcii v chápaní držby, sa jej ochrana uskutočňovala prostredníctvom žalôb (išlo o petitórne spory). Justiniánske právo (ktoré malo tendenciu deliť všetky žaloby z hľadiska ich vecnoprávnosti alebo ich osobnoprávnosti) pri petitórnej ochrane držby došlo k zaujímavému záveru nachádzajúcim sa v nasledovnom celkom interpolovanom Ulpianovom fragmente.

„[*Interdicta omnia, licet in rem videantur concepta, vi tamen ipsa personalia sunt*]“ (Ulp. D. 43, 1, 1, 3).¹⁹

„[Všetky interdikty, hoci sú koncipované k veci (in rem), sa aplikujú s účinkami pre osoby]“.

Uvedený Ulpianov upravený text obsahuje skutočné protirečenie nielen z hľadiska pojmov: „žaloby“ na ochranu držby, hoci sú vecné, sa aplikujú na osoby.²⁰

V prípade vyslovenia súkromného zákazu pokračovať v stavbe (*operis novi nuntiatio*) vlastníka pozemku, ktorý sa cítil v dôsledku stavby na cudzom pozemku obmedzovaný, bol oprávnený vysloviť uvedený zákaz. Po vyslovení zákazu bol stavebník povinný okamžite stavbu zastaviť a oznamovateľ zas podať návrh na začatie petitórneho sporu, o povahe ktorého hovorí ďalší upravený Ulpianov text:

¹⁹ Porovnaj LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum quae in Iustiniani Digestis inesse dicuntur*. Tomus III, s. 274.

²⁰ Bližšie pozri: FERCIA, R.: „Actiones“ ed „actio utilis ex causa interdicti“: vicende storiche, anomalie, opacità. In *Diritto @ Storia* 8 (2009). Dostupné na: <https://www.dirittoestoria.it/8/Tradizione-Romana/Fercia-Actio-utilis-ex-causa-interdicti.htm>; ALBERTARIO, E.: Contributi allo studio della procedura civile giustiniana 1. „Actiones“ e „interdicta“. In *Rivista italiana di scienze giuridiche* 52 (1912) 13 a nasl.

„*Operis novi nuntiatio in rem fit, non in personam: et ideo furioso et infanti fieri potest nec tutoris auctoritas in ea nuntiatione exigitur*“ (Ulp. D. 39,1, 10).

„Oznámenie o zákaze pokračovať v stavbe je konaním *in rem*, nie *in personam*: preto môže byť vznesené voči bláznovi a dieťaťu, pričom sa nevyžaduje autorizácia jeho poručníka“.

Je vysoko nepravdepodobné, že by klasickí právnici rozšírili terminológiu vecných žalôb aj na túto oblasť okrem iného aj preto, lebo oznámenie (*nuntiatio*) sa nemuselo zakladať len na porušení vecného práva, ale i práva verejného.

Tendencie justiniánskych právníkov klasifikovať všetky žaloby do kategórie *actiones in rem* alebo *actiones in personam*, by sme mohli demonštrovať aj na príklade iných žalôb, o ktorých by klasickí právnici takýmto spôsobom nikdy neuvažovali. V tejto súvislosti ešte uvedieme príklad justiniánskej žaloby nazvanej *actio Pauliana*, ktorú mal k dispozícii poškodený veriteľ proti nadobúdateľovi na vrátenie podvodne scudzeného majetku insolventného dlžníka (*fraus creditorum*). Podľa názoru viacerých romanistov²¹ je táto žaloba výsledkom dvoch klasických inštitútov, a to *restitutio in integrum* a *interdictum fraudatorium*, ktoré z technického hľadiska neboli žalobami, ale prostriedkami prétorskej mimožalobnej ochrany. Justiniánske právo v snahe zovšeobecniť koncept žaloby pauliánsku žalobu začlenilo do rámca *actiones in rem*, a to aj napriek tomu, že slúžila na ochranu veriteľov a že pasívna legitímácia v tejto žalobe bola obmedzená.²²

Záver

Členenie civilných žalôb na *actiones in rem* a *actiones in personam* malo v klasickom rímskom práve jednoznačný základ. Vecná žaloba predpokladala existenciu vecného práva, osobná žaloba zas záväzok a preto počas klasického obdobia aj vecné práva na jednej strane a záväzkové práva na strane druhej zostali nezameniteľné, a to tak z hľadiska rozdielneho obsahu ako aj z hľadiska rozdielnej žaloby. Za účelom podpory, doplnenia alebo opravy civilného práva rímski prétori v rámci svojej činnosti v oblasti súdnictva zaviedli do právneho života aj celkom osobitnú kategóriu žalôb honorárneho práva. Okrem toho je

²¹ Porovnaj LENEL, O.: *Das Edictum perpetuum ein versuch zu seiner wiederherstellung*, s. 435-440.

²² Porovnaj Just. Inst. 4, 6, 6; PALUMBO, F.: *L'Actio Pauliana. Nel diritto romano e nel diritto vigente*. Napoli : Alberto Morano, 1935, 190 s.

nutné poznamenať, že v klasickom období každá žaloba civilného práva vždy vyjadrovala len určité subjektívne právo, t. j. každé subjektívne právo malo svoju vlastnú žalobu.

V justiniánskom práve sa pojem žaloby viac zovšeobecnil: žaloba sa síce nestala abstraktným prostriedkom na ochranu akéhokoľvek subjektívneho práva (ako v modernom občianskom práve), ale hranica odlišujúca vecné žaloby od žalôb osobných už nebola zreteľne vyznačená a v niektorých prípadoch sa nedala ani rozoznať, na čo sme poukázali vo viacerých príkladoch.

Justiniánski právnici vynaložili veľké úsilie na to, aby v duchu svojej doby scholasticky systematizovali všetky žaloby (vrátane žalôb prétorských) z hľadiska ich vzťahu k veci (*res*) alebo ich vzťahu k osobe (*persona*), t. j. z hľadiska ich vecnoprávnosti alebo osobnoprávnosti. A preto žaloby, ktoré predtým mali zreteľne svoju vlastnú individualitu, ako napr. dedičská žaloba alebo žaloby zamerané na rozdelenie vecí, boli násilne systematizované podľa tohto nového kritéria. Napr. dedičská žaloba bola v justiniánskom práve nazvaná raz ako vecná žaloba, ktorá obsahuje osobné plnenia, inokedy zas ako zmiešaná osobná žaloba (*actio mixta personalis*); alebo rozdeľovacie žaloby mali dva predmety, a to vec (*res*) a plnenia (*praestationes*).

Snahe justiniánskych právníkov o usporiadanie všetkých žalôb z hľadiska ich vecnoprávnosti a osobnoprávnosti napomohli tri skutočnosti. V období dominátu fakticky zaniklo delenie medzi právom civilným a právom honorárnym, teda delenie, ktoré síce prežilo v podobe historickej spomienky, ale nie v podobe živej reality. Druhou favorizujúcou skutočnosťou bolo zlúčenie civilných a honorárnych žalôb do jedného celku, na čo napr. poukazuje aj začlenenie publiánskej žaloby do kategórie vecných žalôb, teda zaradenie pôvodne prétorskej žaloby, ktorá v období klasického práva bola považovaná za žalobu fiktívnu. Poslednou skutočnosťou bolo už spomínané zovšeobecňovanie konceptu samotnej žaloby, do ktorého východorímski právnici subsumovali aj niektoré mimožalobné prostriedky prétorskej ochrany, ktoré pôvodne žalobami v technickom zmysle neboli: interdikty, zákaz pokračovať v stavbe, navrátenie do predošlého stavu. Takéto nové žaloby boli taktiež klasifikované na základe kritéria klasického práva medzi *actiones in rem* alebo *actiones in personam*. Na záver možno s istotou konštatovať, že od čias panovania východorímskeho cisára Justiniána rozlišovanie medzi žalobami vecnými a osobnými už nikdy nedosiahlo jasnosť klasického rímskeho práva.

Použité pramene a literatúra

1. Corpo del diritto. Corredato delle note di Dionisio Gotofredo e di C. E. Freiesleben altrimenti Ferromontano con le varianti delle leggi e con la conciliazione delle stesse fra loro. Volume III. Digesto. Napoli : Vincenzo Pezzuti editore, 1856, 1268 s.
2. Corpo del diritto. Corredato delle note di Dionisio Gotofredo e di C. E. Freiesleben altrimenti Ferromontano con le varianti delle leggi e con la conciliazione delle stesse fra loro. Volume IV. Digesto. Napoli : Achille Morelli editore, 1857, 828 s.
3. Corpo del diritto. Corredato delle note di Dionisio Gotofredo e di C. E. Freiesleben altrimenti Ferromontano con le varianti delle leggi e con la conciliazione delle stesse fra loro. Volume V. Digesto. Napoli : Achille Morelli editore, 1857, 1368 s.
4. Corpo del diritto. Corredato delle note di Dionisio Gotofredo e di C. E. Freiesleben altrimenti Ferromontano con le varianti delle leggi e con la conciliazione delle stesse fra loro. Volume VI. Digesto. Napoli : Achille Morelli editore, 1858, 1302, s.
5. Corpo del diritto. Corredato delle note di Dionisio Gotofredo e di C. E. Freiesleben altrimenti Ferromontano con le varianti delle leggi e con la conciliazione delle stesse fra loro. Volume VIII. Codice. Napoli : Achille Morelli editore, 1860, 1292 s.
6. Corpo del diritto. Corredato delle note di Dionisio Gotofredo e di C. E. Freiesleben altrimenti Ferromontano con le varianti delle leggi e con la conciliazione delle stesse fra loro. Volume IX. Codice. Napoli : Achille Morelli editore, 1861, 1379 s.
7. Gaius: *Učebnice práva ve čtyřech knihách*, preklad Kincl, J., Plzeň : Aleš Čeněk, 2007, 326 s.
8. *Justiniánske inštitúcie*, preklad Blaho P., Trnava : Iura Edition, 2000, 439 s.
9. ALBERTARIO, E.: Contributi allo studio della procedura civile giustiniana I. „Actiones“ e „interdicta“. In *Rivista italiana di scienze giuridiche* 52 (1912) 13 a nasl.
10. ALBERTARIO, E.: *Studi di diritto romano. Eredità e processo*. Milano : Giuffrè, 1946, 446 s.
11. BARTOŠEK, M.: *Encyklopedie římského práva*. Praha : Panorama, 1981, 507 s.
12. BĚLOVSKÝ, P.: *Obligace z kontraktu. Smlouva a její vymahatelnost v římském právu*. Praha : Auditorium, 2021, s. 359 s.
13. BRTKO, R.: Počiatky súdnej ochrany subjektívnych práv v rímskom práve – päť legisakcií. In *Prvky a princípy rímskeho a kánonického práva*. Praha : Leges, 2016, s. 50-70.
14. DE FRANCISCI, P.: *Trasferimento della proprietà. Storia e critica di una dottrina*. Padova : La Litotipo, 1924, 276 s.
15. FERCIA, R.: „Actiones“ ed „actio utilis ex causa interdicti“: vicende storiche, anomalie, opacità. In *Diritto @ Storia* 8 (2009). Dostupné

na: <https://www.dirittoestoria.it/8/Tradizione-Romana/Fercia-Actio-utilis-ex-causa-interdicti.htm> .

16. KASSER, M.: „Ius honorarium“ und „ius civile“. In *ZSS* 101 (1984) s. 1-112.
17. KOVÁČIKOVÁ, J.: Reivindikačná žaloba pohľadom rímskeho práva. In *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013. s. 1705-1710.
18. LENEL, O.: *Das Edictum perpetuum ein versuch zu seiner wiederherstellung*. 3. Aufl. Leipzig : Verlag von Bernhard Tauchnitz, 1927, 579 s.
19. LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum quae in Iustiniani Digestis inesse dicuntur*. Tomus I. Weimar : Hermann Böhlau Hachfolger, 1929, 402 s.
20. LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum quae in Iustiniani Digestis inesse dicuntur*. Tomus II. Weimar : Hermann Böhlau Hachfolger, 1931, 326 s.
21. LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum quae in Iustiniani Digestis inesse dicuntur*. Tomus III. Weimar : Hermann Böhlau Hachfolger, 1935, 600 s.
22. PALUMBO, F.: *L'Actio Pauliana. Nel diritto romano e nel diritto vigente*. Napoli : Alberto Morano, 1935, 190 s.
23. REBRO, K., BLAHO, P.: *Rímske právo*. 3. vyd. Bratislava : Iura edition, 2003, 497 s.
24. STURM, F.: Zur ursprünglichen Funktion der actio Publiciana. In *RIDA* 9 (1962) s. 357-416.

MOŽNOSTI PREZIDENTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY NEVYHLÁSIŤ REFERENDUM, OSOBITNE TO „ZBYTOČNÉ“¹

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva
marek.domin@flaw.uniba.sk

Možnosti prezidenta Slovenskej republiky nevyhlásiť referendum, osobitne to „zbytočné“

Príspevok je inšpirovaný udalosťami spojenými so snahou o doplnenie Ústavy Slovenskej republiky o možnosť konania referenda o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, a to tak referendum, ako aj parlamentnou cestou. Jeho cieľom je, v kontexte načrtnutých udalostí, systematicky utriediť prípady, kedy ústavná a zákonná úprava prezidentovi Slovenskej republiky umožňuje aby referendum, o ktorého vyhlásenie bol požiadaný, napokon nevyhlásil. Osobitná pozornosť je upriamená na možnosť nevyhlásenia tzv. zbytočného referenda, čiže referenda o predmete, o ktorom sa medzičasom už rozhodlo. Syntetizujúci závery týkajúce sa dvoch uvedených cieľov sa príspevok napokon pokúša aj o naznačenie želiteľných vývojových tendencií postavenia prezidenta ako vyhlasovateľa referenda, a to predovšetkým so zreteľom na skutočnosť, že hlava štátu má v zmysle Ústavy Slovenskej republiky zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov.

Options of the President of the Slovak Republic to not call a referendum, especially the „useless“ one

The paper is inspired by recent events related to efforts to amend the Constitution of the Slovak Republic with possibility of holding a referendum on shortening the electoral period of the National Council of the Slovak Republic, both by a referendum and by a parliamentary

¹ Autor ďakuje Samuelovi Cibikovi a Erikovi Tóthovi za pomoc s rešeršovaním zahraničnej právnej úpravy vyhlasovania referenda.

way. Therefore, the aim of the paper is, in the context of abovementioned events, to make systematically classification of cases when the constitutional and legal regulation allows the President of the Slovak Republic not to call a referendum, to call of which he or she was requested. Special attention is paid to possibility of non-calling the so-called useless referendum, that is a referendum on a subject that has already been decided in the meantime. Synthesizing conclusions regarding the two stated objectives, the paper also attempts to outline desirable development tendencies of the position of the President of the Slovak Republic as the subject with the power to call a referendum, primarily in view of the fact that Slovak head of state is supposed to ensure proper functioning of constitutional bodies.

Opciones del presidente de la República Eslovaca de no convocar un referéndum, especialmente el „inútil“

El artículo está inspirado por los eventos recientes relacionados con el esfuerzo por enmendar la Constitución de la República Eslovaca con la posibilidad de celebrar un referéndum sobre el acortar del período electoral del Consejo Nacional de la República Eslovaca, tanto por un referéndum como por una vía parlamentaria. Por lo tanto, el objetivo del artículo es, en el contexto de los eventos mencionados anteriormente, clasificar sistemáticamente los casos en los que la regulación constitucional y legal permite que el Presidente de la República Eslovaca no convoque un referéndum, cuya convocatoria se le solicitó. Se presta especial atención a la posibilidad de no convocar el llamado referéndum inútil, es decir, un referéndum sobre un tema que ya ha sido decidido en el ínterin. Sintetizando las conclusiones respecto a los dos objetivos enunciados, el artículo también intenta esbozar desirables tendencias de desarrollo en la posición del Presidente como sujeto con facultad de convocar a referéndum, principalmente en vista de que se supone que el jefe de Estado eslovaco garantiza el correcto funcionamiento de los órganos constitucionales.

Kľúčové slová: diskreícia prezidenta pri výkone právomocí, nevyhlásenie referenda, referendum, prezident Slovenskej republiky

Keywords: presidential discretion in the exercise of his/her powers, President of the Slovak Republic, referendum, refusal to call an referendum

Palabras clave: discreción del presidente en el ejercicio de sus poderes, presidente de la República Eslovaca, rechazo de anunciar un referéndum, referéndum

Úvod

Dva uplynulé roky (2021 a 2022) možno z ústavnoprávneho hľadiska nepochybne označiť za roky „referendové“. Po krátkej odmlke

sa totiž hlavnou témou ústavnoprávnych debát opäť stal inštitút celoštátneho referenda upravený v druhom oddiele piatej hlavy Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“).² Pozornosť, nie len odborníkov ale aj laikov, sa upriamovala najmä na to, či predmetom takéhoto referenda môže byť jednorazový príkaz voličov, a to či už smerujúci ku skráteniu volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“ alebo „parlament“) alebo k podaniu demisie vlády Slovenskej republiky.

Otázka skrátenia volebného obdobia Národnej rady (inak než rozpustením zo strany prezidenta Slovenskej republiky), prostredníctvom ktorého by sa súčasne docielili aj predčasné parlamentné voľby, napokon zaujala aj iných než len iniciátorov referenda, čoho výsledkom bolo to, že Národná rada rokovala hneď o dvoch návrhoch ústavných zákonov, ktoré mali možnosť skrátenia volebného obdobia parlamentu prostredníctvom referenda *pro futuro* umožniť. Istá horlivosť predkladateľov týchto návrhov však spôsobila zaujímavú situáciu. V čase, kedy prezidentka Slovenskej republiky (ďalej len „prezidentka“) rozhodovala o tom, či referendum, ktorého predmetom mala byť aj zmena Ústavy umožňujúca skrátenie volebného obdobia Národnej rady prostredníctvom referenda, vôbec vyhlási, boli spomenuté dva návrhy ústavných zákonov, ktoré mali za cieľ prijať vecne zhodnú úpravu (aj keď z formálno-právneho hľadiska nie totožnú), posunuté už do druhého čítania.³ Ak by jeden z týchto návrhov napokon bol prijatý a stal by sa platným a účinným pred tým, než by prezidentka referendum vyhlásila, vznikla by otázka, či by sa takéto referendum nestalo takpovediac zbytočným a či by ho preto prezidentka mala vôbec vyhlásiť. Napokon sa však prezidentke podarilo referendum vyhlásiť skôr⁴ než sa poslanci stihli na niektorej z dvoch navrhovaných zmien Ústavy uznieť. Skutočnosť, že by sa referendum vyhlásené prezidentkou skutočne mohlo stať zbytočným, si uvedomili aj (niektorí) poslanci, keďže

² Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

³ Občania Slovenskej republiky sa na prezidentku so žiadosťou o vyhlásenie referenda (prostredníctvom petičného výboru) obrátili 24. augusta 2022. Oba návrhy na prijatie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava, boli do Národnej rady predložené len dva dni na to, teda 26. augusta. Išlo o (1) návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Tomáša TARABU, Štefana KUFFU a Filipa KUFFU na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1147 a (2) návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA a Petry HAJŠELOVEJ na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1163.

⁴ Prezidentka o vyhlásení referenda rozhodla 4. novembra 2022 a termín jeho konania určila na 21. január 2023. Porovnaj rozhodnutie prezidenta SR č. 362/2022 Z. z. o vyhlásení referenda.

ešte pred jeho konaním sa objavil pozmeňujúci návrh sledujúci to, aby mal prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“ alebo „hlava štátu“) na návrh petičného výboru, ktorý o vyhlásenie referenda žiadal, povinnosť referendum napokon nevyhlásiť, resp. jeho vyhlásenie zrušiť.⁵

Cieľom tohto príspevku preto je, inšpirujúc sa načrtnutými ústavnopolitickými udalosťami, systematicky utriediť prípady, kedy ústavná a zákonná úprava prezidentovi umožňuje aby referendum, o ktorého vyhlásenie bol požiadaný, napokon nevyhlásil. Osobitná pozornosť bude upriamená na možnosť nevyhlásenia tzv. zbytočného referenda. Syntetizujúc závery týkajúce sa dvoch uvedených cieľov sa príspevok na záver pokúsi aj o načrtnutie želaných vývojových tendencií postavenia prezidenta ako vyhlasovateľa referenda, a to so zreteľom na skutočnosť, že slovenská hlava štátu má v zmysle Ústavy zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Predmetom zamyslenia bude najmä to, či by prezidentovi mala byť pri výkone jeho právomoci vyhlasovať referendum priznaná istá miera diskrecie.

1. Prezident ako vyhlasovateľ referenda

Ešte predtým, než zameriame pozornosť na samotné možnosti prezidenta referendum, o ktorého vyhlásenie bol požiadaný, nevyhlásiť, je na mieste aspoň v stručnosti pripomenúť ústavnú a zákonnú úpravu súvisiacu s prezidentom ako vyhlasovateľom referenda.

Prezident je v zmysle čl. 95 ods. 1 i čl. 102 ods. 1 písm. n) Ústavy jediným orgánom verejnej moci oprávneným referendum zakotvené v druhom oddiele piatej hlavy Ústavy vyhlásiť.⁶ Jeho právomoc vyhlásiť referendum ale má viazaný charakter, keďže hlava štátu ju nemôže realizovať bez súčinnosti s iným subjektom. Táto nevyhnutná súčin-

⁵ Porovnaj pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Borisa SUSKA k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA a Petry HAJŠELOVEJ na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1163. Tento pozmeňujúci návrh bol podaný 7. decembra 2022. Obsahovo totožný pozmeňujúci návrh rovnaký poslanec podal aj k druhému z návrhov na zmenu Ústavy, t. j. k návrhu poslancov T. Tarabu, Š. Kuffu a F. Kuffu, a to už 5. decembra 2022.

⁶ Miestne referendum a referendum na území vyššieho územného celku (samosprávneho kraja), čo sú ďalšie referendá, ktoré Ústava pozná, v zmysle príslušnej zákonnej úpravy vyhlasuje obecné zastupiteľstvo a zastupiteľstvo samosprávneho kraja. Porovnaj § 11a ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a § 15 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.

nosť má povahu *ex ante*, pretože nastáva ešte pred samotným vyhlásením referenda. Spočíva v návrhu či žiadosti,⁷ ktorá musí byť prezidentovi doručená. Bez existencie relevantnej žiadosti prezident (žiadne) referendum vyhlásiť nemôže.

Oprávnenie podať právne relevantnú žiadosť, t. j. žiadosť, s ktorou sa hlava štátu musí zaoberať, Ústava zveruje dvom subjektom. Prezidenta môže o vyhlásenie referenda požiadať buď Národná rada alebo skupina aspoň 350.000 občanov prostredníctvom petície. Ústava pritom nevyklučuje, že by prezident nemohol súčasne dostať žiadosti od oboch subjektov a následne ich, z dôvodu efektívnosti či hospodárnosti, spojiť do jedného referenda. Možno sa stretnúť s názorom, že spojenie viacerých žiadostí do jedného referenda je prejavom autonómneho rozhodovania prezidenta o vyhlásení referenda.⁸ Aplikačná prax napokon potvrdila, že spojenie viacerých žiadostí do jedného referenda predstaviteľné je.⁹ Ak by dokonca došlo k situácii, že prezident by bol (takmer) súčasne požiadaný Národnou radou aj skupinou občanov o vyhlásenie referenda s tou istou otázkou, možno sa prikloniť k záveru, že by vyhlásiť len jedno referendum bolo povinnosťou hlavy štátu. Naopak, spojenie viacerých žiadostí do jedného referenda by bolo vylúčené v prípade, ak by výsledkom mali byť dve alebo viaceré referendové otázky, ktoré by boli vzájomne podmienené.¹⁰

V prípade žiadosti, ktorej „odosielateľom“ je Národná rada, treba dodať, že keďže Ústava neobsahuje osobitnú úpravu, platí všeobecné pravidlo obsiahnuté v čl. 84 ods. 1 a 2. Žiadosť Národnej rady o vyhlásenie referenda tak musí byť prijatá uznesením, za ktoré, za predpokladu prítomnosti nadpolovičnej väčšiny zo všetkých poslancov, hlasovala nadpolovičná väčšina z prítomných poslancov. Návrh na prijatie takéhoto uznesenia môžu v zmysle čl. 96 ods. 1 Ústavy podať poslanci Národnej rady alebo vláda Slovenskej republiky. Vo vzťahu k žiadosti občanov zas treba zdôrazniť, že keďže Ústava predpisuje, že občania žiadajú prezidenta o vyhlásenie referenda prostredníctvom petície, musí ísť o žiadosť *alias* petíciu spĺňajúcu zákonom vyžadované

⁷ Terminológia Ústavy týkajúca sa podnetu smerujúceho k vyhláseniu referenda nie je jednotná. Zatiaľ čo v rámci právomocí Národnej rady Ústava pracuje s pojmom „návrh“ na vyhlásenie referenda [porovnaj čl. 86 písm. c)], v rámci samotnej úpravy referenda zas používa pojem „žiadost“ o vyhlásenie referenda (porovnaj čl. 95 ods. 1). V ďalšom texte budeme preferovať druhý z uvedených pojmov.

⁸ Porovnaj OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998, s. 124.

⁹ Ako príklad možno uviesť referendum konané v roku 1997. Prezident SR ho rozhodnutím č. 76/1997 Z. z. vyhlásil na základe (1) uznesenia Národnej rady č. 564 zo 14. februára 1997 a (2) petície občanov, ktorá bola hlave štátu predložená 4. marca 1997.

¹⁰ Vzájomnej podmienenosti referendových otázok sa venujeme v časti 2.1 tohto príspevku.

predpoklady. Podrobnosti o realizácii petičného práva upravuje zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o petičnom práve“). Povinnosť prezidenta skúmať to, či žiadosť občanov zodpovedá zákonu o petičnom práve¹¹ vyplýva aj z ustanovení § 203 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“).

V rámci úvodného výkladu k právnym skutočnostiam iniciujúcim prezidentskú právomoc vyhlásiť referendum netreba opomenúť ani skutočnosť viažucu sa na tzv. obligatórne referendum upravené v čl. 93 ods. 1 Ústavy, t. j. referendum týkajúce sa vstupu Slovenskej republiky (ďalej aj len „SR“) do štátneho zväzku s iným štátom alebo vystúpenia SR z takéhoto zväzku. Aj v tomto prípade by „žiadateľom“ bola Národná rada, no podkladom na vyhlásenie referenda by nebolo jej (obyčajné) uznesenie, ale ústavný zákon o vstupe SR do štátneho zväzku, prípadne ústavný zákon o vystúpení z takéhoto zväzku. Keďže takéto referendum sa doposiaľ neuskutočnilo, resp. prezident k jeho vyhláseniu nedostal relevantný podnet,¹² na ďalších riadkoch sa možnosťami nevyhlásiť obligatórne referendum osobitne zaoberať nebudeme.

Prezident má v zmysle čl. 95 ods. 1 Ústavy referendum vyhlásiť do 30 dní od prijatia žiadosti, čiže do 30 dní od prijatia petície občanov SR alebo uznesenia Národnej rady. Ústava mu však poskytuje možnosť ešte pred vyhlásením referenda obrátiť sa na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) s návrhom na rozhodnutie, či je predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť, v súlade s Ústavou alebo ústavným zákonom. Ústavný súd má v zmysle čl. 125 ods. 3 Ústavy na rozhodnutie lehotu 60 dní. Až do času, pokiaľ Ústavný súd o návrhu nerozhodne, lehota pre hlavu štátu na vyhlásenie referenda neplynie. Ak Ústavný súd dospeje k záveru, že predmet referenda nie je v súlade s Ústavou alebo ústavným zákonom, referendum v zmysle čl. 125b ods. 3 nemožno vyhlásiť. Aplikáčna prax pritom potvrdila, že výrok Ústavného súdu o neústavnosti sa môže týkať len časti predmetu referenda, čiže len jednej alebo niekoľkých z viacerých otázok, o ktorých by sa v referende malo hlasovať. V takomto prípade sa referendum nevyhlási len v tej časti, ktorá bola Ústavným súdom identifikovaná ako neústavná.¹³

¹¹ K existencii tejto povinnosti zhodne aj KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 500.

¹² Referendum o vstupe SR do Európskej únie, ktoré sa konalo v roku 2003, bolo referendum fakultatívnym (čl. 93 ods. 3 Ústavy). Podnetom na jeho vyhlásenie totiž nebol ústavný zákon, ale uznesenie Národnej rady č. 164 z 21. januára 2003.

¹³ Ako príklad možno uviesť tzv. referendum o rodine konané v roku 2015. Ústavný súd nálezom sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014 dospel k záveru, že v rozpore s Ústavou je len jedna

Rovnako sa postupuje v prípade, ak sa prezident na Ústavný súd obrátil len v časti predmetu referenda, čiže ak by navrhol preskúmať ústavnosť len niektorej z viacerých referendových otázok.¹⁴

Právomoc prezidenta vyhlasovať referendum má zastupiteľný charakter. Ak by totiž nastala niektorá zo situácií uvedených v čl. 105 ods. 1 Ústavy (napr. nespôsobilosť prezidenta vykonávať funkciu pre závažné dôvody), právomoc vyhlasovať referendum by prešla na vládu Slovenskej republiky. Tá v zmysle citovaného ustanovenia môže svojho predsedu poveriť výkonom niektorých z tých právomocí prezidenta, ktoré na ňu prešli. Nie je preto vylúčené, že by sa vláda Slovenskej republiky uzniesla na tom, že by takouto právomocou, ktorú by mohol vykonávať predseda vlády sám, bola aj právomoc vyhlasovať referendum.

Prezidentovi právomoc vyhlasovať referendum zostáva zachovaná aj mimo času „štandardného“ fungovania ústavného systému, čiže aj v čase krízových situácií upravených ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. Citovaný ústavný zákon totiž žiadnym spôsobom predmetnú prezidentskú právomoc neobmedzuje, rovnako ako výslovne neupravuje ani možnosť obmedzenia práva zúčastniť sa na referende.¹⁵

2. Dôvody nevyhlásenia referenda

Po nevyhnutnom úvode poďme k meritu príspevku. Dôvody, pre ktoré prezident môže referendum, aj napriek tomu, že bol o jeho vyhlásenie požiadaný, nevyhlásiť, resp. dôvody, pre ktoré o jeho nevyhlásení možno uvažovať, sa dajú rozdeliť na dve základné skupiny. Prvú z nich môžeme označiť ako dôvody **formálne**, tú druhú zas ako dôvody **materiálne**.

Formálne dôvody súvisia s procesným postupom smerujúcim k vyhláseniu referenda, ako aj so spôsobom, akým je predmet refe-

zo štyroch otázok, o ktorých sa v dotknutom referende malo hlasovať.

¹⁴ Ako príklad možno uviesť referendum o zmene Ústavy, ktorá má umožniť skrátenie volebného obdobia Národnej rady jej uznesením alebo referendum. Ústavný súd nálezom sp. zn. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022 rozhodol o ústavnosti len jednej z dvoch otázok, ktoré mali byť predmetom referenda.

¹⁵ Pre podrobnosti, vrátane špecifických otázok týkajúcich sa uznášaní sa Parlamentnej rady Slovenskej republiky (substituujúcej Národnú radu) na žiadosti o vyhlásenie referenda v čase krízových situácií, pozri DOMIN, M.: Priame a „reťazené“ obmedzenia volebného práva v čase krízových situácií. In: LALÍK, T. (ed.): *Obmedzovanie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2021, s. 112 a nasl.

renda, t. j. referendumová otázka alebo referendumové otázky, formulovaný. Naopak, materiálne dôvody sa týkajú vecnej stránky predmetu referenda. Ide preto o dôvody, ktoré môžu viesť k nevyhláseniu referenda aj napriek skutočnosti, že všetky podmienky postupu smerujúceho k vyhláseniu referenda, vrátane podmienok viažucich sa na jazykovú formuláciu predmetu referenda, boli splnené. V rámci oboch týchto skupín môžeme rozlíšiť hneď viacero konkrétnych dôvodov, ktoré hlavu štátu oprávňujú, resp. ju zaväzujú, referendum nevyhlásiť.

2.1 Formálne dôvody

Nevyhĺásenie referenda z formálnych dôvodov prichádza do úvahy predovšetkým v prípade, ak prezident síce bol o jeho vyhlásenie požiadaný, no **(A) subjekt, ktorý hlavu štátu o vyhlásenie referenda požiadal, nie je Ústavou na takúto žiadosť oprávnený**. Ako už bolo uvedené v prvej časti príspevku, Ústava totiž, prostredníctvom ustanovenia čl. 95 ods. 1, subjekty oprávnené požiadať o vyhlásenie referenda určuje taxatívnym spôsobom. **Ak by teda prezidenta o vyhlásenia referenda požiadal iný subjekt než skupina občanov SR alebo Národná rada, referendum nie len že nemusí, ale ani nemôže vyhlásiť**. Je pritom bez relevancie či by Ústavou neoprávnený subjekt žiadajúci o vyhlásenie referenda bol niektorý z orgánov verejnej moci (napr. vláda Slovenskej republiky), alebo či by išlo o súkromnoprávny subjekt, napríklad o jednotlivca.

Ak by prezident mohol referendum vyhlásiť aj na základe žiadosti od subjektu, ktorého na to Ústava neoprávňuje, dostali by sme sa do stavu, kedy by prezidentská právomoc vyhlasovať referendum *de facto* stratila svoj viazaný charakter a stala by sa skôr právomocou autonómnou. Ak by totiž o vyhlásenie referenda mohol požiadať ktokoľvek, nič by hlave štátu nebránilo v tom, aby v prípade, pokiaľ by mala sama záujem na vyhlásení referenda o konkrétnom predmete, si takúto žiadosť u niekoho takpovediac „objednala“.

Ako druhý prípad formálneho dôvodu, ktorý by mal viesť k nevyhláseniu referenda, možno označiť situáciu, **(B) ak by prezidenta o vyhlásenie referenda síce požiadal subjekt na to Ústavou oprávnený, no jeho žiadosť by, so zreteľom na absentujúce podmienky či náležitosti predpísané právnym poriadkom, nebola spôsobilá**.

Konkrétnych dôvodov, ktoré by mali za dôsledok nespôsobilosť žiadosti o vyhlásenie referenda, sa dá identifikovať viacero. Na prvom mieste možno uviesť to, **(B1) ak by návrh predložený na rozhodnutie v referende, čiže referendumová otázka, bola formulovaná tak, že by na ňu nebolo možné jednoznačne odpovedať „áno“ alebo „nie“**.

Ako príklad by sa dala uviesť taká referendová otázka, na ktorú by hlasujúci mali odpovedať tzv. otvoreným spôsobom, teda tak, že k nej dopíšu svoj (ľubovoľný) komentár. V takomto prípade, bez ohľadu na vecnú povahu samotného návrhu, by išlo o rozpor s § 202 ods. 3 zákona o podmienkach výkonu volebného práva,¹⁶ ktorý jednoznačne uvádza ako má byť referendová otázka z formálneho hľadiska naformulovaná.

Nespôsobilosť, ktorá by mala viesť k nevyhláseniu referenda, môže byť spôsobená aj tým, (B2) **ak by viaceré otázky boli navzájom podmienené**, teda ak by napríklad možnosť zodpovedania na druhú otázku v poradí závisela od toho, ako hlasujúci odpovedal na otázku prvú. Aj to by totiž bolo v rozpore s už citovaným ustanovením § 202 ods. 3 zákona o podmienkach výkonu volebného práva.

Za priam učebnicový príklad vzájomného podmienenia referendových otázok, ktorý by mal viesť k nevyhláseniu referenda, možno označiť potenciálny predmet referenda, s ktorým sa skupina poslancov Národnej rady v októbri 2021 obrátila na prezidentku.¹⁷ Ako uviedla vo svojom stanovisku samotná prezidentka, dve otázky, o ktorých posúdenie (aj keď nie v rovine výkonu ústavných právomocí prezidenta) ju poslanci požiadali, sa totiž vzájomne podmieňovali nie len vecne, ale aj jazykovo. Prvá otázka znela nasledovne: „*Súhlasíte s tým, aby volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky bolo možné skrátiť schválením ústavného zákona o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky alebo platným výsledkom referenda, v ktorom občania rozhodnú o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky?*“ Druhá z otázok zas znela takto: „*Súhlasíte s tým, aby sa v prípade platného výsledku referenda k otázke č. 1 skrátilo volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vykonali do 180 dní odo dňa vyhlásenia platných výsledkov tohto referenda?*“

Ak jedna z referendových otázok obsahuje slovné spojenie „v prípade platného výsledku referenda k otázke č. 1“, o vzájomnej podmienenosti niet žiadnych pochyb. Pre úplnosť sa však žiada dodať, že poslanci Národnej rady, ktorí sa obrátili v danej veci na prezidentku, mali zrejme na mysli nie platnosť ako takú („v prípade platného výsledku referenda“), ale taký výsledok hlasovania o prvej otázke, kedy by nadpolovičná väčšina zo zúčastnených odpovedala na položenú otázku „áno“. Platnosť výsledkov referenda totiž Ústava, prostredníctvom

¹⁶ Podľa citovaného ustanovenia: „*Návrh alebo návrhy predložené na rozhodnutie v referende musia byť formulované tak, aby na ne bolo možné jednoznačne odpovedať „áno“ alebo „nie“ a nesmú byť navzájom podmienené.*“

¹⁷ Porovnaj *Otázky v referende sa nesmú podmieňovať*. [online] 10. novembra 2021 [cit. 2023-01-08]. Dostupné na: <<https://www.prezident.sk/article/otazky-v-referende-sa-nesmu-podmienovat/>>.

ustanovenia čl. 98 ods. 1, viaže len na účasť oprávnených hlasujúcich a na absenciu zhodného počtu hlasov „áno“ a „nie“.¹⁸

O čosi komplikovanejším prípadom, ktorý však zostal len v rovine akademickej debaty, je ten, ktorý sa týkal referenda konaného v roku 1997. Dušan Nikodým v súvislosti s týmto referendumom prezentoval názor, že o podmienenosti bolo možné hovoriť v prípade troch zo štyroch jeho otázok. V predmetnom referende, pre ktoré sa napokon vžilo označenie „zmarené“, sa totiž, okrem otázky týkajúcej sa priamej voľby prezidenta občanmi, malo hlasovať aj o nasledujúcich otázkach: (1) „*Ste za vstup SR do NATO?*“, (2) „*Ste za rozmiestnenie jadrových zbraní na území SR?*“ a (3) „*Ste za rozmiestnenie vojenských základní na území SR?*“.¹⁹ Z jazykového hľadiska podmienenosť v zmysle, v akom je zrejma v prvom priblíženom prípade, síce chýba, no z vecného hľadiska úvahy o vzájomnej podmienenosti daných otázok úplne vylúčiť nemožno.

Ďalšie formálne dôvody vedúce k nevyhláseniu referenda z dôvodu absentujúcich podmienok či náležitostí predpísaných právnym poriadkom sa osobitne týkajú žiadosti Národnej rady a osobitne žiadosti občanov SR.

Prezident môže a musí žiadosť o vyhlásenie referenda odmietnuť aj vtedy, (B3) **ak by uznesenie Národnej rady, ktorým táto hlavu štátu o vyhlásenie referenda žiada, nespĺňalo Ústavou a zákonom predpísané náležitosti.** V prvom rade ide o počet hlasov poslancov, ktorým bolo uznesenie Národnej rady prijaté. Tak zásadný nedostatok, akým je prijatie uznesenia nedostatočným počtom poslaneckých hlasov, čo by znamenal priamy rozpor s textom Ústavy, je síce málo pravdepodobný, no úplne ho vylúčiť nemožno. Ďalším formálnym nedostatkom by mohla byť skutočnosť, že uznesenie Národnej rady by nebolo riadne vyhotovené.²⁰ Mohlo by ísť najmä o absentujúci podpis predsedu Národnej rady a dvoch overovateľov Národnej rady, čo by zas predstavovalo rozpor so zákonom.²¹

¹⁸ Výsledkom (platného) referenda môže byť tak prijatie návrhu *stricto sensu* (väčšina hlasujúcich odpovie „áno“), ako aj jeho odmietnutie (väčšina hlasujúcich odpovie „nie“). Aj v prípade druhej z uvedených alternatív však ide o platný výsledok referenda s ktorým sa spájajú právne účinky.

¹⁹ Pre podrobnosti pozri NIKODÝM, D.: K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. In: *Právny obzor*, 1997, č. 5, s. 505 – 508.

²⁰ Zhodne aj OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Bratislava : Veda, 1998, s. 118.

²¹ Porovnaj § 40 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Rozpor so zákonom, konkrétne so zákonom o podmienkach výkonu volebného práva, by nastal aj v prípade, ak by predseda Národnej rady žiadosť (návrh) o vyhlásenie referenda nepredložil prezidentovi do piatich dní od prijatia uznesenia Národnej rady.²² Keďže zákon s nedodržaním tejto lehoty výslovne nespája žiadnu sankciu, napríklad zánik oprávnenia požiadať o vyhlásenie referenda, možno sa prikloniť k záveru, že ide o lehotu tzv. inštruktívnej povahy. Aj keby preto predseda Národnej rady predložil žiadosť povedzme šesť či sedem dní od prijatia uznesenia (pléna) Národnej rady, prezident by vyhlásenie referenda (len z tohto dôvodu) odmietnuť nemal. Ak by mal byť výklad opačný, existovalo by riziko, že predseda parlamentu môže vyhlásenie a konanie referenda zmariť jednoducho tým, že by žiadosť hlave štátu predložil o deň neskôr, a to napríklad z dôvodu, že sám hlasoval proti prijatiu dotknutého uznesenia Národnej rady.

Aj v prípade, ak prezidenta o vyhlásenie referenda žiada skupina občanov SR prostredníctvom petície možno identifikovať prípady, ktoré by mali viesť, z dôvodu absencie podmienok či náležitostí predpísaných právnym poriadkom, k nevyhláseniu referenda. V tomto prípade ide najmä o situáciu, (B4) **ak by prezident zistil, že žiadosť občanov o vyhlásenie referenda nespĺňa náležitosti určené zákonom o petičnom práve.** Ak tieto náležitosti splnené nebudú, hlava štátu v zmysle § 203 ods. 2 zákona o podmienkach výkonu volebného práva vyhlásenie referenda odmietne. Preskúmanie ústavnosti a zákonnosti petície, prostredníctvom ktorej občania žiadajú prezidenta o vyhlásenie referenda, je ústavným oprávnením hlavy štátu, ktorého nemôže byť zbavená ani prípadnou zmenou zákonnej úpravy. Uvedené zdôraznil aj Ústavný súd, keď toto oprávnenie previazal na oprávnenie hlavy štátu zakotvené v čl. 95 Ústavy referendum vyhlásiť.²³ Ústavný súd vo svojej judikatúre rovnako potvrdil aj to, že nevyhlásenie referenda v prípade, ak petícia nespĺňa Ústavou či zákonom predpísané podmienky, neznamená porušenie petičného práva občana.²⁴

Fundamentálnou náležitosťou, ktorej nedostatok nutne musí viesť k odmietnutiu žiadosti o vyhlásenie referenda je skutočnosť, že petícia bola podporená aspoň 350.000 podpismi oprávnených osôb. Aj keď to Ústava výslovne neuvádza, z povahy veci, že právo hlasovať v referende je v čl. 94 *expressis verbis* viazané na štátne občianstvo Slovenskej republiky, možno vyvodiť záver, že musí ísť o podpisy občanov SR a nie akýchkoľvek fyzických osôb, a to aj napriek tomu, že petičné

²² Porovnaj § 202 ods. 4 zákona o podmienkach výkonu volebného práva.

²³ Porovnaj nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996.

²⁴ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 36/2000 z 22. júna 2000.

právo ako také nie je na štátne občianstvo viazané.²⁵ Ďalšou požiadavkou je, že by malo ísť len o takých občanov, ktorí dosiahli vek 18, pretože len tým patrí právo v referende hlasovať.²⁶ Pre úplnosť však treba dodať, že zákon o petičnom práve nepredpisuje, že podporovatelia petície majú uviesť aj svoj vek (alebo dátum narodenia). Pokiaľ ide o samotný počet podpisov, resp. podporovateľov petície žiadajúcej o vyhlásenie referenda, je irelevantné či ich je napríklad len 100.000 alebo „až“ 349.999. Pokiaľ Ústavou predpísaný počet splnený nie je, prezidentovi nezostáva nič iné než žiadosti nevyhovieť, a teda referendum nevyhlásiť.

To, že petičný výbor zastupujúci občanov žiadajúcich hlavu štátu o vyhlásenie referenda predloží nedostatočný počet podpisov je pomerne málo pravdepodobné. Avšak, pravdepodobnejšie je to, že petičný výbor síce prezidentovi predloží (podľa svojej mienky) dostatočný počet podpisov, no pri následnej kontrole sa zistí, že počet tých podpisov, ktoré možno považovať za platné, teda tých podpisov, ktoré spĺňajú náležitosti zákona o petičnom práve,²⁷ je v konečnom dôsledku menej než Ústavou vyžadovaných 350.000. Načrtnutá možnosť nie je výlučne akademická. Naopak, prax ju potvrdila, a to už v roku 1994. Nevyhlásenie referenda v roku 1994 pritom predstavovalo jeden z prvých vážnejších konfliktov medzi vtedajším prezidentom M. Kováčom a najsilnejšou vládnu politickou stranou,²⁸ ktoré sa postupom času ešte vyostřili. Konkrétne išlo o to, že začiatkom marca 1994 bola prezidentovi Kováčovi predložená petícia s podpismi viac než 400.000 občanov, ktorí ho žiadali o vyhlásenie referenda. Vtedajší prezident však predsedu petičného výboru listom zo 16. marca 1994 informoval, že referendum nevyhlási, a to z dôvodu, že spomedzi viac než 400.000 podpisov bolo možné za platné považovať len 232.957 podpisov, čo bol nižší počet než je ten, ktorý predpisuje Ústava. Hlave štátu dal napokon za pravdu aj Ústavný súd, ktorý podnetu namietajúci porušenie základných práv a slobôd, ku ktorému malo dôjsť rozhodnutím hlavy štátu, v danej veci nevyhovetl.²⁹

²⁵ Zhodne aj GIBA, M.: Článok 95. In: OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 198. V citovanom diele sa uvádza aj opačný názor, ktorý tam však je, podľa názoru autora tohto príspevku, dostatočne vyvrátený.

²⁶ Tamtiež, s. 199.

²⁷ V zmysle § 5 zákona o petičnom práve musí byť petícia písomná a označená slovom „petícia“. Podľa § 4 ods. 2 citovaného zákona musí každá osoba podporujúca petíciu uviesť čitateľne uviesť svoje meno, priezvisko a adresu pobytu. Rovnako musí uviesť aj svoj podpis.

²⁸ K prípadu pozri aj SPÁČ, P.: *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referendá po roku 1989*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2011, s. 199.

²⁹ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 1995.

2.2 Materiálne dôvody

Ako už bolo naznačené, v prípade materiálnych dôvodov nevyhlásenia referenda ide o dôvody vecne sa viažuce na samotný predmet referenda. Aj napriek skutočnosti, že referendum predstavuje nástroj priamej demokracie a princíp demokracie je jedným z nosných princípov aj slovenskej ústavy (čl. 1 ods. 1), predmet referenda sa vecne nemôže týkať čohokoľvek. Predmet referenda totiž nemôže byť v rozpore s Ústavou, prípadne s (iným) ústavným zákonom.

Tak ako pri formálnych dôvodoch, aj v prípade neústavnosti predmetu referenda ako dôvodu pre jeho nevyhlásenie prichádzajú do úvahy rôzne konkrétne situácie. V rámci tejto skupiny dôvodov možno v prvom rade vymedziť prípady, kedy (C) o **nemožnosti konania referenda, z dôvodu nesúladu jeho predmetu s Ústavou alebo ústavným zákonom, rozhodol Ústavný súd**. Možnosť prezidenta nevyhlásiť referendum v tomto prípade nie je sporná. Ako už aj bolo uvedené v rámci všeobecného výkladu o postavení prezidenta ako vyhlasovateľa referenda, ustanovenie čl. 125b ods. 3 Ústavy jednoznačne určuje, že ak Ústavný súd dospeje k záveru, že predmet referenda nie je v súlade s Ústavou alebo ústavným zákonom, referendum nemožno vyhlásiť. Ak by prezident referendum aj napriek rozhodnutiu Ústavného súdu vyhlásil, jeho konanie by bolo možné kvalifikovať ako úmyselné porušenie Ústavy s dôsledkami, ktoré určuje čl. 107 Ústavy. V konečnom dôsledku by tak hlava štátu mohla čeliť obžalobe podanej Národnou radou na Ústavný súd, v dôsledku ktorej, v prípade ak by bola preukázaná vina, by osoba zastávajúca funkciu prezidenta túto funkciu stratila. Súčasne by stratila aj spôsobilosť funkciu prezidenta v budúcnosti opäť získať.

Do situácie, že referendum nemožno vyhlásiť z dôvodu Ústavným súdom konštatovaného nesúladu jeho predmetu s Ústavou, sa prezident dostal doposiaľ už tri razy. Konkrétne išlo o dôsledkov nálezov sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014, PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 a PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022. V prvom z uvedených prípadov sa výrok o neústavnosti týkal len jednej zo štyroch referendových otázok, ktoré mali byť predmetom hlasovania a s ktorými sa hlava štátu na sudcov Ústavného súdu obrátila. V druhom prípade sa prezident na Ústavný súd obrátil s jedinou otázkou, ktorá mala byť predmetom referenda. V treťom prípade sa prezident na Ústavný súd obrátil s návrhom len vo vzťahu k jednej z dvoch referendových otázok. Vo všetkých prípadoch hlava štátu rozhodnutie Ústavného súdu rešpektovala. Znamenalo to, že v roku 2015 (prvý prípad) sa v referende hlasovalo len o troch otázkach, v roku 2021 (druhý prípad) prezident žiadne

referendum nevyhlásil a na január 2023 (tretí prípad) bolo referendum vyhlásené len s jednou otázkou.

Ako ďalší prípad materiálneho dôvodu nevyhlásenia referenda prichádza do úvahy to, (D) **ak by nevyhlásenie referenda bolo dôsledkom záveru o nesúlade jeho predmetu s Ústavou alebo ústavným zákonom, ktorý prezident identifikuje sám.** Išlo by teda o situáciu, ak by sa hlava štátu neobrátila na Ústavný súd a neiniciovala tak konanie o súlade predmetu referenda podľa čl. 125b Ústavy.

Konkrétne dôvody, pre ktoré by prezident (sám) identifikoval neústavnosť predmetu referenda pritom môžu byť rôzne. Možno si predstaviť napríklad situáciu, že hlava štátu by bola požiadaná o vyhlásenie referenda s predmetom, ktorého rozpor s Ústavou by bol viac než zjavný. Ako príklad možno uviesť referendum, ktorým by mali občania SR rozhodovať o štátnom rozpočte, čo by bolo v priamom rozpore s čl. 93 ods. 3 Ústavy.³⁰ Ďalšou možnosťou je to, že predmet referenda by bol totožný alebo veľmi podobný predmetu, ktorý už Ústavný súd v minulosti vyhodnotil ako nesúladiaci s Ústavou. V takomto prípade by sa dalo očakávať, že hlava štátu, v záujme zachovania princípu právnej istoty, by pri svojom rozhodnutí odkázala na existujúcu judikatúru Ústavného súdu. Avšak, predstaviteľná je aj akási tretia skupina prípadov, kedy by eventuálny nesúlad predmetu referenda s Ústavou nebol ani úplne zjavný ani podporený precedensom, no aj napriek tomu by prezident dospel k záveru, že takýto nesúlad existuje.

Predovšetkým v súvislosti s treťou skupinou prípadov (ale nie výlučne v tomto kontexte) si možno, so zreteľom na vývoj relevantnej ústavnej úpravy, položiť otázku, či prezidentovi možnosť urobiť si úsudok o neústavnosti predmetu referenda sám skutočne patrí, resp. či by ju vôbec mal mať. Z pôvodného znenia ústavného textu, pokiaľ ide o jeho časť upravujúcu referendum, bolo možné pomerne jednoznačne vyvodit', že prezident oprávnenie preskúmať ústavnosť a zákonnosť žiadosti o vyhlásenie referenda má (mal), a to nie len čo do splnenia formálnych náležitostí, ale aj čo do samotného predmetu referenda. Pramenilo to predovšetkým z ústavného postavenia prezidenta ako exkluzívneho vyhlasovateľa referenda. Oprávnenie, ale aj povinnosť prezidenta posúdiť nie len formu, ale aj obsah predmetu referenda, v minulosti, ako už bolo uvedené skôr, potvrdil aj Ústavný súd.³¹

³⁰ Podľa čl. 93 ods. 3 Ústavy „predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet.“

³¹ Pre úplnosť sa žiada dodať, že Ústavný súd možnosť prezidenta preskúmať ústavnosť predmetu referenda formuloval v súvislosti so žiadosťou občanov, nie v súvislosti (aj) so žiadosťou Národnej rady. Aj vzhľadom na uvedené je možné nájsť názory, že hlava štátu nemala možnosť preskúmať žiadosť Národnej rady, resp. jej uznesenie, ktorým bola o vyhlásenie referenda

To, že prezident mohol referendum nevyhlásiť z dôvodu neústavnosti jeho predmetu potvrdila aj prax. Spravil tak prezident R. Schuster, ktorý odmietol vyhlásiť referendum na základe žiadosti občanov SR doručenej mu v roku 1999. Predmetom tohto referenda mali byť dve otázky, ktoré však prezident Schuster vyhodnotil, aj na základe stanovísk viacerých právnych expertov,³² ako neústavné. Prvá z dvojice otázok sa týkala používania štátneho jazyka a iných jazykov v úradnom styku, tá druhá privatizácie vybraných podnikov.³³ Zatiaľ čo v prípade prvej išlo o konflikt s ustanovením čl. 93 ods. 3 Ústavy, podľa ktorého predmetom referenda nemôžu byť, okrem iného, základné práva a slobody, v prípade toho druhého išlo o rozpor s ustanovením čl. 99 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého referendum v tej istej veci možno opakovať najskôr po uplynutí troch rokov od jeho vykonania.³⁴ Vtedajšej hlave štátu dal za pravdu aj Ústavný súd, keďže odmietol viaceré podnety na začatie konania, ktorých podávatelia tvrdili, že prezident Schuster porušil ich základné práva a slobody. Ústavný súd v jednom z týchto rozhodnutí podčiarkol, že prezident je po doručení žiadosti o vyhlásenie referenda povinný skúmať to, či sa na dotknutý predmet referenda nevzťahuje ústavný zákaz.³⁵

požiadaná. Pre podrobnosti, vrátane kritiky tohto názoru, pozri GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 211 a 212.

³² Porovnaj *Prezident Schuster sa rozhodol nevyplácať referendum*. [online] 25. august 1999 [cit. 2023-01-08]. Dostupné na: <<https://www.sme.sk/c/2199555/prezident-schuster-sa-rozhodol-nevyplacat-referendum.html>>.

³³ Prvá otázka znela nasledovne: „*Ste za to, aby sa vo verejnej správe konalo iba v slovenskom jazyku, tak ako to bolo do 1. 6. 1999?*“. Druhá otázka znela takto: „*Súhlasíte s tým, aby štátne podniky: Slovenský plynárenský priemysel, š. p., Západoslovenské energetické závody, š. p., Stredoslovenské energetické závody, š. p., Východoslovenské energetické závody, š. p., Slovenská pošta, Železnice Slovenskej republiky, Slovenský vodohospodársky podnik, š. p., Štátne lesy, š. p., Transpetrol, a. s., Slovenské elektrárne, a. s., Slovenské telekomunikácie, a. s., banky a peňažné ústavy: Všeobecná úverová banka, Banka Slovakia, Investičná a rozvojová banka, Slovenská sporiteľňa a Slovenská poisťovňa zostali vo vlastníctve štátu, a teda boli z privatizácie vylúčené?*“

³⁴ V roku 1998, ani nie rok pred doručeníím spornej petície žiadajúcej o vyhlásenie referenda, sa konalo referendum s otázkou, ktorá síce z jazykového hľadiska nebola totožná, no skutočne sa týkala „tej istej veci“. Otázka znela takto: „*Ste za to, aby Národná rada Slovenskej republiky prijala ústavný zákon, ktorým sa zakáže privatizácia týchto strategických podnikov: 1. Západoslovenské energetické závody, š. p., Bratislava, 2. Stredoslovenské energetické závody, š. p., Žilina, 3. Východoslovenské energetické závody, š. p., Košice, 4. Slovenský plynárenský priemysel, š. p., Bratislava, 5. Slovenské elektrárne, a. s., Bratislava, 6. Transpetrol, a. s., Bratislava?*“.

³⁵ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 22/00 z 3. mája 2000. K sporu súvisiacom s nevyhlásením referenda pozri aj uznesenie sp. zn. I. ÚS 36/2000 z 22. júna 2000.

Avšak, prostredníctvom tzv. veľkej novely Ústavy, t. j. ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.,³⁶ bolo do textu Ústavy doplnené oprávnenie prezidenta obrátiť sa s návrhom na posúdenie súladu predmetu referenda s Ústavou alebo ústavným zákonom na Ústavný súd, vrátane tomu zodpovedajúcej právomoci Ústavného súdu. Možno si preto legitímne položiť otázku, či výslovnou úpravou právomoci posudzovať ústavnosť predmetu referenda zo strany Ústavného súdu nedošlo, resp. dôjsť nemalo, aj k zrušeniu obdobnej prezidentskej právomoci.³⁷ Ján Drgonec napríklad uvádza, že po doručení žiadosti o vyhlásenie referenda prezidentovi vzniká ústavná povinnosť buď referendum vyhlásiť, alebo uplatniť právo podľa čl. 95 ods. 2 Ústavy, čiže obrátiť sa s návrhom na začatie konania o súlade predmetu referenda na Ústavný súd.³⁸ Z uvedeného by sa dalo vyvodiť, že hlava štátu nemá možnosť si o neústavnosti predmetu referenda urobiť záver sama.³⁹ Dôsledkom takéhoto výkladu by následne bolo aj to, že hlava štátu by bez rozhodnutia Ústavného súdu nemohla z dôvodu neústavnosti predmetu referenda toto referendum nevyhlásiť.

V literatúre sa však možno stretnúť s označením postupu, ktorý je upravený v čl. 95 ods. 2 Ústavy, ako s právom, oprávnením či ústavnou možnosťou hlavy štátu.⁴⁰ Marián Giba sa na stranu toho, že prezident si môže o neústavnosti referenda urobiť názor aj sám, teda bez nutnosti využitia postupu podľa čl. 95 ods. 2 Ústavy, stavia aj výslovne, keď uvádza nasledovné: „*Netreba však podľahnúť predstave, že zavedením novej možnosti pre prezidenta sa mu odňala stará právomoc posudzovať ústavnosť referendových otázok. Je vecou uváženia prezidenta, či referendum, ktoré považuje za protiústavné, odmietne vyhlásiť sám, alebo pôjde cez Ústavný súd.*“⁴¹ Na inom mieste dodáva, že „*zavede-*

³⁶ Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

³⁷ Tejto otázke sa (na škodu veci) výslovne nevenuje ani dôvodová správa k predmetnej novele Ústavy. Porovnaj návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. a ústavného zákona č. 9/1999 Z. z.; parlamentná tlač č. 740, II. volebné obdobie Národnej rady (1998 – 2002).

³⁸ Porovnaj DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1162.

³⁹ Pre korektnosť sa však žiada dodať, že vyššie parafrázovaný názor J. Drgonec vyslovil v kontexte posudzovania inej otázky, a to konkrétne otázky späťvzatia žiadosti o vyhlásenie referenda.

⁴⁰ Porovnaj CIBULKA, L. a kol.: *Ústavné právo (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, s. 254; ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 677 či PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ, 2011, s. 370.

⁴¹ GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 213.

nie novej možnosti, ktorú má prezident oficiálne naporúdzi ako pomôcku, nepredstavuje obmedzenie jeho pôvodného oprávnenia autonómne posúdiť predmet referenda z pohľadu ústavnej konformity“.⁴² S citovanými názormi možno súhlasiť. Ak by sme totiž mali od prezidenta očakávať, že by si aj v prípade tých najzjavnejších prípadov neústavnosti predmetu referenda mal svoj právny názor nechať vždy „posvätiť“ od Ústavného súdu, bola by to zrejme absurdná požiadavka. Isteže, v prípade náročnejších situácií by tento argument už obstať nemusel, no identifikovať jasnú hranicu medzi zjavným prípadom neústavnosti a medzi prípadom neústavnosti, ktorá až tak zjavná nie je, objektívne možné asi nie je. Ak by prezident nemal mať možnosť urobiť si o (ne)ústavnosti predmetu referenda úsudok sám, dalo by sa povedať potom aj to, že by sa ako navrhovateľ konania o súlade predmetu referenda v podstate stal zbytočným medzičlánkom. Posúdenie ústavnosti predmetu referenda Ústavným súdom by tak radšej mohlo byť vždy realizované *ex offio*, teda bez osobitného návrhu.

Možnosť, ktorú prezident novelou Ústavy z roku 1999 získal, preto zrejme treba skutočne chápať nie ako popretie jeho predchádzajúceho oprávnenia nevyhlásiť referendum z dôvodu neústavnosti jeho predmetu, ale ako akýsi „bonus“, vďaka ktorému má možnosť zbaviť sa, podaním návrhu na Ústavný súd, zodpovednosti za prípadné právne nesprávne vyhodnotenie predmetu referenda. Ak totiž (domnelú) neústavnosť predmetu referenda vyhodnotí sám, vystavuje sa riziku vyvedenia ústavnoprávnej zodpovednosti podľa čl. 107 Ústavy, o ktorom už v tomto príspevku bol reč.

V istom zmysle špecifickým prípadom, ktorý zrejme nemožno úplne jednoznačne subsumovať ani pod formálne ani pod materiálne dôvody nevyhlásenia referenda, je prípad súvisiaci s porušením už spomínaného čl. 99 ods. 2 Ústavy. Dôsledkom normy obsiahnutej v citovanom ustanovení by malo byť to, že (E) **prezident nevyhlási referendum v prípade, pokiaľ by malo ísť o hlasovanie v tej veci ako predchádzajúce referendum, od ktorého vykonania neuplynuli aspoň tri roky.** Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že v danom prípade by išlo skôr o dôvod formálny, keďže by sa týkal skôr procesného postupu smerujúceho k vyhláseniu referenda než jeho predmetu. Ústava totiž, zjednodušene povedané, stanovuje možnosť hlasovania v referende o tej istej veci len raz za tri roky. Ak by bol prezident požiadaný (skôr ako by uplynula lehota troch rokov) o vyhlásenie referenda s doslovne totožnou otázkou, riešenie by bolo jednoduché a držalo by sa v medziach

⁴² GIBA, M.: Článok 95. In: OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 205.

vyriešenia formálnej otázky. V praxi však možno predpokladať skôr situácie, kedy by bola hlava štátu požiadaná o vyhlásenie referenda s otázkou, ktorá by doslovne (jazykovo) nebola formulovaná totožne, no ktorej cieľ, berúc do úvahy potenciálne výsledky hlasovania, by bol rovnaký. Keďže referendum treba, v intenciách recentnej judikatury Ústavného súdu, považovať za nástroj zákonodarnej (normotvornej) moci, išlo by teda o referendum, ktorého výsledkom by mala byť rovnaká právna úprava. V takomto prípade by sa prezident dostal už do situácie, že by musel vecne posudzovať predmet referenda, a teda, či predmet neskoršieho (zamýšľaného) referenda možno označiť, slovami Ústavy, za tú istú vec než bol predmet skoršieho (reálne vykonaného) referenda. Vzhľadom na uvedené sa dá urobiť záver, že predmetom skúmania zo strany hlavy štátu by už bola otázka skôr materiálna než formálna. Nie je, samozrejme, vylúčené napríklad ani to, že by hlava štátu využila možnosť jej danú čl. 95 ods. 2 Ústavy a obrátila sa v tejto veci na Ústavný súd. Súčasne však možno súhlasiť s názorom, že keby bola žiadosť o vyhlásenie referenda v tej istej veci prezidentovi doručená síce pred uplynutím troch rokov, no zároveň v čase, ktorý by mu umožňoval pri dodržaní ústavných lehôt vyhlásiť ho tak, aby prebehlo viac ako tri roky po predchádzajúcom referende, nebol by dôvod na nevyhlásenie referenda vôbec daný.⁴³

3. Nevyhlásenie referenda z dôvodu späťvzatia žiadosti o jeho vyhlásenie

Existencia subjektu, ktorý o vyhlásenie referenda žiada, je *conditio sine qua non* pre možnosť prezidenta realizovať svoju ústavnú právomoc referendum vyhlásiť. Teoreticky je preto predstaviteľná situácia, že (F) **ak by žiadosť oprávneného subjektu takpovediac prestala existovať, prestal by existovať aj právny základ pre vyhlásenie referenda zo strany hlavy štátu.** V tejto súvislosti si preto možno položiť otázku, či je možné raz podanú žiadosť o vyhlásenie referenda vziať späť, a to ešte pred tým, ako o nej prezident rozhodol, t. j. predtým, ako buď referendum vyhlási alebo rozhodne, že ho nevyhlási. Aj keď existencia žiadosti o vyhlásenie referenda vo svojej podstate súvisí s formálnymi dôvodmi (možného) nevyhlásenia referenda, so zreteľom na isté špecifiká bude tomuto (možnému) dôvodu venovaný osobitný priestor.

