

OBSAH

Vedecké články

ANDRAŠKO, J. – BRABCOVÁ, N. Osobná pôsobnosť smernice NIS 2 a jej transpozícia do právnych poriadkov vybraných členských štátov EÚ	3
DOMIN, M. Kontrola vlády Slovenskej republiky, ktorá nemá dôveru Národnej rady	28
GÁBRIŠ, T. Sloboda vôle a právna zodpovednosť: sloboda k protiprávnemu konaniu?	55
HORVAT, M. – GARŽÍK, T. – KRAJČI, M. – ZEMANOVÁ, A. Správne disciplinárne delikty z pohľadu rozhodovacej praxe Európskeho súdu pre ľudské práva	77
KOŘÍNEK, Š. Elektronický monitoring v trestním řízení	105
SÍPOS, Á. – ŠESTÁKOVÁ, B. Zastúpenie zamestnávateľa prokuristom v pracovnoprávných vzťahoch	123
SLOBODA, I. Law-making in the EEA: The capacity of EEA/EFTA States to influence the legislative process with regard to the adoption of EEA-relevant acts	140
ŠIMKO, E. – MESARČÍK, M. Vplyv regulácie umelej inteligencie na legislatívu kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe (1. diel)	165

Odborné články

JURENA, M. – MAUKŠ, D.

Prezident Vladimír Putin ako utečenec v zmysle Dohovoru
o právnom postavení utečencov? 180

OSOBNÁ PÔSOBNOSŤ SMERNICE NIS 2 A JEJ TRANSPÓZÍCIA DO PRÁVNÝCH PORIADKOV VYBRANÝCH ČLENSKÝCH ŠTÁTOV EÚ¹

doc. JUDr. Jozef Andraško, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Ústav práva informačných technológií a práva duševného vlastníctva
jozef.andrasko@flaw.uniba.sk

JUDr. Nataša Brabcová, LL.M., MBA

Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra verejnoprávných vied
natasa.brabcova@akademiapz.sk

Osobná pôsobnosť smernice NIS 2 a jej transpozícia do právnych poriadkov vybraných členských štátov EÚ

Nová právna úprava kybernetickej bezpečnosti v podobe smernice NIS 2 predstavuje druhý pokus v otázke harmonizácie oblasti kybernetickej bezpečnosti v Európskej únii. Prvý legislatívny akt v podobe smernice NIS aj z dôvodu nesprávnej transpozície v otázkach osobnej pôsobnosti nenaplnil základný cieľ regulátora, ktorým bolo dosiahnuť harmonizáciu v tejto oblasti. Autori v predkladanom príspevku analyzujú smernicu NIS 2 v kontexte osobnej pôsobnosti. Konkrétne bude analyzované, akým spôsobom sa nová regulácia vzťahuje na regulované subjekty vo všeobecnosti a špecificky na subjekty verejnej správy a subjekty v oblasti vzdelávania. Analýze bude taktiež podrobená právna úprava kybernetickej bezpečnosti dvoch členských štátov Európskej únie, ktoré už transponovali smernicu NIS 2, konkrétne Chorvátsko a Belgicko.

¹ Tento článok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-23-0137 - Právne a technické aspekty situačného povedomia o kybernetickej bezpečnosti.

Personal Scope of the NIS 2 Directive and its Transposition into the Legal Systems of Selected EU Member States

The new cyber security legislation known as NIS 2 Directive is the second attempt to harmonize the area of cyber security in the European Union. The first legislative act, the NIS Directive, did not achieve the regulator's basic objective of harmonization in this area, partly due to incorrect transposition regarding personal scope. In this contribution, the authors analyze the NIS 2 directive in the context of personal scope. In particular, the analysis will focus on how the new regulation applies to regulated entities in general, including public administration entities and those in the field of education. The cyber security legislation of two states that have already transposed the NIS 2 Directive, namely Croatia and Belgium, will also be analyzed.

Kľúčové slová: smernica NIS 2, osobná pôsobnosť, subjekty verejnej správy

Key words: NIS 2 Directive, personal scope, public administration entities

<https://doi.org/10.62874/afi.2024.2.01>

Úvod

Prvým horizontálnym legislatívnym aktom v oblasti kybernetickej bezpečnosti na úrovni práva Európskej únie (ďalej len „EÚ“) bola smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1148 zo 6. júla 2016 o opatreniach na zabezpečenie vysokej spoločnej úrovne bezpečnosti sietí a informačných systémov v Únii (ďalej len „**smernica NIS**“).² Avšak aplikačná prax, ako aj závery Komisie poukázali na to, že cieľ smernice NIS, a teda dosiahnutie vysokej spoločnej úrovne bezpečnosti sietí a informačných systémov v rámci EÚ, sa nepodarilo naplniť. Pravidelný prieskum smernice NIS³ ukázal viaceré nedostatky tejto právnej úpravy a bol zároveň aj základom pre vypracovanie znenia návrhu

² K smernici NIS pozri: MARKOPOULOU, D. a kol. The new EU cybersecurity framework: The NIS Directive, ENISA's role and the General Data Protection Regulation, *Computer Law & Security Review*, Volume 35, Issue 6, 2019. DUCUING, Ch. Understanding the rule of prevalence in the NIS directive: C-ITS as a case study, *Computer Law & Security Review*, Volume 40, 2021.

³ Príloha č. 6, EURÓPSKA KOMISIA. *Commission staff working document impact assessment report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, repealing Directive (EU) 2016/1148. Brusel, 16.12.2020 SWD(2020) 345 final.*

smernice NIS 2. Z daného posúdenia vyplýva niekoľko oblastí, ktoré ukázali najvyššiu mieru nedostatočnosti. V prvom rade bola konštatovaná nedostatočná prepojenosť požiadaviek smernice NIS pre jednotlivé sektory (odvetvia)⁴. Ako jasný príklad nejednotnosti v oblasti (osobnej) pôsobnosti smernice NIS uvádza Komisia prípad poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorí v niektorých členských štátoch EÚ patria do rozsahu implementácie smernice NIS a podliehajú bezpečnostným a organizačným požiadavkám na kybernetickú bezpečnosť a naopak, v niektorých členských štátoch týmto požiadavkám musia prispôsobiť procesy iba väčšie nemocnice. Podobná situácia nastala aj v prípade železničných prevádzkovateľov. Zatiaľ čo veľký európsky železničný prevádzkovateľ je zahrnutý do rozsahu pôsobnosti smernice NIS v jednom veľkom členskom štáte, na iného veľkého železničného prevádzkovateľa v inom veľkom členskom štáte sa bezpečnostné požiadavky smernice NIS nevzťahujú.⁵

Ďalej bolo konštatované nejasné vymedzenie pôsobnosti smernice a nejasné vymedzenie kompetencií národných dozorných autorít. V tejto súvislosti Komisia kritizovala odlišné kritéria pre identifikáciu poskytovateľov základných služieb naprieč členskými štátmi. Odlišnosť pri ich identifikovaní preto spôsobuje, že rovnaké entity v konkrétnom sektore podliehajú prísnejším opatreniam v jednom členskom štáte EÚ ako v ostatných. Tento prístup má za následok odlišnú implementáciu smernice NIS a fragmentáciu právneho rámca kybernetickej bezpečnosti. Problémom je aj zároveň nedostatočná informovanosť autorít v členských štátoch ohľadne svojich kompetencií voči prevádzkovateľom základných služieb.⁶

Taktiež boli identifikované odlišné bezpečnostné a notifikačné povinnosti naprieč členskými štátmi. Smernica NIS poskytla pomerne veľkú mieru slobody pri určovaní špecifik nahlasovania bezpečnostných incidentov. Členské štáty preto rozdielne pristúpili k otázkam, ktoré bezpečnostné incidenty je potrebné nahlásiť a v akej lehote. Tento

⁴ V texte článku sú pojmy sektor a odvetvie považované za synonymá.

⁵ EURÓPSKA KOMISIA. *Commission staff working document impact assessment report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, repealing Directive (EU) 2016/1148*. Brusel, 16.12.2020 SWD(2020) 345 final, s. 11.

⁶ Tamže, s. 15. K rovnakému záveru došla Európska Komisia vo svojej Správe o posúdení jednotnosti prístupov členských štátov pri identifikácii prevádzkovateľov základných služieb v súlade s článkom 23 ods. 1 smernice 2016/1148/EÚ o bezpečnosti sietí a informačných systémov. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52019DC0546>, cit. 2024-09-20.

prístup má za následok odlišnú implementáciu smernice NIS a fragmentáciu právneho rámca kybernetickej bezpečnosti.⁷

Z vyššie uvedených dôvodov sa pristúpilo k tvorbe nového legislatívneho aktu, ktorý by nahradil smernicu NIS. Návrh smernice NIS 2 bol 10. 11. 2022 schválený Európskym parlamentom⁸ a 28.11.2022 Radou Európskej únie.⁹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2555 zo 14. decembra 2022 o opatreniach na zabezpečenie vysokej spoločnej úrovne kybernetickej bezpečnosti v Únii, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 910/2014 a smernica (EÚ) 2018/1972 a zrušuje smernica (EÚ) 2016/1148 (ďalej len „**smernica NIS 2**“) bola 27.12.2022 zverejnená v Úradnom vestníku Európskej únie a dvadsiatym dňom po tomto uverejnení nadobudla účinnosť. Členské štáty boli povinné transponovať smernicu do vnútroštátnych právnych predpisov do 17. 10. 2024.¹⁰

Cieľom predkladaného príspevku je analyzovať smernicu NIS 2 v kontexte zmien týkajúcich sa osobnej pôsobnosti. Špecificky bude analyzované, akým spôsobom sa nová regulácia vzťahuje na subjekty verejnej správy a subjekty v oblasti vzdelávania. Analýza bude podrobená aj kritickému pohľadu, ktorý by mal reflektovať základnú otázku či je smernica NIS 2 v porovnaní so smernicou NIS lepším harmonizačným právnym nástrojom v kontexte osobnej pôsobnosti. Autori si taktiež kladú za cieľ poukázať na stav transpozície predmetnej smernice vo vybraných členských štátoch EÚ, najmä v kontexte osobnej pôsobnosti. Analýze bude podrobená právna úprava kybernetickej bezpečnosti dvoch štátov, ktoré už transponovali smernicu NIS 2, konkrétne Chorvátsko a Belgicko.

⁷ Tamže. Ako ďalšie oblasti boli identifikované: nedostatočne efektívny dohľad a vymáhanie; neporovnateľné prerozdelenie financií pri otázkach kybernetickej bezpečnosti naprieč členskými štátmi; limitované zdieľanie informácií medzi členskými štátmi.

⁸ Cybersecurity. Parliament adopts new law to strengthen EU-wide resilience. Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221107IPR49608/cybersecurity-parliament-adopts-new-law-to-strengthen-eu-wide-resilience_, cit. 2024-09-20.

⁹ EU decides to strengthen cybersecurity and resilience across the Union: Council adopts new legislation. Dostupné na: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/28/eu-decides-to-strengthen-cybersecurity-and-resilience-across-the-union-council-adopts-new-legislation/>, cit. 2024-09-20.

¹⁰ Smernica NIS 2, čl. 41 ods. 1.

1. Pôsobnosť smernice NIS 2

Smernica NIS 2 prináša zásadnú zmenu v otázke **rozsahu (osobnej) pôsobnosti**. Identifikácia prevádzkovateľov základnej služby a rozlišovanie medzi prevádzkovateľmi základných služieb a poskytovateľmi digitálnych služieb v zmysle smernice NIS sa ukázalo ako zastarané, pretože neodráža význam odvetví alebo služieb pre spoločenské a hospodárske činnosti na vnútornom trhu.¹¹

Subjekty, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti smernice NIS 2 sa rozdeľujú do dvoch kategórií:

- **klúčové subjekty** (*essential entities*) a
- **dôležité subjekty** (*important entities*).

Klúčové a dôležité subjekty musia byť subjekty typu uvedeného v prílohe I alebo prílohe II. V **prílohe I** s názvom „**Odvetvia s vysokou úrovňou kritickosti**“ sú uvedené nasledujúce odvetvia: energetika, doprava, bankovníctvo, infraštruktúry finančných trhov, zdravotníctvo, pitná voda, odpadová voda, digitálna infraštruktúra, riadenie služieb IKT (medzi podnikmi), verejná správa a vesmír.

V **prílohe II** s názvom „**Iné kritické odvetvia**“ sú zadefinované nasledujúce odvetvia: poštové a kuriérske služby; odpadové hospodárstvo; výroba a distribúcia chemických látok; výroba, spracovanie a distribúcia potravín; výroba; poskytovatelia digitálnych služieb a výskum.

Na klúčové aj dôležité subjekty by sa mali vzťahovať rovnaké požiadavky na riadenie rizík a oznamovacie povinnosti. V prípade dohľadu a sankcií sa však na tieto dve kategórie subjektov neuplatňujú rovnaké ustanovenia.

1.1 Pravidlo obmedzenia veľkosti

Smernica NIS 2 neukladá členským štátom povinnosť identifikovať subjekty, ktoré spĺňajú kritériá, aby mohli pôsobiť ako prevádzkovatelia základných služieb („proces identifikácie“), tak ako to je upravené v smernici NIS. Namiesto toho sa v smernici NIS 2 stanovilo jednotné

¹¹ Smernica NIS 2, recitál 6. Bližšie k porovnaniu smernice NIS a smernice NIS 2 pozri VANDEZANDE, N. Cybersecurity in the EU: How the NIS2-directive stacks up against its predecessor. In *Computer Law & Security Review*, Volume 52, 2024 a SIEVERS, T. Proposal for a NIS directive 2.0: companies covered by the extended scope of application and their obligations. *Int. Cybersecur. Law Rev.* 2, 2021, s. 223–231.

kritérium, ktorým sa určia subjekty, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti tejto smernice.¹²

Toto kritérium spočíva v uplatňovaní **pravidla obmedzenia veľkosti** (*size-cap rule*), podľa ktorého sa smernica NIS 2 vzťahuje na všetky verejné alebo súkromné subjekty, ktoré sa považujú za **stredné podniky** podľa článku 2 prílohy k odporúčaniam Komisie zo 6. mája 2003 o definícii mikro, malých a stredných podnikov (oznámené pod číslom dokumentu C (2003) 1422) (2003/361/ES) (ďalej len „**odporúčanie Komisie**“), alebo ktoré **presahujú limity pre stredné podniky** stanovené v odseku 1 uvedeného článku a ktoré poskytujú služby alebo vykonávajú svoje činnosti v EÚ.¹³ Podniky presahujúce limity pre stredné podniky možno označiť za veľké podniky.

Odporúčanie Komisie definuje **stredné podniky** ako podniky, ktoré zamestnávajú menej ako 250 osôb a ktoré majú buď ročný obrat nepresahujúci 50 miliónov eur, alebo ročnú bilančnú sumu neprevyšujúcu 43 miliónov eur. V kontexte ukazovateľov pre ďalšie subjekty (malé podniky, mikropodniky) upravených v odporúčaní Komisie možno konštatovať, že za stredné podniky sa považujú podniky, ktoré zamestnávajú 50 až 249 osôb, s ročným obratom prevyšujúcim 10 miliónov EUR až do 50 miliónov EUR alebo ročnou bilančnou sumou prevyšujúcou 10 miliónov EUR až do 43 miliónov EUR.

Za **veľké podniky** sa považujú podniky, ktoré zamestnávajú 250 a viac osôb a ktoré majú buď ročný obrat prevyšujúci 50 miliónov eur, alebo ročnú bilančnú sumu prevyšujúcu 43 miliónov eur.

V zmysle odporúčania Komisie sa základný **počet pracovníkov** vyjadruje v **ročných pracovných jednotkách**. Osoby, ktoré v rámci podniku alebo v jeho mene pracovali na plný pracovný čas počas celého referenčného roka, sa považujú za jednu jednotku. Pracovníci na kratší pracovný čas, sezónni pracovníci a osoby, ktoré nepracovali celý rok, sa započítavajú ako zlomky jednej jednotky.¹⁴

Pre úplnosť je potrebné dodať, že v situáciách, ktoré zahŕňajú „partnerské“ alebo „prepojené“ podniky, sa na výpočet veľkosti musí vykonať pomerná konsolidácia údajov (ročné pracovné jednotky a obrat alebo bilančná suma) príslušného subjektu a iných subjektov.¹⁵

¹² Smernica NIS 2, recitál 7.

¹³ Smernica NIS 2, čl. 2 ods. 1 a recitál 7.

¹⁴ EURÓPSKA KOMISIA. Príručka pre používateľov k definícii MSP. 2019, s. 13. Dostupné na: <https://op.europa.eu/sk/publication-detail/-/publication/79c0ce87-f4dc-11e6-8a35-01aa75ed71a1>, cit. 2024-09-20.

¹⁵ Tamže, s. 18 - 23.

1.2 Výnimka z pravidla obmedzenia veľkosti

Zo všeobecného pravidla obmedzenia veľkosti existujú v zmysle smernice NIS 2 aj **výnimky**.

Určité malé podniky a mikropodniky, ktoré spĺňajú osobitné kritériá, ktoré naznačujú kľúčovú úlohu pre spoločnosť, hospodárstvo alebo pre určité odvetvia alebo druhy služieb, patria do rozsahu pôsobnosti smernice NIS 2.¹⁶ V tejto súvislosti možno konštatovať, že v osobitných prípadoch uvedených v smernici NIS 2 sa bude smernica NIS 2 vzťahovať aj na mikropodniky a malé podniky.

Odporúčanie Komisie 2003/361/ES definuje mikropodniky a malé podniky nasledovne:

*„Mikropodniky sa definujú ako podniky, ktoré zamestnávajú **menej ako 10 osôb** a ktorých ročný obrat alebo ročná bilančná suma nepresahuje **2 milióny eur**.“*

*„Malé podniky sa definujú ako podniky, ktoré zamestnávajú **menej ako 50 osôb** a ktorých ročný obrat alebo ročná bilančná suma nepresahuje **10 miliónov eur**.“*

Z vyššie uvedených definícií vyplýva, že pre posúdenie veľkosti subjektu v zmysle spomínaného odporúčania musí byť naplnený zamestnanecký, ako aj finančný ukazovateľ (ročný obrat alebo ročná bilančná suma). Avšak v prípade finančných ukazovateľov sa daný subjekt môže rozhodnúť, či bude spĺňať maximálnu hodnotu stanovenú pre obrat alebo maximálnu hodnotu stanovenú pre bilančnú sumu. Subjekt nemusí spĺňať obe požiadavky, pričom jednu z nich môže aj presiahnuť bez toho, aby to malo vplyv na jeho postavenie mikro, malého alebo stredného podniku.¹⁷

¹⁶ Smernica NIS 2, recitál 7.

¹⁷ Národný úrad pro kybernetickou a informační bezpečnost (ďalej len „NÚKIB“) uvádza vo svojom factsheetu pre posúdenie veľkosti subjektov nasledujúce príklady:

Príklad č.1: Podnik so 60 ročnými pracovnými jednotkami, ročným obratom 9 miliónov EUR a ročnou bilančnou sumou 9 miliónov EUR. Podnik bude považovaný za stredný, pretože presiahol zamestnanecký strop pre malé podniky.

Príklad č. 2: Podnik so 49 ročnými pracovnými jednotkami, ročným obratom 12 miliónov EUR a ročnou bilančnou sumou 8 miliónov EUR. Podnik bude považovaný za malý. Aj napriek prekročeniu stropu pre ročný obrat sa môže podnik posudzovať podľa ročnej bilančnej sumy, ktorá do stropov pre malé podniky spadá.

Príklad č. 3: Podnik s 8 zamestnancami, ročným obratom 30 miliónov EUR a ročnou bilančnou sumou 15 miliónov EUR. Podnik bude považovaný za stredný, pretože oba finančné ukazovatele presahujú hodnotu 10 miliónov EUR. Dostupné na: <https://portal.nukib.gov.cz/informace/legislativa/zakon-o-kyberneticke-bezpecnosti>, cit. 2024-09-21.

Pre doplnenie je potrebné uviesť, že za podnik sa považuje: „každý subjekt, ktorý vykonáva hospodársku činnosť, bez ohľadu na jeho právnu formu“.¹⁸ Určujúcim faktorom nie je právna forma ale hospodárska činnosť. V praxi to znamená, že za podnik sa môžu považovať samostatne zárobkovo činné osoby, rodinné firmy, partnerstvá a združenia alebo akékoľvek iné subjekty, ktoré pravidelne vykonávajú hospodársku činnosť. Za hospodársku činnosť sa zvyčajne považuje: „predaj výrobkov alebo služieb za stanovenú cenu na určitom/priamom trhu“.¹⁹

Smernica NIS 2 sa vzťahuje na subjekty, typu uvedeného v prílohe I alebo prílohe II **bez ohľadu na ich veľkosť** keď:²⁰

- a) služby poskytujú:
 - poskytovatelia verejných elektronických komunikačných sietí alebo verejne dostupných elektronických komunikačných služieb;
 - poskytovatelia dôveryhodných služieb;
 - registre názvov domén najvyššej úrovne a poskytovatelia služieb systému názvov domén;
- b) subjekt je v členskom štáte jediným poskytovateľom služby, ktorá je kľúčovou pre zachovanie kritických spoločenských alebo hospodárskych činností;
- c) narušenie služby poskytovanej subjektom by mohlo mať významný vplyv na verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo verejné zdravie;
- d) narušenie služby poskytovanej subjektom by mohlo vyvolať významné systémové riziko, najmä v odvetviach, v ktorých by takéto narušenie mohlo mať cezhraničný vplyv;
- e) subjekt je vzhľadom na svoj osobitný význam na vnútroštátnej alebo regionálnej úrovni kritickým pre konkrétne odvetvie alebo typ služby alebo pre iné vzájomne závislé odvetvia v členskom štáte;
- f) subjekt je subjektom verejnej správy:
 - v ústrednej štátnej správe podľa definície členského štátu v súlade s vnútroštátnym právom; alebo
 - na regionálnej úrovni podľa definície členského štátu v súlade s vnútroštátnym právom, ktorý po posúdení na základe rizík

¹⁸ EURÓPSKA KOMISIA. Príručka pre používateľov k definícii MSP. 2019, s. 10 - 11. Dostupné na: <https://op.europa.eu/sk/publication-detail/-/publication/79c0ce87-f4dc-11e6-8a35-01aa75ed71a1>, cit. 2024-09-20.

¹⁹ Tamže, s. 9.

²⁰ Smernica NIS 2, čl. 2 ods. 2.

poskytuje služby, ktorých narušenie by mohlo mať významný vplyv na kritické spoločenské alebo hospodárske činnosti.

Smernica NIS 2 sa taktiež vzťahuje na subjekty identifikované ako **kritické subjekty** podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2557 zo 14. decembra 2022 o odolnosti kritických subjektov a o zrušení smernice Rady 2008/114/ES (ďalej len „smernica o odolnosti kritických subjektov“) bez ohľadu na ich veľkosť a subjekty poskytujúce služby registrácie názvov domén bez ohľadu na ich veľkosť.²¹

Členské štáty môžu ustanoviť, že sa smernica NIS 2 vzťahuje na:²²

- a) subjekty verejnej správy na miestnej úrovni;
- b) vzdelávacie inštitúcie, najmä tie, v ktorých sa vykonávajú kritické výskumné činnosti.

V kontexte vyššie uvedeného možno konštatovať, že bude závisieť od členského štátu či sa medzi subjekty verejnej správy budú zaradiť len subjekty verejnej správy v ústrednej štátnej správe a regionálnej úrovni, alebo sa rozsah pôsobnosti rozšíri aj na subjekty verejnej správy na miestnej úrovni a vzdelávacie inštitúcie.

1.3 Negatívna pôsobnosť

Smernica NIS 2 sa nevzťahuje na subjekty verejnej správy, ktoré vykonávajú činnosť v oblasti národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, obrany alebo presadzovania práva vrátane prevencie, vyšetrovania, odhaľovania a stíhania trestných činov. Avšak, subjekty verejnej správy, ktorých činnosti s uvedenými oblasťami súvisia len okrajovo, by však nemali byť vylúčené z rozsahu pôsobnosti smernice NIS2.²³

Členské štáty môžu vyňať konkrétne subjekty, ktoré vykonávajú činnosti v oblastiach národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, obrany alebo presadzovania práva vrátane prevencie, vyšetrovania, odhaľovania a stíhania trestných činov, alebo ktoré poskytujú služby výhradne subjektom verejnej správy, ktoré vykonávajú činnosť v oblasti národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, obrany alebo presadzovania práva, v súvislosti s danými činnosťami alebo službami z povinností stanovených v článku 21 alebo článku 23 smernice NIS 2.²⁴

²¹ Smernica NIS 2, čl. 2 ods. 3 a 4.

²² Smernica NIS 2, čl. 2 ods. 5.

²³ Smernica NIS 2, čl. 2 ods. 7 a recitál 8.

²⁴ Smernica NIS 2, čl. 2 ods. 8.

Smernica NIS 2 sa taktiež nevzťahuje na subjekty, ktoré členské štáty vyňali z rozsahu pôsobnosti nariadenia (EÚ) 2022/2554 (DORA) v súlade s článkom 2 ods. 4 uvedeného nariadenia.²⁵

1.4 Kľúčové a dôležité subjekty

Ako už bolo vyššie spomínané, smernica NIS 2 už nerozlišuje medzi hospodárskymi subjektami prevádzkovateľ základnej služby a poskytovateľa digitálnej služby, tak ako to bolo v prípade smernice NIS ale zavádza nové druhy subjektov, ktorými sú kľúčové subjekty a dôležité subjekty. Za **kľúčové subjekty** sa považujú:²⁶

- a) subjekty typu uvedeného v prílohe I, ktoré presahujú limity pre stredné podniky stanovené v článku 2 ods. 1 prílohy k odporúčaniu 2003/361/ES;
- b) kvalifikovaní poskytovatelia dôveryhodných služieb a registre názvov domén najvyššej úrovne, ako aj poskytovatelia služieb DNS, bez ohľadu na ich veľkosť;
- c) poskytovatelia verejných elektronických komunikačných sietí alebo verejne dostupných elektronických komunikačných služieb, ktoré sú považované za stredné podniky podľa článku 2 prílohy k odporúčaniam 2003/361/ES;
- d) subjekty verejnej správy uvedené v článku 2 ods. 2 písm. f) bode i);
- e) akékoľvek iné subjekty typu uvedeného v prílohe I alebo II, ktoré členský štát označil za kľúčové subjekty podľa článku 2 ods. 2 písm. b) až e);
- f) subjekty označené ako kritické subjekty podľa smernice (EÚ) 2022/2557 uvedenej v článku 2 ods. 3 tejto smernice;
- g) ak tak členský štát ustanoví, subjekty, ktoré daný členský štát označil pred 16. januárom 2023 ako prevádzkovateľov základných služieb v súlade so smernicou (EÚ) 2016/1148 alebo vnútroštátnym právom.

Subjekty typu uvedeného v prílohe I alebo II, ktoré sa nepovažujú za kľúčové subjekty podľa odseku 1 článku 3 smernice NIS 2, sa považujú za **dôležité subjekty**. Patria sem subjekty označené členskými štátmi ako dôležité subjekty podľa článku 2 ods. 2 písm. b) až e) smernice NIS 2.²⁷

²⁵ Smernica NIS 2, čl. 2 ods. 10.

²⁶ Smernica NIS 2, čl. 3 ods. 1.

²⁷ Smernica NIS 2, čl. 3 ods. 2.

Do 17. apríla 2025 vypracujú členské štáty **zoznam kľúčových a dôležitých subjektov** ako aj subjektov poskytujúcich služby registrácie názvov domén. Členské štáty tento zoznam pravidelne prehodnocujú a podľa potreby aktualizujú najmenej každé dva roky po uvedenom dátume.²⁸

Na účely zostavenia zoznamu kľúčových a dôležitých subjektov členské štáty požadujú od týchto subjektov, aby príslušným orgánom predložili aspoň tieto informácie:²⁹

- a) názov subjektu;
- b) adresu a aktuálne kontaktné údaje vrátane e-mailových adries, IP adries a telefónnych čísel;
- c) podľa potreby príslušné odvetvie a pododvetvie uvedené v prílohe I alebo II; a
- d) prípadne zoznam členských štátov, v ktorých poskytujú služby patriace do pôsobnosti tejto smernice.

Kľúčové a dôležité subjekty bezodkladne a v každom prípade do dvoch týždňov odo dňa zmeny oznámia akékoľvek zmeny zasielaných údajov zasielaných.³⁰

Komisia s pomocou Agentúry Európskej únie pre kybernetickú bezpečnosť (ENISA) bez zbytočného odkladu poskytne usmernenia a vzory súvisiace s povinnosťami týkajúcich sa vytvorenia zoznamu, predloženia konkrétnych informácií či oznamovania zmien zasielaných údajov.³¹ Predmetné usmernenia a vzory sú obsiahnuté v **Usmernení Komisie k uplatňovaniu článku 3 ods. 4 smernice (EÚ) 2022/2555 (smernica NIS 2)**.³²

Členské štáty môžu zaviesť vnútroštátne mechanizmy, pomocou ktorých by sa kľúčové a dôležité subjekty mohli zaregistrovať samé.³³

²⁸ Smernica NIS 2, čl. 3 ods. 3.

²⁹ Smernica NIS 2, čl. 3 ods. 4.

³⁰ Smernica NIS 2, čl. 3 ods. 4.

³¹ Smernica NIS 2, čl. 3 ods. 4.

³² Oznámenie Komisie Usmernenia Komisie k uplatňovaniu článku 3 ods. 4 smernice (EÚ) 2022/2555 (smernica NIS 2) 2023/C 324/02. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?qid=1716636475611&uri=CELEX%3A52023XC0914%2801%29>, cit. 2024-09-20.

³³ Smernica NIS 2, čl. 3 ods. 4.

2. Subjekty verejnej správy a odvetvie „Verejná správa“

V porovnaní so smernicou NIS sa smernica NIS 2 bude vzťahovať aj na konkrétne subjekty v rámci odvetvia „Verejná správa“.

Subjekt verejnej správy je legálne definovaný v článku 6 bod 35 smernice NIS 2. V zmysle smernice NIS 2 je subjekt verejnej správy: *„subjekt, ktorý je ako taký uznaný v členskom štáte v súlade s vnútroštátnym právom, okrem súdnicstva, parlamentov a centrálnych bánk, a ktorý spĺňa tieto kritériá:*

- a) je zriadený na účely plnenia potrieb všeobecného záujmu a nemá priemyselný ani komerčný charakter;
- b) má právnu subjektivitu alebo je zo zákona oprávnený konať v mene iného subjektu s právnou subjektivitou;
- c) je financovaný prevažne štátnymi, regionálnymi alebo inými verejnoprávnymi orgánmi, podlieha dohľadu týchto inštitúcií alebo orgánov nad svojim riadením alebo v správnom, riadiacom alebo dozornom orgáne má viac ako polovicu členov menovaných štátnymi alebo regionálnymi orgánmi alebo inými verejnoprávnymi inštitúciami;
- d) má právomoc vydávať fyzickým alebo právnickým osobám správne alebo regulačné rozhodnutia, ktoré majú vplyv na ich práva pri cezhraničnom pohybe osôb, tovarov, služieb alebo kapitálu;“

V zmysle legálnej definície nemôže ísť o subjekty komerčného alebo priemyselného charakteru, to znamená, že musia plniť úlohy verejného alebo všeobecného záujmu. Zároveň, musia disponovať právnou subjektivitou alternatívne mať zákonom stanovené oprávnenie konať v mene iného subjektu s právnou subjektivitou. Tretia podmienka pre subjekty verejnej správy je ustanovená alternatívne a týka sa financovania štátom alebo dohľadu vykonávaného štátom. Štvrtá podmienka sa týka vydávania správnych alebo regulačných rozhodnutí, ktoré majú vplyv na práva pri cezhraničnom pohybe osôb, tovarov, služieb a kapitálu. Požiadavky vplyvu na práva pri pohybe osôb, tovarov, služieb a kapitálu reflektuje pôsobnosť EÚ v oblasti jednotného vnútorného trhu. Požiadavku pre cezhraničný aspekt je potrebné vnímať v tom kontexte, že ide o pohyb v rámci jednotlivých členských štátoch EÚ. Nasvedčuje tomu aj legálna definícia pojmu „cezhraničné spracúvanie“ podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica

95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov), v zmysle ktorého je cezhraničné spracúvanie také „*spracúvanie osobných údajov, ktoré sa uskutočňuje v Únii v kontexte činností prevádzkarní prevádzkovateľa alebo sprostredkovateľa vo viac ako jednom členskom štáte, pričom prevádzkovateľ alebo sprostredkovateľ sú usadení vo viac ako jednom členskom štáte.*“³⁴ Takémuto výkladu nasvedčuje aj recitál 4 smernice NIS 2, v zmysle ktorého: „*Požiadavky na kybernetickú bezpečnosť uložené subjektom poskytujúcim služby alebo vykonávajúcim činnosti, ktoré sú ekonomicky významné, sa v jednotlivých členských štátoch značne líšia, pokiaľ ide o typ požiadaviek, ich úroveň podrobnosti a metódu dohľadu. Uvedené rozdiely spôsobujú dodatočné náklady a subjektom, ktoré ponúkajú tovar alebo služby cezhranične, spôsobujú ťažkosti. Požiadavky jedného členského štátu, ktoré sa líšia od požiadaviek iného členského štátu alebo sú s nimi dokonca v rozpore, môžu takéto cezhraničné činnosti podstatne ovplyvniť.*“

V prípade vyššie uvedených kritérií pre pojem subjekt verejnej správy ide o **kumulatívne kritériá**, čo znamená, že musia byť splnené všetky kritériá.

Taktiež je potrebné dodať, že hoci sa vylučujú z pojmu subjekt verejnej správy subjekty zo súdnictva, parlamentov a centrálnych bánk, nie je vylúčené, aby sa právna úprava vzťahovala napr. na Kanceláriu Národnej rady Slovenskej republiky, Kanceláriu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky či Kanceláriu Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Ako už bolo objasnené v predchádzajúcich častiach článku, v smernici NIS 2 sa aplikuje pravidlo obmedzenia veľkosti, čo znamená, že smernica sa vzťahuje na verejné alebo súkromné subjekty typu uvedené v prílohe I alebo II, ktoré sa považujú za stredné podniky alebo presahujú limity pre stredné podniky. V prílohe I sú pre odvetvie „Verejná správa“ uvedené nasledujúce typy subjektov:

- a) subjekty verejnej správy na úrovni ústrednej štátnej správy, ako ich vymedzuje členský štát v súlade s vnútroštátnym právom,
- b) subjekty verejnej správy na regionálnej úrovni, ako ich vymedzuje členský štát v súlade s vnútroštátnym právom.

Pojem ústredná štátna správa sa spomína napr. v Správe o hodnotení vplyvu.³⁵ Ide napr. o správne orgány štátu (*administrative departments*

³⁴ Všeobecné nariadenie o ochrane údajov, čl. 4, bod 23 písm. a).

³⁵ EURÓPSKA KOMISIA. *Commission staff working document impact assessment report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, repealing Directive (EU) 2016/1148. Brusel, 16.12.2020 SWD(2020) 345 final.*

of the state) a ďalšie ústredné orgány (*central agencies*), ktorých pôsobnosť pokrýva celé ekonomické územie krajiny (*whose responsibilities cover the whole economic territory of a country*).³⁶

V prípade ustanovenia čl. 2 ods. 2 smernice NIS 2, ktoré upravuje výnimky z pravidla obmedzenia veľkosti, možno v súvislosti so subjektami verejnej správy na regionálnej úrovni vidieť aj ďalšie požiadavky, ktoré v prílohe I v odvetví „Verejná správa“ nie sú pre subjekty verejnej správy na regionálnej úrovni uvedené. V zmysle ustanovenia čl. 2 ods. 2 písm. f) bod ii sa smernice NIS 2 vzťahuje aj na subjekty typu uvedeného v prílohe I alebo II bez ohľadu na ich veľkosť, ak subjekt je subjektom verejnej správy na regionálnej úrovni podľa definície členského štátu v súlade s vnútroštátnym právom, **ktorý po posúdení na základe rizík poskytuje služby, ktorých narušenie by mohlo mať významný vplyv na kritické spoločenské alebo hospodárske činnosti**. V prípade subjektov verejnej správy na regionálnej úrovni uvedených v predmetnom ustanovení sa v porovnaní s typom subjektu v prílohe I v odvetví Verejná správa navyše vyžaduje, aby išlo o subjekt, ktorý po posúdení na základe rizík poskytuje služby, ktorých narušenie by mohlo mať významný vplyv na kritické spoločenské alebo hospodárske činnosti.

2.1 Subjekty verejnej správy ako kľúčové subjekty a dôležité subjekty

Subjekty verejnej správy môžu byť v zmysle smernice NIS 2 považované za kľúčové subjekty a dôležité subjekty pri aplikácii rôznych ustanovení čl. 3 ods. 1 smernice NIS 2.

V prvom rade v zmysle čl. 3 ods. 1 písm. d) smernice NIS 2 sú za kľúčové subjekty považované subjekty verejnej správy uvedené v článku 2 ods. 2 písm. f) bode i) smernice NIS 2. V prípade predmetného ustanovenia ide o subjekty verejnej správy na úrovni ústrednej štátnej správy podľa definície členského štátu v súlade s vnútroštátnym právom.³⁷

V ďalších ustanoveniach čl. 3 ods. 1 smernice NIS 2 sa už priamo neodkazuje na subjekty verejnej správy a mohlo by sa zdať, že len subjekty verejnej správy na úrovni ústrednej štátnej správy by mali byť považované za kľúčové subjekty. Avšak máme za to, že za kľúčové subjekty možno v prípade ďalších ustanovení čl. 3 ods. 1 smernice

³⁶ Tamže, s. 51.

³⁷ Smernica NIS 2, čl. 3 ods. 1 písm. d).

NIS 2 za určitých podmienok považovať aj subjekty verejnej správy uvedené v článku 2 ods. 2 písm. f) bode ii) smernice NIS 2 (subjekty verejnej správy na regionálnej úrovni), ako aj subjekty verejnej správy uvedené ako typy subjektov v odvetví, resp. pododvetví inom ako je odvetvie „Verejná správa“.

Napríklad ak bude subjekt verejnej správy na regionálnej úrovni identifikovaný ako kritický subjekt podľa smernice o odolnosti kritických subjektov, bude takýto subjekt považovaný za kľúčový subjekt. Subjekt verejnej správy môže byť prevádzkovateľom inteligentných dopravných systémov v odvetví „Doprava“, pododvetvie „Cestná doprava“ podľa prílohy I smernice NIS 2 ak presahuje limity pre stredné podniky. Taktiež platí, že v zmysle čl. 3 ods. 1 písm. g) smernice NIS 2 sa za kľúčové subjekty môžu považovať aj subjekty, ktoré daný členský štát označil pred 16. januárom 2023 ako prevádzkovateľov základných služieb v súlade so smernicou NIS alebo vnútroštátnym právom. Je na rozhodnutí členského štátu EÚ či tieto subjekty bude považovať za kľúčové subjekty. V tejto súvislosti je však otázne či tieto subjekty budú spĺňať konkrétne kritéria a požiadavky v zmysle smernice NIS 2. Máme za to, že prevádzkovatelia základných služieb (identifikovaní pred 16. januárom 2023) by mali byť považovaní za kľúčové subjekty len za podmienky, že spĺňajú požiadavky na kľúčové subjekty v zmysle smernice NIS 2 (pravidlo obmedzenia veľkosti, resp. konkrétne výnimky z tohto pravidla, definičné znaky subjektu verejnej správy). V praktickej rovine môže nastať situácia, že medzi subjektami verejnej správy, ktoré boli pred 16. januárom 2023 identifikovaní ako prevádzkovatelia základnej služby môžu byť nie len subjekty verejnej správy na úrovni ústrednej štátnej správy, ale aj subjekty verejnej správy na regionálnej úrovni a subjekty verejnej správy mimo odvetvia „Verejná správa“.

V súvislosti s otázkou či subjekty verejnej správy môžu byť považované za dôležité subjekty je potrebné interpretovať ustanovenie čl. 3 ods. 2 smernice NIS 2, podľa ktorého: *„Na účely tejto smernice sa subjekty typu uvedeného v prílohe I alebo II, ktoré sa nepovažujú za kľúčové subjekty podľa odseku 1 tohto článku, považujú za dôležité subjekty. Patria sem subjekty označené členskými štátmi ako dôležité subjekty podľa článku 2 ods. 2 písm. b) až e).“*

Z predmetného ustanovenia vyplýva, že medzi dôležité subjekty možno zaradiť len také subjekty:

- ktorých typ je uvedený v prílohe I alebo II, avšak sa nepovažujú za kľúčové subjekty v zmysle čl. 3 ods. 1 smernice NIS 2 a

- sú označené členskými štátmi ako dôležité subjekty podľa čl. 2 ods. 2 písm. b) až e) smernice NIS 2.³⁸

Logicky by sa mohlo zdať, že medzi dôležité subjekty by sme mohli zaradiť subjekty verejnej správy na regionálnej úrovni podľa ustanovenia čl. 2 ods. 2 písm. f), bod ii). Avšak subjekty verejnej správy na regionálnej úrovni nespĺňajú požiadavku na dôležité subjekty, v zmysle ktorej sú označené členskými štátmi ako dôležité subjekty podľa čl. 2 ods. 2 písm. b) až e) smernice NIS 2. Subjekty verejnej správy na regionálnej úrovni sú uvedené v čl. 2 ods. 2 písm. f), bod ii), a teda sú mimo rozmedzia písm. b) až e) spomínaného ustanovenia. Avšak ako bolo konštatované vyššie, subjekty verejnej správy môžu byť aj subjektami v iných odvetviach ako je „Verejná správa“ a môže sa na nich vzťahovať smernica NIS 2 aj z iného dôvodu ako len toho, že sú kategóriou subjektu verejnej správy podľa čl. 2 ods. 2 písm. f) smernice NIS 2 v rámci výnimky z pravidla veľkosti.

3. Transpozícia smernice NIS 2 do právnych poriadkov vybraných členských štátov

K septembru 2024 sú 4 členské štáty EÚ, ktorým sa podarilo transponovať smernicu NIS 2 do ich právnych poriadkov. Konkrétne ide o Belgicko, Chorvátsko, Maďarsko a Lotyšsko.³⁹ V prípade viacerých členských štátov EÚ je transpozičná legislatíva v legislatívnom procese.⁴⁰

V rámci tejto časti ozrejmime základné koncepty prístupu transpozície do právneho poriadku Chorvátska a Belgicka. Konkrétne sa zameriame na to, akým spôsobom bola do národných právnych poriadkov transponovaná osobná pôsobnosť smernice NIS 2.

³⁸ Zaujímavosťou je, že v prípade českého prekladu predmetného ustanovenia nie sú tieto dve požiadavky kumulatívne. Ustanovenie čl. 3 ods. 2: „Pro účely této směrnice se za důležité subjekty považují subjekty druhu uvedeného v příloze I nebo II, které nelze považovat za základní subjekty podle odstavce 1 tohoto článku. Patří k nim i subjekty, jež členské státy označily za důležité podle čl. 2 odst. 2 písm. b) až e).“

³⁹ The NIS2 directive in EU. A country-by-country breakdown. Dostupné na: <https://www.truid.app/blog/the-nis2-directive-in-eu-a-country-by-country-breakdown>.

⁴⁰ K septembru 2024 je v legislatívnom procese návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2024/264>, cit. 2024-09-20. V prípade Českej republiky je k septembru 2024 v legislatívnom procese návrh zákona o kybernetickej bezpečnosti – EU. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=759>, cit. 2024-09-20.

3.1 Chorvátsko

Zákon o kybernetickej bezpečnosti (Zakon o kibernetičkoj sigurnosti NN 14/2024)⁴¹ (ďalej len „**chorvátsky zákon o kybernetickej bezpečnosti**“), ktorým sa transponuje smernica NIS 2 do chorvátskeho právneho poriadku nadobudol účinnosť vo februári 2024. Predmetný zákon nahrádza starý zákon o kybernetickej bezpečnosti prevádzkovateľov základných služieb a poskytovateľov digitálnych služieb (NN 64/18), ktorý bol prijatý v roku 2018, ako aj nariadenie o kybernetickej bezpečnosti prevádzkovateľov základných služieb a poskytovateľov digitálnych služieb (NN 68/18).

Chorvátsky zákon o kybernetickej bezpečnosti preberá v oblasti osobnej pôsobnosti terminológiu použitú v smernici NIS 2, a teda rozlišuje medzi kľúčovými subjektmi (*essential entities*) a dôležitými subjektmi (*important entities*). Pri zaradzovaní subjektov medzi kľúčové subjekty a dôležité subjekty predmetný zákon berie do úvahy pravidlo obmedzenia veľkosti. Taktiež upravuje špecifické prípady, kedy budú tieto subjekty zaradené bez ohľadu na ich veľkosť. V prílohe I predmetného zákona sú uvedené sektory s vysokou úrovňou kritickosti a v prílohe II iné kritické sektory po vzore smernice NIS 2. Spomínané sektory v zásade kopírujú sektory uvedené v smernici NIS 2 s tým rozdielom, že v prípade chorvátskeho zákona o kybernetickej bezpečnosti je v prílohe II pridaný sektor „Vzdelávací systém“.

V rámci sektorov s vysokou úrovňou kritickosti je uvedený aj sektor verejnej správy. V článku 12 predmetného zákona je upravená kategorizácia subjektov verejného sektora. Do kategórie kľúčových subjektov sa bez ohľadu na ich veľkosť zaraďujú:

- orgány štátnej správy a
- iné štátne orgány a právnické osoby s verejnou právomocou v závislosti od výsledkov posúdenia ich významu pre plynulý výkon kľúčových spoločenských alebo hospodárskych činností.

V osobitných prípadoch sa do kategórie kľúčových subjektov zaraďujú súkromné a verejné subjekty, ktoré spravujú, rozvíjajú alebo udržiavajú štátnu informačnú infraštruktúru v súlade so zákonom upravujúcim štátnu informačnú infraštruktúru, a to bez ohľadu na ich veľkosť.

Jednotky miestnej a regionálnej samosprávy sa bez ohľadu na ich veľkosť zaraďujú do kategórie dôležitých subjektov v závislosti od

⁴¹ Zakon o kibernetičkoj sigurnosti NN 14/2024. Dostupné: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2024_02_14_254.html, cit. 2024-09-21.

výsledkov posúdenia ich významu pre plynulý výkon kľúčových spoločenských alebo hospodárskych činností.

V prílohe II je taktiež uvedený sektor „Vzdelávací systém“. Pod tento sektor patria súkromné a verejné subjekty zo vzdelávacieho systému. Vzdelávací systém zahŕňa predškolské vzdelávanie, základné vzdelávanie, stredné vzdelávanie a vysokoškolské vzdelávanie, monitorovanie, hodnotenie a rozvoj systému a implementáciu programu. V zmysle článku 13 chorvátskeho zákona o kybernetickej bezpečnosti sú tieto subjekty bez ohľadu na ich veľkosť zaradené do kategórie dôležitých subjektov v závislosti od výsledkov hodnotenia ich osobitného významu na celoštátnej alebo regionálnej úrovni pre výkon výchovno-vzdelávacej práce.

Predmetný zákon obsahuje splnomocnenia na prijatie nariadenia, ktoré bude bližšie špecifikovať riadenie rizík kybernetickej bezpečnosti, hlásenie incidentov, pravidlá pre samohodnotenie, kritériá na klasifikáciu subjektov do kategórie kľúčových alebo dôležitých bez ohľadu na ich veľkosť a ďalšie dôležité pravidlá.

3.2 Belgicko

Zákonom z 26. apríla 2024, ktorým sa ustanovuje rámec pre kybernetickú bezpečnosť sietí a informačných systémov všeobecného záujmu pre verejnú bezpečnosť (ďalej len „**zákon NIS 2**“), sa v Belgicku transponuje smernica NIS 2. Predmetný zákon nadobúda účinnosť 18. októbra 2024.

Zákon NIS 2 nahrádza zákon zo 7. apríla 2019, ktorým sa stanovuje rámec pre bezpečnosť sietí a informačných systémov všeobecného záujmu pre verejnú bezpečnosť, tzv. zákon NIS 1. Nový právny predpis sprevádza kráľovský dekrét z 9. júna 2024, ktorým sa vykonávajú jeho ustanovenia, napríklad určením Centra pre kybernetickú bezpečnosť Belgicka ako národného orgánu pre kybernetickú bezpečnosť.

Na to, aby subjekt podliehal zákonu NIS 2, postačuje vykonávať bez ohľadu na jeho právnu formu aspoň jednu zo služieb (typ subjektu) uvedených v prílohe I (odvetvia s vysokou úrovňou kritickosti) alebo prílohe II (iné kritické odvetvia) zákona NIS 2 v rámci EÚ a byť považovaný prinajmenšom za stredný podnik v zmysle odporúčania Komisie. Zákon NIS 2 upravuje rovnaké odvetvia ako smernica NIS 2

a taktiež rozlišuje medzi kľúčovými subjektami a dôležitými subjektami.⁴²

Ak skombinujeme rôzne veľkosti subjektu s kritériom služby (typ subjektu), možno kľúčové subjekty a dôležité subjekty zaradiť v zmysle nasledujúcej tabuľky.⁴³

	Stredný podnik	Veľký podnik
Služby (typ subjektu) podľa prílohy I	Dôležité subjekty	Kľúčové subjekty
Služby (typ subjektu) podľa prílohy II	Dôležité subjekty	Dôležité subjekty

Napriek tomu existuje niekoľko výnimiek z pravidla obmedzenia veľkosti. Niektoré typy subjektov spadajú do pôsobnosti zákona NIS 2 bez ohľadu na ich veľkosť:⁴⁴

- Kvalifikovaní poskytovatelia dôveryhodných služieb (kľúčové subjekty).
- Nekvalifikovaní poskytovatelia dôveryhodných služieb (dôležité subjekty, ak ide o mikropodnik, malý alebo stredný podnik a kľúčové subjekty, ak ide o veľký podnik).
- Poskytovatelia služieb DNS (kľúčové subjekty).
- Registre názvov TLD (kľúčové subjekty).
- Služby registrácie doménových mien (len pre povinnosť registrácie).
- Poskytovatelia verejných elektronických komunikačných sietí (kľúčové subjekty).
- Poskytovatelia verejne dostupných elektronických komunikačných služieb (kľúčové subjekty).
- Subjekty identifikované ako prevádzkovatelia kritickej infraštruktúry podľa zákona z 1. júla 2011 o bezpečnosti a ochrane kritickej infraštruktúry (kľúčové subjekty).
- Subjekty verejnej správy závislé od spolkového štátu (kľúčové subjekty).

⁴² Center for Cybersecurity Belgium. Frequently Asked Questions (FAQ) NIS2 in Belgium. Version 1.0. 07/2024, s. 4. Dostupné na: <https://ccb.belgium.be/sites/default/files/NIS2%20FAQ%20Website%20v1.0%20EN.pdf>, cit. 2024-09-20. Kráľ môže pridať sektory alebo podsektory do príloh I a II dekrétom prerokovaným v Rade ministrov po konzultácii s príslušnými sektorovými orgánmi a národným orgánom pre kybernetickú bezpečnosť.

⁴³ Tamže, s.14.

⁴⁴ Tamže s. 13.

V súvislosti s verejnou správou definuje zákon NIS 2 subjekt verejnej správy ako správny orgán⁴⁵, ktorý spĺňa tieto kritériá:⁴⁶

- a) nie je priemyselnej alebo obchodnej povahy;
- b) nevykonáva ako hlavnú činnosť uvedenú v stĺpci druh subjektu iného odvetvia alebo pododvetvia niektorej z príloh zákona NIS 2;
- c) nie je právnickou osobou podľa súkromného práva.

V kontexte naplnenia osobnej pôsobnosti musí byť predmetná definícia subjektu verejnej správy spojená aj s typom subjektu v zmysle prílohy I zákona NIS 2. V rámci odvetvia „Verejná správa“ zákon NIS 2 rozlišuje medzi nasledujúcimi typmi subjektov. V tabuľke uvádzame aj ich zaradenie medzi kľúčové subjekty alebo dôležité subjekty v závislosti od ich veľkosti.

	Veľké podniky	Stredné podniky	Malé a mikro podniky
a) Verejná správa, ktorá závisí ⁴⁷ od spolkového štátu,	Kľúčové subjekty		
b) Verejná správa, ktorá závisí od federatívnych subjektov, (iba v prípade identifikácie na základe posúdenia rizík kritickosti poskytovanej služby)	Dôležité subjekty		
c) Núdzové zóny (vrátane hasičskej a pohotovostnej lekárskej služby regiónu Brusel – hlavné mesto). ⁴⁸			

⁴⁵ V zmysle v § 14 ods. 1 písm. 1 koordinovaných zákonov o Štátnej rade.

⁴⁶ Zákon NIS 2, čl. 8 ods. 34.

⁴⁷ Koncept závislosti („ktorá závisí od“) vychádza z článku 5 zákona z 30. júla 2018 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov. Ide najmä o subjekty, ktoré sú súčasťou úrovne verejnej moci, pretože boli vytvorené týmito orgánmi verejnej moci, ich činnosť je financovaná najmä týmito orgánmi verejnej moci, ich hospodárenie podlieha kontrole zo strany týchto orgánov verejnej moci, resp. viac ako polovica členov ich správneho, riadiaceho alebo dozorného orgánu vymenúvajú tieto orgány.

⁴⁸ V zmysle článku 14 zákona z 15. mája 2007 o civilnej bezpečnosti alebo hasičskej a pohotovostnej lekárskej asistenčnej službe regiónu Brusel – hlavné mesto vytvorené výnosom z 19. júla 1990, ktorým sa zriaďuje hasičská a pohotovostná lekárska asistenčná služba Región hlavného mesta Brusel.

Subjekty verejnej správy na miestnej úrovni (napr. obce, provincie) automaticky nepodliehajú požiadavkám zákona NIS 2. Avšak na tieto subjekty sa vzťahujú ustanovenia zákona NIS 2, keď poskytujú službu uvedenú v prílohe I alebo II zákona NIS 2 a sú väčšie ako malý podnik. Subjekty verejnej správy na miestnej úrovni môžu byť identifikované aj v rámci procesu určenia Centrom pre kybernetickú bezpečnosť Belgicka, kedy sa identifikujú subjekty bez ohľadu na veľkosť.⁴⁹

V súvislosti s reguláciou vzdelávacích inštitúcií platí, že v prílohe I a II zákona NIS 2 nie je odvetvie vzdelávania explicitne uvedené. Avšak verejné vzdelávacie zariadenia ako univerzity alebo stredné školy by mohli byť zahrnuté v rámci definície subjekt verejnej správy ak by spĺňali požiadavku na kritérium veľkosti, mali sídlo v Belgicku, spĺňali definíciu subjektu verejnej správy podľa zákona NIS 2 a boli závislé od federálneho štátu alebo federatívnych subjektov. V špecifických prípadoch by sa napríklad univerzitná nemocnica mohla považovať za poskytovateľa zdravotnej starostlivosti v zmysle prílohy I zákona NIS 2.⁵⁰

Záver

Jedným z dôvodov, prečo došlo k zrušeniu smernice NIS a jej nahradeniu novou právnou úpravou v podobe smernice NIS 2, bola nejednotnosť v oblasti transpozície osobnej pôsobnosti. Odlišnosť pri identifikovaní prevádzkovateľov základnej služby spôsobovala, že rovnaké entity v konkrétnom sektore podliehali prísnejším opatreniam v jednom členskom štáte EÚ ako v ostatných. Výsledkom bola odlišná implementácia smernice NIS a fragmentácia právneho rámca kybernetickej bezpečnosti.

Smernica NIS 2 sa v porovnaní so smernicou NIS v oblasti osobnej pôsobnosti odkláňa od identifikácie subjektov na základe kritérií, ktoré si cez rôzne prahové hodnoty nastavili členské štáty. Pravidlo obmedzenia veľkosti by malo v oblasti harmonizácie v otázkach osobnej pôsobnosti dosiahnuť to, aby si členské štáty nevytvárali rôzne kritériá a prahové hodnoty pre tieto kritériá, ale aby sa posudzovala veľkosť daného subjektu a to či je subjektom v danom odvetví, resp. či spĺňa konkrétnu výnimku z pravidla obmedzenia veľkosti.

⁴⁹ Zákon NIS 2, čl. 11 ods. 1-3.

⁵⁰ Center for Cybersecurity Belgium. Frequently Asked Questions (FAQ) NIS2 in Belgium. Version 1.0. 07/2024, s. 10-11. Dostupné na: <https://ccb.belgium.be/sites/default/files/NIS2%20FAQ%20Website%20v1.0%20EN.pdf>, cit. 2024-09-20.

Rozšírenie odvetví regulovaných smernicou NIS 2 v prílohe I a II možno vnímať pozitívne. Členské štáty si v prípade smernice NIS vytvárali aj iné odvetvia a pododvetvia, ktoré boli stanovené v smernici NIS odvolávajúc sa na princíp minimálnej harmonizácie. Aj na základe skúseností s týmito dodatočnými odvetviami došlo k rozšíreniu zoznamu regulovaných odvetví, resp. pododvetví.

Z pravidla obmedzenia veľkosti však existuje v zmysle smernice NIS 2 mnoho výnimiek, kde sa nebude skúmať veľkosť daného subjektu. Je otáznne, akým spôsobom členské štáty implementujú tieto výnimky v rámci transpozície a či sa práve týmito výnimkami nenaruší hlavný cieľ, ktorým je harmonizácia.

Smernica NIS 2 taktiež v otázke osobnej pôsobnosti ponecháva na členské štáty či budú regulovať subjekty verejnej správy na miestnej úrovni či vzdelávacie inštitúcie, najmä tie, v ktorých sa vykonávajú kritické výskumné činnosti. V rámci transpozície smernice NIS 2 môže teda nastať, že v niektorých štátoch budú uvedené subjekty regulované, zatiaľ čo v iných nie.

Rozdiely v transpozícii medzi členskými štátmi by mohli ovplyvniť zamýšľanú harmonizáciu a mohli by sme po niekoľkých rokoch od účinnosti smernice NIS 2 dospieť k rovnakému záveru ako v prípade smernice NIS, a teda, že harmonizácia nebola úspešná. Už v súčasnosti možno v prípade právnych predpisov Chorvátska a Belgicka, ktorými bola smernica NIS 2 transponovaná vidieť v niektorých aspektoch osobnej pôsobnosti odlišné prístupy.

V prípade chorvátskeho zákona o kybernetickej bezpečnosti možno vidieť, že došlo k rozšíreniu odvetví v porovnaní so smernicou NIS 2. Konkrétne bol doplnený sektor „Vzdelávací systém“, pod ktorý patrí aj predškolské vzdelávanie, základné vzdelávanie, stredné vzdelávanie a vysokoškolské vzdelávanie. V prípade belgického zákona NIS 2 je zoznam sektorov totožný s tým, ktorý uvádza v prílohách smernica NIS 2.

Pri oboch analyzovaných právnych predpisoch možno vidieť taktiež iný prístup k pojmu subjekt verejnej správy a kategorizáciu týchto subjektov. Chorvátsky zákon o kybernetickej bezpečnosti zaraďuje do kategórie kľúčových subjektov bez ohľadu na ich veľkosť orgány štátnej správy a iné štátne orgány a právnické osoby s verejnou právomocou v závislosti od výsledkov posúdenia ich významu pre plynulý výkon kľúčových spoločenských alebo hospodárskych činností. Taktiež platí, že v osobitných prípadoch sa do kategórie kľúčových subjektov zaraďujú súkromné a verejné subjekty, ktoré spravujú, rozvíjajú alebo

udržiavajú štátnu informačnú infraštruktúru, a to bez ohľadu na ich veľkosť. Čo sa týka jednotiek miestnej a regionálnej samosprávy, tieto sa bez ohľadu na ich veľkosť zaraďujú do kategórie dôležitých subjektov v závislosti od výsledkov posúdenia ich významu pre plynulý výkon kľúčových spoločenských alebo hospodárskych činností. Ako je možné vidieť, v mnohých prípadoch sa pri subjektoch verejnej správy bude vykonávať posúdenie ich významu pre plynulý výkon kľúčových spoločenských alebo hospodárskych činností.

Belgický zákon NIS 2 obsahuje vlastnú definíciu subjektu verejnej správy, v zmysle ktorej musia byť splnené konkrétne definíčné kritériá. Subjekt verejnej správy nemôže byť priemyselnej alebo obchodnej povahy. Taktiež nemôže vykonávať ako hlavnú činnosť uvedenú v iných odvetviach, resp. v pododvetviach a nemôže byť právnickou osobou podľa súkromného práva. S prihliadnutím na belgický zákon NIS 2 možno očakávať, že aj ďalšie členské štáty si v rámci transpozície s odvolaním sa na špecifiká verejnej správy budú prispôsobovať definíciu subjektu verejnej správy a ich jednotlivé kategórie.

V prípade chorvátskeho zákona o kybernetickej bezpečnosti a belgického zákona NIS 2 je možné dopĺňať odvetvia a pododvetvia, ktoré nie sú v súčasnosti regulované na národnej úrovni, ani v samotnej smernici NIS 2. Je možné predpokladať, že ak sa v budúcnosti ukáže, že odvetvie, ktoré ešte nie je zahrnuté do rozsahu pôsobnosti, by malo byť zahrnuté z dôvodu jeho dôležitosti pre kritické spoločenské a/alebo hospodárske činnosti, môžu byť príslušné prílohy rozšírené aj o tieto nové odvetvia, resp. pododvetvia. V takýchto prípadoch nastanú situácie, kedy subjekty budú regulované v jednom členskom štáte, avšak v inom členskom štáte regulované nebudú, nakoľko daný štát takéto odvetvie, resp. pododvetvie neupravuje.

Zoznam použitej literatúry

1. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1148 zo 6. júla 2016 o opatreniach na zabezpečenie vysokej spoločnej úrovne bezpečnosti sietí a informačných systémov v Únii
2. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2555 zo 14. decembra 2022 o opatreniach na zabezpečenie vysokej spoločnej úrovne kybernetickej bezpečnosti v Únii, ktorou sa mení nariadenie (EÚ) č. 910/2014 a smernica (EÚ) 2018/1972 a zrušuje smernica (EÚ) 2016/1148

3. Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2557 zo 14. decembra 2022 o odolnosti kritických subjektov a o zrušení smernice Rady 2008/114/ES
4. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)
5. EURÓPSKA KOMISIA. Commission staff working document impact assessment report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, repealing Directive (EU) 2016/1148. Brusel, 16.12.2020 SWD(2020) 345 final.
6. EURÓPSKA KOMISIA. Príručka pre používateľov k definícii MSP. 2019, 60 s. Dostupné na: <https://op.europa.eu/sk/publication-detail/-/publication/79c0ce87-f4dc-11e6-8a35-01aa75ed71a1>, cit. 2024-09-20.
7. EURÓPSKA KOMISIA. Správe o posúdení jednotnosti prístupu členských štátov pri identifikácii prevádzkovateľov základných služieb v súlade s článkom 23 ods. 1 smernice 2016/1148/EÚ o bezpečnosti sietí a informačných systémov. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:52019DC0546>, cit. 2024-09-20.
8. Odporúčanie Komisie zo 6. mája 2003 o definícii mikro, malých a stredných podnikov (oznámené pod číslom dokumentu C (2003) 1422) (2003/361/ES)
9. Oznámenie Komisie Usmernenia Komisie k uplatňovaniu článku 3 ods. 4 smernice (EÚ) 2022/2555 (smernica NIS 2) 2023/C 324/02. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?qid=1716636475611&uri=CELEX%3A52023XC0914%2801%29>, cit. 2024-09-20.
10. VANDEZANDE, N. Cybersecurity in the EU: How the NIS2-directive stacks up against its predecessor. In *Computer Law & Security Review*, Volume 52, 2024.
11. SIEVERS, T. Proposal for a NIS directive 2.0: companies covered by the extended scope of application and their obligations. *Int. Cybersec. Law Rev.* 2, 2021, s. 223–231.
12. MARKOPOULOU, D. a kol. The new EU cybersecurity framework: The NIS Directive, ENISA's role and the General Data Protection Regulation, *Computer Law & Security Review*, Volume 35, Issue 6, 2019.
13. DUCUING, Ch. Understanding the rule of prevalence in the NIS directive: C-ITS as a case study, *Computer Law & Security Review*, Volume 40, 2021.
14. Cybersecurity: Parliament adopts new law to strengthen EU-wide resilience. Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press->

- room/20221107IPR49608/cybersecurity-parliament-adopts-new-law-to-strengthen-eu-wide-resilience., cit. 2024-09-20.
15. EU decides to strengthen cybersecurity and resilience across the Union: Council adopts new legislation. Dostupné na: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/28/eu-decides-to-strengthen-cybersecurity-and-resilience-across-the-union-council-adopts-new-legislation/>, cit. 2024-09-20.
 16. NÚKIB: Factsheet pre posúdenie veľkosti subjektov. Dostupné na: <https://portal.nukib.gov.cz/informace/legislativa/zakon-o-kyberneticke-bezpecnosti>.
 17. Center for Cybersecurity Belgium. Frequently Asked Questions (FAQ) NIS2 in Belgium. Version 1.0. 07/2024, s. 4. Dostupné na: <https://ccb.belgium.be/sites/default/files/NIS2%20FAQ%20Website%20v1.0%20EN.pdf>, cit. 2024-09-20.
 18. Zákon z 26. apríla 2024, ktorým sa ustanovuje rámec pre kybernetickú bezpečnosť sietí a informačných systémov všeobecného záujmu pre verejnú bezpečnosť. Dostupné na: <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2024/04/26/2024202344/justel>, cit. 2024-09-22.
 19. The NIS2 directive in EU. A country-by-country breakdown. Dostupné na: <https://www.truid.app/blog/the-nis2-directive-in-eu-a-country-by-country-breakdown>.
 20. Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 69/2018 Z. z. O kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2024/264>, cit. 2024-09-20.
 21. Návrh zákona o kybernetickej bezpečnosti – EU. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=759>, cit. 2024-09-20

KONTROLA VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY, KTORÁ NEMÁ DÔVERU NÁRODNEJ RADY¹

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

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

Kontrola vlády Slovenskej republiky, ktorá nemá dôveru Národnej rady

Príspevok predstavuje snahu o komplexné spracovanie problematiky kontroly vlády Slovenskej republiky, ktorá nemá dôveru Národnej rady Slovenskej republiky. Dôvera Národnej rady je totiž fundamentálnym predpokladom pre riadne a dlhodobé fungovanie vlády a výkon všetkých jej právomocí. Text sa zameriava na zodpovedanie otázky, či je voči vláde, ktorá dôveru nemá, možné uplatniť známe kontrolné mechanizmy, najmä vyslovenie nedôvery Národnou radou, prípadne či je možné takúto vládu kontrolovať zo strany prezidenta Slovenskej republiky. Predmetom posúdenia nie je len vláda, ktorá sa o dôveru Národnej rady ešte len uchádza, ale aj vláda, ktorá v dôsledku nových parlamentných volieb dôveru už nemá. Pozornosť je venovaná taktiež vláde, ktorá dôveru Národnej rady predčasne stratila, ako aj vláde, ktorej sa dôveru nikdy získať nepodarilo. Súčasťou príspevku je aj načrtnutie takých zmien v právnej úprave, ktoré by *de lege ferenda* možnosť kontroly vlády bez dôvery urobili efektívnejšou.

