

## OBSAH

BEDNÁR, V. – RAKOVSKÝ, P. Otázky zdaňovania v digitalizovaných obchodných modeloch.....	3
BRTKO, R. Klasický koncept prirodzeného práva a jeho poklasické mutácie .....	13
KATKOVČIN, M. Vybrané inštitúty teórie skupiny obchodných spoločností v právnom poriadku Slovenskej republiky (so zameraním na problematiku správy a riadenia obchodných spoločností).....	25
KRIŽAN, M. Niekoľko úvah k právnym následkom kúpnej zmluvy uzatvorenej s nevlastníkom .....	38
LUKÁČKA, P. – PETREK, F. Register partnerov verejného sektora a súvisiace povinnosti uchádzačov vo verejnom obstarávaní .....	50
LYSINA, P. Predsúdna fáza konania podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a limity diskrečnej právomoci Európskej komisie v jej rámci .....	67
METEŇKANYČ, O. M. Recepcia a vývoj idey spravodlivosti u vybraných sofistov .....	101
MIHÁLIK, S. Dopady hmotnoprávnej línie zásady ne bis in idem na priznanie obvineného.....	113
SLOVÁK, I. Možnosti obmedzenia extrémistických politických strán v Slovenskej republike .....	129
SREBALOVÁ, M. Osobný pohovor versus ústne pojednávanie v konaní o azyle .....	146
SVÁK, J. 25 rokov Slovenska a 25 problémov slovenského súdnictva.....	157

ZENKOVICH, E. Formovanie správnych súdnych konaní vo vybraných krajinách strednej Európy a Ruska: všeobecný prehľad.....	203
--	-----

**PRÍSPEVKY, KTORÉ ODZNELI NA KOLOKVIU  
K PL. ÚS 21/2014, KTORÉ SA USKUTOČNILO  
NA PRAF UK DŇA 18. MARCA 2019**

BALOG, B. Ústavoochranca na temnej strane Sily (?).....	223
--	-----

BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. Ústava v ohrození – Zopár zamyslení nad jedným nálezm Ústavného súdu Slovenskej republiky (PL. ÚS 21/2014) .....	237
--	-----

KÁČER, M. Od ochrany pred hrôzami koncentračných táborov k ochrane „profesionálnej existencie“ vydielateľných sudcov.....	261
---	-----

ĽALÍK, T. Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na Slovensku .....	274
--	-----

NEUMANN, J. Ústavný súd SR ako efektívny ochranca ústavnosti pri zásahu do materiálneho jadra ústavy (?).....	298
---	-----

**RECENZIE**

BELEŠ, A. GREGOR, M.: <i>Rímsky štát a právo za vlády cisára Augusta</i> . Praha: Leges 2018, 200 s. ....	312
---	-----

ČUNDERLÍK, L. BLAŽEK, J. – SCHWEIGL, J.: <i>Právní a ekonomické aspekty devizových intervencí</i> . Brno: Masarykova univerzita, 2018. 84 s. ISBN 978-80-210-9156-6 .....	315
---	-----

**SPRÁVY Z VEDECKÉHO ŽIVOTA**

GREGOR, M. Z akademickej rozpravy o monitorovaní odsúdených: Správa o obhajobe dizertačnej práce JUDr. Andreja Beleša (16. 08. 2018) .....	317
--	-----

## OTÁZKY ZDAŇOVANIA V DIGITALIZOVANÝCH OBCHODNÝCH MODELOCH<sup>1</sup>

*Mgr. Viktor Bednár*

Ernst & Young, s. r. o.  
International Tax Services  
viktorbednar@gmail.com

*Mgr. Peter Rakovský*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra finančného práva  
peter.rakovsky@flaw.uniba.sk

### **Otázky zdaňovania v digitalizovaných obchodných modeloch**

Príspevok sa zameriava na rozbor aktuálnych tendencií vývoja medzinárodného daňového systému z dôvodu meniacich sa obchodných modelov ovplyvnených digitalizáciou. Otázky vyvstávajúce z potreby zaviesť spravodlivý a efektívny daňový systém pre digitalizované obchodné modely a konkrétne kroky smerujúce k ich riešeniu na úrovni EÚ, OECD a na národnej úrovni sú načrtnuté v tomto príspevku.

### **Tax issues related to the taxation of digital business models**

The paper focuses on the analysis of the current trend in the development of the international tax system affected by changing business models subject to digitalization. The issues arising from the need to introduce a fair and effective tax system for digital business models and concrete steps addressing them at the level of EU, OECD and the national level are outlined in this paper

---

<sup>1</sup> Príspevok je spracovaný v rámci projektu APVV-16-0499 „Zabezpečenie efektívneho výberu daní v kontexte informatizácie.“

## Steuerfragen im Zusammenhang mit der Besteuerung digitaler Geschäftsmodelle

Der Beitrag konzentriert sich auf die Analyse des aktuellen Trends in der Entwicklung des internationalen Steuersystems, das von den sich ändernden Geschäftsmodellen betroffen ist, die der Digitalisierung unterliegen. Die Probleme, die sich aus der Notwendigkeit ergeben, ein faires und wirksames Steuersystem für digitale Geschäftsmodelle einzuführen, und konkrete Schritte auf EU-, OECD- und nationaler Ebene, sind in diesem Papier beschrieben.

**Kľúčové slová:** digitalizácia, digitálna podnikateľská činnosť, zdaňovanie, EÚ, OECD, transferové oceňovanie, stála prevádzkareň

**Schlüsselbegriffe:** Digitalisierung, digitales Geschäftsmodell, Besteuerung, EU, OECD, Verrechnungspreise, Betriebsstätte

**Keywords:** digitalization, digital business model, taxation, EU, OECD, transfer pricing, permanent establishment

## Úvod

Integrácia národných ekonomík a trhov sa v posledných rokoch značne zvýšila, čo vyvoláva tlak na zastaralé medzinárodné pravidlá. Nedostatky v súčasnom nastavení vytvárajú príležitosti pre znižovanie základov dane a presun ziskov (BEPS), čo si vyžaduje odvážne kroky zo strany zákonodarcov za účelom obnovenia dôvery v systém a zabezpečenie zdaňovania ekonomických aktivít tam, kde sa vytvára hodnota.<sup>2</sup>

Výhody, ktoré so sebou digitálne technológie prinášajú v daňovej oblasti, umožňujú spoločnostiam zníženie administratívneho zaťaženia, pričom ponúkajú riešenia zamerané na predchádzanie daňovým únikom a zjednodušenie spolupráce medzi daňovníkom a daňovým orgánom či daňovými orgánmi navzájom. Na druhej strane digitalizácia vytvára tlak na medzinárodný daňový systém, a to najmä z dôvodu zmeny daňových modelov, čo podnecuje intenzívnu snahu jednotlivých štátov<sup>3</sup>, Európskej únie (ďalej aj len „EÚ“<sup>4</sup>), Organizácie pre hospodár-

---

<sup>2</sup> Správa OECD o opatrení č. 1 akčného plánu BEPS: „Riešenie daňových výziev v digitálnom hospodárstve“, 2015 a OECD: *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report*. 2018.

<sup>3</sup> Viac pozri: CIBUEA, T., KAČALJAK, M.: *Vylúčenie aplikácie zmluvy o zamedzenie dvojitého zdanenia - digitálna platforma. Tax treaty override - digital platform*. In: Zborník z konferencie: MÍLENIKY PRÁVA V STREDOEURÓPSKOM PRIESTORE, 2018, s. 218.

<sup>4</sup> Komisia: *Spravodlivý a efektívny daňový systém v EÚ pre digitálny jednotný trh*, 2017 a Komisia: *Návrh Smernice Rady, ktorou sa stanovujú pravidlá týkajúce sa zdaňovania príjmov právnických osôb, ktoré sa vyznačujú významnou digitálnou prítomnosťou*, 2018 a návrh

sku spoluprácu a rozvoj (ďalej aj len „OECD“<sup>5</sup>), ako aj iných medzinárodných organizácií hľadať relevantné riešenia, ktoré by zabezpečili spravodlivé a účinné zdaňovanie pri súčasnej zrýchlenej transformácii hospodárstva a nahradili tak zastaralé pravidlá, ktoré už nestíhajú odrážať súčasný vývoj.

S digitalizáciou súvisiace dynamické zmeny v oblasti výkonu podnikateľskej činnosti právnických osôb si vyžadujú neustály vývoj daňovej legislatívy. Spôsoby podnikania sa za posledné storočie pretransformovali z tradičných „kamenných“ podnikov na poskytovanie digitálnych služieb a tovarov. Tieto zmeny sa preto súčasná legislatíva snaží reflektovať napr. definovaním termínu „digitálna platforma“ či „predaj virtuálnej meny“<sup>6,7</sup>.

Vzhľadom na skutočnosť, že súčasné pravidlá pre zdaňovanie príjmov sa držia princípu zdaňovania ziskov v štáte, kde sa vytvára hodnota pričom vychádzajú práve z fyzickej prítomnosti podnikateľského subjektu v danom štáte bez zohľadnenia hodnoty vytvorenej účasťou používateľov v danej jurisdikcii, dani podliehajú príjmy nerezidentov iba v prípade, ak majú v danej krajine prítomnosť prostredníctvom inštitútu stálej prevádzkarne.<sup>8</sup>

Uvedené pravidlá nezachytávajú celosvetový dosah digitálnej podnikateľskej činnosti, ktorá sa tvorbou hodnoty líši od klasického podnikania. V prípade digitálneho podnikania podmienka fyzickej prítomnosti v konkrétnej krajine ustupuje do úzadia<sup>9</sup>, pričom je hodnota tvorená digitálnymi podnikmi založená na ich schopnosti vykonávať podnikateľskú činnosť na diaľku, význame nehmotného majetku, podiele konečných užívateľov na tvorbe tejto hodnoty, ako aj na tendencii trhových štruktúr vychádzajúcich zo zásady „víťaz berie väčšinu“, postavených na silnej prítomnosti sieťových účinkov a hodnote „big data“<sup>10</sup>.

---

Smernice Rady o spoločnom systéme zdanenia digitálnych služieb formou dane z výnosov z poskytovania určitých digitálnych služieb.

<sup>5</sup> Správa OECD o opatrení č. 1 akčného plánu BEPS: „Riešenie daňových výziev v digitálnom hospodárstve“, 2015 a OECD: *Tax Challenges Arising from Digitalisation* – Interim Report. 2018.

<sup>6</sup> §2 ag) zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov; znenie účinné od 1.1.2018

<sup>7</sup> §2 ai) zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov; znenie účinné od 1.10.2018

<sup>8</sup> Článok 5 Modelovej zmluvy OECD.

<sup>9</sup> Komisia: Návrh smernice Rady, ktorou sa stanovujú pravidlá týkajúce sa zdaňovania príjmov právnických osôb, ktoré sa vyznačujú významnou digitálnou prítomnosťou. 2018. s.2. [online]. Dostupné na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7419-2018-INIT/sk/pdf>

<sup>10</sup> K tomu pozri aj: Komisia: Dôvodová správa. Návrh Smernice Rady o spoločnom systéme zdanenia digitálnych služieb formou dane z výnosov z poskytovania určitých digitálnych služieb. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=COM:2018:148:FIN>

V záujme predchádzania negatívnym dôsledkom v oblasti digitálneho podnikania, ako napr. nezdanenie, nízke zdaňovanie alebo dvojité zdanenie sa v súčasnej dobe vynárajú otázky kde a akým spôsobom podnikatelia tvoria hodnotu a generujú zisky, a ako v týchto nových podmienkach vnímať pojmy ako zdroj, rezidencia alebo zisk.

Súčasný rámec zdaňovania príjmov právnických osôb určuje pravidlá transferového oceňovania, ktoré sa používajú na pripisovanie zisku nadnárodným podnikom (MNE) rôznym krajinám na základe analýzy funkcií, aktív a rizík v rámci hodnotového reťazca skupiny. V kontexte zdanenia ziskov podnikov pripísateľných stálej prevádzkarni sa hypoteticky uvažuje o samostatnom subjekte<sup>11</sup>, pričom sa analogicky použije Smernica o transferovom oceňovaní. Podstata digitálneho hospodárstva je vo veľkej miere postavená na nehmotnom majetku akým sú napríklad dáta používateľov, pričom rozvíja metódy analýzy údajov v záujme zhodnotenia týchto používateľských dát. Tieto obchodné modely sa v MNE stávajú čoraz väčším hodnotovým faktorom a ich hodnotu je ťažké stanoviť. S existenciou týchto obchodných modelov však prichádza výzva spočívajúca v identifikovaní a ocenení nehmotného majetku, ako aj stanovení rozsahu v akom sa tento majetok podieľa na tvorbe celkovej hodnoty v rámci skupiny<sup>12</sup>.

## **1. Úprava zdaňovania príjmov právnických osôb, s významnou digitálnou prítomnosťou na úrovni Európskej únie**

Európska únia sa v súčasnosti zaoberá návrhom Smernice, ktorou by sa stanovili pravidlá pre zdaňovanie príjmov právnických osôb s významnou digitálnou prítomnosťou. Je potrebné spomenúť, že značný vplyv na túto oblasť má činnosť OECD, ktorá svojím dosahom vplýva na spomínanú Smernicu, preto autorizovaný prístup OECD zostáva základnou zásadou pripisovania ziskov významnej digitálnej prítomnosti. Z čiastočných záverov Smernice sú pre tento príspevok relevantné nasledovné body:

- (i) Smernica by mala pokrývať cezhraničné digitálne podnikanie v rámci EÚ aj v prípade ak sa platné zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia príslušným spôsobom neupravajú.
- (ii) Smernica sa uplatní aj v prípadoch neexistencie zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia medzi jurisdikciou mimo

---

<sup>11</sup> Článok 7 Modelovej zmluvy OECD.

<sup>12</sup> Komisia: Návrh Smernice Rady, ktorou sa stanovujú pravidlá týkajúce sa zdaňovania príjmov právnických osôb, ktoré sa vyznačujú významnou digitálnou prítomnosťou. 2018. s. 2.

EÚ, v ktorej je usadený podnik a členským štátom, v ktorom tento podnik vykonáva činnosť prostredníctvom významnej digitálnej prítomnosti.

- (iii) Smernica súčasne rešpektuje už zavedené pravidlá pre transferové oceňovanie, pri ktorých ignorovaní by mohlo dôjsť k dvojitému zdaneniu / nezdaneniu.<sup>13</sup>

Návrh ďalej uvádza: „*Navrhované pravidlá na pridelovanie zisku významnej digitálnej prítomnosti<sup>14</sup> sú vybudované na súčasnom rámci uplatniteľnom na stále prevádzkarne. Sú potvrdením zásady, kedy by významnej digitálnej prítomnosti mali byť pripísané zisky, ktoré by zarobila prostredníctvom určitých významných hospodárskych činností uskutočnených pomocou digitálneho rozhrania, predovšetkým pri svojej interakcii s ostatnými časťami podniku, ak by bola samostatným a nezávislým podnikom, ktorý sa zaoberá rovnakou alebo podobnou činnosťou za rovnakých alebo podobných podmienok, pri zohľadnení použitého majetku, vykonaných funkcií a prevzatých rizík.*“<sup>15</sup> Nestačí však aby sa spomínaný rámec využívaný pri stálych prevádzkarňach obmedzoval iba na zohľadnenie kritéria významných personálnych funkcií k preberaniu rizika a ekonomického vlastníctva majetku využívaného na výkon digitálnych činností. Na zaručenie pripísania zisku významnej digitálnej prítomnosti je potrebné ho konzistentne rozšíriť, a to zohľadnením spôsobu, akým digitálne činnosti podniku vytvárajú hodnotu.

Pre prípady, keď významná digitálna prítomnosť nemá v konkrétnej jurisdikcii žiadnu fyzickú prítomnosť alebo v nej nevykonáva žiadne významné personálne funkcie, a teda ekonomickú činnosť vykonáva výhradne prostredníctvom svojho digitálneho rozhrania, by za činnosti relevantné pre rizikovú a funkčnú analýzu na účely transferového oceňovania a za hospodársky významné funkcie na pripísanie ekonomického vlastníctva majetku a rizík mali byť považované činnosti vykonávané prostredníctvom digitálneho rozhrania súvisiaceho s údajmi a používateľmi<sup>16</sup>. Pri pripisovaní ziskov digitálnej prítomnosti

<sup>13</sup> Dôraz na to kladie aj Komisia. Komisia: Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade. Nadišiel čas vytvoriť moderný, spravodlivý a účinný štandard zdaňovania pre digitálne hospodárstvo. COM/2018/0146 final.

<sup>14</sup> Významnou digitálnou prítomnosťou sa rozumejú pravidlá na vytvorenie zdaniteľného nexu pre digitálne podniky podnikajúce cezhranične v prípade nefyzickej obchodnej prítomnosti.

<sup>15</sup> Komisia: Návrh smernice Rady, ktorou sa stanovujú pravidlá týkajúce sa zdaňovania príjmov právnických osôb, ktoré sa vyznačujú významnou digitálnou prítomnosťou. 2018. s.9. [online]. Dostupné na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7419-2018-INIT/sk/pdf>

<sup>16</sup> Návrh smernice uvádza ako príklad získavanie nových užívateľov na sociálnych sieťach a získavanie ich osobných údajov, čím sa rozširuje využívanie nehmotného aktíva spoločnosti na vyšší počet užívateľov (= väčší zisk).

a zohľadnení znášaných rizík je personálny substrát v úzadí, pričom sa berie do úvahy najmä vývoj, údržba, ochrana a využívanie nehmotného majetku pri vykonávaní hospodársky významných činností prostredníctvom digitálnej prítomnosti<sup>17</sup>. S ohľadom na vyššie uvedené za najvhodnejšiu metódu na pripisovanie ziskov Smernica považuje metódu rozdelenia zisku. Dokument ďalej definuje pojem digitálna služba, ktorá je obdobná pojmu „elektronicky poskytované služby“, zavedenému vykonávacím nariadením Rady (EÚ) č. 282/2011 v článku 7<sup>18</sup>.

Okrem toho Komisia predložila návrh jednoduchého a dočasného riešenia zdaňovania digitálnych činností v EÚ<sup>19</sup> (ďalej len „Smernica o DST“, z angl. *digital Services Tax*). Aj návrh tejto Smernice je budovaný na princípe zdaňovania zisku v mieste jeho vytvorenia, keďže zdaniteľný príjem je považovaný za príjem toho členského štátu, na území ktorého sa nachádzali užívatelia predmetnej zdaniteľnej služby. Sadzba dane z digitálnych služieb podľa návrhu smernice o DSTS bola stanovená vo výške 3%.

## 2. Úprava zdaňovania príjmov z digitálnych transakcií na úrovni OECD

Digitalizácia urýchlila šírenie globálneho reťazca hodnoty (global value chain), ktorý integruje celosvetové operácie a zisky MNE. Akčný plán BEPS<sup>20</sup> prostredníctvom svojej Akcie 1 identifikuje kľúčové prvky digitalizácie, konkrétne javy ako zhromažďovanie a využívanie údajov, vznik nových obchodných modelov a sieťové efekty, viacstranné digitálne rozhrania, ktoré komplikujú výzvy už existujúcich daňových pra-

---

<sup>17</sup> Článok 5 ods. 2 Návrhu smernice Rady, ktorou sa stanovujú pravidlá týkajúce sa zdaňovania príjmov právnických osôb, ktoré sa vyznačujú významnou digitálnou prítomnosťou priamo zavádza tieto kritériá.

<sup>18</sup> Vykonávacie nariadenie Rady (EÚ) č. 282/2011 z 15.3. 2011, ktorým sa ustanovujú vykonávacie opatrenia smernice 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty a zahŕňa rovnaké typy služieb.

V oblasti DPH sa Komisia zaoberá aj výzvami, ktoré prináša digitálne hospodárstvo, prostredníctvom svojho návrhu o elektronickom obchode, ktorý Rada prijala v decembri 2017 a ktorý je v súlade s inými legislatívnymi opatreniami stanovenými v akčnom pláne v oblasti DPH z roku 2016. Viac pozri: Smernica Rady (EÚ) 2017/2455 z 5. decembra 2017, ktorou sa mení smernica 2006/112/ES a smernica 2009/132/ES, pokiaľ ide o určité povinnosti týkajúce sa dane z pridanej hodnoty pri poskytovaní služieb a predaji tovaru na diaľku.

<sup>19</sup> Komisia: Návrh Smernice Rady o spoločnom systéme zdanenia digitálnych služieb formou dane z výnosov z poskytovania určitých digitálnych služieb. 2018. [online]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=COM:2018:148:FIN>

<sup>20</sup> OECD: Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. 2013. [online]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>



vidiel. Podľa OECD nepredstavuje digitalizácia pre BEPS žiadnu prekážku, avšak konkrétne obchodné modely môžu zhoršiť obavy z BEPSu.

Priebežná správa Akcie 1<sup>21</sup> z roku 2018 identifikovala tri charakteristické črty vysoko digitalizovaných modelov podnikov, konkrétne:

#### *Cezhraničný rozsah bez hmoty*

Podniky, ktoré tvoria súčasť ekonomiky konkrétnej jurisdikcie bez ich fyzickej prítomnosti, a teda sú charakteristické veľkým rozsahom bez „hmoty.“ Vďaka digitalizácii sú takéto podniky schopné alokovať jednotlivé procesy produkcie v rôznych krajinách, pričom majú súčasne dosah na veľké množstvo odberateľov.

#### *Nehmotný majetok*

Spoločnosti sú charakteristické stupňujúcim dôrazom na investovanie do nehmotných aktív, najmä IP aktív, bez ohľadu na to či sú vlastnené podnikom alebo prenajaté treťou osobou.

#### *Úloha údajov a používateľov vrátane sieťových efektov*

Údaje, účasť používateľov a ich synergia s IP predstavujú pojmové znaky, ktoré sa spájajú v obchodných modeloch niektorých spoločností. Získavaním údajov zvyšujú množstvo informácií a priamo prispievajú k získavaniu zákazníkov.<sup>22</sup>

Spomínané znaky predstavujú:

(i) *pravidlo alokácie práva jednotlivých jurisdikcií zdaníť predmetný príjem*<sup>23</sup> (*nexus rule*), ktoré upravuje rozsah právomoci dotknutej jurisdikcie zdaníť prijmy nerezidenta

a

(ii) *pravidlo alokácie ziskov (profit allocation rule)*, ktoré určuje príslušný podiel ziskov MNE, ktoré majú byť predmetom dane v priradenej jurisdikcii. Toto pravidlo je založené na

<sup>21</sup> Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report. 2018. [online]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/ctp/tax-challenges-arising-from-digitalisation-interim-report-9789264293083-en.htm>

<sup>22</sup> OECD: *Tax and digitalisation*. 2018. s. 4. [online]. Dostupné na: <http://www.oecd.org/going-digital/topics/tax/tax-and-digitalisation-policy-note.pdf>

<sup>23</sup> Pravidlá na vytvorenie zdaniteľného nexu pre digitálne podniky podnikajúce cezhranične v prípade nefyzickej obchodnej prítomnosti v tej ktorej jurisdikcii – významná digitálna prítomnosť. Konceptia významnej digitálnej prítomnosti by preto mala byť považovaná za doplnenie existujúcej koncepcie stálej prevádzkare. Pravidlá na vytvorenie zdaniteľného nexu digitálnej spoločnosti by mohli byť založené na výnosoch z poskytovania digitálnych služieb, počte používateľov digitálnych služieb alebo počte zmlúv na digitálne služby. Tieto kritériá sú zástupné, aby bolo možné stanoviť „digitálnu stopu“ podniku v určitej jurisdikcii na základe určitých ukazovateľov hospodárskej činnosti.

princípe nezávislého vzťahu a je priamo naviazané na Smernicu o transferovom oceňovaní.

Vychádzajúc z Akcie 1 BEPSu, Inkluzívny rámec (*Inclusive Framework*) reagoval na žiadosť skupiny G20 vydaním „Predbežnej správy o daňových výzvach vyplývajúcich z digitalizácie“, ktorá predstavuje hĺbkovú analýzu tvorby hodnôt v modeloch digitálneho podnikania a súčasne popisuje podstatné znaky digitálnych trhov<sup>24</sup> a prezentuje potenciálne budúce riešenia. Predbežná správa sa vzhľadom na nejednotné názory jednotlivých jurisdikcií k relevantnosti navrhovaných opatrení a ich predbežný charakter doposiaľ dočkala len rozpo-  
rúplného prijatia.

### 3. Digitálna ekonomika vo svetle domácej legislatívy

Aj národná legislatíva reaguje na spôsoby podnikania prostredníctvom digitálnych platforiem, ktoré sa na rozdiel od tradičných foriem podnikania vyznačujú absenciou fyzickej prítomnosti daňovníka - nerezidenta. Konkrétne zákon o dani z príjmov (ZoDP) za výkon činnosti s trvalým miestom na území Slovenskej republiky považuje aj opakované sprostredkovanie služieb prepravy a ubytovania, a to aj prostredníctvom digitálnej platformy<sup>25</sup>. Nerezidentovi na účely ZoDP preto môže v zmysle tejto úpravy vzniknúť na území SR stála prevádzkareň bez ohľadu na to či je rezidentom štátu, s ktorým má SR uzatvorenú zmluvu o zamedzení dvojitého zdanenia alebo je rezidentom štátu, s ktorým takúto zmluvu SR neuzatvorila.

Dôvodom na zavedenie trvalého miesta medzi ustanovenia zákona o dani z príjmov je snaha reagovať „na nové formy podnikania založené na poskytovaní sprostredkovateľských služieb v oblasti prepravy alebo ubytovania prostredníctvom digitálnych platforiem, ktoré sa na rozdiel od tradičných foriem podnikania vyznačujú absenciou fyzickej prítomnosti daňovníka s obmedzenou daňovou povinnosťou na území štátu, v ktorom sú poskytované služby.“<sup>26</sup>

Daňová povinnosť z digitálneho podnikania podľa ZoDP vzniká:

1. Primárne daňovníkovi s obmedzenou daňovou povinnosťou, operátorovi digitálnej platformy, ktorý dosahuje príjem z čin-

<sup>24</sup> OECD. *Tax and digitalisation*. 2018. s. 2. [online]. Dostupné na: <http://www.oecd.org/going-digital/topics/tax/tax-and-digitalisation-policy-note.pdf>

<sup>25</sup> Bližšie pozri § 16 ods. 2 zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov; znenie účinné od 01.01.2018

<sup>26</sup> Stanovisko Ministerstva Financí SR, č. MF/010531/2018—724, z 23.3.2018 dostupné na: [https://www.financnasprava.sk/\\_img/pfsedit/Dokumenty\\_PFS/Zverejnovanie\\_dok/Dane/Novinky\\_leg/Medzinarodne\\_zdanovanie/2018.03.28\\_dig\\_platform.pdf](https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Zverejnovanie_dok/Dane/Novinky_leg/Medzinarodne_zdanovanie/2018.03.28_dig_platform.pdf)

ností vykonávaných prostredníctvom stálej prevádzkarne na území Slovenskej republiky.<sup>27</sup>

2. Poskytovateľom služby prepravy a ubytovania vzniká sekundárna povinnosť, t. j. povinnosť zraziť daň pri zdroji podľa § 43 zákona o dani z príjmov z úhrad za sprostredkovanie vyplatených, poukázaných alebo pripísaných v prospech daňovníka s obmedzenou daňovou povinnosťou vo výške, v akej je táto odplata uznaná za daňový výdavok podľa § 19 zákona o dani z príjmov.

Na zdaniteľnosť príjmov daňovníka podnikajúceho prostredníctvom digitálnej stálej prevádzkarne má súčasne vplyv aj viacero faktorov, akými sú napríklad (i) forma sprostredkovania služieb prepravy alebo ubytovania, (ii) miesto poskytovania týchto služieb, (iii) absencia prechodných ustanovení ZoDP na posudzovanie predmetných príjmov, (iv) kvalifikácia predmetných zdaniteľných príjmov daňovníka, (v) rozsah zdaniteľnosti príjmov v prípadoch komplexného poskytovania viacerých druhov služieb či (vi) rozsah plnení.

## Záver

Vo všeobecnosti možno tvrdiť, že vývoj digitálnej ekonomiky je značne dynamický, preto je v záujme riadneho zdaňovania príjmov potrebné nastaviť kritériá na určenie toho, akým spôsobom a kde sa v procese digitálneho podnikania tvorí hodnota a tým podporiť schopnosť účinne stanoviť kde a v akej výške majú digitálne spoločnosti odvádzať dane. Tendencie prispôsobovania národných a nadnárodných pravidiel sa odzrkadľujú na medzinárodnej úrovni a súčasne v domácej legislatíve, pričom dosiahnutie globálnej dohody pri tvorbe účinného a spravodlivého systému zdaňovania prispôboseného potrebám digitálneho veku bude do budúcnosti pravdepodobne ešte zložité a podmienené vyčerpávacím dialógom zákonodarcov. Napriek skutočnosti, že určité opatrenia reflektujúce aktuálny vývoj sú priebežne prijímané a implementované, súčasné dynamické smerovanie ekonomických modelov si vyžaduje intenzívne monitorovanie a postupné zavádzanie účinných a spravodlivých daňových nástrojov.

---

<sup>27</sup> Operátori digitálnych platforiem, ktorým vznikla stála prevádzkareň, a ktorí v Slovenskej republike nie sú registrovaní na daň z príjmov, sú povinní zaregistrovať si v súlade so zákonom č. 563/2009 Z.z. o správe daní stálu prevádzkareň pod hrozbou uloženia peňažnej sankcie až do výšky 20 000 eur.

## Použitá literatúra

1. CIBULEA, T. – KAČALJAK, M.: *Vylúčené aplikácie zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia – digitálna platforma. Tax treaty override – digital platform*. In: Zborník z konferencie: MÍLNIKY PRÁVA v STREDOEURÓPSKOM PRIESTORE, 2018, s. 218.
2. Komisia: *Spravodlivý a efektívny daňový systém v EÚ pre digitálny jednotný trh*, 2017
3. Komisia: Návrh Smernice Rady, ktorou sa stanovujú pravidlá týkajúce sa zdaňovania príjmov právnických osôb, ktoré sa vyznačujú významnou digitálnou prítomnosťou, 2018
4. Komisia: Návrh Smernice Rady o spoločnom systéme zdanenia digitálnych služieb formou dane z výnosov z poskytovania určitých digitálnych služieb, 2018
5. Komisia: Dôvodová správa. Návrh Smernice Rady o spoločnom systéme zdanenia digitálnych služieb formou dane z výnosov z poskytovania určitých digitálnych služieb. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=COM:2018:148:FIN>
6. Ministerstvo Financíi SR: Stanovisko č. MF/010531/2018—724, 2018.
7. OECD. *Tax and digitalisation*. 2018. s. 2. [online]. Dostupné na: <http://www.oecd.org/going-digital/topics/tax/tax-and-digitalisation-policy-note.pdf>
8. OECD: *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report*, 2018
9. OECD: Správa o opatrení č. 1 akčného plánu BEPS: Riešenie daňových výziev v digitálnom hospodárstve, 2015
10. OECD: Modelová zmluva o príjmoch a majetku, 2017
11. OECD: Akčný plán boja proti znižovaniu základu dane a presunu ziskov, 2013
12. Rada EÚ: Vykonávacie nariadenie č. 282/2011 z 15. marca 2011, ktorým sa ustanovujú vykonávacie opatrenia smernice 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty, 2011
13. Vykonávacie nariadenie Rady (EÚ) č. 282/2011 z 15.3. 2011, ktorým sa ustanovujú vykonávacie opatrenia smernice 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty a zahŕňa rovnaké typy služieb.
14. Zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov
15. Zákon č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok)

## **KLASICKÝ KONCEPT PRIRODZENÉHO PRÁVA A JEHO POKLASICKÉ MUTÁCIE**

*doc. JCDr. PaedDr. Róbert Brtko, CSc.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra rímskeho práva, kánonického a cirkevného práva

### **Klasický koncept prirodzeného práva a jeho poklasické mutácie**

Príspevok po kritickej analýze vybraných právnych textov klasických rímskych právnikov obsiahnutých najmä v justiniánskej kodifikácii a štúdia právnych názorov uznávaných právnych romanistov má ambíciu dokázať odlišný koncept prirodzeného práva (*ius naturale*) v klasickom období vývoja rímskeho práva a v justiniánskom období. Klasická právna veda (t. j. od konca 1. stor. pred Kr. do polovice 3. stor. po Kr.) z obsahového hľadiska stotožňovala kategóriu prirodzeného práva (*ius naturale*) s právom národov (*ius gentium*). Poklasickí a justiniánski právnici vplyvom kresťanského náboženstva nielenže oddeľovali *ius naturale* od *ius gentium*, ale vytvorili novú koncepciu prirodzeného práva, podľa ktorej ide o právo, ktoré: a) príroda naučila všetky živočíchy, b) je vždy spravodlivé a dobré, c) zachováva všetky národy, d) vytvorila božská Prozreteľnosť.

### **Das klassische Konzept vom natürlichen Recht und seine nachklassischen Mutationen**

Der Beitrag will nach einer kritischen Analyse der ausgewählten v. a. in der Justiniankodifikation beinhalteten Rechtstexte von klassischen römischen Juristen und nach dem Studium der Rechtsmeinungen von anerkannten rechtlichen Romanisten ein anderes Konzept vom natürlichen Recht (*ius naturale*) in klassischer Zeit der Entwicklung vom römischen Recht und in der Justinianzeit beweisen. Die klassische Rechtswissenschaft (d. h. vom Ende des 1. Jhr. v. Ch. bis zur Hälfte vom 3. Jhr. n. Ch.) stellte eine Kategorie vom natürlichen Recht (*ius naturale*) mit dem Recht der Nationen (*ius gentium*) aus dem Inhaltsgesichtspunkt einander gleich. Nachklassische und justinianische Juristen trennten durch den Einfluss von der christlichen Religion nicht nur *ius naturale*

von ius gentium, sondern sie bildeten auch eine neue Konzeption vom natürlichen Recht, nach der es sich um das Recht handelt: a) die Natur lehrte alle Tiere b) ist immer gerecht und gut c) behalten alle Nationen d) schuf die Gottesvorsehung.

### The Classic Concept of Natural Law And Its Postclassical Mutations

The paper, after a critical analysis of selected legal texts of classical Roman lawyers, contained mainly in Justinian's codification and the study of legal opinions of recognized legal Romanists, has the ambition to prove a different concept of natural law (ius naturale) in the classical period of Roman law and the Justinian period. Classical jurisprudence (i.e. from the end of the 1st century BC to the mid-3rd century AD), in terms of content, identified the category of natural law (ius naturale) with the law of nations (ius gentium). Under the influence of the Christian religion, the classical and Justinian lawyers not only separated ius naturale from ius gentium, but created a new concept of natural law, which is a law that: a) nature taught all animals, b) is always fair and good, c) all nations preserve, d) was created by divine providence.

**Kľúčové slová:** ius naturale, ius gentium, jurisprudencia, klasické obdobie rímskeho práva, justiniánska kodifikácia, interpolácie

**Schlüsselbegriffe:** ius naturale, ius gentium, das klassische römische Recht, justinianische Kodifikation, Interpolationen

**Keywords:** ius naturale, ius gentium, jurisprudence, classical period of Roman law, Justinian's codification, interpolations

Dichotómia rímskeho súkromného práva (t.j. civilné právo /*ius civile*/ - právo národov /*ius gentium*/) verzus jeho trichotómia (t. j. civilné právo /*ius civile*/ - právo národov /*ius gentium*/ - prirodzené právo /*ius naturale*/) je predmetom diskusií právnych romanistov aj v súčasnosti. Justiniánske pramene rímskeho práva zostavené byzantskými (kresťanskými a nie pohanskými) kompilátormi v 6. storočí výslovne uvádzajú trojité členenie rímskeho súkromného práva:

„Súkromné právo sa delí na tri časti, lebo pozostáva z predpisov práva prirodzeného (*ius naturale*) alebo práva národov (*ius gentium*) alebo práva civilného (*ius civile*)“ (Ulp. D. 1, 1, 1, 2).<sup>1</sup>

„Teraz je potrebné hovoriť o súkromnom práve, ktoré sa skladá z troch častí: pozostáva totiž z predpisov práva prirodzeného (*ius*

---

<sup>1</sup> „Privatum ius tripartitum est: collectum etenim est ex naturalibus praeceptis aut gentium aut civilibus“ (Ulp. D. 1, 1, 1, 2).

*naturale*) alebo práva národov (*ius gentium*) alebo práva civilného (*ius civile*)“ (Iust. Inst. 1, 1, 4).<sup>2</sup>

Avšak z dostupných právnych prameňov, ktoré nepochádzajú z justiniánskej kodifikácie (t. j. Gaiove Inštitúcie<sup>3</sup> a *Fragmentum Dositheanum*<sup>4</sup>) vyplýva, že prirodzené právo a právo národov sú výrazy, ktoré možno pokladať za rovnocenné. Napríklad rímsky klasický (pohanský) právnik Gaius hneď na začiatku svojich Inštitúcií rozlišuje len dva druhy súkromného práva: občianske právo (*ius civile*) a právo národov (*ius gentium*):

„Všetky národy, ktoré sa riadia zákonmi a obyčajmi, užívajú dielom svojho vlastného, dielom všetkým ľudom spoločného práva. Lebo to, čo si ako právo nejaký národ sám pre seba stanoví, je jeho vlastným (právom) a nazýva sa občianske právo, ako právo vlastnej obce. To však, čo pre všetko ľudstvo stanoví prirodzený rozum (*naturalis ratio*), je rovnako zachovávané všetkými a nazýva sa „právo medzi národmi“, ako právo, ktoré užívajú všetky národy“ (Gai Inst. 1, 1).

V tejto súvislosti uvedieme aj ďalšie Gaiove texty:

„Vlastníctvo niektorých vecí nadobúdame podľa práva platného pre všetky národy (*ius gentium*), ktoré sa medzi všetkými ľuďmi zachováva prirodzeným spôsobom a celkom rovnako“ (Gai. D. 41, 1, 1).

„Že sú nedospelí podrobení poručníctvu, je spoločné právnym poriadkom všetkých obcí. Lebo náleží prirodzenému rozumu, že ten, kto

---

<sup>2</sup> „Dicendum est igitur de iure privato, quod tripertitum est; collectum est enim ex naturalibus praeceptis aut gentium aut civilibus“ (Iust. Inst. 1, 1, 4).

<sup>3</sup> Právnik Gaius žil niekedy v druhom storočí po Kristovi za vlády cisárov Antonina Pia (138 - 161) a Marca Aurélia (161 - 180). Preslávila ho najmä jeho učebnica známa ako *Institutiones* (Základy), ktorej exemplár bol objavený až v roku 1816 vo Veronskej kapitulskej knižnici. Gaiove spisy si v praxi udržiavali veľkú popularitu najmä vďaka prehľadnému a ľahko prístupnému štýlu. Cisár Justinian ho radil do kategórie najváženejších právnických autorít a preto ho nazýval „*noster Gaius*“ - náš Gaius. Na túto tému porovnaj DIÓSDI, G.: Gaius, der Rechtsgelehrte (mit einer Bibliographie von R. WITTMANN). In *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt. Geschichte und Kultur Roms im Spiegel der neueren Forschung* II, 15(1976) s. 605-631; ALBERTI A.: *Ricerche su alcune glosse alle Istituzioni di Gaio*, Milano, 1935, 173 s.; ARCHI, G.G.: *Lex e natura nelle Istituzioni di Gaio*. In *Festschrift für Werner Flume zum 70. Geburtstag*, Köln, 1978, s. 3-24; BASTIT, M.: *La diversité dans les Institutes de Gaius*. In *Archives de philosophie du droit* 23(1978), s. 333-342; BETTI, E.: *Sul significato di "contrahere" in Gaio*, San Severino-Marche, 1912, 51 s.; WAGNER, H.: *Studien zur allgemeinen Rechtslehre des Gaius. Ius Gentium und Ius Naturale in ihrem Verhältnis zum Ius Civile*, Zutphen, Holland 1978, 290 s.; KODREBSKI, J.: *Gaius i Pomponius jako nauczycciele prawa rzymskiego*. In *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego* 108 (1976), s. 15-28.

<sup>4</sup> Ide o fragment spisu neznámeho rímskeho klasického právnika, ktorý sa zmieňuje o delení práva a spôsoboch prepustenia otroka na slobodu. Uvedený zlomok sa nám zachoval vďaka prekladovým cvičeniam z gréčtiny do latinčiny, ktoré patrili do spisu „*Ars gramatika*“ magistra Dosithea z konca 4. stor. po Kr. BARTOŠEK, M.: *Encyklopedie římského práva*. Praha : Panorama, 1981, s. 158; SCODEL, R.: *Communication and Adaptation in Antiquity*. Leiden/Boston : Brill, 2014. s. 365.

nie je hotového veku, je riadený poručníctvom druhého“ (Gai Inst. 1, 189).

Teda podľa Gaia právo národov (*ius gentium*) je právo, ktoré:

- a. stanovil pre všetko ľudstvo prirodzený rozum (*naturalis ratio*);
- b. užívajú všetky národy (Gai Inst. 1, 1);
- c. sa medzi všetkými ľuďmi zachováva prirodzeným spôsobom a celkom rovnako (Gai. D. 41, 1, 1);
- d. náleží prirodzenému rozumu (Gai Inst. 1, 189).

Z uvedených Gaiových textov vyplýva, že výrazy *ius gentium* a *ius naturale* sú ekvivalentné a teda obidve kategórie práva *ius gentium* a *ius naturale* sú identické, pokiaľ ide o ich obsah, čo poukazuje na skutočnosť, že rímske súkromné právo klasického obdobia bolo dichotomické a ktoré, ako je známe, bolo produktom pohanskej jurisprudencie. Naproti tomu určité texty justiniánskej kodifikácie, ktoré zostavovali justiniánski (kresťanskí) právnici vyslovene odlišujú medzi *ius naturale* a *ius gentium*, čím Gaiovu dichotómiu rímskeho súkromného práva pretransformovali na jeho trichotómiu.

Okrem toho z analýzy justiniánskych prameňov vyplýva, že justiniánski právnici (ktorí sa zvyknú nazývať aj justiniánskymi kompilátormi), nám zanechali tri odlišné definície prirodzeného práva:

**Prvú definíciu** nachádzame v Justiniánskych Digestach vo fragmente, ktorý justiniánski právnici priradili právníkovi Ulpiánovi:

*„Prirodzené právo je to, čo príroda naučila všetky živočíchy: lebo toto právo nie je charakteristické pre ľudský rod, ale je spoločné pre všetky tvory, ktoré žijú na Zemi, i v mori a aj pre vtáky. Z neho pochádza spojenie muža a ženy, ktoré my nazývame manželstvom, takisto plodenie a výchova detí. Vidíme totiž, že aj ďalšie zvieratá, ba aj divé zvery sú uspôsobené podľa tohto práva. Právo národov je to, ktoré používajú všetky ľudské rody. A je ľahké mu porozumieť, že sa líši od prirodzeného práva, pretože to je spoločné pre všetky tvory a toto len pre ľudí vo vzájomných vzťahoch“* (Ulp. D. 1, 1, 1, 3-4 = Iust. Inst. 1, 2).<sup>5</sup>

Z tejto definície vyplýva, že Ulpián kategóriu prirodzeného práva rozšíril na všetkých živočíchov, to znamená nielen na ľudí, ale aj na zvieratá žijúce na zemi, vo vzduchu a vo vode. Uvedená definícia zahŕňa aj akési „právo zvierat“ a preto bola považovaná za nešťastnú (Frederic Pollock 1845 - 1937); alebo za cudziu právnej tradícii (Herbert Felix

---

<sup>5</sup> *„Ius naturale est, quod natura omnia animalia docuit: nam ius istud non humani generis proprium, sed omnium animalium, quae in terra, quae in mari nascuntur, avium quoque commune est. hinc descendit maris atque feminae coniunctio, quam nos matrimonium appellamus, hinc liberorum procreatio, hinc educatio: videmus etenim cetera quoque animalia, feras etiam istius iuris peritiam censerunt. Ius gentium est, quo gentes humanae utuntur. quod a naturali recedere facile intellegere licet, quia illud omnibus animalibus, hoc solis hominibus inter se commune sit“* (Ulp. D. 1, 1, 1, 3-4).



Jolowicz 1890 - 1954), alebo za takú, ktorá je v protiklade ku stoicej koncepcii práva prírody (Fritz Schulz 1879 – 1957).<sup>6</sup> Taktiež Antonio Rosmini sa na tému uvedenej definície vyjadril, že ona je defektná a na zanechanie a ďalej dodáva, že legisti k tejto definícii pripojili slová: „*iuxta genus suum*“ (podľa svojho druhu) – čo túto definíciu vysvetľuje a objasňuje.<sup>7</sup> Myšlienky o spoločenstve ľudí a zvierat sú vzdialené aj mysleniu stoických filozofov ako napríklad Cicerónovi, Senekovi a Markovi Auréliovi. V súvislosti s problematikou „práv živočíchov“ sa Ulpián na inom mieste zmieňuje, že živočích nemôže spôsobiť bezprávie, pretože nemá rozum.<sup>8</sup>

**Druhú definíciu** prirodzeného práva nachádzame taktiež v Justiniánskych Digestach vo fragmente, ktorý justiniánski kompilátori pripísali právnikovi Paulovi:

„Výraz „právo“ má viacero významov: jeden ako prirodzené právo, keď sa hovorí o tom, čo je vždy slušné (spravodlivé) a dobré. Druhý (význam), ako civilné právo, keď sa hovorí o tom, čo je užitočné pre všetkých, alebo pre väčšinu v jednotlivej obci“ (Paul. D. 1, 1, 11).<sup>9</sup>

A nakoniec **tretiu teologickú definíciu** *ius naturale* uvádzajú Inštitúcie cisára Justiniána:

„Prírodnoprávne zásady, ktoré si všetky národy zachovávajú, však vytvorila skutočná božská Prozreteľnosť a navždy zostanú platné. Naproti tomu právne zásady, ktoré si stanoví každé občianstvo, sa často menia [...]“ (Iust. Inst. 1, 2, 11).<sup>10</sup>

Justiniánski právnici predstavili *ius naturale* ako právo, ktoré:

- príroda naučila všetky živočíchy žijúce na Zemi, mori a vzduchu** (porovnaj Ulp. D. 1, 1, 1, 3);
- je vždy slušné (spravodlivé) a dobré** (porovnaj Paul. D. 1, 1, 11);
- zachovávajú všetky národy, ktoré vytvorila skutočná božská Prozreteľnosť a ktoré navždy zostane platné a použiteľné** (Iust. Inst. 1, 2, 11).

Podľa mnohých právnych romanistov tri uvedené definície *ius naturale* nie sú originálne **v tom zmysle, že** nepochádzajú z pera klasických právnikov, ale boli vytvorené neskôr, t. j. až v poklasickom

<sup>6</sup> Porovnaj PIZZORNI, R.: *Il diritto naturale dalle origini a S. Tommaso d'Aquino*, Roma : Città Nuova Editrice, 1985, s. 111.

<sup>7</sup> Porovnaj D'ADDIO, M.: *Introduzione a A ROSMINI-SERBATI, Filosofia della politica*, Milano : Marzorati Editore, 1972, s. 146.

<sup>8</sup> D. 9, 1, 3: „[...] *nec enim potest animal iniuria fecisse, quod sensu caret*“.

<sup>9</sup> „*Ius pluribus modis dicitur: uno modo, cum id quod semper aequum ac bonum est ius dicitur, ut est ius naturale. Altero modo, quod omnibus aut pluribus in quaque civitate utile est, ut est ius civile*“ (Paul. D. 1, 1, 11).

<sup>10</sup> „*Sed naturalia quidem iura, quae apud omnes gentes peraeque servantur, divina quadam providentia constituta, semper firma atque immutabilia permanent*“ (Iust. Inst. 1, 2, 11).

alebo až justiniánskom období.<sup>11</sup> Podľa Emilia Albertaria Ulpianov text je s najväčšou pravdepodobnosťou scholastickou parafrázou inšpirovanou gréckou pytagorejskou filozofiou<sup>12</sup>. Ostatné definície, obzvlášť tá teologická, naplno odrážajú ducha kresťanského náboženstva a je vysoko pravdepodobné, že do svojej konečnej podoby ich upravili justiniánski kompilátori.

Natíska sa nám otázka, prečo členovia kodifikačnej komisie zachovali v Justiniánskych Digestach takú definíciu prirodzeného práva, ktorá do svojho konceptu zahŕňa nielen ľudí, ale aj všetky tvory žijúce na Zemi, v mori a vo vzduchu (Ulp. D. 1, 1, 1, 3). Veď uvedená definícia vôbec neodzrkadľuje ducha klasického rímskeho práva a svojou povahou nie je ani kresťanská. Podľa nášho názoru najsprávnejšou odpoveďou na položenú námietku je skutočnosť, že kompilátorom táto definícia efektne poslúžila na oddelenie kategórie prirodzeného práva (*ius naturale*) od kategórie práva národov (*ius gentium*), aby jednoduchú dichotomickú koncepciu súkromného práva (typickú pre klasické obdobie) priviedli do nerovnováhy, t. j. do trichotómie. Preto v justiniánskej kodifikácii mohli byť niektoré inštitúty práva národov (*ius gentium*) v protiklade k abstraktným prirodzenoprávnym zásadám (*ius naturale*), ktoré stoja nad objektívnou realitou vecí a ktoré sa kvalifikujú ako „*tie, ktoré vytvorila skutočná božská Prozreteľnosť*“. Typickým príkladom je inštitút otroctva, ktorý Justiniánske Inštitúcie považovali za inštitút *iuris gentium* stojaci proti kresťanskej koncepcii prirodzeného práva,<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Porovnaj LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum*. Tom. I, Weimar : Hermann Böhlau Nachfolger, 1929, s. 2.

<sup>12</sup> ALBERTARIO, E.: *Studi di diritto romano*, vol. V. Milano : Giuffrè Ed., 1937, s. 281.

„If these rights were thus sanctioned in us, all men would have the same rights, and would not have different rights at different periods. But if it is the duty of a just and good man to obey the laws, I would ask which are they to be? Or shall he obey all indiscriminately? But virtue does not admit of uncertainty, nor nature endure inconstancy. The strength of law consists in punishment, not in our natural justice. Natural right therefore does not exist. Whence it follows, that men are not made just by nature. But it is said, although there are various laws, still good men, by natural inclination, pursue what is just in itself, and not what is assumed to be so; because it is the part of a good and just man, to render that justice to every one which he is deserving of. Now, first, are we in any wise just to the dumb beasts? For men, not of mediocrity, but great and learned; Pythagoras and Empedocles, declare that all animals possess the same degree of right, and denounce unatoning punishments to hang over those by whom any animal is outraged. It is wicked therefore to injure the brutes“ (CICERO, M.T.: *De re publica* 3, 11).

<sup>13</sup> „Lebo na základe istých potrieb a nevyhnutostí ľudského života si národy vytvorili určité úpravy: vznikajú vojny a prinášajú zajatie a otroctvo, ktoré odporujú prirodzenému právu“ (Iust. Inst. 1, 2, 2).

Keď právnici klasického obdobia rozlišovali normy „*ius gentium*“ alebo „*ius naturale*“ na jednej strane od „*ius civile*“ na strane druhej, tak to nerobili na báze nejakých vyšších morálnych princípov, ale na báze „*naturalis ratio*“ (prirodzeného rozumu). Klasickí právnici inštitút otroctva začleňovali do práva národov preto, lebo sa nachádzal u všetkých národov a tiež preto, lebo bol ovocím „*naturalis ratio*“, podľa ktorého vojnoví nepriatelia, ktorí upadli

ktoré je formulované prostredníctvom nových atribútov. Je na mieste pripomenúť (že na rozdiel od justiniánskych kompilátorov) právnici klasického obdobia čo do obsahu *ius naturale* stotožňovali s *ius gentium*.