⁴³ Porovnaj GIBA, M.: Článok 99. In: OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 218.

3.1 Návrh petičného výboru na nevyhlásenie alebo zrušenie referenda

Ako už bolo naznačené hneď v úvode príspevku, do oboch návrhov ústavných zákonov, ktoré by mali prostredníctvom zmeny Ústavy umožniť skrátenie volebného obdobia Národnej rady, sa dostal pozmeňovací návrh, ktorý smeruje práve k vytvoreniu možnosti (v istom zmysle) späťvzatia žiadosti o vyhlásenie referenda.⁴⁴ V zmysle tohto pozmeňovacieho návrhu by sa súčasťou ústavného textu mala stať norma,⁴⁵ podľa ktorej „*prezident Slovenskej republiky nevyhlási referendum alebo zruší referendum vyhlásené podľa odseku 1, pred konaním referenda na návrh petičného výboru*“. Malo by ísť o nový odsek 3 súčasného čl. 95 Ústavy. Z odôvodnenia pozmeňovacieho návrhu pritom vyplýva, že zámerom predkladateľa zrejme bolo (aspoň čiastočne) pokryť prípady, ktoré sme v úvode príspevku označili za tzv. zbytočné referendum, čiže prípady, ak by sa malo referendum konať o veci, o ktorej už bolo medzičasom v Národnej rade rozhodnuté.⁴⁶

Aj napriek skutočnosti, že skúmanému pozmeňovaciemu návrhu nemožno uprieť isté „rácio“, možno mu, naopak, vytknúť, okrem samotného spochybnenia podstaty „zbytočnosti“ referenda (k tomu pozri časť 4 tohto príspevku), predovšetkým samotný spôsob, akým je navrhovaná ústavná norma naformulovaná.

Prvý nedostatok prameniáci zo spôsobu formulácie navrhovanej normy sa týka dôvodov, pre ktoré by petičný výbor mohol prezidentovi navrhnúť nevyhlásenie referenda alebo jeho zrušenie. Ak by sa skúmaný návrh stal súčasťou textu Ústavy, petičný výbor by mohol žiadať zrušenie vyhlásenia referenda alebo jeho nevyhlásenie z akéhokoľvek dôvodu, nie len z dôvodu jeho možnej zbytočnosti. Navrhovaná formu-

⁴⁴ Porovnaj pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslancu Národnej rady Slovenskej republiky Borisa SUSKA k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA a Petry HAJŠELOVEJ na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1163. Tento pozmeňujúci návrh bol podaný 7. decembra 2022. Obsahovo totožný pozmeňujúci návrh rovnaký poslanec podal aj k druhému z návrhov na zmenu Ústavy, t. j. k návrhu poslancov T. Tarabu, Š. Kuffu a F. Kuffu, a to už 5. decembra 2022.

⁴⁵ V čase finalizácie spracovania rukopisu tohto príspevku (11. január 2023) ani jeden z návrhov ústavných zákonov, a teda ani skúmaný pozmeňovací návrh, zatiaľ schválený nebol.

⁴⁶ Odôvodnenie znie nasledovne: „*Navrhované doplnenie ústavy reaguje na potrebu vyplývajúcu zo situácie, ak dôjde k zmene ústavného textu v Národnej rade SR, obsahom ktorého je právna úprava, ktorá je predmetom už vyhláseného referenda, resp. už doručenej petície na vyhlásenie referenda prezidentovi Slovenskej republiky. V takomto prípade na návrh petičného výboru prezident SR bude povinný referendum buď nevyhlásiť alebo ak už bolo vyhlásené, ale ešte pred termínom konania, bude povinný ho zrušiť. Nemenej významným dôvodom je aj šetrenie verejných zdrojov pre takýto prípad.*“

lácia čl. 95 ods. 3 totiž nie úplne korešponduje zo svojim odôvodnením, keďže v nej absentuje akékoľvek vymedzenie dôvodov podania návrhu. Petičný výbor by tak získal možnosť vymôcť si nevyhlásenie referenda, resp. aj zrušenie už vyhláseného referenda, z akéhokoľvek dôvodu, dokonca zrejme aj bez uvedenia dôvodu. Takto formulovanú normu istotne nemožno považovať za najvhodnejšiu.

Ešte závažnejší nedostatok navrhovaného ustanovenia čl. 95 ods. 3 súvisí so vzťahom medzi petičným výborom a samotnými občanmi SR, ktorí petíciu žiadajúcu hlavu štátu o vyhlásenie referenda podporili. Ako už v tomto príspevku bolo uvedené (časť 2) a ako ešte ďalej rozviníme (časť 3.2), žiadateľom o vyhlásenie referenda je skupina (aspoň) 350.000 občanov SR. Petičný výbor má v celom procese smerujúcom k vyhláseniu a konaniu referenda pôsobiť len ako akýsi sprostredkovateľ, keďže komunikácia hlavy štátu so všetkými (aspoň) 350.000 občanmi by bola v praxi nemysliteľná. Ak by však navrhovaný pozmeňovací návrh prešiel, petičný výbor pozostávajúci zo zopár osôb by získal možnosť, bez akejkoľvek formy „konzultácie“, negovať vôľu skupiny (často viac ako) 350.000 občanov žiadajúcich hlavu štátu o vyhlásenie referenda.

So zreteľom na uvedené nedostatky nemožno skúmaný pozmeňujúci návrh hodnotiť inak ako veľmi nedomyslený a v konečnom dôsledku zlý. Ak by sa však napokon stal súčasťou ústavného textu, so zreteľom na jeho jazykovú formuláciu (ktorá, mimochodom, nie je najvydarenejšia) by prezident mal povinnosť referendum nevyhlásiť (aj vtedy), ak by mu to petičný výbor navrhol.

3.2 Späťvzatie žiadosti o vyhlásenie referenda vo všeobecnosti

Ak si odmyslíme pozmeňovací návrh priblížený na predchádzajúcich riadkoch, ústavná a ani zákonná úprava nevyhlásenie referenda z dôvodu späťvzatia žiadosti o jeho vyhlásenie vôbec neupravuje. Aj napriek viacerým nedostatkom skúmaného pozmeňovacieho návrhu však možnosti späťvzatia žiadosti o vyhlásenie referenda vo všeobecnosti treba venovať istú pozornosť.

Teoretickú prípustnosť späťvzatia žiadosti o vyhlásenie referenda možno, aj bez existencie výslovnej ústavnej či zákonnej úpravy, oprieť o už načrtnutú podmienku, podľa ktorej prezident môže referendum vyhlásiť len vtedy, ak (stále) existuje vôľa oprávneného subjektu na jeho vyhlásenie, t. j. vôľa skupiny občanov SR alebo vôľa Národnej rady. Ak vôľa oprávneného subjektu predstavuje nevyhnutný predpoklad pre vyhlásenie a konanie referenda, logickým dôsledkom pominutia takejto vôle by potom malo byť nevyhlásenie a nekonanie referen-

da. Nie je však späťvzatie ako späťvzatie. Zatiaľ čo v prípade **žiadosti adresovanej hlave štátu zo strany Národnej rady je možnosť späťvzatia v zásade predstaviteľná**, keďže o vyhlásenie žiada Národná rada ako orgán a nie jej individuálni poslanci, v prípade žiadosti občanov takýto postup zostáva takmer výlučne len v teoretickej rovine. Praktickú nerealizovateľnosť späťvzatia občianskej žiadosti spôsobuje, ako sme už aj načrtli, rozdielnosť participujúcich subjektov. Kým skupine (aspoň) 350.000 občanov SR patrí možnosť prejaviť vôľu vyhlásiť referendum, petičnému výboru prináleží len prejav tejto vôle zabezpečiť, nie túto vôľu obsahovo či kvalitatívne meniť. Ak by preto malo byť späťvzatie žiadosti relevantné, malo by ísť o vôľu tej istej skupiny (350.000) individuálne určených občanov ako boli tí, ktorí o vyhlásenie referenda pôvodne žiadali. To sa však v praxi, aj so zreteľom na lehotu, ktorú Ústava prezidentovi na vyhlásenie referenda dáva, javí ako takmer nepredstaviteľné.⁴⁷ Ako isté riešenie sa, prinajmenšom v teoretickej rovine, javí taký postup, kedy by svoju vôľu nepožiadala hlava štátu o vyhlásenie referenda prejavila aspoň taká časť pôvodnej skupiny občanov, ktorá by spôsobila pokles celkového počtu žiadateľov pod Ústavou vyžadované číslo 350.000. Problémom však zostáva, že právnou úpravou ani takýto postup výslovne nestanovuje.

Pre úplnosť treba dodať, že existuje aj názor, že späťvzatie žiadosti o vyhlásenie referenda je z povahy veci neprípustné. J. Drgonec k tomu uvádza, že občania v ustanovenom čase prejavujú svoju politickú vôľu, čiže vôľu aby sa uskutočnilo referendum o určitej otázke, pričom prejav tejto vôle musia následne aj rešpektovať.⁴⁸ Dodáva, že po odovzdaní petície nastáva ústavný účinok, ktorý zbavuje žiadajúcich občanov práva vziať svoju žiadosť (návrh) späť.⁴⁹ Faktom síce je, že Ústava späťvzatie žiadosti o vyhlásenie referenda *expressis verbis* neupravuje, no, na druhú stranu, ani to výslovne nevylučuje. Isteže, ideálnym stavom by bolo to, keby existovala výslovná úprava takejto možnosti.

4. „Zbytočnosť“ referenda ako dôvod na jeho nevyhlásenie?

Na predchádzajúcich riadkoch sme podrobne zhrnuli prípady, kedy prezident má žiadosť o vyhlásenie referenda odmietnuť, t. j. referen-

⁴⁷ K podrobnostiam ohľadne otázky späťvzatia žiadosti o vyhlásenie referenda pozri aj DOMIN, M.: Späťvzatie návrhu na vyhlásenie referenda. In: *Justičná revue*, 2015, č. 3, s. 343 – 356.

⁴⁸ Porovnaj DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1162.

⁴⁹ Tamtiež.

dum nevyhlásiť, a to tak z dôvodov formálnych, ako aj z dôvodov materiálnych. Rovnako sme sa venovali aj úvahám o možnosti nevyhlásenia referenda z dôvodu späťvzatia žiadosti o jeho vyhlásenie, a to tak v rovine *de lege lata*, ako aj v rovine *de lege ferenda*. Nasledujúca časť príspevku bude venovaná posúdeniu toho, či prezident môže referendum nevyhlásiť aj z dôvodu jeho takpovediac zbytočnosti.

4.1 K „zbytočnosti“ referenda všeobecne

Nevyhnutným predpokladom pre nájdenie odpovede na načrtnutú otázku je v prvom rade identifikovanie toho, čo budeme za tzv. zbytočné referendum považovať. Ako už bolo aj naznačené v úvode, za zbytočné referendum môžeme považovať referendum s predmetom, o ktorom už bolo rozhodnuté. Ak sa totiž referendum v zmysle čl. 93 ods. 2 Ústavy „*môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu*“, legitímne si možno položiť otázku, či by malo zmysel uskutočniť hlasovanie občanov o otázke, o ktorej už bolo medzičasom rozhodnuté. Keďže sa stále pohybujeme v mantineloch tzv. fakultatívneho referenda, pôjde v ňom vždy o rozhodovanie o otázke, o ktorej je prípustné rozhodnúť aj inak ako referendum, a to, so zreteľom na Ústavným súdom zdôraznenú povahu referenda, najmä zákonom alebo ústavným zákonom Národnej rady.⁵⁰

Pokiaľ ide o časové hľadisko, išlo by o situáciu, ak by sa o dotknutej otázke, t. j. predmete referenda, rozhodlo v časovom úseku medzi tým, kedy by Národná rada alebo skupina občanov SR požiadala prezidenta o vyhlásenie referenda a tým, kedy by hlava štátu referendum vyhlásila, resp. vyhlásiť mala. Netreba totiž zabúdať na skutočnosť, že prezident nemusí (a spravidla ani nevyhlasuje) referendum ihneď po prijatí žiadosti. Okrem lehoty 30 dní, ktorá sa počíta od prijatia žiadosti, treba potenciálne pripočítat' aj ďalších 60 dní, ktoré má na rozhodnutie o návrhu hlavy štátu o súlade predmetu referenda s Ústavou Ústavný súd. Počas tejto lehoty totiž lehota na vyhlásenie referenda neplynie. Vzhľadom na uvedené sa môže časový okamih medzi doručením žiadosti o vyhlásenie referenda a vyhlásením referenda natiahnuť takmer až na tri mesiace.

Predstaviteľná je aj situácia, ak by k rozhodnutiu o dotknutej otázke (predmetu referenda) došlo síce až po jeho vyhlásení, no ešte pred jeho

⁵⁰ Fakultatívne referendum podľa druhého oddielu piatej hlavy Ústavy je potrebné považovať za nástroj na výkon zákonodarnej (normotvornej) moci, a to priamo občanmi. Pre podrobnosti pozri nálezy Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022 a PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021.

konaním. Aj medzi vyhlásením referenda a jeho konaním totiž uplynie určitý čas, v zmysle čl. 96 ods. 2 Ústavy najviac 90 dní. V takomto prípade sa časový okamih, v rámci ktorého je možné činnosťou Národnej rady docieľiť tzv. zbytočnosť referenda, môže predĺžiť o takmer ďalšie tri mesiace. Poslanecký pozmeňujúci návrh, ktorý sme v predchádzajúcej časti príspevku skúmali, mal predstavovať reakciu práve na možnosť rozhodnutia o predmete referenda zo strany Národnej rady v časovom úseku medzi vyhlásením referenda a jeho konaním.⁵¹

Ďalej však budeme sústrediť pozornosť len na situáciu, ak by k rozhodnutiu o dotknutej otázke došlo ešte pred vyhlásením referenda. Ak by totiž k tomu malo dôjsť až po vyhlásení referenda prezidentom, dostali by sme sa vlastne k úvahe o tom, či hlava štátu môže zrušiť svoje vlastné rozhodnutie. Bez existencie výslovnej ústavnej úpravy však ustáť tvrdenie, že prezident by mohol svoje predchádzajúce rozhodnutie o vyhlásení referenda zrušiť, reálne nie je. Naopak, raz vydané rozhodnutie o vyhlásení referenda by malo byť nezmeniteľným, ako to v minulosti konštatoval aj Ústavný súd.⁵² Ten dodal, že rozhodnutie hlavy štátu o vyhlásení referenda, ktoré bolo už raz vyhlásené v Zbierke zákonov, nemôže byť akýmkoľvek spôsobom modifikované. Samozrejme, uvedený záver by neplatil v prípade, ak by bol napokon schválený pozmeňujúci návrh, ktorým sme sa zaoberali.

4.2 Modelový prípad „zbytočného“ referenda a závery z neho plynúce

Pre zjednodušenie budeme pri ďalšom skúmaní (ne)možnosti hlavy štátu nevyhlásiť tzv. zbytočné referendum pracovať s pomerne jednoduchým hypotetickým príkladom. Predstavme si situáciu, že predmetom referenda, o ktorého vyhlásenie prezidenta požiadala skupina občanov SR, by mala byť nasledujúca otázka: „*Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky mala len 100 poslancov, a to s účinnosťou od nasledujúceho volebného obdobia?*“ Aj keď to nie je predmetom tohto príspevku, v skratke možno konštatovať, že takto naformulovaná otázka by zrejme spĺňala požiadavky, ktoré vo vzťahu k predmetu referenda podľa čl. 93 ods. 2 Ústavy vo svojich posledných rozhodnutiach formuloval Ústavný súd.⁵³ Výsledkom takéhoto referenda, ak by bolo platné

⁵¹ Pripomíname, že referendum, udalosti s ktorým súvisiace sa stali inšpiráciou pre tento príspevok, prezidentka vyhlásila 4. novembra 2022 a termín jeho konania určila na 21. januára 2023.

⁵² Porovnaj nález Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998.

⁵³ Pozri už spomínané nálezy Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022 a PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021.

a ak by väčšina hlasujúcich na položenú otázku odpovedala „áno“, by totiž bolo prijatie všeobecného pravidla meniaceho text Ústavy, ktorý v čl. 73 ods. 1 ustanovuje, že Národná rada má 150 poslancov. Pre zaujímavosť, referendum s podobným predmetom sa už konalo v roku 2010.⁵⁴

Teraz si predstavme situáciu, že po doručení žiadosti o vyhlásenie referenda s vyššie uvedeným predmetom, no ešte pred jeho vyhlásením, napríklad počas toho, ako by prezident preveroval splnenie všetkých materiálnych a formálnych podmienok či náležitostí predpísaných právnym poriadkom, by sa Národná rada, napríklad prostredníctvom skráteného legislatívneho konania, uzniesla na ústavnom zákone, ktorým sa mení Ústava spôsobom, že v ustanovení čl. 73 ods. 1 sa číslovka 150 nahradí číslovkou 100. Text Ústavy by súčasne bol doplnený aj o súvisiace intertemporálne ustanovenie.

Ak by priblížený ústavný zákon nadobudol platnosť a účinnosť ešte pred tým, než by prezident stihol referendum, o ktoré bol požiadaný občanmi, vyhlásiť, fakticky by sa ďalšie konanie tohto referenda mohlo stať zbytočným. Otázka, ku ktorej všetky predchádzajúce riadky smerovali, potom je, či by prezident mohol žiadosť o vyhlásenie referenda odmietnuť z dôvodu, že cieľ, ku ktorému predmet referenda smeroval, už bol dosiahnutý inak, v tomto prípade legislatívnou činnosťou Národnej rady.

V prospech odpovede, že prezident by mohol a mal žiadosť o vyhlásenie referenda odmietnuť, a teda referendum nevyhlásiť, možno uviesť predovšetkým jeho už viac razy naznačenú „zbytočnosť“. Predmetom fakultatívneho referenda upraveného v čl. 93 ods. 2 Ústavy totiž má byť dôležitá otázka verejného záujmu. Počet poslancov Národnej rady, ktorá predstavuje vrcholný reprezentatívny a jediný zákonodarný orgán SR, nepochybne spĺňa atribút dôležitého verejného záujmu. Avšak, ak k rozhodnutiu o zmene počtu poslancov došlo ešte pred konaním referenda, možno považovať, prinajmenšom z istého uhla pohľadu, konanie referenda už za zbytočné. Berúc do úvahy praktické skúsenosti s referendom u nás, a to konkrétne to, že referendová otázka je spravidla formulovaná tak, že väčšina hlasujúcich by na ňu odpovedala „áno“,⁵⁵

⁵⁴ Jedna z otázok, o ktorej občania hlasovali v referende v roku 2010, znela nasledovne: „*Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky ústavným zákonom znížila počet poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na 100 s účinnosťou od nasledujúceho volebného obdobia?*“.

⁵⁵ Výnimkou sú tri referendové otázky z roku 1997, u ktorých sa dalo predpokladať, že cieľom iniciátorom je skôr dosiahnuť odpoveď „nie“. Išlo o tieto otázky: (1) „*Ste za vstup SR do NATO?*“; (2) „*Ste za rozmiestnenie jadrových zbraní na území SR?*“ a (3) „*Ste za rozmiestnenie vojenských základní na území SR?*“.

by sa totiž dalo racionálne očakávať, že výsledok hlasovania oprávnených občanov by bol rovnaký ako výsledok hlasovania ich reprezentantov v Národnej rade. Samozrejme, tento záver je aplikovateľný aj na iný predmet referenda (a jemu predchádzajúcu legislatívnu činnosť Národnej rady) než je len zmena pravidla určujúceho počet poslancov parlamentu.

Avšak, referendum, tak ako je konštruované v podmienkach ústavného systému SR, nemožno zamieňať s hlasovaním v rámci ktorého by hlasujúci dostali len možnosť vyjadriť súhlas s predloženým návrhom, pričom v prípade opačného názoru by boli výsledky právne irelevantné. Naopak, možnosti zodpovedania položenej otázky, ktoré sú pre hlasujúcich k dispozícii, a teda „áno“ alebo „nie“, treba považovať za rovnocenné. Platnosť výsledkov referenda totiž nie je spojená s tým, akým spôsobom hlasujúci na položenú otázku odpovedia. V zmysle čl. 98 ods. 1 Ústavy je primárnou podmienkou platnosti výsledkov referenda to, že sa ho zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených občanov. Akousi sekundárnou podmienkou je potom to, že rozhodnutie bolo „*prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda*“, čo možno interpretovať tak, že nadpolovičná väčšina z účastníkov musela odpovedať na položenú otázku „áno“ alebo „nie“⁵⁶ a nie tak, že nadpolovičná väčšina musela na položenú otázku odpovedať (len) „áno“.

Aplikujúc uvedené závery na našu hypotetickú situáciu by to potom znamenalo, že občania SR by mali v referende možnosť rozhodnúť o tom, či skutočne chcú aby Národnú radu tvorilo 100 poslancov, alebo, naopak, chcú, aby ju tvorilo až 150 poslancov. Ak by výsledky takéhoto referenda boli platné, pričom nadpolovičná väčšina z účastníkov by odpovedala na položenú otázku „nie“, právnym dôsledkom hlasovania by mala byť ďalšia zmena ústavného textu. Národná rada síce (tesne) predtým rozhodla, že počet poslancov sa zníži zo 150 na 100, no občania v referende, ktorého výsledky majú právnu silu ústavného zákona,⁵⁷ by rozhodli o ďalšej zmene Ústavy, ktorá by fakticky predstavovala návrat do právneho stavu pred prijatím vyššie spomínaného ústavného zákona. Nešlo by teda o derogáciu predmetného ústavného zákona, ale o prijatie ďalšieho prameňa práva, s rovnakou právnu silou ako je ústavný zákon, no s odlišným obsahom. Dôsledkom aplikácie klasické-

⁵⁶ Porovnaj aj GIBA, M.: Článok 98. In: OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 212. Istou otázkou, ktorá však pre účely vyššie vysloveného názoru nie je relevantná, zostáva to, či sa pri zisťovaní nadpolovičnej väčšiny hlasov „áno“ alebo „nie“ majú brať do úvahy aj prípadné neplatné hlasy.

⁵⁷ K záveru o právnej sile výsledkov referenda pozri aj nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022.

ho interpretačného pravidla *lex posterior derogat legi priori* by následne bolo to, že platí to, čo „povedali“ občania a nie to, na čom sa uzniesla Národná rada. Aj záporný výsledok referenda teda nesporne má právnu relevanciu.⁵⁸ Netreba pritom zabúdať ani na ustanovenie čl. 99 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého výsledok referenda môže byť zmenený (alebo zrušený) najskôr po uplynutí troch rokov. Na nasledujúce tri roky by sa tak platné „nie“ občanov, týkajúce sa napríklad aj modelového zníženia počtu poslancov parlamentu, stalo dokonca nezmeniteľným.

Ak by výsledkom nášho referenda bolo, naopak, to, že nadpolovičná väčšina účastníkov referenda by na položenú otázku odpovedala „áno“, dôsledkom by bolo faktické potvrdenie predchádzajúcej zmeny Ústavy. Zjednodušene povedané, popri ústavnom zákone meniacom Ústavu by existoval ďalší prameň práva so silou ústavného zákona, ktorý by však obsahovo bol totožný.

Na základe uvedeného sa preto možno prikloniť k tomu, že prezident by mal vyhlásiť aj také referendum, ktorého predmet by sa mohol javiť, so zreteľom na legislatívny vývoj v medziobdobí medzi prijatím žiadosti o vyhlásenie referenda a jeho samotným vyhlásením, na prvý pohľad ako zbytočný.

Situácia by ale sa v praxi mohla o čosi skomplikovať v prípade, ak by referendová otázka bola naformulovaná konkrétnejšie, teda napríklad tak, že by pracovala so zmenou konkrétnych ustanovení ústavného textu. Predstavme si napríklad to, že referendová otázka by znela nasledovne: „*Súhlasíte s tým aby sa Ústava Slovenskej republiky zmenila tak, že v čl. 73 ods. 1 sa číslovka 150 nahrádza číslovkou 100?*“, pričom väčšina hlasujúcich by odpovedala „nie“. Čo však v prípade, ak by ústavný zákon schválený medzi prijatím žiadosti o vyhlásenie referenda prezidentom a samotným vyhlásením referenda zmenil počet poslancov Národnej rady tak, že by celý článok 73 vypustil a jeho obsah presunul, povedzme do čl. 74? Výsledkom referenda by v takomto prípade totiž, prinajmenšom z formálneho hľadiska, mala byť zmena ustanovenia, ktoré Ústava už vôbec neobsahuje. Zrejme najvhodnejším spôsobom, akým by sa načrtnuté výsledky referenda mali interpretovať, je materiálny prístup k celej problematike. Je nepochybné, že vôľou občanov SR bolo znížiť počet poslancov Národnej rady zo 150 na 100. Obsah Ústavy, po platných výsledkoch referenda, by sa teda mal interpretovať tak, že počet poslancov Národnej rady je 150, a to aj napriek tomu, že referendová otázka z formálneho hľadiska smerovala k zmene

⁵⁸ K právnej relevancii záporného výsledku referenda pozri aj DOMIN, M.: Referendové „nie“ a jeho právne dôsledky. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2015*. Bratislava : Univerzite Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 133 – 141.

už neexistujúceho ustanovenia, resp. že súčasne nesmerovala k formálnej zmene toho ustanovenia Ústavy, kde je počet poslancov po novom zakotvený (v našom modelovom prípade je to čl. 74). Načrtnutá situácia však predstavuje len jednu z predstaviteľných komplikácií.

Záver

Prezident je jediným orgánom verejnej moci, ktorý je oprávnený rozhodnúť o vyhlásení referenda zakotveného v druhom oddiele piatej hlavy Ústavy. Táto jeho právomoc však má viazaný charakter, keďže hlava štátu referendum vyhlasuje len na základe žiadosti oprávneného subjektu, ktorým je buď skupina najmenej 350.000 občanov SR alebo Národná rada. Ak žiadosť o vyhlásenie referenda, vrátane vecných náležitostí predmetu referenda, spĺňa všetky ústavné a zákonné podmienky či náležitosti, hlava štátu je vo všeobecnosti povinná referendum vyhlásiť.

Cieľom tohto príspevku bolo, v nadväznosti rekapituláciu postavenia prezidenta ako vyhlasovateľa referenda, zosumarizovať a systematicky utriediť prípady, kedy právna úprava hlave štátu umožňuje aby referendum, o ktorého vyhlásenie bola požiadaná, napokon nevyhlásila. Prípádov, kedy sa tak môže stať, je pomerne veľa. Zatiaľ čo niektoré majú formálny charakter, a teda súvisia s procesným postupom smerujúcim k vyhláseniu referenda, iné majú skôr materiálnu povahu, čiže súvisia s predmetom, o ktorom sa má v referende hlasovať. Do prvej kategórie možno zaradiť najmä prípady, ak prezident o vyhlásenie referenda nepožiadala oprávnený subjekt alebo ak by žiadosť o vyhlásenie referenda nespĺňala všetky podmienky či náležitosti vyžadované právnym poriadkom (otázka formulovaná tak, že na ňu nie je možné odpovedať „áno“ alebo „nie“; vzájomné podmienené otázky či nedostatočný počet platných podpisov pod petíciu). Naopak, do druhej kategórie patria prípady, kedy by síce všetky procesné podmienky splnené boli, no problémom by bol nesúlad predmetu referenda s Ústavou alebo ústavným zákonom. K záveru o neústavnosti predmetu referenda, ktorý bude následne dôvodom pre nevyhlásenie referenda, pritom môže dôjsť prezident sám alebo pôjde o záväzné rozhodnutie Ústavného súdu, konanie pred ktorým môže hlava štátu iniciovať. Za špecifický prípad, stojaci niekde na pomedzí formálnych a materiálnych dôvodov, sme označili to, ak by prezident odmietol referendum vyhlásiť z dôvodu, že predmetom hlasovania mala byť tá istá vec ako tak bolo v prípade referenda, ktoré sa vykonalo pred menej ako troma rokmi. Osobitná pozornosť bola venovaná aj úvahám týkajúcim sa možného späťvzatia žiadosti

o vyhlásenie referenda, a to aj v kontexte nedávnej legislatívnej iniciatívy jedného z poslancov parlamentu.

Ďalším cieľom, inšpirujúc sa nedávnymi udalosťami spojenými s viacerými snahami o zmenu Ústavy bola snaha o zodpovedanie otázky, či prezident môže nevyhlásiť aj tzv. zbytočné referendum. Pod zbytočným referendum sa pritom malo na mysli referendum o otázke, o ktorej sa medzičasom, teda po prijatí žiadosti o vyhlásenie referenda, avšak pred jeho samotným vyhlásením, už rozhodlo inak, najmä (ústavným) zákonom Národnej rady. Aj napriek absencii osobitej úpravy sa možno prikloniť k záveru, že prezident má povinnosť takéto referendum vyhlásiť, samozrejme za predpokladu, že neidentifikuje iné už vyššie spomenuté formálne alebo materiálne dôvody pre jeho nevyhlásenie. Aj referendové „nie“ totiž predstavuje, za predpokladu platnosti výsledkov referenda, právne relevantný výsledok hlasovania, ktorým občania SR môžu zmeniť predtým prijaté rozhodnutie v predmetnej veci.

Na modelovom prípade uvedenom v závere štvrtej časti príspevku však boli identifikované isté ťažkosti, ktoré môžu nastať v prípade, pokiaľ by otázka v „zbytočnom“ referende bola naformulovaná tak konkrétne (napr. odkazujúc na konkrétne ustanovenia Ústavy), že v konečnom dôsledku by nemusela byť kompatibilná s textom, na ktorý reaguje, a to v dôsledku jeho zmeny, ku ktorej došlo medzi prijatím žiadosti o vyhlásenie referenda a jeho samotným vyhlásením. V takomto prípade by mala prednosť dostať materiálna interpretácia dôsledkov platného výsledku referenda. Mal by sa teda brať do úvahy účel referenda a nie formalisticky trvať na jazykovom výklade dotknutých ustanovení. V rovine *de lege ferenda* však možno v tejto súvislosti uvažovať nad takým riešením, ktoré by spočívalo v pozastavení legislatívneho procesu v Národnej rade vo veci predmetu referenda až do času, pokiaľ samotné referendum neprebehne a nebudú známe jeho výsledky, vrátane splnenia podmienok jeho platnosti. V prostredí s dostatočnou politickou kultúrou by síce načrtnutú zdržanlivosť uplatnili poslanci parlamentu sami, no slovenské praktické skúsenosti skôr svedčia o tom, že by takéto sebaobmedzenie fungovať vždy nemuselo.

Všetky doteraz uvedené závery stavajú prezidenta do postavenia, v ktorom je jeho „manévrovací“ priestor pomerne limitovaný. V zásade totiž platí, že pokiaľ neexistuje z Ústavy či zo zákona prameniacy formálny či materiálny dôvod, referendum, o ktorého vyhlásenie bol požiadany, vyhlásiť musí. V nadväznosti na ustanovenie čl. 101 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého má prezident svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov, si však možno položiť otázku, či by miera diskrecie hlavy štátu pri rozhodovaní o vyhlásení referen-

da nemala byť väčšia. Isteže, referendum predstavuje nástroj priamej demokracie, no slovenská referendová prax, najmä pokiaľ ide o predmet jednotlivých referend, resp. iniciatív ktoré sa snažili „pretaviť“ do referenda, ukazuje, že často existuje snaha v referende hlasovať o otázkach, ktoré nie sú pre takýto typ hlasovanie vhodné. Platí to pritom nie len so zreteľom na závery Ústavného súdu, podľa ktorých má referendum slúžiť na výkon zákonodarnej (normotvornej) moci občanmi SR.

Ak má byť prezident nie len ceremoniálnou hlavou štátu, ale hlavou štátu, ktorá má bdieť nad riadnym chodom celého ústavného systému, resp. ak má byť moderátorom konfliktov v spoločnosti,⁵⁹ ktoré referendum rozdeľujúce na tých za a tých proti neraz môže spôsobovať, prinajmenšom by sme mohli uvažovať nad tým, či by prezident nemal mať možnosť žiadať o vyhlásenie referenda odmietnuť aj z iných dôvodov než je nesplnenie formálnych podmienok či „tvrdý“ rozpor predmetu referenda s Ústavou. Legitimitu, získanú priamou voľbou, na to nesporne má. Keďže však každá právna úprava, vrátane tej, ktorá sa týka postavenia hlavy štátu, by nemala byť stavaná len do „dobrého počasia“, súčasťou by zrejme mali byť aj mechanizmy brániace zneužitiu načrtnutej arbiterskej pozície hlavy štátu vo vzťahu k vyhlasovaniu referenda.

Možno si predstaviť napríklad takú úpravu, ktorá by občianske žiadosti o vyhlásenie referenda a tomu zodpovedajúce postavenie hlavy štátu odstupňovala podľa počtu podpisov. Ak by hlavu štátu o vyhlásenie referenda požiadalo napríklad (len) 350.000 občanov, mohla by zväziť, či referendum s požadovaným predmetom skutočne vyhlási. Ak by však skupina občanov bola výrazne väčšia, povedzme viac ako 700.000, prezident, ak by nenastal žiadny z priblížených formálnych alebo materiálnych dôvodov, mal povinnosť referendum vyhlásiť. Ako istá inšpirácia môže poslúžiť príklad z Maďarska. V Maďarsku síce referendum vyhlasuje tamojší parlament, no ústavná úprava rozlišuje prípady kedy ho vyhlásiť musí a prípady, kedy ho vyhlásiť len môže.⁶⁰

Samozrejme, uvažovať by sa dalo aj nad iným nastavením, resp. inými bariérami chrániacimi pred zneužitím prezidentskej diskrecie. Možno taktiež súhlasiť s J. Kyselom, že pre moderátorskú pozíciu prezidenta je potrebný aj rešpekt k hlave štátu, no s ním súvisí aj istá dáv-

⁵⁹ K tomu, ako aj ďalším rôznym prívlastkom hlavy štátu v parlamentnej forme vlády, pozri OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 342.

⁶⁰ Maďarský parlament referendum vyhlási v prípade, ak ho o to požiadajú najmenej 200.000 voličov. Naopak, referendum *môže* vyhlásiť v prípade, ak ho o to požiadajú 100.000 voličov, prezident republiky alebo vláda. Porovnaj článok 8 (časť „Štát“) Základného zákona Maďarska z roku 2011.

ka zdržanlivosti.⁶¹ Hlava štátu by preto nemala možnosť nevyhlásenia referenda, ak by takúto možnosť dostala, nadužívať či zneužívať pre vlastné politické ciele.

Všetky naznačené úvahy by sa však stali bezpredmetnými v prípade, pokiaľ by ústavodarca prikrečil k zásadnej zmene úpravy celoštátneho referenda, ktorá by z neho urobila nástroj s jednoznačným účelom a jednoznačnými právnymi účinkami, a to aj za cenu výrazného zúženia predmetu referenda, napríklad len na ratifikáciu zmeny Ústavy schválenej Národnou radou. Vo vzťahu k referendu ako nástroju ratifikácie zmeny Ústavy by totiž diskrecia prezidenta ako jeho vyhlasovateľa miesto mať nemala.

Použitá literatúra

1. CIBULKA, E. a kol.: *Ústavné právo (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014.
2. ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012.
3. DOMIN, M.: Priame a „režazené“ obmedzenia volebného práva v čase krízových situácií. In: LALÍK, T. (ed.) *Obmedzovanie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2021, s. 101 – 122.
4. DOMIN, M.: Späťvzatie návrhu na vyhlásenie referenda. In: *Justičná revue*, 2015, č. 3, s. 343 – 356.
5. DOMIN, M.: Referendové „nie“ a jeho právne dôsledky. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2015*. Bratislava : Univerzite Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 133 – 141.
6. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015.
7. GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.
8. KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016.
9. KYSELA, J.: *Ústava medzi právom a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha : Leges, 2014.
10. NIKODÝM, D.: K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. In: *Právny obzor*, 1997, č. 5, s. 505 – 508.
11. OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022.

⁶¹ KYSELA, J.: *Ústava medzi právom a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha : Leges, 2014, s. 313.

12. OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011.
13. OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998.
14. PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ, 2011.
15. SPÁČ, P.: *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referendá po roku 1989*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2011.

Použité právne predpisy a ďalšie právne akty

Slovenská republika

1. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
2. Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
3. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.
4. Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov.
5. Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
6. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
7. Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.
8. Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zahraníči

1. Základný zákon Maďarska z roku 2011.

Použité rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky

1. Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 76/1996 Z. z. o vyhlásení referenda.
2. Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 362/2022 Z. z. o vyhlásení referenda.

Použité súdne rozhodnutia

1. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 1995.
2. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996.
3. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998.
4. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 22/00 z 3. mája 2000.
5. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 36/2000 z 22. júna 2000.
6. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014.
7. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021.
8. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022.

Ostatné použité pramene

1. Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Tomáša TARABU, Štefana KUFFU a Filipa KUFFU na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1147, VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky (2020 – 2024).
2. Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA a Petry HAJŠELOVEJ na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1163, VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky (2020 – 2024).
3. Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. a ústavného zákona č. 9/1999 Z. z.; parlamentná tlač č. 740, II. volebné obdobie Národnej rady (1998 – 2002).
4. *Otázky v referende sa nesmú podmieniť*. [online] 10. novembra 2021 [cit. 2023-01-08]. Dostupné na: <<https://www.prezident.sk/article/otazky-v-referende-sa-nesmu-podmienovat/>>.
5. Pozmeňujúci a doplnujúci návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Borisa SUSKA k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Tomáša TARABU, Štefana KUFFU a Filipa KUFFU na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení

- neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1147, VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky (2020 – 2024).
6. Pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Borisa SUSKA k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA a Petry HAJŠELOVEJ na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1163, VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky (2020 – 2024).
 7. *Prezident Schuster sa rozhodol nevypísať referendum.* [online] 25. august 1999 [cit. 2023-01-08]. Dostupné na: <<https://www.sme.sk/c/2199555/prezident-schuster-sa-rozhodol-nevypisat-referendum.html>>.

ROZŠÍRENIE OKRUHU POVINNÝCH OSÔB V OBLASTI PRÁVA NA INFORMÁCIE PO LEGISLATÍVNYCH ZMENÁCH V ROKU 2022

Mgr. Ján Ivančík, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra rímskeho práva, kánonického a cirkevného práva
jan.ivancik@flaw.uniba.sk

Rozšírenie okruhu povinných osôb v oblasti práva na informácie po legislatívnych zmenách v roku 2022

Právo na informácie patrí medzi jednu z najzákladnejších foriem uplatňovania možnosti kontroly verejnej moci zo strany občanov. Jeho úprava je obsiahnutá v zákone č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Už takmer desať rokov odborná verejnosť žiadala o viaceré úpravy tohto zákona. V roku 2022 bol predmetný predpis napokon novelizovaný, a to hneď niekoľkokrát. Jednou z najvýznamnejších úprav je nová regulácia okruhu povinných osôb, čím došlo k realizácii dlho očakávanej zmeny. Autor sa zameriava na zhodnotenie nového legislatívneho nastavenia, pričom osobitnú pozornosť venuje najmä vymedzeniam, ktoré považuje za terminologicky vágne. Následne nastoľuje interpretačné otázky, ku ktorým predkladá návrhy viacerých výkladových riešení.

Extended range of persons obliged to provide information after legislative changes in 2022

The right to information is one of the most basic forms guaranteeing the possibility of watchdog activities for active citizens. Its regulation is contained in the Freedom of Information Act (Act no. 211/2000 Coll.). The expert public has been asking for numerous amendments to the law for almost ten years. After all, the aforementioned regulation was amended in 2022 several times. One of the most significant changes is the new regulation of obligated persons. The author focuses on the evaluation of the new legislative rules, paying particular attention to definitions that he considers to be terminologically vague. Subsequently, he raises interpretive questions, to which he presents potential solutions.

Erweiterung des Kreises der Verpflichteten im Bereich des Informationsfreiheitsrecht nach der Gesetzesänderungen im Jahr 2022

Das Informationsfreiheitsrecht ist eine der grundlegendsten Formen der Ausübung der Möglichkeit der Kontrolle der öffentlichen Gewalt durch die Bürger. Ihre Regelung ist im Gesetz Nr. 211/2000 Slg. Seit fast zehn Jahren fordert die Fachöffentlichkeit mehrere Änderungen dieses Gesetzes. Im Jahr 2022 wurde die betreffende Verordnung endlich geändert, sogar mehrmals. Eine der wichtigsten Modifikation ist die Neuregelung des Kreises der Verpflichteten, die zur Umsetzung einer lange erwarteten Änderung geführt hat. Der Autor konzentriert sich auf die Bewertung der neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen und achtet dabei insbesondere auf Definitionen, die er terminologisch vage findet. Anschließend wirft er interpretative Fragen auf, zu denen er mehrere interpretative Lösungsvorschläge unterbreitet.

Kľúčové slová: prístup k informáciám, povinné osoby, infozákon, zákon o slobode informácií, zákon č. 428/2022 Z. z.

Keywords: access to information, obliged persons, the Freedom of Information Act, Act No. 428/2022 Coll.

Schlüsselbegriffe: Das Informationsfreiheitsrecht, die Verpflichtete, das Informationsfreiheitsgesetz, Gesetz Nr. 211/2000 Slg.

Úvod

Základný predpis slovenskej regulácie prístupu k informáciám, zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) nadobudol účinnosť dňa 1. januára 2001. Značnú legislatívnu nestálosť upravovanej problematiky odzrkadľuje, že za 21 rokov účinnosti bol zákon o slobode informácií novelizovaný až 19 predpismi. Niektoré z novelizácií boli parciálne, iné predstavovali signifikantné zmeny v nastolených štandardoch. Dve takto významné novelizácie boli realizované v roku 2022, kedy po dlhej politickej, odbornej, ale aj mediálnej diskusii pristúpili poslanci Národnej rady Slovenskej republiky k zmenám, a to aj s odvolaním sa na plnenie Programového vyhlásenia vlády SR na obdobie rokov 2021 – 2024 (ďalej ako „Programové vyhlásenie vlády“).

Volanie odbornej verejnosti po úpravách zákona o slobode informácií pretrvávalo už takmer dekádu. Obsiahle úpravy boli plánované najmä v rokoch 2015, pričom pracovná skupina pod vedením vtedajšieho ministra spravodlivosti SR Tomáša Boreca označovala predkladaný návrh za kompromis medzi záujmami mimovládneho sektora, zástup-

cov samospráv a štátu.¹ Obdobným smerom sa vybrali aj legislatívne úpravy, ktoré boli do medzirezortného pripomienkového konania predložené v roku 2017. Išlo o výsledok početných odborných diskusií, ktoré sa týkali úpravy viacerých podstatných definícií, rozsahu povinných osôb, ale tiež procesných náležitostí prístupu k informáciám.²

Ani jedna z vyššie uvedených plánovaných legislatívnych zmien napokon nebola finálne zrealizovaná. Otázka úpravy zákona o slobode informácií sa následne premietla do Programového vyhlásenia vlády. S ohľadom na obsah tohto politického dokumentu, v ktorom sa slovo „transparentnosť“ v rôznych formách zmieňuje viac ako osemdesiat krát, nie je prekvapivé, že vláda sa zaviazala zákon novelizovať tak, aby bolo vo výraznej miere posilnené právo prístupu k informáciám.³

Hoci sú legislatívne zmeny, realizované v roku 2022 oproti plánovaným úpravám z rokov 2015, resp. 2017 iba parciálneho charakteru, ich význam pre aplikačnú prax je nepopierateľný. S ohľadom na zameranie tohto článku budú predmetom nášho záujmu najmä zmeny, ktoré nastali v oblasti rozšírenia okruhu povinných osôb, teda tých, na ktoré sa vzťahujú povinnosti zverejňovať, resp. sprístupňovať informácie podľa zákona o slobode informácií. V priebehu roka 2022 boli v tomto kontexte prijaté hneď dve novely – zákon č. 428/2022 Z. z. a zákon č. 251/2022 Z. z., ktorými sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov. Druhý menovaný novelizačný predpis je potrebné skúmať v nami vytýčenej problematike aj napriek skutočnosti, že sa zameriava najmä na transpozíciu Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1024 z 20. júna 2019 o otvorených dátach a opakovanom použití informácií verejného sektora (prepracované znenie) (ďalej ako Smernica 2019/1024).

Cieľom tohto článku je jednak zhodnotiť rozsah a primeranosť zmien, ktoré sa udiali v oblasti definície okruhu povinných osôb, ale pri identifikácii nedostatkov tiež navrhnúť aplikačné riešenia, ktoré by v budúcnosti mohli byť inšpiratívne pre slovenské súdy v prípade výkladových sporov. Zamerať sa chceme tiež na novú formu obmedzenia prístupu k informáciám, ktorú zákonodarca zakomponoval do § 11a

¹ Pre viac pozri napr.: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/345315-novela-infozakona-je-hotova-bude-posunom-hovori-borec/> [online, navštívené dňa: 20.2.2023].

² Bližšie viď. legislatívny proces, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2017-678> [online, navštívené dňa: 20.2.2023].

³ Programové vyhlásenie vlády konštatuje potrebu zvýšenej miery verejnej kontroly a úpravy prístupu k informáciám na viacerých miestach. Pozri najmä kapitolu „Otvorené a transparentné vládnutie“, dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=494677>, [online, navštívené dňa: 20.2.2023], s. 7-8.

zákona o slobode informácií. Ide o ochranu novodefinovaného okruhu povinných osôb pred ujmom v hospodárskej súťaži.

1. Legislatívna úprava účinná do 1. 1. 2023

Úprava povinných osôb, teda tých, na ktoré sa vzťahujú povinnosti podľa zákona o slobode informácií, je od začiatku účinnosti zákona obsiahnutá v § 2. Rozhodovacia prax nastolila na základe praktických znakov dve kategórie povinných osôb – osoby s plnou informačnou povinnosťou a osoby s obmedzenou informačnou povinnosťou.⁴ Zatiaľ čo osoby s plnou informačnou povinnosťou sa spravujú základnou zásadou zákona o slobode informácií, teda „čo nie je tajné, je verejné“,⁵ v prípade osôb s obmedzenou informačnou povinnosťou platia rôzne druhy limitov.⁶ Pre ich ilustráciu je vhodné poukázať na definovanie povinných osôb v znení zákona platného do 1. januára 2023:⁷

„(1) Osobami povinnými podľa tohto zákona sprístupňovať informácie (ďalej len „povinné osoby“) sú štátne orgány, obce, vyššie územné celky ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti.“

⁴ Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 SžI 4/2010 zo dňa 24. novembra 2011: „Pokiaľ žalovaný vo vyjadrení k odvolaniu žalobcu uviedol, že nemožno sa na základe Zákona domáhať informácií, ktorými povinná osoba disponuje, len preto že iná osoba využila svoju autonómnu vôľu a slobodu rozhodovania (napr. slobodu podnikania) a rozhodla sa požiadať o vydanie individuálneho správneho aktu a ktoré by inak žiadateľ nemal možnosť získať, túto nepovažoval Najvyšší súd SR za dôvodnú, nakoľko žiadosť o informácie nebola podaná v súvislosti s vydávaním individuálneho správneho aktu, ale v súvislosti s verejnou obchodnou súťažou vyhlásenou pri nakladaní s majetkom mesta. Naviac správny orgán prvého stupňa je povinnou osobou podľa § 2 ods. 2 Zákona, čiže s plnou informačnou povinnosťou a na rozdiel od povinných osôb podľa § 2 ods. 1 Zákona nespístupňuje len informácie o svojej rozhodovacej činnosti.“

⁵ KAMENEC, T.; PIROŠÍK, V.: Čo nie je tajné, je verejné. Ako používať zákon o slobodnom prístupe k informáciám. 2. vyd. Bratislava: Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, 2001, s. 6 a tiež DOBROVODSKÝ, R.; KOŠÍČIAROVÁ, S.: Právo na informácie. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 35.

⁶ Pre viac pozri aj: IKRÉNYI, P. a kol.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 45-46 a tiež WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Pezínok: Via Iuris, 2012.

⁷ Treba mať na pamäti, že aj uvedené definície bola predmetom početných novelizácií, avšak s ohľadom na predmet nášho záujmu nepovažujeme za potrebné analyzovať všetky doposiaľ realizované zmeny v jej rozsahu.

(2) *Povinnými osobami sú ďalej právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona.*

(3) *Povinnými osobami sú ďalej aj právnické osoby založené povinnými osobami podľa odseku 1 a 2 a zdravotné poisťovne.“*

Na základe citovaného znenia je zrejmé, že osobami s obmedzenou informačnou povinnosťou sú fyzické a právnické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach iných osôb v oblasti verejnej správy. Obmedzením rozsahu informačnej povinnosti je rozhodovacia činnosť týchto povinných osôb.⁸

Väčšie kontroverzie vyvolávalo postavenie povinných osôb podľa § 2 ods. 3, teda právnických osôb založených povinnými osobami podľa ods. 1, 2 a zdravotných poisťovní. Inými slovami išlo najmä o obchodné spoločnosti, neziskové organizácie a iné právnické osoby založené štátnymi, resp. samosprávnymi orgánmi alebo ich rozpočtovými a príspevkovými organizáciami. Informačnú povinnosť tejto kategórie povinných osôb limitoval § 3 ods. 2 platný pred 1. 1. 2023 nasledovne:

„Povinná osoba podľa § 2 ods. 3 sprístupní iba informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom obce, o životnom prostredí, o úlohách alebo odborných službách týkajúcich sa životného prostredia a o obsahu, plnení a činnostiach vykonávaných na základe uzatvorenej zmluvy.“

V praxi sa tak často vyskytovala otázka, aký je rozsah informačnej povinnosti povinných osôb podľa § 2 ods. 3. Výkladovým problémom sa stalo najmä vymedzenie rozsahu pojmu „hospodárenie s verejnými prostriedkami“. Striktný výklad pojmu sa odvolával na § 2 písm. a) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý za verejné prostriedky považuje *„finančné prostriedky, s ktorými hospodária právnické osoby verejnej správy; verejnými prostriedkami sú aj prostriedky Európskej únie a odvody Európskej únie a prostriedky poskytnuté z rozpočtu Európskej únie na vykonávanie Plánu obnovy a odolnosti Slovenskej republiky.“*

Zásadný prelom v striktnnej aplikácii citovaného ustanovenia priniesol nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 236/2006 zo 6. júna 2007,⁹ neskôr rozvinutý aj rozsudkami Najvyššieho súdu SR sp. zn.

⁸ K otázke informačnej povinnosti fyzických osôb pozri aj: SOLDÁN, A.: Slobodný prístup k informáciám v samospráve. Povinnosti miest a obcí. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 93 a nasl.

⁹ Ústavný súd v náleze konštatoval, že: *„Právnické osoby založené povinnými osobami uvedenými v ods. 1 a 2 (§ 2 ods. 3 zákona o slobode informácií) spĺňajú spravidla jeden charakteristický*

3Sžik/8/2019 zo dňa 12. februára 2020¹⁰ a sp. zn. 1Sžik/1/2020 zo dňa 24. novembra 2020,¹¹ v ktorých Najvyšší súd SR akcentoval skutočnosť, že právnické osoby so stopercentnou majetkovou účasťou štátu hospodária s verejnými prostriedkami a informácie o ich hospodárení sú súčasťou práva verejnosti na informácie.

Okrem rozsahu informačnej povinnosti bol podľa znenia § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií v znení platnom pred 1. 1. 2023 dubiózny aj okruh povinných osôb. Základnou dikciou zákona totiž bol moment založenia právnickej osoby, čo v praxi spôsobovalo viacero typov komplikácií. Prvým z nich bola možnosť faktického vyňatia právnickej osoby spod rozsahu zákona o slobode informácií založením právnickej osoby súkromnými entitami a až následným prevzatím kontroly zo strany verejného subjektu. Opačnou komplikáciou boli situácie, keď bola právnická osoba založená verejným subjektom, avšak medzitým sa stala výlučne súkromnoprávnym subjektom, ale naďalej podliehala povinnosti sprístupňovať, resp. zverejňovať informácie.¹²

Právne vágnym bolo tiež postavenie tzv. dcér a vnučiek, resp. pravnučiek právnických osôb s verejným prvkom, teda právnických osôb založených povinnými osobami podľa § 2 ods. 3. Pri striktnom formálnom výklade rozsahu povinných osôb sa na tento typ právnických osôb zákon o slobode informácií v znení do 1. 1. 2023 nevzťahoval.

znak. Hospodária totiž s verejnými financiami, resp. nakladajú s majetkom štátu a obcí, keďže sú zriadené s majetkovou účasťou povinných osôb podľa § 2 ods. 1 a 2 zákona o slobode informácií. Práva a povinnosti orgánov verejnej moci nerealizujú a spravidla sú kreované na základe zákonov patriacich do oblasti súkromného práva (napr. obchodné spoločnosti vytvorené podľa Obchodného zákonníka).“

¹⁰ Najvyšší súd akcentoval skutočnosť, že: „S poukazom na účel infozákona, ktorým je zabezpečenie transparentnosti a s tým spojená možnosť čo možno najširšej miery verejnej kontroly v oblasti verejného života, treba za osoby hospodáriace s verejnými financiami resp. nakladajúce s majetkom štátu považovať aj povinné osoby podľa § 2 ods. 3 infozákona, ktoré sú súkromnými obchodnými spoločnosťami, avšak s majetkovou účasťou štátu. Je teda neprípustné, aby sa pojem verejné prostriedky na účely aplikácie infozákona vykladal reštriktívnym spôsobom, nakoľko tento predstavuje riziko, že sa infozákon minie svojmu účinku.“

¹¹ Najvyšší súd v rozsudku okrem iného konštatoval, že: „V prípade žalovaného v 2. rade, ktorý bol založený so stopercentnou majetkovou účasťou štátu, a štát si zachováva významný vplyv vo všetkých orgánoch spoločnosti a má absolútnu kontrolu nad spoločnosťou, nemožno prijať ponúknutú argumentáciu žalovaných, že takýto subjekt je v rovnakom postavení ako iné súkromnoprávne subjekty. Transparentné informovanie o efektívnom vynakladaní verejných prostriedkov na platy a odmeny členov orgánov žalovaného v 2. rade nie je len v záujme štátu ako jediného akcionára, ale aj vo verejnom záujme a dochádza ním aj k naplneniu základného práva na prístup k informáciám a k efektívnej kontrole zo strany verejnosti.“

¹² Pre viac pozri: IVANČÍK, J.: Vybrané aspekty prístupu k informáciám od obchodných spoločností s verejným prvkom. In: Justičná revue, roč. 71, č. 12, 2019, s. 1205-1213.

2. Rozšírenie okruhu povinných osôb od 1. 1. 2023

Aj po nadobudnutí účinnosti zákona č. 428/2022 Z. z. zostáva rozsah povinných osôb podľa § 2 ods. 1 a 2 zákona o slobode informácií nezmenený. Zmeny sa však dotýkajú rozsahu povinných osôb v zmysle § 2 ods. 3 totožného predpisu, pričom nová právna úprava znie nasledovne:

„(3) Povinnými osobami sú ďalej zdravotné poisťovne. Povinnými osobami sú ďalej aj právnické osoby, ak v nich povinné osoby podľa odsekov 1 a 2 majú samostatne alebo spoločne aspoň väčšinovú priamu alebo nepriamu účasť, a ak súčasne

- a) sú kontrolované povinnou osobou podľa odsekov 1 a 2, alebo*
- b) povinná osoba podľa odsekov 1 a 2 priamo alebo nepriamo navrhuje alebo ustanovuje viac ako polovicu členov ich riadiaceho orgánu alebo kontrolného orgánu.“*

Ako zdôrazňuje aj dôvodová správa k novelizácii, rozhodujúci už nie je statický moment založenia právnickej osoby, ale reálny stav vlastníckej a kontrolnej štruktúry právnickej osoby, a to v čase vzniku povinnosti zverejniť, resp. sprístupniť informáciu.¹³

V zmysle dikcie novej právnej úpravy teda bude pre vznik informačnej povinnosti takejto právnickej osoby rozhodujúci vplyv verejnej zložky (t. j. štátu, samospráv a ich inštitúcií) na právnickú osobu. Za účelom vylúčenia vzniku informačnej povinnosti pre akýkoľvek typ právnických osôb, v ktorých bude mať čo i len marginálnu participáciu verejný prvok bol zákonodarcom stanovený princíp väčšinovej účasti verejného prvku v právnickej osobe a kumulatívne splnenie podmienky kontroly alebo ustanovenia väčšiny členov riadiaceho, resp. kontrolného orgánu zo strany povinnej osoby podľa § 2 ods. 1 alebo 2 zákona o slobode informácií. Pod pojmom priama alebo nepriama účasť je potrebné mať na zreteli výkon práv vo vzťahu k spoločnosti (najmä

¹³ Dôvodová správa k zákonu č. 428/2022 Z. z. k bodu 1 uvádza: „Mení sa definícia povinnej osoby podľa § 2 ods. 3, pre ktorú je v zmysle aktuálne platnej právnej úpravy určujúci moment jej vzniku (založenia) niektorou z povinných osôb podľa § 2 ods. 1 alebo 2. Takáto statická definícia povinnej osoby nereflektuje na jej ďalšiu existenciu a prípadné zmeny vo vlastníckej štruktúre. Rovnako sa táto definícia javí ako problematická z hľadiska kontroly zo strany verejnosti pri nakladaní s verejnými zdrojmi, keďže nepostihuje dcérske a v ďalších radoch jestvujúce spoločnosti („vnučky“ – „pravnučky“ – atď.) štátom alebo obcou (vyšším územným celkom) vlastnených spoločností, ktoré s verejnými zdrojmi nepochybne operujú. Ak má byť zákon o slobodnom prístupe k informáciám účinným prostriedkom kontroly nakladania s verejnými prostriedkami, musí postihovať všetky subjekty, ktoré sú priamo alebo nepriamo napojené na štát“, dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Page.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=1173> [online, navštívené dňa: 21.2.2023].

výkon riadiacich oprávnení a tiež majetkové zdieľanie výsledkov činnosti obchodnej spoločnosti¹⁴), a to bez sprostredkovateľa (priamo) alebo prostredníctvom tretej osoby (nepriamo).¹⁵ Za nepriamu účasť zákonodarca považuje práve vertikálnu rovinu majetkových vzťahov.¹⁶

Podľa našej mienky by podľa novej regulácie preto mali mať informačnú povinnosť všetky právnické osoby, bez ohľadu na počet vertikálnych stupňov reťazca, avšak vždy len za predpokladu väčšinovej účasti verejného prvku a kumulatívneho splnenia predpokladu podľa § 2 ods. 3 písm. a) alebo b) zákona o slobode informácií. Na tomto mieste sa javí ako vhodné pozastaviť aj nad formuláciou bodov v uvedených písmenách.

V zmysle prvého z alternatívnych kritérií musí byť povinná osoba podľa § 2 ods. 3 kontrolovaná povinnou osobou podľa ods. 1 alebo 2 zákona o slobode informácií. Ako zákonné znenie, tak ani dôvodová správa nám v tomto smere nedávajú bližšie vysvetlenie, čo možno rozumieť pod pojmom „kontrola“. Keďže bez náležitého odôvodnenia umožňuje zvolený termín veľmi širokú interpretáciu, máme za to, že už v blízkej budúcnosti sa objaví celý rad aplikačných kolízií, ktoré bude musieť zodpovedať súdna prax.

Do úvahy prichádza jednoduchý gramatický výklad slova, ktorý indikuje význam „činnosti, ktorou sa zisťuje, či je existujúci stav niečoho náležitý“, resp. skúma „rozhodujúci vplyv alebo rozhodovacie právomoci v istej oblasti spoločenskej činnosti.“¹⁷ Ak by sme pripustili mimoriadne široký výklad,¹⁸ došli by sme k záveru, že takmer každá právnická osoba v štáte podlieha istej forme kontroly zo strany štátnych, prípadne aj samosprávnych orgánov, a to najmä vo forme daňovej kontroly. Takto široký výklad sa z uvedeného dôvodu javí ako absurdný, keďže neprispieva k reálnemu vymedzeniu skúmanej množiny povinných osôb. Ako vhodnejšie sa preto javí kritérium súkromnoprávnej kontroly, v zmysle riadiacej právomoci, teda možnosti reálneho

¹⁴ Porovnaj so závermi Ústavného súdu SR ohľadom posúdenia priamej a nepriamej majetkovej účasti v náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 132/2015 z 30. júna 2015

¹⁵ JANÁČ, V.: K nepriamej účasti na kapitálových spoločnostiach. In, HUSÁR, J.; CSACH, K. (eds.): Obchodná spoločnosť ako právnická osoba, Košice: UPJŠ, Právnická fakulta, 2014, s. 116.

¹⁶ Výklad v tomto smere opäť poskytujte priamo dôvodová správa k zákonu č. 428/2022 Z. z. k bodu 1: „Pri použití slov „priamo alebo nepriamo“ je úmyslom zákonodarcu aby kritériá dopadali aj po vertikálnej rovine, a to na dcéry, vnučky, právnučky atď.“

¹⁷ JAROŠOVÁ, A.; BUZÁSSYOVÁ, K. (eds.): Slovník súčasného slovenského jazyka. H. - L. (2 zv.). Bratislava: Veda, 2011, s. 717.

¹⁸ Opierať sa možno o skutočnosť, že zákonodarca v samostatnom písm. b) vymedzí odlišné alternatívne kritérium priameho a nepriameho návrhu, resp. ustanovenia viac ako polovice členov riadiaceho a kontrolného orgánu. Zrejme tak mal pri kontrole podľa písm. a) na myslí odlišný stav, než kreáciu kontrolných orgánov právnickej osoby.

ovládania subjektu, účasťou na povinnej osobe v inom ako majetkovom rozsahu.¹⁹

Vyššie načrtnutú terminologickú nepresnosť a zároveň neuvedenie výkladového kritéria do dôvodovej správy považujeme za výrazný nedostatok novelizačnej práce. Prihliadať pritom treba aj na skutočnosť, že zákon o slobode informácií je v masovom meradle využívaný nielen odbornou, ale aj laickou verejnosťou, participujúcou na kontrole vecí verejných.²⁰ Zatiaľ čo pri niektorých termínoch, ktoré už boli cizelované judikatúrou, považoval zákonodarca za potrebné exaktnejšie upraviť legislatívny text, pri zavedení dlho diskutovanej novej definície ponechal mimoriadne široké možnosti výkladu.²¹

Druhé z alternatívnych kritérií, obsiahnuté v § 2 ods. 3 písm. b) predpokladá možnosť priameho alebo nepriameho návrhu alebo ustanovenia viac ako polovice členov riadiaceho alebo kontrolného orgánu právnickej osoby. V tomto ohľade nie je bez záujmu, že je postačujúca samotná možnosť návrhu členov riadiaceho alebo kontrolného orgánu, ktorou v zmysle ustanovení zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov disponujú aj spoločníci, resp. akcionári s minoritným podielom na základnom imaní.²²

Aspoň parciálne je potrebné zmieniť aj novelu prostredníctvom zákona č. 251/2022 Z. z., ktorá reguluje opakované použitie informácií, pričom zavádza samostatnú kategorizáciu povinných osôb, na ktoré sa režim opakovaného použitia informácií vzťahuje.²³ Nová regulácia opakovaného použitia informácie²⁴ sa vzťahuje ako na doterajšiu

¹⁹ Pre viac pozri aj: MACKŮ, E.; ERBENOVA, A.: Zmeny v zákone o slobode informácií účinné od 1.1.2023. In: epravo.sk, [online, navštívené dňa: 22.2.2023] dostupné na: https://www.epravo.sk/top/clanky/zmeny-v-zakone-o-slobode-informacii-ucinne-od-112023-5601.html#_ftn5.

²⁰ Na inom mieste tento fakt akcentuje aj dôvodová správa k zákonu č. 428/2022 Z. z. slovami: „*Žiadateľ je spravdivá laik – občan, od ktorého nemožno spravdivo očakávať, aby sa orientoval vo veľkom množstve právnych predpisov, nehovoriac o tom, že by bolo nespravdivé ho postihovať.*“ Celkovo dôvodová správa odkazuje na potrebu prispôbenia legislatíve vnímaniu laikov až trikrát. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Page.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=1173> [online, navštívené dňa: 21.2.2023].

²¹ Nie je bez zaujímavosti, že ani legislatívny proces iniciovaný Ministerstvom spravodlivosti SR s exaktnejším vymedzením pojmu „kontrola“ nepracuje. Tento legislatívny proces pritom bol nepochybne východiskom pre neskorší návrh od skupiny poslancov Národnej rady SR, ktorých novelizačné úsilie bolo pretavené do schváleného zákona č. 428/2022 Z. z. Dostupné znenie z medzirezortného pripomienkového konania tu: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/523> [online, navštívené dňa: 22.2.2023].