Supervisioning on the Government of the Slovak Republic that does not have the confidence of the National Council

The paper represents an effort to comprehensively deal with the issue of supervisioning on the Government of the Slovak Republic that does not have the confidence of the National Council of the Slovak Republic. The confidence of the National Council is a fundamental prerequisite for proper and long-term functioning of the Government and the

¹ Príspevok je výstupom z projektu „Ústavnopolitické krízy spôsobené stratou dôvery parlamentu voči vláde a možnosti ich riešenia“ ktorý bol podporený grantom VEGA č. 1/0331/24.

exercise of all its powers. The text focuses on answering the question of whether it is possible to apply well-known control mechanisms to a Government that lacks confidence, especially a vote of no confidence by the National Council, or whether it is possible to supervise such a Government from the side of the President of the Slovak Republic. The subject of the assessment is not only the Government still applying for the confidence of the National Council, but also the Government, which, as a result of the new parliamentary elections, no longer has the confidence. Attention is also paid to the Government that prematurely lost the confidence of the National Council, as well as to the Government that never managed to gain the confidence. The paper also contains an outline of such changes in legal regulation, which would make the possibility of supervising on the Government that does not have the confidence more effective.

Kľúčové slová: kontrola vlády bez dôvery, Národná rada Slovenskej republiky, parlamentná forma vlády, vláda Slovenskej republiky, vyslovenie nedôvery

Keywords: Government of the Slovak Republic, National Council of the Slovak Republic, parliamentary form of government, supervising on the Government that does not have the confidence, vote of no confidence

<https://doi.org/10.62874/afi.2024.2.02>

Úvod

Štátovedná literatúra ako jednu zo základných (modelových) foriem vlád rozlišuje tzv. parlamentnú formu vlády (prípadne parlamentný model vlády alebo parlamentarizmus), v podmienkach republikánskeho zriadenia tzv. parlamentnú republiku.² Za fundamentálny znak tejto formy vlády možno označiť vzájomnú previazanosť vlády (zboru či kabinetu ministrov) ako rozhodujúceho orgánu výkonnej moci a parlamentu ako najvyššieho reprezentatívneho orgánu a orgánu zákonodarnej moci. Táto previazanosť sa prejavuje predovšetkým v kreačnej závislosti vlády na zložení parlamentu, ako aj v jej následnej ústavnopolitickej zodpovednosti voči nemu. Bez ohľadu na špecifiká, ktoré

² Porovnaj napr. CIBULKA, E. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 54; KLÍMA, K. a kol. *Štátoveda*. Plzeň : Aleš Čenek, 2011, s. 192; OROSZ, L. *Základy štátovedy*. Košice : UPJŠ, 2021, s. 43 či PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a štátoveda. I. díl. Obecná štátoveda*. Praha : Leges, 2021, s. 227.

z Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“)³ vyplývajú, forma vlády uplatňovaná na Slovensku vychádza práve z princípov parlamentnej formy vlády. Prezident Slovenskej republiky (ďalej len „Prezident“ alebo „hlava štátu“) totiž, za štandardných okolností,⁴ nemôže po voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) vymenovať takú vládu Slovenskej republiky (ďalej len „Vláda“), u ktorej by nebol predpoklad získania dôvery zo strany Národnej rady. V opačnom prípade by nenaplnil povinnosť počínať si tak, aby svojim rozhodovaním zabezpečoval riadny chod ústavných orgánov⁵ a eventuálne by mohol byť čeliť obžalobe za úmyselné porušenie Ústavy.⁶ Získanie dôvery Národnej rady tak predstavuje nevyhnutný predpoklad pre vytvorenie Vlády s ambíciou riadneho a dlhodobého fungovania, ku ktorému dochádza spravidla po voľbách do Národnej rady (ďalej aj „parlamentné voľby“). S dôverou Národnej rady je spojená možnosť kontroly Vlády, výsledkom ktorej môže byť, v krajnom prípade, aj vyslovenie nedôvery Vláde (príp. zamietnutie jej návrhu na vyslovenie dôvery) vedúce k odvolaniu Vlády Prezidentom.

Ako ešte bude ďalej priblížené, ústavný systém Slovenskej republiky predpokladá situácie, kedy Vláda vykonáva svoje ústavné a zákonné právomoci aj bez toho, aby dôveru Národnej rady mala. Keďže v demokratickom a právnom štáte by výkon verejnej moci mal vždy podliehať kontrole, ktorú možno chápať aj ako jednu z najvyšších hodnôt demokracie,⁷ príspevok zameria pozornosť práve na to, ako je možné kontrolovať Vládu, ktorá dôveru Národnej rady nemá. Okrem nástrojov, ktoré Ústava a zákonná úprava, stelesnená v podobe zákona o rokovacom poriadku,⁸ zveruje samotnej Národnej rade a jej poslancom (vyslovenie nedôvery, interpelácie či hodina otázok),⁹ bude

³ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁴ Za štandardné okolnosti treba považovať stav, kedy na základe výsledkov volieb do Národnej rady je možné zostaviť Vládu podporovanú poslancami zvolenými za jednu politickú stranu alebo podporovanú poslancami zvolenými za viacero politických strán, ktoré sa dohodli na koalíčnej spolupráci a ktorých súhrnný počet je dostatočný na vyslovenie dôvery, resp. na zamedzenie vyslovenia nedôvery zo strany opačného „tábora“.

⁵ Porovnaj čl. 101 ods. 1 Ústavy.

⁶ Porovnaj čl. 107 Ústavy.

⁷ OTTOVÁ, E. *Teória práva*. Šamorín : Heuréka, 2006, s. 78.

⁸ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

⁹ Okrem uvedených nástrojov možno za súčasť kontrolnej právomoci Národnej rady voči Vláde považovať aj schvaľovanie štátneho rozpočtu a štátneho záverečného účtu. Porovnaj OROSZ, L. *Teória ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : UPJŠ, 2020, s. 324. Keďže však ide o veľmi špecifické inštitúty, ktoré sú navyše uplatniteľné len v určitom období, nebude im v príspevku venovaná pozornosť.

predmetom skúmania aj to, či istá forma kontroly prichádza do úvahy aj zo strany Prezidenta. Ústavný systém Slovenskej republiky, ako už bolo aj načrtnuté, je totiž definovaný nie len vzťahmi na osi Národná rada – Vláda, ale aj vzťahmi medzi Vládou a Prezidentom. Vo všeobecnosti, nie len voči vláde bez dôvery, prichádza do úvahy aj kontrola zo strany súdnej moci. Tá však predmetom tohto príspevku nebude.¹⁰

V záujme komplexného spracovania zvolenej problematiky postupne preskúmame možnosti kontroly (1) Vlády, ktorá dôveru Národnej rade ešte nemá; (2) Vlády, ktorá dôveru Národnej rade už nemá; (3) Vlády, ktorá dôveru Národnej rade predčasne stratila a napokon aj kontrolu (4) Vlády, ktorá dôveru Národnej rade ani nikdy nezískala. Okrem identifikácie možností kontroly v rovine *de lege lata* sa príspevok v úplnom závere pokúsi aj o načrtnutie takých zmien v právnej (ústavnej) úprave, ktorá by možnosť kontroly Vlády bez dôvery urobila efektívnejšou.

1. Vláda, ktorá dôveru ešte nemá

Aj keď dôvera zo strany Národnej rady je tým, o čo sa má každá vláda usilovať, v ústavnopolitickej praxi pravidelne nastáva situácia, kedy je vláda prezidentom vymenovaná a následne začne vykonávať svoje právomoci aj napriek tomu, že dôveru ešte nezískala. Dokonca treba dodať, že ide o situáciu, bez ktorej k završeniu procesu kreácie vlády ani nemôže dôjsť, prípadne len v teoretickej rovine. V prvej časti príspevku najskôr stručne (1.1) priblížime načrtnutú situáciu, resp. postup k nej vedúci, a následne budeme (2) „testovať“ to, či vláda, ktorá dôveru Národnej rade ešte nemá, podlieha kontrolným nástrojom, a to predovšetkým, nie však výlučne, zo strany samotnej Národnej rady.

1.1 Vláda, ktorá dôveru ešte nemá a ústavný základ jej pôsobenia

Keďže vláda, na rozdiel od Národnej rady (ale aj na rozdiel od prezidenta), nie je priamo volená občanmi *alias* zdrojom moci, treba zdroj jej legitimity hľadať inde. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) ešte v polovici 90. rokov, v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 58/94, zaviedol koncept tzv. ústavného základu pôsobenia vlády.¹¹

¹⁰ K otázke súdnej kontroly vlády, ktorá stratila dôveru Národnej rade, pozri BALOG, B., TRELLOVÁ, L. Kontrola poverenej vlády bez dôvery zo strany ústavného súdu. In *Justičná revue*, roč. 76, 2024, č. 4, s. 405 – 422.

¹¹ Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 58/94 z 31. januára 1995.

Fundamentálny a najžetateľnejší ústavný základ pôsobenia Vlády, ktorým je dôvera Národnej rady, v danom prípade, očividne, nie je daný. Do úvahy však prichádzajú dva iné (potenciálne) ústavné základy, na ktorých by Vláda, ktorá sa ešte len bude uchádzať o dôveru Národnej rady, mohla „stáť“.

Aj keď to v citovanom rozhodnutí Ústavný súd neuviedol, ústavným základom Vlády, ktorá bola vymenovaná Prezidentom po ustanovujúcej schôdzi Národnej rady, je podľa niektorých autorov poverenie zo strany Prezidenta.¹² Máme však za to, že vhodnejšie než o *poverení* je hovoriť o *vymenovaní*. Poverenie, výslovne Ústavou predpokladané, sa totiž vzťahuje na prípad odvolania Vlády v dôsledku straty dôvery (viac v časti 3.1).¹³ V skúmanom prípade však posledná ústavnoprávne relevantná skutočnosť predchádzajúca žiadosti o vyslovenie dôvery je akt vymenovania Vlády, nie len akt jej poverenia.

Druhou možnosťou je, že Vláda, ktorá ešte len predstúpi pred Národnú radu so žiadosťou o vyslovenie dôvery, pôsobí na základe akejsi prezumpcie dôvery. Ani o prezumpcii dôvery ako o ústavnom základe sa v citovanom rozhodnutí Ústavného súdu nedočítime. O prezumpcii dôvery však hovoria viacerí autori.¹⁴ Koncept prezumovanej dôvery vychádza z predpokladu, berúc do úvahy ustanovenie čl. 101 ods. 1 Ústavy prikazujúcemu Prezidentovi svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov, že Prezident nevymenuje inú vládu než takú, ktorá dôveru Národnej rady získa, resp. v prípade ktorej je získanie dôvery vysoko pravdepodobné. Netreba totiž osobitne pripomínať, že Prezident by nemal predsedu Vlády, na návrh ktorého následne vymenúva aj ostatných členov Vlády, vymenovať svojvoľne, ale mal by rešpektovať rozloženie politických síl v Národnej rade. Úplne však nie je vylúčená situácia, že aj napriek predchádzajúcim politickým dohodám by vymenovaná Vláda dôveru nezískala, keďže platí, že poslanci nie sú viazaní príkazmi a svoj mandát majú vykonávať podľa svojho svedomia a presvedčenia.¹⁵ Aj vzhľadom na túto skutočnosť

¹² Porovnaj GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 279.

¹³ Alternatívne je pojem „poverenie“ na mieste v situácii štandardne predchádzajúcej vymenovaniu Vlády, kedy Prezident najskôr (niekoho) len poverí zostavením Vlády a následne, ak dotknutá osoba preukáže politickú schopnosť vládu zostaviť, dochádza k samotnému vymenovaniu Vlády (najskôr jej predsedu, následne jej ostatných členov).

¹⁴ Porovnaj CIBULKA, E. a kol. *Ústavné právo (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : PF UK, 2014, s. 290; TRELLOVÁ, L. Čl. 113. In ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 591 alebo DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2007, s. 829.

¹⁵ Porovnaj čl. 73 ods. 2 Ústavy.

možno prezumpciu dôvery chápať ako vyvrátiteľnú. Jej vyvrátením by bolo také hlasovanie v Národnej rade, ktorého výsledkom by bolo zamietnutie návrhu Vlády na vyslovenie dôvery. Pre úplnosť treba dodať, že prax priniesla aj vymenovanie Vlády, ktorá nie len že dôveru nezískala, ale pravdepodobnosť, že ju získa bola pomerne malá, aj keď nie úplne vylúčená.¹⁶ Išlo o vládu na čele s Ľudovítom Ódorom.¹⁷

Treba pripomenúť ako sa vláda do pozície stojacej na ústavnom základe spočívajúcom vo vymenovaní prezidentom, prípadne na ústavnom základe spočívajúcom v prezumpcii dôvery, ocitne. V zmysle čl. 110 ods. 1 v spojení s čl. 111 a čl. 113 Ústavy prezident, spravidla po voľbách do Národnej rady,¹⁸ vychádzajúc z politického rozloženia parlamentných síl a po konzultácii s predstaviteľmi v Národnej rade zastúpených politických strán, vymenuje predsedu vlády. Na jeho návrh vymenuje aj ostatných členov vlády a poverí ich riadením ministerstiev. Takto vymenovaná vláda má povinnosť do 30 dní predstúpiť pred Národnú radu so svojim programom a požiadať o vyslovenie dôvery. Ak ju získa, jej ústavný základ sa mení na dôveru Národnej rady, ak ju nezíska, nasleduje postup v priblížený v časti 4.1 tohto článku a opäť sa mení ústavný základ pôsobenia vlády.

Pre úplnosť sa žiada dodať, že obdobie, počas ktorého vláda pôsobí (len) na základe vymenovania prezidentom, alternatívne na základe prezumpcie dôvery, sa teoreticky dá takmer eliminovať, a to v prípade, ak by k predloženiu programu, k žiadosti o vyslovenie dôvery i k samotnému vysloveniu dôvery došlo v jeden jediný deň. V praxi je to však ťažko predstaviteľné, keďže od vymenovania vlády do momentu vyslovenia dôvery spravidla uplynie približne mesiac.¹⁹

¹⁶ Porovnaj *Nová vláda získava dôveru pomaly. Stav je nerozhodný, Ódor má na konte 2 áno, 2 nie a 2 možno.* [online] 30. máj 2023 [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/669440-nova-vlada-ziskava-doveru-pomaly-stav-je-nerozhodny-odor-ma-na-konte-2-ano-2-nie-a-2-mozno/>.

¹⁷ Vláda Ľudovíta Ódora bola vtedajšou prezidentkou Slovenskej republiky vymenovaná v máji 2023. Predstavovala istú formu krízového riešenia reagujúcu na vyslovenie nedôvery predchádzajúcej vláde Eduarda Hegera, ku ktorej došlo v decembri 2022. K vláde Ľ. Ódora sa ešte vrátíme vo štvrtnej časti tohto príspevku.

¹⁸ Počas volebného obdobia, teda nie bezprostredne po voľbách do Národnej rady, boli, okrem už spomínanej vlády Ľudovíta Ódora, vymenované aj vlády na čele s Jozefom Moravčíkom (1994), Petrom Pellegrinim (2018) a Eduardom Hegerom (2021).

¹⁹ Výnimkou bola vláda na čele s Petrom Pellegrinim, ktorá bola vymenovaná 22. marca a už 26. marca 2018 získala dôveru Národnej rady. V prípade štvrtjej vlády Roberta Fica išlo o časový úsek od 25. októbra do 21. novembra 2023, v prípade vlády Eduarda Hegera o časový úsek od 1. apríla do 4. mája 2021, v prípade vlády Igora Matoviča o časový úsek od 21. marca do 30. apríla 2020 a v prípade druhej vlády Roberta Fica o časový úsek od 23. marca do 26. apríla 2016. Podobných príkladov je viac.

1.2 Kontrola Vlády, ktorá dôveru ešte nemá

Ako už bolo naznačené v úvode, nástrojom kontroly Vlády zo strany Národnej rady, ktorý možno označiť za krajný v tom zmysle, že vedie k odvolaniu Vlády, je **vyslovenie nedôvery**.²⁰ Aj Ústavný súd možnosť vyslovenia nedôvery označil za hlavný ústavný nástroj na uplatňovanie kontrolnej právomoci Národnej rady voči vláde.²¹ Národná rada v zmysle čl. 88 ods. 1 Ústavy o vyslovení nedôvery rozhoduje v prípade, ak to navrhne najmenej pätina jej poslancov, čiže najmenej 30 poslancov. Na samotné vyslovenie nedôvery Ústava v čl. 88 ods. 2 vyžaduje hlasy nadpolovičnej väčšiny zo všetkých poslancov, čiže najmenej 76 poslancov. Keďže vyslovenie nedôvery predstavuje nástroj na vyvodenie ústavnopolitickej zodpovednosti, dôvodom nemusí byť protiprávne konanie Vlády, resp. jej členov. Naopak, postačí (len) nespokojnosť s výkonom právomocí dotknutej Vlády, prípadne s jej politikou.

To, či vláde, ktorá dôveru Národnej rady ešte nemá, je možné vysloviť nedôveru, Ústava výslovne neuvádza. Pri izolovanom pohľade na čl. 114 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého „*Vláda je za výkon svojej funkcie zodpovedná Národnej rade Slovenskej republiky*“ a „*Národná rada Slovenskej republiky jej môže kedykoľvek vysloviť nedôveru*“, by sa mohlo zdať, že odpoveď je jednoznačne kladná. Kedykoľvek, vychádzajúc z bežného významu tohto slova, znamená v ľubovoľnom čase, čiže hocikedy.²² Odpoveď na položenú otázku výslovne neposkytol ani Ústavný súd v už spomínanom rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 58/94. Táto odpoveď však závisí od toho, na aký ústavný základ vládu vymenovanú prezidentom, ktorá sa o dôveru Národnej rady ešte len bude uchádzať, „postavíme“.

Ak uznáme, že ústavným základom pôsobenia skúmanej vlády je (len) vymenovanie prezidentom, možno sa predsa len oprieť o spomínané rozhodnutie Ústavného súdu. V ňom je totiž konštatované, že Národná rada môže vysloviť nedôveru len takej vláde, ktorej sama predtým vyslovila dôveru. Ústavný súd totiž uviedol, že oprávnenie kedykoľvek vysloviť nedôveru môže Národná rada „*uplatniť vtedy, ak*

²⁰ V tejto a ani v ďalších častiach príspevku nebude pozornosť venovaná vysloveniu nedôvery konkrétnemu členovi vlády, čo je kontrolný nástroj, ktorý Ústava taktiež upravuje. Dôvodom je najmä to, že ak je prípustné vyslovenie nedôvery vláde ako celku, bude prípustné aj vo vzťahu k jednotlivému členovi vlády.

²¹ Porovnaj nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 9/04 z 23. júna 2005.

²² Porovnaj *Slovníkový portál Jazykovedného ústavu Ľ. Štúra SAV*. [online] [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://slovník.juls.savba.sk/>.

medzi ňou a konkrétnou vládou existuje ten ústavný základ výkonu jej funkcie, ktorý je založený na vyslovení dôvery Národnej rade tejto vláde (...)“ Záver by teda mal byť taký, že Národná rada nemôže vysloviť nedôveru Vláde, ktorá dôveru ešte nemá.²³ Uvedené je logické, pretože ak Vláda niečo, teda dôveru, nemá, nemôže o to ani, vyslovením nedôvery, prísť. V rámci tohto prístupu preto treba zdôrazniť, že citované ustanovenie čl. 114 ods. 1 Ústavy nemožno interpretovať výlučne za pomoci jazykového (sémantického) výkladu. Je potrebné brať do úvahy jeho účel a taktiež ho treba vykladať systematicky, čiže v súvislosti s ostatným relevantnými normami definujúcimi vzťah Vlády a Národnej rady.

Naopak, ak by sme za ústavný základ pôsobenia Vlády, ktorá bola Prezidentom vymenovaná a má v pláne predstúpiť pred Národnú radu považovali prezumpciu dôvery, záver by mohol byť opačný. Názor, že Národná rada by mohla vysloviť nedôveru aj Vláde, ktorá zatiaľ jej dôveru (formálne) nezískala, v minulosti prezentovala napríklad Z. Zelenajová.²⁴ Okrem faktu, že Ústava výslovne možnosť vyslovenia nedôvery aj takejto Vláde nevylučuje, argumentačne svoj názor podporuje prinajmenšom troma rôznymi skutočnosťami, s ktorými sa dá, do značnej miery, stotožniť.

Po prvé, Ústava nepredpokladá žiadnu sankciu pre Vládu v prípade, ak v ustanovenej lehote nepredstúpi pred Národnú radu so svojim programom a nepožiadá o vyslovenie dôvery. Ak by takejto Vláde nebolo možné vysloviť nedôveru, mohli by sme sa dostať do stavu, kedy Vláda svoju povinnosť odignoruje a nebude za takéto konanie možné vyvodit' žiadne dôsledky. Ak by totiž nikdy o dôveru nepožiadala, nebolo by jej možné, zotrúvajúc na prvej pozícii, ani nikdy vysloviť nedôveru. Po druhé, právomoci Vlády, ktorá dôveru ešte nezískala, nie sú Ústavou obmedzené. Aj takáto Vláda teda môže vykonávať všetky ústavné a zákonné právomoci, keďže Ústava neustanovuje opak.²⁵ V tejto súvislosti treba dodať, že možnosť vyslovenia nedôvery by mohla, prinajmenšom teoreticky, predstavovať istý spôsob ako predísť prípadným neželaným excesom pri výkone právomocí skúmanej Vlády. A po tretie, už aj v tomto príspevku spomínaný rozpor s rozhodnutím Ústavného súdu vo veci sp. zn. I. ÚS 58/94, v zmysle ktorého možno vysloviť nedôveru len

²³ K takémuto záveru pozri aj GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 280.

²⁴ Porovnaj ZELENÁJOVÁ, Z. Postavenie vlády v procese jej utvárania. In *Justičná revue*, 2017, roč. 69, č. 8 – 9, s. 957 a naśl.

²⁵ Isteže, inou otázkou je tá, či by Vláda ešte pred tým, než dôveru Národnej rade získa, aj mala vykonávať svoje právomoci, prinajmenšom tie, u ktorých je odklad znesiteľný.

takej vláde, ktorá ju má, možno prekonať za pomoci prezumpcie dôvery, o ktorej už bola tiež reč, čiže, slovami Z. Zelenajovej, prostredníctvom právnej domnienky existencie dôvery voči vláde.

Netreba zabúdať, že výsledok vyslovenia nedôvery, t. j. odvolanie vlády prezidentom so zámerom kreovať vládu inú, je, na rozdiel od niektorých ďalších prípadov, ktoré budú predmetom záujmu v ďalších častiach príspevku, aj pri vláde, ktorá sa o dôveru ešte len bude uchádzať, predstaviteľný. Realnosť kreovania inej vlády by však, samozrejme, záležala od rozloženia politických síl v Národnej rade. Zásadný nesúhlas s ďalším pôsobením vlády zo strany Národnej rady, ktorý by mal byť pretavený až do mechanizmu, ktorý by mal za cieľ „odstrániť“ vládu, je totiž z politického hľadiska pomerne málo pravdepodobný. Platí to za už v úvode spomenutého predpokladu, že prezident by pri výbere vlády rešpektoval svoju povinnosť zabezpečovať riadne fungovanie ústavných orgánov. Naopak, ako pravdepodobnejšie sa to javí v iných postaveniach vlády bez dôvery, ktoré budú skúmané na ďalších riadkoch.

Ak by sme aj akceptovali záver, že Národná rada nemôže vláde, ktorá dôveru ešte nemá, vysloviť nedôveru, súčasne by to neznamenaloby absenciu zodpovednostného vzťahu medzi takouto vládou a Národnou radou ako takého. Neznamenaloby to teda ani nemožnosť využitia iných kontrolných nástrojov, ktoré Ústava a zákon o rokovacom poriadku Národnej rade zveruje.²⁶ Aj voči vláde, ktorá sa o dôveru ešte len uchádzať bude, tak môže Národná rada, resp. jej poslanci, uplatniť kontrolné nástroje ako sú **interpelácie** či kladenie otázok v rámci **hodiny otázok**. V prípade interpelácie Ústava v čl. 80 ods. 1 stanovuje 30 dňovú lehotu, v rámci ktorej musí poslanec na interpeláciu, adresovanú vláde ako celku (alebo jednotlivému členovi vlády), dostať odpoveď. Ak má však vláda, ktorá bola prezidentom vymenovaná, do 30 dní od svojho vymenovania predstúpiť pred Národnú radu a požiadať o vyslovenie dôvery, môže sa poľahky stať to, že reálny účinok interpelácie sa v podstate vytratí. Ústava v čl. 80 ods. 2 taktiež predpokladá, že o odpovedi na interpeláciu sa v Národnej rade koná rozprava, ktorú možno spojiť s hlasovaním o dôvere. Keďže je však v centre pozornosti vláda, ktorá každopádne musí o dôveru žiadať, ani načrtnutý mechanizmus nám neprináša žiadnu „pridanú hodnotu“. Naopak, využitie inštitútu hodiny otázok je predstaviteľnejšie. Podľa zákonnej úpravy sa totiž hodina otázok spravidla zaradí do programu

²⁶ Zhodnej aj GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 280.

každej schôdze Národnej rady, pričom otázky, na ktoré majú členovia Vlády vo štvrtok od 14:00 hod. odpovedať, môžu poslanci položiť do 12:00 hod. predchádzajúceho dňa.²⁷ Druhou vecou je ale efektivita hodiny otázok ako kontrolného nástroja. Keďže na všetky položené otázky sa v rámci príslušného bodu programu schôdze nemusí stihnúť bezprostredne odpovedať, písomná odpoveď do 30 dní, ktorú zákon predpokladá, sa už, so zreteľom na popísané časové aspekty týkajúce sa pôsobenia skúmanej Vlády, taktiež nemusí stihnúť. Netreba zabúdať ani na fakt, že s položenou otázkou, a najmä s na ňu poskytnutou odpoveďou, nie sú spojené žiadne sankčné mechanizmy.

A napokon, keďže Vláda, ktorá dôveru Národnej rady ešte nemá, bola vymenovaná Prezidentom, treba sa vysporiadať aj s tým, či prichádza do úvahy nejaká **forma jej kontroly práve zo strany hlavy štátu**. Prezident je síce vo všeobecnosti tým štátnym orgánom, ktorému Ústava zveruje právomoc Vládu odvolať, no môže tak spraviť len v prípadoch, ktoré sú Ústavou výslovne predpokladané. Možno to vyvodiť (aj) zo záveru ustanovenia čl. 102 ods. 1 písm. g) Ústavy.²⁸ V skúmanom prípade by mohlo ísť jedine o odvolanie ako dôsledok vyslovenia nedôvery Vláde zo strany Národnej rady. Rovnako sa nedá hovoriť ani o akomsi odobratí Prezidentovho poverenia. Ako už totiž bolo vysvetlené v časti 1.1, Vláda v skúmanom postavení nepôsobí (len) na základe poverenia udeleného Prezidentom, ale už na základe vymenovania Prezidentom (ak neakceptujeme prezumpciu dôvery Národnej rady), ktoré je, na rozdiel od tzv. poverenia na zostavenie Vlády, Ústavou *expressis verbis* upravené, a preto sa tým zužuje priestor na akýkoľvek „kreatívny“ výklad.

2. Vláda, ktorá dôveru už nemá

Ďalšou situáciou, ktorá v ústavnopolitickej praxi nastáva pravidelne, vždy v prípade, ak Vláda končí po voľbách do Národnej rady a nie v priebehu jej volebného obdobia,²⁹ je pôsobenie Vlády po tzv. obligatórnej demisii. V druhej časti príspevku, podobne ako v tej prvej,

²⁷ Porovnaj § 24 ods. 6 v spojení s § 131 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku.

²⁸ Citované ustanovenie uvádza, že Prezident predsedu a ostatných členov vlády odvoláva v prípadoch uvedených v čl. 115 a čl. 116.

²⁹ Inak ako v dôsledku volieb do Národnej rady skončila druhá Vláda Vladimíra Mečiara (1994), Vláda Ivety Radičovej (2012), tretia Vláda Roberta Fica (2018) a Vláda Igora Matoviča (2021). Vláda Ivety Radičovej síce pôsobila až do volieb konaných v roku 2012, no v tomto čase jej ústavným základom nebol čl. 117 Ústavy, ale poverenie Prezidenta (viac v časti 3.1).

najskôr stručne (1.1) priblížime načrtnutú situáciu, resp. postup k nej vedúci. Následne budeme rovnako (2) „testovať“ to, či Vláda, ktorá dôveru Národnej rady už nemá, a preto podala obligatórnu demisiu, podlieha kontrolným nástrojom (najmä) zo strany Národnej rady.

2.1 Vláda, ktorá dôveru už nemá a ústavný základ jej pôsobenia

Podľa čl. 117 Ústavy „*vláda podá demisiu vždy po ustanovujúcej schôdzi novo zvolenej Národnej rady Slovenskej republiky; vláda však vykonáva svoju funkciu až do utvorenia novej vlády*“. Citované ustanovenie upravuje tzv. obligatórnu demisiu Vlády,³⁰ čiže demisiu, ktorá nie je výsledkom slobodnej vôle Vlády, ale jej podanie je povinnosťou. V tomto prípade preto nejde o tzv. fakultatívnu demisiu.³¹ Citovaný článok súčasne predstavuje aj ústavný základ pôsobenia Vlády, ktorá obligatórnu demisiu podala. Okrem povinnosti podať demisiu totiž čl. 117 Ústavy určuje, že dotknutá Vláda vykonáva svoju funkciu, čo treba nesporné interpretovať ako výkon jej ústavných a zákonných právomocí, až do utvorenia novej Vlády, čo zas treba interpretovať ako vymenovanie novej Vlády Prezidentom.

Vláda pôsobiaca podľa čl. 117 Ústavy „nečerpá“ svoj ústavný základ (svoju legitimitu) v dôvere Národnej rady, ktorú už, so zreteľom na fakt, že medzičasom došlo k výmene Národnej rady, nemá. Skutočnosť, že pôsobenie Vlády v režime podľa čl. 117 Ústavy nie je založené na vyslovení dôvery novo zvolenou Národnou radou *expressis verbis* konštatoval aj Ústavný súd v už spomínanom rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 58/94. Postup predpokladaný v čl. 117 Ústavy, vrátane postupu nasledujúceho (popísaný v časti 1.1) je nevyhnutný aj v prípade, ak by parlamentné voľby dopadli takmer identicky ako tie predchádzajúce, teda aj v prípade, ak by existoval predpoklad vytvorenia identickej alebo takmer identickej Vlády. Vláda pôsobiaca podľa čl. 117, na rozdiel od Vlády popísanej v predchádzajúcom texte (časť 1.1), svoje fungovanie neodvodzuje ani od Prezidenta. Na svoje ďalšie pôsobenie, slovami Ústavy na ďalší výkon svojej funkcie, skúmaná Vláda ani nepotrebuje žiadne poverenie či súhlas od hlavy štátu. Prezident obligatórnu demisiu, na rozdiel od tej fakultatívnej, ani neprijíma, a teda ani ju nemôže

³⁰ Porovnaj aj BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2015, s. 270 či KROŠLÁK, D. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 541.

³¹ Možnosť podania fakultatívnej demisie, čiže demisie, ktorá je dôsledkom *de iure* slobodnej vôle Vlády, možno vyvodit' z ustanovenia čl. 115 ods. 2 Ústavy. Osobitným prípadom je demisia predsedu Vlády, ktorá má podľa čl. 116 ods. 5 za následok demisiu celej Vlády.

odmietnuť,³² čo vyplýva napríklad aj zo skutočnosti, že Ústava, na rozdiel od fakultatívnej demisie, v prípade tej obligatórnej vôbec nespomína jej prijatie či neprijatie.³³

Na rozdiel od Vlády, ktorá dôveru ešte nemá (a ktorá bola popísaná v časti 1.1), v prípade Vlády, ktorá dôveru už nemá, je časový úsek medzi získaním ústavného základu spočívajúcom v čl. 117 Ústavy a nahradením tejto Vlády Vládou novou, vymenovanou Prezidentom na základe výsledkov parlamentných volieb, v praxi minimálny, resp. oba okamihy takmer splývajú.³⁴ Vláda, ktorá už nemá dôveru Národnej rady a jej ústavným základom je ustanovenie čl. 117 Ústavy, tak spravidla vykonáva svoje právomoci len skutočne krátko, ak vôbec. To však, z teoretického hľadiska, nevyklučuje situáciu, že vymenovanie Vlády v zmysle ustanovení čl. 110 ods. 1 v spojení s čl. 111 a čl. 113 Ústavy nemusí prísť bezprostredne po obligatórnej demisii predchádzajúcej Vlády. V praxi to bude závisieť od výsledkov volieb od Národnej rady a od možnosti identifikácie jasnej väčšiny, ktorá sa v nej sformuje. Ak by výsledky volieb dopadli patovo, teda bez toho, aby sa vykryštalizovala parlamentná väčšina schopná vysloviť dôveru vláde, môže etapa, počas ktorej pôsobí vláda podľa čl. 117, trvať aj dlhšie.³⁵ A práve z tohto dôvodu má význam sa zaoberať aj využitelnosťou kontrolných nástrojov voči takejto vláde.

³² GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 278.

³³ Vo vzťahu k fakultatívnej demisii je relevantné už spomínané ustanovenie čl. 115 ods. 2 Ústavy, ktoré začína slovami „ak prezident Slovenskej republiky prijme demisiu vlády, (...)“. Pre úplnosť sa žiada dodať, že vyslovený bol aj názor, že Prezident demisiu podanú v zmysle čl. 117 prijíma a prijat' ju musí. Porovnaj BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2015, s. 270.

³⁴ Zatiaľ poslednou Vládou, ktorá skončila po podaní obligatórnej demisie, a preto ústavným základom jej pôsobenia bol (aj) čl. 117 Ústavy, bola vláda Petra Pellegriniho. Demisiu podala 20. marca 2020 a už deň na to, t. j. 21. marca, bola vymenovaná vláda na čele s Igorom Matovičom. Ďalším príkladom je druhá vláda Mikuláša Dzurindu, ktorá demisiu podala 4. júla 2006 a nasledujúca vláda, prvá vláda Roberta Fica, bola vymenovaná ešte v ten istý deň. Druhá vláda Roberta Fica zas podala demisiu 8. júla 2010 a ešte v ten istý deň bola vymenovaná vláda Ivety Radičovej.

³⁵ Extrémnym príkladom zo zahraničia je napríklad Belgicko, kde sa po voľbách konaných v máji 2019 podarilo zostaviť (riadnu) vládu až v októbri nasledujúceho roka. Pozri napr. *Belgicko má novú vládu, 16 mesiacov po voľbách*. [online] 1. október 2020 [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://www.teraz.sk/zahranicie/belgicko-ma-novu-vladu-16-mesiacov-p/497345-clanok.html>.

2.2 Kontrola Vlády, ktorá dôveru už nemá

Aj v prípade Vlády, ktorá dôveru Národnej rady už nemá a ďalej pôsobí na základe čl. 117 Ústavy, treba, so zreteľom na význam tohto kontrolného inštitútu, začať s možnosťou **vyslovenia nedôvery**. Odpoveď na otázku, či je možné takejto Vláde nedôveru vysloviť, je však zrejme jasnejšia, než tomu bolo v predchádzajúcom prípade (časť 1.2). Ústavný súd v už opakovane spomínanom rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 58/94 totiž ku skúmanej Vláde uviedol nasledovné: „*Pokiaľ ide o kontrolu činnosti takejto vlády [Vláda pôsobiaca podľa čl. 117 Ústavy – pozn. autor] alebo jej jednotlivého člena národnou radou, novozvolená národná rada má oprávnenie ju vykonávať, ale pretože neexistuje medzi nimi vzťah založený podľa čl. 113 ústavy, nemôže voči nej ani voči členovi vlády ako dôsledok zistených nedostatkov v ich činnosti uplatniť čl. 114 ods. 1 druhá veta a čl. 116 ods. 3 ústavy, znenie vety pred bodkočiarkou, t. j. vysloviť im nedôveru. Novozvolená národná rada nie je oprávnená vysloviť predošlej vláde dôveru podľa čl. 113 ústavy, pretože tento ústavný základ na výkon funkcie vlády môže podľa ústavy vzniknúť len konaním tej národnej rady voči tej vláde, ktoré vzišli z posledných volieb do národnej rady.*“ Keďže Vláda po obligatórnej demisii nepôsobí na základe dôvery (novozvolenej) Národnej rady a keďže takúto dôveru nemožno ani prezumovať,³⁶ záver by mal byť taký, že skúmanej Vláde nemožno vysloviť nedôveru. Na takomto závere v zásade panuje zhoda aj v ústavnoprávnej doktríne.³⁷

V prospech tézy, že vo vzťahu k Vláde pôsobiacej na ústavnom základe čl. 117 nemožno uplatniť kontrolný nástroj spočívajúci vo vyslovení nedôvery možno uviesť aj skutočnosť, že dôsledkom prípadného vyslovenia nedôvery by opäť bola len dočasne pôsobiaca Vláda čakajúca na jej nahradenie Vládou novou. Tak Vláda po obligatórnej demisii, ako aj Vláda po vyslovení nedôvery, totiž má pôsobiť len dočasne, teda do vymenovania novej Vlády. Avšak, jeden rozdiel predsa len

³⁶ Teoreticky by sa dalo o akejsi prezumpcii dôvery uvažovať jedine v prípade, ak by parlamentné voľby dopadli takmer identicky ako tie predchádzajúce, teda ak by bolo pravdepodobné, že nová Vláda bude veľmi podobná (či dokonca identická) ako tá predchádzajúca. Takáto prezumpcia je však výrazne slabšia ako tá, ktorá bola predmetom skúmania vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru ešte nemá (časť 1.1).

³⁷ Porovnaj napr. GIBA, M. Čl. 117. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 339 alebo OROSZ, L. *Teória ústavy a ústavné systém demokratických štátov*. Košice : UPJŠ, 2020, s. 330. Rovnaký názor zastáva aj Z. Zelenajová, ktorá, ako už bolo uvedené vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru ešte nemá, pripúšťa možnosť vyslovenie nedôvery. Porovnaj ZELENAJOVÁ, Z. Postavenie vlády v procese jej utvárania. In *Justičná revue*, 2017, roč. 69, č. 8 – 9, s. 961.

existuje. Vláda pôsobiaca na základe čl. 117 nemá Ústavou obmedzený rozsah právomocí. Teoreticky teda môže vykonávať všetky Ústavou a zákonmi jej zverené právomoci. Naopak, ako uvádzame na ďalších riadkoch (časť 3.1), Vláda, ktorej bola vyslovená nedôvera má ústavným textom *expressis verbis* zúžený rozsah právomocí, ktoré môže vykonávať. Eventuálne vyslovenie nedôvery Vládi v obligatórnej demisii by tak mohlo predstavovať istú formu jej kontroly, ktorej dôsledkom by bola strata časti jej právomocí. Avšak, už priblížená konštrukcia vzťahu medzi Vládou v obligatórnej demisii a Národnou radou „nenahráva“ udržateľnosti záveru o existencii možnosti vyslovenia nedôvery.

Čo sa týka ostatných už spomínaných kontrolných nástrojov, aj vo vzťahu k Vládi pôsobiacej na základe čl. 117 Ústavy možno uplatniť **interpelácie** a inštitút **hodiny otázok**, čo napokon vyplýva aj z citovaného rozhodnutia Ústavného súdu. Ich využitie, ako už bolo naznačené aj na predchádzajúcich riadkoch, totiž nie je systematicky naviazané na existenciu vzťahu dôvery medzi konkrétnou Národnou radou a Vládou. Avšak, pripomínajúc zákonnú úpravu interpelácií a hodiny otázok popísanú už skôr (časť 1.2), nemožno tieto dva inštitúty považovať za efektívne nástroje kontroly Vládi po obligatórnej demisii. Vo vzťahu k časovému aspektu sa dá pripomenúť, že skúmaná Vláda spravidla nepôsobí dostatočne dlho na to, aby (najmä) interpelácie mohli byť skutočne využité. Isteže, v praxi nemožno vylúčiť ani situáciu, kedy by Vláda pôsobila (musela pôsobiť) na základe čl. 117 Ústavy aj dlhšie ako len niekoľko dní.

Podobne ako v prípade Vládi, ktorá dôveru Národnej rady ešte nemá, sa treba aj pri Vládi, ktorá dôveru Národnej rady už nemá, pristiaviť pri eventuálnej **možnosti jej kontroly zo strany Prezidenta**. Odpoveď na naznačenú otázku je pomerne jednoznačná. Z dôvodu, že medzi Vládou pôsobiacou na základe čl. 117 Ústavy a Prezidentom nie je žiadna väzba, keďže jej vymenovanie bolo (novými) parlamentným voľbami „skonsumované“ a keďže Prezident Vládi po jej obligatórnej demisii opäť nemenuje ani jej neudeľuje poverenie,³⁸ možno konštatovať, že nemá ani žiadnu možnosť jej priamej kontroly, vrátane možnosti jej odvolania. Jediné, čo môže urobiť, je to, že sa poponáhľa s vymenovaním novej Vládi a tým dosiahne skrátenie obdobia, počas ktorého bude Vláda fungujúca na základe čl. 117 Ústavy vykonávať svoje právomoci. To však nie vždy musí záležať len na promptnosti konania

³⁸ Názor, podľa ktorého Prezident Vládi po obligatórnej demisii poveruje vykonávaním jej funkcie do vymenovania novej Vládi, sa vyskytuje skutočne marginálne. Porovnaj BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2015, s. 270.

hlavy štátu. Ako už bolo naznačené skôr, čím jasnejšiu parlamentnú väčšinu voľby do Národnej rady vyprodukovali, tým skôr môže Prezident, majúc na zreteli svoju povinnosť zabezpečovať riadne fungovanie ústavných orgánov, pristúpiť k vymenovaniu novej Vlády. Vzhľadom na uvedené možno hovoriť o istej forme kontroly Vlády, ktorá dôveru už nemá, zo strany v novozvolenej Národnej rade zastúpených politických strán.

3. Vláda, ktorá dôveru predčasne stratila

Po tretie, v praxi sa možno stretnúť aj so situáciou, kedy Vláda stratí dôveru Národnej rady nie z dôvodu, že uplynulo jej volebné obdobie a zvolila sa nová Národná rada, ale dôveru poslancov stratí predčasne. V tretej časti príspevku, podobne ako aj v tej prvej a druhej, najskôr stručne (3.1) priblížime načrtnutú situáciu, resp. postup k nej vedúci. Následne budeme opäť (3.2) „testovať“ to, či Vláda, ktorá dôveru Národnej rady predčasne stratila, podlieha kontrolným nástrojom, a to opäť nie len zo strany Národnej rady.

3.1 Vláda, ktorá dôveru predčasne stratila a ústavný základ jej pôsobenia

Do situácie predčasnej straty dôvery Národnej rady sa vláda môže dostať tromi rôznymi spôsobmi. Prvým je vyslovenie nedôvery Vláde ako celku, druhým zamietnutie návrhu Vlády na vyslovenie dôvery a tretím vyslovenie nedôvery predsedovi Vlády.

Ako už bolo uvedené aj na inom mieste, podľa čl. 114 Ústavy: „*Vláda je za výkon svojej funkcie zodpovedná Národnej rade Slovenskej republiky. Národná rada Slovenskej republiky jej môže kedykoľvek vysloviť nedôveru*“. Národná rada návrh na vyslovenie dôvery prerokuje v prípade, ak o to požiada najmenej jedna pätina jej poslancov. Na samotné vyslovenie nedôvery Ústava vyžaduje hlasy nadpolovičnej väčšiny zo všetkých poslancov. Po vyslovení nedôvery nasleduje, v zmysle čl. 115 ods. 1 a ods. 3, odvolanie Vlády Prezidentom a následné poverenie vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej Vlády. Ústavným základom pôsobenia Vlády, ktorá predčasne stratila dôveru Národnej rady, sa tak stáva poverenie Prezidenta, ktoré čl. 115 ods. 3 z formálno-právneho hľadiska označuje za rozhodnutie obligatórne publikované v Zbierke zákonov. Ústava súčasne *expressis verbis* upravuje zúžený rozsah právomocí, ktoré Vláda fungujúca na základe

poverenia Prezidenta môže vykonávať. Časť z tých právomocí, ktoré sú jej ponechané, môže vykonávať len na základe predchádzajúceho súhlasu Prezidenta. Tretiu kategóriu potom tvoria právomoci, ktoré Vláda vykonávať vôbec nemôže, ani keby dostala súhlas od hlavy štátu.³⁹

Prakticky totožné účinky má neúspešné hlasovanie o návrhu Vlády na vyslovenie dôvery. V rámci tejto časti príspevku však máme na mysli hlasovanie o návrhu na vyslovenie dôvery, o ktoré Vláda požiadala v priebehu volebného obdobia, nie o hlasovanie, o ktoré prebieha po ustanovení (novej) Vlády. Zásadným rozdielom medzi vyslovením nedôvery a zamietnutím návrhu na vyslovenie dôvery je len to, že v prípade toho druhého sa aplikuje všeobecné pravidlo o podmienkach uznášania sa Národnej rady zakotvené v čl. 84 ods. 2 Ústavy. Pri absencii osobitných pravidiel teda platí, že za predpokladu uznášaniashopnosti na vyslovenie dôvery postačujú hlasy nadpolovičnej väčšiny z prítomných poslancov. Hlasovanie o dôvere Vláde môže byť podľa čl. 114 ods. 3, na základe vôle Vlády samotnej, spojené s hlasovaním o prijatí (konkrétneho) zákona alebo s hlasovaním v inej veci.

A do tretice, do stavu, kedy Vláda dôveru Národnej rady predčasne stratí, sa možno dostať aj v prípade, ak Národná rada vysloví nedôveru priamo predsedovi Vlády. Podľa čl. 116 ods. 6 Ústavy totiž „*ak Národná rada Slovenskej republiky vysloví nedôveru predsedovi vlády, prezident Slovenskej republiky ho odvolá. Odvolanie predsedu vlády má za následok odstúpenie celej vlády*“. Ústava síce bližšie nevysvetľuje ako treba interpretovať slovné spojenie „odstúpenie celej vlády“, no možno sa stotožniť s názorom, podľa ktorého má nasledovať povinnosť Prezident vládu ako celok odvolať a následne ju poveriť výkonom funkcie podľa čl. 115 ods. 3.⁴⁰ Pôjde tak o v podstate rovnaký postup a dôsledky ako v dvoch predošlých prípadoch (vyslovenie nedôvery, zamietnutie návrhu na vyslovenie dôvery).

Pokiaľ ide o praktické skúsenosti, dosiaľ Vláda stratila dôveru Národnej rady predčasne tri razy, z toho dva razy počas v súčasnosti účinnej úpravy (čl. 115 ods. 1 a ods. 3), ktorá bola na predchádzajúcich

³⁹ Vláda fungujúca na základe poverenia Prezidenta môže vykonávať právomoci podľa čl. 119 písm. a), b), e), f), m), n), o), p) a r). Pri výkone právomocí podľa písm. m) a r) však potrebuje predchádzajúci súhlas Prezidenta, a to v každom jednotlivom prípade. Je vhodné pripomenúť, že pod písm. r) „sa skrývajú“ všetky právomoci, ktoré sú Vláde priznané „obyčajným“ zákonom. Zostávajúce ústavné právomoci, čiže právomoci podľa čl. 119 písm. c), d), g), h), i), j), k) a l), vykonávať nemôže.

⁴⁰ GIBA, M. Čl. 116. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 338.

riadkoch stručne priblížená.⁴¹ V oboch týchto prípadoch pritom pôsobenie Vlády, ktorá dôveru stratila, trvalo pomerne dlho, v dôsledku čoho je skúmanie možnosti využitia kontrolných nástrojov voči takejto vláde na mieste.⁴²

3.2 Kontrola Vlády, ktorá dôveru predčasne stratila

Rovnako ako v dvoch predchádzajúcich prípadoch, aj v prípade kontroly Vlády, ktorá dôveru stratila predčasne, sa žiada začať skúmaním možnosti **vyslovenia nedôvery**. Ak sa na vec pozrieme výlučne politicky, bolo by pomerne pravdepodobné, že Národná rada by nebola spokojná s ďalším pôsobením skúmanej Vlády a chcela by jej takpovediac „klepnúť“ po prstoch.“ Porovnávajúc vyslovené závery k možnosti vyslovenia nedôvery týkajúce sa situácií popísaných v predchádzajúcich častiach príspevku (časti 1.2 a 2.2), vo vzťahu k vláde, ktorá dôveru stratila predčasne, sa však dá uviesť, že nemožnosť (opätovného) vyslovenia nedôvery voči takejto vláde je zrejme najjednoznačnejšia. Okrem toho, že takýto názor je prítomný v doktríne,⁴³ vychádza taktiež z už opakovane priblíženého rozhodnutia Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 58/94, aj keď v čase jeho vydania bola ústavná úprava do istej miery odlišná. Nemožnosť (opätovného) vyslovenia nedôvery vláde, ktorej už bola nedôvera vyslovená, však vyplýva najmä z logiky vzájomných vzťahov medzi Národnou radou a vládou. Ak raz konkrétna Národná rada vyslovila konkrétnej vláde nedôveru, neprichádza do úvahy možnosť, aby tak tá istá Národná rada urobila opäť vo vzťahu k tej istej vláde. Skúmaná vláda totiž nie len že dôveru Národnej rady nemá (stratila ju), ale celkom určite ju ani nemožno prezumovať. Opätovné vyslovenie nedôvery, ak by aj bolo prípustné, by viedlo len k rovnakému dôsledku, a teda k odvolaniu vlády a jej povereniu vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády, a to s rovnako zúženým rozsahom právomocí. Ďalšie vyslovenie nedôvery a ďalšie odvolanie

⁴¹ Dôveru Národnej rady stratili druhá vláda Vladimíra Mečiara (1994), vláda Ivety Radičovej (2011) a vláda Eduarda Hegera (2021). V druhom z uvedených prípadov išlo zamietnutie návrhu na vyslovenie dôvery, v tých ostatných o (priame) vyslovenie nedôvery.

⁴² Vláda Ivety Radičovej fungovala na ústavnom základe spočívajúcom v poverení Prezidenta podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy od októbra 2011 do marca 2012. Vláda Eduarda Hegera pôsobila na rovnakom ústavnom základe ešte dlhšie, a to od decembra 2022 do mája 2023.

⁴³ Porovnaj napr. BALOG, B., TRELLOVÁ, L. Kontrola poverenej vlády bez dôvery zo strany ústavného súdu. In *Justičná revue*, roč. 76, 2024, č. 4, s. 408 či ZELENÁJOVÁ, Z. Postavenie vlády v procese jej utvárania. In *Justičná revue*, 2017, roč. 69, č. 8 – 9, s. 961.

a následné poverenie by teda už nevedlo k rozsiahlejšiemu zúženiu právomocí Vlády. Načrtnutá konštrukcia tak nedáva praktický zmysel.

Pokiaľ ide o ďalšie už skôr spomínané kontrolné nástroje, t. j. **interpelácie a hodina otázok**, aj vo vzťahu k Vláde pôsobiacej podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy možno konštatovať ich uplatniteľnosť. Ako už bolo uvedené, ich využitie nie je systematicky naviazané na existenciu vzťahu dôvery medzi konkrétnou Národnou radou a Vládou. Naopak, keďže vlády, ktoré dôveru Národnej rade stratili predčasne, v doterajšej praxi pôsobili pomerne dlho (dlhšie ako vlády, ktoré dôveru ešte nemali a výrazne dlhšie než vlády, ktoré dôveru už nemali), praktické využitie oboch spomínaných inštitútov, berúc do úvahy lehoty, ktoré sú s nimi spojené a ktoré boli v príspevku už priblížené, je predstaviteľné. Opäť však treba pripomenúť ich slabú, prípadne fakticky žiadnu efektívnosť. Ladislav Orosz v spojení s Vládou, ktorá bola odvolaná a pôsobí na ústavnom základe čl. 115 ods. 3 napríklad uvádza, že Národná rada voči nej už nedisponuje žiadnymi efektívnymi kontrolnými oprávneniami.⁴⁴

Tak ako v predchádzajúcich prípadoch (Vláda, ktorá dôveru ešte nemá a Vláda, ktorá dôveru už nemá), aj pri Vláde, ktorá dôveru Národnej rade predčasne stratila je potrebné sa venovať prípadnej **možnosti jej kontroly zo strany Prezidenta**. Na rozdiel od prípadu Vlády, ktorá dôveru už nemá a pôsobí podľa čl. 117 Ústavy, vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru predčasne stratila, a preto pôsobí podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy odpoveď nemusí byť jednoznačne záporná. Ústavným základom pôsobenia skúmanej Vlády je totiž poverenie Prezidenta. Dôležitejším je však fakt, že výkon niektorých právomocí Vlády je v tomto prípade viazaný na predchádzajúci súhlas hlavy štátu. Predchádzajúci súhlas Prezidenta by sa vyžadoval napríklad v prípade vymenúvania a odvolávania členov Súdnej rady Slovenskej republiky⁴⁵ či v prípade návrhu adresovaného Národnej rade na prerokovanie návrhu zákona v skrátenom legislatívnom konaní.⁴⁶ Už len samotná skutočnosť, že Vláda potrebuje pre výkon niektorých právomocí súhlas Prezidenta predstavuje istú formu kontroly výkonu (niektorých) vládnych právomocí. Isteže, vo vzťahu k tým právomociam, ktoré Vláde v režime podľa čl. 115 ods. 3 zostávajú „plné“ načrtnutá možnosť kontroly zo strany hlavy štátu neprichádza do úvahy.

⁴⁴ Porovnaj OROSZ, L. *Teória ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : UPJŠ, 2020, s. 327.

⁴⁵ Porovnaj čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 písm. m) Ústavy.

⁴⁶ Porovnaj čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 písm. r) Ústavou a § 89 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku.

Postavenie Prezidenta ako istého kontrolného subjektu vo vzťahu k vláde, ktorá dôveru Národnej rade predčasne stratila, je posilnené aj tým, že je v podstate na ňom ako dlho nechá vládu v režime čl. 115 ods. 3 Ústavy fungovať. Citované ustanovenie Ústavy totiž žiadnym spôsobom nestanovuje lehotu, dokedy má byť nová vláda vymenovaná. Táto skutočnosť preto, do istej miery, závisí práve od Prezidenta. Samozrejme, vymenovanie vlády, ktorá by získala dôveru Národnej rade, čiže vlády najželateľnejšej, bude závisieť aj od rozloženia politických síl v Národnej rade, avšak do úvahy prichádza aj vymenovanie vlády s prívlastkom „úradnícka“ (viac k povahe takejto vlády v časti 4.1).

4. Vláda, ktorá dôveru nikdy nezískala

A do štvorice, v doterajšej ústavnopolitickej praxi sa vyskytla aj situácia, kedy vláda vymenovaná prezidentom dôveru Národnej rade, o ktorú sa riadne uchádzala, nezískala. V štvrtej časti príspevku, podobne ako v tých predchádzajúcich, najskôr stručne (4.1) priblížime načrtnutú situáciu. Následne budeme aj v tomto prípade (4.2) „testovať“ to, či vláda, ktorá dôveru Národnej rade nikdy nezískala, podlieha kontrolným nástrojom, a to najmä zo strany samotnej Národnej rade.

4.1 Vláda, ktorá dôveru nikdy nezískala a ústavný základ jej pôsobenia

O vláde, ktorá nikdy nezískala dôveru Národnej rade, možno hovoriť v prípade, ak je výsledkom postupu priblíženého už v časti 1.1 tohto príspevku, čiže postupu po vymenovaní vlády prezidentom, jej predstúpení pred Národnú radu so svojim programom a jej požiadaní o vyslovenie dôvery, napokon to, že Národná rada vláde dôveru nevysloví. Ako už vyplýva aj z toho, čo bolo uvedené v časti 3.1, Národná rada návrh vlády na vyslovenie dôvery zamietne v prípade, ak za takýto návrh nezahlasuje aspoň nadpolovičná väčšina z prítomných poslancov. Ak k tomu dôjde, prezident vládu v zmysle čl. 115 ods. 3 odvolá a poverí ju výkonom jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády. Aj v tomto prípade platí zúžený rozsah právomocí vlády tak, ako bol stručne priblížený v už spomínanej časti 3.1. Zhoda je aj v ústavnom základe ďalšieho pôsobenia vlády, ktorý je poverenie prezidenta.

Praktické skúsenosti s pôsobením vlády, ktorá dôveru Národnej rade ani nikdy nezískala, sú síce obmedzené, no predsa existujú. Dosiaľ

jediným príkladom bola Vláda na čele s Ľudovítom Ódorom, ktorá bola vymenovaná v máji 2023 a v júni 2023 sa uchádzala o dôveru Národnej rady. Dôveru napokon nezískala, keďže za ňu hlasovalo len 34 z prítomných 131 poslancov. Ako už bolo skôr v príspevku naznačené, Vláda Ľ. Ódora bola špecifická tým, že nebola personálne prepojená na vtedy v Národnej rade zastúpené politické strany a jej členovia boli vyberaní v zásade len na základe vôle vtedajšej hlavy štátu. Táto Vláda preto mala, z politologického hľadiska, skôr povahu tzv. úradníckej vlády,⁴⁷ prípadne tzv. nepolitíckej vlády.⁴⁸ Aj takáto Vláda, keďže Ústava neustanovuje inak,⁴⁹ sa ale musí uchádzať o dôveru Národnej rady. Nejde teda o „skutočnú“ úradnícku vládu, ktorej existencia by nebola zviazaná s dôverou parlamentu, resp. aspoň so snahou ju získať.⁵⁰ Už od začiatku fungovania Vlády Ľ. Ódora bolo zrejmé, že bude pôsobiť len do vytvorenia Vlády, ktorá vzíde z (predčasných) parlamentných volieb konaných v septembri 2023. Fakticky však Vláda, ktorá dôveru Národnej rady nikdy nezískala, pôsobila viac ako štyri mesiace, čo svedčí v prospech nutnosti zaoberať sa možnosťou uplatnenia kontrolných mechanizmov aj voči takejto vláde. Na nasledujúcich riadkoch budeme skúmať aj to, či voči vláde, ktorá dôveru nikdy nezískala, je možné uplatniť (aj) iné kontrolné nástroje ako voči vláde, ktorá dôveru stratila. Predčasná strata dôvery a neúspešné žiadanie o dôveru, čiže situácia, ak vláda ani nikdy dôveru nemala, totiž nie sú úplne identické situácie.

⁴⁷ K bližšiemu (politologickému) vymedzeniu úradníckej vlády pozri napr. BRUNCLÍK, M. Co jsou úřednické kabinetů a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání. In *Acta Politologica*, roč. 6, 2014, č. 1, najmä s. 2 – 3.

⁴⁸ Pojem „nepolitická vláda“ preferujú napr. B. Balog a L. Trellová. Argumentujú nevhodnosťou prívlastku „úradnícka“, keďže, podľa ich názoru, členov vlády nemožno označovať za úradníkov. Pre podrobnosti pozri BALOG, B., TRELLOVÁ, L. Kontrola poverenej vlády bez dôvery zo strany ústavného súdu. In *Justičná revue*, roč. 76, 2024, č. 4, s. 406.

⁴⁹ Ústava pojem „úradnícka vláda“ (a ani jej osobitný koncept) nepozná. Každá vláda, ktorá je prezidentom vymenovaná, čiže aj tzv. úradnícka, sa musí uchádzať o dôveru Národnej rady a ak ju nezíska, bude prezidentom odvolaná.

⁵⁰ Ku „skutočnej“ úradníckej vláde, ktorú poznala ústavnopolitická prax prvej československej republiky, pozri PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 861 – 862. Cit. podľa VNENK, V. Úřednické vlády a institut důvery v ústavním systému České republiky s přihlédnutím k československé ústavní tradici. In GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čenek, 2018, s. 56.

4.2 Kontrola Vlády, ktorá dôveru nikdy nezískala

Aj v prípade poslednej zo skúmaných Vlád treba, pri hľadaní možných kontrolných nástrojov, začať pri možnosti **vyslovenia nedôvery**. Situácia Vlády, ktorá dôveru Národnej rady nikdy nezískala, je však v tomto ohľade takmer identická ako situácia Vlády, ktorá dôveru Národnej rady predčasne stratila. Tým, že Národná rada Vláde v rámci postupu podľa čl. 113 Ústavy dôveru nevysloví, jej fakticky (akoby) vyslovila nedôveru. Vláda buď dôveru Národnej rady má alebo nemá. Tretia možnosť neexistuje. Navyše, ako už aj bolo načrtnuté v časti 3.2 tohto príspevku, dôsledky, ktoré Ústava spája so zamietnutím návrhu na vyslovenie dôvery sú totožné ako dôsledky viazané na vyslovenie nedôvery. Ak teda Vláda nezískala dôveru Národnej rady, čoho dôsledkom je jej odvolanie Prezidentom a poverenie vykonávaním jej pôsobností do vymenovania novej Vlády v zmysle čl. 115 ods. 3 Ústavy, prípadné ďalšie vyslovenie nedôvery nedáva zmysel. Ako už aj bolo uvedené vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru predčasne stratila, prípadné vyslovenie nedôvery by nevedlo k ničomu inému ako je odvolanie Vlády a poverenie vykonávaním jej pôsobností v rovnako zúženom rozsahu. Vzhľadom na uvedené, ako aj vychádzajúc z toho, čo bolo uvedené v časti 3.2, iný záver než ten, že Vláde, ktorá dôveru nikdy nezískala, aj keď sa o to usilovala, už nie je možné vysloviť nedôveru, nie je udržateľný.

Podobnosť, či dokonca takmer identita, medzi situáciou Vlády, ktorá dôveru nikdy nezískala a Vlády, ktorá ju predčasne stratila, sa týka aj možnosti využitia inštitútov **interpelácie a hodiny otázok**. Pre podrobnosti, vrátane otázky efektivity týchto kontrolných nástrojov, preto odkazujeme na časť 3.2 tohto príspevku. Pre úplnosť sa snáď žiada dodať, že poslanci Národnej rady majú predmetné nástroje k dispozícii aj napriek skutočnosti, že vzťah medzi Národnou radou a Vládou, ktorá jej dôveru nikdy nezískala, sa dá charakterizovať ako o čosi slabší než je to v prípade Vlády, ktorá dôveru mala a neskôr ju stratila.

A napokon, aj v prípade Vlády, ktorá dôveru Národnej rady nikdy nezískala, treba venovať pozornosť jej **potenciálnej kontrolovateľnosti zo strany Prezidenta**. Aj v tomto ohľade sa prejavuje podobnosť medzi skúmanou Vládou a Vládou, ktorá dôveru predčasne stratila. Aj vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru nikdy nezískala, sa preto dá konštatovať, že za istý kontrolný nástroj treba považovať oprávnenie Prezidenta *ex ante* schvaľovať výkon niektorých právomocí Vlády (k príkladom pozri časť 3.2). Aj Vláda, ktorá dôveru nikdy nezískala, a preto bola

následne odvolaná, totiž ďalej vykonáva svoje pôsobnosti len v režime obmedzených právomocí. Rovnako platí aj záver o posilnenom postavení Prezidenta ako kontrolného subjektu vo vzťahu k vláde v tom zmysle, že za ďalší kontrolný nástroj treba považovať možnosť nahradenia skúmanej vlády vládou novou. Reálna možnosť nahradenia vlády za vládu inú než (ďalšiu) úradnícku však, tak ako to bolo uvedené aj vo vzťahu k vláde, ktorá dôveru Národnej rade predčasne stratila, bude v praxi závisieť od rozloženia politických síl v Národnej rade.

Vo vzťahu ku kontrole vlády, ktorá dôveru Národnej rade nikdy nezískala, prezidentom sa však žiada dodať, že táto kontrola by zrejme mala byť dôraznejšia či intenzívnejšia. Ako už totiž bolo na úvod tejto časti príspevku zdôraznené, medzi vládou bez dôvery, ktorá ju predtým mala a vládou bez dôvery, ktorá ju nikdy nemala, je istý rozdiel. Na vládu, ktorá dôveru nikdy nezískala, sa totiž dá hľadieť ako na menej legitímnu než na vládu, ktorá ju pôvodne mala. A keďže najželateľnejším ústavným základom pôsobenia vlády je dôvera Národnej rade, je na mieste očakávať načrtnutú dôraznejšiu či intenzívnejšiu kontrolu zo strany prezidenta, ktorého legitimita, získaná priamou voľbou občanmi, absenciu legitimacy vlády do určitej miery supluje. Faktom však je, že Ústava prezidentovi nezveruje žiadne „silnejšie“ kontrolné nástroje než sú tie, ktoré môže uplatniť vo vzťahu k vláde, ktorá dôveru predčasne stratila. Vyšší dôraz či intenzita kontroly tak zrejme mal spočívať len vo zvýšenom využívaní možnosti odmietnutia udelenia súhlasu na výkon právomocí vlády či v rýchlejšom vymenovaní novej vlády, resp. v hrozbe, že prezident spraví jedno alebo druhé.

Záver

Hoci dôvera Národnej rade predstavuje ten najželateľnejší ústavný základ pre pôsobenie vlády a hoci vládu, ktorá ju požíva, možno označiť za najlegitímnejšiu, ústavný text i ústavnopolitická prax poznajú aj fungovanie vlády, ktorá takúto dôveru nemá. Keďže ani takáto vláda, tak ako žiadny orgán verejnej moci v prostredí demokratického a právneho štátu, by nemala zostať bez kontroly, cieľom príspevku bolo preskúmať možnosti, ktoré Ústava a na ňu nadväzujúca zákonná úprava poskytuje pre kontrolu vlády, ktorá dôveru Národnej rade nemá. Okrem kontrolných nástrojov zo strany Národnej rade bola pozornosť venovaná aj možným kontrolným „pákom“, ktoré má v rukách prezident. Postupne bola skúmaniu podrobená (1) vláda, ktorá sa o dôveru ešte len uchádza; (2) vláda, ktorá dôveru v dôsledku parlamentných

volieb už nemá; (3) Vláda, ktorá dôveru predčasne stratila a (4) Vláda, ktorá dôveru, aj napriek uchádzaniu sa o ňu, nikdy nezískala.