Na snahu justiniáncov separovať *ius gentium* od *ius naturale* môžeme poukázať aj prostredníctvom interpolovaného Ulpianovho právneho textu, ktorý obsahuje neklasické výrazy a jazykové prvky prevzaté zo starej gréčtiny (tzv. grécizmy):

„[ *Civilné právo je to, ktoré sa ani úplne nelíši od prirodzeného práva alebo práva medzi národmi, ani mu vo všetkom neslúži; preto, keď niečo pridáme alebo uberieme spoločnému právu, vytvoríme vlastné, totiž civilné právo* ]“ (Ulp. D. 1, 1, 6).<sup>14</sup>

V texte je uvedená netypická antitéza medzi „spoločným právom“ a „právom vlastným“, a grécizmy, ako „*in totum*“ a „*per omnia*“ poukazujú na neoriginálnosť tohto právneho textu.

Zastavme sa ešte pri texte Paul. D. 1, 1, 11, ktorý obsahuje okrem kresťanského konceptu prirodzeného práva obsahuje aj antitézu medzi *ius civile* a *ius naturale*.

„Výraz „právo“ má viacero významov: jeden ako prirodzené právo, keď sa hovorí o tom, čo je vždy slušné (spravodlivé) a dobré. Druhý (význam), ako civilné právo, keď sa hovorí o tom, čo je užitočné pre všetkých, alebo pre väčšinu v jednotlivej obci“ (Paul. D. 1, 1, 11).

Talianky právny romanista Albertario vyslovil tézu, podľa ktorej pôvodný fragment obsahoval protiklad medzi *ius civile* a *ius gentium*. Avšak justiniánski právnici (pre ktorých *ius gentium* bolo skôr historickou reminiscenciou a *ius naturale* pojmom živým) prepracovali originálny Paulov text vykonaním pojmovej zámény a vloženie príslovky „*semper*“ (vždy). Týmto zásahom nielenže zvýraznili nemenný charakter prirodzeného práva, ale ho aj viac priblížil textu Justiniánskych Inštitúcií, podľa ktorých „*prirodzenoprávne zásady, ktoré si všetky národy zachovávajú, však vytvorila skutočná božská Prozreteľnosť a navždy zostanú platné*“ (Iust. Inst. 1, 2, 11).<sup>15</sup>

Ako sme už uviedli, v poklasickom a justiniánskom rímskeho práva bolo nutné separovať kategóriu prirodzeného práva a práva národov hlavne z dôvodu zaradenia inštitútu otroctva, ktorý Justiniánske Inštitúcie zaradovali do kategórie *ius gentium* („*vojny vznikajú a prinášajú*

---

do zajatia, sa stali otrokmi (Gai Inst. 2, 69) a ten kto sa narodil z otrokyne, tak sa narodil ako otrok (Gai Inst. 1, 89).

<sup>14</sup> Tak ako to vyplýva z Interpoláčného indexu, text v hranatých zátvorkách bol interpolovaný – porovnaj LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum*. Tom. I, Weimar : Hermann Böhlhaus Hachfolger, 1929, s. 2.

<sup>15</sup> ALBERTARIO, E.: *Studi di diritto romano*, vol. V. Milano : Giuffrè Ed., 1937, s. 284.

*zajatie a otroctvo, ktoré odporujú prirodzenému právu*“ - Iust. Inst. 1, 2, 2). Kresťanská koncepcia prirodzeného práva (podľa ktorej sú si všetci ľudia rovní)<sup>16</sup> nedovoľovala, aby otroctvo ako také bolo začlenené do sféry prirodzeného práva. A preto v tomto období bolo potrebné dichotomické členenie súkromného práva (typické pre klasické obdobie) nahradiť členením trichotomickým. Za týmto účelom justiniánski právnici upravili viacero klasických právnych textov. V tejto súvislosti nás Interpolačný index privádza k viacerým právnym textom, z ktorých uvedieme aspoň niekoľko. Upresňujeme, že zásahy justiniánskych interpolátorov do pôvodných klasických textov sú vložené v hranatých zátvorkách, tak ako to vyplýva z Interpolačného indexu:

*„Prepustenia takisto patria do práva medzi národmi. Prepustenie (manumissio) je totiž vydanie „z ruky“ (manus), čo je zabezpečenie slobody: lebo pokiaľ je niekto v otroctve, je pod rukou a mocou, ale prepustením je oslobodený z tejto moci. [ Toto ustanovenie má svoj pôvod v práve národov (ius gentium), pretože, keď bolo otroctvo neznáme, všetci sa rodili slobodní a nebolo známe prepustenie, ale keď ako sa podľa práva národov otroctvo rozšírilo, nasledovalo dobrodenie prepustenia; a zatiaľ čo podľa prirodzeného práva sme nazvali ľudí jedným menom, podľa práva národov začali byť tri druhy: slobodní, ich opak otroci a tretí druh prepustenci, to jest tí, ktorí prestali byť otrokmi ]“ (Ulp. D. 1, 1, 4).<sup>17</sup>*

*„Sloboda je [ prirodzená ] možnosť konať to, čo niekto chce, a to do tej miery, pokiaľ to moc alebo právo nezakazuje. Otroctvo je inštitútom práva národov (ius gentium), ak je niekto [ v rozpore s prírodou ] podriadený moci iného“ (Flor. D. 1, 5, 4).<sup>18</sup>*

*„[ V oblasti civilného práva je otrok ničím; nie však podľa práva prirodzeného, pretože v očiach práva prirodzeného sú si všetci ľudia rovní ]“ (Ulp. 50, 17, 32).<sup>19</sup>*

Na interpolácie klasických právnych textov môžeme efektívne poukázať aj prostredníctvom komparatívnej metódy:

<sup>16</sup> Rovnosť všetkých ľudí teologickým spôsobom zvýraznil vo svojich dvoch listoch „Apoštol národov“ sv. Pavol:

*„Potom už niet Gréka ani Žida, obriezky ani neobriezky, barbara, Skýta, otroka, slobodného, ale všetko a vo všetkom je Kristus“ (Kol. 3, 11).*

*„Už niet Žida ani Gréka, niet otroka ani slobodného, niet muža a ženy, lebo vy všetci ste jeden v Kristovi Ježišovi“ (Gal. 3, 28).*

<sup>17</sup> LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum*. Tom. I, Weimar : Hermann Böhlhaus Hachfolger, 1929, s. 2.

<sup>18</sup> LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum*. Tom. I, Weimar : Hermann Böhlhaus Hachfolger, 1929, s. 7.

<sup>19</sup> LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum*. Tom. III, Weimar : Hermann Böhlhaus Hachfolger, 1935, s. 592.

V tejto súvislosti porovnaj ďalšie interpolované texty: Tryph. D. 12, 6, 64; Marc. 40, 11, 2.

Gai. Inst. 2, 69 (klasický text)	Gai. D. 41, 1, 5, 7 (interpolovaný text)	Iust. Inst. 2, 1, 17 (Justiniánova učebnica rímskeho práva)
„Z prirodzeného dôvodu, t. j. podľa prirodzeného práva, sa stáva našim vlastníctvom tiež to, čo je odňaté nepriateľom“. „Ea quoque ex hostibus capiuntur naturali ratione nostra fiunt“.	„Podobne, čokoľvek, čo ukoristíme od nepriateľa, bezprostredne patrí [ podľa ius gentium ] tomu, kto sa toho zmocní“. „Item quae ex hostibus capiuntur, [ iure gentium ] statim capientium fiunt“.	„Aj to čo odnímame nepriateľom, stáva sa okamžite [ podľa práva národov (ius gentium) ] našim vlastníctvom“. „Item ea, quae ex hostibus capimus, [ iure gentium ] statim nostra fiunt“.

Gaiove Inštitúcie (ako pôvodný klasický text) uvádzajú, že podľa prirodzeného práva možno nadobudnúť vlastníctvo aj tým spôsobom, keď sa zmocníme vecí vojnových zajatcov alebo vojnových nepriateľov. Naproti tomu justiniánski právnici tento spôsob nadobudnutia vlastníckeho práva k veciam nepriateľov vôbec nedávajú do súvislosti s prirodzeným právom, ale výslovne s právom národov. Pretože podľa kresťanskej ideológie inštitút otroctva je proti prirodzenému právu (*contra naturam*), všetci ľudia sú na základe prirodzeného práva rovní (*iure naturale liberi*) a slobodní (*iure naturale aequales*) - porovnaj D. 1, 1, 1, 4; D. 1, 5, 4, 1. V poklasickom a justiniánskom práve je teda otroctvo považované za inštitút práva národov, ktorý je proti prirodzenosti človeka a prirodzenému právu.

Skôr ako prejdeme k záverom nášho príspevku, predstavíme ešte jedno porovnanie klasického právneho textu s textom Justiniárovej učebnice práva, ktoré jasne poukazuje na tendenciu byzantských právníkov 6. storočia cielene zamieňať „*ius gentium*“ s „*ius naturale*“.

Gai. D. 41, 1, 1:	Iust. Inst.2, 1, 11:
„A pretože právo národov ako staršie vzišlo z toho istého ľudského rodu, je potrebné, aby sa najskôr hovorilo o ňom“. „Et quia antiquius ius gentium cum ipso genere humano proditum est, opus est, ut de hoc prius referendum sit“.	„A tak je teda vhodné začať so starším právom. Starším je zrejme [ prirodzené právo ], ktoré vytvorila príroda spolu s ľudským rodom“. „Commodius est itaque a vetustiore iure incipere. Palam est autem, vetustius esse [ naturale ius ], quod cum ipso genere humano rerum natura prodidit“.

Z uvedeného porovnania nepriamo vyplýva, že kategóriu prirodzeného práva bolo v neskoršom období nutné odlišiť od práva národov, čo v klasickom období rímskeho práva vôbec nebolo potrebné, lebo z obsahového hľadiska obe kategórie súkromného práva boli identické.

Na základe kritického posúdenia predmetných textov Justinian-ských Digest (ktoré, aby boli použiteľné v novej kresťanskej dobe, boli miestami interpolované) prejdeme k nasledovným záverom. **Klasická právna veda** (t. j. od konca 1. stor. pred Kr. do polovice 3. stor. po Kr.) z obsahového hľadiska stotožňovala kategóriu prirodzeného práva s právom národov, čo možno ilustrovať v textoch Gaiových Inštitúcií. Ak Gaius hovoril o tom, že určité ustanovenia platia pre všetky národy, tak ich dával do súvisu s *ius gentium*. Ak sa však Gaius v normách zmieňoval o prirodzenom rozume (*ratio naturalis*) tak ich dával do súvisu s *ius naturale*. Gaius teda na rovnakú právnu realitu neraz používal dvojité uhol pohľadu. Inými slovami povedané, obidve kategórie súkromného práva (*ius gentium* a *ius naturale*) boli v klasickom období obsahovo identické a rozdielnosti medzi nimi sa prejavovali len v konkrétnych prípadoch, t. j. ak bol v určitej norme zvýraznený:

- a. všeobecný aspekt, ktorý vyjadroval zhodu s *ratio naturalis*, tak Gaius použil výraz *ius naturale*;<sup>20</sup>
- b. konkrétny aspekt, ktorý zvýrazňoval skutočnosť, že norma platí pre všetky národy, tak použil výraz *ius gentium*.<sup>21</sup>

Obsahové stotožnenie oboch kategórií prirodzeného práva (*ius naturale* + *ius gentium*) priviedlo rímskych právnikov klasického obdobia k tzv. dichotómii rímskeho súkromného práva. Možno povedať, že pre rímskych právnikov klasického obdobia bolo *ius naturale* **princípom** a **inštitútom pozitívneho práva**, ktoré oni odôvodňovali z rovnakej prirodzenosti (povahy) vecí. Tieto princípy a inštitúty pozitívneho práva boli podľa úsudku právnikov predstavované v dvoch podobách, buď ako:

- a) niečo, čo je nutné, nezničiteľné, majúce autoritatívny pôvod;

<sup>20</sup> Napríklad Gaius pri rozlišovaní spôsobu nadobudnutia vlastníckeho práva zvýrazňuje viac abstraktný uhol pohľadu ako ten konkrétny: Gai Inst., 2, 66: „podľa prirodzeného práva nenadobúdame len tie (veci), ktoré sa skutočne stavajú našim vlastníctvom tradíciou, ale aj tie, ktoré získame okupáciou, (a síce) preto, lebo nikomu nepatrili: ako všetko, čo sa chytá na zemi, v mori či na nebi“. Taktiež pozri Gai Inst., 2, 66; Gai Inst., 2, 69; Gai Inst., 2, 70; Gai Inst., 2, 73; Gai Inst., 2, 79.

<sup>21</sup> Napríklad právny vzťah medzi otrokmi a ich pánmi Gaius zaraďuje do oblasti *ius gentium* a predstavuje ho z konkrétneho uhla pohľadu: „otroci sú podriadení právomoci pánov; táto právomoc má svoj pôvod v *ius gentium*: u všetkých národov bez rozdielu môžeme totiž pozorovať, že pánom prislúcha nad otrokmi právo života a smrti; a čokoľvek sa nadobúda skrze otroka, to sa nadobúda pre pána“ (Gai. Inst. 1, 52). Taktiež porovnaj LOMBARDI, G.: *Sul concetto di „ius gentium“*, Roma : Istituto di Diritto Romano, 1947, s. 128-130.

- b) *ius gentium*, teda ako právo, ktoré je spoločné pre všetky civilizované národy.

Tieto dve podoby konceptu prirodzeného práva, ku ktorým právna veda klasického obdobia došla, samé o sebe poukazujú na univerzalitu, ktorá presiahla hranice jednotlivého pozitívneho práva. Je dôležité poznamenať, že Rimania k uvedenej univerzalite dospeli prostredníctvom pozorovania konkrétnej právnej reality, ku ktorej ich viedlo vlastné civilné právo.<sup>22</sup>

Ako sme mohli vidieť s rozmachom kresťanstva, ktoré nastalo **v poklasickom a justiniánskom období** súvisí jednak zmena koncepcie prirodzeného práva (ktoré sa predstavovalo ako právo vytvorené božou Prozreteľnosťou a ako právo ideálne, nemenné a navždy platné) a jednak potreba jeho separácie od práva národov. Za týmto účelom justiniánski kompilátori robili zásahy do pôvodných právnych textov klasických právnikov, aby rímske právo súkromné bolo použiteľné aj pre ďalšie časy.

### Pramene

1. *CORPUS IURIS CIVILIS. DIGESTA*, Tomus I., preklad Blaho P., Vaňková J., Bratislava : Euro Kodex, 2008
2. *CORPUS IURIS CIVILIS. JUSTINIÁNSKE INŠTITÚCIE*, preklad, úvod a poznámky Blaho P., Trnava: Iura Edition, 2000
3. *IUSTINIANI AUGUSTI DIGESTA SEU PANDECTAE. DIGESTI O PANDETTE DELL'IMPERATORE GIUSTINIANO*. Testo e traduzione a cura di SCHIPANI S. con la collaborazione Lantella L., IV. volumi, Milano : Giuffrè Editore, 2005 – 2011

### Použitá literatúra

1. ALBERTARIO, E.: *Studi di diritto romano*, vol. V. Milano : Giuffrè Ed., 1937, 618 s.
2. ALBERTI A.: *Ricerche su alcune glosse alle Istituzioni di Gaio*, Milano, 1935, 173 s.
3. ARCHI, G.G.: Lex e natura nelle Istituzioni di Gaio. In *Festschrift für Werner Flume zum 70. Geburtstag*, Köln, 1978, s. 3-24
4. BARTOŠEK, M.: *Encyklopedie římského práva*. Praha : Panorama, 1981, 507 s.
5. BASTIT, M.: La diversité dans les Institutes de Gaius. In *Archives de philosophie du droit* 23(1978) s. 333-342

---

<sup>22</sup> BRTKO, R.: *Filozofickoprávne východiská prirodzeného práva v klasickom a justiniánskom období rímskeho práva*. Bratislava : PraF UK, 2013, s. 77.

6. BONFANTE, P.: Di un'influenza orientale nel diritto romano. In *Archivio giuridico* 101 (1929) s. 3 a nasl.
7. BRŤKO, R.: *Filozofickoprávne východiská prirodzeného práva v klasickom a justiniánskom období rímskeho práva*. Bratislava : PraF UK, 2013, 172 s.
8. KODREBSKI, J.: *Gaius i Pomponius jako nauczyciele prawa rzymskiego*. In *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego* 108 (1976), s. 15-28
9. LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum*. Tom. I, Weimar : Hermann Böhlau Hachfolger, 1929, 402 s.
10. LEVY, E., RABEL, E.: *Index interpolationum quae in Iustiniani Digestis inesse dicuntur*, Tomus III. Weimar : Hermann Böhlau Hachfolger, 1935, 600 s.
11. LOMBARDI, G.: *Sul concetto di „ius gentium“*. Roma : Istituto di Diritto Romano, 1947
12. NOCERA, G.: *Ius naturale nella esperienza giuridica romana*. Milano : Ed. Giufrè, 1962
13. PIZZORNI, R.: *Il diritto naturale dalle origini a S. Tommaso d'Aquino*, Roma : Città Nuova Editrice, 1985, 631 s.
14. RICCOBONO, S.: L'influenza del Cristianesimo sulla Codificazione di Giustiniano. In *Rivista di Scienza „Scientia“* 5 (1909) 122 a nasl.
15. WAGNER, H.: *Studien zur allgemeinen Rechtslehre des Gaius. Ius Gentium und Ius Naturale in ihrem Verhältnis zum Ius Civile*, Zutphen, Holland 1978, 290 s.



**VYBRANÉ INŠTITÚTY TEÓRIE SKUPINY OBCHODNÝCH  
SPOLOČNOSTÍ V PRÁVNOM PORIADKU  
SLOVENSKEJ REPUBLIKY  
(SO ZAMERANÍM NA PROBLEMATIKU  
SPRÁVY A RIADENIA OBCHODNÝCH SPOLOČNOSTÍ)**

*Mgr. Maroš Katkovčin*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra finančného práva  
maros.katkovcin@flaw.uniba.sk

**Vybrané inštitúty teórie skupiny obchodných spoločností  
v právnom poriadku Slovenskej republiky (so zameraním  
na správu a riadenie obchodných spoločností)**

Príspevok sa zameriava na analýzu vybraných inštitútov teórie skupiny obchodných spoločností v práve obchodných spoločností Slovenskej republiky, ako aj medzinárodnej komparácii a konfrontácii s právnou úpravou predmetných inštitútov v Českej republike. Autor osobitnú pozornosť v tomto príspevku venuje problematike správy a riadenia obchodných spoločností patriacich do skupiny obchodných spoločností vrátane otázok správy a riadenia skupiny obchodných spoločností ako takej, a to v súvislosti s možnosťou priameho zásahu materskej spoločnosti do obchodného vedenia dcérskych spoločností v rámci skupiny obchodných spoločností.

**Selected institutes of the theory of a corporate group in the legal  
order of the Slovak Republic (focusing on corporate governance)**

The contribution focuses on the analysis of selected institutes of the theory of a corporate group in the company law of the Slovak Republic, as well as on an international comparison and confrontation with the legal regulation of the relevant institutes in the Czech Republic. The author pays particular attention to corporate governance issues of companies belonging to a corporate group including group governance issues in the context of means of direct intervention of a parent company into business management of subsidiaries in a corporate group.

**Ausgewählte Institute der Theorie einer Unternehmensgruppe  
in der Rechtsordnung der Slowakischen Republik  
(mit Fokussierung auf Corporate Governance)**

Der Beitrag konzentriert sich auf die Analyse ausgewählter Institute der Unternehmensgruppe im Gesellschaftsrecht der Slowakischen Republik sowie auf einen internationalen Vergleich und die Konfrontation mit der gesetzlichen Regelung der einschlägigen Institute in der Tschechischen Republik. Der Autor schenkt besonderes Augenmerk auf Corporate-Governance-Fragen von Unternehmen einer Unternehmensgruppe, einschließlich Gruppen-Governance-Fragen im Zusammenhang mit direkten Eingriffen einer Muttergesellschaft in die Geschäftsführung von Tochtergesellschaften einer Unternehmensgruppe.

**Kľúčové slová:** skupina obchodných spoločností, materská spoločnosť, dcérska spoločnosť, správa a riadenie obchodných spoločností, správa a riadenie skupiny obchodných spoločností

**Schlüsselbegriffe:** Unternehmensgruppe, Muttergesellschaft, Tochtergesellschaft, Corporate Governance, Gruppen-Governance

**Keywords:** corporate group, parent company, subsidiary, corporate governance, group governance

## Úvod

Teória skupiny obchodných spoločností sa v súčasnosti predovšetkým z dôvodu významného majetkového, personálneho prípadne iného prepájania rôznych obchodných spoločností, dostáva do popredia nielen v právnej doktríne práva obchodných spoločností, no aj v aplikačnej právnej praxi, nakoľko so sebou prináša mnoho právnych výziev. Aktuálnosť a významnosť inštitútov teórie skupiny obchodných spoločností v medzinárodnom kontexte podčiarkujú aj realizované iniciatívy na pôde Európskej únie (ďalej len „EÚ“) majúce za cieľ harmonizáciu právnej úpravy inštitútov predstavujúcich teóriu skupiny obchodných spoločností v jednotlivých jej členských štátoch EÚ. Právne výzvy, ktoré so sebou teória skupiny obchodných spoločností prináša, sa netýkajú výhradne verejnoprávných odvetví (napr. daňového práva v podobe povinnosti obligatornosti aplikácie pravidiel transferového oceňovania v prípade realizácie finančných transakcií medzi závislými osobami podľa zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov, alebo právnej regulácie vedenia účtovníctva a účtovného vykazovania skupiny obchodných spoločností v podobe povinnosti zostavovania konsolidovanej účtovnej závierky za celú skupinu účtovných jednotiek

tvoriacich skupinu obchodných spoločností v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov), no významne zasahujú aj do práva obchodných spoločností, imanentnej súčasťi obchodného práva, a to predovšetkým v otázkach správy a riadenia skupiny obchodných spoločností, resp. jednotlivých obchodných spoločností patriacich do konkrétnej skupiny obchodných spoločností. v tomto príspevku sa budeme bližšie zaoberať vybraným aspektom (inštitútom) teórie skupiny obchodných spoločností, a to predovšetkým v súvislosti s problematikou správy a riadenia v rámci skupiny obchodných spoločností (tzv. group governance), s dôrazom na špecifiká práva obchodných spoločností Slovenskej republiky (ďalej len „SR“).

V úvodnej časti tohto príspevku v logickej postupnosti najskôr vymedzíme pojem skupina obchodných spoločností a naše chápanie obsahu a rozsahu problematiky správy a riadenia obchodných spoločností v rámci skupiny obchodných spoločností resp. celkovej správy a riadenia skupiny obchodných spoločností, ďalej poukážeme na inštitúty teórie skupiny obchodných spoločností, ktoré sú v stave *de lege lata*<sup>1</sup> súčasťou práva obchodných spoločností v právnych podmienkach SR, ktoré je komplexne upravené a kodifikované v druhej časti zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „**Obchodný zákonník**“), a následne za účelom medzinárodnej právnej komparácie a konfrontácie platnej právnej úpravy skúmanej problematiky v Obchodnom zákonníku s právnymi režimami v iných krajinách, budeme analyzovať inštitúty teórie skupiny obchodných spoločností, ktoré sú súčasťou pozitívneho práva obchodných spoločností v Českej republike (ďalej len „ČR“), t. j. sú zakotvené v prvej časti zákona č. 90/2012 Sb., o obchodných spoločnostiach a družstvech (zákon o obchodných korporáciách), v znení neskorších predpisov (ďalej len „**ZOK**“). V poslednej časti tohto príspevku sa osobitne zameriame na analýzu vybraných otázok problematiky správy a riadenia v rámci skupiny obchodných spoločností (ďalej len „**group governance**“), ktorú môžeme zaradiť za imanentnú súčasť a inštitút teórie obchodných spoločností, vrátane posúdenia ich legislatívneho zakotvenia v stave *de lege lata* v právnych podmienkach SR a formulácie odporúčaní *de lege ferendae*, a to aj v kontexte medzinárodnej komparácie s právnou úpravou inštitútov teórie obchodných spoločností v ČR.

---

<sup>1</sup> T. j. ku dňu 31. 3. 2019.

# 1. Skupina obchodných spoločností ako právny inštitút

**Skupina obchodných spoločností** ako právny inštitút sa tradične spája s **majetkovým (vlastníckym) prepojením** medzi obchodnými spoločnosťami s vlastnou právnou subjektivitou. Skupina obchodných spoločností zo štrukturálneho hľadiska pozostáva z materskej spoločnosti (*parent company*) a viacerých priamo alebo nepriamo ovládaných dcérskych spoločností (*direct/indirect subsidiaries*).<sup>2</sup> V právnych systémoch niektorých členských štátov EÚ sa skupine obchodných spoločností priznáva vlastná právna subjektivita (napr. Francúzsko alebo Nemecko), v iných jurisdikciách skupinám obchodných spoločností nie je platným právom obchodných spoločností vlastná právna subjektivita priznaná (t. j. samotné skupiny obchodných spoločností právnou subjektivitou nedisponujú), a jedinými subjektmi s právnou subjektivitou sú jednotlivé obchodné spoločnosti patriace do predmetnej skupiny obchodných spoločností.<sup>3</sup> Vymedzenie skupiny obchodných spoločností výhradne prostredníctvom kritéria majetkového prepojenia (resp. ovládania) obchodných spoločností však určite nestačí na identifikáciu všetkých obchodných spoločností, medzi ktorými existujú také vzťahy prepojenia, ktoré svojou významnosťou môžu rezultovať do koordinácie činnosti a riadenia medzi týmito obchodnými spoločnosťami. Spoločné vlastníctvo resp. majetkové prepojenie medzi obchodnými spoločnosťami predstavuje prvý indikátor príslušnosti predmetných obchodných spoločností do skupiny obchodných spoločností, a teda ako uvádza aj *Ho*, kritérium majetkového prepojenia medzi obchodnými spoločnosťami síce jasnejšie definuje, kde skupina obchodných spoločností začína, no odpoveď na otázku, kde skupina obchodných spoločností vo všeobecnej rovine končí, je komplexnejšia ťažšie presne determinovateľné.<sup>4</sup>

V tomto zmysle možno za ďalšie smerodajné kritérium príslušnosti obchodnej spoločnosti do skupiny obchodných spoločností označiť **prvok kontroly medzi materskou spoločnosťou a dcérskou spoločnosťou**, a to predovšetkým v podobe držby väčšiny hlasovacích práv na valnom zhromaždení dcérskej spoločnosti zo strany materskej spo-

---

<sup>2</sup> HO, V. H.: Theories of Corporate Groups: Corporate Identity Reconceived. In *Seton Hall Law Review*, Vol. 42, Iss. 3, 2012. Article 2. s. 886. [online].

<sup>3</sup> Bližšie odkazujeme na správu prezentujúcu prehľad stavu aplikovaných pravidiel na skupiny obchodných spoločností v jednotlivých členských štátoch EÚ s aktualizáciou k 05/2011: ENGRÁCIA ANTUNES, J.: *Report of the Reflection Group on the Future of EU Company Law*. 2011. 82 s. [online].

<sup>4</sup> HO, V. H.: Theories of Corporate Groups: Corporate Identity Reconceived. In *Seton Hall Law Review*, Vol. 42, Iss. 3, 2012. Article 2. s. 887. [online].

ločnosti, spojenej okrem iného s právomocou materskej spoločnosti rozhodovať o personálnom obsadení štatutárneho orgánu (prípadne aj o samotnej kreácii a personálnom obsadení kontrolného, dozorného, orgánu) dcérskej spoločnosti, prípadne kontroly zo strany materskej spoločnosti založenej zmluvne (kontraktuálne), a to napr. formou dohody o výkone hlasovacích práv, bez nutnosti disponovania väčšinovým či eventuálne aj akýmkoľvek majetkovým podielom materskej spoločnosti v dcérskej spoločnosti.

Vymedzenie obsahu a rozsahu právneho inštitútu skupiny obchodných spoločností teda predstavuje komplexnú úlohu. V nadväznosti na uvedené konštatovanie je možné zároveň vysloviť tvrdenie, že aj inštitúty, ktoré by sme mohli zaradiť do teórie skupiny obchodných spoločností formulovanej v právnej doktríne, predstavujú charakterovo rôznorodú a obsažnú množinu právnych inštitútov. Z uvedeného dôvodu sa na účely tohto vedeckého príspevku zameriavame na analýzu vybraných inštitútov teórie skupiny obchodných spoločností, a to na problematiku group governance.

## 2. Group governance – správa a riadenie skupiny obchodných spoločností

V rámci skupiny obchodných spoločností môžu vznikať rôzne konflikty záujmov medzi členmi skupiny obchodných spoločností, prípadne inými záujmovými skupinami, ktoré sú predmetom **group governance**, t. j. problematiky správy a riadenia jednak samotnej skupiny obchodných spoločností, ktorú si dovoľíme označiť z dôvodu majetkového či riadiaceho prepojenia za jeden subjekt spoločného záujmu, ako aj obchodných spoločností, ktoré možno identifikovať ako členov tejto skupiny. Vo všeobecnosti možno group governance vymedziť ako špecifickú **problematiku vyvažovania a hľadania optimálneho pomeru medzi záujmami materskej spoločnosti a jednotlivých obchodných spoločností patriacich do skupiny obchodných spoločností (dcérskych spoločností) s dominantným postavením materskej spoločnosti**.<sup>5</sup>

Možné problémy group governance vyplývajúce z vyššie formulovaného a inertne prítomného konfliktu záujmov v rámci správy a riadenia skupiny obchodných spoločností medzi materskou spoločnosťou

---

<sup>5</sup> SZABÓ, D. G. – SØRENSEN, K. E.: Corporate governance codes and groups of companies: In search of best practices for Group Governance. In *NORDIC & EUROPEAN COMPANY LAW - LSN Research Paper Series*, No. 18-02. s. 1. [online].

a dcérskymi spoločnosťami, identifikujeme predovšetkým v týchto dvoch základných okruhoch problémov resp. otázok:

**1) Správa a riadenie (resp. konanie) dcérskej spoločnosti vo vzťahu k záujmom materskej spoločnosti a samotnej skupiny obchodných spoločností**, v rámci ktorého vyvstávajú najmä nasledovné otázky:

- a) V akom rozsahu má materská spoločnosť kontrolovať a zasahovať do správy a riadenia dcérskej spoločnosti?
- b) Má dcérska spoločnosť konať v zhode a v súlade so záujmami materskej spoločnosti, a to predovšetkým v prípade, ak takéto konanie dcérskej spoločnosti by síce bolo v záujme a v prospech materskej spoločnosti a samotnej skupiny obchodných spoločností, no v neprospech dcérskej spoločnosti ako súčasti skupiny obchodných spoločností?
- c) Má mať valné zhromaždenie, prípadne štatutárny či iný orgán, materskej spoločnosti možnosť udeľovať záväzné pokyny či inak ovplyvňovať konanie dcérskej spoločnosti (vrátane obchodného vedenia dcérskej spoločnosti), a to berúc do úvahy aj všeobecne prijímaný princíp nezávislosti konania štatutárneho orgánu obchodnej spoločnosti, ktorý je v rámci obchodného vedenia obchodnej spoločnosti viazaný (obmedzený) výlučne pokynmi spoločníkov obchodnej spoločnosti (v pôsobnosti valného zhromaždenia obchodnej spoločnosti) alebo samotnou spoločenskou zmluvou či stanovami obchodnej spoločnosti riadne prijatými spoločníkmi obchodnej spoločnosti, za súčasného dodržania povinnosti štatutárneho orgánu konať s odbornou starostlivosťou a v súlade so záujmami spoločnosti resp. jej spoločníkov?

**2) Právne postavenie spoločníkov dcérskej spoločnosti**, a to predovšetkým menšinových spoločníkov dcérskej spoločnosti vo vzťahu k materskej spoločnosti, a to v súvislosti s možnosťami ovplyvnenia správy a riadenia dcérskej spoločnosti či samotnej skupiny obchodných spoločností zo strany spoločníkov dcérskej spoločnosti odlišných od materskej spoločnosti resp. jej spoločníkov.

Na tomto mieste si dovoľujeme poukázať na výsledky publikovanej aktuálnej štúdie autorov *Szabó* a *Sørensen*<sup>6</sup> zameranej na identifikáciu aktuálneho stavu právnej úpravy group governance v 48 kódexoch upravujúcich právo obchodných spoločností v rôznych kra-

---

<sup>6</sup> Štúdia pod názvom *Corporate governance codes and groups of companies: In search of best practices for Group Governance* bola publikovaná 02/2018.

jinách (s dôrazom na členské štáty EÚ). V uvedenej štúdii predmetní autori vo vzťahu k Obchodnému zákonníku, obsahujúcemu základnú právnu úpravu práva obchodných spoločností a problematiky správy a riadenia obchodných spoločností, aplikujúc zvolený metodologický výskumný prístup konštatovali, že Obchodný zákonník síce obsahuje nadpriemerný výskyt vybraných pojmov<sup>7</sup> spojených s group governance a teóriou skupiny obchodných spoločností vo všeobecnosti, no na druhej strane **Obchodný zákonník neobsahuje osobitnú právnu úpravu pravidiel konfliktu záujmov v rámci skupiny obchodných spoločností**, t. j. záujmov medzi materskou spoločnosťou a dcérskymi spoločnosťami tvoriacimi skupinu obchodných spoločností. Za účelom overenia záverov predmetnej štúdie, v nasledujúcich častiach tohto príspevku jednak identifikujeme právne inštitúty teórie skupiny obchodných spoločností, ktoré sa v platnom právnom stave v Obchodnom zákonníku (SR) a v ZOK (ČR) nachádzajú, a následne sa ďalej zameriavame na stručnú komparatívnu analýzu vybraného aspektu group governance v pozitívnom práve obchodných spoločností SR a ČR, a to možnosti materskej spoločnosti zasahovať do konania dcérskej spoločnosti (t. j. ovplyvňovať konanie dcérskej spoločnosti).

### 3. Inštitúty teórie skupiny obchodných spoločností a group governance v stave *de lege lata* v ČR a SR

V Obchodnom zákonníku možno v stave *de lege lata* identifikovať pozitívno-právnu úpravu nasledovných právnych inštitútov, ktoré možno podľa nášho názoru zaradiť do množiny inštitútov teórie skupiny obchodných spoločností:

- 1) **ovládaná osoba**<sup>8</sup> a **ovládajúca osoba**,<sup>9</sup> vrátane inštitútu **zodpovednosti ovládajúcej osoby za škodu spôsobenú úpadkom ovládanej osoby** predstavujúcej určitú modifikáciu právnej dok-

---

<sup>7</sup> Autori si zvolili nasledovné pojmy, prostredníctvom : skupina, dcérska spoločnosť, materská spoločnosť, holding (koncern).

<sup>8</sup> **Ovládanou osobou** sa v zmysle § 66a ods. 1 Obchodného zákonníka rozumie „*obchodná spoločnosť, v ktorej má určitá osoba väčšinový podiel na hlasovacích právach preto, že má podiel na spoločnosti alebo akcie spoločnosti, s ktorými je spojená väčšina hlasovacích práv, alebo preto, že na základe dohody s inými oprávnenými osobami môže vykonávať väčšinu hlasovacích práv bez ohľadu na platnosť alebo na neplatnosť takejto dohody.*“

<sup>9</sup> **Ovládajúcou osobou** je v zmysle § 66a ods. 2 Obchodného zákonníka „*osoba, ktorá má v ovládanej osobe postavenie podľa § 66a ods. 1 Obchodného zákonníka.*“

tríny absolútnej nepreniknuteľnosti korporátneho závoja obchodnej spoločnosti,<sup>10</sup>

a

## 2) konanie v zhode.<sup>11</sup>

Pre úplnosť a medzinárodnú komparáciu v tejto súvislosti poukážeme na príslušnú právnu úpravu inštitútov teórie skupiny spoločností v stave *de lege lata* v ZOK, základnom prameni práva obchodných spoločností v ČR, ktorý obsahuje v **prvej časti, hlava I, diel 9** nazvaný

<sup>10</sup> **Ovládajúca osoba** v zmysle § 66b ods. 1 Obchodného zákonníka **zodpovedá** veriteľom ovládanej osoby **za škodu spôsobenú úpadkom ovládanej osoby**, ak svojím konaním podstatne prispela k úpadku ovládanej osoby. Tejto zodpovednosti sa ovládajúca osoba zbaví, ak preukáže, že postupovala informovane a v dobrej viere, že koná v prospech ovládanej osoby. Predmetná legislatívna zmena predstavuje doktrínálny posun od uplatňovania doktríny „*absolútnej nepreniknuteľnosti korporátneho závoja*“ obchodnej spoločnosti k určitej možnosti „*prepichovania korporátneho závoja*“ obchodnej spoločnosti. Uvedený posun má zásadné právne dôsledky predovšetkým pre určitú skupinu spoločníkov obchodných spoločností, voči ktorým môže byť s účinnosťou od 1. 1. 2018 aj v právnych podmienkach SR za splnenia podmienok ustanovených v Obchodnom zákonníku vyvodzovaná priama zodpovednosť za škodu spôsobenú veriteľom týchto obchodných spoločností. Vo všeobecnosti je nutné konštatovať, že zavedenie možnosti pre veriteľov obchodnej spoločnosti domáhať sa v určitých prípadoch vyvedenia priamej zodpovednosti za spôsobenú škodu voči spoločníkom tejto obchodnej spoločnosti môže pôsobiť motivujúco vo vzťahu k niektorým spoločníkom, ktorí pod hrozbou nastúpenia tejto zodpovednosti upustia od konania, ktoré by mohlo spôsobiť úpadok obchodnej spoločnosti. Na druhej strane však predovšetkým s poukazom na skutočnosť, že už samotné vymedzenie zákonných podmienok pre aplikáciu predmetnej doktríny vyjadrenej v § 66b ods. 1 Obchodného zákonníka podľa nášho názoru vytvára priestor pre jej neefektívnu aplikáciu v právnej praxi, vnímame prínos pozitívno-právneho zakotvenia predmetného doktrínálneho posunu vo faktickej rovine a jej psychologickým pôsobením, nakoľko vzhľadom na doterajšiu prax dôvodne predpokladáme, že efektívnosť domáhania sa aplikácie doktríny určitého prepichovania korporátneho závoja obchodnej spoločnosti a vyvedenia zodpovednosti za škodu priamo voči spoločníkom tejto obchodnej spoločnosti, bude v právnej praxi predovšetkým závisieť od „*odvážnosti*“ žalobcov (veriteľov obchodných spoločností) a samotných súdov túto doktrínu aplikovať pri svojom rozhodovaní.

<sup>11</sup> **Za konanie v zhode** sa podľa § 66b Obchodného zákonníka považuje konanie smerujúce k dosiahnutiu rovnakého cieľa uskutočnené medzi

- právnickou osobou a jej spoločníkmi alebo členmi, štatutárnym orgánom, členmi štatutárneho orgánu, členmi dozorného orgánu, zamestnancami právnickej osoby, ktorí sú v priamej riadiacej pôsobnosti štatutárneho orgánu alebo jeho člena, prokuristom, likvidátorom, správcom konkurznej podstaty, vyrovnávacím správcom tejto právnickej osoby a osobami im blízkymi alebo medzi ktorýmikoľvek uvedenými osobami,
- osobami, ktoré uzavreli dohodu o zhodnom výkone hlasovacích práv v jednej spoločnosti v záležitostiach týkajúcich sa jej riadenia,
- ovládajúcou osobou a ovládanou osobou alebo medzi osobami ovládanými priamo alebo sprostredkované rovnakou ovládajúcou osobou.

V tejto súvislosti dávame do pozornosti aj inštitút **zákazu konkurencie** v zmysle § 65 Obchodného zákonníka a príslušných ustanovení pri jednotlivých typoch obchodných spoločností a družstva, ktorý je podľa nášho názoru rovnako možné vnímať ako osobitný inštitút teórie skupiny obchodných spoločností a pravidiel group governance.



„Podnikatelská seskupení“,<sup>12</sup> v ktorom sú systematicky komplexne upravené všetky inštitúty pozitívneho práva ČR týkajúce sa skupiny spoločností, a to predovšetkým:

- 1) **Ovlivnění**,<sup>13</sup>
- 2) **Ovládající** a ovládané osoby<sup>14</sup> (v rámci tohto inštitútu v § 78 ZOK aj **jednání ve shodě**),  
a
- 3) **Koncern**.<sup>15</sup>

Na základe vyššie uvedeného možno prijať parciálny záver, že inštitúty teórie skupiny obchodných spoločností sú v stave *de lege lata* práva obchodných spoločností komplexnejšie pozitívno-právne upravené v podmienkach ČR ako SR, nakoľko v ZOK rozoznáva až tri kvalitatívne odlišné formy group governance, a to v podobe **ovplyvnenia, ovládania a riadenia v inštitucionalizovanej podobe koncernu**. Na druhej strane táto naša téza vyvracia prvotné závery štúdie autorov *Szabó* a *Sørensen*, ktorí aplikujúc zvolenú metodológiu výskumu vyhodnotili právnu úpravu inštitútov teórie skupiny obchodných spoločností v Obchodnom zákonníku v porovnaní so ZOK ako komplexnejšiu.

<sup>12</sup> § 71 – 91 ZOK. Eventuálne by sme podľa nášho názoru mohli medzi inštitúty teórie skupiny obchodných spoločností a osobitne group governance zaradiť aj inštitút **zákazu konkurencie** podľa § 5 ZOK a osobitných ustanovení upravujúcich pravidlá zákazu konkurenčného konania pri jednotlivých typoch obchodných spoločností a družstva.

<sup>13</sup> V zmysle § 71 ods. 1 ZOK: „Každý, kdo pomocí svého vlivu v obchodní korporaci (dále jen „vlivná osoba“) rozhodujícím významným způsobem ovlivní chování obchodní korporace (dále jen „ovlivněná osoba“) k její újmě, tuto újmu nahradí, ledaže prokáže, že mohl při svém ovlivnění v dobré víře rozumně předpokládat, že jedná informovaně a v obhajitelném zájmu ovlivněné osoby.“

<sup>14</sup> V zmysle § 74 ods. 1 ZOK: „Ovládající osobou je osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Ovládanou osobou je obchodní korporace ovládaná ovládající osobou.“

<sup>15</sup> V zmysle § 79 ods. 1 a 2 ZOK: „Jedna nebo více osob podrobených jednotnému řízení (dále jen „řízená osoba“) jinou osobou nebo osobami (dále jen „řídící osoba“) tvoří s řídící osobou koncern. Jednotným řízením je vliv řídící osoby na činnost řízené osoby sledující za účelem dlouhodobého prosazování koncernových zájmů v rámci jednotné politiky koncernu koordinaci a koncepční řízení alespoň jedné z významných složek nebo činností v rámci podnikání koncernu.“ ZOK vychádza z povinnosti uverejniť informáciu na internetových stránkach obchodnej spoločnosti, že je členom koncernu, no samotný fakt neuverejnenia tejto informácie nemá žiaden právny následok v otázke samotnej existencie koncernu, ktorý existuje fakticky bez potreby uverejnenia informácie o jeho existencii. Bližšie odkazujeme na: ŠTENGLOVÁ, I. – HAVEL, B. – CILEČEK, F. – KUHN, P. – ŠUK, P.: *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 222 a nasl.

#### 4. Možnosti materskej spoločnosti zasahovať do konania dcérskej spoločnosti v rámci skupiny obchodných spoločností

Vo štvrtej časti tohto príspevku sa za účelom zachovania adresnosti tohto príspevku, v súlade s jeho vymedzenou štruktúrou spracovania, zameriame na krátku komparatívnu analýzu vybraného aspektu group governance, a to **možnosti materskej spoločnosti zasahovať do konania dcérskej spoločnosti (t. j. ovplyvňovať konanie dcérskej spoločnosti), a to predovšetkým v poukazom na všeobecnú platnosť a aplikovateľnosť princípu nezávislosti konania štatutárneho orgánu obchodnej spoločnosti (dcérskej spoločnosti) v práve obchodných spoločností SR a ČR.**

V Obchodnom zákonníku nie je táto otázka group governance explicitne právne upravená. Obchodný zákonník vo všeobecnosti vychádza z **princípu nezávislosti konania štatutárneho orgánu v rámci obchodného vedenia obchodnej spoločnosti**, čo platí rovnako aj v prípade dcérskej spoločnosti, ktorá je súčasťou skupiny obchodných spoločností. Vnútorne obmedzenie konania štatutárneho orgánu je síce možné (a to zo strany valného zhromaždenia dcérskej spoločnosti, t. j. priamo spoločníkmi dcérskej spoločnosti, z ktorých väčšinovým spoločníkom zvykne byť v rámci skupiny obchodných spoločností samotná materská spoločnosť, eventuálne spoločník resp. spoločníci materskej spoločnosti), no takéto obmedzenie nie je právne účinné voči tretím osobám, a to ani v prípade, ak bolo zverejnené (t. j. zapísané v obchodnom registri SR).<sup>16</sup> Na základe uvedeného možno konštatovať, že **v podmienkach práva obchodných spoločností SR, akékoľvek pokyny či zásahy orgánov materskej spoločnosti do konania dcérskej spoločnosti sú právne neúčinné a ich nedodržanie nemá materská spoločnosť možnosť priamo sankcionovať** (to samozrejme neplatí o faktickom vyvodení zodpovednosti v podobe odvolania osoby štatutára dcérskej spoločnosti zo strany materskej spoločnosti vykonávajúcej rozhodujúci vplyv v dcérskej spoločnosti prostredníctvom valného zhromaždenia dcérskej spoločnosti).

Na druhej strane by sme v tejto súvislosti chceli poukázať na skutočnosť, že napriek tomu, že ZOK rovnako vychádza z **princípu zákazu udeľovania pokynov štatutárnemu orgánu obchodnej spoločnosti v rámci obchodného vedenia obchodnej spoločnosti**,<sup>17</sup> v prípade vzťahu riadenia obchodných spoločností v inštitucionálnej forme kon-

<sup>16</sup> § 13 ods. 4 Obchodného zákonníka.

<sup>17</sup> § 51 ods. 1 ZOK.

cernu podľa ZOK medzi riadiacou a riadenou obchodnou spoločnosťou, **ZOK umožňuje orgánu riadiacej osoby v koncerne udeľovať riadenej osobe v koncerne pokyny k obchodnému vedeniu, a to za predpokladu, že vykonanie týchto pokynov je v súlade so záujmami riadiacej osoby alebo inej riadenej osoby v koncerne.**<sup>18</sup> Právna doktrína ČR zastáva názor, že takýto pokyn riadiacej osoby riadenej osoby týkajúci sa obchodného vedenia riadenej osoby je **záväzný** a jeho nerešpektovanie bude posudzované ako nerešpektovanie povinnosti štatutárneho orgánu riadenej osoby konať s odbornou starostlivosťou.<sup>19</sup> V prípade vzťahu ovplyvnenia alebo ovládania medzi obchodnými spoločnosťami tento princíp group governance neplatí, a teda je výlučne vyhradený pre koncerne. Uvedené však nezabavuje ani orgán riadenej osoby povinnosti konať pri udeľovaní pokynu podľa § 81 ods. 1 ZOK riadenej osobe s odbornou starostlivosťou, pričom takýto pokyn zároveň nemôže byť svojvoľný.

Z vyššie uvedeného usudzujeme, **že v prípade, ak by pokyn riadiacej osoby týkajúci sa obchodného vedenia riadenej spoločnosti bol v rozpore so záujmom riadenej osoby, no súčasne bol v súlade so záujmami koncernu a/alebo iných členov koncernu, takýto pokyn je riadená osoba povinná rešpektovať a vykonať, a to z dôvodu povinnosti štatutárneho orgánu riadenej osoby konať s odbornou starostlivosťou voči koncernu ako celku, resp. voči riadiacej osobe.** V tomto zmysle si dovoľujeme konštatovať, že ZOK v prípade vzniku konfliktu záujmov riadenej osoby a koncernu resp. riadiacej osoby, jednoznačne preferuje záujem koncernu resp. riadiacej osoby, a to v podobe legálnej možnosti zasiahnuť do obchodného vedenia riadenej spoločnosti udelením záväzného pokynu.

## Záver

V príspevku sa venujeme identifikácii a následnej analýze vybraných inštitútov teórie skupiny obchodných spoločností v platnom právnom stave v SR a ČR, a to s osobitným dôrazom na problematiku správy a riadenia v rámci skupiny obchodných spoločností (group governance). Na základe vykonanej komparatívnej analýzy inštitútov teórie skupiny obchodných spoločností v stave *de lege lata* sme dospeli k záveru, že inštitúty teórie skupiny obchodných spoločností sú v rámci

<sup>18</sup> Tento princíp group governance je vyjadrený v § 81 ods. 1 ZOK nasledovne: „*Orgán řídící osoby může udělovat orgánům řízené osoby pokyny týkající se obchodního vedení, jsou-li v zájmu řídící osoby nebo jiné osoby, se kterou tvoří řídící osoba koncern.*“

<sup>19</sup> ŠTENGLOVÁ, I. – HAVEL, B. – CILEČEK, F. – KUHN, P. – ŠUK, P.: *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017. s. 227.

pozitívneho práva obchodných spoločností komplexnejšie v podmienkach ČR ako SR, nakoľko v ZOK rozoznáva až tri kvalitatívne odlišné formy group governance, vrátane inštitucionálnej formy usporiadania riadiacej osoby a riadených osôb v koncerne.

Vo vzťahu k možnosti materskej spoločnosti zasahovať do konania dcérskej spoločnosti v rámci skupiny obchodných spoločností si záverom dovoľujeme vysloviť naše pozitívne hodnotenie možnosti legálneho zásahu do obchodného vedenia riadenej osoby zo strany riadiacej osoby v prípade koncernu podľa ZOK, a to za účelom efektívneho dosiahnutia cieľov koncernu ako inštitucionalizovaného zoskupenia obchodných spoločností. v podmienkach SR síce platná právna úprava koncern, ako osobitný druh inštitucionálneho usporiadania obchodných spoločností v rámci skupiny obchodných spoločností, nepozná, no podľa nášho názoru je vzhľadom na jednoznačne podpriemernú rozpracovanosť inštitútov teórie obchodných spoločností, vrátane group governance, v právnych podmienkach SR precíznejšie legislatívne rozpracovanie ďalších inštitútov teórie skupiny spoločností v práve obchodných spoločností nevyhnutnosťou, a to aj inšpirujúc sa vzorom v ČR v podobe právnej úpravy v ZOK, pokiaľ by medzičasom nebola úspešná nejaká harmonizačná iniciatíva problematiky skupiny obchodných spoločností a group governance na úrovni EÚ.

### Použitá literatúra

1. ENGRÁCIA ANTUNES, J.: *Report of the Reflection Group on the Future of EU Company Law*. 2011. 82 s. [online].
2. HAVEL, B. *Obchodní korporace ve světle proměn: variace na neuzavřené téma správy obchodních korporací*. Praha: Auditorium, 2010.
3. HO, V. H.: Theories of Corporate Groups: Corporate Identity Reconciled. In *Seton Hall Law Review*, Vol. 42, Iss. 3, 2012. Article 2. s. 880-952. [online].
4. OVEČKOVÁ, O. a kol.: *Obchodný zákonník. Veľký komentár*. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.
5. PATAKYOVÁ, M. a kol.: *Obchodný zákonník (komentár)*. 5. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2016.
6. SZABÓ, D. G. – SØRENSEN, K. E.: Corporate governance codes and groups of companies: In search of best practices for Group Governance. In *NORDIC & EUROPEAN COMPANY LAW - LSN Research Paper Series*, No. 18-02. s. 30. [online].
7. ŠTENGLOVÁ, I. – HAVEL, B. – CILEČEK, F. – KUHN, P. – ŠUK, P.: *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017.

8. Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.
9. Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodných spoločnostiach a družstvách (zákon o obchodných korporáciách), v znení neskorších predpisov

## **NIEKOĽKO ÚVAH K PRÁVNYM NÁSLEDKOM KÚPNEJ ZMLUVY UZATVORENEJ S NEVLASTNÍKOM**

*JUDr. Martin Križan, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra občianskeho práva  
martin.krizan@flaw.uniba.sk

### **Niekoľko úvah k právnym následkom kúpnej zmluvy uzatvorenej s nevlastníkom**

Cieľom príspevku je predložiť niekoľko argumentov v prospech záveru o možnosti prijať záväzok previesť vlastnícke právo aj zo strany nevlastníka. Príspevok nerieši otázky týkajúce sa vecnoprávných dôsledkov takejto zmluvy ani možnosti nadobudnutia vlastníckeho práva od nevlastníka.

### **Some thoughts about the legal consequences of a purchase contract concluded with a non-owner.**

The aim of this paper is to put forward a number of arguments in favor of the possibility of a commitment to transfer ownership by a non-owner. This paper does not address issues related to the substantive consequences of such a contract or the possibility of acquiring ownership rights from a non-owner.

### **Einige Berücksichtigungen der rechtlichen Auswirkungen eines Kaufvertrags abgeschlossen mit einer Nichteigentümer.**

Das Ziel dieses Papiers ist es eine Reihe von Argumenten vorzutragen fuer die Möglichkeit, das die Verpflichtung zur Übertragung des Eigentums auch von einen Nichteigentümer geschlossen werden kann. Der Beitrag befasst sich nicht mit Fragen im Zusammenhang mit den wesentlichen Folgen eines solchen Vertrags oder der Möglichkeit, Eigentumsrechte von einem Nichtinhaber zu erwerben.

**Kľúčové slová:** kúpna zmluva, nemo plus iuris, nevlastník, neplatnosť

**Keywords:** purchase contract, nemo plus iuris, nonowner, nullity

**Schlüsselbegriffe:** Kaufvertrag, nemo plus iuris, Nichteigentümer, ungültigkeit

## Úvod

Jedným z nevysvetliteľných, no notoricky sa opakujúcich, a je prekvapujúce že ešte stále pretrvávajúcich právnych záverov je ten, že kúpna (scudzovacia) zmluva uzatvorená s nevlastníkom je absolútne neplatným právnym úkonom z dôvodu rozporu so zásadou *Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet* (ďalej len ako „*nemo plus iuris*“). Hoci v aplikačnej praxi badať názorový posun v tejto otázke, ešte stále je možné pomerne pravidelne naraziť na rozhodnutia, podľa ktorých je uzatvorenie zmluvy s nevlastníkom v rozpore so zásadou *nemo plus iuris*.

To, čo je na týchto rozhodnutiach najviac rušivé, je ich nekonzistentnosť v otázke dôvodu údajnej neplatnosti takéhoto scudzovacieho úkonu. V zásade sa vyprofilovali dve základné možnosti – prvou je rozpor s § 37 ods. 2 Občianskeho zákonníka z dôvodu právnej nemožnosti plnenia (čo je menej častý prípad) a druhou je rozpor zmluvy s § 39 Občianskeho zákonníka. V tejto kategórii prípadov možno navyše nájsť vnútorné rozpory medzi tým, či je zmluva s nevlastníkom neplatná z dôvodu, že takýto úkon je v rozpore s účelom zákona alebo je v rozpore s obsahom zákona.

Obzvlášť znepokojujúcou je skutočnosť, že aplikačná (súdna) prax akoby nerozlišovala neplatnosť právneho úkonu z dôvodu rozporu právneho úkonu s účelom zákona od rozporu právneho úkonu s obsahom zákona, a skutočne len výnimočne možno naraziť aspoň na krátku autentickú úvahu súdu na tému „rozpor zmluvy uzatvorenej s nevlastníkom s dobrými mravmi.“ Žiaľ, možno skonštatovať, že súdy akoby rezignovali na vlastné právne uvažovanie a naoko bezmyšlienkovite aplikujú jeden z naznačených záverov, ktoré však vo svojej podstate nie sú právne obhájiteľné.

Na tomto mieste sa žiada upozorniť, že predmetom tohto príspevku nie je úvaha o otázke možnosti nadobudnutia vlastníckeho práva od nevlastníka príp. o otázke podmienok, za akých prichádza do úvahy prelomenie zásady *nemo plus iuris*; tento problém predstavuje kapitolu samu o sebe, ktorá dodnes nie je uzatvorená a názorový vývoj je v tomto ohľade nadmieru dynamický. Predmetom tohto príspevku nie sú ani tie situácie, kedy do úvahy prichádza iný dôvod neplatnosti práv-

neho úkonu (typicky uvedenie do omylu, nedostatok spôsobilosti na právne úkony, kriminálne konanie niektorej zo zmluvných strán a pod).

Príspevok sa zaoberá situáciou, kedy bola medzi stranami uzatvorená kúpna zmluva, pričom predávajúci nebol v čase uzatvorenia vlastníkom scudzovanej veci. Aj v tomto ohľade je možné rozlíšiť tri základné situácie:

1. Predávajúci nikdy nebol vlastníkom a ani neexistovala zmluva, platná či neplatná, od ktorej by odvodzoval svoje vlastnícke právo; predávajúci predáva vec, ktorá mu nepatrí a ani nemá dôvod sa domnievať, že mu niekedy patrila.
2. Predávajúci nebol vlastníkom veci, no svoje vlastnícke právo odvodzuje od neplatnej zmluvy; ide spravidla o tie prípady, kedy predávajúci síce koná dobromyseľne ako vlastník, často krát je ako vlastník zapísaný aj na liste vlastníctva, no neskôr dôjde v reťazci skutočností, ktoré predchádzali k uzatvoreniu zmluvy k identifikácii vady (spravidla niektorí z predošlých scudzovacích úkonov sa ukáže byť z nejakého dôvodu neplatným právnym úkonom), v dôsledku ktorej bude vyslovený záver o nenadobudnutí vlastníckeho práva právnym predchodcom predávajúceho.
3. Predávajúci bol vlastníkom, no v dôsledku odstúpenia od zmluvy došlo k zrušeniu právneho titulu pre nadobudnutie vlastníckeho práva.

Pre bližšiu ilustráciu podstaty problému, ktorý viedol k napísaniu tohto príspevku, možno poukázať na náhodne vybrané a voľne vyhladateľné súdne rozhodnutia. Okresný súd Trnava vo veci 37C/284/2013 vo svojom rozsudku z 1.6.2015 napr. uvádza .... „*nakoľko kúpnu zmluvu uzavretú medzi účastníkmi je potrebné považovať za absolútne neplatný právny úkon, keďže svojím obsahom alebo účelom odporuje zákonu (§39 Občianskeho zákonníka); žalovaný totiž previedol na žalobkyňu viac práv než sám mal, na čom nič nemení ani skutočnosť, že táto situácia nastala/stala sa známou až niekoľko rokov po uzavretí predmetnej kúpnej zmluvy.*“ Okresný súd Nové Mesto nad Váhom vo veci sp. zn. 12C/384/2015 v rozhodnutí z dňa 14.7.2016 uvádza, cit. „*Pre tieto jednotlivé právne úkony platí, že musia spĺňať náležitosti požadované Občianskym zákonníkom všeobecne, a to náležitosti osoby, náležitosti vôle, náležitosti prejavu, pomer vôle a prejavu a náležitosti predmetu právneho úkonu. Týmito uvedenými náležitosťami sú možnosť právneho úkonu (§ 37 ods. 2 Občianskeho zákonníka) a jeho dovolenosť (§ 39 Občianskeho zákonníka). Nedovolenosť právneho úkonu je daná vtedy, ak je úkon v rozpore so zákonom alebo zákon obchádza alebo sa prieči dobrým mravom. v rozpore so zákonom sú tie právne úkony,*



*ktorých vznik alebo ich plnenie je výslovne zakázané, respektíve, ktoré sa svojím obsahom alebo účelom priečia zákonnému zákazu. Právne úkony, ktoré zákon obchádzajú, sú také právne úkony, ktoré síce neodporujú výslovnému zákazu zákona, avšak svojimi dôsledkami smerujú k výsledku, ktorý zákonu odporuje. Absolútna neplatnosť nemôže byť zhojená dodatočným schválením a nemôže sa konvalidovať ani dodatočným odpadnutím dôvodu neplatnosti.“*

Žiada sa zdôrazniť, že uvedené názory nie sú ojedinelé aj v rámci predstaviteľov právnej teórie. Doktor Fekete vo svojom veľkom komentári napr. uvádza cit. „o počiatočnú právnu vadu právneho úkonu ide najmä vtedy, ak sa právnym úkonom porušila jedna zo základných zásad súkromného práva, podľa ktorej nikto nesmie previesť na iného viac práv než má sám. Právny úkon urobený v rozpore so zásadou je neplatný pre nemožnosť plnenia podľa § 37 ods. 2 OZ“. Možno však pripustiť argument, že dr. Fekete len odkazuje na rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR vo veci 22 Cdo 1072/1999 a uvedenú otázku nehodnotí.

Bez ohľadu na uvedené však možno skonštatovať, že už len samotná existencia rozdielnych právnych názorov na tú istú vec nie je žiaduca a sama o sebe implikuje záver o nevyhnutne chybnjej aplikácii práva zo strany súdov. Ako sa autor snaží preukázať v tomto príspevku, riešenie uvedeného problému pritom nemusí byť právne komplikované, ale naopak, je to riešenie elegantnejšie a právne správnejšie.

## 1. K pojmovému vymedzeniu kúpnej zmluvy

Pre správne pochopenie záverov, ku ktorým sa autor príspevku snaží dostať, je potrebné zopakovať niektoré základy právnej teórie. Kúpna zmluva je dvojstranným, konsenzuálnym právnym úkonom, ktorým sa predávajúci zaväzuje odovzdať kupujúcemu predmet kúpy a kupujúci sa zaväzuje predmet kúpy prevziať a zaplatiť zaň predávajúcemu kúpnu cenu. Hoci to § 588 výslovne neuvádza, ďalším pojmovým znakom kúpnej zmluvy je **záväzok predávajúceho previesť na kupujúceho vlastnícke právo k predávanej veci.**

Kúpna zmluva má teda dvojaké postavenie. Podľa § 489 Občianskeho zákonníka je právnym dôvodom vzniku záväzkového právneho vzťahu (záväzku), čiže spôsobuje vznik relatívneho právneho vzťahu a podľa § 132 ods. 1 Občianskeho zákonníka je právnym dôvodom pre nadobudnutie vlastníctva, čiže môže spôsobiť vznik absolútneho vecného práva.

---

<sup>1</sup> Fekete, I: Občiansky zákonník I. Veľký komentár., Bratislava: Eurokódex 2011, str. 267

Z hľadiska chronologickej postupnosti ďalších udalostí platí, že okamihom uzatvorenia kúpnej zmluvy dochádza medzi stranami najprv k vzniku nového záväzkového právneho vzťahu (záväzku), z ktorého pre obe strany vyplývajú konkrétne práva a povinnosti, a od splnenia či nesplnenia ktorých bude následne závisieť vznik ďalších právnych následkov.

Ak strany riadne a včas svoje zmluvné povinnosti **splnia**, vecnoprávne účinky nastanú a kupujúci podľa § 132 Občianskeho zákonníka nadobudne vlastnícke právo. Ak strany riadne a včas svoje zmluvné povinnosti **nesplnia**, vecnoprávne účinky nenastanú, kupujúci sa vlastníkom veci nestane, čoho dôsledkom je vznik alebo možný vznik celého komplexu následných, spravidla sankčných právnych následkov obligáčného charakteru.

Z tohto dôvodu, t.j. z dôvodu, že kúpnu zmluvou jednak a) vzniká medzi stranami záväzok a jednak b) možno na jej základe nadobudnúť vlastnícke právo, je nutné odlišovať obligáčné účinky zmluvy od jej vecnoprávnych účinkov. Samotná zmluva však vecnoprávne účinky nevyvoláva, na to je potrebné, aby sa pridružila ďalšia právna skutočnosť – odovzdanie veci v prípade hnutelnej veci (pokiaľ nie je dohodnuté niečo iné) alebo vklad do katastra nehnuteľností v prípade nehnuteľnosti.

Základným záväzkom predávajúceho je záväzok (relatívna právna obligáčna povinnosť) previesť vlastnícke právo na kupujúceho. Vo svojej podstate ide o prostú právnu povinnosť, nie inú ako množstvo ďalších iných povinností, vyplývajúcich z iných záväzkov (povinnosť prenajímateľa odovzdať predmet nájmu, povinnosť zhotoviteľa vykonať dielo, povinnosť dopravcu prepraviť osobu na miesto určenia a pod.). Schopnosť (s)plniť záväzok nie je pritom podstatná v okamihu jeho prijatia, ale až v okamihu kedy má dôjsť k plneniu záväzku. Preto až dodatočne, v čase po splatnosti záväzku, je možné vyhodnotiť, aké právne následky vyvolalo plnenie či neplnenie záväzku.

Rovnako platí, že porušenie povinnosti previesť vlastníctvo na kupujúceho musí vyvolávať rovnaké právne následky ako porušenie akejkoľvek inej právnej (obligáčnej) povinnosti; schopnosť splniť záväzok nie je v okamihu vzniku záväzku podstatná (analogicky nie je podstatné ani to, či je dopravca schopný, technicky alebo personálne, zabezpečiť prepravu osoby, alebo či zhotoviteľ má v čase prijatia záväzku technické vybavenie potrebné na vykonanie diela). Jedinou podstatnou skutočnosťou ostáva, či došlo k splneniu záväzku riadne a včas, alebo či záväzok splnený nebol.

Žiada sa zdôrazniť, že záväzok previesť vlastnícke právo na kupujúceho, čo je potrebné vnímať ako relatívnu právnu povinnosť, **sku-**

**točne dokáže splniť len vlastník veci** (okrem prípadov, upravených v právnom poriadku SR, kedy je možné nadobudnúť vlastnícke právo od nevlastníka, no to nie je predmetom tejto úvahy). To však nevyklučuje, aby takýto záväzok nemohla prijať osoba, ktorá v tom okamihu z akéhokolvek dôvodu vlastníckym právom nedisponovala, t.j. aby takúto zmluvu nemohol uzatvoriť aj nevlastník. Podľa nášho názoru nemožno nijaké ustanovenie Občianskeho zákonníka resp. inej právnej normy vykladať tak, že záväzok previesť vlastníctvo môže prijať (rozumej „zaviazať sa k tomu“) len vlastník; takéto normatívne pravidlo v platnej právnej úprave jednoducho neexistuje.

## **2. Neplatnosť právneho úkonu podľa § 37 ods. 2 Občianskeho zákonníka**

Tento záver zastáva v názorovom spektre menej „významné“ postavenie a je založený na myšlienke, že predávajúci sa zaväzuje poskytnúť plnenie, ktoré nie je v čase prijatia záväzku právne možné. Právna teória je pritom zajedno v tom, že podmienkou pre vyslovenie záveru o absolútnej neplatnosti právneho úkonu z dôvodu právnej nemožnosti je jednak to, že musí ísť o nemožnosť v čase urobenia právneho úkonu, ale najmä to, že musí ísť o objektívne nemožné plnenie. Hoci § 37 ods. 2 OZ nedáva priamu odpoveď čo sa považuje za objektívne nemožné plnenie, na podporu možno použiť § 575 ods. 2 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého plnenie nie je nemožné, najmä ak ho možno uskutočniť aj za sťažených podmienok, s väčšími nákladmi alebo až po dojednanom čase.

Takýto prístup však vytvára v aplikačnej praxi zbytočnú prekážku v situáciách, kedy predávajúci síce naozaj nie je vlastníkom veci, no záväzok previesť vlastnícke právo je „splatný“ až po určitom čase po uzatvorení zmluvy, pričom práve medziobdobie má (alebo môže) slúžiť k nadobudnutiu vlastníctva k predávanej veci. V praxi môže ísť o situácie, kedy predávajúci rokuje (v tej chvíli ešte len v pozícii záujemcu) o nadobudnutie veci alebo kedy už došlo k uzatvoreniu scudzovacej zmluvy, no nenastal ešte modus, t.j. odovzdanie veci alebo vklad do katastra nehnuteľností. Rovnako prichádza do úvahy situácia, kedy vec ešte nie je vytvorená, no jej dokončenie možno očakávať v čase pred splatnosťou záväzku previesť vlastnícke právo.

Takéto prípady by boli postihnuté absolútnou neplatnosťou úplne zbytočne, pričom stranám nič nebráni takýto záväzok dojednať. Z tohto hľadiska možno vysloviť záver, že počiatočnú objektívnu nemožnosť plnenia je potrebné posudzovať len veľmi opatrne. Nedostatok vlast-

nického práva v čase uzatvorenia zmluvy na strane predávajúceho bude spravidla subjektívnou (a objektívne prekonateľnou) prekážkou, výnimku budú tvoriť prípady, ak predmetom prevodu by mala byť *res extra commercium* alebo vec, ktorej nadobudnutie je nemožné napr. z dôvodu jej neexistencie alebo objektívnej nemožnosti vytvorenia a pod.

Autor zastáva názor, že platné právo mu nemôže brániť, aby v pozícii predávajúceho uzatvoril kúpnu zmluvu, predmetom ktorej bude napr. hotel Carlton a je len na jeho uvážení (a súčasne na opatrnosti kupujúceho), či takýto záväzok so všetkými z neho plynúcimi dôsledkami prijme. Taktiež je potrebné zdôrazniť, že v prípade skutočne nepoctivého konania zo strany predávajúceho (nie je vlastníkom a nerobí úkony smerujúce k nadobudnutiu vlastníctva) by záver o absolútnej neplatnosti právneho úkonu viac chránil práve tohto nepoctivého predávajúceho, nakoľko ten by sa nemusel obávať zmluvných sekundárnych právnych následkov (typicky zaplataenia zmluvnej pokuty pre prípad nesplnenia povinnosť previesť vlastnícke právo a pod.).

### **3. Neplatnosť právneho úkonu podľa § 39 Občianskeho zákonníka**

Názorom, ktorý v súdnych rozhodnutiach možno označiť za prevažujúci, je záver o rozpore zmluvy s § 39 Občianskeho zákonníka. Ustanovenie § 39 pritom rozlišuje právne úkony, ktoré svojim obsahom alebo účelom odporujú zákonu (*negotium contra legem*), právne úkony, ktoré zákon obchádzajú (*negotium in fraudem legis*) a právne úkony priečiace sa dobrým mravom (*contra bonos mores*). Z uvedenej triády protiprávnych úkonov je rozpor so zásadou *nemo plus iuris* spravidla subsumovaný pod prvý z menovaných prípadov, t.j. rozpor právneho úkonu s obsahom alebo účelom zákona.

Ako nesporný možno vysloviť názor, že svojim obsahom je právny úkon rozporný so zákonom vtedy, ak práva a povinnosti určené právnym úkonom nie sú v súlade s kogentnými ustanoveniami zákona, a svojím účelom je právny úkon rozporný so zákonom vtedy, ak účel sledovaný právnym úkonom, t.j. to, čo strany zmluvy chcú právnym úkonom docieľiť, je v rozpore s tým, čo je možné docieľiť podľa zákona.

S prihliadnutím na uvedené ako legitímnu možno položiť otázku, v čom má byť kúpna zmluva, stranou ktorej je nevlastník, rozporná so zákonom, ak sa dnes predávajúci ešte ako nevlastník zaviazal previesť vlastnícke právo k predmetu kúpy na iného.

Ako už bolo uvedené, obsahom právneho úkonu sú práva a povinnosti, vyplývajúce pre jednotlivé strany. Na to, aby bol právny úkon svojim obsahom v rozpore so zákonom, musí byť najmenej jedna konkrétna právna povinnosť alebo právo, ktoré pre jednu zmluvnú stranu alebo pre obe zmluvné strany vyplývajú z právneho úkonu, v rozpore s konkrétnym kogentným ustanovením zákona. V prípade kúpnej zmluvy by to mohlo byť napr. zaplatenie kúpnej ceny v hotovosti vo výške vyššej, ako to dovoľuje príslušná právna úprava upravujúca hotovostný resp. bezhotovostný platobný styk. To však kúpna zmluva uzatvorená nevlastníkom podľa nášho názoru nespĺňa.

Rovnaký záver zastávame vo vzťahu k rozporu takéhoto právneho úkonu z hľadiska jeho účelu. Účelom kúpnej zmluvy je prevod vlastníckeho práva k veci z predávajúceho na kupujúceho. V tejto súvislosti autor zdôrazňuje, že nezastáva názor o možnosti nadobudnúť vlastnícke právo od nevlastníka; uplatňovanie zásady *nemo plus iuris* je nesporné a správne. No *stricto sensu* platí, že samotný účel kúpnej zmluvy (prevod vlastníctva z osoby A na osobu B) nie je protiprávny, naopak je právne bezvadný. Ako príklad, kedy právny úkon svojim účelom smeruje k vzniku protiprávneho právneho následku, možno uviesť prípad, kedy by strany dojednali kúpnu zmluvu, no vlastnícke právo by na kupujúceho prešlo len vtedy, ak by predávajúci neuhradil určitú pohľadávku, ktorú tie isté osoby majú medzi sebou. Evidentne by v takomto prípade dohoda strán smerovala k tzv. prepadnému zálohu, ktorý je *de lege lata* zakázaný.

Podľa názoru autora právny poriadok SR nebráni tomu, aby záväzok previesť vlastnícke právo prijala osoba, ktorá nie je vlastníkom; ak však takýto záväzok skutočne prijme, je samozrejme povinná znášať právne následky pre prípad, že uvedený záväzok nesplní, t.j. že kupujúci sa nestane vlastníkom veci.

Analogicky totiž platí, že napokon ani kupujúci nemusí v okamihu uzatvorenia kúpnej zmluvy vlastniť dostatok peňažných prostriedkov na zaplatenie kúpnej ceny. Autor nepozná v praxi prípad, kedy by insolventnosť kupujúceho (rozumej nedostatok vlastníckeho práva k peňažnej sume rovnajúcej sa dohodnutej kúpnej cene) spôsobil absolútnu neplatnosť podľa § 39 Občianskeho zákonníka z dôvodu, že zmluva svojim obsahom alebo účelom odporuje zákonu.

Hoci je kúpna zmluva svojim účelom scudzovacím právnym úkonom, t.j. smeruje k zmene (prevodu) vlastníctva, jej odplatný charakter nemožno ignorovať či bagatelizovať. Ekonomické motívy a ciele oboch strán kúpnej zmluvy je nutné považovať za rovnocenné – tak ako kupujúci má záujem získať vlastníctvo veci, tak predávajúci má záujem získať peniaze. Nezriedka môže byť potreba predávajúceho zís-

kať peniaze predajom veci dokonca silnejšia a urgentnejšia ako potreba kupujúceho vec kúpiť a vlastníť.

**Prečo by teda nedostatok vlastníckeho práva k predmetu kúpy mal spôsobiť absolútnu neplatnosť podľa § 39 Občianskeho zákonníka resp. v čom je neschopnosť plniť na strane predávajúceho odlišná od neschopnosti plniť na strane kupujúceho?**

Autor preto zastáva názor, že v čase uzatvorenia kúpnej zmluvy ani jedna zo zmluvných strán nemusí byť právne schopná (z dôvodu absencie vlastníctva predmetu kúpy či peňazí v rozsahu kúpnej ceny) splniť svoj záväzok; uzatvorená kúpna zmluva nie je absolútnou zárukou vlastníckeho práva na strane predávajúceho či solventnosti na strane kupujúceho. Ak predávajúci nie je schopný splniť to, k čomu sa zaviazal a teda nepreviedol vlastnícke právo na kupujúceho, ten v dôsledku zásady *nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habere* skutočne vlastníctvo nenadobudne, to však neznamená, že kúpna zmluva je neplatná len preto, že predávajúci nesplnil to, čo bolo sľúbené.

Platí totiž, že pokiaľ nebude plniť svoj obligačný záväzok kupujúci (napr. vôbec nezaplatí kúpnu cenu alebo ju zaplatí neskôr), zmluva je platná a pre predávajúceho vznikajú sekundárne právne (záonné alebo zmluvné) následky – zodpovednosť za vadné plnenie, právo na zaplatenie úroku z omeškania ako zákonnej sankcie podľa § 517 a nasl. Občianskeho zákonníka príp. právo odstúpiť od zmluvy (tamtiež) príp. iný, stranami dohodnutý právny následok (najčastejšie povinnosť zaplatiť zmluvnú pokutu podľa § 544 Občianskeho zákonníka alebo iný dohodnutý následok). Nedostatok peňažných prostriedkov na strane kupujúceho však nespôsobuje neplatnosť kúpnej zmluvy podľa § 39 Občianskeho zákonníka.

**Porušenie záväzku previesť vlastnícke právo k predmetu kúpy preto musí byť sankcionované rovnako a nemožno nesankcionovať celú zmluvu absolútnou neplatnosťou.** z tohto hľadiska preto nemožno vidieť vôbec nijaký dôvod vnímať a posudzovať porušenie zmluvnej povinnosti previesť vlastnícke právo inak ako porušenie zmluvnej povinnosti zaplatiť kúpnu cenu; **iný výklad bude znamenať porušenie základnej súkromnoprávnej zásady rovnosti strán.**

Záver, že zmluva uzatvorená s nevlastníkom veci nie je neplatným právnym úkonom resp. že nespĺnenie zmluvnej povinnosti nespôsobuje absolútnu neplatnosť zmluvy, vyslovil už aj Najvyšší súd SR v rozhodnutí sp. zn. 3 Cdo 142/2002, v ktorom uviedol, cit. „*Funkciou či zmyslom kúpnej zmluvy je, aby predávajúci kupujúcemu opatril predmet kúpy - umožnil mu jeho nadobudnutie. Podľa citovaného ustanovenia na základe už uzavretej kúpnej zmluvy vzniká predávajúcemu povin-*

nosť opatříť predmet kúpy a odovzdať ho kupujúcemu na prevzatie. Ak sa účastníci kúpnej zmluvy nedohodnú inak, kupujúci nadobúda vlastníctvo k predmetu kúpy nie okamihom uzavretia zmluvy, ale až jej prevzatím a v prípade nehnuteľnej veci vkladom do katastra nehnuteľností (§ 133 OZ). v uvedených prípadoch teda prechodu vlastníckeho práva predchádza uzavretie kúpnej zmluvy. Predávajúci tak v dobe uzavretia zmluvy nemusí byť jej vlastníkom, ňou sa len zaväzuje, že ju kupujúcemu zaobstará (opatří), resp. predá. Medzi prípady, kedy predávajúci nie je vlastníkom predávanej veci, patrí nielen situácia, kedy predávaná vec ešte neexistuje (kúpa veci budúcej), alebo kedy ju sám ešte od iného predávajúceho neprevzal, či v prípade, kedy ju predáva so súhlasom vlastníka (zmluva o obstaraní predaja veci), ale aj prípad, kedy len na základe skutočnosti, o ktorej nie je isté, že nastane, má vlastníctvo k predávanej veci nadobudnúť.“

V inej veci, vedenej pod sp. IM Obdo V16/2006 Najvyšší súd SR uviedol, cit. „Platnosť, či neplatnosť právneho úkonu možno posudzovať len so zreteľom na okolnosti, ktoré existovali v čase jeho urobenia. Znamená to, že právny úkon, ktorý v čase urobenia zodpovedal všetkým zákonným požiadavkám a bol preto platný, sa v dôsledku skutočností, ktoré nastali po jeho vzniku, nemôže dodatočne stať neplatným (a naopak). Dôvodom neplatnosti zmluvy nemôže preto byť ani neplnenie zmluvných povinností, vyplývajúcich zo samotnej posudzovanej zmluvy. ... Pre neplatnosť zmluvy môžu byť významné len také skutočnosti, ktoré ovplyvňovali rozhodovanie a konanie účastníka zmluvy pri jej uzatváraní. Okolnosti, ktoré nastali po uzavretí zmluvy, nemôžu spätne ovplyvňovať konanie účastníka zmluvy a spôsobovať jeho omyl pri uzavretí zmluvy.“

Rovnaké závery možno dohľadať aj v judikatúre Najvyššieho súdu Českej republiky, napr. v rozhodnutí vo veci sp. zn. 22 Cdo 981/2001, podľa ktorého „Nedohodnou-li se účastníci kupní smlouvy jinak, nabývá kupující vlastníctví k předmětu koupě nikoli okamžikem uzavření kupní smlouvy, ale až jejím převzetím a v případě věci nemovité vkladem do katastru nemovitostí. v uvedených případech tedy přechodu vlastníctví předchází uzavření kupní smlouvy. Prodávající tak v době uzavření smlouvy nemusí být jejím vlastníkem, zavazuje se jen, že ji kupujícímu opatří, resp. předá. Mezi případy, kdy prodávající není vlastníkem prodávané věci, patří nejen situace, kdy prodávaná věc ještě neexistuje (koupě věci budoucí), nebo kdy ji sám ještě od jiného prodávajícího ještě nepřevzal či v případě, kdy ji prodává se souhlasem vlastníka (smlouva o obstarání prodeje věci), ale i případ, kdy teprve na základě skutečnosti, o níž není jisté, že nastane, má vlastníctví k prodávané věci nabýt“.

Aktuálna odborná komentovaná literatúra taktiež potvrdzuje uvedený záver, cit. *“Prípacom vadného plnenia z právnej stránky je, keď sa nadobúdateľ nestáva vlastníkom prenechanej veci, alebo keď sa nadobúdateľ síce stáva vlastníkom veci, ale vec je zaťažená vecným právom alebo právom z priemyselného alebo iného duševného vlastníctva v prospech tretej osoby.2”*.

Z pohľadu troch možností, načrtnutých na druhej strane tohto príspevku, autor považuje všetky tri za rovnocenné z hľadiska ich právneho posúdenia. Povaha načrtnutého riešenia totiž vylučuje odlišné posúdenie v rôznych prípadoch, obzvlášť, ak chceme docieľiť predvídateľné právne prostredie.

Nepochybne, prvá z načrtnutých alternatív sa na prvý pohľad javí byť najextrémnejšia, no z dôvodov uvedených v tomto príspevku nevidno dôvody pre jej iné posúdenie ako napr. tretej alternatívy, ktorá je zjavne najmiernejšia (z pohľadu vedomosti strán o nedostatku vlastníctva na strane predávajúceho). Vo všetkých troch prípadoch, pri absencii iného dôvodu neplatnosti právneho úkonu, je potrebné zotrvať na závere o platnosti takto uzatvorenej kúpnej zmluvy a z toho vyplývajúcimi obligačnými (!) právnymi dôsledkami.

## Namiesto záveru

Tento príspevok nevznikol s úmyslom poskytnúť úplnú a komplexnú analýzu všetkých mysliteľných variantov, ktoré prináša aplikačná prax v súvislosti so scudzovacími zmluvami, v ktorej na strane predávajúceho vystupuje osoba, ktorá z toho alebo onoho dôvodu nemá vlastnícke právo k predmetu kúpy. Účelom príspevku bolo poukázať na fakt, že neexistuje principiálny rozdiel medzi tým, ak predávajúci nemá vlastnícke právo k predmetu kúpy a tým, ak kupujúci nedisponuje v čase uzatvorenia dostatkom peňažných prostriedkov. Autor zastáva názor, že zásada dispozičnej autonómie a zmluvnej slobody vytvárajú predpoklady pre to, aby záväzok previesť vlastnícke právo na kupujúceho prijala aj osoba, ktorá v tej chvíli takýmto právom nedisponuje, čo súčasne vytvára priestor pre uplatňovanie nielen zákonných, ale aj zmluvných sekundárnych právnych následkov pre prípad porušenia (nesplnenia) tohto záväzku.

Napriek tomu, že dnes sa javí byť táto otázka už nesporná, stále sa možno stretnúť s názormi, podľa ktorých zmluva porušujúca zásadu

---

<sup>2</sup> Czirfusz J., In: Števíček, M., Dulak, A., Bajánková, J., Fečík, M., Sedlačko, F., Tomašovič, M. a kol. Občiansky zákonník II. § 451 – 880. Komentár. C. H. Beck: Praha, 2015, s. 1730



*nemo plus iuris* neplatná podľa § 37 ods. 2 alebo podľa § 39 Občianskeho zákonníka, čo prispieva k pretrvávaniu stavu právnej neistoty a nepredvídateľnosti súdnych rozhodnutí. O to viac možno vítať návrh zákona, ktorým má byť vykonaná veľká novelizácia Občianskeho zákonníka, ktorý v § 45 ods. 2 výslovne uvádza „*Plnenie sa nepovažuje za nemožné, ak ho možno poskytnúť pomocou inej osoby, najmä ak sa plnenie týka vecí, ktoré sú vo vlastníctve tretej osoby.*“, čím dôjde k odstráneniu pochybností najmenej vo vzťahu k otázke neplatnosti zmluvy z dôvodu nemožnosti plnenia.

### **Použitá literatúra**

1. Fekete, I: Občiansky zákonník 1. Veľký komentár., Bratislava: Eurokódex 2011
2. Števec, M., Dulak, A., Bajánková, J., Fečík, M., Sedlačko, F., Tomašovič, M. a kol. Občiansky zákonník II. § 451 – 880. Komentár. C. H. Beck: Praha, 2015
3. Čentík, T.: Právny „osud“ zmluvy v dôsledku absencie vlastníckeho práva na strane prevodcu. Dostupné na: <http://www.lexforum.cz/466>

## **REGISTER PARTNEROV VEREJNÉHO SEKTORA A SÚVISIACE POVINNOSTI UCHÁDZAČOV VO VEREJNOM OBSTARÁVANÍ<sup>1</sup>**

*JUDr. Peter Lukáčka, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra obchodného a hospodárskeho práva  
peter.lukacka@flaw.uniba.sk

*Mgr. Filip Petrek*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra obchodného a hospodárskeho práva  
filip.petrek@flaw.uniba.sk

### **Register partnerov verejného sektora a súvisiace povinnosti uchádzačov vo verejnom obstarávaní**

Transparentnosť pri nakladaní s verejnými prostriedkami predstavuje prirodzenú spoločensko-politickú požiadavku, ktorá je v ekonomike prítomná dlhé obdobie. Relatívne dynamicky sa však vyvíja dôraz a dôležitosť, ktoré sú tejto problematike prikladané, dôkazom čoho sú neustále pribúdajúce legislatívne opatrenia v tejto oblasti (a to v rámci ako vnútroštátneho práva, tak aj práva Európskej únie). Jedným z nich bolo aj zavedenie registra partnerov verejného sektora ako osobitného mechanizmu smerujúceho ku kvalitnej identifikácii konečných užívateľov výhod v rámci subjektov obchodujúcich s verejným sektorom. Autori v príspevku analyzujú predmetnú právnu úpravu, a to aj z pohľadu uchádzačov vo verejnom obstarávaní, pre ktorých zavedenie tohto právneho inštitútu prinieslo penzum nových súvisiacich povinností či z pohľadu zodpovednostných vzťahov

---

<sup>1</sup> Príspevok bol spracovaný v rámci projektu APVV-17-0641: Zefektívnenie právnej úpravy verejného obstarávania a jej aplikácie v kontexte práva Európskej únie.

vznikajúcich v tomto procese medzi partnerom verejného sektora a oprávnenou osobou.

### **Register der Partner des öffentlichen Sektors und damit verbundene Verpflichtungen der Bieter im öffentlichen Auftragswesen**

Die Transparenz beim Umgang mit öffentlichen Mitteln stellt eine natürliche gesellschaftspolitische Anforderung dar, die in der Wirtschaft seit einem längeren Zeitraum vorhanden ist. Ziemlich dynamisch entwickeln sich jedoch der Nachdruck und die Bedeutung, die dieser Problematik beigemessen werden. Einen Beweis dafür stellen die zunehmenden legislativen Maßnahmen in diesem Bereich (und das sowohl im Rahmen des innerstaatlichen Rechts als auch im Rahmen des Europarechts) dar. Eine solche Maßnahme war auch die Einführung des Registers der Partner des öffentlichen Sektors, das ein Sondermechanismus für eine effektive Identifizierung von wirtschaftlichen Eigentümern von Subjekten darstellt, die mit dem öffentlichen Sektor Geschäftsbeziehungen eingehen. Die Autoren analysieren in ihrem Beitrag die einschlägige Rechtslage, und zwar auch aus der Sicht der Bieter im Rahmen des öffentlichen Auftragswesens, für die die Einführung dieses Rechtsinstituts eine Menge neuer Pflichten gebracht hat, sowie aus der Sicht der Haftungsbeziehungen, die in diesem Prozess zwischen dem Partner des öffentlichen Sektors und der berechtigten Person entstehen.

### **Register of Public Sector Partners and Related Obligations of Public Procurement Candidates**

Transparency in the management of public resources constitutes a natural socio-political demand that has been present in the economy for a long period of time. However, the emphasis and importance attached to this issue evolves dynamically which is evidenced by the increasing legislative measures in this area (within both the national law and European Union law). One of such measures was the introduction of the Register of Public Sector Partners as a special mechanism for qualified identification of ultimate beneficial owners within the subjects which trade with public sector entities. The authors analyse the legal regulation in question, also from the viewpoint of public procurement candidates for whom this legal regulation has brought a number of related new obligations, as well as from the viewpoint of liability regime existing between the partner of the public sector and authorised person.

**Kľúčové slová:** register, partnerov, verejného, sektora, verejné, obstarávanie, oprávnená, osoba

**Schlüsselbegriffe:** Register der Partner des öffentlichen Sektors, öffentliches Auftragswesen, berechnigte Person

**Keywords:** register, public, sector, partners, public, procurement, authorised, person

## Úvod (*ratio legis* alebo niekoľko slov k podstate RPVS)

V dnešnej dobe je bežná existencia komplikovaných cezhraničných vlastníckych štruktúr podnikateľských subjektov. Zároveň je zrejším spoločenským javom, že množstvo osôb v postavení spoločníka akcionárov využíva dostupné právne možnosti na dosiahnutie maximálnej novej miery ochrany svojej identity (za simultánneho zabezpečenia si čo najväčšej kontroly nad svojím podielom v obchodnej spoločnosti). Motivácie za snahou obdobnej anonymizácie môžu byť rôznorodé; v prípade nezanedbateľnej časti prípadov sa však jedná o situácie, ktoré normotvorcovia vnímajú ako nelegitímne a preto sa im snažia účinnými opatreniami zabrániť. Literatúra v tomto smere frekventovane enumerauje najmä daňovú optimalizáciu, zastieranie zodpovednosti za činnosť ovládaných osôb či zakrývanie rôznorodých konfliktov záujmov.<sup>2</sup>

V posledných rokoch sa preto zdynamizoval legislatívny vývoj smerujúci k zabezpečeniu väčšej transparentnosti vlastníckych štruktúr (nielen) obchodných spoločností. V máji 2015 prišlo na úrovni Európskej únie k prijatiu tzv. 4. AML smernice<sup>3</sup>, v dôsledku ktorej bola zavedená všeobecná povinnosť identifikácie svojich konečných užívateľov výhod pre právnické osoby. Tieto údaje sú postupne registrované v príslušných evidenciách vo všetkých členských štátoch (predovšetkým v národných obchodných registroch). Napríklad na Slovensku preto údaje o svojich konečných užívateľoch výhod povinne registrujú všetky novozaložené obchodné spoločnosti a tie existujúce tak musia spraviť do konca roka 2019. V máji 2018 bola ďalej prijatá 5. AML smernica<sup>4</sup> (transpozičnú lehotu majú členské štáty do januára 2020) a jej implementácia bude mať za následok, že tieto údaje budú dokonca verejne prístupné. Relevantným slovenským právnym predpisom v tejto oblasti je zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu (ďalej len „zákon o AML“).

Slovenská republika však (v porovnaní s ostatnými členskými štátmi EÚ) v tejto oblasti zaznamenáva aj osobitný špecifický vývoj, ktorý priamo nesúvisí s vyššie spomínaným vývojom práva EÚ.

---

<sup>2</sup> VONDRÁČEK, O. *Skuteční majitelé a vlastnické struktury právnických osob a svěřenských fondů*. Praha: C. H. Beck, 2018. Predhovor.

<sup>3</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES.

<sup>4</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/843 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ.

V októbri 2016 prijala NR SR zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora (ďalej len „zákon o RPVS“), ktorý nadobudol účinnosť dňa 1. februára 2017. Táto právna úprava nadviazala na dovtedajší Register konečných užívateľov výhod, ktorý viedol Úrad pre verejné obstarávanie. Zápis v tomto registri predstavoval podmienku úspešnej participácie na verejnom obstarávaní a ako podklad pre tento zápis slúžilo čestné vyhlásenie o konečných užívateľoch výhod. Tento mechanizmus si vyslúžil aj kritiku, a to nielen pre svoju užšiu vecnú pôsobnosť (keďže sa zameriaval výlučne na oblasť verejného obstarávania), ale aj samotnú efektívnosť kontroly.<sup>5</sup>

Zákon o RPVS je systémovo a kvalitatívne postavený na zásadne odlišných východiskách. V prvom rade zaviedol novú širšiu kategóriu subjektov – tzv. partnerov verejného sektora. Túto množinu zákonodarcu definuje kombináciou pozitívneho a negatívneho vymedzenia, okrem úspešných uchádzačov vo verejnom obstarávaní sem však spadajú aj prijímatelia prostriedkov z európskych fondov, dotácií či inej štátnej pomoci a podobne.<sup>6</sup> Pri všetkých charakteristikách partnera verejného sektora sa však aplikuje aj tzv. *de minimis* limit – na to, aby subjekt spadol do pôsobnosti zákona musí byť prijímané finančné plnenie nad istou určitou hranicou. Vecný záber zákona možno skutočne označiť za relatívne široký.<sup>7</sup> Partneri verejného sektora musia byť počas trvania príslušného právneho vzťahu (na podklade ktorého čerpajú verejné zdroje) povinne zaregistrovaní v rámci registra partnerov verejného sektora (ďalej len „RPVS“), s tým, že z tohto zápisu musia byť zrejmí ich koneční užívatelia výhod.<sup>8</sup> Prístup k finančným prostriedkom z verejných rozpočtov je teda *de facto* podmienený zápisom v tomto registri.

Zásadné zmeny však nastali predovšetkým v samotnej procedúre overovania skutočných vlastníkov. Partneri verejného sektora nevykonávajú toto overovanie sami, avšak aplikuje sa komplikovanejšia procedúra identifikácie (a následného kontinuálneho overovania identifikácie) prostredníctvom špeciálne vymedzených subjektov – tzv. oprávnených osôb. Tento proces pre partnerov verejného sektora zvyšuje transakčné náklady, čo by malo byť vyvážené a odôvodnené

---

<sup>5</sup> LEONTIEV, A., PALA, R. *Protischránkový zákon – prvé praktické skúsenosti*. In: *Ars Notaria*, č. 4/2017, str. 4.

<sup>6</sup> Pozri § 2 ods. 1 písm. a) zákona o RPVS.

<sup>7</sup> Viď všeobecná časť dôvodovej správy k zákonu o RPVS: „[...] *Návrh zákona na rozdiel od doterajšej právnej úpravy registra konečných užívateľov výhod, ktorá je limitovaná len na procesy spojené s verejným obstarávaním, má plošný charakter z hľadiska prístupu k verejným zdrojom. Narábanie s verejnými prostriedkami v rámci verejného obstarávania predstavuje približne iba 20% výdavkov verejného sektora. [...]*“.

<sup>8</sup> Pojem konečného užívateľa výhod zákon o RPVS neupravuje osobitne, avšak využíva odkaz na pojmové vymedzenie obsiahnuté v zákone o AML.

existenciou vyššej miery verejného záujmu vo vzťahu k poznaniu skutočných konečných beneficentov týchto subjektov. Nakoľko verifikačný proces vykonávajú profesionálne subjekty odlišné od samotných partnerov verejného sektora, malo by sa v konečnom dôsledku jednať o proces vedúci k získaniu kvalitnejších informácií a dát, t. j. zapísané údaje by mali zodpovedať skutočnosti.

Právna prax je so zákonom o RPVS konfrontovaná viac ako dva roky, čo už možno považovať za relevantný čas, umožňujúci základnú reflexiu nadobudnutých skúseností. Dodnes bol zákon novelizovaný dvakrát, avšak nejednalo sa o rozsiahlejšie úpravy. Aktuálne je však v legislatívnom procese komplexnejšia novela, ktorá si kladie za cieľ predovšetkým odstrániť zistené praktické nedostatky.<sup>9</sup> Zároveň začínajú pomaly pribúdať aj rozhodnutia Okresného súdu Žilina, ktoré interpretácie dotvárajú niektoré nejasnosti späté s touto právnou úpravou. V RPVS je aktuálne (v apríli 2019) zapísaných vyšie 18 600 subjektov, t. j. možno hovoriť o nezanedbateľnom aplikačnom dopade zákona na podnikateľský sektor.

Možno sa domnievať, že aj s ohľadom na vyššie opísaný vývoj, ktorý bude mať za následok povinné zapisovanie konečných užívateľov výhod do verejne dostupnej časti obchodného registra bude nastolená aj otázka, či je efektívne, aby popri tom existoval pre isté právne vzťahy paralelne aj RPVS ako osobitný a prísnejší mechanizmus. Najmä pre malé a stredné podniky, ktorých pôsobenie napríklad v rámci verejného obstarávania býva často akcentované ako žiaduce, predstavuje tento systém nezanedbateľnú finančnú a administratívnu záťaž. Ak teda má paralelne existovať aj iná evidencia konečných užívateľov výhod, generovanie týchto nákladov pre podnikateľov by malo byť vyvážené tým, že informácie v takejto evidencii budú v istom slova zmysle „kvalitnejšie“. Práve kvalita zistených informácií a dát súvisí s činnosťou oprávnených osôb a vnímaním ich zákonných povinností.

## **1. Základné mechanizmy RPVS a povinnosti dotknutých osôb**

Zákon o RPVS zaviedol nový verejný register, ktorý vedie Okresný súd Žilina ako kauzálny príslušný orgán pre celé Slovensko (technickým prevádzkovateľom je Ministerstvo spravodlivosti SR). Zápisové konanie predstavuje *sui generis* mimosporové konanie, ktoré je do

---

<sup>9</sup> Po vyhodnotení medzirezortného pripomienkového konania bola v apríli 2019 predložená vláde SR. Dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23715/1>.

značnej miery inšpirované konceptom konaní pred Obchodným registrom: existujú tri základné typy konaní – prvozápis údajov, zápis zmeny údajov a výmaz zapísaných údajov, o návrhoch rozhodujú vyšší súdni úradníci a k dispozícii sú námietky ako riadny opravný prostriedok bez devolutívneho účinku. Konanie prebieha výlučne elektronicky.

Primárnou povinnosťou partnera verejného sektora je byť zapísaný v RPVS, a to po celú dobu trvania príslušného právneho vzťahu so štátom (napr. existencie zmluvy s verejným obstarávateľom). Keďže aktívne legitimovanou na podanie návrhu na takýto zápis je len oprávnená osoba, každý partner verejného sektora musí v konečnom dôsledku „nájsť“ na trhu takéhoto poskytovateľa služby (s miestom podnikania alebo sídlom na území Slovenskej republiky) a uzavrieť s ním príslušný zmluvný vzťah. Oprávnená osoba bude na podklade tejto zmluvy (spravidla za odplatu) poskytovať pre partnera verejného sektora svoje služby, resp. plniť povinnosti oprávnenej osoby.

Práve oprávnená osoba predstavuje v konečnom dôsledku kľúčový subjekt v celom procese. V zmysle ust. § 2 ods. 1. písm. b) zákona o RPVS ňou môže byť výlučne:

- (i) advokát;
- (ii) notár;
- (iii) banka alebo pobočka zahraničnej banky;
- (iv) audítor; alebo
- (v) daňový poradca.

Jedná sa teda o taxatívne identifikovaný okruh subjektov. Zákonodarca na oprávnené osoby prenáša do značnej miery zodpovednosť za údaje evidované v RPVS.

Partner verejného sektora je povinný poskytnúť oprávnenej osobe na účely verifikačného procesu a registrácie súčinnosť. Tá štandardne spočíva v poskytnutí úplných a pravdivých informácií, resp. podkladovej dokumentácie ohľadom svojej vlastníckej štruktúry. Uvedené sa aplikuje aj na akékoľvek relevantné zmeny, ktoré počas trvania zápisu na strane partnera verejného sektora nastávajú počas trvania zmluvného vzťahu. Tie je partner verejného sektora povinný oprávnenej osobe vždy notifikovať.

Na podklade zhromaždených informácií (poskytnutých od partnera verejného sektora, ale aj zadovážených sebou samým) následne oprávnená osoba vypracúva verifikačný dokument, v ktorom opisuje, ako postupovala pri identifikácii konečných užívateľov výhod, aké dokumenty a zdroje použila a k akým právnym záverom ju dovedli.

Verifikačné dokumenty sú verejné prístupné ako súčasť RPVS, s úmyslom podrobiť ich verejnej kontrole – prístup k nim teda majú nielen orgány verejnej moci, ale aj podnikatelia, občianska spoločnosť

či mimovládne organizácie. V prípade podozrenia ohľadom nespráv-  
nosti zapísaných údajov môže každý podať kvalifikovaný podnet, kto-  
rým sa je Okresný súd Žilina povinný následne zaoberať a skúmať, či  
boli koneční užívatelia výhod skutočne identifikovaní správne.

V prvej fáze (pri podaní návrhu na zápis) teda súd skúma podaný návrh  
predovšetkým formálne z hľadiska splnenia všetkých zákonných náleži-  
tostí. Až keď príde k podaniu kvalifikovaného podnetu, nastáva zo strany  
súdu materiálnejší prieskum, kedy súd vykonáva dokazovanie, môže  
nariadiť pojednávanie, svedecky vypočúvať zástupcov partnera verej-  
ného sektora, oprávnenú osobu či ďalšie osoby a v konečnom dôsledku  
ustáliť, či vykonaný zápis skutočne zodpovedal realite (samozrejme,  
takéto konanie môže súd začať aj z vlastnej iniciatívy *ex offio*). V prípade,  
že tomu tak nie je, je súd oprávnený partnera verejného sektora aj opráv-  
nenú osobu sankcionovať. Dôkazné bremeno spočíva v takomto konaní  
primárne na partnerovi verejného sektora a oprávnenej osobe.

Zápis partnera verejného sektora sa síce vykonáva na dobu neurčitú,  
ale identifikácia konečných užívateľov výhod sa nedeje len jednorazovo.  
Ide o kontinuálny proces, ktorý je potrebné vykonať vždy nanovo,  
keď nastane niektorá z taxatívne vymedzených verifikačných udalostí.<sup>10</sup>  
Za tú sa považujú niektoré právne relevantné úkony – napr. poskytnutie  
plnenia zo zmluvy či uzatvorenie novej zmluvy, avšak aj časové míl-  
niky (31. december kalendárneho roka). Rovnako je potrebné vykonať  
overenie zakaždým aj v prípade, že príde k zmene konečných užívate-  
ľov výhod. V prípade každej takejto udalosti sa realizuje verifikačná  
procedúra nanovo, vypracúva sa nový verifikačný dokument.