²² Napr. § 181 ods. 1 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov

²³ Predmetná úprava je obsiahnutá v § 21b ods. 1 až 5 zákona o slobode informácií.

²⁴ Pre podrobnejšiu charakteristiku obsahu pojmu opakované použitie informácie viď. ANDRAŠKO, J.; MESARČÍK, M.: Právne aspekty otvorených údajov. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 37 a nasl. Ohľadom princípov aplikovateľných pre opakované použitie informácií pozri

povinnú osobu vymedzenú v § 21b ods. 3 zákona o slobode informácií (t. j. v zmysle terminológie Smernice 2019/1024 ide o subjekty verejného sektora) a novú kategóriu povinných osôb v zmysle § 21b ods. 5 zákona o slobode informácií (t. j. verejné podniky). Definičná úprava verejných podnikov pritom nadväzuje na charakteristiku právnickej osoby, ktorá je obstarávateľom podľa § 9 ods. 1 písm. a) zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, za súčasného vymedzenia cez konkrétne oblasti činnosti právnickej osoby.

3. Ochrana pred ujmom v hospodárskej súťaži

Ako sme už naznačili vyššie, snahou novelizačných úprav z roku 2022 bolo aj odstránenie výkladových problémov pri určovaní rozsahu informačnej povinnosti s ohľadom na povinné osoby v zmysle § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií. Tento problém sa podarilo odstrániť iba čiastočne, nakoľko pôvodné znenie § 3 ods. 2 zákona o slobode informácií, ako sme ho analyzovali vyššie zostalo zachované, avšak bolo doplnené o formuláciu: *„Toto obmedzenie povinnosti sprístupňovať informácie sa nevzťahuje na povinné osoby podľa § 2 ods. 3, v ktorých majú povinné osoby podľa § 2 ods. 1 a 2 samostatne alebo spoločne výlučnú priamu alebo nepriamu účasť.“*

Novelizované ustanovenie vychádza z premisy, že plnú informačnú povinnosť by mala legislatíva pripisovať iba osobám s výlučným verejnoprávnym majetkovým substrátom. V tomto ohľade zrejme vychádza aj zo záverov judikatúry, na ktorú sme poukazovali vyššie. Problematickým však aj naďalej zostáva postavenie právnických osôb, pri ktorých je minoritným spoločníkom, resp. akcionárom²⁵ iný, než verejný subjekt. V minulosti bol aj súdmi posudzovaným príkladom prípad vodárenských spoločností, ktoré v tom čase odmietali postavenie povinnej osoby. V zmysle právnej úpravy po 1. 1. 2023 síce bude ich status povinných osôb v zmysle § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií nepochybný, avšak rozsah informačnej povinnosti bude naďalej limitovaný v zmysle § 3 ods. 2 zákona o slobode informácií.²⁶

aj: ANDRAŠKO, J.: Opakované použitie výskumných údajov. In: Comenius, roč. 2, č. 2, 2022, s. 8 a nasl.

²⁵ Do úvahy, samozrejme, prichádzajú aj iné právnické osoby, než obchodné spoločnosti, pri ktorých platí nastolená téza obdobne. Príkladom sú občianske združenia, či iné neziskové organizácie.

²⁶ Poukázať môžeme na spoločnosť Bratislavská vodárenská spoločnosť, a. s., ktorej akcionármi sú mestá a obce v Bratislavskom kraji, avšak viac ako 8 percent akcií vlastní samotná Bratislavská

Odlíšná situácia je pri právnických osobách s výlučnou účasťou verejného prvku, ktoré podľa stavu platného po 1. 1. 2023 zdanlivo majú plnú informačnú povinnosť. Do úvahy však treba vziať aj nové obmedzenie prístupu k informáciám v zmysle § 11a zákona o slobode informácií, ktorý stanovuje podmienky obmedzenia sprístupnenia informácií, pokiaľ by hrozilo spôsobenie ujmy v hospodárskej súťaži, za predpokladu neexistencie prevažujúceho verejného záujmu na sprístupnení informácie.²⁷

Novokoncipovaná možnosť odmietnutia sprístupnenia informácie vychádza z logického predpokladu, že povinné osoby podľa § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií participujú na súkromnom trhu a ich postavenie by mohlo byť dôsledkom úplného sprístupnenia verejnosti ohrozené. Táto premisa je nepochybne správna, nakoľko už samotné zahrnutie informačnej povinnosti pre povinné osoby znamená istú personálnu, technickú a časovú záťaž, avšak táto by mala ustúpiť potrebe verejnej kontroly. Neprimeraným zásahom by však bolo, ak by právnické osoby s verejným prvkom boli v dôsledku plného informačného odkrytia zbavené konkurencieschopnosti.

Koncept zvolený zákonodarcom je však mimoriadne zložitý, v niektorých prípadoch sú podmienky na seba nadväzujúce až cez štyri ustanovenia, čím v žiadnom ohľade nie je naplnený účel prehľadnej legislatívy, zrozumiteľnej aj laikovi. Ilustrovať to môžeme na príklade informácie vyžadovanej od právnickej osoby, ktorej jediným akcionárom bude štát. Posledná veta § 3 ods. 2 vylučuje uplatnenie obmedzení stanovených v totožnom ustanovení, okrem ak by šlo o informácie spôsobilé privodiť povinnej osobe ujmu v hospodárskej súťaži. Aj tu ale prichádza do úvahy výnimka podľa § 11a ods. 2, ak ide o informácie o nakladaní s verejnými prostriedkami.

vodárenská spoločnosť, a. s. Týmto spôsobom je vyňatá z plnej informačnej povinnosti. Pre viac pozri: <https://bratislava.sk/mesto-bratislava/sprava-mesta/organizacie-mesta/obchodno-spolocnosti-mesta/bratislavska-vodarenska-spolocnost> [online, navštívené dňa: 22.2.2023]. Ohľadom postavenia vodárenských spoločností bližšie pozri tiež rozsudok Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 1S/164/2015 zo 16. novembra 2017.

²⁷ V zmysle § 11a zákona o slobode informácií platí: „(1) Povinná osoba podľa § 2 ods. 3 môže obmedziť sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupniť, ak by jej sprístupnenie mohlo tejto povinnej osobe spôsobiť ujmu v hospodárskej súťaži a zároveň záujem povinnej osoby na obmedzení sprístupnenia alebo nesprístupnení prevažuje nad právom verejnosti na prístup k požadovanej informácii.

(2) Obmedzenie podľa odseku 1 sa neuplatní, ak žiadateľ požaduje od povinnej osoby podľa § 2 ods. 3 informácie, ktoré sa týkajú používania verejných prostriedkov, nakladania s majetkom štátu iným ako majetkom povinnej osoby podľa § 2 ods. 3, majetkom obce, majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom právnických osôb zriadených zákonom, na základe zákona alebo nakladania s finančnými prostriedkami Európskej únie.“

Sumárne možno zhodnotiť, že miera informačnej povinnosti bola pre povinné osoby podľa § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií po 1.1.2023 rozšírená. Zároveň došlo k presunu „dôkazného bremena“ na povinné osoby, ktoré majú v prípade nesprístupnenia informácie pre potenciálnu ujmu v hospodárskej súťaži povinnosť vykonať test proporcionality a oboznámiť s ním žiadateľa o informácie. Legislatívnu úpravu ale nemožno hodnotiť ako prehľadnú a tiež je iba ťažké predpokladať, že by už identifikované komplikácie prístupu verejnosti k informáciám boli zásadným spôsobom vyriešené. Ako pravdepodobnejšie sa javí, že namiesto výkladu pojmu „hospodárenie s verejnými prostriedkami“ bude judikátorne nevyhnutné vysporiadať sa s otázkou potenciálnej ujmy v hospodárskej súťaži.

Záver

Legislatívne zmeny realizované v roku 2022 priniesli zásadnú úpravu prístupu verejnosti k informáciám. Týkajú sa viacerých oblastí, najmä vymedzenia definície pojmu informácia, rozšírenia informačnej povinnosti na nové kategórie právnických osôb, parciálnu špecifikáciu opravných prostriedkov a práva ďalšieho šírenia sprístupnenej informácie a tiež úpravu režimu opakovaného použitia informácie.

Predmetom nášho záujmu bolo posúdenie zmien účinných najmä od 1. januára 2023 na rozsah povinných osôb. Dochádzame k záveru, že ciele vytyčené v Programovom vyhlásení vlády, ale tiež deklarované predkladateľmi novelizačnej úpravy boli dosiahnuté iba parciálne. Jednak ide o komplikovanosť právnej úpravy, ktorá môže byť pre laika iba veľmi ťažko pochopiteľná a tiež ide o zavedenie nových pojmov s nejasným terminologickým vymedzením, ktoré so sebou zrejme prinesú skôr ďalšie výkladové spory, než odstránenie už existujúcich problémov.

Napriek tomu je potrebné prihliadnúť aj na nepochybné pozitíva novej právnej úpravy, ktorá odstraňuje pochybnosti o tzv. plnej informačnej povinnosti právnických osôb so stopercentnou účasťou verejného prvku. Uvedená skutočnosť bola doposiaľ reflektovaná v rozhodovacej praxi najvyšších vnútroštátnych súdnych autorít, no napriek tomu v praxi často dochádzalo k jej nerešpektovaniu a tiež k identifikácií početných nuáns, ktoré bolo opätovne potrebné riešiť novou judikatúrou. Súčasné zákonné znenie v prepojení s dôvodovou správou dáva nádej na odstránenie aspoň niektorých chronických problémov aplikáčnej praxe.

Nemenej vhodným je legislatívne upustenie od naviazania povinnej osoby na moment jej založenia. Súčasná dynamickejšia definícia pri

právnických osobách s verejným prvkom sa javí ako právny konštrukt, ktorý umožní lepšie reagovať na vlastnícku a riadiacu štruktúru povinnej osoby v momente doručenia žiadosti o informácie.

Positívne je tiež potrebné vnímať zavedenie flexibility ohľadom sprístupňovaných údajov, ktoré potenciálne môžu ohroziť trhové postavenie povinných osôb. Ako vhodný prvok považujeme legislatívnu inkorporáciu testu proporcionality, ktorej aplikačné kontúry zrejme v budúcnosti bude musieť opäť stanoviť rozhodovacia prax súdnych autorít. Takéto legislatívne vymedzenie sa síce pri snahe o formalistický výklad právnych predpisov dá ľahšie zneužiť, avšak zároveň vnáša do prostredia s mnohými špecifikami schopnosť pružnej reakcie.

Za samostatnú zmienku zároveň stojí pocit akejsi premárnenej príležitosti. Hoci sa táto otázka dotýka bezprostredného cieľa nášho výskumu iba parciálne, považujeme za dôležité k nej uviesť aspoň krátku poznámku.

Zákon o slobode informácií je mimoriadne citlivým právnym predpisom, nakoľko jeho využiteľnosť v praxi je mnohoraká. Na jednej strane tvorí základný prístup verejnosti ku kontrole vecí verejných, no na druhej strane môže spôsobovať pre verejnú sféru nemalé obštrukcie. Do jeho pripomienkového konania sa preto zapája vždy množstvo subjektov, ktoré majú často protichodné stanoviská. Zmeny v uvedenom predpise preto treba realizovať citlivo a pokiaľ možno, s čo najmenšou frekvenciou, aby nedochádzalo k neprimeranému okliešťovaniu už existujúcich štandardov. Nakoľko Programové vyhlásenie vlády v tomto smere pôsobilo dosť ambiciózne, novelizačné procesy v roku 2022 mohli priniesť výraznejšiu zmenu aj do tých oblastí, ktoré boli v predchádzajúcich procesoch identifikované, avšak doposiaľ zostali nerealizované. Ide najmä o zlepšenie vymožitelnosti práva na informácie, spojené s efektívnejším sankčným mechanizmom, ale najmä skráteným prieskumom (súdnym) vo veciach nesprístupnenia informácií.

Bez zlepšenia zostali aj parciálne otázky, ktoré v aplikačnej praxi majú nemalý význam. Príkladom je povinné zverejňovanie zmlúv uzatvorených v bežnom obchodnom styku, pri ktorých je práve definícia „bežného obchodného styku“ v praxi neuralgickým bodom. Taktiež ide o oblasť povinného zverejňovania údajov samosprávami (najmä v súvislosti so zasadnutiami zastupiteľstiev a ich komisií) a zavedeniu exaktných lehôt, nakoľko v praxi ich neexistencia vedie k výkladovým problémom.

Táto príležitosť zostala nevyužitá, pričom je viac, než otázne, či sa v budúcnosti nájde dostatok politickej vôle na realizáciu zmien, ktoré by prispeli k praktickému zefektívneniu verejnej kontroly a prístupu verejnosti k informáciám.

Použitá literatúra

1. ANDRAŠKO, J.: Opakované použitie výskumných údajov. In: Comenius, roč. 2, č. 2, 2022, s. 6-16.
2. ANDRAŠKO, J.; MESARČÍK, M.: Právne aspekty otvorených údajov. Bratislava: C.H. Beck, 2019, s. 176.
3. DOBROVODSKÝ, R.; KOŠIČIAROVÁ, S.: Právo na informácie. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 118.
4. IKRÉNYI, P. a kol.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 476.
5. IVANČÍK, J.: Vybrané aspekty prístupu k informáciám od obchodných spoločností s verejným prvkom. In: Justičná revue, roč. 71, č. 12, 2019, s. 1205-1213.
6. JANÁČ, V.: K nepriamej účasti na kapitálových spoločnostiach. In: HUSÁR, J.; CSACH, K. (eds.): Obchodná spoločnosť ako právnická osoba, Košice: UPJŠ, Právnická fakulta, 2014, s. 116-131.
7. JAROŠOVÁ, A.; BUZÁSSYOVÁ, K. (eds.): Slovník súčasného slovenského jazyka. H.- L. (2 zv.). Bratislava: Veda, 2011, s. 1087.
8. KAMENEC, T.; PIROŠÍK, V.: Čo nie je tajné, je verejné. Ako používať zákon o slobodnom prístupe k informáciám. 2. vyd. Bratislava: Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, 2001, s. 44.
9. MACKŮ, E.; ERBENOVÁ, A.: Zmeny v zákone o slobode informácií účinné od 1.1.2023. In: epravo.sk, [online, navštívené dňa: 22.2.2023] dostupné na: https://www.epravo.sk/top/clanky/zmeny-v-zakone-o-slobode-informacii-ucinne-od-112023-5601.html#_ftn5.
10. SOLDÁN, A.: Slobodný prístup k informáciám v samospráve. Povinnosti miest a obcí. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 152.
11. WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Pezinok: Via Iuris, 2012, s. 296.

PROCESNOPRÁVNE ASPEKTY SPRÁVNEHO DELIKTU DRŽITEĽA VOZIDLA

JUDr. Lukáš Jančát, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva a správneho práva
lukas.jancat@upjs.sk

Procesnoprávne aspekty správneho deliktu držiteľa vozidla

Správny delikt držiteľa vozidla ako iný správny delikt budovaný na objektívnej zodpovednosti je súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky už skoro desaťročie. Napriek uvedenej skutočnosti, neboli doteraz komplexne preskúmané vedou správneho práva jeho hmotnoprávne a procesnoprávne aspekty. Cieľom tohto článku je nadviazať na autorove doterajšie zistenia v oblasti jeho hmotnoprávných aspektov a koncentrovať výskumnú aktivitu na jeho procesnoprávne aspekty. Závbery, ktoré vziđu z tejto výskumnej aktivity by mali dotvoriť základnú teoretickú bázu poznatkov o správnom delikte držiteľa vozidla a zároveň by mali slúžiť ako príspevok do diskurzu o dobrej aplikačnej praxi vyvodzovania zodpovednosti zaň príslušnými orgánmi okrem iného aj prostredníctvom identifikácie nedostatkov právnej úpravy a návrhov ich riešenia.

Procedural Aspects of the Administrative Offence of Vehicle Keeper

The administrative offence of vehicle keeper, which is built on strict liability, has been a part of the legal order of the Slovak Republic for almost a decade. Despite this fact, the substantive and procedural aspects of the offence have not been comprehensively examined. The aim of this article is to follow up on the author's previous findings in the field of its substantive legal aspects and to concentrate the research activity on its procedural legal aspects. The conclusions that will emerge from this research activity should complete the basic theoretical base of knowledge about the administrative offence of vehicle keeper and at the same time should serve as a contribution to the discourse on

good application practice of inferring responsibility by the competent authorities, inter alia by identifying regulatory gaps. and proposals for their solution.

Les aspects procéduraux de l'infraction administrative de détenteur d'un véhicule

L'infraction administrative de détenteur d'un véhicule, qui repose sur une responsabilité objective, fait partie de l'ordre juridique de la République slovaque depuis près de dix ans. Malgré ce fait, les aspects substantiels et procéduraux de l'infraction n'ont pas encore été examinés de manière exhaustive. L'objectif de cet article est s'appuyer sur les résultats précédents de l'auteur dans le domaine de ses aspects substantiels et de concentrer l'activité de recherche sur ses aspects procéduraux. Les conclusions qui émergeront de cette activité de recherche devraient compléter la base théorique des connaissances sur l'infraction administrative de détenteur d'un véhicule et comme contribution au discours sur la bonne pratique d'application de la responsabilité par les autorités compétentes, notamment en identifiant les lacunes réglementaires et les propositions pour les résoudre.

Kľúčové slová: správny delikt držiteľa vozidla, objektívna zodpovednosť, procesné právo

Keywords: Administrative Offence of Vehicle Keeper, strict liability, procedural law

Mots-clés: Infraction administrative du détenteur d'un véhicule, responsabilité objective, droit procéduraux

Úvod

Cieľom našej predchádzajúcej vedeckej štúdie¹ bolo spraviť prvý krok ku komplexnému vedeckému preskúmaniu správneho deliktu držiteľa vozidla a to tým, že sme preskúmali jeho hmotnoprávne aspekty. Predmetom výskumu bol konkrétne právny rámec správneho deliktu držiteľa vozidla, jeho pojmové vymedzenie, podmienky zodpovednosti za tento správny delikt, súbeh s inými deliktmi a sankcie za jeho spáchanie. Cieľom tohto článku je nadviazať na doterajšie zistenia a koncentrovať výskumnú aktivitu na jeho procesnoprávne aspekty. Predmetom výskumu budú konkrétne subjekty konania o správnom delikte držiteľa vozidla, postup v tomto konaní vrátane jeho začiatku,

¹ JANČÁT, L. Hmotnoprávne aspekty správneho deliktu držiteľa vozidla. In ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE. 2021. č. 2, s. 5-33.

priebehu a rozhodnutia, a blokové konanie o správnom delikte držiteľa vozidla. Závety, ktoré vziđu z tejto výskumnej aktivity by mali dotvoriť základnú teoretickú bázu poznatkov o správnom delikte držiteľa vozidla a zároveň by mali slúžiť ako príspevok do diskurzu o dobrej aplikačnej praxi vyvodzovania zodpovednosti zaň príslušnými orgánmi okrem iného aj prostredníctvom identifikácie nedostatkov právnej úpravy a návrhov ich riešenia.

Dominantnými vedeckými metódami, ktoré využijeme budú analýza, syntéza a abstrakcia. Metódu textovej analýzy bude potrebné využiť predovšetkým vo vzťahu k právnej úprave správneho deliktu držiteľa vozidla, a to konkrétne ust. § 6a, § 139a až § 139g a § 141 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o cestnej premávke“), ako aj ust. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“ alebo „SP“), ktoré je na konanie o správnom delikte držiteľa vozidla potrebné aplikovať subsidiárne.² Táto metóda sa aplikuje aj vo vzťahu k odbornej právnickej literatúre, ako aj judikatúre najvyšších súdnych autorít v Slovenskej republike o správnych a trestných deliktoch v rozsahu potrebnom na abstrahovanie potrebných poznatkov o procesnoprávných aspektoch správnych deliktov. Napokon, syntézou poznatkov o procesnoprávných aspektoch abstrahovaných z odbornej literatúry a poznatkov, ktoré vziđu z analýzy právnej úpravy správneho deliktu držiteľa vozidla vyvodíme závety o procesnoprávných aspektoch správneho deliktu držiteľa vozidla.

1. Subjekty konania o správnom delikte držiteľa vozidla

Ako v každom type správneho konania, aj v konaní o správnom delikte držiteľa vozidla obligatórne vystupujú hlavné subjekty správneho konania, ktorými sú správny orgán a účastník konania. Na konaní o správnom delikte držiteľa vozidla však môžu participovať aj iné subjekty správneho konania, a to predovšetkým subjekty participujúce na procese dokazovania, ktorými sú svedkovia, znalci, tlmočníci, predkladatelia, či osoby, ktoré majú veci alebo listiny, ktoré sú dôkaznými prostriedkami.³

² Pozri § 141 zákona o cestnej premávke.

³ Ku subjektom správneho konania pozri napr. VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019. s. 56. alebo JAKAB, R. –

Vecne príslušným správnym orgánom na konanie o správnom delikte držiteľa vozidla je zásadne orgán Policajného zboru (ďalej aj „orgán PZ“).⁴ Výnimku predstavuje vecná príslušnosť obce, resp. obecnej polície,⁵ ktorá je oprávnená rovnako ako orgán PZ uložiť pokutu za porušenie povinnosti podľa § 6a písm. e) zákona o cestnej premávke.⁶ Funkčne príslušným orgánom PZ je v súlade s § 6 ods. 2 SP v spojení s čl. 3 ods. 1 nariadenia prezidenta Policajného zboru č. 15/2012 o zisťovaní a prejednávaní správnych deliktov držiteľa vozidla okresný dopravný inšpektorát. Miestna príslušnosť orgánu PZ alebo obce na konanie o správnom delikte držiteľa vozidla sa určuje podľa § 7 ods. 1 SP prvej vety. Miestna príslušnosť sa tak bude spravovať miestom, kde došlo k porušeniu povinnosti držiteľa vozidla podľa § 6a zákona o cestnej premávke. Ust. § 141 ods. 7 zákona o cestnej premávke však umožňuje príslušnému orgánu postúpiť vec na žiadosť alebo so súhlasom účastníka konania o správnom delikte držiteľa vozidla, ktorý je právnickou osobou na vybavenie inému vecne príslušnému správne mu orgánu toho istého stupňa, v obvode ktorého má účastník konania sídlo, organizačnú zložku alebo prevádzkareň alebo osoba zastupujúca účastníka konania trvalý pobyt alebo prechodný pobyt.

Na účastníctvo v konaní o správnom delikte držiteľa vozidla sa subsidiárne vzťahuje ust. § 14 ods. 1 SP. V súlade s prvou definíciou účastníctva ním bude predovšetkým držiteľ vozidla alebo jeho vlastník, keďže ide o osoby o ktorých právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach sa má konať.

2. Postup v konaní o správnom delikte držiteľa vozidla

2.1 Začatie konania o správnom delikte držiteľa vozidla

Vo vzťahu k začatiu konania o správnom delikte držiteľa vozidla sa uplatňuje výlučne zásada oficiality. To znamená, že konanie sa začína

MOLITORIS P. Správne právo procesné. Druhé aktualizované vydanie. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018. s. 60-61.

⁴ § 139a zákona o cestnej premávke.

⁵ § 139a ods. 7 v spojení s § 139d ods. 12 zákona o cestnej premávke.

⁶ Podľa § 6a písm. e) je držiteľ vozidla povinný zabezpečiť, aby pri prevádzkovaní motorového vozidla boli dodržiavané pravidlá cestnej premávky podľa tohto zákona, ktoré ustanovujú zákaz zastavenia a státia podľa § 25 alebo zákaz zastavenia alebo státia vyplývajúci z dopravných značiek alebo dopravného zariadenia.

prvým úkonom vo vzťahu k držiteľovi vozidla, ktorým je doručenie rozkazu o uložení pokuty.⁷ Predpokladom zaslania rozkazu je:

- zistenie porušenia povinnosti podľa § 6a,
- zaznamenanie porušenia povinnosti podľa § 6a technickými prostriedkami, ktoré používa alebo využíva PZ a v prípade § 139a ods. 7 aj technickými prostriedkami, ktoré používa alebo využíva obec alebo obecná polícia a
- zistenie, že nie je dôvod na odloženie veci podľa § 139c ods. 1.

Vo vzťahu k zaznamenaniu porušenia povinnosti podľa § 6a technickými prostriedkami je potrebné zvýrazniť, že musí ísť o také, ktoré používa alebo využíva príslušný orgán. Ak by išlo o dôkaz zaznamenaný inými ako technickými prostriedkami príslušného orgánu, tak by nebolo možné začať konanie o správnom delikte držiteľa vozidla. Takýto dôkaz by však mohol slúžiť ako podnet na začatie konania podľa osobitného predpisu, a to najmä konania o priestupku. Zároveň je dôležité, aby záznam najčastejšie vo forme fotodokumentácie alebo videodokumentácie bol vyhotovený v takej kvalite, ktorá zabezpečí okamžitý záver, že skutok sa stal, keďže sa skutok neobjasňuje ako v konaní o priestupku.⁸ Zodpovednosť za správny delikt držiteľa vozidla je totiž založená na objektívnej zodpovednosti, s ktorou sa spája neobjasňovanie deliktu, ale iba jeho dokumentovanie. Nesprávna metodika ohliadky miesta porušenia pravidiel podľa § 6a, tak môže zmariť celé konanie o správnom delikte držiteľa vozidla. Vyvodenie zodpovednosti voči páchatelom, potom bude musieť prebiehať pracne v rámci pokračovania v konaní o správnom delikte držiteľa vozidla, prípadne v rámci konania o priestupkoch.⁹

Dôvodom na odloženie veci podľa § 139c ods. 1 je:

- nemožnosť zistenia držiteľa vozidla alebo nesprávnosť jeho určenia,
- požívanie výsad a imunít podľa medzinárodného práva držiteľom vozidla,

⁷ § 139d ods. 1 zákona o cestnej premávke.

⁸ Dokumentujúce zariadenie by malo zachytiť motorové vozidlo porušujúce povinnosti podľa § 6a zo všetkých strán a čiastočne aj z výšky. Jasne by tak malo byť predovšetkým zadokumentované jeho evidenčné číslo, prípadne aj doklad pripúšťajúci výnimku z niektorého zákazu, ktorý sa nachádza na viditeľnom mieste. V prípade porušenia povinnosti vyplývajúcej z dopravnej značky je potrebné zadokumentovať nielen samotné motorové vozidlo, ale aj predmetnú dopravnú značku, ako aj cesty ktorými na dané miesto mohol vojsť. Uvedené sa realizuje prostredníctvom tzv. celkovej situačnej snímky, resp. detailnej snímky.

⁹ Objektívna zodpovednosť. Realizácia porušenia zákazu zastavenia a státia vozidla obcou, obecnou políciou. Ministerstvo vnútra SR, Prezídium Policajného zboru. s. 16-17. Dostupné online: <https://www.minv.sk/objektivna-zodpovednost-realizovana-obcou&subor=405377>.

- nesprávnosť alebo neúplnosť vyhodnotenia porušenia pravidiel cestnej premávky,
- zánik zodpovednosti za porušenie povinnosti podľa § 6a,
- odcudzenie motorového vozidla alebo tabuľky s evidenčným číslom v čase porušenia povinnosti podľa § 6a,
- zistenie totožnosti vodiča motorového vozidla, ktorý porušil povinnosť podľa § 6a pred začatím konania o správnom delikte držiteľa vozidla,¹⁰
- zistenie, že ide o vozidlo podľa § 16 ods. 8.

Po zistení uvedených skutočností a zaznamenaní porušenia povinnosti je príslušný orgán povinný bezodkladne začať konanie vydaním spomínaného rozkazu o uložení pokuty. V súlade s § 139d ods. 1 je pritom spolu s rozkazom držiteľovi vozidla potrebné ako prílohu zaslať aj dôkaz o porušení povinnosti podľa § 6a alebo spôsob, ktorým sa držiteľ vozidla môže oboznámiť s dôkazom o spáchaní správneho deliktu držiteľa vozidla, ak takýto spôsob už nebol uvedený v samotnom rozkaze.

Špecifická náležitosť jazyka sa vyžaduje, ak ide o držiteľa vozidla alebo vlastníka vozidla evidovaného v inom členskom štáte Európskej únie. V takomto prípade je povinnosťou príslušného orgánu rozkaz zaslať aj v jednom z úradných jazykov členského štátu Európskej únie, v ktorom je vozidlo evidované.

Vo vzťahu k doručovaniu rozkazu o uložení pokuty sa subsidiárne uplatňujú ust. správneho poriadku, zákona o poštových službách¹¹ a zákona o e-Governmente.¹² Z hľadiska formy doručovania sa tak bude vyžadovať, aby rozkaz o uložení sankcie bol doručovaný do vlastných rúk,¹³ čo so sebou prináša možnosť uplatnenia inštitútu náhradného doručovania.¹⁴ Zákon o cestnej premávke ako lex specialis v tejto súvislosti stanovuje, že rozkaz, ktorý sa doručoval držiteľovi vozidla alebo vlastníkovi vozidla evidovaného v inom členskom štáte Európskej únie, a ktorý sa ani po opakovanom doručení nepodarilo doručiť, sa dňom vrátenia nedoručenej zásielky orgánu PZ považuje za

¹⁰ V takomto prípade sa o porušení pravidiel cestnej premávky bude konať v rámci konania podľa osobitného predpisu najmä konania o priestupku, pričom v súlade s § 139e ods. 2 je konanie o správnom delikte držiteľa vozidla neprípustné.

¹¹ Zákon č. 324/2011 Z. z. o poštových službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹² Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov.

¹³ § 24 ods. 1 SP.

¹⁴ Pozri viac JAKAB, R. – MOLITORIS P. Správne právo procesné. Druhé aktualizované vydanie. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018. s. 83.

nevydaný. Rovnako platí, že akýkoľvek rozkaz o uložení pokuty nie je možné doručiť verejnou vyhláškou.¹⁵

2.2 Priebeh konania o správnom delikte držiteľa vozidla

Priebeh konania o správnom delikte držiteľa vozidla sa odvíja od toho, či bol voči rozkazu o uložení pokuty podaný odpor a z akých dôvodov. V závislosti od toho môžeme rozlišovať tri scenáre potenciálneho vývoja, ktorými sú scenár kedy:

- a) nebol včas podaný odpor alebo bol odmietnutý,
- b) bol včas podaný odpor z dôvodu uvedenia vodiča a nebol odmietnutý,
- c) bol včas podaný odpor z iného dôvodu a nebol odmietnutý.

Ad a) V prípade prvého scenára, kedy nebol podaný odpor v lehote 15 dní od doručenia rozkazu,¹⁶ alebo ak bol podaný odpor odmietnutý sa rozkaz o uložení pokuty stáva právoplatným a držiteľ vozidla je v lehote 15 dní od nadobudnutia právoplatnosti rozkazu povinný pokutu zaplatiť v plnej výške. Ak v patričnej lehote pokutu v plnej výške nezaplatí, rozkaz sa stáva vykonateľným a je možné pristúpiť k jeho nútenému výkonu.¹⁷

Dôvody na odmietnutie odporu sú vymedzené v ust. § 139d ods. 3 zákona o cestnej premávke, pričom o odmietnutí odporu sa musí držiteľ vozidla upovedomiť.¹⁸ Príslušný orgán odmietne odpor, ak:

- neobsahuje predpísané náležitosti,
- bol podaný z dôvodu uvedenia vodiča, avšak neobsahuje údaje o vodičovi, ktoré vyžaduje § 139d ods. 7,
- bola pokuta už uhradená.

Zákon o cestnej premávke neupravuje osobitné náležitosti odporu. Nevyžaduje teda, aby bol ani vecne odôvodnený. Odpor tak bude musieť v súlade so subsidiárne aplikovateľným ust. § 19 SP obsahovať kto ho podáva, akej veci sa týka a čo sa ním sleduje. Príslušný orgán bude takéto podanie posudzovať podľa jeho obsahu, preto na prípustnosť nebude mať vplyv jeho iné formálne označenie ako odpor, napr. „*odvolanie*“ alebo „*sťažnosť*“. Z podania, ktoré má byť odporom, by

¹⁵ § 139d ods. 1 zákona o cestnej premávke.

¹⁶ § 139d ods. 2 zákona o cestnej premávke.

¹⁷ Pozri § 139b ods. 5 zákona o cestnej premávke. K nútenému výkonu správnych rozhodnutí pozri VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019. s. 167 a nasl..

¹⁸ § 139d ods. 4 zákona o cestnej premávke.

mala každopádne vyplývať nespokojnosť držiteľa vozidla s rozkazom o uložení pokuty a návrh, aby ho príslušný orgán zrušil.

Medzi údaje o vodičovi podľa § 139d ods. 7, ktoré majú byť uvedené v podanom odpore patria meno, priezvisko, dátum narodenia a adresa pobytu vodiča. V praxi môže nastať situácia, že držiteľ vozidla uvedie viacero osôb ako „potenciálnych“ vodičov vozidla v čase porušenia povinnosti podľa § 6a v rozsahu požadovaných údajov. Podľa metodického usmernenia MV SR by v takomto prípade príslušný orgán mal vyzvať v súlade s § 19 ods. 3 SP držiteľa vozidla na odstránenie nedostatkov podania a uvedenie iba jedného vodiča vozidla s poučením, že ak tak v primeranej lehote neurobí, tak konanie zastaví.¹⁹ Vzhľadom na zásadu súčinnosti sa s takýmto prístupom v zásade stotožňujeme.

Čo sa týka tretieho dôvodu na odmietnutie odporu, a to uhradenia pokuty možno ním rozumieť pripísanie dvoch tretín sumy výšky pokuty na účet uvedený v rozkaze pred podaním odporu príslušnému orgánu. Domnievame sa, že uvedené ustanovenie je potrebné vykladať doslovne, čo znamená, že uhradenie časti tejto sumy dôvod na odmietnutie odporu nezakladá a odpor by v takomto prípade bol prípustný.

Zaujímavosťou je, že medzi dôvodmi na odmietnutie odporu absentuje jeho podanie po lehote 15 dní. Vykladajúc ustanovenia § 139d ods. 3 doslovne, príslušný orgán v prípade márneho uplynutia lehoty na podanie odporu ten neodmieta. Z teleologického posúdenia § 139d ods. 2 však nepochybne vyplýva, že podanie odporu po lehote má predstavovať takú procesnú prekážku, pre ktorú ďalej nie je možné pokračovať v konaní. Domnievame sa, že príslušný orgán by sa tak s neskoro podaným odporom mal zásadne vysporiadať tak, že naň nebude prihliadať a v súlade so zásadou súčinnosti o tom upovedomí držiteľa vozidla. Vo výnimočných prípadoch, ak z obsahu neskoro podaného odporu budú vyplývať také skutočnosti, pre ktoré ho bude možné považovať za návrh na obnovu konania alebo podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, bude orgán povinný postupovať v súlade s ustanoveniami SP o tom-ktorom mimoriadnom opravnom prostriedku.

Ad b) V prípade druhého scenára, kedy bol včas podaný odpor z dôvodu uvedenia vodiča a zároveň nebol odmietnutý podľa § 139d ods. 3 sa rozkaz zrušuje, príslušný orgán preruší konanie o správnom

¹⁹ Objektívna zodpovednosť. Realizácia porušenia zákazu zastavenia a státia vozidla obcou, obecnou políciou. Ministerstvo vnútra SR, Prezídium Policajného zboru. s. 36. Dostupné online: <https://www.minv.sk/?objektivna-zodpovednost-realizovana-obcou&subor=405377>.

delikte držiteľa vozidla a postúpi vec na konanie podľa osobitného predpisu, najmä na konanie o priestupku.²⁰ Nota bene takéto konanie je budované na subjektívnej zodpovednosti.

Ak sa v konaní podľa osobitného predpisu podarí správnomu orgánu preukázať, že držiteľom vozidla označený vodič vozidla spáchal skutok, o ktorom sa koná, rozhodne vo veci podľa osobitného predpisu a príslušný orgán prerušené konanie o správnom delikte držiteľa vozidla zastaví. Naopak, ak v konaní podľa osobitného predpisu príslušný orgán zistí, že nie je možné zistiť skutočnosti svedčiace o tom, že skutok spáchala konkrétna osoba, skutok nemožno prejednať, skutok nespáchal obvinený alebo spáchanie skutku, o ktorom sa koná, nebolo obvinenému preukázané, vo veci nerozhodne podľa osobitného predpisu, ale vec postúpi späť príslušnému orgánu, ktorý pokračuje v konaní o správnom delikte držiteľa vozidla.

V súlade so zásadou účelnosti, hospodárnosti a rýchlosti konania je príslušný orgán po vrátení vecí v prvom rade povinný zistiť, či nie je daný niektorý z dôvodov na odloženie veci podľa § 139c ods. 1 alebo niektorý z dôvodov na zastavenie konania podľa § 30 správneho poriadku. V prípade, ak príslušný orgán zistí, že je daný niektorý z dôvodov, je povinný konanie zastaviť. Rovnako je tak povinný urobiť, ak takýto dôvod zistí kedykoľvek v priebehu pokračujúceho konania o správnom delikte držiteľa vozidla. Kým však takýto dôvod nezistí je povinný spoľahlivo zistiť stav veci a za týmto účelom si obstaráť všetky potrebné podklady. Ak to povaha veci vyžaduje, je predovšetkým oprávnený nariadiť ústne pojednávanie, na ktoré predvolá všetky osoby, o ktorých sa domnieva, že by mohli prispieť k objasneniu stavu veci. V tejto súvislosti je namieste, aby bol predvolaný predovšetkým samotný držiteľ vozidla. Determinantom pri rozhodovaní, či nariadiť pojednávanie a koho naň predvolať sú podľa nás predovšetkým skutočnosti uvedené v odpore. Ak však má za to, že stav veci je spoľahlivo zistený aj bez ústneho pojednávania, je vždy povinný v súlade s § 33 ods. 2 SP umožniť držiteľovi vozidla, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohol v primeranej lehote aspoň vyjadriť k jeho podkladu, k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.

Ak príslušný orgán na podklade zadokumentovaných dôkazov, po prihliadnutí na vyjadrenie držiteľa vozidla, prípadne na podklade

²⁰ Okrem konania o priestupku v poznámke pod čiarou zákonodarca uvádza odkaz aj na disciplinárne konanie sudcov a prokurátorov podľa osobitného predpisu. Máme za to, že analogicky by sa mohlo jednať aj o disciplinárne konania štátnych zamestnancov, policajtov, vojakov, príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže a pod.

d'alších dôkazov získaných v priebehu konania, napr. výpoveď držiteľa vozidla alebo výpoveď svedkov, má za to, že držiteľ vozidla porušil povinnosti podľa § 6a a nie je daný dôvod na zastavenie konania, vydá meritórne rozhodnutie o správnom delikte držiteľa vozidla. V opačnom prípade konanie o správnom delikte držiteľa vozidla procesným rozhodnutím zastaví.

Ad c) V prípade tretieho scenára, kedy bol včas podaný odpor z iného dôvodu a nebol odmietnutý, príslušný orgán pokračuje v konaní o správnom delikte držiteľa vozidla v podstate rovnakým spôsobom ako v prípade druhého scenára po vrátení veci. Teda zisťuje sa, či nie je daný niektorý z dôvodov na odloženie veci podľa § 139c ods. 1 alebo niektorý z dôvodov na zastavenie konania podľa § 30 správneho poriadku. Následne príslušný orgán vykonáva potrebné dokazovanie za účelom zistiť úplne a presne stav veci, pričom je vždy minimálne povinný dať možnosť držiteľovi vozidla vyjadriť sa pred vydaním rozhodnutia podľa § 33 ods. 2 SP. Napokon, ak je spoľahlivo zistený stav veci a príslušný orgán dospeje k záveru o porušení povinnosti podľa § 6a, vydá meritórne rozhodnutie o správnom delikte držiteľa vozidla, inak konanie zastaví.

Zákon o cestnej premávke iné dôvody, z ktorých je možné podať odpor, nevymedzuje ani demonštratívne. Môže ísť preto podľa nás o akékoľvek dôvody, keďže nie je obligatórnou náležitosťou odporu jeho vecné odôvodnenie. Kvalifikovanými dôvodmi, ktoré by však boli spôsobilé privodiť pre držiteľa vozidla prijateľný výsledok konania v podobe jeho zastavenie sú podľa nás predovšetkým tie, ktoré odôvodňujú odloženie veci podľa § 139c ods. 1 ako napr. nesprávne určenie osoby držiteľa vozidla, nesprávne rozpoznané evidenčné číslo vozidla, nesprávne alebo neúplne vyhodnotenie porušenia povinnosti podľa § 6a, neprihliadnutie na zánik zodpovednosti za správny delikt držiteľa vozidla, procesnoprávna exempcia v dôsledku výsad a imunít a pod. Okrem uvedených však kvalifikovanými dôvodmi sú podľa nás aj tie, ktoré odôvodňujú absenciu niektorého zo znakov správneho deliktu držiteľa vozidla, ktorý sa vyžaduje pre vznik zodpovednosti. Tu môžeme zaradiť napr. existenciu okolností vylučujúcej protiprávnosť, absenciu spoločenskej škodlivosti deliktu alebo absenciu deliktuálneho spôsobu držiteľa vozidla, resp. vlastníka vozidla.²¹

²¹ Pozri viac JANČÁT, L. Hmotnoprávne aspekty správneho deliktu držiteľa vozidla. In ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE. 2021. č. 2, s. 5-33.

2.3 Rozhodnutia v konaní o správnom delikte držiteľa vozidla

Ako bolo vyššie načrtnuté konanie o správnom delikte držiteľa vozidla sa môže skončiť:

- rozkazom o uložení pokuty,
- meritórnym rozhodnutím o správnom delikte držiteľa vozidla alebo
- procesným rozhodnutím o zastavení konania o správnom delikte držiteľa vozidla.

Ad a) Rozkaz o uložení sankcie má zásadne rovnaké náležitosti ako rozhodnutie podľa § 46 a § 47 Správneho poriadku. Musí preto obsahovať predovšetkým výrok, odôvodnenie, poučenie o opravnom prostriedku, ako aj označenie orgánu, ktorý rozhodnutie vydal, dátum vydania rozhodnutia, meno a priezvisko fyzickej osoby a názov právnickej osoby, ktorá je držiteľom vozidla, ako aj úradnú pečiatku a podpis s uvedením mena, priezviska a funkcie oprávnenej osoby, ak sa neuplatní § 139d ods. 10 zákona o cestnej premávke.²²

Výrok rozkazu o uložení sankcie pritom musí okrem náležitosti podľa § 47 ods. 2 SP v súlade s judikatúrou najvyšších súdnych autorít obsahovať aj popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, poprípade uvedenie iných skutočností, ktoré sú potrebné k tomu, aby nemohol byť zamenený s iným. Ak tieto náležitosti obsahovať nebude, pôjde o porušenie § 47 ods. 2 SP.²³ V rámci iných skutočností je namieste uviesť predovšetkým evidenčné číslo a továrenskú značku motorového vozidla, ktorým boli porušené povinnosti podľa § 6a. Takáto miera podrobnosti je nevyhnutná pre celé sankčné konanie, a to najmä z dôvodu vylúčenia prekážky litispendencie, res iudicata, dvojitého postihu za rovnaký skutok, na určenie rozsahu dokazovania, ako i na zabezpečenie riadneho práva na obhajobu.²⁴ Za týmto účelom, vychádzajúc aj z čl. 6 ods. 3 písm. a) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“),²⁵ tak príslušný orgán

²² Rozkaz o uložení sankcie môže namiesto odtlačku úradnej pečiatky obsahovať predtlačný odtlačok úradnej pečiatky a namiesto podpisu oprávnenej osoby faksimile podpisu oprávnenej osoby.

²³ Napr. rozsudok NS SR, sp. zn. 7Sžo/72/2014 z 28.01.2016, rozsudok NS SR, sp. zn. 9Sžr/59/2013 z 26.11.2014 alebo rozsudok NS SR, sp. zn. 8 Sžo 28/2007 zo 06.03.2008.

²⁴ Rozsudok NS SR, sp. zn. 6Asan/2/2016 z 13.12.2017.

²⁵ Ku trestnej povahe správnych dopravných deliktov na účely práva na spravodlivý proces podľa Dohovoru pozri rozsudok ESLP Marčan proti Chorvátsku, č. 40820/12 z 10. júla 2014. Ku autonómnemu výkladu pojmu „trestný čin“ na účely Dohovoru pozri napr. MILUČKÝ, J – MILUČKÝ, s. Správne trestanie na Slovensku a v európskom priestore – Judikatúra. Žilina :

nesmie vo výroku zabudnúť uviesť aj označenie právnej kvalifikácie skutku, za ktoré sa držiteľovi vozidla ukladá pokuta s príslušnými ustanoveniami právneho predpisu. Súčasťou výroku rozhodnutia je aj uvedenie výšky pokuty, poučenie o tom, že ak bude zaplatená do 15 dní od doručenia rozkazu vo výške dvoch tretín, tak sa bude považovať za uhradenú v plnej výške, ako aj určenie lehoty 15 dní na plnenie od nadobudnutia právoplatnosti rozkazu a uvedenie bankového účtu, na ktorý sa má pokuta zaplatiť.²⁶

Odôvodnenie rozkazu o uložení sankcie musí vychádzať z obsahového rámca uvedeného v § 47 ods. 3 SP a byť dostatočne presvedčivé.

Príslušný orgán musí v prvom rade uviesť, ktoré skutočnosti boli podkladom pre rozhodnutie. Základnými podkladmi pre rozhodnutie budú najmä dôkaz zachytávajúci porušenie povinnosti vyhotovený technickými prostriedkami a výpis z evidencie vozidiel, z ktorého vyplývajú údaje o držiteľovi vozidla ku dňu spáchania skutku. V prípade porušenia povinností voči statickej doprave, napr. v súvislosti s porušením povinnosti „zákazu zastavenia a státia“, by takýmto podkladom mala byť aj zápisnica o miestnej ohliadke motorového vozidla, v ktorej by sa uviedla právna kvalifikácia skutku a zároveň by sa ten čo najpodrobnejšie opísal s uvedením miesta a času jeho spáchania, ako aj s popisom motorového vozidla. Takéto vyhotovenie zápisnice je podľa nás obzvlášť užitočné predovšetkým pre obce, ktoré spravidla nedisponujú odborne erudovaným personálom pre účely vyvodzovania zodpovednosti za správne delikty držiteľa vozidla ako orgány PZ, pričom takúto zápisnicu by mohli využiť ako „barličku“ pri následnom vyhotovovaní rozkazu o uložení sankcie, ako aj v ďalšom konaní na účely dokazovania v prípade zrušenia rozkazu.

V druhom rade orgán uvedie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení podkladov, t. j. musí dostatočne presvedčivo formulovať, prečo mal na základe uvedených podkladov za spoľahlivo preukázané, že držiteľ vozidla porušil konkrétnu povinnosť podľa § 6a.

V treťom rade je potrebné vysvetliť, že pri ukladaní pokuty príslušný orgán nemohol uplatniť svoju správnu úvahu, pretože zákon za predmetné porušenie povinnosti podľa § 6a ukladá fixnú výšku pokuty.

V odôvodnení je namieste uviesť aj zmienku o tom, že spolu s rozkazom sa držiteľovi vozidla zasiela dôkaz o porušení povinnosti

EUROKÓDEX, s. r. o., 2021. s. 720. BAHCECI, B. Redefining the Concept of Penalty in the Case-law of the European Court of Human Rights. In : European Public Law . Vol. 26, no. 4. 2020, s. 867-888 alebo SCHABAS, W. A. European Convention on Human Rights. Oxford : Oxford University Press, 2015. s. 277.

²⁶ Pozri § 139b ods. 5 a ods. 6 zákona o cestnej premávke.

podľa § 6a, resp. uvedie sa mu spôsob, ktorým sa držiteľ vozidla môže oboznámiť s dôkazom o spáchaní správneho deliktu držiteľa vozidla.

Poučenie o opravnom prostriedku obsahuje údaj o tom, že držiteľ vozidla má proti rozkazu o uložení sankcie právo podať odpor v lehote 15 dní odo dňa jeho doručenia správne mu orgánu, ktorý rozkaz vydal. Rovnako obsahuje aj údaj, že rozkaz o uložení pokuty je vylúčený zo súdneho prieskumu.²⁷ Okrem uvedených obligatórnych náležitostí poučenia o opravnom prostriedku, by orgán v súlade so zásadou súčinnosti mal držiteľa vozidla poučiť najmä o podmienkach zrušenia odporu a pokračovania v konaní, resp. prerušenia konania, ak sa odpor zrušil z dôvodu uvedenia vodiča, ako aj o následkoch odmietnutia odporu, či následkoch zastavenia konania o priestupku v prípade, ak sa uvedenému vodičovi vozidla nepodarilo preukázať vinu za priestupok.

Ad b) Meritórne rozhodnutie o správnom delikte držiteľa vozidla musí byť rovnako vydané v súlade s § 46 a 47 SP.

Vo svojom výroku musí meritórne rozhodnutie rovnako ako rozkaz o uložení pokuty obsahovať špeciálne náležitosti typické pre rozhodnutie o správnom delikte, t. j. precizáciu skutku a jeho právnu kvalifikáciu tak, aby nebol zameniteľný s iným. Na rozdiel od rozkazu sa však v rozhodnutí výška pokuty uvedie už iba v plnej výške. Zároveň sa uvedie, že sa držiteľovi vozidla ukladá povinnosť uhradiť štátu alebo obci trovy spojené s prejednaním správneho deliktu vo výške 30 eur alebo dôvod hodný osobitného zreteľa, pre ktorý sa od uloženia povinnosti uhradiť trovy konania celkom alebo čiastočne upustilo.²⁸ Vo zvyšku sú náležitosti výroku rozhodnutia o správnom delikte držiteľa vozidla analogické s tými v rozkaze.

Odôvodnenie meritórneho rozhodnutia vychádza taktiež z rovnakého obsahového rámca ako odôvodnenie rozkazu. V rámci meritórneho rozhodnutia však bude uvedený širší okruh podkladov, z ktorých príslušný orgán vychádzal. Na rozdiel od rozkazu taktiež nebude potrebné uvádzať zmienku o zaslaní dôkazu o porušení povinnosti podľa § 6a.

Proti meritórnemu rozhodnutiu má držiteľ vozidla v súlade s § 52 a nasl. SP právo podať odvolanie v lehote 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia na príslušný orgán, ktorý ho vydal.²⁹ Zároveň má po splnení podmienok stanovených SSP právo na preskúmanie

²⁷ Pozri § 7 písm. a) SSP.

²⁸ § 139d ods. 8 zákona o cestnej premávke.

²⁹ Odvolacím orgánom je následne príslušný orgán PZ (§ 58 SP v spojení s § 139d ods. 11 zákona o cestnej premávke).

meritórneho rozhodnutia správnym súdom. Uvedené skutočnosti musia byť predmetom poučenia o opravnom prostriedku.

Ad c) Na procesné rozhodnutie o zastavení konania o správnom delikte držiteľa vozidla sa vzťahujú taktiež ust. § 46 a § 47 SP.

Z výroku procesného rozhodnutia musí predovšetkým vyplývať, z akého dôvodu podľa § 139c ods. 1 zákona o cestnej premávke alebo podľa § 30 SP došlo k zastaveniu konania o správnom delikte držiteľa vozidla.

V rámci odôvodnenia je potrebné uviesť predovšetkým skutočnosti, ktoré boli podkladom pre rozhodnutie a úvahy, ktoré príslušný orgán viedli k rozhodnutiu o zastavení konania z dôvodu uvedeného vo výroku.

Napokon v poučení o opravnom prostriedku je potrebné uviesť, že sa držiteľ vozidla proti procesnému rozhodnutiu o zastavení konania nemôže odvolať, keďže podanie odvolania proti nemu vylučuje zákon o cestnej premávke.³⁰ Uvedené neplatí, ak došlo k zastaveniu konania z dôvodu podľa § 30 SP. V takom prípade by odvolanie prípustné bolo, ibaže by konanie bolo zastavené z dôvodu, pri ktorom podanie odvolania správny poriadok vylučuje. Čo sa týka preskúmania procesného rozhodnutia o zastavení konania správnym súdom, tak máme za to, že po splnení podmienok stanovených SSP takýto prieskum prípustný je vzhľadom na ustálenú judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.³¹ O uvedenom by mal byť držiteľ vozidla v rámci poučenia o opravnom prostriedku taktiež upovedomený.

3. Blokové konanie o správnom delikte držiteľa vozidla

Novelou zákona o cestnej premávke, ktorá nadobudla účinnosť dňa 1. decembra 2019 došlo k doplneniu § 139h,³² ktorého predmetom je

³⁰ Pozri § 139d ods. 6 a ods. 7 in fine.

³¹ Napr. podľa rozsudku NS SR, sp. zn. 2 SžoKS 71/2004 z 28.01.2016 (R 85/2004) rozhodnutie o zastavení správneho konania je síce svojím charakterom procesným rozhodnutím, netýka sa však vedenia konania, ale ukončuje konanie bez meritórneho rozhodnutia. Ako také podlieha súdnemu preskúmvaciemu konaniu podľa zákonnej úpravy účinnej od 1. januára 2004, lebo nie je predbežnej povahy, a netýka sa vedenia konania. Končí sa ním – aj keď výlučne z procesných dôvodov, pre prekážky procesného charakteru – administratívne konanie v konkrétnej veci. Pozri viac POTÁŠCH, P. – HAŠANOVÁ, J. a kol.. Správny poriadok. Komentár. 3.vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019. s. 262.

³² Pozri zákon č. 393/2019 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

zakotvenie osobitného skráteného procesného postupu dopĺňajúceho konanie o správnom delikte držiteľa vozidla. Vychádzajúc z dôvodovej správy k novele, cieľom jeho zakotvenia bolo „*zlepšenie vymožitelnosti sankcií ukladaných v rámci objektívnej zodpovednosti, ktorá je najmä vo vzťahu k vozidlám evidovaným v zahraničí značne obmedzená*“. Prostredníctvom zavedenia blokového konania o správnom delikte držiteľa vozidla sa totiž malo umožniť ukladať pokuty držiteľovi alebo vodičovi priamo na mieste za porušenie pravidiel zistených v minulosti (vozidlá sa majú zastavovať na základe tzv. black listov evidenčných čísel), na čo sú naviazané ďalšie donucovacie oprávnenia ako uloženie kaucie v prípade neuhradenia pokuty na mieste alebo možnosť zadržať doklady vozidla a tabuľky s evidenčným číslom až do uhradenia pokuty.³³

Príslušným orgánom na blokové konanie o správnom delikte držiteľa vozidla je vždy len príslušník PZ, ktorý pri dohľade nad bezpečnosťou a plynulosťou cestnej premávky zistí, že vozidlom bola v minulosti porušená povinnosť držiteľa vozidla podľa § 6a a nebolo v tom čase možné zistiť údaje o vozidle a jeho držiteľovi podľa § 139f ods. 2 písm. a) a b) alebo sa rozkaz považuje za nevydaný podľa § 139d ods. 1. Účastníkom tohto konania je zase de facto vždy len držiteľ vozidla alebo jeho vodič, ktorý bol policajtom pri dohľade nad bezpečnosťou a plynulosťou cestnej premávky zastavený a bolo mu preukázané porušenie povinnosti podľa § 6a z minulosti. Pre vyvodenie zodpovednosti v rámci tohto konania sa pritom vyžaduje ochota „zastaveného“ držiteľa vozidla alebo vodiča blokovú pokutu zaplatiť.³⁴ Výška blokovvej pokuty v tomto type konania zodpovedá dvom tretinám pokuty podľa § 139a.³⁵

Ak je síce držiteľ vozidla alebo vodič ochotný zaplatiť pokutu na mieste, ale nemôže tak spraviť napr. pre nedostatok finančných prostriedkov, ktoré má pri sebe, vydá sa mu blok na pokutu na mieste nezaplatenú s náležitosťami uvedenými v zákone. Prevzatie tohto bloku držiteľ vozidla alebo vodič potvrdí svojím podpisom.³⁶ Iný postup sa však uplatňuje v prípade, ak držiteľ vozidla alebo vodič nie je ochotný pokutu zaplatiť. V takom prípade je policajť oprávnený situáciu riešiť tromi spôsobmi.

³³ Dôvodová správa k zákonu č. 393/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

³⁴ § 139h ods. 1 zákona o cestnej premávke.

³⁵ § 139h ods. 2 zákona o cestnej premávke.

³⁶ § 139h ods. 5 zákona o cestnej premávke.

Po prvé, ak z predložených dokladov držiteľom vozidla alebo vodičom na mieste bude hodnoverne preukázaná osoba držiteľa vozidla, policajt je oprávnený zistené údaje poskytnúť príslušnému orgánu na začatie riadneho konania o správnom delikte držiteľa vozidla. Uvedené je podľa nás namieste využívať len voči držiteľom vozidla alebo vodičom, ktorých vozidlá sú evidované v SR, keďže voči nim je možné uplatniť inštitút náhradného doručovania rozkazu o uložení pokuty, prípadne voči nezisteným alebo nesprávne určeným držiteľom vozidiel alebo vodičom, ktorí previedli vozidlo evidované v cudzine na inú osobu, ktorá bola policajtom zastavená a poskytla policajtom potrebné údaje.

Po druhé, policajt je oprávnený uložiť držiteľovi vozidla alebo vodičovi povinnosť zložiť peňažnú záruku, tzv. kauciu, vo výške pokuty podľa § 139a s výnimkou prípadu, ak bola držba vozidla po porušení povinnosti držiteľa vozidla podľa § 6a preukázateľne prevedená na inú osobu. Postup zloženia kaucie je účelné nariadiť najmä z dôvodu vylúčenia špekulatívneho konania zo strany vodiča, resp. držiteľa vozidla, ak vodič nepredloží osvedčenie o evidencii alebo evidenčný doklad od vozidla vydaný v cudzine ani neposkytne údaje o vozidle a jeho držiteľovi čím by mohlo byť zmarené vyvodenie zodpovednosti v riadnom konaní o správnom delikte držiteľa vozidla. Kaucia sa bezodkladne vráti v podstate len vtedy, ak sa podarí držiteľovi alebo vodičovi vozidla právoplatne uložiť pokutu, ktorá bude aj uhradená alebo vtedy, ak bola vec odložená podľa § 139c ods. 1, inak prepadne v prospech štátu.³⁷

Po tretie, ak na mieste nedôjde k úhrade uloženej blokovej pokuty alebo k zloženiu kaucie, policajt je oprávnený podľa § 72a ods. 1 zákona o cestnej premávke zadržať osvedčenie o evidencii a tabuľku s evidenčným číslom, pričom môže použiť aj technické prostriedky na zabránenie odjazdu tohto vozidla až do času preukázateľného zaplatenia pokuty alebo zloženia kaucie.

Proti blokovému konaniu o správnom delikte držiteľa vozidla sa nemožno odvolať, obnoviť ho, ako ani preskúmať mimo odvolacieho konania.³⁸ Prikláňame sa však k názoru, že blokové konanie o správnom delikte držiteľa vozidla, resp. blok na pokutu v ňom vydaný je zásadne preskúmateľný v rámci správneho súdneho konania. K uvedenému záveru sme dospeli prostredníctvom analógie prípustnosti preskúmania blokového konania o priestupku, resp. bloku na pokutu v ňom vydaného. Zdá sa totiž, že v judikatúre najvyšších súdnych autorít sa ustálil právny názor, že čl. 152 ods. 4, čl. 46 ods. 2, ako ani iné články ústavy,

³⁷ Pozri § 139h ods. 7 až 11 zákona o cestnej premávke.

³⁸ § 139h ods. 3 zákona o cestnej premávke.

resp. ustanovenia zákonov nebránia tomu, aby sa v správnom súdnictve nepreskúmavali rozhodnutia o priestupku riadne vydané v blokovom konaní.³⁹ Taktiež judikatúra ESLP je konzistentná v tom, že urovnanie vecí v rámci blokového konania nemôže automaticky znamenať, že sa obvinený práva na súdny prieskum rozhodnutia vzdal.⁴⁰ Je však potrebné podotknúť, že súdny prieskum sa musí obmedzovať iba na závažné vady blokového konania, kde je domnienka súdu o ich nulivosti ťažko spochybniteľná. Iba vady takéhoto charakteru majú totiž podľa názoru súdov kvalitu zasiahnuť do základných práv a slobôd žalobcu (držiteľa vozidla). Ak by sa totiž správny súd neobmedzoval na prieskum iba vád závažného charakteru spôsobilých zasiahnuť do základných práv, vykonával by sám činnosť, ktorú by inak mal uskutočňovať správny orgán v riadnom priestupkovom konaní. Držiteľ vozidla, ktorý zaplatil pokutu v blokovom konaní o správnom delikte držiteľa vozidla ako budúci žalobca tak musí uniesť dôkazné bremeno vo vzťahu k preukázaniu závažnosti vád blokového konania. Ak dôkazné bremeno neunesie, prieskum blokového konania o správnom delikte držiteľa vozidla sa neuskutoční z dôvodu neprípustnosti správnej žaloby.⁴¹

Záver

Cieľom tohto článku bolo nadviazať na doterajšie zistenia v oblasti hmotnoprávných aspektov správneho deliktu držiteľa vozidla a preskúmať ho v procesnoprávnej rovine v rozsahu subjektov tohto konania, postupu v konaní vrátane jeho začiatku, priebehu a rozhodnutia, a blokového konania o správnom delikte držiteľa vozidla. Domnievame sa, že závery, ku ktorým sme dospeli dotvárajú základnú teoretickú bázu poznatkov o správnom delikte držiteľa vozidla a zároveň majú potenciál slúžiť ako príspevok do diskurzu o dobrej aplikačnej praxi vyvodzovania zodpovednosti zaň príslušnými orgánmi.

Z uskutočnenej analýzy vyplýva, že subjektmi konania o správnom delikte držiteľa vozidla sú správny orgán, účastník konania a iné sub-

³⁹ Pozri napr. nález ÚS SR, sp. zn. III. ÚS 366/2012 z 15. januára 2013, rozsudok NS SR, sp. zn. 2Asan/18/2019 z 24.03.2021, uznesenie NS SR, sp. zn. 8Sžo/22/2015 z 30.03.2017 alebo uznesenie NS SR, sp. zn. 6Sžo 198/2010 z 20.07.2011.

⁴⁰ Napr. rozsudok ESLP Deweer proti Belgicku, č. 6903/75 z 27. februára 1980. Ku právu na prístup k súdu alebo inému orgánu podľa Dohovoru pozri SCHABAS, A. W.. The European Convention on Human Rights : A Commentary. Oxford : Oxford University Press, Incorporated, 2015. s. 284. alebo ZRVANDYAN, A. Casebook on European fair trial standards in administrative justice. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2016. s. 59.

⁴¹ K možnosti súdneho prieskumu blokového konania pozri aj KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy správneho trestania. Plzeň : Vydavateľstvo a nakladateľstvo Aleš Čeněk, 2017, s. 104-105.

jekty participujúce na správnom konaní. Vecne príslušným správnym orgánom je zásadne orgán PZ s výnimkou porušenie povinnosti podľa § 6a písm. e) zákona o cestnej premávke, kde je okrem orgánu PZ vecne príslušná aj obec, resp. obecná polícia. Funkčne príslušným je okresný dopravný inšpektorát a miestna príslušnosť sa spravuje miestom, kde došlo k porušeniu povinnosti držiteľa vozidla podľa § 6a zákona o cestnej premávke. Na účastníctvo v konaní o správnom delikte držiteľa vozidla sa subsidiárne aplikujú ustanovenia o účastníkoch konania podľa správneho poriadku. V súlade s prvou definíciou účastníctva ním tak bude predovšetkým držiteľ vozidla alebo jeho vlastník, keďže ide o osoby o ktorých právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach sa má konať. Medzi iné subjekty participujúce na konaní o správnom delikte držiteľa vozidla môžeme zahrnúť predovšetkým subjekty participujúce na procese dokazovania, ktorými sú svedkovia, znalci, tlmočníci, predkladatelia, či osoby, ktoré majú veci alebo listiny, ktoré sú dôkaznými prostriedkami.

Po zistení porušenia povinnosti podľa § 6a zákona o cestnej premávke, jeho riadnom zaznamenaní technickými prostriedkami, ktoré používa alebo využíva PZ, obec alebo obecná polícia a zistení, že nie je dôvod na odloženie veci podľa § 139c ods. 1 zákona o cestnej premávke sa konanie o správnom delikte držiteľa vozidla začína doručením rozkazu o uložení pokuty účastníkovi konania – držiteľovi vozidla. Vo vzťahu k začiatku konania o správnom delikte držiteľa vozidla sa teda uplatňuje zásada oficiality.

Hovoriac o samotnom priebehu konania, identifikovali sme tri scenáre potenciálneho vývoja v závislosti od toho, či bol voči rozkazu o uložení pokuty podaný odpor a z akých dôvodov.