V rámci skúmania potenciálnych kontrolných nástrojov použiteľných (aj) vo vzťahu k Vláde bez dôvery bola osobitná pozornosť venovaná možnosti vyslovenia nedôvery, ktorá predstavuje prostriedok *ultima ratio*, keďže smeruje, prinajmenšom z dlhodobého hľadiska, k ukončeniu fungovania Vlády. V prvom zo skúmaných prípadoch, čiže v prípade Vlády, ktorá dôveru Národnej rady ešte nemá, zodpovedanie otázky týkajúcej sa možnosti vyslovenia nedôvery záleží od identifikovania ústavného základu, na ktorom Vláda v skúmanom postavení pôsobí. Ak ním nie je prezumpcia dôvery, ale len vymenovanie Prezidentom, odpoveď bude záporná. Naopak, ak by sme ústavný základ pôsobenia takejto Vlády videli (aj) v prezumpcii dôvery zo strany Národnej rady, vyslovenie nedôvery by, berúc do úvahy jeho Ústavou predvídané dôsledky, bolo predstaviteľné. K tejto alternatíve sa prikláňame. V ostatných skúmaných prípadoch, t. j. v prípade Vlády, ktorá dôveru už nemá; Vlády, ktorá dôveru predčasne stratila a Vlády, ktorá dôveru nikdy nezískala, je záver jednoznačnejší. V prvom z tejto trojice prípadov nedôveru vysloviť nemožno najmä z dôvodu, že po parlamentných voľbách dochádza k zániku vzájomného vzťahu (dôvery) medzi Vládou a Národnou radou, keďže tá Národná rada, ktorá dôveru pôvodne vyslovila, bola nahradená inou Národnou radou. Pri dvoch zostávajúcich situáciách ide najmä o fakt, že Vláda už dôveru priamo z vôle Národnej rady stratila, pretože jej bola vyslovená nedôvera alebo bol zamietnutý jej návrh na vyslovenie dôvery. Z tohto dôvodu nie je možné prísť o niečo, čo konkrétnej Vláde konkrétna Národná rada už vzala.

Okrem možnosti vyslovenia nedôvery sme sa v príspevku zamerali aj na dva ďalšie kontrolné nástroje, ktoré Ústava a na ňu nadväzujúci zákon o rokovacom poriadku Národnej rade a jej poslancom poskytujú. Záverom možno konštatovať, že interpelácie aj hodina otázok sú teoreticky uplatniteľné vo vzťahu k všetkým štyrom Vládam, ktoré boli predmetom skúmania. Z hľadiska času, počas ktorého sa pôsobenie jednotlivých Vlád predpokladá, resp. v praxi už reálne trvalo, sa ako najviac pravdepodobné javí možné uplatnenie interpelácií či otázok v rámci hodiny otázok vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru predčasne stratila či Vláde, ktorá ju nikdy nezískala. Jedným dychom však treba dodať, že efektívnosť predmetných kontrolných nástrojov, ak pod ňou máme na mysli to, či môžu reálne viesť k zmene politiky Vlády, či dokonca k ukončeniu jej pôsobenia, je minimálna až žiadna.

A do tretice, v príspevku bola venovaná pozornosť aj možnostiam kontroly Vlády bez dôvery zo strany Prezidenta. Keďže Prezident Vládu, ktorú vymenoval, odvolať ľubovoľne nemôže, odvolanie ako nástroj kontroly zo strany hlavy štátu neprichádza do úvahy v prípade Vlády, ktorá dôveru ešte nezískala (ak nepočítame odvolanie ako dôsledok vyslovenia nedôvery zo strany Národnej rady). Vo vzťahu k tejto Vláde absentuje aj iná možnosť kontroly Vlády zo strany hlavy štátu. V ostatných skúmaných prípadoch Prezident má k dispozícii vymenovanie novej Vlády, ktorá dovedajšiu Vládu, či už ide o Vládu, ktorá dôveru už nemá, stratila ju predčasne alebo ju nikdy nezískala, nahradí. To, či a kedy tak Prezident spraví však nezávisí výlučne na ňom. Rešpektujúc imperatív čl. 101 ods. 1 Ústavy by totiž mal vymenovať len takú Vládu, u ktorej bude predpoklad získania dôvery Národnej rady. V pozícii akéhosi kontrolóra Vlády bez dôvery tak Prezidentovi musia sekundovať politické sily reprezentované v Národnej rade. Vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru stratila predčasne, resp. ktorá ju nikdy nezískala, Ústava Prezidentovi zveruje aj možnosť kontroly prostredníctvom apriórneho schvaľovania výkonu niektorých právomocí Vlády.

Z predchádzajúcich riadkov vyplýva, že aj voči Vláde, ktorá síce dôveru občanmi priamo volenej Národnej rady nemá, no v záujme kontinuálneho fungovania exekutívy je jej existencia nevyhnutnosťou, *de lege lata* je možné isté kontrolné nástroje uplatniť. Avšak, súčasne treba konštatovať, že existujúce možnosti kontroly či obmedzenia nie sú dostatočné, a preto by sa, v rámci úvah *de lege ferenda*, malo uvažovať o ich posilnení.

Vo vzťahu k Vláde, ktorá dôveru ešte nemá, prichádzajú do úvahy dve možnosti. Jednou je možnosť vyslovenia nedôvery aj takejto Vláde (k čomu sme sa v príspevku priklonili) zakotviť do textu Ústavy aj výslovne, čím by sa odstránili jestvujúce pochybnosti. Alternatívne sa dá uvažovať o tom, že by sa pôsobnosť Vlády, ktorá bola vymenovaná Prezidentom a ktorá sa bude uchádzať o dôveru Národnej rady, zúžila len na prípravu svojho programu a žiadosti o vyslovenie dôvery. V takomto prípade by sme však mali Vlády dve, keďže do času vyslovenia dôvery novej Vláde, teda nie len do času jej vymenovania, by musela fungovať Vláda, ktorá po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej Národnej rady podala obligatórnu demisiu. Dve vlády, aj keď by aktívne „vládna“ len jedna, to sa však nezdá ako ideálne riešenie. Naopak, skrýva v sebe ďalšie potenciálne problémy.

Pokiaľ ide o vládu, ktorá dôveru Národnej rady už nemá a pôsobí na základe čl. 117 Ústavy, v jej prípade sa dá uvažovať o obmedzení rozsahu jej právomocí, napríklad spôsobom, akým to Ústava robí vo vzťahu k vláde, ktorá dôveru predčasne stratila alebo nikdy nezískala. Isteže, žiadalo by sa precizovanie ústavného textu, keďže súčasné znenie čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 vyvoláva zásadné interpretačné a aplikačné problémy.⁵¹ Na druhej strane, v doterajšej ústavnopolitickej praxi vláda na základe čl. 117 Ústavy pôsobila vždy len veľmi krátko, takže praktický dopyt po jej obmedzení zrejme silný nie je. *Pro futuro* však nie je možné vylúčiť ani to, že takáto vláda by mohla, resp. musela, vládnuť relatívne dlho.

A napokon, vo vzťahu k vládam, ktoré dôveru Národnej rady stratili z jej vôle, teda nie v dôsledku nových parlamentných volieb, je na mieste uvažovať jednak o už načrtnutej precízácii obmedzenia ich právomocí, ako aj o obmedzení dĺžky ich fungovania. Najmä v prípade vlády, ktorá dôveru Národnej rady predčasne stratila, sa totiž v praxi stalo, že takáto vláda ďalej vykonávala svoje pôsobnosti (aj keď v obmedzenom rozsahu) pomerne dlho, čo určite nie je želateľné. Ak politické reprezentácie zastúpené v Národnej rade nie sú spôsobilé (alebo ochotné) pomôcť kreirať novú vládu, alternatívne ani zabezpečiť čo najskoršie (predčasné) voľby,⁵² ako o riešení sa dá uvažovať o automatickom rozpustení Národnej rady v určitom primeranom časovom horizonte, čo by následne viedlo k možnosti kreácie novej vlády.

Použitá literatúra

1. BALOG, B., TRELLOVÁ, L. Kontrola poverenej vlády bez dôvery zo strany ústavného súdu. In *Justičná revue*, roč. 76, 2024, č. 4, s. 405 – 422.

⁵¹ Napríklad v prípade vlády Eduarda Hegera po tom, ako došlo k jej odvolaniu v dôsledku vyslovenia nedôvery, vznikli zásadné pochybnosti o tom, či darovanie vojenských lietadiel MiG-29 na Ukrajinu predstavuje realizáciu právomoci Ústavou označenej ako rozhodovanie o zásadných otázkach zahraničnej politiky. Táto právomoc totiž vláde, ktorá dôveru predčasne stratila, už neprináleží. Porovnaj čl. 115 ods. 3 v spojení s čl. 119 písm. i) Ústavy. Porovnaj aj *Právna analýza právomocí vlády, ktorá bola v zmysle čl. 115 ods. 1 a ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky odvolaná a následne poverená vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády*. [online] 27. február 2023 [cit. 2024-07-09]. Dostupné na: https://uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2023/2023-03-16_Analyza_k_Hegerova_vlada.pdf.

⁵² Porovnaj ustanovenia čl. 73 ods. 3 a čl. 84 ods. 4 Ústavy, v zmysle ktorých sa Národná rada môže hlasmi trojpätinovej väčšiny svojich poslancov (kedykoľvek) uznieť na skrátení svojho volebného obdobia, čoho dôsledkom by boli predčasné parlamentné voľby.

2. BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň : Aleš Čenek, 2015.
3. BRUNCLÍK, M. Co jsou úřednické kabinetů a za jakých okolností vznikají? Česká republika v mezinárodním srovnání. In *Acta Politologica*, 2014, roč. 6, č. 1, s. 1 – 23.
4. CIBULKA, L. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017.
5. CIBULKA, L. a kol. *Ústavné právo (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : PF UK, 2014.
6. ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012.
7. DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2007.
8. GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.
9. KLÍMA, K. a kol. *Štátověda*. Plzeň : Aleš Čenek, 2011.
10. KROŠLÁK, D. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016.
11. OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022.
12. OROSZ, L. *Základy štátovedy*. Košice : UPJŠ, 2021.
13. OROSZ, L. *Teória ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : UPJŠ, 2020.
14. OTTOVÁ, E. *Teória práva*. Šamorín : Heuréka, 2006.
15. PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a štátověda. I. díl. Obecná štátověda*. Praha : Leges, 2021.
16. VNENK, V. *Úřednicke vlády a institut důvery v ústavním systému České republiky s přihlédnutím k československé ústavní tradici*. In GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň : Aleš Čenek, 2018, s. 52 – 61.
17. ZELENÁJOVÁ, Z. *Postavenie vlády v procese jej utvárania*. In *Justičná revue*, 2017, 69, č. 8 – 9, s. 953 – 963.

Použité právne predpisy a ďalšie právne akty

1. *Ústava Slovenskej republiky* č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
2. *Zákon Národnej rady Slovenskej republiky* č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Použitá súdne rozhodnutia

1. Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 58/94 z 31. januára 1995.
2. Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 9/04 z 23. júna 2005.

Ostatné použité pramene

1. *Belgicko má novú vládu, 16 mesiacov po voľbách.* [online] 1. október 2020 [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://www.teraz.sk/zahranicie/belgicko-ma-novu-vladu-16-mesiacov-p/497345-clanok.html>.
2. *Nová vláda získava dôveru pomaly. Stav je nerozhodný, Ódor má na konte 2 áno, 2 nie a 2 možno.* [online] 30. máj 2023 [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/669440-nova-vlada-ziskava-doveru-pomaly-stav-je-nerozhodny-odor-ma-na-konte-2-ano-2-nie-a-2-mozno/>.
3. *História vlád SR.* [online] [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://www.vlada.gov.sk/historia-vlad-sr/>.
4. Právna analýza právomocí Vlády, ktorá bola v zmysle čl. 115 ods. 1 a ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky odvolaná a následne poverená vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády. [online] 27. február 2023 [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: https://uniba.sk/fileadmin/praf/Aktuality/2023/2023-03-16_Analyza_k_Hegerova_vlada.pdf.
5. *Slovníkový portál Jazykovedného ústavu L. Štúra SAV.* [online] [cit. 2024-08-26]. Dostupné na: <https://slovník.juls.savba.sk/>.

SLOBODA VÔLE A PRÁVNÁ ZODPOVEDNOSŤ: SLOBODA K PROTIPRÁVNEMU KONANIU?¹

prof. JUDr. PhDr. Tomáš Gábriš, PhD., LL.M., MA

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta
Katedra historického práva a právnej metodológie
tomas.gabris@truni.sk

Sloboda vôle a právna zodpovednosť: sloboda k protiprávnemu konaniu?

Slobodná vôľa predstavuje základný predpoklad tzv. subjektívnej zodpovednosti, ako zodpovednosti zohľadňujúcej vôľový vzťah pôvodcu konania k jeho konaniu a k výsledku tohto konania. Ak by jedinec slobodnou vôľou nedisponoval, nemohol by slobodne rozhodovať, ako bude konať, a za svoje konanie by nemohol byť subjektívne zodpovedný; jeho konanie by totiž bolo nevyhnutne závislé (determinované, podmienené) od iných okolností, ktoré by zásadne mohli mať pôvod mimo samotného pôvodcu konania. Osobitne sa v tejto súvislosti zdôrazňuje Aristotelov prínos pri prvotnom rozpracovaní otázok slobodnej vôle a zodpovednosti za vlastné konanie v tomto modernom ponímaní. Existencia slobodnej vôle sa však aj dnes napriek jej všeobecnej akceptácii ako základného princípu vyvodzovania zodpovednosti za vlastné konanie v súčasnosti niekedy spochybňuje, a to na základe viacerých experimentov z oblasti kognitívnych vied – za všetky príklady možno uviesť Libetov experiment a súvisiace kontrolné pokusy, ktoré majú dokazovať, že elektrické impulzy v mozgu predchádzajú u skúmaného jedinca jeho vedomie a vôľu konať, čo spochybňuje, či sme skutočne vedomými pôvodcami svojho konania. Aj v tomto prípade však teoretici prichádzajú k záverom, že človek stále disponuje slobodnou vôľou – konkrétne minimálne v podobe schopnosti kontrolovať, ovládať svoje konanie, resp. nekonať tak, ako mu to mozgové impulzy „navrhujú“ (vyjadrené v podobe anglickej slovnej hračky: máme *free won't* oproti *free will*).

¹ Príspevok je výstupom grantového projektu APVV-20-0171 Konkurencia nárokov z deliktov a kvázideliktov v mimozmluvných vzťahoch a na pomedzí zmluvného a vecného práva.

Freedom of will and legal liability: freedom to act unlawfully?

Free will represents a fundamental prerequisite for so-called subjective responsibility, which is based on the volitional relationship of the agents to their actions and to the results of those actions. If individuals did not possess free will, they would not be able to make decisions freely about how to act, and they could not be held subjectively liable for their actions; their actions would necessarily be dependent (determined, conditioned) on other circumstances that could fundamentally originate outside the agents themselves. In this context, Aristotle's contribution to the issues of free will and responsibility for one's own actions is particularly emphasized as being the basis of this modern approach. The existence of free will, despite its general acceptance as a fundamental principle for deriving liability for one's own actions, is nevertheless sometimes questioned even today, based on several experiments from the field of cognitive sciences – among all examples, Libet's experiment and related control tests can be mentioned, which aim to demonstrate that the electrical impulses in the brain associated with certain physical activities precede the subject's consciousness and will to act, which calls into question whether we are truly conscious agents of our actions. Even in this case, however, theorists conclude that humans still possess free will – specifically at least in the form of the ability to control, manage their actions, or not act as the brain impulses 'suggest' (expressed in the form of an English wordplay: we have free won't rather than free will).

Kľúčové slová: sloboda vôle, právna zodpovednosť, protiprávne konanie, kognitívne vedy

Keywords: freedom of will, legal liability, unlawful conduct, cognitive sciences

<https://doi.org/10.62874/afi.2024.2.03>

Úvod

Človek je podľa všeobecného presvedčenia bytosť racionálna, avšak ľudské myslenie a rozhodovanie je aspoň čiastočne nepochybne aj činnosťou nevedomou, prebiehajúcou podvedomou komputáciou, či istým spôsobom (doteraz celkom uspokojuivo neobjasneným) prepojenou s emóciami. Poukazujú na to napríklad zistenia behaviorálnej ekonómie o tzv. kognitívnych sklonoch ľudskej mysle. Ďalšie pochybnosti vnášajú zistenia kognitívnych vied, na ktoré poukazujeme v tomto príspevku. Uvedené pritom prirodzene naráža na základný filozofický

problém slobody vôle a právny ako aj filozofický problém zodpovednosti za vlastné konanie. Uvedenú problematiku možno zrejme najvhodnejšie uchopiť práve zo špecifického uhla pohľadu kognitívnych vied, ponúkajúcich aspoň predbežné hypotetické riešenia problémov, nad ktorými sa zamýšľali v „modernom“ filozofickom myslení už Kant a Schelling, poskytujúci dobovo predvídavé predpolie pre zistenia behaviorálnej ekonómie a kognitívnych vied. Na základe aktuálneho stavu poznania kognitívnych vied sa tak na tomto mieste môžeme pokúsiť aspoň čiastočne zodpovedať otázku, do akej miery sú slobodná vôľa a slobodné ľudské konanie ako vzájomne súvisiace tzv. volitívne akty² vôbec možné, ak sú ovplyvňované podvedomými či nevedomými procesmi ľudskej mysle, alebo emóciami. Za účelom rozpracovania tejto otázky si priblížime osobitne známy Libetov experiment a pokusy o jeho replikáciu, teda pokusy o jeho potvrdenie alebo naopak vyvrátenie neskoršími psychológmi a neurovedcami. Dopracujeme sa pritom k pomerne skeptickému záveru, ktorý navrhuje viacero súčasných autorov – že terajší stav poznania nám neumožňuje jednoznačne a v plnom rozsahu vysvetliť podstatu slobodnej vôle a slobodného konania (volitívnych aktov). Javí sa však každopádne, že slobodná vôľa, resp. na ňu naviazané konanie človeka, nie sú až takými slobodnými, ako sa domnievame, hoci tiež na druhej strane nie sú ani jednoducho redukovateľnými na nevedomé (podvedomé) neuronálne stavy.

1. Kantovská tradícia: telesné alebo duševné korene slobody vôle?

Minimálne od čias osvietenstva, resp. karteziánskeho presvedčenia o schopnostiach ľudskej mysle dokázať svoju vlastnú existenciu („myslím, teda som“), tacitne akceptujeme základný predpoklad o slobode ľudskej vôle. Ide o reakciu na paralelne sa rozvíjajúce Leibnizove a Spinozove predstavy o determinizme sveta, a teda o neexistencii skutočnej slobody vôle a možnosti rozhodovať nezávisle o svojom konaní.

Napriek všeobecnému presvedčeniu o opustení determinizmu a o víťazstve osvietenskej myšlienky o slobode vôle, v skutočnosti už sám Descartes uvažoval o spojení mysle s telom, a o ich vzájomnej podmienenosti.³ Podobne podľa našej mienky k ľudskej myslí

² Pozri ROSKIES, A. L. The Neuroscience of Volition. In: CLARK, A., KIVERSTEIN, J., VIERKANT, T. (eds.). *Decomposing the Will*. New York: Oxford University Press, 2013.

³ MARCELLI, M. *Myslím, myslíme, som, sme*. Bratislava: Petrus, 2024.

pristupoval i Kant, ktorý sa sám pokúšal popasovať s vplyvom telesnosti a biológie na slobodu vôle, hoci sám sa sústredil najmä na „výnimočný stav“ choroby tela a mysle. V zdravom stave však bol presvedčený o schopnosti slobodného rozhodovania, ako nástroja predchádzania zlu, resp. nežiadúcemu (protiprávnemu) konaniu.⁴ Ten, kto slobodnou vôľou takto činiť nedokáže a neriadi sa rozumom, je v týchto otázkach podľa Kanta chorý, resp. trpí určitou poruchou.

Tejto problematike sa Kant venoval vo svojich dielach opakovane, vo svojom predkritickom, ako aj kritickom období. V diele „Esej o chorobách hlavy“ (z roku 1764, teda ešte z predkritického obdobia)⁵ Kant konkrétne rozlišuje mentálne choroby, ako choroby schopnosti ľudskej mysle slobodne a racionálne myslieť, na dva druhy – choroby bezvládnosti a pomätenosti.⁶ Prvé sa podľa neho nazývajú aj hlúposťou, kým tie druhé narušením mysle. Hlupák sa podľa Kanta nachádza v stave bezvládnosti mysle, rozumu a dokonca aj zmyslových vnemov. Toto postihnutie je zväčša neliečiteľné, lebo podľa neho, „*ak je ťažké napraviť neporiadok narušeného mozgu, musí byť takmer nemožným oživiť odumreté orgány*“.⁷

Keď však naopak bližšie rozoberá pomätenosť, šialenstvo, ako druhý typ choroby, hovorí pritom namiesto mozgu skôr o „duši“, ktorá je podľa neho schopná vytvárať predstavy vecí, ktoré reálne neexistujú.⁸ Aj tu však má za to, že iba „poškodenie niektorého orgánu mozgu“ môže viesť k tomu, že niektorú predstavu začneme považovať za realitu, akoby nám ju sprostredkovalo zmyslové vnímanie.⁹ Zdá sa

⁴ ULLMANN, T. Jednání a morálka u Kanta a Nietzscheho. In: ŠVEC, O. (red.): *Filosofie jednání*. Praha: OIKOYMENH, 2006, s. 73–74.

⁵ KANT, I. Versuch über die Krankheiten des Kopfes. In: *Vorkritische Schriften II 1757-1777*. Berlin: De Gruyter, 1972. Dostupné na internete: <https://korpora.zim.uni-duisburg-essen.de/kant/aa02/259.html> (navštívené dňa 14.9.2024).

⁶ Tamže, s. 263.

⁷ *Ich theile diese Krankheiten zweifach ein, in die der Ohnmacht und in die der Verkehrtheit. Die erstere stehen unter der allgemeinen Benennung der Blödsinnigkeit, die zweite unter dem Namen des gestörten Gemüths. Der Blödsinnige befindet sich in einer großen Ohnmacht des Gedächtnisses, der Vernunft und gemeinlich auch sogar der sinnlichen Empfindungen. Dieses Übel ist mehrentheils unheilbar, denn wenn es schwer ist die wilde Unordnungen des gestörten Gehirns zu heben, so muß es beinahe unmöglich sein in seine erstorbene Organen ein neues Leben zu gießen.* Tamže, s. 264.

⁸ *Die Seele eines jeden Menschen ist selbst in dem gesundesten Zustande geschäftig, allerlei Bilder von Dingen, die nicht gegenwärtig sind, zu malen...* Tamže.

⁹ ... *gleichsam eine oder andere Organe des Gehirnes verletzt hätten, dermaßen daß der Eindruck auf dieselbe eben so tief und zugleich eben so richtig geworden wäre, als ihn eine sinnliche Empfindung nur machen kann, so wird dieses Hirngespens selbst im Wachen bei guter, gesunder Vernunft dennoch für eine wirkliche Erfahrung gehalten werden müssen.* Tamže, s. 264–265.

teda, že ani Kant pritom neodpútava nikdy myseľ úplne od tela – ved' aj o hypochondrovi podobne konštatuje, že v jeho prípade ide o poruchu, ktorej hlavné sídlo nepoznáme, ale ktorá zrejme prechádza nervovým tkanivom celého tela...¹⁰

Na konci svojej Eseye v tejto súvislosti konštatuje:¹¹ „*Nazval som poruchy kognície chorobami hlavy, tak ako sa poruchy vôle zvyknú nazývať chorobami srdca. Všímal som si pritom len ich prejavy v myšli, bez toho, aby som hľadal ich korene, ktoré zrejme majú svoj pôvod v tele, a pritom hlavné sídlo zrejme skôr v tráviacej sústave než v mozgu... Nemôžem sám uveriť tomu, že by choroby mysle, ako sa zvykne veriť, pochádzali zo ... zneužitia duševných síl.*“¹² Zjavne teda neschopnosť racionálneho sebaovládania, ale i emócie, považoval za telesne podmienené.

Opakovane sa touto problematikou Kant zaoberal aj vo svojom poslednom významnejšom diele o tri desaťročia neskôr, Antropológia z pragmatického pohľadu (*Anthropologie in pragmatischer Hinsicht*, 1798), v ktorom rozlišuje tri základné schopnosti mysle – kogníciu (*Erkenntnis*), pocity a túžby, pričom každú z týchto troch schopností môžu postihnúť osobitné ochorenia, či poruchy. Tak napríklad Christoph Clavius, matematik 16. storočia, podľa Kanta nemal duchaplnosť (*Witz*), hoci inak mal dostatok rozumu (kognície) a schopnosť stať sa známym a uznávaným matematikom.¹³ Každá z mentálnych porúch teda podľa Kanta postihuje iba niektorú z troch mentálnych schopností, a aj to v rôznej miere. Tak napríklad viera v astrológov a alchymistov nie je poruchou kognície, ale tretej zo schopností mysle, poruchou túžby, nakoľko táto porucha predstavuje morálny defekt sledujúci cieľ (túžbu) dosiahnuť niečo bez vlastného pričinenia a snahy. Nás tu však namiesto mohutností „túžby“ alebo „pocitov“ bude viac zaujímať práve prvá

¹⁰ *Der Hypochondrist hat ein Übel, das, an welchem Orte es auch seinen Hauptsitz haben mag, dennoch wahrscheinlicher Weise das Nervengewebe in allerlei Theilen des Körpers unstätig durchwandert.* Tamže, s. 266.

¹¹ Tamže, s. 270.

¹² *Ich habe die Gebrechen der Erkenntnißkraft Krankheiten des Kopfes genannt, so wie man das Verderben des Willens eine Krankheit des Herzens nennt. Ich habe auch nur auf die Erscheinungen derselben im Gemüthe acht gehabt, ohne die Wurzel derselben ausspähen zu wollen, die eigentlich wohl im Körper liegt und zwar ihren Hauptsitz mehr in den Verdauungstheilen, als im Gehirne haben mag, ... Ich kann mich sogar auf keinerlei Weise überreden: daß die Störung des Gemüths, wie man gemeinlich glaubt, aus Hochmuth, Liebe, aus gar zu starkem Nachsinnen und wer weiß, was für einem Mißbrauch der Seelenkräfte entspringen solle.* Tamže.

¹³ FRIERSON, P.: Kant on mental disorder. Part 1: An overview. In: *History of Psychiatry*, 20, 2009, 3.

spomenutá schopnosť mysle, schopnosť kognície (dobovo *Erkenntnis*), ktorej poruchy Kant v tomto svojom diele delil na slabosti a choroby.¹⁴

Do prvej kategórie, teda medzi slabosti kognície, podľa neho patrí nedostatok alebo oslabenie kognitívnych schopností (nedostatok duchaplnosti, hlúposť, bláznivosť, jednoduchosť, nedostatok predstavivosti – rozlišuje pritom rôzne druhy nositeľov takýchto porúch: *der Einfältige, Unkluge, Dumme, Geck, Thor* a *Narr*). Do druhej kategórie – chorôb – zasa patrí napríklad *melancholia* (hypochondria) alebo *mania*.¹⁵

Zjavne pritom už teraz Kant rozlišuje telesné a duševné zdroje poruchy mysle (kognície), keď napríklad v § 51 Antropológie osobitne rozlišuje *delirium* spôsobené telesnou chorobou. Iba ak lekár nezistí telesný pôvod delíria, ide podľa Kanta o šialenca, resp. narušeného.¹⁶ Túto duševnú poruchu teda už zjavne nevníma ako poruchu telesného pôvodu, čo by naznačovalo, že okrem telesného pôvodu duševných chorôb už v tejto fáze svojho myslenia rozlišuje aj duševné choroby netelesného pôvodu. Všeobecne tu Kant konštatuje, že takto postihnutý človek stráca „*sensus communis*“, teda schopnosť organizovať mysl'ové obsahy, ktorú majú všetci zdraví ľudia, a namiesto toho uňho nastupuje „*sensus privatus*“, ktorý spôsobuje, že takto postihnutý človek nemyslí takým spôsobom ako väčšina.¹⁷ Zrejme práve v takých prípadoch sa môže nechať zviest' i sebaklamom a dopúšťať sa zla, resp. nerozumného a protiprávneho konania.

Z uvedeného je pritom zjavné, že Kant tu už kládol väčší dôraz na rozumové schopnosti a nevysvetľoval pôvod samotného zdroja „sebaklamu“ biologicky. Inak však k tomu pristupoval o niekoľko rokov Friedrich Schelling, ktorý sa považuje za filozofa, ktorý naopak razil cestu od rozumu späť k biológii a psychológii človeka, ako k faktorom, ktoré ovplyvňujú slobodu vôle a zlé, resp. protiprávne konanie. Razil tým cestu i dnešným kognitívnovedným prístupom k slobode vôle.

¹⁴ KANT, I. Anthropologie in pragmatischer Hinsicht. In: *Der Streit der Facultäten*. Königsberg: Friedrich Nicolovius, 1798, s. 202. Dostupné na internete: <https://korpora.zim.uni-duisburg-essen.de/Kant/aa07/117.html> (navštívené dňa 14.9.2024).

¹⁵ FRIERSON, P. Kant on mental disorder. Part 1: An overview. In: *History of Psychiatry*, 20, 2009, 3, s. 11.

¹⁶ § 51. *Das Irrereden (delirium) des Wachenden im fieberhaften Zustande ist eine körperliche Krankheit und bedarf medicinischer Vorkehrungen. Nur der Irreredende, bei welchem der Arzt keine solche krankhaften Zufälle wahrnimmt, heißt verrückt; wofür das Wort gestört nur ein mildernder Ausdruck ist.*

¹⁷ Tamže, s. 219: *Das einzige allgemeine Merkmal der Verrücktheit ist der Verlust des Gemeinsinnes (sensus communis) und der dagegen eintretende logische Eigensinn (sensus privatus)...*

2. Biologické korene protiprávnosti? Schellingov predobraz kognitívovedných teórií¹⁸

Prvým, kto otázke biologického pôvodu nesprávnych, resp. neakceptovateľných konaní, t. j. porušovaní žiaducich pravidiel, venoval v modernom pokantovskom kontexte pozornosť, bol paradoxne „idealistický“ filozof Friedrich Wilhelm Joseph von Schelling (1775 – 1854). Ten totiž sám videl zlyhanie pokantovského Heglovho aj Fichteho idealizmu v tom, že nedokázali a ani sa nepokúsili definovať ľudskú „podstatu“, „podstatu“ ľudskej slobody, a ani „podstatu“ zla. Slobodu totiž idealizmus (Fichteho subjektívny aj Heglov absolútny) vnímal podobne ako Kant, t. j. iba ako schopnosť vybrať si medzi dobrom a zlom. Naopak, Schelling prichádza s vlastným vnímaním slobody a vlastným chápaním zla, keď oba fenomény vyvodzuje zo špecifického prírodného (biologického) základu.

Schelling (1775 – 1854) sa vo svojej filozofickej tvorbe opakovane venoval otázkam slobody, zla, prírody a úlohy Boha vo svete.¹⁹ Za všetky príklady, už jeho prvá práca, magisterská záverečná práca z roku 1792, skúmala otázku pôvodu zla (*Antiquissimi de prima malorum humanorum origine philosophematis Genes. III. explicandi tentamen criticum et philosophicum*) a tomuto problému zostal verný aj vo svojom v podstate poslednom publikovanom filozofickom diele, známom ako spis o slobode (*Freiheitsschrift*), z roku 1809 (*Philosophische Untersuchungen über das Wesen der menschlichen Freiheit und die damit zusammenhängenden Gegenstände*).²⁰

Okrem otázky pôvodu zla vo svete (teodicey a vzt'ahu Boha k zlu) Schelling v tomto spise, ktorému budeme venovať podrobnejšiu pozornosť, rieši aj otázku determinizmu (reagujúc na Spinozov determinizmus a Leibnizovu predzjednanú harmóniu) a úzko súvisiacu otázku možnosti slobodne konať. Pristupuje tu však k nim zároveň komplexnejšie než v skorších dielach.²¹

¹⁸ Kapitola vychádza z príspevku publikovaného ako GÁBRIŠ, T. Podstata slobody a zla podľa F. W. J. Schellinga. In: *Ad iustitiam per ius : pocta prof. PhDr. Jarmile Chovancovej, CSc.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 58–69.

¹⁹ LAUGHLAND, J. *Schelling versus Hegel : From German Idealism to Christian Metaphysics.* Aldershot: Ashgate, 2007, s. 1.

²⁰ Následne v roku 1811 vydal iba polemický spis proti Jacobimu. SNOW, D. E. *Schelling and the End of Idealism.* Albany: State University of New York Press, 1996, s. 141.

²¹ Originálny názov diela z roku 1809 používa termín *Wesen*, anglické preklady termín *essence* (porovnaj SCHELLING, F. W. J. *Philosophical Investigations into the Essence of Human*

Zároveň podľa názorov niektorých autorov Schelling akoby až prekračuje hranice nemeckého idealizmu²² – a to práve zdôrazňovaním „naturálneho základu“ slobody a zla v človeku a vo svete. Tým už totiž vraj predznamenáva neskorší nástup psychologického skúmania duše a iracionálnej zložky ľudskej podstaty, čo je téma aktuálna nielen u Schopenhauera, Nietzscheho a Freuda a ich nasledovníkov, ale tiež aj v dnes populárnych prístupoch, rozlišujúcich v človeku jeho automatickú, nevedomú, resp. podvedomú a intuitívnu (heuristickú) zložku, oproti zložke „pomalého“ vedomého racionálneho rozvažovania.²³

Schelling konečnú podobu svojej originálnej koncepcie slobody (a aj zla) rozvíja práve v spise o slobode (1809), v ktorom opúšťa nielen cudzie, ale aj vlastné dovtedajšie predstavy o slobode, a tiež o zle ako „len“ o nedostatku dobra. Namiesto toho začína otázku zla spájať s otázkou slobody a obe ontologicky „zbytnovať“ vo svojej obdobe objektívneho idealizmu. Bude pritom konkrétne ontologicky tvrdiť, že iba človek môže byť zlý a konať zlo, rovnako ako iba človek môže byť slobodný a konať slobodne. Ľudskú slobodu v tejto fáze svojho myslenia Schelling síce stále chápe ako schopnosť voľby medzi dobrom a zlom, avšak novinkou je tu hľadanie podstaty, bytnosti slobody aj zla. Tak sformuluje tézu o princípe tzv. *Ungrundu*, akéhosi bezodného prazákladu Boha aj človeka, v podstate prírody, ako zároveň základu tzv. partikulárnej vôle, z ktorej vznikne zlo, ak sa táto vôľa nepodriadi univerzálnej vôli (rozumu). Slobodou potom pre Schellinga bude možnosť, schopnosť človeka voliť medzi dobrom a zlom v takom zmysle, že človek môže buď dať voľný priechod partikulárnej vôli s následkom zla, alebo sa proti tejto vôli postaviť, svojou silou ju ovládnuť (predzvest' budúcej teórie *free won't*), a podriadiť ju pod univerzálnu vôľu (rozum).

Freedom. Prel. Jeff Love a Johannes Schmidt. Albany: SUNY Press, 2006), slovenský Bakošov preklad prekladá tento termín jednoducho „podstata“ (v edícii: SCHELLING, F. W. J. *Filozofia umenia*. Bratislava: Kalligram, 2007), ale český preklad namiesto „podstata“ úmyselne hovorí o „bytnosti“, aby sa zdôraznil práve ontologický rozmer tohto pojmu (SCHELLING, F. W. J. *Filosofická zkoumání bytnosti lidské svobody a s tím souvisejících předmětů*. Praha: Filosofický ústav ČSAV, 1992). Ontologický rozmer slobody sa dá vyjadriť aj inými slovami – sloboda znamená „byť slobodný“. Pozri SNOW, D. E. *Schelling and the End of Idealism*. Albany: State University of New York Press, 1996, s. 64.

²² LAUGHLAND, J. *Schelling versus Hegel : From German Idealism to Christian Metaphysics*. Aldershot: Ashgate, 2007, s. 69–70. Tiež FRIEDRICH, H.-J. *Der Ungrund der Freiheit im Denken von Böhme, Schelling und Heidegger*. Stuttgart-Bad Cannstatt: Frommann-Holzboog Verlag e.K., Eckhart Holzboog, 2009, s. 1.

²³ KAHNEMAN, D., SLOVIC, P., TVERSKY, A. (eds.). *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

Takýto pôvod slobody a zla a zároveň možnosť voľby medzi nimi je zjavne v rozpore s predzjednanou harmóniou, akú predpokladal Leibniz, ale tiež s mechanicky chápaným determinizmom v Spinozovom duchu. Hneď na začiatku svojho pomerne stručného pojednania o slobode sa tak Schelling výslovne a zámerne vymedzuje proti Spinozovmu mechanicky chápanému determinizmu²⁴ – Spinoza totiž podľa Schellinga všetko redukuje na vzťah príčiny a účinku. Schelling naopak odmieta, že by človek a jeho konanie bolo iba akýmsi účinkom Božej kauzality, rovnako ako popiera, že by šlo o prírodnú kauzalitu.²⁵ Tvrdí naopak, že Boh je iba základom, ale nie príčinou ľudí a ich konania.²⁶ Preto je pochopiteľné, že odmietavé stanovisko musí mať Schelling aj k akejkolvek predzjednanej (vo svojej podstate neslobodnej, deterministickej) harmónii leibnizovského druhu²⁷ – veď napokon aj samému Leibnizovi sa často vyčítalo, že jeho idey sú len prevzatím Spinozovho deterministického učenia.

Schelling je však pritom stále pravoverným kresťanom v tom, že odmieta myšlienku, podľa ktorej by zlo ako výsledok slobody pochádzalo od Boha, ktorého považuje za stelesnené dobro. Zlo teda musí vychádzať z iného základu než z Boha. Ak by na tomto mieste bol Schelling dualistom, musel by tu akceptovať dva rovnocenné a nezávislé princípy, ktoré by riadili svet, čo by však bolo iracionálnym a nabúravaloby to tradičnú predstavu jednotného svetového (a panteistického) systému.²⁸ Až takto ďaleko, ku „kacírstvu“, Schelling nemohol a ani nechcel zájsť. Preto ako riešenie hľadal jeden princíp, ovládajúci jeden systém, a zároveň umožňujúci slobodu aj zlo.²⁹

Schelling tu prichádza s vlastným riešením ontologického pôvodu zla – zlo má pôvod v partikulárnej vôli a jej hroziacom víťazstve nad univerzálnou vôľou a rozumom, čo však človek svojou slobodnou voľbou medzi dobrom a zlom dokáže zvrátiť. Schelling nachádza originálne riešenie v tom, že sloboda a aj zlé „*veci majú svoj základ v tom,*

²⁴ Hoci v skutočnosti sa zo Spinozovho inšpiračného vplyvu predsa nevymanil. SNOW, D. E. *Schelling and the End of Idealism*. Albany: State University of New York Press, 1996, s. 142.

²⁵ SCHELLING, F. W. J. *Filosofická zkoumání bytnosti lidské svobody a s tím souvisejících předmětů*. Praha: Filosofický ústav CSAV, 1992, s. 18.

²⁶ MCGUIRE, S. F. *Freedom and the Moral Condition in F.W.J. Schelling's Freiheitsschrift*. (dizertačná práca). Washington, D.C.: Catholic University of America, 2010, s. 135.

²⁷ UNDERWOOD VAUGHT, A. *The Specter of Spinoza in Schelling's Freiheitsschrift*. (dizertačná práca). Villanova, PA: Villanova University, 2008, s. 294.

²⁸ MCGUIRE, S. F.: *Freedom and the Moral Condition in F.W.J. Schelling's Freiheitsschrift*. (dizertačná práca). Washington, D.C. Catholic University of America, 2010, s. 144–145.

²⁹ SCHELLING, F. W. J. *Filosofická zkoumání bytnosti lidské svobody a s tím souvisejících předmětů*. Praha: Filosofický ústav CSAV, 1992, s. 13–14.

co v Bohu samém není Bůh sám: – t. j. v tom, co je základem jeho existence.“³⁰ Samotný Boh totiž podľa neho vyrastá z určitého „základu“, ktorý nie je totožný s Bohom, ale zároveň to nemôže byť niečo mimo Boha, či existujúce pred Bohom. Podľa Schellinga je to príroda.

Obdobne sú potom pre Schellinga aj ľudia samotní zakorenení v prírode, čo ich vedie nutne k zlomu, rodia sa v človeku, ak dá priechod partikulárnej vôli, ktorá človeka zvädza k tomu, aby za centrum sveta považoval seba (partikulárnu vôľu). Človek má však zároveň silu k dobru, keďže víťazstvo dobra závisí práve od voľby človeka, od skrotenia partikulárnej vôle (*free won't*) a od jej podriadenia pod univerzálnu vôľu.³¹ Hoci je teda človek predurčený k dobru, dobro nie je automatickým; je výsledkom boja so zlom, ktorého podnetom, ale nie samotným nositeľom, je partikulárna vôľa, vychádzajúca z prírody. Samotná vôľa, či príroda, však nie je totožná so zlom – zlo sa rodí až v človeku.³² V záujme podčiarknutia odmietania dualizmu teda Schelling popiera aj samostatné reálne bytie zla, považujúc ho „len“ za ľudské odmietnutie dobra, univerzálnej vôle a rozumu.³³

Tak sa však Schelling vlastne iba opätovne vracia ku Kantovi, ktorý podľa Schopenhauera vraj omnoho jasnejšie už skôr než Schelling povedal to isté – že zlo je otázkou morálnej voľby; bez voľby nemožno hovoriť o zle, a zlo samotné je čiastočne samostatne existujúcim („pozitívnym“) ako osobitný „sklon“ človeka.³⁴ Aby však Schellingova koncepcia zla a slobody nevyznela len ako opakovanie Kanta (ktorým skutočne nie je), je na záver vhodné osobitne zdôrazniť prvky, ktoré Schelling do dobového myslenia o fungovaní sveta, slobody a zla skutočne priniesol ako novinky: na rozdiel od dovtedajšieho chápania systému, ktorý bol skôr mechanický, geometrický (konštruovaný *more geometrico*) a neživý, Schelling predstavuje „vylepšený“ systém, systém „živý“³⁵ – s osobitým „prírodným“ vysvetlením podstaty slobody a zla, ktoré vskutku akoby predstavujú náznaky prichádzajúceho vedeckého skúmania iracionality a ľudskej psychiky, vrátane biologických predpokladov slobodného rozhodovania a voľby medzi dobrom a zlom.

³⁰ Tamže, s. 33.

³¹ Tamže, s. 36–37.

³² Tamže, s. 67.

³³ Tamže, s. 76.

³⁴ SCHELLING, F. W. J. *Philosophical Investigations into the Essence of Human Freedom*. Prel. Jeff Love a Johannes Schmidt. Albany: State University of New York Press, 2006, s. xvi, xxiii–xxiv.

³⁵ Porovnaj FREYDBERG, B. *Schelling's Dialogical Freedom Essay : Provocative Philosophy Then and Now*. Albany: State University of New York Press, 2008, s. 17.

3. Spochybňovanie slobody vôle: biologický reduktivizmus alebo spoločenský tlak?

Spor idealizmu a materializmu, resp. vysvetlenia slobody vôle z podstaty ľudskej mysle, alebo skôr z podstaty ľudskej biologickej základne, sa tiahne aj celým 20. storočím. Práve on dal za základ zrodu filozofie mysle a vedomia, ako aj obrovskému rozvoju kognitívnych vied. Dodnes však pritom v otázke slobody vôle nenachádzame konečné riešenie a stretávame sa s extrémnymi pozíciami popierajúcimi slobodu vôle – na jednej strane sú to teórie popierajúce slobodu vôle biologicky, a na druhej strane teórie vysvetľujúce obmedzenia slobody vôle spoločensky a kultúrne.

Z prvého extrémneho frontu tak známy neurovedec Michael S. Gazzaniga³⁶ tvrdí, že ľudia reagujú na podnety z okolia v zásade iba inštinktívne, pričom táto reakcia je v určitých častiach mozgu následne vyhodnocovaná. Z tohto vyhodnotenia sa potom tvoria presvedčenia o pravidlách, ktorými sa následne riadime, avšak i tie sa tvoria iba biologicky, resp. neuronálne, bez vlastnej vôle riadiť sa nimi. Za formovanie uvedených pravidiel a presvedčení je pritom podľa Gazzanigových výskumov konkrétne zodpovedná ľavá mozgová hemisféra, ktorá na základe percepcií vonkajšieho sveta s automaticky vyvodzovanými úsudkami následne „vytvára príbehy“ – či už emotívne alebo racionálne. Ľavá hemisféra sa totiž podľa neho snaží vo všetkom hľadať či vytvárať logiku, alebo pravidlo vecí, resp. príbeh. Práve ľavá hemisféra teda hľadá vzory, pravidlá a kauzálne vzťahy, ktoré následne riadia ľudské rozhodovanie a konanie. To, že tieto pravidlá myslenia sú ľudom na celom svete viac-menej spoločné (čo tvrdí Gazzaniga aj o predstavách o dobre a zle, správnosti a nesprávnosti), vyplýva podľa Gazzanigu z viac-menej konštantnej konštrukcie mozgu, ktorý reaguje na podnety z okolia určitou jednotnou sadou reakcií.

Uvedený pohľad je teda skutočne až príliš biologicky redukcionalistický, vôbec neoperujúci so slobodou vôle. Ak neprijmeme takéto jednoduché biologické vysvetlenie odkazujúce pravidlá výlučne do sféry nevedomia (príp. priamo do ľavej mozgovej hemisféry), druhú možnosť nám ponúka iný extrémny front, poukazujúci i na ďalšie faktory, ktoré vplývajú na ľudskú schopnosť úsudku. K nim majú patriť

³⁶ GAZZANIGA, M. S. *The Ethical Brain*. New York/Washington: Dana Press, 2005.

vonkajšie vplyvy, a to najmä sociálne a kultúrne.³⁷ Tieto teórie konštatujú, že sa riadime spoločenským tlakom, a teda vonkajšími faktormi.

Otáznym, a nateraz nepreukázaným, však pritom zostáva, či uvedené vonkajšie faktory ovplyvňujú iba konečné správanie, nasledujúce po vlastnom slobodnom zaujatí úsudku, alebo ovplyvňujú už úsudok samotný. Skôr prvú možnosť by mohol potvrdzovať experiment, ktorým Asch už v roku 1955 preukázal ovplyvniteľnosť racionálnych záverov sociálnym tlakom.³⁸ Keď totiž v rámci jeho experimentu mali siedmi účastníci experimentu porovnávať karty s úsečkami s prototypickou úsečkou, a určiť, ktorá z úsečiek na kartách sa dĺžkou zhoduje s prototypom, predpokladali by sme, že vzhľadom na zjavnosť výsledku by v 99 % prípadov mali účastníci poskytnúť správnu odpoveď. V experimente však zo siedmich účastníkov boli šiesti vopred dohodnutí na svojich zjavne nesprávnych odpovediach s výskumníkom, a iba jeden jediný účastník bol náhodným subjektom výskumu. V takejto situácii, pokiaľ šiesti účastníci označili ako správnu odpoveď očividne nesprávnu úsečku, siedmy účastník čelil pochybnostiam o správnosti svojho úsudku a prikláňal sa k väčšine.

Asch však potom ešte ďalej zisťoval, či na správnosť úsudku účastníka viac vplývala veľkosť skupiny, alebo jednomyselnosť. V rámci testovania jednomyselnosti tak v skupine poveril jedného z účastníkov, aby odpovedal na rozdiel od zvyšku účastníkov správne, prípadne naopak, aby dal ešte nesprávnejšiu odpoveď než zvyšok skupiny. Testoval tiež, do akej miery musia byť jednotlivé úsečky rôzne, aby účastník nepodľahol tlaku skupiny. Asch tak zistil, že v 37 % prípadov sa účastník prispôbil väčšinovej mienke. Štvrtina účastníkov naopak nikdy nepodľahla mienke väčšiny. Zvyšok podliehal iba v niektorých prípadoch porovnávania dĺžky úsečiek.

Zistilo sa tiež, že ak mal účastník iba jedného spoluúčastníka experimentu, podľahol jeho mienke iba v 4 % prípadov. Ak mal dvoch ďalších spoluúčastníkov, podľahol ich mienke už v 14 % prípadov. V prípade skupiny 3 – 15 účastníkov už miera podľahnutia omylu bola medzi 31 a 37 %. Zvyšovanie miery omylu sa však už ďalej so zväčšovaním skupiny nepotvrdilo.

Naopak, v prípade, že účastník mal jedného spojenca, ktorý odpovedal tak ako on, miera jeho nesprávnych odpovedí klesla na štvrtinu.

³⁷ ABELSON, R. P., FREY, K. P., GREGG, A. P. *Experiments with people : revelations from social psychology*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc., 2004, s. 202–209.

³⁸ ASCH, S. E. Opinions and social pressure. In: *Scientific American*, 1955, 19, s. 31–35.

Ak spojenec odpovedal menej nesprávne než zvyšok skupiny, klesla miera nesprávnosti participantových odpovedí o tretinu, a v prípade, že spojenec odpovedal naopak ešte zjavne nesprávnejšie než zvyšok skupiny, klesla miera konformity participanta so skupinou až o dve tretiny. Ak sa však spojenec po niekoľkých kolách pridal k väčšinovej mienke, aj Aschov participant sa opäť začal prikláňať k väčšinovej mienke. Ak naopak spojenec odišiel uprostred experimentu, participant osmelený predchádzajúcou podporou od spojenca, si stále udržal pomerne veľkú samostatnosť v podávaní správnych odpovedí.³⁹

Dĺžka úsečiek, resp. zjavnosti rozdielu v ich dĺžke pritom prekva-pivo nehrala podstatnú rolu. Tlaku skupiny participantí podliehali aj keď rozdiel medzi úsečkami bol dokonca 7 palcov (17,5 cm).

Najsilnejšia pritom bola jednotná línia usudzovania v tých skupinách, ktoré mali okolo 3 – 4 členov. Väčšie skupiny naopak viedli k postupnej strate tlaku vyvíjaného na jednotlivca. Na druhej strane, prítomnosť čo i len jedného nesúhlasiaceho zjavne pomáhala participantom k väčšej individualite ich odpovedí.

Prítom bola však významnou i osobná prítomnosť a priamy kontakt medzi členmi skupiny. Ak sa experiment opakoval s pomocou technických prostriedkov, kde boli participantom iba oznámené predchádzajúce odpovede iných participantov, to až taký vplyv na participantov nemalo.

Samozrejme, treba tu opäť pripomenúť, že v tomto experimente bol prítomný len rozpor medzi vlastným úsudkom a jeho artikuláciou. Až artikulácia tohto úsudku podliehala spoločenskému tlaku, nie úsudok samotný. Tento spoločenský tlak bol teda tzv. normatívnym vplyvom, nie vplyvom informačným. Artikulácia úsudku totiž nepodliehala nesprávnym vstupným informáciám, ale snahe nevybočovať z radu. To však len preukazuje, že spoločenský tlak dokáže ovplyvniť subjekty smerom ku konformistickému správaniu aj tam, kde ich vlastný úsudok je iný než si vyžaduje alebo artikuluje spoločnosť – vyvodenie úsudku teda zjavne neznamená, že sa ním subjektu bude aj skutočne riadiť, bez ohľadu na to, či ide o úsudok správny alebo nesprávny.

³⁹ ABELSON, R. P., FREY, K. P., GREGG, A. P. *Experiments with people : revelations from social psychology*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc., 2004, s. 204.

4. Kognitívnovedné teórie volitívnych aktov

Slobodná vôľa a na nej závislé slobodné úsudky a rozhodnutia, ako aj samotné ľudské konanie (spoločne vo filozofii konania označované aj ako „volitívne akty“, na rozdiel od nechceného konania a automatizmov) predpokladajú vedomie a vedomé konanie. Práve na tom sa zakladá všeobecne prijímaná koncepcia zodpovednosti za ľudské konanie – či už v rovine morálnej, sociálnej alebo výslovne aj právnej.

Tento všeobecný náhľad však v teórii často spochybňuje tzv. výzva zombíkov,⁴⁰ t. j. predstava, či myšlienkový experiment, obľúbený medzi filozofmi vedomia, podľa ktorých je možné, že všetci ľudia okolo nás konajú tak ako konajú bez toho, aby v pozadí ich konania bolo akékoľvek vedomie. Ak by sme totiž sledovali iba vonkajšie prejavy ľudí a porovnávali ich s vonkajšími prejavmi zombíkov, výsledok by sa nám javil ten istý, hoci zombíci žiadne vedomie nemajú.⁴¹ Práve uvedený problém, či je rozhodnutie (vrátane usudzovania) a konanie ako volitívny akt prejavom vedomia a slobodnej vôle, alebo naopak, či rozhodnutie (vrátane usudzovania) a konanie v skutočnosti nevyžaduje vedomie a slobodnú vôľu, a aký je potom vzťah medzi agentom a jeho úsudkom, rozhodnutím a konaním, je predmetom výskumu filozofov mysle, vedomia a konania, ale i predmetom výskumu kognitívnych vedcov. Všetci sa pritom zameriavajú (každý zo svojho vlastného uhla pohľadu – z uhla mysle, vedomia a konania) na nasledujúce čiastkové základné problémy volitívnych aktov: **(1) iniciácia**, **(2) úmysel**, **(3) rozhodnutie**, **(4) inhibícia a kontrola**, a **(5) fenomenológia volitívnych aktov** (vnímanie volitívneho aktu ako svojho vlastného).

Tri prvky (sub 1, 2 a 4) sa stanú objektom našej pozornosti v nasledujúcich podkapitolách, ako znaky, ktorých charakteristika je osobitne rozhodujúca pre posúdenie prepojenosti vedomia a volitívnych aktov. Ide zároveň o predpoklady slobodnej schopnosti usudzovania, vyvodzovania úsudku, ale i slobodného rozhodovania.

Pri iniciácii, úmysle, inhibícii a kontrole ide pritom o aspekty, ktoré vo svojej neurovedeckej práci skúmal Benjamin Libet, ktorého experiment sa niekedy považuje za dôkaz neexistencie slobody vôle a slobody konania (slobody volitívnych aktov), a dôkaz toho, že volitívne akty sú

⁴⁰ VIERKANT, T., KIVERSTEIN, J., CLARK, A. Decomposing the Will : Meeting the Zombie Challenge. In: CLARK, A., KIVERSTEIN, J., VIERKANT, T. (eds.). *Decomposing the Will*. New York: Oxford University Press, 2013, s. 6–7.

⁴¹ BAYNE, T. Agency as a Marker of Consciousness. In: CLARK, A., KIVERSTEIN, J., VIERKANT, T. (eds.). *Decomposing the Will*. New York: Oxford University Press, 2013, s. 164.

redukovateľné do jednoduchej podoby neuronálnych stavov. Takýto záver potom niektorých autorov (napr. S. Smilanskeho) vedie až k prílišnému determinizmu a k úplnému popretiu, či aspoň k redukovaniu vedomia a vôle (vrátane vyvodzovania úsudkov a rozhodovania) na fyzikálne (biologické, neuronálne) javy, podobne ako to činí Gazzaniga. Samotný Libetov experiment však na zaujatie takéhoto radikálneho stanoviska podľa nášho názoru nestačí, a aj sám Libet a jeho nasledovníci ponúkajú tiež iné alternatívy vysvetlenia slobody volitívnych aktov.

4.1 Libetov experiment, vedomie a volitívne akty

Benjamina Libeta preslávili osobitne jeho experimenty zo sedemdesiatych a osemdesiatych rokov 20. storočia. Pri nich požiadal dobrovoľníkov, aby sa v určitom čase rozhodli, či chcú pohnúť prstom, a potom aby ním pohli. Elektródami im pritom súčasne meral elektrickú aktivitu mozgu. Výsledok experimentu preukázal, že asi 350 milisekúnd predtým, ako si človek uvedomil svoju slobodnú vôľu pohnúť prstom, jeho mozog už vedel, že táto vôľa (alebo aspoň jej dodatočné „uvedomenie“) vznikne.

Libet však tiež zistil, že podobne sme schopní sa asi desatinu sekundy pred skutkom vedome rozhodnúť, či ho naozaj vykonáme. Libet tu hovoril o možnosti „veta“. Toto veto pritom v jeho experimentoch nebolo identifikované so žiadnou predchádzajúcou elektrickou (neuronálnou) aktivitou mozgu, ktorá by ho umožnila predpovedať predtým, ako vstúpi do vedomia. Libet preto namiesto slobody vôle či slobodnej vôle (*free will*) začal hovoriť skôr o slobode veta (*free won't*). Tým sa spustila polemika o tom, do akej miery je človek skutočne slobodným, či je jeho vôľa skutočne jeho vlastným vedomým produktom, t. j. či je sám iniciátorom svojej vôle, tvorcom svojho úmyslu, alebo či ide o produkt nevedomej mysle, či akéhosi homunkula v človeku, proti ktorému človek svojou vôľou zasahuje iba v podobe kontroly, prostredníctvom „veta“.

Viacerí experimentátori pritom spochybňovali Libetove závery napríklad tým, že vraj neskúmal, či existujú aj elektrické impulzy nenasledované volitívnymi aktmi – ak by totiž existovali takéto signály nenasledované vôľou či konaním, spochybnilo by sa tým, že práve tieto impulzy sú skutočným iniciátorom volitívnych aktov. Podobne sa spochybňovalo, či rozhodovanie o pohnutí prstom možno pripodobňovať dôležitým životným rozhodnutiam, za ktoré zvyčajne v reálnom svete

ľudia nesú dôsledky a zodpovednosť. A napokon, spochybňoval sa aj samotný dizajn experimentu a dôveryhodnosť posúdenia časového rozdielu medzi signálom a uvedomením si „vlastnej vôle“. Aj neskoršie replikačné a kontrolné experimenty však preukázali podobný výsledok, a to dokonca s posunom až približne 7 sekúnd, čo bol časový rozdiel identifikovaný medzi aktivitou mozgu a vedomým rozhodnutím konať určitým spôsobom (pohnúť prstom).

Spochybňujú však uvedené experimenty naozaj slobodu volitívnych aktov? Sme tvory determinované mozgovými signálmi, ktoré si uvedomujeme iba s časovým odstupom a iba omylom („ľudovou psychológiou“) ich považujeme za svoje slobodné akty? Podľa viacerých názorov tieto experimenty možno vykladať aj inak než v naznačenom skeptickom a protivôľovom zmysle. Môžu totiž tiež len naznačovať, že naša kognícia je do veľkej miery ovplyvnená telesnými procesmi, resp. že proces smerujúci k volitívnemu aktu zahŕňa viacero aspektov, vrátane telesných, ktoré však nemusia byť celkovo dominantnými vo vzťahu ku konečnému volitívnemu aktu. O skutočné spochybnenie slobody volitívnych aktov ako vedomého a slobodného konania, za ktoré nesieme následky a zodpovednosť, by totiž vraj šlo len v prípade, ak by nevedomelá, nevedomá mozgová aktivita predchádzajúca volitívnym aktom, bola jediným a výlučným faktorom pre vznik a realizáciu volitívneho aktu.⁴² Biologický impulz však v skutočnosti nemusí byť rozhodujúcim; a aj keby bol rozhodujúcim, ešte vždy ho možno slobodným rozhodnutím zvrátiť, ako to naznačuje aj Libetovo „veto“.

4.2 Vedomie, emócie a volitívne akty

Ako už vieme, Libetov experiment identifikoval elektrické impulzy v konkrétnych častiach mozgu ešte predtým, ako pokusné osoby v sebe (vo svojom vedomí) identifikovali vôľu konať istým spôsobom – pohnúť prstom. Toto redukcionistické vysvetlenie nám však nedáva úplnú a presnú odpoveď na to, v akom vzťahu sú vedomie a volitívne akty k príslušným neuronálnym stavom – konkrétne, prečo si na jednej strane nevedomujeme všetky naše neuronálne stavy, a na druhej strane, prečo niektoré volitívne akty vykonávame v podstate „bez vedomia“, bez uvedomenia (príkladom môže byť automatické ranné nalievanie kávy do šálky).

⁴² ROSKIES, A. L. The Neuroscience of Volition. In: CLARK, A., KIVERSTEIN, J., VIERKANT, T. (eds.). *Decomposing the Will*. New York: Oxford University Press, 2013, s. 38–40.

Najnovšie teórie tu predpokladajú, že samotné konanie (ako napríklad spomenuté nalievanie kávy do šálky) sa často uskutočňuje akýmsi periférnym systémom mozgu, „automatickým pilotom“, čím sa spochybňuje alebo oslabuje úloha človeka ako vedomého aktéra a vedomia ako nutného predpokladu realizácie (a niekedy dokonca aj iniciácie) volitívneho aktu. Človek a jeho mozog sa v takomto prípade vraj namiesto vedomia riadi skôr naučenými, osvojenými preferenciami a meta-preferenciami. Vedomie by bolo v takomto prípade nanajvýš akýmsi biologickým stimulátorom, ktorý zahajuje konanie,⁴³ ale samotná jeho realizácia (ba niekedy i iniciácia) môže prebehnúť i bez vedomia.

Takéto mimovoľné, automatické riadenie sa považuje za preukázané napríklad pri experimentoch s pohybujúcimi sa terčami, kedy aj v prípade, že probanti sledujúci rukou pohybujúci terč nechceli tento terč viac rukou nasledovať, automaticky tak pri uskočení terča učinili. Mozog má totiž podľa týchto experimentov vďaka pamäti schopnosť predvídať a v reakcii na to automaticky konať, za čo je zodpovedné práve automatické riadenie, nevyžadujúce vedomý volitívny akt v pravom zmysle slova. Práve v naliehavých situáciách (akou mohlo byť aj prostredie vytvorené v rámci Libetovho experimentu) má pritom automatický (periférny) systém prednosť pred vedomým, rozváženým volitívnym aktom. Naopak, ak má človek viac času, centrálny systém zodpovedný za „racionálne“, slobodné a vedomé volitívne akty získava prednosť pred riadením konania periférnym (automatickým) systémom.

Automatický systém pritom niektorí neurovedci presne lokalizujú do horných temenných oblastí mozgu, a to na základe klinického prípadu pacientky, ktorá utrpela cievnú mozgovú príhodu, pri ktorej sa jej poškodili dve horné temenné oblasti mozgu zaisťujúce senzomotorické reprezentácie priestoru. Následne táto pacientka na rozdiel od ostatných osôb podrobených experimentu s terčami nevykonávala samovoľne pohyby rukou smerom k meniacej sa polohe terča.⁴⁴ Uvedené temenné oblasti mozgu by teda mali byť zrejme akýmsi „homunkulom“ riadiacim a spúšťajúcim „automatické“ volitívne akty, i bez toho, aby si táto iniciácia a realizácia vyžadovali sústredenie, pozornosť a vedomie (či priam úmysel). Automatickému systému sa preto niekedy v psychológii hovorí aj „nevedomé myslenie“,⁴⁵ čo vhodne vystihuje práve absenciu

⁴³ MISKIEWICZOVÁ, W. Pohyb jako jednání: teorie mozku coby aktéra v kritickém světle teorie racionality. In: *Filosofie jednání*. Praha: OIKOYMENH, 2006, s. 158 a nasl.

⁴⁴ Tamže.

⁴⁵ ČAVOJOVÁ, V. *Experimenty v psychológii*. Bratislava: Iris, 2017, s. 58–59.

zamerania pozornosti, či uvedomenia si vlastného konania (volitívneho aktu).

Obdobne sa pritom vysvetľuje aj fungovanie a nevedomý vznik emócií, ktoré sú *stricto sensu* „nevolitívnymi“, často neovládanými a neželanými aktmi. Ich porovnanie s volitívnymi aktmi však naznačuje podobný mechanizmus ich fungovania. Damasio a LeDoux napríklad reduktívne vyvodzujú, že emócie spočívajú vo fyziologických reakciách časti mozgu, amygdaly. Proces, ktorým si emóciu uvedomujeme (vstúpi do nášho vedomia), sa podľa nich odohráva v neokortexe, a to s odstupom až do 20 sekúnd oproti momentu, kedy sa o emócií už „rozhodlo“ – o nás bez nás. Tak dlho totiž vraj trvá neokortexu, kým vyhodnotí zmeny telesnej teploty, hladiny glukózy a stimulácie periférnych centier. Z toho Damasio vyvodzuje, že emócie sa (podobne ako podľa Libeta aj naše volitívne akty) spúšťajú automaticky a ich vedomé vyhodnotenie je až druhotné. Emócie sú teda tiež akoby iba konečným produktom fyzikálneho procesu.⁴⁶

Proti takémuto postoju k slobodnej ľudskej vôli však už od roku 1938 vystupovala opozičná teória, ktorú stelesňoval Jean Paul Sartre a v roku 1976 aj Robert Solomon. Títo autori (Sartre ako existencialista) kládli veľký dôraz na zodpovednosť, ktorú máme za svoje emócie. Podľa nich si totiž vždy môžeme zvoliť, či sa necháme svojou emóciou uniesť, či sa s ňou stotožníme, alebo či ju potlačíme.⁴⁷ Šlo by teda o vedomý proces obdobný Libetovmu „vetu“ – je na nás a našom vedomom rozhodnutí, či ponecháme voľný priebeh fyziologicky iniciovaným procesom, alebo či ich zastavíme. Zostáva však pritom samozrejme otáznym, či naozaj možno emócie „vetovať“ tak jednoducho, ako si to predstavoval Sartre.

Na druhej strane, ak by sme emócie redukovali skutočne iba na fyziologické procesy (podobne ako by sme mohli redukovať volitívne akty na neuronálne stavy), je pravdou, že následne by ich nebolo možné odlišiť od pocitov, ako je bolesť brucha alebo svrbenie pokožky. Pritom je však medzi nimi zrejмый rozdiel, ktorý vyplýva napríklad z toho, že sa môžeme pýtať, či hnev alebo túžba dosiahli svoj cieľ, zatiaľ čo rovnaká otázka znie nezmyselne v prípade bolesti. Emócie sa teda vždy viažu na určitý motív, kým bolesť pripúšťa iba príčinu. Emócie sú teda intencionálne zamerané, podobne ako volitívne akty, hoci na rozdiel od volitívnych aktov ich nespúšťame do takej miery slobodným

⁴⁶ ŠVEC, O. Emoce jako specifické formy jednání. In *Filosofie jednání*. Praha: OIKOYMENH, 2006, s. 225.

⁴⁷ Tamže, s. 227.

rozhodnutím, a aj ich tlmenie môže byť v porovnaní s vetom volitívnych aktov problematickejšim. Stratégie emócií totiž pôsobia v skrytosti pred našim vedomím a nie sú výsledkom premyslených plánov.