Základná povinnosť oprávnenej osoby teda zákonite spočíva  
v správnej identifikácii konečných užívateľov výhod. Táto identifikácia  
by mala byť presná, dôkladná a vyplývať z jednoznačne daných dôka-  
zov. Rozkrývanie vlastníckej štruktúry právnickej osoby by malo sme-  
rovať až na tú úroveň, kedy je možné presne identifikovať konkrétne  
fyzické osoby, spĺňajúce definičné znaky konečného užívateľa výhod  
(bez ohľadu na možný počet týchto úrovní). Tento proces je determino-  
vaný viacerými faktormi, ktoré bližšie rozoberáme v nasledovnej časti.

## **2. Postup oprávnenej osoby pri identifikácii konečných užívateľov výhod a jeho determinanty**

Zákon o RPVS neobsahuje presný kazuistický návod, ktorý by  
krok po kroku ustanovoval, ako má oprávnená osoba postupovať. Kľa-

---

<sup>10</sup> Pozri ust. § 11 ods. 2 zákona o RPVS.



die však na tento postup isté kvalitatívne kritéria, a to predovšetkým prostredníctvom svojho ust. § 11 ods. 4, v zmysle ktorého: „*oprávnená osoba je povinná pri identifikácii konečného užívateľa výhod a overovaní identifikácie konečného užívateľa výhod konať nestrannne a s odbornou starostlivosťou, zaobstarať si o predmete zápisu do registra všetky dostupné informácie a tieto vyhodnotiť postupom podľa osobitného predpisu; [...] oprávnená osoba nie je viazaná pokynmi partnera verejného sektora. Konaním s odbornou starostlivosťou sa rozumie konanie so starostlivosťou primeranou funkcií alebo postaveniu oprávnenej osoby po zohľadnení a nezávislom odbornom vyhodnotení všetkých dostupných informácií, ktoré získala alebo mohla získať a ktoré sa týkajú alebo môžu mať vplyv na jej konanie.*“

V postupe oprávnenej osoby teda musia byť prítomné:

- (i) nestrannosť;
- (ii) odborná starostlivosť;
- (iii) zaobstaranie si všetkých dostupných informácií.

Z hľadiska nestrannosti oprávnenej osoby bola v začiatkoch aplikácie zákona nastolená otázka, či predstavuje existujúci dlhodobý vzťah medzi partnerom verejného sektora a oprávnenou osobou (spočívajúci napríklad v poskytovaní právnych služieb advokáta klientovi) prekážku takejto nestrannosti. Táto otázka však bola pomerne rýchlo vyriešená s tým, že existencia takéhoto vzťahu nemôže *a priori* automaticky znamenať absenciu nestrannosti. S týmto záverom možno bez väčších pochybností súhlasiť.

Väčšie interpretačné ťažkosti môže spôsobovať ustanovené kritérium odbornej starostlivosti, a to napriek tomu, že tento pojem zákon dokonca priamo vymedzuje. Legálna definícia je totiž konštruovaná veľmi široko, keď sa za odbornú starostlivosť považuje „*zohľadnenie a odborné vyhodnotenie všetkých dostupných informácií, ktoré oprávnená osoba získala alebo mohla získať*“. Túto odbornú starostlivosť je potrebné vnímať ako istý osobitný štandard, t. j. nejedná sa o identickú kategóriu, ako napr. odborná starostlivosť v prípade výkonu funkcie štatutárneho orgánu, či poskytovaní služieb mandátára.

Práve záverečná formulácie predmetnej definície – „*všetky dostupné informácie, ktoré oprávnená osoba mohla získať*“ – otvára dvere veľmi širokým výkladovým možnostiam. Ak napríklad overuje oprávnená osoba vlastnícku štruktúru zahraničného subjektu, je postačujúce spoliehať sa iba na poskytnuté výpisy a dokumenty, ktoré mu partner verejného sektora sám poskytne? Nepochybne aj v tejto otázke je potrebné vykladať mieru potrebnej aktivity a zisťovacej činnosti oprávnenej osoby racionálne a primerane. Je zrejmé, že nebolo cieľom zákonodarcu, aby pri každom overovaní vlastníckej štruktúry zahraničnej spo-

ločnosti oprávnená osoba vycestovala do danej jurisdikcie a priamo v danom štáte vykonávala isté detektívne zisťovanie (napríklad preskúmavala účtovníctvo v sídle danej spoločnosti). Na druhej strane je otázne, či bude vždy postačovať jednoduché spolažnutie sa na poskytnutú dokumentáciu. Oprávnené osoby sa však v tomto smere do istej miery chránia, a to prostredníctvom inštitútu čestného vyhlásenia, ktoré si nechávajú zo strany partnerov verejného sektora vystaviť. V ňom je štandardne enumerovaný rozsah posúdených podkladov a partneri verejného sektora v ňom vyhlasujú, že žiadne iné podstatné skutočnosti oprávnenej osobe nezamlčali. Inštitút čestného vyhlásenia (využívaný aj v predchádzajúcom registri konečných užívateľov výhod) teda aj naďalej zohráva v celom procese svoju rolu.<sup>11</sup>

Posúdenie odbornej starostlivosti vo vzťahu k vyhodnoteniu všetkých skutočností pri zahraničných osobách je osobitne zaujímavé, nakoľko veľmi často musí napr. advokát vyvodzovať právne závery o právnych formách zahraničných obchodných spoločností, ktoré mu nemusia byť úplne známe. v prípade zahraničných korporátnych dokumentov môže byť posúdenie ich obsahu v značnej miere závislé na poznaní práva, podľa ktorého sú vyhotovené. Zrejme len s ťažkosťami možno očakávať od jednej oprávnenej osoby komplexnú odbornú znalosť napr. práva obchodných spoločností mnohých štátov (vrátane *off-shore* jurisdikcií), ktorá by umožňovala zohľadnenie všetkých špecifik ovládacích vzťahov, resp. rôznych právnych inštitútov, ktoré v jednotlivých národných právnych poriadkoch môžu ovplyvňovať to, kto skutočne požíva postavenie konečného beneficianta.

Vyššie načrtnuté úvahy majú samozrejme pre oprávnené osoby zásadný význam. Ak sú totiž schopné preukázať, že konali s odbornou starostlivosťou, môžu sa právne liberovať (z hľadiska ich potenciálneho znášania právnej zodpovednosti) aj v prípade nesprávne zapísaných údajov.

Postup oprávnenej osoby je ďalej determinovaný tým, koho všetkého je potrebné v zmysle platného pozitívneho práva považovať za konečného užívateľa výhod. Definíciu konečného užívateľa výhod rieši zákon o RPVS odkazovacou normou na zákon o AML. Podľa ustanovenia § 6a ods. 1 písm. a) tohto zákona je konečným užívateľom výhod právnickej osoby (obchodnej spoločnosti) najmä fyzická osoba, ktorá:

- (i) má priamy alebo nepriamy podiel alebo ich súčet najmenej 25 % na hlasovacích právach v právnickej osobe alebo na jej základnom imaní vrátane akcií na doručiteľa;

---

<sup>11</sup> LACKO, P. Do akej miery zodpovedajú zápisy v registri partnerov verejného sektora skutočnosti? *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2018*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, str. 160.

- (ii) má právo vymenovať, inak ustanoviť alebo odvolať štatutárny orgán, riadiaci orgán, dozorný orgán alebo kontrolný orgán v právnickej osobe alebo akéhokoľvek ich člena;
- (iii) ovláda právnickú osobu iným spôsobom, ako je uvedené v prvom a druhom bode;
- (iv) má právo na hospodársky prospech najmenej 25 % z podnikania právnickej osoby alebo z inej jej činnosti.

V zmysle tohto vymedzenia sa teda nepostačuje obmedziť na formálne skúmanie napr. hlasovacích práv či podielu na zisku, ktoré vyplývajú zo spoločenskej zmluvy a pod., avšak je potrebné vyhodnocovať stav skutočný (najmä s ohľadom na bod (iii) vyššie).

Reálne ovládanie právnickej osoby môže byť ovplyvnené aj ďalšími skutočnosťami – existujúcimi zmluvami o tichom spoločenstve, dohodami medzi spoločníkmi podľa ust. § 66c Obchodného zákonníka, ale aj faktickým konaním v zhode medzi niektorými spoločníkmi. Takéto konanie môže mať niekedy aj skrytý, tacitný charakter.<sup>12</sup> Celkovo si možno predstaviť značné množstvo situácií, ktoré v konečnom dôsledku môže mať potenciálne vplyv na to, kto skutočne ovláda danú entitu – existencia príbuzenských vzťahov fyzických osôb – spoločníkov, existencia dlhov medzi spoločníkmi navzájom a pod.<sup>13</sup>

V prípade, že nie je možné identifikovať konečných užívateľov výhod, zapisuje sa do RPVS vrcholový manažment takejto spoločnosti (tzv. fiktívni koneční užívatelia výhod). Do tejto kategórie spadajú štatutárny orgán, členovia štatutárneho orgánu, prokuristi a vedúci zamestnanci v priamej riadiacej pôsobnosti štatutárneho orgánu. Najmä zaradenie prokuristov do tejto kategórie má za následok, že často musia byť zapisované desiatky či stovky fiktívnych konečných užívateľov výhod (v niektorých jurisdikciách, ako Rakúsko či Nemecko je tento inštitút využívaný v oveľa vyššej miere ako napr. na Slovensku). Pripravovaná novela zákona o RPVS preto počíta s ich vypustením z kategórie vrcholového manažmentu.

Ako sme uviedli už vyššie, práve konkrétnejšie formovanie obsahu pojmu „odbornej starostlivosti“ a nastavenie racionálnych hraníc v tomto smere predstavuje značnú výzvu smerom do budúcnosti. Tieto pravidlá by mali byť postupne kryštalizované predovšetkým prostredníctvom rozhodovacej činnosti Okresného súdu Žilina. Dovoľme si na tomto mieste poukázať na dve zaujímavé rozhodnutia, ktoré sa v tomto smere stali predmetom pozornosti právnickej verejnosti.

---

<sup>12</sup> VONDRÁČEK, O. *Skuteční majitelé a vlastnické struktury právnických osob a svěřenských fondů*. Praha: C. H. Beck, 2018, str. 77.

<sup>13</sup> Tamtiež.

Historicky prvým rozhodnutím o výmaze partnera verejného sektora bolo uznesenie Okresného súdu Žilina, sp. zn. 5PExre/4/2017 zo dňa 29. mája 2018. V tomto prípade sa jednalo o zápis pobočky zahraničnej banky v rámci RPVS, kde mali byť zapísaní ako koneční užívatelia výhod členovia vrcholového manažmentu. Vzhľadom na to, že sa jednalo o pobočku zahraničnej banky (t. j. organizačnú zložku zahraničnej osoby), oprávnená osoba zapísala do RPVS vedúceho slovenskej organizačnej zložky, avšak už nie členov vrcholového manažmentu samotnej zahraničnej osoby. Tento postup vyhodnotil súd ako nedostatočný, keď uviedol, že nemožno opomínať vrcholový manažment samotnej zahraničnej osoby, ktorý ju skutočne riadi a partnera verejného sektora vymazal z RPVS.

Pri rozhodnutí o výmaze partnera verejného sektora považujeme za vhodné sa osobitne pristiaviť. Proti tomuto súdnemu rozhodnutiu nie sú prípustné opravné prostriedky, hodnoverné preukázanie, že údaje o konečnom užívatelovi výhod zapísané v registri sú pravdivé a úplné je teda výsledkom jednoinštančného postupu. v rámci právnej istoty a zachovania ústavných princípov je na zváženie, či by partner verejného sektora nemal mať možnosť preukazovať hodnovernosť tohto zápisu v rámci dvojinštančného konania, keďže inštitút kvalifikovaného podnetu môže byť často zneužívaný aj na konkurenčný boj. V súčasnosti je však účinnosť tejto sankcie relativizovaná tým, že aj po vydaní rozhodnutia o výmaze sa dotknutý partner verejného sektora môže prakticky okamžite zapísať do RPVS opäť. Plánovaná novela zákona má preto za ambíciu zaviesť pravidlo, v zmysle ktorého bude po vydaní takéhoto rozhodnutia partner potrestaný dvojročnou nemožnosťou sa opätovne do registra zapísať.

Zaujímavým je aj uznesenie Okresného súdu Žilina sp. zn. 5PEXre/1/2018 zo dňa 5. júna 2018 (ktorým bolo zastavené konanie o preverovaní pravdivosti údajov). V tomto prípade skončil partner verejného sektora v konkurznom konaní. Podávateľ kvalifikovaného podnetu v konaní namietal, že ako koneční užívatelia výhod mali byť v registri zapísaní aj konkurzní veritelia partnera verejného sektora. Súd síce v tomto konkrétnom prípade odmietol tento záver, avšak vo všeobecnej rovine smerom do budúcnosti ho nevyhlásil, keď konštatoval o. i. nasledovne: „[...] *nie je možné vylúčiť, že partner verejného sektora môže byť svojimi konečnými užívatelmi výhod ovládaný aj sofistikovanými schémami založenými na veriteľsko- dlžníckych vzťahoch konečného užívateľa výhod s partnerom verejného sektora. Partnera verejného sektora možno ovládať aj cez správne nastavené a účelovo zriadené práva k majetku dlžníka napr. zabezpečovacie prevody majetku, záložné práva a pod. [...] v prípade vyhlásenia*

*konkurzu z dôvodu platobnej neschopnosti nemožno vylúčiť situácie, kedy majetok dlžníka prevyšuje jeho záväzky a vtedy je predstaviteľné, že niektorý z veriteľov môže odčerpávať majetkový prospech aj v konkurze prostredníctvom zriadených zabezpečovacích práv a uspokojiť svoju pohľadávku v celom rozsahu. Status veriteľa v konkurze však bez ďalšieho nekonštituuje postavenie konečného užívateľa výhod a to ani v prípade, že daný veriteľ je členom veriteľských orgánov úpadcu [...]“.<sup>14</sup>*

Uvedené rozhodnutia riešili relatívne špecifické situácie týkajúce sa výkladu pojmu konečného užívateľa výhod, avšak ilustrujú, že svoj prístup k tejto otázke formuje príslušný súd vcelku extenzívne. Smerom do budúcnosti bude nepochybne zaujímavé sledovať, ako bude rozhodovacia činnosť súdu formovať hranice odbornej starostlivosti oprávnených osôb.

### **3. Možné vyvodzovanie právnej zodpovednosti medzi partnerom verejného sektora a oprávnenou osobou**

V zmysle ust. § 11 ods. 1 zákona o RPVS, „za správnosť údajov zapísaných v registri, identifikáciu konečného užívateľa výhod a overovanie identifikácie konečného užívateľa výhod zodpovedá partner verejného sektora a oprávnená osoba zapísaná v registri“. Právna zodpovednosť za správnosť údajov je teda rozložená medzi (i) samotného partnera verejného sektora, ako aj (ii) príslušnú oprávnenú osobu. Zákon zároveň obsahuje katalóg sankcií, ktoré môžu byť v prípade nesplnenia povinností uložené obom subjektom. Tie sa však týkajú primárne situácií, kedy (v dôsledku pochybenia niektorého z nich) príde k nesprávnemu zápisu údajov o konečných užívateľoch výhod do RPVS, a to predovšetkým s ohľadom na ochranu záujmov štátu (a ďalších verejnoprávnych subjektov) – ide o ukladanie pokút, zápis do registra diskvalifikácií členov štatutárneho orgánu, ako aj sankcie so súkromnoprávnymi konzekvenciami – založenie práva štátu odstúpiť od zmluvy a pod. Tieto sankcie predstavujú dôsledok nesprávneho zápisu do RPVS.

V rámci vzťahu medzi partnerom verejného sektora a oprávnenou osobou však môže prísť k vzniku množstva rôznych situácií, ktorých následky z hľadiska znášania vzájomnej právnej zodpovednosti nie

---

<sup>14</sup> Vid' bod 21. odôvodnenia uznesenia Okresného súdu Žilina sp. zn. 5PEXre/1/2018 zo dňa 5. júna 2018.

sú vyslovene právnou úpravou regulované. Partner verejného sektora a oprávnená osoba sú odkázaní na vzájomnú súčinnosť. Absencia ich kooperácie, resp. plnenia si povinností na niekoho strane môže mať za následok aj vznik formálnych pochybení, ktoré síce nemusia *a priori* znamenať nesprávnu identifikáciu konečných užívateľov výhod, avšak v ich dôsledku príde k uloženiu sankcií – ako ilustráciu môžeme uviesť napríklad situáciu, kedy oprávnená osoba zanedbá realizáciu povinného overenia identifikácia konečných užívateľov výhod k 31. decembru kalendárneho roka, ktorú je povinná urobiť, aj keď sa konečný užívateľ výhod nezmenil. Za zaujímavú považujeme aj otázku posudzovania zodpovednostných nárokov partnera verejného sektora, resp. subjektu, ktorý mal záujem o registráciu v RPVS, pričom k tejto registrácii nedôjde vôbec, resp. je realizovaná až v čase, kedy v toho dôsledku partnerovi verejného sektora vznikla škoda (napríklad v prípade uplynutie lehoty pri verejnom obstarávaní na preukázanie toho, že je záujemca evidovaný v tomto registri). Je preto na mieste sa zamyslieť nad právnymi zodpovednostnými následkami, ktoré v tomto smere môžu medzi oboma zmluvnými stranami nastať.

Dôležitou skutočnosťou pri uskutočňovaní tejto činnosti oprávnených osôb je, že činnosť oprávnenej osoby podľa zákona o RPVS nepredstavuje výkon advokácie, výkon funkcie notára, audítora, daňového poradcu alebo činnosť vykonávanú v zmysle zákona o bankách v prípade banky alebo pobočky zahraničnej banky. Ide o činnosť *sui generis*, ktorú môžu vykonávať zákonom určené subjekty (profesie).<sup>15</sup>

Z tohto dôvodu je potrebné vnímať právny vzťah medzi oprávnenou osobou a partnerom verejného sektora primárne nie v rovine ich obvyklej činnosti, ale ako osobitný zmluvný vzťah, ktorý sa spravuje ustanoveniami zákona o RPVS ako *lex specialis* k Obchodnému zákonníku, konkrétne k ustanoveniam o zmluve o kontrolnej činnosti (§ 591 – 600 Obchodného zákonníka). Za účelom vytvorenia právneho vzťahu medzi oprávnenou osobou a partnerom verejného sektora zákon o RPVS konštruje osobitný zmluvný typ, ktorým je dohoda o plnení povinností oprávnenej osoby pre partnera verejného sektora, ktorá je obligatórnou prílohou návrhu na zápis do RPVS.

Prichádza teda k vzniku relatívne zaujímavej konštrukcie zmluvného vzťahu, ktorá na jednej strane využíva statusové zaradenie určitých právnických, resp. iných regulovaných povolání (advokát, notár, audítor...), avšak na strane druhej vylučuje aplikáciu právnych predpisov, ktoré sú primárne na ich činnosť usposobené. Otázkou je teda motivácia takéhoto postupu. Pri hľadaní odpovede na túto otázku je

---

<sup>15</sup> Vid' osobitná časť dôvodovej správy k zákonu o RPVS, § 1.

však zrejme určujúca skutočnosť, že zákonodarca chcel výkon funkcie oprávnených osôb zveriť istým typom subjektov, ktoré sú z jeho pohľadu (typovo) vnímané ako istý garant profesionality výkonu ich činnosti. Ak by však výkon činnosti oprávnenej osoby mal byť vnímaný ako výkon ich povolania *per se* (t. j. vyslovene by podliehal jednotlivým právnym úpravám v osobitných predpisoch regulujúcich tieto povolania), vytvorila by sa určitá „viackoľajnosť“, nakoľko každé z predmetných povolaní predsa len vykazuje isté osobitosti a má nastavené iné pravidlá (napr. z hľadiska existujúcich štandardov, disciplinárnej zodpovednosti vyvodzovanej profesijnou komorou a pod., ale aj s ohľadom na samotnú povahu povolania – niektoré sú právnické, niektoré z oblasti financií). Pravdepodobne z tohto titulu sa zvolila konštrukcia postavená na osobitnom zmluvnom type a charaktere činnosti oprávnenej osoby *sui generis* (aby do tohto rámca mohlo byť zahrnutých viacero typov profesií).

Na výkon činnosti oprávnenej osoby sa teda nebudú primárne vzťahovať požiadavky pri výkone obvyklých činností oprávnených osôb (napr. ust. § 18 ods. 2 zákona o advokácii), ale miera starostlivosti je daná predovšetkým vyššie analyzovaným osobitným ustanovením § 11 ods. 4 zákona o RPVS. Akcent sa kladie najmä na zvýraznenie princípov samostatnosti, zákazu viazanosti pokynmi partnera verejného sektora, čo vytvára priestor pre identifikáciu konečného užívateľa výhod.

Z hľadiska možných sankcií zákon o RPVS stanovuje vo vzťahu k činnosti oprávnenej osoby pomerne široké spektrum nástrojov, ktoré by ju mali „motivovať“ k riadnemu a reálnemu splneniu si povinnosti, ktorou je správna identifikácia konečných užívateľov výhod. Konkrétne sa jedná predovšetkým o:

- (i) pokutu 10 000 do 100 000 eur v prípade porušenia zákazu podľa § 19 zákona o RPVS, ktorý ustanovuje dôvody vylúčenia oprávnenej osoby;
- (ii) ručenie za zaplatenie pokuty štatutárnym orgánom partnera verejného sektora v prípade, že oprávnená osoba nepreukáže konanie s odbornou starostlivosťou.

Uvedené sankcie podľa nášho názoru primárne smerujú a pokrývajú otázky spojené s tým, že v RPVS nie sú zapísaní všetci koneční užívatelia výhod, resp. sa jedná o porušenie ust. § 19 zákona o RPVS, ktorý spočíva v porušení pravidla ohľadom vylúčenia oprávnenej osoby (zákaz plniť túto činnosť pre partnera verejného sektora, s ktorým je prepojená spôsobom, ktorý by mohol ohroziť jej nestrannosť). Nejedná sa však o kontraktuálne následky týchto porušení v rámci existujúceho zmluvného vzťahu medzi oboma stranami.

V tomto zmysle je z hľadiska dotvorenia prípadných práv a povinností zmluvných strán kľúčová dohoda o plnení povinností oprávnenej osoby pre partnera verejného sektora, pri ktorej prichádza v zmysle ust. § 16 ods. 4 zákona o RPVS k primeranému použitiu ustanovení o zmluve o kontrolnej činnosti podľa Obchodného zákonníka.

Domnievame sa, že register partnerov verejného sektora osobitne neupravuje zodpovednosť (a ani sankcie) za prípadné pochybenia napr. formálneho charakteru na strane oprávnenej osoby, ktoré však v konečnom dôsledku znemožnili záujemcovi o registráciu zápis do RPVS, resp. z dôvodu obdobného pochybenia majú za následok výmaz partnera verejného sektora, či uloženie inej sankcie.

Sme názoru, že zodpovednosť za takýto druh pochybení nebude daná režimom zákona o RPVS ani zmluvy o kontrolnej činnosti, ale pôjde o režim obchodno-právny, t. j. aplikovať sa bude všeobecná úprava zodpovednosti za škodu podľa ust. § 373 a nasl. Obchodného zákonníka. Zároveň sa tu z hľadiska vyžadovanej miery starostlivosti môžu prejavovať klasické prvky mandátnej zmluvy, resp. osobitných zákonov upravujúcich obvyklé postavenie oprávnených osôb (napr. ust. § 18 ods. 2 zákona o advokácii), a to napriek tomu, že sa nejedná o výkon týchto činností ako takých. V tejto súvislosti je potrebné skúmať i otázku poistenia tejto činnosti, t. j. či by sa v dôsledku existencie týchto úvah nemali na vznik prípadnej škody z obdobných dôvodov vzťahovať obvyklé poisťovacie zmluvy na výkon činnosti napr. advokátov a nie osobitné, ktoré sa uzatvárajú za účelom výkonu oprávnených osôb.

Samozrejme, pripustenie záveru o aplikácie všeobecnej úpravy zodpovednosti za škodu v režime Obchodného zákonníka so sebou nesie aj ďalšie implikácie. Vzhľadom na dispozitívnosť ust. § 373 a 374 Obchodného zákonníka možno napríklad v dohode o plnení povinností oprávnenej osoby pre partnera verejného sektora z tohto dôvodu v intenciách zmluvnej slobody podľa vôle strán príslušne nastaviť aplikáciu objektívnej, resp. aj subjektívnej zodpovednosti a ich konkrétne parametre (spočívajúce v prítomnosti či neprítomnosti zavinenia, jeho konkrétnej formy, resp. v prípade ponechania režimu objektívnej zodpovednosti v konkrétnej špecifikácii okolností vylučujúcich zodpovednosť oprávnenej osoby). S ohľadom na kogentné ust. § 386 Obchodného zákonníka si tiež vieme predstaviť, že strany budú prípadný nárok na náhradu škody zmluvne limitovať určením jeho hornej hranice. Samozrejme, takáto limitácia by musela byť súladná s korektívmi ako poctivý obchodný styk (ust. § 265 Obchodného zákonníka) a pod.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> MITTERPACHOVÁ, J. *Zodpovednosť za škodu v obchodnom práve*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, str. 81 a nasl.



Aj napriek vyššie uvedenému sa domnievame, že v konečnom dôsledku nie je úplne žiadúce kategorizovať v rámci režimov zodpovednostných vzťahov vznikajúcich v intenciách zákona o RPVS, hoci niektoré predstaviteľné pochybenia podľa nášho názoru nespôčívajú v porušení odbornej starostlivosti tak, ako ju vníma zákon o RPVS (keďže tá smeruje hlavne k procesu identifikácie konečných užívateľov výhod). Je však potrebné vziať do úvahy, že oddelené vnímanie režimov zodpovednosti v tomto smere pravdepodobne nebolo zámerom zákonodarcu a zároveň by to potenciálne mohlo vyvolávať rôzne spory v tejto oblasti. Preto by sme považovali za užitočné *de lege ferenda* výslovne tieto otázky upraviť takým spôsobom, aby k týmto výkladovým nejednoznačnostiam nemohlo dochádzať.

## Záver

Praktický dopad Registra partnerov verejného sektora na podnikateľský sektor je nezanedbateľný a zároveň so sebou prináša mnohé zaujímavé právne otázky. Relatívne stručný a technický obsah zákona o RPVS však detailnejšie nerieši problematiku zmluvného vzťahu medzi partnermi verejného sektora a oprávnenými osobami, resp. následky porušení zmluvných povinností, čo so sebou prináša viaceré otázky. Právna úprava sa zameriava predovšetkým na samotný proces overovania konečných užívateľov výhod. Ten sa však v konečnom dôsledku prejavuje výkonom formálnych registračných úkonov, ktoré oprávnené osoby na pravidelnej báze realizujú. Ich nesplnenie môže mať v konečnom dôsledku rovnako nepriaznivé následky, ako nesprávna identifikácia konečných užívateľov výhod. V predloženom príspevku bolo našou ambíciou predniesť úvahu, či je žiaduce medzi rôznymi aspektmi výkonu funkcie oprávnenej osoby diferencovať (najmä s ohľadom na príslušný režim právnej zodpovednosti). Zo stavu *de lege lata* podľa nás možno vyvodiť odôvodnené právne rozlišovanie medzi (i) porušením odbornej starostlivosti vo vzťahu k verifikácii konečných užívateľov výhod na jednej strane a (ii) porušením ďalších povinností oprávnenej osoby, spočívajúcich v iných sprievodných úkonoch (predovšetkým formálno-registračných). Zostáva však otázkou, do akej miery bolo takéto rozlišovanie zámerom zákonodarcu. V záujme odstránenia prípadných interpretačných nezrovnalostí by bolo podľa nášho názoru vhodné túto problematiku upraviť výslovnou normatívnou reguláciou.

## Použitá literatúra

1. LACKO, P. Do akej miery zodpovedajú zápisy v registri partnerov verejného sektora skutočnosti? *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2018*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2018, str. 157–161. ISBN 978–80–7160–484–6.
2. LEONTIEV, A., PALA, R. Protischránkový zákon – prvé praktické skúsenosti. In: *Ars Notaria*, č. 4/2017, str. 4–9. ISSN 1335–2229.
3. LEONTIEV, A., ANDERLE, M. Register konečných užívateľov výhod – stop pre schránkové firmy vo verejnom obstarávaní? In: *Bulletin Slovenskej advokácie*, č. 1–2/2017, str. 6–14. ISSN 1335–1079.
4. MITTERPACHOVÁ, J. *Zodpovednosť za škodu v obchodnom práve*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978–80–8168–177–6.
5. STIERANKA, J. a kol. *Legalizácia príjmov z trestnej činnosti a financovanie terorizmu. Právna a inštitucionálna ochrana v Slovenskej republike*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978–80–8168–912–3.
6. VONDRÁČEK, O. *Skuteční majitelé a vlastnické struktury právnických osob a svěřenských fondů*. Praha: C. H. Beck, 2018. ISBN 978–80–7400–695–1.

## **PRESDÚDNA FÁZA KONANIA PODĽA ČLÁNKU 258 ZMLUVY O FUNGOVANÍ EURÓPSKEJ ÚNIE A LIMITY DISKREČNEJ PRÁVOMOCI EURÓPSKEJ KOMISIE V JEJ RÁMCI**

*doc. JUDr. Peter Lysina, PhD.*

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

### **Predsúdna fáza konania podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a limity diskrečnej právomoci Európskej komisie v jej rámci**

Článok sa zameriava na analýzu predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie s osobitným zameraním osobitosti jednotlivých štádií ako aj prejavy diskrečnej právomoci Európskej komisie v nich. Predmetom pozornosti je aj to, či a ako je diskrečná právomoc Európskej komisie v predsúdnej fáze konania limitovaná.

### **Phase préliminaire de la procédure prévue à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et limites du pouvoir discrétionnaire de la Commission européenne dans son contexte**

L'article traite de l'analyse de la phase préliminaire de la procédure au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en portant une attention particulière aux spécificités des différentes étapes, ainsi qu'au pouvoir discrétionnaire de la Commission européenne en la matière. Une attention est également accordée aux circonstances dans lesquelles le pouvoir discrétionnaire de la Commission européenne a été limité pendant la phase préliminaire de la procédure.

### **The pre-trial phase of the procedure under Article 258 of the Treaty on the Functioning of the European Union and the limits of the European Commission's discretion in its context**

The article focuses on the analysis of the pre-trial phase of the procedure under Article 258 of the Treaty on the Functioning of the European

Union, with particular attention to the specificities of the various stages, as well as the European Commission's discretion in them. Attention is also paid to circumstances of limitation of European Commission's discretionary power in the pre-trial phase of the proceedings.

**Kľúčové slová:** formálne oznámenie, odôvodnené stanovisko, Súdny dvor Európskej únie, ZFEÚ, ZEÚ,

**Mots clés:** lettre de mise en demeure, avis motivé, Cour de justice de l'Union européenne, TFUE, TUE

**Keywords:** letter of formal notice, reasoned opinion, Court of Justice of the European Union, TFEU, TEU

## Úvod

Konanie podľa čl. 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) je významným prostriedkom, ktorý má za cieľ zaistiť žiaducu implementáciu, ako aj aplikáciu práva Európskej únie (ďalej len „EÚ“). Konanie podľa čl. 258 ZFEÚ patrí medzi konania o porušení Zmlúv. Nejde o jediné konanie, ktoré možno iniciovať v prípade porušenia Zmlúv. Do tejto skupiny konaní patrí aj konanie podľa čl. 259 ZFEÚ a konanie podľa čl. 260 ZFEÚ. Spoločným pre všetky tieto konania je predovšetkým to, že aktívne legitimovaný subjekt sa v prvom rade domáha toho, aby Súdny dvor EÚ (ďalej len „SD EÚ“) vydal rozsudok, ktorým deklaruje porušenie práva EÚ zo strany konkrétneho členského štátu.<sup>1</sup>

Samozrejme, uvedené tri konania medzi sebou vykazujú viacero rozdielov. Príkladom môže byť rozdiel v aktívne legitimovanom subjekte. Kým pre konanie podľa čl. 258 ZFEÚ, resp. podľa čl. 260 ZFEÚ je aktívne legitimovaným subjektom Európska komisia (ďalej len „EK“), v konaní podľa čl. 259 ZFEÚ táto úloha patrí ktorémukoľvek členskému štátu. Ďalší rozdiel, tentokrát medzi konaním podľa čl. 258 ZFEÚ a konaním podľa čl. 260 ZFEÚ, je daný aj samotným účelom konania. Konanie podľa čl. 258 ZFEÚ nepochybne predstavuje konanie o určovacej žalobe – SD EÚ je žiadaný, aby rozhodol o existencii, či neexistencii porušenia práva EÚ zo strany konkrétneho členského štátu. Konanie podľa čl. 260 ZFEÚ plní aj ďalšiu úlohu. V súlade s predmetným článkom ZFEÚ je možné členskému štátu uložiť peňažnú sankciu. Môže o nej rozhodnúť SD EÚ, a to na základe návrhu EK v zásade

<sup>1</sup> TOMÁŠEK, M. - TÝČ, V. a kol.: *Právo Evropské unie. 2. aktualizované vydání*. Praha: Leges. s. 407.

v dvoch prípadoch. Predovšetkým vtedy, ak členský štát neodstránil rozpor s právom EÚ, ktorý bol zo strany SD EÚ konštatovaný v konaní podľa čl. 258 ZFEÚ. Druhá eventualita prichádza do úvahy vtedy, keď členský štát poruší svoju povinnosť transponovať smernicu prijatú legislatívnym postupom. V takom prípade nie je potrebné predchádzajúce konanie podľa čl. 258 ZFEÚ. EK je oprávnená už v onom „prvom“ konaní navrhnúť uloženie peňažných sankcií (na základe čl. 258 ZFEÚ v spojitosti s čl. 260 ods. 3 ZFEU).

Okrem toho, že konania podľa čl. 258 ZFEÚ, podľa čl. 259 ZFEÚ a podľa čl. 260 ZFEÚ tvoria skupinu konaní o porušení Zmlúv, možno ich spojiť aj s ďalším prívlastkom – sporové konania. Túto, početne väčšiu skupinu tvoria konania o porušení Zmlúv spoločne s konaniami o žalobe o neplatnosť (čl. 263 ZFEÚ, čl. 264 ZFEÚ a čl. 270 ZFEÚ), konaním o žalobe o nečinnosti (čl. 265 ZFEÚ), konaniami o žalobe o náhrade škody (čl. 268 ZFEÚ a čl. 340 ZFEÚ), konaním o vydaní bezdôvodného obohatenia, či konaním na základe rozhodcovských doložiek (čl. 272 ZFEÚ).<sup>2</sup>

Berúc do úvahy uvedené, konanie podľa čl. 258 ZFEÚ možno označiť ako sporové konanie a súčasne jedno z konaní o porušení Zmlúv. Toto konanie môže byť iniciované výlučne EK. Jednoznačne to vyplýva priamo z čl. 258 ZFEÚ, podľa ktorého *„ak sa EK domnieva, že si členský štát nesplnil povinnosť, ktorá pre neho vyplýva zo zmlúv, vydá odôvodnené stanovisko po tom, čo umožní tomuto štátu predložiť pripomienky. Ak daný štát nevyhovie stanovisku v lehote určenej EK, EK môže vec predložiť SD EÚ.“*

Ako napovedá čl. 258 ZFEÚ, v samotnom konaní ním predvídanom je potrebné odlišiť predsúdnu (prejudiciálnu) fázu a súdnu (judiciálnu) fázu. Ide o vzájomne previazané fázy, kde priamo čl. 258 ZFEÚ striktné vyžaduje fázu predsúdnu na to, aby bolo možné prikročiť k fáze súdnej. Inak povedané, bez toho, aby prebehla fáza predsúdna, nie je možné uskutočniť fázu súdnu. Na druhej strane, to, že začala predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ nemusí nevyhnutne znamenať, že začne aj fáza súdna. Ako poukazuje aj prax, väčšinu konaní podľa čl. 258 ZFEÚ sa podarí vyriešiť už v predsúdnej fáze a len minimum z nich sa dostane pred SD EÚ.<sup>3</sup> Aj preto je význam predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ značný a pre zaistenie správnej transpozície, implementácie, či aplikácie práva EÚ je táto fáza esenciálna.

<sup>2</sup> TOMÁŠEK, M. - TÝČ, V. a kol.: *Právo Evropské unie. 2. aktualizované vydání*. Praha: Leges. s. 408.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/?lang\\_code=en](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en) (13.2.2019)

Niet pochýb o tom, že významnú rolu v rámci predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ zohráva práve EK. Na jednej strane jej úloha plynie priamo z primárneho práva EÚ - predovšetkým čl. 17 Zmluvy o EÚ (ďalej len „ZEÚ“) a čl. 258 ZFEÚ, no na strane druhej, značná časť ňou realizovaných opatrení nie je v práve EÚ nijako explicitne fixovaná a je považovaná za súčasť jej diskrečných právomocí v rámci predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ.

Vo svetle uvedeného je ambíciou článku v prvom rade priniesť analýzu jednotlivých krokov predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ, a to s osobitným dôrazom na výkon diskrečnej právomoci EK v rámci predsúdnej fázy. Následne bude cieľom identifikovať existujúce limity tejto diskrečnej právomoci EK a overiť tak hypotézu o tom, že výkon diskrečnej právomoci EK v rámci predsúdnej fázy podlieha viacerým obmedzeniam a limitom plynúcim priamo z primárneho práva EÚ.

## **1. Konanie EU Pilot ako súčasť predsúdnej fázy konania podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie?**

Predsúdnej fáze konania podľa čl. 258 ZFEÚ spravidla predchádza konanie nesúce pomenovanie *EU Pilot*. Jeho účelom je vytvoriť priestor pre relatívne neformálnu komunikáciu, či dialóg medzi EK na jednej strane a členským štátom na strane druhej. Pri svojom vzniku malo konanie EU Pilot slúžiť predovšetkým ako komunikačný nástroj medzi EK a členským štátom, ktorý mal byť využívaný vždy v prípadoch, keď EK bola konfrontovaná so sťažnosťami, resp. žiadosťami fyzických, ako aj právnických osôb vo veci uplatňovania práva EÚ konkrétnym členským štátom.<sup>4</sup> Postupom času sa tento primárny účel dostal do úzadia a prevážil iný rozmer konania – možnosť vyriešiť obavy EK ohľadne novej existencie porušenia práva EÚ zo strany členského štátu. Tomu zodpovedá aj fakt, že impulzom k začatiu konania *EU Pilot* nemusí byť nevyhnutne len vonkajší podnet (žiadosť o informáciu, či sťažnosť), ale aj vlastné zistenie EK.

Spustenie konania *EU Pilot* sa spája s rokom 2007 a s oznámením EK nazvaným Európa výsledkov – uplatňovanie práva spoločenstva.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Bližšie pozri oznámenie EK *Európa výsledkov – uplatňovanie práva spoločenstva* COM (2007) 0502 final dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0502&from=en> (7.3.2019)

<sup>5</sup> Oznámenie EK *Európa výsledkov – uplatňovanie práva spoločenstva* COM (2007) 0502 final dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0502&from=en> (7.3.2019)

EK v ňom deklarovala potrebu vytvoriť nový mechanizmus, prostredníctvom ktorého by mala byť vedená komunikácia s členským štátom v otázkach uplatňovania práva EÚ. Vyjadrenia členského štátu mali byť získavané predovšetkým za účelom prípravy vyjadrení EK k žiadostiam o informácie, resp. sťažnostiam, týkajúcim sa správneho uplatňovania práva EÚ. EK tiež deklarovala, že za účelom podania vysvetlenia bude členskému štátu stanovená lehota za účelom podania potrebných vysvetlení, informácií a riešení. Napokon, v nadväznosti na podané vysvetlenia zo strany členských štátov si EK vyhradila právo uplatniť ďalšie opatrenia, vrátane začatia konania vo veci porušenia Zmlúv.<sup>6</sup> Modifikácia a dalo by sa povedať aj značné oklieštenie konania EU Pilot prišlo s ďalším oznámením EK nazvaným „Právo EÚ: Lepšie výsledky pomocou lepšieho uplatňovania práva“, v ktorom EK deklarovala, že „...začne konanie o porušení práva EÚ bez toho, aby využila mechanizmus na riešenie problémov, ktorý je k dispozícii v rámci projektu EU Pilot, pokiaľ využitie projektu EU Pilot v danom prípade nie je pokladané za užitočné.“<sup>7</sup> Napriek tomuto okliešteniu je však konanie EU Pilot stále existujúcim a uplatňovaným konaním.<sup>8</sup> Preto posúdenie jeho miesta v predsúdnej fáze má stále svoj zmysel.

Čo do priebehu, konanie EU Pilot prebieha viac-menej štandardným spôsobom, kde na začiatku je list EK adresovaný členskému štátu, resp. jeho vláde. V tomto liste EK informuje členský štát o dôvodoch začatia konania a súčasne poskytuje členskému štátu 10 týždňov (všeobecné pravidlo) na vyjadrenie k uvádzaným výhradám. Následne, má EK spravidla rovnako 10 týždňov na posúdenie odpovede členského štátu. Tu je potrebné pripomenúť, že ide o lehotu na posúdenie odpovede, nie na vyjadrenie EK k odpovedi. Preto častokrát členský štát nevie reakciu EK na svoje vyjadrenie aj oveľa dlhší čas. Konanie môže byť zavŕšené dvojako – buď tým, že EK akceptuje odpoveď členského štátu a prípad uzavrie,<sup>9</sup> alebo naopak, prípad neuzavrie a vo veci adresuje členskému štátu formálne oznámenie.

---

<sup>6</sup> Bližšie pozri 3. časť III. hlavy EK *Európa výsledkov – uplatňovanie práva spoločenstva* COM (2007) 0502 final dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0502&from=en> (7.3.2019)

<sup>7</sup> Oznámenie EK *Právo EÚ: Lepšie výsledky pomocou lepšieho uplatňovania práva* C (2016) 8600 final dostupné na <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/SK/C-2016-8600-F1-SK-MAIN-PART-1.PDF> (8.3.2019)

<sup>8</sup> V tejto súvislosti pozri napr. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/infringements/index\\_en.htm#t\\_0\\_23](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm#t_0_23) (13.3.2019)

<sup>9</sup> V prípade, ak konanie bolo začaté z podnetu (sťažnosti) fyzickej, alebo právnickej osoby rozhodnutie EK o uzavretí prichádza na rad až po tom, čo je o výsledku komunikácie informovaný sťažovateľ. Tento je najprv informovaný o odôvodnenom zámere EK konanie uzavrieť, pričom má možnosť sa k tomuto zámeru a dôvodom vyjadriť. Ak by sa nevyjadril, resp. vo vyjadrení neuviedol relevantné dôvody, EK pristúpi k uzavretiu konania.

Čo do obsahu, v rámci *EU Pilot* sú riešené otázky späté s nesprávnou transpozíciou smerníc, či nesprávnou aplikáciou práva EÚ. Ide teda o takmer identický predmet konania ako je konanie podľa čl. 258 ZFEÚ.<sup>10</sup> Uvedené nepochybne môže vyvolať otázku, či na konanie *EU Pilot* možno nazerať ako na súčasť predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ.

V prospech kladnej odpovede by mohli svedčiť predovšetkým nasledovné skutočnosti:

- takmer identický predmet konania (v oboch prípadoch je bezprostredným dôvodom konania porušenie práva EÚ);
- previazanosť konaní (konanie *EU Pilot* môže byť zakončené vydaním formálneho oznámenia, ktoré je pevnou súčasťou predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ).

Na druhej strane, zápornú odpoveď odôvodňuje najmä:

- samotné oznámenie EK, ktorým bol *EU Pilot* vytvorený (EK v ňom *a priori* odmieta, že by *EU Pilot* mal ambíciu tvoriť súčasť predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ);
- právny základ (kým predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ je, ako napokon napovedá jej pomenovanie, založená na čl. 258 ZFEÚ, konanie odvíjajúce sa iba od oznámenia EK nikdy nemalo osobitný právny základ, a teda ani ukotvenie v primárnom práve EÚ. Od svojho počiatku tak prebiehalo len na báze dobrovoľnej spolupráce medzi EK a členskými štátmi. Práve táto skutočnosť stála za výhradami a obavami niektorých teoretikov, ktorí sa obávali spochybnenia celého konania vzhľadom na absenciu právneho základu.<sup>11</sup>);
- možnosť vydať formálne oznámenie aj bez predchádzajúceho konania *EU Pilot* (Ako už bolo vyššie uvedené, predmet konania *EU Pilot* nie je identický, a teda časť porušenia práva EÚ nie je vôbec predmetom konania *EU Pilot*. Na druhej strane, ani v prípadoch, keď je porušenie práva EÚ možné riešiť v rámci *EU Pilot*, EK tak nevyhnutne nemusí konať. O to viac, že, ako bolo uvedené vyššie, v najnovšom oznámení EK „*Právo EÚ: Lepšie výsledky pomocou lepšieho uplatňovania práva*“ samotná EK informovala o minimalizovaní využívania konania *EU Pilot*). Preto začatie predsúdnej fázy bez predošlého konania *EU Pilot* je aktuálne pravidlom.

<sup>10</sup> Pri porovnaní s konaním podľa čl. 258 ZFEÚ predmetom konania *EU Pilot* nie je porušenie práva EÚ dané netranspozíciou smerníc (tzv. *non-communication cases*).

<sup>11</sup> Pozri napr. ARNULL, A. - CHALMERS, D. (eds.): *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press. s. 500., alebo aj ANDERSEN, S.: *The Enforcement of EU Law. The Role of the European Commission*. Oxford: Oxford University Press. s. 46.



Berúc do úvahy uvedené kritériá, skôr sa možno prikloniť k záveru o tom, že konanie EU Pilot nie je súčasťou predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ. Predovšetkým s ohľadom na jeho fakultatívnosť (kým súčasť predsúdnej fázy má etapy obligatórne), či nemožnosť subsumovania pod právny základ, ktorým je čl. 258 ZFEÚ.

Pokiaľ ide o právny základ, pri tomto je vhodné pristaviť sa. Vyššie bolo poukázané na názory a obavy právnikov ohľadne absencie právneho základu konania *EU Pilot*. Sú tieto obavy na mieste? Ako to vlastne s právnym základom *EU Pilot* je? Minimálne z hľadiska legality by sa právny základ žiadal. Totiž nemožno opomenúť fakt, že EÚ (a pred ňou Európske spoločenstvá) je medzinárodnou organizáciou, pri ktorej platí, že svoju subjektivitu (smerom dovnútra, ako aj navonok) odvodzuje od zakladajúcich subjektov medzinárodného práva (spravidla štátov).<sup>12</sup> O to viac, že tento princíp je podčiarknutý aj v práve EÚ – napr. v čl. 5 ZEÚ, v súlade s ktorým „*vymedzenie právomocí EÚ sa spravuje zásadou prenesenia právomocí*“<sup>13</sup> a súčasne „*podľa zásady prenesenia právomocí EÚ koná len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v zmluvách na dosiahnutie cieľov v nich vymedzených. Právomocí, ktoré na EÚ neboli v zmluvách prenesené, zostávajú právomocami členských štátov*“.<sup>14</sup> Berúc do úvahy uvedené, EK by nepochybne mala konať len v rámci právomocí EÚ, ktoré boli na EÚ prenesené členskými štátmi výslovne, alebo sú implicitne odvoditeľné.<sup>15</sup> A tu je na mieste otázka bola právomoc viesť konanie ako je EU Pilot niekedy zo strany členských štátov prenesená na EÚ a v jej rámci na EK? S ohľadom na absenciu právneho základu, ktorú skonštatovalo viacero popredných odborníkov (vyššie), ako aj samotná EK, ktorá toto konanie postavila „len“ na oznámení možno mať pochybnosť o tom, či EK vôbec mala na takýto krok zodpovedajúcu právomoc. Rozhodne tu neobstojí téza o tom, že EK svojimi krokmi v rámci EU Pilot neporušuje ustanovenia práva EÚ (osobitne čl. 258 ZFEÚ), a preto je konanie v súlade s právom EÚ. Táto téza by bola akceptovateľná len vtedy, keď by EÚ a cez ňu EK bola vybavená zodpovedajúcou právomocou. Vychádzajúc z okolností uvedenia konania EU Pilot, ako aj vyššie uvedeného odôvodnenia, možno mať za to, že takáto právomoc EÚ (a ani EK) nikdy nebola výslovne a ani implicitne priznaná. Preto je legalita postupu v rámci

<sup>12</sup> Bližšie pozri VRŠANSKÝ, P. - VALUCH, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava : Wolters Kluwer. s. 214 a nasl.

<sup>13</sup> Čl. 5 ods. 1 ZEÚ

<sup>14</sup> Čl. 5 ods. 2 ZEÚ

<sup>15</sup> K implicitnému odvodeniu právomocí pozri bližšie LYSINA, P.: *Medzinárodná zmluva ako nástroj vonkajšej činnosti Európskej únie*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer. s. 23 a nasl.

EÚ Pilot spochybniteľná. Na druhej strane, pre úplnosť je potrebné dodať, že zo strany členských štátov k jej spochybneniu nikdy nedošlo. Otázkou však je, či prax členských štátov, ktoré EU Pilot tolerovali a tolerujú a s EK v danom konaní komunikujú možno vnímať ako potvrdenie úmyslu preniesť na EÚ zodpovedajúcu právomoc. Aj tu je potrebné zaujať skôr negatívny postoj, keďže v primárnom práve nie je možné identifikovať zodpovedajúce ustanovenie, z ktorého by sa tento úmysel dal odvodiť. Azda najbližšie k takémuto ustanoveniu by mohol mať čl. 17 ZEÚ a v jeho rámci pasáž „EK ... Dohliada na uplatňovanie práva EÚ pod kontrolou SD EÚ.“<sup>16</sup> Avšak ani tento plne nezodpovedá konaniu EU Pilot a jeho priebehu, navyše ani v oznámení EK naň nie je žiadna referencia. Navyše, otázkou je aj to, či dané ustanovenie predstavuje spôsobilý právny základ pre *EU Pilot*.

S ohľadom na absenciu právneho základu sa na tomto mieste dá doplniť, že na konanie EU Pilot nie je, ale ani nemôže byť nazerané ako súčasť predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ, keďže jeho legalita je otázna.

Keďže, ako bolo preukázané, konanie *EU Pilot* nemožno považovať za integrálnu súčasť predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ, vzhľadom na zameranie článku nebude potrebné posudzovať diskrečnú právomoc EK a jej limity v rámci konania *EU Pilot*.

## **2. Začiatok predsúdnej fázy konania podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie – formálne oznámenie**

### **2.1. Miesto formálneho oznámenia v predsúdnej fáze konania podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie**

Po tom, čo bola vyššie vylúčená hypotéza o konaní EU Pilot ako štarte predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ je potrebné zamerať pozornosť na formálne oznámenie (anglicky *letter of formal notice*, francúzsky *lettre de mise en demeure*). Pre úplnosť je však vhodné aj tu overiť hypotézu o tom, že formálne oznámenie je skutočným začiatkom predsúdnej fázy. Pochybnosti môžu byť dané tým, že výslovný termín formálne oznámenie čl. 258 ZFEÚ nepoužíva (na rozdiel od termínu odôvodnené stanovisko). Na druhej strane, pri pohľade na dikciu čl. 258 ZFEÚ je zrejmé, že odôvodnené stanovisko rozhodne nepredstavuje prvý krok v konaní podľa čl. 258 ZFEÚ. Totiž, k jeho vydaniu môže dôjsť až v situ-

---

<sup>16</sup> Čl. 17 ods. 1 ZEÚ

ácii, keď EK zastávajúca názor o existencii porušenia práva EÚ poskytla členskému štátu priestor pre vyjadrenie.<sup>17</sup> Niet pochýb o tom, že na to, aby členský štát mohol predložiť pripomienky musí byť oboznámený s tým, čo mu EK vytýka. A práve túto úlohu plní formálne oznámenie, v ktorom EK predovšetkým vymedzí predmet sporu a v nadväznosti na to vyzve dotknutý členský štát, aby predložil svoje pripomienky.<sup>18</sup> V tejto súvislosti sa nepochybne dá súhlasiť s tvrdením, že formálne oznámenie je zárukou uplatnenia práva na obhajobu a rovnako tak je aj prostriedkom pre stanovenie rámca konania podľa čl. 258 ZFEÚ.<sup>19</sup>

## 2.2. Funkcie formálneho oznámenia

Berúc do úvahy uvedené, niet pochýb o tom, že formálne oznámenie predstavuje začiatok predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ. Rovnako je jasné, že tento dokument vydaný EK má hneď niekoľko funkcií. V prvom rade, je jedným z prostriedkov realizácie práva na obhajobu, ktoré členskému štátu vyplýva priamo zo Zmlúv. V tejto súvislosti je rovnako aj prostriedkom pre stanovenie rámca konania podľa čl. 258 ZFEÚ. V neposlednom rade však zakladá aj možnosť danú členskému štátu, splniť si povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo Zmlúv, a to skôr než bude vec predložená SD EÚ.