V prípade prvého scenára, kedy nebol podaný odpor v lehote 15 dní od doručenia rozkazu, alebo ak bol podaný odpor odmietnutý sa rozkaz o uložení pokuty stáva právoplatným a držiteľ vozidla je v lehote 15 dní od nadobudnutia právoplatnosti rozkazu povinný pokutu zaplatiť v plnej výške. Ak v patričnej lehote pokutu v plnej výške nezaplatí, rozkaz sa stáva vykonateľným a je možné pristúpiť k jeho nútenému výkonu. Medzi dôvody na odmietnutie odporu zákon o cestnej premávke radí vady v jeho obsahových náležitostiach, nedostatok v uvedení údajov o vodičovi, ak bol odpor podaný z dôvodu uvedenia vodiča a uhradenie pokuty.

V prípade druhého scenára, kedy bol včas podaný odpor z dôvodu uvedenia vodiča a zároveň nebol odmietnutý sa rozkaz zrušuje, príslušný orgán preruší konanie o správnom delikte držiteľa vozidla a postúpi vec na konanie podľa osobitného predpisu, najmä na konanie o priestupku. Ak sa v konaní podľa osobitného predpisu podarí správ-

nemu orgánu preukázať, že držiteľom vozidla označený vodič vozidla spáchal skutok, o ktorom sa koná, rozhodne vo veci podľa osobitného predpisu a príslušný orgán prerušené konanie o správnom delikte držiteľa vozidla zastaví. Naopak, ak v konaní podľa osobitného predpisu príslušný orgán zistí, že nie je možné zistiť skutočnosti svedčiace o tom, že skutok spáchala konkrétna osoba, skutok nemožno prejednať, skutok nespáchal obvinený alebo spáchanie skutku, o ktorom sa koná, nebolo obvinenému preukázané, vo veci nerozhodne podľa osobitného predpisu, ale vec postúpi späť príslušnému orgánu, ktorý pokračuje v konaní o správnom delikte držiteľa vozidla. Ak neexistuje dôvod na zastavenie konania, je príslušný orgán v rámci pokračovania v konaní povinný vykonať potrebné dokazovanie za účelom presného a úplného zistenia skutočného stavu veci a vydať meritórne rozhodnutie.

V prípade tretieho scenára, kedy bol včas podaný odpor z iného dôvodu a nebol odmietnutý, príslušný orgán pokračuje v konaní o správnom delikte držiteľa vozidla v podstate rovnakým spôsobom ako v prípade druhého scenára po vrátení veci.

Konanie o správnom delikte držiteľa vozidla sa môže skončiť vydaním rozkazu o uložení pokuty, meritórnym rozhodnutím o správnom delikte držiteľa vozidla alebo procesným rozhodnutím o zastavení konania. Kým proti rozkazu o uložení pokuty a meritórnemu rozhodnutiu o správnom delikte je prípustný riadny opravný prostriedok, ktorým je v prvom prípade odpor a v druhom odvolanie, tak proti procesnému rozhodnutiu o zastavení konania podľa zákona o cestnej premávke riadny opravný prostriedok prípustný nie je. Proti rozhodnutiu o zastavení konania vydaného podľa správneho poriadku, odvolanie prípustné je, ak to správny poriadok nevyklučuje. Možnosť správneho súdneho prieskumu je v prípade odporu vylúčená. V prípade meritórneho rozhodnutia o správnom delikte držiteľa vozidla a procesného rozhodnutia o zastavení konania takýto prieskum zásadne prípustný je za splnenia podmienok stanovených SSP.

Napokon blokové konanie o správnom delikte držiteľa vozidla predstavuje skrátenú formu konania o správnom delikte držiteľa vozidla, ktorá bola zakotvená do zákona o cestnej premávke novelou, ktorá nadobudla účinnosť 1. decembra 2019. Cieľom novely bolo zlepšenie vymožitelnosti sankcií ukladaných v rámci objektívnej zodpovednosti, a to prostredníctvom možnosti ukladať pokuty držiteľovi alebo vodičovi priamo na mieste za porušenie pravidiel zistených v minulosti. Príslušným orgánom na blokové konanie o správnom delikte držiteľa vozidla je vždy len príslušník PZ, ktorý pri dohľade nad bezpečnosťou a plynulosťou cestnej premávky zistí, že vozidlom bola v minulosti porušená povinnosť držiteľa vozidla a nebolo v tom čase možné zistiť

údaje o vozidle a jeho držiteľovi alebo sa rozkaz považuje za nevydaný. Účastníkom tohto konania je de facto vždy len držiteľ vozidla alebo jeho vodič, ktorý bol policajtom pri dohl'ade nad bezpečnosťou a plynulosťou cestnej premávky zastavený a bolo mu preukázané porušenie povinnosti z minulosti. Pre vyvodenie zodpovednosti v rámci tohto konania sa vyžaduje ochota „zastaveného“ držiteľa vozidla alebo vodiča blokovú pokutu zaplatiť. Ak takáto ochota neexistuje, policajt je oprávnený situáciu riešiť tromi spôsobmi.

Po prvé, ak z predložených dokladov držiteľom vozidla alebo vodičom na mieste bude hodnoverne preukázaná osoba držiteľa vozidla, policajt je oprávnený zistené údaje poskytnúť príslušnému orgánu na začatie riadneho konania o správnom delikte držiteľa vozidla.

Po druhé, policajt je oprávnený uložiť držiteľovi vozidla alebo vodičovi povinnosť zložiť peňažnú záruku, tzv. kauciu, vo výške pokuty podľa § 139a s výnimkou prípadu, ak bola držba vozidla po porušení povinnosti držiteľa vozidla preukázateľne prevedená na inú osobu.

Po tretie, ak na mieste nedôjde k úhrade uloženej blokovej pokuty alebo k zloženiu kaucie, policajt je oprávnený zadržať osvedčenie o evidencii a tabuľku s evidenčným číslom, pričom môže použiť aj technické prostriedky na zabránenie odjazdu tohto vozidla až do času preukázateľného zaplatenia pokuty alebo zloženia kaucie.

Proti blokovému konaniu o správnom delikte držiteľa vozidla sa nemožno odvolať, obnoviť ho, ako ani preskúmať mimo odvolacieho konania. Prikláňame sa však k názoru, že blokové konanie o správnom delikte držiteľa vozidla, resp. blok na pokutu v ňom vydaný je zásadne preskúmateľný v rámci správneho súdneho konania, ak účastník konania – držiteľ vozidla preukáže závažný charakter v'ád blokového konania, ktoré sú spôsobilé zasiahnuť do jeho základných práv.

Použitá literatúra

1. BAHCECI, B. Redefining the Concept of Penalty in the Case-law of the European Court of Human Rights. In : European Public Law. Vol. 26, no. 4. 2020, s. 867-888.
2. JANČÁT, L. Hmotnoprávne aspekty správneho deliktu držiteľa vozidla. In ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE. 2021. č. 2, s. 5-33. ISSN 1336-6912.
3. JAKAB, R. – MOLITORIS P. Správne právo procesné. Druhé aktualizované vydanie. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018. s. 260. ISBN 978-80-8152-593-3.
4. KOŠIČIAROVÁ, s. Princípy správneho trestania. Plzeň : Aleš Čenek, 2017. s. 357. ISBN 978-80-7380-696-5.

5. MILUČKÝ, J. – MILUČKÝ, s. Správne trestanie na Slovensku a v európskom priestore – judikatúra. Žilina : EUROKÓDEX, s. r. o., 2021. s. 800. ISBN 978-80-8155-099-7.
6. POTÁSCH, P – HAŠANOVÁ, J. a kol.. Správny poriadok. Komentár. 3.vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019. s. 624. ISBN 978-80-7400-773-6.
7. SCHABAS, W. A. European Convention on Human Rights. Oxford : Oxford University Press, 2015. s. 1440. ISBN 978-0-19-959406-1.
8. VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019. s. 232. ISBN 978-80-89603-76-3.
9. ZRVANDYAN, A. Casebook on European fair trial standards in administrative justice. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2016. s. 144. ISBN 978-92-87183-37-8.

Použité právne predpisy

1. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.
2. Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
3. Zákon č. 324/2011 Z. z. o poštových službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
4. Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov.
5. Zákon č. 393/2019 Z. z. ktorým sa mení a doplňa zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a doplňajú niektoré zákony.

Použité rozhodnutia súdov

1. Nález ÚS SR, sp. zn. III. ÚS 366/2012 z 15. januára 2013.
2. Rozsudok EŠLP Deweer proti Belgicku, č. 6903/75 z 27. februára 1980.
3. Rozsudok EŠLP Marčan proti Chorvátsku, č. 40820/12 z 10. júla 2014.
4. Rozsudok NS SR, sp. zn. 8 Sžo 28/2007 zo 06.03.2008.
5. Rozsudok NS SR, sp. zn. 9Sžr/59/2013 z 26.11.2014.
6. Rozsudok NS SR, sp. zn. 7Sžo/72/2014 z 28.01.2016.
7. Rozsudok NS SR, sp. zn. 2 SžoKS 71/2004 z 28.01.2016 (R 85/2004).
8. Rozsudok NS SR, sp. zn. 6Asan/2/2016 z 13.12.2017.
9. Rozsudok NS SR, sp. zn. 2Asan/18/2019 z 24.03.2021.
10. Uznesenie NS SR, sp. zn. 6Sžo 198/2010 z 20.07.2011.
11. Uznesenie NS SR, sp. zn. 8Sžo/22/2015 z 30.03.2017.

MEDZINÁRODNOPRÁVNA SUBJEKTIVITA EURÓPSKEJ ÚNIE

Doc. JUDr. Peter Lysina, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov
peter.lysina@flaw.uniba.sk

Medzinárodnoprávna subjektivita Európskej únie

Príspevok sa zameriava na vybrané aspekty medzinárodnoprávnej subjektivity Európskej únie. Kým samotná medzinárodnoprávna subjektivita je dnes braná ako fakt, jej vznik je stále spätý s množstvom otázok. Vo svetle uvedeného sa autor v prvej časti príspevku venuje otázke, kedy bola EÚ medzinárodnoprávna subjektivita priznaná. Bolo to naozaj až Lisabonskou zmluvou, alebo možno o medzinárodnoprávnej subjektivite EÚ hovoriť už skôr. Ťažiskom príspevku je v tomto prípade analýza neoddeliteľne spätá s historickým výskumom. Ambíciou je overiť hypotézu o existencii medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ už aj v predlisabonskom období. Následne, druhá časť príspevku sa zaoberá problematikou rozsahu medzinárodnoprávnej právomoci EÚ. Tematické zameranie tejto časti vyžaduje skúmanie noriem práva EÚ no súčasne aj noriem medzinárodného práva. Aj tu je ťažiskom analýza správdzaná komparáciou. Cieľom je overiť, či rozsah medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ Európskej únie zahŕňa tzv. štandardné zložky medzinárodnoprávnej subjektivity medzinárodnej organizácie, ktoré takto označila teória medzinárodného práva.

La subjectivité du droit international de l'Union européenne

Le document se concentre sur certains aspects de la subjectivité du droit international de l'Union européenne. Si la subjectivité du droit international elle-même est aujourd'hui considérée comme un fait, sa formation reste liée à un certain nombre de questions. À la lumière de ce qui précède, dans la première partie de l'article, l'auteur aborde la question de savoir quand l'UE a obtenu la subjectivité du droit international. Ce n'était vraiment qu'avec le traité de Lisbonne, ou peut-être

pourrions-nous parler plus tôt de la subjectivité du droit international du droit de l'UE. Ici, l'article s'appuie sur une analyse inextricablement liée à la recherche historique. L'ambition est de vérifier l'hypothèse de l'existence de la subjectivité du droit international de l'UE même dans la période pré-Lisbonne. Ensuite, la deuxième partie du document traite de la question de la portée de la subjectivité du droit international de l'UE. Dans cette partie, le document se concentre sur l'examen des règles du droit de l'UE, mais aussi des règles du droit international. L'accent est mis sur l'analyse accompagnée de comparaison. L'objectif est de vérifier si le champ d'application de la subjectivité du droit international de l'UE inclut les éléments dits standards de la subjectivité du droit international d'une organisation internationale tels qu'ils ont été identifiés par la théorie du droit international.

International law subjectivity of the European Union

The paper focuses on selected aspects of international law subjectivity of the European Union. While international law subjectivity itself is today taken as a fact, its formation is still linked to a number of questions. In the light of the above, in the first part of the paper, the author addresses the question of when the EU was granted international law subjectivity. It was really only with the Treaty of Lisbon, or maybe we could talk about the international law subjectivity of the EU law earlier. Here, the paper is based on analysis inextricably linked with historical research. The ambition is to verify the hypothesis of the existence of the EU's international law subjectivity even in the pre-Lisbon period. Subsequently, the second part of the paper deals with the issue of the scope of the EU's international law subjectivity. In this part, the paper focuses on the examination of rules of the EU law, but also rules of international law. Stress is laid on analysis accompanied by comparison. The aim is to verify whether the scope of the international law subjectivity of the EU includes the so-called standard components of the international law subjectivity of an international organization as they have been identified by the theory of international law.

Kľúčové slová: Európska únia, medzinárodné právo, právo EÚ, medzinárodnoprávna subjektivita

Mots clés: Union européenne, droit international, droit de l'UE, subjectivité du droit international

Keywords: European union, International Law, EU Law, international law subjectivity

Úvod

Predkladaný príspevok sa zameriava na mimoriadne dôležitú a aktuálnu tému, ktorou je medzinárodnoprávna subjektivita Európskej únie.

Význam tejto problematiky je daný predovšetkým tým, že Európska únia patrí medzi významných hráčov na medzinárodnej úrovni, čo nepochybne predpokladá zodpovedajúcu mieru medzinárodnoprávnej subjektivity. *A contrario*, bez medzinárodnoprávnej subjektivity nemožno hovoriť o realizácii krokov na medzinárodnej úrovni. Aktuálnosť témy je zasa daná tým, že Európska únia sa kontinuálne snaží ovplyvňovať medzinárodné dianie a jej aktivity rok od roka narastajú.

Pokiaľ ide o samotnú medzinárodnoprávnu subjektivitu Európskej únie, viesť dnes o nej polemiky, či akokoľvek spochybňovať jej existenciu nie je na mieste. Jej existencia je explicitne priznaná ustanoveniami Zmluvy o EÚ (ďalej len „ZEÚ“), Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEÚ“ a spoločne ako „zmluvy“), no rovnako je zo zmlúv možné ju implicitne odvodiť. Aj preto dnešná existencia medzinárodnoprávnej subjektivity nie je otázkou, ktorú by bolo potrebné osobitne skúmať.

Keďže dnešnú existenciu medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ v predkladanom príspevku berieme ako východisko, naša pozornosť sa zameriava na jej vybrane aspekty.

V prvom rade sa upriamujeme na to odkedy možno hovoriť o existencii medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ. Ambíciou bude overiť hypotézu o tom, že už aj v predlisabonskom období možno hovoriť o medzinárodnoprávnej subjektivite EÚ, teda že medzinárodnoprávna subjektivita nie je výdobytkom Lisabonskej zmluvy. Výskum v tejto časti je založený predovšetkým na analýze ustanovení primárneho práva v spojitosti s ich historickým výskumom. Cieľom je zmapovať diskusie o medzinárodnoprávnej subjektivite EÚ a určiť odkedy možno hovoriť o existencii takejto právomoci EÚ.

Následne, po vysporiadaní sa s prvou výskumnou otázkou sa výskum upriami na to, aký je rozsah dnešnej medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ. Ambíciou bude v prvom rade overiť, či medzinárodnoprávna subjektivita Európskej únie zahŕňa tzv. štandardné zložky medzinárodnoprávnej subjektivity medzinárodnej organizácie, ktoré takto označila teória medzinárodného práva. Ťažiskom výskumu tu bude analýza a komparácia. Následne, v druhom kroku sa upriamime na analýzu zmlúv, pričom cieľom bude identifikovať jednotlivé čiastkové právomoci EÚ, ktoré spoločne tvoria zložky medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ. Z uvedeného je jasné, že naša pozornosť sa upriami len na tie právomoci, ktoré sú EÚ explicitne priznané. Implicitne odvoditeľné právomoci nebudú predmetom nášho skúmania, a to vzhľadom na ich neustále dotváranie, čo znemožňuje podanie ich taxatívneho výpočtu.

1. Medzinárodnoprávna subjektivita

1.1 Pojem medzinárodnoprávna subjektivita a subjekty medzinárodného práva

Skôr než pristúpime k skúmaniu toho, či Európska únia disponuje medzinárodnoprávnou subjektivitou a následne aj toho, aké sú parametre takejto subjektivity, považujeme za nevyhnutné aspoň v krátkosti pripomenúť a vysporiadať sa s otázkou, čo vôbec rozumieť pod pomenovaním medzinárodnoprávna subjektivita.

Pokiaľ ide o vymedzenie pojmu medzinárodnoprávna subjektivita, resp. subjektivita v medzinárodnom práve, v rámci rôznych monografií, učebníc, či článkov nachádzame rôzne prístupy. Veda medzinárodného práva teda pri hľadaní pojmu nie je úplne jednotná. Z množstva ponúkaných definícií sa v rámci predkladaného príspevku kloníme k tomu, podľa ktorého medzinárodnoprávna subjektivita znamená, že entita môže vo vlastnom mene a vlastnými právnymi úkonmi mať a nadobúdať práva a povinnosti z medzinárodného práva. To znamená, že tak môže konať nezávisle od svojich členov.¹ Pre medzinárodnoprávnú subjektivitu je typické napr. právo uzavierať medzinárodné zmluvy, legačné právo, právo sebaobrany, právo predložiť vec medzinárodnému orgánu, spôsobilosť na protiprávne konanie.²

Aj s ohľadom na uvedené možno skonštatovať, že subjektom medzinárodného práva bude každá entita, ktorej medzinárodné právo priznáva spôsobilosť na práva a povinnosti a spravidla aj na právne úkony, a to bez ohľadu na jej právnu povahu, či rozsah práv.³ Náuka medzinárodného práva dnes rozlišuje tieto subjekty: suverénny štát, národ, povstalecké hnutie, medzinárodná organizácia vládnej povahy, subjekty *sui generis* (napr. Svätá stolica, Medzinárodný výbor Červeného kríža, či Zvrchovaný rád maltézskeho rádu) a v určitých výnimočných prípadoch i jednotlivci.⁴ Aj vzhľadom na rozmanitosť a celú škálu subjektov medzinárodného práva až paradoxne vyznieva fakt, že prakticky

¹ CARREAU, D., MARRELLA, F.: *Droit international. 11e édition*. Paris: Pendone, 2012. s. 63 a nasl.

² VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2012. s. 197.

³ VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2012. s. 196.

⁴ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C.H.Beck, 2008. s. 93.

až do 20. storočia bol za jediný subjekt medzinárodného práva považovaný len suverénny štát.⁵

1.2 Medzinárodná organizácia vládnej povahy a medzinárodná mimovládna organizácia

Pre správnosť uchopenia problematiky medzinárodnoprávnej subjektivity Európskej únie bude nevyhnutné hneď na úvod vymedziť rozdiel medzi medzinárodnou organizáciou vládnej povahy a medzinárodnou organizáciou mimovládnej povahy, resp. medzinárodnou mimovládnu organizáciou.

Pre *medzinárodné organizácie vládnej povahy* platí, že ide o tzv. odvodený subjekt medzinárodného práva, čo je dané tým, že medzinárodná organizácia odvodzuje svoju subjektivitu od štátov, ktoré ju založili.⁶ Je však potrebné dodať, že univerzálna, či všeobecne akceptovaná, definícia medzinárodnej organizácie dnes neexistuje. Na účely tohto príspevku sa prikloníme k vymedzeniu, podľa ktorého je medzinárodná organizácia spoločenstvom štátov, prípadne iných entít, od ktorých možno odvodiť subjektivitu, založené spravidla medzinárodnou zmluvou na plnenie určitých úloh a cieľov. Toto spoločenstvo, konajúce vlastným menom, disponuje vlastným systémom orgánov a právomocami a má právnu subjektivitu odlišnú od subjektivity svojich členov.⁷ Je však potrebné upozorniť, že nie každé spoločenstvo štátov na medzinárodnej úrovni má medzinárodnoprávnu subjektivitu. V praxi sa možno stretnúť aj s takým zoskupením štátov, ktoré medzinárodnoprávnu subjektivitu nemá.⁸

Berúc do úvahy uvedené, pre existenciu medzinárodnoprávnej subjektivity medzinárodnej organizácie bude rozhodujúca vôľa zakladajúcich štátov. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na to, že prax medzinárodného práva pozná prípady, keď medzinárodnoprávna subjektivita

⁵ Porovnaj napr. DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de derecho internacional público. 16 edición*. Madrid: Tecnos, 2007. s. 85 a nasl.

⁶ Pre úplnosť je potrebné dodať, že medzinárodnoprávna subjektivita medzinárodnej organizácie nepredstavuje jedinú podobu jej právnej subjektivity. Teória a prax rozlišujú aj vnútornú subjektivitu medzinárodnej organizácie, ktorá pôsobí smerom dovnútra organizácie – voči svojim orgánom a členom. Táto forma subjektivity spravidla býva priznaná výslovne v rámci zakladajúcej medzinárodnej zmluvy.

⁷ VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2012. s. 214.

⁸ Je len na zakladajúcich štátoch, či vôbec, a ak áno, v akom rozsahu „vybavia“ takéto spoločenstvo medzinárodnoprávnou subjektivitou. Bližšie pozri KLUČKA, J.: *Medzinárodné právo verejné. (všeobecná a osobitná časť)*. Bratislava: Iura Edition, 2008. s. 73.

bola medzinárodnej organizácii explicitne priznaná, no rovnako tak aj prípady, keď táto právomoc implicitne odvodená.

Ako príklad prvej situácie (výslovného priznania medzinárodno-právnej subjektivity) je možné uviesť Európske spoločenstvo uhlia a ocele.⁹ Tu je potrebné zdôrazniť, že len málo medzinárodných zmlúv priznáva medzinárodným organizáciám medzinárodnoprávnu subjektivitu explicitne. Aj preto je vhodné venovať osobitnú pozornosť druhej situácii (implicitné odvodenie medzinárodno-právnej subjektivity), ktorej príkladom je aj OSN. Totiž, kým v Charte OSN absen-tuje výslovná zmienka o medzinárodno-právnej subjektivite OSN, všeobecne sa akceptuje, že medzinárodnoprávnu subjektivitu OSN je možné implicitne odvodiť. Základ pre takýto postup je daný poradným posudkom Medzinárodného súdneho dvora (ďalej len „MSD“) vo veci Odškodnenia za zranenia utrpené v službách Organizácie spojených národov.¹⁰ A aj keď sa poradný posudok týka výslovne OSN, právna argumentácia v ňom obsiahnutá sa bude dať aplikovať aj na ďalšie medzinárodné organizácie.

Na rozdiel od uvedeného, pre *medzinárodné mimovládne organizácie* je príznačné to, že sú zakladané fyzickými osobami, resp. právnickými osobami, ktoré štandardne nie sú vybavené medzinárodnoprávnou subjektivitou. Navyše, medzinárodné mimovládne organizácie sú zakladané zväčša podľa vnútroštátneho práva konkrétneho štátu. Preto medzinárodné mimovládne organizácie možno považovať za subjekty medzinárodného práva súkromného a ako také sú spravidla podriadené vnútroštátnemu právu. V dôsledku uvedeného, medzinárodné mimovládne organizácie nedisponujú medzinárodnoprávnou subjektivitou. Aj tu však možno nájsť výnimky ako napr. Medzinárodný výbor Červeného kríža (subjekt medzinárodného práva *sui generis*).

⁹ V čl. 6 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele sa, okrem iného, uvádza aj to, že „v medzinárodných vzťahoch Spoločenstvo požíva právnu subjektivitu nevyhnutnú na výkon svojich funkcií a na naplnenie svojich cieľov“.

¹⁰ Odškodnenie za zranenia utrpené v službách Organizácie spojených národov. Poradný posudok z 11. apríla 1949. ICJ Reports (1949). <http://www.icj-cij.org/en/case/4> (6.3.2023) Tu, okrem iného MSD skonštatoval, že „...treba priznať, že členské štáty zverením určitých úloh sprevádzaných povinnosťami a zodpovednosťou vybavili OSN právomocou požadovanou na efektívne vykonávanie týchto úloh. Na základe uvedeného prišiel Súd k záveru, že OSN má medzinárodnoprávnu subjektivitu.“ MSD v tejto súvislosti ďalej dodáva, že „funkcie OSN sú takej povahy, že by nemohli byť efektívne vykonávané, ak by vyžadovali súladnú činnosť päťdesiatich ôsmich alebo viacerých zahraničných úradov na medzinárodnej úrovni. Súd prichádza k záveru, že členské štáty vybavili OSN spôsobilosťou uplatňovať nároky podľa medzinárodného práva, pokiaľ je to nevyhnutné na vykonávanie jej funkcií.“

2. Medzinárodnoprávna subjektivita Európskej únie

2.1 Existencia medzinárodnoprávnej subjektivity Európskej únie

Niet pochýb o tom, že EÚ má právnu subjektivitu. Táto jej bola výslovne priznaná Lisabonskou zmluvou. Nespochybniteľným dôkazom je dnešný čl. 47 ZEÚ v znení: „Únia má právnu subjektivitu.“ Jedným dychom je však potrebné upozorniť, že takéto výslovné priznanie právnej subjektivity EÚ sa spája s jej vnútorným rozmerom. To znamená, že pôsobí smerom dovnútra EÚ, t. j. voči orgánom EÚ a členským štátom EÚ.

Ako je to však s existenciou medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ? Pozrime sa na ňu optikou všeobecne akceptovaných kritérií medzinárodnoprávnej subjektivity, ktoré boli sformulované Brownliem.¹¹

Prvé kritérium (stále spoločenstvo štátov vybavené vlastnými orgánmi) je možné považovať za splnené. EÚ je permanentným spoločenstvom štátov, disponujúcim vlastnými orgánmi.¹²

Druhé kritérium (právomoci medzinárodnej organizácie sú odlišné a nezávislé od právomocí jej jednotlivých členov) je taktiež naplnené, keďže EÚ je vybavená celým radom právomocí nezávislých od jej jednotlivých členov.¹³

Napokon, aj tretie kritérium (vykonateľnosť právomocí na medzinárodnej úrovni) možno považovať za naplnené. Uvedené možno dokladovať napr. na rade medzinárodných zmlúv uzavretých EÚ, či na členstve EÚ v medzinárodných organizáciách. Za zmienku akiste stojí aj niekoľko ustanovení primárneho práva EÚ, ktoré výslovne priznávajú únii právomoci, ktoré možno označiť prívlastkom „vonkajšie“.¹⁴

Berúc do úvahy uvedený test a naplnenie všetkých kritérií, je na tomto mieste možné potvrdiť, že EÚ dnes má medzinárodnoprávnu subjektivitu. Takúto subjektivitu má EÚ nepochybne minimálne od 1. decembra 2009, keď nadobudla platnosť Lisabonská zmluva. Otázkou, ktorá sa vzápätí vynára je to, ako to bolo s medzinárodnoprávnou subjektivitou EÚ v období pred prijatím Lisabonskej zmluvy? Bola medziná-

¹¹ BROWNLIE, I.: *Principles of Public International Law. 6th edition.* Oxford: Oxford University Press, 2003. s. 649.

¹² Bližšie pozri napr. čl. 13 ZEÚ.

¹³ Pozri napr. čl. 3 ZEÚ (výpočet právomocí), no najmä čl. 4 a 5 ZEÚ (teória prenesenia právomocí).

¹⁴ Pozri napr. čl. 37 ZEÚ, čl. 220 ZFEÚ, čl. 221 ZFEÚ atď.

rodnoprávna právomoc EÚ priznaná až Lisabonskou zmluvou, alebo existovala aj v skoršom období? Na tieto otázky upriamime pozornosť v nasledujúcich riadkoch.

2.2 Historický rozmer medzinárodnoprávnej subjektivity Európskej únie

Pri hľadaní odpovede na otázku odkedy je EÚ vybavená medzinárodnoprávnou subjektivitou bude nevyhnutné zamerať pozornosť predovšetkým na prvopočiatky európskej integrácie a na právnych predchodcov EÚ – Európske spoločenstvá. Následne zhodnotíme ako sa čiastkové závery pri jednotlivých spoločenstvách premietli do existencie medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ. Pri tom sa postupne zameriame najmä na zakladajúce zmluvy týchto spoločenstiev. Úzko súvisiacim otázkam ako je rozsah medzinárodnoprávnej subjektivity a pod. budeme venovať pozornosť neskôr.

2.2.1 Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele

Zmluva o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele (Parížska zmluva) sa s otázkou právnej subjektivity spoločenstva vysporiadala predovšetkým v rámci čl. 6, a to nasledovne:

- v prvom odseku bola Európskemu spoločenstvu uhlia a ocele výslovne priznaná vnútorná právna subjektivita („*Spoločenstvo má právnu subjektivitu*“);
- v druhom odseku je doplnený aj rozmer medzinárodnoprávnej subjektivity („*v medzinárodných vzťahoch Spoločenstvo požíva právnu subjektivitu nevyhnutnú na výkon svojich funkcií a na naplnenie svojich cieľov*“).

Vychádzajúc z citovaného čl. 6 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva uhlia a ocele možno skonštatovať, že táto zmluva výslovne priznala Európskemu spoločenstvu uhlia a ocele obe podoby právnej subjektivity – vnútornú ako aj medzinárodnoprávnú. Európske spoločenstvo uhlia a ocele tak disponovalo medzinárodnoprávnou subjektivitou už od svojho založenia.

2.2.2 Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva

Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva (Rímska zmluva) už pri podpise obsahovala osobitné ustanovenie (čl. 210 v znení „*Spoločenstvo má právnu subjektivitu*“), ktorým bola

Európskemu hospodárskemu spoločenstvu explicitne priznaná vnútorná právna subjektivita.

Na druhej strane, ustanovenie podobné druhému odseku čl. 6 Parížskej zmluvy (výslovné priznanie medzinárodnoprávnej subjektivity) sa v tejto zmluve nenachádzalo. To by mohlo zväzdať k záveru o neexistencii medzinárodnoprávnej subjektivity Európskeho hospodárskeho spoločenstva. Na druhej strane, pred definitívnym verdiktom je nevyhnutné pripomenúť, že medzinárodnoprávna subjektivita medzinárodnej organizácie je spravidla implicitne odvodenou. Pozrime sa teda na možnú medzinárodnoprávnú subjektivitu opätovne optikou Brownlieho kritérií.

V prvom rade, Európske hospodárske spoločenstvo nepochybne predstavovalo zoskupenie štátov vybavené vlastnými orgánmi. Dôkazom je viacero ustanovení Rímskej zmluvy (napr. čl. 4 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva, ktorý obsahoval výpočet inštitúcií).

Následne, druhé kritérium bolo taktiež splnené, keďže Rímska zmluva upravovala celý rad právomocí, ktoré boli prenesené na Spoločenstvo zo strany členských štátov.

Napokon, aj tretie kritérium medzinárodnej subjektivity možno vnímať ako splnené, keďže Európske hospodárske spoločenstvo uzavrelo viacero medzinárodných zmlúv (teda realizovalo právomoci navonok). V tejto súvislosti napr. čl. 228 Rímskej zmluvy výslovné spomínal medzinárodné zmluvy uzavierané medzi Spoločenstvom a jedným, alebo viacerými štátmi, alebo medzinárodnými organizáciami.

Vzhľadom na zhrnutie testu možno skonštatovať, že medzinárodnoprávnou subjektivitou disponovalo aj Európske hospodárske spoločenstvo, a to už pri svojom založení.

2.2.3 Zmluva o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu

Aj keď Európske spoločenstvo pre atómovú energiu nie je priamo predchodcom EÚ, súvis s činnosťou EÚ je zjavný. Preto sa pozrieme aj na jeho medzinárodnoprávnú subjektivitu.

Zmienka o právnej subjektivite tohto spoločenstva sa v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (Rímska zmluva) objavuje už pri podpise (podľa čl. 184 má Spoločenstvo právnu subjektivitu). Aj tu je však potrebné upozorniť, že ide o jej vnútornú podobu.

Výslovnú zmienku o medzinárodnoprávnej subjektivite by sme však v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu

neňašli. Aj preto bude potrebné opätovne (Brownlieho testom) skúmať možnosť implicitného odvodu medzinárodnej právomoci.

Pokiaľ ide o prvé kritérium, toto možno považovať za splnené, keďže Európske spoločenstvo pre atómovú energiu pri svojom vzniku disponovalo vlastnými orgánmi. Zodpovedajúca úprava sa nachádzala v čl. 107 a nasl. Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu.

Druhé kritérium je rovnako splnené, keďže Európske spoločenstvo pre atómovú energiu disponovalo (a v podstate stále disponuje) právomocami odlišnými a od právomocí členských štátov. Dôkazom je viacero ustanovení Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu (napr. čl. 101).

Napokon, aj tretie kritérium sa javí ako splnené, keďže Zmluva o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu dáva základ pre tvrdenie o vykonateľnosti právomocí Spoločenstva na medzinárodnej úrovni (napr. čl. 101). Preto, tak ako bolo uvedené pri ostatných dvoch zakladajúcich zmluvách, aj pre Európske spoločenstvo pre atómovú energiu platí, že medzinárodnoprávna subjektivita jej bola priznaná už pri vzniku.

2.2.4 Zmluva o Európskej únii

Zmluva o Európskej únii (Maastrichtská zmluva) v momente svojho prijatia neobsahovala ustanovenie podobné dnešnému čl. 47 ZEÚ. To znamená, že ustanovenie, ktorým by EÚ bola výslovne priznaná právna subjektivita by sme v nej hľadali márne. Preto je na mieste prvý čiastkový verdikt o tom, že EÚ pri svojom vzniku nebola vybavená právnou subjektivitou (vnútornou).

Vzápätí sa preto vynára otázka, ako tomu bolo s medzinárodnoprávnou subjektivitou EÚ v momente jej vzniku? Názory autorít sa v tomto smere rôznia. Napriek názorovým rozdielom však diskusia napokon priniesla zhodu v nerozporovaní tvrdenia o tom, že EÚ nemá právnou subjektivitu (vnútornú ani vonkajšiu).¹⁵ Napriek uvedenému, považujeme za vhodné na tomto mieste priniesť aj závery vlastného výskumu problematiky a nielen nekritické prevzatie tvrdení autorít. Závery nášho výskumu možno zosumarizovať nasledovne

V prvom rade, Maastrichtská zmluva priniesla ustanovenia, ktoré minimálne odôvodňujú polemiky o existencii medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ pri jej vzniku (implicitne odôvodnenej).

¹⁵ CLOOS, J. et al., *Le traité de Maastricht. Genèse, Analyse, Commentaire. 2e édition*. Bruxelles: Bruylant, 1994. s. 165.

Prvým takýmto ustanovením je druhá odrážka čl. B Maastrichtskej zmluvy prinášajúca výpočet cieľov EÚ. Medzi ne zaraďuje aj „*presadzovať svoju identitu na medzinárodnej scéne, predovšetkým uskutočňovaním spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, vrátane postupného utvárania spoločnej obrannej politiky, ktorá by mohla neskôr viesť k spoločnej obrane.*“ Dá sa odôvodnene predpokladať, že takto deklarované ciele akiste pre svoje plnenie budú vyžadovať istú mieru medzinárodnoprávnej subjektivity. Preto poďme ďalej a pozrime sa na medzinárodnoprávnu subjektivitu aj skrz naplnenie troch kritérií vytvorených vedou medzinárodného práva.

Pri prvom kritériu sa zameriame na to, či EÚ pri svojom vzniku disponovala vlastnými orgánmi nezávislými od členských štátov? Keďže EÚ pri svojom vzniku využívala inštitúcie Európskych spoločenstiev (dnes inštitúcie EÚ), mohlo by sa zdať, že hneď prvá podmienka nebude naplnená. Avšak, EÚ pri svojom vzniku jeden vlastný orgán predsa len mala. Išlo o Európsku radu. Tým prvé kritérium možno považovať za splnené.

Druhé kritérium sa taktiež javí byť splnené, keďže Maastrichtska zmluva v rámci čl. B obsahovala výpočet cieľov EÚ, na naplnenie ktorých bola vybavená i príslušnými právomocami (priznanými výslovne aj implicitne odvodenými) odlišnými od právomocí členských štátov.

Pokiaľ ide o naplnenie tretieho kritéria, toto sa javí ako najviac problematické. Totiž, deklarovaným cieľom EÚ bolo „*presadzovať svoju identitu na medzinárodnej scéne, predovšetkým uskutočňovaním spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, vrátane postupného utvárania spoločnej obrannej politiky, ktorá by mohla neskôr viesť k spoločnej obrane.*“. Tu je legitímne položiť si otázku, či pre naplnenie takto formulovaného cieľa či cieľov nie je nevyhnutné disponovať medzinárodnoprávnou subjektivitou, resp. či ustanovenie poverilo EÚ úlohami ktoré by implikovali spôsobilosť autonómne konať v rámci medzinárodných vzťahov.¹⁶ Odpoveď nie je jednoznačná, keďže realizácia cieľov mohla byť daná aj skrz členské štáty, a preto záver o existencii medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ v tomto období nemožno mať za jednoznačne potvrdený.

Vzhľadom na to, bude nevyhnutné v skúmaní ďalej pokračovať, a to analýzou zodpovedajúcich ustanovení reformných zmlúv, ktoré postupne ZEÚ menili a dopĺňali, a to predovšetkým na Amsterdamskú zmluvu a Zmluvu z Nice. Ďalšie reformy ZEÚ (dohodami o pristúpení nových štátov) v predkladanom príspevku zámerne opomenieme. Dôvodom je predpoklad, že vzhľadom na primárny účel takýchto dohôd (pristúpenie

¹⁶ DAILLIER, P., PELLET, a.: *Droit international public. 7e édition.* Paris: L.G.D.J., 2002. s. 596.

nových členských štátov) nebol v takýchto dohodách priestor (ani záujem) riešiť tak zásadnú zmenu ako je právna subjektivita EÚ.

2.2.5 Amsterdamská zmluva

Závery skúmania Maastrichtskej zmluvy a téza o neexistencii právnej subjektivity EÚ (vnútornej i medzinárodnoprávnej) sa objavuje opäť pri diskusiách o Amsterdamskej zmluve.¹⁷

Žiaľ aj tu zostalo len pri diskusiách, keďže ani v tomto období k výslovnému priznaniu právnej subjektivity EÚ nedošlo. Dôvodom bol odmietavý postoj Spojeného kráľovstva a Francúzska.

Na druhej strane, na tomto mieste je vhodné poukázať na isté kontradikcie, ktoré Amsterdamská zmluva priniesla isté. Prvá sa objavuje v čl. 18 ods. 1 ZEÚ, podľa ktorého „*Predsedníctvo zastupuje EÚ vo veciach spadajúcich do rámca spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky*“. Uvedené akiste podporuje predpoklad o tom, že EÚ nedisponuje medzinárodnoprávnou subjektivitou. Zaujímavo však potom vyznieva čl. 24 ZEÚ, podľa ktorého „*Keď je na implementáciu tejto kapitoly (pozn. SZBP) nevyhnutné uzavrieť medzinárodnú zmluvu s jedným, alebo viacerými štátmi, alebo medzinárodnými organizáciami, Rada, konajúca jednomyselne môže splnomocniť predsedníctvo, ktorému bude primerane asistovať Komisia, aby začalo za týmto účelom rokovania. Takéto medzinárodné zmluvy sa uzavierajú jednomyselne Radou na základe odporúčania predsedníctva. Žiadna medzinárodná zmluva nebude zaväzovať členský štát, ktorého predstaviteľ v Rade vyhlási, že je najprv nevyhnutné splniť jeho vlastné ústavné požiadavky. ...*“. Citované ustanovenie zasa nepochybne vytvára základ pre právomoc EÚ samotnej (teda nie skrz členské štáty) uzavierať medzinárodné zmluvy. Bola to EÚ, kto mal byť viazaný takýmito medzinárodnými zmluvami, nie jednotlivé členské štáty, či spoločenstvá.

Z citovaného možno mať za to, že zmena čl. 24 ZEÚ, ktorú priniesla Amsterdamská zmluva núti minimálne uvažovať o tom, či právomoci EÚ neboli vykonateľné na medzinárodnej úrovni, a teda či nebolo naplnené aj tretie kritérium medzinárodnoprávnej subjektivity, ktoré ako jediné nebolo naplnené už v momente prijatia Maastrichtskej zmluvy. O to viac, že v období po prijatí Amsterdamskej zmluvy nachádzame aj hmatateľne dôkazy napr. v podobe Dohody medzi Európskou úniou

¹⁷ Porovnaj napr. White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Annex (Volume I), kde sa, okrem iného objavuje i téza o tom, že absenciu výslovného priznania právnej subjektivity EÚ je síce faktom, no na druhej strane „...podľa medzinárodného práva EÚ pravdepodobne už takúto subjektivitu má“.

a bývalou Juhoslovanskou republikou Macedónsko o činnostiach pozorovateľskej misie Európskej únie (EUMM) v bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko, ktorá bola podpísaná 31. augusta 2001 a jej právnym základom bol č. 24 ZEÚ (v znení Amsterdamskej zmluvy). Dohoda akiste predstavuje aj uznanie medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ zo strany medzinárodného spoločenstva. Práve preto, v rozpore s všeobecne deklarovanými závermi,¹⁸ sa možno domnievať, že istá miera medzinárodnoprávnej subjektivity bola priznaná EÚ už Amsterdamskou zmluvou. Podľa nášho názoru, existencia medzinárodnoprávnej subjektivity nevyžaduje uznanie určitým minimálnym počtom subjektov medzinárodného práva. Súhlasíme s Kollárom, ktorý konštatuje, že pri absencii výslovného ustanovenia v primárnom práve je medzinárodnoprávna subjektivita potvrdená v momente uzavretia prvej medzinárodnej zmluvy. Väčší počet medzinárodných zmlúv len potvrdzuje rastúcu akceptáciu EÚ medzinárodným spoločenstvom, avšak nemá priamy vzťah k medzinárodnoprávnej subjektivite EÚ.¹⁹

2.2.6 Zmluva z Nice

„Vyvrcholenie zmätku“. Týmto prívlastkom označuje časť autorov Zmluvu z Nice a jej dopad na otázku právnej subjektivity EÚ.²⁰ Ak sa pozrieme na dôvody, ktoré dotknutí autori uvádzajú, vskutku, Zmluva z Nice priniesla viac otázok než odpovedí. V prvom rade, Zmluva z Nice inkorporovala do čl. 24 ZEÚ nový odsek 3, v ktorom, zaviedla hlasovanie kvalifikovanou väčšinou, pre prípady, v ktorých „*medzinárodná zmluva je predvídaná v záujme implementácie spoločnej akcie, či spoločnej pozície*“. Následne, v odseku 6 identického uvádza, že „*medzinárodné zmluvy uzavreté v súlade s podmienkami stanovenými týmto článkom zaväzujú inštitúcie EÚ*“. Už na prvý pohľad je zrejmé, že obidva odseky dostatočne odôvodňujú možný záver o existencii medzinárodnoprávnej subjektivity. Dôvod je prostý – len entita s medzinárodnoprávnou subjektivitou môže uzavrieť medzinárodné

¹⁸ Napr. Neuwahl tvrdí, že malý počet medzinárodných zmlúv uzavretých zo strany EÚ znamená, že EÚ ako zmluvnú stranu uznal len malý počet štátov, čo nemožno považovať za potvrdenie existencie medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ. NEUWAHL, N.: Legal Personality of the European Union – International and Institutional Aspects. In. KRONENBERGER, V.: The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001. s. 3.

¹⁹ KOLLÁR, M.: Právna spôsobilosť Európskej únie na uzatváranie medzinárodných zmlúv. In. Slovenská ročenka medzinárodného práva 2008, Ročník I. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri SAV. s. 174.

²⁰ MILTON, G., KELLER-NOËLLET, J.: *The European Constitution*. London: John Harper Publishing, 2005. s. 22.

zmluvy, ktoré zaväzujú jej inštitúcie. Pri tom je mimoriadne dôležité, že čl. 24 ods. 6 výslovne uvádza inštitúcie EÚ, nie inštitúcie Európskych spoločností. Plus, medzinárodné zmluvy podľa predmetného ustanovenia môžu byť uzavreté aj vtedy, keď časť členských štátov s uzavretím nesúhlasí (postačuje súhlas kvalifikovanej väčšiny). V ostrom kontraste k citovaným ustanoveniam vystupuje napr. nezmenený čl. 18 ods. 1 ZEÚ, ktorý sa v porovnaní s predošlým obdobím vôbec nezmenil (aj po prijatí Zmluvy z Nice v zmysle ustanovenia vo veciach spadajúcich do rámca SZBP zastupuje EÚ predsedníctvo).

Aj preto možno skonštatovať, že Zmluva z Nice nepriniesla zásadnú zmenu v otázke existencie, či neexistencie medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ. Aj preto po prijatí Zmluvy z Nice naďalej v teórii a praxi prevládal názor o neexistencii právnej subjektivity EÚ (vnútornej ani vonkajšej).²¹ Zmena sa začala črtiť až v súvislosti s konventom o budúcnosti EÚ, zvolaným v súlade s vyhlásením č. 23 pripojeným k Zmluve z Nice.

2.2.7 Konvent o budúcnosti Európskej únie

Z pohľadu právnej subjektivity EÚ je potrebné upriamiť pozornosť na činnosť pracovnej skupiny, ktorá mala za úlohu preskúmať otázky ako: dôsledky výslovného uznania právnej subjektivity EÚ, dôsledky zlúčenia právnej subjektivity EÚ a právnej subjektivity Európskeho spoločenstva; dopad zjednodušenia zmlúv. Pracovná skupina napokon odporučila výslovné priznanie právnej subjektivity EÚ, a to ako jedinej subjektivity, ktorá by nahrádzala subjektivity spoločností.

Odporúčania sa neskôr premietli aj do návrhu textu Zmluvy o Ústave pre Európu, konkrétne do návrhu čl. 6, kde sa objavila klauzula v znení „*EÚ má právnu subjektivitu*“. Návrh sa neskôr v identickom znení premietol do čl. I-7 Zmluvy o Ústave pre Európu. Uvedeným krokom malo dôjsť ku priznaniu vnútornej subjektivity EÚ.

Konvent však neopomenul ani medzinárodnoprávnu subjektivitu. Jednoznačným dôkazom bol návrh čl. 12 (neskorší čl. I-13 Zmluvy o Ústave pre Európu) ustanovujúci, že „*EÚ má výlučnú právomoc na uzavretie medzinárodnej zmluvy, ak je jej uzavretie ustanovené v legislatívnom akte EÚ alebo ak je jej uzavretie potrebné na to, aby EÚ mohla vykonávať svoju vnútornú právomoc, alebo ak môžu byť uzavretím tejto zmluvy dotknuté spoločné pravidlá alebo pozmenený rozsah ich pôsobnosti*“. Nemenej dôležitým faktom bolo aj to, že subjektivita

²¹ TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R.: *Evropské právo*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. s. 66.

EÚ mala (podľa Zmluvy o Ústave pre Európu) zahŕňať i subjektivitu Európskeho spoločenstva, ktoré medzinárodnoprávnou subjektivitou nepochybne disponovalo.

Aj keď Zmluva o Ústave pre Európu z objektívnych dôvodov nebola úspešným pokusom reformu, jeden výstup mu uprieť nemožno. Po prvýkrát sa do textu zmluvy dostala výslovná zmienka o existencii právnej subjektivity EÚ. Rovnako po prvýkrát právna teória a právna prax našli širokú zhodu v otázke existencie medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ. Významným momentom je aj to, že úprava právnej subjektivity EÚ v rámci Zmluvy o Ústave pre Európu výrazne ovplyvnila aj Lisabonskú zmluvu.

3. Rozsah medzinárodnoprávnej subjektivity Európskej únie

S ohľadom na zameranie príspevku sa na tomto mieste upriamime na to, aký je rozsah medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ. Inak povedané, za využitia predovšetkým analytickej metódy budeme skúmať akými vonkajšími právomocami EÚ disponuje.

Východiskom je fakt, že subjektivita EÚ je subjektivitou medzinárodnej organizácie. V súlade s tým budú na nasledujúcich riadkoch predložené dva pohľady na rozsah medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ. Prvým je pohľad medzinárodného práva a druhým pohľad práva EÚ.

V rámci prvého pohľadu sa zameriame na komparáciu vonkajších právomoci EÚ so zoznamom tzv. štandardných medzinárodných právomocí medzinárodných organizácií, ktorý bol vytvorený teóriou medzinárodného práva. Druhý pohľad bude zameraný na výpočet vonkajších právomocí EÚ, ktorých výpočet plyní zo zakladajúcich zmlúv.

3.1 Komparácia vonkajších právomoci EÚ so štandardnými medzinárodnými právomocami medzinárodných organizácií

Vo všeobecnosti platí, že medzinárodná organizácia bude mať také právomoci (tie vonkajšie nevynímajúc), ktoré jej zverili zakladajúci členovia. Aj preto je právomoci medzinárodných organizácií možné označiť aj prívlastkom zverené. Vo svetle uvedeného, vonkajšie právomoci, ktorými disponuje medzinárodná organizácia môžu byť buď výslovne vymedzené v zakladajúcej medzinárodnej zmluve (explicitné právomoci), alebo ich možno zo zakladajúcej zmluvy odvodiť (implicitné právomoci).

Teória medzinárodného práva štandardne do rozsahu medzinárodnoprávnej subjektivity medzinárodných organizácií zaraďuje:

- kontraktúalna právomoc);
- právomoc požívať výsady a imunity;
- spôsobilosť postaviť sa pred medzinárodný tribunál;
- spôsobilosť vznášať medzinárodné nároky;
- spôsobilosť niesť medzinárodnoprávnu zodpovednosť.²²

Keďže, ako bolo poukázané vyššie, právna subjektivita EÚ je subjektivitou medzinárodnej organizácie, uvedené by sa malo týkať aj EÚ a jej medzinárodnoprávnej subjektivity. Aj preto sa na tomto mieste zameriame na zhodnotenie, či a ako sú jednotlivé vyššie uvedené právomoci upravené v prípade EÚ.

3.1.1 Kontraktúalna právomoc

Úvod skúmania patrí právomoci uzavierať medzinárodné zmluvy. Pre túto právomoc platí, že jej prvky, či proces sú upravené zakladajúcou medzinárodnou zmluvou posudzovanej medzinárodnej organizácie. Súčasne, výkon právomoci je regulovaný aj normami obyčajového práva.

Berúc do úvahy uvedené, na tomto mieste upriamime pozornosť predovšetkým na ustanovenia ZEÚ a ZFEÚ a to, akým spôsobom sa tieto vysporiadali s medzinárodnou právomocou EÚ. Cieľom skúmania bude hľadanie odpovede na otázku, či zmluvy kontraktúalnu právomoc priznávajú EÚ výslovne, prípadne či je možné ju implicitne odvodiť.

Už letný pohľad na články ZFEÚ prináša jednoznačný záver o tom, že EÚ právomoc uzavierať medzinárodné zmluvy jednoznačne patrí. Dokladom je hneď viacero ustanovení. Za všetky možno zmieniť čl. 207 ZFEÚ, či čl. 216 ZFEÚ. Osobitne, pokiaľ ide o druhé uvedené ustanovenie, v zmysle tohto článku je EÚ oprávnená „... uzavierať medzinárodné zmluvy s jednou alebo viacerými tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami, keď to ustanovujú zmluvy alebo keď je uzavretie dohody buď potrebné na dosiahnutie jedného z cieľov stanovených zmluvami v rámci politik EÚ, alebo je ustanovené v právne záväznom akte EÚ, alebo sa môže dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť.“ Pre úplnosť je vhodné dodať, že rovnako je právomoc uzavierať medzinárodné zmluvy explicitne priznaná aj Európskemu spoločenstvu pre atómovú energiu, a to v čl. 101 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu.

²² VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2012. s. 221 a nasl.

3.1.2 Právomoc požívať výsady a imunity

Aj pri tejto právomoci vo všeobecnosti platí, že jej existencia spravidla vyplýva zo zakladajúcej medzinárodnej zmluvy. Avšak, v teórii sa môžeme stretnúť aj s tvrdeniami, že výsady a imunity môžu byť medzinárodným organizáciám priznané aj obyčajovým právom.²³ V tejto súvislosti sa ako príklad objavuje Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe.²⁴

Čo do rozsahu, medzinárodná organizácia spravidla požíva výsady a imunity ako napr. nedotknuteľnosť budov a miestností medzinárodnej organizácie, jej predstaviteľov, či písomností.

Pozrime sa na to, ako sú obdobné výsady a imunity riešené v prípade EÚ. V záujme naplnenia daného cieľa sa upriamime predovšetkým na ustanovenia ZEÚ a ZFEÚ. Prvým takýmto ustanovením je čl. 343 ZFEÚ, podľa ktorého EÚ „...požíva na území členských štátov výsady a imunity nevyhnutné pre plnenie svojich úloh za podmienok stanovených v Protokole z 8. apríla 1965 o výsadách a imunitách Európskej únie. To isté platí aj pre Európsku centrálnu banku a Európsku investičnú banku.“

Z citovaného je zrejmé, že to, aké sú podmienky výkonu právomoci požívať výsady a imunity nachádzame v Protokole z 8. apríla 1965 o výsadách a imunitách Európskej únie, ktorý k Zmluvám pripojený ako protokol č. 7. Pre úplnosť dodávame, že v súlade s čl. 191 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu výsady a imunity rovnako požíva aj Európske spoločenstvo pre atómovú energiu.

3.1.3 Spôsobilosť postaviť sa pred medzinárodný tribunál

Ďalšia radu právomocí, ktorým budeme venovať pozornosť sa spája so spôsobilosťou EÚ postaviť sa pred medzinárodný tribunál. Otázkou, ktorá sa v tejto súvislosti vynára je ako vnímať v kontexte medzinárodnej organizácie medzinárodný tribunál. Totiž, nie každý tribunál pripúšťa medzinárodnú organizáciu ako sporovú stranu. Príkladom môže byť aj Medzinárodný súdny dvor. Podľa čl. 34 ods. 1 Štatútu Medzinárodného súdneho dvora „iba štáty môžu byť stranami v konaní pred Dvorom.“

A tak, keďže právomoc medzinárodného tribunálu (vrátane tých arbitrážnych) je spravidla založená medzinárodnou zmluvou, bude

²³ BROWNLIE, I.: *Principles of Public International Law. 6th edition.* Oxford: Oxford University Press, 2003. s. 681.

²⁴ VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2012. s. 222.

nevyhnutné spôsobilosť EÚ postaviť sa pred medzinárodný tribunál posudzovať na medzinárodných zmluvách, ktorých je: a) EÚ zmluvnou stranou a b) obsahujú doložky zverujúce právomoc medzinárodným tribunálom. Príkladom takejto medzinárodnej zmluvy je Zmluva o energetickej charte, ktorej zmluvnou stranou je ako EÚ, tak aj Európske spoločenstvo pre atómovú energiu. V tejto zmluve sa v čl. 27 okrem iného ustanovuje, že „... ak spor nebol urovnaný ... v primeranom časovom období, môže ktorákoľvek strana tohto sporu, spolu s písomným oznámením druhej strane sporu, predložiť záležitosť ad hoc menovanému rozhodcovskému súdu...“.

Ďalší príklad medzinárodného tribunálu, pred ktorý je EÚ spôsobilá postaviť sa je Orgán pre urovnávanie sporov vytvorený na základe Dohovoru o pravidlách a postupoch pri urovnávaní sporov. Tento ktorý bol prijatý ako súčasť Dohody o založení Svetovej obchodnej organizácie, ktorej je EÚ zmluvnou stranou.

3.1.4 Spôsobilosť vznášať medzinárodné nároky

Ďalšou právomocou EÚ, ktorej existenciu budeme skúmať je spôsobilosť vznášať medzinárodné nároky.

Hneď úvodom sa dá povedať, že ide o štandardnú právomoc medzinárodných organizácií, ktorá bola potvrdená zo strany Medzinárodného súdneho dvora v rámci poradného posudku vo veci Odškodnenia za zranenia utrpene v službách Organizácie spojených národov.²⁵ V nadväznosti na to je vhodné poukázať aj na názor právnej vedy, ktorá konštatuje, že právomoc vznášať medzinárodné nároky voči svojim členom (subjektívna), resp. štátom, ktoré s ňou vstúpili do právneho vzťahu patrí štandardne medzi právomoci každej medzinárodnej organizácie. Naopak, právomoc vo vzťahu k nečlenským štátom (objektívna) patrí len OSN, resp. medzinárodným organizáciám univerzálnej povahy.²⁶

Ak zohľadníme vyššie uvedené, možno mať za to, že EÚ nepochybne bude oprávnená vznášať medzinárodné nároky vo vzťahu k svojim členom. Avšak, sme toho názoru, že vzhľadom na vyššie potvrdenú právomoc uzavierať medzinárodné zmluvy, bude EÚ (na základe medzinárodných zmlúv) oprávnená vznášať medzinárodné nároky aj vo vzťahu k nečlenským krajinám (ak tieto budú viazané dotknutou medzinárodnou zmluvou). Na druhej strane, dostatočný dôkaz nemožno podať o tom, že

²⁵ Odškodnenie za zranenia utrpene v službách Organizácie spojených národov. Poradný posudok z 11. apríla 1949. ICJ Reports (1949). https://www.upjs.sk/public/media/2712/Bernadotte_Preklad_1.pdf (27. 1.2023).

²⁶ VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2012. s. 222.

by EÚ mala právo na uplatnenie medzinárodných nárokov vo vzťahu k tretím krajinám, s ktorými nie je v žiadnom zmluvnom vzťahu.

3.1.5 Spôsobilosť niest' medzinárodnoprávnú zodpovednosť

Vo výpočte štandardných medzinárodných právomocí zostavený teóriou medzinárodného práva našla svoje miesto aj spôsobilosť niest' medzinárodnoprávnú zodpovednosť. Otázkou je, či danou spôsobilosťou disponuje aj EÚ.

V medzinárodnom práve platí pomerne jednoduché pravidlo – pokiaľ má medzinárodná organizácia spôsobilosť na právne konanie (spôsobilosť nadobúdať a uplatňovať práva a záväzky v súlade s medzinárodným právom), musí mať súčasne aj spôsobilosť na konanie, ktoré je v rozpore s medzinárodným právom – teda na protiprávne konanie.²⁷

Obráťme pozornosť na EÚ a jej spôsobilosti niest' medzinárodnoprávnú zodpovednosť. O spôsobilosti EÚ konať v súlade s medzinárodným právom niet pochýb. Dotknutá právomoc vyplýva priamo zo zmlúv, resp. niektoré jej aspekty je možné aj implicitne odvodiť. Pri zohľadnení tvrdenia o súčasnej koexistencii spôsobilosti na konanie v súlade s medzinárodným právom a medzinárodnoprávnej zodpovednosti ako následku, ktorý nastupuje v prípade konania v rozpore s medzinárodným právom, bude na tomto mieste možné skonštatovať, že EÚ patrí aj spôsobilosť niest' medzinárodnoprávnú zodpovednosť.

3.2 Rozsah medzinárodnoprávnej subjektivity Európskej únie optikou práva Európskej únie

Na tomto mieste sa zameriame na to, aby sme priniesli výpočet práv a povinností EÚ, ktoré sú vykonateľné (aj) na medzinárodnej úrovni. Upriamime preto pozornosť na vonkajšiu činnosť EÚ. Dôvodom bude predpoklad, že práve takéto práva a povinnosti naplňajú rozsah medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ.

Pri zostavovaní výpočtu práv a povinností EÚ je potrebné za východisko považovať zásada prenesenia právomocí upravená čl. 4 a 5 ZEÚ. V súlade s predmetnými ustanoveniami EÚ koná len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v zmluvách na dosiahnutie cieľov v nich vymedzených. Právomoci, ktoré na EÚ neboli v zmluvách prenesené, zostávajú právomocami členských štátov. Pre našu analýzu a skúmanie aký je rozsah medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ to

²⁷ VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2012. s. 223.

znamená, že každá z vonkajších právomocí EÚ, na to aby sme ju mohli zaradiť do výpočtu vonkajších právomocí EÚ, musí mať oporu v zmluvách. Toto sa môže udiat dvojako – vonkajšie právomoci EÚ musia byť buď zmluvami výslovne priznané, alebo musia byť zo zmlúv implicitne odvoditeľné.

V nadväznosti na uvedené prinášame nižšie výpočet jednotlivých výslovne priznaných vonkajších právomocí EÚ (tvoriacich rozsah jej medzinárodnoprávnej subjektivity) spolu so stručným zdôvodnením pre ich zaradenie do zoznamu. Súčasne však upozorňujeme, že tento výpočet vonkajších právomocí EÚ nie je konečným, keďže významný podiel na vonkajších právomociach majú tie, ktoré sú implicitne odvodené zo zmlúv.

3.2.1 Právomoc a záväzok Európskej únie pristúpiť k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Čl. 6 ZEÚ vo svojom odseku 2 upravuje nepodmienený záväzok EÚ pristúpiť k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Už na prvý pohľad je zrejmé, že ide o jednu z vonkajších právomocí EÚ, v súlade s ktorou je EÚ priznaná (medzinárodná) právomoc uzavrieť, resp. pristúpiť k medzinárodnej zmluve. Opomenúť nemožno ani to, že nejde len o právo EÚ pristúpiť k dohovoru, ale rovnako tak aj o povinnosť tak učiniť.

3.2.2 Rozvíjanie vzťahov s tzv. susednými krajinami

Čl. 8 ZEÚ prináša ďalšiu z právomocí, ktorých realizácia je možná len na medzinárodnej úrovni. Zahŕňa jednak právomoc na kreovanie Európskej susedskej politiky, no predovšetkým, opätovne, priznáva EÚ právomoc uzavierať medzinárodné zmluvy. V tomto prípade ide o novú kategóriu medzinárodných zmlúv – tzv. susedské dohody obdobné asociačným dohodám.

3.2.3 Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika

Čl. 37 a nasl. ZEÚ nepochybne vymedzuje celý rad čiastkových právomocí, ktoré možno vnímať ako zložky medzinárodnej právomoci EÚ. Príkladom môže byť priamo čl. 37 ZEÚ, priznávajúci EÚ medzinárodnú právomoc uzatvárať dohody s jedným alebo viacerými štátmi, alebo medzinárodnými organizáciami (v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje dotknutá kapitola ZEÚ).

3.2.4 Právomoc uzavierať readmisné dohody

Čl. 79 ods. 3 ZFEÚ upravuje ďalšiu z vonkajších právomocí EÚ. Opätovne ide o právomoc uzavierať medzinárodné zmluvy. V dotknutom prípade medzinárodné zmluvy s tretími krajinami o readmisii štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nespĺňajú alebo prestali spĺňať podmienky vstupu, prítomnosť alebo pobytu na území jedného z členských štátov.

3.2.5 Spolupráca s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami v oblasti vzdelávania a športu

Čl. 165 ZFEÚ je prvým z radu ustanovení, pre ktoré spoločne platí to, že ako tak upravujú primárne vnútornú činnosť EÚ (o čom svedčí aj jeho zaradenie do časti „vnútorné politiky a činnosti Únie“), no rovnako tak sa tu objavuje aj vonkajší rozmer právomocí. V prípade čl. 165 ZFEÚ ide o právomoc priznanú odsekom 3 predmetného ustanovenia, v súlade s ktorým „Únia a členské štáty podporujú v oblasti vzdelávania a športu spoluprácu s tretími krajinami a príslušnými medzinárodnými organizáciami, najmä s Radou Európy“. Niet pochyb, že citované ustanovenie je realizovateľné len na medzinárodnej úrovni, a preto ho možno označiť za ďalšie ustanovenie zmlúv priznávajúce EÚ medzinárodnoprávnu právomoc.

3.2.6 Podpora a spolupráca s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami v oblasti odborného vzdelávania

To, čo platilo pri predošlej právomoci možno uviesť aj v aktuálnom prípade. Na jednej strane, čl. 166 ZFEÚ upravuje predovšetkým vnútorné právomoci EÚ, no na druhej strane, jeho odsek 3 je nespochybniteľne vykonateľný na medzinárodnej úrovni. Ide teda o ďalší z prípadov výslovne priznanej medzinárodnoprávnej právomoci EÚ.

3.2.7 Podpora kultúrnej spolupráce s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami

Do tretice, čl. 167 ZFEÚ zameraný primárne do vnútra EÚ, no v odseku 3 priznáva EÚ aj vonkajšiu právomoc (kultúrnu spoluprácu s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami).

3.2.8 Podpora spolupráce s tretími krajinami a medzinárodnými zdravotníckymi organizáciami v oblasti verejného zdravia

Ďalším z radu článkov primárne zacielených dovnútra EÚ, no rovnako tak priznávajúcej aj vonkajšiu právomoc je aj čl. 168 ZFEÚ. Tak ako v predošlých prípadoch, aj tu odsek 3 priznáva právomoc vykonateľnú na medzinárodnej úrovni, a to právomoc spolupracovať s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami v oblasti verejného zdravia.

3.2.9 Spolupráca s tretími krajinami a podpora projektov spoločného záujmu s cieľom zabezpečiť vzájomnú súčinnosť sietí

Vyššie uvedené platí aj o ďalšej z právomocí EÚ, ktorou je právomoc spolupracovať s tretími krajinami a podporovať projekty spoločného záujmu s cieľom zabezpečiť vzájomnú súčinnosť sietí. Aj v tomto prípade ide o ustanovenie (čl. 171 ZFEÚ) primárne zacielené dovnútra EÚ so súčasným presahom na vonkajšiu činnosť.