Emócie však tiež idú za svojimi cieľmi, ktoré subjekt často ani nemôže rozpoznať – sú preto akoby telesnými úsudkami – podmienenými však zároveň aj kultúrou, nezameniteľným životopisom každého jednotlivca a spoločenskou situáciou (napríklad v prípade hanby, či strachu). Vplyv kultúry tak bežne spôsobuje, že svoje emócie môžeme nielen spontánne tlmiť čo do ich prejavov, ale dokonca ich vôbec nepociťovať, ak to v danom kontexte nie je spoločensky prijateľné.⁴⁸ Emócie teda síce nie sú plne závislé od našej vôle, nie sú volitívnymi aktmi, ale zároveň s nimi vykazujú niektoré podobné prvky – spúšťajú sa automaticky, ale možno ich do istej miery (aj automaticky) ovládať.

Emócie a volitívne akty majú teda zrejme podobný význam a zmysel – aby človek dokázal usudzovať, rozhodovať sa a konať spontánne, a nie iba na základe dlhého zvažovania za a proti. Naše telo pritom už často dopredu vie (v závislosti od skúsenosti a prostredia, dokonca od panujúcich spoločenských noriem), čo si o veciach myslieť, resp. ako na ne reagovať. Nemôžeme preto pri emóciách ani volitívnych aktoch oddeľovať to, čo je na nich telesné od toho, čo je v nich kognitívne a kultúrne podmienené. Emócie aj volitívne akty spájajú biológiu a kultúru, telo a osobitný životopis (životnú skúsenosť a prostredie) každého človeka. Sú v nás ustanovené biológiou a kultúrou zároveň; nestávajú sa nám tak ako nás prepadajú napríklad (fyzicky zapríčinené) bolesti. Existuje síce pri nich automatická podoba nevedomej, periférnej, či fyziologicky prednastavenej iniciácie, kvôli ktorej síce volitívne akty nie sú podobne ako emócie úplne autonómnym dielom našich myšlienok a úsudkov (slobodnej vôle, vedomia), ale stále to tiež nepredstavuje dôvod na úplné spochybnenie a popretie existencie vedomia či slobody iniciácie, úmyslu, ale hlavne inhibície (kontroly, „veta“) volitívnych aktov.

Záver

Záverom, kognitívni vedci a ich experimenty spochybňujú tradičný pohľad na vedomie, slobodnú vôľu, usudzovanie, rozhodovanie a konanie (volitívne akty). Je totiž otázne, do akej miery sa na iniciácii volitívnych aktov podieľa materiál a do akej idea, t. j. do akej miery ide

⁴⁸ Tamže, s. 228–239.

o fyzikálny, biologický proces, a do akej o proces nemateriálny, vôľový.⁴⁹ Zdá sa, že v mnohých ohľadoch sú naše reakcie, či už emócie alebo volitívne akty, „prednastavené“ automatickým systémom, budovaným a ovplyvňovaným biologicky, ale i skúsenosťou (individuálnou pamäťou, životopisom) a spoločenskými podmienkami (kultúrou a i.). Pokiaľ tieto prednastavené hodnoty a reakcie svojimi výsledkami zodpovedajú tomu, čo nám v danej situácii vyhovuje, nezamýšľame sa nad tým, či reálne šlo o prejavy a produkty našej slobodnej vôle, teda či sme sami a vedome iniciátorom a úmyselným pôvodcom nášho volitívneho aktu.

Už Libet však tiež poukázal na to, že takto prednastaveného „automatického pilota“, t. j. nevedomé konanie a myslenie (volitívne akty, s ktorými sa vieme dodatočne stotožniť), dokážeme v prípade, že by viedli k negatívnemu výsledku, svojim vedomím zastaviť, resp. zvoliť iné smerovanie volitívnych aktov. Ide pritom o obdobu toho, čo Kahneman v behaviorálnej ekonómii nazýva myslením úrovne 1 a 2, teda myslením rýchlym a pomalým.⁵⁰ Skutočne vedomými sú naše volitívne akty iba v prípade pomalého myslenia, myslenia úrovne 2. Vo vzťahu k mysleniu úrovne 1 je to naopak práve kontrola a možnosť inhibície, skôr než iniciácia a úmysel, čo predstavuje skutočnú „slobodnú vôľu“ a „slobodné volitívne akty“.⁵¹

Zoznam použitej literatúry

1. ABELSON, R. P., FREY, K. P., GREGG, A. P. *Experiments with people : revelations from social psychology*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc., 2004.
2. ASCH, S. E. Opinions and social pressure. In: *Scientific American*, 1955, 19.
3. BAYNE, T. Agency as a Marker of Consciousness. In: CLARK, A., KIVERSTEIN, J., VIERKANT, T. (eds.). *Decomposing the Will*. New York: Oxford University Press, 2013.
4. ČAVOJOVÁ, V. *Experimenty v psychológii*. Bratislava: Iris, 2017.

⁴⁹ ROSKIES, A. L. The Neuroscience of Volition. In: CLARK, A., KIVERSTEIN, J., VIERKANT, T. (eds.). *Decomposing the Will*. New York: Oxford University Press, 2013, s. 51.

⁵⁰ KAHNEMAN, D.: *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

⁵¹ VIERKANT, T., KIVERSTEIN, J., CLARK, A. Decomposing the Will : Meeting the Zombie Challenge. In: CLARK, A., KIVERSTEIN, J., VIERKANT, T. (eds.). *Decomposing the Will*. New York: Oxford University Press, 2013, s. 10.

5. FREYDBERG, B. Schelling's Dialogical Freedom Essay : *Provocative Philosophy Then and Now*. Albany: State University of New York Press, 2008.
6. FRIEDRICH, H.-J. *Der Ungrund der Freiheit im Denken von Böhme, Schelling und Heidegger*. Stuttgart-Bad Cannstatt: Frommann-Holzboog Verlag e.K., Eckhart Holzboog, 2009.
7. FRIERSON, P. Kant on mental disorder. Part 1: An overview. In: *History of Psychiatry*, 20, 2009, 3.
8. GÁBRIŠ, T. Podstata slobody a zla podľa F. W. J. Schellinga. In: *Ad iustitiam per ius : pocta prof. PhDr. Jarmile Chovancovej, CSc.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 58–69.
9. GAZZANIGA, M. S. *The Ethical Brain*. New York/Washington: Dana Press, 2005.
10. KAHNEMAN, D., SLOVIC, P., TVERSKY, A. (eds.). *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
11. KANT, I. Anthropologie in pragmatischer Hinsicht. In: *Der Streit der Fakultäten*. Königsberg: Friedrich Nicolovius, 1798, s. 202. Dostupné na internete: <https://korpora.zim.uni-duisburg-essen.de/Kant/aa07/117.html> (navštívené dňa 14.9.2024).
12. KANT, I. Versuch über die Krankheiten des Kopfes. In: *Vorkritische Schriften II 1757-1777*. Berlin: De Gruyter, 1972. Dostupné na internete: <https://korpora.zim.uni-duisburg-essen.de/kant/aa02/259.html> (navštívené dňa 14.9.2024).
13. LAUGHLAND, J. *Schelling versus Hegel : From German Idealism to Christian Metaphysics*. Aldershot: Ashgate, 2007.
14. MARCELLI, M. *Myslím, myslíme, som, sme*. Bratislava: Petrus, 2024.
15. MCGUIRE, S. F. *Freedom and the Moral Condition in F.W.J. Schelling's Freiheitsschrift*. (dizertačná práca). Washington, D.C.: Catholic University of America, 2010.
16. MISKIEWICZOVÁ, W. Pohyb jako jednání: teorie mozku coby aktéra v kritickém světle teorie racionality. In: *Filosofie jednání*. Praha: OIKOYMENH, 2006.
17. ROSKIES, A. L. The Neuroscience of Volition. In: CLARK, A., KIVERSTEIN, J., VIERKANT, T. (eds.) *Decomposing the Will*. New York: Oxford University Press, 2013.
18. SCHELLING, F. W. J. Filosofická zkoumání bytnosti lidské svobody a s tím souvisejících předmětů. Praha: Filosofický ústav ČSAV, 1992.
19. SCHELLING, F. W. J. *Filozofia umenia*. Bratislava: Kalligram, 2007.
20. SCHELLING, F. W. J. *Philosophical Investigations into the Essence of Human Freedom*. Prel. Jeff Love a Johannes Schmidt. Albany: SUNY Press, 2006.

21. SNOW, D. E.: *Schelling and the End of Idealism*. Albany: State University of New York Press, 1996.
22. ŠVEC, O. Emoce jako specifické formy jednání. In *Filosofie jednání*. Praha: OIKOYMENH, 2006.
23. ULLMANN, T. Jednání a morálka u Kanta a Nietzscheho. In: ŠVEC, O. (red.): *Filosofie jednání*. Praha: OIKOYMENH, 2006.
24. UNDERWOOD VAUGHT, A. *The Specter of Spinoza in Schelling's Freiheitsschrift* (dizertačná práce). Villanova, PA: Villanova University, 2008.
25. VIERKANT, T., KIVERSTEIN, J., CLARK, A. Decomposing the Will : Meeting the Zombie Challenge. In: CLARK, A., KIVERSTEIN, J., VIERKANT, T. (eds.): *Decomposing the Will*. New York: Oxford University Press, 2013.

SPRÁVNE DISCIPLINÁRNE DELIKTY Z POHĽADU ROZHODOVACEJ PRAXE EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA¹

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
matej.horvat@flaw.uniba.sk

Mgr. Tomáš Garžík

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
garzik1@uniba.sk

Mgr. Martin Krajčí

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
krajci3o@uniba.sk

Mgr. Alžbeta Zemanová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
alzbeta.zemanova@flaw.uniba.sk

Správne disciplinárne delikty z pohľadu rozhodovacej praxe Európskeho súdu pre ľudské práva

Článok analyzuje správne disciplinárne delikty, ktoré sa odlišujú od iných správnych deliktov objektom a subjektom, pričom sa týkajú fyzických osôb v špecifických právnych vzťahoch k verejnoprávnym

¹ Tento článok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

inštitúciám. Článok tiež analyzuje, ako slovenská právna úprava a judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vnímajú tieto delikty, najmä v súvislosti s ich zaradením pod „trestné obvinenie“ podľa článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv (ďalej len „Dohovor“). Predstavuje relevantné rozhodnutia ESLP (Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgicku, Ramos Nunes De Carvalho e Sá proti Portugalsku, Polyakh a ďalší proti Ukrajine, Peleki proti Grécku, Reczkowicz proti Poľsku a Grace Gatt proti Malte), kde ESLP rozhodoval o aplikácii článku 6 v súvislosti s disciplinárnymi konaniami a ich zaradením pod civilnú vetvu článku 6. Článok sa zameriava na interpretáciu týchto rozhodnutí a ich dôsledky pre slovenskú právnu prax. V závere článok rozoberá rozdiely medzi slovenským a európskym pohľadom na disciplinárne delikty a ich spravodlivé posúdenie. Slovenský právny poriadok považuje disciplinárne delikty za otázky správneho trestania, no ESLP vyžaduje, aby tieto delikty napĺňali Engelove kritériá vymedzené pre trestnú vetvu článku 6 Dohovoru. Ak však disciplinárny delikt zahŕňa vážne sankcie, ESLP bude pri ňom aplikovať civilnú vetvu článku 6 a jej záruky.

Administrative Disciplinary Offences from the Point of View of the European Court of Human Rights' Case-Law

The paper analyses administrative disciplinary offences that are distinguished from other administrative offences by their object and subject matter, and involve natural persons in specific legal relations with public institutions. The article also analyses how the Slovak legislation and the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) perceive these offences, especially in relation to their classification as “criminal charges” under Article 6 of the Convention. Relevant decisions of the ECtHR (Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium, Ramos Nunes De Carvalho e Sá v. Portugal, Polyakh and others v. Ukraine, Peleki v. Greece, Reczkowicz v. Poland and Grace Gatt v. Malta) are presented, where the ECtHR ruled on the application of Article 6 in the context of disciplinary proceedings and their classification under the civil branch of Article 6. The article focuses on the interpretation of these decisions and their implications for Slovak legal practice. The article concludes with a discussion of the differences between the Slovak and European perspectives on disciplinary offences and their fair assessment. Slovak legal system considers disciplinary offences as matters of administrative (criminal) punishment, while the ECtHR requires that these offences meet Engel's criteria defined for the criminal branch of Article 6 of the Convention in order to be classified as such. However, if a disciplinary offence involves serious sanctions, the ECtHR will apply the civil branch of Article 6 and its safeguards.

Kľúčové slová: správne disciplinárne delikty, disciplinárne delikty, článok 6 Dohovoru, pojem trestné obvinenie, civilná vetva článku 6, trestná vetva článku 6

Key words: administrative disciplinary offences, disciplinary offences, Article 6 of the Convention, notion of criminal charge, civil branch of Article 6, criminal branch of Article 6

<https://doi.org/10.62874/afi.2024.2.04>

Úvod

Správne disciplinárne delikty sú všeobecne súčasťou disciplinárnych deliktov, ktoré môžu byť verejnoprávne alebo súkromnoprávne. Správne disciplinárne delikty sú súčasťou verejnoprávnych disciplinárnych deliktov² (príkladom verejnoprávneho disciplinárneho deliktu, ktorý nie je správnym disciplinárnym deliktom, sú disciplinárne delikty sudcov alebo disciplinárne delikty exekútorov). Súkromnoprávnymi disciplinárnymi deliktami sú delikty zamestnancov súkromnej firmy, členov družstva, členov občianskeho združenia, členov politickej strany alebo politického hnutia.³

Správne disciplinárne delikty zároveň predstavujú jeden z druhov správnych deliktov.⁴ Okrem nich k správnym deliktom zaradíme aj priestupky, iné správne delikty fyzických osôb, správne delikty právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov a, napokon, aj správne poriadkové delikty.⁵

Správne disciplinárne delikty však majú viacero odlišností oproti ostatným vymenovaným druhom správnych deliktov.

Cieľom článku je vymedziť, či pri správnych disciplinárnych deliktoch sa uplatňujú všetky princípy správneho trestania, ako sú vyžadované v prípade „trestného obvinenia“ podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Na dosiahnutie tohto cieľa budeme v našom článku analyzovať rozdiely medzi správnymi disciplinárnymi deliktami a ostatnými druhmi

² Pozri napríklad HORVAT, M. In HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 214.

³ MACHAJOVÁ, J. In MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. Žilina : Eurokódex, 2009, s. 221.

⁴ Porovnaj napríklad MACHAJOVÁ, J. In ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : VO PraF UK, 2005, s. 151.

⁵ Porovnaj JAKAB, R. In SEMAN, T., JAKAB, R., TEKELI, J. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Košice : UPJŠ v Košiciach, 2020, s. 197 a nasl.

správnych deliktov. Táto analýza je nevyhnutná, pretože aj súdna judikatúra (najmä nadnárodná) ich poníma odlišne od zvyšných druhov správnych deliktov. Z daného dôvodu sa preto ďalej zamierame aj na deskripciu a analýzu súdnych rozhodnutí ESĽP, ktoré posudzovali správne disciplinárne delikty. V záverečnej časti článku za pomoci metódy komparácie porovnáme tieto závery s národnou judikatúrou a právnou úpravou a za využitia metódy syntézy dospejeme k záveru, či pohľad národný a nadnárodný na využívanie princípov správneho trestania podľa čl. 6 Dohovoru a ich rozsah sa zhoduje sa alebo nie. Naša hypotéza pritom znie „Národná a nadnárodná judikatúra ponímajú správne disciplinárne delikty vo vzťahu k aplikácii čl. 6 Dohovoru odlišne“. V prípade potvrdenia tejto hypotézy budeme v závere článku analyzovať, čo z toho podľa nášho názoru plynie pre slovenskú národnú právnu prax.

1. Vymedzenie správnych disciplinárnych deliktov

Pre disciplinárny delikt, ako druh verejnoprávneho deliktu, je typické, že v porovnaní s trestným činom a správnym deliktom je špeciálny vzťahom na jeho: a) objekt (nie je ním všeobecný verejný záujem), b) subjekt (nemôže ním byť každá osoba).⁶

Porušenie povinnosti subjektu preto súvisí s príslušnosťou fyzickej osoby k určitej organizácii a že ide o povinnosť formulovanú v rámci pravidiel, ktoré upravujú fungovanie tejto ustanovizne.⁷ Subjektom sú teda fyzické osoby, ktoré sú v osobitných právnych vzťahoch, a to služobných, členských, zamestnaneckých alebo iných, k určitej verejnoprávnej inštitúcii, z tohto právneho vzťahu jej vyplývajú osobitné povinnosti, na základe porušenia ktorých vzniká správnoprávna deliktuálna zodpovednosť.⁸ Z obdobného poňatia vychádza aj H. Prášková, podľa ktorej: „správny disciplinárny delikt je deliktom fyzickej osoby, ktorá je v osobitných právnych vzťahoch k určitej inštitúcii, s osobitnými právami a povinnosťami vyplývajúcimi práve z tohto služobného, zamestnaneckého alebo členského vzťahu“.⁹

Z hľadiska objektu je špecifickým objektom správnych disciplinárnych deliktov zabezpečenie disciplíny vo vnútri vykonávateľa verejnej

⁶ KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2022, s. 313.

⁷ MARTVOŇ, A. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 218.

⁸ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 307

⁹ PRÁŠKOVÁ, H. *Přestupkové právo*. Praha : Leges, 2022, s. 50.

správy. Má sa tu na mysli disciplína v zmysle zabezpečenia bezporuchového plnenia úloh vykonávateľa verejnej správy ustanovených právnymi predpismi. Ako druhý špecifický objekt sa tu javí aj etický výkon povolania (profesie).¹⁰ Vzhľadom na špecifický charakter disciplinárnych deliktov pritom vyplýva, že ide o povinnosti, ktoré sú vymedzené vo vzťahu k vnútornému fungovaniu určitej inštitúcie. Z danej znalosti potom možno odvodiť, že tieto povinnosti sú (resp. môžu byť) určené (resp. určované) nielen zákonom, ale aj na základe zákona vo vnútornom predpise konkrétnej inštitúcie (napríklad štatút, disciplinárny poriadok alebo etický poriadok).

Pri správnych disciplinárnych deliktoch tak čiastočne dochádza k rozšíreniu princípu *nullum crimen sine lege* aj na vnútorné predpisy, ktoré však nemajú charakter všeobecne záväzného právneho predpisu. Aj napriek tomu musí byť tento princíp pri nich zachovaný. Vyplýva to jednak z princípu legality ako princípu dobrej verejnej správy,¹¹ kde jedným z prejavov tohto princípu je práve princíp *nullum crimen sine lege*.¹² Podstatou tohto princípu totiž je to, že je „právnou zárukou proti zneužitiu trestania vo verejnej správe a proti svojvôli správnych orgánov, ktorým patrí rozhodovanie o správnych deliktoch.“¹³ „Pritom sa vyžaduje, aby osoba i správny orgán jednoznačne vedeli, za aký skutok, kto a ako postihuje.“¹⁴

Z pohľadu nášho článku je potom dôležité ešte to, že slovenská právna úprava prieskum právoplatných rozhodnutí o správnom disciplinárnom delikte podradzuje do príslušnosti správnych súdov správnym súdom. Správny súdny poriadok¹⁵ v § 71 ods. 1 zavádza legislatívnu skratku pojmu „správny delikt“ a podradzuje pod ňu aj disciplinárne delikty. Žalobca je v týchto prípadoch oprávnený podať správnu žalobu vo veciach správneho trestania (§ 194 ods. 1 SSP). Výnimku zo súdneho prieskumu by musel priamo vymedziť právny predpis, pretože § 7 písm. h) SSP určuje, že súdnemu prieskumu nepodliehajú, okrem iného,

¹⁰ HORVAT, M. In HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 219.

¹¹ Napríklad ČERNÍN, K. *Princípy dobrej správy*. Praha : Wolters Kluwer, 2019, s. 86.

¹² KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava : Iura Edition, 2012, s. 324.

¹³ SREBALOVÁ, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 32.

¹⁴ MACHAJOVÁ, J. *Základy priestupkového práva*. Komentár. Šamorín : Heuréka, 1998, s. 16.

¹⁵ Zákon č. 162/2015 Z. z. *Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov* (ďalej len „Správny súdny poriadok“ alebo „SSP“).

disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis.¹⁶

Pre tento žalobný typ je zavedené špecifikum, kde správny súd preskúma žalobou napadnuté rozhodnutie aj mimo rozsahu žalobných bodov, pokiaľ ide, okrem iného, o

- a) základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku,¹⁷ ktoré je potrebné použiť na správne trestanie a
- b) dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona,¹⁸ ktoré je potrebné použiť aj na ukládanie sankcií v rámci správneho trestania [§ 195 písm. c) a d) SSP].

Zároveň správny súd, za zákonom vymedzených podmienok, môže aj moderovať orgánom verejnej správy uložený druh a výmeru sankcie (§ 198 SSP).

Slovenská právna úprava tak jednoznačne nabáda orgány verejnej správy, ale aj správne súdy, aby považovali správne disciplinárne delikty za veci spadajúce pod „trestné obvinenie“ podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru, a teda nabáda na priznanie všetkých práv obvinenej osoby, ako sú jej garantované nielen čl. 6, ale aj čl. 7 a čl. 4 protokolu 7 k Dohovoru.

Judikatúra ESĽP¹⁹ pritom rozlišuje medzi tzv. tvrdým jadrom čl. 6 Dohovoru, kam radí delikty spadajúce pod pojem „trestné obvinenie“ a deliktami „disciplinárnymi“, ktoré pod „trestné obvinenie“ nezaraďuje, ako budeme analyzovať v nasledujúcej časti článku.

2. Relevantné rozhodnutia ESĽP

Záruky uvedené v článku 6 Dohovoru sa uplatňujú len v rámci konania o určení občianskych práv a záväzkov alebo trestného obvinenia.

¹⁶ Pozri napríklad rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Svk/31/2022, ktoré sa týkalo prieskumu uloženia disciplinárneho trestu pokarhania podľa zákona č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody. Správny súd žalobu odmietol ako nepripustnú s poukazom na § 7 písm. h) SSP; následne na to kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa (žalobcu) zamietol a potvrdil tým nepreskúmateľnosť daného disciplinárneho trestu v správnom súdnictve.

¹⁷ Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný poriadok“).

¹⁸ Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“).

¹⁹ Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“).

ESLP má rozsiahlu judikatúru týkajúcu sa významu oboch týchto pojmov.²⁰

Význam pojmu občianske práva a záväzky na účely Dohovoru sa často líši od významu pojmu občianske práva vo vnútroštátnom práve. Hoci ESLP v niektorých prípadoch uviedol, že pojem občianskych práv a záväzkov je autonómny a nemožno ho vykladať výlučne odkazom na vnútroštátne právo žalovaného štátu,²¹ zároveň uviedol, že na to, aby sa článok 6 mohol uplatniť, musí vo vnútroštátnom práve existovať právo, ktoré môže ESLP kvalifikovať ako občianske.^{22,23} Článok 6 ods. 1 Dohovoru sa pritom uplatňuje bez ohľadu na postavenie strán, povahu právnych predpisov upravujúcich „spor“ (občianske, obchodné, správne právo atď.) a povahu orgánu s právomocou v danej veci (všeobecný súd, správny orgán atď.).^{24,25}

Z judikatúry ESLP vyplýva, že uplatniteľnosť článku 6 v jeho civilnej vetve predpokladá kumulatívnu prítomnosť všetkých týchto prvkov:

- musí existovať „spor“ o „právo“ alebo „povinnosť“ (vec *Bentham proti Holandsku*, § 32 – 36);
- toto právo alebo povinnosť musí mať základ vo vnútroštátnom práve (vec *Roche*, § 116 – 126);
- a, napokon, právo alebo povinnosť musia mať „občiansko-právnu“ povahu (vec *Ringeisen*, § 94).²⁶

ESLP v nedávnom rozhodnutí vo veci *Grzęda proti Poľsku* z 15. marca 2022, č. sťažnosti 43572/18257, v § 257 a 258 sumarizoval svoj postup v prípade sporov spadajúcich pod civilnú vetvu. ESLP

²⁰ K pojmu trestné obvinenie pozri vec *Engel a ostatní proti Holandsku* z 8 júna 1976, č. sťažnosti 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72. K analýze tzv. engelových kritérií pozri napríklad HAMULÁKOVÁ, Z. *Správne delikty právnických osôb - vybrané inštitúty a problémy*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 33-34.

²¹ Napríklad vec *Ringeisen proti Rakúsku* zo 16 júla 1971, § 94, alebo vec *König proti Nemecku* z 28 júna 1978, § 88.

²² Vec *Z a ostatní proti Veľkej Británii* z 10 mája 2001, a vec *Roche proti Veľkej Británii* z 19 októbra 2005.

²³ MOLE, N., HARBY, C. The right to a fair trial: A guide to the implementation of Article 6 of the European Convention on Human Rights. In *Human rights handbooks, No. 3*. Strasbourg : Rada Európy, 2006, s. 9-10. Dostupné na: <https://www.refworld.org/reference/research/coe/2006/en/67017>, cit. 2024-07-08.

²⁴ Vec *Bochan proti Ukrajině (č. 2)* [VK], 2015, § 43, vec *Naït-Liman proti Švajčiarsku* [VK], 2018, § 106, vec *Georgiadis proti Grécku*, 1997, § 34.

²⁵ ESLP. Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights Right to a fair trial (civil limb). Strasbourg : Council of Europe/European Court of Human Rights, s. 7. Dostupné na: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_eng, cit. 2024-07-08.

²⁶ VITKAUSKAS, D., DIKOV, G. *Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights. A handbook for legal practitioners*. Strasbourg : Council of Europe, 2017, s. 17.

uviedol, že na to, aby: „[257.] sa článok 6 ods. 1 v jeho občianskoprávnej časti mohol uplatniť, musí existovať ‚spor‘ (vo francúzštine „*contestation*“) o právo, o ktorom možno aspoň na základe argumentov povedať, že je uznané podľa vnútroštátneho práva, bez ohľadu na to, či je toto právo chránené podľa Dohovoru. Spor musí byť skutočný a vážny; môže sa týkať nielen skutočnej existencie práva, ale aj jeho rozsahu a spôsobu jeho výkonu; a, napokon, výsledok konania musí byť priamo rozhodujúci pre dané právo, pričom len slabé súvislosti alebo vzdialené dôsledky nestačia na to, aby sa uplatnil článok 6 ods. 1 Dohovoru (pozri okrem mnohých iných aj vec *Baka*, § 100; vec *Lupeni Greek Catholic Parish a ďalší proti Rumunsku* [VK] z 29. novembra 2016, č. sťažnosti 76943/11, § 71; vec *Károly Nagy proti Maďarsku* [VK] zo 14. septembra 2017, č. sťažnosti 56665/09, § 60; a vec *Regner proti Českej republike* [VK] z 19. septembra 2017, č. 35289/11, § 99). Napokon, právo musí byť ‚občianskym‘ právom (pozri vec *Mennitto proti Taliansku* [VK], č. 33804/96, § 23). [258.] Článok 6 ods. 1 nezaručuje žiadny osobitný obsah ‚občianskych práv a povinností‘ v hmotnom práve zmluvných štátov: EŠLP nemôže výkladom článku 6 ods. 1 vytvoriť hmotné právo, ktoré nemá v dotknutom štáte právny základ (pozri napríklad vec *Roche proti Spojenému kráľovstvu* [VK], č. 32555/96, § 119; vec *Boulois proti Luxembursku* [VK], č. 37575/04, § 91; a vec *Károly Nagy*, § 61).⁴²⁷

Dôvod, pre ktorý uvedené uvádzame, je ten, že judikatúra EŠLP odvodila, že disciplinárne konania, kde obvinenej osobe hrozí sankcia v podobe nemožnosti pokračovania vo výkone povolania, sú podradované práve pod civilnú vetvu čl. 6 ods. 1 Dohovoru²⁸ a nie trestnú vetvu. Tento záver bol odvodený napríklad vo vzťahu k lekárom (napr. veci *Le Compte*, *Van Leuven* a *De Meyere proti Belgicku*), sudcom (napr. vec *Ramos Nunes De Carvalho e Sá proti Portugalsku*), prokurátorom (napr. vec *Polyakh a ďalší proti Ukrajine*), notárom (napr. vec *Peleki proti Grécku*), či praktizujúcim právnikom (napr. advokátom) (napr. vec *Reczkowicz proti Poľsku*) a v neposlednom rade aj vo vzťahu k štátnym zamestnancom (napr. vec *Grace Gatt proti Malte* v spojení s vecou *Vilho Eskelinen proti Fínsku*).

²⁷ Vec *Grzęda proti Poľsku* z 15. marca 2022, č. sťažnosti 43572/18257, § 257 a 258.

²⁸ Napríklad vec *Philis proti Grécku* z 27. júna 1997, č. sťažnosti 19773/92, § 45.

2.1 Vec *Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgicku*²⁹

Spojená vec *Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgicku* z 23. júna 1981, č. sťažnosti 6878/75 a 7238/75, je založená na samostatných sťažnostiach troch belgických občanov podaných v rokoch 1974 a 1975 Komisii, ktorá sťažnosti spojila do jedného konania a predložila ich so svojim stanoviskom na ďalšie konanie. Všetci traja sťažovatelia boli lekári a vykonávali súkromnú lekársku prax. Základnou právnou otázkou konania bola nezávislosť a nestrannosť vnútroštátnych orgánov a právo na verejné prejednanie veci v súlade s požiadavkami čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Združením lekárov bolo p. Le Compteovi nariadené pozastavenie výkonu lekárskej praxe na šesť týždňov z dôvodu, že poskytol rozhovor novinárom, pričom Združenie lekárov (Provinčná rada ako prvostupňový orgán) toto vyjadrenie vyhodnotilo ako nezlučiteľné s dôstojnosťou a povestou lekárskeho povolania. Sťažovateľ podal proti rozhodnutiu námietku, pričom Odvolacou radou bolo prvostupňové rozhodnutie potvrdené (konanie pred Provinčnou aj Odvolacou radou je neverejné). Následne sťažovateľ podal odvolanie na Kasačný súd, ktorý odvolanie vyhlásil za neprijateľné z dôvodu nesplnenia procesnej podmienky spočívajúcej v obligatórnom zastúpení advokátom v konaní. Sťažovateľ nerešpektoval zákaz výkonu lekárskej praxe, na základe čoho bolo proti nemu vedené trestné konanie a bol odsúdený na trest odňatia slobody a peňažný trest.

Proti sťažovateľom Van Leuvenovi a De Meyereovi bolo ďalšími lekármi podaných trinásť sťažností na Provinčnú radu z dôvodu porušenia pravidiel profesionálneho správania, a to tým, že systematicky obmedzovali svoje poplatky na sumy, ktoré im preplácala Sociálna poisťovňa, a to aj v prípade práce na pohotovosti a taktiež bezplatne distribuovali do domácností časopis, v ktorom zosmiešňovali ostatných lekárov. Obaja sťažovatelia boli vypočutí Provinčnou radou, pričom priznali obmedzovanie poplatkov pre vlastných klientov, ale obmedzovanie poplatkov pri službách na pohotovosti odmietli. Ďalej popreli, že by v časopise osočovali kolegov. Po vypočutí sťažovatelia vyvesili v čakárni zdravotného strediska informáciu o prvej sťažnosti proti nim a o jej obsahu, pričom toto konanie sťažovatelia nepopreli a uviedli, že

²⁹ Nasledujúci text tvoria preložené citácie z tohto súdneho rozhodnutia, a to za použitia prekladovej aplikácie dostupnej na www.deepl.com, ktoré boli upravené na slovenskú gramatiku a štylistiku a na potreby tohto článku. Súdne rozhodnutie je dostupné na webovom sídle: <https://hudoc.echr.coe.int/>.

majú právo informovať verejnosť o situácii. Provinčnou radou boli sťažovatelia uznaní za vinných z neoprávneného účtovania poplatkov a z osočovania kolegov v časopise a nariadila im pozastavenie výkonu lekárskej praxe na jeden mesiac.

ESLP pomerne jednoznačne určil, že v tomto prípade sa disciplinárne konanie nestotožňuje s trestným obvinením podľa čl. 6 Dohovoru, a preto bolo potrebné na účel jeho aplikovateľnosti skúmať, či sa vo veci rozhodovalo o občianskych právach a povinnostiach. ESLP pri skúmaní tejto otázky poukázal na svoje predchádzajúce rozhodnutia, na základe ktorých sa rozhodovanie o občianskych právach vzťahuje na „všetky konania, ktorých výsledok je rozhodujúci pre súkromné práva a povinnosti“ (vec *Ringeisen proti Rakúsku*, sťažnosť č. 2614/65, § 94) a ďalej uviedol, že pod občianske práva patrí aj rozhodovanie o práve pokračovať vo svojej profesii, na ktorú je potrebné povolenie. Z uvedených dôvodov ESLP vyhodnotil predmetné konanie ako konanie o občianskych právach podľa čl. 6 Dohovoru. Súd dokonca rozšíril aplikovateľnosť čl. 6 Dohovoru nielen na existujúce konania, ale aj na situáciu, kedy sa osoba domnieva, že došlo k zásahu do jej občianskych práv, ale nemala možnosť predložiť vec súdu (alebo inému súdному orgánu), ktorý by splnil požiadavky čl. 6 Dohovoru. Keďže bolo sťažovateľom nariadené pozastavenie výkonu lekárskej praxe, podľa názoru ESLP došlo k zásahu do občianskych práv sťažovateľov a z toho dôvodu mali byť dodržané podmienky čl. 6 Dohovoru.

2.2 Vec *Ramos Nunes De Carvalho e Sá proti Portugalsku*³⁰

Vo veci *Ramos Nunes De Carvalho e Sá proti Portugalsku* zo 6. novembra 2018, č. sťažností 55391/13, 57728/13 a 74041/13, bola sťažovateľkou portugalská sudkyňa, voči ktorej boli vedené dokopy tri disciplinárne konania. Prvé sa týkalo údajných neúčtívých poznámok, ktoré mala sťažovateľka vysloviť na adresu jej kolegu, ktorý bol poverený hodnotením jej „výkonnosti“, počas telefonického rozhovoru s ním. Druhý disciplinárny delikt mala sťažovateľka spáchať tým, že vedome použila v rámci prvého disciplinárneho konania nepravdivé výpovede svedkov. Tretie disciplinárne konanie bolo voči sťažovateľke vedené kvôli jej údajnému ovplyvňovaniu sudcu povereného

³⁰ Nasledujúci text tvoria preložené citácie z tohto súdneho rozhodnutia, a to za použitia prekladovej aplikácie dostupnej na www.deepl.com, ktoré boli upravené na slovenskú gramatiku a štylistiku a na potreby tohto článku. Súdne rozhodnutie je dostupné na webovom sídle: <https://hudoc.echr.coe.int/>.

vyšetrovaním, na ktorého mala vplývať, aby nezačal disciplinárne konanie voči svedkovi, ktorý mal vypovedať nepravdivo.

V prvom disciplinárnom konaní ju Najvyššia súdna rada ako prvoštupňový orgán uznala vinnou a uložila jej sankciu pozastavenia platu na 20 dní. V druhom disciplinárnom konaní bola sťažovateľka tiež uznaná vinnou a bola jej uložená sankcia prerušenia výkonu funkcie sudcu na 100 dní a napokon aj v treťom disciplinárnom konaní bola tiež uznaná vinnou a bola jej uložená sankcia prerušenia výkonu funkcie sudcu na 180 dní. Vo všetkých prípadoch podala sťažovateľka odvolanie na Najvyšší súd, ktorému nebolo vyhovené. Najvyšší súd tieto odvolania zamietol s konštatovaním, že nie je súdom s úplnou jurisdikciou a preskúmava iba nezákonnosť, ktorá by mala za následok zrušenie napadnutého rozhodnutia a vrátenie konania na príslušný orgán.

Následne na to Najvyššia súdna rada rozhodla, že všetky sankcie sa uložia kumulatívne, a preto bola sťažovateľke uložená jedna sankcia prerušenia výkonu funkcie sudcu na 240 dní. Sťažovateľka namietala, že jej môže byť uložená táto sankcia iba na 100 dní, pretože zvyšok je premlčaný.

ESĽP ako prvé skúmal podmienky prijateľnosti sťažnosti, pričom vláda vo svojom vyjadrení namietala, že konanie nebolo vedené o trestnom obvinení. ESĽP na základe engelových kritérií došiel k rovnakému záveru, t. j. predmetom disciplinárnych konaní proti sťažovateľke nebolo v tomto prípade trestné obvinenie. Prvé kritérium zahŕňa vnútroštátnu kvalifikáciu skutku, pričom v predmetnom prípade sa sťažovateľka dopustila disciplinárneho previnenia a nie trestného činu. Rovnako konanie viedli iba príslušné disciplinárne orgány a nie orgány činné v trestnom konaní. Druhé kritérium zahŕňa povahu deliktu, pričom v predmetnom prípade je postih za disciplinárny delikt smerovaný proti úzkej skupine osôb (v tomto prípade sudcov), a teda nie *erga omnes*. Tretie kritérium sa týka povahy a závažnosti sankcie, ktorú možno za delikt uložiť. Aj keď ESĽP priznáva, že vysoká pokuta môže mať povahu trestnej sankcie, v tomto prípade to tak nebolo.

ESĽP ďalej konštatoval, že Najvyššia súdna rada nespĺňa podmienky súdu podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru. ESĽP uviedol, že ak správny orgán rozhoduje spory o občianskych právach a povinnostiach a sám nespĺňa podmienky podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru, nemusí to nutne znamenať porušenie záruk podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru v prípade, ak rozhodnutie správneho orgánu podlieha následnému prieskumu súdnemu orgánu s úplnou jurisdikciou. Z uvedeného dôvodu sa ESĽP zameral na preskúmanie konania pred Najvyšším súdom.

Pri posudzovaní nestrannosti ESLP skonštatoval, že nedošlo k jej porušeniu.

ESLP sa ďalej skúmal neverejnosť konania a absenciu úplnej jurisdikcie. Tu zdôraznil, že druhostupňová inštancia musí disponovať úplnou jurisdikciou s možnosťou preskúmať dôležité skutkové aj právne otázky, inak nemôže zhojiť vady prvostupňového konania pred správnym orgánom. Keďže v predmetnej veci sťažovateľka namietala nesprávne zistený skutkový stav prvostupňovým orgánom a odvolací orgán nebol oprávnený posudzovať skutkové otázky, nemohlo dôjsť zo strany odvolacieho orgánu k zhojeniu väd prvostupňového konania vedeného pred Najvyššou súdnou radou a v tejto časti došlo k porušeniu čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

ESLP teda v tomto prípade konštatoval, že nedostatok verejného pojednania sporu v prvostupňovom konaní nemôže byť zhojený v konaní druhého stupňa v prípade, ak tento druhostupňový orgán nedisponuje úplnou jurisdikciou, a to ani v prípade, ak sa toto konanie vedie verejne. ESLP rozhodol, že došlo k porušeniu čl. 6 ods. 1 Dohovoru spočívajúcom v porušení práva na verejné konanie, ktoré nebolo zhojené v odvolacom konaní pre absenciu úplnej jurisdikcie Najvyššieho súdu.

2.3 Vec *Polyakh a ďalší proti Ukrajine*³¹

Vo veci *Polyakh a ďalší proti Ukrajine* zo 17. októbra 2019, č. sťažnosti 58812/15 sú sťažovatelia kariérni štátni zamestnanci, ktorí pred prepustením na základe zákona o vládnych čistkách (lustráciách) z roku 2014 zastávali určité pozície v štátnej službe. Prvý sťažovateľ začal svoju kariéru ako vyšetrovateľ a potom sa stal okresným prokurátorom v Černigovskej oblasti, predtým pracoval na Černigovskej oblastnej prokuratúre. V bližšie neurčený deň v roku 2005 alebo skôr bol preložený na Generálnu prokuratúru. Dňa 16. októbra 2014 nadobudol účinnosť zákon o vládnych čistkách (lustráciách). Ustanovoval prepustenie osôb, ako sú sťažovatelia, ktoré: (i) zastávali určité funkcie v štátnej službe v období od 25. februára 2010 do 22. februára 2014 („pravidlo jedného roka“) alebo v Komunistickej strane Ukrajinskej SSR pred rokom 1991 alebo (ii) nepodali lustračné vyhlásenia (deklarácie), ako to

³¹ Nasledujúci text tvoria preložené citácie z tohto súdneho rozhodnutia, a to za použitia prekladovej aplikácie dostupnej na www.deepl.com, ktoré boli upravené na slovenskú gramatiku a štylistiku a na potreby tohto článku. Súdne rozhodnutie je dostupné na webovom sídle: <https://hudoc.echr.coe.int/>.

vyžaduje zákon, a zakázal im vykonávať štátnu službu a určité iné zamestnania na desať rokov.

Dňa 13. novembra 2014 podal prvý sťažovateľ žalobu na Okresnom správnom súde v Kyjeve, ktorou sa domáhal svojho opätovného prijatia do zamestnania. Argumentoval najmä tým, že jeho prepustenie na základe zákona bolo v rozpore s ústavnými článkami zakazujúcimi retroaktívne právne predpisy a vyhlasujúcimi, že zodpovednosť musí byť individuálna. Bolo tiež v rozpore so zásadami lustrácie, ktoré schválilo Parlamentné zhromaždenie Rady Európy v rezolúcii č. 1096 z 27. júna 1996 o opatreniach na odstránenie dedičstva bývalých komunistických totalitných systémov a v súvisiacich usmerneniach.

Obdobne argumentovali aj ďalší sťažovatelia.

Vo vzťahu k čl. 6 Dohovoru vláda nespochybnila, že článok 6 je uplatniteľný v rámci jeho „občianskej“ časti. Vnútroštátne právo totiž nevyklučuje prístup na napadnutie prepustenia z funkcií, ktoré sťažovatelia zastávali. To postačuje na záver, že článok 6 Dohovoru je podľa ESĽP uplatniteľný v rámci jeho civilnej časti. ESĽP zobral na vedomie hodnotenie Najvyššieho súdu, podľa ktorého cieľom lustračných opatrení nebolo potrestať dotknutých úradníkov, ale obnoviť dôveru v štátne inštitúcie. Sťažovatelia nastolili otázku, či existovalo dostatočné odôvodnenie pre uplatnenie tak závažných opatrení voči nim. ESĽP sa však domnieva, že to nestačí na zapojenie „trestnej vetvy“ článku 6. Stručne povedané, ESĽP sa domnieva, že povaha a závažnosť opatrení zákona neboli také, aby ich bolo možné považovať za „trestné“ na účely Dohovoru. Preto sa článok 6 neuplatňuje v rámci svojej trestnej vetvy.

ESĽP však v danom prípade napokon konštatoval porušenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru, a to v rámci porušenia práva na prerokovanie veci v primeranej lehote, pretože konania pred vnútroštátnymi orgánmi boli vedené od roku 2014 a neboli rozhodnuté do rozhodnutia ESĽP ani v roku 2019.

2.4 Vec *Peleki proti Grécku*³²

Vo veci *Peleki proti Grécku* z 5. marca 2020, č. sťažnosti 69291/12, bola sťažovateľkou notárka, ktorá v máji 2007 a decembri 2007 vypracovala dve zmluvy medzi *Hellenic Real Estate Company* a kláštorom

³² Nasledujúci text tvoria preložené citácie z tohto súdneho rozhodnutia, a to za použitia prekladovej aplikácie dostupnej na www.deepl.com, ktoré boli upravené na slovenskú gramatiku a štylistiku a na potreby tohto článku. Súdne rozhodnutie je dostupné na webovom sídle: <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Vatopedi, ktorých predmetom bola výmena nedeliteľného podielu jazerá *Vistonida*, patriaceho kláštora *Vatopedi*, za nehnuteľnosti patriace gréckemu štátu. Na základe disciplinárneho vyšetrovania podal zástupca prokurátora aténskeho súdu prvého stupňa na disciplinárnu radu notárov prvého stupňa návrh na začatie disciplinárneho konania proti sťažovateľke za porušenie Notárskeho poriadku tým, že (i) vyhotovila uvedené zmluvy, hoci vedela, že sporný pozemok bol klasifikovaný ako archeologické nálezisko, ktoré od rozhodnutia ministerstva z roku 1965 tvorí súčasť lokality chránenej zákonom o všeobecnej ochrane historických pamiatok a kultúrneho dedičstva, a (ii) spolu s manželom založila spoločnosť s ručením obmedzeným. Disciplinárna komisia ju uznala za vinnú a rozhodla postúpiť vec odvolaciemu súdu v Aténach v senáte piatich sudcov, aby rozhodol, či má byť trvalo zbavená výkonu svojej funkcie.

Odvolací súd zdôraznil, že zo spisu nevyplýva, že by sťažovateľka v čase podpisu prvej zmluvy v máji 2007 vedela o tom, že celý pozemok bol klasifikovaný ako historická pamiatka, ale že by o tom bola vedela, keby bola dôslednejšia. Uznal ju preto za vinnú z oboch skutkov, ktoré jej boli kladené za vinu. Následne na to podala sťažovateľka odvolanie na trestné oddelenie kasačného súdu, ktorý zrušil rozhodnutie odvolacieho súdu v časti týkajúcej sa založenia spoločnosti s ručením obmedzeným, avšak zamietol jej odvolanie v zvyšnej časti.

Sťažovateľka tvrdila, že článok 6 Dohovoru sa v danom prípade mal uplatniť v jeho trestnoprávnom aspekte, okrem iného preto, lebo konanie proti nej bolo po predbežnom vyšetrovaní vedené pred trestnými sudcami a prokurátormi a že jej odvolanie bolo podané na trestné oddelenie kasačného súdu. Napokon, sankcie, ktoré jej mohli byť uložené, mali podľa jej názoru vzhľadom na ich závažnosť trestnoprávny charakter. Vláda uvedené odmietla a poukázala na to, že uvedené konanie malo administratívny charakter a že predmetné delikty sa týkali porušenia pracovných povinností a nemali trestnoprávny charakter. Okrem toho podľa názoru vlády uplatnený trest – dočasný zákaz výkonu funkcie – je štandardným disciplinárnym trestom, ktorý nedosahuje úroveň závažnosti porovnateľnú s trestnými sankciami.

ESĽP opätovne potvrdil autonómnosť výkladu pojmu „trestné obvinenie“ podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru. Podľa jeho ustálenej judikatúry sa existencia alebo neexistencia trestného obvinenia musí posudzovať na základe troch kritérií, všeobecne označovaných ako engelovské kritériá. V rôznych prípadoch ESĽP posudzoval uplatniteľnosť článku 6 ods. 1 Dohovoru v jeho trestnoprávnom aspekte na disciplinárne

konania a dlhodobo zastával názor, že disciplinárne konanie, ako také, nespadá do rámca trestných vecí. ESLP tiež opakoval, že skutočnosť, že skutky, ktoré môžu viesť k disciplinárnej sankcii, predstavujú aj trestné činy, nepostačuje to však na to, aby sa osoba zodpovedná podľa disciplinárneho práva považovala za „obvinenú“ z trestného činu. ESLP nevidí dôvod, prečo by sa mal v tomto prípade od tohto prístupu odchyliť. Predovšetkým konštatoval, že administratívne normy uplatnené v napadnutom konaní spadajú pod disciplinárny režim uplatniteľný na notárov. Skutky, z ktorých bola sťažovateľka obvinená, a ktoré, ako tvrdí, spadali do pôsobnosti trestného práva, boli tiež v rozpore aj s Notárskym poriadkom. Napokon, pokiaľ ide o prísnosť trestu, ktorý bol sťažovateľke uložený, ESLP poznamenal, že aj trvalý zákaz výkonu funkcie má vo všeobecnosti disciplinárny charakter. Konštatoval tiež, že trest ustanovený zákonom nebol svojou závažnosťou porovnateľný s trestnými sankciami. Za týchto okolností sa domnieval, že disciplinárne konanie vedené proti sťažovateľke a následné súdne konanie nespadá do pôsobnosti trestnoprávneho aspektu článku 6 Dohovoru.

Pokiaľ vláda spochybňovala aplikovateľnosť občianskoprávneho aspektu článku 6 Dohovoru na konanie pred disciplinárnou komisiou prvého stupňa, ESLP zopakoval, že na to, aby sa článok 6 ods. 1 mohol aplikovať v rámci svojej „občianskoprávnej“ vetvy, musí existovať „spor“ o „právo“, o ktorom možno povedať, že je, aspoň pravdepodobne, uznané vnútroštátnym právom, bez ohľadu na to, či je toto právo chránené Dohovorom alebo nie. Musí ísť o skutočný a vážny spor, ktorý sa môže týkať samotnej existencie práva, ako aj jeho rozsahu alebo spôsobu jeho výkonu. A, napokon, výsledok konania musí byť pre dotknuté právo priamo rozhodujúci; slabá súvislosť alebo vzdialené dôsledky nestačia na to, aby sa uplatnil článok 6 ods. 1 Dohovoru. ESLP tiež pripomína, že podľa jeho ustálenej judikatúry disciplinárne konania, ktoré sa týkajú, ako v tomto prípade, práva pokračovať vo výkone povolania na základe samostatnej zárobkovej činnosti, môžu viesť k „spochybneniu“ občianskych práv podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru. ESLP preto uznáva, že článok 6 ods. 1 Dohovoru sa v občianskoprávnom aspekte uplatňuje nielen v prípade, keď sa na sťažovateľa vzťahuje dočasný zákaz alebo trvalý zákaz, ale aj v prípade uloženia peňažnej pokuty. Skutočný výsledok konania nie je nevyhnutný na určenie uplatniteľnosti článku 6 ods. 1 Dohovoru; v prípade potreby môže postačovať, že je ohrozené právo na výkon povolania, a to len preto, že pozastavenie výkonu povolania je uvedené v zozname možných sankcií

voči sťažovateľovi. Z toho vyplýva, že článok 6 Dohovoru je v tomto prípade uplatniteľný v jeho občianskoprávnom aspekte.

2.5 Vec *Reczkowicz proti Poľsku*³³

Vo veci *Reczkowicz proti Poľsku* z 22. júla 2021, č. sťažnosti 43447/19, bola sťažovateľkou praktizujúca advokátka, ktorá bola v dôsledku disciplinárneho konania dočasne pozbavená výkonu svojej funkcie. Sťažovateľka namietala, že disciplinárny senát Najvyššieho súdu Poľskej republiky (ďalej len ako „Najvyšší súd“), ktorý sa zaoberal jej prípadom v rámci súdneho prieskumu, nebol nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom a namietala porušenie článku 6 ods. 1 Dohovoru.

Podľa sťažovateľky nebol proces menovania sudcov do Disciplinárnej komory Najvyššieho súdu transparentný ani nezávislý a bol v rozpore s vnútroštátnym právom vrátane poľskej ústavy, keďže prezident vyhlásil voľné miesta na Najvyššom súde bez kontrasignácie predsedu vlády. Uskutočnené výberové konanie bolo podľa sťažovateľky povrchné a neposkytovalo záruky nezávislosti alebo nestrannosti vybraných kandidátov. Národná súdna rada Poľska, ako orgán, ktorý má podľa Ústavy Poľskej republiky zabezpečovať nezávislosť súdov a sudcov a ktorý prezidentovi navrhuje kandidátov na vymenovanie, podľa sťažovateľky vykonala krátke, chaotické a povrchné preskúmanie prihlášok a individuálne pohovory s uchádzačmi trvali iba niekoľko minút, i keď sa na 44 vyhlásených voľných pozícií prihlásilo 216 kandidátov. Podľa sťažovateľky bolo výsledkom, že boli vybraní len tí uchádzači, ktorých podporovali „autority“ a ktorí s nimi boli prepojení, pričom súčasne podporovali v tom čase práve prebiehajúcu reformu justície v Poľsku.

Ako prvé ESLP konštatoval, keďže tu bol spor, či sa ustanovenia čl. 6 ods. 1 Dohovoru na tento prípad vzťahujú v jeho trestnoprávnej alebo občianskoprávnej vetve, že podľa ustálenej judikatúry disciplinárne konania, v ktorých je ohrozené právo pokračovať vo výkone povolania, vytvárajú spory o občianske práva, a preto sa nestotožnil s tvrdením sťažovateľky, že v predmetnej veci išlo o trestné obvinenie.

³³ Nasledujúci text tvoria preložené citácie z tohto súdneho rozhodnutia, a to za použitia prekladovej aplikácie dostupnej na www.deepl.com, ktoré boli upravené na slovenskú gramatiku a štylistiku a na potreby tohto článku. Súdne rozhodnutie je dostupné na webovom sídle: <https://hudoc.echr.coe.int/>.

Z uvedeného dôvodu sa na predmetné konanie vzťahovali záruky čl. 6 ods. 1 Dohovoru práve v časti občianskych práv.

Na to, aby bolo možné posúdiť, či nezrovnalosti v postupe menovania sudcov boli také závažné, že mali za následok porušenie práva na súd zriadený zákonom, EŠLP vykonal trojstupňový test formulovaný vo veci *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandu* (sťažnosť č. 26374/18) pozostávajúci z troch kritérií, ktoré sú posudzované kumulatívne.

V rámci prvého kritéria EŠLP skúmal, či ide o zjavné porušenie vnútroštátneho práva v tom zmysle, že porušenie musí byť objektívne a zároveň skutočne identifikovateľné. Neexistencia takéhoto porušenia však podľa EŠLP nevylučuje možnosť porušenia práva na súd zriadený zákonom, pretože postup, ktorý je síce zdanlivo v súlade s domácimi pravidlami, môže napriek tomu mať dôsledky, ktoré sú nezlučiteľné s cieľom a účelom vnútroštátneho práva.

V rámci druhého kritéria EŠLP skúmal predmetné porušenie vo svetle predmetu a účelu požiadavky súdu zriadeného zákonom, a to konkrétne v zabezpečení schopnosti súdnictva vykonávať svoje povinnosti bez neprimeraných vonkajších zásahov a tým zabezpečiť zachovanie právneho štátu a deľbu moci. Preto aj na tento účel sa podľa EŠLP porušenia čisto technickej povahy, ktoré nemajú žiadny vplyv na legitímnosť postupu vymenovania, musia považovať za porušenia, ktoré nedosahujú príslušnú intenzitu. Naopak, porušenia, ktoré úplne nerešpektujú najzákladnejšie pravidlá menovania sudcov alebo porušenia, ktoré by inak mohli ohroziť účel vyplývajúci z požiadavky súdu „ustanoveného zákonom“, sa musia považovať za porušenie tejto požiadavky.

V rámci tretieho kritéria EŠLP posudzoval, či je možné vykonanie súdneho prieskumu vnútroštátnymi súdmi, ako prostriedok nápravy neželaného stavu, pričom EŠLP zdôraznil, že posúdenie právnych účinkov takéhoto porušenia vnútroštátnymi súdmi sa musí vykonať na základe príslušnej judikatúry EŠLP a z nej odvodených zásad.

Pri posudzovaní naplnenia prvého kritéria testu EŠLP zdôraznil, že síce právo na súd zriadený zákonom je samostatným právom podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru, je tu daný veľmi úzky vzájomný vzťah medzi týmto konkrétnym právom a zárukami nezávislosti a nestrannosti, pričom všetky tri prvky slúžia ako rozdielne záruky spravodlivého súdneho konania. EŠLP v tejto veci konštatoval vzájomnú koreláciu medzi inštitucionálnymi požiadavkami čl. 6 ods. 1 Dohovoru a deľbou moci. Právo na súd zriadený zákonom je podľa EŠLP odrazom princípu právneho

štátu a zohráva dôležitú úlohu pri presadzovaní nezávislosti a legitímnosti súdництва. V tejto spojitosti treba zdôrazniť, že podľa ESĽP, ako už vyplynulo z veci *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandu*, nezávislosť súdu zriadeného zákonom sa vzťahuje nielen na nevyhnutnú personálnu, ale aj inštitucionálnu nezávislosť, ktorá je nevyhnutná pre nestranné rozhodovanie, pričom je samotným predpokladom nestrannosti. Táto nezávislosť je charakteristická jednak stavom mysle, ktorý vyznačuje sudcovu odolnosť voči vonkajšiemu tlaku a morálnu integritu, a súčasne súbor inštitucionálnych a procesných záruk zahŕňajúcich postup menovania sudcov, ktorý zabezpečí ich nezávislosť, pričom nenej dôležité sú výberové kritériá, ktoré musia poskytnúť záruky proti nenáležitému ovplyvňovaniu a neobmedzenej ingerencie zo strany zákonodarnej a výkonnej moci, a to tak v počiatkovej fáze menovania sudcu, ako aj počas výkonu jeho funkcie. ESĽP však tieto záruky v tomto prípade nenašiel. Môžeme si v tomto prípade povšimnúť, že sa ESĽP zaoberal otázkou dodržania princípu del'by moci, ako jedného zo základných princíпов právneho štátu, ktorého vyjadrenie nachádzame aj v poľskej ústave.

V rámci posudzovania naplnenia druhého kritéria testu ESĽP vychádzal, okrem iného, aj z tej skutočnosti, že novelou z roku 2017 došlo k zbaveniu poľského súdництва práva nominovať a voliť členov Národnej súdnej rady (po legislatívnej reforme v roku 2017 bolo 15 sudcov ako členov Národnej súdnej rady volených poľským parlamentom). Podľa ESĽP tým táto novela prakticky eliminovala predchádzajúci zastupiteľsky systém a zároveň záruky nezávislosti súdництва, čo malo umožniť výkonnej a zákonodarnej moci či už priamo alebo nepriamo zasahovať do procesu menovania príslušných kandidátov za členov Národnej súdnej rady, čo malo mať za následok nedodržanie princípu del'by moci a nezávislosti súdництва. Zároveň, právomoc podať návrh na vymenovanie sudcov do disciplinárnej komory Najvyššieho súdu prezidentom Poľska bola zverená Národnej súdnej rade, orgánu, pri ktorom podľa ESĽP, ako bolo naznačené vyššie, po prijatí novely v roku 2017 absentovali dostatočné záruky nezávislosti od zákonodarnej a výkonnej moci. Podľa ESĽP tento nenáležitý vplyv zákonodarnej a výkonnej moci na poľské súdnictvo, ktorý sa mal v konečnom dôsledku odzrkadliť aj na menovaní sudcov do disciplinárnej komory Najvyššieho súdu, je sám o sebe nezlučiteľný s čl. 6 Dohovoru.

V rámci posudzovania naplnenia tretieho kritéria testu ESĽP konštatoval, že sťažovateľ nemal k dispozícii žiadne opravné prostriedky,

ktorými by mohol namietat nedostatky v postupe menovania sudcov disciplinárnej komory Najvyššieho súdu a tým dosiahnuť nápravu.

Na základe vyššie vykonaného testu ESLP dospel k záveru, že v tomto prípade došlo k zjavnému porušeniu vnútroštátneho práva Poľska vo vzťahu k procesu menovania sudcov do Disciplinárnej komory Najvyššieho súdu, Zároveň ESLP dospel k záveru, že nezrovnalosti v procese menovania ohrozili legitimitu Disciplinárnej komory Najvyššieho súdu ako takej v takej intenzite, že disciplinárnej komore zloženej z takto vymenovaných sudcov chýbali atribúty tribunálu, ktorý je na účely čl. 6 ods. 1 Dohovoru zákonný, čím podľa ESLP došlo k porušeniu tohto článku Dohovoru.

2.6 Vec *Grace Gatt proti Malte*³⁴

Vo veci *Grace Gatt proti Malte* z 8. októbra 2019, č. sťažnosti 46466/16, bola sťažovateľka príslušníčkou policajného zboru od roku 1990. V bližšie neurčený deň jej syn vážne ochorel a musel byť niekoľkokrát letecky prevezený do Spojeného kráľovstva. Na tento účel sťažovateľka a niektorí jej kolegovia zorganizovali finančnú zbierku, na ktorú však nemali povolenie. V dôsledku toho bola sťažovateľka dočasne suspendovaná. Sťažovateľka bola obvinená pred magistrátnym súdom ako trestným súdom z podvodu a vyberania finančných prostriedkov bez predchádzajúceho povolenia. V bližšie neurčený deň bola uznaná vinnou z druhého z uvedených trestných činov, no nie z prvého. Sťažovateľka bola následne po dobu šiestich mesiacov pod probačným dohľadom. Vzhľadom na nepriaznivú finančnú situáciu (od júna 2001 do novembra 2005 dostávala len polovicu zo svojho platu) začala pracovať ako súkromný detektív, avšak bez toho, aby požiadala o príslušné povolenie stáleho tajomníka príslušného ministerstva. Taktiež nežiadala o povolenie opustiť krajinu. Medzi prípadmi, na ktorých pracovala ako súkromný detektív, bol aj prípad týkajúci sa dcéry istej Malťanky, ktorá bola unesená a odvezená do Sýrie. Sťažovateľke sa jej ju podarilo vypátrať a priviesť späť na Maltu. V tejto súvislosti poskytla viaceré rozhovory novinám a raz bola aj hostkou televíznej relácie.

Medzitým, dva týždne po rozhovore odvysielanom v televízii, bolo sťažovateľke oznámené, že bolo voči nej začaté disciplinárne konanie

³⁴ Nasledujúci text tvoria preložené citácie z tohto súdneho rozhodnutia, a to za použitia prekladovej aplikácie dostupnej na www.deepl.com, ktoré boli upravené na slovenskú gramatiku a štylistiku a na potreby tohto článku. Súdne rozhodnutie je dostupné na webovom sídle: <https://hudoc.echr.coe.int/>.

za to, že znevážila dobré meno policajného zboru; odišla do zahraničia bez povolenia maltskej Komisie pre verejnú službu, vykonávala súkromnú prácu bez povolenia a vystupovala v televízii bez povolenia v rozpore s príslušným disciplinárnym poriadkom. Zo strany policajného komisára bola informovaná, že tieto disciplinárne delikty sú v rozpore s maltským zákonom o policajnom zbore, za ktoré môže byť prepustená. Tiež bola informovaná zo strany policajného komisára, že bude zvolaná Rada policajného zboru, aby posúdila voči nej vznesené obvinenia a zaslala správu o výsledku jej posúdenia Komisii pre verejnú službu, ktorá mala v jej veci rozhodnúť. Sťažovateľka u policajného komisára namietala, že Rada policajného zboru, ktorej členov menoval, nemôže byť nestranná a nezávislá, keďže jej členovia sú mu služobne podriadení. Sťažovateľka voči danému vzniesla aj námietku, ktorá však bola zamietnutá. Rada policajného zboru uznala sťažovateľku za vinnú a postúpila o danom správu Komisii pre verejnú službu. Komisia pre verejnú službu, ktorá ešte vypočula 15 svedkov, následne navrhla predsedovi vlády, aby bola sťažovateľka prepustená. Koncom roku 2006 bolo schválené jej prepustenie zo strany predsedu vlády s okamžitou platnosťou a v dôsledku tohto rozhodnutia sťažovateľka prišla o polovicu svojho platu počas trvania jej suspendovania, ako aj o všetky budúce platy. Sťažovateľka neskôr žiadala Komisiu pre verejnú službu o prehodnotenie jej veci, avšak Komisia pre verejnú službu jej žiadosť zamietla.

Sťažovateľka sa v tejto veci obrátila aj na príslušný civilný súd. Rozhodnutím z júla 2015 civilný súd zamietol všetky jej nároky. Mal za to, že od momentu prijatia do policajného zboru sa sťažovateľka dobrovoľne podriadila zákonu o policajnom zbore a príslušnému disciplinárnemu poriadku. Ten sa vzťahoval aj na policajtov, ktorí boli dočasne pozbavení výkonu služby s nárokom na polovičný plat. Sťažovateľka sa v danej veci tiež obrátila na ústavný súd, ktorý jej nevyhovел a jej sťažnosť odmietol, keďže mal taktiež za to, že na jej prípad sa nevzťahuje čl. 6 Dohovoru z dôvodu existencie „osobitného puta dôvery a lojality“ spätého s výkonom povolania príslušníka policajného zboru.

Sťažovateľka sa následne obrátila na EŠLP, kde namietala, okrem iného, porušenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru, a to z dôvodu, že v disciplinárnom konaní vedenom voči nej mal rozhodovať tribunál, ktorý nebol nezávislý a nestranný. Disciplinárne konania štátnych zamestnancov zásadne spadajú do rámca aplikovateľnosti čl. 6 v jeho občianskoprávnej hlave, pričom sa pri nich aplikuje aj tzv. Vilho Eskelinen test.

Vilho Eskelinen test pritom predstavuje aj v prípadoch disciplinárnych konaní štátnych zamestnancov rozhodujúcu doktrínu, na základe ktorej ESLP rozhodne o aplikovateľnosti, resp. neaplikovateľnosti práva na spravodlivý proces zaručeného Dohovorom v konkrétnom prípade. V samotnom rozsudku Vilho Eskelinen nenachádzame výslovne zmienku o možnosti aplikácie tejto doktríny na disciplinárne konania štátnych zamestnancov. ESLP v ňom ale uviedol, že bežné pracovné spory štátnych zamestnancov ako sú tie o mzdy, náhrady a ďalšie podobné nároky, nemôžu byť v zásade vyňaté spod ochrany zaručenej čl. 6 Dohovoru. Až ďalšia judikatúra aplikujúca novú doktrínu so sebou priniesla rozšírenie aj na ďalšie spory štátnych zamestnancov, a teda aj konečné dopady zavedenia novej doktríny. Konkrétne ESLP v rozsudku *Bayer proti Nemecku* judikoval, že výpočet „bežných pracovných sporov“ sa neobmedzuje iba na „mzdy, príplatky a ďalšie podobné nároky“, z titulu, že v rozsudku Vilho Eskelinen išlo iba o demonštratívny výpočet príkladov takýchto sporov. Uvedeným ESLP prakticky „otvoril dvere“ aplikácii čl. 6 na celý rad ďalších sporov štátnych zamestnancov, ktoré sa dovtedy považovali mimo rámca čl. 6 aj v jeho civilnej časti. Od jeho uvedenia do života sa teda Vilho Eskelinen test aplikuje na široké spektrum sporov štátnych zamestnancov, vrátane sporov týkajúcich sa prijatia alebo vymenovania, samotnej kariéry štátneho zamestnanca a jeho kariérneho postupu, preloženia, ale aj, ako už bolo spomínané, skončenia jeho služby a disciplinárnych konaní vedeckých proti nemu.³⁵

Vo veci *Vilho Eskelinen* tak ESLP sumarizoval, že na to, aby sa štát mohol pred ESLP odvolávať na postavenie žalobcu ako štátneho zamestnanca pri vylúčení ochrany zakotvenej v článku 6, musia byť splnené dve podmienky. Po prvé, štát musel vo svojom vnútroštátnom práve výslovne vylúčiť prístup k súdu pre danú funkciu alebo kategóriu zamestnancov. Po druhé, vylúčenie musí byť odôvodnené objektívnymi dôvodmi v záujme štátu. Samotná skutočnosť, že žiadateľ pracuje v odvetví alebo na útvare, ktorý sa podieľa na výkone právomocí zverených mu verejným právom, nie je sama osebe rozhodujúca. Na to, aby bolo vylúčenie odôvodnené, nestačí, aby štát preukázal, že dotknutý štátny zamestnanec sa podieľa na výkone verejnej moci, alebo že medzi štátnym zamestnancom a štátom ako zamestnávateľom existuje, slovami ESLP vo veci *Pellegrin*, „osobitné puto dôvery a lojality“. Je tiež na

³⁵ JANČÁT, L. (Ne)aplikácia čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vo svetle testu Vilho Eskelinen. In *Acta Facultatis Iuridica*, vol. 39, č. 2 (2020), s. 118-119. Dostupné na: <https://afi.flaw.uniba.sk/index.php/AFI/article/view/620/454>, cit. 2024-07-08.