Pokiaľ ide o prvú funkciu formálneho oznámenia – prostriedok realizácie práva na obhajobu, nemožno v tejto súvislosti opomenúť konštatovanie SD EÚ, ktorý prezentoval stanovisko, že „*možnosť pre členský štát predložiť pripomienky predstavuje základnú záruku vyžadovanú Zmluvami, a to aj v prípade, ak by členský štát nepovažoval za potrebné túto možnosť využiť*“.<sup>20</sup> Citované na jednej strane potvrdzuje vyššie uvedené skutočnosti, no na druhej strane zvyrazňuje dôležitú skutočnosť, ktorá je v primárnom práve upravená spojením „...*po tom, čo umožní tomuto štátu predložiť pripomienky...*“. EK je teda povinná členskému štátu poskytnúť možnosť na vyjadrenie, no na strane druhej, členský štát nie je povinný túto možnosť využiť. Okrem toho, SD EÚ dodáva aj to, že „*iba vtedy, keď je táto záruka dodržaná, môže kontradiktórne konanie na SD EÚ umožniť tomuto súdu rozhodnúť o tom, či členský štát skutočne nesplnil povinnosti, ktorých porušenie*

<sup>17</sup> Uvedené zodpovedá prvému pododseku čl. 258 ZFEÚ v znení „*Ak sa EK domnieva, že si členský štát nesplnil povinnosť, ktorá pre neho vyplýva zo zmlúv, vydá odôvodnené stanovisko po tom, čo umožní tomuto štátu predložiť pripomienky.*“

<sup>18</sup> Rozsudok z 15. decembra 1982, *Komisija proti Dánsku* (211/81), EU:C:1982:437, bod 8.

<sup>19</sup> CHALMERS, D. - DAVIES, G. - MONTI, G.: *European Union Law: Cases and Materials. Second Edition.* Cambridge : Cambridge University Press. s. 335.

<sup>20</sup> Rozsudok z 15. decembra 1982, *Komisija proti Dánsku* (211/81), EU:C:1982:437, bod 8.

tvrdí EK. <sup>21</sup>S ohľadom na uvedené sa dá skonštatovať, že poskytnutie priestoru na obhajobu/prípomienky je mimoriadne dôležité, a to nielen pre predsúdnu fázu, ale aj pre konanie ako také. V nadväznosti na to, ak je poskytnutie možnosti na vyjadrenie sa členského štátu *conditio sine qua non* pre realizáciu súdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ, tak nepochybne vydanie formálneho oznámenia možno vnímať rovnako. Vo svetle uvedeného je vydanie formálneho oznámenia nevyhnutnou podmienkou na to, aby bolo možné konanie podľa čl. 258 ZFEÚ predložiť SD EÚ.

Druhá funkcia formálneho oznámenia je daná stanovením rámca pre konanie podľa čl. 258 ZFEÚ. V tejto súvislosti je vhodné poukázať predovšetkým na ustálenú judikatúru SD EÚ, ktorá jednoznačne danú funkciu formálneho oznámenia potvrdzuje.<sup>22</sup> V tejto súvislosti formálne oznámenie musí predovšetkým vymedziť údajné porušenie práva EÚ (teda povinnosť vyplývajúcu z práva EÚ, ktorú mal členský štát podľa názoru EK porušiť) a súčasne aj špecifikovať dôvody, na ktorých EK zakladá tvrdenie o porušení práva EÚ.<sup>23</sup> Tieto sú mimoriadne dôležité nielen pre stanovenie rámca pre konanie, ale rovnako tak aj pre možnosť obhajoby členského štátu. Uvedené preto odôvodňuje tézu o výraznej previazanosti jednotlivých funkcií formálneho oznámenia. Túto tézu podčiarkuje aj SD EÚ, ktorý považuje za neprípustné žaloby, resp. ich časti, postavené na iných ustanoveniach práva EÚ než boli identifikované v predsúdnej fáze už vo formálnom oznámení.<sup>24</sup> Pre úplnosť je však potrebné dodať, že pokiaľ ide o rámec pre konanie stanovený formálnym oznámením, tento nemožno ponímať ako čosi nemenné. Jeho zmena je prípustná, a to v oboch smeroch – t. j. tento rámec je možné rozšíriť, no rovnako tak aj zúžiť. Taktiež je prípustné bližšie špecifikovať pomerne vágne formulácie uvedené vo formálnom oznámení. K rozšíreniu predmetu konania môže dôjsť tzv. doplňujúcim formálnym oznámením.<sup>25</sup> Prípadné zúženie, či precizovanie dôvodov konania je skôr záležitosťou odôvodneného stanoviska. Ako v tejto súvislosti uvádzajú Lenaerts, Maselis a Gutman, pri formálnom oznámení na jednej strane postačuje, aby dotknutý štát obdržal akýsi úvodný súhrn namietaných skutočností. Členský štát

<sup>21</sup> Rozsudok z 11. júla 1995, *Komisia proti Španielsku* (C-266/94), EU:C:1995:235, body 17 a 18.

<sup>22</sup> Napr. rozsudok z 5. júna 2003, *Komisia proti Španielsku* (C-145/01), EU:C:2003:324, bod 17.

<sup>23</sup> LENAERTS, K. - MASELIS, I. - GUTMAN, K.: *EU Procedural Law*. Oxford : Oxford University Press. s. 187.

<sup>24</sup> Napr. rozsudok z 26. októbra 2006, *Komisia proti Taliansku* (C-371/04), EU:C:2006:668, body 10 a 11 alebo aj rozsudok z 5. júna 2003, *Komisia proti Španielsku* (C-145/01), EU:C:2003:324, bod 18.

<sup>25</sup> Napr. rozsudok z 10. apríla 2008, *Komisia proti Taliansku* (C-442/06), EU:C:2008:216, bod 23.

však musí mať všetky relevantné informácie potrebné pre uplatnenie práva na obhajobu.<sup>26</sup>

Napokon, tretiu funkciu formálneho oznámenia je potrebné vidieť aj v tom, že jeho prostredníctvom EK poskytuje aj priestor pre to, aby členský štát mohol dodatočne splniť svoje povinnosti plynúce mu z práva EÚ. Samozrejme, tento priestor formálne oznámenie nevytvára, ako taký existuje nezávisle od vydaného formálneho oznámenia. Na druhej strane, v praxi nemožno vylúčiť ani takú eventualitu, keď by si členský štát nebol vedomý existencie porušenia povinností plynúcich z práva EÚ. V takom prípade formálne oznámenie možno ponímať ako upozornenie členského štátu na existenciu porušenia práva EÚ a v ňom stanovenú lehotu ako priestor pre dodatočné splnenie povinností uložených právom EÚ. Túto tézu potvrdzuje aj SD EÚ, ktorý konštatuje, že cieľom štádia pred začatím súdneho konania je aj dať dotknutému členskému štátu príležitosť, aby sa prispôbil svojim povinnostiam vyplývajúcim z práva EÚ.<sup>27</sup>

### 2.3. Typológia dôvodov pre vydanie formálneho oznámenia

Formálne oznámenie vydáva EK v prípadoch, keď je presvedčená o tom, že členský štát porušuje právo EÚ, resp. v súlade s dikciou čl. 258 ZFEÚ, „*ak sa EK domnieva, že si členský štát nesplnil povinnosť, ktorá pre neho vyplýva zo Zmlúv*“. Ako už bolo naznačené v súvislosti s konaním *EU Pilot*, členský štát môže porušiť svoje povinnosti vyplývajúce zo Zmlúv rôznym spôsobom. V tejto súvislosti je možné stretnúť sa s rôznym diferencovaním typov porušenia Zmlúv. Na tomto mieste bude pozornosť venovaná typológii, ktorá je uplatňovaná zo strany EK.<sup>28</sup> Táto sa odvíja od existujúcich povinností, ktoré pre členské štáty vyplývajú z práva EÚ.

Na prvom mieste je možné uviesť povinnosť členského štátu transponovať do svojho právneho poriadku smernicu, a to úplne a včas. Dokladom úplnej a včasnej transpozície je notifikácia takejto transpozície. Naopak, porušením danej povinnosti je tzv. nekomunikácia (*non-communication*). Podstata daného typu porušenia povinností plynúcich zo Zmlúv tkvie v tom, že členský štát v stanovenom čase neoznami (teda nekomunikuje) EK ukončenie transpozície spolu s požadovanými dokumentami (ako sú napr. tabuľky zhody a pod.). Pri tomto type porušenia povinnosti vyplývajúcej zo Zmlúv je potrebné

<sup>26</sup> LENAERTS, K. - MASELIS, I. - GUTMAN, K.: *EU Procedural Law*. Oxford : Oxford University Press. s. 187.

<sup>27</sup> Napr. rozsudok z 24. júna 2004, *Komisia proti Holandsku* (C-350/02), EU:C:2004:389, bod 18.

<sup>28</sup> Bližšie pozri [https://ec.europa.eu/info/law/infringements\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/infringements_en) (13.2.2019)

upriamiť pozornosť na dve skutočnosti. V prvom rade, porušenie dané nekomunikáciou nie je a ani nikdy nebolo riešené v rámci konania *EU Pilot*. Ide teda o taký typ porušenia povinností zo Zmlúv, pri ktorom EK vstupuje do kontaktu s členským štátom až v momente vydania formálneho oznámenia. Okrem toho sa porušenie dané nekomunikáciou spája s významným nástrojom v rukách EK. Táto je totiž oprávnená, pri smerniciach prijatých legislatívnym postupom, v súlade s čl. 260 ods. 3 ZFEÚ pri prvom podaní žaloby na SD EÚ navrhnúť „výšku paušálnej pokuty alebo penále, ktoré má dotknutý členský štát zaplatiť a ktoré pokladá v daných podmienkach za primerané“.<sup>29</sup>

Ďalšou povinnosťou plynúcou členskému štátu zo Zmlúv je povinnosť správne transponovať jednotlivé smernice. Porušením danej povinnosti je tzv. nesúlad (*non-conformity*), resp. nesprávna transpozícia smerníc ako aktov sekundárneho práva. Na rozdiel od prípadov nekomunikácie, nesprávna transpozícia bola a je v praxi riešená aj v rámci konania *EU Pilot*. Tento dôvod pre vydanie formálneho oznámenia je späť so situáciami, v ktorých síce členský štát transponuje smernicu včas, avšak transpozícia nie je realizovaná riadne. Pochybenie sa spája predovšetkým s pochybeniami ohľadne správnosti prevzatia smernice do vnútroštátneho právneho poriadku.

Tretím typom povinností, ktoré je na tomto mieste potrebné uviesť je povinnosť správne aplikovať smernice. V logickej postupnosti, posudzovanie splnenia tejto povinnosti je na mieste až vtedy, keď členský štát smernicu ako akt sekundárneho práva transponoval včas a riadne. Porušením povinnosti, a teda tretím dôvodom pre vydanie formálneho oznámenia je v tomto prípade tzv. nesprávna aplikácia (*bad application*) smerníc.

Už na prvý pohľad je zjavné, že zmienené tri typy porušenia povinností vyplývajúcich členskému štátu zo Zmlúv, a teda aj typy dôvodov pre vydanie formálneho oznámenia sa týkajú len a výlučne smerníc ako aktov sekundárneho práva. Samozrejme neznamená to, že by rešpektovanie primárneho práva, resp. iných aktov sekundárneho práva nebolo sledované, či ich nerešpektovanie nebolo sankcionované. Porušenie povinností plynúcich z primárneho práva, či iných aktov sekundárneho práva, ako aj iné prípady porušenia povinností plynúcich zo Zmlúv, ktoré nemožno subsumovať pod žiadnu z uvedených skupín/typov porušenia patria do štvrtej skupiny. Tento typ porušenia nesie spoločné pomenovanie tzv. substantívne porušenie Zmlúv, nariadení, rozhodnutí (*Regulations, Treaties, Decisions*) a ako taký predstavuje aj štvrtý a posledný dôvod pre vydanie formálneho oznámenia.

---

<sup>29</sup> Čl. 260 ods. 3 ZFEÚ

Uvedená typológia nemá ambíciu byť jedinou. Ako už bolo uvedené skôr, typológia dôvodov pre vydanie formálneho oznámenia môže byť realizovaná rôznym spôsobom a za rozhodujúce môžu byť brané rôzne kritériá. Na tomto mieste sa ako najvhodnejšia (aj s ohľadom na zameranie článku) javila typológia dôvodov v praxi uplatňovaných zo strany EK. Táto typológia je teda verifikovaná praxou. Na druhej strane, aj voči nej možno mať viacero výhrad. Predovšetkým je až príliš naviazaná na jeden typ právne záväzného aktu sekundárneho práva, pričom marginalizuje ostatné právne záväzné akty práva EÚ. Súhlasí sa dá len s vyčlenením prvého typu porušenia – nekomunikácie. Tento pohľad sa dá odôvodniť štatisticky, kde formálne oznámenia späté s nekomunikáciou (resp. neskorou transpozíciou smerníc) prevažujú, resp. sú porovnateľné s tými, ktoré sú vedené z iných dôvodov.<sup>30</sup> Ďalší argument pre to, aby nekomunikácia bola považovaná za samostatný typ porušenia, a teda aj dôvodu pre vydanie formálneho oznámenia je odlišný následok porušenia. Ako už bolo naznačené, iba pri tomto type porušenia je možné, aby EK v súlade s čl. 260 ods. 3 ZFEÚ už pri prvom podaní žaloby na SD EÚ navrhla „výšku paušálnej pokuty alebo penále, ktoré má dotknutý členský štát zaplatiť a ktoré pokladá v daných podmienkach za primerané“.<sup>31</sup> Napokon, do tretice, pri danom type porušenia nedochádzalo a nedochádza k využitiu konania *EU Pilot*. Ako bude poukázané neskôr, aj samotné formálne oznámenie je pri tomto type porušenia vydávané za iných podmienok ako v ostatných prípadoch porušení. Opodstatnenosť nekomunikácie ako samostatného typu porušenia práva EÚ, a teda aj samostatného dôvodu pre vydanie formálneho oznámenia je teda značná. Na druhej strane, opodstatnenosť ďalších dvoch samostatných typov porušení a dôvodov pre vydanie formálneho oznámenia týkajúcich sa smerníc je otázna. Z hľadiska štatistického nejde o typy porušení, ktoré by boli výrazne iné v porovnaní s tzv. substantívnym porušením Zmlúv, nariadení, rozhodnutí. Rovnako tak z pohľadu začiatku konania, okolnosti vydania formálneho oznámenia sa nijako nelíšia v prípade nesprávnej transpozície smernice, nesprávnej aplikácie smernice, či v prípade substantívneho porušenia Zmlúv, nariadení, či rozhodnutí. Taktiež priebeh konania podľa čl. 258 ZFEÚ a jeho možný následok pre členský štát sa pri daných typoch porušenia nijako neodlišuje. Vzhľadom na to možno skonštatovať, že vhodnejšie by bolo rozlišovať pri typológii dôvodov pre vydanie formálneho oznámenia len medzi nekomunikáciou a ostatnými dôvodmi porušenia povinností vyplývajúcich z práva EÚ.

<sup>30</sup> Bližšie pozri [https://ec.europa.eu/info/publications/2017-commission-report-and-factsheets-monitoring-application-eu-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2017-commission-report-and-factsheets-monitoring-application-eu-law_en) (25.3.2019)

<sup>31</sup> Čl. 260 ods. 3 ZFEÚ

## 2.4. Rozhodnutie Európskej komisie o vydaní formálneho oznámenia

V súvislosti so začiatkom predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ je potrebné venovať osobitnú pozornosť tomu, ako dochádza k vydaniu formálneho oznámenia. S ohľadom na vyššie uvedené skutočnosti bude vhodné položené otázky skúmať z pohľadu priblíženej typológie dôvodov pre vydanie formálneho oznámenia. V prvom rade bude pozornosť zameraná na vydanie formálneho oznámenia pri „ostatných dôvodoch“ porušenia povinností vyplývajúcich zo Zmlúv (t. j. nesprávna transpozícia smerníc, nesprávna aplikácia smerníc, substantívne porušenie Zmlúv, nariadení, rozhodnutí) a následne na vydanie formálneho oznámenia pri nekomunikácii.

V prvom prípade sa vydanie formálneho oznámenia spája s rozhodnutím kolégia komisárov EK. Toto rozhodnutie sa prijíma v súlade s čl. 12 Rokovacieho poriadku EK<sup>32</sup> písomným postupom. Písomný postup je možné v súlade s predmetným článkom použiť len v takom prípade, ak právny servis EK vopred poskytol k takémuto návrhu priaznivé stanovisko a útvary konzultované v súlade s podmienkami ustanovenými v čl. 23 rokovacieho poriadku EK s ním súhlasili.<sup>33</sup> V praxi tento postup vyzerá tak, že zodpovedný, vecne príslušný útvar EK musí v prvom rade svoj zámer adresovať členskému štátu formálne oznámenie, ako aj samotný obsah formálneho oznámenia prerokovať s inými dotknutými útvarmi EK. Túto povinnosť má od začiatku prípravných prác, ktoré vyústia do prijatia formálneho oznámenia. V súlade s čl. 23 ods. 4 a 5 Rokovacieho poriadku EK sa formálne oznámenie povinne konzultuje s generálnym sekretariátom EK a tiež aj s právnym servisom. Úloha právneho servisu EK je tu zvýraznená dvoma momentami. V prvom rade právny servis je povinne konzultovaný z toho titulu, že formálne oznámenie nepochybne predstavuje dokument, ktorý má právne dôsledky.<sup>34</sup> V druhom rade ide o dokument, ktorý je prijímaný písomným postupom.<sup>35</sup> Po tom, čo zodpovedný útvar prekonzultuje formálne oznámenie so všetkými ostatnými zainteresovanými útvarmi EK dochádza k predloženiu formálneho oznámenia kolégiu komisárov EK. Spravidla sa tak deje raz za mesiac, keď sa kolégiu v písomnom postupe na schválenie predloží „balík“ návrhov v konaní podľa čl. 258 ZFEÚ. Okrem návrhu na zaslanie formálnych oznámení sú rovnako predkladané aj návrhy na dopĺňujúce formálne oznámenia, návrhy na odôvod-

---

<sup>32</sup> K(2000) 3614

<sup>33</sup> Čl. 12 ods. 1 Rokovacieho poriadku EK.

<sup>34</sup> Pozri čl. 23 ods. 4 Rokovacieho poriadku EK

<sup>35</sup> Pozri čl. 12 ods. 1 Rokovacieho poriadku EK



nené stanoviská, či doplňujúce odôvodnené stanoviská, ako aj návrhy na uzavretie konaní, či návrhy na podanie žalôb na SD EÚ.

Po tom, čo je návrh na vydanie formálneho oznámenia predložený členom EK na schválenie začne plynúť lehota, počas ktorej môžu členovia vyjadriť akékoľvek výhrady alebo zmeny, ktoré navrhujú vykonať, rovnako ako môžu požiadať o prerokovanie návrhu. V prípade, ak by žiadny z členov EK nepredložil žiadosť o odklad alebo na nej netrval do uplynutia lehoty stanovenej na písomný postup, sa považuje za návrh prijatý EK.<sup>36</sup>

Z uvedeného je zjavné, že nezastupiteľnú úlohu v procese prípravy a vydania formálneho oznámenia pri „ostatných dôvodoch“ porušenia povinností vyplývajúcich zo Zmlúv (t. j. nesprávna transpozícia smerníc, nesprávna aplikácia smerníc, substantívne porušenie Zmlúv, nariadení, rozhodnutí) zohráva kolégium komisárov EK, ktoré rozhodnutie o vydaní formálneho oznámenia prijíma v rámci písomného postupu.

Iná situácia nastáva v prípade, ak je členskému štátu zasielané formálne oznámenie z titulu nekomunikácie (teda v prípadoch neskoršej transpozície smerníc). V takejto situácii je postup oveľa jednoduchší. Nie je potrebná zdĺhavá konzultácia vo vnútri EK, ani rozhodnutie kolégia komisárov. Formálne oznámenie v prípade nekomunikácie je vydané ako tzv. administratívny krok. Tento je realizovaný vždy vtedy, keď uplynie lehota stanovená samotnou smernicou na jej transpozíciu a do tohto okamihu EK od členského štátu neobdrží notifikáciu o ukončení procesu transpozície spolu s príslušnou dokumentáciou (napr. tabuľky zhody) preukazujúcou včasnú a úplnú transpozíciu smernice. Po uplynutí lehoty EK (generálny sekretariát) pristúpi automaticky k zasielaniu formálnych oznámení dotknutým členským štátom. Na rozdiel od vyššie uvedených prípadov a typov porušení, tu nie je potrebné rozhodnutie kolégia komisárov.<sup>37</sup>

Pre úplnosť je na tomto mieste potrebné dodať, že aj keď sa proces vedúci k prijatiu rozhodnutia o vydaní formálneho oznámenia odlišuje a je iný pri porušení danom z nekomunikácie a iný pri ostatných porušeníach, ďalší proces je už viac-menej identický. O prípadnom doplňujúcom formálnom oznámení, ako aj o vydaní odôvodneného stanoviska, o podaní žaloby na SD EÚ, či o uzavretí konania bude vždy rozhodovať kolégium komisárov písomným postupom.

<sup>36</sup> Pozri čl. 12 ods. 2 - 4 Rokovacieho poriadku EK

<sup>37</sup> GROHS, S.: *Article 258/260 TFEU Infringement Procedures: The Commission Perspective in Environmental Cases*. In. CREMONA, M. (ed.): *Compliance and the Enforcement of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, s. 65.

## 2.5. Lehota na vyjadrenie sa členského štátu ku skutočnostiam uvedeným vo formálnom oznámení

Súčasťou formálneho oznámenia je aj výzva, aby sa členský štát, ktorému je formálne oznámenie adresované vyjadril ku skutočnostiam uvedeným vo formálnom oznámení, a to v lehote stanovenej priamo formálnym oznámením. Hneď na úvod je potrebné zdôrazniť, že samotný čl. 258 ZFEÚ lehotu na vyjadrenie nijako bližšie nešpecifikuje. Obmedzuje sa len na to, že EK „... umožní tomuto štátu predložiť pripomienky.“<sup>38</sup> V tejto situácii disponuje EK značnou diskrečnou právomocou, ktorá sa v praxi premieta do spravidla dvojmesačnej lehoty na vyjadrenie členského štátu. Avšak, výnimkou nie sú ani oveľa kratšie lehoty.

Viac svetla do stanovovania lehôt na vyjadrenie sa členského štátu ku skutočnostiam uvedeným vo formálnom oznámení prináša judikatúra SD EÚ. I keď SD EÚ nijako nefixuje lehoty, túto právomoc ponecháva EK, precizuje pravidlá a podmienky plynúce z čl. 258 ZFEÚ. SD EÚ pri posudzovaní primeranosti lehoty na vyjadrenie sa členského štátu ku skutočnostiam uvedeným vo formálnom oznámení vo svojich rozsudkoch kládol dôraz na rôzne skutočnosti.

Medzi ne nepochybne patrí účel predsúdnej fázy. SD EÚ skonštatoval, že účel predsúdnej fázy vyžaduje od EK, aby poskytla členskému štátu primeranú lehotu na vyjadrenie ku skutočnostiam uvedeným vo formálnom oznámení, resp. na prípravu svojej obhajoby.<sup>39</sup>

EK je pri stanovení lehoty na vyjadrenie vždy povinná brať do úvahy aj všetky okolnosti konkrétneho prípadu. SD EÚ v tejto súvislosti konštatuje, že primeranosť poskytnutej lehoty je potrebné posudzovať s ohľadom na všetky okolnosti prípadu, či okolnosti charakteristické pre konkrétny prípad.<sup>40</sup>

Inou relevantnou skutočnosťou, ktorú musí EK pri stanovení lehoty vziať do úvahy je podľa SD EÚ naliehavosť. V prípade veľmi krátkych lehôt SD EÚ konštatuje, že aj tieto je možné akceptovať, osobitne v prípadoch, v ktorých je urgentná potreba nápravy porušenia alebo v prípadoch, kde si je dotknutý členský štát plne vedomý pohľadu EK, a to dlhodobo pred vydaním formálneho oznámenia.<sup>41</sup>

Berúc do úvahy uvedené skutočnosti, možno na tomto mieste skonštatovať, že EK je síce oprávnená stanoviť členskému štátu lehotu na vyjadrenie ku skutočnostiam uvedeným vo formálnom oznámení, avšak

---

<sup>38</sup> Čl. 258 ZFEÚ

<sup>39</sup> Napr. rozsudok z 2. februára 1988, *Komisia proti Belgicku* (293/85), EU:C:1988:40, bod 13

<sup>40</sup> Napr. rozsudok z 15. novembra 2005, *Komisia proti Rakúsku* (C-320/03), EU:C:2005:684, bod 34

<sup>41</sup> Napr. rozsudok z 13. decembra 2001, *Komisia proti Francúzsku* (C-1/00), EU:C:2001:687, bod 65

táto právomoc má svoje pravidlá. EK je pri stanovení lehoty povinná prihliadať na účel predsúdnej fázy (členský štát musí mať reálnu možnosť sa vyjadriť), na všetky okolnosti konkrétneho prípadu, ako aj na naliehavosť a urgentnosť nápravy porušenia.

Osobitne v prípade krátkych lehôt je EK povinná stanovenie takejto lehoty náležitým spôsobom odôvodniť. V takom prípade nie je vylúčené ani to, aby EK stanovila extrémne krátke lehoty (napr. 1 týždeň v prípade C-320/03<sup>42</sup>). V opačnom prípade – ak by s ohľadom na okolnosti prípadu nepreukázala naliehavosť, resp. ak by EK nepreukázala existenciu dôvodov pre krátku lehotu, SD EÚ by neskoršiu žalobu EK v konaní posúdil ako neprípustnú.<sup>43</sup>

### 3. Diskrečná právomoc Európskej komisie pri formálnom oznámení

Doposiaľ bola pozornosť zameraná na analýzu toho, aké je miesto formálneho oznámenia v predsúdnej fáze, aké sú jeho funkcie, aké dôvody môžu viesť k jeho vydaniu, akým spôsobom je vydávané, či v akých lehotách sa očakáva vyjadrenie členského štátu k nemu. Táto analýza okrem iného napomohla aj k identifikácii viacerých situácií, v ktorých právo EÚ ponecháva EK priestor na to, aby samostatne rozhodla o čiastkových krokoch v rámci predsúdnej fázy. V tejto súvislosti je možné hovoriť o existencii diskrečnej právomoci EK v rámci predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ. S ohľadom na zameranie článku, ako aj na jeho systematiku je na tomto mieste vhodné poukázať na jednotlivé prípady diskrečnej právomoci EK týkajúcej sa a súvisiacej s formálnym oznámením s tým, že na ich prípadné limity a obmedzenia bude poukázané neskôr. Nižšie uvedené situácie možno vnímať predovšetkým ako najvýraznejšie, resp. najviac viditeľné prejavy diskrečnej právomoci.

V prvom rade, EK má diskrečnú právomoc týkajúcu sa začatia predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ. Je na jej rozhodnutí kedy pristúpi k vydaniu formálneho oznámenia. V tomto zmysle EK plne disponuje načasovaním začiatku konania, ktorý sa odvíja od vydania formálneho oznámenia. Prvou situáciou, v ktorej má EK diskrečnú právomoc späť s formálnym oznámením je samotné vydanie formálneho oznámenia, resp. jeho načasovanie. Príkladom môže byť konanie vedené voči viacerým členskými štátom z titulu bilaterálnych dohôd o podpore a ochrane investícií, pri ktorom od ukončenia konania *EU Pilot* do vydania formálneho oznámenia uplynulo niekoľko rokov.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Rozsudok z 15. novembra 2005, *Komisia proti Rakúsku* (C-320/03), EU:C:2005:684

<sup>43</sup> Rozsudok z 2. februára 1988, *Komisia proti Belgicku* (293/85), EU:C:1988:40, bod 20

<sup>44</sup> Bližšie pozri [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5198\\_en.htm#\\_ftn2](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5198_en.htm#_ftn2) (27.3.2019)

Diskrečná právomoc EK sa v súvislosti s formálnym oznámením objavuje aj pri stanovení lehoty na vyjadrenie pre členský štát. Závisí len od EK a jej pohľadu na konkrétny prípad, akú lehotu členskému štátu stanoví. Spravidla je táto lehota dvojmesačná, no prax pozná aj prípady, keď bola stanovená výrazne kratšia lehota. Faktom je, že v primárnom práve sa explicitná zmienka o dĺžke lehoty neobjavuje.

Diskrečnú právomoc možno rovnako identifikovať aj pri eventuálnom predĺžení lehoty na vyjadrenie členského štátu. Tu EK na požiadanie členského štátu môže, ale nemusí pôvodne stanovenú lehotu na vyjadrenie predĺžiť. Takéto predĺženie je poskytované maximálne o dva mesiace.

Diskrečnú právomoc EK v súvislosti s formálnym oznámením možno identifikovať aj v otázke hodnotenia dôkazov, či argumentov poskytnutých zo strany členského štátu. Iba od hodnotenia EK totiž závisí, či konanie uzavrie po vydaní formálneho oznámenia, či vydá doplňujúce formálne oznámenie, resp. či pristúpi k vydaniu odôvodneného stanoviska.

S uvedeným úzko súvisí aj ďalšia situácia, v ktorej má EK diskrečnú právomoc. Touto je právomoc EK rozhodnúť o tom, ako rýchlo bude v konaní postupovať. Samotné Zmluvy nestanovujú dokedy po obdržaní vyjadrenia členského štátu by EK mala pristúpiť k vydaniu odôvodneného stanoviska, prijatiu rozhodnutia o uzavretí konania, či vydaniu doplňujúceho formálneho oznámenia. Je to plne na rozhodnutí EK, ktorej tak patrí diskrečná právomoc ohľadne postupu v konaní.

Napokon, diskrečnú právomoc EK možno vidieť aj v samotnom obsahu formálneho oznámenia. Tým, že primárne právo jeho obsah nestanovuje, je na EK ako formálne oznámenie naformuluje, ako konkrétne v ňom uvedie dôvody, pre ktoré ho členskému štátu adresuje.

#### **4. Pokračovanie predsúdnej fázy konania podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie – odôvodnené stanovisko**

##### **4.1. Miesto odôvodneného stanoviska v predsúdnej fáze konania podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie**

V prípade, ak reakcia členského štátu na formálne oznámenie EK neuspokojila, resp. v prípade, ak by členský štát vyjadrenie k formálnemu oznámeniu nezaslal vôbec, prichádza na rad vydanie odôvodneného stanoviska (anglicky *reasoned opinion*, francúzsky *avis motivé*). Na rozdiel od formálneho oznámenia, odôvodnené stanovisko je

výslovne zakotvené priamo v čl. 258 ZFEÚ. Taktiež výslovne je zafixované miesto odôvodneného stanoviska, ktoré v súlade s čl. 258 ZFEÚ prichádza na rad po tom, čo EK umožnila členskému štátu predložiť pripomienky k formálnemu oznámeniu.

Keďže odôvodnené stanovisko nadväzuje na formálne oznámenie, musí sa v identifikácii protiprávneho stavu s formálnym oznámením zhodovať. Na druhej strane, ako poukazujú autori Siman a Slašťan, ak by EK určovala v odôvodnenom stanovisku podrobnejšie okolnosti a právne argumenty, ako v skôr podanom formálnom oznámení, nebude znamenať porušenie vyššie uvedeného pravidla.<sup>45</sup> S týmto konštatovaním sa dá jednoznačne súhlasiť. Konkretizácia a precizovanie formálneho oznámenia je v odôvodnenom stanovisku prípustné. Na druhej strane, ako bolo zdôraznené vyššie, rozšírenie formálneho oznámenia o nové dôvody porušenia je vylúčené. Ak by totiž EK išla v odôvodnenom stanovisku nad rámec určený formálnym oznámením, prípadnú žalobu by SD EÚ v danom rozsahu označil za neprípustnú.<sup>46</sup>

Na druhej strane, čl. 258 ZFEÚ predvída aj možný ďalší postup po odôvodnenom stanovisku. Podľa predmetného ustanovenia, ak členský štát nevyhovie odôvodnenému stanovisku v lehote určenej EK, táto môže vec predložiť SD EÚ. Odôvodnené stanovisko tak predchádza rozhodnutiu o podaní žaloby na SD EÚ.

## 4.2. Funkcie odôvodneného stanoviska

Ako už bolo naznačené, odôvodnené stanovisko spravidla predznačí eventuálny priebeh konania pred SD EÚ. Preto práve predurčenie rámca budúceho súdneho konania možno považovať za hlavnú funkciu odôvodneného stanoviska. S predurčením rámca budúceho súdneho konania je úzko spätá aj ďalšia funkcia, ktorou je podrobné ozrejmnenie členskému štátu, akým spôsobom porušil ustanovenia Zmlúv, resp. ktoré ustanovenie porušil.

Bezprostredným výrazom prvej funkcie odôvodneného stanoviska je to, že odôvodnené stanovisko, ako aj prípadná žaloba musia byť založené na rovnakých dôvodoch.<sup>47</sup> Rozšírenie žalobných dôvodov v porovnaní s odôvodneným stanoviskom je vylúčené.<sup>48</sup> Na druhej

<sup>45</sup> SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M.: *Súdny systém Európskej únie*, Bratislava: EUROIURIS, s. 340.

<sup>46</sup> Napr. rozsudok z 26. októbra 2006, *Komisia proti Taliansku* (C-371/04), EU:C:2006:668, body 10 a 11 alebo aj rozsudok z 5. júna 2003, *Komisia proti Španielsku* (C-145/01), EU:C:2003:324, bod 18.

<sup>47</sup> Napr. rozsudok zo 7. februára 1986, *Komisia proti Taliansku* (166/82), EU:C: 1984:43, či rozsudok z 1. decembra 1993, *Komisia proti Dánsku* (C-234/91) EU:C:1993:910

<sup>48</sup> Rozsudok zo 10. septembra 1996, *Komisia proti Belgicku* (C-11/95), EU:C: 1996:316

strane, SD EÚ tiež skonštatoval, že požiadavka aby odôvodnené stanovisko, ako aj prípadná žaloba boli založené na rovnakých dôvodoch však nesmeruje k dokonalej zhode medzi výrokom odôvodneného stanoviska a návrhmi žaloby. Totiž, SD EÚ pripustil, že ak by došlo k legislatívnej zmene v priebehu konania pred podaním žaloby, žaloba sa môže týkať aj vnútroštátnych ustanovení, ktoré nie sú totožné s ustanoveniami uvedenými v odôvodnenom stanovisku.<sup>49</sup>

V súvislosti s druhou identifikovanou funkciou odôvodneného stanoviska je potrebné pristaviť sa pri jeho obsahu, či štruktúre. Tu je vhodné poukázať na zhrnutie prezentované kolektívom českých autorov, ktorí s poukázaním na SD EÚ a jeho činnosť konštatujú, že odôvodnené stanovisko musí obsahovať výrok a náležité odôvodnenie, z ktorého jasne vyplýva, ktoré právne predpisy členský štát porušil. Rovnako tak musí byť zrejme, akým konaním došlo k porušeniu predmetných právnych predpisov.<sup>50</sup> Okrem týchto skutočností sa v odôvodnenom stanovisku objavuje aj výzva EK adresovaná členskému štátu, aby učinil nápravu protiprávneho stavu, a to v lehote určenej priamo v rámci odôvodneného stanoviska. Tu je badať rozdiel oproti formálnemu oznámeniu. Kým vo formálnom oznámení EK vyzýva členský štát, aby v stanovenej lehote od doručenia formálneho oznámenia predložil svoje pripomienky k skutočnostiam tam uvedeným, v odôvodnenom stanovisku EK vyzýva členský štát, aby prijal potrebné opatrenia s cieľom vyhovieť odôvodnenému stanovisku v lehote EK stanovenej. Odôvodnené stanovisko je teda potrebné vnímať aj ako nástroj, ktorým EK poskytne členskému štátu priestor pre nápravu a odstránenie identifikovaného rozporu s právom EÚ (kým pri formálnom oznámení je primárnou ambíciou získať vyjadrenie členského štátu k uvádzaným skutočnostiam).

#### **4.3. Rozhodnutie Európskej komisie o vydaní odôvodneného stanoviska**

Pokiaľ ide o vydanie odôvodneného stanoviska, platí tu v podstate to, čo bolo uvedené pri vydávaní formálneho oznámenia. Jedinou (aj keď významnou) zmenou je to, že pri vydávaní odôvodneného stanoviska sa nebude rozlišovať medzi jednotlivými typmi porušení ako tomu bolo v prípade formálneho oznámenia. To znamená, že odôvodnené stanovisko bude vždy a pri všetkých typoch porušenia

<sup>49</sup> Rozsudok zo 1. februára 2005, *Komisia proti Rakúsku* (C-203/03), EU:C: 2005:76, bod 29

<sup>50</sup> TICHÝ, L.- ARNOLD, R.- SVOBODA, P.- ZEMÁNEK, K.- KRÁL, R.: *Evropské právo*, 3. vydání, Praha: C. H. BECK. s. 360.

Zmlúv vydané rovnakým postupom a spôsobom – so zapojením kolégia komisárov EK.

#### **4.4. Lehota na odstránenie porušenia povinností vyplývajúcich zo Zmlúv**

Tak, ako v prípade formálneho oznámenia a v ňom určenej lehote, aj pri odôvodnenom stanovisku patrí určenie lehoty plne do kompetencií EK. Aj tu, obdobne ako v prípade formálneho oznámenia, je spravidla členskému štátu ponechaná dvojmesačná lehota. Vylúčená však nie je ani oveľa kratšia lehota. EK pri stanovení lehoty musí vždy prihliadať na účel predsúdnej fázy (členský štát musí mať reálnu možnosť sa vyjadriť), na všetky okolnosti konkrétneho prípadu, ako aj na naliehavosť a urgentnosť nápravy porušenia.

### **5. Diskrečná právomoc Európskej komisie pri odôvodnenom stanovisku**

Tak ako v prípade formálneho oznámenia, aj pri odôvodnenom stanovisku je možné identifikovať viacero situácií, v ktorých EK disponuje diskrečnou právomocou. Tak ako v prípade diskrečnej právomoci spätéj s formálnym oznámením, aj pri odôvodnenom stanovisku bude pozornosť venovaná jej najvýznamnejším prejavom, t. j. situáciám, v ktorých je diskrečná právomoc EK najviac zreteľná a má najväčší význam pre predsúdnu fázu konania. Pri tom bude vhodné zamerať sa aj na porovnanie s tým, čo bolo uvedené o diskrečnej právomoci pri formálnom oznámení.

V prvom rade, s ohľadom na dikciu čl. 258 ZFEÚ a spojenie „EK vydá odôvodnené stanovisko“ má EK povinnosť vydať odôvodnené stanovisko, ak je toho názoru, že si členský štát nespĺnil povinnosť vyplývajúcu zo Zmlúv, avšak primárne právo súčasne nijako výslovne nešpecifikuje kedy tak musí učiniť. Preto možno mať za to, že aj v prípade odôvodneného stanoviska je EK priznaná diskrečná právomoc spätá s rozhodnutím kedy pristúpi k vydaniu odôvodneného stanoviska. Prvou situáciou, v ktorej má EK diskrečnú právomoc spätú s odôvodneným stanoviskom je načasovanie jeho vydania. V praxi sa to prejavuje tým, že v niektorých konaniach EK pristúpi k vydaniu odôvodneného stanoviska v najkratšom možnom čase, kým v iných ponechá dotknutému členskému štátu väčší časový priestor.

Vydanie odôvodneného stanoviska spravidla závisí od hodnotenia argumentov poskytnutých zo strany členského štátu ku tvrdeniam uve-

deným vo formálnom oznámení. Diskrečná právomoc EK v súvislosti s vydaním odôvodneného stanoviska sa tak vzťahuje aj na voľné hodnotenie argumentov a dôkazov zo strany členského štátu. Diskrečná právomoc, pokiaľ ide o hodnotenie dôkazov a argumentov členského štátu sa prejaví aj pri rozhodnutí EK o ďalšom postupe po vydaní odôvodneného stanoviska. EK tak môže rozhodnúť, či konanie uzavrie, či vydá doplňujúce formálne oznámenie a následne doplňujúce odôvodnené stanovisko, resp. či vec predloží SD EÚ.

Nepochybne, diskrečná právomoc je EK aj pri odôvodnenom stanovisku priznaná v súvislosti so stanovením lehoty na vyjadrenie pre členský štát. Aj tu závisí len od EK a jej pohľadu na konkrétny prípad, akú lehotu členskému štátu stanoví.

Diskrečnú právomoc možno, rovnako ako pri formálnom oznámení, identifikovať aj pri eventuálnom predĺžení lehoty na splnenie povinností členského štátu. Tu EK na požiadanie členského štátu môže, ale nemusí pôvodne stanovenú lehotu na vyjadrenie predĺžiť.

Tak ako v prípade formálneho oznámenia, aj v súvislosti s odôvodneným stanoviskom je diskrečná právomoc EK daná aj v otázke rýchlosti konania. Je na rozhodnutí EK kedy prijme rozhodnutie znamenajúce koniec konania, alebo posun do súdnej fázy konania.

Napokon, diskrečnú právomoc EK možno vidieť aj v obsahu odôvodneného stanoviska. Na druhej strane, jej rozsah bude akiste menší než je tomu v prípade formálneho oznámenia, a to s ohľadom na požiadavky plynúce z judikatúry SD EÚ a prepojenosť s prípadnou žalobou.

## **6. Koniec predsúdnej fázy – uzavretie konania, predloženie veci Súdnemu dvoru Európskej únie**

### **6.1. Uzavretie konania v predsúdnej fáze**

Účelom predsúdnej fázy je okrem iného aj záujem na vyriešení veci (sporu medzi EK a členským štátom) ešte pred tým než sa vec dostane pred SD EÚ, čo napokon potvrdzuje aj SD EÚ, keď konštatuje, že cieľom štádia pred začatím súdneho konania je aj dať dotknutému členskému štátu príležitosť, aby sa prispôbil svojim povinnostiam vyplývajúcim z práva EÚ.<sup>51</sup>

Vzhľadom na to nie je uzavretie konania v predsúdnej fáze ničím výnimočným. Rozhodnutie o uzavretí konania v predsúdnej fáze je prijímané kolégiom komisárov EK rovnakým spôsobom, ako iné rozhod-

---

<sup>51</sup> Napr. rozsudok z 24. júna 2004, *Komisia proti Holandsku* (C-350/02), EU:C:2004:389, bod 18.



nutia. Využíva sa teda písomný postup a rovnako tak konzultácia medzi jednotlivými útvarmi EK, ktorá takémuto postupu predchádza.

Konanie môže byť v predsúdnej fáze uzavreté prakticky kedykoľvek. Môže sa tak udiť pred vydaním odôvodneného stanoviska, no rovnako tak aj po jeho vydaní. K uzavretiu konania však môže dôjsť aj po prijatí rozhodnutia o podaní žaloby. Samozrejme tu je potrebné doplniť, že sa tak musí udiť ešte pred podaním žaloby na SD EÚ, keďže tento krok začína súdnu fázu konania podľa čl. 258 ZFEÚ.

Dôvody, pre ktoré sa EK rozhodne uzavrieť konanie môžu byť rôzne. Spoločný menovateľom by však malo byť dosiahnutie súladu s právom EÚ. Po vydaní formálneho oznámenia môže prijať EK rozhodnutie o uzavretí konania napr. vtedy, keď ju vyjadrenie členského štátu presvedčí o tom, že k porušeniu povinností vyplývajúcich z práva EÚ nedošlo. Rovnako môže EK rozhodnúť o uzavretí konania aj vtedy, ak by členský štát uznal porušenie práva a už po vydaní formálneho oznámenia toto porušenie odstránil.

Obdobné dôvody pre uzavretie konania sa môžu uplatniť aj po vydaní odôvodneného stanoviska. Na druhej strane, je menej pravdepodobné, že v tomto štádiu EK uzná, že členský štát právo EÚ neporušuje, i keď to *a priori* nemožno vylúčiť. Častejším dôvodom pre uzavretie konania po vydaní odôvodneného stanoviska sú ústupky zo strany členského štátu a odstránenie vytýkaného porušenia práva EÚ.

## **6.2. Predloženie veci Súdnemu dvoru Európskej únie**

Ďalším možným ukončením predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ je predloženie veci SD EÚ. Tento spôsob ukončenia prichádza do úvahy po tom, čo v priebehu predsúdnej fázy konania EK postupne vydala formálne oznámenie, ako aj odôvodnené stanovisko. Na rozdiel od vyššie uvedeného, predloženie veci SD EÚ neprichádza do úvahy skôr než bolo vo veci vydané aj odôvodnené stanovisko. Ani to však nestačí a EK môže vec predložiť SD EÚ až po tom, čo poskytla členskému štátu priestor na to, aby tento vyhovej odôvodnenému stanovisku.

Na tomto mieste je potrebné dôsledne odlišiť rozhodnutie EK o podaní žaloby a samotné fyzické podanie žaloby. Za koniec predsúdnej fázy možno považovať až samotné predloženie veci (teda doručenie žaloby) SD EÚ. Samotné rozhodnutie kolégia komisárov EK o podaní žaloby je ešte „len“ politickým rozhodnutím o ďalšom kroku, na ktorého základe vecne príslušné útvary EK v spolupráci s právnym servisom vypracujú žalobu, ktorá je následne predložená SD EÚ. Tento proces v praxi spravidla trvá dva mesiace.

## **7. Diskrečná právomoc Európskej komisie pri uzavretí konania a pri predložení veci Súdnemu dvoru Európskej únie**

Uzavretie konania v predsúdnej fáze, ako aj predloženie veci SD EÚ sa taktiež spájajú s diskrečnou právomocou EK. Táto je viditeľná hneď v niekoľkých situáciách. Za najvýraznejšie prejavy diskrečnej právomoci EK tu možno považovať najmä nasledujúce.

V prvom rade, diskrečná právomoc EK je zjavná v samotnom rozhodnutí o uzavretí konania v predsúdnej fáze, ako aj v rozhodnutí o predložení veci SD EÚ. EK je tu oprávnená rozhodnúť nielen o tom, kedy konanie uzavrie, resp. posunie do ďalšej fázy, ale rovnako tak aj o tom, či konanie v predsúdnej fáze uzavrie, resp. či vec predloží SD EÚ. Pokiaľ ide o právomoc predložiť vec SD EÚ, táto je výslovne priznaná samotným čl. 258 ZFEÚ, ktorý bez bližšej konkretizácie ustanovuje, že EK môže vec predložiť SD EÚ.

S uvedeným úzko súvisí ďalší prejav diskrečnej právomoci, ktorý sa týka hodnotenia dôkazov, a to vyjadrenia členského štátu k formálnemu oznámeniu, resp. súladu opatrení prijatých členským štátom v nadväznosti na formálne oznámenie a odôvodnené stanovisko. V nadväznosti na toto hodnotenie realizované EK potom táto pristúpi k uzavretiu konania, alebo k jeho pokračovaniu, resp. k predloženiu veci SD EÚ. To znamená, že prejavom diskrečnej právomoci je tu hodnotenie dôkazov a krokov členského štátu.

Na tomto mieste je ešte vhodné poukázať aj na jeden prípad diskrečnej právomoci EK v súvislosti s podávaním žaloby. Tento sa týka prípadov nekomunikácie, pokiaľ EK neboli komunikované transpozičné opatrenia týkajúce sa smerníc prijatých legislatívnym postupom. V takom prípade, v súlade s čl. 260 ods. 3 ZFEÚ, EK môže navrhnúť výšku penále a paušálnej pokuty, ktorý môže SD EÚ dotknutému členskému štátu uložiť. Výška penále ani paušálnej pokuty nie je stanovená primárnym ani sekundárnym právom.<sup>52</sup> Preto stanovenie navrhovanej výšky sankcií možno ponímať ako výraz diskrečnej právomoci EK.

## **8. Limity diskrečnej právomoci Európskej komisie v predsúdnej fáze konania podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie**

Vyššie bolo identifikovaných viacero prípadov diskrečnej právomoci EK objavujúcej sa v rámci predsúdnej fázy konania podľa

---

<sup>52</sup> Odvíja sa od oznámenia EK C(2019) 1396 final

čl. 258 ZFEÚ. Aj keď z hľadiska systematického bola pozornosť venovaná osobitne diskrečnej právomoci EK pri formálnom oznámení, pri odôvodnenom stanovisku, ako aj pri rozhodovaní o uzavretí konania v predsúdnej fáze, či rozhodnutí o predložení veci SD EÚ, už na prvý pohľad je zrejmé, že identifikované prípady diskrečnej právomoci EK sú viac-menej rovnaké. Aj preto sa javí ako vhodné, tam kde to bude možné limity diskrečnej právomoci EK v predsúdnej fáze konania podľa čl. 258 ZFEÚ skúmať spoločne.

### **8.1. Diskrečná právomoc Európskej komisie pri prijímaní rozhodnutí o jednotlivých krokoch v predsúdnej fáze konania a jej limity**

Pod týmto označením sa skrývajú vyššie identifikované prípady diskrečnej právomoci EK späté s vydaním formálneho oznámenia, doplňujúceho formálneho oznámenia, odôvodneného stanoviska, doplňujúceho odôvodneného stanoviska, rozhodnutia o uzavretí konania v predsúdnej fáze, či rozhodnutia o podaní žaloby na SD EÚ.

Konštatovanie o existencii diskrečnej právomoci objavujúcej sa v týchto situáciách môže vyvolávať otázky. Totiž na jednej strane stojí povinnosť EK plynúca z čl. 17 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“), podľa ktorého EK *„Zabezpečuje uplatňovanie zmlúv, ako aj opatrení prijatých inštitúciami na ich základe. Dohliada na uplatňovanie práva Únie pod kontrolou Súdneho dvora Európskej únie.“*, pri ktorej sa konanie o porušení dá chápať aj ako povinnosť EK, kým na druhej strane sa objavuje tvrdenie o akejsi diskrečnej právomoci EK v tejto situácii. Ako tomu rozumieť? Existuje, alebo neexistuje tu diskrečná právomoc?