3.2.10 Spolupráca s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami v oblasti výskumu, technologického rozvoja a pilotných projektov

Čl. 186 ZFEÚ predstavuje ďalšie z radu ustanovení ZFEÚ, pri ktorom platí, že jeho cieľom je primárne regulácia smerom dovnútra EÚ, no súčasne je zjavný aj vonkajší rozmer, keď ustanovenie priznáva EÚ medzinárodnú právomoc uzavierať medzinárodné zmluvy.

3.2.11 Spolupráca s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami v oblasti životného prostredia

Napokon, posledné z radu ustanovení primárne zameraných dovnútra EÚ, no so súčasným presahom na vonkajšiu činnosť EÚ je právomoc upravená čl. 191 ZFEÚ- Odsek 4 uvedeného článku priznáva EÚ právomoc spolupráce s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami v oblasti životného prostredia, ktorá zahŕňa uzavieranie medzinárodných zmlúv.

3.2.12 Spoločná obchodná politika

Ďalším ustanovením, na ktoré upriamime pozornosť je čl. 207 ZFEÚ, ktorý je základom pre spoločnú obchodnú politiku. Spoločná obchodná politika je čisto súčasťou vonkajšej činnosti EÚ. Smerom do vnútra EÚ sa nevykonáva. Uvedené konštatuje aj generálna advokátka Sharpston, ktorá Spoločnú obchodnú politiku poníma ako jeden zo zriedkavých príkladov čisto vonkajšej právomoci EÚ.²⁸

3.2.13 Rozvojová spolupráca

Medzinárodnou právomocou explicitne priznanou EÚ je aj rozvojová spolupráca, ktorá je upravená čl. 208 a nasl. ZFEÚ. V kontexte jej zaradenia medzi vonkajšie právomoci možno na tomto mieste poukázať napr. aj na rozsudok Súdneho dvora EÚ, v ktorom tento skonštatoval aj to, že „z článkov 21 ZEÚ, 208 ZFEÚ a 209 ZFEÚ, ako aj z judikatúry, najmä z rozsudku Portugalsko/Rada (C-268/94, EU:C:1996:461, body 37 a 38), totiž vyplýva, že politika rozvojovej spolupráce sa realizuje v rámci širšieho kontextu politických cieľov, ktoré sledujú rozvoj dotknutého tretieho štátu, takže dohody o rozvojovej spolupráci sa nevyhnutne týkajú veľkého počtu špecifických oblastí spolupráce, bez toho, aby to malo dosah na ich povahu ako dohôd o rozvojovej spolupráci“.²⁹

3.2.14 Hospodárska, finančná a technická spolupráca s tretími krajinami

Vonkajší rozmer (ako napokon napovedá aj nadpis) má aj ďalšia z právomocí EÚ, ktorá je upravená v čl. 212 a 213 ZFEÚ, a to hospodárska, finančná a technická spolupráca s tretími krajinami. Predmetné ustanovenia EÚ priznávajú napr. aj kontraktúalnu právomoc.

3.2.15 Humanitárna pomoc

Čl. 214 ZFEÚ priznáva EÚ ďalšiu z radu vonkajších právomocí, a to právomoc v oblasti humanitárnej pomoci. Zmyslom predmetného ustanovenia je to, aby členské štáty mohli poskytovať humanitárnu pomoc

²⁸ Návrhy generálneho advokáta k stanovisku z 21. decembra 2016, EU-Singapur Dohoda o voľnom obchode, 2/15, EU:C:2016:992, bod 63.

²⁹ Rozsudok z 11. júna 2014, Komisia proti Rade, C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 18.

individuálne, kolektívne, aj spoločne v rámci EÚ.³⁰ Je potrebné zdôrazniť, že v tomto prípade ide o komplementárnu právomoc k právomoci členských štátov.

3.2.16 Prijímanie reštriktívnych opatrení

Ďalšou z vonkajších právomocí EÚ výslovne upravených ZFEÚ v piatej časti nesúcej priliehavý názov „Vonkajšia činnosť únie“ je právomoc prijímať reštriktívne ustanovenia upravená čl. 215 ZFEÚ. Vzhľadom na znenie a zaradenie ustanovenia v rámci ZFEÚ, nemožno mať pochybnosti o čisto vonkajšom rozmere právomoci.

3.2.17 Uzavieranie dohôd o pridružení

Čl. 217 ZFEÚ výslovne priznáva EÚ kontraktuálnu právomoc – právomoc uzavierať medzinárodné zmluvy o pridružení, resp. asociačné dohody. Čo do rozsahu, čl. 217 ZFEÚ oprávňuje EÚ uzavierať medzinárodné zmluvy týkajúce sa všetkých oblastí hmotného práva EÚ.³¹

3.2.18 Uzavieranie dohôd o systéme výmenných kurzov eura vo vzťahu k menám tretích štátov

Ďalšie ustanovenie priznávajúce EÚ kontraktuálnu právomoc v špecifickej oblasti je čl. 219 ods. 1 ZFEÚ. Toto ustanovenie priznáva EÚ medzinárodnú právomoc uzavierať dohody o systéme výmenných kurzov eura vo vzťahu k menám tretích štátov, resp. rovnako aj dohody týkajúce sa menových otázok alebo otázok devízového režimu.

3.2.19 Spolupráca s orgánmi Organizácie Spojených národov a jej odbornými organizáciami, s Radou Európy, Organizáciou pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe a Organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj, ako aj udržiavanie vhodných vzťahov s ostatnými medzinárodnými organizáciami

Posledným ustanovením, ktoré sme na základe analýzy zmlúv identifikovali ako článok výslovne priznávajúci EÚ medzinárodnú

³⁰ CASTILLO DE LA TORRE, F.: The Court of Justice and External Competences After Lisbon: Some Reflections on the Latest Case Law. In. EECKHOUT, P., LÓPEZ-ESCUADERO, M. European Union's External Action in Times of Crisis. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2016. s. 176.

³¹ Pozri napr. rozsudok z 30. septembra 1987, *Demirel*, 12/86, EU:C:1987:400.

právomoc je čl. 220 ods. 1 ZFEÚ. V súlade s predmetným ustanovením, „*Únia nadväzuje všetky vhodné formy spolupráce s orgánmi Organizácie Spojených národov a jej odbornými organizáciami, s Radou Európy, Organizáciou pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe a Organizáciou pre hospodársku spoluprácu a rozvoj*“. Už na prvý pohľad je zrejmé, že toto ustanovenie je vykonateľné len na medzinárodnej úrovni, čo znamená, že EÚ výslovne priznáva medzinárodnú právomoc.

Tak ako sme poznamenali vyššie, všetky uvedené prípady predstavujú vonkajšie právomoci EÚ priznané explicitne. Na druhej strane však nemožno opomenúť, že výpočet explicitne priznaných vonkajších právomocí EÚ nepredstavuje všetky jej vonkajšie právomoci. Nemenej významná (čo do počtu i kvality), skupina vonkajších právomocí EÚ je tvorená právomocami implicitne odvodenými. Ich základom je predovšetkým rozhodovacia činnosť Súdneho dvora EÚ, ktorá sa odvíja od prípadu ERTA³² a nadväzujúcich rozsudkov a stanovísk. Keďže ide o otvorenú a neustále dotváranú skupinu, na tomto mieste nebude možné podať výpočet obdobný vyššie podanému prehľadu prípadov, v ktorých je EÚ výslovne priznaná medzinárodná právomoc. Aj preto jednotlivým implicitne odvodeným vonkajším právomociam EÚ nebude na tomto mieste venovaná osobitná pozornosť.

Po analytickom zhodnotení troch zakladajúcich zmlúv Európskych spoločenstiev možno skonštatovať, že všetky tri spoločenstvá (Európske spoločenstvo uhlia a ocele, Európske hospodárske spoločenstvo, Európske spoločenstvo pre atómovú energiu) mali právnu subjektivitu už od svojho založenia. To platí ako o vnútornej, tak aj o medzinárodnoprávnej subjektivite.

Osobitne, pokiaľ ide o druhú uvedenú formu subjektivity, záver o jej existencii možno oprieť existujúci a fungujúci systém vlastných orgánov jednotlivých spoločenstiev pri ich vzniku, o právomoci (odlišné od právomocí členských štátov), ktoré boli jednotlivým spoločenstvám priznané (zverené) v zakladajúcich zmluvách a napokon aj o viacerých právomocí spoločenstiev vykonateľných na medzinárodnej úrovni (napr. právomoc na uzavieranie medzinárodných zmlúv). Opomenúť však nemožno ani to, že medzinárodnoprávna subjektivita spoločenstiev bola navyše aj uznaná medzinárodným spoločenstvom, čoho dokladom je viacero medzinárodných zmlúv uzavretých s jednotlivými spoločenstvami.

³² Rozsudok z 31. marca 1971, ERTA, 22/70, EU:C:1971:32.

Záver

Predkladaný príspevok sa zameril na medzinárodnoprávnu subjektivitu EÚ. O jej súčasnej existencii nemôže byť pochýb, a preto ani našou ambíciou nebolo akékoľvek spochybňovanie, či potvrdzovanie jej existencie. Existenciu medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ sme brali ako východisko a zamerali sme sa na niektoré jej aspekty. V prvom rade, dnes je medzinárodnoprávna subjektivita EÚ skutočnosťou, no odkedy o jej existencii možno hovoriť. V tejto súvislosti sme sa zamerali na analýzu primárneho práva späť s historickým výskumom, pričom cieľom bolo zmapovať diskusie o medzinárodnoprávnej subjektivite EÚ a na základe toho určiť odkedy možno hovoriť o existencii takejto právomoci EÚ. Naše zistenia možno zhrnúť nasledovne:

- EÚ pri svojom vzniku nemala právnu subjektivitu (vnútornú ani medzinárodnoprávnu).
- Pre celé predlisabonské obdobie platí, že teória i prax sa k existencii právnej subjektivity EÚ stavali odmietavo.
- Napriek uvedenému, možno mať odôvodnené pochybnosti o tom, či istá miera medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ neexistovala. Osobitne v tejto súvislosti treba poukázať na obdobie po prijatí Amsterdamskej zmluvy a to, že EÚ bola priznaná právomoc na uzavieranie medzinárodných zmlúv v špecifických oblastiach. Táto právomoc bola aj prakticky naplnená.
- Vyššie uvedený dôvod nás vedie k záveru, že medzinárodnoprávna subjektivita EÚ bola realitou už v období po Amsterdamskej zmluve.
- Na rozdiel od EÚ, Európske spoločenstvá mali právnu subjektivitu (v jej oboch podobách) už v okamihu svojho vzniku. Tu nevidujeme ani žiadnu diskusiu, či polemiky o existencii právnej subjektivity.
- Keďže Lisabonská zmluva zlúčila právnu subjektivitu EÚ a Európskeho spoločenstva, právna subjektivita EÚ dnes odráža znaky oboch. EÚ tak dnes disponuje právnu subjektivitou v oboch podobách – vnútornou (priznaná explicitne), ako aj medzinárodnoprávnou (časť je priznaná výslovne a časť má implicitnú povahu).

Po vysporiadaní sa s prvou výskumnou otázkou (otázka momentu priznania medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ) sme sa zamerali na druhú otázku, a to rozsah medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ. Pri skúmaní tejto otázky sme sa upriamili jednak na to, či medzinárodnoprávna subjektivita EÚ zahŕňa aj tzv. štandardných medzinárodných právomocí medzinárodnej organizácie. Ťažisko pri skúmaní spočívalo

na analýze a následnej komparácii. Pri skúmaní a hľadani odpovede na otázku rozsahu medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ sme neopomenuli ani to, aké čiastkové právomoci sú EÚ priznané výslovne. Tu sme výskum postavili predovšetkým na analýze zmlúv. Súčasne s tým sme nevenovali bližšiu pozornosť na implicitne odvoditeľné medzinárodné právomoci EÚ, keďže tieto sú neustále dotvárané, a preto nebolo možné v rámci príspevku podať ich taxatívny výpočet.

Berúc do úvahy uvedené, naše zistenia ohľadne rozsahu medzinárodnoprávnej subjektivity EÚ možno zhrnúť nasledovne:

- Z pohľadu medzinárodného práva EÚ patria všetky štandardné právomoci, ktoré teória medzinárodného práva spája s medzinárodnou organizáciou.
- Z pohľadu práva EÚ, aktuálne znenie zmlúv výslovne priznáva EÚ medzinárodnú právomoc v rámci 19 oblastí. Táto podoba medzinárodnej právomoci sa odvíja od konkrétnych ustanovení zmlúv. Ako taká je fixne daná a akákoľvek jej zmena je prípustná len pri zmene zmlúv.

Použitá literatúra

1. BROWNLIE, I.: Principles of Public International Law. 6th edition. Oxford: Oxford University Press, 2003.
2. CARREAU, D., MARRELLA, F.: Droit international. 11e édition. Paris: Pendone, 2012.
3. CASTILLO DE LA TORRE, F.: The Court of Justice and External Competences After Lisbon: Some Reflections on the Latest Case Law. In: EECKHOUT, P., LÓPEZ-ESCUADERO, M. European Union's External Action in Times of Crisis. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2016.
4. CLOOS, J. et al., Le traité de Maastricht. Genèse, Analyse, Commentaire. 2e édition. Bruxelles: Bruylant, 1994.
5. ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P.: Mezinárodní právo veřejné. Praha: C.H.Beck, 2008.
6. DAILLIER, P., PELLET, a.: Droit international public. 7e édition. Paris: L.G.D.J, 2002.
7. DIEZ DE VELASCO, M.: Instituciones de derecho internacional público. 16 edición. Madrid: Tecnos, 2007.
8. KLUČKA, J.: Medzinárodné právo verejné. (všeobecná a osobitná časť). Bratislava: Iura Edition, 2008.
9. KOLLÁR, M.: Právna spôsobilosť Európskej únie na uzatváranie medzinárodných zmlúv. In: Slovenská ročenka medzinárodného práva 2008, Ročník I. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri SAV.

10. MILTON, G., KELLER-NOËLLET, J.: The European Constitution. London: John Harper Publishing, 2005.
11. NEUWAHL, N.: Legal Personality of the European Union – International and Institutional Aspects. In: KRONENBERGER, V.: The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001.
12. TICHÝ, L., ARNOLD, R., SVOBODA, P., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R.: Evropské právo. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006.
13. VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, 2012.

Judikatúra Súdneho dvora EÚ

1. Rozsudok z 31. marca 1971, ERTA, 22/70, EU:C:1971:32.
2. Rozsudok z 30. septembra 1987, Demirel, 12/86, EU:C:1987:400.
3. Rozsudok z 11. júna 2014, Komisia proti Rade, C-377/12, EU:C:2014:1903.
4. Návrhy generálneho advokáta k stanovisku z 21. decembra 2016, EU-Singapur Dohoda o voľnom obchode, 2/15, EU:C:2016:992.

CIELE DOKAZOVANIA V KYBERNETICKEJ BEZPEČNOSTI

Ing. Bc. Ivan Makatura, CRISC, CDPSE

Univerzita Komenského v Bratislave, Fakulta managementu
Katedra informačných systémov
ivan.makatura@cybercompetence.sk

Ciele dokazovania v kybernetickej bezpečnosti

Dokazovanie je poznávacia činnosť, ktorou príslušná autorita zisťuje objektívny stav skutočnosti. Získané informácie o skutkovom stave následne môžu slúžiť ako podklad pre ďalšie rozhodovanie štatutárneho zástupcu organizácie, orgánu verejnej moci, prípadne orgánu činného v trestnom konaní, alebo súdu. Získané informácie o skutkovom stave tak treba vnímať, ako základný predpoklad následného spravodlivého rozhodovania konkrétneho subjektu. Vo všeobecnosti platí, že ako dôkaz, môže poslúžiť akákoľvek informácia, ktorá napomôže objasneniu veci, objasneniu objektívneho stavu reality. Informácie vyplývajú z analýzy pôvodných údajov a pri vhodnej interpretácii môžu viesť ku poznaniu. Dôkazné prostriedky v kybernetickom priestore majú špecifický charakter. Ambíciou článku je analýza odlišných a zhodných charakteristík dokazovania s dôrazom na znaleckú činnosť a audit kybernetickej bezpečnosti.

Objectives of proving in cyber security

Proving is a cognitive activity by which the relevant authority ascertains the objective state of the facts. The obtained information about the subject matter can subsequently serve as a basis for further decision-making by the statutory representative of the organization, public authority, or law enforcement body or court. The obtained information about the subject matter should be perceived as an essential prerequisite for the subsequent fair decision-making of a specific subject. In general, any information that helps to clarify the matter, to clarify the objective state of reality, can serve as evidence. Any information results from the analysis of the original data and, with appropriate interpretation, can lead to knowledge. Evidence in cyberspace has a particular nature. The

article aims to explain different and similar characteristics of evidence emphasizing judicial expert's activities and cyber security audits.

Ziele der Beweis Prozess in der Cyber-Sicherheit

Exekution von forensischen Beweismitteln ist eine kognitive Fähigkeit, mit der die Behörde die Fakten einer Falle zu ermitteln. Die erhaltenen Informationen über den Sachverhalt können anschließend als Grundlage für die weitere Entscheidungsfindung durch das gesetzliche Organ, die öffentliche Behörde oder die Strafjustizbehörde oder das Gericht dienen. Die erhaltenen Informationen sind als notwendige Voraussetzung für die spätere faire Entscheidungsfindung durch das befugte Entscheidungsgremium anzusehen. Als Beweismittel können grundsätzlich alle Informationen dienen, die zur Klärung des Sachverhalts, zur Klärung des objektiven Tatbestandes beitragen. Die Informationen resultieren aus der Analyse der Originaldaten und können bei richtiger Interpretation zur Erkenntnis beitragen. Beweise im Cyberspace haben eine spezifische Natur. Das Ziel des Artikels ist es, die Unterschiede und Ähnlichkeiten von Expertenbeweisen mit Schwerpunkt auf forensischen Aktivitäten und Cyber-Sicherheitsaudits zu identifizieren.

Kľúčové slová: kybernetická bezpečnosť, audit; znalec, digitálna stopa, dokazovanie, dôkazné prostriedky

Keywords: cybersecurity, audit, expert witness, digital footprint, proving, evidence

Stichworte: Kyber-Sicherheit, Rechnungsprüfung, forensischer Experte, digitaler Fußabdruck, der Beweisprozess, Beweise

Úvod

Cieľom článku je prostredníctvom porovnania charakteristík procesov dokazovania v znaleckej činnosti a procesov dokazovania pri výkone auditu kybernetickej bezpečnosti zhodnotiť princípy akvizície a spracúvania digitálnych stôp ako potenciálnych dôkazov pre objektívne určenie stavu skutočností v kybernetickom priestore.

Autor sa vo vlastnej praxi znalca zapísaného v Zozname znalcov, tlmočníkov a prekladateľov Ministerstva spravodlivosti Slovenskej Republiky v znaleckom odvetví bezpečnosť informačných systémov stretol s častým s nepochopením problematiky digitálnych stôp zo strany orgánov činných v trestnom konaní a súdov. Mnohokrát si už v čase zberu a získavania stôp subjekty práva zamieňajú významy pojmov. V praxi sa už vyskytli reálne prípady, keď boli vykonané také aktivity, ktoré znemožnili ďalšie použitie získaných informácií v dôkaznom konaní.

Zároveň platí, že kým pre výkon auditu kybernetickej bezpečnosti sú metodikou určené postupy, pre zručnosť v elektrotechnike neexistuje právne záväzné vymedzenie postupov pre identifikáciu, zber, získavanie a uchovávanie digitálnych dôkazov. Aplikovaná je iba dobrá prax, založená na veľmi špecifických zručnostiach, aktuálne dostupných znalostiach a najmodernejších metódach a postupoch (ang. „state of the art“).

V práci bola použitá metodika empirického výskumu a následného porovnania skúmaných procesov z hľadiska ich vyspelosti, s ohľadom na paradoxy spôsobené právnymi a technickými zvláštnosťami skúmaných činností.

Pre opisovanú tematiku sú výrazy „stopa“ a „dôkaz“ kľúčovými termínmi.

Pojem „dôkazy“ sa v kontexte kybernetického priestoru vyskytuje v dvoch procesoch: prvým z nich je výkon znaleckej činnosti podľa zákona č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov¹, druhým je výkon auditu kybernetickej bezpečnosti podľa zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov². Oba tieto procesy majú množstvo porovnateľných, ale aj niekoľko zásadne odlišných charakteristík.

O čom všetkom je možné v kybernetickom priestore získať dôkazy? Kto každý a za akým účelom môže dôkazy získavať? Kto je zvyčajným prijímateľom získaných potenciálnych dôkazov v oblasti kybernetickej bezpečnosti?

Vo vyhláske Národného bezpečnostného úradu č. 493/2022 Z. z. o audite kybernetickej bezpečnosti³ sa referencia na dôkazy objavuje na niekoľkých miestach. Podstatným v tejto súvislosti je ustanovenie § 1 ods. 7 písm. g) podľa ktorého *pri výkone auditu sa zbierajú, sústreďujú a vyhodnocujú dôkazy o zisteniach auditu* a ustanovenie § 2 ods. 1, podľa ktorého *v záverečnej správe o výsledkoch auditu sa hodnotí výsledok auditu a uvedú sa dôkazy, ktoré sa viažu k jednotlivým zisteniam auditu*. Bolo by však nekorektné tvrdiť, že problematické použitie termínu „dôkaz“ v kontexte auditu, bolo zavedené až vyhláškou č. 493/2022 Z. z. o audite kybernetickej bezpečnosti.³ Výraz „auditný dôkaz“ je totiž bežne používaný aj v iných právnych predpisoch a desiatky rokov je aplikovaný prostredníctvom medzinárodnej dobrej praxe auditu všeobecne (napríklad v účtovnom alebo finančnom audite).

¹ Zákon č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

² Zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

³ Vyhláška Národného bezpečnostného úradu č. 493/2022 Z. z. o audite kybernetickej bezpečnosti.

Potrebu opatrného používania termínu dôkaz podčiarkuje aj medzinárodná norma ISO/IEC 27037:2012 *Information technology – Security techniques – Guidelines for identification, collection, acquisition and preservation of digital evidence*⁴, ktorá je nateraz jediným technickým predpisom, poskytujúcim usmernenia pre konkrétne činnosti pri nakladaní s digitálnymi dôkazmi a uchovávaním informácií, ktoré môžu mať potenciálnu dôkaznú hodnotu. Technická norma ISO/IEC 27037:2012 je v súčasnosti v procese prevzatia do sústavy Slovenských technických noriem. Norma v celom svojom texte používa výhradne výraz „potenciálny dôkaz“, zjavne v úmysle ponechať prípustnosť dôkazu na rozhodnutí štatutárneho zástupcu organizácie, orgánu verejnej moci, orgánu činného v trestnom konaní alebo súdu.

Článok sa venuje vysvetleniu rozdielov medzi pojmami stopa a dôkaz, objasneniu špecifik digitálnych stôp a v základnom rozsahu aj princípom získavania digitálnych stôp a manipulácie s digitálnymi stopami. V ďalšej časti opisuje základné princípy znelectva v elektrotechnike a forenzných vied v kybernetickej bezpečnosti, vrátane pomenovania zainteresovaných strán v digitálnej forenznej analýze. Hypoteticky definuje audit kybernetickej bezpečnosti ako dôkazný prostriedok. Následne sú opísané metódy získavania auditných dôkazov a možné chyby v auditoch a znaleckých posudkoch tak, aby po diskusnej časti, v ktorej sú porovnávané zhodné a rozdielne charakteristiky procesov dokazovania v znaleckej činnosti a pri výkone auditu kybernetickej bezpečnosti, bolo možné dospieť k racionálnym záverom.

1. Stopa a dôkaz

Pojem DŮKAZ je pre ďalší opis súvisiacich procesov nevyhnutné odlišiť od pojmu STOPA a to napriek tomu, že z etymologického hľadiska sú významy oboch slov podobné:

stopa -y stôp ž. – zvyšok po niečom (po deji, veci ap.), pozostatok, znak: s. farby, s. po údere, s-y vojny, s-y utrpenia (na tvári); odb. zvuková s. (na magnetofónovej páске) záznam, nieš' s-y niečoho mať znaky niečoho; príš' niekomu, niečomu na s-u vypátrať; íš' v s-ách niekoho nasledovať (príklad); zmiznúť bez s-y stratíť sa; ani s-y (niet po ňom, po tom) a) stratil(o) sa b) niet ho;⁵

⁴ ISO/IEC 27037:2012 Informačné technológie – Bezpečnostné metódy – Návod na identifikáciu, zber, získavanie a uchovávanie digitálnych dôkazov.

⁵ KAČALA, J. – PISÁRČIKOVÁ, M. – POVAŽAJ, M. a kol. *Krátky slovník slovenského jazyka* 4. dopl. a upr. vyd. Bratislava : Veda 2003. 985 s. ISBN 80-224-0750-X.

dôkaz-u m. – 1. fakt potvrdzujúci istú mienku: presvedčivý d.; priniesť d.
2. dosvedčenie, svedectvo, podať d. o niečom dokázať niečo; dôkazný,
dôkazový prid.: d-ový materiál.⁵

Podľa jednej z mnohých definícií, *stopa je akákoľvek zmena v materiálnom prostredí alebo vo vedomí človeka, ktorá príčinne alebo aspoň miestne a časovo, súvisí s vyšetrovanou udalosťou, obsahuje kriminalisticky alebo trestnoprávne relevantnú informáciu, je zistiteľná, zaistiteľná a využiteľná pomocou dostupných kriminalistických, prírodovedných a technických metód, prostriedkov a postupov.*⁶

V prípade, ak sa dajú nájsť informácie o stope v pôvodnom zdroji a tieto informácie sú relevantné pre skúmané skutočnosti, potom je možné považovať ich za potenciálny dôkaz. Takýto potenciálny dôkaz môže, ale nemusí byť spoľahlivý, pretože informácia, ktorá na prvý pohľad vyzerá spoľahlivo, môže byť nesprávna. A naopak – zdroj, ktorý sa zdá byť nekvalitným, môže v skutočnosti obsahovať správne informácie. Žiadnu informáciu nie je možné prijať bez kritického skúmania. Každá informácia si žiada, aby bola použitá len ako stopa k dôležitejšiemu a komplexnejšiemu poznaniu skutočnosti.⁷

Informačný obsah tej ktorej stopy nemusí vždy vykazovať dôkazovú relevanciu. Stopa je indikáciou, ktorá môže viesť k pochopeniu skutkového stavu a vykonaniu potenciálneho dôkazu pomocou dôkazných prostriedkov. Dôkazy sú získané, agregované informácie o stopách, ktoré môžu byť použité na podporu tvrdení alebo aj na ich vyvrátenie. Z tohto pohľadu všetko, čo považujeme za relevantné pre konkrétny problém, je zároveň stopou a potenciálnym dôkazom súčasne.

Ak opisujeme vnímanie výrazu dôkaz v konaní pred súdom, rovnako Trestný poriadok⁸ v § 119 ods. 2 ako aj Civilný sporový poriadok v § 187 ods. 1⁹ majú takmer totožné definície: za dôkaz môže slúžiť všetko, čo môže prispieť k náležitému objasneniu veci a čo sa získalo zákonným spôsobom, z dôkazných prostriedkov.

Technická norma⁴ považuje za digitálne dôkazy informácie alebo údaje, uložené alebo zasielané v binárnej forme, na ktoré sa možno opierať v dôkaznom konaní. Rôzne zariadenia sú spôsobilé generovať alebo uchovávať dáta, ktoré môžu byť využiteľné ako zdroj elektronických dôkazov v trestnom konaní. V závislosti od zdroja môžu mať také-

⁶ STRAUS, Jiří – VAVERA, František. *Slovník kriminalistických pojmů a osobností*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-258-5.

⁷ SHOWN MILLS Elizabeth. *Is It Evidence or „Just a Clue“?* blog post, QuickTips: The Blog @ Evidence Explained. 15 September 2018. [online].

⁸ Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov.

⁹ Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov.

to dáta rôzny charakter a musia sa k nim pri dokazovaní rôzne pristupovať tak z technického, ako aj procesného hľadiska.¹⁰

Dôkazným prostriedkom sa rozumie nástroj, prostredníctvom ktorého sú získané poznatky o predmete dokazovania. Dôkazným prostriedkom podľa Civilného sporového poriadku je najmä výsluch strany, výsluch svedka, listina, odborné vyjadrenie, znalecké dokazovanie a obhliadka. Dôkaznými prostriedkami podľa Trestného poriadku sú najmä výsluch obvineného, svedka, znalca, posudky a odborné vyjadrenia, previerka výpovede na mieste, rekognícia, rekonštrukcia, vyšetrovací pokus, obhliadka, veci a listiny dôležité pre trestné konanie, oznámenie, informácie získané použitím informačno-technických prostriedkov, alebo prostriedkov operatívno-pátracej činnosti.

Pod pojmom dôkazný prostriedok je v zásade možné rozumieť procesnú činnosť (úkony), pomocou ktorej sa získavajú poznatky, slúžiace k spoznaniu skutočnosti, ktorá má byť zistená. Dôkaz je potom výsledok činnosti orgánov činných v trestnom konaní a súdu pri dokazovaní.¹¹ Rozumie sa ním priamy poznatok, ktorý bol získaný z dôkazného prostriedku pri dokazovaní.

Hoci základné procesné predpisy pojmy dôkaz a dôkazný prostriedok nerozlišujú, teória trestného práva považuje dôkaz za informáciu o veci a dôkazný prostriedok ako zdroj tejto informácie. Dôkazný prostriedok tak možno vymedziť ako „zdroj, z ktorého orgán činný v trestnom konaní dôkazy čerpá (výpovede osôb, veci)“¹². Za elektronický dôkazný prostriedok je teda možné považovať všetko, čo môže slúžiť ako zdroj relevantnej informácie a čo je uchované v elektronickej podobe – predovšetkým dáta.¹³

Problematika vzťahu dát a informácií podrobnejšie pojednáva teória tzv. informačnej pyramídy. Hierarchia dát, informácií, vedomostí a poznania alebo tiež tzv. DIKW pyramída (z angl. „Data-Information-Knowledge-Wisdom“) spája vzťahy logicko-konceptuálnych objektov ako štyroch vrstiev hypotetickej pyramídy. Teória DIKW sa široko pou-

¹⁰ POLČÁK, Radim – PÚRY, František – HARAŠTA, Jakub a kol. *Elektronické dôkazy v trestním řízení*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 253 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 542. ISBN 978-80-210-8073-7. str. 83.

¹¹ JELÍNEK, Jiří. *Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou*. 7. aktualizované vydání podle stavu k 1.10.2017. Praha: Leges, 2017, s 784.

¹² ČÍSAŘOVÁ, D. – FENYK, J. – GRÍVNA, T. et al. *Trestní právo procesní*. 5. vyd. Praha: ASPI, 2008, s. 284.

¹³ POLČÁK, Radim – PÚRY, František – HARAŠTA, Jakub a kol. *Elektronické důkazy v trestním řízení*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 253 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 542. ISBN 978-80-210-8073-7. str. 94.

žíva v rámci informačnej vedy a znalostného manažmentu. Podstatou tejto konštrukcie je dokázaný fakt, že dáta bez konkrétneho kontextu a bez vlastníka sú de facto len fyzikálnymi hodnotami. Informácie sú pochopením vzťahu medzi časťami dát. Následnú hodnotu získavajú až interpretované informácie, z ktorých vyplývajú konkrétne čiastkové vedomosti. Vrcholom tejto pyramídy je pochopenie významu a súvislosti. Teóriu DIKW opisujú mnohí teoretici z odboru informačného manažmentu.^{14 15} Ako prvý s konceptom hierarchie informácií pozostávajúcej zo „signálov, správ, informácií a vedomostí“ prišiel anglicko-americký ekonóm a pedagóg Kenneth Boulding.¹⁶ Prvým autorom, ktorý rozlišoval medzi údajmi, informáciami a vedomosťami a tiež použil termín znalostný manažment, bol americký pedagóg Nicholas L. Henry v roku 1974.¹⁷

Každá vyššia úroveň v informačnej pyramíde poskytuje dodatočné odpovede ku počiatočným dátam, čím im pridáva hodnotu. Čím viac obohatíme pôvodné dáta o kontext, tým viac vedomostí a následne objektívnych poznatkov o stave skutočnosti z nich získame. Graficky sa táto postupnosť v poznaní stavu skutočností dá zobrazit' nasledovne:



Obr. 1 Infračná pyramída
(Zdroj: Vlastné spracovanie)

¹⁴ FRICKÉ, Martin. *Data-Information-Knowledge-Wisdom (DIKW) Pyramid, Framework, Continuum*. V *Encyclopedia of Big Data*, 1–4. Cham: Springer International Publishing, 2018. https://doi.org/10.1007/978-3-319-32001-4_331-1. ISBN: 978-3-319-32001-4.

¹⁵ ALLEN, Greenwood. *Hierarchy of Knowledge – from Data to Wisdom*. (2017). *International Journal of Current Research in Multidisciplinary (IJCRM)* ISSN: 2456-0979.

¹⁶ BOULDING, Kenneth. *Notes on the Information Concept*. *Exploration*. Toronto. 6: 103–112. CP IV, 1955. str. 21–32.

¹⁷ HENRY, Nicholas L. *Knowledge Management: A New Concern for Public Administration*. *Public Administration Review*, vol. 34, no. 3, 1974, str. 189–96. JSTOR 974902. <https://doi.org/10.2307/974902>.

Praktickú platnosť teórie informačnej pyramídy v dôkaznom konaní potvrdzuje aj konštatovanie prof. Polčáka: „*dáta ako elektronické dôkazné prostriedky možno chápať ako nespracované fakty a údaje bez pridanej hodnoty interpretácie či analýzy. Samotné dôkazy, teda informácie, sú dáta, ktoré boli interpretované tak, aby mali nejaký zmysel pre ich spracovateľov*“.¹⁸

V konaní pred súdom, ak nie je spôsob vykonania dôkazu predpísaný, určí ho súd. Dôkazy hodnotí súd podľa svojej úvahy v súlade so zákonnými princípmi, pričom žiaden dôkaz nemá ustanovenú menšiu či väčšiu zákonnú silu.

Dôkazy založené na digitálnych stopách je možné použiť v odlišných scenároch, pričom každý má odlišnú váhu v závislosti od kvality stôp, aktuálnosti analýzy a nákladov potrebných na získavanie takýchto digitálnych stôp.

Digitálne dôkazy sú informácie alebo údaje, uložené alebo zasielané v binárnej forme, na ktoré sa možno opierať v dôkaznom konaní (v kontexte procesných predpisov), alebo v záverečnej správe určitého typu posúdenia (napr. v kontexte auditu kybernetickej bezpečnosti).

2. Digitálne stopy

Digitálna stopa (niekedy tiež „digitálny tieň“) označuje jedinečnú množinu vystopovateľných digitálnych aktivít, činností, príspevkov a komunikácie na internete a/alebo pomocou zariadení informačných a komunikačných technológií.

Digitálne stopy možno klasifikovať ako pasívne alebo aktívne.

Pasívna digitálna stopa – dáta, ktoré používateľ zanecháva nechtiac pri online činnostiach (napr. IP adresa, geografická lokácia zariadenia, cookie a pod.).

Aktívna digitálna stopa – údaje, ktoré používateľ odosiela do kybernetického priestoru úmyselne, s istým zámerom (napr. e-maily, príspevky na sociálnych sieťach, obsah chatov a SMS správ, história internetových prehliadačov, história vyhľadávania, metadáta fotografií, záznamy o používaní platobných kariet a mnohé iné).

Digitálne stopy sú reprezentované vo fyzickej aj logickej forme.

¹⁸ POLČÁK, Radim – PÚRY, František – HARAŠTA, Jakub a kol. Elektronické důkazy v trestním řízení. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 253 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 542. ISBN 978-80-210-8073-7. str. 94.

- Fyzická forma zahŕňa zobrazenie údajov na rozhraní konkrétneho zariadenia, alebo údajov na fyzických dátových médiách.
- Logická forma sa týka virtuálneho zobrazenia a interpretácie údajov.

Na nasledujúcej ilustrácii je vyobrazených niekoľko vybraných príkladov zdrojov digitálnych stôp.



Obr. 2 Príklady zdrojov digitálnych stôp
(Zdroj: Vlastné spracovanie)

3. Zaobchádzanie s digitálnymi stopami

Slovenský právny poriadok požiadavky na zaobchádzanie s digitálnymi stopami explicitne nedefinuje a neustanovuje žiadne špecifické nároky na postupy, obsah analýz, alebo spôsob vykonania digitálnych stôp ako potenciálnych dôkazov. Po právnej stránke sa kladie dôraz najmä na zákonne získané dôkazy, resp. prípustné dôkazy. Platí, že nezákonný dôkaz je súčasne neprípustný. Prípustnosť sa mnohokrát označuje aj ako zákonnosť, ide však o dva odlišné termíny. „*Neprípustnosť je považovaná za širší pojem, ktorý zahŕňa nielen neprípustnosť vyplývajúcu z nezákonného dôkazu, ale i neprípustnosť danú prameňom dôkazu a neprípustnosť z formálneho dôvodu časovej preklúzie predloženia dôkazov procesnými stranami na súd.*¹⁹ Nedostatky v dokazovaní, spočívajúce v nesprávnom vyhodnotení otázky zákonnosti a prípustnosti

¹⁹ ŠIMOVČEK, I. Prípustnosť dôkazov v trestnom konaní. In Teoretické a praktické problémy dokazovania. Eurokódex, 2008, s. 255. EAN 9788089363223.

určitého dôkazu, tak môžu bezprostredne viesť k oprávnenému spochybneniu výsledkov dokazovania.²⁰

Zaujímavé je tiež sledovať vývoj názorov na vykonanie digitálnych dôkazov, a to ako listinných, resp. vecných. Z technického pohľadu sú úsmevné tvrdenia, že napríklad vytlačená správa elektronickej pošty (bez zachovania obsahu metadát z tzv. SMTP hlavičky), alebo predloženie veci, napr. prenosného média (bez dôveryhodnej interpretácie na ňom uloženého obsahu) sú digitálnymi dôkazmi. Získaná digitálna stopa je podľa platnej právnej úpravy v dôkaznom konaní vykonaná ako vecný dôkaz.

Právna úprava procesu dokazovania však nie je úplne vyhovujúca, pretože neobsahuje napr. jasne stanovené limity pre prípustnosť alebo neprípustnosť určitých dôkazných postupov a prostriedkov, ale tie spravidla vymedzuje len judikatúra súdov.²¹

Usmernenia pre špecifické činnosti pri zaobchádzaní s digitálnymi stopami poskytuje už spomínaná medzinárodná technická norma ISO/IEC 27037:2012 *Informačné technológie – Bezpečnostné metódy – Návod na identifikáciu, zber, získavanie a uchovávanie digitálnych dôkazov*⁴, vydaná medzinárodnou štandardizačnou organizáciou.

Rozlišujú sa dve základné metódy, akými je možné zaobstarat' digitálne stopy:

- zber (alebo tiež zhromažďovanie) – je taký proces nadobudnutia, v ktorom sú zariadenia a fyzické položky, ktoré môžu obsahovať potenciálne dôkazy, odstránené z pôvodného umiestnenia (napr. z pracoviska podozrivého) a prenesené do laboratória, alebo do iného kontrolovaného prostredia na neskoršiu analýzu.
- akvizícia (získavanie) – je taký proces nadobudnutia, ktorý zahŕňa vytvorenie kópie digitálnych dôkazov v rámci definovanej množiny (napr. kompletného obsahu úložiska, logického oddielu disku, vybraných súborov, dump pamäte, atď.) a dokumentovanie použitých metód a vykonaných činností pričom produktom akvizície je digitálna kópia potenciálnych dôkazov.

²⁰ MOLITORIS, Peter. Vzťah medzi zákonnosťou a prípustnosťou dôkazov vo veciach správneho trestania. *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*, ročník 6.2018, číslo 1, 33. ISSN 1339-3995.

²¹ POLČÁK, Radim – PŮRY, František – HARAŠTA, Jakub a kol. *Elektronické důkazy v trestním řízení*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 253 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 542. ISBN 978-80-210-8073-7. str. 81.

Ďalšími súvisiacimi špecifickými činnosťami pri zaobchádzaní s potenciálnymi digitálnymi stopami pred a po ich zaobstaraní sú najmä:

- identifikácia digitálnych stôp – t. j. proces zahŕňajúci vyhľadávanie, interpretáciu kontextu, uznanie a dokumentáciu potenciálnych digitálnych dôkazov,
- uchovanie digitálnych stôp – t. j. proces zachovania a zabezpečenia integrity a/alebo pôvodného stavu potenciálnych digitálnych dôkazov.

Návody uvedené v ISO/IEC 27037 je vhodné dodržiavať pri každom vyšetrovaní, ktorého cieľom je zachovanie integrity, pôvodu a nepopierateľnosti digitálnych stôp a ktorého cieľom je uplatnenie takých metód pri získavaní potenciálnych digitálnych dôkazov, ktoré prispievajú k ich prípustnosti v trestnoprávných, či občianskoprávných sporoch, či správnych alebo disciplinárnych konaniach, ako aj v iných príslušných prípadoch.

Okrem ISO/IEC 27037 je možné opierať sa aj o iné relevantné de-facto štandardy, vydané rôznymi autoritami, napr. dokument „*ACPO Good Practice Guide for Digital Evidence*“ vydaný Asociáciou policajných veliteľov Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska (Association of Chief Police Officers of England, Wales & Northern Ireland). Podobné štandardy sa z obsahového hľadiska a navrhovaných postupov podstatným spôsobom neodchyľujú od medzinárodnej normy ISO/IEC 27037 a sledujú tie isté ciele, resp. sú založené na rovnakých, alebo porovnateľných metódach a mechanizmoch.

Norma ISO/IEC 27037 ani iné spomenuté de-facto štandardy sa však nevzťahujú na spôsob analýzy digitálnych stôp. Analýza a ostatné procesy súvisiace a forenznými vedami a manažmentom digitálnych stôp sú čiastočne opísané v niekoľkých technických normách, najmä:

- ISO 21043-1:2018 *Forensic sciences – Part 1: Terms and definitions* – dokument definuje pojmy používané v sérii noriem ISO 21043.
- ISO 21043-2:2018 *Forensic sciences – Part 2: Recognition, recording, collecting, transport and storage of items* – dokument špecifikuje požiadavky na forenzny proces, najmä rozpoznávanie, evidenciu, zhromažďovanie, prepravu a uchovávanie vecí s potenciálnou forenznou hodnotou. Zahŕňa požiadavky na posudzovanie a skúmanie scén, ale vzťahuje sa aj na činnosti, ktoré sa vyskytujú v zariadení. Obsahuje aj požiadavky na kvalitu.

- ISO/IEC 30121:2015 *Information technology – Governance of digital forensic risk framework* – poskytuje rámec pre prípravu organizácie na digitálne vyšetrovanie pred tým, než k nemu dôjde. Vztahuje sa na vývoj strategických procesov týkajúcich sa uchovávaní, dostupnosti, prístupu a nákladovej efektívnosti zverejňovania digitálnych dôkazov.

Medzinárodná štandardizačná organizácia v súčasnosti pracuje na vývoji niekoľkých ďalších technických noriem, týkajúcich sa digitálnej forenznej analýzy. V štádiu „CD“ (ang. „Committee draft“) je pracovný návrh textu normy rozoslaný členom komisie, ktorí text následne pripomienkujú prostredníctvom portálu elektronického hlasovania a to až do doby, kým sa nedosiahne konsenzus o technickom obsahu. V súčasnosti sú v štádiu CD nasledovné technické normy:

- ISO/CD 21043-3.2 *Forensic Sciences – Part 3: Analysis*
- ISO/CD 21043-4.2 *Forensic Sciences – Part 4: Interpretation*
- ISO/CD 21043-5.2 *Forensic Sciences – Part 5: Reporting*

Analýza digitálnych stôp je predmetom najlepšej praxe, založenej na veľmi špecifických zručnostiach, ktoré nutne musia zohľadňovať uznávané najmodernejšie metódy a postupy (ang. „state of the art“). Vzhľadom na komplexnosť a rozsah témy nie je analýza digitálnych stôp v možnostiach jediného odborného článku a preto sa táto práca analýze digitálnych stôp nevenuje.

4. Znalectvo a forenzne vedy v kybernetickej bezpečnosti

Forenzia (z lat. „Forensis“ – súdne, od „Forum“ – verejné priestranstvá, kde sa konali súdy). „Forenzne“ znamená „súdne“, preto „Forenzia“ zvyčajne označuje postupy a vedy, súvisiace s vyšetrovaním a súdnym dokazovaním.

Forenzna veda (alebo skrátene forenzika, ang.: „forensics“) je vedný odbor, ktorý sa zaoberá vyšetrovaním, získavaním stôp a dokazovaním bezpečnostného incidentu alebo porušenia práva štátu či pravidiel organizácie.

Digitálna forenzna analýza (DFA) je odbor forenznej vedy, ktorý sa zaoberá:

- získavaním a skúmaním stôp v elektronických zariadeniach,
- dokazovaním kybernetických bezpečnostných incidentov.

Pojem sa rozšíril na skúmanie všetkých zariadení, schopných uchovávať údaje v elektronickej forme, preto sa nejedná už len o analýzu dát v číslicovej forme.

Cieľom forenzej analýzy je zaručiť vykonanie špecifických činností pri zaobchádzaní s potenciálnymi dôkazmi, najmä:

- identifikácia (digitálnych) stôp,
- zber alebo získavanie stôp,
- uchovanie stôp ako potenciálnych dôkazov.

Vyspelosť činností forenzej analýzy následne napomáha zachovať integritu potenciálnych dôkazov prijateľnou metodológiou pri získavaní stôp, ktorá prispieje k ich prípustnosti v právnych a disciplinárnych, či správnych konaniach.

Dobrá prax forenzej analýzy poskytuje všeobecné usmernenia aj pre získavanie iných ako digitálnych stôp, ktoré môžu byť užitočné vo fáze analýzy potenciálnych digitálnych dôkazov (fyzické stopy).

V zmysle zákona č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch¹ sa znaleckou činnosťou rozumie špecializovaná odborná činnosť, vykonávaná za podmienok ustanovených v zákone znalcami pre zadávateľa. Znalec, alebo tiež „súdny znalec“ je fyzická osoba alebo právnická osoba, splnomocnená štátom na vykonávanie činnosti podľa zákona, ktorá je zapísaná v zozname znalcov, tlmočníkov a prekladateľov Ministerstva spravodlivosti SR. Znalec je osoba so špeciálnymi odbornými znalosťami, odlišná od procesných strán a orgánov činných v trestnom konaní, ktorá sa priberá za účelom objasnenia konkrétnej skutočnosti dôležitej pre konanie, pokiaľ sa na objasnenie skutočnosti vyžadujú odborné znalosti.

Zoznam znaleckých odborov a odvetví sa ustanovuje v prílohe č. 1 vyhlášky Ministerstva spravodlivosti SR č. 228/2018 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch.²²

Kybernetická bezpečnosť je komplexná disciplína, ktorá si zvyčajne vyžaduje uplatnenie niekoľkých rôznych znaleckých odvetví. Odvetvia v odbore Elektrotechnika relevantné z hľadiska kybernetickej bezpečnosti sú najmä:

- 10 01 00 – Elektro-energetické stroje a zariadenia,
- 10 02 00 – Elektronika,
- 10 04 00 – Riadiaca technika, výpočtová technika (hardvér),
- 10 06 00 – Elektronické komunikácie,
- 10 07 00 – Odhad hodnoty elektrotechnických zariadení a elektroniky,

²² Vyhláška Ministerstva spravodlivosti SR č. 228/2018 Z. z. ktorou sa vykonáva zákon č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

- 10 08 00 – Nosiče zvukových a zvukovoobrazových záznamov,
- 10 09 00 – Počítačové programy (softvér),
- 10 10 00 – Bezpečnosť a ochrana informačných systémov.

Okrem znaleckého odboru Elektrotechnika môžu byť z iných znaleckých odborov relevantné z hľadiska kybernetickej bezpečnosti nasledujúce znalecké odvetvia:

- 49 20 00 – Kriminalistická informatika,
- 50 01 00 – Ochrana utajovaných skutočností,
- 04 03 00 – Technický stav pozemného navádzacieho zariadenia,
- 05 02 00 – Technický stav zabezpečovacieho zariadenia,
- 06 03 00 – Signalizačné a zabezpečovacie zariadenie,
- 39 11 00 – Mechanické zabezpečovacie systémy,
- 26 01 00 – Priemyselné vlastníctvo.

Obsahové vymedzenie znaleckých odborov a odvetví je uvedené v Prílohe č. 2 vyhlášky č. 228/2018 Z. z.

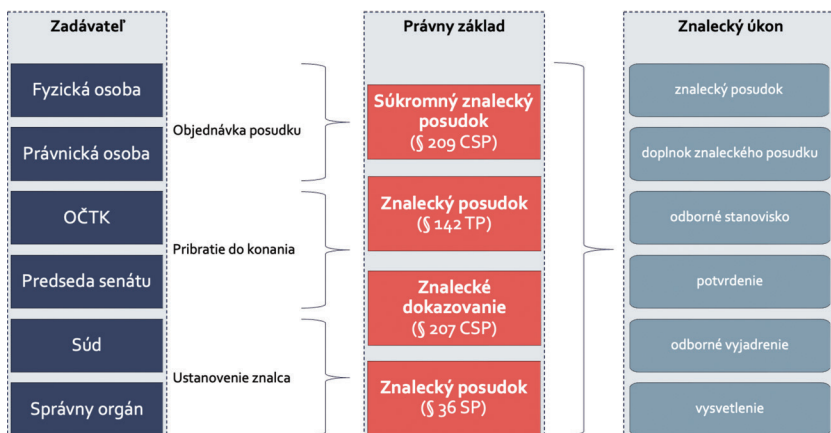
Úlohou znalca je zodpovedať na zadávateľom položené otázky v znaleckom posudku. V zmysle ustanovenia § 145 ods. 2 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok⁸ znalec podáva výsledný posudok spravidla písomne, len výnimočne, v jednoduchších prípadoch, možno dovoliť, aby ho nadiktoval do zápisnice o výsluchu. Ak znalec spracoval posudok písomne, stačí, aby sa pri výsluchu naň odvolal. Znalec nie je oprávnený riešiť právne otázky, robiť právne závery, ani hodnotiť vykonané dôkazy.

Právnym základom pre zadanie znaleckého úkonu môže byť:

- súkromný znalecký posudok, predložený stranou bez toho, aby znalecké dokazovanie nariadil súd, v zmysle § 209 ods. 1 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok⁹,
- znalecké dokazovanie, nariadené súdom, ktorý ustanoví znalca, v zmysle § 207 ods. 1 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok⁹,
- znalecký posudok, na základe ustanovenia znalca zo strany správneho orgánu, v zmysle § 36 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)²³
- znalecký posudok, na základe pribratia znalca orgánom činným v trestnom konaní alebo predsedom senátu, v zmysle § 142 ods. 1 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok.⁸

Možní zadávatelia znaleckého úkonu pre znalca, právne základy znaleckých úkonov a typy znaleckých úkonov sú zobrazené v nasledujúcej schéme.

²³ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.



Obr. 3 Znalecké úkony
(Zdroj: Vlastné spracovanie)

Úlohy, ktoré má znalec riešiť z hľadiska svojej odbornosti, sa mu určia spravidla v objednávke znaleckého posudku, alebo v uznesení o pribratí, či ustanovení znalca, a to formou otázok.

Ak ide o objasnenie skutočnosti obzvlášť zložitej, v zmysle § 142 ods. 1 Trestného poriadku⁸, orgán činný v trestnom konaní, alebo súd, priberie do trestného konania na podanie znaleckého posudku dvoch znalcov, alebo podľa § 143 Trestného poriadku predovšetkým znaleckú organizáciu, špecializovanú na činnosť, ktorá je obsahom znaleckého posudku. V tejto súvislosti je vhodné spomenúť, že ak sa pribralo viac znalcov, ktorí dospeli po vzájomnej porade k súhlasným záverom, stačí, ak podá posudok ten z nich, ktorého sami určili. Ak sa závery znalcov odlišujú, podá posudok samostatne každý z nich.

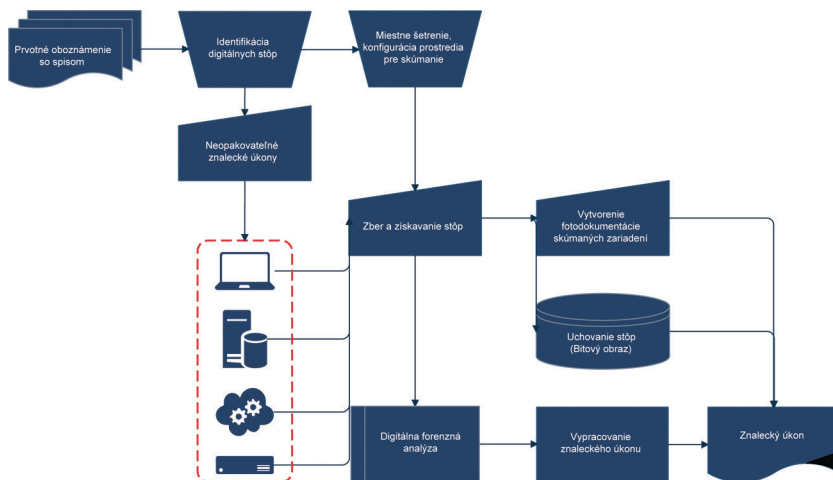
V zmysle § 147 ods. 1 Trestného poriadku⁸, vo výnimočných a obzvlášť závažných prípadoch, vyžadujúcich osobitné vedecké posúdenie, alebo na preskúmanie posudku znalca, môže orgán činný v trestnom konaní alebo súd pribrať na podanie znaleckého posudku znalecký ústav.

Proces znaleckého skúmania je možné zobrazit' aj graficky, formou schémy na obr. č. 3. V schéme nie sú zachytené všetky fázy životného cyklu znaleckého úkonu, špecifické úkony, týkajúce sa akvizície volatílnych údajov, ani procesné úkony, týkajúce sa dôkazných prostriedkov a ďalšej manipulácie s posudkom. Schéma slúži len na znázornenie základných krokov v znaleckých úkonoch.

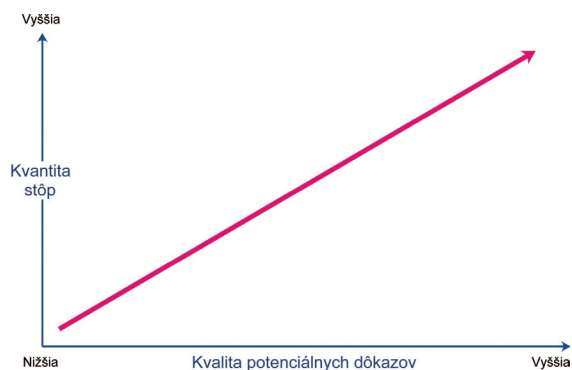
Práve znalci zapísaní v odboroch relevantných pre kybernetickú bezpečnosť pri svojej činnosti využívajú metódy digitálnej forenznej

analýzy. V každom znaleckom úkone musí byť opísaný postup a musí byť zabezpečená jeho preskúmateľnosť. To sú spoločné požiadavky tak pre znalecké úkony, ako aj pre audity.

Na rozdiel od auditu, pri ktorom je prípustné tzv. vzorkovanie (t. j. proces výberu menej ako 100 % položiek z celkového dostupného základného súboru na získanie a vyhodnotenie dôkazov o nejakej vlastnosti základného súboru) – vid'. ďalej, v znalectve je kvantita získaných stôp v priamej úmere ku kvalite dôkazného prostriedku.



Obr. 4 Proces znaleckého skúmania
(Zdroj: Vlastné spracovanie)



Obr. 5 Vzťah kvantita stôp a kvality potenciálnych dôkazov
(Zdroj: Vlastné spracovanie)

Získanie menšieho množstva identifikovaných stôp nutne vedie ku nižšej interpretačnej hodnote dôkazného prostriedku.

5. Zainteresované strany v digitálnej forenznej analýze

Stranami v digitálnej forenznej analýze sú zadávatelia posudkov, osoby, ktoré sú zodpovedné za identifikáciu, zber, získanie a uchovanie potenciálnych digitálnych dôkazov a osoby, ktoré môžu byť prijímateľmi potenciálnych digitálnych dôkazov.

Za identifikáciu, zber, získanie a uchovanie potenciálnych digitálnych dôkazov zodpovedajú v pracovno-právnych a obchodných vzťahoch najmä:

- špecialisti informačnej bezpečnosti,
- špecialisti na riešenie incidentov,
- manažéri informačnej a kybernetickej bezpečnosti,
- zamestnanci forezných laboratórií,

a vo vyšetrovaniach a konaniach pred súdom najmä:

- forezní technici (z angl. „Digital Evidence First Responders“ – DEFR),
- forezní špecialisti (z angl. „Digital Evidence Specialists – DES),
- znalci zapísaní v príslušnom odvetví a znaleckom odbore.

Prijímateľmi potenciálnych digitálnych dôkazov sú väčšinou účastníci konania, avšak vo všeobecnosti to môžu byť akékoľvek osoby, ktoré potrebujú určiť a preukázať objektívny stav skutočností, prostredníctvom spoľahlivých dôkazov.

V pracovno-právnych a obchodných sú prijímateľmi najmä:

- štatutárni zástupcovia organizácií,
- zamestnanci právnych oddelení,
- fyzické alebo právnické osoby, zastupujúce na základe splnomocnenia v zmysle ustanovení § 31 a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník,²⁴
- špecialisti pre riešenie podvodov,
- špecialisti ľudských zdrojov,
- interní audítori.

Vo vyšetrovaniach, správnych konaniach a konaniach pred súdom sú to najmä:

²⁴ Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

- orgány činné v trestnom konaní (v zmysle §10 ods. 1 Trestného poriadku je orgánom činným v trestnom konaní prokurátor a policajt),
- orgány verejnej moci,
- súdy,
- obhajcovia, advokáti,
- sporové strany (strany, účastníci konania), poškodený, obvinený, obžalovaný, ďalšie osoby so spôsobilosťou konať pred súdom (samostatne alebo za osobu, ktorá úplne alebo čiastočne nemá spôsobilosť samostatne konať pred súdom) (zákonný zástupca, opatrovník, orgány starostlivosti o mládež, a ďalší).

6. Audit ako dôkazný prostriedok

Audit je systematický, nezávislý a zdokumentovaný proces získavania záznamov, konštatovaní faktov, alebo iných dôležitých informácií a ich objektívneho posudzovania s cieľom určiť rozsah, v akom sa splnili určené požiadavky. To platí aj pre audit kybernetickej bezpečnosti, vykonávaný podľa § 29 zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti².

Termín auditné dôkazy podľa technickej normy STN EN ISO 19011:2019²⁵ je významovo podobný definícii dôkazu uvedenej v § 119 ods. 3 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok⁸. Podľa čl. 3.9 STN EN ISO 19011: 2019 *Návod na auditovanie systémov manažérstva* (ISO 19011:2018)¹⁶ auditné dôkazy sú záznamy, konštatovania skutočností, alebo ďalšie informácie, ktoré sa týkajú kritérií auditu a sú verifikovateľné. Podľa Trestného poriadku⁸ za dôkaz môže slúžiť všetko, čo môže prispieť na náležité objasnenie veci a čo sa získalo z dôkazných prostriedkov podľa tohto zákona alebo podľa osobitného zákona.

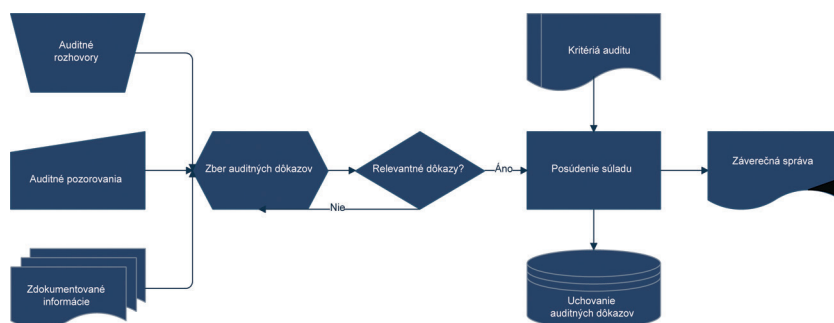
Cieľom auditu je posúdiť súlad a spracovať záverečnú správu o výsledkoch auditu, v ktorej sú zhrnuté zistenia auditu a konštatovaná miera súladu s kritériami auditu. Z toho vyplýva, že kým znalec skúma neznáme prostredie a v procese digitálnej forenznej analýzy sa snaží identifikovať, zozbierať, získať a uchovať digitálne stopy, auditor skúma skutkový stav jej porovnávaním s vopred definovanými kritériami. Pri audite, na rozdiel od znaleckého úkonu, musí existovať vopred definovaná špecifikácia.

Podľa § 29 ods. 1 zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti² *auditom kybernetickej bezpečnosti sa rozumie overenie plnenia*

²⁵ STN EN ISO 19011:2019 Návod na auditovanie systémov manažérstva (ISO 19011:2018).

povinnosti podľa tohto zákona, posúdenie zhody prijatých bezpečnostných opatrení s požiadavkami podľa tohto zákona a osobitných predpisov, ktoré sa vzťahujú na bezpečnosť sietí a informačných systémov prevádzkovateľa základnej služby pre jednotlivé siete a informačné systémy základnej služby a pre prostriedky, ktoré podporujú základné služby. Tou vopred definovanou špecifikáciou a teda kritériami auditu kybernetickej bezpečnosti sú ustanovenia zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti²⁶, resp. vyhlášky Národného bezpečnostného úradu č. 362/2018 Z. z., ktorou sa ustanovuje obsah bezpečnostných opatrení, obsah a štruktúra bezpečnostnej dokumentácie a rozsah všeobecných bezpečnostných opatrení. Do kritérií auditu kybernetickej bezpečnosti sú v súlade s § 19 ods. 1 zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti²⁶ zahrnuté aj sektorové bezpečnostné opatrenia, ak sú prijaté.

Proces auditu je možné zobrazit' graficky. V schéme nie sú zachytené prípravné fázy auditu, napríklad stanovenie rozsahu auditu, príprava auditného programu atď. Schéma slúži len na znázornenie základných princípov auditu.



Obr. 6 Proces auditu kybernetickej bezpečnosti
(Zdroj: Vlastné spracovanie)

V zmysle platného Štandardu na výkon auditu kybernetickej bezpečnosti podľa požiadaviek zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov²⁶, ktorý vydal Národný bezpečnostný úrad a ktorý je závaz-

²⁶ Štandard na výkon auditu kybernetickej bezpečnosti v zmysle požiadaviek zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

ný pre všetkých certifikovaných audítorov kybernetickej bezpečnosti, je jednou zo všeobecných zásad auditu kybernetickej bezpečnosti prístup, založený na dôkazoch. Napriek tomu, dôkazy získavané v audite nie je možné účelom ich použitia porovnávať s potenciálnymi digitálnymi dôkazmi v kontexte digitálnej forenznej analýzy, alebo znaleckej činnosti. Účelom zberu auditných dôkazov je použiť racionálne metódy, ktorých cieľom je v systematickom procese auditovania dosiahnuť spoľahlivé a reprodukovateľné závery auditu.

V audite kybernetickej bezpečnosti je audítor povinný riadiť sa zásadou relevantnosti. Audítor musí vedieť preukázať, že získané dôkazy sú relevantné pre audit – t. j. že obsahujú informácie, ktoré majú význam pre posúdenie a že existuje opodstatnený dôvod, prečo boli získané (Relevantnosť je vlastnosť dôkazného prostriedku, ak má tento slúžiť na preukázanie alebo vyvrátenie časti konkrétnej informácie).

Všetky postupy, používané pri manipulácii s auditnými dôkazmi, by mali byť opakovateľné (Opakovateľnosť je vlastnosť procesu, vykonaného s cieľom získať rovnaké výsledky testov v rovnakom testovacom prostredí – t. j. rovnaký počítač, pevný disk, režim prevádzky atď.). Výsledky postupov by mali byť zároveň aj reprodukovateľné (Reprodukovateľnosť je vlastnosť procesu v snahe získať rovnaké výsledky testov v inom testovacom prostredí – t. j. iný počítač, pevný disk, operátor atď.).

Na rozdiel od digitálnej forenznej analýzy, primárnym cieľom auditu nie je identifikácia, zber, získavanie a uchovanie digitálnych stôp z ich pôvodných zdrojov, ale získanie objektívnych informácií, ktoré majú argumentačne podporiť zistenia auditu. Auditné dôkazy sa majú vyhodnocovať voči stanoveným kritériám auditu, s cieľom objektívne určiť zistenia auditu.