štáte, aby preukázal, že predmet predmetného sporu súvisí s výkonom štátnej moci alebo že spochybnil toto osobitné puto. V zásade teda nemožno odôvodniť vylúčenie bežných pracovných sporov, ako sú spory týkajúce sa plátov, príplatkov alebo podobných nárokov, zo záruk článku 6 na základe osobitnej povahy vzťahu medzi konkrétnym štátnym zamestnancom a príslušným štátom. V skutočnosti sa bude predpokladať, že sa článok 6 uplatňuje. Bude na odporujúcej vláde, aby preukázala, po prvé, že žiadateľ – štátny zamestnanec nemá právo na prístup k súdu podľa vnútroštátneho práva a po druhé, že vylúčenie práv podľa článku 6 pre štátneho zamestnanca je odôvodnené.³⁶

V tomto prípade ESLP konštatoval, že sťažovateľka mala na vnútroštátnej úrovni nárok na prístup k súdu, kde mohla napadnúť svoje prepustenie a tým doceliť zrušenie prepustenia a vrátenia veci na ďalšie rozhodnutie, čo vláda Malty na rozdiel od príslušných súdov ani nerozporovala. Na základe daného nebolo splnené prvé kritérium Vilho Eskelinen testu, preto sa na disciplinárne konanie vedené proti sťažovateľke vzťahoval čl. 6 Dohovoru v jeho civilnej časti (kritéria musia byť splnené kumulatívne).

ESLP sa následne zaoberal otázkou nezávislosti a nestrannosti Rady policajného zboru, ktorej členov menoval policajný komisár, ktorý vzniesol disciplinárne obvinenia voči sťažovateľke a ktorá mala tieto disciplinárne obvinenia posudzovať. ESLP videl problém v tom, že všetci členovia rady, ktorí boli vymenovaní policajným komisárom, boli mu podriadení, čím bola podľa názoru ESLP spochybnená ich nezávislosť a nestrannosť v posudzovaní disciplinárneho obvinenia vzneseného voči sťažovateľke. Navyše, všetci členovia boli menovaní *ad hoc* a zo zápisnice z pojednávania vyplynulo, že právne námietky, ktoré vzniesla sťažovateľka a jej obhajca, boli zaslané právnikovi a rozhodnutie zamietnuť tieto námietky radou výlučne vychádzalo z názoru tohto „externého“ právnika.

Pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti sa nepodarilo preukázať podľa ESLP ani Komisii pre verejnú službu, keďže policajný komisár mal osloviť predsedu tejto komisie ohľadom otázky primeraného trestu pre sťažovateľku, pričom Rada policajného zboru nemala podľa vnútroštátneho práva právo navrhovať trest, ale bolo výlučne na samej komisii, aby navrhla sankciu, a to na základe posúdenia veci touto radou. ESLP navyše uviedol, že predseda Komisie pre verejnú službu mohol byť vystavený ovplyvňovaniu, a teda bola spochybnená nestrannosť

³⁶ Vec *Vilho Eskelinen proti Fínsku* z 19. apríla 2007, č. sťažnosti 63235/00.

celej tejto komisie. Vo vzťahu k predsedovi maltskej vlády ESLP uviedol, že nie je „súdnym orgánom“ s plnou jurisdikciou a neposkytuje záruky podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

K vnútroštátnym súdom ESLP uviedol že nevykonali dostatočný súdny prieskum predsúdnych konaní, keď sa nezaoberali otázkou nezávislosti a nestrannosti Rady policajného zboru a Komisie pre verejnú službu. Vo veci *Grace Gatt proti Malte* dospel ESLP na základe vyššie uvedených skutočností k záveru, podľa ktorého daný spor podradil pod civilnú vetvu čl. 6 ods. 1 Dohovoru a tiež rozhodol o porušení tohto článku, a to z dôvodu nedostatku záruk prejednanía veci nezávislým a nestranným tribunálom.

Záver

Po analýze a sumarizácii predchádzajúceho textu a z uvedeného rozboru vyplývajú určité závery, ktoré si teraz dovoľíme sformulovať.

V prvom rade treba povedať, že možno vidieť určitý odklon od toho, ako je ponímané obvinenie zo spáchania disciplinárneho deliktu v slovenskom právnom poriadku a ako je ponímané z pohľadu ESLP. Slovenský právny poriadok z dôvodu textácie Správneho súdneho poriadku zásadne posudzuje obvinenia z disciplinárnych deliktov ako vec správneho trestania, pričom z národnej súdnej judikatúry³⁷ vyplýva, že ju zároveň považuje za vec trestného obvinenia v zmysle požiadaviek čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Na druhej strane, ESLP uvádza, že na to, aby bola aplikovaná trestná vetva čl. 6 ods. 1 Dohovoru, musia byť v danom prípade naplnené engelove kritériá, pričom tieto kritériá štandardne v disciplinárnych konaniach naplnené nebývajú.³⁸ Na naplnenie engelových kritérií a podradenie veci pod trestnú vetvu pritom nestačí, že daný čin môže byť označený národným právnym poriadkom nielen za disciplinárny delikt, ale zároveň aj za trestný čin.

Vzhľadom však na skutočnosť, že pri disciplinárnych sankciách môže osobe hroziť uloženie sankcie zákazu výkonu určitej činnosti (či

³⁷ Pozri najmä HORVAT, M. Etický kódex a správne disciplinárne delikty In *Acta Iuridica Olomucensia*, v tlači.

³⁸ Výnimkou môžu byť disciplinárne konania týkajúce sa osôb pozbavených osobnej slobody; pozri napríklad vec *Campbell a Fell proti Veľkej Británii* alebo vec *Ezeh a Connors proti Veľkej Británii*; HORVAT, M., HAMULÁKOVÁ, Z. Správne disciplinárne delikty členov stavovských komôr so zameraním na vyčiarknutie člena z komory. In KOŠIČIAROVÁ, S., GAJDOŠOVÁ, M. (eds). *Stavovská a profesijná organizácia - subjekt verejnej správy*. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2023, s. 79 a nasl.

už definitívne alebo na určitý čas), tak v danom prípade vidí ESLP naplnenie civilnej vetvy čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Dôležité, rovnako ako pri trestnej vetve, je to, čo obvinenej osobe hrozí a nielen to, čo jej reálne bolo ako sankcia uložené. ESLP dokonca rozšíril aplikovateľnosť čl. 6 Dohovoru aj na situáciu, kedy sa osoba domnieva, že došlo k zásahu do jej občianskych práv, ale nemala možnosť predložiť vec súdu (alebo inému obdobnému orgánu) ktorý by splňal požiadavky čl. 6 Dohovoru.

V tejto súvislosti preto ESLP vymedzil autonómne poňatie pojmu občianske právo alebo záväzok, a to na účely výkladu Dohovoru a jeho čl. 6.

Uvádza, že pojem občianskych práv a záväzkov podľa článku 6 Dohovoru má tieto rozmery: 1) právo alebo záväzok musí mať základ vo vnútroštátnom práve; 2) musí mať občianskoprávnu povahu a 3) musí existovať skutočný spor, ktorý 4) sa musí priamo týkať práv a povinností s'ťažovateľa. Všetky uvedené podmienky musia byť splnené kumulatívne, aby bolo možné uplatniť článok 6 ods. 1 Dohovoru.³⁹

V prípade niektorých disciplinárnych deliktov, kde ide o disciplinárne delikty štátnych zamestnancov a kde je tým pádom dané osobitné puto dôvery a lojality medzi zamestnancom a štátom (napr. profesionálni vojaci alebo policajti), je daná možnosť vylúčenia prístupu k súdu, a to na základe vnútroštátneho právneho poriadku. Ani to však ešte samé osebe nemusí byť postačujúce na to, aby ESLP netrval na dodržaní pravidiel čl. 6 ods. 1 Dohovoru, a to v prípade, ak je naplnený tzv. Vilho Eskelinen test. Pri ňom musí byť preukázané, že, po prvé, štát vo svojom vnútroštátnom práve výslovne vylúčil prístup k súdu pre danú funkciu alebo kategóriu zamestnancov a, po druhé, že toto vylúčenie je odôvodnené objektívnymi dôvodmi v záujme štátu. Dôkazné bremeno je na štáte, aby preukázal, že vylúčenie práv podľa článku 6 Dohovoru pre štátneho zamestnanca je odôvodnené.

Z daného vyplýva, že nami ustanovená hypotéza (národná a nadnárodná judikatúra ponímajú správne disciplinárne delikty vo vzťahu k aplikácii čl. 6 Dohovoru odlišne) bola overená a potvrdená. Zároveň z textu syntézou poznatkov plynie, že pri správnych disciplinárnych deliktoch postačuje z pohľadu ESLP dodržať požiadavky princípov trestania výlučne v režime čl. 6 ods. 1 Dohovoru a nie aj jeho ďalších požiadaviek (vyžadovaných pri trestnej vetve tohto článku) v čl. 6 ods.

³⁹ HIRVELÄ, P., HEIKKILÄ S. Civil Rights and Obligations. In *Right to a Fair Trial: A Practical Guide to the Article 6 Case-Law of the European Court of Human Rights*. Brussels : Intersentia, 2021, s. 7.

2 a 3, čl. 7 a čl. 4 protokolu 7 k Dohovoru. Národná judikatúra sa však prikláňa práve k tomuto širšiemu poňatiu.

Vo všeobecnosti potom samotná skutočnosť, že národná právna úprava nie úplne korešponduje s nadnárodnými požiadavkami, nie je sama o sebe nevhodná.⁴⁰ Zásadne totiž v našom prípade rozširuje možnosti ochrany poskytovanej osobe, ktorá je obvinená zo spáchania určitého deliktu.⁴¹ Ako aj uvádza ESĽP ak správny orgán rozhoduje spory o občianskych právach a povinnostiach a sám nespĺňa podmienky podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru, nemusí to nutne znamenať porušenie záruk podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru v prípade, ak rozhodnutie správneho orgánu podlieha následnému prieskumu súdnemu orgánu s úplnou jurisdikciou, čo je práve prípad slovenskej právnej úpravy.

Na druhej strane však potom tento prístup kladie vyššie nároky na odôvodnenie postupu jednotlivých orgánov verejnej moci, ktoré vystupujú v konaní o vyvedení zodpovednosti. Z medzinárodných záväzkov plynie, aby tento postup bol skutkovo a právne bezchybný, kde zárukou tohto postupu je nezávislý a nestranný prieskum správnymi súdmi, pričom na tieto kvality nazerá ja samotný ESĽP pri svojej činnosti.

Úlohou ESĽP je totiž zabezpečiť, aby zmluvné strany dodržiavali svoje záväzky vyplývajúce z Dohovoru; neprináleží mu preto zaoberať sa skutkovými alebo právnymi chybami, ktorých sa dopustil vnútroštátny súd, pokiaľ nemohli mať nepriaznivý vplyv na práva a slobody chránené Dohovorom,⁴² resp. ak nemôžu predstavovať „nedostatok spravodlivosti“ nezlučiteľný s článkom 6 Dohovoru.⁴³ Úlohou ESĽP podľa článku 6 Dohovoru je preskúmať sťažnosti, ktoré tvrdia, že vnútroštátne súdy nerešpektovali konkrétne procesné záruky uvedené v tomto ustanovení alebo že vedenie konania ako celku nezaručilo sťažovateľovi spravodlivý proces.⁴⁴ ESĽP nie je povinný konať ako súd štvrtej inštalácie a nespochybňuje podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru

⁴⁰ Nemusí to však vždy platiť; k problémom ohľadne dodržania princípu *ne bis in idem* pozri napríklad HORVAT, M., HAMULÁKOVÁ, Z. Správne disciplinárne delikty členov stavovských komôr so zameraním na vyčiarknutie člena z komory. In KOŠIČIAROVÁ, S., GAJDOŠOVÁ, M. (eds.) *Stavovská a profesijná organizácia - subjekt verejnej správy*. Trnava : Typi Universitatis Tymaviensis, 2023, s. 88.

⁴¹ Porovnaj HORVAT, M. Správne disciplinárne delikty študentov vysokých škôl. In FRUMAROVÁ, K., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.) *Poceta Vladimíru Sládečkovi*. Praha : Leges, 2024, s. 157.

⁴² Pozri napríklad vec *García Ruiz proti Španielsku* [VK], č. sťažnosti 30544/96, § 28.

⁴³ Pozri vec *De Tommaso proti Taliansku* [VK] z 23. februára 2017, č. sťažnosti 43395/09, § 169 – 170.

⁴⁴ Pozri napríklad vec *Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano proti Taliansku* [VK], č. sťažnosti 38433/09, § 197.

posúdenia vykonané vnútroštátnymi súdmi, pokiaľ ich závery nemožno považovať za svojvoľné alebo zjavne neodôvodnené.⁴⁵

ESLP pripomína, že podľa jeho ustálenej judikatúry odrážajúcej zásadu spojenú s riadnym výkonom spravodlivosti musia súdne rozhodnutia dostatočne uvádzať dôvody, na ktorých sú založené. Rozsah tejto povinnosti sa môže líšiť podľa povahy rozhodnutia a musí sa analyzovať vo svetle okolností každého prípadu.⁴⁶ Bez toho, aby sa vyžadovala podrobná odpoveď na každý argument predložený žalobcom, táto povinnosť predpokladá, že účastník súdneho konania môže očakávať konkrétnu a výslovnú odpoveď na dôvody rozhodujúce pre výsledok daného konania.⁴⁷

Napokon, požiadavky obsiahnuté v pojme „spravodlivý proces“ nie sú nevyhnutne rovnaké v sporoch týkajúcich sa občianskych práv a povinností ako v prípadoch týkajúcich sa trestných obvinení. To ilustruje absencia podrobných ustanovení podobných odsekom 2 a 3 článku 6 Dohovoru v prípade prvého z nich. V súlade s tým, hoci tieto ustanovenia majú určitý význam mimo úzkych hraníc trestného práva, zmluvné štáty majú v občianskoprávných sporoch väčšiu voľnosť ako v trestných konaniach.⁴⁸ Článok 6 ods. 1 Dohovoru je preto menej náročný pre spory týkajúce sa občianskych práv ako pre trestné obvinenia.⁴⁹ Napriek tomu môže ESLP pri skúmaní konaní podľa občianskoprávnej hlavy článku 6 Dohovoru považovať za potrebné riadiť sa prístupom, ktorý uplatnil v trestných veciach.⁵⁰

Príkladom môže byť požiadavka na zmeny v skutkových obvineniach, kde obvinený musí byť o nich riadne a úplne informovaný a musí mať aj potrebný čas a možnosti na to, aby na ne mohol reagovať a zorganizovať si obhajobu na základe akýchkoľvek nových informácií alebo tvrdení.⁵¹

Použitá literatúra

1. ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha : Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-300-8, 226 s.

⁴⁵ *Vec Bochan proti Ukrajine* (č. 2) [VK], č. sťažnosti 22251/08, § 61.

⁴⁶ Pozri *vec García Ruiz proti Španielsku* [VK], č. sťažnosti 30544/96, § 26.

⁴⁷ *Vec Ruiz Torija proti Španielsku* z 9. decembra 1994, § 29 – 30.

⁴⁸ Pozri *vec Dombo Beheer B.V. proti Holandsku* z 27. októbra 1993, § 32.

⁴⁹ *Vec König proti Nemecku* z 28. júna 1978, § 96.

⁵⁰ *Vec Peleki proti Grécku* z 5. marca 2020, č. sťažnosti 69291/12, § 55.

⁵¹ *Vec Mattoccia proti Taliansku*, č. sťažnosti 23969/94, § 61.

2. ESLP. Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights Right to a fair trial (civil limb). Strasbourg : Council of Europe/European Court of Human Rights. 124 s.
3. HAMULÁKOVÁ, Z. *Správne delikty právnických osôb - vybrané inštitúty a problémy*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, ISBN 978-80-8168-760-0, 320 s.
4. HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-5710-142-0, 308 s.
5. HIRVELÄ, P., HEIKKILÄ S. Civil Rights and Obligations. In *Right to a Fair Trial: A Practical Guide to the Article 6 Case-Law of the European Court of Human Rights*. Brussels : Intersentia, 2021, ISBN 978-18-3970-094-1, 372 s.
6. HORVAT, M. Etický kódex a správne disciplinárne delikty In *Acta Iuridica Olomucensia*, v tlači,
7. HORVAT, M. Správne disciplinárne delikty študentov vysokých škôl. In FRUMAROVÁ, K., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.) *Pocta Vladimíru Sládečkovi*. Praha : Leges, 2024, ISBN 978-80-7502-732-0, 496 s.
8. HORVAT, M., HAMULÁKOVÁ, Z. Správne disciplinárne delikty členov stavovských komôr so zameraním na vyčiarknutie člena z komory. In KOŠIČIAROVÁ, S., GAJDOŠOVÁ, M. (eds.) *Stavovská a profesijná organizácia - subjekt verejnej správy*. Trnava : Typi Universitatis Tynaviensis, 2023, ISBN 978-80-5680-596-1, 205 s.
9. JANČÁT, L. (Ne)aplikácia čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vo svetle testu Vilho Eskelinen. In *Acta Facultatis Iuridica*, vol. 39, č. 2 (2020), ISSN 1336-6912, 396 s.
10. KOPECKÝ, M. *Správni právo. Obecná časť*. Praha : C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-727-9, 536 s.
11. KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava : Iura Edition, 2012, ISBN 978-80-8078-519-2, 558 s.
12. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2022, ISBN 978-80-7380-888-4, 494 s.
13. MACHAJOVÁ, J. *Základy priestupkového práva*. Komentár. Šamorín : Heuréka, 1998, ISBN 80-9676-532-4, 335 s.
14. MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. Žilina : Eurokódex, 2009, ISBN 978-80-8944-705-3, 512 s.
15. MACHAJOVÁ, J. In ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : VO PraF UK, 2005, ISBN 80-7160-183-7, 221 s.
16. MOLE, N., HARBY, C.. The right to a fair trial: A guide to the implementation of Article 6 of the European Convention on Human

- Rights. In *Human rights handbooks, No. 3*. Strasbourg : Rada Európy, 2006, 76 s.
17. PRÁŠKOVÁ, H. *Přestupkové právo*. Praha : Leges, 2022, ISBN 978-80-7502-612-5, 572 s.
 18. JAKAB, R. In SEMAN, T., JAKAB, R., TEKELI, J. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Košice : UPJŠ v Košiciach, 2020, ISBN 978-80-8152-869-9, 252 s.
 19. VITKAUSKAS, D., DIKOV, G. Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights. A handbook for legal practitioners. Strasbourg : Council of Europe, 2017, 166 s.
 20. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-8960-368-8, 344 s.
 21. VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-8960-376-3, 232 s.

ELEKTRONICKÝ MONITORING V TRESTNÍM ŘÍZENÍ

JUDr. Mgr. Bc. Štěpán Kořínek

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Právnická fakulta
Katedra trestného práva, kriminológie, kriminalistiky a forenzných disciplín
skorinek@student.umb.sk

Elektronický monitoring v trestním řízení

Elektronické sledování osob stále představuje v oblasti trestního práva v podmínkách České republiky, ale i třeba Slovenské republiky, novum. Elektronický monitoring alias elektronická kontrola představuje procesní institut, který umožňuje sledovat pohyb, nikoliv však výlučně, obviněné či odsouzené osoby. V našich právních podmínkách se však jedná o komplementární surogát/substitut, který umožňuje nahradit klasické mechanismy a opatření jako například vazbu či výkon trestu domácího vězení. Podstatným zůstává, že se v ČR nejedná o samostatně stojící právní nástroj, ale vždy musí mít nějakou vazbu na jiné trestněprávní opatření či sankci. Příspěvek je rozdělen do dvou částí. První část je orientována na právní východiska využití e-monitoringu v trestních věcech, a to i včetně poukázání na mnohá úskalí a nedokonalosti. Druhá část se věnuje technickým a provozním podmínkám využití e-monitoringu z praktického hlediska. Cílem tohoto příspěvku je přiblížit a sumarizovat východiska e-monitoringu, především v ČR, s poukázáním na jeho bližší komplikace a zamyšlením se nad jejich řešením.

The electronic monitoring in criminal proceedings

The electronic tracking of people still represents a novelty in the criminal law of the Czech Republic, but the Slovak Republic too, The electronic monitoring alias electronic control is a procedural institute allowing to track, not exclusively, the accused or convicted persons. In our legal terms it is considered to be a complementary surrogate/substitute replacing the traditional mechanisms and measures as a custody or serving a sentence of house arrest. It's essential that e-control is not a separate legal instrument, but there must be some connection to the criminal law measure or penalty. This contribution is divided into two parts. The first part is oriented to the legal basis of

exploitation of the e-monitoring in criminal matters, included many pitfalls and imperfections. The second section deals with technical and operational conditions of exploitation of the e-monitoring from a practical point of view. The aim of this contribution is to approximate and summarize the fundamentals of e-monitoring, primarily in the Czech Republic, with a reference to its closer complications and considerations about a possible solutions.

Klíčová slova: elektronická kontrola, monitoring, sledování, e-kontrola, e-monitoring, trestní řízení, vazba, domácí vězení

Key words: electronic control, monitoring, tracking, e-control, e-monitoring, criminal proceedings, custody, house arrest

<https://doi.org/10.62874/afi.2024.2.05>

Úvod

Elektronický monitoring (dále jen „e-monitoring“), formálně označovaný jako elektronický monitorovací systém ve zkratce EMS, představuje proces kontroly výkonu trestu domácího vězení (dále také „TDV“) a povinnosti zdržovat se v určité době ve svém obydlí, nebo doplnění k podmíněnému propuštění, ale nikoliv už výlučně.¹ V řadě státností však plní funkce způsobu výkonu trestu odnětí svobody tzv. *frontdoor* či *backdoor*. E-monitoring však lze rovněž definovat jako sledování obviněných či odsouzených osob, tedy efektivní prostředek kontroly výkonu uložených povinností a omezení, a to jak v případě vazby, tak i při výkonu některých trestů.² Elektronické sledování je běžně užíváno při výkonu trestu odnětí svobody, a to jako nástroj kontroly pohybu/pobyту odsouzeného mimo prostory věznice, ale i uvnitř. Vedle toho bývá užíván rovněž jako omezení uložené v rámci zkušební doby podmíněného odsouzení či propuštění z výkonu trestu.³ Při e-monitoringu se využívají elektronická zařízení (dále jen „e-zařízení“) právě k zmíněnému účelu sledování osob (pohybu a pobytu), přičemž

¹ Definice e-kontroly (e-monitoringu) jsme schopni nalézt rozličné kvantum, když je možné např. poukázat na Doporučení Rady Evropy CM/Rec (2014) 4 ze dne 14. 02. 2014 o elektronickém monitoringu, které jím rozumí určitou formu dohledu, jímž se sleduje poloha, pohyb a osobní chování osob v trestním řízení (či výkonu trestu).

² ZÁHORA, J. Európske štandardy pre monitorovanie osôb v trestnom konaní. In *Trestněprávní revue*, 2014, č. 11-12, s. 255-256.

³ MATĚJKOVÁ, D. *Trest domácího vězení. Rigorózní práce*. Plzeň: Právnická fakulta ZČU, 2018, s. 67.

konkrétní funkce jsou závislé na použitých zařízeních.⁴ Ve smyslu české právní úpravy, jak bude poukázáno dále, se používá spíše výrazu elektronické kontroly (dále jen „e-kontrola“), která slouží jako komplementarita k surogátům nahrazujících i vazbu.⁵ Justiční představitelé přitom zavedení e-monitoringu většinou uvítali, když jej zhodnotili jako nezbytný a potřebný pro systém trestní justic, neboť měl potenciál značně přispět k zvýšení efektivity justičního systému a spravedlnosti.⁶

Zavedení e-monitoringu alias e-kontroly bylo motivováno několika důvody, mezi kterými můžeme jednoznačně identifikovat problém přeplněných věznic, ale i vysoké počty nj. vazebně stíhaných osob, jakož i těch umístěných ve výkonu trestu.⁷ Orgány činné v trestním řízení (dále jen „OČTR“) získají mj. snazší možnost kontroly pohybu obviněného/odsouzeného a tím i přehled o dodržování dalších omezení či uložených povinností.⁸ Nemělo by smysl činit rozsáhlejší sondu do prvopočátku e-monitoringu jako takového, když však zůstává namíste se alespoň dotknout historických konsekvencí. Vůbec první experiment vztahující se k e-monitoringu se uskutečnil v roce 1964 na Harwardské univerzitě. Posléze byl v letech 1983 až 1987 poprvé uzákoněn jako trestněprávní nástroj v americkém státě Florida prostřednictvím tzv. *Correctional Reform Act*.⁹ Dozajista si každý z nás vybaví řadu amerických filmů, ve kterých jsme mohli spatřit praktický obraz e-monitoringu u odsouzců, jež si odpykávali své tresty na svobodě.¹⁰ Vedle toho nezbyvá než podotknout, že systém e-monitoringu má v evropských zemích široké využití, přičemž zda byl i mnohem dříve využíván (typ. Německo, Francie, Velká Británie aj.).

⁴ BOLEDOVIČOVÁ, L. *Elektronický monitoring jako prostředek ke snížení počtu vězeňské populace*. Brno: Právnická fakulta MU, 2012. Příspěvek zpracován v rámci projektu Alternativy v trestním právu MUNI/A/0929/2011, s. 6-7.

⁵ HOMOLOVÁ, K., MOJŽÍŠ, M. Nahrazení vazby elektronickým kontrolním systémem – skutečně lze efektivně monitorovat veškeré uložené povinnosti? In *Státní zastupitelství*, 2020, roč. XVII, č. 5, s. 40.

⁶ DIBLÍKOVÁ, S. Elektronický monitoring do budoucna – vybrané poznatky z ankety mezi soudci a státními zástupci. In *Bezpečnostní teorie a praxe*, 2017, č. 3, s. 27-28.

⁷ VICHEREK, R. Vazba a možnosti elektronické kontroly obviněného. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, XXVII, č. 1, s. 31-34.

⁸ HOŘÁK, J. Domácí vězení a elektronická kontrola odsouzených. In *Trestní právo*, 2005, č. 12, s. 10.

⁹ BOLEDOVIČOVÁ, L. *Elektronický monitoring jako prostředek ke snížení počtu vězeňské populace*. Brno: Právnická fakulta MU, 2012. Příspěvek zpracován v rámci projektu Alternativy v trestním právu MUNI/A/0929/2011, s. 9.

¹⁰ Lze například vzpomenout film *Rychle a zběsile 2* z roku 2003, kde jeden z hlavních představitelů Roman Pierce (herec Tyrese Gibson) měl sledovací zařízení (náramek) připnutý na jedné z noh a nesměl se na určitou přesně vymezenou vzdálenost vzdálit od svého obydlí (karavanu).

V podmínkách České republiky (dále jen „ČR“) se otázka e-monitoringu řešila od roku 2010, a to výlučně v souvislosti s trestem domácího vězení. V roce 2012 byl zahájen projekt zvaný „Elektronický monitoring odsouzených“ ze strany Ministerstva spravedlnosti ČR. V roce 2014 pak odstartovaly konkrétní práce na zavedení e-monitoringu v praxi, které nakonec vyústily v roce 2018. V září 2018 byla spuštěna e-kontrola prostřednictvím e-monitorovacího systému, a to primárně vztahující se k trestu domácího vězení. Zavedení e-monitoringu alias e-kontroly bylo mj. do trestního řádu ČR uskutečněno zákonem č. 150/2016 Sb., s účinností od 01. 07. 2016.¹¹ Samozřejmě spolu se zavedením další podpůrných institutů např. týkajících se obecně kontroly trestu domácího vězení a plnění povinností v souvislosti s některými opatřeními nahrazujících vazbu.¹² Uvedená novela sledovala cíl zefektivnění kontroly při nahrazení vazby, snížení stavu vyčerpání vězeňského systému, zachování sociálních vazeb ve smyslu požadavků restorativní justice a dále zajištění vyšší účinnosti a zintenzivnění ukládání surogátních opatření, když nebyla nutná fyzická kontrola obviněného.¹³

Situace byla odlišná v podmínkách Slovenské republiky (dále jen „SR“), kde byl e-monitoring uveden v praxi dříve než v ČR. V roce 2013 byl spuštěn projekt „Elektronického systému monitorování obviněných a odsouzených“, jež cílil k funkčnímu zavedení systému kontroly technickými prostředky, ale i ke zvýšení využívání odklonů a alternativních trestů v rámci restorativní spravedlnosti.¹⁴ V roce 2015 pak došlo ke schválení novelizačního zákona č. 78/2015 Z. z. o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami, čímž byly vystavěny legislativní podmínky e-kontroly. Tato slovenská novela umožnila využívat e-monitoring nejen v oblasti trestního práva, ale práva civilního. V trestním právu umožnila využívat e-monitoring k dodržování přiměřených opatření a povinností při ochranném dohledu, dále při podmíněném odkladu výkonu trestu odnětí svobody, při

¹¹ Hovoříme především o ust. § 73 odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a dále ust. § 334b a § 360a téhož zákona. Obdobně ust. § 435 odst. 3 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok, v znení neskorších predpisov.

¹² HOMOLOVÁ, K., MOJŽÍŠ, M. Nahrazení vazby elektronickým kontrolním systémem – skutečně lze elektronicky kontrolovat veškeré uložené povinnosti? In *Státní zastupitelství*, 2020, č. 5, s. 36.

¹³ VICHEREK, R. Vazba a možnosti elektronické kontroly obviněného. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, XXVII, č. 1, s. 36-37.

¹⁴ STRÉMY, T., KURILOVSKÁ, L., VRÁBLOVÁ, M. *Restorativna justícia*. Praha: Leges, 2015, s. 290.

podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, jakož i při podmíněném zastavení trestního stíhání.¹⁵ V civilním právu umožnila použití e-monitoringu u kontroly dodržování předběžných a neodkladných opatření v rámci ochrany před domácím násilím. Za zmínku stojí i následná novela v podobě zákona č. 214/2019 Z. z., jež nabyla účinnosti ke dni 01. 08. 2019, přičemž došlo k rozšíření možnosti uložení trestu domácího vězení a k tomu se vážící povinnosti zdržování se ve vymezeném místě za kontroly technickými prostředky.¹⁶

1. Právní východiska využívání e-monitoringu v trestních věcech

Z pohledu platné právní úpravy je tak EMS využíván především u výkonu trestu domácího vězení; jako institut nahrazující vazbu; u podmíněného propuštění; nebo jako institut ochrany obětí. Začneme pojednáním o poslední možnosti, protože sledovací zařízení může být nasazeno i oběti, resp. poškozenému, pokud si to přeje, resp. s tím výslovně souhlasí.¹⁷ Podstatou zůstává, že obviněný nebo odsouzený se k němu posléze nesmí přiblížit a pokud by k tomu mělo dojít, tak je oběť zavčasu informována. Státní zastupitelství se k této variantě vyjádřilo tak, že se tím umožní sledování chráněné osoby v čase, kdy jí není nebo nemůže být poskytována fyzická ochrana, což může mít významný psychický dopad pro tuto osobu, ale i odrazující efekt pro pachatele.¹⁸ Na druhou stranu lze předpokládat, že mnoho osob v postavení poškozeného, resp. oběti, se nebude cítit konformně s tím, aby byly označeny sledovacím zařízením, které samozřejmě vůči jejich osobě bude v pasivní formě, nakořik bude sloužit právě k zamezení styku s osobou obviněného/odsouzeného.

E-monitoring (e-kontrola) jako institut nahrazující vazbu je ožehavým a diskutovaným tématem, a to hned z několika příčin. Nejprve nesmíme zapomínat na skutečnost, že vazba je subsidiární a fakultativní povahy, přičemž má být nahrazena, pokud možno, jinými méně

¹⁵ KLIMEK, L. Recodification of Slovak Criminal Proceedings: Early Ideas, Concrete Steps, and Its Subsequent Improvement. In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2023, vol. LXIX, is. 3, p. 55-57.

¹⁶ DIBLÍKOVÁ, S., ŠPEJRA, M., VLACH, J. *Vyhodnocení procesu spuštění elektronického monitorovacího systému v ČR*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2021, s. 28.

¹⁷ ZÁHORA, J. Európske štandardy pre monitorovanie osôb v trestnom konaní. In *Trestněprávní revue*, 2014, č. 11-12, s. 259-260.

¹⁸ DIBLÍKOVÁ, S. Elektronický monitoring do budouca – vybrané poznatky z ankety mezi soudci a státními zástupci. In *Bezpečnostní teorie a praxe*, 2017, č. 3, s. 27.

zatěžujícími opatřeními.¹⁹ Konkrétní právní úprava e-kontroly ve vztahu k vazbě je koncipována jako omezení zpříšňující další opatření nahrazující vazbu.²⁰ E-kontrola tak není v ČR koncipována jako svébytné opatření, ale pouze jako omezení komplementárně doplňující a zefektivňující stávající opatření ve výhledu restorativní spravedlnosti.²¹ E-kontrola tak má sloužit ke sledování a zjišťování toho, jestli obviněný skutečně plní uložené povinnosti vyplývající z dotčených ustanovení právních předpisů.²² V ideálním případě se totiž důsledek e-kontroly promítne do sebekontroly obviněného, který se v očekávání zvýšeného rizika odhalení porušování uložených povinností bude chovat více uměřeně.²³ Z uvedených důvodů nezbyvá než se zamyslet nad otázkou (ne)možnosti využití e-kontroly k nahrazení vazby v přípravném řízení. V soudním řízení disponuje soud více možnostmi k využití e-kontroly. Oproti tomu ve fázi přípravného řízení lze spatřovat význam e-monitoringu za předpokladu, že by státní zástupce mohl sám rozhodovat o propuštění z vazby.²⁴ Naopak poměrně vágně je upravena doba, kterou má soud na to, aby rozhodl o propuštění z vazby, když se uvádí „bez zbytečných odkladů“.²⁵ Nepochybně lze mít za to, že úmysl

¹⁹ Tyto opatření vyjmenovává např. ustanovení § 73 odst. 1 trestního řádu. Obdobně tomu je i v případě právní úpravy v SR, jak vyplývá z ust. § 82 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok, v znení neskorších predpisov.

²⁰ Ust. § 73 odst. 4 trestního řádu: „V souvislosti s nahrazením vazby některým opatřením uvedeným v odstavci 1 může orgán rozhodující o vazbě rozhodnout o výkonu elektronické kontroly plnění povinností uložených v souvislosti s tímto opatřením prostřednictvím elektronického kontrolního systému umožňujícího detekci pohybu obviněného, jestliže obviněný slíbí, že při výkonu elektronické kontroly poskytne veškerou potřebnou součinnost. Před tím orgán rozhodující o vazbě obviněného poučí o průběhu elektronické kontroly.“

²¹ VICHEREK, R. Vazba a možnosti elektronické kontroly obviněného. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, XXVII, č. 1, s. 40.

²² Podmínky uložení e-kontroly (e-monitoringu) jako náhrady za vazbu upravuje zmíněné ust. § 73 odst. 3 a 4 trestního řádu, ale její výkon je upraven v ust. § 360a téhož zákona.

²³ DRAŠTÍK, A., FENYK, J. a kol. *Trestní řád. Komentář. I. díl. II. díl.* Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 625-628.

²⁴ VICHEREK, R. Vazba a možnosti elektronické kontroly obviněného. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, XXVII, č. 1, s. 42.

²⁵ Ust. § 71a trestního řádu: „Obviněný má právo kdykoli po právní moci rozhodnutí o vzetí do vazby žádost o propuštění z vazby. Za žádost o propuštění z vazby se považuje i návrh obviněného na přijetí některého z opatření nahrazujících vazbu. O takové žádosti musí být rozhodnuto bez zbytečného odkladu. Byla-li žádost zamítnuta, může ji obviněný, neuvede-li v ní jiné důvody, opakovat až po uplynutí 30 dnů od právní moci posledního rozhodnutí, kterým byla zamítnuta jeho žádost o propuštění z vazby, nebo kterým bylo rozhodnuto o dalším trvání vazby nebo o změně důvodů vazby.“ Mělo by tak být rozhodováno co nejdříve je to objektivně možné, a to s ohledem na předpokládaný postup podle ust. § 73b odst. 2 trestního řádu (DRAŠTÍK, A., FENYK, J. a kol. *Trestní řád. Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 25. 07. 2024]. ASPI_ID KO141_1961CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN 2336-517X.).

zákonodárce byl takový, aby bylo možné e-kontrolu využít už při vzetí do vazby.²⁶

Zůstává otázkou, jestli je nějak limitována doba, po kterou má soud o žádosti k uložení e-kontroly rozhodnout? V přímé návaznosti lze konstatovat, že soud má omezenou dobu na vydání rozhodnutí o vazbě.²⁷ Z uvedeného vyvstává jasný problém, a to faktická nemožnost zahájení e-kontroly v okamžiku, kdy bude obviněný propuštěn z vazby.²⁸ Zároveň nezbyvá než si přiznat, že OČTŘ se staví značně rezervovaně k využívání e-kontroly.²⁹ Jaká by byla ideální představa uplatnění e-kontroly v praxi? V době, kdy soud zjistí nějaký vazební důvod, při kterém by však bylo možné nahradit vazbu nějakým opatřením, tak takové opatření uloží a zároveň se bude bezprostředně aplikovat e-kontrola. Obviněnému by byl ihned nasazen náramek a byl by tak neprodleně pod požadovanou kýženou kontrolou. V současné době nepřipadá reálné okamžité sledování obviněného od uložení e-kontroly, t. j. před uložením a umístěním do vazby.³⁰ Konečně i z pragmatického pohledu je jasné, že takový scénář bude neproveditelný (více dále v textu). Jednodušší situací zůstává, že bude rozhodnuto o umístění obviněného do vazby a teprve až následně (v řádu i několika dní) ji eventuálně nahradit e-kontrolou.³¹

²⁶ VICHEREK, R. Vazba a možnosti elektronické kontroly obviněného. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, XXVII, č. 1, s. 43.

²⁷ Ust. § 77 odst. 2 trestního řádu: „Soudce je povinen vyslechnout zadrženou osobu (odstavec 1), do 24 hodin od doručení návrhu státního zástupce rozhodnout o jejím propuštění na svobodu anebo rozhodnout, že ji bere do vazby. O době a místě konání výslechu vyrozumí bezodkladně vhodným způsobem zvoleného nebo ustanoveného obhájce, pokud je dosažitelný, a o jeho účast zadržená osoba požádala, a státního zástupce. Obhájce a státní zástupce se mohou výslechu zúčastnit a klást zadržené osobě otázky, avšak teprve tehdy, až jim k tomu soudce udělí slovo. Překročení doby 24 hodin od doručení návrhu státního zástupce na vzetí do vazby je vždy důvodem rozhodnutí o propuštění obviněného na svobodu.“.

²⁸ Představa byla nejspíše taková, že obviněný se bude mít po propuštění z vazby dostavit ve lhůtě 2 až 5 dní k příslušnému pracovníkovi probační a mediační služby, kde sdělí svoje kontaktní údaje. Následně bude vyrozuměn specialista EMS, který v řádu dní (podle jeho pracovního vytížení) bude přímo kontaktovat obviněného za účelem sjednání schůzky k instalaci technického zařízení umožňujícího e-kontrolu. Zde se však projevuje faktická limitace, a to omezení pracovní dobou daného úředníka probační a mediační služby. Takový scénář si lze jen těžko představit u obviněného, když by daný obviněný několik dní vlastně vůbec nebyl kontrolován (od propuštění do instalace EMS).

²⁹ POUŠKA, T. *Omezení osobní svobody v teorii a praxi. Rigorózní práce*. Praha: Právnická fakulta UK, 2022, s. 90.

³⁰ VOJTĚCHOVÁ, L. Elektronický monitoring jako opatření nahrazující vazbu a jeho využití v trestním řízení. In *Trestněprávní revue*, 2021, č. 3, s. 165-166.

³¹ Uvedená teze se opírá o skutečnost, že s déle trvajícím vazbou vzrůstají požadavky na ospravedlnitelnost jejího dalšího trvání v gesci tzv. zesilujících vazebních důvodů. (analogicky srov. usnesení ÚS ČR ze dne 11. 08. 2015, sp. zn. II. ÚS 2025/2015.

Zajímavý podnět k diskuzi vzešel od dvojice autorů, kteří laborovali nad explicitní formulací obsaženou v ust. § 73 odst. 4 trestního řádu: „...umožňujícího detekci **pohybu** obviněného...“. Jazykový výklad dané části tohoto ustanovení nám napovídá, v čem by mohl být spatřováno možné úskalí, když je výslovně upraveno, že bude detekován pouze pohyb, tedy nikoliv žádné jiné aktivity či činnosti. S odkazem na princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí,³² pak *stricto sensu* dovozují, že při nahrazení vazby mj. e-kontrolou lze zákonně sledovat pouze pohyb takové osoby.³³ Osobně se domnívám, že je situace průzračnější, neboť se stále jedná o právní institut, který zůstává v našich podmínkách „v plenkách“.³⁴ Vedle toho je vhodné při restriktivním pohledu vyplývajícího z jazykového výkladu užít spíše interpretace teleologické, která se pídí po skutečném smyslu a účelu daného ustanovení. Prizmatem terminologicko-filozofické doktríny bychom jsme se však mohli zaobírat i otázkou toho, jak v dané souvislosti vymezit samotný pojem „pohyb“.³⁵ Z psychologického a resocializačního hlediska nemá omezení pohybu, obzvláště korigované e-kontrolou, vést k vytvoření jakéhosi „vězeňského“ prostoru s prohlubováním negativních důsledků

³² Čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“

³³ Tuto svoji argumentaci zakládají na analogickém výkladu nálezu ÚS ČR ze dne 14. 03. 2018, sp. zn. I. ÚS 2155/16, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že orgány činné v trestním řízení nemohou rozšiřovat svá oprávnění nad rámec zákonné úpravy. Zároveň dávají modelový příklad, kdy obviněný bude sporovat zákonnost nikoliv výsledku sledování jiné činnosti – např. zjišťování alkoholu v krvi, ale samu proceduru takového zjišťování prostřednictvím prostředku umožňujícího e-kontrolu, když zákon umožňuje sledovat pouze pohyb. Na základě hypoteticky podané ústavní stížnosti se autoři domnívají, že by Ústavní soud konstatoval porušení práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Více k tomu viz. HOMOLOVÁ, K., MOJŽÍŠ, M. Nahrazení vazby elektronickým kontrolním systémem – skutečně lze elektronicky kontrolovat veškeré uložené povinnosti? In *Státní zastupitelství*, 2020, č. 5, s. 40 an.

³⁴ Například v USA je naprosto běžné, že bývá e-monitorováno dodržování zákazu zneužívání návykových látek, přičemž efektivita takového postupu se odhaduje až na téměř necelých 80 %. Více viz. BARTON, S. M., ROY, S. Convicted Drunk Drivers in an Electronic Monitoring Program: A Preliminary Study. In *International Journal of Criminal Justice Sciences*, 2008, vol. 3, is. 1, p. 43-45.

³⁵ V uvedené souvislosti se pohybem rozumí především „lidský pohyb“ známý také jako lokomoce, který můžeme sami vymezit, na základě veřejně dostupných informací, jako schopnost aktivního přemísťování živého organismu v prostoru a času na základě vlastní činnosti hnacího ústrojí (svalového aparátu). Co je však neméně, tak pohyb vykazuje relativní povahu. Nutno se ptát, jestli lze chápat uvedené legislativní vymezení „pohybu“ natolik široce, že je tam možno zahrnout jakoukoliv další činnost spočívající v aktivitě (činnosti) sledovaného jedince, nebo se *stricto sensu* zaměřit jen a pouze na pohyb ve smyslu fyzického přemísťování se z jednoho místa na jiné. Odpověď je však nesnadná, přičemž i kauzálně by její nalezení bylo odvislé od mnoha proměnných.

sociální izolace, když je třeba respektovat časové a manipulační intervaly (docházky do práce a její výkon, návštěva lékaře aj.).³⁶

Podmíněnost využití e-monitoringu z hlediska jeho užitečnosti je provázána s přijetím záruky, dohledu (probačního a mediačního úředníka), předběžného opatření či slibem. E-monitoring však nelze kombinovat s přijetím peněžité záruky, neboť takovou variantu zákon prozatím nepředpokládá.³⁷ Respektive se vyžaduje aktivní součinnost obviněného při výkonu e-kontroly, čímž lze hovořit o její limitaci.³⁸ Obviněný či odsouzený musí být řádně poučen o všech podmínkách a požadavcích na využití e-monitoringu, resp. e-kontroly.³⁹ Toto poučení, nejčastěji realizované ve formulářové podobě, skýtá jasné srozumění se všemi povinnostmi, jakož i s vysvětlením technických reálií.⁴⁰ Vedle toho musí být dán slib, že poskytne veškerou možnou a potřebnou součinnost. Právě podmínka slibu se z hlediska efektivity využití e-monitoringu jeví jako klíčová, když zjevně negativní postoj může vést pouze k tomu, že e-kontrola selže a bude muset být přistoupeno k vzetí obviněného do vazby.⁴¹ Koncept EMS je tak založen na kvazi-dobrovolnosti obviněného, protože bez jeho vůle a vědomí o výhodách plynoucích ze systému EMS, tak tato kontrola nemůže obstát.⁴²

V souvislosti s efektivitou e-monitoringu (e-kontroly) se hovoří také o otázce tzv. předběžných šetření ze strany probační a mediační služby.⁴³ Tato šetření mají sloužit k ověření splnění potřebných

³⁶ ZÁHORA, J. Európske štandardy pre monitorovanie osôb v trestnom konaní. In *Trestněprávní revue*, 2014, č. 11-12, s. 259-261.

³⁷ HOMOLOVÁ, K. Elektronická náramek namísto pobytu ve vazební cele – jaká je šance, že bude uložen právě mému klientovi? – 1.díl. In *epravo.cz* [online]. Zveřejněno dne 20. 08. 2021. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/elektronicky-naramek-namisto-pobytu-ve-vazebni-cele-jaka-je-sance-ze-bude-ulozen-prave-memu-klientovi-1-dil-113433.html?mail>.

³⁸ Aktivní součinnost, v podobě dání slibu, obviněného či odsouzeného je třeba vnímat tak, že de facto projevuje souhlas s využitím EMS k e-kontrolě. Více viz. BLANAŘOVÁ, L. Vazba a její alternativní opatření ve světle doporučení Komise č. 2023/681. In *Trestněprávní revue*, 2024, č. 2, s. 116-119.

³⁹ MATĚJKOVÁ, D. *Trest domácího vězení. Rigorózní práce*. Plzeň: Právnická fakulta ZČU, 2018, s. 78.

⁴⁰ HOMOLOVÁ, K., MOJŽIŠ, M. Nahrazení vazby elektronickým kontrolním systémem – skutečně lze elektronicky kontrolovat veškeré uložené povinnosti? In *Státní zastupitelství*, 2020, č. 5, s. 41-42.

⁴¹ VICHEREK, R. Vazba a možnosti elektronické kontroly obviněného. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, XXVII, č. 1, s. 40-41.

⁴² ZÁHORA, J. Európske štandardy pre monitorovanie osôb v trestnom konaní. In *Trestněprávní revue*, 2014, č. 11-12, s. 258-259.

⁴³ HOMOLOVÁ, K. K. Elektronická náramek namísto pobytu ve vazební cele – jaká je šance, že bude uložen právě mému klientovi? – 2.díl. In *epravo.cz* [online]. Zveřejněno dne 13. 09. 2021.

podmínek a předpokladů k efektivnímu využití e-monitoringu, a to zejména ve vztahu k potenciálu technického zázemí v místě plánovaného využití e-kontroly (pokrytí signálem atd.), dále ke vyhodnocení (ne)přítomnosti rizik, ale i mnoha dalších skutečností.⁴⁴ Z hlediska (ne)provedení předběžného šetření lze dojít k závěru, že bude namíste při využití e-monitoringu u trestu domácího vězení, ale naopak lze polemizovat o jeho vhodnosti u nahrazení vazby, když proces tohoto šetření může trvat i několik týdnů.⁴⁵ V případě, že by nebylo předběžné šetření provedeno a nebyl by k dispozici výstup v podobě výstupní zprávy, přičemž by i tak bylo rozhodnuto o využití e-kontroly namísto vazby, tak lze uvažovat nad konečnou efektivitou jeho řádného výkonu.⁴⁶ Lze si jen stěží představit, že by soud mohl při rozhodování o žádosti využití e-kontroly posečkat po dobu několika týdnů, než probační a mediační služba bude mít dokončeno předběžné šetření.⁴⁷ Jak bylo totiž uvedeno výše, tak soud má v těchto záležitostech rozhodovat bez zbytečného odkladu. Konečně je třeba uvést na jisto, že soud nemá povinnost vyžádat si předběžné šetření, když má pouze oprávnění vyžádat si při vazebním zasedání důležité informace sám.⁴⁸ Problém spočívá v tom, že tyto informace si nemá, jak ověřit, proto mohou být zavádějící.⁴⁹ Tento aspekt může v konečném důsledku ovlivnit efektivitu a intenzitu využívání daného opatření (e-kontroly).

Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/09/13/elektronicky-naramek-namisto-pobytu-ve-vazebni-cele-jaka-je-sance-ze-bude-ulozen-prave-memu-klientovi-2-dil/>.

⁴⁴ Může být zmíněna nestabilita bydlení obviněného, zdravotní indispozice obviněného, či neschopnost obviněného obsluhovat dané zařízení (napájení).

⁴⁵ VICHEREK, R. Vazba a možnosti elektronické kontroly obviněného. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, XXVII, č. 1, s. 40-42.

⁴⁶ MATĚJKOVÁ, D. *Trest domácího vězení. Rigorózní práce*. Plzeň: Právnická fakulta ZČU, 2018, s. 77.

⁴⁷ Z tohoto důvodu byl přijat určitý doporučený modelový postup, kdy se při reálné úvaze o nahrazení vazby e-kontrolou telefonicky či jiným vhodným způsobem informuje Probační a mediační služba, která „v hrubých rysech“ provede nutné „elementární“ šetření, kdy se posléze může pověřený pracovník PMS dostavit k vazebnímu zasedání v konkrétní věci, kde se následně může vyjádřit o (ne)proveditelnosti e-kontroly v dané věci z hlediska její (ne)uskutečnitelnosti. Více viz. HOMOLOVÁ, K., MOJŽÍŠ, M. Nahrazení vazby elektronickým kontrolním systémem – skutečně lze elektronicky kontrolovat veškeré uložené povinnosti? In *Státní zastupitelství*, 2020, č. 5, s. 38.

⁴⁸ Ust. § 77 odst. 2 trestního řádu. 24 hodinová lhůta vycházející z daného ustanovení platí „a momento ad momentum“, přičemž v průběhu vazebního zasedání si lze vyžádat jakékoliv potřebné informace. (Více viz. DRAŠTÍK, A., FENYK, J. a kol. *Trestní řád. Komentář. I. díl. II. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 625-632).

⁴⁹ Soud bude mít tak víceméně dvě možnosti, a to buď věřit informacím, které se sám dozvěděl při vazebním zasedání a rozhodnout o využití e-kontroly, bez ověření bližších podmínek. Druhou možností zůstává možnost rozhodnout o vzetí do vazby a teprve v dalším řízení

Je nasnadě doplnit, že e-kontrola představuje zásad do práv a svobod jednotlivců, jak těch, kterých se bezprostředně dotýká, tak i třetích osob.⁵⁰ *In concreto* bude zasažena osobní svoboda, soukromí, ale i třeba osobní údaje.⁵¹ Mnoho těchto aspektů a úskalí bylo zmíněno už v Doporučení Rady Evropy o e-monitoringu, a to především ve formulaci konkrétních zásad, které musí e-kontrola respektovat. Mezi těmito základními zásadami můžeme identifikovat zákonnost, soudní přezkoumatelnost, zákaz diskriminace, odpovědnost státu, transparentnost, ale i mnoho dalších dílčích, které můžeme bezesporu označit za společné i jiným trestněprávním nástrojům.⁵² Nad to však můžeme rozlišit i určité zvláštní, kterou bude např. ochrana zájmů rodiny či zvýšená ochrana obětí. Ve smyslu respektování mezinárodních a konstitucionálních limitů je třeba upozornit na přísný zákaz používání prvků způsobujících újmu či utrpení, kterými mohou být typ. určité imobilizační prostředky, jež na základě impulzu dají elektrický šok.⁵³ Ve vztahu k ukládání e-kontroly nahrazující vazbu se hovoří i o tzv. míře invazivity, kdy je třeba vážit přiměřenost podmínek e-kontroly vůči závažnosti spáchané trestné činnosti, ale i třeba plynoucích rizik a jiných faktorů.⁵⁴ Co se týče kategorie osobních údajů, tak lze např. poukázat na omezení maximální délky uchování záznamů o pohybech

rozhodnout o nahrazení vazby až po provedení předběžného šetření probační a mediační službou k realnosti využití e-kontroly. S největší pravděpodobností soud rozhodne o e-kontrolě nebo případnou žádost zamítne s odkazem na to, že nebylo možné provést předběžné šetření, k čemuž však nemá dostatečný zákonný podklad. Více viz. VICHEREK, R. Vazba a možnosti elektronické kontroly obviněného. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, XXVII, č. 1, s. 44.

⁵⁰ V tomto smyslu je třeba zabránit tzv. net-widening efektu, který znamená zvyšování stupně kontroly tím, že se navyšuje okruh monitorovaných osob. *De facto* se jedná o nepřiměřené rozšiřování sledování i na osoby, u kterých to není nevyhnutelně žádoucí a potřebné. V důsledku tohoto efektu může dojít k porušení práva na soukromí některé ze zúčastněných třetích osob. Takovému negativnímu důsledku může napovědět právě předběžné šetření prováděné PMS, čímž se mu posléze dá i předejít. Více viz. GALOVCOVÁ, I. *Vazba v trestním řízení*. Praha: Leges, 2020, s. 96 an.

⁵¹ ZÁHORA, J. Európske štandardy pre monitorovanie osôb v trestnom konaní. In *Trestněprávní revue*, 2014, č. 11-12, s. 256-257.

⁵² *Ibid.*, s. 256-258.

⁵³ Takové praktiky by vedly k hrubému porušení min. čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, tedy zákazu mučení, neboť dotčený článek říká: „*Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.*“, přičemž dostávání elektrických šoků při porušení, nikoliv závažném, dílčích povinností by dozajista takové hrubé porušení tohoto lidského práva dozajista představovalo.

⁵⁴ Část 2, odst. 16 Doporučení Rady Evropy CM/Rec (2014) 4 ze dne 14. 02. 2014 o elektronickém monitoringu. Uvedené se odráží i v praxi, když s odkazem na usnesení NS ČR ze dne 10. 01. 2024, sp. zn. 8 Tvo 19/2023-807, soud vyhodnotil reálnou nemožnost využití e-kontroly v daném případě.

odsouzeného po skončení výkonu e-kontroly u trestu domácího vězení, která činí 12 měsíců.⁵⁵

2. Technické a provozní podmínky e-monitoringu v trestních věcech

Z technického hlediska existují dva základní modely e-monitoringu (e-kontroly), a to jednak radiofrekvenční sledování, nebo GPS (angl. *Global Positioning System*) sledování. Oba modely mohou pracovat buď v aktivní nebo pasivní formě.⁵⁶ První model využívá sledování rádiové frekvence základní stanice (umístěna v obydlí) a k ní spárovaného náramku (umístěn na těle osoby). Druhý model využívá sledování skrze bezdrátovou satelitní síť, která monitoruje každý jednotlivý GPS modul. Vlastní technické řešení první varianty sestává ze základnové stanice, což je technické zařízení umístované do obydlí monitorované osoby, které vysílá radiový signál dle nastaveného rozsahu. K ní je spárován tzv. náramek, tedy zařízení, které se upevňuje na dolní končetinu sledované osoby.⁵⁷ Toto základní schéma může být ještě doplněno komunikátorem, alkohol testerem a dalšími funkcemi.⁵⁸ Z hlediska jejich celistvosti hovoříme o tzv. monitorovací (sledovací) sadě, jež sestává právě z oněch čtyřech základních zařízení, k nimž se ještě připojuje informační systém v podobě software.⁵⁹

Technické zázemí v ČR sestává ze třech dílčích stupňů, a to místní příslušného střediska PMS, dále krajského oddělení EMS a konečně operačního střediska Ministerstva spravedlnosti ČR (dále jen „MS ČR“). Uživatelský přívětivěji působí skutečnost, že EMS je dostupný jako webová aplikace, prostřednictvím které se lze dostat k veškerým informacím o monitorovaných osobách. Za zmínku stojí i fakt, že provozatelé EMS se ve světě odlišují, kdy někde jím jsou orgány veřejné

⁵⁵ Ust. § 334b odst. 2 trestního řádu: „Pokud nebyly při výkonu elektronické kontroly podle odstavce 1 zjištěny skutečnosti důležité pro trestní řízení, uchovávají se záznamy o pohybu odsouzeného nejdéle po dobu dvanácti měsíců po skončení výkonu elektronické kontroly.“

⁵⁶ BOLEDOVIČOVÁ, L. *Elektronický monitoring jako prostředek ke snížení počtu vězeňské populace*. Brno: Právnická fakulta MU, 2012. Příspěvek zpracován v rámci projektu Alternativy v trestním právu MUNI/A/0929/2011, s. 8-10.

⁵⁷ VICHEREK, R. Vazba a možnosti elektronické kontroly obviněného. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, XXVII, č. 1, s. 38-39.

⁵⁸ Z právního hlediska hovoříme o uložení omezení v podobě zákazu konzumace alkoholu dle ust. § 88c písm. g) trestního řádu, v návaznosti na bližší ust. § 88j téhož zákona.

⁵⁹ HOMOLOVÁ, K., MOJŽÍŠ, M. Nahrazení vazby elektronickým kontrolním systémem – skutečně lze elektronicky kontrolovat veškeré uložené povinnosti? In *Státní zastupitelství*, 2020, č. 5, s. 40-41.

moci, resp. jejich organizační složky, typ. probační a mediační služba (např. Finsko, Švédsko), ale jinde zase soukromé subjekty (např. Velká Británie či USA). V ČR byla volba provozovatele EMS svěřena, jak bylo i výše uvedeno, MS ČR, resp. jeho organizační složce, která musí úzce kooperovat s PMS. Reálné fungování EMS v ČR zkomplikovala i situace, že původně uzavřená smlouva na dodávku mnoha monitorovacích sad byla sjednána s izraelskou společností (dodání za 6 let cca 2.500 sad),⁶⁰ se kterou se ČR pustila ohledně dané smlouvy do soudního sporu. Jelikož zařízení tzv. náramky nefungovaly tak, jak od nich bylo očekáváno, tak se upustilo od jejich užívání a prozatímně byly nahrazeny namátkovými kontroly ze strany pracovníků PMS.⁶¹

Tím se dostáváme k otázce postupu a reakce příslušných orgánů na signalizaci porušení uložených povinností (e-kontroly). Na počátku se uvažovalo o třech modelech, a to jednak pořízení záznamu, nehledě na formu, a jeho předání příslušným orgánům. Dále bezodkladnému vyrozumění (informování) soudce či státního zástupce. Obě tyto varianty však byly zavrhnuty pro jejich reálnou neproveditelnost. Nakonec bylo vybráno třetího modelu, a to bezodkladného vyrozumění policejního orgánu, který dle okolností případu provede zadržení osoby, kdy posléze za dostatečného časového prostoru v souladu s dílčími zákonnými podmínkami, informuje soud, či případně státního zastupitelství.⁶² OČTŘ komunikují s probačním pracovníkem místně příslušného střediska PMS. Technicko-funkční nedokonalost využívání e-monitoringu (e-kontroly) prozatím naráží na několik úskalí, mezi kterými můžeme zmínit např. situaci, kdy dojde k výpadku signálu na základové stanici či náramku. Po krátké přechodnou dobu se dá dozajista nastavit, že nebude upozorněn probační úředník, když ale tato doba přesáhne předem stanovanou dobu, tak toto avízo uskutečněno. V případě úmyslného či záměrného narušení spojení, které znemožní či naruší funkcionalitu daného monitoringu, pak bude upozorněn policejní orgán, jakož i soud či státní zástupce.⁶³ Problematičnost si lze představit i v tom faktu, že

⁶⁰ VOJTĚCHOVÁ, L. Elektronický monitoring jako opatření nahrazující vazbu a jeho využití v trestním řízení. In *Trestněprávní revue*, 2021, č. 3, s. 162-163.

⁶¹ BLANAŘOVÁ, L. Elektronická náhrada vazby ve světle připravované novely trestního řádu. In *Trestněprávní revue*, 2022, č. 4, s. 192-194.

⁶² HOMOLOVÁ, K., MOJŽÍŠ, M. Nahrazení vazby elektronickým kontrolním systémem – skutečně lze elektronicky kontrolovat veškeré uložené povinnosti? In *Státní zastupitelství*, 2020, č. 5, s. 38-40.

⁶³ HOMOLOVÁ, K. K. Elektronická náramek namísto pobytu ve vazební cele – jaká je šance, že bude uložen právě mému klientovi? – 2.díl. In *epravo.cz* [online]. Zveřejněno dne 13. 09. 2021. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/09/13/elektronicky-naramek-namisto-pobytu-ve-vazebni-cele-jaka-je-sance-ze-bude-ulozen-prave-memu-klientovi-2-dil/>.

u případného porušení e-kontroly se ihned neodhalí jeho příčina (objektivní – technická porucha; subjektivní – úmyslné poškození), čímž nemusí dojít k odpovídající reakci v podobě policejního zásahu.

Nicméně dosavadní evaluační výzkumy zaměřené na (ne)efektivitu e-monitoringu (e-kontroly) vykazují rozkolísané výsledky. V letech 2019 až 2021 probíhalo v ČR kriminologické vyhodnocování funkčnosti EMS, a to s odkazem na delikt ní minulost sledovaných osob. Z dílčích výsledků nás zaujalo, že e-kontrola byla především ukládána v souvislosti s majetkovou trestnou činností (typ. krádeže), dále za trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných (typ. maření úředního rozhodnutí), posléze i za trestné činy proti rodině (typ. zanedbání povinné výživy), a naopak nejméně v souvislosti s trestnými činy proti lidské důstojnosti či hospodářskou kriminalitu.⁶⁴ Tento výzkumný vzorek příhodně dokresluje skutečnost přiměřenosti využití e-kontroly, a to z hlediska její aplikace především u toho druhu trestné činnosti, která není svojí povahou toliko nejzávažnější. Nicméně i tak lze vysledovat jistou zdrženlivost nad využíváním e-kontroly. Tato rezervovanost vyvěrá z legislativního zázemí e-monitoringu, ale rovněž i technicky provozních reálií, resp. z jejich konjunkce. V tomto směru se ČR stále řadí mezi země, kde je e-kontrola (e-monitoring) teprve na počátku jeho využívání v praxi. Na rozdíl od jiných států, a to jak těch evropských, tak zejména těch amerických, kde se e-monitoring řadí mezi zcela běžné právní nástroje.

Závěr

E-kontrola (e-monitoring) a její jednotlivé aspekty představují neustále téma vhodné k odborné diskuzi, když se jedná o téma živé a nikoliv abstraktní. Z přednesených reálií však máme za to, že si e-kontrola stále žádá nutnou dávku legislativní, technické i funkčně-provozní precizace. Situace je asi taková, že sice byla daná problematika „nějak“ uchopena, ale nebylo pro ni připraveno adekvátní zázemí. Někde bylo zapotřebí začít, a tak se i stalo, proto lze prozatímní vývoj hodnotit jako veskrze pozitivní s výhledem dalších a lepších prognóz. Vývoj e-kontroly se v jednotlivých evropských státech rozchází, načež doposud absentuje konkrétní harmonizační tendence ze strany EU. Každý stát se tak k zavedení e-monitoringu pro trestní účely

⁶⁴ ŠPEJRA, M., DIBLÍKOVÁ, S., VLACH, J. Aplikace elektronického monitorovacího systému ve vztahu ke kriminální kariéře odsouzených. In *Trestní právo*, 2024, č. 1, s. 18-20.

postavil po svém. V kontextu daného příspěvku byla pozornost orientována na aspekty e-kontroly v ČR, s letným ohlédnutím do SR. Nehledě na aktuální legislativní a technickou situaci e-monitoringu v ČR či SR platí, že možnost využívání e-kontroly bude do budoucna jen a jen nabírat na významu. Toto naše hypotetické přesvědčení zakládáme na etablovaném významu informačních a komunikačních technologií, stejně jako kybernetického prostoru a online prostředí. Nehledě na to, že zahraniční země jsou nám příkladným vzorem, že EMS může zdárně a efektivně fungovat.

Některé zdroje hodnotí EMS z hlediska dostupných empirických poznatků jako efektivní nástroj, především kontroly řádného výkonu trestu domácího vězení, ale i v dalších oblastech její aplikace.⁶⁵ Jiné zdroje zase kontrárně prezentují opačný názor, že se e-monitoring jeví jako nedostatečně účinný nástroj, resp. alternativní opatření.⁶⁶ Hledisko využitelnosti e-kontroly se nutně váže i k otázce otevřenosti k využívání a aplikaci nových právních institutů a nástrojů, což se spíše očekává na institucích situovaných ve velkých městech.⁶⁷ Tento závěr se nám jeví jako logický hned z několika důvodů. Ve větších městech panuje větší anonymita, která dotčeným osobám zaručuje klid a absenci možné stigmatizace, což se v malém městě či obci dozajista nedá vyloučit. Dále pak skutečnost, že vyšší kumulace osob, tím i pachatelů trestné činnosti, skýtá širší možnosti k využití e-kontroly v trestních řízeních, než je tomu v místech se spíše sporadickým či ojedinělejším výskytem trestné činnosti. Fakticitu využívání e-kontroly mohou nepřímo ovlivňovat i další skutečnosti jako nedostatečný personální aparát PMS, nepřipravenost justičního aparátu, policejních složek a nespočet dalších faktorů.