Odpoveď je potrebné hľadať v komparácii povinností EK plynúcich z primárneho práva a všetkých krokov EK v rámci predsúdnej fázy. Niet pochyb, že EK ako „strážkyňa Zmlúv“ bude povinná dohliadať nad uplatňovaním práva EÚ. V tomto zmysle nebude môcť rozhodnúť o tom, vo vzťahu ku ktorému porušeniu konanie začne a v ktorom prípade nie. Na druhej strane, EK bude celkom isto oprávnená rozhodnúť, kedy takéto konanie začne. Pokiaľ ide o ďalšie kroky v predsúdnej fáze konania (ako napr. vydanie odôvodneného stanoviska, či prijatie rozhodnutia o podaní žaloby), tu je diskrečná právomoc EK akiste širšia, keďže EK naozaj môže rozhodnúť, či vydá odôvodnené stanovisko, kedy tak učiní, ako aj to, či prijme rozhodnutie o podaní žaloby, resp. o uzavretí konania. Jej diskrečná právomoc v týchto prípadoch je úzko spätá s iným prípadom identifikovaným vyššie, a to diskrečnou právomocou pri hodnotení dôkazov a argumentácie členského štátu. Avšak,

ani pokiaľ ide o rozhodnutia o ďalších krokoch v rámci predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ, ani tu nie je existujúca právomoc EK neobmedzená.

Preto, pre všetky prípady diskrečnej právomoci EK pri prijímaní rozhodnutí o jednotlivých krokoch v konaní možno skonštatovať, že takáto diskrečná právomoc EK má svoje limity. Azda tým najzásadnejším je úloha EK plynúca z čl. 17 ZEÚ. Vzhľadom na dané ustanovenie je zrejmé, že EK nemá možnosť „ignorovať“ existujúce porušenie práva EÚ. Preto aj jej diskrečná právomoc týkajúca sa vydávania formálneho oznámenia (a teda aj začatia predsúdnej fázy konania) je limitovaná a týka sa skôr právomoci posunúť termínu vydania formálneho oznámenia. Nevydanie formálneho oznámenia v situácii, keď existujú dôvody na jeho vydanie je neprípustné. Pokiaľ ide o ďalšie kroky, rozsah diskrečnej právomoci EK je síce širší, keďže prijímanie jednotlivých rozhodnutí je plne „v rukách“ EK no aj tu je EK povinná rešpektovať úlohu, ktorá jej plynie z čl. 17 ZEÚ. Taktiež tu nemožno opomínať ani kontrolu zo strany SD EÚ, ktorý je predvídaná čl. 17 ZEÚ, ako aj samotným čl. 258 ZFEÚ, a to v prípadoch, keď sa vec predloží SD EÚ, a teda do súdnej fázy konania.

Vo svetle uvedeného je možné za limity diskrečnej právomoci EK pri prijímaní rozhodnutí o jednotlivých krokoch v konaní považovať predovšetkým úlohu a povinnosti EK vo vzťahu k zabezpečovaniu uplatňovania Zmlúv, ako aj opatrení prijatých inštitúciami na ich základe a k dohľadu na uplatňovanie práva EÚ. v tejto súvislosti je limitom aj samotná kontrola zo strany SD EÚ, ktorý môže pri pochybení EK pri vydávaní rozhodnutí v rámci predsúdnej fázy vyhlásiť žalobu za neprípustnú.

## **8.2. Diskrečná právomoc Európskej komisie pri hodnotení dôkazov**

S diskrečnou právomocou EK pri prijímaní rozhodnutí v rámci predsúdnej fázy podľa čl. 258 ZFEÚ je úzko spätá aj ďalšia jej diskrečná právomoc, a to právomoc voľne hodnotiť dôkazy a argumenty členského štátu predložené v konaní. Práve od hodnotenia dôkazov bude závislé vyššie analyzované prijímanie rozhodnutí.

Existencia diskrečnej právomoci EK pri hodnotení dôkazov sa javí ako pomerne široká. Obzvlášť, pokiaľ ide o hodnotenie argumentov vedúcich k uzavretiu konania, či k vydaniu odôvodneného stanoviska. Na druhej strane, ani v tomto prípade nejde o neobmedzenú právomoc EK. Táto je totiž povinná pri hodnotení dôkazov a argumentov členských štátov rešpektovať všetky relevantné predpisy práva EÚ, ako

aj súvisiacu judikatúru. Preto nemožno očakávať, že by EK dôkazy a argumentáciu vyhodnotila v rozpore s existujúcim prístupom práva EÚ. Aj tu, minimálne pre prípady, ktoré sa dostanú pred SD EÚ, je totiž garantom a kontrolou správnosti postupu EK práve SD EÚ. Okrem toho, EK všetky svoje rozhodnutia a kroky musí doložiť náležitým odôvodnením. Táto povinnosť je vyplýva okrem iného aj z toho, že účelom predsúdnej fázy je poskytnúť členskému štátu možnosť na uplatnenie práva na obhajobu.<sup>53</sup>

Preto je na tomto mieste možné skonštatovať, že ďalším prejavom diskrečnej právomoci EK jej hodnotenie dôkazov a argumentov členských štátov, od ktorých závisí ďalší postup v konaní. Obmedzením tejto diskrečnej právomoci sú existujúce normy práva EÚ, ako aj spôsob ich aplikácie vo svetle judikatúry SD EÚ.

### **8.3. Diskrečná právomoc Európskej komisie pri stanovení lehoty na vyjadrenie/splnenie povinností**

Diskrečná právomoc EK sa objavuje aj pri stanovení lehoty na vyjadrenie pre členský štát (pri formálnom oznámení), resp. na splnenie povinností (pri odôvodnenom stanovisku). Závisí len od EK a jej pohľadu na konkrétny prípad, akú lehotu členskému štátu stanoví. Spravidla je táto lehota dvojmesačná, no prax pozná aj prípady, keď bola stanovená výrazne kratšia lehota. Faktom je, že v primárnom práve sa explicitná zmienka o dĺžke lehoty neobjavuje.

Na druhej strane, isté limity a pravidlá prináša SD EÚ vo svojej rozhodovacej činnosti. Vo svetle judikatúry je EK je pri stanovení lehoty povinná prihliadať na účel predsúdnej fázy (členský štát musí mať reálnu možnosť sa vyjadriť), na všetky okolnosti konkrétneho prípadu, ako aj na naliehavosť a urgentnosť nápravy porušenia. Osobitne v prípade krátkych lehôt je EK povinná stanovenie takejto lehoty náležitým spôsobom odôvodniť. V takom prípade nie je vylúčené ani to, aby EK stanovila extrémne krátke lehoty.

Ak by EK existujúce pravidlá nerešpektovala a ak by napr. stanovila neprimerane krátke lehoty a súčasne, ak by s ohľadom na okolnosti prípadu nepreukázala naliehavosť, SD EÚ by neskoršiu žalobu EK v konaní posúdil ako neprípustnú.<sup>54</sup>

S diskrečnou právomocou EK spätou so stanovením lehoty úzko súvisí aj diskrečná právomoc predĺžiť stanovenú lehotu. EK spravidla odsúhlasí predĺženie lehoty na vyjadrenie členského štátu, resp. na spl-

<sup>53</sup> LENAERTS, K. - MASELIS, I. - GUTMAN, K.: *EU Procedural Law*. Oxford : Oxford University Press. s. 188.

<sup>54</sup> Rozsudok z 2. februára 1988, *Komisia proti Belgicku* (293/85), EU:C:1988:40, bod 20

nenie povinnosti vtedy, ak nastanú nasledovné skutočnosti: žiadosť o predĺženie lehoty musí byť realistická – t. j. musí poskytnúť dostatok času na splnenie sľúbených krokov členského štátu; žiadosť musí obsahovať realistický harmonogram krokov, ktoré členský štát plánuje uskutočniť; dodatočná lehota nesmie byť dlhšia ako tri mesiace; žiadosť musí byť predložená pred uplynutím pôvodnej lehoty. Tieto dôvody nie sú primárnym právom nijako zakotvené. Ako také sú výrazom práve diskrečnej právomoci EK. Ako také sú uvádzané pri každej zamietavej odpovedi EK na žiadosť členského štátu o predĺženie lehoty. A priori však nemožno vylúčiť, že EK v budúcnosti tieto dôvody v rámci svojej diskrečnej právomoci zmení. Preto je vhodné na tieto dôvody a limity právomoci EK ohľadne ich uvádzania pozrieť sa z iného uhla pohľadu. Tak ako stanovenie lehoty, aj jej predĺženie je nepochybne postavené na rovnakom základe (rešpektujúc pri tom účel predsúdnej fázy, atď.). Preto sa dá povedať, že aj na diskrečnú právomoc EK v súvislosti s predĺžením lehoty sa musia uplatniť rovnaké pravidlá ako na tú pri stanovení lehoty.

S ohľadom na uvedené skutočnosti je možné skonštatovať, že diskrečná právomoc EK pokiaľ ide o stanovenie a predĺženie lehoty na vyjadrenie členského štátu, resp. na splnenie povinností z odôvodneného stanoviska je výrazom diskrečnej právomoci EK. Táto tiež nie je právomocou neobmedzenou. Jej najvýraznejším limitovaním je povinnosť EK pri stanovení/predĺžení lehoty prihliadať na účel predsúdnej fázy, na všetky okolnosti konkrétneho prípadu, ako aj na naliehavosť a urgentnosť nápravy porušenia.

#### **8.4. Diskrečná právomoc Európskej komisie pri stanovení rýchlosti postupu v konaní**

S uvedenými prípadmi diskrečnej právomoci EK veľmi úzko súvisí aj ďalšia situácia, v ktorej má EK diskrečnú právomoc. Touto je právomoc EK rozhodnúť o tom, ako rýchlo bude v konaní postupovať. Ako už bolo uvedené, samotné Zmluvy nestanovujú dokedy po obdržaní vyjadrenia členského štátu by EK mala pristúpiť k vydaniu odôvodneného stanoviska, či k inému rozhodnutiu. Je to plne na rozhodnutí EK, ktorej tak patrí diskrečná právomoc ohľadne postupu v konaní. Preto v niektorých prípadoch možno vidieť rýchly postup v konaní, kým iné sú otvorené aj niekoľko rokov.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Príkladom môže byť konanie vedené proti Slovenskej republike z dôvodu nesplnenia povinností vyplývajúcich z čl. 6 Aktu o podmienkach prístúpenia SR k EÚ a čl. 10, 307 a 43 Zmluvy o založení ES vzhľadom na Dohodu medzi vládou SR a vládou USA o leteckej doprave z 22. januára 2001. Toto konanie je evidované od r. 2005. Napriek viacerým urgenciám zo strany

Pri tejto diskrečnej právomoci EK by sa aj s ohľadom na uvedený príklad mohlo zdať, že nie je nijako limitovaná. Na druhej strane, tento záver nemožno akceptovať. Právomoc EK je aj v tomto prípade limitovaná existujúcimi pravidlami práva EÚ. Osobitne je aj tu potrebné zdôrazniť povinnosť EK prihliadať na účel predsúdnej fázy. V neposlednom rade je potrebné rešpektovať aj právo na spravodlivý proces. Preto EK akiste nebude môcť umelo zdržiavať konanie v prípadoch, keď je s ohľadom na okolnosti prípadu zrejmé, že je potrebné konanie uzavrieť, alebo naopak posunúť ho do ďalšej fázy.

Preto je možné skonštatovať, že diskrečná právomoc EK je daná aj pokiaľ ide o rýchlosť postupu v konaní. Ani v tomto prípade nejde o neobmedzenú právomoc EK. Jej limity je potrebné vidieť predovšetkým v účele predsúdnej fázy a v realizácii práva na spravodlivý proces, no v neposlednom rade aj v povinnosti EK zabezpečiť uplatňovanie práva EÚ a toto uplatňovanie kontrolovať.

### **8.5. Diskrečná právomoc Európskej komisie pri formulovaní obsahu formálnych dokumentov**

Napokon, diskrečnú právomoc EK možno identifikovať aj v súvislosti s obsahom a štruktúrou formálnych dokumentov – formálneho oznámenia, doplňujúceho formálneho oznámenia, odôvodneného stanoviska, doplňujúceho odôvodneného stanoviska. Tým, že primárne právo obsah týchto dokumentov nestanovuje, je na EK ako ich naformuluje. Samozrejme, je potrebné odlišovať medzi formálnym oznámením a odôvodneným stanoviskom, kde z povahy veci vyplýva, že formálne oznámenie má menšie nároky na detailnosť dôvodov ako odôvodnené stanovisko, pri ktorom výrok musí zodpovedať petitu žaloby, rovnako ako exaktnosť argumentov.

Vo všeobecnosti však možno skonštatovať, že diskrečná právomoc EK je pri formulácii dokumentov jednoznačne daná. Na druhej strane nemožno ju považovať za neobmedzenú. Jej limity sú dané taktiež právom EÚ a v jeho rámci predovšetkým účelom predsúdnej fázy precizovaným judikatúrou SD EÚ. Kým formálne oznámenie má za cieľ stanoviť rámec konania, jeho obsahom musia byť nepochybne všetky oblasti a dôvody, v ktorých EK vidí porušenie práva EÚ. Pri formálnom oznámení postačuje, aby dotknutý štát obdržal akýsi úvodný súhrn všetkých namietaných skutočností relevantných pre uplatnenie práva na

---

Slovenskej republiky EK stále nepristúpila k uzavretiu konania, hoci potvrdila, že porušenie bolo odstránené. K uzavretiu konania hodlá pristúpiť až po nadobudnutí platnosti obdobnej medzinárodnej zmluvy uzavretej EÚ.

obhajobu.<sup>56</sup> Pri odôvodnenom stanovisku je situácia iná, keďže musí obsahovať výrok a náležité odôvodnenie, z ktorého jasne vyplýva, ktoré právne predpisy členský štát porušil. Rovnako tak musí byť zrejmé, akým konaním došlo k porušeniu predmetných právnych predpisov.<sup>57</sup>

Berúc do úvahy uvedené skutočnosti, možno skonštatovať, že EK má diskrečnú právomoc aj pokiaľ ide o obsah a štruktúru formálnych dokumentov (odôvodnené stanovisko, či formálne oznámenie). Na druhej strane aj tu sú dané limity precizované judikatúrou SD EÚ. Tieto sú striktnnejšie v prípade odôvodneného stanoviska, avšak sú dané aj pri formálnom oznámení.

## Záver

Predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ má pri dohľade nad uplatňovaním práva EÚ nezastupiteľné miesto. Je významným prostriedkom realizácie práva členského štátu na obhajobu, ktoré členskému štátu vyplýva priamo zo Zmlúv. Je rovnako aj prostriedkom pre stanovenie rámca konania podľa čl. 258 ZFEÚ. v neposlednom rade zakladá aj možnosť danú členskému štátu, splniť si povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo Zmlúv, a to skôr než bude vec predložená SD EÚ.

Z hľadiska priebehu sa predsúdna fáza realizuje v niekoľkých etapách. Jej úvod je spätý s vydaním formálneho oznámenia. Možné polemiky sa objavili ohľadne miesta konania *EU Pilot* v rámci predsúdnej fázy. Analýza tohto konania však preukázala, že *EU Pilot* nemôže byť vnímaný ako súčasť predsúdnej fázy podľa čl. 258 ZFEÚ, a to predovšetkým s ohľadom na nemožnosť jeho subsumovania pod samotný čl. 258 ZFEÚ. Navyše, konanie *EU Pilot* ako také je realizované bez adekvátneho právneho základu. Odvíja sa len od oznámenia EK, ktoré nemožno považovať za právny základ. Vzhľadom na to je otázna aj jeho legalita, keďže z titulu zásady prenesenia právomocí možno mať pochybnosti, či EK je vybavená právomocou na konanie ako je *EU Pilot*. Čl. 17 ZEÚ je v tomto smere nedostatočný, navyše ani samotný dokument od ktorého sa *EU Pilot* odvíja referenciu na čl. 17 ZEÚ neobsahuje.

Aj preto je potrebné úvod predsúdnej fázy konania podľa čl. 258 ZFEÚ spojiť až s formálnym oznámením. V rámci formálneho ozná-

---

<sup>56</sup> LENAERTS, K. - MASELIS, I. - GUTMAN, K.: *EU Procedural Law*. Oxford : Oxford University Press. s. 187.

<sup>57</sup> TICHÝ, L.- ARNOLD, R.- SVOBODA, P.- ZEMÁNEK, K.- KRÁL, R.: *Evropské právo, 3. vydání*, Praha: C. H. BECK. s. 360.



menia EK predovšetkým vymedzí predmet sporu a v nadväznosti na to vyzve dotknutý členský štát, aby predložil svoje pripomienky.<sup>58</sup> Formálne oznámenie je jedným z prostriedkov realizácie práva na obhajobu, ktoré členskému štátu vyplýva priamo zo Zmlúv. Okrem toho, ide aj o prostriedok pre stanovenie rámca konania podľa čl. 258 ZFEÚ. Opomenúť nemožno ani funkciu - možnosť danú členskému štátu, splniť si povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo Zmlúv, a to skôr než bude vec predložená SD EÚ. Formálne oznámenie je EK vydávané pri porušení práva EÚ. V nadväznosti na to je možné rozlišovať medzi jednotlivými dôvodmi. Ako preukázala analýza, najvhodnejšie sa javí rozlišovať pri typológii dôvodov pre vydanie formálneho oznámenia medzi nekomunikáciou a ostatnými dôvodmi porušenia povinností vyplývajúcich z práva EÚ. Uvedená typológia a rozlišovanie má význam aj pre proces vydávania formálneho oznámenia. Kým formálne oznámenie z titulu nekomunikácie je vydávané „administratívnym krokom“ generálnym sekretariátom EK, ostatné formálne oznámenia prichádzajú do úvahy len na základe rozhodnutia kolégia komisárov EK po konzultácii dotknutých útvarov EK. Takéto formálne oznámenia sú prijímané písomným postupom.

V prípade, ak vyjadrenie členského štátu na formálne oznámenie nerozptýli pochybnosti EK o súlade s právom EÚ, resp. ak by členský štát vyjadrenie k formálnemu oznámeniu nezaslal vôbec, prichádza na rad odôvodnené stanovisko. Na rozdiel od formálneho oznámenia, odôvodnené stanovisko je výslovne pomenované aj samotným čl. 258 ZFEÚ. Odôvodnené stanovisko spravidla predznačí eventuálny priebeh konania pred SD EÚ a rovnako tak podrobne ozrejní členskému štátu, akým spôsobom tento porušil ustanovenia Zmlúv, resp. ktoré ustanovenia porušil. Odôvodnené stanovisko, na rozdiel od formálneho oznámenia je vždy vydávané na základe rozhodnutia kolégia komisárov EK. Tak ako v prípade formálneho oznámenia, aj v odôvodnenom stanovisku je na EK aby po zohľadnení okolností prípadu stanovila lehotu, v ktorej očakáva splnenie povinností členského štátu. V oboch prípadoch (formálne oznámenie i odôvodnené stanovisko) je možné túto lehotu predĺžiť, a to rozhodnutím EK na základe žiadosti členského štátu.

Predsúdna fáza konania podľa čl. 258 ZFEÚ môže byť ukončená dvoma spôsobmi – uzavretím konania v predsúdnej fáze, alebo predložením veci (podaním žaloby) SD EÚ. Uzavretie konania je možné kedykoľvek. To znamená, že s atak môže udiť po vydaní odôvodneného stanoviska, pred jeho vydaním, no rovnako tak aj po prijatí

---

<sup>58</sup> Rozsudok z 15. decembra 1982, *Komisia proti Dánsku* (211/81), EU:C:1982:437, bod 8.

rozhodnutia o podaní žaloby avšak pred jej fyzickým podaním na SD EÚ. K podaniu žaloby SD EÚ môže dôjsť len a výlučne po rozhodnutí o podaní žaloby, ktoré prijíma kolégium komisárov EK. Takéto rozhodnutie je prípustné len po tom, čo bolo vo veci vydané odôvodnené stanovisko, uplynula lehota na splnenie povinnosti a členský štát svoje povinnosti nespĺnil ani neposkytol záruky o splnení.

Analýza tiež preukázala, že EK disponuje v rámci predsúdnej fázy značnou diskrečnou právomocou. Jej prejavy možno vidieť na viacerých miestach. Za všetky je možné spomenúť diskrečnú právomoc EK pri prijímaní rozhodnutí o jednotlivých krokoch v predsúdnej fáze konania, diskrečnú právomoc EK pri hodnotení dôkazov, diskrečnú právomoc EK pri stanovení lehoty na vyjadrenie členského štátu, či na splnenie jeho povinností, diskrečnú právomoc EK pri stanovení rýchlosti postupu v konaní, či diskrečnú právomoc EK pri formulovaní obsahu formálnych dokumentov. V uvedených situáciách EK disponuje diskrečnou právomocou, ktorá je viac, či menej široká. Ani v jednom prípade sa však nepotvrdila neobmedzená diskrečná právomoc EK. Limity tejto právomoci sú vždy stanovené právom EÚ a precizované judikatúrou. EK je pri vykonávaní tejto právomoci povinná prihliadať predovšetkým na účel predsúdnej fázy (prostriedok realizácie práva na obhajobu, prostriedok pre stanovenie rámca konania podľa čl. 258 ZFEÚ, možnosť splniť si povinnosti skôr než bude predložená SD EÚ), ako aj na všetky okolnosti konkrétneho prípadu.

### Použitá literatúra

1. ANDERSEN, S.: *The Enforcement of EU Law. The Role of the European Commission.* Oxford: Oxford University Press, 2012. 251 s.
2. ARNULL, A. - CHALMERS, D. (eds.): *The Oxford Handbook of European Union Law.* Oxford: Oxford University Press, 2015. 950 s.
3. CHALMERS, D. - DAVIES, G. - MONTI, G.: *European Union Law: Cases and Materials. Second Edition.* Cambridge : Cambridge University Press, 2010. 1150 s.
4. GROHS, S.: *Article 258/260 TFEU Infringement Procedures: The Commission Perspective in Environmental Cases.* In. CREMONA, M. (ed.): *Compliance and the Enforcement of EU Law.* Oxford: Oxford University Press, 2012. 198 s.
5. LENAERTS, K. - MASELIS, I. - GUTMAN, K.: *EU Procedural Law.* Oxford : Oxford University Press, 2015. 1056 s.
6. LYSINA, P.: *Medzinárodná zmluva ako nástroj vonkajšej činnosti Európskej únie.* 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 312 s.
7. SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M.: *Súdny systém Európskej únie,* Bratislava: EUROIURIS, 2006. 786 s.

8. TICHÝ, L.- ARNOLD, R.- SVOBODA, P.- ZEMÁNEK, K.- KRÁL, R.: *Evropské právo*, 3. vydání, Praha: C. H. BECK, 2006. 879 s.
9. TOMÁŠEK, M. - TÝČ, V. a kol.: *Právo Evropské unie. 2. aktualizované vydání*. Praha: Leges, 2017. 496 s.
10. VRŠANSKÝ, P. - VALUCH, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015. 408 s.

### **Judikatúra Súdneho dvora Európskej únie**

1. Rozsudok z 15. decembra 1982, *Komisia proti Dánsku* (211/81), EU:C:1982:437
2. Rozsudok zo 7. februára 1986, *Komisia proti Taliansku* (166/82), EU:C: 1984:43
3. Rozsudok z 2. februára 1988, *Komisia proti Belgicku* (293/85), EU:C:1988:40
4. Rozsudok z 1. decembra 1993, *Komisia proti Dánsku* (C-234/91) EU:C:1993:910
5. Rozsudok z 11. júla 1995, *Komisia proti Španielsku* (C-266/94), EU:C:1995:235
6. Rozsudok zo 10. septembra 1996, *Komisia proti Belgicku* (C-11/95), EU:C: 1996:316
7. Rozsudok z 13. decembra 2001, *Komisia proti Francúzsku* (C-1/00), EU:C:2001:687
8. Rozsudok z 24. júna 2004, *Komisia proti Holandsku* (C-350/02), EU:C:2004:389
9. Rozsudok z 5. júna 2003, *Komisia proti Španielsku* (C-145/01), EU:C:2003:324
10. Rozsudok zo 1. februára 2005, *Komisia proti Rakúsku* (C-203/03), EU:C: 2005:76
11. Rozsudok z 15. novembra 2005, *Komisia proti Rakúsku* (C-320/03), EU:C:2005:684
12. Rozsudok z 26. októbra 2006, *Komisia proti Taliansku* (C-371/04), EU:C:2006:668

### **Internetové zdroje**

1. Oznámenie Európskej komisie „Európa výsledkov – uplatňovanie práva spoločenstva“ COM (2007) 0502 final dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007DC0502&from=en> (7.3.2019)
2. Oznámenie Európskej komisie „Právo EÚ: Lepšie výsledky pomocou lepšieho uplatňovania práva“ C (2016) 8600 final dostupné na <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/SK/C-2016-8600-F1-SK-MAIN-PART-1.PDF> (8.3.2019)

3. [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement\\_decisions/?lang\\_code=en](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en) (13.2.2019)
4. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/infringements/index\\_en.htm#t\\_0\\_23](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm#t_0_23) (13.3.2019)
5. [https://ec.europa.eu/info/publications/2017-commission-report-and-factsheets-monitoring-application-eu-law\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2017-commission-report-and-factsheets-monitoring-application-eu-law_en) (25.3.2019)

## RECEPCIA A VÝVOJ IDEY SPRAVODLIVOSTI U VYBRANÝCH SOFISTOV

*Mgr. Olexij M. Meteňkanyč*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra teórie práva a sociálnych vied  
olexi.metenkanyc@flaw.uniba.sk

### Recepcia a vývoj idey spravodlivosti u vybraných sofistov

Príspevok má ambíciu predstaviť odlišné chápania a vývoj idey spravodlivosti u vybraných sofistov. Dôraz bude kladený predovšetkým na rôznorodé koncepty spravodlivosti, ktoré pri väčšom zjednodušení môžeme rozdeliť do dvoch skupín – spravodlivosť, ktorá je vytváraná zákonmi, na ktorých sa dohodli ľudia (*nomoi*, ideo tzv. legálnu spravodlivosť) alebo pôjde o spravodlivosť, ktorá sa opiera o vlastnú prirodzenosť a zákonitosti kozmu (*fysis*, ide o tzv. etickú spravodlivosť). Spomedzi mnohých sofistov sme si vybrali na bližšiu analýzu chápania idey spravodlivosti Protagora, Antifóna, Trasymacha a Kallikleá. Súčasne poukazujeme na to, že na pozadí rozlíšenia *fysis vs. nomoi* nám vzniká polemika o povahe spravodlivosti, ktorá býva označovaná za prvú etickú diskusiu svojho druhu v západnej filozofii.

### Reception and development of the idea of justice by selected sophists

The article has the ambition to present different receptions and development of the idea of justice by selected sophists. Emphasis will be especially put on heterogeneous concepts of justice which, with more simplification, we can divide into two groups – justice that is created by the acts made and agreed by people (*nomoi*, we can call it *legal justice*) or justice which is based on its own nature and the laws of the cosmos (*fysis*, it is an ethical justice). Among the many sophists we chose Protagoras, Antiphon, Thrasymachus and Callicles to analyse their understanding of the idea of justice. At the same time, we point out that on the background of *fysis vs. nomoi* is arising the controversy

over the nature of justice, which is called the first ethical discussion of its kind in Western philosophy.

### Accoglienza e sviluppo dell'idea di giustizia in sofisti selezionati

Il contributo ha l'ambizione di presentare comprensione differenti e sviluppo dell'idea di giustizia in sofisti selezionati. L'accento sarà posto su diversi concetti di giustizia, che possono essere suddivisi in due gruppi con maggiore semplificazione - giustizia creata dalle leggi concordate dal popolo (*nomoi*, la cosiddetta giustizia legale) e poi una giustizia basata sulla naturalità propria e sulle regole del cosmo (*physis*, la cosiddetta giustizia etica). Tra i tanti sofisti, abbiamo scelto Protagoras, Antifon, Trasymachos e Kallikles per analizzare la comprensione dell'idea di giustizia. Allo stesso tempo, segnaliamo che sullo sfondo di *fysis* vs. *nomoi* sta nascendo la controversia sulla natura della giustizia, che è chiamata la prima discussione etica del suo genere nella filosofia occidentale.

**Kľúčové slová:** Spravodlivosť, sofisti, Protagoras, *nomoi* vs. *fysis*

**Keywords:** Justice, sophists, Protagoras, *nomoi* vs. *fysis*

**Parole chiave:** Giustizia, sofisti, Protagoras, *nomoi* vs. *fysis*

## Úvod

Sofisti ako špecifická filozofická iniciatíva predsokratovského obdobia v súčasnosti nie je často chápaná v pozitívnom svetle. Jej predstavitelia sú pomerne často označovaní ako skeptici,<sup>1</sup> relativisti,<sup>2</sup> utilita-

---

<sup>1</sup> Objektívne poznanie, a tým aj objektívna pravda, neexistuje, resp. sú len subjektívnymi výsledkami ľudskej inteligencie. Dokonca niektorí autori hovoria o sofistoch ako nihilistoch, t.j. že niektorí z nich (Gorgias) nevidia rozdiel medzi pravdou a nepravdou, dobrom a zlom, spravodlivosťou a nespravodlivosťou. Čo je pokladané dnes za pravdivé, dobré či spravodlivé, zajtra môže byť pre nás nepravdivé, nedobré a nespravodlivé, teda neexistuje ani pravda, ani dobro, ani spravodlivosť. A to je nihilizmus. Viac pozri v TOMSA, B.: *Kapitoly z dejín filozofie práva a štátu*. Praha: Karolinum, 2005, s. 23-24.

<sup>2</sup> Všetky spoločenské pravidlá alebo zákony, ale aj naše samotné rozhodnutia sú podmienené špecifickým prostredím určitej osoby, času a miesta, nemožno ich považovať za objektívne pravdivé. Pozri viac v *A Dictionary of Philosophical Terms and Names* na stránke <http://www.philosophypages.com/dy/r9.htm#reim>. Ako príklad môžeme uviesť výrok Prótatora z Abdér, ktorý vyslovil, že „o každej veci možno rovnakým právom dišputovať na obe strany, teda aj o tom, či sa dá o každej veci dišputovať na obe strany.“ (80 A 20, zo Senecu). Aký skvelý výrok pre právnikov!

risti<sup>3</sup> či pragmatici,<sup>4</sup> a to v tom negatívnejšom význame. Dokonca sa miestami o nich hovorí ako o „*profesionálnych klamároch*“, pričom je to najmä vďaka Platónovi a Aristotelovi, ktorí ich nevykresľovali v najlepšom svetle vo svojich dielach.<sup>5</sup> Je však otázne, či sofisti v skutočnosti neboli len prirodzeným vyústením vtedajšej doby, ktorá bola príznačná svojimi protichodnosťami. Na jednej strane máme eleátsky racionalizmus snažiaci sa o preukázanie nemožnosti pohybu a zmeny, zatiaľ čo neustály pohyb a zmena bola na strane druhej jadrom Herakleitovej filozofie.<sup>6</sup> Obdobne Pytagorejci a Eleáti hájili monistický ontologický základ sveta, oproti čomu pluralisti (Empedokles, Anaxagoras) obhajovali stanovisko pluralizmu, obhajujúc podstatu súcna, ktoré má nekonečne množstvo hmotných častíc. Takto by sme mohli pokračovať, pričom táto rozmanitosť výsledkov prezentovaná rôznymi filozofickými školami, nemohla ostať bez reakcie a musela vyvolať určitú kritiku. Tu nám poskytujú práve sofisti, ktorí sa ani nesnažia zaoberať otázkami a témami svojich predchodcov (predovšetkým ontologickými otázkami a problematikou kozmu), obracajú svoju pozornosť na človeka a s tým spojené nové témy.

Avšak nemožno nevidieť istú paralelu medzi vyššie uvedenými vlastnosťami sofistov a väčšinovým názorom spoločnosti na právnikov, predovšetkým advokátov, ktorí by mali byť tými, čo dokážu „*vysekať*“ svojich klientov z každého problému. Musia teda byť relativisti, utilita-

---

<sup>3</sup> Mal ich zaujímať len úžitok v tej-torej veci. Svoj relativizmus (resp. nihilizmus) sofisti argumentačne podložili o princíp úžitku (utility), ktorý platí nielen v prírode, ale aj medzi ľuďmi. Princíp utility by sme mohli vyjadriť tak, že každý sa snaží maximalizovať svoje šťastie a minimalizovať svoje strasti. Aj preto si sofisti nechávali za svoje učenie platiť, čo bolo kritizované zo strany Sokrata. K tomu a ku kritike sofistov zo strany Sokrata pozri viac v KRŠKOVÁ, A.: *Dejiny politickej a právnej filozofie*. Bratislava: IURA EDITION, 2011, s. 27-29.

<sup>4</sup> Zaujímal ich len výsledok príslušného sporu a v danej veci je vždy potrebné urobiť také kroky, ktoré vedú k úspechu v spore. Nie nadarmo sú sofisti uznávaní ako výborní eristici, t.j. ľudia, čo vynikajú v umení vyhrať spor (tzv. eristika). Porovnaj so SUVÁK, V.: *Sofisti o spoločnosti*. In NOVOSÁD, F., SMREKOVÁ, D.: *Dejiny sociálneho a politického myslenia*. Bratislava: KALLIGRAM, 2013, s. 4-46.

<sup>5</sup> ZVARÍK, M.: *Dejiny filozofie I. Od Hérakleita po sofistov*. Trnava: Typi Universitas Tyrnaviensis, 2015, s. 53. Dokonca Platón osobitne používa slovo sofistika, aby ju odlišil od filozofie. Podľa Rickenca za priaznivejšie prihládanie na sofistiku vďaka Heglovi a Zellerovi, ktorí upozorňovali, že sofisti kladli najmä dôraz na princíp subjektivity. Viac v RICKEN, F.: *Antická filozofie*. Olomouc: Nakladateľství Olomouc, 1999, s. 13.

<sup>6</sup> Známe *Panta Rhei* – všetko plynie, resp. ďalší výrok pripisovaný Herakleitovi, a to, že „*dvakrát by si do tej istej rieky nevstúpil*.“ Platón: Kratylos. 401d-402a. Ale na tomto mieste spomeňme i to, že nie všetci vnímajú Hérakleita a Parmenida ako proti sebe stojacích filozofických oponentov. Zvarík poukazuje na to, že hoci rozdiely medzi oboma filozofmi nemožno nevidieť, sú tu aj významné podobnosti, na čele so skutočnosťou, že „*obaja myslitelia stáli pred úlohou filozoficky artikulovať skutočnosť ako jednotu a celistvý celok*.“ Pre bližšie vysvetlenie tejto myšlienky pozri ZVARÍK, M.: *Dejiny filozofie I. Od Hérakleita po sofistov*. Trnava: Typi Universitas Tyrnaviensis, 2015, s. 16-18.

risti, pragmatici a nepochybne aj dobrí eristici, ak chcú vyhrať spor pre svojich klientov. Musia ovládať dokonale jazyk a svoje vystupovanie, ktoré je základným východiskom každého úspechu v spore.<sup>7</sup> Z tohto dôvodu je preto z nášho pohľadu zaujímavé sa pozrieť na to, ako vnímali koncept spravodlivosti niektorí vybraní sofistí.

## 1. Pár slov k sofistom

Hneď na úvod by sme si mali spomenúť, že sofistov nemôžeme vnímať ako jednotný smer, resp. ako skupinu ľudí s rovnakými názormi. Nesledujú jednotnú myšlienkovú pozíciu ako neskoršie filozofické školy. Skôr sa jedná o hnutie, ktoré sa vyznačuje určitými spoločnými črtami, ale v mnohých veciach sa odlišujú. Medzi sofistov môžeme zaradiť mnohé osobnosti z rôznych končín antického Grécka: najznámejší je azda Protagoras z Abdér,<sup>8</sup> Gorgias z Leontín na Sicílii,<sup>9</sup> Prodikos z ostrova Keos na Kykladách,<sup>10</sup> Hippias z Elidy na Peloponéze,<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Práve obrat k jazyku a reči je jednou zo základných črt sofistiky. Presvedčivá a zdôvodnená reč má zabezpečiť víťazstvo v boji/spore bez nutnosti použitia násilia.

<sup>8</sup> Prerobil sa najmä svojim relativistickým argumentom *homo mensura* po začiatku svojho spisu *Pravda*, ktorý znie: „Človek je mierou všetkých vecí, existujúcich, že/ako (hós) sú, neexistujúcich, že/ako (hós) nie sú.“ (80 B 1). Práve v tomto výroku je azda najlepšie zosobnený relativizmus, vzhľadom na to, že je to človek, kto nakoniec rozhoduje o bytí a nebytí. Je však nutné uviesť, že výrok *homo mensura* sprevádza niekoľko významných otáznikov, predovšetkým v súvislosti s prekladom gréckej spojky *hós*, ktorú môžeme preložiť jednak ako „že“, ale aj s významom „ako“. Z toho vyplývajú následne rôzne interpretácie výroku. Viac pozri v ZVARÍK, M.: *Dejiny filozofie I. Od Hérakleita po sofistov*. Trnava: Typi Universitas Tyrnaviensis, 2015, s. 55-58.

<sup>9</sup> Známy najmä svojimi tromi tézami: po prvé, *nič nie je*; po druhé, *ak aj niečo je, nemožno to poznať*; po tretie, *ak to aj možno poznať, nemožno to oznámiť a vysvetliť blížnemu*. 82 B 3 (časť zo Sexta Empirika).

<sup>10</sup> O ňom je známe, že sa snažil zistiť, ako ľudia prišli k viere v bohov, na základe čoho si ich vytvárali a zdôvodňovali ich existenciu. Pozri jeho výrok „*Naši predkovia pokladali slnko, mesiac, rieky, pramene a vôbec všetko, čo prospieva nášmu životu, za bohov, a to pre užitočnosť z nich plynúci, ako napr. Egyptania Nil. a preto sa vraj pokladal chlieb za Demetru, víno za Dionýza, voda za Poseidona, oheň za Hefaista, a podobne každá vec, ktorá bola ľudom užitočná*.“ 84 B 5 (zo Sexta Empirika). Taktiež sa zameriaval na reč a význam slov, dokonca sa miestami o ňom uvádza, že jeho snahy možno vnímať ako prvé pokusy o vytvorenie slovníka gréckeho jazyka. Pozri k tomu WATERFIELD, R.: *The First Philosophers. The Presocratics and Sophists*. Oxford: Oxford University Press, 2000, s. 241.

<sup>11</sup> Osobne by sme radi vyzdvihli jednu jeho myšlienku, a to že ohováranie je hrozná vec a malo by byť minimálne na úrovni ako krádež, veď ohovárači „*predsa kradnú priateľstvo, najkrajší majetok. Potom násilie, hoci je zločinné, predsa je spravodlivejšie než ohováranie, pretože nie je tajné*.“ 86 B 17 (zo Stobaia)



Kritias,<sup>12</sup> Trasymachos<sup>13</sup> či Antifón.<sup>14</sup> Protagoras, Gorgias, Prodikos, Hippias a Antifón patria do skupiny starších sofistov, zatiaľ čo k tým mladším patrili Trasymachos, Kritias, ale aj Lykofrón a Kallikles.<sup>15</sup>

Vznik a rozvoj sofistiky bol do značnej miery umožnený tým, že došlo k rozvoju antickej aténskej demokracie. Práve demokracia so svojím novým prístupom k vládnutiu v polis, kde v podstate každý mohol zastávať významné úrady a záležalo od vlastností a schopností konkrétneho človeka, či dokázal vynikať nad ostatnými. Tí, čo chceli obhájiť svoj názor na politickej scéne polis, museli ovládať umenie argumentácie a byť aj dobrými rétorami. Tu prichádzajú na scénu sofisti, ktorí ako platení učители pomáhali zväčša pri vzdelávaní mládeže z bohatších rodín a zamerali sa práve na eristikú a rétoriku.<sup>16</sup>

Rozvoj aténskej demokracie nepriniesol len zameranie sa na človeka,<sup>17</sup> ale súčasne pozdvihol aj živý záujem o politické, sociálne i právne otázky. Predovšetkým ten politický a právny život bol pre nich lákavý, nakoľko tam mohli najlepšie uplatniť svoje zručnosti a svojimi originálnymi myšlienkami otvorili mnohé dovtedy nerozoberané témy politického a právneho myslenia. Načrtávajú mnohé témy ako oddeľovanie verejného, politického života od toho súkromného, prenesenie princípu

---

<sup>12</sup> Taktiež sa venoval otázke, ako si ľudia vytvorili bohov. Dochádza k záveru, že „*Keď teda zákony zabraňovali otvorene páchať násilie, a preto sa páchalo len tajne, zdá sa mi, že tu vtedy nejaký chytrý človek vynášiel pre ľudí strach pred bohmi, aby sa zločinci báli, aj keby tajne páchali, hovorili alebo si len mysleli niečo zlé. Preto zaviedol vieru v božstvo, že je to daimón, ktorý je večný, plný sily, ktorý duchom vidí, počuje a nadľudsky myslí; má božskú prirodzenosť a hľadá na svet. Počuje a vidí všetko, čo hovoria a robia ľudia. a keď ty mlčky zamýšľaš niečo zlé; bohom to neostane skryté, lebo majú nadľudské poznanie. – Takýmito rečami, zahaliac pravdu do ľží, zaviedol učenie zo všetkých najklamnejšie.*“ 88 B 25 (časť z drámy Sizyfos u Sexta).

<sup>13</sup> Jeho azda najznámejší výrok je „*Tvrdím, že spravodlivosť nie je nič iné než prospech silnejšieho.*“ 85 B 6a (z Platóna). Viac sa mu budeme venovať v ďalších kapitolách.

<sup>14</sup> „*Život človeka sa podobá dennej strážii, dĺžka života takmer jednému dňu, v ktorom vzhliadneme k dennému svetlu a odovzdáme heslo tým, čo prichádzajú po nás.*“ 87 B 50 (zo Stobaia). Obdobne ako u Trasymacha, jeho myšlienkam o spravodlivosti sa budeme venovať v ďalšom texte.

<sup>15</sup> KRŠKOVÁ, A.: *Dejiny politickej a právnej filozofie*. Bratislava: IURA EDITION, 2011, s. 21.

<sup>16</sup> Celkovo sa v ponímaní sofistov stáva reč kľúčovým nástrojom a mení sa na inštrument moci. Ako Gorgias uvádza: „... *Reč (logos) je veľká vládkyňa, ktorá najbožskejšie diela vykonáva najmenším a najnepatrnejším telom; môže totiž aj strach zahnať, i zármutok odňať, aj starosť spôsobiť, i súcit znásobiť ... Sila reči má ten istý vzťah k usporiadaniu duše ako usporiadanie liekov k prirodzenosti tiel. Lebo ako každý z liekov inú štavu z tela vyháňa a ako jedny lieky zastavujú chorobu, druhé život, tak aj z reči jedny zarmútiť, druhé potešia, iné zasa vystrašia, druhé podajú poslucháčom odvahu a iné zasa akýmsi zlým presvedčaním dušu očaria a omámia.*“ 82 B 11 (z Gorgiovej *Heleny*).

<sup>17</sup> Z tohto dôvodu sa niekedy filozofia sofistov označuje ako humanistická: prichádza k odklonu od skúmania bytia, resp. nebytia, o vzniku vesmíru, kozmu a pod., namiesto toho vyrastá problém človeka, jeho myslenia, cítenia a života s druhými a usporiadaním spoločnosti, v ktorej tento človek žije. Nastáva čas praktickej filozofie a dominantnou sa stáva filozofická antropológia.

utility do politiky (ľudia sa snažia v nej uplatniť svoje záujmy, a to aj prostredníctvom sily, nehľadajme za tým viac),<sup>18</sup> presadzovanie osobnej slobody (ale súčasne aj osobnej zodpovednosti za naše konanie), ale predkladajú aj úvahy o hraniciach inštitucionalizovanej moci, nakoľko tá vznikla dohodou jednotlivcov v polis.<sup>19</sup> K vyššie uvedeným myšlienkam je nutné ešte priradiť jednu oblasť, ktorej sa sofisti so záujmom venovali, a to idey spravodlivosti v jej najrozmanitejších podobách. Niektoré z nich si ďalej predstavíme.

## 2. Protagorovo chápanie spravodlivosti prostredníctvom kolektívu

Protagoras (asi 490-420 pred n. l.) je starší súčasník Demokrita i Sokrata a svoje najväčšie uznanie získal počas svojho pôsobenia v Aténach, kde o jeho rady stál i samotný Perikles.<sup>20</sup> Bol dokonca poverený vypracovaním ústavy pre novozaloženú panhelénsku kolóniu. Avšak aj napriek tomu mal kvôli svojim postojom nepriateľov, ktorí dosiahli vyhnanie Protagora z Atén, pretože mu hrozil (obdobne ako Sokratovi) trest za agnostické výroky proti bohom.<sup>21</sup>

Protagorovo chápanie spravodlivosti sa opiera o tézu, že *spravodlivé je to, čo sa ako spravodlivé javí obci, nie jednotlivcovi*.<sup>22</sup> Protagoras si je vedomý, že obec môže prijímať dobré i škodlivé zákony, zákony, ktoré slúžia len niektorým a ktoré slúžia obci ako celku. Jednou zo základných úloh občanov (na čele so sofistami protagorovského zmysľania) je presvedčiť obec, aby nahradila škodlivé a zaujaté zákony tými dobrými a prospešnými pre obec. Iba také právne zriadenie dokáže zabezpečiť blaho ľudí, ktoré stojí nad ich individuálnymi záujmami.

Nutne sa nám tu však tlačí otázka, ako môžeme posúdiť, ktoré zákony sú dobré od tých horších. Existuje jednoduchá odpoveď – spravodlivé je to, čo sa v danej obci ako spravodlivé javí a všeobecne je považované za spravodlivé. *„Lebo aké veci sa každej obci zdajú spravodlivé*

<sup>18</sup> Tomsa v jednom z svojich diel uvádza, že sofisti boli predchodcovia machiavellizmu, že sa snažili z politického súboja vylúčiť česťnosť a politický život bol taktiež riadený princípom silnejší pohlcuje slabšieho. Viac pozri v Viac pozri v TOMSA, B.: *Kapitoly z dejín filozofie práva a štátu*. Praha: Karolinum, 2005, s. 25.

<sup>19</sup> KRŠKOVÁ, A.: *Dejiny politickej a právnej filozofie*. Bratislava: IURA EDITION, 2011, s. 23.

<sup>20</sup> K tomu pozri DE ROMILLY, J.: *The Great Sophists in Periclean Athens*. Oxford: Clarendon Press, 2002, s. viii-ix.

<sup>21</sup> Porovnaj Protagorov začiatok spisu *o bohoch*: „*O bohoch nemôžem vedieť ani to, že sú, ani to, že nie sú, ani to, akú majú podobu. Lebo mnoho vecí to bráni vedieť: nejasnosť vecí a krátkosť ľudského života.*“ 80 B 4 (z Diogena Laertia).

<sup>22</sup> SUVÁK, V.: *Etické myslenie v predsokratovskom období*. In REMIŠOVÁ, A.: *Dejiny etického myslenia v Európe a USA*. Bratislava: KALLIGRAM, 2008, s. 39.

a dobré, tie pre ňu aj také sú, pokiaľ ich za také pokladá.“<sup>23</sup> Jedná sa tu o vzťah mienky s jej predmetmi, čo je len ďalší dôsledok výroku *homo mensura*, že človek je ten kľúčový arbiter nad tým, čo vôbec je a čo nie. Čo sa mu javí ako spravodlivé a čo nie. Ako sa človeku niečo javí vo vnímaní tu a teraz, tak tomu aj je. Avšak pri chápaní spravodlivosti je uvedené potrebné rozšíriť z človeka na celú obec. Z individuálneho na kolektívny subjekt. A práve kľúčovú rolu pri identifikácii tých prospešných zákonov oproti tým škodlivým má zohrať sofista. „*Ako sa lekár snaží privediť zmenu telesného stavu k lepšiemu, pôsobí sofista, aby obec považovala za spravodlivé veci prospešné namiesto škodlivých.*“<sup>24</sup>

### 3. Naturalistická koncepcia spravodlivosti podľa Antifóna

Antifón (okolo 480-410 pred n. l.) vystupuje proti Pytagorovi a nezdieľa jeho chápanie spravodlivosti. Uvedené opierame o fragment B 44, ktorý sa pripisuje Antifónovi, v ktorom prezentuje názor, že je prospešnejšie nasledovať to, čo je prirodzené, naturálne. Toto zdôvodnenie sa opiera o zásady, ktoré sú aj dodnes typické pre naturalistickú etiku.

Podľa Antifóna nemôžu byť zdrojom spravodlivosti konvenčné zákony, a to z dôvodu, že nedokážu človeka účinne chrániť. Obsah zákonov je premenlivá vec. Ľudia pri ich prijímaní sa nikdy neodosobnia v dostatočnej miere a vždy sa nájde niekto, kto bude chcieť na úkor iných vyzdvihnúť svoje záujmy. „*Zákony obce sú totiž umelé, zákony prírody však nevyhnutné.*“<sup>25</sup> Zákony sú konvenčné, dohodnuté, nie prirodzené, naproti tomu zákony prírody sú prirodzené, nie dohodnuté a vytvorené ľuďmi. Ak teda niekto poruší zákony a unikne pozornosti ľudí, ktorí ich dohodli, je ušetrený hanby a trestu; ak neunikne, nie je ušetrený. Avšak podľa Antifóna keď niekto poruší jeden zo zákonov zrastených s prírodou, potom to zlo preňho nie je o nič menšie, ak unikne pozornosti všetkých ľudí, a o nič väčšie, ak to všetcividia. „*Teda najvýhodnejšie by človek využíval spravodlivosť, keby si pred očami svedkov vážil zákony (obce) a bez svedkov zákony prírody.*“<sup>26</sup>

Dôvod, prečo ľudské zákony nie sú schopné účinne chrániť človeka, je ich pomalá a zdĺhavá vymožitelnosť. V tomto smere radi predostrieme ukážku z fragmentu 87 B 44, ktorá podľa našej mienky skvelo

<sup>23</sup> Platón: Theaitetos 167c.

<sup>24</sup> RICKEN, F.: *Antická filosofie*. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 1999, s.13.

<sup>25</sup> Fragment 87 B 44 (z papyrusu 3.st.n.l.)

<sup>26</sup> Ibidem.

poukazuje ako jedna z prvých v histórii na mnohé úskalía súdneho procesu, ktoré sú aktuálne dodnes.<sup>27</sup> „Ale v skutočnosti sa ukazuje, že tým, čo dodržiavajú takéto zásady, nemôže zákonné právo osožiť, lebo najprv necháva trpiaceho trpieť a (nesprávne) konajúceho konať a dosiaľ nebránilo, aby trpiaci netrpel a páchatel' nekonal. Keď sa potom vec dostane pred súd, trpiaci tu nemá oproti páchatel'ovi nijakú výhodu, lebo najprv musí presvedčiť sudcu, že utrpel krivdu a potom žiadať, aby mohol proces vyhrať. Tie isté prostriedky však ostávajú aj páchatel'ovi, ktorý sa rozhodol zapierať... Tých, čo pochádzajú zo vznešených otcov, máme v úcte a vážnosti, tých však, čo nepochádzajú zo vznešeného rodu, nemáme. v tomto smere sme sa stali voči sebe barbarmi. Lebo od prírody sme si všetci vo všetkom rovní, barbari aj Gréci. Možno to poznať podľa vecí, ktoré sú od prírody pre všetkých ľudí nevyhnutné. Všetci si ich môžu zadovážiť tou istou cestou, a v tom sa od nás nelíši ani barbar, ani Grék. Lebo všetci dýchame ústami a nosom do vzduchu a všetci jeme rukami...“

#### 4. Trasymachovo chápanie spravodlivosti optikou sily

O Trasymachovom poňatí spravodlivosti vieme najmä z 1. knihy Platónovej *Ústavy* (338c až 340e, 343c až 344c, 348 až 349a), pričom jeho základná téza je asi najjednoduchšie vyjadrená: „*spravodlivosť nie je nič iné než prospech silnejšieho.*“<sup>28</sup> Podľa Trasymacha každá vláda (nezáleží na tom, či je tyranská, aristokratická či demokratická) si prijíma vlastné zákony, aby si upevnila svoju moc, pričom zákony sú tvorené tak, aby im boli prospešné. Ak vnímame právny a politický život ľudskej spoločnosti, vidíme, že ide o jedno veľké bojisko, na ktorom sa všetci zúčastnení ľudia snažia uplatniť svoje záujmy, svoju silu a moc. Tak tomu bolo, je i bude. Ľudské konanie je neustále ovládané motiváciou, aby si každý strážil svoj vlastný prospech a aby silnejší mal viac ako slabší. Je to zákon prirodzeného práva, ktorý je premietnutí aj do samotnej prírody, keďže „*vidíme, že každé stvorenie ide za svojim prospechom a že silnejší znásilňuje a pohlcuje slabších.*“<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Spomeňme si len niektoré z nich ako otázka nezávislého a nestranného sudcu, problematickosť dôkazného bremena v určitých situáciách, prietahy v súdnom konaní zo strany žalovaného i sudcu a pod.