7. Získavanie auditných dôkazov

Ako dôkaz auditu by sa mali akceptovať iba také informácie, ktoré sa dajú overiť. Ak použiteľná miera overenia nie je dostatočná, audítor má použiť vlastný profesijný úsudok. Ak nie je možné zabezpečiť iný hmotný dôkaz, ako dôkaz sa použije zápisnica z auditného rozhovoru. Overením v tomto prípade bude potvrdenie člena auditného tímu, ktorý dosvedčí správnosť alebo pravdivosť auditného zistenia.

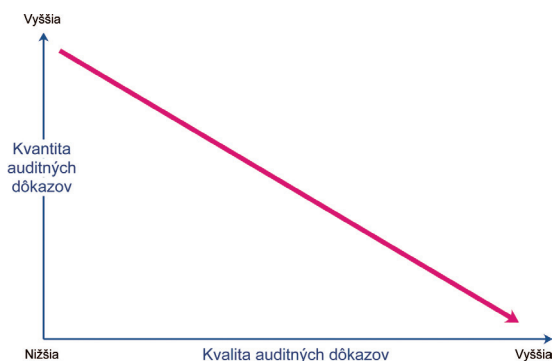
Zaznamenať sa má každý dôkaz auditu, ktorý vedie k zisteniu. Ak sa v priebehu získavania objektívnych dôkazov vyskytnú akékoľvek nové alebo zmenené skutočnosti, riziká alebo príležitosti (t. j. nové zistenia), je potrebné aj pre tieto posúdiť, aký majú vplyv na súlad, alebo nesúlad.

Metódy získavania informácií zahŕňajú najmä:

- rozhovory,
- pozorovania,
- dotazníky,
- preskúmania zdokumentovaných informácií.

Získavanie informácií pri audite sa uskutočňuje výhradne bez zásahu audítora do auditovaného informačného systému. Požadované informácie je povinný dodať zodpovedný zamestnanec, alebo kontraktor auditovanej organizácie. Táto prax taktiež predstavuje zásadný rozdiel oproti digitálnej forenznej analýze, resp. znaleckom úkone, keďže najmä v trestných konaniach nie je možné predpokladať súčinnosť, ba dokonca niekedy by mohlo byť jej vyžadovanie kontraproduktívne a viesť k znehodnoteniu potenciálnych dôkazov, neopomínajúc aj inštitúty ako odopretie výpovede alebo zákaz vylúču.

Činnosti priamo ovplyvňujúce funkčnosť auditovaného informačného systému, ako napríklad výkon penetračných testov, výkonnostných testov a podobne, je pri audite zakázané vykonávať. Audítora by mal v rámci auditu vykonávať iba úkony, ktoré nepovedú k znehodnoteniu dôkazov či už jeho úmyselným alebo nedbanlivostným konaním. Napríklad by nemal pristupovať k takým zariadeniam, na obsluhu ktorých nemá potrebné spôsobilosti a nie je pripravený využiť spoľahlivé a overené postupy.



Obr. 7 Vzťah kvantity a kvality auditných dôkazov
(Zdroj: Vlastné spracovanie)

Audit sa vykonáva počas stanoveného časového intervalu a s obmedzenými zdrojmi, teda auditný dôkaz sa môže zakladať iba na vybraných vzorkách dostupných informácií, nie na posúdení úplného súboru všet-

kých dostupných informácií. Dôveryhodnosť záverov auditu je úzko spojená s použitím primeraného vzorkovania.

Výkon auditných činností pomocou vzorkovania má za cieľ získať a overiť použiteľné informácie, týkajúce sa cieľov, predmetu a kritérií auditu, vrátane informácií, súvisiacich s rozhraním medzi funkciami, činnosťami a procesmi.

Vzorkovanie pri audite sa vykonáva najmä vtedy, ak nie je praktické alebo efektívne preverenie všetkých dostupných informácií v priebehu auditu, napríklad ak sú záznamy príliš početné alebo rozptýlené na to, aby bolo možné posúdiť každú položku v základnom súbore. Vzorkovanie veľkého súboru je proces výberu menej ako 100 % položiek z celkového dostupného dátového súboru (základného súboru) na získanie a vyhodnotenie dôkazov o nejakej vlastnosti základného súboru s cieľom formulácie záverov, týkajúcich sa základného súboru. Kvalita auditných dôkazov nie je v priamej úmere ku ich kvalite.

Získanie väčšieho množstva menej kvalitných auditných dôkazov nemusí nevyhnutne kompenzovať nedostatok kvalitných auditných dôkazov. Preto je výslovne na rozhodnutí vedúceho audítora, o získanie akých auditných dôkazov sa bude auditný tím usilovať s ohľadom na cieľ auditu.

8. Chyby v auditoch a znaleckých posudkoch

Chyby znaleckého posudku môžu byť najmä formálneho charakteru, napríklad, ak znalecký posudok neobsahuje náleзовú časť, zošívaciu šnúru, alebo nie je opatrený znaleckou pečiatkou. Formálne chybný je aj znalecký posudok, vyhotovený znalcom, ktorý nebol oprávnený na to, aby v danom odvetví vykonával znalecké úkony²⁷. Vzhľadom na ustanovenie § 29 ods. 3 zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti² možno rovnako za formálne chybnú možné považovať záverečnú správu auditu, ktorá nebola podpísaná certifikovaným audítom.

Procesné vady znaleckého posudku sú také nedostatky, ako je zaujatosť znalca, vyhotovenie znaleckého posudku inou osobou, alebo vypracovanie znaleckého posudku na základe podkladov, ktoré boli získané inak, ako spôsobom prípustným podľa zákona. Podobne vnímanou chybou auditu kybernetickej bezpečnosti by bolo vypracovanie záverečnej správy audítom, ktorý nie je voči objektu posúdenia nestranný (napr. v minulosti sa podieľal na vývoji, implementácii alebo prevádzke posudzovaných informačných systémov a procesov prevádzkovateľa).

²⁷ KRŤSTEK, Lukáš. *Znalectví*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 223. ISBN 978-80-7478-042-4.

Metodické nedostatky môžu spočívať v skutočnosti, že znalecký posudok (alebo audit) je nedostatočne odôvodnený alebo trpí vnútornými rozporami. Prípadne, ak znalec (alebo audítor) nevyužije všetky podklady, ktoré mu boli poskytnuté, pričom sa so zvyškom týchto údajov žiadnym spôsobom nevysporiada.²⁸

Ak vzniknú pochybnosti o správnosti znaleckého posudku, alebo ak je znalecký posudok nejasný alebo neúplný, § 146 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok⁸ umožňuje požiadať znalca o vysvetlenie alebo doplnenie posudku. Ak ani toto nevedie k odstráneniu pochybností alebo nejasností znaleckého posudku alebo k úplnosti znaleckého posudku, je možné pribrať iného znalca.

Inštitút pribratia iného audítora nie je explicitne uplatnený pri audite kybernetickej bezpečnosti. Avšak tu je kontrolný mechanizmus implementovaný prostredníctvom ustanovenia o kontrole podľa § 28 zákona č. 69/2018 Z. z. a zároveň ustanovenia o nariadenom audite podľa § 29 ods. 6 zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti². Národný bezpečnostný úrad môže prostredníctvom certifikovaného audítora kedykoľvek vykonať audit kybernetickej bezpečnosti u prevádzkovateľa základnej služby, alebo požiadať certifikovaného audítora kybernetickej bezpečnosti, aby vykonal takýto audit u povinnej osoby, s cieľom potvrdiť účinnosť prijatých bezpečnostných opatrení a plnenie požiadaviek stanovených zákonom č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti.² Pri výkone kontroly nad dodržiavaním ustanovení zákona a jeho vykonávacích predpisov postupuje Národný bezpečnostný úrad ako pri výkone kontroly v štátnej správe, podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov.²⁹

9. Diskusná časť a zistenia

Táto analýza sa nevenuje procesným otázkam dokazovania, ktoré sú predmetom iných analýz v samostatných právnych vedách. Tiež problematika vytvárania dôkazových kópií digitálnych stôp, ochrany integrity potenciálnych dôkazov, vytvárania záznamov reťazca starostlivosti (ang.: „Chain of Custody Records“), alebo uchovávaní volatilných³⁰ stôp je predmetom podrobnejších metodík a štandardov.

²⁸ BRADÁČ, A. – KLEDUS, M. – KREJČÍŘ, P. a kol. *Soudní znaleství*. Brno : Akademické nakladatelství CERM, s.r.o., 2010, s. 104. ISBN 978-80-7204-704-8.

²⁹ Zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov.

³⁰ (z ang. „volatility“) stopy, ktoré sú obzvlášť náchylné na zmenu stavu systému alebo môžu byť ľahko pozmenené; napr. na základe straty napájania alebo prechodu cez magnetické pole a pod.

V nasledujúcom závere ide o pokus zhrnutia porovnateľných, resp. odlišných charakteristík znaleckých úkonov a auditov kybernetickej bezpečnosti, oboje ako možných dôkazných prostriedkov. Odlišnosti nie sú formulované ako konflikty, ale ako paradoxy, keďže vo väčšine identifikovaných odlišností nejde o právny či odborný rozpor, len o odlišnú interpretáciu rovnakého pojmu alebo rovnakého princípu.

V znaleckej činnosti je cieľom získať a uchovať všetky identifikované digitálne stopy, ktoré môžu byť použité v dôkaznom konaní. Dôkazom sa stopa stane, keď súd, vykonávajúci dokazovanie, rozhodne o prípustnosti dôkazov predložených v dôkaznom konaní.

Od audítora sa vyžaduje, aby získali dostatočné a relevantné informácie, ktoré poskytnú primeraný základ pre dôkaz vyjadreného odborného názoru vo vzťahu k cieľom auditu. Za dôkaz sa vyhlasuje informácia, ktorá je de facto iba stopou. Dôkazom sa získaná informácia stáva jej uvedením v záverečnej správe auditu.

V znaleckej činnosti je možný tak zber digitálnych stôp aj získavanie digitálnych stôp. To znamená, že v znalctve je bežným prístupom zhromažďovanie fyzických položiek, ktoré môžu obsahovať potenciálne digitálne dôkazy, vrátane ich odstraňovania z pôvodného umiestnenia, a rovnako aj vytváranie dôveryhodných digitálnych kópií potenciálnych dôkazov.

Audítor kybernetickej bezpečnosti nie je oprávnený odstraňovať získané dôkazy z ich pôvodného umiestnenia a povolené je výhradne získavanie (akvizícia) dôkazov, t. j. len vytváranie dôveryhodných kópií potenciálnych dôkazov.

V znaleckej činnosti je cieľom získať a uchovať všetky identifikované digitálne stopy, ktoré môžu byť použité v dôkaznom konaní a preto nie je prípustné vzorkovanie a nutné je snažiť sa o akvizíciu všetkých identifikovateľných stôp. V znalctve je kvantita získaných stôp v priamej úmere ku kvalite dôkazného prostriedku. Získanie menšieho množstva identifikovaných stôp nutne vedie ku nižšej interpretačnej hodnote dôkazného prostriedku.

V audite kybernetickej bezpečnosti je cieľom získať dostatočné a relevantné informácie, ktoré poskytnú dôkaz odborného názoru, preto za dostatočné sa považuje aj získavanie informácií na základe vzoriek. Získanie väčšieho množstva menej kvalitných auditných dôkazov nemusí nevyhnutne kompenzovať nedostatok kvalitných auditných dôkazov.

Audit môže zahŕňať aj získanie podporných informácií, ktoré pomôžu naformulovať odporúčania na zlepšenia pre auditovanú organizáciu.

V znaleckej činnosti nie je identifikácia podporných informácií primárnym účelom znaleckého úkonu. Znalec sa musí striktne držať plat-

nej osnovy posudku a poskytnúť odpovede na položené otázky, ktoré mu boli určené v objednávke znaleckého posudku, alebo v uznesení o pribratí, či ustanovení znalca. Na druhej strane, znalec môže podľa vlastného uváženia v nálezovej časti posudku uviesť aj podporné informácie, ktoré môžu napomôcť náležitému objasneniu veci.

Audítor je podľa platnej Metodiky auditu¹⁷ povinný uchovávať záverečnú správu a všetky získané auditné dôkazy po dobu najmenej dva roky od skončenia auditu.

Znalec je v zmysle § 17 ods. 10 zákona č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch¹ *povinný uschovávať rovnopis písomne podaného znaleckého posudku podpísaného vlastnoručným podpisom alebo podpísaného kvalifikovaným elektronickým podpisom alebo kvalifikovanou elektronickou pečaťou a opatreného kvalifikovanou elektronickou časovou pečiatkou po dobu desiatich rokov od jeho vykonania. Rovnako sa postupuje pri samostatných, k znaleckému posudku pripojených prílohách.*

Úlohou audítora kybernetickej bezpečnosti je posúdenie súladu s požiadavkami zákona, čo je nepochybne možné považovať za právne závery, príp. závery, významné pre možný budúci právny postup správneho orgánu voči auditovanému subjektu.

Oprávnením znalca nie je riešenie právnych otázok ani hodnotenie vykonaných dôkazov.

Kritériá auditu kybernetickej bezpečnosti sú ustanovenia zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti², resp. vyhlášky Národného bezpečnostného úradu č. 362/2018 Z. z., ktorou sa ustanovuje obsah bezpečnostných opatrení, obsah a štruktúra bezpečnostnej dokumentácie a rozsah všeobecných bezpečnostných opatrení. Do kritérií auditu kybernetickej bezpečnosti sú zahrnuté aj sektorové bezpečnostné opatrenia, ak sú prijaté.

Pre znaleckú činnosť nie je vopred vymedzená akákoľvek špecifikácia. Znalec použije všetky svoje odborné znalosti a informácie (dostupné z najlepšej praxe) k tomu, aby odpovedal na skutkové odborné otázky, položené zadávateľom. Povinne je právnym predpisom určená len forma a osnova posudku.²²

Chyby záverečnej správy auditu je možné identifikovať iba následným auditom, alebo kontrolou zo strany Národného bezpečnostného úradu. Kontrolný mechanizmus je implementovaný prostredníctvom ustanovenia o kontrole podľa § 28 a zároveň ustanovenia o nariadenom audite podľa § 29 ods. 6 zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti.² Ak by sa v rámci následného auditu preukázalo, že audítor v predchádzajúcom audite vychádzal z rovnakého a nezmeneného, avšak nesprávne vyhodnoteného dôkazu, alebo ak následný audit usku-

toční odlišné závery, pretože audítor v predchádzajúcom audite v rámci vzorkovania vychádzal z nedostatočných dôkazov, je možné zistenie z predchádzajúceho auditu vyhodnotiť ako chybné. To síce nie je trestným činom, avšak pri opakovanom chybnom konaní alebo opomenutí konania na strane audítora, ktoré by bolo vyhodnotené ako porušujúce platné pravidlá a požiadavky, je certifikačný orgán povinný z vlastnej činnosti alebo na základe podnetu Národného bezpečnostného úradu pozastaviť platnosť vydaného certifikátu audítora.

Nejasný alebo neúplný znalecký posudok vedie k možnosti požiadať znalca o vysvetlenie alebo doplnenie posudku v zmysle § 146 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok.⁸ V prípade, že nedôjde k odstráneniu pochybností alebo nejasností znaleckého posudku, je možné pribrať iného znalca. Ak znalec pred súdom, prokurátorom alebo policajtom v trestnom konaní, alebo pred súdom v občianskom súdnom konaní, alebo v exekučnom konaní, alebo v konaní pred orgánom verejnej správy, alebo pred rozhodcovským súdom, uvedie nepravdu o okolnosti, ktorá má podstatný význam pre rozhodnutie, alebo takú okolnosť zamlčí, alebo pri podávaní znaleckého posudku na podklade zmluvy inému spôsobí škodu tým, že uvedie nepravdu o okolnosti, ktorá má podstatný význam pre osobu, ktorej sa znalecký posudok týka, alebo má podstatný význam pre rozhodnutie, ktorého je znalecký posudok podkladom, alebo ak takú okolnosť zamlčí, dopustí sa trestného činu nepravdivého znaleckého posudku, tlmočnickeho úkonu a prekladateľského úkonu podľa § 347 zákona č. 300/2005 (Trestný zákon).³¹

Úlohy audítora kybernetickej bezpečnosti sú stanovené v štandarde *Metodika auditu kybernetickej bezpečnosti*¹⁷, ktorý vydal Národný bezpečnostný úrad a ktorý je záväzný pre všetkých certifikovaných audítorov kybernetickej bezpečnosti.

Úlohy, ktoré má riešiť znalec, sa mu určia vopred, spravidla v objednávke znaleckého posudku, alebo v uznesení o pribratí či ustanovení znalca, a to formou otázok.

V audite sú metódami akvizície stôp a potenciálnych dôkazov výhradne auditné rozhovory, pozorovania, auditné dotazníky a pasívne preskúvanie zdokumentovaných informácií. Audítor nesmie použiť metódy, ktoré by akokoľvek ovplyvnili činnosť auditovaného informačného systému. Audítor by mal v rámci auditu vykonáva iba úkony, ktoré nepovedú k znehodnoteniu dôkazov.

V znaleckom úkone sú povolené akékoľvek metódy akvizície stôp a potenciálnych dôkazov, ak nie je možné využiť iné slabiny v systéme, ktoré by uľahčili získanie digitálnych stôp. Takými metódami sú naprí-

³¹ Zákon č. 300/2005 (Trestný zákon).

klad výkon penetračných testov, vrátane invazívnych metód, kryptoanalytických útokov alebo metód za použitia útoku hrubou silou (z angl.: „brute-force attack“). Fakt, že tieto úkony môžu viesť k znehodnoteniu bitových kópií pôvodných digitálnych stôp, nie je prekážkou, ak si znalec pred použitím metód útoku hrubou silou vytvorí redundantné bitové kópie pôvodných digitálnych stôp.

Zhodne v znaleckom úkone aj v záverečnej správe auditu musí byť uvedený postup použitý pri vyhodnocovaní potenciálnych dôkazov.

Znalec uvedie opis predmetu znaleckého skúmania a skutočností, na ktoré pri úkone znaleckej činnosti prihliadal, uvedie postup, na základe ktorého sa dopracoval k odpovediam na otázky položené zadávateľom a k splneniu ním uložených úloh.

Audítor určí metódy a postupy auditu a zvolí vhodné nástroje, potrebné pre audit vopred, ešte v rámci procesu stanovenia rozsahu trvania auditu.

Pre znalecký úkon aj pre záverečnú správu auditu musí byť zabezpečená ich dodatočná preskúmateľnosť.

Zákon o znalcoch¹ v ustanovení § 17 ods. 5 stanovuje, že celková skladba znaleckého posudku musí umožniť preskúmať jeho obsah a overiť odôvodnenosť postupov.

Metodika auditu¹⁷ v čl. 1.4.8 stanovuje, že všetky postupy používané pri manipulácii s auditnými dôkazmi by mali byť opakovateľné a zároveň reprodukovateľné.

Podľa väčšiny metodík, či už sa týkajú znaleckých úkonov alebo získavania auditných dôkazov, sa výkon týchto činností riadi tromi základnými princípmi:

- relevancia – audítor, či znalec by mali byť schopní preukázať, že získané informácie sú relevantné pre vyvodenie záverov, t. j. že majú význam pre ďalšiu analýzu a že existuje dobrý dôvod, prečo boli získané,
- spoľahlivosť – audítor, či znalec by mali byť schopní preukázať, že všetky procesy použité pri manipulácii s potenciálnymi digitálnymi dôkazmi sú kontrolovateľné a opakovateľné, s neustáhou snahou o zachovanie integrity a dôveryhodnosti získaných informácií,
- dostatočnosť – audítor, či znalec by sa mali ubezpečiť, že bol získaný dostatok údajov, aby bolo možné vykonať analýzu a vyvodit' z nej závery.

Pre obe analyzované odborné činnosti spojené s dokazovaním v kybernetickej bezpečnosti platí univerzálna zásada a to, že obe roly majú byť zásadne nezávislé od objektu posudzovania a vždy majú konať spôsobom, ktorý vylúči tendenčnosť a konflikt záujmov. Tak

auditor kybernetickej bezpečnosti, ako aj znalec, zapísaný v príslušnom znaleckom odvetví, majú vykonávať dokazovanie poctivo, zodpovedne, objektívnym a nezaujatým spôsobom.

Záver

Výkon znaleckej činnosti podľa zákona č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov¹ a výkon auditu kybernetickej bezpečnosti podľa zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov² majú niekoľko porovnateľných, ale najmä niekoľko zásadne odlišných charakteristík procesov dokazovania.

Zhodné charakteristiky sa dajú stručne zhrnúť nasledovne:

- Rovnako v znaleckom úkone ako aj v záverečnej správe auditu musí byť uvedený postup použitý pri vyhodnocovaní potenciálnych dôkazov.
- Znalecký úkon aj záverečná správa auditu musia umožňovať dodatočnú preskúmateľnosť.
- Základné, najmä etické princípy znaleckých úkonov ako aj auditu kybernetickej bezpečnosti sú totožné: nestrannosť, nezávislosť, zodpovednosť, objektivita.

Oproti tomu existuje viac charakteristík, ktoré sú v niektorých prípadoch rozdielne až do tej miery, že spôsobujú terminologické a interpretačné problémy:

- V znalctve je bežným prístupom zhromažďovanie fyzických položiek, ktoré môžu obsahovať potenciálne dôkazy. Pri výkone auditu kybernetickej bezpečnosti je povolené len vytváranie dôveryhodných kópií potenciálnych dôkazov.
- V znaleckej činnosti je cieľom získať všetky použiteľné informácie. V audite kybernetickej bezpečnosti je dostatočné aj získavanie informácií na základe vzoriek.
- Súčasťou záverečnej správy auditu typicky bývajú aj odporúčania nad rámec kontrolného zoznamu. Znalec poskytuje odpovede primárne na otázky, ktoré mu boli položené v zadaní.
- Záverečná správa auditu musí byť uchovaná po dobu dvoch rokov. Rovnopis znaleckého posudku musí byť uchovaný po dobu desiatich rokov.
- Znalec nie je oprávnený riešiť právne otázky ani hodnotiť vykonané dôkazy. Úlohou audítora kybernetickej bezpečnosti je naopak práve posúdenie súladu s požiadavkami zákona.

- Obsah auditu kybernetickej bezpečnosti je určený všeobecne záväznými právnymi predpismi. Znalecký úkon nemá vopred vymedzenú špecifikáciu výsledného obsahu.
- Chyby záverečnej správy auditu je možné identifikovať následným auditom, alebo kontrolou NBÚ, pričom sankciou môže byť pozastavenie platnosti vydaného certifikátu audítora. Chyby znaleckého posudku môže odhaliť pribratie iného znalca a vypracovanie nového posudku, pričom však úmyselne chybný posudok môže naplňať skutkovú podstatu trestného činu.
- Úlohy audítora kybernetickej bezpečnosti sú stanovené v záväznej metodike. Znalcovi sa úlohy určia vždy ad-hoc, formou otázok.
- Audítor nesmie použiť metódy, ktoré by viedli k znehodnoteniu dôkazov, alebo ktoré by ovplyvnili auditované prostredie. Znalec môže použiť aj invazívne metódy, kryptoanalytické útoky alebo metódy za použitia útoku hrubou silou nad kópiami pôvodných digitálnych stôp zo skúmaného prostredia.

Dôkazy sú získané, agregované informácie o stopách, ktoré môžu byť použité na podporu tvrdení alebo aj na ich vyvrátenie. Každá informácia, ktorú je možné považovať za relevantnú pre konkrétny problém, je zároveň stopou a potenciálnym dôkazom súčasne. V auditných procesoch má už samotný výraz „dôkaz“ zásadne odlišný význam, ako v znaleckých činnostiach. Za dôkaz je v audite pomenovaná informácia, ktorá je v čase jej získania ešte len stopou, tzn. potenciálnym dôkazom, preto sa dá tvrdiť, že pri audite sa termín „dôkaz“ používa nekorespondujúcim spôsobom.

Podľa ústavného súdu imanentným znakom právneho štátu patrí neodmysliteľne aj princíp právnej istoty, ktorého súčasťou je tiež požiadavka, aby sa na určitú právne relevantnú otázku pri opakovaní v rovnakých podmienkach dala rovnaká odpoveď³². Inými slovami: obdobné situácie musia byť rovnakým spôsobom právne posudzované. V znaleckej činnosti súvisiacej s akvizíciou digitálnych stôp a ich použití v dôkaznom konaní ako aj v procesoch dokazovania pri výkone auditu kybernetickej bezpečnosti sa jedná o obdobné situácie.

Vyššie v tejto práci bolo dôvodené, že pre otázky súvisiace s akvizíciou digitálnych stôp, dokazovania a vykonávania potenciálnych dôkazov pomocou dôkazných prostriedkov v kontexte kybernetického priestoru sú vecne príslušnými orgánmi štátnej správy Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky a Národný bezpečnostný úrad.

³² Napr. I. ÚS 87/93, PL. ÚS 16/95 a II. ÚS 80/99.

V Slovenskej republike v súčasnosti neexistuje všeobecne záväzný právny predpis, ani technická norma, ktoré poskytovali usmernenia pre konkrétne činnosti pri nakladaní s digitálnymi dôkazmi a uchovávaním informácií, ktoré môžu mať potenciálnu dôkaznú hodnotu. Bolo by efektívne, ak by príslušné orgány verejnej moci spracovali právne záväzné ukotvenie postupov pre identifikáciu, zber, získavanie a uchovávanie digitálnych dôkazov. Taktiež by bolo účelné navrhnúť také zmeny a doplnenia ustanovení príslušných právnych predpisov, ktoré by zjednotili terminológiu týkajúcu sa vykonávania potenciálnych dôkazov pomocou dôkazných prostriedkov v kontexte kybernetického priestoru.

Použitá literatúra

1. Zákon č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
2. Zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
3. Vyhláška Národného bezpečnostného úradu č. 493/2022 Z. z. o audite kybernetickej bezpečnosti.
4. ISO/IEC 27037:2012 *Informačné technológie – Bezpečnostné metódy – Návod na identifikáciu, zber, získavanie a uchovávanie digitálnych dôkazov*.
5. KAČALA, J. – PISÁRČIKOVÁ, M. – POVAŽAJ, M. a kol. *Krátky slovník slovenského jazyka 4. dopl. a upr. vyd.* Bratislava : Veda 2003. 985 s. ISBN 80-224-0750-X.
6. STRAUS, Jiří – VAVERA, František. *Slovník kriminalistických pojmu a osobností*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-258-5.
7. SHOWN MILLS Elizabeth. *Is It Evidence or „Just a Clue“? blog post, QuickTips: The Blog @ Evidence Explained*. 15 September 2018. [online], URL: <https://www.evidenceexplained.com/index.php/quicktips/is-it-evidence-or-just-a-clue>
8. Zákon č. 301/2005 Z. z. *Trestný poriadok* v znení neskorších predpisov.
9. Zákon č. 160/2015 Z. z. *Civilný sporový poriadok* v znení neskorších predpisov
10. JELÍNEK, Jiří. *Trestní zákoník a trestní řád: s poznámkami a judikaturou*. 7. aktualizované vydání podle stavu k 1.10.2017. Praha: Leges, 2017
11. ŠIMOVČEK, I. *Prípustnosť dôkazov v trestnom konaní*. In *Teoretické a praktické problémy dokazovania*. Eurokódex, 2008, s. 255. EAN 9788089363223.

12. MOLITORIS, Peter. *Vzťah medzi zákonnosťou a prípustnosťou dôkazov vo veciach správneho trestania*. STUDIA IURIDICA Cassoviensia, ročník 6.2018, číslo 1, 33. ISSN 1339-3995.
13. POLČÁK, Radim – PÚRY, František – HARAŠTA, Jakub a kol. *Elektronické dôkazy v trestním řízení*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 253 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia č. 542. ISBN 978-80-210-8073-7.
14. BOULDING, Kenneth. *Notes on the Information Concept*. Exploration. Toronto. 6: 103–112. CP IV, (1955) str. 21–32.
15. HENRY, Nicholas L. *Knowledge Management: A New Concern for Public Administration*. Public Administration Review, vol. 34, no. 3, 1974, str. 189–96. JSTOR 974902. <https://doi.org/10.2307/974902>.
16. FRICKÉ, Martin. *Data-Information-Knowledge-Wisdom (DIKW) Pyramid, Framework, Continuum*. V Encyclopedia of Big Data, 1–4. Cham: Springer International Publishing, 2018. https://doi.org/10.1007/978-3-319-32001-4_331-1. ISBN: 978-3-319-32001-4.
17. ALLEN, Greenwood. *Hierarchy of Knowledge – from Data to Wisdom*. (2017). International Journal of Current Research in Multidisciplinary (IJCRM) ISSN: 2456-0979.
18. Vyhláška Ministerstva spravodlivosti SR č. 228/2018 Z. z. ktorou sa vykonáva zákon č. 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
19. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.
20. Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.
21. STN EN ISO 19011: 2019 *Návod na auditovanie systémov manažérstva* (ISO 19011: 2018).
22. *Štandard na výkon auditu kybernetickej bezpečnosti v zmysle požiadaviek zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov*.
23. KŘÍSTEK, Lukáš. *Znalectví*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 223. ISBN 978-80-7478-042-4.
24. BRADÁČ, A. – KLEDUS, M. – KREJČÍŘ, P. a kol. *Soudní znalectví*. Brno : Akademické nakladatelství CERM, s.r.o., 2010, s. 104. ISBN 978-80-7204-704-8.
25. Zákon č. 10/1996 Z. z. *o kontrole v štátnej správe* v znení neskorších predpisov
26. Zákon č. 300/2005 (Trestný zákon).

OSOBITNÁ ZODPOVEDNOSŤ AGENTÚRY DOČASNÉHO ZAMESTNÁVANIA ZA ŠKODU SPÔSOBENÚ DOČASNE PRIDELENÉMU ZAMESTNANCOVI

JUDr. Andrej Poruban, PhD.

Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne
Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov
andrej.poruban@tnuni.sk

Osobitná zodpovednosť agentúry dočasného zamestnávania za škodu spôsobenú dočasne pridelenému zamestnancovi

Článok reaguje na rozmach agentúrneho zamestnávania v Slovenskej republike a poskytuje prehľad právnej úpravy náhrady škody spôsobenej dočasne prideleným zamestnancom. Súčasná právna úprava je inšpirovaná normotvorbou Medzinárodnej organizácie práce a Európskej únie. Tie primárne regulujú pracovné podmienky všeobecne, pričom zohľadňujú zdravie dočasne prideleného zamestnanca, jeho bezpečnosť a dôstojnosť, stanovujú najvyššie prípustnú dĺžku pracovného času, denný a týždenný odpočinok, ako aj na každoročnú platenú dovolenku. Príspevok sa však zaoberá osobitnou zodpovednosťou za spôsobenú škodu obsiahnutou v Zákonníku práce č. 311/2001 Z. z., ktorá sa uplatňuje namiesto občianskoprávnej úpravy. Cieľom je upozorniť na dôležité otázky, a to najmä na problém stručnej právnej úpravy.

Specific compensation of a temporary employment agency for damage caused to temporary agency employee

The article deals with the growth of agency employment in the Slovak Republic and provides an overview of the legal regulation of compensation for damages caused to temporarily assigned employees. The current legislation is inspired by the standard-setting of the International Labour Organisation and the European Union. These primarily regulate working conditions in general and taking into account health, safety and dignity of temporary agency worker, limitation of maximum working hours, daily and weekly rest periods and an annual period of paid leave. However, the paper deals with the special liability for damages contained

in the Labour Code No 311/2001 Coll., which is applied instead of the civil law. The purpose is to raise awareness of the importance of this topic, particularly, the main problem is the brief of legislation.

Indemnización específica de una empresa de trabajo temporal por daños causados a un trabajador cedido temporalmente

El artículo aborda el crecimiento de la cesión temporal de trabajadores en la República Eslovaca y ofrece una visión general de la regulación jurídica de la indemnización por daños y perjuicios causados a los trabajadores cedidos temporalmente. La legislación actual se inspira en las normas de la Organización Internacional del Trabajo y de la Unión Europea. Éstas regulan principalmente las condiciones de trabajo en general y teniendo en cuenta la salud, la seguridad y la dignidad del trabajador cedido temporalmente, la limitación de la jornada laboral máxima, los periodos de descanso diarios y semanales y un periodo anual de vacaciones retribuidas. Sin embargo, el documento aborda la responsabilidad especial por daños y perjuicios contenida en el Código Laboral n° 311/2001, que se aplica en lugar de la legislación civil. El propósito es concienciar de la importancia de este tema, en particular, el principal problema es la brevedad de la legislación.

Kľúčové slová: dočasne pridelený zamestnanec, agentúra dočasného zamestnávania, užívateľský zamestnávateľ náhrada škody

Keywords: temporary agency employee, temporary-work agency, user undertaking, compensation for damages

Palabras clave: trabajador de una empresa de trabajo temporal, empresa de trabajo temporal, empresa usuaria, indemnización por daños y perjuicios

Úvod

Napriek tomu, že užívateľský zamestnávateľ ukladá dočasne pridelenému zamestnancovi pracovné úlohy, organizuje, riadi a kontroluje jeho prácu, dáva mu na tento účel pokyny, utvára priaznivé pracovné podmienky a zaisťuje bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci, povinným z náhrady škody bude agentúra dočasného zamestnávania (ADZ).¹

Zodpovednosť ADZ sa systematicky sa člení na zodpovednosť všeobecnú, ktorá zahŕňa tri skutkové podstaty², a osobitnú, ktorá je *lex specialis*.

¹ K právnemu statusu a povinnostiam ADZ detailnejšie v HAMULÁK, J: Alternatívne spôsoby zamestnávania v Slovenskej republike - agentúrne zamestnávanie a dočasné pridelenie. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. č. 1/2015, s. 59-61.

² Viac pozri PORUBAN, A.: Všeobecná zodpovednosť agentúry dočasného zamestnávania za škodu spôsobenú dočasne pridelenému zamestnancovi. In: Comenius č. 2/2021, s. 173-178.

Predpokladmi zodpovednosti sú:

- i/ objekt – existencia dočasného pridelenia;
- ii/ porušenie právnej povinnosti pracovnoprávneho charakteru alebo negatívna kvalifikovaná sociálna udalosť – objektívny rozpor medzi určitým konaním zamestnávateľa a objektívnym právom resp. právom predvídaná nežiaduca udalosť;
- iii/ existencia škody – výsledok určitého deja, ujma, ktorá nastala v majetkovej sfére prideleného zamestnanca a objektívne vyjadriteľná peniazmi;
- iv/ príčinná súvislosť medzi protiprávnym úkonom a škodou – zo skutkových zistení sa následne ustáli právne relevantná príčina, bez ktorej by škoda nenastala;
- v/ súvislosť medzi škodou a plnením pracovných úloh alebo v priamej súvislosti s ním resp. porušenie právnych povinností v rámci plnenia úloh zamestnávateľa (§ 220³ a § 221⁴ Zákonníka práce č. 311/2001 – ZP).

Potláča sa preventívno-výchovná funkcia zodpovednosti, ktorá má pôsobiť na subjekty pracovného pomeru, aby predchádzali škodám a dodržiavali právne povinnosti, ale prevláda reparačná (satisfakčná) funkcia spočívajúca v odčinení škody spôsobenej dočasne pridelenému zamestnancovi v jeho majetkovej sfére s cieľom nahradiť ju v plnom rozsahu. V prípade ujmy na zdraví sa môže poskytovať i určitá peňažná kompenzácia.

³ § 220 ZP:

„(1) Plnenie pracovných úloh je výkon pracovných povinností vyplývajúcich z pracovnoprávneho vzťahu, iná činnosť vykonávaná na príkaz zamestnávateľa a činnosť, ktorá je predmetom pracovnej cesty.

(2) V priamej súvislosti s plnením pracovných úloh sú úkony potrebné na výkon práce a úkony počas práce zvyčajné alebo potrebné pred začiatkom práce alebo po jej skončení. Takými úkonmi nie je cesta do zamestnania a späť, stravovanie, ošetrovanie alebo vyšetrovanie v zdravotníckom zariadení, ani cesta na ne a späť. Vyšetrenie v zdravotníckom zariadení vykonávané na príkaz zamestnávateľa alebo ošetrovanie pri prvej pomoci a cesta na ne a späť sú úkony v priamej súvislosti s plnením pracovných úloh.

(3) Ako pracovný úraz sa posudzuje aj úraz, ktorý zamestnanec utrpel pre plnenie pracovných úloh.“

⁴ § 221 ZP:

„(1) Cesta do zamestnania a späť je cesta z bydliska (ubytovania) zamestnanca do miesta vstupu do objektu zamestnávateľa alebo na iné miesto určené na plnenie pracovných úloh a späť. Ak ide o zamestnávateľa v poľnohospodárstve, lesníctve a stavebníctve, je to aj cesta z bydliska na určené zhromaždisko a späť.

(2) Cesta z obce bydliska zamestnanca na pracovisko alebo do miesta ubytovania v inej obci, ktorá je cieľom pracovnej cesty, ak nie je súčasne obcou jeho pravidelného pracoviska, a späť sa posudzuje ako potrebný úkon pred začiatkom práce alebo po jej skončení.“

Na uvedený základný právny rámec vo vzťahu k náhrade škody nadväzuje úprava regresného nároku v § 58 ods. 12 ZP⁵: „Ak zamestnávateľ, ktorý zamestnanca dočasne prideliť, alebo agentúra dočasného zamestnávania uhradila zamestnancovi škodu, ktorá mu vznikla pri plnení pracovných úloh alebo v priamej súvislosti s ním u užívateľského zamestnávateľa, má nárok na náhradu voči tomuto užívateľskému zamestnávateľovi, ak sa s ním nedohodne inak.“

1. Zodpovednosť ADZ za škodu na odložených veciach

Prvým druhom je zodpovednosť podľa § 193 ZP.⁶ Tá sa vzťahuje na veci, ktoré sa v súvislosti s pracovnou činnosťou dostali mimo sféru dispozície dočasne prideleného zamestnanca, ktorý na istý čas stratil možnosť bezprostredného dozoru, a teda ich nemôže sám opatrovať. Ustanovenie nadväzuje na jednu z povinností v rámci sociálnej politiky zamestnávateľa⁷, oproti ktorej je však zodpovednosť vymedzená širšie, pretože sa týka všetkých vecí ktoré si u užívateľského zamestnávateľa odložil dočasne pridelený zamestnanec.

Ten musí preukázať

- i/ odloženie vecí pri plnení pracovných úloh alebo v priamej súvislosti s ním, ktoré sa do zamestnania obvykle nosia;
- ii/ na mieste na to určenom, alebo na mieste, kde sa obvykle odkladajú;
- iii/ vznik škody na týchto veciach.

⁵ Pre účely príspevku to nie je podstatné, ale nemožno opomenúť, že nielen v odseku 12, ale v celom § 58, § 58a a § 58b ZP dochádza k zmiešavaniu dvoch odlišných inštitútov, a to agentúrneho zamestnávania a dočasného prideleného vo forme tzv. pravého prepožičania, ako správne upozorňuje Veselková. Viac vo VESELKOVÁ, P.: Dočasné pridelení a jeho slabá miesta: jak si s ním poradili jinde. In: Bulletin advokacie č3/2020, s. 43.

⁶ § 193 ZP:

„(1) Zamestnávateľ zodpovedá za škodu na veciach, ktoré si u neho zamestnanec odložil pri plnení pracovných úloh alebo v priamej súvislosti s ním na mieste na to určenom, a ak nie je také miesto určené, potom na mieste, kde sa obvykle odkladajú. Za veci, ktoré sa do zamestnania obvykle nenosia, zamestnávateľ zodpovedá, len ak ich prevzal do úschovy, inak najviac do sumy 165,97 eura.

(2) Právo na náhradu škody zanikne, ak zamestnanec o nej písomne neupovedomil zamestnávateľa bez zbytočného odkladu, najneskôr v lehote 15 dní odo dňa, keď sa o škode dozvedel.“

⁷ § 151 ods. 3 ZP: „Zamestnávateľ je povinný zaistiť bezpečnú úschovu najmä zvrškov a osobných predmetov, ktoré zamestnanci obvykle nosia do zamestnania, ako aj obvyklých dopravných prostriedkov, ak ich zamestnanci používajú na cestu do zamestnania a späť s výnimkou motorových vozidiel. Zamestnávateľ môže po dohode so zástupcami zamestnancov vymedziť podmienky, za ktorých bude zodpovedať aj za úschovu motorových vozidiel. Túto povinnosť má aj voči všetkým ostatným osobám, ak sú pre neho činné na jeho pracoviskách.“

Obvyklosť sa neposudzuje podľa toho, ako často sa veci nosia do zamestnania, ani podľa ich finančnej hodnoty, ale podľa ich funkčnosti. Okruh týchto vecí je nevyhnutné posudzovať z objektívneho a nie zo subjektívneho hľadiska konkrétneho dočasne prideleného zamestnanca.

V kontexte § 151 ods. 3 ZP pôjde o súčasti odevu a obuvi, ktoré zodpovedajú ročnému obdobiu, počasiu, zdraviu dočasne prideleného zamestnanca, a o tie osobné predmety, ktoré vzhľadom na povahu pracovnej činnosti, miestnym a časovým podmienkam sa spravidla nosia do práce. Medzi odkladané veci najčastejšie patria hodinky, mobilný telefón, ďalej veci nosené v kapsách, aktovky, kabelky a iné. Chránené sú tiež primerané peňažné sumy; ak aj mzda vyplácaná v hotovosti, tak v deň jej výplaty bez ohľadu na jej výšku. Z hľadiska funkčnosti je obvyklou vecou aj bicykel, či skúter, avšak motorové vozidlo nie.

Podľa druhej vety § 193 ods. 1 ZP nič nebráni tomu, aby užívateľský zamestnávateľ prevzal do úschovy aj veci, ktoré sa do práce zvyčajne nenosia. Vystavuje však ADZ zvýšenému riziku zodpovednosti, ak ich bezpečnú úschovu nezabezpečí. Ak teda dôjde ku škode na veciach v takomto prípade, zodpovedá ADZ bez obmedzenia. Z hľadiska právnej istoty je však vhodné tieto situácie upraviť v zmluve o dočasnom pridelení na výkon podľa § 58a ZP.

Za škodu na veciach, ktoré dočasne pridelení zamestnanci obvykle nenosia do práce a ktoré užívateľský zamestnávateľ neprevzal do úschovy, zodpovedá ADZ len do sumy 165,97 eur. Dočasne pridelenému zamestnancovi, rovnako ako kmeňovému, musí byť k dispozícii miesto kam sa veci odkladajú. Môže ísť napr. o šatňu, uzamykateľnú skrinku, úschovňu bicyklov, či voľne prístupný vešiak. Takéto miesto určuje užívateľský zamestnávateľ a dočasne pridelený zamestnanec s ním musí byť dostatočne oboznámiť. Môže sa tak stať pracovným poriadkom, pokynom vedúceho zamestnanca ale aj faktickým úkonom napr. pridelením skrinky.

Ak je miesto určené, neponesie ADZ zodpovednosť za škodu na veciach odložených inde, aj keby išlo o miesto účelnejšie, výhodnejšie alebo praktickejšie. Ak miesto nie je určené, vychádza sa z bežných spôsobov odkladania vyplývajúcich z konkrétnych podmienok u užívateľského zamestnávateľa. Stačí pritom, že ten k tomu nemá výhrady. V takomto prípade však možno od dočasne prideleného zamestnanca požadovať obvyklú mieru opatrnosti a bežnej starostlivosti o vlastné veci. Porušenie prevenčnej povinnosti zo strany dočasne prideleného zamestnanca môže byť základom pre obmedzenie zodpovednosti pod-

ľa § 218 ZP⁸. Tu však ADZ bude musieť užšie spolupracovať so svojím obchodným partnerom, ku ktorému prideliť zamestnancov.

Užívateľský zamestnávateľ je tiež oprávnený zakázať odkladanie všetkých alebo len niektorých vecí na určitých miestach. Musí to primeraným spôsobom oznámiť všetkým zamestnancom vrátane dočasne pridelených, ktorí musia mať inú alternatívu na ich odkladanie.

ADZ sa nemôže zbaviť zodpovednosti za odložené veci jednostranným vyhlásením ani dohodou uzatvorenou s dočasne prideleným zamestnancom pred vznikom škody. Objektívna povaha zodpovednosti je v tomto prípade zmiernovaná prekluzívnou lehotou. Podľa § 193 ods. 2 ZP sa požaduje, aby poškodený dočasne pridelený zamestnanec písomne upovedomil ADZ o škode bez zbytočného dôkazu, najneskôr do 15 dní odo dňa, keď sa o škode dozvedel. Účelom tejto podmienky je umožniť ADZ preveriť si u užívateľského zamestnávateľa všetky okolnosti škody v krátkom časovom odstupe od jej vzniku. V tejto lehote stačí iba ohlásenie odcudzenia, stratu alebo poškodenie vecí. Na uplatnenie náhrady škody plynú štandardné premičacie lehoty v zmysle Občianskeho zákonníka (ObčZ).

Dozvedieť sa o škode znamená mať vedomosť o jej vzniku. Nevyžaduje sa, aby v tejto fáze dočasne pridelený zamestnanec už poznal jej presnú výšku. Musí však ísť o škodu, ktorej výška je zistiteľná. Riadne nesplnenie notifikačnej povinnosti je sankcionované zánikom celého nároku na náhradu škody. Z textu vyplýva, že súd z úradnej povinnosti prihladne k zániku práva, aj keď to pridelený zamestnávateľ nenamietne.⁹ Nedodržanie pätnásťdňovej lehoty by malo za následok, že prípadné nahradenie škody zo strany ADZ by bolo plnením bez právneho dôvodu, a teda bezdôvodným obohatením.¹⁰

Ustanovenie § 151 ods. 3 ZP, najmä jeho tretí odsek (túto povinnosť má aj voči všetkým ostatným osobám, ak sú pre neho činné na jeho pracoviskách) rozširuje zodpovednosť za škodu na odložených veciach aj na užívateľského zamestnávateľa. Dočasne pridelený zamestnanec tak bude mať na výber voči komu bude uplatňovať škodu, či priamo voči užívateľskému zamestnávateľovi, alebo od ADZ.¹¹

⁸ § 218 prvá veta ZP: „Ak zamestnávateľ preukáže, že škodu zaviniť aj poškodený zamestnanec, jeho zodpovednosť sa pomerne obmedzí.“

⁹ § 36 ZP: „K zániku práva preto, že sa v ustanovenej lehote neuplatnilo, dochádza len v prípadoch uvedených v § 63 ods. 4 a 5, § 68 ods. 2, § 69 ods. 3, § 75 ods. 3, § 77, § 87a ods. 7, § 193 ods. 2 a § 240 ods. 9. Ak sa právo uplatnilo po uplynutí ustanovenej lehoty, súd prihladne na zánik práva, aj keď to účastník konania nenamietne.“

¹⁰ § 222 ods. 1 ZP: „Ak sa zamestnanec bezdôvodne obohatí na úkor zamestnávateľa alebo ak sa zamestnávateľ bezdôvodne obohatí na úkor zamestnanca, musí obohatenie vydať.“

¹¹ DOLOBÁČ, M.: Náhrada škody pri dočasnom pridelení zamestnanca. In: Súčasný stav a nové úlohy pracovného práva. Praha: Leges, 2016, s. 218.

2. Zodpovednosť ADZ pri odvracaní škody

Ďalším typom je zodpovednosť za škodu pri odvracaní škody v zmysle § 194 ZP¹². Ustanovenie nadväzuje na špeciálnu prevenčnú povinnosť uloženú každému zamestnancovi¹³, ktorá upravuje jedno z konkrétnych prevenčných opatrení – zakročiť proti škode bezprostredne hroziacej zamestnávateľovi.

Primárne ide o náhradu jednak vecnej škody a jednak účelne vynaložených nákladov pri odvracaní škody hroziacej užívateľskému zamestnávateľovi. Zodpovednosť ADZ by však nevznikla, ak by dočasne pridelený zamestnanec nebezpečenstvo vyvolal sám z nedbanlivosti.

Okrem toho je treba hodnotiť i spôsob počínania dočasne prideleného zamestnanca, ktorý musí byť primeraný okolnostiam. Primeranosť zákroku sa musí skúmať podľa konkrétneho prípadu s prihliadnutím na naliehavosť zákroku, použité prostriedky, jeho kvalifikáciu a doterajšie skúsenosti, či mal možnosť zákrok zväžiť, a to tak aby výkon tejto povinnosti bol v súlade s dobrými mravmi.

Podmienkou vzniku nároku nie je, aby odvrátenie hrozby škody bolo úspešné, ale postačuje iba samotný proces odvracania. Podľa druhej vety sa to vzťahuje aj na odvracanie nebezpečenstva hroziace životu alebo zdraviu napr. spoluzamestnanca alebo inej osoby za podmienky, ak by za škodu zodpovedal užívateľský zamestnávateľ, pričom je jedno, či podľa ZP alebo ObčZ. Ak by užívateľský zamestnávateľ nezodpovedal za škodu, tak by poškodený dočasne pridelený zamestnanec mohol uplatniť nárok na náhradu škody proti tomu v koho prospech zakročil podľa ObčZ.

Vzhľadom na konštrukciu zakročovacej povinnosti bude dočasne pridelený zamestnanec musieť preukázať, že:

- i/ utrpel vecnú škodu (a účelne vynaložil náklady) pri odvracaní škody hroziacej užívateľskému zamestnávateľovi, ak nebezpečenstvo sám úmyselne nevyvolal;

¹² § 194 ZP: „Zamestnanec, ktorý pri odvracaní škody hroziacej zamestnávateľovi utrpel vecnú škodu, má voči nemu nárok na jej náhradu a na náhradu účelne vynaložených nákladov, ak nebezpečenstvo sám úmyselne nevyvolal a ak si počínal pritom spôsobom primeraným okolnostiam. Tento nárok má aj zamestnanec, ktorý takto odvracal nebezpečenstvo hroziace životu alebo zdraviu, ak by za škodu zodpovedal zamestnávateľ. Ak utrpel škodu na zdraví, posudzuje sa táto škoda ako pracovný úraz.“

¹³ § 178 ods. 2 ZP: „Ak hrozí škoda, zamestnanec je povinný na ňu upozorniť vedúceho zamestnanca. Ak je na odvrátenie škody hroziacej zamestnávateľovi neodkladne potrebný zákrok, je povinný zakročiť. Túto povinnosť nemá, ak mu v tom bránia dôležité okolnosti alebo ak by tým vystavil vážnemu ohrozeniu seba alebo ostatných zamestnancov, alebo blízke osoby. Ak zamestnanec zistí, že nemá utvorené potrebné pracovné podmienky, je povinný oznámiť to vedúcemu zamestnancovi.“

- ii/ plnenie povinnosti neodkladne zakročiť spôsobom primeraným okolnostiam;
- iii/ príčinnú súvislosť medzi jeho činnosťou a vznikom škody. Pri odvracaní nebezpečenstva hroziaceho životu alebo zdraviu by musel navyše preukazovať aj to, že za škodu by zodpovedal zamestnávateľ, ku ktorému bol pridelený.

3. Zodpovednosť ADZ za škodu pri pracovnom úraze a chorobe z povolania

Tretím typom osobitnej zodpovednosti je kompenzovanie škôd, ktoré vznikli v súvislosti s kvalifikovanými sociálnymi udalosťami, medzi ktoré patria pracovný úraz¹⁴ a choroba z povolania¹⁵.

Zodpovednosť je budovaná na objektívnom základe tak, aby na pracovisku užívateľského zamestnávateľa nedochádzalo k pracovným úrazom a chorobám z povolania. Ide o pomerne tvrdú sankciu, pretože ADZ bude niesť zodpovednosť za výsledok bez ohľadu na to, či postupoval v súlade s právom alebo nie.

Na vyvodenie zodpovednosti musia byť splňať nasledovné predpoklady:

- i/ musí ísť o dočasne prideleného zamestnanca v pracovnom pomere, pretože zodpovednostné krytie začína dňom vzniku a končí dňom skončenia pracovného pomeru;
- ii/ činnosť zamestnanca, t. j. pri plnení pracovných úloh alebo v priamej súvislosti s ním;
- iii/ u ktorého dôjde k poškodeniu zdravia alebo k smrti úrazom¹⁶ ako právom predvídanej nežiaducej udalosti;
- iv/ príčinná súvislosť medzi týmto poškodením či smrťou a škodou.

¹⁴ § 195 ods. 1 ZP: „Ak u zamestnanca došlo pri plnení pracovných úloh alebo v priamej súvislosti s ním k poškodeniu zdravia alebo k jeho smrti úrazom (pracovný úraz), zodpovedá za škodu tým vzniknutú zamestnávateľ, u ktorého bol zamestnanec v čase pracovného úrazu v pracovnom pomere.“

¹⁵ § 195 ods. 4: „Za škodu spôsobenú zamestnancovi chorobou z povolania zodpovedá zamestnávateľ, u ktorého zamestnanec pracoval naposledy pred jej zistením v pracovnom pomere za podmienok, z ktorých vzniká choroba z povolania, ktorou bol postihnutý. Choroby z povolania sú choroby uvedené v právnych predpisoch o sociálnom zabezpečení (zoznam chorôb z povolania), ak vznikli za podmienok v nich uvedených.“

¹⁶ § 195 ZP:

„(2) Pracovný úraz je poškodenie zdravia, ktoré bolo zamestnancovi spôsobené pri plnení pracovných úloh alebo v priamej súvislosti s ním nezávisle od jeho vôle krátkodobým, náhlym a násilným pôsobením vonkajších vplyvov.

(3) Pracovný úraz nie je úraz, ktorý zamestnanec utrpel na ceste do zamestnania a späť.“

Závažnosť problematiky podčiarkuje aj zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci, ktorý nadväzuje na § 58 ods. 8 ZP¹⁷. Tento zákon, okrem iného, ukladá užívateľskému zamestnávateľovi povinnosť písomne informovať preventívne a ochranné služby (bezpečnostnotechnická služba a pracovná zdravotná služba) o zamestnávaní zamestnanca k nemu dočasne prideleného.¹⁸

Samostatnou kategóriou poškodenia zdravia sú choroby z povolania, ktoré sú uvedené v zozname chorôb podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení. Konštruuje sa nevyvrátiteľná právna domnienka, že pokiaľ dočasne pridelený zamestnanec pracoval v podmienkach, ktoré mohli túto chorobu vyvolať, a takouto chorobu ochorel, tak vznikla choroba v dôsledku pracovných podmienok. Nerozhoduje, či sa zamestnanec pohyboval aj v inom prostredí, ktoré mohlo takúto chorobu vyvolať alebo či mal určité dispozície k ochoreniu (vrodené, získané).

Dočasne pridelený zamestnanec musí preukázať, že:

- i/ ochorel niektorou chorobou z povolania uvedenou v zozname;
- ii/ choroba vznikla za podmienok v ňom uvedenom;
- iii/ ADZ, ktorej zodpovednosť sa tvrdí, bola tým zamestnávateľom, u ktorého zamestnanec pracoval naposledy pred zistením choroby z povolania za podmienok, z ktorých zistená choroba vzniká.

Z kvantitatívnej stránky ADZ priamo hradí iba vecnú škodu.¹⁹ Ide o širší pojem než len «škoda na veci». Nejde len o škodu na zničenej či poškodenej hmotnej veci, ktorú mal pridelený zamestnanec na sebe či pri sebe v okamihu pracovného úrazu, ale ide aj o inú majetkovú ujmu, ktorá spočíva v zmenšení jeho majetku.

Všetky ostatné nároky sú uhrádzané z úrazového poistenia ADZ ako úrazové dávky, ktoré sa poskytujú oprávneným osobám Sociálnou poisťovňou v zmysle zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení.

¹⁷ § 58 ods. 8 ZP: „Užívateľský zamestnávateľ, ku ktorému bol zamestnanec dočasne pridelený, ukladá zamestnancovi v mene zamestnávateľa alebo agentúry dočasného zamestnávania počas dočasného pridelenia pracovné úlohy, organizuje, riadi a kontroluje jeho prácu, dáva mu na tento účel pokyny, utvára priaznivé pracovné podmienky a zaisťuje bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci rovnako ako ostatným zamestnancom. Vedúci zamestnanci užívateľského zamestnávateľa nemôžu voči dočasne pridelenému zamestnancovi robiť právne úkony v mene zamestnávateľa alebo agentúry dočasného zamestnávania.“

¹⁸ § 6 ods. 6 zákona č. 124/2006 Z. z. o „Na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci je zamestnávateľ povinný písomne informovať preventívne a ochranné služby (§ 21) o zamestnávaní zamestnanca na určitú dobu a o zamestnávaní zamestnanca k nemu dočasne prideleného podľa osobitného predpisu.“

¹⁹ § 198 ods. 1 písm. d/ ZP: Zamestnanec, ktorý utrpel pracovný úraz alebo u ktorého sa zistila choroba z povolania, má nárok v rozsahu, v ktorom zamestnávateľ zodpovedá za škodu, na poskytnutie náhrady za vecnú škodu; ustanovenie § 192 ods. 3 platí rovnako.

Takto koncipovaná povinnosť ADZ poistiť vlastné riziko vyplývajúce z pracovného procesu u užívateľského zamestnávateľa dobre odráža trojstranný charakter agentúrnej práce.

Záver

Súkromnoprávna regulácia agentúrnej práce, ktorá pokrýva predovšetkým podmienky zamestnávania a pracovné podmienky, je ovplyvnená normami medzinárodného²⁰ a úijného²¹ práva. Otázka náhrady škody sa výslovne spomína iba v § 58 ods. 12 ZP, ktorý zakotvuje regresný nárok. Na všetko ostatné je tu všeobecná úprava pracovnoprávneho kódexu, ktorá sa týka zodpovednosti zamestnávateľa a zamestnanca.

Podľa niektorých autorov má regresné právo občianskoprávnu resp. obchodnoprávnu náhradu škody, pretože vzťah medzi ADZ a užívateľským zamestnávateľom nie je pracovnoprávny.²² Správne zaradenie má praktický význam napr. pre počítanie premlčania. So zreteľom na to, že sa pohybujeme na pôdoryse ZP, tak ide o právo pracovnoprávnej povahy, čo predznamenáva aj jeho väzbu na všeobecné súkromné právo resp. ObčZ. Predmetné ustanovenie je dispozitívnej povahy a regresný nárok je možné dokonca zmluvne úplne vylúčiť. Odchylná dohoda bude smerovať najmä k možnosti či bližšej špecifikácii uplatnenia regresu nie priamo voči užívateľskému zamestnávateľovi, ale voči poisťovni, ktorá bude garantovať regresné plnenie. Vzhľadom na konštrukciu § 58 ods. 12 ZP sa právo na preplatenie nahradenej škody nevzťahuje na náhradu škody vzniknutú počas dočasného pridelenia, ale ktorej predpokladom nie je plnenie pracovných úloh dočasne prideleného zamestnanca alebo priama súvislosť s ním. Vzťahuje sa na zodpovednosť za škodu, ktorú mu spôsobili zamestnanci konajúci v mene užívateľského zamestnávateľa²³, ako aj o zodpovednosť pri odvracaní

²⁰ Bližšie pozri HORVAT, M. – HAMULÁK, J.: Historický vývoj agentúr dočasného zamestnávania. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. č. 1/2022, s. 143-156 a KOMENDOVÁ, J.: Úprava agentur práce v normách prijatých Mezinárodní organizací práce. In: Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2013, s. 347-353.

²¹ Bližšie pozri VARGA, P.: Nová smernica Európskeho parlamentu a Rady o dočasnom agentúrom zamestnávaní. In: Justičná revue č. 6-7/2009, s. 877-883 a 1. BARANCOVÁ, H.: Nová právna úprava agentúrnej práce v Slovenskej republike. In: Societas et iurisprudentia č. 1/2015, s. 21-42.

²² OLŠOVSKÁ, A. – TOMAN, J. – ŠVEC, M. – SCHUZSTEKOVÁ, s. – BULLA, M.: Agentúrne zamestnávanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 206.

²³ § 192 ods. 2 ZP: „Zamestnávateľ zodpovedá zamestnancovi aj za škodu, ktorú mu spôsobili porušením právnych povinností v rámci plnenia úloh zamestnávateľa zamestnanci konajúci v jeho mene.“

škody²⁴. V takomto prípade sa síce nevyklučuje použitie analógie a aplikovanie regresu aj na tieto situácie²⁵, istejšie je však vyriešiť túto otázku priamo v dohode o dočasnom pridelení podľa § 58a ZP.

Použitá literatúra

1. BARANCOVÁ, H.: Nová právna úprava agentúrnej práce v Slovenskej republike. In: Societas et iurisprudentia č. 1/2015, s. 21-42.
2. BARANCOVÁ, H. a kol.: Zákoník práce : komentár. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 613.
3. DOLOBÁČ, M.: Náhrada škody pri dočasnom pridelení zamestnanca. In: Súčasný stav a nové úlohy pracovného práva. Praha: Leges, 2016, s. 224.
4. HAMULÁK, J.: Alternatívne spôsoby zamestnávania v Slovenskej republike – agentúrne zamestnávanie a dočasné pridelenie. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. č. 1/2015, s. 57-66.
5. HORVAT, M. – HAMULÁK, J.: Historický vývoj agentúr dočasného zamestnávania. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae č. 1/2022, s. 143-156.
6. KOMENDOVÁ, J.: Úprava agentur práce v normách prijatých Mezinárodní organizací práce. In: Časopis pro právní vědu a praxi č. 3/2013, s. 347-353.
7. OLŠOVSKÁ, A. – TOMAN, J. – ŠVEC, M. – SCHUZSTEKOVÁ, S. – BULLA, M.: Agentúrne zamestnávanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015.
8. PORUBAN, A.: Všeobecná zodpovednosť agentúry dočasného zamestnávania za škodu spôsobenú dočasne pridelenému zamestnancovi. In: Comenius č. 2/2021, s. 173-178.
9. VARGA, P.: Nová smernica Európskeho parlamentu a Rady o dočasnom agentúrnom zamestnávaní. In: Justičná revue č. 6-7/2009, s. 877-883.
10. VESELKOVÁ, P.: Dočasné prídelení a jeho slabá miesta: jak si s ním poradili jinde. In: Bulletin advokacie č3/2020, s. 42–45.

²⁴ § 194 ZP: „Zamestnanec, ktorý pri odvracaní škody hroziacej zamestnávateľovi utrpel vecnú škodu, má voči nemu nárok na jej náhradu a na náhradu účelne vynaložených nákladov, ak nebezpečenstvo sám úmyselne nevyvolal a ak si počínal pritom spôsobom primeraným okolnostiam. Tento nárok má aj zamestnanec, ktorý takto odvracal nebezpečenstvo hroziace životu alebo zdraviu, ak by za škodu zodpovedal zamestnávateľ. Ak utrpel škodu na zdraví, posudzuje sa táto škoda ako pracovný úraz.“

²⁵ VOJTKO, J. in BARANCOVÁ, H. a kol.: Zákoník práce : komentár. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 613.

KATOLÍCKA CIRKEV A ABSOLUTIZMUS 17. A 18. STOROČIA¹

prof. doc. JUDr. Mgr. Vojtech Vladár, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra rímskeho práva, kánonického a cirkevného práva
vojtech.vladar@flaw.uniba.sk

Katolícka cirkev a absolutizmus 17. a 18. storočia

V 16. storočí sa začala po úspešne presadenej protestantskej reformácii postupne formovať nová mapa rozdelenia kresťanského sveta na katolíkov a príslušníkov rôznych protestantských denominácií. I keď práva katolíkov boli obmedzované predovšetkým v protestantských krajinách, katolicizmus prichádzal o silnú pozíciu predchádzajúcich storočí i v štátoch katolíckych. Práve v nich sa začali čoraz viac presadzovať teórie o zvrchovanej absolutistickej moci monarchu, ktorá nemala byť obmedzovaná ani zo strany náboženských predstaviteľov, pápeža nevynímajúc. Spolu s nimi sa rozvíjali i idey štátneho cirkevnictva postaveného na premise, že panovník stojí nad náboženstvom a môže slobodne zasahovať do záležitostí „svojej“ partikulárnej cirkvi. Predmetné procesy našli svoje odzrkadlenie i v Katolíckej cirkvi, ktorá musela napokon rezignovať a ustúpiť svetským vládcom a hľadať nové *modi vivendi* s nimi. Hlavným cieľom článku je poukázať na rozvinutie a uplatňovanie absolutizmu v novovekých štátoch, predstaviť hlavné teórie štátneho cirkevnictva prejavujúce sa v rôznych zásahoch do vnútorných cirkevných záležitostí, ako aj prezentovať reakcie Katolíckej cirkvi na ne.