Výše v textu byla mj. představena úvaha dvou autorů o tom, že zákonná díkce ust. § 73 odst. 4 trestního řádu není vůbec zdařilá, když nemá připouštěn jiné sledování e-monitoringem, než je jen a pouze pohyb dané osoby. Napravení této legislativní nedokonalosti lapidárně spatřují v prostém vynechání spojení „*umožňujícího detekci pohybu obviněného*“ z dotčeného znění daného ustanovení. Sami jsme se snažili k uvedené úvaze nabídnout vlastní postoj. Dokážeme si představit, že potencionální soudní spor založený na argumentu bazírujícího se na

⁶⁵ ŠPEJRA, M., DIBLÍKOVÁ, S., VLACH, J. Aplikace elektronického monitorovacího systému ve vztahu ke kriminální kariéře odsouzených. In *Trestní právo*, 2024, č. 1, s. 20-21.

⁶⁶ VOJTĚCHOVÁ, L. Elektronický monitoring jako opatření nahrazující vazbu a jeho využití v trestním řízení. In *Trestněprávní revue*, 2021, č. 3, s. 165-166.

⁶⁷ VOJTĚCHOVÁ, L. Elektronický monitoring jako opatření nahrazující vazbu a jeho využití v trestním řízení. In *Trestněprávní revue*, 2021, č. 3, s. 165-166.

okolnosti sledování „*pohybu*“ a ničeho jiného může zaměstnat mnoho odborníků a soudních instancí. Nicméně i v takovém případě bude záviset na okolnostech daného případu, které soudní orgány mohou vyhodnotit odlišně, čímž se mohou přiklonit k restriktivnímu, ale i extenzivnímu výkladu vymezení sledování „*pohybu*“. Nicméně však nezbyvá dodat, že jakákoliv legislativní nedokonalost základající reálné pochybnosti o šíři aplikace dané normy, obzvláště přičítací se jejímu smyslu a účelu, si dozajista žádá nutnou dávku precizace.

Nakolik si jsme vědomi toho, že do závěrečného shrnutí není úměrné uvádět nové a další skutečnosti, tak si dovolíme učinit menší vsuvku na dlouhodobě připravovanou práci na novém trestním řádu pro ČR, i když by si taková problematika vyžádala jistě vlastní a rozsáhlou pozornost. Oblast e-kontroly (e-monitoringu) má v připravované podobě nového trestního řádu obdobnou úpravu jako nyní ve stávajícím trestním řádu. Ani v nadcházející podobě by nemělo být předběžně šetření prováděné PMS obligatorní. Poměrně pozitivně lze hodnotit fakt, že nejspíše dojde k posílení explicitního zakotvení možností e-kontroly o vyjádření jako „*povaha povinnosti umožňuje výkon kontroly tímto způsobem*“.⁶⁸ Nejen ve vztahu k e-kontrolě však vyvstanou nové otázky, zejména se zavedením nových institutů jako soudce pro přípravné řízení, domácí vazby, ale i možnosti uložit e-kontrolu k výkonu trestu zákazu vycestování do zahraničí.⁶⁹ Jak patrné, tak e-kontrola nachází v podobě nového trestního řádu ČR svoje etablované místo, což se vzhledem k rozšiřující debatě a jejímu významu jeví jako úměrné, pozitivní a logické. Lze očekávat, že připravované legislativní práce budou vykazovat nutnou dávku kvality, a to jak z hlediska doktríny, tak i empirie.

Seznam použitých zdrojů

1. BARTON, S. M., ROY, S. Convicted Drunk Drivers in an Electronic Monitoring Program: A Preliminary Study. In *International Journal of Criminal Justice Sciences*, 2008, vol. 3, is. 1, p. 39-49. ISSN 0973-5089.

⁶⁸ V souvislosti s tím odkazuji na předběžnou podobu ustanovení d46 návrhu nového trestního řádu ČR. Dostupný z: <https://justice.cz/web/msp/rekodifikace-trestniho-prava-procesniho>.

⁶⁹ BLANAŘOVÁ, L. Elektronická náhrada vazby ve světle připravované novely trestního řádu. In *Trestněprávní revue*, 2022, č. 4, s.197-199.

2. BLANAŘOVÁ, L. Elektronická náhrada vazby ve světle připravované novely trestního řádu. In *Trestněprávní revue*, 2022, č. 4, s. 189-199. ISSN 1213-5313.
3. BLANAŘOVÁ, L. Vazba a její alternativní opatření ve světle doporučení Komise č. 2023/681. In *Trestněprávní revue*, 2024, č. 2, s. 115-119. ISSN 1213-5313.
4. BOLEDOVIČOVÁ, L. *Elektronický monitoring jako prostředek ke snížení počtu vězeňské populace*. Brno: Právnická fakulta MU, 2012. Příspěvek zpracován v rámci projektu Alternativy v trestním právu MUNI/A/0929/2011.
5. DIBLÍKOVÁ, S. Elektronický monitoring do budoucna – vybrané poznatky z ankety mezi soudci a státními zástupci. In *Bezpečnostní teorie a praxe*, 2017, č. 3, s. 23-28. ISSN 1211-2461.
6. DIBLÍKOVÁ, S., ŠPEJRA, M., VLACH, J. *Vyhodnocení procesu spuštění elektronického monitorovacího systému v ČR*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2021. 217 s. ISBN 978-80-7338-195-0.
7. DRAŠTÍK, A., FENYK, J. a kol. *Trestní řád. Komentář. I. díl. II. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. 2500 s. ISBN 978-80-7552-600-7.
8. GALOVCOVÁ, I. *Vazba v trestním řízení*. Praha: Leges, 2020, 176 s. ISBN 978-80-7502-451-0.
9. HOMOLOVÁ, K. *Nahrazení vazby elektronickým kontrolním systémem. Diplomová práce*. Praha: Právnická fakulta UK, 2020. 92 s.
10. HOMOLOVÁ, K. Elektronická náramek namísto pobytu ve vazební cele – jaká je šance, že bude uložen právě mému klientovi? – 1.díl. In *epravo.cz* [online]. Zveřejněno dne 20. 08. 2021. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/elektronicky-naramek-namisto-pobytu-ve-vazebni-cele-jaka-je-sance-ze-bude-ulozen-prave-memu-klientovi-1-dil-113433.html?mail>.
11. HOMOLOVÁ, K. K. Elektronická náramek namísto pobytu ve vazební cele – jaká je šance, že bude uložen právě mému klientovi? – 2.díl. In *epravo.cz* [online]. Zveřejněno dne 13. 09. 2021. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/09/13/elektronicky-naramek-namisto-pobytu-ve-vazebni-cele-jaka-je-sance-ze-bude-ulozen-prave-memu-klientovi-2-dil/>.
12. HOMOLOVÁ, K., MOJŽÍŠ, M. Nahrazení vazby elektronickým kontrolním systémem – skutečně lze elektronicky kontrolovat veškeré uložené povinnosti? In *Státní zastupitelství*, 2020, č. 5, s. 36-46. ISSN 1214-3758.
13. HOŘÁK, J. Domácí vězení a elektronická kontrola odsouzených. In *Trestní právo*, 2005, roč. 10, č. 12, s. 7-12. ISSN 1211-2860.
14. KLIMEK, L. Recodification of Slovak Criminal Proceedings: Early Ideas, Concrete Steps, and Its Subsequent Improvement. In *Acta*

- Universitatis Carolianae Iuridica*, 2023, vol. LXIX, is. 3, pp. 49-58. ISSN 0323-0619 (online 2336-6478).
15. MATĚJKOVÁ, D. *Trest domácího vězení. Rigorózní práce*. Plzeň: Právnická fakulta ZČU, 2018. 158 s.
 16. POUŠKA, T. *Omezení osobní svobody v teorii a praxi. Rigorózní práce*. Praha: Právnická fakulta UK, 2022. 192 s.
 17. STRÉMY, T., KURILOVSKÁ, L., VRÁBLOVÁ, M. *Restoratívna justícia*. Praha: Leges, 2015. 344 s. ISBN 978-80-7502-075-8.
 18. ŠPEJRA, M., DIBLÍKOVÁ, S., VLACH, J. Aplikace elektronického monitorovacího systému ve vztahu ke kriminální kariéře odsouzených. In *Trestní právo*, 2024, č. 1, s. 16-21. ISSN 2788-3787.
 19. VICHÉREK, R. Vazba a možnosti elektronické kontroly obviněného. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2019, XXVII, č. 1, s. 29-47. ISSN 1805-2789.
 20. VOJTĚCHOVÁ, L. Elektronický monitoring jako opatření nahrazující vazbu a jeho využití v trestním řízení. In *Trestněprávní revue*, 2021, č. 3, s. 161-166. ISSN 1213-5313.
 21. ZÁHORA, J. Európske štandardy pre monitorovanie osôb v trestnom konaní. In *Trestněprávní revue*, 2014, č. 11-12, s. 255-262. ISSN 1213-5313.

Právní předpisy a jiné zdroje

22. Doporučení Rady Evropy CM/Rec (2014) 4 ze dne 14. 02. 2014 o elektronickém monitoringu.
23. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod.
24. Nález ÚS ČR ze dne 14. 03. 2018, I. ÚS 2155/16.
25. Usnesení NS ČR ze dne 10. 01. 2024, č.j. 8 Tvo 19/2023-807.
26. Usnesení ÚS ČR ze dne 11. 08. 2015, II. ÚS 2025/2015.
27. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v aktuálním znění.
28. Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.
29. Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok, v znení neskorších predpisov.

ZASTÚPENIE ZAMESTNÁVATEĽA PROKURISTOM V PRACOVNOPRÁVNÝCH VZŤAHOCH

JUDr. Ádám Sípos, BSc (Hons)

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia
adam.sipos@flaw.uniba.sk

Mgr. Barbora Šestáková, LL.M.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia
svedova5@uniba.sk

Zastúpenie zamestnávateľa prokuristom v pracovnoprávných vzťahoch

V tomto príspevku sa podrobne zaoberáme problematikou právneho zastúpenia zamestnávateľa prokuristom v kontexte pracovnoprávných vzťahov, pričom analyzujeme nedávne Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktoré sa vyslovilo za neplatnosť právneho úkonu vykonaného prokuristom v mene zamestnávateľa. Tento judikát vyvolal závažnú diskusiu o legitímnosti a účinnosti zastupovania zamestnávateľov prokuristami, najmä v prípadoch, kde ide o pracovné zmluvy, skončenie pracovného pomeru, ako i iné pracovnoprávne akty, ktoré majú priame dopady na práva zamestnancov. Príspevok sa sústreďuje na teoretické a praktické aspekty právneho zastúpenia, pričom hodnotíme, ako právny systém Slovenskej republiky formuluje normy týkajúce sa zastupovania v pracovnoprávných vzťahoch a aké sú dôsledky týchto noriem pre zamestnávateľov a zamestnancov v kontexte judikatúry Najvyššieho súdu. Zohľadňujeme pritom legislatívne rámce a relevantnú judikatúru, ktoré sa zaoberajú vzťahmi medzi obchodným a pracovným právom. Osobitnú pozornosť venujeme aj vzájomnej interakcii medzi týmito právnymi oblasťami a skúmame, aké právne a praktické prekážky môžu vzniknúť pri uplatňovaní zastupovania prokuristom v pracovnoprávných vzťahoch.

Vzhľadom na dynamický charakter trhu práce a neustále sa vyvíjajúce právne normy je diskusia a úprava analyzovaných otázok nevyhnutná tak, aby sa zabezpečila právna istota a ochrana práv všetkých zúčastnených strán.

Proxy Representation of the Employer in Labour Law Relationships

In this contribution, we thoroughly address the issue of legal representation of employers by proxy in the context of labour law relationships, analysing the recent Resolution of the Supreme Court of the Slovak Republic, which declared the legal act performed by a proxy on behalf of the employer to be invalid. This ruling has sparked a significant discussion regarding the legitimacy and effectiveness of proxy representing employers, particularly in cases involving employment contracts, termination of employment relationships, and other labour law acts that have direct impacts on the rights of employees. Our analysis focuses on the theoretical and practical aspects of legal representation, assessing how the legal system of the Slovak Republic formulates norms concerning representation in labour law relationships and what the implications of these norms are for employers and employees in the context of the Supreme Court's jurisprudence. We consider the legislative frameworks and relevant case law that deal with the relationships between commercial and labour law. Special attention is also given to the interaction between these legal areas, exploring the legal and practical obstacles that may arise when applying proxy representation in labour law relationships. Given the dynamic nature of the labour market and the continuously evolving legal norms, it is essential to discuss these issues to ensure legal certainty and the protection of the rights of all parties involved.

Kľúčové slová: prokúra, plnomocenstvo, zamestnávateľ, konanie v mene zamestnávateľa, zamestnanec, právny úkon

Keywords: proxy, power of attorney, employer, acting on behalf of the employer, employee, legal act

<https://doi.org/10.62874/afi.2024.2.06>

Úvod

Na prvý pohľad sa môže zdať, že otázka, kto koná za zamestnávateľa a v jeho mene, je jednoduchá a bezproblémová. Opak je však pravdou. Otázka kto teda môže a má konať za zamestnávateľa je aj vzhľadom na nedávne rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej

republiky (ďalej len „NS SR“) čím ďalej, tým viac nejasná. Najmä v praxi sa objavujú situácie, ktoré spôsobujú komplikácie, či už pri každodennej administratívnej prevádzke podniku zamestnávateľa, alebo pri skončení pracovného pomeru. Zamestnanec sa častokrát ani reálne nemá ako dozvedieť, kto je oprávnený konať za zamestnávateľa. Tento stav je nutné posúdiť ako narušenie právnej istoty tým, že zamestnanec pri pracovnoprávných úkonoch nevie, či s ním jedná osoba na to oprávnená. Problém sa objavuje najmä v súvislosti so skončením pracovného pomeru výpoveďou alebo okamžitým skončením pracovného pomeru, kedy výpoveď alebo okamžité skončenie nebolo podpísané oprávnenou osobou, alebo kroky vedúce k týmto rozhodnutiam vykonala osoba bez právomoci na ich realizáciu. Následne sú tieto úkony neraz napádané súdnou cestou, kde sa zamestnanec domáha vyslovenia neplatnosti skončenia pracovného pomeru. Zamestnávateľ pritom čelí mnohokrát náročnému dokazovaniu počas zdĺhavého súdneho sporu, kde musí preukázať, že osoba, ktorá v jeho mene konala, bola k takémuto konaniu aj oprávnená.

Práve z tohto dôvodu považujeme za dôležité, aby bolo možné presne vymedziť, kto vystupuje ako zamestnávateľ a kto má právomoc vykonávať právne úkony voči zamestnancom v jeho mene. Ako sa už zmieňujeme vyššie, ak takúto činnosť vykonáva osoba bez príslušného oprávnenia, môže to viesť k problémom, napríklad pri ukončení pracovného pomeru výpoveďou alebo okamžitým skončením. Práve takýto problém nastal aj v prípade posudzovanom NS SR, keď prokurista podpísal skončenie pracovného pomeru zamestnanca. Do času rozhodnutia NS SR patril takýto postup k bežnej praxi. Zamestnávatelia sa bežne nechávali zastupovať prokuristom aj pri pracovnoprávných úkonoch, avšak vzhľadom na nedávne rozhodnutie NS SR to už nie je možné. V Uznesení NS SR bolo totiž konštatované, že právny úkon, ktorý vykonal prokurista v mene zamestnávateľa, je považovaný za neplatný. Dôvodom tejto neplatnosti má byť skutočnosť, že prokúra udelená v súlade s ustanoveniami zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník (ďalej len „OBZ“) nezahŕňa oprávnenie prokuristu konať v pracovnoprávných vzťahoch, teda „dovnútra spoločnosti“. Tento právny záver vyvolal významnú polemiku v oblasti právnej teórie a praxe, pretože z teoretického hľadiska chýbajú dostatočne presvedčivé argumenty, ktoré by podporovali takéto obmedzenie prokúry. Rozhodnutie sa v praxi obchádza tým, že sú poskytované ďalšie zbytočné plnomocenstvá osobám, ktoré už majú udelenú prokúru. V skutočnosti tak dochádza k vytváraniu duplicitných plnomocenstiev.

Ako sme už naznačili, implikácie takýchto zmien pre právny systém Slovenskej republiky, ako aj pre samotných zamestnávateľov a zamestnancov, sú významné a môžu mať ďalekosiahle dôsledky. Tieto zmeny môžu ovplyvniť spôsob, akým sa bude uplatňovať pracovné právo a vyžadovať úpravu interných procesov v rámci organizácií, pričom je možné očakávať zvýšený dôraz na právnu istotu, ochranu zamestnancov a zodpovednosť zamestnávateľov pri riešení pracovnoprávných vzťahov.

1. Právny rámec úkonov zamestnávateľa

Reguláciu právnej úpravy konania v mene zamestnávateľa v pracovnoprávných vzťahoch nachádzame v § 9 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce (ďalej len „Zákonník práce“). V zmysle právnej úpravy koná v pracovnoprávných vzťahoch za zamestnávateľa, ktorý je právnickou osobou, štatutárny orgán alebo jeho člen. V prípade zamestnávateľa, ktorý je fyzickou osobou, koná zamestnávateľ osobne. Okrem týchto osôb však môžu právne úkony vykonávať aj zamestnanci, ktorý boli na to poverení. Ďalší zamestnanci, najmä vedúci organizačných zložiek, sú oprávnení konať v mene zamestnávateľa pri právnych úkonoch, ktoré vyplývajú z ich funkcií stanovených organizačnými predpismi.¹

Podrobnejšiu úpravu otázky poverenia zamestnanca nájdeme v § 9 ods. 2 Zákonníka práce, podľa ktorého môže zamestnávateľ písomne poveriť ďalších svojich zamestnancov, aby v jeho mene vykonávali určité právne úkony. V takomto písomnom poverení sa však musí presne definovať rozsah oprávnení, ktoré má daný poverený zamestnanec.² Definícia vedúceho zamestnanca je následne upravená v § 9 ods. 3 Zákonníka práce, kde je uvedené, že „*vedúci zamestnanci zamestnávateľa sú tí, ktorí na rôznych stupňoch riadenia majú oprávnenie určovať a ukladať podriadeným zamestnancom úlohy, organizovať, riadiť a kontrolovať ich prácu, a vydávať im záväzné pokyny*“.

Na tomto legislatívnom základe sa zdá, že je teda jednoznačné a jednoducho možné určiť, že za zamestnávateľa, ktorý je právnickou osobou, môžu v pracovnoprávných vzťahoch konať tri skupiny osôb, a to

¹ TOMAN, J., ŠVEC, M., RAK, P. Pracovné právo v súvislostiach. Bratislava : Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v Slovenskej republike. 2020. s. 27.

² NOVÁKOVÁ, M. a kol., Pracovné právo 1, 1. vyd. Wolters Kluwer, 2024. s. 118 – 119.

bud' štatutárny orgán alebo jeho člen, písomne poverený zamestnanec alebo vedúci zamestnanec.

1.1 Štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu

Oprávnenie štatutárneho orgánu, resp. člena štatutárneho orgánu konať za zamestnávateľa vyplýva priamo z ich funkcie. Ak je menovaných napr. viac konateľov, ale každý z nich môže podľa zápisu v obchodnom registri konať samostatne, tak aj v pracovnoprávných vzťahoch konajú konatelia samostatne. Stačí teda, ak pracovnú zmluvu, dohodu o skončení pracovného pomeru alebo výpoveď podpíše len jeden z nich. Tu je potrebné zdôrazniť, že podľa rozsudku NS SR³ sa § 134 Obchodného zákonníka, týkajúci sa obchodného vedenia spoločnosti, nevzťahuje na konanie spoločnosti ako zamestnávateľa v pracovnoprávných vzťahoch.

1.2 Písomne poverený zamestnanec

Ďalšou osobou oprávnenou na konanie v mene zamestnávateľa je v zmysle Zákonníka práca písomne poverený zamestnanec. Poverenie je nástrojom pracovného práva a môže byť udelené iba zamestnancovi zamestnávateľa. Takéto poverenie nie je teda možné udeliť tretej osobe. Zákonník práce okrem požiadavky na písomnú formu poverenia nestanovuje žiadne jeho konkrétne náležitosti. Vzhľadom na skutočnosť, že ide o právny úkon, je však nutné, aby boli splnené základné náležitosti pre právny úkon – poverenie musí byť urobené slobodne a vážne a musí byť určité a zrozumiteľné.⁴ To znamená, že v poverení by malo byť jasne uvedené kto ho udeľuje, komu sa udeľuje, v akom rozsahu a či je časovo obmedzené.

1.3 Vedúci zamestnanec

Vedúci zamestnanec, ktorého oprávnenia vyplývajú z jeho funkcie, nepotrebuje osobitné písomné poverenie, pretože koná v rámci svojej funkcie. Zamestnávateľ by mal mať písomne stanovenú organizačnú štruktúru, z ktorej vyplývajú oprávnenia jednotlivých zamestnancov. Napríklad, vedúci personálneho oddelenia má spravidla oprávnenie

³ Rozsudok NS SR sp. zn. 4 Cdo/139/2021 z 24. marca 2022.

⁴ § 37 ods. 1 OZ.

konat' za zamestnávateľa v pracovnoprávných vzťahoch a podpisovať príslušné dokumenty bez osobitného splnomocnenia.

Táto úprava však nepredstavuje komplexné riešenie otázky zastupovania zamestnávateľa. Ústavný súd Slovenskej republiky totižto vo svojom náleze z 31. augusta 2017, sp. zn. I. ÚS 155/2017⁵ (ďalej len „Nález“), konštatoval, že zamestnávateľa môžu v pracovnoprávných vzťahoch zastupovať aj osoby, ktoré nie sú vymedzené v § 9 Zákonníka práce. Ústavný súd zdôraznil, že „na základe subsidiárnej pôsobnosti Občianskeho zákonníka vo vzťahu k Zákonníku práce pre oblasť pracovnoprávných vzťahov je prípustné zastúpenie zamestnávateľa v týchto vzťahoch aj podľa § 31 Občianskeho zákonníka, teda osobou odlišnou od osôb, ktoré sú oprávnené konať za zamestnávateľa podľa § 9 ods. 1 a 2 Zákonníka práce.“⁶ Z daného rozhodnutia jednoznačne vyplýva, že v pracovnoprávných vzťahoch môžu za zamestnávateľa konať aj iné osoby než tie, ktoré sú výslovne uvedené v § 9 Zákonníka práce. Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky môže byť zamestnávateľ pri pracovnoprávných úkonoch zastúpený aj osobami na základe splnomocnenia udeleného v súlade s ustanoveniami § 31 zákona č. 40/1964 Zb., Občiansky zákonník (ďalej len „OZ“). Týmto sme však stále nevyčerпали škálu osôb oprávnených konať v mene zamestnávateľa.

2. Aplikovateľnosť obchodného práva v pracovnoprávných vzťahoch

Aplikácia Obchodného zákonníka na niektoré aspekty pracovnoprávných vzťahov nie je neobvyklá. Okrem doposiaľ spomenutého Zákonníka práce a Občianskeho zákonníka je oprávnenie konať za zamestnávateľa obsiahnuté aj v zákone č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii (ďalej len „ZoKR“), ako aj v Obchodnom zákonníku. Konkrétne ide o ustanovenia § 56 ZoKR, ktoré oprávňuje správcu konkurznej podstaty od vyhlásenia konkurzu konať za úpadcu (t. j. zamestnávateľa) v pracovnoprávných vzťahoch, resp. ustanovenie § 75a OBZ, kde obdobne počas likvidácie robí v mene zamestnávateľa právne úkony likvidátor. Možnosť správcu konkurznej podstaty a likvidátora konať v mene zamestnávateľa v pracovnoprávných vzťahoch nie je v praxi spochybňovaná, a to aj napriek tomu, že ZoKR ani OBZ nie sú

⁵ Nález ÚS SR sp. zn. I. ÚS 155/2017 z 31. augusta 2017.

⁶ Tamtiež.

právnymi predpismi, ktoré by boli k Zákonníku práce (explicitne) vo vzťahu subsidiarity (dokonca podľa § 1 ods. 4 Zákonníka práce sa subsidiarita Občianskeho zákonníka k Zákonníku práce vzťahuje len na jeho všeobecnú časť).

Hoci OBZ nie je explicitne vo vzťahu subsidiarity k Zákonníku práce, je zrejmé, že prepojenie medzi pracovným a obchodným právom existuje, a teda nie je možné *a priori* vylúčiť aplikáciu OBZ vo vybraných aspektoch pracovnoprávných vzťahov. Ďalej je potrebné zdôrazniť, že okrem oprávnenia likvidátora konať v pracovnoprávných vzťahoch v mene zamestnávateľa v rámci likvidácie, OBZ obsahuje aj množstvo ďalších ustanovení majúcich dopad (aj) na pracovnoprávne vzťahy. Napriek komplexnosti Zákonníka práce ako hlavného prameňa pracovného práva nachádzame úpravu konania zamestnávateľa, resp. ďalších inštitútov aj v iných právnych predpisoch. Ako príklad je možné uviesť nasledovné ustanovenia:

- ustanovenia určujúce, ktorý orgán je štatutárnym orgánom jednotlivých obchodných spoločností (§ 85, § 101 ods. 1, § 133 ods. 1, § 191 ods. 1, § 220zc a § 243 ods. 2 OBZ);
- ustanovenie o zachovaní právnych vzťahov v prípade neplatnosti spoločnosti (§ 68a ods. 3 OBZ); a
- účasť zamestnancov na riadení pri cezhraničnom zlúčení alebo cezhraničnom splynutí spoločností (§ 218la a nasl. OBZ); atď.

Z uvedeného je potrebné vyvodiť záver, že v pracovnoprávných vzťahoch, ako aj konkrétne v konaní zamestnávateľa v pracovnoprávných vzťahoch, slovenský právny poriadok predpokladá a umožňuje aplikáciu aj iných právnych predpisov ako Zákonníka práce a (subsidiárne) OZ. OBZ by podľa nášho názoru mal byť teda priamo aplikovateľný aj na určené pracovnoprávne vzťahy, a to napriek NS SR naznačovanému názoru izolovanosti Zákonníka práce.⁷

Samotná skutočnosť, že úprava prokúry je inštitútom obchodného práva, by na základe vyššie uvedeného nemala automaticky viesť k záveru, že by zastúpenie zamestnávateľa v pracovnoprávných vzťahoch na základe prokúry bolo neprípustné. Dôsledkom toho nemôže byť otázka aplikovateľnosti OBZ v pracovnoprávných vzťahoch ignorovaná len preto, že OBZ nie je explicitne subsidiárny voči Zákonníku práce. Je zrejmé, že medzi týmito dvoma právnymi oblasťami existuje prepojenie, ktoré má oporu v zákone aj v praxi.

⁷ Uznesenie NS SR sp. zn. 6Cdo 120/2019 z 28. októbra 2021.

3. Prokúra ako druh zastúpenia a jej použiteľnosť v pracovnoprávných vzťahoch

Prokúra, ako špecifický druh plnomocenstva, je regulovaná v § 14 OBZ. Tento druh zastúpenia umožňuje prokuristovi vykonávať všetky právne úkony spojené s prevádzkou podniku, a to aj v prípade, keď sa na tieto úkony inak vyžaduje osobitné plnomocenstvo. Právna teória dokonca zastáva názor, že prokúru je potrebné považovať za špecifický druh zastúpenia podľa § 22 a nasl. Občianskeho zákonníka.⁸ To znamená, že na prokúru udelenú v súlade s právnymi predpismi obchodného práva by sa mali aplikovať ustanovenia § 31 a nasl. Občianskeho zákonníka. Tento odbornou verejnosťou zastávaný názor však naráža na rozhodnutie NS SR sp. zn. M Obdo V 2/2002⁹, ktorým NS SR rozhodol, že prokúra nepredstavuje zastúpenie podľa § 31 a nasl. OZ. Predmetný rozsudok však, ako sme už naznačili vyššie, nebol odbornou verejnosťou prijatý a je považovaný skôr za kontroverzný a priečiaci sa prevládajúcemu náhľadu na danú problematiku. Pripájame sa k názoru, že inštitút prokúry nie je možné posudzovať izolovane od ustanovení Občianskeho zákonníka, a to aj s ohľadom na skutočnosť, že ustanovenie § 14 OBZ upravuje iba vybrané aspekty prokúry, ako sú rozsah prokúry, spôsob podpisovania prokuristu a povinnosť registrácie v obchodnom registri. Základné pravidlá vzťahujúce sa na zastúpenie, a teda aj prokúry, sa totiž nachádzajú práve v Občianskom zákonníku, konkrétne ide napr. o pravidlo, že zo zastúpenia vznikajú práva a povinnosti priamo zastúpenému¹⁰; ustanovenia o zániku plnomocenstva, teda aj samotnej prokúry¹¹; alebo následky prekročenia oprávnenia konať na základe plnomocenstva, resp. prokúry¹².

V tomto kontexte možno jednoznačne argumentovať, že prokúra predstavuje špecifickú formu zastúpenia v zmysle § 22 a nasl. OZ a zastúpenie zamestnávateľa v pracovnoprávných vzťahoch na základe prokúry ako špecifického druhu plnomocenstva je v súlade s § 1 ods. 4 Zákonníka práce prípustné.

⁸ FEKETE, I. Prokúra a prokurista v obchodnej spoločnosti. In: Obchodné právo, Roč. 8, č. 12 (2007), s. 18-23. PATAKYOVÁ, M., § 14 [Prokúra]. In: PATAKYOVÁ, M. a kol. Obchodný zákonník. 1. vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2022. s. 80 – 84. JURČOVÁ, M., PAVELKOVÁ, B., NEVOLNÁ, Z., OLŠOVSKÁ, A., SMYČKOVÁ, R., Zastúpenie v súkromnom práve. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2021. s. 195 – 204.

⁹ Rozsudok NS SR sp. zn. M Obdo V 2/2002 z 29. septembra 2004.

¹⁰ § 22 ods. 1 druhá veta OZ.

¹¹ § 33b OZ.

¹² § 33 ods. 1 OZ.

3.1 Prokúra v kontexte prevádzky podniku

Prokurista je oprávnený vykonávať všetky právne úkony súvisiace s prevádzkou podniku, a to aj v prípadoch, kde by inak bolo potrebné osobitné plnomocenstvo. Podľa § 5 Obchodného zákonníka sa pod pojmom „podnik“ rozumie „súbor hmotných, osobných a nehmotných zložiek podnikania“. V Obchodnom zákonníku sa však nenachádza presná definícia jednotlivých zložiek podnikania. Právna teória a prax však zahŕňujú do osobnej zložky podnikania aj štruktúru a kvalifikačnú úroveň zamestnancov podniku.

Pre vymedzenie prokuristu, ako osoby oprávnenej konať v mene zamestnávateľa, je preto kľúčové, že (i) ide o splnomocnenie konať vo všetkých záležitostiach prevádzky podniku a (ii) podnik obsahuje aj osobnú zložku, ktorú tvoria zamestnanci.

V súlade s právnou teóriou¹³ a judikatúrou¹⁴ je potrebné chápať pojem prevádzka podniku v širšom zmysle. Prokurista má oprávnenie vykonávať za podnikateľa všetky právne úkony, ktoré súvisia s prevádzkou podniku. Mimo rámec prevádzky podniku budú len tie právne úkony podnikateľa (obchodnej spoločnosti), ktoré sa týkajú iných zárobkových činností nesúvisiacich s podnikaním. Podnikateľ, ktorý prevádzkuje podnik, vykonáva prevažnú väčšinu úkonov v súvislosti s touto prevádzkou, a preto je prokurista obmedzený v zásade len podľa druhého odseku § 14 Obchodného zákonníka. Konkrétne § 14 ods. 2 OBZ obmedzuje prokúru nasledujúcim spôsobom: „*V prokúre nie je zahrnuté oprávnenie scudzovať nehnuteľnosti a zaťažovať ich, ibaže je toto oprávnenie výslovne v udelení prokúry uvedené.*“ Zákonnodarca tu jasne vymedzil úkony, na ktoré prokurista nemá oprávnenie. Toto obmedzenie sa týka výlučne scudzovania nehnuteľností a ich zaťažovania.

Právna teória však toto obmedzenie rozširuje a uvádza, že prokurista nie je oprávnený vykonávať ani:

- úkony, ktoré sú viazané na osobu podnikateľa, ako napríklad vymenovanie a odvolanie štatutárneho orgánu spoločnosti či hlasovanie na valnom zhromaždení; alebo

¹³ PELIKÁNOVÁ, I.: Komentár k obchodnému zákonníku. 1. díl, 4. vydání. Praha : ASPI Publishing, 2004. s. 190.

¹⁴ Rozsudok NS SR sp. zn. M Obdo V 2/2002 z 29. septembra 2004; Uznesení NS ČR sp. zn. 29 Cdo 2720/2009 z 28. apríla 2010.

- úkony, ktoré nemožno zahrnúť pod pojem „prevádzka podniku“, teda úkony týkajúce sa samotnej podstaty podniku, ako napríklad uzavretie zmluvy o predaji podniku.¹⁵

Z uvedeného vyplýva, že obmedzenie konania prokuristu sa vzťahuje iba na špecifické situácie, ktoré buď nesúvisia s prevádzkou podniku, alebo sú zákonom výslovne vylúčené z jeho právomoci. Keďže pracovnoprávne úkony nie sú uvedené v § 14 ods. 2 Obchodného zákonníka a súvisia priamo s prevádzkou podniku, je nevyhnutné, aby oprávnenie prokuristu na zastupovanie podnikateľa automaticky zahŕňalo aj oprávnenie konať v jeho mene v pracovnoprávných veciach.

Na základe týchto úvah sme dospeli k záveru, že do prevádzky podniku je nevyhnutné zahrnúť aj úkony týkajúce sa osobnej zložky podnikania vrátane úkonov pracovnoprávneho charakteru. Ak by sme dospeli k opačnému záveru, negovali by sme tým ustanovenie § 14 Obchodného zákonníka a neoprávnene by sme obmedzili oprávnenia prokuristu zastupovať podnikateľa a konať v jeho mene.

4. Právne úkony „dovnútra“ a „navonok“: Analýza konceptu

Jedným z hlavných argumentov NS SR v jeho uznesení, ktorým oklieštil právomoc prokuristu konať v mene zamestnávateľa, je rozlišovanie medzi právnymi úkonmi „dovnútra“ a „navonok“. Tento koncept bol prvýkrát uvedený v Rozhodnutí NS SR¹⁶ z roku 1998 (ďalej len „Rozhodnutie 85/2001“), v ktorom NS SR bez bližšieho odôvodnenia zaviedol koncept tzv. „právných úkonov dovnútra spoločnosti“, pre ktoré nie je potrebné dodržiavať požiadavky na zastupovanie spoločnosti určené Obchodným zákonníkom. Týmto rozhodnutím totižto NS SR potvrdil platnosť výpovede z pracovného pomeru, ktorú podpísal len jeden z konateľov zamestnávateľa, hoci spoločenská zmluva a zápis v obchodnom registri stanovovali, že právne úkony za spoločnosť (zamestnávateľa) mali vykonávať dvaja konatelia spoločne. Z jeho rozhodnutia, rovnako ako z príslušného uznesenia, však nie je jasné, na základe ktorých ustanovení právneho poriadku alebo právnych teórií NS SR došiel k záveru, že existujú dve kategórie právnych úkonov – „dovnútra“ a „navonok“. Rovnako nebolo objasnené, prečo by tieto dve

¹⁵ PATAKYOVÁ, M., § 14 [Prokúra]. In: PATAKYOVÁ, M. a kol. Obchodný zákonník. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2022. s. 80 – 84.

¹⁶ Rozsudok NS SR sp. zn. 4 Cdo 118/98 z 25. novembra 1998.

skupiny právnych úkonov mali podliehať rozdielnym právnym režimom.

Právna veda pozná len jednu kategóriu právnych úkonov, ktoré sú prejavmi vôle smerujúcimi k vzniku, zmene alebo zániku právnych vzťahov a takéto delenie na právne úkony „dovnútra“ a „navonok“ nenachádzame ani v žiadnej odbornej literatúre.¹⁷ Tento koncept sa zároveň neobjavuje v žiadnom inom kontexte okrem Rozhodnutia č. 85/2001¹⁸ a nedávneho uznesenia.¹⁹

Podobným by sa mohol javiť koncept vnútornej a vonkajšej pôsobnosti v rámci obchodnej spoločnosti, ktorý je dôkladne rozpracovaný v teórii obchodného práva. Právna veda v oblasti obchodného práva rozlišuje medzi tvorbou vôle právnickej osoby (rozhodovacím procesom právnickej osoby) a prejavom tejto vôle navonok, teda konaním právnickej osoby. Takzvaná vnútorná pôsobnosť orgánov právnickej osoby sa vzťahuje na tvorbu vôle právnickej osoby, zatiaľ čo vonkajšia pôsobnosť orgánov sa týka jej konania navonok, konkrétne právnych úkonov. Právna literatúra aj súdna prax sú v tomto bode zhodné, že úkony spadajúce pod vnútornú pôsobnosť orgánov nie sú považované za právne úkony.

Právnym úkonom sa podľa § 34 Občianskeho zákonníka rozumie „*prejav vôle, ktorý smeruje najmä k vzniku, zmene alebo zániku tých práv a povinností, ktoré právne predpisy s takýmto prejavom spájajú.*“ Výpoveď zamestnávateľa z pracovného pomeru je nepochybne právnym úkonom, pretože predstavuje prejav vôle zamestnávateľa, ktorý má za následok vznik, zmenu alebo zánik práv a povinností v pracovnoprávných vzťahoch. Právne úkony pritom vznikajú výhradne v rámci vonkajšej pôsobnosti orgánov právnickej osoby. Z tohto dôvodu je zrejmé, že koncept „právnych úkonov dovnútra“ v zmysle Rozhodnutia č. 85/2001 nemôže byť totožný s vnútornou pôsobnosťou orgánov spoločnosti, ktorá je odôvodnene podriadená inému právnemu režimu (vrátane neplatnosti) než právne úkony. Rozdelenie právnych úkonov na „dovnútra“ spoločnosti (zamestnávateľa) a „navonok“ voči tretím

¹⁷ Napr. LAZAR, J. a kol: Občianske právo hmotné 1, Iuris Libris 2018. s. 120 – 139. LUBY, Š.: Základy všeobecného súkromného práva. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2002. s. 71-78. BARANCOVÁ, H., SCHRONK, R. Pracovné právo. 4. vydanie. Bratislava: Sprint 2, 2018. s. 206 – 212. TOMAN, J.: Individuálne pracovné právo. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v SR 2014. s. 115 - 120.

¹⁸ Odkazy na Rozsudok NS SR sp. zn. 4 Cdo 118/98 z 25. novembra 1998, nachádzame v rozhodovacej praxi nižších súdov avšak taktiež bez bližšieho odôvodnenia dichotómie právnych úkonov „navonok“ a „dovnútra“.

¹⁹ Uznesenie NS SR sp. zn. 6Cdo 120/2019 z 28. októbra 2021.

osobám nemá oporu v legislatíve ani v odbornej literatúre. Podľa nášho názoru neexistuje žiadny relevantný dôvod na takéto rozlišovanie. Z tohto dôvodu nie je ani možné odôvodniť vylúčenie zastupovania zamestnávateľa na základe prokúry v pracovnoprávných vzťahoch tým, že právne úkony zamestnávateľa voči zamestnancovi by mali byť považované za „právne úkony dovnútra“.

Otázna je tiež aktuálna relevancia Rozhodnutia č. 85/2001. Toto rozhodnutie bolo prijaté NS SR za účinnosti zákona č. 65/1965 Zb., Zákonníka práce (ďalej len „Predchádzajúci Zákoník práce“). V tom čase bolo pracovné právo striktné oddelené od občianskeho práva. Predchádzajúci Zákoník práce predstavoval samostatný a jediný základný právny predpis pre oblasť pracovného práva, t. z. OZ sa na pracovnoprávne vzťahy nevzťahoval ani subsidiárne. Predchádzajúci Zákoník práce obsahoval aj vlastnú definíciu a úpravu právnych úkonov, a to bez použitia slova „*najmä*“.²⁰ V tomto kontexte mohol byť rozdielny právny režim pre právne úkony v pracovnoprávných a občianskoprávných vzťahoch odôvodnený. Prijatím súčasného Zákonníka práce došlo k zásadnej zmene v koncepcii pracovnoprávnej úpravy. Pracovné právo bolo definitívne integrované ako súčasť súkromného práva a bola zavedená subsidiarita Občianskeho zákonníka, ktorý sa stal základným predpisom pre všetky súkromnoprávne odvetvia. Dnes § 1 ods. 4 Zákonníka práce výslovne odkazuje na subsidiárnu pôsobnosť Občianskeho zákonníka, a to v rozsahu všeobecných ustanovení. Právna úprava právnych úkonov obsiahnutá v Občianskom zákonníku sa teraz uplatňuje aj na pracovnoprávne vzťahy, s určitými odchýlkami stanovenými v Zákonníku práce. V kontexte zjednotenia základných pravidiel pre právne úkony v súkromnoprávných vzťahoch možno teda považovať Rozhodnutie č. 85/2001 za prekonané.

5. Zastupovanie zamestnávateľa na základe prokúry a jeho dôsledky pre zamestnanca

Jedným z argumentov, ktoré Ústavný súd SR uviedol vo svojom náleze na podporu možnosti zastupovania zamestnávateľa na základe plnomocenstva podľa § 31 a nasl. Občianskeho zákonníka, bolo, že „*aplikácia inštitútu zastúpenia na základe plnej moci v pracovnoprávných vzťahoch nijako nezasahuje do sociálnych práv zamestnancov,*

²⁰ Prejav vôle, ktorý smeruje najmä k vzniku, zmene alebo zániku tých práv a povinností, ktoré právne predpisy s takýmto prejavom spájajú.

nevytvára zjavnú nerovnováhu ani neohrozuje právne postavenie zamestnanca ako slabšej strany.“ Rovnako ako v prípade zastupovania na základe splnomocnenia podľa § 31 a nasl. OZ, ani zastupovanie zamestnávateľa na základe prokúry v pracovnoprávných vzťahoch nijakým spôsobom nezasahuje do sociálnych práv zamestnancov, nevytvára nerovnováhu a neohrozuje ich právne postavenie ako slabšej strany. Ústavný súd SR zdôraznil, že nepripustením inštitútu splnomocnenia v pracovnoprávných vzťahoch by došlo k „odmietnutiu základného inštitútu súkromného práva.“²¹ Podľa Ústavného súdu SR: „Trebá mať na zreteli, že Zákonník práce nechráni len sociálne práva zamestnanca (aj keď je to jeho prioritná úloha), ale garantuje aj práva zamestnávateľa, medzi ktoré rozhodne patrí zmluvná sloboda vrátane práva jednostranného ukončenia zmluvného vzťahu na základe zákonom stanovených dôvodov. Súdne orgány v tomto prípade prísny formálnym (skôr formalistickým) zákazom uplatnenia inštitútu splnomocnenia v pracovnoprávných vzťahoch de facto popreli toto právo zamestnávateľa bez toho, aby skúmali, či boli splnené ďalšie zákonné podmienky.“²²

Tento záver je podľa nášho názoru potrebné rovnako uplatniť aj v prípade konania v mene zamestnávateľa na základe prokúry. Udelenie prokúry je v zmysle § 14 ods. 6 OBZ účinné od zápisu do obchodného registra. Obchodný register, ako súčasť obchodného práva, je založený na princípe publicity, ktorý zabezpečuje dôveru v presnosť zapisovaných údajov. Zamestnanec by sa tak mal vedieť spoľahnúť, resp. preveriť, či osoba vystupujúca v mene zamestnávateľa ako prokurista má aj oprávnenie zamestnávateľa zastupovať.

6. Komparácia právnej úpravy prokúry vo vybraných zahraničných právnych poriadkoch

Výber právnych poriadkov komparovaných so slovenskou úpravou nie je náhodný. Právna úprava prokúry v Českej republike bola až do schválenia nového občianskeho zákonníka v ČR identická so slovenskou. Zároveň naše právne poriadky patria do skupiny tzv. kontinentálneho práva a sú historicky, ako aj ideologicky, previazané na právnu úpravu v Rakúsku a Spolkovej republike Nemecko.

²¹ Nález ÚS SR sp. zn. I. ÚS 155/2017 z 31. augusta 2017.

²² Nález ÚS SR sp. zn. I. ÚS 155/2017 z 31. augusta 2017.

6.1 Česká právní úprava

Podľa § 14 ods. 1 zákona č. 513/1991 Sb. (Obchodný zákonník) platí: „*Prokurou zmocňuje podnikatel prokuristu ke všem právním úkonům, k nimž dochází při provozu podniku, i když se k nim jinak vyžaduje zvláštní plná moc. Prokuru lze udělit jen fyzické osobě.*“

Rovnako v § 450 ods. 1 zákona č. 89/2012 Sb. (Občiansky zákonník) je uvedené: „*Udělením prokury zmocňuje podnikatel zapsaný v obchodním rejstříku prokuristu k právním jednáním, ke kterým dochází při provozu obchodního závodu, popřípadě pobočky, a to i k těm, pro která se jinak vyžaduje zvláštní plná moc. Zcizit nebo zatížit nemovitou věc je však prokurista oprávněn, je-li to výslovně uvedeno.*“

Mestský súd v Prahe vo svojom rozhodnutí č. 62 Co 296/2014 jasne vymedzil, že pod pojmom prevádzka podniku sa rozumie aj uzatváranie a skončenie pracovných zmlúv.

Ako uvádza odvolací súd: „*Podle přesvědčení odvolacího soudu uzavírání pracovních smluv, jejich změny a skončení pracovních poměrů lze nepochybně pod pojmem provoz podniku, tak, jak je tento pojem vymezen v § 14 odst. 1 věta první obchodního zákoníku, zařadit, když je zřejmé, že žalovaný jako akciová společnost uskutečňuje svoji činnost nejen prostřednictvím akcionářů či orgánů zapsaných v obchodním rejstříku, ale i též prostřednictvím zaměstnanců, kteří pro něj pracují na základě pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce podle zákoníku práce.*“

6.2 Nemecká právní úprava

Podľa § 49 Handelsgesetzbuch (HGB), nemecká právná teória jasne určuje oprávnenia prokuristu konať v mene podnikateľa vrátane jeho oprávnení v oblasti pracovného práva. Podľa tohto ustanovenia má prokurista oprávnenie vykonávať „*všetky druhy súdnych a mimosúdnych úkonov a právnych úkonov, ktoré so sebou prináša prevádzkovanie obchodnej spoločnosti*“ (HGB, RGBI. I S. 219).

Komentár k tomuto ustanoveniu uvádza, že „*zastupovanie spoločnosti v pracovnoprávných záležitostiach vo vzťahu k zamestnancom – ako napríklad uzatváranie, vykonávanie a ukončovanie pracovnej zmluvy výpoveďou alebo dohodou o skončení pracovného pomeru, vydávanie odporúčaní, ako aj kolektívno-právne úkony, ako napríklad vydanie všeobecného záväzku, zavedenie skráteného pracovného času, uzatvorenie podnikovej dohody, sociálneho plánu alebo podnikovej*

kolektívnej zmluvy – tiež patria medzi úkony, na ktoré sa vzťahuje prokúra.“²³

6.3 Rakúska právna úprava

Podľa § 49 Unternehmensgesetzbuch (UGB), rakúska právna úprava rovnako ako nemecká oprávňuje prokuristu na „*vykonávanie všetkých druhov súdnych a mimosúdnych úkonov a právnych úkonov, ktoré so sebou prináša prevádzkovanie obchodnej spoločnosti.*“

Podľa rakúskej právnej doktríny a judikatúry je prokurista oprávnený plniť úlohy zamestnávateľa vo všetkých aspektoch. To zahŕňa právo ukončiť pracovný pomer výpoveďou zo strany zamestnávateľa, podpísať okamžité skončenie pracovného pomeru, uzavrieť dohodu o skončení pracovného pomeru, iniciovať disciplinárne konanie, ako aj vykonávať preradenie, povýšenie alebo zvyšovanie platu.²⁴

Pri dôkladnom skúmaní znenia ustanovení týchto právnych poriadkov je nutné konštatovať značnú podobu až identickosť s našou právnou úpravou. Pod pojmom prokúra je vo všetkých skúmaných predpisoch chápané splnomocnenie „*na všetky právne úkony, ku ktorým dochádza pri prevádzke podniku*“. Právna doktrína a súdna prax v Spolkovej republike Nemecko, Rakúsku a Českej republike jednoznačne zastáva názor, podľa ktorého je prokurista splnomocnený (a to priamo charakterom prokúry) aj na konanie v pracovnoprávných veciach podnikateľa. Vyslovením iného názoru, než toho, ktorý prezentujú a zastávajú authority a sudy v zahraničí (v krajinách, v ktorých má prokúra ako inštitút obchodného práva tradíciu), by podľa nášho názoru došlo k odklonu od chápania prokúry ako generálnej plnej moci. Takýto, právne ničím nepodložený, odklon od smerovania obchodného a pracovného práva v strednej Európe by sa prial logike a vytváral by zbytočnú právnú neistotu.

²³ HOPT, K. J., *Handelsgesetzbuch mit GmbH & Co., Handelsklauseln, Bank- und Kapitalmarktrecht, Transportrecht (ohne Seerecht)*, 43. Auflage, 43., neubearbeitete Auflage, C. H. Beck, 2023. s. 268.

²⁴ STRAUBE, M., RATKA, T., RAUTER, R.A., *Wiener Kommentar zum Unternehmensgesetzbuch - UGB – Band I*, 2021 | 4. Auflage, MANZ Verlag Wien. s. 22 – 26. TORGLER, U., *UGB-Kommentar*, 3. aktualisierte Auflage, 2019, Linde. s. 205 – 210.

Záver

Na základe uvedených argumentov je možné dospieť k záveru, že zastupovanie zamestnávateľa prokuristom v pracovnoprávných vzťahoch by malo byť uznané ako legitímne a právne opodstatnené. Súčasný právny poriadok Slovenskej republiky neobsahuje žiadnu zásadnú prekážku, ktorá by tomuto zastupovaniu bránila a odborná diskusia v oblasti právnych vied sa zhoduje na tom, že prokúra, ako špecifický druh plnomocenstva, by mala byť aplikovateľná aj v tejto oblasti. Zohľadňujúc dynamiku pracovného práva a jeho neustále sa vyvíjajúce normy je dôležité predložiť návrhy na legislatívnu úpravu, ktoré by mohli prispieť k jasnejšiemu a efektívnejšiemu právnemu rámcu pre zastupovanie zamestnávateľov v pracovnoprávných vzťahoch. Jedným z krokov by mohlo byť zavedenie explicitného ustanovenia v Zákonníku práce, ktoré by jednoznačne upravovalo právomoc prokuristov konať v mene zamestnávateľa v pracovnoprávných vzťahoch. Tým by sa eliminovala akákoľvek nejasnosť a právna neistota, ako aj zbytočný formalizmus a byrokracia, ktorá momentálne existujú v dôsledku nedávneho rozhodnutia NS SR²⁵. Rozhodnutie sa v praxi obchádza udeľovaním ďalších zbytočných plnomocenstiev osobám, ktorým už bol udelený špeciálny druh plnomocenstva – prokúra. *De facto* dochádza k udeľovaniu duplicitných plnomocenstiev. Celkovo možno konštatovať, že uznanie zastupovania zamestnávateľa prokuristom v pracovnoprávných vzťahoch by mohlo mať pozitívny dopad na flexibilitu a efektivitu pracovného práva, pričom by sa zároveň zabezpečila ochrana práv zamestnancov a stabilita zamestnávateľských vzťahov. Vzhľadom na tieto aspekty je potrebné pokračovať v diskusii a právnych úpravách, aby sa dosiahla spravodlivá a vyvážená regulácia v tejto oblasti.

Použitá literatúra

1. BARANCOVÁ, H. a SCHRONK, R. Pracovné právo. 4. vydanie. Bratislava: Sprint, 2018. ISBN 978-80-8939-397-8.
2. FEKETE, I. Prokúra a prokurista v obchodnej spoločnosti. In: Obchodné právo, Roč. 8, č. 12 (2007), s. 18-23. ISSN 1335-6674.
3. HOPT, K. J., *Handelsgesetzbuch mit GmbH & Co., Handelsklauseln, Bank- und Kapitalmarktrecht, Transportrecht (ohne Seerecht)*, 43. Auflage, 43., neubearbeitete Auflage, C. H. Beck, 2023, ISBN: 978-3-406-80605-6.

²⁵ Uznesenie NS SR sp. zn. 6Cdo 120/2019 z 28. októbra 2021.

4. JURČOVÁ, M., PAVELKOVÁ, B., NEVOLNÁ, Z., OLŠOVSKÁ, A., SMYČKOVÁ, R., Zastúpenie v súkromnom práve. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-836-8.
5. LAZAR, J. a kol.: Občianske právo hmotné 1, Iuris Libris 2018. ISBN 978-80-89635-35-1.
6. LUBY, Š.: Základy všeobecného súkromného práva. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2002. ISBN 8089122000.
7. NOVÁKOVÁ, M. a kol., Pracovné právo 1, 1. vyd. Wolters Kluwer, 2024, ISBN: 978-80-571-0676-0.
8. PATAKYOVÁ, M. a kol. Obchodný zákonník. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-8232-018-6.
9. PELIKÁNOVÁ, I.: Komentár k obchodnímu zákonníku. 1 díl, 4. vydání. Praha : ASPI Publishing, 2004. ISBN 80-7357-009-2.
10. STRAUBE, M., RATKA, T., RAUTER, R. A., Wiener Kommentar zum Unternehmensgesetzbuch - UGB - Band I, 2021 | 4. Auflage, MANZ Verlag Wien, ISBN 978-3-214-15998-6.
11. TOMAN, J.: Individuálne pracovné právo. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v SR 2014. ISBN 978-80-89149-41-4.
12. TOMAN, J., ŠVEC, M., RAK, P. Pracovné právo v súvislostiach. Bratislava : Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v Slovenskej republike. 2020, 215 s. ISBN 978-80-89149-90-20.
13. TORGLER, U., UGB-Kommentar, 3. aktualisierte Auflage, 2019, Linde, ISBN 978370733745.

Použitá právne predpisy a súdne rozhodnutia

1. Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník
2. Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník
3. Zákon č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce
4. Zákon č. 89/2012 Sb. Občiansky zákoník
5. Zákon č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácií
6. Zákon č. 65/1965 Zb., Zákonník práce
7. Handelsgesetzbuch HGB, RGBI. I S. 219
8. Unternehmensgesetzbuch dRGBI. S 219/1897
9. Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 4 Cdo/139/2021
10. Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 155/2017
11. Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 6Cdo 120/2019
12. Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. M Obdo V 2/2002
13. Rozsudok Najvyššieho súdu ČR, sp. zn. 29 Cdo 2720/2009
14. Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 4 Cdo 118/98

LAW-MAKING IN THE EEA: THE CAPACITY OF EEA/EFTA STATES TO INFLUENCE THE LEGISLATIVE PROCESS WITH REGARD TO THE ADOPTION OF EEA-RELEVANT ACTS¹

Mgr. Igor Sloboda

Comenius University Bratislava, Faculty of Law
Institute of European Law
igor.sloboda@flaw.uniba.sk

Abstract: As members of the European Economic Area (EEA) but not of the European Union (EU), Norway, Iceland and Liechtenstein have specific mechanisms through which they can influence EEA law and thus EU law. However, their ability to enforce amendments to acts adopted in the EU is limited compared to EU Member States. They can propose amendments and provide input during consultations and decision-making processes, but ultimately must rely on negotiations and agreement with the EU to incorporate these changes. Direct enforcement of amendments to EU legislation is not within their legal powers, which highlights the limitations of their status as non-EU members within the EEA. In the present article, we look at the different ways in which Norway, Iceland and Liechtenstein can interact with EEA and EU legislation and influence its shape at different stages of the legislative process. In particular, we will focus on a content analysis of EEA/EFTA comments over the last thirty years since the EEA was established.

Keywords: EEA, EFTA, EEA EFTA Comments, Decision Shaping, Legislative Procedure

<https://doi.org/10.62874/afi.2024.2.07>

¹ This paper is an output of the project GUKE 2024: UK/3268/2024: „European Economic Area – advantages and disadvantages of incomplete integration“.

Introduction

The European Economic Area (EEA) is a unique framework that extends the European Union's (EU) internal market to the three member states of the European Free Trade Association (EFTA): Norway, Iceland and Liechtenstein.² This agreement allows the named EEA/EFTA member states to participate in the EU internal market without being full members of the EU. In addition to access to the four freedoms: free movement of goods, services, persons and capital through the internal market, the agreements allow the possibility to cooperate in other areas. However, this participation is subject to certain restrictions, in particular in the area of law-making.³

The EEA/EFTA countries are obliged by the agreement to adopt EU legislation on the internal market. The incorporation of EU legislation into the EEA Agreement primarily entails the adoption of secondary legislative instruments, including regulations, directives, and decisions. These acts are fundamental to ensuring that the EFTA States fulfil their obligations under the EEA Agreement. Nevertheless, EEA membership has not conferred upon the EFTA States representation in the EU's principal law-making institutions, including the Commission, the Council and the Parliament. In comparison to other EU Member States that have elected representatives in EU institutions, the EEA/EFTA States are subject to a notable democratic deficit. Their influence on the drafting of this legislation is limited only to the possibilities arising from the agreement. In particular, their ability to reach consensus within the area defined by the agreement, not only among themselves but also through negotiations with their partners in the EU pillar, plays an important role in influencing the shape of the relevant legislation in the most effective way.

The present article examines the legislative dynamics within the EEA, with a particular focus on the ability of EFTA Member States to enforce changes in secondary legislation. The article examines the mechanisms available to these states to participate in EU legislative processes, the challenges they face in advancing their interests, and the broader implications for the sovereignty and legal autonomy of EFTA states within the EEA. Through this analysis, the article aims to shed

² Swiss citizens reject joining the EEA in a referendum held on 6 December 1992

³ Baur, G., Rydelski, M., S., Zatschler, C.: *European Free Trade Association (EFTA) and The European Economic Area (EEA)* p. 62

light on the complex balance between integration and independence that characterises the EEA legal and political environment.

The following section outlines the structure of the present article. In the initial section, we provide a concise overview of the institutional framework of the EEA. The following chapter will examine the options available to EEA/EFTA Member States for influencing EU lawmaking under the EEA Agreement. In the third chapter, we will examine the influence of EEA/EFTA Member States on EU lawmaking through indirect instruments. The fourth chapter will primarily define and characterise the EFTA comments, before proceeding to analyse them comprehensively over the years 1994 to 2024. We will then present our conclusions, which will include a formulation of the findings and an evaluation thereof.

1. Institutional aspects of the EEA

Prior to undertaking a detailed examination of the means by which EEA/EFTA Member States can shape the final form of EU/EEA legislation, it is essential to first define the legislative process as it occurs in EEA terms. The two-pillar structure established by the Agreement on the European Economic Area (the Agreement) not only establishes new bodies but also creates a distinctive procedural mechanism through which secondary acts of EU law are transposed into the legal order of the three EFTA Member States that are EEA Member States. In this regard, one of the fundamental limitations of the agreed system is evident: citizens of the EEA/EFTA Member States do not have guaranteed political rights within the EU structures to participate or to be involved in their operation or processes.⁴

The EFTA pillar is constituted by the representation of the EFTA States, the Standing Committee of the EFTA States, the EFTA Surveillance Authority, the EFTA Court, the EFTA Parliamentary Committee and the EFTA Consultative Committee. The Standing Committee of the EFTA States, the EFTA Parliamentary Committee and the EFTA Advisory Committee operate within the EFTA Secretariat. In contrast, the Parliamentary Committee is the EU pillar and is constituted by the rotating Presidency of the Council and the Commission, the General Secretariat of the European Commission, the

⁴ Part V. and Part VI. EEA Agreement

European Commission, the Court of Justice of the EU, the European Parliament and the Economic and Social Committee.⁵

The institutional framework of the EFTA pillar in the EEA is designed to align with that of the EU pillar. This should formally guarantee the decision-making autonomy of both parties involved. The rationale behind the selected system is straightforward: to prevent a formal transfer of sovereignty from the EEA/EFTA states to the EU.⁶ The institutional system that was selected was an attempt to combine the decision-making autonomy of the EFTA States within the EEA with homogeneity within the EEA. The term 'homogeneity' refers to the fact that the same rules should apply and be interpreted similarly throughout the EEA.⁷ The EEA Joint Institutions serve as a conduit between the institutions in the EU pillar and their counterparts in the EFTA pillar.

The EEA institutional framework is particularly relevant in this context insofar as it is involved in the preparatory and decision-making processes pertaining to the drafting of EEA-relevant acts.

The EEA Council, which forms part of the EU pillar, is comprised of members of the EU Council and the Commission. Furthermore, members of the European External Action Service and the rotating Presidency of the Council (troika) are also included. With regard to the EFTA pillar, representatives from each EFTA member state that is also a member of the EEA are present. In particular, these are the Ministers for Foreign Affairs. The function of these bodies is to evaluate the overall performance of the Agreement and to identify any changes in its structure and operation. In this context, it is responsible for making political decisions that result in amendments to the Agreement.⁸ Despite its status as the highest political institution of the EEA, the imbalance between the two pillars has resulted in the resolution of Agreement-related issues being predominantly conducted at a technical level.⁹

The second joint institution is the EEA Joint Committee. According to Article 92 of the Agreement, the Committee shall ensure the effective implementation and functioning of the Agreement and, to this end, shall

⁵ Part VII. Chapter 1. EEA Agreement

⁶ Frommelt, Christian. 2019. "The two-pillar structure of the EEA". Online: <https://www.efta-studies.org/the-two-pillar-structure>

⁷ Van Stiphout, T. 2007. "Homogeneity vs. Decision-Making Autonomy in the EEA Agreement". *European Journal of Law Reform* 9(3), p. 432-33

⁸ Article 89 and 90 EEA Agreement

⁹ Frommelt, Christian. 2019. "The two-pillar structure of the EEA". Online: <https://www.efta-studies.org/the-two-pillar-structure>

take decisions in the cases provided for in the Agreement.¹⁰ The Committee is composed of representatives of the Contracting Parties at the level of Ambassador, in this case representing the EFTA pillar, with the EU pillar represented by the European External Action Service.¹¹ Within the Committee, the Member States shall consult each other on any point of relevance to the Agreement which gives rise to difficulties and which is raised by one of the Parties.¹² The Committee's primary responsibility is to guarantee the operational effectiveness of the Agreement on a daily basis. In order to fulfil the aforementioned obligations, the Committee shall convene at least once a month.¹³ Decisions shall be taken unanimously by the Committee, which requires consensus between the EFTA and EU Parties.¹⁴ In practice, however, unanimity is not easily achieved, as the views of the EEA/EFTA States and the EU representatives do not always coincide.¹⁵ For the purposes of the present article, the Committee is important for us in terms of taking decisions through which the new *acquis* is incorporated into the internal market. Since states can participate in commenting on proposed regulations, these comments often form the subject of the Committee's deliberations.¹⁶

The third entity established under the EEA is the EEA Joint Parliamentary Committee. The Committee is composed of 66 members.¹⁷ An equal number of members are nominated by the European Parliament on the EU side and an equal number by the parliaments of the EEA/EFTA Member States on the other side.¹⁸ The Committee convenes twice annually, with additional meetings held at the discretion of the Committee or its Bureau.¹⁹ The Committee shall

¹⁰ Article 92 (1) EEA Agreement

¹¹ Article 93 (1) EEA Agreement

¹² Article 92 (2) EEA Agreement

¹³ Article 94 (2) EEA Agreement

¹⁴ Article 93 (2) EEA Agreement

¹⁵ Frommelt, Christian. 2019. "The two-pillar structure of the EEA". Online: <https://www.efta-studies.org/the-two-pillar-structure>

¹⁶ Arnesen, F., Haukeland, H. H., Graver, P. H., Mestad, O., Vedder, Ch., Agreement on the European Economic Area A Commentary – 1. ed. – München, Germany: C.H. Beck, 2018 p. 783 par. 5

¹⁷ Article 2 (1) Protocol 36 of the EEA Agreement on the Statute of the EEA Joint Parliamentary Committee

¹⁸ Article 95 (1) EEA Agreement

¹⁹ Article 4 Protocol 36 of the EEA Agreement on the Statute of the EEA Joint Parliamentary Committee

have an advisory role and, to this end, shall contribute to the dialogue between the two parties in the areas covered by the Agreement.²⁰

The final entity constituted by the EEA is the EEA Advisory Committee (which is also referred to as the Consultative Committee, although the Agreement employs the term Advisory Committee). The committee is composed of an equal number of members of the Economic and Social Committee on the EU side and members of the EFTA Advisory Committee on the other. The Committee convenes annually, and its function is to facilitate dialogue between the two parties, in a manner analogous to that of the EFTA Joint Parliamentary Committee. In this instance, the dialogue and cooperation are centred on the interrelationship between economic and social aspects within the context of the EEA.²¹ This is intended to create a platform for dialogue between the authorities and the social partners.

From the above, we can see that we have common institutions within the EEA at all levels, with the exception of the European Commission and the Court of Justice. In this case, the aforementioned institutions also have their equivalents at the level of the EFTA pillar. However, it should be noted that both bodies were not established by agreement, but rather by a separate agreement concluded between the Member States.²² The EFTA Surveillance Authority monitors, under the EFTA pillar, compliance with EEA-relevant legislation by the EFTA States, thereby ensuring that the obligations under the Agreement are fulfilled. At EFTA level, it also has specific powers in relation to ensuring the application of the Agreement's competition rules.²³ However, unlike the Commission, the EFTA Surveillance Authority's responsibility is limited to the control of (trade) between EEA/EFTA States, whereas the Commission also covers trade not only within the EU but also between EFTA States.²⁴ The EFTA Court is established by the same agreement as the EFTA Surveillance Authority. In this case, the EFTA Court has powers similar to those of the Court of Justice under the EU pillar. It can issue advisory opinions on the interpretation of the Agreement if requested to do so by one of the national courts of the EEA/EFTA Member States which are also members of the EEA. Similarly to

²⁰ Article 95 (3) EEA Agreement

²¹ Article 96 (1) – (3) EEA Agreement

²² Article 108 (1) and (2) EEA Agreement

²³ Article 5 (1) Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice

²⁴ Frommelt, Christian. 2019. "The two-pillar structure of the EEA". Online: <https://www.efta-studies.org/the-two-pillar-structure>

infringement actions brought by the Commission, the EFTA Court decides infringement actions. It also has jurisdiction to rule on actions brought by EEA/EFTA Member States against decisions of the EFTA Surveillance Authority. Similarly, any natural or legal person against whom a decision of the EFTA Surveillance Authority is addressed may bring an action before the Court, even if the decision is addressed to another person but directly and personally concerned by the decision.²⁵

In light of the aforementioned details, it can be concluded that the institutional framework of the EFTA pillar within the EEA fulfils a number of functions. Primarily, it serves a political and decision-making role within the EEA Council and the EEA Joint Committee. Secondly, it provides a consultative function within the EEA Joint Parliamentary Committee and the EEA Advisory Committee. Finally, it performs a monitoring, executive and judicial function through the EFTA Surveillance Authority and the EFTA Court.