<sup>28</sup> 85 B 6a (z Platóna). Prípadne to môžeme vyjadriť ako Tomsa: „*spravodlivosť nie je nič iné ako to, čo je prospešné silnému.*“ Viac pozri v TOMSA, B.: *Idea spravodlnosti a práva v řecké filosofii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 41.

<sup>29</sup> TOMSA, B.: *Kapitoly z dějin filosofie práva a státu*. Praha: Karolinum, 2005, s. 24.

Obdobne je to i v štáte, kde jedna skupina pre svoj prospech utláča ostatných a vládne im, preto prijíma zákony, ktoré sú im prospešné. Ak sú zavedené dane, tak sú nimi viac postihnutí slabší, než tí silnejší a naopak, ak prichádza k rozdeľovaniu statkov a majetkov v štáte, nezíska slabý (spravodlivý v bežnom význame) skoro nič, silnejší (nespravodlivý) zas mnoho. Ak vykonáva úrad spravodlivý, zanedbáva svoje vlastné blaho a v prípade utrpenia nejakej škody nemá z verejného majetku nič navyše, lebo je spravodlivý. Okrem toho na seba uvrhne nepriazeň svojich priateľov, keďže im neposkytuje žiadne výhody vyplývajúce mu z jeho postavenia. U nespravodlivého je to naopak. „*Prospera teda každému viac, ak je nespravodlivý, než ako spravodlivý. ... Tak sa to má s tyranom, ktorý pácha bezprávie vo veľkom a je za to ešte velebený a zbožňovaný. Potom tí, ktorí nenávidia bezprávie, nenávidia ho nie preto, že sa obávajú bezprávie páchať, ale ho zakúsiť.*“<sup>30</sup> V Trasymachových názoroch je jasné krajné stanovisko individualistického utilitarizmu, prehlasujúce za kritérium cnosti a spravodlivosti schopnosť presadzovania subjektívneho záujmu a jeho udržiavanie. a právo je nástrojom v rukách silnejšieho a slúži na potlačanie slabších. Tak to je v každej forme vlády, aj tej demokratickej. Preto platí „*kto má moc, má aj právo.*“<sup>31</sup>

## 5. Chápanie spravodlivosti v podaní Kallikleia

Dichotómii prirodzeného a ľudského zákona hlása aj ďalší sofista, Kallikles. Jeho argumentácia sa v mnohom podobá tej Trasymachovej, najmä v zdôrazňovaní skutočnosti, že príroda sama ukazuje, že je spravodlivé, aby lepší mal viac než horší, mocnejší viac než menej mocný a pod. Naproti tomu ľudský zákon uvedené prehlasuje za ohavnosť a bezprávie. Podľa Kallikleia sa však uvedeným prístupom znetvoruje zákon prírody, udupávajú sa ušľachtilé pudy človeka, ktorými ho obdarila príroda. „*Keď potom povstane muž nedotknutej prirodzenosti, všetko strasie a strhne a zbaví sa toho, udupe všetky naše proti prírode písané poriadky, šalby, čary a zákony, a pozdvihujúc odboj objaví sa bývalý otrok ako náš pán, a tu zažiari v plnom lesku právo prírody.*“<sup>32</sup>

Na jednej strane máme zákon prírody, nárokujúci si absolútnu platnosť, na strane druhej máme ľudský zákon, zákon davu a slabochov, snažiacich sa odchyliť od poriadku prírody. Títo ľudia sa snažia vyrovnat' prirodzenú nerovnosť medzi slabosťou a zdatnosťou. Avšak je to

<sup>30</sup> TOMSA, B.: *Idea spravodlnosti a práva v řecké filosofii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 42.

<sup>31</sup> KRŠKOVÁ, A.: *Dejiny politickej a právnej filozofie*. Bratislava: IURA EDITION, 2011, s. 25.

<sup>32</sup> Platón: Gorgias, 484a, porovnaj aj s 482e, 488b, 489a, b.

v rozpore so zákonmi prírody, keďže pre ne je bežné, že mocnejší znásilňuje slabšieho, lepší ovláda horšieho, urodzenejší mal viac ako menej urodzený. V tomto bol Kallikles (aj niektorí ďalší sofisti) až cynicky úprimní – pozitívne právo (to vytvorené ľuďmi) je výsledkom ľudskej slabosti a degenerácie, ignorujúc pravú podstatu človeka. Obracajú celú spravodlivosť a miesto vznešenej morálky, ktorá by zohľadňovala ľudskú podstatu, tu máme úzkostlivo vymedzenú morálku rodených otrokov.<sup>33</sup>

## Záver

Na záver musíme podotknúť, že vyššie uvedené recepcie idey spravodlivosti nie sú jediné a jedná sa skutočne len o náš výber. Nespomenuli sme viaceré z nich, ako napr. chápanie Alkidama, že boh učinil všetkých ľudí slobodnými a že od prírody nikto nie je otrokom (na tu dobu veľmi odvážne tvrdenie), či chápanie Híppia, že o spravodlivosti nie je možné povedať nič absolútne platného, nakoľko je to záležitosť človeka<sup>34</sup> a pod.

Z vyššie uvedených chápaní idey spravodlivosti je možné vidieť základnú črtu sofistov, a to že sú vo svojich názoroch nejednotní. V podstate tu máme viaceré koncepty, ktoré pri väčšom zjednodušení môžeme rozdeliť do dvoch skupín – spravodlivosť, ktorá je vytváraná zákonmi, na ktorých sme sa dohodli (*nomoi*, ide o tzv. legálnu spravodlivosť) alebo pôjde o spravodlivosť, ktorá sa opiera o vlastnú prirodzenosť a zákonitosti kozmu (*fysis*, ide o tzv. etickú spravodlivosť). Bol to práve Protagoras, ktorý bol zástancom prvej možnosti, legálnej, resp. ľudskej spravodlivosti, avšak tento názor neprevládala medzi sofistami. Naopak, väčšina z nich odmieta ľudskú spravodlivosť a chce ju nahradiť spravodlivosťou podľa prírody, spravodlivosťou, ktorá vychádza z našej prirodzenosti. Ide o prirodzenú mravnosť, preto sa niekedy nazýva aj etickou. Medzi jej zástancov môžeme určite spome-

---

<sup>33</sup> Je až zarážajúce, koľko podobností tu vidíme napr. s teóriami Nietzscheho, ale aj s chápaním človeka v prirodzenom stave podľa Thomasa Hobbesa. Je zreteľné, že Antifónove, Trasymachove a Kallikleove chápanie spravodlivosti má viaceré spoločné črty. Pre ich bližšie zoznámenie odporúčame článok od Davida J. Furleyho s názvom *Antiphon's Case Against Justice*, ktorý v úvode komparuje ich chápania. Viac v FURLEY, D., J.: *Antiphon's Case Against Justice*. In KERFERD, G., B.: *The Sophists and Their Legacy*. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag GmbH, 1981, s. 81-91.

<sup>34</sup> Spravodlivé je to, čo je zákonné, nespravodlivé to, čo je nezákonné a o tom, čo bude v zákonoch rozhoduje človek. Avšak následne si Hippias kladie otázku, ako môžeme brať vážne zákony a cítiť sa nimi viazaní, keď tí, čo ich prijímajú, pohŕdajú nimi, resp. ich nedodržiavajú alebo ich menia podľa vlastného záujmu?

núť Trasymacha či Kallikleia. Teda na pozadí rozlíšenia *fysis* vs. *nomoi* nám vzniká polemika o povahe spravodlivosti, ktorá býva niektorými autormi označovaná za prvú etickú diskusiu svojho druhu v západnej filozofii.<sup>35</sup>

Práve názorová nejednotnosť sofistov je veľmi obohacujúca skutočnosť pre nás a ukazuje nám bohaté myšlienkové dedičstvo, ktoré zanechalo v našom myslení hlboké zárezy. V ich šľapajach pokračujú také mená ako Machiavelli, Hobbes, Hegel, Nietzsche, pragmatisti (Dewey, James i neopragmatista Rorty) a mnohí ďalší. Účelovo sme vybrali mená, ktoré dodnes svojimi myšlienkami vyvolávajú kontroverzie, tak isto ako samotní sofisti. Niektorí ich vnímajú v tom pozitívnejšom zmysle, vyzdvihujú skutočnosti, ktoré nás dodnes ovplyvňujú a sú nám vzorom aj v súčasnosti. Karl Popper vyzdvihuje u sofistov ich rozvinutie princípu kritiky, ktorý označuje ako možno najdôležitejšiu udalosť od vzniku jazyka. Popri dogmatickom človeku starého sveta nastupuje na scénu i človek kriticky, ktorý veci problematizuje a chce o nich diskutovať. Tento kritický duch, snaha o odstránenie tradičných mýtov a zásad, racionálna kritika predchádzajúcich názorov, to všetko vystihuje sofistov a vedie k sformovaniu otvorenej spoločnosti.<sup>36</sup> Na strane druhej, sofisti so svojim pohľadom na svet mali veľké množstvo odporcov, a to už vo svojich súčasníkoch ako Sokrates a Platón, prípadne aj neskoršie osobnosti na čele s Aristotelom. Výstižne ich kritiku zhrnul Emanuel Rádl: „*Boli to ľudia studení, bez pevného cieľa života, niekedy i bez vlasti, bez solídnej viery, bez pevných zásad mravných, príliš moderní, príliš skeptickí, príliš kozmopolitickí, polo advokáti, polo profesori, polo žurnalisti, polo filozofickí herci: profesionáli dialektiky.*“<sup>37</sup>

Napriek všetkému vyššie uvedenému sofisti nepochybne majú svoje pevné miesto v politickej a právnej filozofii a svojím učením a zmýšľaním sú veľmi blízko mysleniu právnikov, osobitne advokátov. Kladenie dôrazu na správnu rétoriku, argumentáciu, relativizmus a skepticizmus voči jedinej správnej odpovedi, utilitarizmus (aj keď nielen svoj vlastný prospech, ale i prospech svojho klienta) a samozrejme, snaha o vyhranie každého sporu za dodržania pravidiel eristiky. Niet divu, že čítanie

---

<sup>35</sup> SUVÁK, V.: Etické myslenie v predsokratovskom období. In REMIŠOVÁ, A.: *Dejiny etického myslenia v Európe a USA*. Bratislava: KALLIGRAM, 2008, s. 38-39. Je nutné uviesť, že tu sa začínajú klásať základy pre rozlíšenie prirodzeného (*ius naturalis*) a pozitívneho práva (*ius positivum*), pričom ako vieme dnes, tento večný spor právnej filozofie pretrváva dodnes.

<sup>36</sup> POPPER, K.: *The Open Society and Its Enemies. Volume 1 – The Spell of Plato*. London: George Routledge & sons, Ltd., 1945, s. 161-163. Rovnako odporúčame dielo *The Great Sophists in Periclean Athens* od Jacqueline De Romilly, ktorá podáva sofistické učenie v tom lepšom svetle, bez tých negatívnych prímás, ktoré sú často uvádzané bez bližšieho skúmania ich teórií.

<sup>37</sup> RÁDL, E.: *Dejiny filozofie I. Starovek a stredovek*. Praha: Votobia, 1998, s. 125.

ich myšlienok je aj v súčasnosti obohacujúce a malo by mať pevné miesto na právnických fakultách pri vzdelávaní ďalších právnikov.

### Použitá literatúra

1. DE ROMILLY, J.: *The Great Sophists in Periclean Athens*. Oxford: Clarendon Press, 2002, 260 s., ISBN 0-19-823807-X.
2. FURLEY, D., J.: Antiphon's Case Against Justice. In KERFERD, G., B.: *The Sophists and Their Legacy*. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag GmbH, 1981, s. 81-91, ISBN 978-3515034272.
3. KRŠKOVÁ, A.: *Dejiny politickej a právnej filozofie*. Bratislava: IURA EDITION, 2011, 690 s., ISBN 978-80-8078-385-3.
4. PLATÓN: Kratylos. In *Platónovy spisy. Svazek I*. Praha: Oikoymenh, 2003.
5. PLATÓN: Theaitétos. In *Platónovy spisy. Svazek I*. Praha: Oikoymenh, 2003.
6. POPPER, K.: *The Open Society and Its Enemies. Volume 1 – The Spell of Plato*. London: George Routledge & sons, Ltd., 1945, 268 s.
7. RÁDL, E.: *Dějiny filosofie I. Starověk a středověk*. Praha: Votobia, 1998, 514 s., ISBN 80-7220-063-1.
8. RICKEN, F.: *Antická filosofie*. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 1999, 230 s., ISBN 80-7182-134-9.
9. SUVÁK, V.: Etické myslenie v predsokratovskom období. In REMIŠOVÁ, A.: *Dejiny etického myslenia v Európe a USA*. Bratislava: KALLIGRAM, 2008, s. 23-41, ISBN 978-80-8101-103-0.
10. SUVÁK, V.: Sofisti o spoločnosti. In NOVOSÁD, F., SMREKOVÁ, D.: *Dejiny sociálneho a politického myslenia*. Bratislava: KALLIGRAM, 2013, s. 44-55, ISBN 978-80-8101-679-0.
11. TOMSA, Bohuš: *Idea spravodlnosti a práva v řecké filosofii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 228 s., ISBN 978-80-86898-93-3.
12. TOMSA, B.: *Kapitoly z dějin filosofie práva a státu*. Praha: Karolinum, 2005, 275 s., ISBN 80-246-1001-6.
13. WATERFIELD, R.: *The First Philosophers. The Presocratics and Sophists*. Oxford: Oxford University Press, 2000, 354 s., ISBN 0-19-282454-6.
14. ZVARÍK, M.: *Dejiny filozofie I. Od Hérakleita po sofistov*. Trnava: Typi Universitas Tyrnaviensis, 2015, 68 s., ISBN 978-80-2028-908-7.
15. *A Dictionary of Philosophical Terms and Names*. Dostupný na internete: <http://www.philosophypages.com/dy/r9.htm#relm> (navštívené dňa 24.3.2019).



## **DOPADY HMOTNOPRÁVNEJ LÍNIE ZÁSADY NE BIS IN IDEM NA PRIZNANIE OBVINENÉHO**

*JUDr. Stanislav Mihálik*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra trestného práva, kriminológie a kriminalistiky  
stanislav.mihalik@flaw.uniba.sk

### **Dopady hmotnoprávnej línie zásady ne bis in idem na priznanie obvineného**

Autor sa v predkladanom príspevku zameriava na špecifické otázky spojené s aplikáciou zásady *ne bis in idem* v rovine trestného práva hmotného. Okrem všeobecného úvodu venuje autor svoju pozornosť najmä stanovisku Trestnoprávneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. R 44/2017, ktoré sa vo svojej podstate venovalo vzťahu vyhlásenia obžalovaného o vine a všeobecne poľahčujúcich okolností, práve s ohľadom na zásadu zákazu dvojitého pričítania.

### **The effects of the substantive line of the ne bis in idem principle on the confession of the accused**

In this paper, the author focuses on specific issues related to the application of the *ne bis in idem* principle in the substantive criminal law. In addition to the general introduction, the author pays particular attention to the opinion of the Criminal law College of the Supreme Court of the Slovak Republic no. R 44/2017, which in its essence deals with the relation of the statement of guilt of accused and generally mitigating circumstances, precisely with regard to the principle of prohibition of double addition.

### **Auswirkungen der materiellrechtlichen Linie des Grundsatzes ne bis in idem an das Geständnis des Angeklagten**

Der Autor widmet sich in dem vorgelegten Beitrag den spezifischen Fragen die mit der Anwendung des Grundsatzes *ne bis in idem* in der Ebene des materiellen Strafrechts verbunden sind. Außer der allgemeinen Einführung richtet er seine Achtsamkeit vor allem auf

die Haltung des strafrechtlichen Kollegiums des Höchsten Gericht der Slowakischen Republik R 44/2017, die sich der Beziehung der Schuldklärung des Angeklagten und allgemeinen entlastenden Umständen widmet, gerade mit Sicht auf das Grundsatz des Verbots der doppelten Zuzählung.

**Kľúčové slová:** trestný čin, zásada *ne bis in idem*, zásada zákazu dvojitého pričítania, vyhlásenie obžalovaného o vine, všeobecne poľahčujúce okolnosti

**Keywords:** criminal offense, *ne bis in idem* principle, the principle of prohibition of double addition, statement of guilt of accused, generally mitigating circumstances

**Schlüsselbegriffe:** die Straftat, des Grundsatzes *ne bis in idem*, das Grundsatz des Verbots der doppelten Zuzählung, der Schuldklärung, allgemeinen entlastenden Umständen

## Všeobecnejšie úvodom

Ak vyslovíme v rovine trestnoprávnej teórie *ne bis in idem*, uvedené spojenie vytvára rozsiahle konotácie. Či už na uvedené nahliadame priezorom trestného práva hmotného alebo trestného práva procesného, do úvahy prichádzajú rôzne línie, prostredníctvom ktorých je možné na predmetnú zásadu trestného práva nahliadať. Pritom vôbec nie je potrebné pripomínať fakt, že dopady hmotnoprávne a procesnoprávne sa diametrálne odlišujú.

Predkladaný príspevok je, ako už vyplýva zo samotného názvu, venovaný autorom vymedzenej roviny zásady *ne bis in idem* v ponímaní hmotnoprávnom. Hoci si to nemusíme uvedomovať, dosah danej zásady je možné badať aj na miestach, na ktorých nemusia byť na prvý pohľad pre adresáta zreteľne viditeľné. Za takýto prípad si dovoľíme považovať aj situáciu dopadov hmotnoprávnej línie zásady *ne bis in idem* na priznanie obvineného. Za základný moment, ktorý prispel k motivácii vyhotoviť predkladaný príspevok je možné považovať stanovisko Trestnoprávneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „Najvyššieho súdu SR“) č. 44/2017, ktoré sa v samotnom základe obsahovo dotýkalo posúdenia otázky možnosti, resp. nemožnosti, priznania poľahčujúcich okolností v zmysle § 36 písm. n.) a písm. l.)<sup>1</sup> zákona č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov

---

<sup>1</sup> Uvedené ustanovenie § 36 písm. l.) a písm. n.) Trestného zákona znie: „Poľahčujúcou okolnosťou je to, že páchatel' ...l) priznal sa k spáchaniu trestného činu a trestný čin úprimne oľutoval, ...n) napomáhal pri objasňovaní trestnej činnosti príslušným orgánom....“.

(ďalej len „Trestný zákon“ alebo „TZ“) v prípade prijatia vyhlásenia obžalovaného o uznání viny v zmysle § 257 ods. 1 písm. b.) alebo písm. c.)<sup>2</sup> zákona č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný poriadok“ alebo „TPor“). Ako z načrtnutého vyplýva, základná otázka, hoci smeruje do pozitívnoprávnej úpravy hmotného práva, výrazné súvzťažnosti vznikajú primárne vo vzťahu s ustanovením Trestného poriadku.

Hoci ide o tému pomere špecifickú, systematicky je potrebné vystavať príspevok na poznatkoch všeobecných.<sup>3</sup> Zásada *ne bis in idem* je v podmienkach trestného práva jednou zo zásad nosných, najznámejších a prakticky aj najvýznamnejších, táto je však spravidla spájaná najmä s dosahom procesnoprávnym. Odraz vo sfére trestného práva hmotného je často opomínaný, resp. je mu venovaný minimálny priestor. Samotná podstata danej kategórie predstavuje stav, kedy môže byť určitý znak (resp. okolnosť) determinantom konania (v širšom zmysle slova), resp. jeho závažnosti, v individuálnom prípade práve raz. Nejde však len o doktrínou namodifikovaný mechanizmus, daná zásada je súčasťou pozitívnoprávnej úpravy Trestného zákona, konkrétne v rámci § 38 ods. 1.<sup>4</sup> Nejde o stav v prístupe Slovenskej republiky špeciálny a ojedinelý, obdobný prístup volia spravidla aj geopoliticky blízke štáty, samozrejme, svojou podobou čo sa konkrétností týka sa daný inštitút v tej ktorej právnej úprave líši.

Systematicky je daná zásada zaradená pochopiteľne do časti všeobecnej, presnejšie v druhej hlave, druhom diele Trestného zákona v rámci zásad spojených s ukladaním sankcií. Napriek tomu, že daný paragraf nie je priamo pomenovaný, v doktríne nesie názov skôr opisný, a to pomer poľahčujúcich a prítiažujúcich okolností. Takto zvolené pomenovanie by však obsahovo predmetný paragraf nevyčerpávalo, keďže tento zahŕňa v základoch aj otázky spojené s riešením recidívy, najmä teda pokiaľ ide o proces ukladania sankcií. Hoci by sa to mohlo zdať

<sup>2</sup> Predmetné ustanovenie § 257 ods. 1 písm. b.) a písm. c.) Trestného poriadku znie: „*Po prednesení obžaloby predseda senátu poučí obžalovaného o jeho práve urobiť niektoré z vyhlásení, že ... b) je vinný zo spáchania skutku alebo niektorého zo skutkov uvedených v obžalobe, c) nepopiera spáchanie skutku alebo niektorého zo skutkov uvedených v obžalobe.*“.

<sup>3</sup> Týmto sa autor venoval v pomerne nedávnej dobe, k tomu pozri príspevok z Mířnikov. MIHÁLIK, S. Hmotnoprávne aspekty zásady *ne bis in idem*. In Mířniky práva v stredoeurópskom priestore 2018, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov 12.4. – 14.4.2018. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018. s. 424-433. Dostupné na: [https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie\\_a\\_podujatia/milniky\\_zborniky\\_2011\\_2018/Zbornik\\_Milniky\\_2018.pdf](https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/milniky_zborniky_2011_2018/Zbornik_Milniky_2018.pdf).

<sup>4</sup> Dotknuté ustanovenie znie: „*Na okolnosť, ktorá je zákonným znakom trestného činu, nemožno prihliadnuť ako na poľahčujúcu okolnosť, prítiažujúcu okolnosť, okolnosť, ktorá podmieňuje uloženie trestu pod zákonom ustanovenú dolnú hranicu trestnej sadzby, alebo okolnosť, ktorá podmieňuje použitie vyššej trestnej sadzby.*“.

nepotrebné, aj sledovanie systematického zaradenia je pre plné ucho-  
penie tej ktorej právnej kategórie potrebné, v predkladanom príspevku  
v rámci argumentácie poukážeme aj na to, že samotný význam zásady  
dvojitého pričítania je širší, ako by sa mohlo z daného pozitívnopráv-  
neho ustanovenia zdať.

Zásada vlastná v procese ukladania trestov predstavuje v zmysle  
spomenutého ustanovenia § 38 ods. 1 TZ postup, v rámci ktorého je  
možné posudzovať vplyv jednotlivých okolností vyskytujúcich sa  
v príčinnom deji na druh a výmeru trestu (ako osôb fyzických, tak aj  
právnických). Platí, že v podstate nemá ani tak vplyv v procese výberu  
najvhodnejšieho trestu, spolupôsobí však pri výbere konkrétnej výmery  
(samozrejme za plného súladu so zásadou zákonnosti a individualizácie  
trestu). Zákonodarca teda v rovine abstraktnej správne počíta s prípadmi  
možnej konkurencie nenáhodne vybraných okolností v individuálnom  
prípade. Pritom stanovené platí ako pre okolnosti priťažujúce, tak aj pre  
okolnosti poľahčujúce.<sup>5</sup> Účelom je potom zabrániť tomu, aby nebola  
nejaká okolnosť napr. pričítaná najskôr ako znak základnej skutkovej  
podstaty trestného činu a následne ako okolnosť podmieňujúca použitie  
vyššej trestnej sadzby (príkladom takejto aplikácie môže byť napr. abso-  
lútne vylúčenie kvalifikovania skutku ako § 212 ods. 2 písm. a.), ods.  
4 písm. b.) TZ s poukazom na § 138 písm. e.) TZ vzhľadom na to, že  
znak vlámania by tu bol pričítaný ako okolnosť páchatel'ovi priťažujúca  
dvakrát). Pokiaľ ide o samotný prístup k tomu, v akej postupnosti má  
byť na dané okolnosti prihliadané, platí, že určitá okolnosť má byť pou-  
žitá primárne ako znak trestného činu, ak toto možné nie je, až následne  
ako kvalifikačný znak, ak ale nie je možné ani dané, až potom je prí-  
pustné na určitú skutočnosť prihliadnuť ako na poľahčujúcu, resp. pri-  
ťažujúcu okolnosť.<sup>6</sup> Uvedené nie je priamo obsahom pozitívnej úpravy,  
dokonca načrtnutá postupnosť nerespektuje poradie okolností v rámci  
§ 38 ods. 1 TZ, je skôr výsledkom doktrinálneho výkladu predmetného  
ustanovenia Trestného zákona doplneného o generálnejšie názory vedy  
trestného práva. Navyše ide o nanajvyš logické riešenie, aplikáciou kto-  
rého sa dosiahne stav, v rámci ktorého nebude určitá okolnosť pričítaná  
páchatel'ovi viacnásobne. Aj keď sa môže daný koncept zdať nanajvyš  
prehľadný, v praxi spôsobuje problémy aj v dnešnej dobe, nami zvolen-  
é predmetné stanovisko Trestnoprávneho kolégia Najvyššieho súdu  
SR ponúka len riešenie partikulárne, pre problematiku špecifickú (a to  
s ohľadom na priznanie páchatel'a, procesne obžalovaného).

<sup>5</sup> K tomu pozri napr. BURDA, E., ČENTÉŠ, J., KOLESÁR, J, ZÁHORA, J. a kol. Trestný zákon  
všeobecná časť: komentár 1. diel (§ 1-143). Praha: C. H. Beck, 2010, s. 300 a nasl.

<sup>6</sup> Tamtiež, s. 301.

Pozitívnoprávny podklad zásady zákazu dvojitého pričítania pracuje primárne so vzťahom zákonného znaku trestného činu a iných okolností. v prvom rade, v zmysle systematiky ustanovenia, ide o okolnosti priťažujúce a poľahčujúce, ktoré sú taxatívne stanovené v zmysle § 36, resp. 37 TZ. Vzhľadom na uvedené by nemal byť problém s ich identifikáciou, v konkrétnom prípade sa však môže orgán aplikujúci právo ľahko dostať do situácie, kedy bude otázne, či je nejaká okolnosť podraditeľná pod zákonodarcom stanovené prípady. Za takejto situácie zohráva úlohu predovšetkým výklad vychádzajúci ako z doktríny, tak aj z rozhodovacej činnosti. Český zákonodarca dokonca pristúpil v rámci poľahčujúcich a priťažujúcich okolností k výpočtu demonštratívneho, čo prináša na jednej strane flexibilitu, na strane druhej je v negatívnej miere narúšaná právna istota. Výpočet okolností § 38 ods. 1 TZ je doplnený ešte o okolnosti podmieňujúce uloženie trestu pod zákonom ustanovenú dolnú hranicu trestnej sadzby a okolnosť podmieňujúcu použitie vyššej trestnej sadzby. Čo sa teda vlastne snažil daným ustanovením zákonodarca podchytiť, o konkurencii akých znakov hovorí? Hoci ich pomerne jasne identifikuje, je potrebné uviesť, že zákonodarca má na mysli riešenie prípadnej konkurencie v rovine širšej, čo potvrdzuje aj rozhodovacia prax.<sup>7</sup> Na uvedené poukážeme aj v nasledujúcom texte príspevku.

## **1. Recentná rozhodovacia prax v otázke zákazu dvojitého pričítania vo vzťahu k priznaniu obvineného**

Význam predmetnej otázky narástol v poslednej dobe najmä z dôvodu rôznorodosti aplikačných prístupov súdov, na čo v konkrétnostiach reagovalo už niekoľkokrát spomenuté stanovisko Trestnoprávneho kolégia Najvyššieho súdu SR. V súlade s uvedeným je však potrebné dodať, že problém nijakým spôsobom nevzniká z uhlu pohľadu zakvalifikovania skutku (resp. v spojení s určitým druhom trestného činu), problematicky sa javí predovšetkým proces sankcionovania, t.j. vo sfére páchatel'a, najmä teda s ohľadom na to, aké všetky konotácie by mali byť spojené s priznaním sa páchatel'a (teda vyhlásením obžalovaného o vine). V praxi sme totiž boli svedkami prístupov fakticky odlišných.

Na strane jednej je možné pracovať s uznesením Najvyššieho súdu SR z 25. októbra 2016, sp. zn. 4 Tdo 63/2016, ktoré hoci sa samo o sebe dotýkalo odmietnutia dovolania obžalovaného J.R., zaujímavý je pre-

---

<sup>7</sup> K tomu pozri napr. R 11/2015 a 116/2012.

dovšetkým aplikačný prístup k otázke zákazu dvojitého pričítania vo vzťahu k priznaniu obvineného na jednotlivých stupňoch rozhodovania. Samotný skutkový stav nie je pre účely predmetného príspevku rozhodujúci, poukážeme len na aspekty relevantné pre kvalifikáciu skutku a následný prístup súdu. V predmetnej veci bol obvinený J. R. rozsudkom Okresného súdu Prievidza z 29. apríla 2015, sp. zn. 3T/33/2015, uznaný za vinného zo spáchania zločinu porušovania domovej slobody v zmysle § 194 ods. 1, ods. 2 písm. a.), ods. 3 písm. a.) TZ (s poukazom na § 138 písm. d.) TZ a s poukazom na § 139 ods. 1 písm. e.) TZ v spojení s § 127 ods. 3 TZ). Za uvedený skutok mu bol v zmysle § 194 ods. 3 TZ s použitím § 42 ods. 1 TZ, § 41 ods. 2 TZ, § 36 písm. l.) TZ, § 37 písm. h.), písm. m.) TZ, § 38 ods. 4 TZ (prevažujúci pomer príťažujúcich okolností) uložený súhrnný trest odňatia slobody v trvaní 56 mesiacov. Okresný súd Prievidza teda v predmetnej veci identifikoval v procese sankcionovania jednu všeobecne poľahčujúcu okolnosť, a to, že sa páchatel' k spáchaniu trestného činu priznal a trestný čin úprimne oľutoval (poukazujeme na kumulatívnu konštrukciu predmetnej všeobecne poľahčujúcej okolnosti, k čomu sa vyjadríme v texte nižšie). Z hľadiska hmotnoprávných prejavov zásady *ne bis in idem* začala byť predmetná kauza zaujímavá najmä v rámci odvolacieho konania. V rámci uvedeného, Krajský súd v Trenčíne rozsudkom zo 16. novembra 2015, sp. zn. 23To/70/2015, na základe odvolania obvineného, zrušil napadnutý rozsudok okresného súdu v Prievidzi vo výroku o treste a výroku o zrušení skoršieho rozsudku a obvineného odsúdil na základe nezmeneného výroku o vine v zmysle § 194 ods. 3 TZ s použitím § 36 písm. l.), písm. n.) TZ, § 37 písm. h.), písm. m.) TZ, § 38 ods. 2 TZ (vyrovnaný pomer príťažujúcich a poľahčujúcich okolností), § 42 ods. 1 TZ, § 41 ods. 2 TZ k súhrnnému trestu odňatia slobody vo výmere 50 mesiacov. Za nezmenených okolností sme sa teda v rámci posúdenia odvolacím súdom dostali do stavu, kde Krajský súd v Trenčíne identifikoval v procese sankcionovania až dve všeobecne poľahčujúce okolnosti, okrem toho, že sa páchatel' k spáchaniu trestného činu priznal a trestný čin úprimne oľutoval v zmysle § 36 písm. l.), aj to, že páchatel' napomáhal pri objasňovaní trestnej činnosti príslušným orgánom v zmysle písm. n.) posledného spomenutého ustanovenia Trestného zákona.

Na uvedený postup, v rámci ktorého bol odlišným spôsobom posúdený pomer všeobecne poľahčujúcich a všeobecne príťažujúcich okolností (je však na danom mieste rovnako potrebné uviesť, že odlišné posúdenie pomeru poľahčujúcich a príťažujúcich okolností je z hľadiska komparácie konania v prvom stupni a konania o odvolaní javom pomerne častým, v danom prípade ide o situáciu zaujímavú najmä s ohľadom na dosah na zásadu zákazu dvojitého pričítania) reagovala

Ministerka spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „Ministerka spravodlivosti SR“) podaním dovolania v zmysle § 369 ods. 1 TPor proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne zo dňa 16. novembra 2015, sp. zn. 23To/70/2015. Základným predmetom jej dovolania bol fakt, že rozhodnutím Krajského súdu v Trenčíne (konkrétne použitím § 36 ods. n.) TZ a § 38 ods. 2 TZ) bol porušený zákon v prospech obvineného J.R. Ministerka spravodlivosti SR odôvodnila svoje dovolanie najmä na fakte, že za daného skutkového stavu v individuálnom prípade nesúhlasí s kumulatívnym priznaním všeobecne poľahčujúcich okolností aj v zmysle § 36 písm. l.) TZ, aj v zmysle § 36 písm. n.) TZ. Nemožnosť kumulatívneho použitia spomenutých poľahčujúcich okolností bola ministerkou namietaná v danom prípade, nepracovala s nemožnosťou použitia *en bloc* (teda, že by sa svojou povahou vzájomne vylučovali absolútne). Táto vychádzala najmä z toho, že pokiaľ súd akceptuje priznanie sa páchatel'a ako všeobecnú poľahčujúcu okolnosť v zmysle § 36 písm. l.) TZ (samozrejme za kumulatívneho predpokladu vyžadovaného predmetným ustanovením, že páchatel' trestný čin úprimne oľutoval), nie je možné a správne vyhodnotiť samotný akt priznania sa páchatel'a ako poľahčujúcu okolnosť v zmysle § 36 písm. n.) TZ, teda že páchatel' napomáhal pri objasňovaní trestnej činnosti. V podstate sa stotožňujeme s jej argumentáciou, že „*napomáhanie pri objasňovaní trestnej činnosti [si] vyžaduje aktívnejšiu účasť páchatel'a, ako samotné priznanie sa k spáchaniu trestného činu*“.<sup>8</sup> Rozhodujúce pritom je, že v rámci odvolacieho konania neboli súdom uvádzané ďalšie aktivity obvineného, v ktorých by bolo možné badať aktívnu pomoc príslušným orgánom pri objasnení trestnej činnosti, *ergo* ktoré by odôvodňovali použitie predmetnej poľahčujúcej okolnosti. Ministerka spravodlivosti SR ako dovolateľka poukazovala rovnako na fakt, že priznanie poľahčujúcej okolnosti v zmysle § 36 písm. l.) TZ bolo využité najmä v súvislosti s vyhlásením obvineného v zmysle § 257 ods. 1 písm. b.) alebo c.) TPor. Za predpokladu, že obvinený neprispel inak k objasneniu trestnej činnosti ako svojím priznaním, nie je možné v zmysle názoru dovolateľky jeho vyhlásenie, že je vinný v zmysle § 257 ods. 1 Tpor, zarátat' ako dve poľahčujúce okolnosti, teda jedna skutočnosť daného druhu nemôže obsahovo naplňať poľahčujúcu okolnosť podľa § 36 písm. l.) TZ a zároveň v zmysle § 36 písm. n.) TZ. Ministerka spravodlivosti v predmetnom dovolaní tiež narážala na fakt, že obvinený J.R. nijakým spôsobom nepomáhal orgánom činným v trestnom konaní (ďalej len „OČTK“) pri objasňovaní trestnej činnosti

<sup>8</sup> K tomu pozri uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. októbra 2016, sp. zn. 4 Tdo 63/2016.

pred tým, ako bol „zistený a opozaný ako páchatel' trestného činu“. Samotný dopad použitia poľahčujúcej okolnosti v zmysle § 36 písm. n.) TZ za daných okolností tkvie podľa názoru dovolateľky v tom, že ak daná okolnosť vychádzala z vyhlásenia obvineného v zmysle § 257 ods. 1 TPor, že je vinný (rovnako ako poľahčujúca okolnosť v zmysle § 36 písm. l.) TZ, čo vyplýva zo zápisnice z odvolacieho konania), došlo k porušeniu zásady zákazu dvojitého pričítania, ktorá pôsobí aj v prípade, ak by bolo takéto dvojité pričítanie vykonané v prospech páchatel'a. Nezákonným použitím poľahčujúcej okolnosti podľa § 36 písm. n.) TZ vznikla situácia, keď odvolací súd neukladal obvinenému trest odňatia slobody v zmysle § 38 ods. 4 TZ (ak prevažujú priťažujúce okolnosti), ale za použitia § 38 ods. 2 TZ, kedy pomer priťažujúcich a poľahčujúcich okolností bol rovnaký. Nesprávne skutkové zistenia a závery odvolacieho súdu vo vzťahu k poľahčujúcej okolnosti podľa § 36 písm. n.) TZ mali za následok, že obvinenému J. R. bol uložený trest odňatia slobody v nižšej výmere (konkrétne 50 mesiacov). Trest odňatia slobody mal byť za správneho použitia pomeru poľahčujúcich a priťažujúcich okolností podľa názoru dovolateľky uložený v sadzbe od 56 mesiacov (za použitia § 38 ods. 4 TZ) až 8 rokov. Dovolateľka konštatovala, že uvedeným postupom porušil odvolací súd Trestný zákon v ustanovení § 36 písm. n.) TZ a § 38 ods. 2 TZ v prospech obvineného, čím bol naplnený dovolací dôvod v zmysle § 371 ods. 1 písm. h.) TPor, § 371 ods. 1 písm. i.) TPor a § 371 ods. 3 TPor. Dovolateľka s odkazom na § 371 ods. 5 TPor považovala takýto postup za zásadné ovplyvnenie postavenia obvineného, pretože mu bol uložený trest kratší prinajmenšom o 6 mesiacov. Dovolateľka preto navrhovala, aby Najvyšší súd SR v súvislosti s napadnutým rozsudkom Krajského súdu Trenčín konštatoval, že vo výroku o treste bol porušený Trestný zákon v prospech obvineného v ustanovení § 36 písm. n.) TZ a § 38 ods. 2 TZ, následne aby zrušil tento rozsudok vo výroku o treste (ako aj ďalšie rozhodnutia na zrušené uznesenie obsahovo nadväzujúce, ak vzhľadom na zmenu, ku ktorej zrušením došlo, stratili podklad) a aby prikázal odvolaciemu súdu, aby vec v potrebnom rozsahu opätovne prerokoval a rozhodol.

V rámci predmetnej veci sa Najvyšší súd SR v dovolacom konaní s takouto argumentáciou dovolateľky nestotožnil. Argumentoval tým, že pokiaľ hovoríme o aktivite obvineného v súvislosti s napomáhaním na objasňovaní trestnej činnosti, nie je nevyhnutné, aby pomáhal bezpodmienečne všetkým do úvahy prichádzajúcim orgánom v rámci procesu objasňovania trestnej činnosti (teda aj OČTK, aj súdu). Najvyšší súd SR vychádzal najmä z relevancie a významu postoja obžalovaného v priebehu súdneho konania, a to najmä z dôvodu kontradiktórnosti. Vychádzali napríklad z toho, že ak už dôjde k vyhláseniu obžalovaného



o vine (v zmysle § 257 ods. 1 písm. b.) alebo c.) TPor), dokazovanie sa v tom rozsahu, v akom priznal obžalovaný vinu, nevykonáva, dochádza k faktickému prevzatiu dokazovania z konania prípravného. „V rámci súdneho konania podľa § 257 ods. 5 TPor; po priznaní viny páchatelom (obžalovaným) sa postupuje primerane podľa § 333 ods. 3 aj písm. h.) TPor, t. j., že súd pred rozhodovaním o prijatí alebo neprijatí vyhlásenia obžalovaného podľa § 257 ods. 1 TPor formou otázok zisťuje, či sa obžalovaný „dobrovoľne priznáva a uznáva vinu za spáchaný skutok, ktorý sa v obžalobe kvalifikuje ako trestný čin“, čím pri kladnej odpovedi napĺňa podmienku uvedenú v § 36 písm. n.) TZ.“<sup>9</sup> Práve uvedené bolo podľa Najvyššieho súdu SR v danom prípade argumentom, ktorý odôvodňuje správnosť priznania poľahčujúcej okolnosti v zmysle § 36 písm. n.) TZ, a teda, že uvedený prístup nie je nijakým spôsobom v rozpore so zásadou zákazu dvojitého pričítania (samozrejme rešpektujúc predpoklad, že nepriznanie viny, resp. popretie trestnej činnosti, nemôže byť brané pre osobu obvineného v jeho neprospech, bez ohľadu na štádium trestného konania, teda ani v konaní prípravnom). Najvyšší súd SR s ohľadom na daný prípad konštatoval, že predmetné poľahčujúce okolnosti v zmysle § 36 písm. l.) a n.) TZ môžu byť zohľadnené aj kumulatívne, a to na základe jednej skutočnosti, ktorou je vyhlásenie obžalovaného v zmysle § 257 ods. 1 písm. b.) alebo c.) TPor (opätovne zdôrazňujeme, že nešlo o posudzovanie vylúčenia kumulatívneho použitia predmetných poľahčujúcich okolností *en bloc*). „Poľahčujúca okolnosť podľa § 36 písm. n.) TZ, ktorá je zohľadnená po postupe v zmysle § 257 ods. 7 TPor sa stáva v určitom zmysle kvalifikovanou okolnosťou, majúcou za následok možnosť nevykonania dokazovania v určitom rozsahu na hlavnom pojednávaní. Umožnenie takéhoto zjednodušeného postupu v konaní súdu je potrebné potom nepochybne považovať za napomáhanie súdu pri objasňovaní trestnej činnosti.“<sup>10</sup> Inými slovami je možné konštatovať, že použitie poľahčujúcej okolnosti v zmysle § 36 písm. n.) TZ neneguje za danej situácie naplnenie poľahčujúcej okolnosti v zmysle § 36 písm. l.) TZ. Týmto však nenaznačujeme automatické spoločné použitie oboch poľahčujúcich okolností v každom jednom prípade, stačí načrtnúť situáciu, v zmysle ktorej síce páchatel prizná spáchanie trestného činu (a úprimne ho oľutuje), avšak neskôr v súdnom konaní neurobí vyhlásenie obžalovaného v zmysle § 257 ods. 1 písm. b.) alebo c.) TPor (*ergo* nesplní podmienky pre zjednodušený postup, čím nenapomáha v objasnení trestnej činnosti).

<sup>9</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. októbra 2016, sp. zn. 4 Tdo 63/2016.

<sup>10</sup> Tamtiež.

Druhým, pre účely komparácie základným rozhodnutím, je rozsudok Najvyššieho súdu SR z 15. apríla 2015, sp. zn. 3 To 3/2015 o odvolaní prokurátora Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky a obžalovaných Š.F. a S.F. proti rozsudku Špecializovaného trestného súdu, pracovisko Banská Bystrica z 15. decembra 2014, sp. zn. BB-4T 30/2014. V rámci uvedeného rozhodol Najvyšší súd SR tak, že podľa § 321 ods. 1 písm. e.), ods. 2 TPor prvostupňový rozsudok zrušil vo výroku o treste a spôsobe jeho výkonu vo vzťahu k obžalovanému Š.F. a obžalovanej S.F., a na základe § 322 ods. 3 TPor ich sám odsúdil k nasledovným trestom: obžalovaného Š.F. v zmysle § 336a ods. 2 TZ s použitím § 38 ods. 2, § 36 písm. l.) TZ (páchateľ sa k trestnému činu priznal a úprimne ho oľutoval), § 37 písm. m.) TZ na trest odňatia slobody v trvaní 8 mesiacov; obžalovanú S.F. v zmysle § 336a ods. 2 Trestného zákona s použitím § 38 ods. 2, § 36 písm. l.), § 37 písm. m.) TZ na trest odňatia slobody v trvaní 4 mesiacov. V rámci konania na prvom stupni bol Špecializovaným trestným súdom, pracovisko Banská Bystrica, obom obžalovaným uložený trest vo výmere 4 mesiace, voči predmetnému rozhodnutia podala prokurátorka odvolanie čo do výroku o treste v neprospech oboch obžalovaných. Je potrebné uviesť, že hoci sa v oboch prípadoch stotožnila s výrokom o uznání viny u oboch obžalovaných, u ktorých bolo prijaté vyhlásenie v zmysle § 257 ods. 1 písm. b.) TPor, uložené tresty považovala za neprimerane mierne, uvádzala, že v oboch prípadoch mali byť uložené nepodmienečné tresty odňatia slobody na hornej hranici trestnej sadzby (v jednom prípade išlo o viacnásobného recidivistu). Obžalovaní naopak narážali na fakt, že v rámci konania boli plne nápomocní, napomáhali pri objasňovaní trestnej činnosti, rovnako na fakt, že k trestnému činu sa priznali. Ako je však z rozhodnutia viditeľné, Najvyšší súd SR v danom prípade akceptoval len poľahčujúcu okolnosť v zmysle § 36 písm. l.) TZ, nie kumulatívne aj v zmysle písm. n.) (ako tomu bolo v predchádzajúcom načrtnutom prípade). K uvedenému riešeniu sa Najvyšší súd SR priklonil napriek tomu, že „na hlavnom pojednávaní v prvom stupni (pozn. 15. decembra 2014) obaja obžalovaní, v súlade s ustanovením § 257 ods. 1 písm. a.), písm. b.), písm. c.), ods. 2, ods. 3 TPor vyhlásili, že sú vinní zo spáchania skutku uvedeného v obžalobe. Následne samosudkyňa v súlade s ustanovením § 257 ods. 5 TPor postupovala primerane podľa § 333 ods. 3 písm. c.), písm. d.), písm. f.), písm. g.) a písm. h.) TPor a zároveň obžalovaných poučila, že súdom prijaté vyhlásenie o vine je neodvolateľné a v tomto rozsahu nenapadnuteľné odvolaním ani dovolaním okrem dovolania podľa § 371 ods. 1 písm. c.) TPor. Samosudkyňa uznesením podľa § 257 ods. 7 TPor vyhlásenie obžalovaných prijala a zároveň podľa

§ 257 ods. 8 TPor vyhlásila, že dokazovanie v rozsahu, v akom sa obžalovaní priznali k spáchaniu skutku, sa nevykoná, súd vykoná len dôkazy súvisiace s výrokom o treste<sup>11</sup>. V kontraste s uznesením Najvyššieho súdu SR z 25. októbra 2016, sp. zn. 4 Tdo 63/2016 však poľahčujúcu okolnosť spočívajúcu obsahovo v napomáhaní objasňovania trestnej činnosti príslušným orgánom nepriznal, naopak, obom obžalovaným bola priznaná všeobecná poľahčujúca okolnosť v zmysle § 36 písm. l.) TZ, teda, že sa priznali k spáchaniu trestného činu (a tento kumulatívne úprimne oľutovali). Najvyšší súd SR ako súd odvolací teda v konečnom dôsledku v predmetnom prípade nekonštatoval nesprávne použitie ustanovení o pričítaní všeobecných poľahčujúcich a prítážujúcich okolností, naopak konštatoval, že súd prvého stupňa pri ukladaní trestov dostatočne neprihliadol na všetky zásady významné pre ukládanie trestov a na účel trestu tak, ako vyplývajú z ustanovení § 34, § 36, § 37, § 38 Trestného zákona, čo malo za následok, že uložené tresty sú neprimerane mierne (uvedené však nie je z hľadiska predmetu príspevku relevantné, preto sa tomu nebudeme ďalej venovať).

## 2. Stanovisko Trestnoprávneho kolégia Najvyššieho súdu SR č. 44/2017

V súlade s uvedenými rozhodnutiami Najvyššieho súdu SR teda vznikol diskurz o použiteľnosti predmetných poľahčujúcich okolností (v zmysle § 36 písm. l.) a n.) TZ) v spojitosti s vyhlásením obžalovaného podľa § 257 ods. 1 písm. b.) alebo c.) TPor. Vzhľadom na rozdielnosť rozhodovacej činnosti sa dostala do pozornosti otázka, ktorý postup by mal byť považovaný za správny, teda či je vôbec kumulatívne použitie predmetných poľahčujúcich okolností pre takýto prípad prípustné, či môžu byť takto kumulatívne použité. Najzákladnejšia otázka bola aj s ohľadom na predmet príspevku položená v tom zmysle, či nie je postup pričítania oboch poľahčujúcich okolností obžalovanému na základe jeho vyhlásenia o vine (bez ďalšieho aktívneho prístupu obžalovaného k objasňovaniu trestnej činnosti) v rozpore so zásadou zákazu dvojitého pričítania, teda zásady *ne bis in idem* v hmotnoprávnom ponímaní. Ak sa pozrieme na vybrané rozhodnutia, ktoré sú vzhľadom na sledované atribúty v kontraste, prvé rozhodnutie (teda prvý možný prístup) je plne Najvyšším súdom SR vyargumentované, obsahuje východiská, prečo by malo byť práve dané riešenie tým správnym. Na strane druhej, druhé

<sup>11</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 15. apríla 2015, sp. zn. 3 To 3/2015.

nami vybrané rozhodnutie vychádza z prísneho zákazu duplicitného zohľadnenia vyhlásenia obžalovaného o vine ako dvoch rozdielnych poľahčujúcich okolností, zrejme je potrebné prihliadať aj na fakt (ktorý predmetné smerovanie argumentácie jednoznačne podporuje), že aktivita páchatel'a (procesne obvineného či obžalovaného) by mala byť daná už v rámci konania prípravného, pokiaľ teda chceme hovoriť o napomáhaní v spojitosti s objasňovaním trestnej činnosti.

Práve z dôvodu existencie predmetného diskurzu sa k danej veci vyjadrilo Trestnoprávne kolégium Najvyššieho súdu SR, ktoré sa v rámci stanoviska č. 44/2017 venovalo: „*Zjednoteniu [prístupov] v otázke možnosti / nemožnosti priznania poľahčujúcich okolností podľa § 36 písm. n.) a písm. l.) TZ v prípade prijatia vyhlásenia obžalovaného o uznaní viny podľa § 257 ods. 1 písm. b.) alebo písm. c.) Trestného poriadku*“. Na základe uvedeného boli prijaté 4 právne vety, ktoré hoci boli jednoznačne koncipované širšie, vo svojich súvislostiach sa dotýkali práve hmotnoprávných dopadov zásady *ne bis in idem*. Je však potrebné poukázať na fakt, že Najvyšší súd SR v podstate neprijal (mechanicky a absolútne) ani jedno z načrtnutých riešení, ktoré sa v minulosti kontrastne objavili v rámci jeho rozhodovacej činnosti. Ani jedno z týchto riešení teda neprijal za všeobecne aplikačne prípustné riešenie, naopak, všeobecnú aplikačnú schému sám v rámci právnych viet definoval.