Die katholische Kirche und der Absolutismus des 17. und 18. Jahrhunderts

Nach der erfolgreichen protestantischen Reformation begann sich im 16. Jahrhundert ein neues Bild der christlichen Welt, die auf Katholiken und Angehörige verschiedener protestantischer Denominationen

¹ Článok je výstupom z vedeckého projektu VEGA č. 1/0548/22 s názvom „Kríza dôvery a jej rímsko-kánonické riešenia“.

aufgeteilt ist, allmählich zu gestalten. Obwohl die Rechte der Katholiken vor allem in protestantischen Ländern beeinträchtigt worden sind, ist die starke Position des Katholizismus aus den vorigen Jahrhunderten auch in den katholischen Staaten verloren gegangen. Gerade in diesen Staaten haben sich immer mehr Theorien über die souveräne absolutistische Macht des Monarchen durchgesetzt, wobei diese Macht selbst seitens der kirchlichen Amtsträger, einschließlich des Papstes, nicht beschränkt werden sollte. Gemeinsam mit diesen Theorien entwickelten sich auch Gedanken des staatlichen Kirchenwesens, das an der Prämisse gestützt werden soll, dass der Herrscher über die Religion steht und freizügig in die Angelegenheiten „seiner“ partikulären Kirche eingreifen kann. Die gegenständlichen Prozesse haben sich auch in der katholischen Kirche widerspiegelt, die letztendlich kapitulieren und das Feld den weltlichen Herrschern freistellen musste und neuen *modi vivendi* mit ihnen zu suchen gezwungen war. Ziel dieses Aufsatzes ist vor allem, auf die Entwicklung und Anwendung des Absolutismus in den neuzeitlichen Staaten hinzuweisen, die kardinalen Theorien des staatlichen Kirchenwesens vorzustellen, die in verschiedenen Eingriffen in die innerkirchlichen Angelegenheiten zum Ausdruck gekommen sind, als auch auf die Reaktion der katholischen Kirche auf diese Theorien hinzuweisen.

The Catholic Church and Absolutism of 17th and 18th Century

In the 16th century after successful Protestant Reformation the new map of division of the Christian world into Catholics and members of various protestant denominations was formed. Although rights of the Catholics were primarily restricted in protestant lands, Catholicism was losing its strong position of the previous centuries also in the Catholic states. Right in these states the theories of supreme absolutist power of monarch were increasingly enforced that did not accept restriction of his rights even on the part of the religious representatives, not excluding Pope. Along with them the ideas of state ecclesiasticism based on the premise that sovereign is above religion and may freely interfere with the matters of “his” particular church were formed. These processes found its reflection also in the Catholic Church that had to resign and retreat to the secular sovereigns, looking for new *modi vivendi* with them. The main goal of the article is to point out the development and implementing of the absolutism in the states of Modern era, introduce the main theories of state ecclesiasticism manifesting in various impacts to the internal church matters and to present the reaction of the Catholic Church to it.

Kľúčové slová: novovek, protestantizmus, katolicizmus, absolutizmus, katolícke monarchie, štátne cirkevnictvo, zásahy štátu do vnútorných cirkevných záležitostí, reakcia Katolíckej cirkvi

Schlüsselbegriffe: Neuzeit, Protestantismus, Katholizismus, Absolutismus, katholische Monarchien, staatliches Kirchenwesen, Eingriffe des Staates in die innerkirchlichen Angelegenheiten, Reaktion der katholischen Kirche

Keywords: Modern era, Protestantism, Catholicism, absolutism, catholic monarchies, state ecclesiasticism, impacts of state to the internal church matters, reactions of the Catholic Church

Úvod

Potridentské obdobie bolo charakteristické predovšetkým viacerými dôležitými zmenami, ku ktorým došlo vo vzťahoch medzi Katolíckou cirkvou a jednotlivými štátmi. V súvislosti s protestantskou reformáciou nemožno v prvom rade opomenúť skutočnosť, že katolíci nenávratne stratili škandinávске krajiny, veľkú časť Nemecka a celé Anglicko. Katolícka cirkev sa ale mohla naďalej opierať o španielskych kráľov, ktorí v priebehu 16. storočia presadzovali idey svetovej monarchie.² Vtedajšieho európskeho hegemóna sa protestantizmus takmer nedotkol najmä z dôvodu prísne vedenej césaropapistickej cirkevnej politiky presadzovanej španielskymi kráľmi, ktorí v spolupráci s biskupmi vyriešili viaceré vnútrocirkevné problémy.³ Aj keď tamojší králi boli pápežstvu na jednej strane nápomocní pri protireformačných procesoch, na druhej strane výrazne obmedzovali pápežské zásahy do záležitostí „svojej“ partikulárnej cirkvi a v snahe eliminovať odosielanie cirkevných káuz do Ríma sa im v roku 1529 dokonca podarilo dosiahnuť zriadenie cirkevného tribunálu tretej inštancie pri pápežskom nunciovi v Madride.⁴ Nevyhnutnosť vtedajšej dobrej spolupráce pápežstva so španielskymi kráľmi značne súvisela i so španielskou vládou v Itálii (Miláno, Neapol, Sicília a Sardínia), ktorá nakoniec pretrvala až do roku 1860. Aj z toho dôvodu sa menšie štáty Apeninského polostrova neodvážili prijať protestantizmus a len veľmi úzke kruhy italských miest sa pôsobením humanistov otvorili novým náboženským ideám. Samotnému pápežstvu sa od španielskeho protektorstva napokon podarilo oslobodiť až za pontifikátu Sixta V. (1585 – 1590). Na španielske pozície európskeho hegemóna sa však v polovici 17. storočia začalo opätovne tlačiť Francúzsko, v ktorom, napriek formálnemu proklamovaniu katolicizmu ako štátneho náboženstva, v roku 1614 generálne stavy oficiálne odmietli prijatie tridentských disciplinárnych

² Porov. RAPP, F.: *Svatá říše římská národa německého*. Praha – Litomyšl: Paseka, 2007, s. 278n.

³ Porov. FRANZEN, A.: *Malé dějiny církve*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství, 2006, s. 244–246.

⁴ Porov. SAMSOUR, J.: *Církevní dějiny obecné*. Praha: Cyrillo-Methodějská knihtiskárna a nakladatelství V. Kotrba, 1907, s. 932n.

dekrétov.⁵ Ich recepcia musela byť preto vykonaná až prostredníctvom cieľavedomej činnosti partikulárnych cirkevných predstavených.⁶ Popri Francúzsku a tradične katolíckom habsburskom Rakúsku sa k hlavným európskym veľmociam v tomto období napokon zaradili i protestantské Anglicko, Švédsko a Prusko, spolu s pravoslávnyim Ruskom.

1. Štátny absolutizmus a osvietenstvo

Viacerí bádatelia sa zhodnú v závere, že európsky poriadok 17. a 18. storočia mohol byť nastolený len na základoch striktného vymedzenia sa voči duchovnému rozdeleniu vtedajšieho sveta a náboženským vojnám. Väčšina z nich pritom konštatuje, že základy pre neskôr uplatňované štátne teórie sa objavujú už v priebehu 14. a 15. storočia, keďže štát sa práve v tomto období začal tešiť pozornosti viacerých mysliteľov.⁷ V 17. storočí sa ale našlo i viacero filozofov štátu a práva, ktorí stále zmýšľali v pojmoch jednoty Cirkvi, štátu a viery, avšak uplatňujúc idey a premisy štátnej mechaniky Reného Descartesa († 1650) aj na tieto záležitosti.⁸ Najneskôr po ukončení náboženských vojen sa tak na prvé miesto v spoločnosti začal dostávať štát, ktorého záujmy boli výdatne rozširované o nové okruhy pôsobnosti. Najmä z toho dôvodu sa od tých čias stával ťažiskom mnohých skutočností, ktoré boli na ňom do toho času v zásade priamo či nepriamo nezávislé. Na tomto pozadí dochádzalo k prelínaniu štátnych záležitostí s národom, kráľovskou korunou alebo mocou, nevynímajúc ani hospodárstvo, v ktorom rôznorodé ekonomické teórie poukazovali na dôležité úlohy štátu v ňom.⁹ Štátne authority od uvedených čias zároveň kladli značný dôraz na rozvoj obchodu a priemyslu, keďže práve tie predsta-

⁵ Porov. MALÝ, R.: *Církevní dějiny*. Olomouc: Matice cyrilometodějská, 2001, s. 210–211. K prekladu tridentských dekrétov do českého a anglického jazyka bližšie pozri HRDINA, I. A.: *Dokumenty Tridentského koncilu*. Praha: Krystal OP, 2015 a SCHROEDER, H. J.: *The Canons and Decrees of the Council of Trent*. Charlotte: TAN Books, 1978.

⁶ Porov. KUMOR, B.: *Církevné dějiny 5. Novovek. Rozkol v západnom kresťanstve*. Levoča: Polypress, 2002, s. 221, 233 a 267.

⁷ Od 16. storočia tak napríklad štát vo svojich dielach postupne analyzovali myslitelia ako Francisco de Vitoria († 1546), Jean Bodin († 1596), Hugo Grotius († 1645) či Thomas Hobbes († 1679). Bližšie k tejto problematike pozri napríklad STÖRIG, H. J.: *Malé dějiny filosofie*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství, 2000, s. 224n.

⁸ Porov. BEDOUELLE, G.: *História Cirkvi*. Prešov: Petra, 2005, s. 116, 118 a 130.

⁹ Osobitne možno v týchto súvislostiach spomenúť merkantilizmus a rozvoj manufaktúr hlásaný práve jeho predstaviteľmi. Bližšie k tejto problematike pozri napríklad McCUSKER, J. J.: *Mercantilism and the Economic History of the Early Modern Atlantic World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

vovali hlavné zdroje bohatstva a blahobytu.¹⁰ Najmä z uvedených dôvodov sa od polovice 17. storočia dominantným javom vtedajšieho politického života stával monarchický absolutizmus, pod vládou ktorého sa v 18. storočí nachádzali takmer tri štvrtiny Európy. Keďže na pozadí týchto procesov začalo dochádzať k viacerým podstatným zmenám vo vtedajšom spoločenskom poriadku, s určitosťou neprekvapuje, že prvá polovica 17. storočia sa stala dejiskom mnohých povstaní či rebélií.¹¹

Procesom upevňovania dominancie štátu výrazne napomáhalo aj nové hnutie osvietenstva (iluminizmus), ktoré vychádzalo z myšlienok racionalizmu, naturalizmu a náboženského subjektivismu.¹² Aj samotné osvietenstvo pôvodne predstavovalo reakciu na náboženskú neznesiteľnosť a s ňou spojené vojny, ktoré vyvolávali pochybnosti o podstate kresťanstva a dogmy vôbec.¹³ Práve jeho idey tak od toho času výrazným spôsobom ovplyvňovali život celého európskeho ľudstva, deprimovaného stáročia uplatňovanou autoritou Cirkvi, pričom tieto myšlienky zostali určujúcimi až do 19. storočia. Práve v súvislosti so šírením osvietenstva začali ľudia hľadať uspokojenie a cieľ života na pozemskom svete, uprednostňujúc sekulárne hodnoty pred ideálmi náboženskými (antropocentrizmus).¹⁴ Aj z toho dôvodu začalo v tomto období dochádzať k ešte výraznejšiemu rozvoju laickej vedy, umenia a filozofie.¹⁵ Z pohľadu filozofie, ktorá prestala byť vnímaná už len ako slúžka teológie (*ancilla theologiae*), začal do popredia vystupovať osvietenký racionalizmus, ktorý odmietol akékoľvek nadprirodzené náboženstvo a proti Biblii a Tradícii postavil rozum (*ratio*), ako autonómnu a konečnú normu pravdy.¹⁶ Osvietenké tendencie sa prejavili i v oblasti právnej filozofie, a to najmä v myšlienkach Samuela von

¹⁰ Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojaššáka, 2003, s. 7.

¹¹ Porov. BEDOUELLE, G.: *História Cirkvi*. Prešov: Petra, 2005, s. 118.

¹² To bolo pôvodne založené francúzskymi emigrantmi v Holandsku a v priebehu 17. storočia sa rozvinulo v Anglicku. Odtiaľ sa potom spätne rozšírilo do Francúzska a v druhej polovici 18. storočia sa výrazne presadilo i v Poľsku, Rusku, Španielsku, Nemecku a Itálii. Porov. FRANZEN, A.: *Malé dejiny cirkve*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladateľstvá, 2006, s. 255–256.

¹³ Porov. HARRIES, R./MAYR-HARTING, H. (eds.): *Dva tisíce let kresťanství*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010, s. 130–131.

¹⁴ Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojaššáka, 2003, s. 69.

¹⁵ Vo vzťahu ku katolíckemu náboženstvu boli osvietencami výrazne zaznávané taktiež hodnoty rehoľného života, čo malo značne negatívny dopad i na ďalšie misijné aktivity. K problematike kresťanských misií v analyzovanom období bližšie pozri napríklad KUBÍKOVÁ, J.: *Kresťanské misie v 16.–18. storočí*. Brno: L. Marek, 2001.

¹⁶ Aj z biblického Zjavenia (*Revelatio*) osvietení teológovia (tzv. neológovia) prijímali iba to, čo bolo v súlade s rozumom. Najmä na tomto pozadí boli zákony matematiky a prírodných vied (kauzalita a empiria) prenášané i do teológie, ktorá tak prestávala byť výlučnou doménou

Pufendorfa († 1694), ktorý v diele *De jure naturale et gentium* z roku 1672 načrtnol oddelenie filozofie a prirodzeného práva (*ius naturale*) od teológie.¹⁷ Presadzovaná viera v rozum a prirodzené právo, ktoré je nezmeniteľné dokonca i samotným Bohom (*schola iuris naturalis*), zároveň viedla k zdôrazňovaniu suverénneho štátu, ktorého úloha mala spočívať v postaraní sa, v súlade s najlepším presvedčením panovníka, o telesné a duchovné blaho svojich poddaných.¹⁸ Aj z toho dôvodu si osvietenské idey čoskoro osvojili takmer všetci absolutisticky vládnucci monarchovia.¹⁹ Samotná Katolícka cirkev musela na predmetné absolutistické teórie reagovať, keďže štát sa postupne stával inštitúciou, ktorá nestrpí žiadnych konkurentov či rivalov.

2. Teórie štátneho cirkevnictva

Už v potridentskej dobe sa začali v katolíckych krajinách objavovať viaceré cirkevné i svetské prúdy, ktoré boli priamo namierené proti pápežskému centralizmu a obmedzovali práva pápeža, respektíve samotnej Cirkvi. Po tom, čo si totiž štát začal podmaňovať všetku politickú a spoločenskú moc, nechcel sa nechať obmedzovať kýmkoľvek iným.²⁰ Ako prvý z týchto prúdov možno spomenúť španielsky regalizmus, rozsiahle rozvinutý na césaropapistických základoch, ešte za panovania kráľa Filipa II. (1556 – 1598).²¹ Ten uplatňoval v Španielsku *placetum regium* na pápežské dokumenty, *appellatio ab abusu* voči výrokom cirkevných súdov, využíval na Ríme nezávislú inkvizíciu a obsadzoval tiež všetky biskupstvá a opátstva v Španielsku i zámor-

teológov. Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojtaššáka, 2003, s. 8 a 248.

¹⁷ Nanovo presadzovanú náuku o prirodzenom práve ako vyššej vede, úplnej nezávislej od etiky a Zjavenia, ďalej rozvíjali aj filozofi Christian Thomasius († 1728) a Immanuel Kant († 1804), pričom druhý menovaný otvorene odmietol priznať metafyzike status vedy. Porov. STÖRIG, H. J.: *Malé dejiny filozofie*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství, 2000, s. 292n.

¹⁸ Porov. MALÝ, R.: *Cirkevní dějiny*. Olomouc: Matice cyrilometodějská, 2001, s. 225.

¹⁹ K rozvoju filozofie dejín štátu a práva prispeli i ďalší osvietenski filozofi ako John Locke († 1704) a barón Charles-Louis de Secondat de Montesquieu († 1755), ktorí rozvinuli známu teóriu spoločenskej zmluvy (contrat social). V súlade s ňou nemala existovať žiadna prirodzená politická autorita, ale legitímna vláda bola považovaná len za umelý produkt dobrovoľnej dohody slobodných občanov. Bližšie k tejto problematike pozri napríklad KRŠKOVÁ, A.: *Kapitoly z dejín európskeho politického a právneho myslenia*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 1997.

²⁰ Porov. BEDOUELLE, G.: *História Cirkvi*. Prešov: Petra, 2005, s. 119.

²¹ Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 5. Novovek. Rozkol v západnom kresťanstve*. Levoča: Polypress, 2002, s. 230–231.

ských kolóniách.²² Väčšina týchto práv vyplývala z kráľovského patronátu, ktorý sa opieral o viaceré rozhodnutia partikulárnych cirkevných predstavených a pápežské privilégia. Práve tieto oprávnenia kráľ Filip II. v roku 1565 opätovne jednostranne potvrdil, pričom uplatňovanie práv z neho vyplývajúcich výslovne deklaroval aj vo vzťahu k španielskym zámorským kolóniám. Keďže v takomto vymedzení chápali kráľovský patronát i jeho nástupcovia, v Španielsku prakticky došlo vo viacerých ohľadoch k vytvoreniu osobitnej národnej cirkvi.²³ Tieto tendencie ešte vzrástli po prevzatí trónu dynastiou Bourbonovcov, v osobe kráľa Filipa V. (1700 – 1724), ktorý bojoval najmä proti pápežským rezervátom (*reservaciones*) uplatňovaným voči cirkevným úradom v Španielsku. Za ich vlády sa v 18. storočí zmenila koncepcia kráľovského patronátu nad Katolíckou cirkvou v španielskych kolóniách, ktoré Bourbonovci prestali považovať za pápežom poskytnuté privilégium, proklamujúc ho absolutistickým spôsobom za prirodzený dôsledok suverenity panovníka. Regalizmus napokon začal upadať až v období Veľkej francúzskej revolúcie (1789 – 1795), ktorá v napoleonskom období rozsiahle prekročila hranice Francúzska.²⁴

Cirkevný partikularizmus sa dlhodobo rozvíjal i v ďalších častiach Európy, pričom obdobné tendencie ako v Španielsku bolo možné badať, na predchádzajúcich základoch personálnej únie so španielskymi kráľmi z rokov 1580 až 1640, najneskôr od polovice 17. storočia aj v Portugalsku.²⁵ Podobný vývoj bol v tomto období v nábožensko-politickej oblasti zaznamenaný i v Itálii (najmä Benátska republika, Neapolské a Sardínske kráľovstvo), a to vo forme jurisdikcionalizmu.²⁶ Ako najvýstižnejší príklad obmedzovania slobôd Cirkvi a pápežského centralizmu možno ale spomenúť predovšetkým Francúzsko, reprezentované kráľom Ľudovítom XIV. (1654 – 1715), ktoré za jeho panovania zaznamenalo nesmierny duchovný vzostup, avšak zároveň sa v ňom opätovne prebudili nacionalizmus a absolutizmus (*L'état c'est moi*), slávnym stelesnením ktorých sa stal práve „kráľ slnko“ (*le Roi-*

²² Porov. BEDOUELLE, G.: *História Cirkvi*. Prešov: Petra, 2005, s. 117.

²³ Aj z toho dôvodu tamojší biskupi bežne vystupovali proti Apoštolskej stolici a vo viacerých obdobiach reálne hrozilo otvorené presadzovanie ideí separatistického episkopalizmu. Porov. HRDINA, I. A.: *Texty ke studiu konfesného práva I. Evropa a USA*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 92.

²⁴ Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojtaššáka, 2003, s. 115–118.

²⁵ Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 5. Novovek. Rozkol v západnom kresťanstve*. Levoča: Polypress, 2002, s. 231–232.

²⁶ Porov. HRDINA, A.: *Kanonické právo*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002, s. 48.

Soleil).²⁷ Tamojší náboženský vývoj bol aj v tomto období najvýraznejšie ovplyvňovaný tzv. slobodami galikánskej cirkvi, ktoré tu boli v rôznom rozsahu uplatňované už po celé stáročia.²⁸ Galikanizmus, ako doktrínálny systém nábožensko-politického i cirkevnoprávneho charakteru, mal pritom od začiatku hlboko nacionálny a konciliaristicko-episkopálny základ.²⁹ Jasná formulácia jeho nárokov bola navyše už od roku 1594 k dispozícii vo forme 83 zásad, zostavených francúzskym advokátom Pierrom Pithouom († 1596) pod názvom „Les libertés de l'Église gallicane“, ktoré hovorili predovšetkým o pomere pápeža k francúzskemu štátu a tamojšej partikulárnej cirkvi.³⁰

Na základe týchto postulátov malo francúzskym kráľom patriť právo samostatne zvolávať partikulárne koncily, obmedzovať jurisdikciu pápežských nuncií, odvolávať sa ku všeobecnému snemu (i proti pápežovi), podmieňovať platnosť pápežských výnosov kráľovskému súhlasu (*placetum regium*) a obmedzovať apelácie na Rím.³¹ Napriek tomu, že tieto zásady predstavovali len dielo súkromnej osoby, v praxi boli francúzskymi parlamentmi používané ako právny kódex, pričom tento stav pretrval až do 19. storočia. Francúzsko tak síce naďalej zostávalo katolíckym štátom, avšak svojím galikánskym smerovaním sa niekoľkokrát posunulo až na úplný okraj cirkevnej schizmy.³² Na pozadí tzv. sporu o regálie (*regalia*) nechal Ľudovít XIV. v roku 1682 na zhromaždení francúzskeho duchovenstva v Meaux, pod vedením tamojšieho biskupa a umierneného galikanistu Jacques-Bénigne Bossueta (1681 – 1704), navyše vyhlásiť tzv. štyri galikánske články (*Declaratio cleri Gallicani de ecclesiastica potestate*).³³ Táto deklarácia, promulgovaná kráľovským ediktom ako štátny zákon, vychádzala predovšetkým

²⁷ Francúzsko si počas jeho vlády upevnilo politickú a kultúrnu hegemoniu v Európe, vďaka čomu sa francúzskemu jazyku podarilo vytlačiť z pozície hlavného medzinárodného jazyka latinčinu (*grand siècle, grande nation!*). Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojtaššáka, 2003, s. 58.

²⁸ Porov. FRANZEN, A.: *Malé dejiny cirkve*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství, 2006, s. 253.

²⁹ Porov. ŠMÁLIK, Š.: *Boží ľud na cestách. Cirkev v 49 pokoleniach*. Bratislava: Lúč, 1997, s. 529.

³⁰ Porov. HRDINA, I. A.: *Texty ke studiu konfesního práva I. Evropa a USA*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 92.

³¹ Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojtaššáka, 2003, s. 59.

³² Veľká časť episkopátu mala totiž bližšie k štátu než pápežovi a tieto tendencie boli výrazne posilňované aj prvými francúzskymi ministrami, kardinálmi Armandom de Richelieu (1624–1642) a Giuliom Mazarinom (1643–1661). Porov. FRÖHLICH, R.: *Dva tisíce let dějin církve*. Praha: Vyšehrad, 2008, s. 157 a 171.

³³ Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojtaššáka, 2003, s. 66–67.

z konciliaristických zásad, ktorých sa galikánska cirkev podľa jej textu neustále držala, pričom okrem disciplinárnych záležitostí sa vo viacerých ohľadoch dotýkala i katolíckej vierouky.³⁴ Na základe kráľovského rozhodnutia ju museli okamžite akceptovať všetky tamojšie parlamenty i univerzity, pre ktoré mala predstavovať hlavnú normu výučby. Od toho času na ňu museli navyše prisahať všetci kandidáti akademických stupňov z teológie a kánonického práva.³⁵ Francúzsky kráľ edikt, ktorý deklaráciu schvaľoval, napokon stiahol až v roku 1693 na nátlak pápeža Inocenta XII. (1691 – 1700). I napriek tomu parížsky parlament (*Parlement de Paris*) ich zrušenie odmietol ratifikovať a galikánske články tak zostali v platnosti až do Veľkej francúzskej revolúcie (1789 – 1795), respektíve Prvého vatikánskeho koncilu (1869 – 1870).³⁶

V Belgicku sa v nadväznosti na presadzovanie galikanizmu začal objavovať episkopalizmus, hlásajúci úplnú samostatnosť biskupského úradu bez akýchkoľvek pápežských zásahov, ktorý sa postupne rozšíril do celej Európy.³⁷ Najmä galikánske tendencie, španielsky regalizmus a osvietenské cirkevno-politické teórie stáli v pozadí rozšírenia sa episkopalizmu aj do Nemecka a Rakúska, ktorého myšlienky vystupovali v oboch krajinách do popredia už od polovice 17. storočia.³⁸ Čo sa týka vzťahov Cirkvi a štátu v Ríši, od čias cisára Leopolda I. Habsburského (1658 – 1705) až do vlády Márie Terézie (1740/1765 – 1780), štát uplatňoval svoje panstvo voči Cirkvi pomerne mierne, čo sa prejavovalo predovšetkým v obnovovaní *placetum regium*, obmedzovaní cirkevného súdnictva a dozore nad kláštormi.³⁹ V Nemecku sa episkopalistické myšlienky najvýraznejšie prejavili v spise trevírskeho svätiaceho (pomocného) biskupa Mikuláša z Hontheimu († 1790), ktorý vydal v roku 1763 pod pseudonymom *Justinus Febronius* prvý diel svo-

³⁴ Porov. BEDOUELLE, G.: *História Cirkvi*. Prešov: Petra, 2005, s. 119, 121 a 130.

³⁵ Pápež Inocent XI. (1676–1689) uvedenú deklaráciu výslovne zavrhol a servilným biskupom, ktorí sa za odmenu dočkali kráľovského menovania do cirkevných úradov, odmietol kánonickú investitúru. Uvedené galikánske články v breve *Inter multiplices* z roku 1690, pripravenom ešte Inocentom XI., odsúdil aj jeho nástupca, pápež Alexander VIII. (1689–1691). Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojtaššáka, 2003, s. 17–19.

³⁶ Porov. SAMSOUR, J.: *Cirkevní dějiny obecné*. Praha: Cyrillo-Methodějská knihtiskárna a nakladatelství V. Kotrba, 1907, s. 979–980.

³⁷ Požiadavky z neho vyplývajúce boli výrazne uplatňované aj poľskými biskupmi, ktorí výslovne požadovali obmedzenie výsad pápežskej nunciatúry, kontrolu búl biskupským zborom a zrušenie všetkých pápežských provízií. Porov. BUŠEK, V.: *Učebnice dějin práva církevního I*. Praha: Všehrd, 1946, s. 182–183.

³⁸ Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojtaššáka, 2003, s. 96–97.

³⁹ Tieto práva štát odvodzoval najmä zo zemepanského patronátu a viacerých ďalších privilégií, ktoré nadobudol ešte na základe ríšskeho Viedenského konkordátu (r. 1448). Porov. ŠMÁLIK, Š.: *Boží ľud na cestách. Cirkev v 49 pokoleniach*. Bratislava: Lúč, 1997, s. 542.

jej práce *De statu Ecclesiae et de legitima potestate Romani pontificis*. Argumentujúc falošnosťou Pseudo-izidoriánskych dekretálií (*Collectio pseudo-Isidoriana*) v ňom pápežovi odoprel akýkoľvek vládny primát (priznal mu len *primatus honoris*) a podriadil ho všeobecnému koncilu.⁴⁰ Okrem toho požadoval posilnenie práv biskupov ako nástupcov apoštolov, decentralizáciu cirkevného riadenia a zavedenie všeobecného *placetum regium* a *appellatio (recursus) ab abusu*. Panovníkov navyše vyzval k odopretiu poslušnosti pápežovi v prípade, ak by uplatňoval neoprávnené nároky voči jednotlivým národným cirkvám (*ius circa civilia*).⁴¹ Episkopalistické požiadavky, často v praxi stavané na nacionálnych základoch, ktoré sa čoskoro rozšírili spolu s prekladmi Febroniovej knihy po celej Európe, sa z toho dôvodu dodnes označujú pojmom febronianizmus.⁴²

Systém štátneho cirkevnictva, ovplyvneného galikanizmom a febronianizmom, napokon vyvrcholil v rakúskych krajinách za vlády cisára Jozefa II. (1765/1780 – 1790) a podľa neho je aj označovaný jozefinizmom.⁴³ Ten vychádzal za svojej vlády z predikátu, že všetko, čo nie je v Cirkvi Božieho pôvodu, môže slobodne upraviť podľa vlastnej vôle. Aj keď navonok prezentoval záujem Cirkvi pomáhať, robil to vždy podľa svojich plánov a presvedčenia, a za jeho panovania sa tak ríšska cirkev stala prakticky štátnou inštitúciou.⁴⁴ Už v roku 1781 popri obnovení *placetum regium* na pápežské dokumenty, zrušil prisahu vernosti metropolitov a biskupov Apoštolskej stolici a udelil im právomoc udeľovať všetky dišpenzy, rezervované pápežmi v bule *In coena Domini*.⁴⁵ Od toho času zároveň bežne zriaďoval cisárske farnosti, svojvoľne vymedzoval hranice biskupstiev a farností, zakladal vo vybraných mestách štátne osvietensky zamerané generálne kňazské semináre

⁴⁰ Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojtaššáka, 2003, s. 99–100.

⁴¹ Porov. HRDINA, I. A.: *Texty ke studiu konfesního práva I. Evropa a USA*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 91.

⁴² Porov. BEDOUELLE, G.: *História Cirkvi*. Prešov: Petra, 2005, s. 134–135. Tieto idey sa prejavili napríklad aj v memorande sformovanom v roku 1769 v nemeckom Koblenzi zástupcami duchovných kurfirstov pod vedením Hontheima, ktoré pozostávalo z 31 článkov (*Avisamenta*) zostavených obdobne vo febronianskom duchu. V nich jeho autori požadovali reorganizáciu nemeckej Cirkvi podľa vzoru novodobého štátu, zavedenie bazilejských konciliaristických dekretov a biskupského *placetum regium* na pápežské dokumenty. Bližšie k problematike konciliarizmu pozri napríklad OAKLEY, F.: *The Conciliarist Tradition. Constitutionalism in the Catholic Church 1300–1870*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

⁴³ Porov. FRÖHLICH, R.: *Dva tisíce let dějin církve*. Praha: Vyšehrad, 2008, s. 172.

⁴⁴ Porov. MELMUKOVÁ, E.: *Patent zvaný toleranční*. Praha: Mladá fronta, 1999, s. 15.

⁴⁵ Tá obsahovala výpočet cenzúr a dišpenzov rezervovaných pápežovi. K jej uzatvoreniu došlo v roku 1627, pričom na dôrazné naliehanie katolíckych štátov bola formálne zrušená v roku 1770. Porov. SAMSOUR, J.: *Cirkevní dějiny obecné*. Praha: Cyrillo-Methodějská knihtiskárna a nakladatelství V. Kotrba, 1907, s. 933.

(spolu 12) a menoval všetkých stálych klerikov. Popri tom zrušil cirkevné desiatky, *privilegium fori*, vrátane kompetencií cirkevných súdov v civilných záležitostiach, pričom zasahovať neváhal ani do oblastí pastorácie a bohoslužieb.⁴⁶ O celkovom nábožensko-politickom poňatí vlády Jozefa II. vypovedajú predovšetkým skutočnosti, že v cirkevných záležitostiach vydal vyše 600 dekrétov, ktoré upravovali i také maličkosti, ako maximálny počet horiacich sviečok pri bohoslužbe, a to, že z kazateľníc bežne nechával vyhlasovať štátne zákony.⁴⁷ Jozef II., ktorý v oblasti vnútornej štátnej politiky presadzoval germanizáciu a prísny centralizmus sa ale najviac preslávil vydaním Tolerančného patentu (Toleranzpatent) z roku 1781, ktorý postupne vstupoval do platnosti v jednotlivých krajinách habsburskej monarchie.⁴⁸ Na jeho základe bola protestantom (augsburská, helvétska konfesia, ale i husiti, s vylúčením sektárov) a pravoslávny priznaná občianska rovnoprávnosť a obmedzená kultová (právo súkromného kultu) i politická sloboda.⁴⁹ Jeho ustanovenia boli navyše prostredníctvom osobitných dekrétov z rokov 1781 až 1789 postupne rozširované aj na vyznávačov židovského náboženstva.⁵⁰

3. Absolutizmus a Katolícka cirkev

Postupné presadzovanie absolutistických myšlienok v jednotlivých štátoch nachádzalo svoju reflexiu aj v univerzálnej Cirkvi, v ktorej pápež disponoval odjakživa silným a výnimočným monarchisticky koncipovaným postavením, vychádzajúcim z premís pozitívneho Božieho práva (*ius Divinum positivum*). Keďže pre pápežstvo bola reformácia krízou, avšak zároveň i obnovou, v období protireformácie začalo dochádzať k silnému presadzovaniu pápežského centralizmu.

⁴⁶ Porov. BUŠEK, V.: *Učebnice dějin práva církevního I*. Praha: Všehrd, 1946, s. 183.

⁴⁷ Porov. ŠPIRKO, J.: *Církevné dějiny s osobitným zreteľom na vývin cirkevných dějín Slovenska. Svazok II*. Turčiansky Svätý Martin: Neografia, 1943, s. 291.

⁴⁸ Porov. TOMKINS, S.: *Stručné dějiny křesťanství*. Praha: Volvox globator, 2009, s. 280.

⁴⁹ Porov. MELMUKOVÁ, E.: *Patent zvaný toleranční*. Praha: Mladá fronta, 1999, s. 35.

⁵⁰ Porov. FRÖHLICH, R.: *Dva tisíce let dějin církve*. Praha: Vyšehrad, 2008, s. 175. Spolu s týmto ediktom vydal Jozef II. ešte v tom istom roku dôležitý patent o zrušení nevoľníctva v rakúskej časti monarchie, ktorý v týchto krajinách definitívne ukončil osobnú neslobodu a pripútanosť sedliactva k pôde. V Uhorsku bolo nevoľníctvo napokon zrušené v roku 1785. Porov. MELMUKOVÁ, E.: *Patent zvaný toleranční*. Praha: Mladá fronta, 1999, s. 17. Náboženská sloboda bola v tomto čase zavádzaná aj niektorými ďalšími osvieteniskými panovníkmi, pričom v čase vydania Tolerančného patentu ju v obmedzenej podobe poznalo už Prusko Fridricha II. Veľkého (1740 – 1786) a Rusko cárovnej Kataríny II. Veľkej (1762 – 1796). Porov. KUMOR, B.: *Církevné dějiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojaššáka, 2003, s. 74–75.

Rímska kúria preto od toho času stále viac zasahovala do vnútorných pomerov jednotlivých partikulárnych cirkví, pričom i viaceré vnútro-diecézne spory boli už v prvej inštancii bežne rozhodované v Ríme.⁵¹ V roku 1585 Sixtus V. (1585 – 1590) nariadil bulou *Romanus pontifex* diecéznym biskupom, respektíve prelátom s teritoriálnou jurisdikciou (napríklad územný opát) všeobecnú povinnosť pravidelných návštev Ríma *ad limina*, spojených s podaním správy o stave im zverených diecéz, respektíve územných prelátúr. K upevneniu cirkevného centralizmu značne prispelo i nové usporiadanie a reorganizovanie kardinálskych kongregácií z počtu štyroch na pätnásť, ktoré bolo vykonané tým istým pápežom v roku 1587 konštitúciou *Immensa aeterni*. Tento stav napokon pretrval až do roku 1908, keď k ich opätovnej reorganizácii došlo za pápeža Pia X. (1903 – 1914).⁵² Na čele každej kongregácie alebo stálej komisie od toho času stál kardinál, ktorému asistovali ďalší členovia kúrie (poradcovia, administratívni úradníci atď.). Rozhodnutia jednotlivých kongregácií boli navyše biskupmi bežne prijímané ako vzory pre rozhodovanie v podobných záležitostiach a na úrovni partikulárnych cirkví sa tak postupne fakticky konštituoval doplnkový súbor cirkevného práva, charakterom sčasti podobný systému *common law* (*case law*).⁵³

I keď anachronicky, aj v potridentskej dobe sa objavili pokusy niektorých pápežov o sformulovanie pápežských nárokov voči svetskej moci, ktoré sa uplatňovali od čias gregoriánskej reformy, najvýraznejšie za čias pápežov – kánonistov obdobia vrcholného stredoveku.⁵⁴ Z nich možno spomenúť najmä Alexandra III. (1159 – 1181), Inocenta III. (1198 – 1216), Gregora IX. (1227 – 1241), Inocenta IV. (1243 – 1254), Klementa IV. (1265 – 1268) a sčasti tiež Bonifáca VIII. (1294 – 1303).⁵⁵ Títo pápeži, počínajúc Gregorom VII. (1073 – 1085), podľa ktorého niesla spomenutá reforma meno, napokon neváhali v praxi presadzovať i systém hierokracie, spočívajúci v požadovaní zvrchovanosti duchovnej moci nad mocou svetskou, pápežstva nad cisárstvom.⁵⁶

⁵¹ Porov. ŠPIRKO, J.: *Cirkevné dejiny s osobitným zreteľom na vývin cirkevných dejín Slovenska. Sväzok II. Turčiansky Svätý Martin*: Neografia, 1943, s. 254.

⁵² Bližšie k tejto problematike pozri HULSEBUCH, B.: *Jak se volí papež? Konkláve včera a dnes*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství, 2003.

⁵³ Porov. WERNZ, F. X./VIDAL, P.: *Ius canonicum ad Codicis normam exactum. Tomus I. Normae generales*. Roma: Apud aedes Universitatis Gregoriana, 1938, s. 248.

⁵⁴ Cf. RAPP, F.: *Církev a náboženský život západu na sklonku středověku*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 1996, s. 9, 81 a 84.

⁵⁵ Cf. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 3. Zlaté obdobie kresťanského stredoveku*. Levoča: Polypress, 2001, s. 145–146.

⁵⁶ Tieto nároky vyjadril Gregor VII. predovšetkým vo svojom súkromnom spise *Dictatus (Gregorii) papae*, zapísanom do registra jeho listov (*Registrum Gregorii*) v roku 1075,

Uvedené teórie našli svoju reflexiu paradoxne i vo vyhlásení pápeža Pavla IV. (1555 – 1559), ktorý ešte v roku 1559 v bule *Cum ex apostolatus officio* neváhal deklarovať, že ako Kristov vikár má právo pre herézu exkomunikovať a zosadiť každého kráľa i cisára, pričom ich majetky sa v takom prípade stávajú každému voľným.⁵⁷ Zároveň upozornil na neplatnosť voľby heretika do akéhokoľvek verejného úradu a nariadil povinnosť vrátenia všetkej štátom zhabanej cirkevnej pôdy a majetkov.⁵⁸ S rovnakou prísnosťou pritom neváhal vystupovať aj proti vysokým cirkevným hodnostárom. V roku 1627 sformuloval v ešte ostrejšej podobe svoje nároky voči predstaviteľom svetskej moci pápež Urban VIII. (1623 – 1644). Ten aktualizoval už spomenutú bulu *In coena Domini*, zdôrazniac v nej možnosť použitia trestu exkomunikácie proti každému panovníkovi, ktorý by obmedzoval práva Cirkvi.⁵⁹ Svetovládnych ašpirácií a zásahov do svetských záležitostí sa Cirkev

v ktorom vo forme 27 článkov jasne definoval univerzalistické požiadavky pápežstva. Porov. BUŠEK, V.: *Učebnice dějin práva církevního I.* Praha: Všehrd, 1946, s. 147; RAPP, F.: *Cirkev a náboženský život západu na sklonku středověku.* Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 1996, s. 111 a ASCHERI, M.: *The Laws of Late Medieval Italy (1000–1500): Foundations for a European Legal System.* Leiden: Brill, 2013, s. 73n. V tomto dokumente sa okrem iného hovorilo o tom, že kým cirkevná moc sa podobá svetlu slnka, svetská moc svieti ako mesiac, ktorý je iba odleskom slnečného svetla. Keďže pápež je najvyššou hlavou kresťanstva, preto disponuje právom zosadiť cisára a zbaviť poddaných prísahy vernosti voči nemu. Vo svojom manifeste k Nemcom z roku 1076 si zároveň osoboval právo schvaľovať voľbu nemeckého kráľa, pretože jedine on disponoval právomocou urobiť z neho korunovačiou cisára. Porov. CUSHING, K. G.: *Papacy and Law in the Gregorian Revolution. The Canonistic Work of Anselm of Lucca.* Oxford: Clarendon Press, 1998, s. 32–33 a KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 3. Zlaté obdobie kresťanského stredoveku.* Levoča: Polypress, 2001, s. 129. Cisár bol v duchu Gregorových myšlienok navyše celkom otvorene deklarovaný len za laika, čo do budúcnosti najvýraznejším spôsobom prispelo k postupnej desakralizácii cisárskej hodnosti. Porov. KADLEC, J.: *Cirkevní dějiny. II. Raný středověk.* 3. prepracované vydání. Praha: Česká katolická Charita, 1983, s. 113.

⁵⁷ Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 5. Novovek. Rozkol v západnom kresťanstve.* Levoča: Polypress, 2002, s. 200.

⁵⁸ Treba ale povedať, že pápež v tejto bule nesmeroval len proti svetskej moci, keďže zároveň prehlásil i zosaditeľnosť „pápeža“ heretika, ktorý do herézy upadol ešte pred voľbou. Porov. BUŠEK, V.: *Učebnice dějin práva církevního I.* Praha: Všehrd, 1946, s. 175–176.

⁵⁹ Názory jezuitov (najmä kardinál Róbert Bellarín, † 1621 a František Suárez, † 1617) boli o čosi miernejšie a pápežovi v časných záležitostiach priznávali iba nepriamu moc (*potestas indirecta in temporalibus*), ktorú mohol voči svetskej moci aplikovať len v prípade ohrozenia katolíckej viery (*potestas in religiosis*). Keďže pápežovou úlohou je však vždy bdieť nad spásou duší (*salus animarum*), právom vykonávania tejto moci nepriamym spôsobom (*via indirecta*) mal disponovať aj v iných oblastiach (napríklad manželstvo, šírenie nových filozofických teórií a pod.), najmä v tých, v ktorých hrozilo nebezpečenstvo hriechu (*periculum peccati*). Porov. can. 2198 CIC 1917. Spomenutý kardinál Bellarín v tejto súvislosti zároveň poukázal kritikom na to, že monarchistický charakter Cirkvi sa istým spôsobom vyvažuje prostredníctvom inštitútu pápežskej voľby. Pre všetkých klerikov jezuiti zároveň postulovali úplné vyňatie spod podriadenosti ktorejkoľvek svetskej autority. Porov. BEDOUELLE, G.: *História Cirkvi.* Prešov: Petra, 2005, s. 122.

napokon musela definitívne vzdať až kvôli prehlbujúcemu sa štátnemu cirkevnictvu a absolutizmu, ktorého koncepcie bežne popierali a ich predstavitelia v praxi obmedzovali tradičné cirkevné práva. Jednotlivé štáty pritom zotrúvali pri absolutistických a centralisticky koncipovaných zásadách aj napriek pokračujúcemu častému pápežskému uplatňovaniu cirkevných trestov voči ich predstaviteľom, ktoré sa v tomto období ale už celkom miňali praktickým účinkom.⁶⁰

Centralizácia moci v rukách pápeža bola spočiatku pre Cirkev skutočne nevyhnutná a prospešná. Neskôr však nielen svetskí panovníci, ale i niektorí diecézni biskupi prestali pociťovať pápežskú podporu ako pomoc a začali ju vnímať skôr ako poručníctvo. Podobne i prehlbujúca sa systematická protireformácia vedená pápežstvom najmä politickými prostriedkami rozsiahlych ústupkov voči jednotlivým štátom viedla v konečnom dôsledku k prehĺbeniu cirkevného partikularizmu a cézaropapisticky poňatého systému štátneho cirkevnictva, ktoré sa, ako sme už uviedli, po Španielsku rozšírilo v 17. storočí aj do Francúzska a v 18. storočí bolo uplatňované prakticky všetkými európskymi štátmi.⁶¹ Cirkev, ktorá bola odkázaná na priazeň katolíckych predstaviteľov svetskej moci, sa márne snažila zmierniť dopady tohto zriadenia. Práve táto závislosť na svetských autoritách, ktorá v istom ohľade začala už v priebehu 14. storočia, ju ešte viac pripútala k štátom a vo viacerých ohľadoch ju nakoniec tiež pripravila o slobodu. Podobne ako v protestantských krajinách, aj katolícki predstavitelia svetskej moci sa snažili o úplné podriadenie si Cirkvi, pričom v katolíckych krajinách do popredia zároveň vystupovali myšlienky nezávislosti partikulárnych cirkví na Ríme.⁶² Tie sa prejavovali najmä v snahách o vylúčovanie akéhokoľvek dialógu s pápežskou kúriou a obmedzovaní jej vplyvov na jednotlivé cirkvi na čo najmenšiu mieru.⁶³ Keďže pápežstvu sa ešte v 15. storočí podarilo usporiadať a stabilizovať pomery v cirkevnom štáte, pápeži začali v reakcii na uvedený vývoj čoraz častejšie vystupovať ako hlavy

⁶⁰ V roku 1606 tak napríklad došlo k poslednému uplatneniu trestu interdiktú nad územím celého štátu, ktorý vyniesol pápež Pavol V. (1605–1621) nad Benátskou republikou z dôvodu presadzovania protestantizmu a porušovania cirkevných práv. Neskôr však tento trest použil proti italským mestám Adrii (*Hadria*, r. 1909) a Galatine (*San Pietro in Galatina*, r. 1913) pápež Pius X. Bližšie k týmto procesom pozri BUŠEK, V.: *Učebnice dejín práva cirkevného I*. Praha: Všeohrd, 1946, s. 190–191.

⁶¹ Porov. ŠPIRKO, J.: *Cirkevné dejiny s osobitným zreteľom na vývin cirkevných dejín Slovenska. Sväzok II*. Turčiansky Svätý Martin: Neografia, 1943, s. 283.

⁶² Porov. Uvedené možno ilustrovať sebedomím už spomenutého francúzskeho kardinála Armanda de Richelieu, ktorý neváhal priamo používať titul „patriarcha Západu“, respektíve „patriarcha Gálie“. Porov. BEDOUELLE, G.: *História Cirkvi*. Prešov: Petra, 2005, s. 121.

⁶³ Porov. SAMSOUR, J.: *Cirkevní dějiny obecné*. Praha: Cyrillo-Methodějská knihtiskárna a nakladatelství V. Kotrba, 1907, s. 974n.

cirkevného štátu, upevňujúc takýmto spôsobom medzinárodnoprávne postavenie Apoštolskej stolice.

Okrem jednotlivých partikulárnych cirkví sa absolutistické praktiky kráľov i kniežat začali od začiatku 17. storočia čoraz výraznejšie prejavovať aj voči samotnému úradu rímskeho biskupa, a to najmä pri jeho voľbe. K rôznym zásahom do nej dochádzalo i napriek tomu, že pápež Gregor XV. (1621 – 1623) v roku 1621 konštitúciou *Aeterni Patris* zreformoval jej spôsob. Ten konkrétne zrušil všetky predchádzajúce konštitúcie a ustanovil ako všeobecnú normu tajné skrutínium s potrebou dosiahnutia dvojtretinovej väčšiny, pričom takto vymedzená právna úprava zostala v platnosti až do pontifikátu Pia X.⁶⁴ K samotnej voľbe mohlo pritom dôjsť buď cestou aklamácie (*quasi per inspirationem*), hlasovania (*per scrutinium*) alebo kompromisu (*per compromissum*), čo platilo až do pontifikátu Jána Pavla II. (1978 – 2005), keď zostala zachovaná už len voľba prostredníctvom hlasovania.⁶⁵ Najzávažnejším zo zásahov katolíckych svetských autorít do pápežskej voľby sa pritom stalo predovšetkým používanie práva veta neželaného kandidáta na pápežský stolec (*ius exclusivae seu exclusionis*), ktoré sa prvý raz vo forme oficiálnej deklarácie konkrétneho mena v kardinálskom kolégiu uplatnilo v roku 1605 pri voľbách Leva XI. (r. 1605) a Pavla V. (1605 – 1621).⁶⁶ Vtedy malo vysloviť formálne veto prostredníctvom ním povereného kardinála Francesca de Ávilu († 1647) Španielsko. V polovici 17. storočia sa toto oprávnenie náležiac katolíckym štátom Rakúska, Francúzska, Neapolského kráľovstva a Španielska už javilo ako naplno ustálené a rozvinuté. Napriek jeho proklamovaniu Svätou stolicou za protiprávne, dochádzalo k jeho uplatňovaniu až do roku 1903, keď bolo v roku 1904 pápežom Piom X. konštitúciou *Commissum nobis* pod trestom exkomunikácie nekompromisne zakázané.⁶⁷

Záver

Ako bolo zrejmé z predchádzajúceho výkladu, Katolícka cirkev nebola paradoxne dostatočne pripravená reagovať na presadzovanie sa

⁶⁴ Porov. HRDINA, I. A.: *Texty ke studiu konfesního práva I. Evropa a USA*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006, s. 92.

⁶⁵ Bližšie k tejto problematike a zaujímavým súvislostiam pozri BREZIK, V. B.: *One Hundred Years of Thomism: Aeterni Patris and Afterwards. A Symposium*. Houston: Center for Thomistic Studies, 1981.

⁶⁶ Porov. HEGARTY, W. J.: The Lay Veto. In *American Catholic Quarterly Review*. Vol. 37 (1912), s. 419n.

⁶⁷ Bližšie k tejto problematike pozri SUCHÁNEK, D.: *Ius exclusivae. Právo exkluzivity při papežských volbách*. Praha: Nakladatelství Aleš Skřivan ml., 2012.

panovníckych absolutizmu v jednotlivých štátoch (osobitne v katolíckych monarchiách), a to aj napriek tomu, že jej zriadenie je vystavané aj na týchto princípoch. Keď k tomu pristúpila, mnohí jej konanie vnímali v kontexte snáh bojovať s niečím, čo je jej súčasťou a nerozumeli, prečo pápeži nie sú ochotní akceptovať to isté, čo sa uplatňuje v ich právne dokonalejšej spoločnosti. O to väčšie bolo prekvapenie, keď Cirkev začala koncom 19. storočia podporovať presadzovanie ideí demokracie, ktorej politické zriadenie jej, na rozdiel od absolutisticky vládnuceho panovníka, garantovalo slobodu aspoň pri vykonávaní jej duchovného poslania. Ako bolo zrejmé z analýz teórií štátneho cirkevnictva, absolutisticky vládnuce panovníci totiž neváhali opanovať nielen celý štát, ale usilovali sa i o podmanenie si jednotlivých partikulárnych cirkví, čo predstavovalo vážne nebezpečenstvo pre celé zriadenie Katolíckej cirkvi. Uvedeným tendenciám výrazne napomáhali aj prevládajúce postoje pápežov, neváhajúcich ešte aj v prvých dekádach 18. storočia požadovať prednosť Svätej stolice pred jednotlivými kresťanskými monarchiami či kniežatstvami.⁶⁸ Z pohľadu celkového vývoja, ten na jednej strane viedol k prehlbovaniu zbožnosti, čo našlo svoju reflexiu najmä v počte svätcov tohto obdobia, na strane druhej však definitívne nasmeroval svetskú societu na cestu sekularizmu. Tá bola v štátno-politickej rovine spočiatku podporovaná najmä teóriami o bezprostrednom pôvode všetkej monarchistickej koncepcie moci v Bohu, upierajúc týmto spôsobom prednosť duchovného prvku pred svetským a nepriamo tak vytlačujúc Cirkev mimo verejného života.⁶⁹ Tento vývoj bol filozoficky posilňovaný zase predstaviteľmi osvietenstva, ktorí boli ochotní akceptovať kresťanstvo maximálne v rovine humanistickej, avšak nie nadprirodzenej. Viacerí z nich pritom dokonca neváhali spochybňovať Božstvo Ježiša Krista, čím dochádzalo k zavrhovaniu základných princípov kresťanskej dogmy.⁷⁰

⁶⁸ Porov. BEDOUELLE, G.: *História Cirkvi*. Prešov: Petra, 2005, s. 118 a 125.

⁶⁹ Viacerí bádatelia v týchto súvislostiach nachádzajú paralely v klasicistickej architektúre, ktorá obdobne, ako vtedajší štátno-politický vývoj, prešla viacerými fázami. Za jej vrchol, ktorý sa mal stotožňovať s vrcholom moci kráľa Ľudovíta XIV., býva označovaný klasicistický poriadok záhrad navrhnutých architektom Andréom Le Nôtre († 1700) vo Versailles, respektíve kráľovské zámky prestavané v rokoch 1668 až 1686. Bližšie k tejto problematike pozri napríklad HAZLEHURST, F. H.: *Gardens of Illusion. The Genius of André Le Nôtre*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1980.

⁷⁰ Osvietenké a protipápežské tendencie boli v tomto období hlásané i univerzitami, na ktorých boli cirkevné dejiny i kánonické právo prednášané v galikánskom a jozefínskom duchu. Filozofické štúdium bolo zase čoraz častejšie stavané na kantovskej doktríne, prezentujúcej zástancom tohto smeru, že oddelenie viery a vedy bude pre náboženstvo výhodou a pomocou. Porov. SAMSOUR, J.: *Cirkevní dějiny obecné*. Praha: Cyrillo-Methodějská knihtiskárna a nakladatelství V. Kotrba, 1907, s. 1011n.

Najmä na uvedenom pozadí sa viaceré štáty snažili na úkor Apoštolskej stolice získať čo najviac právomocí a, postupujúc voči nej stále viac autoritatívne, prerušovali s ňou diplomatické styky a zasahovali do vnútorných cirkevných záležitostí. Týmto snahám vychádzal v ústrety i prehľbujúci sa cirkevný partikularizmus presadzovaný viacerými partikulárnymi cirkevnými autoritami smerujúci k uvoľneniu vzťahov s centrom cirkevnej jednoty v Ríme a usilujúci sa o širokú autonómiu národných cirkví.⁷¹ Najmä z toho dôvodu sa od polovice 18. storočia v mnohých literárnych dielach i štátnych kanceláriách vážne uvažovalo nad poštátnením „prebytočných“ majetkov kostolov a kláštorov. V tejto situácii pápeži pristupovali k uzavieraniam medzinárodných zmlúv, ktorými v záujme zachovania relatívne dobrých vzťahov so štátnou mocou, robili v jej prospech viaceré vážne ústupky.⁷² Aj napriek množstvu ústupkov zo strany Svätej stolice však katolícke štáty, ktoré medzi sebou neustále bojovali o prestíž, ustanovenia uvedených zmlúv bežne porušovali, vyhánali apoštolských nuncií, podriaďovali biskupov kráľovskej moci, rušili kláštory ako prežitok a bežne tiež zasahovali do cirkevnej jurisdikcie.⁷³ Uvedený vývoj možno najlepšie ilustrovať silnou protijezuitskou kampanou, ktorá sa rozvinula od druhej polovice 18. storočia v katolíckych krajinách, keďže jezuiti boli považovaní za najsilnejšieho exponenta pápežskej politiky v jednotlivých štátoch.⁷⁴ V dôsledku tohto vývoja bol jezuitský rád postupne zakázaný v Portugalsku (r. 1758), Francúzsku (r. 1764) a Španielsku (r. 1767), pričom jeho členovia boli z uvedených krajín násilím vyhánaní.⁷⁵ K požiadavkám vyššie uvedených troch štátov na oficiálne zrušenie rádu sa po istom váhaní pripojilo aj habsburské Rakúsko. Pod ostrým tlakom schizmy bourbonských dvorov a zrušenia všetkých reholí v Španielsku bol napokon pápež Klement XIV. (1769 – 1774) donútený kapitulovať a 21. júla 1773 svojím breve *Dominus ac Redemptor* administratívnu cestou Spoločnosť Ježišovu zrušil.⁷⁶ Aj napriek jej obnove-

⁷¹ Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojtaššáka, 2003, s. 8.

⁷² Porov. ŠPIRKO, J.: *Cirkevné dejiny s osobitným zreteľom na vývin cirkevných dejín Slovenska. Sväzok II. Turčiansky Svätý Martin*: Neografia, 1943, s. 284.

⁷³ K týmto ingerenciám dochádzalo najmä v krajinách, v ktorých sa presadili ideály osvietenstva, pričom vplyv pápežov na tamojšie partikulárne cirkvi sa obmedzoval prakticky len na podpisovanie bezvýznamných listín. Porov. MALÝ, R.: *Cirkevní dějiny*. Olomouc: Maticе cyrilometodějská, 2001, s. 225n.

⁷⁴ Jezuiti okrem toho predstavovali najväčšiu oporu pápežských centralizačných snáh, disponovali značnou politickou a hospodárskou mocou a boli tiež hlavnými nepriateľmi osvietenecov. Porov. BEDOUELLE, G.: *História Cirkvi*. Prešov: Petra, 2005, s. 137.

⁷⁵ Porov. FRÖHLICH, R.: *Dva tisíce let dějin církve*. Praha: Vyšehrad, 2008, s. 169.

⁷⁶ Porov. KUMOR, B.: *Cirkevné dejiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojtaššáka, 2003, s. 29–30 a 131–135. Ako oficiálny

niu v roku 1814 bol celkový vývoj nenávratne nastavený k definitívne-
mu zlomu medzi vierou a vedou, náboženstvom a kultúrou, čím došlo
k završeniu procesu začatého ešte v časoch humanizmu a reformácie.⁷⁷

Bibliografia

Pramene, preklady prameňov a komentáre

1. Corpus iuris canonici. Editio Lipsiensis secunda post Aemilii Ludouici Richteri curas ad librorum manu scriptorum et editionis Romanae fidem recognouit et adnotatione critica instruxit Aemilius Fridberg. Pars prior. Decretum Magistri Gratiani. Liepzig: Tauchnitz, 1879–1881.
2. Corpus iuris canonici. Editio Lipsiensis secunda post Aemilii Ludouici Richteri curas ad librorum manu scriptorum et editionis Romanae fidem recognouit et adnotatione critica instruxit Aemilius Fridberg. Pars secunda. Decretalium Collectiones. Liepzig: Tauchnitz, 1879–1881.
3. KOP, F.: *Překlad Kodexu kanonického práva. I. – III.* Text komise pro překlad Kodexu. Olomouc: Cyrilometodějská bohoslovecká fakulta v Praze, pobočka v Olomouci, 1968/69.
4. THE 1917 PIO-BENEDICTINE CODE OF CANON LAW. Translated by Edward Peters. San Francisco: Ignatius Press, 2001.
5. CODEX IURIS CANONICI – KÓDEX KÁNONICKÉHO PRÁVA. Latinsko-slovenské vydanie. Bratislava: Spolok sv. Vojtecha, 1996.
6. HRDINA, I. A.: *Dokumenty Tridentského koncilu*. Praha: Krystal OP, 2015.
7. HRDINA, I. A.: *Texty ke studiu konfesního práva I. Evropa a USA*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2006.
8. SCHROEDER, H. J.: *The Canons and Decrees of the Council of Trent*. Charlotte: TAN Books, 1978.

dôvod uviedol, že rád sa stal príčinou tvrdých nezhôd medzi štátmi a národmi a jeho udržanie by ohrozovalo pravý pokoj a trvácnosť v Cirkvi. Majetky rehole prevzali dotknuté štáty a jej členovia mohli po inkardinovaní (začlenení) diecéznymi biskupmi prejsť do pastorácie. Porov. ŠPIRKO, J.: *Cirkevné dejiny s osobitným zreteľom na vývin cirkevných dejín Slovenska. Sväzok II.* Turčiansky Svätý Martin: Neografia, 1943, s. 308. Breve o zrušení Spoločnosti Ježišovej paradoxne nedovolili vyhlásiť v Rusku cárovná Katarína II. Veľká a v Prusku kráľ Fridrich II. Veľký, keďže si vážili výsledky ich práce v oblasti sociálnej starostlivosti. Aj z toho dôvodu mohli jezuiti naďalej pôsobiť až do obnovenia rehole v roku 1814 na území Bieloruska a Sliezska, čo bolo neskôr výslovne akceptované i pápežmi Piom VI. (1775–1799) a Piom VII. (1800–1823). Porov. ŠMÁLIK, Š.: *Boží ľud na cestách. Cirkev v 49 pokoleniach*. Bratislava: Lúč, 1997, s. 578.

⁷⁷ Bližšie k tejto problematike pozri HANUŠ, J. (ed.): *Vznik státu jako proces sekularizace*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2006.

Literatúra

1. ASCHERI, M.: The Laws of Late Medieval Italy (1000–1500): Foundations for a European Legal System. Leiden: Brill, 2013.
2. BEDOUELLE, G.: *História Cirkvi*. Prešov: Petra, 2005.
3. BREZIK, V. B.: One Hundred Years of Thomism: Aeterni Patris and Afterwards. A Symposium. Houston: Center for Thomistic Studies, 1981.
4. BUŠEK, V.: *Učebnice dějin práva církevního I*. Praha: Věšrd, 1946.
5. CUSHING, K. G.: Papacy and Law in the Gregorian Revolution. The Canonistic Work of Anselm of Lucca. Oxford: Clarendon Press, 1998.
6. FRANZEN, A.: *Malé dějiny církve*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství, 2006.
7. FRÖHLICH, R.: *Dva tisíce let dějin církve*. Praha: Vyšehrad, 2008.
8. HANUŠ, J. (ed.): *Vznik státu jako proces sekularizace*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2006.
9. HARRIES, R./MAYR-HARTING, H. (eds.): *Dva tisíce let křesťanství*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010.
10. HAZLEHURST, F. H.: *Gardens of Illusion. The Genius of André Le Nostre*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1980.
11. HEGARTY, W. J.: The Lay Veto. In *American Catholic Quarterly Review*. Vol. 37 (1912).
12. HRDINA, A.: *Kanonické právo*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002.
13. HULSEBUCH, B.: *Jak se volí papež? Konkláve včera a dnes*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství, 2003.
14. KADLEC, J.: *Církevní dějiny. II. Raný středověk*. 3. přepracované vydání. Praha: Česká katolická Charita, 1983.
15. KRŠKOVÁ, A.: *Kapitoly z dejín európskeho politického a právneho myslenia*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 1997.
16. KUBÍKOVÁ, J.: *Křesťanské misie v 16. – 18. století*. Brno: L. Marek, 2001.
17. KUMOR, B.: *Církevné dejiny 3. Zlaté obdobie kresťanského stredoveku*. Levoča: Polypress, 2001.
18. KUMOR, B.: *Církevné dejiny 5. Novovek. Rozkol v západnom kresťanstve*. Levoča: Polypress, 2002.
19. KUMOR, B.: *Církevné dejiny 6. Novovek. Obdobie absolutizmu a osvietenstva*. Levoča: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojtaššáka, 2003.
20. MALÝ, R.: *Církevní dějiny*. Olomouc: Maticе cyrilometodějská, 2001.
21. McCUSKER, J. J.: *Mercantilism and the Economic History of the Early Modern Atlantic World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

22. MELMUKOVÁ, E.: *Patent zvaný toleranční*. Praha: Mladá fronta, 1999.
23. OAKLEY, F.: *The Conciliarist Tradition. Constitutionalism in the Catholic Church 1300–1870*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
24. RAPP, F.: *Církev a náboženský život západu na sklonku středověku*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 1996.
25. RAPP, F.: *Svatá říše římská národa německého*. Praha – Litomyšl: Paseka, 2007.
26. SAMSOUR, J.: *Církevní dějiny obecné*. Praha: Cyrillo-Methodějská knihtiskárna a nakladatelství V. Kotrba, 1907.
27. STÖRIG, H. J.: *Malé dějiny filosofie*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství, 2000.
28. SUCHÁNEK, D.: *Ius exclusivae. Právo exkluzivity při papežských volbách*. Praha: Nakladatelství Aleš Skřivan ml., 2012.
29. ŠMÁLIK, Š.: *Boží ľud na cestách. Církev v 49 pokoleniach*. Bratislava: Lúč, 1997.
30. ŠPIRKO, J.: *Církevné dejiny s osobitným zreteľom na vývin cirkevných dejín Slovenska. Sväzok II. Turčiansky Svätý Martin: Neografia, 1943*.
31. TOMKINS, S.: *Stručné dějiny křesťanství*. Praha: Volvox globator, 2009.
32. WERNZ, F. X./VIDAL, P.: *Ius canonicum ad Codicis normam exactum. Tomus I. Normae generales*. Roma: Apud aedes Universitatis Gregorianae, 1938.

ODBORNÉ ČLÁNKY

NESÚLAD PRÁVNEJ NORMY S ÚSTAVOU A ROZHODOVANIE V SPRÁVNOM SÚDNICTVE

JUDr. Róbert Jakubáč, PhD.

Úrad geodézie, kartografie a katastra SR
Chlumeckého 2, 820 12 Bratislava
robert.jakubac@skgeodesy.sk

JUDr. Lucia Filagová

Úrad geodézie, kartografie a katastra SR
Chlumeckého 2, 820 12 Bratislava
lucia.filagova@skgeodesy.sk, filagova2@uniba.sk

Nesúlad právnej normy s ústavou a rozhodovanie v správnom súdniectve

V zmysle Ústavy Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky (okrem iných) rozhoduje o súlade zákonov s ústavou. V rámci tohto rozhodovania môže Ústavný súd Slovenskej republiky vysloviť nesúlada zákona s ústavou. Autori v predmetnom príspevku analyzujú právne dôsledky (účinky) rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky o nesúlade zákona s ústavou na rozhodovanie správneho súdu o žalobe podanej proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy vydanému na základe zákona, o ktorom Ústavný súd Slovenskej republiky vyslovil, že nie je v súlade s ústavou, a to jednak na rozhodovanie správneho súdu vo veci samej, jednak na rozhodovanie správneho súdu o trovách konania.