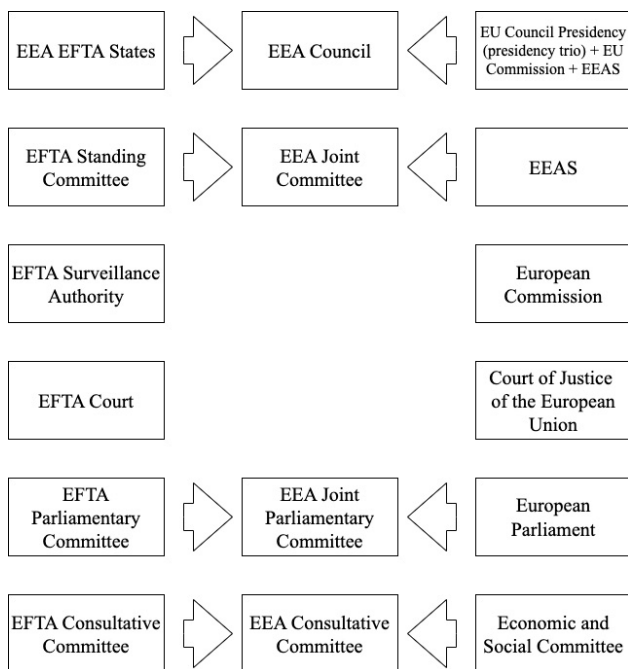


Figure 1: The Two-Pillar EEA Structure Source: Own data processing²⁶

²⁵ Article 34 - 38 Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice

²⁶ Part VII. Chapter 1. EEA Agreement and EEA Institutions – Two-pillar Structure online: <https://www.efta.int/eea-relations-eu/eea-institutions-two-pillar-structure>

2. Influencing lawmaking through the EEA Agreement instruments

In the event that the Commission drafts new legislation in one of the areas covered by the Agreement, it should informally seek advice from experts from EEA/EFTA States.²⁷ The initiative itself to propose new legislation is not affected or modified by the Agreement and the Commission's "monopoly" on the submission of proposals remains, as in the case of the EU. However, EEA/EFTA States may submit their proposals to the EEA Council or the Joint Committee.²⁸ This gives EEA/EFTA States access to both the preparatory phase of the proposals and the so-called decision-shaping phase of the legislative procedure. The term 'decision-shaping' itself is not legally defined in this case; it is a 'sui generis' term which can be encountered exclusively in documents associated with decisions of the EEA/EFTA institutions. What can we understand by this term? In the EFTA Bulletin from 2002 we find this term defined as *„phase of preparatory work undertaken by the European Commission to draw up new legislative proposals...,’* *‘...participation in committees is not the only channel for EEA EFTA influence...’*²⁹ In the more recent 2009 EFTA Bulletin, the term is defined as *„the process of contributing to and influencing policy proposals up until they are formally adopted.”*³⁰ In this context, we can also encounter the term *„policy shaping“*. In the context of the EEA, this would perhaps be a more precise meaning, as the process is not limited to influencing decisions, but also EU policies that have a broader significance.^{31 32} A more specific definition limits the process to *„opportunities mandated by the EEA Agreement, particularly measures aimed at the development of legislative proposals within the scope of the EEA.”*³³ EEA/EFTA Member States have a number of ways in which they can intervene in the course of the legislative process. In this case, the Agreement allows EEA/EFTA Member States to participate in three types of committees and groups - programme

²⁷ Article 99 (1) EEA Agreement

²⁸ Baudenbacher, C. The Handbook of EEA Law – 1. ed. – Springer Cham, 2015. p. 56

²⁹ EFTA Bulletin 1/2002, The European Economic Area: Decision Shaping and Participation in Committees p. 12

³⁰ EFTA BULLETIN 1/2009 March Decision Shaping In The European Economic Area p.20

³¹ Ibid. p. 20

³² EEA EFTA comments are not only addressed to draft legislative acts, but also to various strategies, action plans, etc.

³³ Ibid. p. 20

committees, expert groups and comitology committees. However, they may also participate in some other committees.

2.1 Programme committees

The legal basis for the Programme Committees is set out in Article 81 of the Agreement. The fundamental purpose of the Programme Committees is to provide the Commission with assistance in the management and development of programmes to which EEA/EFTA Member States may contribute on the basis of participation. As part of this, they assist with the specification of the programme content, the preparation of the call for tenders and the selection of projects for funding. Joint Declaration No. 15 in the Final Act of the Agreement states that the Commission shall take due account of the views of the EEA/EFTA States in the same way as those of the EU Member States when taking decisions.

The disadvantage of this approach is that the groundwork for the participation of EEA/EFTA Member States in the new programme can only be finalised once it is established, which leaves them out of important discussions at the beginning of the programme's establishment. In practice, this obstacle is overcome by the fact that when an existing programme is replaced by a new one, participants from EEA/EFTA States are invited as observers and await their formal entry. This ensures their continued participation.³⁴

2.2 Comitology committees

Under comitology, EEA/EFTA Member States may participate in the relevant committees, but EEA/EFTA Member States do not have voting rights. The basis in this case is the provision of Article 100 of the EEA Agreement, under which *„The EU Commission shall ensure experts of the EFTA States as wide a participation as possible according to the areas concerned, in the preparatory stage of draft measures to be submitted subsequently to the committees which assist the EU Commission in the exercise of its executive powers. In this regard, when drawing up draft measures the EU Commission shall refer to experts of the EFTA States on the same basis as it refers to experts of the EU Member States.“*³⁵ The objective of the involvement

³⁴ EFTA BULLETIN 1/2009 March Decision Shaping In The European Economic Area p. 21

³⁵ Article 100 EEA Agreement

of representatives and experts from EEA/EFTA States is primarily to guarantee consistent developments and to consider the experience and circumstances in the EEA/EFTA States. However, participation is only ensured in informal discussions.³⁶ In this regard, the EEA/EFTA Member States are thus taking advantage of the opportunities available to them in the context of their participation in Commission committees preparing specific legislation or managing programmes. Subsequently, they are involved in their development, for example by submitting specific contributions or proposals.

As Dystland, Finstad and Sørebo point out in their part of the commentary to the EEA Agreement, while the right of EEA/EFTA States to participate in Commission committees is generally accepted, in some instances it is necessary to negotiate potential participation in a committee, particularly in cases where newly constituted committees or discussions within newly regulated areas are involved.³⁷

The revision of primary law through the Lisbon Treaty, particularly in the case of legislative procedures, has had a significant impact on the EEA/EFTA States' capacity to influence EEA-relevant legislation. This has been manifested in particular by the creation of a trilogue³⁸ between the European Parliament, the Council and the Commission, to which they do not have access, and in which negotiations on the final form of legal acts are also taking place on substantive issues in relation to the EEA. As this has the effect of undermining participation in accordance with Article 100 of the Agreement, it is now more important for EEA/EFTA States to participate in the negotiations and to seek support for their arguments in a constructive manner. The more EEA-related issues are resolved at this stage of the process, the less room will be left for later trilogue, increasing the chances for the EEA/EFTA States to influence the content of the acts.³⁹

³⁶ Arnesen, F., Haukeland, H. H., Graver, P. H., Mestad, O., Vedder, Ch., *Agreement on the European Economic Area A Commentary* – 1. ed. – München, Germany: C.H. Beck, 2018 p. 800 par. 1

³⁷ *Ibid.* p. 801 par. 4

³⁸ Article 295 TFEU

³⁹ Arnesen, F., Haukeland, H. H., Graver, P. H., Mestad, O., Vedder, Ch., *Agreement on the European Economic Area A Commentary* – 1. ed. – München, Germany: C.H. Beck, 2018 p. 801 – 802 par. 7 and 8

2.3 Expert groups

The Commission establishes expert groups with the objective of providing assistance and advice during the drafting phase of new legislation. The groups are composed of independent experts who provide opinions and suggestions. In this regard, the Commission's responsibility is to ensure the widest possible participation of experts, informally seeking advice also from experts from EEA/EFTA States. However, neither the manner nor the form of consultation is regulated by the provision in question.⁴⁰ Determining whether a proposed act is also EEA relevant may be difficult. To some extent, this task has been made more difficult by the amendment through the Lisbon Treaty, which has abolished the three-pillar structure. The EEA/EFTA Member States must therefore remain vigilant in this respect, lest their right to participate be disregarded by the Commission.⁴¹ However, in this agreement, the States are guaranteed to be informed of the Commission's initiatives in relation to draft acts.⁴² In this regard, the EEA Joint Committee plays an important role, within which consultations take place, which may be assisted by subcommittees and working groups. Furthermore, the EFTA States engage in consultations and coordination of their perspectives on this matter within the EFTA Standing Committee. In the context of the aforementioned consultations, the EFTA States are entitled to submit so-called EEA EFTA comments at any stage prior to the adoption of a proposal.⁴³

2.4 Other options for participation

Where neither Article 81 nor Article 100 of the Agreement applies to the committees, „*when this is called for by the good functioning of this Agreements*“ experts from EFTA countries also participate in the

⁴⁰ Article 99 (1) EEA Agreement

⁴¹ Arnesen, F., Haukeland, H. H., Graver, P. H., Mestad, O., Vedder, Ch., Agreement on the European Economic Area A Commentary – 1. ed. – München, Germany: C.H. Beck, 2018 p. 798 par. 2

⁴² Article 99 (2) EEA Agreement

⁴³ Arnesen, F., Haukeland, H. H., Graver, P. H., Mestad, O., Vedder, Ch., Agreement on the European Economic Area A Commentary – 1. ed. – München, Germany: C.H. Beck, 2018 p. 799 – 800 par. 5 - 9

work of these committees^{44 45}. These committees are mostly composed of scientists, trade union representatives and representatives of professional or economic activities, in addition to representatives of the States.⁴⁶

3. Influencing lawmaking through indirect instruments

In the previous chapter, we noted that participation in committees is not the only way EFTA States can influence the development of EEA law. At the general level of the legislative process, whether at the level of countries or supranational organisations, we can encounter cases where interventions are made in the legislative process by other - indirect - instruments than those known to the legal order. What can we understand by this in the case of the EEA ? This situation is best demonstrated by the example of Norway, which, through the development of diplomatic relations with some EU Member States - especially (but not exclusively) Nordic ones - has also oriented itself towards the states that currently or in the future will hold the rotating presidency.⁴⁷ Nor can we neglect the opportunities provided by the EU institutions for lobby groups, for example in the context of public consultations, which is just one of the ways in which EU lawmaking can be influenced.⁴⁸ According to the available data from the EU voluntary Transparency Register (EUTR), established under an interinstitutional agreement between the European Parliament, the

⁴⁴ They are listed in Protocol 37 to the EEA Agreement, and includes following committees: Scientific Committee for Food, Pharmaceutical Committee, Scientific Veterinary Committee, Committee on Transport Infrastructure, Administrative Commission on Social Security for Migrant Workers, Contact Committee on Money Laundering, Advisory Committee on Restrictive Practices and Dominant Positions and Advisory Committee on Concentrations. It should be noted, that the protocol may be amended to include additional committees, if the necessity arise.

⁴⁵ Article 101 (1) EEA Agreement

⁴⁶ Arnesen, F., Haukeland, H. H., Graver, P. H., Mestad, O., Vedder, Ch., Agreement on the European Economic Area A Commentary – 1. ed. – München, Germany: C.H. Beck, 2018 p. 802 par. 1

⁴⁷ Haugevik, K. (2017). Diplomacy through the back door: Norway and the bilateral route to EU decision-making. *Global Affairs*, 3(3), p. 283 - 286

⁴⁸ KORKEA-AHO, E. “‘Mr Smith Goes To Brussels’: Third Country Lobbying and the Making of EU Law and Policy.” *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 18 (2016) p. 56–60.

Commission and the Council⁴⁹ Norway is one of the countries from which a large number of registered entities originate.⁵⁰

4. EEA EFTA Comments

As noted in the previous chapter, the Agreement foresees that EEA/EFTA Member States will be involved in EEA-relevant rulemaking through consultations and discussions.⁵¹ This implies the possibility for them to send comments to the Commission. The Agreement itself does not define or deal with the term 'EEA EFTA comment' in any of its provisions. These comments are therefore considered for the purposes of the Agreement as an element of the consultation process under Article 99 of the Agreement and are subsequently taken into account and commented on in the EEA Joint Committee's deliberations.⁵² But, what about their definition? On the official EFTA website, the comments are described as „*One of the ways in which the EEA EFTA States participate in shaping EU policies, programmes and legislation is by agreeing on common position papers, called EEA EFTA Comments, to be shared with the EU.*“⁵³ In its priorities, the Norwegian Chairmanship of the EFTA Standing Committee for the first half of 2023 stated, that the active use of EFTA comments is an effective tool to influence the EU decision-making process.⁵⁴ Similar statements can also be found in the priorities of the Liechtenstein⁵⁵ and Iceland Chairmanships⁵⁶. For the EEA/EFTA Member States, they thus represent „*a particularly important way for the EEA EFTA States to provide input on emerging EU policy*“ The primary objective of these states in providing comments is not only to exert influence over the final form of EU legislation but also to participate in the shaping of current and future policies. Consequently,

⁴⁹ Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register

⁵⁰ Korkea-aho, Emilia. (2023). The End of an Era for Foreign Lobbying? The Emergence of Foreign Transparency Laws in Washington, Canberra and Brussels. *JCMS: Journal of Common Market Studies* <https://doi.org/10.1111/jcms.13396>

⁵¹ Article 99 (1) EEA Agreement

⁵² Baudenbacher, C., *The Fundamental Principles of EEA Law* p. 9

⁵³ EEA EFTA Comments online: <https://www.efta.int/eea-relations-eu/decision-shaping/eea-efta-comments>

⁵⁴ Priorities of the Norwegian Chair of the EFTA Standing Committee First half of 2023 p. 1

⁵⁵ Priorities of the Liechtenstein Chair of the EFTA Standing Committee Second half of 2023 p. 1

⁵⁶ Priorities of the Icelandic Chair Standing Committee of the EFTA States First half of 2024 p. 1

the comments vary considerably from one case to another, both in terms of the subject matter and the content, which may take the form of either a positive or negative assessment of legislative acts or non-legislative documents.

It should be noted here that in the past, particularly in the period shortly after the EEA was established, these comments were not referred to as '*EEA EFTA comments*' but used to be referred to as '*EFTA Working Group Comments*'.⁵⁷ Only later, in the course of the following years, did the designation settle down to its present form „*EEA EFTA Comments*“. There are currently no formal procedures in place for drafting EFTA Comments, only some guidelines. As part of this process, the EFTA Secretariat coordinates the views of the individual EEA/EFTA Member States in the relevant EFTA Working Groups, sometimes assisting with the drafting of the comment itself.⁵⁸

However, a further question arises with regard to the comments themselves, in terms of their addressability and content. Are these comments mainly directed at draft policies in which the EEA/EFTA Member States wish to participate or at draft legislative acts? To which areas covered by the EEA Agreement are the majority of comments directed? In order to respond to these queries, it is necessary to undertake a quantitative analysis of the comments submitted since the establishment of the EEA.

The background for the analysis was gathered through the EFTA website, where the decisions of its bodies are published. It should be noted at this point that the EEA Joint Committee publishes annually its annual reports, in which it assesses its activities over the last year. Each year, one of the chapters of the report is also devoted to the comments listed in the chapter. The number of comments listed in the annual reports is around 318.⁵⁹ However, not all of these comments are publicly available. Therefore, only those comments that are publicly available on the EFTA website have been included in the analysis carried out. The search criteria were as follows: document type: EEA EFTA Comments, time period: 1994 to 2024. As the EFTA website does not allow searching by author, addressee, area or responsible

⁵⁷ For example: Working Group on Transport: EFTA Comment on the Commission Proposal for a Council Directive on Manning Conditions for Regular Passenger and Ferry Services Between Member States 2/TR/W/006 from 16. September 1998

⁵⁸ EFTA Court: The EEA and the EFTA Court Decentred Integration p. 511

⁵⁹ EEA Joint Committee Annual Reports online: <https://www.efta.int/document-library?f%5B0%5D=type%3A2206&page=0>

subcommittees or working groups, all data had to be abstracted from all results found.⁶⁰

Since 1994, when the EEA was established, a total of 273 comments have been submitted to the Commission by EEA/EFTA States. As can be seen in Figure 1, the number of comments sent is not constant, but reaches a different value every year. For example, while 1997 saw the highest number of comments, up to 20, there are also years when no comments were sent by the EFTA, e.g. 1994, 1995, 2010 and 2011.

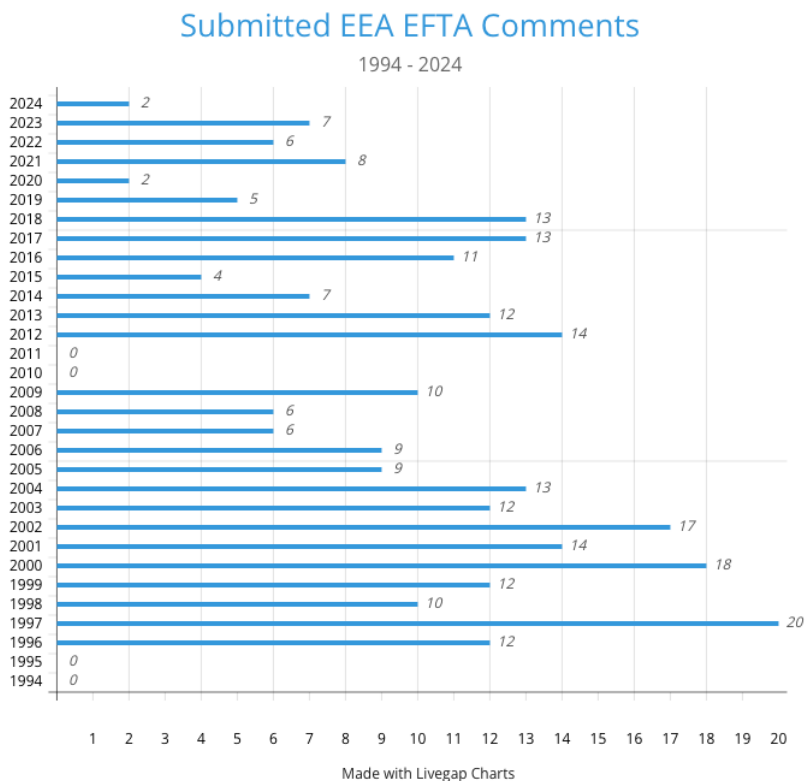


Figure 2: Submitted EEA EFTA Comments (1994-2024)

Source: Own data processing⁶¹

In terms of addressability, the comments were directed at draft regulations in 65 cases, at draft directives in 64 cases, at draft decisions in four cases, and at draft recommendations in six cases. In the

⁶⁰ EEA EFTA Comments online: <https://www.efta.int/eea-relations-eu/decision-shaping/eea-efta-comments>

⁶¹ EEA EFTA Comments online: <https://www.efta.int/eea-relations-eu/decision-shaping/eea-efta-comments>

remaining cases, comments were made on communications issued by the Commission. A total of 29 comments were made on Green Papers, 20 on White Papers, 32 on other documents (including comments on summit conclusions, public consultations, evaluations of past practice in the application of the rules, etc.), one on a Commission report, and 44 on strategic documents (including long-term strategies, action plans, packages of measures, etc.). It can be inferred from the aforementioned details that of the total number of comments, 139 are directed at draft secondary legislation, while the remainder are primarily focused on non-legislative documents. This constitutes approximately 50% of the total number of comments. In order to facilitate further analysis, the number of comments analysed in the following part of the article has been reduced and they are now limited to those that are specifically directed against draft of EU legal acts in the form of directives, regulations, decisions and recommendations. In this instance, the number of comments has been reduced to the aforementioned 139.

EEA EFTA Comments by addressed documents and acts

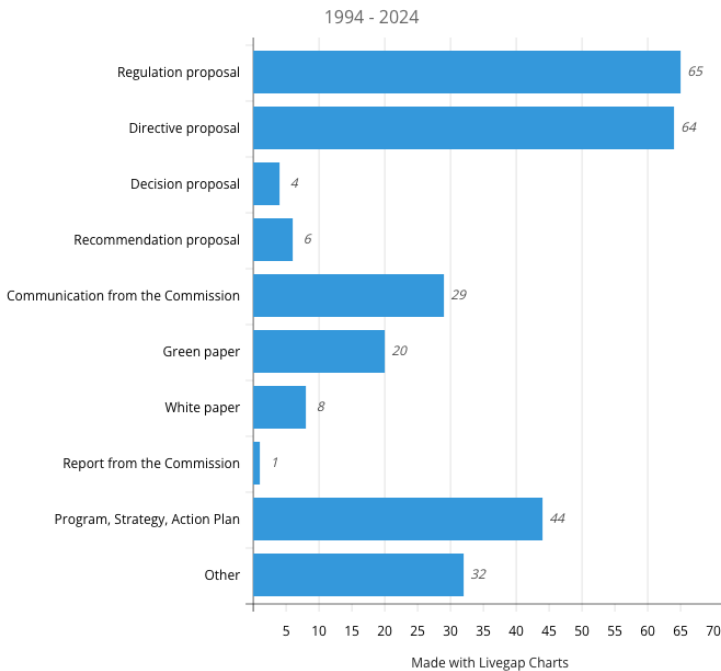


Figure 3: Comments by addressed documents and act (1994-2024)

Source: Own data processing⁶²

⁶² EEA EFTA Comments online: <https://www.efta.int/eea-relations-eu/decision-shaping/eea-efta-comments>

In the next part of the analysis carried out, we then focused on the areas that were the subject of specific comments. The EEA Agreement primarily covers the four freedoms and competition, i.e. the internal market.⁶³ However, cooperation also covers areas outside the four freedoms, which are: public procurement; intellectual, industrial and commercial property; research and technological development; information services; the environment; general and vocational education and youth; social policy; consumer protection; small and medium-sized enterprises; tourism; the audiovisual sector and civil protection.⁶⁴ However, the selected assignment does not exactly replicate these areas, but is modified for the purposes of the chart. The final breakdown is therefore as follows: (see Figure 3. on the following page) internal market; state aid, competition and public procurement; intellectual, industrial and commercial property; energy; travel and transport; telecommunications and data protection; environment; education, training and youth; healthcare and agriculture. The data shows that the majority of comments are addressed to directives and regulations governing the internal market - 67 comments, almost half. Transport and travel came second with 23 comments. Third in the number of comments is the area of telecommunications and data protection with 12 comments. This is followed by environment with 10 comments, education, training and youth and energy with 6 comments each, health, state aid, competition and public procurement with 5 comments each, intellectual property rights with 4 comments and agriculture with only one comment.

⁶³ Article 1 (2) EEA Agreement

⁶⁴ Article 65 and 78 EEA Agreement

EEA EFTA Comments by addressed areas

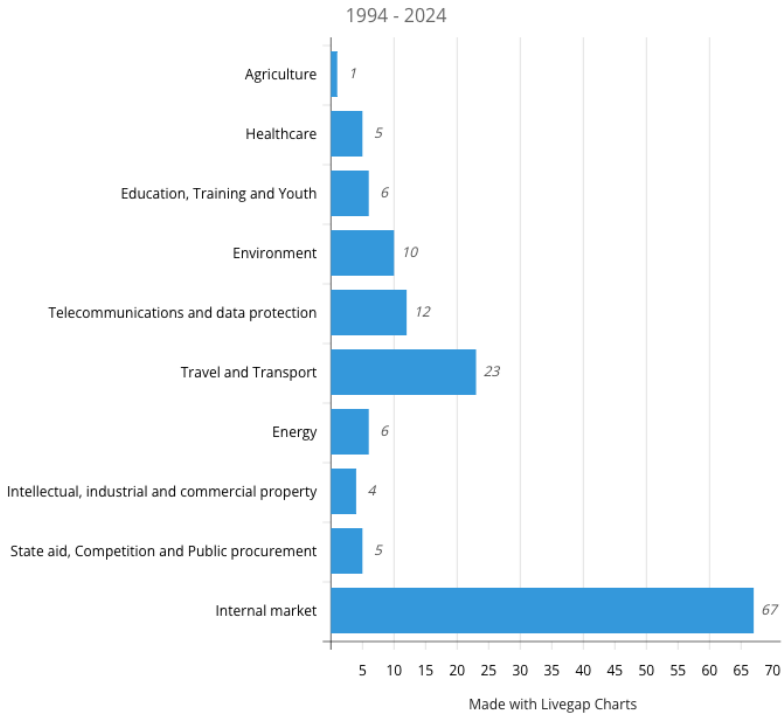


Figure 4: Comments by addressed areas (1994-2024)

Source: Own data processing⁶⁵

In the concluding section of the analysis of the comments made, the focus was on the EFTA States' Standing Committee. As previously stated, the Committee serves as a platform for the EEA/EFTA Member States to engage in consultations and achieve a consensus before convening with the EU representatives in the EEA Joint Committee. The selection is of particular relevance to us insofar as it comprises five subcommittees within the organisational structure. Each of the subcommittees is responsible for one of the four internal market freedoms, in addition to the other areas covered by the EEA Agreement. The responsibility for each of the aforementioned areas is assigned to a designated working group within the subcommittee. To provide a more comprehensive illustration, the first subcommittee on the free movement of goods comprises 11 working groups, each tasked with

⁶⁵ EEA EFTA Comments online: <https://www.efta.int/eea-relations-eu/decision-shaping/eea-efta-comments>

a distinct responsibility. These responsibilities encompass a range of areas, including state aid and intellectual property law.⁶⁶

For the purposes of this article, therefore, we have addressed the question of how many comments were made by a particular subcommittee. Our findings showed that the Subcommittee II on free movement of services and capital had the highest number of comments with 57, followed by the Subcommittee IV on other horizontal policies with 40. The Subcommittee I on the free movement of goods came third with 35 comments. The last two were the Subcommittee III on free movement of persons with 5 comments and finally the Subcommittee V on legal and institutional affairs with 2 comments.

EEA EFTA Comments by relevant subcommittees

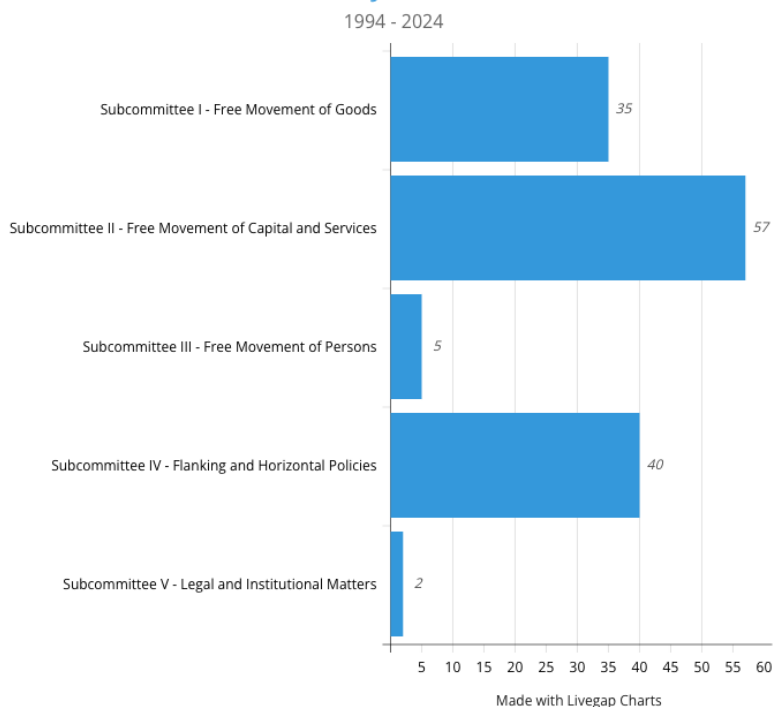


Figure 5: Comments by relevant subcommittees (1994-2024)

Source: Own data processing⁶⁷

⁶⁶ Standing Committee of the EFTA States <https://www.efta.int/eea-relations-eu/eea-institutions-two-pillar-structure/standing-committee-efta-states> see also article 18 Decision of the Standing Committee of the EFTA States No. 1/94/SC of 10 January 1994 Adopting the Rules of Procedure of the Standing Committee of the EFTA States

⁶⁷ EEA EFTA Comments online: <https://www.efta.int/eea-relations-eu/decision-shaping/eea-efta-comments>

In the analysis carried out, several administrative uncertainties had to be dealt with on the EFTA side. First of all, the fact that the EEA EFTA comments do not always mention the Subcommittee which drafted the specific comment. Although the wording of the comment may suggest which area the commented proposal falls under, the classification under a specific commission may already be slightly problematic. In order to resolve this, we have therefore subsumed the comments that did not contain the name of the subcommittee under the subcommittee whose working groups were the same in terms of content and subject matter as the area of the proposal to which the comment was addressed. Secondly, the fact that, until 2004, the comments used the name of a working party and not that of a subcommittee. Thus, again in this case, the working parties were classified under those subcommittee whose terms of reference were identical to those of the working parties. Why is this important or, to some extent, problematic? The use of an ad hoc classification system, even if not employed on a regular basis, has the potential to introduce some distortion of data, which in turn may result in the generation of evaluations and conclusions that are not fully accurate.

In terms of content, the comments provided by the EEA/EFTA are somewhat concise. In terms of length, comments may be relatively brief, not exceeding one page, including the header and footer.⁶⁸ Furthermore, none of the comments examined exceeded twenty pages. Thus, in many cases, even in the case of comments addressed to specific legislative acts, we can encounter content that is limited to a statement in which, for example, the States welcome the Commission's decision to proceed either to a new regulation or to a modification of an existing one. Therefore, in our view, these comments cannot be considered as comments in their entirety, even if they are attached to them, as they do not correspond to them in terms of content, as no new perspective is addressed through them through the EEA/EFTA States' lens. Respectively, they contain only general statements in relation to future developments.⁶⁹ In other instances, we may observe the presence of particularised responses, wherein the pertinent subcommittee (or,

⁶⁸ For example: Subcommittee I on Free Movement of Goods: EEA EFTA COMMENT on the revision of the Vehicle General Safety Regulation and the Pedestrian Safety Regulation

⁶⁹ For example: Subcommittee I on Free Movement of Goods: EEA EFTA COMMENT on the Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 2019/631 as regards strengthening the CO₂ emission performance standards for new passenger cars and new light commercial vehicles in line with the Union's increased climate ambition – (COM(2021)556

within it, working group) offers specific contributions, suggestions or concerns, both in general and specific terms.⁷⁰ Although the EEA EFTA Comment on the proposed Digital Markets Act is one of the more concise in terms of content, it contains a number of specific remarks, whether in relation to provisions of the regulation or the suggestion to establish an advisory group.

From the above, it can be seen that there is a considerable qualitative range of comments across the board in terms of content, scope and addressability. However, it is of positive significance for the EEA/EFTA Member States that the Commission responds and reacts to the comments of the EFTA Pillar Member States more frequently in the legislative process than in the past.⁷¹

Conclusion

In light of the aforementioned facts and the conducted analysis, we can proceed to the following evaluation.

By creating a two-pillar structure through the EEA Agreement, the legislator reflected in particular the demands of the EEA/EFTA Member States, which refused to transfer some of their competences to the EU institutions. This gives rise to a unique institutional framework in several respects, where not only political, but also decision-making, consultative and monitoring functions are exercised by the relevant institutions within the EFTA pillar on the basis of the EEA Agreement.

The principal obstacle preventing EEA/EFTA Member States from actively engaging in the standard-setting process of EU legislation can be attributed to the absence of representation within the key institutions involved in the legislative process. Member States thus need to make the most effective use of the narrow margin of manoeuvre within which they can engage in the drafting of new legislative acts within the framework of the agreed powers, particularly at the outset when work is being carried out at expert group level. Furthermore, in light of the amendment of primary law through the Lisbon Treaty, the EEA/EFTA Member States must utilise the limited scope to advocate for changes

⁷⁰ For example: Subcommittee II on the Free Movement of Capital and Services: EEA EFTA Comment on the Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act) - COM/2020/842

⁷¹ EFTA BULLETIN 1/2009 March Decision Shaping In The European Economic Area p. 24

pertinent to them before the legislative process transitions to individual readings.

Despite their limited powers to intervene in EU law-making, within the limits of the possibilities set out in the Agreement, the EEA/EFTA Member States have submitted 273 comments from 1994 to the present day, more than half of which relate directly to secondary acts. This confirms to us the high level of interest on the part of the EEA/EFTA Member States in the final form of specific measures. At the same time, our findings also show that, on the other hand, there is also a greater interest on the part of the Commission to reflect the needs of the EFTA Member States and to respond to their suggestions as well as to comments or possible concerns. However, especially after the adoption of the Lisbon Treaty, EEA/EFTA Member States need to be more vigilant in applying their comments.

On the other hand, answering the question of what real impact these comments have on the final form of the proposed and adopted legislation is a little more challenging. Despite attempts to assess this impact, its actual impact is very difficult to measure. This fact is confirmed by the fact that the legislative process involves a number of actors who can comment on the final form. One way in which we could try to evaluate this impact would be to analyse the content of the individual EEA EFTA comments and then focus on the comments from the other entities entitled to comment and compare them. Nevertheless, when several entities comment on the same matter at the same time, it is subsequently more difficult to evaluate whose specific comment led the legislator to make a change, or whether the legislator only made the change as a result of receiving several comments on the same matter. Thus, if these comments are addressed, for example, to specific provisions of the proposed legislative act, and we find them contained in the EEA/EFTA comments as well as those of other qualified entities, we could assume in this respect, that if the European Commission subsequently proceeded to change the content of the provisions commented on, it is the consensus of opinion and the number of comments addressed to that provision that may be decisive and we could thus have a polemic in this respect that the EEA/EFTA Member States may also have been involved in this change.

Bibliography

1. Agreement on the European Economic Area
2. Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice
3. Arnesen, F., Haukeland, H. H., Graver, P. H., Mestad, O., Vedder, Ch., Agreement on the European Economic Area A Commentary – 1. ed. – München, Germany: C.H. Beck, 2018 – 1141 p. ISBN 978-3-845-27579-6
4. Budenbacher, C. The Handbook of EEA Law / Carl Baudenbacher – 1. ed. – Springer Cham, 2015. – 859 p. ISBN 978-3-319-24343-6
5. Baudenbacher, C. The Fundamental Principles of EEA Law / Carl Baudenbacher – 1. ed. – Springer Cham, 2017. – 251 p. ISBN 978-3-319-45189-3
6. Baur, G., Rydelski, M., S., Zatchler, C.: European Free Trade Association (EFTA) and The European Economic Area (EEA) – 2. ed. – Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International B.V., 2018. 189 p. ISBN 978-94-035-0010-2
7. Decision of the Standing Committee of the EFTA States No. 1/94/SC of 10 January 1994 Adopting the Rules of Procedure of the Standing Committee of the EFTA States
8. EEA Joint Committee online: <https://www.efta.int/eea-relations-eu/eea-institutions-two-pillar-structure/eea-joint-committee>
9. EEA Council online: <https://www.efta.int/eea-relations-eu/eea-institutions-two-pillar-structure/eea-council>
10. EEA Joint Parliamentary Committee online: <https://www.efta.int/about-efta/advisory-bodies/parliamentary-committee/eea-joint-parliamentary-committee>
11. EEA Consultative Committee online: <https://www.efta.int/about-efta/advisory-bodies/consultative-committee/eea-consultative-committee>
12. EEA Institutions - Two-pillar Structure online: <https://www.efta.int/eea-relations-eu/eea-institutions-two-pillar-structure>
13. EFTA Court: The EEA and the EFTA Court Decentred Integration – 1. ed. – Hart Publishing, 2015. – 596 p. ISBN 9781849466264
14. EFTA Bulletin 1/2002, The European Economic Area: Decision Shaping and Participation in Committees
15. EFTA Bulletin 1/2009, Decision Shaping in The European Economic Area
16. Frommelt, Christian. 2019. “The two-pillar structure of the EEA”. Online: <https://www.efta-studies.org/the-two-pillar-structure>

17. Haugevik, K. (2017). Diplomacy through the back door: Norway and the bilateral route to EU decision-making. *Global Affairs*, 3(3), 277–291. <https://doi.org/10.1080/23340460.2017.1378586>
18. Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register
19. KORKEA-AHO, E. “‘Mr Smith Goes To Brussels’: Third Country Lobbying and the Making of EU Law and Policy.” *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 18 (2016): 45–68. <https://doi.org/10.1017/cel.2016.1>.
20. Korkea-aho, Emilia. (2023). The End of an Era for Foreign Lobbying? The Emergence of Foreign Transparency Laws in Washington, Canberra and Brussels. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. <https://doi.org/10.1111/jcms.13396>
21. Priorities of the Norwegian Chair of the EFTA Standing Committee First half of 2023
22. Priorities of the Liechtenstein Chair of the EFTA Standing Committee Second half of 2023
23. Priorities of the Icelandic Chair Standing Committee of the EFTA States First half of 2024
24. Standing Committee of the EFTA States online: <https://www.efta.int/eea-relations-eu/eea-institutions-two-pillar-structure/standing-committee-efta-states>
25. Subcommittee I on Free Movement of Goods: EEA EFTA Comment on the revision of the Vehicle General Safety Regulation and the Pedestrian Safety Regulation
26. Subcommittee I on Free Movement of Goods: EEA EFTA COMMENT on the Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) 2019/631 as regards strengthening the CO2 emission performance standards for new passenger cars and new light commercial vehicles in line with the Union’s increased climate ambition – (COM(2021) 556
27. Subcommittee II on the Free Movement of Capital and Services: EEA EFTA Comment on the Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act) – COM/2020/842
28. Treaty on the Functioning of the European Union
29. Van Stiphout, Titus. 2007. "Homogeneity vs. Decision-Making Autonomy in the EEA Agreement". *European Journal of Law Reform* 9(3): 431-448. Online: https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/ejlr9&div=27&g_sent=1&casa_token=&collection=journals#

30. Working Group on Transport: EFTA Comment on the Commission Proposal for a Council Directive on Manning Conditions for Regular Passenger and Ferry Services Between Member States 2/TR/W/006 from 16. September 1998 online:
31. <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/eea/eea-efta-comments/1998/EFTA%20Comment2TRW006.pdf>

VPLYV REGULÁCIE UMELEJ INTELIGENCIE NA LEGISLATÍVU KYBERNETICKEJ BEZPEČNOSTI VO VEREJNEJ SPRÁVE (1. DIEL)

PhDr. JUDr. Mgr. Ervín Šimko, MBA, LL.M.

Akadémia policajného zboru v Bratislave
Katedra informatiky a manažmentu
ervin.simko@akademiapz.sk

JUDr. Matúš Mesarčík, PhD., LL.M.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Ústav práva informačných technológií a práva duševného vlastníctva
matus.mesarcik@flaw.uniba.sk

Vplyv regulácie umelej inteligencie na legislatívu kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe (1. diel)

Rýchly rozvoj umelej inteligencie (AI) výrazne mení spôsob fungovania rôznych oblastí spoločenského a hospodárskeho života, vrátane verejnej správy. Táto technológia prináša so sebou nové možnosti, ako sú automatizácia procesov, efektívnejšie spracovanie dát a poskytovanie kvalitnejších služieb občanom. Na druhej strane však AI predstavuje aj nové hrozby, najmä v oblasti kybernetickej bezpečnosti, keďže zvyšuje riziká útokov na digitálne systémy a infraštruktúru. Preto je nevyhnutné, aby sa existujúca legislatíva kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe prispôbila týmto technologickým zmenám. Cieľom tohto článku je detailne analyzovať, akým spôsobom regulácia AI ovplyvňuje legislatívu kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe Slovenskej republiky. Hlavnou súčasťou skúmania bude dôkladná analýza dopadov nariadenia Európskej únie č. 2024/1689, známeho ako Akt o umelej inteligencii, na právne predpisy týkajúce sa kybernetickej bezpečnosti a ich aplikáciu v praxi. Výsledkom bude identifikácia kľúčových oblastí, v ktorých sa vyžadujú úpravy a doplnenia legislatívnych rámcov.

The impact of AI regulation on cybersecurity legislation in public administration (Part 1)

The rapid development of artificial intelligence (AI) is significantly changing the functioning of various areas of social and economic life, including public administration. This technology brings new opportunities, such as process automation, more efficient data processing, and the provision of higher-quality services to citizens. On the other hand, AI also introduces new threats, particularly in the field of cybersecurity, as it increases the risks of attacks on digital systems and infrastructure. Therefore, it is essential that the existing cybersecurity legislation in public administration adapts to these technological changes. The aim of this article is to analyze in detail how AI regulation impacts cybersecurity legislation in the public administration of the Slovak Republic. A key part of the research will focus on the thorough analysis of the effects of the European Union regulation no. 2024/1689, known as the Artificial Intelligence Act, on legal provisions related to cybersecurity and their practical application. The outcome will be the identification of key areas where amendments and updates to the legislative framework are required.

Kľúčové slová: umelá inteligencia, kybernetická bezpečnosť, informačné technológie vo verejnej správe

Key words: Artificial intelligence, cybersecurity, information technologies in public governance

<https://doi.org/10.62874/afi.2024.2.08>

Úvod

Umelá inteligencia (*artificial intelligence*, AI) preniká do všetkých sfér nášho života, vrátane verejnej správy, a prináša so sebou revolučné zmeny. Potenciál AI na zefektívnenie procesov, zlepšenie rozhodovania a poskytovanie personalizovaných služieb je obrovský. Od inteligentných chatbotov, ktoré odpovedajú na otázky občanov, až po sofistikované algoritmy, ktoré analyzujú veľké dáta a predpovedajú budúce trendy na úrovni štátu, AI mení spôsob, akým verejná správa funguje.

Zároveň však rýchly vývoj AI prináša aj nové výzvy, najmä v oblasti kybernetickej bezpečnosti. Zraniteľnosti v systémoch poháňaných AI môžu byť zneužitú na rôzne účely, od krádeže citlivých údajov až po manipuláciu s výsledkami volieb. Tretie strany môžu využiť pokročilé

techniky strojového učenia na obchádzanie bezpečnostných opatrení a vytvoriť sofistikované phishingové útoky, ktoré sú takmer nerozoznateľné od legitímnej komunikácie. Z toho plynie nebezpečenstvo pri existujúcich špecifických technologických výzvach týkajúcich sa AI, na ktoré zatiaľ neboli zavedené žiadne overené bezpečnostné praktiky ani konkrétne štandardy na ich riešenie.¹

Výzvy v kybernetickej bezpečnosti a AI môžeme rozdeliť do dvoch hlavných oblastí: (i) organizačné výzvy, ktoré sa týkajú harmonizácie samotnej terminológie, riadenia bezpečnosti životného cyklu AI a prispôbenia existujúcich bezpečnostných opatrení pre AI; a (ii) výskumné a vývojové výzvy, ktoré sa zameriavajú na hodnotenie útokov na modely strojového učenia, vývoj špecifických bezpečnostných opatrení pre AI, definovanie metrik pre kybernetickú bezpečnosť AI a vyhodnocovanie rovnováhy a kompromisov medzi presnosťou a bezpečnosťou. Tieto výzvy zdôrazňujú potrebu komplexného prístupu na zabezpečenie bezpečnosti AI systémov.²

Ako sa teda má legislatíva kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe prispôbiť tejto novej realite? Súčasný právny predpis boli síce navrhnuté pre digitálne prostredie, ale AI predstavuje pre ich aplikáciu zásadnú výzvu. Aj z tohto dôvodu Európska únia (EÚ) na jar roku 2024 prijala prvý právny rámec pre AI v Európe v podobe nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (ďalej len ako Akt o AI alebo AIA).³ Predmetný právny rámec nie je možné vnímať izolovane od ostatných právnych predpisov, nakoľko napríklad otázky kybernetickej bezpečnosti či verejnej správy reguluje iba minimálnym spôsobom a z tohto dôvodu je nevyhnutné aplikovať aj osobitné právne rámce, ktoré sa týčto otázok týkajú.

Cieľom predkladaného článku je analyzovať, aký vplyv má regulácia AI v podobe Aktu o AI na legislatívu kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe. Zameriame sa na otázky, ako je AI využívaná vo verejnej správe. Hlbšie analyzujeme nedávno prijatý Akt o AI, pričom sa

¹ PAPERNOT, N. et al. *Towards the Science of Security and Privacy in Machine Learning*. ArXiv [online]. [cit. 10-9-2024]. Dostupné na: <https://doi.org/10.48550/arXiv.1611.03814>.

² JUNKLEWITZ, H. et al. *Cybersecurity of Artificial Intelligence in the AI Act*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023. [online]. [cit. 10-9-2024]. Dostupné na: [doi:10.2760/271009_JRC134461](https://doi.org/10.2760/271009_JRC134461).

³ Ú. v. EÚ L, 2024/1689, 12.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>.

osobitne budeme sústrediť na otázky kybernetickej bezpečnosti. Tieto poznatky následne budeme syntetizovať a posúdime pripravenosť právneho rámca kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky. Na zodpovedanie otázok bude použitá kombinácia deskriptívnej a analytickej metódy. Autori vykonali výskum relevantnej literatúry, právnych predpisov, a verejne dostupných medializovaných prípadov. Výsledky analyzovali a interpretovali v kontexte súčasného stavu kybernetickej bezpečnosti a vývoja AI. Na základe vykonanej analýzy sú formulované konkrétne odporúčania pre týkajúce sa legislatívy kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe v kontexte rozvoja AI. Tento článok poskytne prehľad o vzájomnom pôsobení regulácie AI a legislatívy kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe.

1. Umelá inteligencia vo verejnej správe

Ako sme už spomenuli, umelá inteligencia nachádza čoraz širšie uplatnenie aj vo verejnej správe, nie iba v súkromnom sektore. Mnohí odborníci veria, že AI môže výrazne zefektívniť spravodlivé verejné služby. OECD dokonca zdôrazňuje⁴ jej kľúčovú úlohu pri budovaní moderných verejných administratív. Príklady využitia AI sú rôznorodé: od inteligentných chatbotov pre komunikáciu s občanmi⁵ až po prediktívnu analýzu pre optimalizáciu služieb⁶ a prevenciu podvodov.⁷

Podľa prehľadovej štúdie využitia AI vo verejnej správe⁸ možno umelú inteligenciu využiť vo verejnej správe na výrazné zvýšenie efektívnosti, účinnosti a schopnosti reagovať na potreby administratívy. Schopnosť AI rýchlo a presne spracovať a analyzovať obrovské množstvo údajov umožňuje reprezentantom štátu prijímať informovanejšie rozhodnutia. Konkrétne, AI dokáže identifikovať vzory a trendy

⁴ UBALDI, B. et al. *State of the art in the use of emerging technologies in the public sector*. OECD Working Papers on Public Governance No. 34, GOV/PGC/EGOV(2019)13. [online]. [cit. 10-9-2024]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1787/932780bc-en>.

⁵ KARLIN, M. et al. *Responsible Artificial Intelligence in the Government of Canada: Digital Disruption*. White Paper Series, Version 2.0, s. 3.

⁶ KUBLER, K. State of Urgency: Surveillance, Power and Algorithms in France's State of Emergency. In *4:2 Big Data & Soc* 1, 2019.

⁷ ROOSEN, M. *What SyRI can teach us about technical solutions for societal challenges*. Global Data Justice (20 February 2020). [online]. [cit. 10-9-2024]. Dostupné na: <https://globaldatajustice.org/2020-02-20-roosen-syri>.

⁸ HAMIRUL, D. The Role of Artificial Intelligence in Government Services: A Systematic Literature Review. In *Open Access Indonesia Journal of Social Sciences* 6 (3), 998-1003. Dostupné na: <https://doi.org/10.37275/oaijss.v6i3.163>.

v demografických, ekonomických a sociálnych údajoch, ktoré sú neoceniteľné pre tvorbu politik a strategické plánovanie.⁹ Chatboty a virtuálni asistenti poháňaní umelou inteligenciou sa využívajú na poskytovanie nepretržitej pomoci verejnosti, čím sa účinne skraca čas čakania a ľudské zdroje sa môžu sústrediť na zložitejšie úlohy.¹⁰ Tieto systémy AI dokážu efektívne vybavovať otázky, nahlasovať problémy a ponúkať pomoc, čím zlepšujú poskytovanie verejných služieb. Okrem toho aplikácie AI zefektívňujú administratívne procesy, ako je spracovanie žiadostí o licencie, platenie daní a iných dokumentov, čím znižujú byrokraciu a zvyšujú spokojnosť verejnosti.¹¹ Prediktívna analytika, ďalšia dôležitá aplikácia AI, pomáha vládam predvídať a zmierňovať budúce riziká, ako sú hospodárske zmeny alebo environmentálne riziká, čo umožňuje proaktívne rozhodovanie.¹²

Osobitne je potrebné zvýrazniť vplyv AI v sektore kritickej infraštruktúry. Umelá inteligencia sa čoraz viac využíva v kritickej infraštruktúre štátov na zvýšenie bezpečnosti, efektívnosti a odolnosti. Kritická infraštruktúra zahŕňa základné služby a zariadenia, ako sú energetické, vodné, dopravné, zdravotnícke a komunikačné systémy. Aplikácie AI v týchto sektoroch sa zameriavajú na prediktívnu údržbu, odhaľovanie hrozieb, optimalizáciu a automatizáciu, čím sa zvyšuje prevádzková spoľahlivosť a schopnosť reakcie.

V energetickej sektore sa AI využíva na optimalizáciu riadenia energetickej siete a integráciu obnoviteľných zdrojov energie. AI analyzuje údaje z inteligentných sietí s cieľom predpovedať dopyt po energii, riadiť distribúciu zaťaženia a predchádzať výpadkom.¹³ Prediktívna údržba využívajúca AI identifikuje potenciálne poruchy zariadení skôr, ako nastanú, čím sa znižujú prestoje a náklady na údržbu. AI môže napríklad monitorovať stav transformátorov a iných kritických komponentov a upozorňovať operátorov na problémy, ktorým treba venovať pozornosť.

⁹ MIKHAYLOV, S. et al. Artificial intelligence for the public sector: opportunities and challenges of cross-sector collaboration. In *Philos Trans R Soc.* 376(2128):20170357.

¹⁰ LAMBERTI, L. et al. Benefits sought by citizens and channel attitudes for multichannel payment services: evidence from Italy. In *Gov Inf Q.* 31(4), s. 596–609.

¹¹ AGARWAL, P. Public Administration Challenges in the World of AI and Bots. In *Public Administration Review.* Volume 78, Issue 6, s. 917-921

¹² GOBBLE, M. Digital strategy and digital transformation. In *Res Technol. Manag.* 61(5), s. 66–71.

¹³ MICRO.AI. Enabling Predictive Maintenance in Energy Production. [online]. [cit. 10-9-2024]. Dostupné na: <https://micro.ai/resources/enabling-predictive-maintenance-in-energy-production>.

Sektor dopravy využíva výhody AI prostredníctvom inteligentných systémov riadenia dopravy, ktoré analyzujú údaje v reálnom čase s cieľom znížiť preťaženie a zvýšiť bezpečnosť. AI dokáže predpovedať dopravné modely, optimalizovať časovanie svetelných signálov a poskytovať vodičom alternatívne trasy.¹⁴ Vo verejnej doprave AI zlepšuje plánovanie cestovných poriadkov a trás, čo vedie k efektívnejšej prevádzke a lepším službám pre cestujúcich.

Umelá inteligencia zohráva kľúčovú úlohu aj v hospodárení s vodou, pretože predpovedá vzorce spotreby, zisťuje úniky a optimalizuje procesy úpravy vody. Inteligentné senzory monitorujú kvalitu vody a distribučné siete v reálnom čase, čím zabezpečujú bezpečné a spoľahlivé dodávky vody.¹⁵

V oblasti kybernetickej bezpečnosti AI zvyšuje ochranu kritickej infraštruktúry tým, že účinnejšie odhaľuje hrozby a reaguje na ne. Algoritmy strojového učenia analyzujú sieťovú prevádzku, identifikujú anomálie a reagujú na kybernetické útoky v reálnom čase. Bezpečnostné systémy riadené umelou inteligenciou poskytujú nepretržité monitorovanie a dokážu sa prispôbiť novým hrozbám, čím zabezpečujú odolnosť kritickej infraštruktúry voči kybernetickým hrozbám.¹⁶

2. Regulácia umelej inteligencie v EÚ

Európska únia sa od roku 2021 intenzívne venuje regulácii umelej inteligencie. Po originálnom návrhu Európskej komisie a stanoviskách Rady EÚ a Európskeho parlamentu sa v decembri 2023 podarilo dosiahnuť politickú dohodu na konečnom znení nariadenia o umelej inteligencii (AIA alebo AI Akt). Samotné nariadenie vstúpi do platnosti v niekoľkých fázach v priebehu rokov 2025 až 2027. Európska únia sa rozhodla regulovať umelú inteligenciu z niekoľkých dôvodov: obavy o bezpečnosť, ochranu súkromia a ľudských práv, nedostatok jasných pravidiel pre firmy a orgány činné v trestnom konaní, a tiež kvôli

¹⁴ JARRAHI, M.H. et al. Artificial intelligence and knowledge management: A partnership between human and AI. In *Business Horizons*. Volume 66, Issue , January–February 2023, s. 87-99.

¹⁵ KRISHNAN, S.R. et al. Smart Water Resource Management Using Artificial Intelligence – A Review. In *Sustainability* 2022, 14, 13384. Dostupné na: <https://doi.org/10.3390/su142013384>.

¹⁶ SAKHNINI, J. et al. In: CHOO, K.K., DEGHANTANHA, A. (eds) *Handbook of Big Data Privacy*. Springer, Cham. Dostupné na: https://doi.org/10.1007/978-3-030-38557-6_2.

potrebe jednotného európskeho trhu.¹⁷ AIA má za cieľ harmonizovať pravidlá pre vývoj a používanie AI v celej Európe. Zakáže najrizikovejšie systémy AI, stanoví požiadavky pre systémy s vysokým rizikom (napríklad tie, ktoré sa používajú v zdravotníctve alebo pri nábore zamestnancov) a zabezpečí transparentnosť pre ostatné systémy. AIA je formulovaná ako produktová regulácia a porovnať to možno s požiadavkami na produkty ako napríklad zdravotnícke pomôcky alebo elektronické výrobky pri uvedení na trh. To znamená, že určuje špecifické vlastnosti a požiadavky na systémy AI, ktoré musia byť splnené pri uvedení na trh a veľkú zodpovednosť ponecháva na samotných prevádzkovateľoch týchto systémov prostredníctvom inštitútu posúdenia zhody (*conformity assessment*). Takmer vôbec sa regulácia netýka systémov AI nízkeho resp. minimálneho rizika, kde ustanovuje iba požiadavky na transparentnosť a odporúčanie prijatia kódexov správania, ktoré výrobcovia a prevádzkovatelia takýchto AI systémov budú dodržiavať. Osobitne AIA upravuje povinnosti pre systémy umelej inteligencie na všeobecné účely (pôvodne základné modely, z originálu *foundation models*).

Zaujímavosťou sú aj sankcie za porušenie AIA. Tie sú upravené ešte striktnejšie ako pri nariadení o ochrane údajov. Za porušenie ustanovení AIA bude možné uložiť pokutu až do výšky 35 000 000 EUR, alebo ak je porušiteľom spoločnosť, až do výšky 6,5 % jej celkového svetového ročného obratu za predchádzajúci účtovný rok, podľa toho, ktorá suma je vyššia za porušenie zakázaných praktík a nesúlad s požiadavkami na správu údajov. Ďalej AIA umožňuje správne pokuty do výšky 15 000 000 EUR a 7 500 000 EUR.¹⁸

AIA ustanovuje povinnosť pre členské štáty kreovať alebo určiť dozorný orgán, ktorý bude vykonávať štátny dozor. Na úrovni EÚ zároveň vznikne Európska rada pre umelú inteligenciu a Úrad pre umelú inteligenciu (*AI Office*). Zároveň bude musieť každý členský štát dezignovať národný dozorný orgán.

Kľúčovou definíciou regulácie je pojem systémy AI. Ten je definovaný ako „*strojový systém, ktorý je navrhnutý tak, aby fungoval s rôznou úrovňou autonómie a ktorý môže pre explicitné alebo implicitné ciele vytvárať výstupy, ako sú predpovede, odporúčania alebo*

¹⁷ EURÓPSKA KOMISIA. *Commission staff working document impact assessment accompanying the proposal for a regulation of the european parliament and of the council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts.* {COM(2021) 206 final} - {SEC(2021) 167 final} - {SWD(2021) 85 final}.

¹⁸ AIA, článok 71.

*rozhodnutia, ktoré ovplyvňujú fyzické alebo virtuálne prostredie.*¹⁹ Predmetná definícia vychádza z dokumentov na úrovni Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD).

AIA diferencuje medzi niekoľkými subjektami, ktoré hrajú významnú alebo menej významnú rolu pri vývoji, nasadzovaní a používaní systémov AI. Regulácie pracuje s pojmami poskytovateľ (*provider*), subjekt, ktorý systém nasadzuje (*deployer*), dovozca (*importer*), distribútor (*distributor*) a prevádzkovateľ (*operator*).²⁰ AIA by sa mala vzťahovať na poskytovateľov systémov AI bez ohľadu na to, či sú v EÚ usadení alebo nie, postačí, ak je splnené kritérium, že budú systémy AI uvádzať na trhu alebo prevádzkovať v rámci EÚ.²¹ Extra-teritoriálna pôsobnosť AIA je zvýraznená aj tým, že sa bude vzťahovať na poskytovateľov používateľov systémov AI z tretích krajín, ak výstupy tvorené ich systémami sa využívajú v EÚ.²² Špecifické požiadavky sú smerované aj na subjekty, ktoré AI nasadzujú. Z hľadiska negatívnej pôsobnosti sa AIA nevzťahuje na systémy umelej inteligencie vyvinuté alebo používané výlučne na vojenské účely a na produkty v rámci právnych aktov výslovne vymenovaných v článku 2 ods. 2 AIA. Z pôsobnosti sú vyňaté systémy AI vyvíjané na výskumné účely a pre výlučne osobnú (*non-professional*) potrebu. Do pôsobnosti AIA taktiež nepatria open-source systémy AI, ktoré nepredstavujú vysoké riziko z pôsobnosti AIA.

3. Regulácia AI v kontexte verejnej správy s osobitným zreteľom na požiadavky kybernetickej bezpečnosti

AIA sa automaticky nevzťahuje na všetky systémy AI, ale prevažne sa bude aplikovať na systémy AI, ktoré sú súčasťou produktu v rámci špecifickej produktovej právnej úpravy²³ ako sú hračky alebo medicínske pomôcky. Ak je AI súčasťou alebo samostatným produktom pri niektorej z uvedených produktových regulácií, vzťahuje sa na nich kľúčová časť AIA, ktorá obsahuje drvivú väčšinu povinností pre systémy AI.

¹⁹ AIA, článok 3 bod 1.

²⁰ K vysvetleniu pojmov pozri bližšie KPMG. Decoding the EU AI Act. [online]. [cit. 10-9-2024]. Dostupné na: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2024/02/decoding-the-eu-artificial-intelligence-act.pdf>.

²¹ AIA, článok 2.

²² AIA, článok 2 ods. 1 písm. c).

²³ Tieto výslovne AIA menuje v Prílohe I.

Ak systém AI nespadá pod osobitnú reguláciu, prevádzkovatelia skúmajú prílohu III AIA, ktorá ustanovuje oblasti AI vysokého rizika, na ktoré sa následne právny akt vrátane kľúčovej tretej časti aplikuje. Konkrétne ide o oblasti:

- Diaľková biometrická identifikácia, biometrická kategorizácia osôb na základe citlivých alebo chránených atribútov a rozpoznanie emócií;
- Riadenie a prevádzka kritickej infraštruktúry, vrátane digitálnej infraštruktúry;
- Vzdelávanie a odborná príprava;
- Zamestnanosť, riadenie pracovníkov a prístup k samostatnej zárobkovej činnosti;
- Prístup k základným súkromným a verejným službám a dávkam a ich využívanie;
- Presadzovanie práva;
- Migrácia, azyl a riadenie kontroly hraníc; a
- Výkon spravodlivosti a demokratické procesy.

Každá z vyššie uvedených oblastí je následne v Prílohe III charakterizovaná prostredníctvom viacerých konkrétnych aplikácií. Napríklad, oblasť spravodlivosti a demokratických procesov zahŕňa *„systémy AI, ktoré má používať justičný orgán alebo ktoré sa majú používať v jeho mene na pomoc justičnému orgánu pri skúmaní a interpretácii skutkových okolností a práva a pri uplatňovaní práva na konkrétny súbor skutkových okolností alebo ktoré sa majú používať obdobným spôsobom pri alternatívnom riešení sporov.“*²⁴ V kontexte verejnej správy sú osobitne zaujímavé oblasti riadenia a prevádzky kritickej infraštruktúry, presadzovania práva a prístup k základným verejným alebo súkromným službám. Z pohľadu prevádzkovania kritickej infraštruktúry do tejto oblasti spadajú systémy AI, ktoré *„sa majú používať ako bezpečnostné komponenty pri riadení a prevádzke kritickej digitálnej infraštruktúry, cestnej premávky alebo pri dodávkach vody, plynu, tepla alebo elektriny.“*²⁵ Kritickú digitálnu infraštruktúru bude osobitne definovať implementácia európskej smernice o odolnosti kritickej infraštruktúry,²⁶ ktorú budeme diskutovať v nasledujúcich častiach. V súvislosti s prístupom k základným verejným službám

²⁴ AIA, Príloha III, bod 8 písm. a).

²⁵ AIA, Príloha III, bod 2.

²⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2557 zo 14. decembra 2022 o odolnosti kritických subjektov a o zrušení smernice Rady 2008/114/ES, Ú. v. EÚ L 333, 27.12.2022, s. 164 – 198.

je možné akcentovať AI systémy využívané orgánmi verejnej moci alebo ktoré sa majú používať v ich mene na hodnotenie oprávnenosti fyzických osôb na základné dávky a služby verejnej pomoci vrátane služieb zdravotnej starostlivosti²⁷ či systémy AI určené na hodnotenie a klasifikáciu tiesňových volaní fyzických osôb alebo na vysielanie záchranných služieb prvej reakcie vrátane zo strany polície, hasičov a zdravotníckej pomoci.²⁸ Osobitne ako oblasť vysokého rizika AIA reguluje orgány presadzovania práva a využívanie AI systémov na rôzne účely ako napríklad polygrafy alebo profilovanie.²⁹ Je teda evidentné, že minimálne vo vyššie uvedených oblastiach prijatý AI Akt ovplyvní reguláciu a implementáciu AI vo verejnej správe.

Drvivá väčšina požiadaviek v AIA sa zameriava na regulácie systémov AI vysokého rizika. Ak bude chcieť poskytovateľ uviesť vysokorizikový systém AI na trh a následne do praxe, bude musieť v zmysle požiadaviek AIA splniť niekoľko krokov a požiadaviek. Je nutné poznamenať, že AIA dáva obrovský dôraz na splnenie požiadaviek pred uvedením na trh (*ex ante*), aby sa minimalizovali riziká AI z hľadiska bezpečnosti a rešpektovania základných ľudských práv pri jej používaní. Kľúčovým krokom je vykonanie tzv. posudzovania zhody (*conformity assessment*), čo je proces známy aj z iných regulácií. Jeho zmyslom je, aby výrobca systémov AI sám dbal na dodržiavanie požiadaviek AIA, ktoré mu nariadenie ustanovuje. Ako príklady možno uviesť požiadavky na správnosť a reprezentatívnosť údajov, ktoré umelá inteligencia spracúva či nutnosť procesov na zisťovanie potenciálnych skreslení (predsudkov).³⁰ Ďalšie požiadavky sa týkajú vyhotovenia technickej dokumentácie³¹ či transparentnosti v podobe informovania užívateľov.³²

3.1 AI Akt a kybernetická bezpečnosť

AI Akt v rámci požiadaviek na vysokorizikové systémy AI explicitne ustanovuje aj súlad v oblasti kybernetickej bezpečnosti. Všeobecnú požiadavku na kybernetickú bezpečnosť upravuje článok 15 ods. 1: „*Vysokorizikové systémy AI musia byť dizajnované a vyvinuté tak, aby dosahovali primeranú úroveň presnosti, spoľahlivosti*

²⁷ AIA, Príloha III, bod 5 písm. a).

²⁸ AIA, Príloha III, bod 5 písm. d).

²⁹ AIA, Príloha III, bod 6.

³⁰ AIA, článok 10.

³¹ AIA, článok 11.

³² AIA, článok 12.

a kybernetickej bezpečnosti a aby v týchto ohľadoch fungovali konzistentne počas celého svojho životného cyklu.“³³ Predmetné ustanovenia osobitne zdôrazňujú odolnosť systémov AI vysokého rizika voči pokusom neoprávnených tretích strán o zmenu ich používania, výstupov alebo výkonu využívaním zraniteľnosti systému.³⁴ Špecificky „...technické riešenia zamerané na zabezpečenie kybernetickej bezpečnosti vysokorizikových systémov AI musia byť primerané príslušným okolnostiam a rizikám. Technické riešenia zamerané na zraniteľnosti špecifické pre AI v prípade potreby zahŕňajú opatrenia na prevenciu, detekciu, reakciu, riešenie a kontrolu v prípade útokov, ktoré sa pokúšajú manipulovať súbor tréningových údajov (ďalej len „otrávenie údajov“) alebo vopred natrénované komponenty používané pri tréningu (ďalej len „otrávenie modelov“), vstupov koncipovaných tak, aby model AI urobil chybu (ďalej len „odporujúce si príklady“ alebo „oklamanie modelov“), útokov na dôvernú alebo nedostatkov modelu.“³⁵ Tieto požiadavky možno zhrnúť nasledovne: (i) vysoko rizikové systémy AI by mali byť zabezpečené a navrhnuté tak, aby boli odolné voči pokusom o ich zmenu, využitie, správanie a na ohrozenie ich bezpečnosti zo strany škodlivých tretích strán prostredníctvom využitia zraniteľností; (ii) na dosiahnutie týchto cieľov sa musia zaviesť organizačné a technické opatrenia; (iii) pre vysokorizikové systémy umelej inteligencie sa vykoná posúdenie rizika z pohľadu kybernetickej bezpečnosti; a (iv) technické riešenia musia byť primerané príslušným okolnostiam a rizikám.³⁶

Recitál 77 AIA dopĺňa, že vysokorizikové systémy umelej inteligencie (AI), ktoré spĺňajú základné požiadavky kybernetickej bezpečnosti stanovené v nariadení o horizontálnych požiadavkách kybernetickej bezpečnosti pre produkty s digitálnymi prvkami, sa automaticky považujú za spĺňajúce aj požiadavky kybernetickej bezpečnosti tohto nariadenia. Toto platí za predpokladu, že súlad je preukázaný v EÚ vyhlásení o zhode. Pri posudzovaní rizík vysokorizikových systémov AI sa musia zohľadniť aj riziká pre kybernetickú odolnosť systému, vrátane rizík spojených so zraniteľnosťami špecifickými pre AI, ako je otrávenie údajov.³⁷

³³ AIA, článok 15 ods. 1.

³⁴ AIA, článok 15 ods. 5.

³⁵ Tamže.

³⁶ SOLER GARRIDO, J. et al. *Analysis of the preliminary AI standardisation work plan in support of the AI Act*, EUR 31518 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, ISBN 978-92-68-03924-3, doi:10.2760/5847, JRC132833.

³⁷ AIA, Recitál 77.

Osobitné požiadavky na kybernetickú bezpečnosť ustanovuje nariadenie pre tzv. modely na všeobecné účely so systémovým rizikom. Poskytovatelia týchto modelov musia sledovať relevantné informácie o závažných incidentoch a možných nápravných opatrenia na ich riešenie a zabezpečiť „primeranú úroveň kybernetickobezpečnostnej ochrany pre model AI na všeobecné účely so systémovým rizikom a fyzickú infraštruktúru modelu.“³⁸

Po nadobudnutí účinnosti AI Aktu budú musieť všetky vysokorizikové systémy AI prejsť procesom posúdenia zhody a splniť požiadavky na kybernetickú bezpečnosť predtým, ako sa budú môcť používať alebo uviesť do prevádzky na trhu EÚ. Existujú dve hlavné možnosti zabezpečenia zhody. Jednou možnosťou je súlad s harmonizovanými normami, ako sa ustanovuje v kapitole 5 AIA. V recitály 121³⁹ a článku 40 sa uvádzajú požiadavky na to, ako môžu harmonizované normy poskytnúť predpoklad zhody s požiadavkami právnych predpisov. Harmonizované normy sú vždy dobrovoľné a poskytovateľ systému AI môže vždy preukázať zhodu s požiadavkami nariadenia bez toho, aby sa spoliehal na harmonizované normy, čo poskytuje druhú možnosť zabezpečenia zhody.

V máji 2023 Európska komisia formálne požiadala o vyhotovenie štandardov pre podporu AI Aktu zo strany CEN-CENELEC.⁴⁰ Okrem referencie na AI Akt sa v prípade kybernetickej bezpečnosti v žiadosti o tvorbu štandardov pre AI odkazuje aj na navrhovaný Akt o kybernetickej odolnosti (CRA).⁴¹ Európske normalizačné výstupy by mali zohľadniť aj základné požiadavky na výrobky s digitálnymi prvkami, ktoré sú uvedené v oddieloch 1 a 2 prílohy I v CRA. Ak systém AI spadá do rozsahu pôsobnosti CRA aj AI Aktu a spĺňa základné požiadavky CRA, mal by sa považovať za vyhovujúci požiadavkám kybernetickej bezpečnosti uvedených v článku 15 AIA.⁴²

³⁸ AIA, článok 55 ods. 1 písm. d).

³⁹ AIA, Recitál 121: „Normalizácia by mala zohrávať kľúčovú úlohu pri poskytovaní technických riešení poskytovateľom na zabezpečenie súladu s týmto nariadením v súlade s aktuálnym stavom vývoja s cieľom podporovať inováciu, ako aj konkurencieschopnosť a rast na vnútornom trhu.“

⁴⁰ European Committee for Standardization a European Committee for Electrotechnical Standardization.

⁴¹ EU Cyber Resilience Act. Dostupné na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cyber-resilience-act>.

⁴² Pozri Recitál 29 CRA.

Čiastkové závery

AI zásadne transformuje verejnú správu, pričom prináša nielen nové možnosti, ale aj významné výzvy. AI má potenciál optimalizovať administratívne procesy, zlepšiť rozhodovanie a personalizovať poskytovanie služieb. Príklady zahŕňajú využitie inteligentných chatbotov a prediktívnej analýzy, ktoré zefektívňujú interakciu s občanmi a optimalizujú služby. Avšak, súčasne s týmto pokrokom vznikajú nové riziká v oblasti kybernetickej bezpečnosti, čo vyžaduje prispôbenie existujúcich legislatívnych rámcov. Z pohľadu kybernetickej bezpečnosti AI predstavuje špecifické technologické výzvy, ktoré sa delia na organizačné a výskumné aspekty. Organizačné výzvy sa týkajú harmonizácie terminológie, riadenia bezpečnosti životného cyklu AI a prispôbenia existujúcich bezpečnostných kontrol. Na druhej strane, výskumné výzvy sa zameriavajú na hodnotenie zraniteľností modelov strojového učenia a vývoj adekvátnych bezpečnostných opatrení. Tieto faktory podčiarkujú potrebu komplexného prístupu k zabezpečeniu AI systémov, ktorý zohľadňuje dynamiku a komplexnosť kybernetických hrozieb.

Akt o umelej inteligencii predstavuje zásadný krok k harmonizácii právnych rámcov pre reguláciu AI. Toto nariadenie sa zameriava na systémy s vysokým rizikom a stanovuje prísne požiadavky na ich vývoj a implementáciu. Dôležitým aspektom je kybernetická bezpečnosť AI systémov, ako aj zavedenie sankcií za porušenie stanovených pravidiel.

Z tohto pohľadu je preto nevyhnutné tento právny rámec reflektovať aj v oblasti regulácie kybernetickej bezpečnosti platnej pre verejnú správu v Slovenskej republike. V rámci ďalšieho dielu tejto štúdie načrtujeme právny rámec kybernetickej bezpečnosti v Slovenskej republike a akým spôsobom ho regulácia AI v podobe AI Aktu ovplyvní, prípadne aké iné zmeny je potrebné vykonať.

Zoznam použitej literatúry

1. AGARWAL, P. Public Administration Challenges in the World of AI and Bots. In *Public Administration Review*. Volume 78, Issue 6, s. 917-921
2. EU Cyber Resilience Act. Dostupné na: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/cyber-resilience-act>.
3. EURÓPSKA KOMISIA. Commission staff working document impact assessment accompanying the proposal for a regulation of the european

- parliament and of the council laying down harmonised rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain union legislative acts. {COM(2021) 206 final} - {SEC(2021) 167 final} - {SWD(2021) 85 final}.
4. GOBBLE, M. Digital strategy and digital transformation. In *Res Technol. Manag.* 61(5), s. 66–71.
 5. HAMIRUL, D. The Role of Artificial Intelligence in Government Services: A Systematic Literature Review. In *Open Access Indonesia Journal of Social Sciences* 6 (3), 998-1003. Dostupné na: <https://doi.org/10.37275/oaijs.v6i3.163>.
 6. JARRAHI, M.H. et al. Artificial intelligence and knowledge management: A partnership between human and AI. In *Business Horizons*. Volume 66, Issue , January–February 2023, s. 87-99.
 7. JUNKLEWITZ, H. et al. Cybersecurity of Artificial Intelligence in the AI Act. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023. [online]. [cit. 10-9-2024]. Dostupné na: doi:10.2760/271009, JRC134461.
 8. KARLIN, M. et al. Responsible Artificial Intelligence in the Government of Canada: Digital Disruption. White Paper Series, Version 2.0, s. 3.
 9. KPMG. Decoding the EU AI Act. [online]. [cit. 10-9-2024]. Dostupné na: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2024/02/decoding-the-eu-artificial-intelligence-act.pdf>.
 10. KRISHNAN, S.R. et al. Smart Water Resource Management Using Artificial Intelligence —A Review. In *Sustainability* 2022, 14, 13384. Dostupné na: <https://doi.org/10.3390/su142013384>.
 11. KUBLER, K. State of Urgency: Surveillance, Power and Algorithms in France’s State of Emergency. In *4:2 Big Data & Soc* 1, 2019.
 12. LAMBERTI, L. et al. Benefits sought by citizens and channel attitudes for multichannel payment services: evidence from Italy. In *Gov Inf Q.* 31(4), s. 596–609.
 13. MICRO.AI. Enabling Predictive Maintenance in Energy Production. [online]. [cit. 10-9-2024]. Dostupné na: <https://micro.ai/resources/enabling-predictive-maintenance-in-energy-production>.
 14. MIKHAYLOV, S. et al. Artificial intelligence for the public sector: opportunities and challenges of cross-sector collaboration. In *Philos Trans R Soc.* 376(2128):20170357.
 15. PAPERNOT, N. et al. Towards the Science of Security and Privacy in Machine Learning. *ArXiv* [online]. [cit. 10-9-2024]. Dostupné na: <https://doi.org/10.48550/arXiv.1611.03814>.
 16. ROOSEN, M. What SyRi can teach us about technical solutions for societal challenges. *Global Data Justice* (20 February 2020). [online].

- [cit. 10-9-2024]. Dostupné na: <https://globaldatajustice.org/2020-02-20-roosen-syri>.
17. SAKHNINI, J. et al. In: CHOO, KK., DEGHANTANHA, A. (eds) Handbook of Big Data Privacy. Springer, Cham. Dostupné na: https://doi.org/10.1007/978-3-030-38557-6_2.
 18. SOLER GARRIDO, J. et al. Analysis of the preliminary AI standardisation work plan in support of the AI Act, EUR 31518 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, ISBN 978-92-68-03924-3, doi:10.2760/5847, JRC132833.
 19. UBALDI, B. et al. State of the art in the use of emerging technologies in the public sector. OECD Working Papers on Public Governance No. 34, GOV/PGC/EGOV(2019)13. [online]. [cit. 10-9-2024]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1787/932780bc-en>.

PREZIDENT VLADIMÍR PUTIN AKO UTEČENEC V ZMYSLE DOHOVORU O PRÁVNOM POSTAVENÍ UTEČENCOV?

JUDr. Matúš Jurena

Mestský súd Bratislava III
Námestie Biely kríž č. 7, 83607 Bratislava
matus.jurena@justice.sk

Mgr. Dávid Maukš

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra občianskeho práva
mauksdavid@gmail.com

Prezident Vladimír Putin ako utečenec v zmysle Dohovoru o právnom postavení utečencov?

Príspevok predstavuje úvahy ohľadne právneho postavenia prezidenta Ruskej Federácie, Vladimíra Putina, po skončení vojnového konfliktu na Ukrajine v intenciách medzinárodného utečeneckého práva. V prvej časti príspevok rozoberá medzinárodnoprávnu úpravu v oblasti problematiky právneho postavenia utečencov na medzinárodnej a európskej úrovni. Následne poukazuje na obmedzenia aplikácie medzinárodnoprávneho statusu utečenca s prihliadnutím na relevantnú svetovú judikatúru a medzinárodnoprávnu vedeckú doktrínu. Autori sa snažia uvedené poznatky aplikovať na budúce možné postavenie prezidenta Vladimíra Putina v prípade, že by bol zosadený z postu prezidenta Ruskej federácie a ako utečenec by žiadal o ochranu prostredníctvom priznania statusu utečenca. Takéto postavenie je podrobené medzinárodnoprávnej analýze prostredníctvom príslušných medzinárodnoprávných predpisov utečeneckého práva a azylového práva.

President Vladimir Putin as a refugee according to the Convention Relating to the Status of Refugees?

The paper presents reflections on the legal status of the President of the Russian Federation, Vladimir Putin, after the end of the military conflict in Ukraine in the context of international refugee law. In the first part, the paper discusses the international law on the issue of the legal status of refugees at the international and European level. The paper then highlights the limitations of the application of the international law refugee status, taking into account the relevant global case law and international legal scholarship. The authors seek to apply the above insights to the possible future status of President Vladimir Putin in the event that he is ousted as President of the Russian Federation and, as a refugee, seeks protection through the granting of refugee status. Such a status is subjected to international law analysis through the relevant international refugee and asylum law.

Kľúčové slová: utečenec, azyl, politický názor, Vladimír Putin, terorizmus

Key words: refugee, asylum, political opinion, Vladimir Putin, terrorism

<https://doi.org/10.62874/afi.2024.2.09>

Úvod

Po vypuknutí rusko-ukrajinskej vojny vo februári 2022 a následnej masívnej ofenzíve Ruska, sa začali objavovať správy o nespokojnosti s vedením vojny, predovšetkým s riadením tejto „špeciálnej vojenskej operácie“ aj zo strany samotného prezidenta Putina. Išlo najmä o správy ohľadom možného atentátu na Putina alebo prevratu, ktoré aj Vladimír Putin potvrdil, pričom sa na prevrat pripravuje už niekoľko týždňov vzhľadom na to, že čelí zdrvivúcej kritike za vojnu na Ukrajine.¹ V marci 2022 sa šéf ukrajinskej vojenskej spravodajskej služby, Kyryl Budanov, vyjadril, že došlo k pokusu o atentát na Vladimíra Putina, no tento pokus zlyhal, pričom nemalo ísť o ukrajinskú iniciatívu. Západné

¹ TREND.SK. *Ruské tajné služby pracujú na zvrhnutí Putina, ten sa na prevrat už pripravuje.* In: *trend.sk* [online]. 03.05.2022 [cit.07.07.2023]. Dostupné na: <https://www.trend.sk/spravy/rusky-prezident-vladimir-putin-moze-kratkou-case-celit-prevratu>

štáty tieto vyhlásenia popreli.² Hrozba pre Vladimíra Putina je s predľžujúcim sa konfliktom čoraz väčšia, vzhľadom na vojenské neúspechy, nečakanú podporu Ukrajiny západným svetom a len malý postup v okupácii Ukrajiny, aj vďaka protiofenzíve Ukrajiny v lete 2023. Cieľom predloženého príspevku je zodpovedať otázku, či by prezident Vladimír Putin, mohol v prípade štátneho prevratu v Ruskej federácii a zosadeniu z postu prezidenta, požívať medzinárodnoprávnu ochranu prostredníctvom priznania statusu utečenca v zmysle definičných kritérií Dohovoru o právnom postavení utečencov z roku 1951, v znení Protokolu z roku 1967 prijatého v New Yorku, ktorého účelom bolo rozšíriť pôsobnosť Ženevského dohovoru do budúcnosti bez časového obmedzenia statusu utečenca?³

1. Medzinárodnoprávne pramene týkajúce sa statusu utečenca

Podľa definície utečenca v znení Dohovoru o právnom postavení utečencov (1951)⁴ sa musí daná osoba nachádzať mimo územia svojho štátu. Vladimír Putin by tak v prvom rade musel prekročiť hranice Ruskej federácie. Problematické v tomto prípade by bolo naplniť hlavný predpoklad definičného hľadiska, a to prenasledovanie z dôvodu, ktorý vymedzuje Dohovor.⁵ Vladimír Putin by nepochybne bol prenasledovaný, ale pravdepodobne na účely trestného stíhania, poprípade z dôvodu určitej pomsty, t. j. hrozby spáchania násilia na ňom. Nakoľko je politický činiteľ, resp. prezident a hlava Ruskej federácie,⁶ do úvahy by prichádzalo aj zastávanie určitých politických názorov.

² TREND.SK. *Nedávno malo dôjsť k pokusu o atentát na Putina, západní lídri to spochybňujú* In: *trend.sk* [online]. 24.05.2022 [cit.07.07.2023]. Dostupné na: <https://www.trend.sk/spravy/nedavno-malo-dojsť-atentatu-putina-zapadni-cinitelia-su-skepticki>

³ JANKUV, J. *Medzinárodnoprávna úprava v oblasti azylu a utečencstva*. 1. vydanie. Praha: Leges, 2020. s. 49.

⁴ Ďalej len Dohovor.

⁵ Podľa článku 1 A ods. 2 Dohovoru je utečenec definovaný nasledovne: „Na účely tohto dohovoru sa pojem „utečenec“ vzťahuje na ktorúkoľvek osobu, ktorá v dôsledku udalostí pred 1. januárom 1951 sa nachádza mimo svojho štátu a má oprávnené obavy pred prenasledovaním z rasových, náboženských a národnostných dôvodov alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov, nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu svojho štátu; alebo osobe bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu v dôsledku týchto udalostí a ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť.“

⁶ Prezident Ruskej federácie je podľa článku 80 ods. 1 Ústavy Ruskej federácie z roku 1993, hlavou štátu. V článku 87 ods. 1 Ústavy je prezident Ruskej federácie vymedzený ako najvyšší vrchný veliteľ ozbrojených síl Ruskej federácie.

Ako môžeme právne definovať pojem politické názory? Definičné hľadisko politických názorov nájdeme napríklad v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (jej prepracované znenie) v článku 10 ods. 1 písm. e) ako: „...*pojem politického názoru bude zahŕňať najmä zastávanie určitého názoru, filozofie alebo náboženského presvedčenia v záležitosti spojenej s prípadnými aktérmi prenasledovania uvedenými v článku 6 a ich politikami alebo metódami bez ohľadu na to, či tento žiadateľ uplatňoval tento názor, filozofiu alebo náboženské presvedčenie.*“⁷ Uvedená definícia sa neobmedzuje len na názor, myšlienku alebo presvedčenie o politike a metódach štátu alebo strany, ktorá vládne v danom štáte. Názor môže byť považovaný za politický, ak sa týka povahy politik a praktík subjektu, akým je štát alebo neštátny subjekt vykonávajúci podobné právomoci. Táto definícia ponúka široké pole, v ktorom môžu politické názory byť identifikované. Avšak na určenie, či je daná myšlienka alebo názor politický, je potrebné ho dať do kontextu v konkrétnej spoločnosti a v konkrétnom štáte.⁸

V článku 6 spomenutej smernice, patria medzi aktérov prenasledovania alebo vážneho bezprávia, štát a strany alebo organizácie kontrolujúce štát alebo podstatnú časť územia štátu.⁹ Zastávanie politických názorov v tomto prípade znamená, že daná osoba musí prejaviť viac ako len nesúhlas s politikou predmetného štátu alebo iného politického zástupcu v štáte pôvodu. Osoba musí preukázať že príslušné úrady alebo vládni predstavitelia vedia o jeho politických názoroch, resp. by mohli vedieť a netolerovať ich. ECRE (pozn. autora European Council on Refugees and Exiles) tvrdí, že nie je požiadavkou v zmysle Dohovoru o utečencoch, že daná osoba musí byť zapojená do politickej

⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2011/95 z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie).

⁸ EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM. Practical Guide on Political Opinion [online]. Európsky podporný úrad pre azyl, 2022. s. 10. [cit. 07.07.2023]. Dostupné na: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-12/Practical-Guide-Political-Opinion.pdf>

⁹ Článok 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2011/95 z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie).

činnosti.¹⁰ V prípade Klínko proti Kanade č. 184 z roku 2000, Federálny súd Kanady definoval politické názory takto: „...ako akýkoľvek názor na akúkoľvek vec v ktorej môže byť zapojený aparát štátu, vlády alebo politiky.“¹¹ V staršom rozsudku z roku 1994 rozhodoval Federálny súd Kanady v prípade Ciric a Ciric proti Kanade, pričom išlo o utečencov dezertérov z bývalej Juhoslávie, ktorí ušli pred vojnou. Federálny súd tvrdil v zmysle politických názorov, že: „Nie každé presvedčenie, aj keď môže byť skutočné, bude predstavovať dostatočný dôvod na uplatnenie štatútu utečenca po dezercii alebo vyhýbaní sa vojenskej službe. Nestačí, že človek nesúhlasí so svojou vládou, pokiaľ ide o politické opodstatnenie konkrétnej vojenskej akcie. Ak však medzinárodné spoločenstvo odsúdi druh vojenskej akcie, ktorou si jednotlivec neželá byť spájaný, ako v rozpore so základnými pravidlami ľudského správania, trest za dezerciu alebo útek by mohol byť považovaný za prenasledovanie v zmysle požiadaviek definície (Dohovoru).“¹² Dôležité je špecifikovať rozsah pojmu politický názor, teda aké činy alebo prejavy sa považujú za politické, pričom sa vzájomne môžu značne líšiť v závislosti od kontextu.¹³ Úrad vysokého komisára OSN pre utečencov uviedol, že: „...politický názor musí odrážať realitu geografického, historického, politického, právneho, súdneho a sociálno-kultúrneho kontextu krajiny pôvodu.“¹⁴

V prípade, že by Vladimír Putin naďalej zastával post prezidenta Ruskej federácie, nemohli by sme vyhodnotiť jeho politické názory v zmysle definície uvedenej v článku 10 Smernice EÚ z roku 2011, nakoľko ako prezident by bol hlavou štátu a *de facto* by mohol byť charakterizovaný ako aktér prenasledovania podľa článku 6 on sám. V prípade už uskutočneného prevratu alebo povstania voči Vladimírovi Putinovi a jeho zosadenia z postu prezidenta, by museli byť jeho politické názory posudzované v kontexte politiky štátu, a teda už novej hlavy štátu. Pokiaľ by nový prezident uplatňoval rozdielnu politiku voči vojne na Ukrajine, dal by sa postoj Vladimíra Putina charakterizovať ako rozdielny politický názor, za čo by mu pravdepodobne hrozil trest-

¹⁰ European Council on Refugees and Exiles, Position on the Interpretation of Article 1 of the Refugee Convention, 01.09.2000.

¹¹ Klínko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 3 F.C. 327, Judgment, F.C.J. No. 228, FCC. 22.02.2000.

¹² Ciric v. Canada, A-877-92, FCC. 13.12.1993.

¹³ Refugee Appeal No. 76044, New Zealand: Refugee Status Appeals Authority.11.09.2008. paragraph 84.

¹⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs, 31.03.2010. paragraph 46.

noprávny postih. Myslíme si, že už len samotný akt štátneho prevratu by Putinovi stačil na to, aby vyjadril definičné hľadisko politických názorov uvedené vyššie. Zároveň by prezident Putin mohol byť prenasledovaný orgánmi iného štátu z hľadiska jeho politických názorov.

Zaujímavou otázkou by bolo poskytnutie azylu v rámci práva EÚ prezidentovi Putinovi, kedy by sa potenciálne odmietol podieľať na pokračovaní vojnového konfliktu a zároveň by utekal pred atentátom. Jeho konanie by sa užším výkladom dalo špecifikovať ako dezercia, nakoľko podľa ústavy je hlavným veliteľom vojsk. Na predmetnú problematiku reagoval Súdny dvor EÚ v rozsudku C-472/13 z 26. februára 2015, v ktorom upresnil podmienky, za ktorých možno dezertérovi pochádzajúcemu z tretieho štátu poskytnúť azyl v EÚ.¹⁵ Súdny dvor riešil výklad ustanovenia článku 9 ods. 2 písm. e) smernice Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004, pričom stanovil, že tieto ustanovenia sa majú vykladať v tom zmysle, že:

„-sa vzťahujú na všetky príslušníkov ozbrojených síl vrátane logistického alebo podporného personálu,

-sa vzťahujú na situáciu, v ktorej by vykonávaná vojenská služba sama osebe v určitom konflikte predpokladala spáchanie vojnových zločinov, vrátane situácií, v ktorých by sa žiadateľ o postavenie utečenca zúčastňoval na spáchaní takýchto zločinov len nepriamo, pokiaľ by výkonom svojich funkcií s primeranou pravdepodobnosťou poskytol nevyhnutnú podporu na ich prípravu alebo vykonanie,

-sa vzťahujú nielen na situácie, v ktorých je preukázané, že vojnové zločiny už boli spáchané alebo že môžu patriť do pôsobnosti Medzinárodného trestného súdu, ale aj na situácie, v ktorých je žiadateľ o postavenie utečenca schopný preukázať, že je vysoko pravdepodobné, že takéto zločiny budú spáchané.“¹⁶

V tomto prípade je zrejmé, že určitý predpoklad spáchania vojnových zločinov podľa Rímskeho štatútu, tu pre prezidenta Putina je.¹⁷ Na záver tejto kapitoly uvádzame, že napriek skutočnosti, že status utečenca je medzinárodnoprávne definovaný vyššie uvedeným Dohovo-

¹⁵ Andre Lawrence Shepherd proti Bundesrepublik Deutschland, C-472/13, SDEÚ. Rozsudok. 26.02.2015.

¹⁶ Tamtiež.

¹⁷ Citovaná smernica bola nahradená Smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie).

rom, je potrebné na účely možného azylového konania v Európskej únii, ako výkon statusu utečenca, spomenúť aj sekundárne pramene práva EÚ, pričom sú relevantné aj vyjadrenia a názory rôznych európskych inštitúcií. V kontexte poskytnutia azylu ide o jednotlivé prípady, pričom pri utečencoch môže ísť niekedy o tzv. utečenecké prúdy, čo značí ich masovosť.¹⁸ Pri rozhodovaní o udelení azylu ide o výnimku zo suverenity prijímajúceho štátu a predstavuje zásah do vecí, ktoré sú výlučne v kompetencii toho štátu.¹⁹ Právam utečencov a definícií utečenca je venovaný aj regionálny Dohovor upravujúci špecifické aspekty problémov utečencov, prijatý Organizáciou africkej jednoty v roku 1969. Utečenec v zmysle tohto dohovoru nemusí opustiť svoj domovský štát z dôvodu prenasledovania, ale stáva sa utečencom *in loco*, čo by platilo aj v prípade štátneho prevratu.²⁰

2. Obmedzenia aplikácie medzinárodnoprávného statusu utečenca

Določky o vylúčení poskytujú štátom možnosť odoprieť štatút utečenca v rámci určitých kritérií určených Dohovorom o právnom postavení utečencov. V tomto kontexte je potrebné zohľadňovať danú situáciu v kontexte bezpečnostných záujmov štátu, najmä ak sa osoba považuje za nebezpečnú. Okrem toho môže štát zvážiť, že veľký počet utečencov predstavuje hrozbu pre jeho bezpečnosť. Gilbert však zdôrazňuje, že akékoľvek obmedzenia humanitárnych opatrení, ako je aj priznanie štatútu utečenca, je potrebné vykladať restriktívne.²¹

Podľa textu v predchádzajúcej kapitole sa môže zdať, že by mal Vladimir Putin nárok na medzinárodnoprávnu ochranu v zmysle poskytnutia statusu utečenca, nakoľko status utečenca je priznaný *ex lege* medzinárodným právom. Tento status požíva konkrétna osoba stále, resp. pokiaľ nezačne spĺňať niektorú z doložiek o vylúčení (ukončení), avšak jeho budúcu medzinárodnoprávnu ochranu sponchybňuje článok 1 F *en bloc*. Dohovor tu uvádza, že: „*Ustanovenia tohto dohovoru sa*

¹⁸ ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. *Medzinárodné právo verejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. s. 357–358.

¹⁹ SHAW, M. N. *International Law*, 6th Edition. New York: Cambridge University Press, 2008. s. 758.

²⁰ VRŠANSKÝ, P. – VALUCH J. a kol. *Medzinárodné právo verejné. Osobitná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 182.

²¹ BETTINSON, V. *Loss and Denial of Refugee Status*. In: *An Introduction to International Refugee Law*, Edited by ISLAM, M. R. – BHUIYAN, M. J. H. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. s. 77–78.

nevzťahujú na žiadnu osobu, u ktorej sú vážne dôvody domnievať sa, že:

a) sa dopustila trestného činu proti mieru, trestných činov vojenských alebo trestných činov proti ľudskosti podľa medzinárodných dokumentov obsahujúcich ustanovenia o takýchto trestných činoch,

b) sa dopustila vážneho nepolitického trestného činu mimo štátu svojho azylu predtým, než v ňom bola prijatá ako utečenec,

c) je vinná za činy, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie Spojených národov.²²

Historicky sa článok 1 F Dohovoru vyvinul ako reakcia na koniec druhej svetovej vojny, kedy existovala zhoda zo strany štátov, že vojnoví zločinci by nemali byť chránení. Právomoc rozhodnúť o tom, či sa uplatní ktorákoľvek z týchto doložiek o vylúčení (ukončení), je na zmluvnom štáte, na území ktorého žiadateľ žiada o uznanie štatútu utečenca.²³ Dohľad nad priznaním statusu utečenca vykonáva Vysoký komisár OSN pre utečencov, ktorý vykonáva svoju právomoc na základe štatútu schváleného Valným zhromaždením OSN z roku 1950.²⁴ Treba podotknúť, že napriek tejto skutočnosti majú jeho právomoci skôr diplomatický a politický charakter, než právny.²⁵ Pokiaľ daný štát vyhodnotí utečenca ako nebezpečenstvo pre národnú bezpečnosť alebo nebezpečenstvo pre bezpečnosť komunity tohto štátu, nie je potrebné splniť žiadnu dodatočnú požiadavku proporcionality.²⁶

²² Oficiálny preklad Dohovoru o právnom postavení utečencov (1951). [online]. [cit. 01.03.2024]. Dostupný na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1996/319/>. Uvádzame, že oficiálne uvedení preklad je v niektorých častiach problematický na aplikáciu, a preto uvádzame aj náš preklad článku 1 F z anglickej verzie, s ktorým budeme v ďalšom texte pracovať: a) spáchal zločin proti mieru, vojnový zločin alebo zločin proti ľudskosti, ako je definovaný v medzinárodných dokumentoch obsahujúcich ustanovenia o takýchto trestných činoch, b) pred prijatím do tohto štátu, spáchal závažný nepolitický zločin mimo štátu prijatia ako utečenec, c) bol vinný zo skutkov, ktoré sú v rozpore s cieľmi a zásadami Organizácie Spojených národov.

²³ The Legal Framework. Annex 14 - UNHCR's Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status. [online]. s. 147 -149. [cit. 2.01.2024]. Dostupné na: <https://www.unhcr.org/media/2-legal-framework-annex-14-unhcrs-handbook-procedures-and-criteria-determining-refugee-status>

²⁴ JANKUV, J. a kol. Medzinárodné právo verejné. Druhá časť. Plzeň: Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, 2016. s. 147–148.

²⁵ VRŠANSKÝ, P. – VALUCH J. a kol. Medzinárodné právo verejné. Osobitná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 185.

²⁶ HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. New York: Cambridge University Press, 2005. s. 354.

2.1 Aplikácia článku 1 F písm. a) Dohovoru o právnom postavení utečencov

Často citovaným rozhodnutím ohľadne článku 1 F písm. a) Dohovoru, ktorý je možné aplikovať aj na potenciálne priznanie statusu utečenca prezidentovi Putinovi, je rozsudok Najvyššieho súdu Kanady v prípade Mugesera proti Kanade (Ministerstvo pre občianstvo a prisťahovalectvo) zo dňa 28. júna 2005. Léon Mugesera bol členom Národného republikánskeho hnutia za demokraciu a rozvoj v Rwande. Po Mugeserovom protitutsijskom prejave z 22. novembra 1992 vydali rwandské úrady na neho zatykač. Mugesera potom utiekol do Kanady a v roku 1993 získal trvalý pobyt spolu so svojou manželkou a deťmi. V roku 1995 kanadské úrady začali konanie o deportácii Mugesera na základe toho, že prednesením svojho prejavu z roku 1992 v Rwande sa dopustil podnecovania k vražde, genocíde a nenávisti, a že spáchal zločin proti ľudskosti. Na základe týchto skutočností mu bol odňatý status utečenca a bol deportovaný z Kanady pre nesúlad s článkom 1 F písm. a).²⁷

Ako môžeme z daného rozhodnutia vyčítať, Najvyšší súd Kanady judikoval dôležitú skutočnosť. Na Léona Mugesera bol v čase konania pred Najvyšším súdom Kanady vydaný zatýkací rozkaz a nebol ešte právoplatne odsúdený. Aktívne trestné konanie voči nemu sa začalo až po jeho deportácii do Rwandy z Kanady, kde bol následne odsúdený rozsudkom Najvyššieho súdu Rwandy č. k. RP/GEN 00003/2019/CA v roku 2020. V čase konania v Kanade existovali len primerané dôvody domnievať sa, že boli spáchané trestné činy podľa článku 1 F Dohovoru, čo stačilo na subsumovanie k naplneniu písm. a) citovaného článku. V súvislosti s prezidentom Putinom je v prvom rade potrebné uviesť, že na prezidenta Vladimíra Putina bol Medzinárodným trestným súdom dňa 17. 03. 2023, vydaný zatýkací rozkaz²⁸ za spáchanie trestných činov v zmysle príslušných ustanovení Štatútu Medzinárodného trestného súdu.²⁹ Jednotlivé údajne spáchané trestné činy môžeme

²⁷ Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration). 2005, 2 S.C.R. 100, 2005 SCC 40.

²⁸ PRAVDA. *Medzinárodný súd vydal zatykač na Putina. Rusko: Je neplatný. Biden: Je oprávnený.* In: *spravy.pravda.sk* [online]. 17.03.2023 [cit.07.07.2023]. Dostupné na internete: <https://spravy.pravda.sk/svet/clanok/660700-medzinarodny-trestny-sud-vydal-zatykac-na-putina/>

²⁹ Pán Vladimír Vladimirovič Putin, narodený 7. októbra 1952, prezident Ruskej federácie, je údajne zodpovedný za vojnový zločin nezákonnej deportácie obyvateľstva (detí)

zaradiť pod článok 8 Rímskeho štatútu, teda spadajú pod vojnové zločiny, ktoré spomína aj článok 1 F v písmene a).³⁰ Rovnako ako aj v prípade Mugesera, je tu iba primeraný dôvod domnievať sa, že spáchal niektorý z trestných činov, pričom rovnako ako v jeho prípade, bol aj na prezidenta Putina vydaný zatýkací rozkaz. Trestné stíhanie prezidenta Putina vnútroštátnymi orgánmi v Ruskej federácii *by de iure* a *de facto* bolo nereálne pre jeho postavenie hlavy štátu. Prezident podľa článku 91 Ústavy Ruskej federácie požíva imunitu počas jeho funkčného obdobia.³¹ Podľa pripravovanej novely bude túto imunitu požívať aj ex-prezident po skončení svojho mandátu.³² Podľa Rímskeho štatútu je postavenie prezidenta Putina pred Medzinárodným trestným

a nezákonného presunu obyvateľstva (detí) z okupovaných oblastí Ukrajiny do Ruska (podľa článku 8 ods. 2 písm. a) bodu vii) a článku 8 ods. 2 písm. b) bodu viii) Rímskeho štatútu). Zločiny boli údajne spáchané na ukrajinskom okupovanom území prinajmenšom od 24. februára 2022. Existuje dôvodné podozrenie, že pán Putin nesie individuálnu trestnú zodpovednosť za vyššie uvedené zločiny, (i) za to, že tieto činy spáchal priamo, spoločne s inými a/alebo prostredníctvom iných (článok 25 ods. 3 písm. a) Rímskeho štatútu) a (ii) za to, že riadne nevykonával kontrolu nad civilnými a vojenskými podriadenými, ktorí tieto činy spáchali alebo umožnili ich spáchanie a ktorí boli pod jeho účinným orgán a kontrolu v súlade s nadriadenu zodpovednosťou (článok 28 písm. b) Rímskeho štatútu).

³⁰ Medzi výpočet medzinárodnoprávných predpisov, ktoré spadajú pod dikciu článku 1 F písm. a) patrí podľa UNHCR: „Annex VI INTERNATIONAL INSTRUMENTS RELATING TO ARTICLE 1 F(a) OF THE 1951 CONVENTION The main international instruments which pertain to Article 1 F (a) of the 1951 Convention are as follows:

- (1) The London Agreement of 8 August 1945 and Charter of the International Military Tribunal;
- (2) Law No. 10 of the Control Council for Germany of 20 December 1945 for the Punishment of Persons Guilty of War Crimes, Crimes against Peace and Crimes against Humanity;
- (3) United Nations General Assembly Resolution 3 (1) of 13 February 1946 and 95 (1) of 11 December 1946 which confirm war crimes and crimes against humanity as they are defined in the Charter of the International Military Tribunal of 8 August 1945;
- (4) Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide of 1948 (Article III); (entered into force 12 January 1951);
- (5) Convention of the Non-Applicability of Statutory Limitations of War Crimes and Crimes Against Humanity of 1968 (entered into force 11 November 1970);
- (6) Geneva Conventions for the protection of victims of war of August 12, 1949 (Convention for the protection of the wounded, and sick, Article 50; Convention for the protection of wounded, sick and shipwrecked, Article 51; Convention relative to the treatment of prisoners of war, Article 130; Convention relative to the protection of civilian persons, Article 147);
- (7) Additional Protocol to the Geneva Conventions of 12 August 1949 Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Article 85 on the repression of breaches of this Protocol).

³¹ Ústava Ruskej federácie (1993).

³² REUTERS. *New bill set to expand Russian ex-presidents' immunity from prosecution*. In: reuters.com [online]. 5.10.2020 [cit.29.02.2024]. Dostupné na internete: <https://www.reuters.com/article/idUSKBN27L1IY/>

súdom irelevantné.³³ Za zmienku stojí rozsudok Medzinárodného súdneho dvora z dňa 14. februára 2022 v prípade Kongo v. Belgicko (Zatýkací rozkaz). Súd uviedol, že: „...imunita z trestnej jurisdikcie a individuálna trestná zodpovednosť sú dva rozdielne inštitúty. Zatiaľ čo imunita je procesného charakteru, trestná zodpovednosť je otázkou hmotného práva. Táto imunita v niektorých prípadoch nie je prekážkou v trestnom stíhaní. Takáto osoba nepožíva trestnú imunitu podľa medzinárodného práva vo svojom vlastnom štáte. ...prestáva požívať imunitu po tom, čo zanikne jeho funkcia... Úradujúci alebo bývalý minister nepožíva imunitu pred medzinárodnými trestnými súdmi, ak majú jurisdikciu.“³⁴

Prezident Ruskej federácie sa nezodpovedá žiadnemu orgánu za to, ako plní svoju funkciu. Rozsiahle prezidentove právomoci, ktoré definuje Ústava Ruskej federácie sú typické pre tzv. silného prezidenta.³⁵ Môžeme ho teda považovať za hlavného aktéra ruskej štátoprávnej a politickej scény. Prezidentovi Putinovi by mohlo byť odmietnuté priznanie statusu utečenca na základe písmena a), argumentujúc uvedeným judikátom. Najvyšší súd Kanady svoje rozhodnutie doplnil rozsudkom v prípade Ezokola proti Kanade, z 19. júla 2013 o spolupáchatelstve trestných činov zločineckej skupiny.³⁶ Prezident Putin je hlavou štátu a vrchným veliteľom vojsk a je primárne zodpovedný za rozpútanie „špeciálnej vojenskej operácie“, teda exkulpácia podľa

³³ Podľa článku 27 Rímskeho štatútu: „Tento štatút sa rovnako vzťahuje na všetky osoby bez rozdielu na základe úradného postavenia. Najmä úradné postavenie hlavy štátu alebo predsedu vlády, člena vlády alebo parlamentu, voleného zástupcu alebo vládneho predstaviteľa v žiadnom prípade nezbavuje osobu trestnoprávnej zodpovednosti podľa tohto štatútu ani netvorí ako taký, vo svojej podstate alebo zo svojej podstaty, dôvod na zníženie trestu. 2. Imunity alebo osobitné procesné pravidlá, ktoré sa môžu pripájať k úradnému postaveniu osoby podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva, nebránia Súdu vykonávať svoju jurisdikciu nad takouto osobou.“

³⁴ BUCHTA, T. – SÝKOROVÁ, M. *Najdôležitejšie rozsudky v medzinárodnom práve verejnom*. Bratislava: C. H. Beck, 2016. s. 72–73.

³⁵ VATRALOVÁ, J. *Komparácia politických systémov Ruska a Ukrajiny*. Prešovská univerzita v Prešove, sekcia politológie. [online]. s. 596 [cit. 07.09.2023]. Dostupné na: <https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/chovanec3/subor/s4-11.pdf>

³⁶ Podľa odseku 68: Stručne povedané, zatiaľ čo rôzne spôsoby spáchania trestného činu uznávané v medzinárodnom trestnom práve vyjadrujú široký pojem spolupáchatelstva, jednotlivci nebudú bráni na zodpovednosť za zločiny spáchané skupinou len preto, že sú s touto skupinou spojení, alebo preto, že sa pasívne podvolili skupine s kriminálnym účelom. Spoluúčasť podľa medzinárodného trestného práva prinajmenšom vyžaduje, aby jednotlivec vedome (alebo prinajmenšom z nedbanlivosti) významným spôsobom prispel k zločinu alebo kriminálnemu účelu skupiny.

odseku 68 uvedeného rozhodnutia nie je možná.³⁷ Podľa rozhodnutia Imigračnej a azylovej komory Veľkej Británie v prípade Irán proti Štátnemu tajomníkovi ministerstva vnútra z 29. júla 2011, je nesporné, že dôkazné bremeno spočíva na ministrovi (pozn. autora ako žalobcovi), aby zistil, či sa uplatňuje článok 1 F, konkrétne či existujú „vážne dôvody domnievať sa“, že odvolateľ spáchal zločin proti ľudskosti. Pri určovaní toho, čo predstavuje zločin proti ľudskosti sa akceptuje, že štatút Medzinárodného trestného súdu je východiskovým bodom pri tomto určovaní.³⁸ V prípade prezidenta Putina je potrebné upriamiť pozornosť na zatýkací rozkaz, ktorý bol naňho vydaný z dôvodu spáchania zločinov podľa príslušných ustanovení Rímskeho štatútu.

2.2 Aplikácia článku 1 F písm. c) Dohovoru o právnom postavení utečencov

Prezidentovi Putinovi by nemusel byť priznaný status utečenca ani podľa článku 1 F písm. c), aj keď je potrebné zväžiť viaceré skutočnosti. Z výpočtu cieľov a zásad Charty OSN³⁹ je zrejmé, že konanie

³⁷ K problematike článku 1 F písm. a) pozri ďalšie rozhodnutia: KM (exclusion; Article 1F(a); Article 1F(b)) Democratic Republic of Congo, [2022] UKUT 00125 (IAC), United Kingdom: Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), 9 March 2022; AB (Article 1F(a) – defence - duress) Iran, [2016] UKUT 00376 (IAC), United Kingdom: Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), 8 September 2016; CM (Article 1F(a) - superior orders) Zimbabwe v. The Secretary of State for the Home Department, [2012] UKUT 00236(IAC), United Kingdom: Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), 13 July 2012; MT (Article 1F(a) - aiding and abetting) Zimbabwe v. Secretary of State for the Home Department, [2012] UKUT 00015(IAC), United Kingdom: Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), 2 February 2012; SK (Article 1F(a) - exclusion) Zimbabwe v. Secretary of State for the Home Department, [2010] UKUT 327 (IAC), United Kingdom: Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), 16 August 2010.

³⁸ A (Art 1F(a) - complicity - Arts 7 and 25 ICC Statute) Iran v. Secretary of State for the Home Department, [2011] UKUT 00339 (IAC), United Kingdom: Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), 29 July 2011.

³⁹ Článok 1: Ciele Organizácie Spojených národov sú tieto: Zachovať medzinárodný mier a bezpečnosť a pre tento cieľ robiť účinné kolektívne opatrenia, aby sa predišlo ohrozeniu mieru, odstránilo sa jeho ohrozenie a potlačil každý útočný čin alebo iné porušenie mieru, a v zhode so zásadami spravodlivosti a medzinárodného práva uskutočňovať mierovými prostriedkami úpravu alebo riešenie sporov alebo situácií, ktoré by mohli viesť k porušeniu mieru. Rozvíjať medzi národmi priateľské vzťahy založené na úcte k zásade rovnoprávnosti a sebaurčenia národov, ako aj robiť každé iné vhodné opatrenia na posilnenie svetového mieru. Uskutočňovať medzinárodnú spoluprácu riešením medzinárodných problémov hospodárskeho, sociálneho, kultúrneho alebo humanitného rázu podporovaním a posilňovaním úcty k ľudským právam a základným slobodám pre všetkých bez rozdielu rasy, pohlavia,

prezidenta Putina, ako hlavy Ruskej federácie, jednoznačne porušilo a naďalej porušuje niekoľko takýchto ustanovení. V písmene c) ide o výpočet konaní, ktorý nie je taxatívne vymedzený. Môže ísť v praxi o činy, ktoré smerujú proti cieľom a zásadám Charty OSN, pričom takýto čin môže daná osoba spáchať ako štátny predstaviteľ.⁴⁰ Pri konkretizácii daných činov, ktoré odporujú cieľom a zásadám Charty OSN je zrejmé, že táto koncepcia sa do značnej miery prekrýva s vecným vymedzením jednotlivých zločinov podľa medzinárodného trestného práva.⁴¹ Článok 1 F písm. c) sa aktivuje iba za extrémnych okolností v dôsledku kriminálnej činnosti, ktorá útočí na samotný základ spoluzitia medzinárodného spoločenstva. Subsumovanie aktu terorizmu pod toto písmeno je správne vzhľadom na posúdenie rozsahu, na základe ktorého, tento akt zasahuje do medzinárodnej roviny – z hľadiska jeho závažnosti, medzinárodného vplyvu a dôsledkov pre medzinárodný mier a bezpečnosť.⁴² Túto skutočnosť potvrdzuje aj rozhodnutie Imigračnej a azylovej komory Veľkej Británie v prípade Al – Sirri (Asylum – Exclusion – Article 1F(c)) z 13. 10. 2016: „*Preto sa má za to, že vražda vodcu Afganskej severskej aliancie, bola teroristickým činom*

jazyka alebo náboženstva. Byť strediskom, ktoré by uvádzalo do súladu úsilia národov pri dosahovaní týchto spoločných cieľov.

Článok 2: Organizácia a jej členovia, sledujúc ciele vyhlásené v článku prvom, budú konať podľa týchto zásad: Organizácia je založená na zásade zvrchovanej rovnosti všetkých svojich členov. Všetci členovia Organizácie Spojených národov plnia svedomite záväzky, ktoré prevzali podľa tejto Charty, aby tak zabezpečili všetkým práva a výhody vyplývajúce z členstva. Všetci členovia Organizácie Spojených národov riešia svoje medzinárodné spory mierovými prostriedkami tak, aby neohrozili medzinárodný mier a bezpečnosť ani spravodlivosť. Všetci členovia Organizácie Spojených národov sa vystríhajú vo svojich medzinárodných stykoch hrozby silou alebo použitia sily proti územnej celistvosti alebo politickej nezávislosti každého štátu, ako aj každého iného spôsobu nezlučiteľného s cieľmi Organizácie Spojených národov. Všetci jej členovia poskytnú Organizácii Spojených národov všemožnú pomoc pri každej akcii, ktorú urobí v súhlase s ustanoveniami tejto Charty, a vystríhajú sa poskytovať pomoc ktorémukoľvek štátu, proti ktorému robí Organizácia Spojených národov preventívnu alebo donucovaciu akciu. Organizácia sa postará o to, aby i štáty, ktoré nie sú jej členmi, konali podľa týchto zásad, pokiaľ je to potrebné pre udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti. Nijaké ustanovenia tejto Charty nedáva Organizácii Spojených národov právo zasahovať do vecí, ktoré podstatne patria do vnútornej právomoci štátov, ani nezaväzuje jej členov, aby takéto veci podrobovali riešeniu podľa tejto Charty. Táto zásada však neprekáža, aby sa použili donucovacie opatrenia kapitoly VII.

⁴⁰ JANKUV, J. *Medzinárodnoprávna úprava v oblasti azylu a utečencov*. 1. vydanie. Praha: Leges, 2020. s. 172.

⁴⁰ Dohovor o právnom postavení utečencov (1951).

⁴¹ ŠTURMA, P. *Současná mezinárodněprávní ochrana uprchlíků*. In: ČEPELKA, Č. a kol.: *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No. 2, 2003, s. 36.

⁴² Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/03/05) s. 6-7.

takej závažnosti a medzinárodného dosahu, ktorý spáchala teroristická skupina celosvetovo preslávená, že bola jasne v rozpore so zásadami a účelom Organizácie Spojených národov uvedenými v článku 1 F c) Dohovoru o utečencoch tak, ako je interpretovaný v rozsudku najvyššieho súdu.⁴³ Článok 1 F písm. c) je vo svojej podstate vážny a jednotlivé štáty ho môžu potenciálne zneužiť a vykladať svojim spôsobom, čo oslabuje jeho aplikáciu. Existujú názory, že aplikácia a rozsah tohto článku sa majú obmedziť, nakoľko ide o obmedzenie základných práv.⁴⁴

V prípade Vladimíra Putina, ale aj ďalších ruských občanov, ktorí by žiadali o azyl v Európskej únii, ako akt výkonu statusu utečenca, môže byť okrem ustanovení Dohovoru uvedených vyššie, problémom aj rozsudok Súdneho dvora EÚ, sp. zn. C-573/14 zo dňa 31. januára 2017. SDEÚ rozhodol, že žiadosť o azyl možno zamietnuť žiadateľovi, ktorý sa podieľal na činnostiach teroristickej siete. V danom prípade Mostafa Lounani odišiel v roku 1991 z Maroka do Nemecka, kde podal žiadosť o azyl, ktorá bola zamietnutá. V roku 1997 prišiel do Belgicka, kde sa odvtedy zdržiaval nelegálne. Rozsudkom zo 16. 02. 2006 uložil *Tribunal correctionnel de Bruxelles* (Trestný súd Brusel, Belgicko) M. Lounanimu, na základe ustanovenia 140 Trestného zákona, trest odňatia slobody v trvaní šiestich rokov za podieľanie sa na činnostiach teroristickej skupiny, kde sa ako riadiaci člen podieľal na činnostiach teroristickej skupiny. Dňa 16. 03. 2010, požiadal M. Lounani belgické orgány o azyl, pričom uviedol, že má obavu z prenasledovania v prípade návratu do svojej krajiny pôvodu, keďže hrozí, že marocké orgány ho budú v dôsledku jeho odsúdenia v Belgicku považovať za radikálneho a džihádistického islamistu. Táto žiadosť o azyl bola 08. 12. 2010 predmetom rozhodnutia generálneho komisára, v ktorom sa M. Lounanimu zamietlo priznanie postavenia utečenca. Súd pritom uviedol, že daná teroristická organizácia bola zapísaná na zoznam Organizácie Spojených národov, ktorý uvádza niektoré osoby a subjekty, na ktoré sa vzťahujú sankcie, a ktorá na tomto zozname zostala aj po jeho aktualizácii. Jeho činnosti logistickej podpory pri výkone činnosti tejto skupiny majú medzinárodný rozmer, keďže sa podieľal na falšovaní pasov a pomáhal dobrovoľníkom, ktorí mali záujem odcestovať do Iraku. Súd

⁴³ Al – Sirri (Asylum – Exclusion – Article 1F(c)), 2016, UKUT 448 (IAC), United Kingdom: Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), 13 October 2016.

⁴⁴ Refugee Protection in International Law UNHCR's Global Consultations on International Protection, s. 457.

uviedol, že takéto činy môžu odôvodniť vylúčenie priznania postavenia utečenca.⁴⁵

Minister zahraničných vecí Poľska, Zbigniew Rau, ktorý bol zároveň predsedom OBSE, označil vo svojom prejave na BR OSN zo dňa 14. 03. 2022 Rusko nasledovne: „*Invázne sily sa začali zameriavať na civilné obyvateľstvo a infraštruktúru v snahe zlomiť ducha ukrajinského ľudu. Je to poľutovaniahodné a hanebné a rovná sa to štátnemu terorizmu. Školy, nemocnice a škôlky sú zámerne terčom medzinárodne zakázaných zbraní.*“⁴⁶ Predseda OBSE označil rozpútanie vojnového konfliktu a vojenské aktivity ako štátny terorizmus. V duchu týchto tvrdení prijal parlament EÚ uznesenie č. 2022/2896 (RSP) zo dňa 23. novembra 2022. Išlo o tzv. Uznesenie o uznaní Ruskej federácie ako štátneho sponzora terorizmu. Uznesenie odkazuje na schválenie obdobných uznesení v Litve, Lotyšsku, Estónsku, Poľsku a Česku, pričom podobné vyhlásenia uskutočnili orgány ako napríklad Parlamentné zhromaždenie Rady Európy a Konferencia parlamentných výborov pre záležitosti Únie parlamentov Európskej únie (COSAC). Rovnako prijal rezolúciu aj Senát USA z 27. júla 2022 a Snemovňa reprezentantov USA z 12. mája 2022, ktoré vyzvali ministerstvo zahraničných vecí USA, aby označilo Ruskú federáciu za štát sponzora terorizmu. Podľa tohto uznesenia v prípade útokov Ruskej federácie na civilné ciele, ide o zverstvá spáchané ruskými silami a ich zástupcami na Ukrajine, pričom ničenie civilnej infraštruktúry a iné závažné porušenia medzinárodného a humanitárneho práva, predstavujú teroristické činy a vojnové zločiny. Vo svetle toho uznáva Rusko, ako štátneho sponzora terorizmu a ako štát, ktorý používa prostriedky terorizmu. Rada EÚ bola vyzvaná, aby rozšírila zoznam osôb, na ktoré sa vzťahujú sankcie, a ktorí sa podieľajú na vojnových aktivitách a okupačnej správe na Ukrajine, pričom na zoznam majú byť uvedení aj všetci členovia strán Štátnej dumy, ktorí zastávajú funkcie vo volených parlamentoch na všetkých úrovniach vrátane regionálnej a komunálnej.⁴⁷ Kritéria pre zostavovanie predmetného zoznamu, resp., pridávanie a odnímanie zo zoznamu upravuje Spoločná pozícia Rady z 27. 12. 2001 o uplatňovaní

⁴⁵ Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides proti Mostafovi Lounanimu, C-573/14, SDEÚ. Rozsudok. 31.01.2017.

⁴⁶ BESHEER, M. *OSCE Chair: Russian Actions in Ukraine 'State Terrorism*. In: voanews.com [online]. 14.03.2022 [cit. 07.07.2023]. Dostupné na: <https://www.voanews.com/a/osce-chair-russian-actions-in-ukraine-state-terrorism-/6485037.html>

⁴⁷ European Parliament resolution, 2022/2896(RSP), 23.11.2022.

špecifických opatrení na boj s terorizmom (2001/931/SZBP).⁴⁸ Napriek skutočnosti, že tento článok nesmeruje ku koncipovaniu definície terorizmu, je potrebné ozrejmiť, ako ho v primárnej rovine chápe medzinárodne právo, resp., či skutočne ide v prípade terorizmu o porušenie cieľov a zásad Charty OSN. Toto tvrdenie priamo ozrejmujú rezolúcia BR OSN č. 1373 z roku 2001, ktorá uvádza: „...skutky, metódy a praktiky terorizmu sú v rozpore s cieľmi a princípy Organizácie Spojených národov, a vedomé financovanie, plánovanie a podnecovanie teroristických činov sú tiež v rozpore s účelmi a princípmi Organizácie Spojených národov“.⁴⁹ Rezolúcia BR OSN č. 1377 z roku 2001 určila, že medzinárodný terorizmus predstavuje hrozbu pre medzinárodný mier a bezpečnosť a je v rozpore s cieľmi a zásadami OSN.⁵⁰ V tomto duchu vyzýva aj rezolúcia BR OSN č. 1624 z roku 2005 jednotlivé štáty, aby prijali opatrenia v súlade s medzinárodnými záväzkami a zakázali podnecovanie k páchaniu teroristických činov a odprieť útočisko tým, pre ktorých existujú dôveryhodné dôkazy, že sa dopustili takéhoto konania.⁵¹ Ako dôsledok spáchania teroristických aktov možno prijať tzv. *smart sanctions*, prostredníctvom rezolúcie BR OSN konajúcej podľa Kapitoly VII Charty OSN.⁵²

Záverom spomenieme princíp *non-refoulement*, ktorý je zakotvený v článku 33 Dohovoru. Princíp *non-refoulement* môžeme v krátkosti definovať ako „princíp nevrátenia“, ktorý predstavuje kľúčovú záruku počas príslušného azylového konania. Zabezpečuje, aby žiadatelia neboli vrátení do štátu pôvodu, kde by bol ohrozený ich život alebo sloboda z dôvodu ich rasovej príslušnosti, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo politických názorov. Zároveň je potrebné zohľadniť aj reálnu hrozbu vážnej ujmy.⁵³ Keby bol utečenec vyhostený do štátu, kde je ohrozený jeho život alebo zdravie, tak sa táto skutočnosť týka jeho základných ľudských práv a slobôd.⁵⁴ V prípade prezidenta Putina by nešlo o porušenie tohto princípu,

⁴⁸ SPOLOČNÁ POZÍCIA RADY z 27. decembra 2001 o uplatňovaní špecifických opatrení na boj s terorizmom (2001/931/SZBP).

⁴⁹ Security council resolution, S/RES/1373, 28.09.2001.

⁵⁰ Security council resolution, S/RES/1377, 12.09.2001.

⁵¹ Security council resolution, S/RES/1624, 14.09.2005.

⁵² KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné: (všeobecná a osobitná časť)*. Bratislava: Wolter Kluwer, 2022. s. 235.

⁵³ European Asylum Support Office: *Judicial analysis. Asylum procedures and the principle of non-refoulement*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018, s. 26 a nasl.

⁵⁴ POTOČNÝ, O. *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část, 5.vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 68.

nakoľko by aplikáciou článku 1 F písm. a) a c) nebol považovaný za utečenca.⁵⁵

V predložennom príspevku sme nesubsumovali danú situáciu prezidenta Putina pod článok 1 F písm. b) Dohovoru, nakoľko podľa nášho názoru nie je relevantný. Je nutné povedať, že už aplikácia jednej doložky o vylúčení odníme status utečenca, resp. nebude osobe priznaný a taktiež uvádzame, že vážne nepolitické zločiny nie sú legálne definované medzinárodným právom a výklad tohto pojmu je ponechaný výlučne na medzinárodnoprávnu doktrínu a prax štátov.⁵⁶

Záver

Vladimír Putin, ako prezident Ruskej federácie, nesie primárnu zodpovednosť za vypuknutie rusko-ukrajinského vojnového konfliktu už od počiatku roku 2014, kedy Ruská federácia anektovala Krymský polostrov a rozpútala krvavý konflikt v takých rozmeroch, aký v Európe nebol od konca 2. svetovej vojny. V príspevku sme sa prostredníctvom medzinárodnoprávných prameňov a relevantnej svetovej judikatúry snažili dokázať, že Vladimír Putin, by v prípade úteku z Ruskej federácie pred atentátom alebo štátnym prevratom, nepožíval medzinárodnoprávnu ochranu vo forme priznania statusu utečenca. Prezident Vladimír Putin by na základe jeho politických názorov mohol byť prenasledovaný vo svojom alebo v inom štáte, ale status utečenca by nepožíval. Jeho konanie počas rusko-ukrajinského konfliktu spadá pod článok 1 F písm. a) a c) Dohovoru o právnom postavení utečencov, kde sú vymedzené obmedzenia aplikácie medzinárodnoprávneho statusu utečenca. Pri Vladimírovi Putinovi je na základe článku 1 F písm. a) primeraný dôvod domnievať sa, že spáchal niektorý z vojenských trestných činov v zmysle vydaného zatykača Medzinárodným trestným súdom. Zároveň jeho konanie môžeme subsumovať aj pod článok 1 F písm. c), nakoľko jeho konanie ako hlavného veliteľa vojsk Ruskej

⁵⁵ Podľa článku 33 ods. 1 a 2 Dohovoru o právnom postavení utečencov: Žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov. 2. Výhody tohto ustanovenia však nemôže požadovať utečenec, ktorého odôvodnene možno považovať za nebezpečného pre bezpečnosť štátu, v ktorom sa nachádza, alebo ktorý po tom, čo bol právoplatným rozsudkom uznaný za vinného z osobitne závažného trestného činu, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto štátu.

⁵⁶ JANKUV, J. *Medzinárodnoprávna úprava v oblasti azylu a utečenectva*. 1. vydanie. Praha: Leges, 2020. s. 161.

federácie a hlavného aktéra prebiehajúceho vojnového konfliktu na Ukrajine, odporuje cieľom a zásadám Charty OSN.

Zoznam použitej literatúry

1. BESHEER, M. *OSCE Chair: Russian Actions in Ukraine 'State Terrorism'*. In: *voanews.com* [online]. 14.03.2022. Dostupné na: <https://www.voanews.com/a/osce-chair-russian-actions-in-ukraine-state-terrorism-/6485037.html>
2. BETTINSON, V. Loss and Denial of Refugee Status. In: *An Introduction to International Refugee Law*, Edited by ISLAM, M. R. – BHUIYAN, M. J. H. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. 429 s. ISBN 978-90-04-22616-6.
3. BUCHTA, T. – SÝKOROVÁ, M. *Najdôležitejšie rozsudky v medzinárodnom práve verejnom*. Bratislava : C. H. Beck, 2016. 170 s. ISBN 978-80-89603-40-4.
4. ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. *Medzinárodné právo verejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 761 s. ISBN 978-8-086-43257-1.
5. Dohovor o právnom postavení utečencov (1951).
6. European Asylum Support Office: *Judicial analysis. Asylum procedures and the principle of non-refoulement*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018, 196 s. ISBN 978-92-9494-754-3.
7. European Council on Refugees and Exiles, Position on the Interpretation of Article 1 of the Refugee Convention, 01.09.2000.
8. European Parliament resolution, 2022/2896 (RSP), 23.11.2022.
9. EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM. *Practical Guide on Political Opinion* [online]. Európsky podporný úrad pre azyl, 2022. 87 s. ISBN 978-92-9465-831-9. Dostupné na: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-12/Practical-Guide-Political-Opinion.pdf>
10. Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/03/05).
11. HATHAWAY, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. New York: Cambridge University Press, 2005. 1184 s. ISBN 978-0-521-83494-0.
12. ICC. Situation in Ukraine: ICC judges issue arrest warrants against Vladimir Vladimirovich Putin and Maria Alekseyevna Lvova-Belova Image, 17.03.2023.

13. JANKUV, J. *Medzinárodnoprávna úprava v oblasti azylu a utečenectva*. 1. vydanie. Praha: Leges, 2020. 200 s. ISBN 978-80-7502-450-3.
14. JANKUV, J. a kol. *Medzinárodné právo verejné*. Druhá časť. Plzeň: Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, 2016. 464 s. ISBN 978-80-7380-597-5.
15. KLUČKA, J. *Medzinárodné právo verejné: (všeobecná a osobitná časť)*. 4. vydanie. Bratislava: Wolter Kluwer, 2022. 534 s. ISBN 978-80-571-0525-1.
16. POTOČNÝ, O. *Mezinárodní právo veřejné. Zvláštní část, 5.vydání*. Praha: C. H. Beck, 2006. 511 s. ISBN 978-8-071-79536-0.
17. PRAVDA. *Medzinárodný súd vydal zatykač na Putina. Rusko: Je neplatný. Biden: Je oprávnený*. In: spravy.pravda.sk [online]. 17.03.2023. Dostupné na internete: <https://spravy.pravda.sk/svet/clanok/660700-medzinarodny-trestny-sud-vydal-zatykac-na-putina/>
18. REUTERS. *New bill set to expand Russian ex-presidents' immunity from prosecution*. In: reuters.com [online]. 5.10.2020. Dostupné na internete: <https://www.reuters.com/article/idUSKBN27L1IY/>
19. Security council resolution, S/RES/1377, 12.09.2001.
20. Security council resolution, S/RES/1373, 28.09.2001.
21. Security council resolution, S/RES/1624, 14.09.2005.
22. SHAW, M. N. *International Law*, 6th Edition. New York: Cambridge University Press, 2008. 1542 s. ISBN 978-0-521-72814-0.
23. Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2011/95 z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie).
24. SPOLOČNÁ POZÍCIA RADY z 27. decembra 2001 o uplatňovaní špecifických opatrení na boj s terorizmom (2001/931/SZBP).
25. ŠTURMA, P. *Současná mezinárodněprávní ochrana uprchlíků*. In: ČEPELKA, Č. a kol.: *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha: Univerzita Karlova a UNHCR, Scripta Iuridica No. 2, 2003, s. 36.
26. *The Legal Framework*. Annex 14 - UNHCR's Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status. [online]. 61 s. [cit. 02.01.2024]. Dostupné na: <https://www.unhcr.org/media/2-legal-framework-annex-14-unhcrs-handbook-procedures-and-criteria-determining-refugee-status>
27. TREND.SK. *Nedávno malo dôjsť k pokusu o atentát na Putina, západní lídri to spochybňujú* In: trend.sk [online]. 24.05.2022. Dostupné na:

- <https://www.trend.sk/spravy/nedavno-malo-dojst-atentatu-putina-zapadni-cinitelia-su-skepticki>
28. TREND.SK. *Ruské tajné služby pracujú na zvrhnutí Putina, ten sa na prevrat už pripravuje*. In: *trend.sk* [online]. 03.05.2022. Dostupné na: <https://www.trend.sk/spravy/rusky-prezident-vladimir-putin-moze-kratkom-case-celit-prevratu>
 29. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidance Note on Refugee Claims Relating to Victims of Organized Gangs, 31.03.2010.
 30. UNHCR. Refugee protection in international law: UNHCR's global consultations on international protection. New York: Cambridge University Press, 2003. 717 s. ISBN 0-521-53281-7.
 31. Ústava Ruskej federácie (1993).
 32. VATRALOVÁ, J. *Komparácia politických systémov Ruska a Ukrajiny*. Prešovská univerzita v Prešove, sekcia politológie. [online]. 593–601 s. Dostupné na: <https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/chovanec3/subor/s4-11.pdf>
 33. VRŠANSKÝ, P. – VALUCH J. a kol. *Medzinárodné právo verejné*. Osobitná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 531 s. ISBN 978-80-81683-76-3.

Použitá rozhodnutia

34. A (Art 1F(a) - complicity - Arts 7 and 25 ICC Statute) Iran v. Secretary of State for the Home Department, [2011] UKUT 00339 (IAC), United Kingdom: Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), 29 July 2011.
35. Al – Sirri (Asylum – Exclusion – Article 1F(c)), 2016, UKUT 448 (IAC), United Kingdom: Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), 13 October 2016.
36. Andre Lawrence Shepherd proti Bundesrepublik Deutschland, C-472/13, SDEÚ. 26.02.2015.
37. Ciric v. Canada, A-877-92, FCC. 13.12.1993.
38. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides proti Mostafovi Lounanimu, C-573/14, SDEÚ. Rozsudok. 31.01.2017.
39. Klinko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 3 F.C. 327, Judgment, F.C.J. No. 228, FCC. 22.02.2000.
40. Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration). 2005, 2 S.C.R. 100, 2005 SCC 40.
41. Refugee Appeal No. 76044, New Zealand: Refugee Status Appeals Authority. 11.09.2008.
42. Rozsudok Medzinárodného súdneho dvora zo dňa 14. februára 2022 v prípade Kongo v. Belgicko (Zatýkací rozkaz).