Non-compliance of the Legal Norm with the Constitution and Decision-making in the Administrative Judiciary

Pursuant to the Constitution of the Slovak Republic, the Constitutional Court of the Slovak Republic (among others) decides on the conformity

of laws with the Constitution. As part of this decision-making, the Constitutional Court of the Slovak Republic can pronounce the law inconsistent with the Constitution. In the article in question, the authors analyse the consequences (effects) of the decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic on the non-compliance of the law with the Constitution on the decision of the Administrative Court on the lawsuit filed against the decision or measure of the public administration body issued on the basis of the law, which the Constitutional Court of the Slovak Republic declared to be inconsistent with the Constitution, on the one hand for the Administrative Court's decision on the merits, and on the other hand for the Administrative Court's decision on the costs of the proceedings.

Widersprüchlichkeit der Rechtsnorm mit der Verfassung und Entscheidungsfindung in der Verwaltungsgerichtsbarkeit

Gemäß der Verfassung der Slowakischen Republik entscheidet das Verfassungsgericht der Slowakischen Republik (unter anderen) über die Vereinbarkeit von Gesetzen mit der Verfassung. Im Rahmen dieser Entscheidung kann das Verfassungsgericht der Slowakischen Republik das Gesetz für verfassungswidrig erklären. In dem betreffenden Artikel analysieren die Autoren genau die Folgen (Auswirkungen) der Entscheidung des Verfassungsgerichts der Slowakischen Republik über die Widersprüchlichkeit des Gesetzes mit der Verfassung auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts über die Klage erhobene gegen die Entscheidung oder Maßnahme der öffentlichen Verwaltung erlassene auf der Grundlage des Gesetzes, die das Verfassungsgericht der Slowakischen Republik für nicht verfassungskonform erklärt hat, sowohl für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts in der Sache als auch für die Entscheidung des Verwaltungsgerichts zu den Verfahrenskosten.

Kľúčové slová: ústava, právna norma, správne súdnictvo, trovy konania, rozhodnutie orgánu verejnej správy

Keywords: constitution, legal norm, administrative judiciary, costs of proceedings, decision of public administration body

Schlüsselwörter: Verfassung, Rechtsnorm, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Verfahrenskosten, Entscheidung eines Organs der öffentlichen Verwaltung

Úvod

Správne súdnictvo je *de lege lata* koncipované ako nástroj ochrany rany práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických

osôb v oblasti verejnej správy,¹ základných ľudských práv a slobôd, práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania² ako aj zákonnosti a verejného záujmu.³ Pri takto koncipovanom poňatí správneho súdnictva možno (s určitou mierou zjednodušenia) konštatovať, že účelom správneho súdnictva je ochrana práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, základných ľudských práv a slobôd účastníkov administratívneho konania a tiež zákonnosti a verejného záujmu pri výkone verejnej správy orgánmi verejnej správy.⁴ Slovanmi Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), účelom správneho súdnictva je účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná.⁵

V intenciách účelu správneho súdnictva správny súd (okrem iných) na základe žalôb preskúmava zákonnosť rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy.⁶ Na rozhodnutie správneho súdu v týchto veciach je pritom v zmysle právnej úpravy ustanovenej v zákone č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) rozhodujúci stav v čase právoplatnosti žalobou napadnutého rozhodnutia alebo v čase vydania žalobou napadnutého opatrenia orgánu verejnej správy.⁷ V odbornej literatúre sa vo vzťahu k pojmu, resp. právnej úprave „stavu rozhodujúceho na rozhodnutie správneho súdu“ konštatuje, že „správny súd ... zásadne pri preskúmaní rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy vychádza nielen zo skutkového stavu, ale aj z právneho stavu, ktorý tu bol v čase rozhodovania orgánu verejnej správy (právoplatnosti rozhodnutia a vydania opatrení) ... Právnym stavom treba rozumieť aktuálnu podobu právneho poriadku aj existujúcich právnych vzťahov.“⁸ Správny súd je teda zásadne povinný preskúmať zákonnosť žalobou napadnutých rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy podľa „podoby právneho poriadku“, t. j. podľa právnej úpravy účinnej v čase právoplatnos-

¹ Pozri § 2 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

² Pozri § 5 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

³ Pozri § 5 ods. 3 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

⁴ K účelu správneho súdnictva pozri napr. TOMÁŠ, E.: Vývojové tendencie slovenského správneho súdnictva v rokoch 1992 – 2022. Štát a právo, 2022, č. 2 – 3, nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 03.02.2022, sp. zn. II. ÚS 522/2021.

⁵ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 06.10.2015, sp. zn. III. ÚS 502/2015.

⁶ Pozri § 6 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

⁷ Pozri § 135 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. SSP.

⁸ BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2017, s. 703.

ti takýchto rozhodnutí alebo v čase vydania takýchto opatrení orgánov verejnej správy.⁹

Pre konanie o niektorých druhoch žalôb v rámci správneho súdnictva vyznačujúcich sa určitými špecifikami zákonodarca explicitne ustanovil výnimku z pravidla, že správny súd preskúma zákonnosť žalobou napadnutých rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy podľa právnej úpravy účinnej v čase právoplatnosti takýchto rozhodnutí alebo v čase vydania takýchto opatrení orgánov verejnej správy. V zmysle tejto výnimky sa v taxatívne vymedzených prípadoch zákonnosť žalobou napadnutých rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy posudzuje podľa „podoby právneho poriadku“, t. j. podľa právnej úpravy účinnej ku dňu vyhlásenia alebo vydania rozhodnutia správneho súdu.¹⁰

V rámci vymedzenia „stavu rozhodujúceho na rozhodnutie správneho súdu“ v SSP zákonodarca explicitne nereflektuje dôsledky (účinky) eventuálneho rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade právnej normy, na základe ktorej bolo vydané žalobou napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „rozhodnutie ústavného súdu o nesúlade“) na rozhodovanie správneho súdu v správnom súdnom konaní, ak toto rozhodnutie ústavného súdu bolo vydané a publikované v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „zbierka zákonov“) až po právoplatnosti žalobou napadnutého rozhodnutia alebo po vydaní žalobou napadnutého opatrenia orgánu verejnej správy, ale ešte pred rozhodnutím správneho súdu prvej inštalácie vo veci. Inými slovami, zákonodarca nedáva v SSP explicitnú odpoveď na otázku, či správny súd nesmie, môže alebo musí pri prieskume žalobou napadnutých rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy prihliadať na takéto rozhodnutie ústavného súdu.

Cieľom tohto príspevku je vymedziť právne dôsledky (účinky) rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade na rozhodovanie správneho súdu o žalobe podanej proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy a to jednak na rozhodovanie správneho súdu vo veci samej, jednak na rozhodovanie správneho súdu o trovách konania. Pri snahe o naplnenie takto formulovaného cieľa bude použitá predovšetkým metóda analýzy relevantnej právnej úpravy a stanovísk prezentovaných v súdnej praxi.

⁹ Obsah pojmu „aktuálna podoba právneho poriadku“ použitého v pasáži citovanej z najrozsiahlejšieho komentára k SSP nie je celkom jednoznačný a možno iba predpokladať, že sa má pod týmto pojmom rozumieť „právna úprava účinná v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy“.

¹⁰ Pozri § 135 ods. 2 SSP.

1. Rozhodnutie ústavného súdu o nesúlade

V zmysle Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi ústavou a zákonom je nesúlad, stráca zákon, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť.¹¹ Na predmetné ustanovenie ústavy nadväzuje zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 314/2018 Z. z.“), ktorý (okrem iných) upravuje subjektívne (individuálne) účinky nálezu ústavného súdu o nesúlade na rozhodnutia vydané v trestnom konaní a v iných konaniach.

Podľa § 93 zákona č. 314/2018 Z. z., ak súd v trestnom konaní vydal rozsudok na základe právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktorý neskôr stratil účinnosť podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, a tento rozsudok nadobudol právoplatnosť, ale nebol vykonaný, strata účinnosti takého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého ustanovenia je dôvodom na obnovu konania podľa Trestného poriadku, ak ústavný súd nerozhodne inak; ostatné právoplatné rozhodnutia vydané v civilnom súdnom konaní alebo správnom súdnom konaní na základe právneho predpisu, ktorý celkom, sčasti alebo v niektorom ustanovení stratil účinnosť, zostávajú nedotknuté, pričom povinnosti uložené takýmito rozhodnutiami nemožno nútene vymáhať. Dôvodová správa k tomuto ustanoveniu zákona č. 314/2018 Z. z. uvádza iba toľko, že „v tomto ustanovení sú uvedené právne následky pre rozhodnutia vydané v jednotlivých veciach na základe právneho predpisu, ktorý celkom alebo sčasti stratil účinnosť na základe nálezu ústavného súdu. Ak ide o právoplatný rozsudok vydaný v trestnom konaní, ktorý ešte nebol vykonaný, strata účinnosti právneho predpisu je dôvodom na obnovu konania za podmienky, že ústavný súd nerozhodne inak. Ostatné právoplatné rozhodnutia vydané v civilnom súdnom konaní alebo správnom súdnom konaní zostávajú nedotknuté. Avšak, prestanú byť exekučným titulom – povinnosti uložené takýmito rozhodnutiami nemožno nútene vymáhať.“ Komentárová literatúra k subjektívnym účinkom nálezu ústavného súdu o nesúlade uvádza, že takýto nálež ústavného súdu má účinky *ex tunc*.¹² Spätné účinky nálezu ústavného súdu o nesúlade v obmedzenom rozsahu v prípadoch uvedených v § 93 zákona

¹¹ Čl. 125 ods. 3 ústavy.

¹² Napr. MACEJKOVÁ, I., BÁRÁNY, E., BARICOVÁ, J., FIAČAN, I., HOLLÄNDER, P., SVÁK, J. a kol.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2020, s. 785, LALÍK, M., LALÍK, T.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019, s. 316.

č. 314/2018 Z. z. pripúšťa aj aktuálna plenárna judikatúra ústavného súdu.¹³

Explicitná zákonná úprava subjektívnych (individuálnych) účinkov rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade v zákone č. 314/2018 Z. z. vo vzťahu k právoplatným rozhodnutiam orgánov verejnej správy a vydaným opatreniam orgánov verejnej správy *de lege lata*, ako aj vo vzťahu k rozhodovaniu správneho súdu v ešte právoplatne neukončenom správnom súdnom konaní absentuje a nie je obsiahnutá ani v inom právnom predpise.¹⁴

2. Rozhodnutie ústavného súdu o nesúlade a súdna prax

S otázkou dôsledkov (účinkov) rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade na rozhodovanie správneho súdu a to správneho súdu prvej inštanície už správna súdna prax konfrontovaná bola (tak slovenská ako aj česká). K tejto otázke sa vyjadril Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) predovšetkým v rozsudku z 24.02.2022, sp. zn. 2Sžrk/6/2020 (a Najvyšší správny súd Českej republiky napríklad v rozsudku z 13.05.2003, sp. zn. 7A 146/2001).

Právna vec, v ktorej bol rozsudok najvyššieho správneho súdu z 24.02.2022, sp. zn. 2Sžrk/6/2020 vydaný, sa týka rozhodnutia orgánu katastra o zamietnutí návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností na základe zmluvy o prevode vlastníctva pozemku, ktorý spĺňal definičné znaky poľnohospodárskeho pozemku v zmysle zákona č. 140/2014 Z. z. o nadobúdaní vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom v čase uzatvorenia tejto zmluvy (ďalej len „zákon č. 140/2014 Z. z.“). Predmetný návrh na vklad bol zamietnutý z dôvodu, že pri prevode dotknutého pozemku správca konkurznej podstaty nerešpektoval ustanovenia zákona č. 140/2014 Z. z. Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky ako odvolací orgán rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad potvrdil, keďže odvolacou námietkou, podľa ktorej

¹³ Pozri body 20.1, 20.2 a 20.3 uznesenia ústavného súdu z 12.05.2021, sp. zn. PL. ÚS 5/2021.

¹⁴ Naproti tomu zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení účinnom od 22.12.1995 v ustanovení § 41b ods. 2 ustanovoval, že ostatné právoplatné rozhodnutia vydané v občianskoprávnom (podľa neskoršej novelizácie „v civilnom procese“ – poznámka autori) alebo správnom konaní na základe právneho predpisu, ktorý celkom, sčasti alebo v niektorom ustanovení stratil účinnosť, zostávajú nedotknuté; povinnosti uložené takýmito rozhodnutiami nemožno nútene vymáhať (podľa neskoršej novelizácie „povinnosti uložené takýmito rozhodnutiami nemôžu byť predmetom výkonu rozhodnutia“ – poznámka autori).

sa na prevod poľnohospodárskeho pozemku v rámci konkurzu zákon č. 140/2014 Z. z. nevzťahoval, nepovažoval za dôvodu – Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky práve naopak mal za to, že aj pri prevode poľnohospodárskeho pozemku v rámci konkurzu bolo potrebné rešpektovať zákon č. 140/2014 Z. z. a postup, ktorý pre prevod poľnohospodárskeho pozemku tento zákon ustanovoval.

Proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu o zamietnutí návrhu na vklad a rozhodnutiu Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky bola podaná správna žaloba o preskúmanie zákonnosti týchto rozhodnutí. Otázkou zásadného právneho významu, s ktorou sa správny súd mal vysporiadať, bola otázka správnosti záverov orgánov katastra, že pri prevode vlastníctva poľnohospodárskeho pozemku v rámci konkurzu bolo potrebné rešpektovať zákon č. 140/2014 Z. z. a postup, ktorý pre prevod poľnohospodárskeho pozemku tento zákon ustanovoval. V priebehu správneho súdneho konania ústavný súd nálehom zo 14.11.2018, sp. zn. PL. ÚS 20/2014 rozhodol tak, že ustanovenia § 1, § 4, § 5 a § 6 zákona č. 40/2014 Z. z. nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a čl. 20 ods. 1 ústavy. Keďže orgány katastra svoje rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad odôvodnili práve poukazom na ustanovenia § 4 až § 6 zákona č. 40/2014 Z. z., ďalšou otázkou zásadného právneho významu, s ktorou sa správny súd prvej inštancie musel vysporiadať, sa stala otázka, či je správny súd oprávnený, resp. povinný prihliadať na rozhodnutie ústavného súdu, ktorým táto súdna inštancia vyhlási za nesúladnú s ústavou právnu normu, z ktorej orgán verejnej správy vychádzal pri svojom rozhodovaní, ak takto ústavný súd rozhodne až po právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy a nejde o niektorý z prípadov, kedy stavom rozhodujúcim na rozhodnutie správneho súdu je stav v čase vyhlásenia alebo vydania jeho rozhodnutia.

Správny súd prvej inštancie pri svojom rozhodovaní na nález ústavného súdu zo 14.11.2018, sp. zn. PL. ÚS 20/2014 prihliadol a žalobou napadnuté rozhodnutie orgánov katastra zrušil a vec im vrátil na nové konanie.¹⁵ V odôvodnení svojho rozhodnutia správny súd prvej inštancie konštatoval, že žalobou napadnuté rozhodnutia orgánov katastra boli výsledkom nesprávneho právneho posúdenia veci, keď vychádzali z právnej úpravy, ktorá bola v rozpore s ústavou. Ďalej správny súd prvej inštancie taktiež uviedol, že konanie pred správnym súdom je v zmysle § 5 ods. 2 SSP realizáciou ústavne zaručeného práva na ochranu pred nezákonnými rozhodnutiami a ústavou zaručených základných práv a slobôd, a že preto musel na predmetné rozhodnutie ústavného

¹⁵ Pozri rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici z 01.08.2019, sp. zn. 24S/119/2018.

súdu o nesúlade pri rozhodovaní prihliadať. Následne správy súd prvej inštancie zdôraznil, že nález ústavného súdu o nesúlade má deklaratórny charakter.¹⁶

Najvyšší správny súd rozhodujúc o kasačnej sťažnosti žalovaného sa v rozsudku z 24.02.2022, sp. zn. 2Sžrk/6/2020 s právnym názorom správneho súdu prvej inštancie, podľa ktorého pri rozhodovaní o predmetnej žalobe bolo potrebné prihliadať na nález ústavného súdu o nesúlade, stotožnil.

Najvyšší správny súd vo vyššie uvedenom rozsudku konštatoval, že „aj keď Ústava SR ani zákon č. 314/2018 Z. z. neobsahujú výslovné ustanovenia o hmotnoprávných účinkoch nálezu ústavného súdu o nesúlade vydaného pred právoplatným skončením správneho súdneho konania, no logicky možno konštatovať, že v týchto veciach nastávajú hmotnoprávne účinky pre všetkých účastníkov konania ex tunc. Ak sa totiž tieto účinky prejavujú ex tunc vo veciach judikovaných právoplatne pred uverejnením nálezu ústavného súdu o nesúlade, potom to *a fortiori* musí tak byť vo veciach neskončených právoplatne v momente vyhlásenia nálezu ústavného súdu o nesúlade. Opačný výklad by popieral princíp zachovávanía ústavnosti a zároveň by neprípustne absolutizoval princíp právnej istoty (takýto výklad vyplýva aj z nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 400/06-26 zo dňa 12.04.2007).“¹⁷

Najvyšší správny súd v rozsudku z 24.02.2022, sp. zn. 2Sžrk/6/2020 ďalej poukázal na § 131 SSP, v zmysle ktorého správny súd je viazaný rozhodnutím ústavného súdu o tom, či určitý právny predpis nie je v súlade s ústavou, a tiež rozhodnutím ústavného súdu týkajúcim sa základných ľudských práv a slobôd.¹⁸

Napokon najvyšší správny súd v rozsudku z 24.02.2022, sp. zn. 2Sžrk/6/2020 uviedol, že správny súd prvej inštancie správne poukázal na deklaratórny charakter nálezu ústavného súdu o nesúlade.

Ďalší dôvod, pre ktorý je správny súd povinný prihliadať na rozhodnutie ústavného súdu o nesúlade v prípade, ktorý je predmetom

¹⁶ Bližšie pozri rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici z 01.08.2019, sp. zn. 24S/119/2018.

¹⁷ Citovaná pasáž z rozhodnutia najvyššieho správneho súdu z 24.02.2022, sp. zn. 2Sžrk/6/2020 je s jemnými modifikáciami prevzatá argumentácia ústavného súdu obsiahnutá v náleze z 12.04.2007, sp. zn. II. ÚS 400/06-26. V tejto súvislosti sa žiada poznamenať, že predmetná argumentácia ústavného súdu je akceptovaná aj v odbornej spisbe – pozri napr. MACEJKOVÁ, I., BĀRĀNY, E., BARICOVÁ, J., FIAČAN, I., HOLLĀNDER, P., SVĀK, J. a kol.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2020, s. 785.

¹⁸ Aj v odbornej literatúre sa po prakticky citácii stanoviska ústavného súdu prezentovaného v náleze z 12.04.2007, sp. zn. II. ÚS 400/06-26 poukazuje na § 131 SSP – pozri napr. MACEJKOVÁ, I., BĀRĀNY, E., BARICOVÁ, J., FIAČAN, I., HOLLĀNDER, P., SVĀK, J. a kol.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2020, s. 785.

záujmu v tomto príspevku, najvyšší správny súd rozviedol v rozsudku z 24.02.2022, sp. zn. 5Svk 4/2021.¹⁹ Najvyšší správny súd v tomto rozsudku pripustil, že pri vymedzení stavu rozhodujúceho na rozhodnutie správneho súdu právna úprava nepamätá na všetky situácie, ktoré môžu v aplikačnej praxi nastať,²⁰ a zároveň konštatoval, že „ustanovenie § 135 ods. 1 SSP nedopadá na všetky situácie, ktoré môžu v správnom súdnom konaní nastať, nakoľko môžu nastať aj situácie, keď správny súd z príkazu § 135 ods. 1 SSP vychádzať nebude.“²¹

V konečnom dôsledku k rovnakému právnomu záveru ako najvyšší správny súd dospel aj Najvyšší správny súd Českej republiky a to napríklad v rozsudku z 13.05.2003, sp. zn. 7A 146/2001. V Sbirke rozhodnutí Nejvyššího správního soudu²² boli k tomuto rozhodnutiu Najvyššieho správneho súdu Českej republiky priradené právne vety, podľa ktorých „ak ústavný súd zruší niektoré ustanovenia zákona pre jeho neústavnosť, zodpovedá princípu oprávneného očakávania, aby súd v prieskumnom konaní zrušil rozhodnutie správneho orgánu, ktoré z neho vychádza. Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia preto správny súd nie je viazaný ustanovením takto zrušeného zákonného ustanovenia, ale musí dbať na nález ústavného súdu; v takomto prípade nie je rozhodujúce, že napadnuté rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané ešte pred tým, ako ústavný súd zákonné ustanovenie zrušil. Nezákonosť napadnutého rozhodnutia potom správny súd spravidla nachádza v rozpore s predpisom vyššej právnej sily, totiž s ústavou.“²³

Z hľadiska predmetu tohto príspevku je zaujímavá aj judikatúra Ústavného súdu Českej republiky, podľa ktorej „možnosť retroaktívneho účinku derogačného nálezu Ústavného súdu závisí v podstatnej miere od povahy dotknutého právneho vzťahu, teda či ide o vzťah vertikálny, t. j. medzi jednotlivcom a verejnou mocou, alebo horizontálny, t. j. medzi jednotlivcami navzájom. Kým v prípade vertikálnych právnych vzťahov je ... retroaktívny účinok zásadne prípustný, ak je v neprospech verejnej moci, v prípade vzťahov horizontálnych, resp. všeobecne v prípadoch, kedy zrušenie protiústavného zákona pôsobí v neprospech jednotlivca, je naopak zásadne vylúčený. Výnimku z posledne uvedeného pravidla by bolo možné pripustiť len výnimočne v prípa-

¹⁹ Zloženie senátu najvyššieho správneho súdu, ktorý rozhodol týmto rozsudku, bolo zhodné so zložením senátu najvyššieho správneho súdu, ktorý rozhodol rozsudkom z 24.02.2022, sp. zn. 2Sžrk/6/2020, pričom v oboch prípadoch bolo rozhodnutie jednohlasné.

²⁰ Pozri rozsudok najvyššieho správneho súdu z 24.02.2022, sp. zn. 5Svk 4/2021, ods. 57 a 58.

²¹ Pozri rozsudok najvyššieho správneho súdu z 24.02.2022, sp. zn. 5Svk 4/2021, ods. 59.

²² Sbirka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. 2003, č. 1 je dostupná na internetovej stránke <https://sbirka.nssoud.cz/cz/2003-1>.

²³ Pozri Sbirka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. 2003, č. 1.

doch mimoriadne intenzívneho derogačného dôvodu (predovšetkým rozporu s materiálnym jadrom Ústavy).²⁴

Nie je žiadny rozumný dôvod neakceptovať vyššie citované stanovisko Najvyššieho správneho súdu Českej republiky a Ústavného súdu Českej republiky v podmienkach slovenskej právnej úpravy subjektívnych (individuálnych) účinkov nálezu ústavného súdu o nesúlade a právnej úpravy „stavu rozhodujúceho na rozhodnutie správneho súdu“.

Záver

Zákonodarca v SSP pri právnej úprave „stavu rozhodujúceho na rozhodnutie správneho súdu“ (a ani na inom mieste) explicitne nereflektuje (neupravuje) dôsledky (účinky) rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade na rozhodovanie správneho súdu v správnom súdnom konaní, ak toto rozhodnutie ústavného súdu bolo vydané a publikované v zbierke zákonov až po právoplatnosti žalobou napadnutého rozhodnutia alebo po vydaní žalobou napadnutého opatrenia orgánu verejnej správy, ale ešte pred rozhodnutím správneho súdu prvej inštancie vo veci. Stanovisko k tejto problematike zaujala správna súdna prax a to v tom zmysle, že na takéto rozhodnutie ústavného súdu je správny súd prvej inštancie pri svojom rozhodovaní povinný prihliadať (a to v zásade *ex offio*, t. j. bez ohľadu na to, či žalobca alebo iný účastník správneho súdneho konania na takéto rozhodnutie ústavného súdu vo svojich podaniach alebo prednesoch urobených na pojednávaní nariadenom na prejednanie veci poukáže alebo nie). Uvedené stanovisko prezentované v správnej súdnej praxi je vo všeobecnej rovine súladné s princípom zachovania ústavnosti, so stanoviskami prezentovanými v odbornej literatúre ohľadom subjektívnych (individuálnych) účinkov nálezu ústavného súdu o nesúlade²⁵ a zodpovedá aj poňatiu správneho súdництва ako (okrem iných) nástroja ochrany zákonnosti pri výkone verejnej správy.²⁶ K rovnakému záveru, pokiaľ ide o rozhodovanie vo veci samej, ostatne dospela aj česká správna súdna prax.

Zohľadnenie rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade vydané a publikované v zbierke zákonov až po právoplatnosti žalobou napadnutého

²⁴ Nález Ústavného súdu Českej republiky z 23.05.2013, sp. zn. III. ÚS 3489/12.

²⁵ Napr. MACEJKOVÁ, I., BĀRĀNY, E., BARICOVÁ, J., FIAČAN, I., HOLLĀNDER, P., SVĀK, J. a kol.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2020, s. 785, ĽALÍK, M., ĽALÍK, T.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019, s. 316.

²⁶ Pozri § 5 ods. 3 SSP.

rozhodnutia alebo vydání žalobou napadnutého opatrenia orgánu verejnej správy pri rozhodovaní správneho súdu prvej inštancie v tých správnych súdnych konaniach, kde je pre jeho rozhodnutie rozhodujúci stav v čase právoplatnosti žalobou napadnutého rozhodnutia alebo vydania žalobou napadnutého opatrenia orgánu verejnej správy, bude viesť k vydaniu kasačného rozhodnutia. Inými slovami, zohľadnenie takéhoto rozhodnutia ústavného súdu bude mať za následok zrušenie žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. I keď teda bude mať žalobca v správnom súdnom konaní plný úspech, nemusí to nevyhnutne znamenať, že by mal mať z tohto dôvodu nárok na úplnú náhradu trov konania. Ak by k zrušeniu žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy došlo len z dôvodu rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade, mal by správny súd pri rozhodovaní o trovách konania túto skutočnosť zohľadniť a zvážiť, či zrušenie žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy len z dôvodu rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade nepredstavuje dôvod hodný osobitného zreteľa.²⁷ Ak orgán verejnej správy rozhodol v súlade s právnou úpravou účinnou ku dňu vydania jeho rozhodnutia alebo ak vydal opatrenie v súlade s právnou úpravou účinnou ku dňu vydania opatrenia, potom by bolo nespravodlivé, aby bol zaviazaný zaplatiť žalobcovi, ktorý nerešpektoval účinnú (i keď s ústavou rozpornú) právnú úpravu, úplnú náhradu trov konania.²⁸

V správnych súdnych konaniach, kde je pre rozhodnutie správneho súdu rozhodujúci stav v čase právoplatnosti žalobou napadnutého rozhodnutia alebo v čase vydania žalobou napadnutého opatrenia orgánu verejnej správy, by správny súd prvej inštancie mal pri svojom rozhodovaní zvážiť, či zrušenie takéhoto rozhodnutia alebo takéhoto opatrenia orgánu verejnej správy v dôsledku rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade môže mať negatívny dopad na právne postavenie účastníka administratívneho konania odlišného od žalobcu, resp. na právne postavenie tretej osoby. Ak by bola odpoveď na túto otázku pozitívna, t. j. ak by zrušujúce rozhodnutie správneho súdu prvej inštancie nebolo iba v neprospech orgánu verejnej správy, potom by zrejme správny súd prvej inštancie nemal pri svojom rozhodovaní v uvedených správnych súdnych konaniach na rozhodnutie ústavného súdu o nesúlade prihliadať.

Ak by bolo rozhodnutie ústavného súdu o nesúlade vydané a publikované v zbierke zákonov až v priebehu konania o kasačnej sťažnosti

²⁷ Pozri § 167 ods. 3 SSP.

²⁸ Pozri rozsudok najvyššieho správneho súdu z 24.02.2022, sp. zn. 2Sžrk/6/2020, uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici z 11.05.2022, sp. zn. 24S/119/2018.

podanej proti rozhodnutiu správneho súdu prvej inštancie, potom by už naň najvyšší správny súd nemal prihliadať vzhľadom na jednoinštančnosť správneho súdneho konania²⁹ a teda skutočnosť, že rozhodnutie správneho súdu prvej inštancie už nadobudlo právoplatnosť, pričom rozhodnutím ústavného súdu o nesúlade by mali právoplatné rozhodnutia správnych súdov prvej inštancie zostať nedotknuté.³⁰

Použitá literatúra

1. BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., FILOVÁ, A.: Kam smeruje správne súdnictvo v Slovenskej republike alebo je za horizontom Najvyšší správny súd? In: OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T. (ed.): Ústavné dni. 25. výročie Ústavy Slovenskej republiky – VI. Ústavné dni. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, 2018.
2. BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2017.
3. BILIŠŇANSKÝ, M.: Právne následky rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade právnych predpisov s ústavou na súdne spory v oblasti energetiky. *Studia iuridica cassoviensia*. 2016, č. 2.
4. BRÖSTL, A.: Právny štát: pojmy, teórie, princípy. Košice : Medes, 1995
5. DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2019.
6. HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer s. r. o., 2016.
7. HOLLÄNDER, P.: Základy všeobecnej štátovedy. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012.
8. KOUDELKA, Z.: Obživení zrušeného právneho predpisu v Čechách, na Moravě, ve Slezku a na Slovensku. In: OROSZ, L., BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.): 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni. I. zväzok. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, 2012.

²⁹ § 29 SSP.

³⁰ Pozri § 93 ods. 2 zákona č. 314/2018 Z. z. Vo vzťahu k tomuto stanovisku môže byť zaujímavé rozhodnutie veľkého senátu najvyššieho správneho súdu (ďalej len „veľký senát“) v právnej veci, ktorá bola postúpená veľkému senátu uznesením najvyššieho správneho súdu z 18.02.2022, sp. zn. 2Asan/1/2020. Veľký senát by sa totiž mal vyjadriť k otázke, či je senát kasačného súdu povinný zohľadniť zmenu právnej úpravy v prospech páchatel'a priestupku resp. správneho deliktu, ktorá nastala počas kasačného konania, resp. po vydaní rozhodnutia krajského súdu. Inými slovami, veľký senát by sa mal vyjadriť k otázke, či môže kasačný súd v danej veci prihliadať na zmenu „podoby právneho poriadku“, ktorá nastala až po právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu prvej inštancie. I keď sa predmetná právna vec priamo netýka otázky účinkov rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade, úvahy veľkého senátu by mohli byť relevantné aj vo vzťahu k cieľu tohto príspevku vzhľadom na vyššie uvedenú otázku.

9. KRAVEC, J.: Aktuálne otázky správneho súdnictva. In: OROSZ, L., MAJERČÁK, T. (eds.): Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi – III. Ústavné dni. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, 2014.
10. KROŠLÁK, D.: Právny štát – vývoj, princípy, mechanizmy ochrany. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2022.
11. KROŠLÁK, D.: Ústavné právo. Bratislava : Wolters Kluwer s. r. o., 2016.
12. ĽALÍK, M., ĽALÍK, T.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019.
13. ĽALÍK, T.: Publikovanie nálezov Ústavného súdu SR v zbierke zákonov v konaní o súlade právnych predpisov. In: OROSZ, L., GRABOWSKA, S., MAJERČÁK, T. (ed.): Ústavné dni. Ústavná a zákonná úprava konania pred súdnym orgánom ochrany ústavnosti v štátoch V4 – VIII. Ústavné dni. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, 2020.
14. ĽALÍK, T.: Všeobecné a individuálne účinky derogačných nálezov Ústavného súdu SR. Justičná revue, 2018, č. 6 – 7.
15. ĽALÍK, T.: Derogácia právnych predpisov Ústavným súdom SR. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018.
16. MACEJKOVÁ, I., BÁRÁNY, E., BARICOVÁ, J., FIAČAN, I., HOLLÄNDER, P., SVÁK, J. a kol.: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2020.
17. SMOLEŇOVÁ, M.: Vplyv derogačných nálezov Ústavného súdu Slovenskej republiky na právny poriadok Slovenskej republiky. In: OROSZ, L., BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M., MAJERČÁK, T. (eds.): 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky – I. Ústavné dni. II. zväzok. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, 2012.
18. TOMÁŠ, E.: Vývojové tendencie slovenského správneho súdnictva v rokoch 1992 – 2022. Štát a právo, 2022, č. 2 – 3.
19. VOJÍŘ, P.: Obnovení platnosti zrušeného zákona nálezem Ústavního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, č. 2.

Použitá súdna rozhodnutia

1. Uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici z 11.05.2022, sp. zn. 24S/119/2018.
2. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 24.02.2022, sp. zn. 2Sžrk/6/2020.
3. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 24.02.2022, sp. zn. 5Svk/4/2021.

4. Uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 18.02.2022, sp. zn. 2Asan/1/2020.
5. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 03.02.2022, sp. zn. II. ÚS 522/2021.
6. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 14.11.2018, sp. zn. PL. ÚS 20/2014.
7. Rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici z 01.08.2019, sp. zn. 24S/119/2018.
8. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 06.10.2015, sp. zn. III. ÚS 502/2015.
9. Nález Ústavného súdu Českej republiky z 23.05.2013, sp. zn. III. ÚS 3489/12.
10. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 12.04.2007, sp. zn. II. ÚS 400/06.
11. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 13.05.2003, sp. zn. 7A 146/2001.

RECENZIE

CSUKÁS, A.
Právní řád Českobratrské církve evangelické
v historických souvislostech

Jihlava: Mlýn, 2022. 343 s. ISBN 978-80-86498-73-7

Pestovanie evanjelického cirkevného práva malo v našich končinách dlhú tradíciu, ktorá sa napr. na Slovensku spájala s Karolom Kuzmánym, profesorom tejto disciplíny na Viedenskej univerzite.¹ Obdobie komunistickej diktatúry do značnej miery spretrhalo kontinuitu vedeckého výskumu v tejto sfére poznania. Negatívne zásahy sa dotkli aj Českobratrskej cirkvi evanjelickej (ďalej len „ČCE“), ktorá je etablovaná najmä na druhej strane rieky Moravy.² Po obnovení demokracie sa pokúšal poukazovať na právo nekatolíckych cirkví v rámci viacerých publikácií napr. profesor Jiří Rajmund Tretera z Karlovej univerzity.³ Zdá sa, že recenzovanou knihou v tomto smere na jeho dielo nadväzuje JUDr. Adam Csukás, Ph.D., ktorý podáva svedectvo o právnych dejinách ČCE od roku 1848 až do súčasnosti. Na spracovanie uvedenej matérie snáď nemožno nájsť v radoch právnikov povolanejšieho človeka, keďže autor sa tejto relatívne úzko vymedzenej téme venuje teoreticky i prakticky. Ako právnik pracuje v rámci Ústrednej cirkevnej kancelárie ČCE v Prahe a ako absolvent doktorandského štúdia na

¹ KUZMÁNY, K.: *Lehrbuch des allgemeinen und österreichischen evangelisch-protestantischen Kirchenrechtes (Praktische Theologie der evangelischen Kirche I.)*. Wien: Wilhelm Braumüller, 1855. 690 s.

² ČCE vznikla spojením česko-jazyčných zborov augsburského a helvétskeho vyznania po vzniku Československa.

³ Napríklad: TRETERA, J. R. – HORÁK, Z.: *Církevní právo*. Praha: Leges, 2016, s. 371 – 398.

Právnickej fakulte Univerzity Karlovej sa tomu venoval aj v rámci viacerých vedeckých výstupov.⁴

Prezentovaná vedecká monografia sa skladá z troch častí. Prvá z nich sa zaoberá vývojom českých protestantských cirkví v Predlitavsku od čias nástupu cisára Františka Jozefa na trón až do okamihu pádu monarchie a sformovania vlastnej Českobratskej cirkvi evanjelickej na troskách domu habsburského. Je pritom signifikantné, že české a moravské zbory mali menší manévrovací priestor vo vzťahu k vládnej moci ako protestanti v Uhorsku. Zdá sa nám, že pilierom autorovho rozprávania je vykreslenie osudov jednotlivcov, ktorí sa na zlomových udalostiach tohto obdobia podieľali. Spomeňme zvlášť vynikajúcu drobnokresbu ministerského úradníka Josepha Zimmermanna, ktorý pripravoval protestantský patent z roku 1861, cirkevného funkcionára Heřmana z Tardy, alebo farára Rudolfa Medka, zapisovateľa ústavnoprávneho odboru cirkevného výboru z roku 1917/18, ktorý po právnej stránke pripravoval vznik Českobratskej cirkvi.

Druhá časť knihy začína charakteristikou obdobia po prijatí cirkevného zriadenia ČCE v roku 1922. Keďže pôsobnosť ČCE sa rozšírila aj na územie Slovenska a Podkarpatskej Rusi, rezonuje tu rozporuplný vzťah slovenských evanjelikov k Českobratskej cirkvi v priebehu medzivojnového Československa. Autor upozorňuje napr. na vznik kazateľskej stanice ČCE v Košiciach, ktorá síce mala tendencie vyrásť do zboru, no kvôli spoločenskému tlaku k naplneniu tejto ambície nedošlo. Následne nám autor približuje depresiu, ktorá prirodzene nastala v období druhej svetovej vojny, i nový vzostup cirkvi v povojnových rokoch, keď sa otvorenejšie prihlásila k svetovému protestantizmu. Jasne deklarovala, že „domáce“ vieroučné texty ako česká konfesia a bratské vyznanie nikdy neboli v rozpore s augsburským a helvétskym vyznaním, ku ktorým sa ČCE v roku 1918 aspoň pojmovo nepriklonila. Záver tejto časti je opäť rámcovaný rokovaniami medzi ČCE a Evanjelickou cirkvou a. v. na Slovensku v roku 1947, ktorá sa v dôsledku pohybu slovenských evanjelikov pokúšala rozšíriť svoju pôsobnosť na územie českých krajín. Zámer ČCE zjednotiť všetkých evanjelikov na českom území sa tak nenaplnil (aj v dôsledku existencie Sliezskej evanjelickej cirkvi a. v.).

Tretia, najrozsiahlejšia časť knihy, analyzuje pomery v ČCE od prijatia nového cirkevného zriadenia (1954) do súčasnosti. Na margo

⁴ Napríklad: CSUKÁS, A.: Preliminárne ustanovenia v zriadeniach Českobratskej cirkvi evanjelickej. In *Bratislavské právnické fórum 2018: Dynamika a stabilita v tvorbe a aplikácii rímskeho a kánonického práva (zborník)*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2018, s. 13 – 20.

nových predpisov treba dodať, že sa ani im nevyhlo isté zjednodušenie, čo bolo pre vtedajšiu legislatívu všeobecne charakteristické. Napriek nástupu totality táto časť predstavuje dôkaz o mohutnej aktivite členov cirkvi, ktorí sa naďalej zúčastňovali na jej organizačnom živote v priebehu komunistického režimu i po jeho páde. Autor sprevádza čitateľa po početných rokovaníach, ako aj ďalších námetoch na zmenu, či dolaďenie právneho poriadku ČCE. Osobitne pozoruhodným sa stáva viditeľné pnutie medzi teologickou a právnickou vetvou pri riadení a správe cirkvi, ktoré bolo prekonané iba nedávno. Obe vetvy pritom vychádzali z jasného ideového základu, ktorý je pre ich profesie vlastný.

V podobe Adama Csukása sa čitateľovi predstavuje skúsený autor, ktorý má očividne rozsiahle skúsenosti s tvorbou vedeckého textu. To mu dovoľuje formulovať svoje myšlienky s istou dávkou originality a názorového zápalu. Jeho naratívny talent vplýva na pútavosť knihy, akoby autor vkladal do textu sám seba prostredníctvom vtipných postrehov alebo hodnotiacich záverov, ktoré sa na druhej strane nevyhýbajú dojmu o istom subjektívizme. To nevyklučuje prísne vedecké zameranie knihy, vrátane bohatého poznámkového aparátu (obsahuje viac ako 1200 poznámok pod čiarou), ktorý demonštruje výbornú orientáciu autora v domácej i v zahraničnej literatúre, hoci zrejme najväčšou zásluhou tejto monografie je dôkladná analýza materiálov z Ústredného archívu ČCE.⁵

Csukás sa hlási ku kritickej metóde právnej histórie, ktorá má za cieľ prehodnocovať zažitý stereotypy a v tejto súvislosti sa jeho snahy upínajú na „*boření evangelické mytologie*“, ktoré – ako dodáva autor knihy – nie je samoúčelné, lebo „*svatokrádežné seškrabávání nánosů církevního folklóru vede k užitečným poznatkům, které lze při vědomí dlouhodobé kontinuity uplatnit.*“⁶ Od mýtov sa usiluje zbaviť napr. ideové rozpoloženie ústavného odboru v rokoch 1917/1918 i debatu o ordinácii žien na začiatku 50. rokov. Ako v prípade iných odvetví právnych dejín, aj tu treba podobnú snahu oceniť. Recenzent by rád pri tejto príležitosti spomenul slová profesora Kamila Kroftu: „*Již dávno*

⁵ O čom autor píše: „*Právní historik zabývající se dějinami právního řádu Předlitavska či Československa, ať už se oddává jakkoli neobvyklému tématu, totiž nebude mít zpravidla větší potíže s dohledáním textu předpisů, v nichž je právo obsaženo... V archivech po určité době najde, co hledá, příp. zjistí, že to, co hledá, shořelo při bombardování Prahy či Vídně, bylo odplaveno při povodních, nebo skartováno při pořádání archivního fondu (to potěší nejvíce). Badatel, jenž se zajímá o právní řád Českobratrské církve evangelické, podobá se spíše právnímu historikovi, který se pídí po právních dějinách Středozeemě, Narnie či jiné říše divů...“ CSUKÁS, A.: *Právní řád Českobratrské církve evangelické v historických souvislostech*. Jihlava: Mlýn, 2022, s. 10.*

⁶ CSUKÁS, A.: *Právní řád Českobratrské církve evangelické v historických souvislostech*. Jihlava: Mlýn, 2022, s. 15.

jsme oželeli ztrátu falešných pokladů a vidíme, že nám nijak neuškodila. Naopak přispěla k očistě našeho národního života.“⁷

Na záver si dovoľujeme zodpovedne zdôrazniť, že v našom geografickom priestore ide svojím zameraním o prvú (nám známú) komplexnú prácu, ktorá do najmenších detailov mapuje právne dejiny spojenia luterskej a kalvínskej cirkvi v českých krajinách od polovice 19. storočia až do súčasnosti. Z pohľadu právnych dejín, konfesného práva i „evanjelického“ cirkevného práva monografia zhromaždila veľké množstvo dobovej (i časopiseckej) literatúry a zároveň je plodom aj veľkorysého archívneho bádania. Na tomto základe nám autor ucelene predstavuje mechanizmus postupnej tvorby právneho poriadku ČCE až do dnešnej podoby. Kniha pritom obsahuje informácie, ktoré sú pre menej interesovaného právnika nedostupné. Okrem toho autor poukazuje na mnohé rysy konfesného práva v danej dobe, vykresľuje dopad veľkých historických udalostí na českú spoločnosť, ba občas sa pokúša aj o sondu do myslí (vtedajších) ľudí, čím poukazuje na občasnú veľkosť i občasnú malosť ľudskej povahy.

*doc. JUDr. Martin Gregor, PhD.*⁸

⁷ KROFTA, K.: *O úkolech slovenské historiografie (Sbírka přednášek a rozprav extense University Komenského v Bratislavě, svazek 8)*. Bratislava: Academia, 1925, s. 11.

⁸ doc. JUDr. Martin Gregor, PhD., Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta Katedra rímskeho práva, kánonického a cirkevného práva, email: martin.gregor@flaw.uniba.sk

BERÁNEK, J.***Procesy s nacistickými zločinci v okupačních zónách Německa a jejich vliv na československou retribuci***

Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2022, 340 s. ISBN 978-80-7502-608-8

Právnohistorická literatúra sa v tomto roku obohatila o monografiu Jana Beránka, ktorá sa na území bývalého Československa prvý krát podrobne venuje trestným konaniam vedeným proti občanom Veľkonemeckej ríše v podmienkach okupačných zón 4 veľmocí, no aj vplyvom týchto procesov na priebeh retribúcií v ČSR. Po Úvode z pera autora je tvorená 8 kapitolami, pričom jej Záver dopĺňajú Zoznam skratiek, Zdroje, Abstrakt a kľúčové slová.

V **Úvode** autor popisuje základné ciele, ktoré si pri písaní monografie zadal a to analýzu jednotlivých procesov vedených pred orgánmi okupačných mocností, ďalej komparáciu prístupu jednotlivých víťazných štátov k potrestaniu páchatel'ov zločinov z radov nacistov a napokon k vplyvu týchto trestných konaní na československú retribúciu. V texte publikácie sa možno stretnúť nielen s popisom procesov, ktoré prebiehali pred orgánmi spojeneckých krajín vo francúzskej, britskej, americkej i sovietskej zóne, vo francúzskom protektoráte Sársko, ale aj v Nemeckej demokratickej republike a Nemeckej spolkovej republike. Autor do knihy nezaradil trestné procesy prebiehajúce pred nemeckými súdnymi orgánmi v okupačných zónach, v NDR a v NSR.

Úvodná kapitola **História trestania vojnových zločincov, teoretické východiská, právna úprava** mapuje dejinný vývoj súdnych procesov s vojnovými zločincami. Za prvý takýto proces autor označuje ad hoc tribunál s burgundským rytierom Petrom von Hagenbach z roku 1474, ktorého členmi boli zástupcovia miest Alsaska, Horného Porýnia, Breisachu a Bernu. Obdobným protoprosom bolo súdne konanie s veliteľom zajateckého tábora *Camp Sumter* kapitánom Konfederovaných štátov amerických Henrym Wirzom z roku 1865. Po skončení prvej svetovej vojny sa uskutočnili v porazenom Nemecku

procesy pred Ríšskym súdom v Lipsku na základe zoznamu 45 osôb poskytnutého mocnosťami víťaznej Dohody z pôvodného počtu cca 900 občanov druhej ríše. Väčšina obžalovaných však bola odsúdená na tresty odňatia slobody na krátku dobu, alebo tieto tresty boli podmienčne odložené, viaceré osoby boli dokonca spod obžaloby oslobodené. V Osmanskej ríši boli ešte v roku 1918 zriadené sultánskym výnosom vojenské súde, ktoré prejednávali procesy s vrchným vedením *Výboru jednoty a pokroku* (Mladoturkov), s ministrami vlád z čias prvej svetovej vojny, s lokálnymi predstaviteľmi jednotlivých provincií a so strojcami i vykonávateľmi arménskej genocídy. Napriek popravám niektorých zločincov (zástupca guvernéra provincie *Yozgat* Mehmet Kemal Bey) však značná časť obžalovaných ušla do exilu a zvyšok súdených bol po ich odsune na Maltu v roku 1921 vymenený za britských zajatcov. Nedošlo ani k vytvoreniu versaillskou mierovou zmluvou predpokladaného ad hoc tribunálu zloženého zo zástupcov Francúzska, Veľkej Británie, Talianska, Japonska a USA na súdenie cisára Viliama II. ako hlavného vojnového zločincina, keďže bývalý nemecký panovník ušiel do Holandska. Z obdobia po druhej svetovej vojne sa autor venuje *hlavnému norimberskému procesu* teda súdnemu konaniu USA et al. vs. Hermann Wilhelm Göring et al. Ako najvýznamnejší právny predpis pre procesy v okupačných zónach bol prijatý *zákon Spojeneckej kontrolnej rady pre Nemecko č. 10 o potrestaní osôb vinných vojnovými zločinmi, zločinmi proti ľudskosti a zločinmi proti mieru z 20. decembra 1945*. Práve z názvu tejto normy boli zrejmé základné skutkové podstaty trestných činov prejednávaných Spojencami – zločiny vojnové, proti mieru, proti ľudskosti a členstvo v zločineckých organizáciách (SS, stranické vedenie NSDAP a GESTAPO vrátane SD). Z právnych otázok bolo vylúčené premlčanie predmetných zločincov v období 30. január 1933 až 1. júl 1945.

Ako prvé autor prezentuje **Procesy v britskej okupačnej zóne Nemecka**, ktoré sa odohrávali od septembra 1945 až do decembra 1949. Právnou normou, na základe ktorej sa trestné konania viedli, nebol zákon Spojeneckej kontrolnej rady pre Nemecko č. 10, ale *kráľovský výnos z 18. 6. 1945*. Tento predpis slúžil na potrestanie nielen zločincov štátov Osi v Európe, ale i na súdenie japonských atrocít v Singapure, Rangúne, Hong Kongu, Kuala Lumpure a na Borneu. Popri vojenských súdov zameraných na postihovanie vojnových zločincov v okupačnej zóne spravovanej Veľkou Britániou pôsobili od januára 1947 aj súde Kontrolnej komisie pre Nemecko zamerané i na stíhanie zločincov proti ľudskosti a proti mieru, ako aj členstva v organizáciách prehlásených za zločinecké. Z 1 085 osôb obžalovaných pred britskými súdmi v tejto okupačnej zóne bolo 348 oslobodených a 240 odsúdených na trest smr-

ti, ktorý však bol vykonaný len v 180 prípadoch. Nemecké súdy v britskej zóne zase súdili 2 180 osôb, z ktorých 866 obžalovaných oslobodili a 4 uložili trest smrti. K trestne stíhaným patrili predovšetkým velitelia i strážne koncentračných táborov a vrahovia vojnových zajatcov, letcov či stroskotancov. Procesy sa však na druhej strane nevedli voči pohlavárom nacistického režimu, najvyššej generalite, alebo veľkopriemyselníkom. Kontrastovalo to pritom so skutočnosťou, že medzi britskými zajatcami sa nachádzali Alfred Krupp von Bohlen und Halbach, veliteľ Einsatzgruppe D Otto Ohlendorf, či maršali Walther von Brauchitsch, Gerd von Rundstedt a Erhard Milch. Autor sa bližšie venuje trestným konaniam s personálom koncentračných táborov a väzníc (*belsenské a hamburské-ravensbrücké procesy*), s osobami zodpovednými za vojnové zločiny spáchané v priebehu bojov (prípady *essenského lynčovania* a vrážd utečencov zo zajateckého tábora Stalag Luft III) i posledným procesom s maršalom Erichom von Mansteinom skončeným už po vzniku Nemeckej spolkovej republiky v decembri 1949.

V poradí druhé **Procesy vo francúzskej okupačnej zóne Nemecka** sa týkali najmä súdnych konaní pred ad hoc zriadeným Všeobecným tribunálom v Rastatte, nacistickí zločinci však boli súdení aj na území samotného Francúzska vzhľadom na atrocitu spáchané na jeho teritóriu v rokoch 1940 až 1945. Vo francúzskej okupačnej zóne prebiehali predovšetkým trestné konania s personálom koncentračných táborov a väzníc, ako aj s dozorcami tovární, v ktorých bola zneužívaná nútená práca zahraničných robotníkov. Pred Francúzskom zriadenými tribunálmi (okrem Všeobecného tribunálu išlo o 5 stredných a 30 nižších tribunálov) bolo obžalovaných 2 107 osôb, z ktorých bolo 484 oslobodených a 104 odsúdených na trest smrti, vykonaný však len v 62 prípadoch. Procesy sa realizovali na základe *nariadenia vojenského guvernéra francúzskej okupačnej zóny Nemecka č. 20 o potrestaní vojnových zločínov* vydaného v súlade s nariadením Dočasnej francúzskej vlády z 28. 8. 1944 o potrestaní vojnových zločínov. Až v roku 1948 bol nahradený Všeobecný tribunál v Rastatte Vyším tribunálom sídliacim v rovnakom meste, ktorému podliehali po novom zase tribunály I. inštancie. Pre prejednávanie trestných činov spáchaných francúzskymi občanmi na území Nemecka bol zriadený Francúzsky tribunál francúzskej okupačnej zóny Nemecka, existovali tu však aj rýnske plavebné tribunály. Autor podrobnejšie popisuje čitateľom trestné konania s veliteľmi i dozorcami väzníc a koncentračných táborov, s predstaviteľmi koncernu Röchling, ako i s Heinrichom Tillessenom – vrahom ríšskeho ministra financií M. Erzbergera a jeho zástupcu.

Procesy v americkej okupačnej zóne Nemecka boli uvedené najskôr procesmi v Dachau. Za takéto autor označil trestné konania s per-

sonáлом koncentračných táborov (Dachau, Mauthausen, Buchenwald a pod.), so zamestnancami zariadení určených na likvidáciu hendikepovaných osôb, s vojnovými zločincami a s civilistami zodpovednými za vraždy, resp. mučenie spojeneckých letcov. Okrem procesov z Dachau sú bližšie rozoberané následné norimberské procesy teda 12 trestných konaní nadväzujúcich na činnosť Medzinárodného vojenského súdneho dvora v Norimbergu. Na základe *direktívy č. 1023/10 vrchných veliteľov generálnych štábov spojeneckých armád v Nemecku o identifikácii a zadržaní osôb podozrivých zo spáchania vojnových zločinov alebo iných prečinov a procesoch s niektorými z nich* sa uskutočňovali v Dachau trestné konania pred americkými vojenskými súdnymi komisiami a následne pred americkými všeobecnými súdmi vojenskej vlády. Celkovo bolo obžalovaných 1 672 osôb, 256 z nich bolo oslobodených a 426 odsúdených na trest smrti. V rámci trestných konaní z Dachau sú konkretizované procesy so strojcami malmédského masakra, či prípad Hadamarskej nemocnice pre eutanáziu. Následné norimberské procesy sa zase uskutočňovali v zmysle *nariadenia americkej vojenskej vlády č. 7 o organizácii a právomoci niektorých vojenských tribunálov*. K predmetným trestným konaniam patrili procesy s predstaviteľmi armády, justície, ríšskych ministerstiev, ďalej s priemyselníkmi, potom procesy súvisiace s lekáorskými pokusmi a napokon procesy týkajúce sa nacistickej rasovej politiky.

Odlišný charakter od predchádzajúcich mali **Procesy v sovietskej okupačnej zóne Nemecka**, o ktorých je v rámci historicko-právneho výskumu k dispozícii najmenej pôvodných prameňov. Nemeckí vojnoví zločinci boli pritom súdení najmä pred justičnými orgánmi v ZSSR, ale aj v iných krajinách východnej Európy (na území ktorých sa svojich skutkov dopustili). Trestné stíhanie niektorých zločinov prenechali sovietske orgány zase nemeckým súdom v rámci okupačnej zóny ZSSR. Hmotnoprávnou normou na vedenie súdnych konaní bol *Trestný zákon RSFSR z roku 1926 a Nariadenie prezídia Najvyššieho soviету Sovietskeho zväzu č. 39 o potrestaní nemeckých fašistických zločincov zodpovedných za vraždy a mučenie sovietskeho civilného obyvateľstva a vojnových zajatcov z radov Červenej armády, vyzvedačov, sovietskych kolaborantov a ich pomáhačov*. Niektoré štatistiky uvádzajú, že pred sovietskymi vojenskými tribunálmi v zóne Nemecka okupovanej ZSSR bolo súdených až 25 292 osôb, prominenti nacistického režimu však medzi nimi absentovali. Autor sa bližšie venoval trestným konaniam s personálom koncentračného tábora Sachsenhausen (*berlínsky proces*) či s konfidentkou Gestapa Stellou Goldschlagovou. V sovietskej okupačnej zóne Nemecka, resp. v Nemeckej demokratickej republike existovali v rokoch 1945 až 1950 aj zvláštne tábory Ľudového komisariá-

tu vnútorných vecí (NKVD), kde boli zadrživani nielen obvinení, ale internovali v nich i tretie osoby bez vzneseného obvinenia.

Predposledná kapitola **Komparácia procesných programov v jednotlivých okupačných zónach Nemecka** prezentuje porovnanie právnej úpravy i faktického vedenia trestných konaní s nacistickými zločincami v každej zo 4 zón spojeneckých veľmocí. Autor poukázal na vysoký počet obžalovaných v okupačných zónach štátov postihnutých atrocitami a represáliami zo strany Nemecka (sovietska a francúzska zóna) v porovnaní s nižším počtom obžalovaných v zónach USA a Veľkej Británie. Spoločné pre trestné konania vo všetkých zónach bolo vedenie procesov s personálmi koncentračných táborov a väznic, ako aj s predstaviteľmi zdravotníckych povolání v tretej ríši. Podľa Jana Beránka bol pritom najprepracovanejší, najkomplexnejší a najviac funkčný francúzsky procesný model.

Záverečná kapitola **Vplyv zónových procesných programov na československú retribúciu** popisuje inšpirovanie sa legislatívy tretej Československej republiky trestnými konaniami v okupačných zónach Nemecka, ako aj prameňmi retribučného zákonodarstva v rámci noriem exilovej ČSR. Spomenuté je i pôsobenie gen. Bohuslava Ečera ako zástupcu Československa v Komisii Spojených národov pre vyšetrovanie vojnových zločinov. Z normotvorby prezidenta Edvarda Beneša pochádzal *dekrét prezidenta republiky č. 6/1945 Úr. vest. čsl. o potrestaní nacistických zločincov, zradcov a ich pomáhačov a o mimoriadnych ľudových súdoch*. Tento predpis vymenovával fašistické a nacistické organizácie iba exemplifikatívnym výpočtom, pričom za trestné sa považovalo samotné členstvo napr. v SS, SA či FS. V prípade politických strán ako NSDAP, SdP alebo Vlajka boli trestne stíhaní ich vedúci predstavitelia, resp. aktivisti. Na území Slovenska bolo retribučným predpisom *nariadenie Slovenskej národnej rady č. 33/1945 Zb. n. SNR o potrestaní fašistických zločincov, okupantov, zradcov a kolaborantov a o zriadení ľudového súdництва*. Na jeho základe pôsobili Národný súd v Bratislave, okresné a miestne ľudové súdy, pričom toto nariadenie bolo radikálnejšie než dekrét exilového prezidenta. Aj z tohto dôvodu bol pre historické krajiny v ČSR prijatý *dekrét prezidenta republiky č. 16/1945 Zb. o potrestaní nacistických zločincov, zradcov a ich pomáhačov a o mimoriadnych ľudových súdoch* (veľký retribučný dekrét). Napriek ukončeniu retribučných procesov v Československu v roku 1947 bola po februárovom komunistickom prevrate obnovená zákonom č. 33/1948 Zb. činnosť ľudových súdov až do konca roka 1948. Autor ešte v tejto kapitole porovnáva niektoré procesy v okupačných zónach Nemecka s retribučnými trestnými konaniami v ČSR, pričom sovietsky vplyv spomína až v neskoršej fáze existencie československých ľudových súdov.

Monografia Jana Beránka je v rámci výskumu povojnových trestných procesov v okupačných zónach víťazných mocností prvým komplexným dielom na území Českej i Slovenskej republiky. Autor pri jej zostavovaní absorboval sumár takmer všetkej dostupných dobových právnych predpisov, ale i vybrané rozsudky, stenografické záznamy procesov i správy revíznych komisií. Štúdium doplnil výberom sekundárnej literatúry a záverečných prác, ako aj ďalších zdrojov viacerých jazykových mutácií. Poctivým prístupom k písaniu knihy a podrobným skúmaním zvolenej problematiky dozaista naplnil cieľ, ktorý si pred jej vznikom stanovil. Publikácia sa pritom môže stať bezpochyby inšpiráciou pre všetkých profesionálnych i amatérskych záujemcov o spracovanie tematiky povojnového zúčtovania s páchatel'mi zločinov spáchaných v jednotlivých štátoch starého kontinentu.

JUDr. PhDr. Rudolf Manik, PhD., MBA, MHA¹

¹ JUDr. PhDr. Rudolf Manik, PhD., MBA, MHA, advokátska kancelária, Masarykova 2, 040 01 Košice, email: rudomanik@gmail.com, mastermha@gmail.com

TRELLOVÁ, L. – VRABKO, M.
***Priame prejavy práva na samosprávu obce
v kontexte verejnej správy***

Praha: Leges, s.r.o., 2022, 196 s. ISBN 978-80-7502-617-0

V súčasnej spoločnosti možno registrovať vzrastajúcu frustráciu vyplývajúcu z nesplnených očakávaní a nedodržaných predvolebných sľubov volených zástupcov v parlamentných voľbách. Táto situácia však vzniká ako nutný výsledok a je jedným z negatívnych prejavov nepriamej demokracie. Aj z tohto dôvodu by sa mala oveľa väčšia pozornosť venovať efektívnejším spôsobom, ako občania môžu realizovať svoje predstavy o fungovaní spoločenstva. Publikácia autorov docentky JUDr. Lívie Trellovej, PhD. a profesora JUDr. Mariána Vrabka, CSc. s názvom „Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy“ pozitívne prispieva k odbornej diskusii o téme účasti občanov na fungovaní verejných záležitostí. Miestne referendum, ktoré je jedným z prejavov práva na samosprávu, je dá sa povedať najdôležitejším nástrojom na realizáciu priamej demokracie v podmienkach Slovenskej republiky. Toto právo je možné realizovať na najnižšej úrovni verejnej moci - obci, a teda je najbližšie k občanom. Právo na samosprávu a najmä miestne referendum si tak oprávnené zaslúži modernú právnu úpravu a tiež organizáciu zodpovedajúcu podmienkam 21. storočia, tak aby mohlo efektívne fungovať.

Úvodná kapitola podrobne opisuje teoretické pojmy dôležité pre správne pochopenie témy práva na samosprávu. V dvoch podkapitolách autori v historickom kontexte vývoja Slovenskej republiky ako samostatného štátu vysvetľuje pojmy územné členenie a správne usporiadanie, čím čitateľovi uľahčujú porozumenie rozdielov týchto pojmov. Autori sa tiež zameriavajú na aktuálne problémy fungovania samosprávy a poukazujú na nedostatky reforiem samosprávy a miestnej štátnej správy, ktorých primárnym účelom vždy bolo zjednodušenie a zefektívnenie výkonu verejnej správy tak, aby bola bližšie k občanom, pričom novely nie vždy svoj účel naplnili.

Druhá kapitola je venovaná pokusu o zhodnotenie ústavodarného vymedzenia rozsahu územnej samosprávy. Autori dochádzajú k záveru, že len vďaka rozhodovacej činnosti Ústavného súdu sa dotvára stručné vymedzenie územnej samosprávy v Ústave SR.

Od tohto širšieho pohľadu na problematiku sa v tretej kapitole autori cez teoreticko-praktické úvahy o ústavnej koncepcii územnej samosprávy dostávajú k pojmovému vymedzeniu a klasifikácii práva na samosprávu ako kolektívneho práva, ktoré patrí miestnemu spoločenstvu ako celku. Pri miestnom spoločenstve tento typ práva predstavuje veľmi špecifické právo, ktoré nie je všade akceptované a preto je nevyhnutné ho kultivovať.

Štvrtá kapitola je venovaná právu na samosprávu v mestských častiach hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a druhého najväčšieho mesta Košiciach, ktoré sa vyznačujú samostatnou právnou reguláciou týchto miest. Autori sa prostredníctvom analýzy dostupných právnych východísk dopracúvajú k ústavne konformnému výkladu právnej úpravy mestských častí z pohľadu prináležania a realizácie práva na samosprávu a vytvárajú tak prvú komplexnú úpravu v tejto oblasti. Osobitne je potrebné vyzdvihnúť podkapitolu analyzujúcu samosprávu hlavných miest a ich častí vo vybraných európskych mestách Berlín, Paríž, Rím a Praha, ktorá môže poslúžiť ako námet pri vytváraní legislatívnych rámcov moderných slovenských miest.

Napriek skutočnosti, že publikácia je venovaná najmä odbornej verejnosti, azda najzásadnejšou kapitolou z pohľadu prínosu aj pre laickú verejnosť je piata kapitola, ktorá sa venuje plebiscitným nástrojom realizácie priamej demokracie, a to zhromaždeniu a miestnemu referendu. V súčasnosti možno sledovať zvýšený trend verejných prerokovaní zásadných otázok života obyvateľov. Autori správne poukazujú na zásadné nedostatky zhromaždenia, a to najmä na jeho konzultatívnu povahu a právnú nezáväznosť vo vzťahu k výsledkom zhromaždenia. Podobné platí aj pri inštitúte miestneho referenda, kde poukazujú na jeho nevynútiteľnosť vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu. Oceniť je potrebné taktiež poukázanie na slabé miesta inštitútu miestneho referenda ako nástroja priamej demokracie, čo prispieva k objektívnejším výsledkom odbornej diskusie.

Monografia má podľa môjho názoru kvalitné obsahovo prepracované kapitoly a preto túto publikáciu možno odporučiť okrem primárne cielej odbornej verejnosti aj študentom právnických fakúlt, ktorí majú záujem prehĺbiť si vedomosti v oblasti verejnej správy.

Mgr. Kristína Slámková¹

¹ Mgr. Kristína Slámková, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra správneho a environmentálneho práva, email: kristina.slamkova@flaw.uniba.sk