V samotnej podstate predmetné stanovisko deklaruje, podľa nás nadmieru správne, že samotné priznanie sa páchatel'a (máme na mysli prostredníctvom vyhlásenia obžalovaného o vine v zmysle § 257 ods. 1 písm. b.) alebo c.) TPor) nemôže automaticky napĺňať poľahčujúcu okolnosť, že páchatel' napomáhal pri objasňovaní trestnej činnosti (v zmysle § 36 písm. n.) TZ), na strane druhej nastoľuje dané stanovisko postup, ktorý umožňuje zohľadniť vyhlásenie o vine obžalovaného iným spôsobom, ktorý je výkladovo jednoznačne oveľa akceptovateľnejší.

Prvá z právnych viet znie: „*Súd po podaní obžaloby rozhoduje spor medzi obžalobou a obhajobou podľa pravidiel kontradiktórneho procesu – objasňovanie (v zmysle zistenia skutkového stavu veci) je doménou orgánov činných v trestnom konaní podľa § 2 ods. 10 Trestného poriadku. Preto samotné priznanie obžalovaného nemôže byť poľahčujúcou okolnosťou podľa § 36 písm. n.) Trestného zákona.*“. Pre účely príspevku je rozhodujúcou časťou danej právnej vety jej záver, ktorý jednoznačne konštatuje, že samotné priznanie páchatel'a nemôže automaticky napĺňať všeobecne poľahčujúcu okolnosť, že páchatel' napomáhal pri objasňovaní trestnej činnosti. Uvedené teda platí extenzívnejšie, nie len vo vzťahu k vyhláseniu obžalovaného o vine v zmysle § 257

ods. 1 písm. b.) alebo c.) TPor, ale vo vzťahu k priznaniu sa páchatel'a ako takému (napríklad vo vzťahu k riadnej výpovedi obžalovaného). Argumentačným základom je v danom príspevku už spomenutý § 38 ods. 1 TZ, ktorý ustanovuje striktnú nemožnosť duplicitného prihliadnutia na tú istú okolnosť, uvedené potom platí ako vo vzťahu k okolnosti, ktorá je v neprospech páchatel'a, takisto aj k okolnosti, ktorá je v jeho prospech. Predmetné ustanovenie je potrebné vnímať v tom zmysle, že je aplikovateľné ako vo vzťahu ku kategóriám rovnakým (napríklad v prípade viacerých všeobecne poľahčujúcich okolností), tak aj vo vzťahu k prípustným kategóriám navzájom, a to všetko na základe extenzívneho naformulovania dotknutého ustanovenia Trestného zákona. Priznanie sa je teda potrebné vnímať ako poľahčujúcu okolnosť v zmysle § 36 písm. l.) TZ (ale len za kumulatívneho naplnenia znaku, že páchatel' trestný čin úprimne oľutoval, keďže konštrukčne je daná poľahčujúca okolnosť zákonodarcom takto koncipovaná). Aby bolo možné zohľadniť v prospech páchatel'a (procesne ako obvineného či obžalovaného) aj poľahčujúcu okolnosť podľa písmena n.) naposledy označeného ustanovenia, „*musí k samotnému priznaniu sa páchatel'a pristúpiť uvedenie údajov, ktoré umožňujú vytvoriť si komplexnejší obraz o okolnostiach činu, o účasti ďalších osôb na jeho spáchaní, poprípade aktívna účasť obvineného na iných dôkazných úkonoch, než je jeho výsluch (rekonštrukcia, vyšetrovací pokus, preverka výpovede na mieste činu). Taká súčinnosť musí byť poskytnutá orgánom prípravného konania, nakoľko už tie musia objasniť čin (a to aj procesným dokazovaním, vedeným v zmysle § 2 ods. 10 Trestného poriadku, nie len „operatívne“) do tej miery, aby mohla byť podaná obžaloba alebo návrh na schválenie dohody o vine a treste. ...Zdvojené (ďalšie) použitie určitej (faktickej) okolnosti ako (právne) poľahčujúcej (alebo priťažujúcej) okolnosti je teda podmienené určitým obsahovo – novým prvkom, ktorý presahuje podstatu prvého z oboch posúdení“<sup>12</sup>, teda presahuje samotné priznanie sa.*

Druhá z predmetných právnych viet sa venuje všeobecne poľahčujúcej okolnosti v zmysle § 36 písm. l.) TZ, konkrétne znie: „*Poľahčujúca okolnosť podľa § 36 písm. l.) TZ predpokladá okrem priznania sa páchatel'a aj úprimné oľutovanie trestného činu. Či k takému oľutovaniu došlo, je potrebné posúdiť podľa konkrétnych okolností prípadu, vrátane procesných prejavov páchatel'a (procesne ako obžalovaného) po prijatí vyhlásenia o uznaní viny podľa § 257 ods. 1 písm. b.), c.) TPor (najmä pri využití práva záverečnej reči a posledného slova).“*. Z uvedeného vyplýva, že samotný akt priznania sa nenapĺňa všeobecne

<sup>12</sup> K tomu pozri argumentáciu uvedenú v R 44/2017.

poľahčujúcu okolnosť v zmysle posledného menovaného ustanovenia, pri vyhlásení obžalovaného o vine totiž nie je procesný priestor na úprimné oľutovanie činu (uvedené je však možné badať z inej procesnej aktivity a prejavov obžalovaného). v tomto smere má predmetná právna veta dostatočný výpovedný charakter a treba len dodať, že vyhlásenie obžalovaného o nepopretí spáchania činu (§ 257 ods. 1 písm. c.) TPor), ak ho súd prijme, sa bude v zmysle § 257 ods. 4 TPor pre potreby ďalšieho konania a rozhodnutia považovať za priznanie spáchania skutku (§ 257 ods. 1 písm. b.) TPor). Obe vyhlásenia majú teda zásadne rovnaké právne účinky.

Tretia a štvrtá právna veta spolu bezprostredne súvisia, tretia právna veta sa na účely štvrtej právnej vety zaoberá možnosťou použitia analógie v trestnom práve hmotnom, teda pri aplikácii Trestného zákona. Objasňuje, v ktorom smere je analógia neprípustná a v ktorom ju je naopak možné a potrebné použiť – teda za predpokladu, ak zákon výslovne nepokrýva určitú situáciu a jej riešenie ponúka iný, podobný zákonný inštitút. Táto znie: „*Analógia je pri aplikácii Trestného zákona neprípustná v zmysle rozširovania podmienok trestnosti činu nad rámec zákona. v iných smeroch je prípustná, ak v prospech páchatel'a odstraňuje medzeru v zákone a zodpovedá zmyslu a významu riešenej otázky vo vzťahu k analogicky použitému ustanoveniu.*“. Už na prvé prečítanie má zjavnú výpovednú hodnotu, ku ktorej Trestnoprávne kolégium Najvyššieho súdu SR pri jej koncipovaní účelovo smerovalo. Štvrtá, a teda posledná z predmetných právnych viet, sa dotýka nastolenia už spomenutého postupu (na základe analógie v prospech páchatel'a), ktorý umožňuje zohľadniť vyhlásenie o vine obžalovaného iným, prijateľnejším spôsobom. Táto znie: „*Ak možno páchatel'ovi trestného činu pri uzavretí a schválení dohody o vine a treste mimoriadne znížiť trest podľa § 39 ods. 2 písm. d.), ods. 4 Trestného zákona, teda v situácii vopred dohodnutého trestu, možno (teda nie obligatórne) naposledy označené ustanovenie per analogiam a pri použití argumentu a minori ad maior (od menšieho k väčšiemu) použiť aj v prípade uznania viny podľa § 257 ods. 1 písm. b.), c.) Trestného poriadku (po prijatí takého vyhlásenia súdom), keďže páchatel' (procesne ako obžalovaný) neodvolateľne prijal všetky právne účinky uznania viny (dokonca) bez toho, aby bolo akýmkoľvek spôsobom predznamenané rozhodnutie súdu o druhu a výške uloženého trestu.*“. Predmetná právna veta teda rieši otázku možného (nie obligatórneho) zvýhodnenia páchatel'a (procesne obžalovaného), ktorý uznal vinu a súd jeho vyhlásenie prijal. Aj v danom prípade sa domnievame, že predmetná právna veta má opätovne samostatnú výpovednú hodnotu. Najvyšší súd SR v rámci svojej argumentácie v predmetnom stanovisku uvádza, že „*je potom*

*namieste, aby súd po prijatí vyhlásenia obžalovaného o vine (rovnako právne rovnocenného vyhlásenia o nepopretí spáchania činu) mal možnosť (nie povinnosť) pristúpiť na báze analógie k mimoriadnemu zníženiu trestu za rovnakých podmienok, ako pri schválení dohody o vine a treste. Dokonca, keďže ide o uznanie viny bez garancie alebo predpokladu určitého (pre obžalovaného priaznivého) rozhodnutia o treste, možnosť mimoriadne znížiť trest je tu ešte dôvodnejšia. Ide o procesnú logiku vzdania sa práva na (kompletné) súdne konanie, v rámci ktorej je vhodné a vecne správne umožniť mimoriadne zmiernenie trestu.“. Za takéhoto prípadného postupu je potom potrebné rovnako uviesť, že na dotknuté priznanie sa páchatel'a (uznanie viny alebo nepopretie spáchania činu), ak je spojené s úprimným oľutovaním činu, je možné prihliadnuť ako na poľahčujúcu okolnosť v zmysle § 36 písm. l.) TZ, a to napriek použitiu inštitútu mimoriadneho zníženia trestu. „Je tomu tak preto, že poľahčujúca okolnosť podľa § 36 písm. l.) TZ integruje aj iný (ďalší) obsahový prvok, resp. (dokonca) trest sa mimoriadne znižuje na základe podobnej, ale kvalitatívne odlišnej okolnosti – vytvorenia možnosti obvineným (obžalovaným) pre zjednodušený procesný postup (podobne je tomu pri dohode o vine a treste). Nejde teda o blokáciu z hľadiska ustanovenia § 38 ods. 1 Trestného zákona medzi poľahčujúcou okolnosťou a okolnosťou, ktorá podmieňuje uloženie trestu pod zákonom ustanovenú dolnú hranicu trestnej sadzby.“<sup>13</sup> Na základe uvedeného preto neprichádza do úvahy rozpor predmetného postupu so zásadou zákazu dvojitého pričítania.*

### **Použitá literatúra**

1. BURDA, E., ČENTĚŠ, J., KOLESÁR, J, ZÁHORA, J. a kol. 2010. *Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár – I. diel*, 1. vyd. Praha: C. H. Beck. 1106 s. ISBN 978-80-7400-324-0.
2. MIHÁLIK, S. Hmotnoprávne aspekty zásady ne bis in idem. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2018, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedec-kých pracovníkov 12.4. – 14.4.2018*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018. s. 424-433. ISBN 978-80-7160-484-6. Dostupné na: [https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie\\_a\\_podujatia/milniky\\_zborniky\\_2011\\_2018/Zbornik\\_Milniky\\_2018.pdf](https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/milniky_zborniky_2011_2018/Zbornik_Milniky_2018.pdf).
3. R 116/2012.
4. R 11/2015.
5. R 44/2017.

---

<sup>13</sup> K tomu pozri R 44/2017.

6. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 15. apríla 2015, sp. zn. 3 To 3/2015.
7. Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. októbra 2016, sp. zn. 4 Tdo 63/2016.
8. Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.
9. Zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov.



## **MOŽNOSTI OBMEDZENIA EXTRÉMISTICKÝCH POLITICKÝCH STRÁN V SLOVENSKEJ REPUBLIKE**

*Mgr. Igor Slovák*

slovak27@uniba.sk

### **Možnosti obmedzenia extrémistických politických strán v Slovenskej republike**

Predkladaný príspevok stručne načrtáva možnosti obmedzenia extrémistických politických strán v Slovenskej republike pri súčasnom legislatívnom nastavení. Zameriava sa na dve hlavné možnosti štátnej represie prostredníctvom súdnej moci. Vo svojej druhej polovici predkladá možné návrhy *de lege ferenda*, ktoré by mohli zefektívniť výkon uvedených oprávnení štátu proti extrémistickým politickým subjektom.

### **Die Möglichkeiten von einschränkungen der extremistischen politischen Parteien in der Slowakischen Republik**

Der vorliegende Beitrag stellt vor die Möglichkeiten von einschränkungen der extremistischen politischen Parteien in der Slowakischen Republik im rahmen der heutigen Gesetzgebung. Es widmet sich auf zwei Hauptvarianten der Staatsrepression durch die Justizgewalt. In seiner zweiten hälfte stellt der Betrag vor mögliche Vorschläge *de lege ferenda* die die Ausübung der Staatskompetenzen gegen die extremistische politische Parteien verbessern könnten.

### **Possibilities of restriction an extremist political parties in Slovak republic**

This contribution briefly describes possibilities of restriction of an extremist political parties in Slovak republic in view of actual legislation. Essay is focusing on two main possible ways of state repression via judicial power. In second part of article author offers *de lege ferenda* drafts to increase the efficiency of state power in this fight against extremistic political subjects.

**Kľúčové slová:** extrémizmus, politické strany, militantná demokracia, obmedzenia základných práv, súdy.

**Schlüsselbegriffe:** Extremismus, politische Parteien, militärische Demokratie, beschränkung von Grundrechten, Gerichte.

**Key words:** extremism, political parties, militant democracy, restriction of fundamental rights, courts.

## Úvod

Právo zakladať politické strany a združovať sa v nich vyplýva z článku 29 Ústavy SR, upravenom v jej treťom oddiele druhej hlavy. Jednoznačne ho zaradíme k základným ľudským právam a slobodám, ktoré v demokratickej spoločnosti patria zásadne všetkým občanom. Možnosť združovania sa v politických stranách a následná možnosť aktívnej participácie na spoločenskom a politickom dianí patrí medzi ústredne rysy demokratického štátu. Bez uvedenej možnosti by občania toho ktorého štátu len ťažko mohli vstupovať do verejného života a aktívne sa podieľať na smerovaní krajiny.

Na ústavnú úpravu tohto základného politického práva nadväzuje zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach, ktorý upravuje spôsob založenia, registrácie a vzniku strán, zánik a zrušenie strán a hospodárenie a financovanie strán. V zmysle jeho ustanovenia § 2 ods. 1 (*politická strana, európska strana a európska nadácia nesmú svojimi stanovami, svojím programom alebo činnosťou porušovať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a medzinárodné zmluvy*). V prípade, že by nejaká strana svojím programom, stanovami alebo činnosťou porušovala Ústavu SR, môže byť v krajom prípade rozpustená Najvyšším súdom SR. V histórii samostatnosti Slovenskej republiky sa takáto situácia odohrala v jedinom prípade. v roku 2006 tretí senát správneho kolégia Najvyššieho súdu rozpustil Slovenskú pospolitosť – Národnú stranu (stranu Mariána Kotlebu). Žaloba bola postavená na troch základných argumentoch: Stanovy strany hovorili o celi nahradiť dnešný demokratický systém stavovským štátom, obsahovali národný princíp formulovaný tak, že bol v rozpore s ústavou a existovali paralely medzi súčasným programom a činnosťou Pospolitosti a fungovaním Hlinkovej slovenskej ľudovej strany počas vojnového Slovenského štátu.

Generálny prokurátor v návrhu dôvodil tým, že v článku 5 Stanov SP – NS, v ktorom sú v jednotlivých bodoch deklarované jej programové ciele, je podľa bodu 1. tohto článku hlavným cieľom strany budovať

nový Slovenský stavovský štát na národnom, kresťanskom a sociálnom princípe. v danom prípade ide tu o programový cieľ presadiť zmenu zo súčasného systému parlamentnej demokracie strán na stavovský princíp usporiadania nového Slovenského štátu. Zavedenie stavovského princípu do slovenskej spoločnosti konkretizuje Ludový program SP – NS tak, že spoločnosť bude na základe zoskupenia občanov podľa povolani rozdelená do desiatich stavov. Registrácia občana v stave má byť dobrovoľná, avšak len registrovaný člen stavu bude mať právo voliť a byť volený. Takéto ustanovenie v programe strany nie je podľa generálneho prokurátora v súlade s čl. 30 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov a nie je v súlade ani s čl. 30 ods. 3 Ústavy SR, podľa ktorého volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním.

Ludový program viaže právo voliť na registrované členstvo v stave, čo obmedzuje základné práva občanov. Rozdelením občanov podľa povolani do desiatich stavov delí Ludový program obyvateľov Slovenskej republiky podľa generálneho prokurátora na dve skupiny. Jednou sú občania Slovenskej republiky, ktorí sa môžu registrovať do jedného z deviatich stavov podľa profesií, druhou skupinou sú národnostné menšiny, ktoré zároveň tvoria desiaty stav. Takéto triedenie do stavov, kde národnostným menšinám sa upiera možnosť zatriediť podľa povolania ako ostatným, je podľa generálneho prokurátora diskriminačný a potláčajúci práva národnostných menšín, pričom národnostné menšiny budú mať v Slovenskej národnej rade také zastúpenie, aké bude mať slovenská menšina v ich materskom štáte. Deklarovaná reciprocita vo vzťahu k menšinám uvedená v čl. 5 bodu 10. Stanov („Zabezpečenie práva národnostných menšín na princípe reciprocity“) je podľa názoru generálneho prokurátora zároveň aj zjavným porušením čl. 33 Ústavy SR, podľa ktorého príslušnosť ku ktorejkoľvek národnostnej menšine alebo etnickej skupine nesmie byť nikomu na ujmu. Ako vyplýva z uvedeného, už samotné stavovské zriadenie by vystavilo menšiny a etnické skupiny v Slovenskej republike do izolácie so súčasným potlačovaním ich základných práv a slobôd zakotvených v Ústave SR.<sup>1</sup>

Najvyšší súd SR v odôvodnení rozsudku stotožnil s návrhom generálneho prokurátora a konštatoval, že strana svojimi stanovami a programom viacnásobne porušovala ústavu a zákony, predovšetkým upieraním práv príslušníkom menšín, popieraním všeobecnosti a rov-

---

<sup>1</sup> Citované z Rozsudku NS SR 3 Sž 79/2005-54 zo dňa 1.3.2006.

ností volebného práva a ďalším, zo „stavovského usporiadania“ vyplývajúcim porušovaním základných práv a slobôd obyvateľov.

Politická strana Slovenská pospolitosť – Národná strana, bola teda dňom právoplatnosti uvedeného rozsudku (čiže 1. marca 2006) rozpustená. Vo svojej činnosti však pokračovala, ale už formou občianskeho združenia, ktoré bolo v novembri 2008 rozpustené Ministerstvom vnútra SR. Najvyšší súd však toto rozhodnutie ministerstva 1. júla 2009 zrušil. OZ Slovenská pospolitosť tak funguje dodnes, avšak s odlišným personálnym zložením. Prívrženci Mariána Kotlebu okolo „pôvodnej“ Slovenskej pospolitosti – národnej strany sa však vo svojej politickej činnosti rozhodli pokračovať a pred parlamentnými voľbami v roku 2009 premenovaním zo Strany priateľov vína založili Ľudovú stranu Naše Slovensko.

Generálny prokurátor Jaromír Čížnár svojim podaním na Najvyšší súd SR zo dňa 24. mája 2017 žiadal Najvyšší súd SR o rozpustenie politickej strany Kotleba – Ľudová strana Naše Slovensko. Podľa vyjadrenia Generálnej prokuratúry SR *“Výhodnotenie rozsiahlych zadovážených podkladov ukázalo, že politická strana Kotleba – Ľudová strana Naše Slovensko ako extrémistická politická strana s fašistickými tendenciami svojím programom a činnosťou porušuje Ústavu SR, zákony a medzinárodné zmluvy. Podľa názoru prokuratúry cieľom tejto politickej strany je odstránenie súčasného demokratického systému v Slovenskej republike.”*<sup>2</sup>

## 1. Aktuálny stav legislatívy - *de lege lata*

K možnosti obmedzenia a zákazu pôsobenia extrémistov v politike pri súčasných legislatívnych podmienkach môže dôjsť v zásade dvoma spôsobmi. Okrem už spomenutej ingerencie príslušného senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu SR v tzv. správnom súdnictve, môže byť politická strana alebo hnutie „zrušená“ aj v súdnictve „trestnom“.<sup>3</sup>

Prvým z uvedených spôsobov je rozpustenie politickej strany alebo hnutia rozsudkom Najvyššieho súdu (v správnom súdnictve), ktorý

<sup>2</sup> Zdroj: <https://slovensko.hnonline.sk/967121-generalna-prokuratúra-ak-by-lsns-neporusovala-zakony-navrh-na-jej-zrusenie-by-sme-nedavali> [online] (cit. dňa 16.03.2019).

<sup>3</sup> V Slovenskej republike je súdna sústava v zmysle siedmej hlavy Ústavy SR tvorená z ústavným súdom a sústavou všeobecných súdov. Preto sa pomenovania „správne“ a „trestné“ súdnictvo javia ako pomerne nepresné (hoci Správny súdny poriadok (zákon č. 162/2015 Z.z.) operuje s pojmom správny súd, správne súdnictvo). Toto delenie však považujem za inštruktívne - vhodné na objasnenie rozdielov medzi jednotlivými konaniami a rozhodnutiami uvedených „druhov súdnych sústav“.

koná a rozhoduje na návrh generálneho prokurátora SR. Ďalším spôsobom je uloženie sankcie zrušenia právnickej osoby (teda aj politickej strany) „trestným“ súdom v zmysle zákona č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb (ďalej len „ZoTZPO“).

## 1.1. Správne súdnictvo

V zmysle článku 29 ods. 3 (s poukazom na článok 13 ods. 2) Ústavy SR výkon práv podľa odsekov 1 a 2 (teda združovacie právo a s ním súvisiace právo zakladať politické strany a hnutia) možno obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom (formálna podmienka), ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných (materiálna podmienka).<sup>4</sup> Z uvedeného ustanovenia vyplýva, že možnosť obmedzenia tohto politického práva Ústava SR viaže na splnenie zákonných podmienok, ktoré *in concreto* vplývajú z nasledovných ustanovení. V § 2 Zákona o politických stranách je vyjadrené, že strana nesmie svojimi stanovami, svojím programom alebo činnosťou porušovať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a medzinárodné zmluvy. Ak niektorá politická strana poruší uvedené ustanovenia, je možné proti nej iniciovať konanie na rozpustenie politickej strany. Uvedené konanie sa spravuje najmä ustanoveniami Správneho súdneho poriadku. § 16 ods. 1 Zákona o prokuratúre, ktorý odkazuje na § 47 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, ktorý normuje, že generálny prokurátor je oprávnený podať žalobu na rozpustenie politickej strany. Oprávnenie generálneho prokurátora SR podať žalobu na rozpustenie politickej strany alebo hnutia je primárne upravené v § 17 ods. 1 Zákona o politických stranách, pričom vyjadrenie tohto jeho oprávnenia bola donedávna (do 31.12.2015) obsiahnutá aj v ustanovení § 14 ods. 2 písm. e) Zákona o prokuratúre (tomuto ustanoveniu dnes zodpovedá vyššie spomenuté všeobecné ustanovenie § 16 ods. 1 Zákona o prokuratúre).<sup>5</sup> V § 11 Správneho súdneho poriadku je daná vecná príslušnosť Najvyššieho súdu SR na rozhodovanie v konaní o žalobe generálneho prokurátora SR na rozpustenie politickej strany. V zmysle § 21 písm. b) Správneho súdneho poriadku rozhoduje správny súd v konaní o žalobe generálneho prokurátora SR na rozpustenie poli-

<sup>4</sup> ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 218.

<sup>5</sup> BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C.H. Beck, 2018, s. 329.

tickej strany v päťčlennom senáte zloženom z predsedu senátu a štyroch sudcov.

V druhom diele piatej hlavy štvrtej časti Správneho súdneho poriadku (§§ 384 až 390) je upravený konkrétny procesný postup v konaní o žalobe generálneho prokurátora SR na rozpustenie politickej strany, ktorý Správny súdny poriadok zaraďuje medzi osobitné konania. Zákon na tomto mieste vymedzuje účastníkov konania, ktorými sú generálny prokurátor a žalovaný – teda politická strana, ktorej rozpustenie sa navrhuje.<sup>6</sup> Ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, rozsudkom rozhodne o rozpustení politickej strany a to buď – bez likvidácie (v prípade, ak politická strana nemá majetok) alebo nariadi likvidáciu a vymenuje likvidátora z osôb, ktoré sú zapísané do zoznamu správcov vedeného Ministerstvom spravodlivosti SR podľa osobitného predpisu,<sup>7</sup> likvidátorom však nesmie byť člen rozpustenej politickej strany. Rozsudok správny súd doručí po právoplatnosti aj Ministerstvu vnútra SR a Ministerstvu financií SR.<sup>8</sup>

Podobne ako v prípade iných právnických osôb je aj u politických strán ukončenie ich pôsobenia dvojfázové. Zániku strany predchádza jej zrušenie. Dôvodom zrušenia politickej strany podľa § 14 písm. e) Zákona o politických stranách je právoplatné rozhodnutie správneho súdu o rozpustení strany – jej zánik nastáva až dňom, kedy Ministerstvo vnútra SR vykoná výmaz strany z registra strán<sup>9</sup> a to aj bez návrhu.<sup>10</sup> Ustanovenie § 17 ods. 1 Zákona o politických stranách týkajúce sa rozpustenia strany správnym súdom je vo vzťahu k ustanoveniam zákona o prokuratúre a Správneho súdneho poriadku duplicitným, ktorého úloha, podľa môjho názoru, spočíva v zabezpečení princípu právnej istoty adresátov tohto normatívneho textu.<sup>11</sup>

Proti rozsudku, ktorým sa rozhodlo o rozpustení politickej strany nie je možné podať opravný prostriedok. Jediným účinným spôsobom, akým sa rozpustená strana môže brániť je formou ústavnej sťažnosti v zmysle článku 127 Ústavy SR. V dôvodovej správe k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z.z., ktorým sa menila a dopĺňala Ústava SR sa uvádza, že ustanovenie čl. 127 rozširuje „*oprávnenie Ústavného súdu SR rozhodovať o sťažnostiach FO alebo PO, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd (práva a slobody upravené*

<sup>6</sup> § 385 a § 386 Správneho súdneho poriadku.

<sup>7</sup> Zákon č. 8/2005 Z.z. o správcoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>8</sup> § 390 Správneho súdneho poriadku.

<sup>9</sup> § 13 ods. 1 Zákona o politických stranách.

<sup>10</sup> § 17 ods. 3 Zákona o politických stranách.

<sup>11</sup> Ustanovenie § 17 ods. 1 znie: „Na podanie návrhu na rozpustenie strany je oprávnený generálny prokurátor, ak strana koná v rozpore s § 2 ods. 1. o návrhu rozhoduje správny súd.“

v II. hlave Ústavy SR) alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú SR ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, za podmienky, že o ochrane týchto práv a základných slobôd nerozhoduje iný súd. “ Ústavný súd SR má teda oprávnenie rozhodovať o ústavnosti právoplatného rozhodnutia (chápaného ako výsledok súdneho, správneho alebo iného konania).<sup>12</sup> Ustanovenie čl. 127 Ústavy SR upravuje právomoc Ústavného súdu SR v oblasti následnej a konkrétnej kontroly ústavnosti, týkajúcu sa ochrany základných práv a slobôd vyplývajúcich či už z ústavy alebo iných medzinárodnoprávných dokumentov. Právomoc Ústavného súdu SR rozhodovať o sťažnostiach je založená na zásade subsidiarity – teda nenahrádza právomoc iných orgánov verejnej moci o právach a právom chránených záujmoch FO alebo PO.<sup>13</sup>

Ak Ústavný súd SR vyhovie sťažnosti zrušenej politickej strany, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozsudkom Najvyššieho súdu SR boli porušené základné práva alebo slobody (v danom prípade by sa jednalo predovšetkým o právo zakladať politické strany a slobodne sa v nich združovať. Ústava oprávňuje Ústavný súd rozhodnúť o opatreniach, ktorých zmyslom je náprava zisteného porušeného práva – uvedením týchto práv do stavu pred ich porušením (*restitutio in integrum*).<sup>14</sup> Reálne by to znamenalo zrušenie rozsudku NS SR, v zmysle kasačného princípu a faktické obnovenie existencie a činnosti politickej strany. Takáto strana by navyše mohla žiadať finančné zadostučinenie v zmysle štvrtého odseku čl. 127.<sup>15</sup>

## 1.2. Trestné súdnictvo

Druhým spôsobom ako môže dôjsť k obmedzeniu pôsobenia politickej strany je právoplatný rozsudok (trestného) súdu, ktorým uloží strane trest zákazu činnosti alebo trest zrušenia právnickej osoby v zmysle ustanovení § 10 písm. a) respektíve písm. e) ZoTZPO. Keďže politická strana nie je vylúčená z pôsobnosti ZoTZPO považujeme ju za trestne zodpovednú právnickú osobu, ktorej môže byť takáto sankcia uložená.<sup>16</sup> Politická strana (ako trestne zodpovedná PO) sa na rozdiel

<sup>12</sup> Čič, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 682.

<sup>13</sup> Tamtiež, s. 689.

<sup>14</sup> Tamtiež, s. 690.

<sup>15</sup> Podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.

<sup>16</sup> ZoTZPO v § 5 upravuje vylúčenie trestnej zodpovednosti niektorých právnických osôb. Podľa tohto zákona nie sú trestne zodpovedné: a) SR, b) iné štáty a ich orgány, c) medzinárodné organizácie zriadené na základe medzinárodného práva verejného a ich orgány, d) obce a vyššie územné celky, e) PO, ktoré sú v čase spáchania trestného činu zriadené zákonom f) iné PO,

od trestne zodpovednej fyzickej osoby môže dopustiť len vybraných trestných činov z osobitnej časti Trestného zákona, ktoré sú taxatívne enumerované v ustanovení § 3 ZoTZPO. Zákon v tomto ustanovení ponúka pomerne rozsiahly výpočet trestných činov, ktorých úplne vymenovanie by nebolo na tomto mieste účelné. Za potrebné však považujem spomenúť trestné činy založenia, podpory a propagácie hnutia smerujúceho k potlačeniu základných práv a slobôd podľa § 421, prejavu sympatie k hnutiu smerujúcemu k potlačeniu základných práv a slobôd podľa § 422, výroby extrémistických materiálov podľa § 422a, rozširovania extrémistických materiálov podľa § 422b, prechovávanía extrémistických materiálov podľa § 422c, popierania a schvaľovania holokaustu, zločinov politických režimov a zločinov proti ľudskosti podľa § 422d, hanobenia národa, rasy a presvedčenia podľa § 423, podnecovania k národnostnej, rasovej a etnickej nenávisti podľa § 424, apartheidu a diskriminácie skupiny osôb podľa § 424a - teda tie, ktoré sú v zmysle § 140a Trestného zákona (s výnimkou trestného činu spáchaného z osobitného motívu podľa § 140 písm. e), *pri ktorých už z povahy veci vyplýva, že ich môžu spáchať len FO*) považované za trestné činy extrémizmu.

Koncepcia trestnej zodpovednosti PO je vo veľkej miere odvodená od zodpovednosti fyzických osôb vystupujúcich v jej prospech, v jej mene, v rámci jej činnosti alebo konajúcich jej prostredníctvom (ako štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu; vykonávajúcich kontrolnú činnosť alebo dohľad v rámci PO; iných osôb oprávnených zastupovať PO alebo za ňu rozhodovať).<sup>17</sup> Zodpovednosť PO sa teda opiera o tzv. teóriu pričítateľnosti, resp. identifikačnú teóriu. PO ako umelý výtvor práva nie je spôsobilá konať v trestnoprávnom zmysle, pretože nedisponuje vlastnou vôľou a bez vôle niet viny a bez viny niet zavinenia (*nullum crimen sine culpa*) - práve na vyvrátenie tejto domnienky (že trestná zodpovednosť PO je objektívna právna zodpovednosť, čo je v príkrom rozpore s požiadavkou trestnoprávnej zodpovednosti ako výlučne subjektívnej právnej zodpovednosti, ktorá je akcentovaná v zásade zodpovednosti za zavinenie) sa vyvinula koncepcia pričítateľnosti. Pričítanie je teda základným aspektom chápania trestnej zodpovednosti PO, ktorej podľa *Heineho* triedenia pričítaná zodpovednosť FO za trestné činy. Podľa tohto nazerania sa PO pričíta

---

ktorých majetkové pomery ako dlžníka nemožno usporiadať podľa osobitného predpisu upravujúceho konkurzné konanie. Majetková účasť uvedených PO na PO nevylučuje trestnú zodpovednosť takejto PO podľa ZoTZPO.

<sup>17</sup> § 4 ods. 1 ZoTZPO.



konanie určeného okruhu fyzických osôb, ktoré sú v požadovanom vzťahu k PO (vzťah *master and servant*).<sup>18</sup>

V prípade preukázania viny politickej strany zo spáchania niektorého trestného činu uvedeného v § 3 ZoTZPO jej môže súd uložiť niektorý z trestov vymedzených v § 10 ZoTZPO. Pre potreby diplomovej práce zvlášť priblížime trest zrušenia právnickej osoby (§12 ZoTZPO) a trest zákazu činnosti (§ 16 ZoTZPO), ktorých dôsledky môžu byť podobné ako pri rozpustení strán v správnom súdnictve.

- a) V prípade **trestu zrušenia právnickej osoby** (podľa § 12 ods. 1 ZoTZPO) ho súd uloží, ak PO so sídlom v SR, využívala jej činnosť úplne alebo prevažne na páchanie trestnej činnosti (obligatórne).<sup>19</sup> Fakultatívne súd môže uložiť trest zrušenia PO aj vtedy, ak ju odsudzuje za trestný čin, za ktorý Trestný zákon umožňuje uložiť trest odňatia slobody na dvadsaťpäť rokov alebo trest odňatia slobody na doživotie. Právoplatnosťou takéhoto rozhodnutia vstupuje PO do likvidácie.<sup>20</sup> Uloženie trestu zrušenia právnickej osoby politickej strane, je podkladom pre jej zrušenie (viď. § 14 písm. d) Zákona o politických stranách) a zánik (viď § 13 ods. 4 písm. c) Zákona o politických stranách).
- b) **Trest zákazu činnosti** môže súd právnickej osobe uložiť na jeden rok až desať rokov. Trest zákazu činnosti spočíva v tom, že sa PO po dobu výkonu tohto trestu zakazuje výkon jedného alebo viacerých predmetov činnosti, na ktorú treba osobitné povolenie, alebo ktorej podmienky výkonu upravuje osobitný predpis 21 Nesporne za takýto osobitný predpis môžeme považovať Zákon o politických stranách.

Z procesného hľadiska, teda z hľadiska kto vykonáva trestné konanie proti politickej strane ako PO, je v ZoTZPO je upravená iba miestna príslušnosť súdu. Z ustanovenia § 200 ods. 2 písm. c) Trestného poriadku vyplýva obligatórne vedenie vyšetrovania v konaní proti PO (v postupe pred začatím trestného stíhania a vo fáze prípravného konania bude príslušný policajt podľa § 10 ods. 8 písm. a), b) a c) Trestného poriadku.)<sup>22</sup>

<sup>18</sup> ČENTÉŠ, J., LORKO, J.: Trestná zodpovednosť právnickej osoby, založená na pričítaní trestného činu. In Justičná revue, 68, 2016, č. 11, s. 1179.

<sup>19</sup> Na tomto mieste je však nutné zdôrazniť, že uvedený trest by sa mal právnickej osobe ukladať len ako posledná možnosť (ultima ratio), a to práve v prípade, ak jej činnosť bola úplne alebo prevažne využívaná na páchanie trestnej činnosti. Nebude postačovať len tzv. „občasné“ spáchanie trestných činov, vyžaduje sa, aby „hlavnou náplňou práce“ danej právnickej osoby bolo práve páchanie trestnej činnosti.

<sup>20</sup> § 12 ods. 1, ods. 2 ZoTZPO.

<sup>21</sup> § 16 ods. 1, ods. 2 ZoTZPO.

<sup>22</sup> Novelou Trestného poriadku účinnou od 1.2.2019 bolo, okrem iného, výkladové ustanovenie § 10 ods. 8 rozšírené o nové písmeno b): *Vyšetrovateľ Policajného zboru zaradený na Úrade*

Vecná príslušnosť, funkčná príslušnosť ako aj iné hľadiská príslušnosti (ale aj pôsobnosti súdov) sú upravené vo všeobecnej časti Trestného poriadku – medzi inými aj príslušnosť Špecializovaného trestného súdu v zmysle § 14 Trestného poriadku, príslušnosť okresných súdov v sídle krajského súdu v zmysle § 16 ods. 1, ods. 2, príslušnosť súdov na úkony pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní podľa § 24 Trestného poriadku, ustanovenia o spoločnom konaní podľa § 18 Trestného poriadku a vylúčenie a spojenie vecí podľa § 21 Trestného poriadku, riešenie kompetenčných sporov podľa § 22 Trestného poriadku ako aj odňatie a prikázanie vecí podľa § 23 Trestného poriadku.<sup>23</sup> Podobne, ako v klasickom trestnom konaní proti FO, aj PO môže proti rozsudku prvostupňového súdu podať odvolanie v lehote 15 dní od jeho oznámenia. Taktiež môže využiť mimoriadne opravné prostriedky.

## 2. Možnosti obmedzenia pôsobenia extrémistov v politike – návrhy *de lege ferenda*

Možnosť rozpustenia politickej strany správnym súdom sa odvíja od koncepcie militantnej demokracie<sup>24</sup>. Uvedená koncepcia bola jednou z reakcií na zánik Weimarskej republiky v dôsledku jej prílišnej liberálnosti a právneho relativizmu, ktorý neumožňoval prijať legálne nástroje k eliminácii politických extrémistov sprava – *nacistov* a zľava – *komunistov*. Za otca konceptu militantnej demokracie je považovaný nemecký politológ a právnik *Karl Löwenstein*, ktorý pre svoj židovský pôvod musel emigrovať z krajiny. Vo svojej sérii článkov *Militant Democracy and Fundamental Rights* z roku 1937 rozpracoval teóriu brániacej sa demokracie a stav demokracie vo vybraných európskych štátoch. Uvedenú koncepciu si osvojili viaceré vrchné súdne authority európskych demokratických štátov. Ako príklad možno spomenúť

---

*inšpekčnej služby, ak ide o trestné činy príslušníkov ozbrojených bezpečnostných zborov a nejde o trestné činy uvedené v písmene c), čím došlo k rozšíreniu oprávneného orgánu (policajta) na vedenie vyšetrovania. V tejto súvislosti s trestnou zodpovednosťou právnických osôb je však pomerne ťažko predstaviteľné, že by uvedený policajt viedol vyšetrovanie proti právnickej osobe.*

<sup>23</sup> BURDA, E., KORDÍK, M., KURILOVSKÁ, L., STRÉMY, T., a kol. Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. s. 273 až 274.

<sup>24</sup> V angloamerickom prostredí sa používa termín militantná demokracia („militant democracy“), v nemeckom prostredí sa stretávame s výrazmi bojovná („streitbare“ Demokratie) alebo brániaca sa demokracia („wehrhafte Demokratie“). Bližšie pozri DANICS, Š. TEJCHMANOVÁ, L. Extremismus, radikalismus, populismus a euroskepticismus. Praha: Vydavatelství Univerzity Jana Amose Komenského, 2017, s. 156.

Nemecký spolkový ústavný súd, ktorý v roku 1952 rozpustil neonacistickú Socialistickú ríšsku stranu (SRP) a v roku 1956 Komunistickú stranu Nemecka (KPD). K uvedenému konceptu sa svojou rozhodovacou činnosťou prihlásil aj Najvyšší súd SR.

Pre úspešnú elimináciu politickej strany (napr. s fašistickými tendenciami), je potrebné predovšetkým nazerať cez prizmu účelu takejto jej eliminácie – jednoducho povedané, čo chce (štát) takýmto rozpustením docieľiť. Podľa môjho názoru nie je a nemá byť účelom rozpustenia politickej strany po dlhodobom „zbieraní“ dôkazov a náročnom konaní pred Najvyšším súdom SR to, že jej bývalí členovia rozpustenej politickej strany sa preskupia a vstúpia do inej, predom založenej politickej strany, alebo takú stranu založia bezprostredne po rozpustení predošlej strany v ktorej boli aktívni.

Základom a nosnou myšlienkou každej právnej normy má byť účel (*télos*) prečo bola zákonodarcom prijatá. V súčasnosti existuje mnoho právnych noriem, ktoré sa často míňajú účelu a to buď kvôli ich zlej interpretácii, alebo z dôvodu, že nie sú „dotiahnuté do konca.“ Je potrebné uvedomiť si, že ak sa štát rozhodne represívne postihovať politické strany ich rozpustením z dôvodov vymedzených v ústave a zákonoch, mal by danou úpravou reflektovať to, k čomu má myšlienka takéhoto postihu reálne smerovať. Podľa nášho názoru účelom rozhodne nemá byť jednorazové rozpustenie strany bez ďalších dôsledkov pre tých, kvôli ktorým k tomuto rozpusteniu prišlo – samotných členov. Politická strana je konštruovaná ako právnická osoba, teda umelý (neživý) prvok v právnom systéme s vlastnou právnou subjektivitou, reprezentovaný vôľou jej členov. To, že sa postihne tento právny konštrukt v realite takmer nič nerieši.

Príslušné ustanovenia Zákona o politických stranách podobne ako ustanovenia Správneho súdneho poriadku týkajúce sa problematiky rozpustenia politických strán neriešia otázku prípadného ďalšieho zákazu politického pôsobenia bývalých členov rozpustených strán.

## 2.1. Návrh zmeny Zákona o politických stranách

Určujúcimi ustanoveniami Zákona o politických stranách vo vzťahu k obmedzovaniu ich pôsobenia sú ustanovenia § 2 ods. 1 a § 17 ods. 1, ods. 2.

§ 2 ods. 1 plní interpretačnú funkciu najmä vo vzťahu k článku 29 ods. 3 Ústavy SR. Toto ustanovenie je podľa nášho názoru z hľadiska jeho konštrukcie správne formulované a jeho zmena nie je potrebná.

Prvý odsek § 17 Zákona o politických strán hovorí o aktívne legítimovanom subjekte na podanie návrhu na rozpustenie politickej strany

(generálny prokurátor) a o právomoci správneho súdu na rozhodovanie o podanom návrhu. Toto ustanovenie je podľa môjho názoru tiež z hľadiska jeho konštrukcie správne formulované a jeho zmena nie je potrebná. Pri druhom odseku navrhujem nasledovnú zmenu:

§ 17 ods. 2 – aktuálne znenie:

*„Ak správny súd rozhodol o rozpustení strany s likvidáciou, náhrada primeraných výdavkov a odmena za výkon funkcie likvidátora sa uhrádza z majetku strany.“*

§ 17 ods. 2 – navrhované znenie:

*„Ak správny súd rozhodol o rozpustení strany s likvidáciou, náhrada primeraných výdavkov a odmena za výkon funkcie likvidátora sa uhrádza z majetku strany. Správny súd môže členom rozpustenej strany uložiť zákaz ďalšej politickej činnosti podľa osobitného predpisu.“*

#### **Odôvodnenie:**

Ako jeden z návrhov *de lege ferenda* považujeme k aktuálnemu zneniu pripojiť dovetok o fakultatívnej možnosti správneho súdu rozhodnúť o uložení zákazu ďalšieho politického pôsobenia pre jednotlivých členov rozpustenej strany, a to až na 10 rokov. Znenie navrhovanej tretej vety § 17 ods. 2 by mal povahu blanketovej právnej normy, ktorá by ďalej odkazovala na osobitný právny predpis, ktorým by bol konkrétne Správny súdny poriadok.

Zároveň navrhujeme do Zákona o politických stranách vložiť § 18, ktorý by znel:

§ 18 – (v súčasnosti v Zákone o politických stranách neexistuje).

§ 18 – navrhované znenie:

*„Ministerstvo vedie zoznam členov, ktorým bol správnym súdom právoplatne uložený zákaz ďalšej politickej činnosti podľa osobitného predpisu.“*

#### **Odôvodnenie:**

Z hľadiska zákazu ďalšej politickej činnosti pre členov rozpustených politických strán, ktorú by správny súd mohol rozsudkom uložiť, je podľa môjho názoru esenciálne, aby Ministerstvo vnútra SR (ako registračný orgán) viedlo zoznam osôb, ktorým by dôsledku právoplatného rozsudku správneho súdu nebolo umožnené zakladať nové politické strany alebo do existujúcich strán vstupovať, resp. vyvíjať inú politickú činnosť.

## **2.2. Návrh zmeny Správneho súdneho poriadku**

Ustanovenia všeobecnej časti Správneho súdneho poriadku, ktoré vo vzťahu k rozpusteniu politických strán určujú právomoc a príslušnosť správneho súdu považujem za správne a nepovažujem za vhodné

ich v tomto smere meniť. Návrh *de lege ferenda* by sa teda týkal tých ustanovení, ktoré upravujú konanie pred súdom (ako osobitné konanie o žalobe generálneho prokurátora na rozpustenie politickej strany) a rozhodnutia správneho súdu.

§ 390 – aktuálne znenie:

„(1) Ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, rozsudkom rozhodne o rozpustení politickej strany. Ak politická strana nemá majetok, správny súd rozhodne o jej rozpustení bez likvidácie. Ak politická strana má majetok, správny súd nariadi likvidáciu a vymenuje likvidátora z osôb, ktoré sú zapísané do zoznamu správcov vedeného ministerstvom spravodlivosti podľa osobitného predpisu. Likvidátorom nesmie byť člen rozpustenej politickej strany.

(2) Vo výroku rozsudku podľa odseku 1 správny súd uvedie názov politickej strany a jej skratku a sídlo, dátum a číslo registrácie politickej strany a to, či nariadil likvidáciu spolu s menom a priezviskom likvidátora.

(3) Rozsudok podľa odseku 1 doručí správny súd po právoplatnosti aj ministerstvu vnútra a Ministerstvu financií Slovenskej republiky.“

§ 390 – navrhované znenie:

„(1) Ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, rozsudkom rozhodne o rozpustení politickej strany. Ak politická strana nemá majetok, správny súd rozhodne o jej rozpustení bez likvidácie. Ak politická strana má majetok, správny súd nariadi likvidáciu a vymenuje likvidátora z osôb, ktoré sú zapísané do zoznamu správcov vedeného ministerstvom spravodlivosti podľa osobitného predpisu. Likvidátorom nesmie byť člen rozpustenej politickej strany.

(2) Správny súd zároveň môže na návrh generálneho prokurátora rozhodnúť o uložení zákazu ďalšej politickej činnosti členom rozpustenej politickej strany a to až na 10 rokov od právoplatnosti rozsudku.

(3) Zákaz ďalšej politickej činnosti spočíva v zákaze zakladania, združovania sa alebo akejkoľvek aktívnej činnosti v prospech inej politickej strany alebo hnutia registrovaných v Slovenskej republike podľa osobitného predpisu [1]. Člen rozpustenej politickej strany počas doby zákazu ďalšej politickej činnosti nemôže kandidovať vo všeobecných voľbách podľa osobitného predpisu [2] a to ani ako nezávislý kandidát. Aktívne volebné právo a právo hlasovať v referende nie sú týmto zákazom dotknuté.

(4) Zákaz ďalšej politickej činnosti možno uložiť aj osobe, ktorá vo všeobecných voľbách podľa osobitného predpisu kandidovala s podporou rozpustenej politickej strany.

(5) Vo výroku rozsudku podľa odsekov 1 a 2 správny súd uvedie názov politickej strany a jej skratku a sídlo, dátum a číslo registrácie

*politickej strany a to, či nariadil likvidáciu spolu s menom a priezviskom likvidátora a mená a priezviská členov politickej strany, spolu s ich ostatnými identifikačnými údajmi, ktorým zakázal ďalšiu politickú činnosť s uvedením dĺžky doby zákazu činnosti pre každého člena strany individuálne.*

*(6) Rozsudok podľa odsekov 1 a 2 doručí správny súd po právoplatnosti aj ministerstvu vnútra, Ministerstvu financií Slovenskej republiky a Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán.“*

#### **Odôvodnenie:**

Spomínaná zmena § 390 Správneho súdneho poriadku, by toto ustanovenie rozšírila z troch na päť odsekov. V doplnenom druhom odseku by dávala správne súdu fakultatívnu možnosť uložiť členom rozpustenej politickej strany zákaz ďalšej politickej činnosti, avšak len v prípade ak to navrhne generálny prokurátor. Uvedomujem si, že právo zakladať politické strany a slobodne sa v nich združovať patrí medzi základné práva a slobody, ktoré má základ v druhej hlave Ústavy SR, preto musia byť na jeho obmedzenie voči členom rozpustených strán splnené zákonné podmienky a nemôže byť „automatické.“ Záležalo by preto na konkrétnej situácii, konkrétnych okolnostiach prípadu a na konkrétnych osobách (môžeme predpokladať, že by sa väčšinou jednalo o čelných predstaviteľov politickej strany), či by bol takýto návrh zo strany generálneho prokurátora podaný. Aj v prípade jeho podania by mal správny súd v rámci svojho diskrečného oprávnenia právomoc posúdiť takýto návrh a aj v prípade rozhodnutia o rozpustení politickej strany mu nevyhovieť a zákaz ďalšej politickej činnosti členom danej strany neuložiť.

Doplnený tretí odsek by mal podobu výkladového ustanovenia, ktorý by vysvetľoval význam právne neurčitej formulácie „zákazu ďalšej politickej činnosti.“ Týkal by sa predovšetkým všetkých konaní jednotlivca, ktorými by sa snažil takpovediac o návrat do jednak ad a) straníckej politiky – teda zakladania politickej strany alebo vstupu do už založenej politickej strany alebo akejkoľvek činnosti v prospech inej politickej strany (napr. člen prípravného výboru politickej strany alebo člen volebných komisií delegovaný politickou stranou) ako aj ad b) „nestraničkej“ politiky. Člen rozpustenej politickej strany s uloženým zákazom by sa nemohol uchádzať o zvolenie ani ako nezávislý kandidát (napr. vo voľbách do orgánov územnej samosprávy). Aktívne volebné právo (teda právo voliť) ako aj právo hlasovať v referende by týmto zákazom nebolo dotknuté – teda voliť a hlasovať by mohol. Osobitným predpisom [1] v zmysle tretieho odseku sa rozumie Zákon o politických stranách. Osobitným predpisom [2] je Zákon podmienkach výkonu volebného práva.

Vložený štvrtý odsek myslí na osoby, ktoré vo voľbách kandidovali s podporou potencionálne rozpustenej politickej strany a sú s takouto stranou úzko späté, avšak nie sú jej členmi. Účelom tohto odseku je vopred zabrániť možným špekuláciám a obchádzaniu zákona (napríklad by mohla nastať situácia, že určitá politická strana by mala len jedného, resp. zopár členov a do volieb by stávali kvázi nezávislých kandidátov „len“ s podporou tejto strany.

Piaty odsek (pôvodne druhý odsek) sa rozširuje o doplnenie mien a priezvisk a ostatných identifikačných údajov členov strany, ktorým bol uložený zákaz ďalšej politickej činnosti. Pod ostatnými identifikačnými údajmi treba rozumieť také informácie o osobe, podľa ktorých možno túto osobu presne identifikovať, teda predovšetkým jej dátum a miesto narodenia, adresu trvalého bydliska, prípadne iné údaje potrebné na to, aby nemohla byť zamenená s inou osobou. Pri každej osobe musí byť individuálne uvedená dĺžka doby zákazu jej ďalšej politickej činnosti (určená v kalendárnych mesiacoch; začínajúca plynúť od právoplatnosti rozsudku).

Šiesty odsek (pôvodne tretí odsek) by sa rozšíril povinnosť správneho súdu doručiť právoplatný rozsudok aj štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán, ako dohľadového orgánu vo vzťahu k volebným komisiám nižšieho stupňa (okrskové, okresné) – keďže zákaz pre členov rozpustenej politickej strany by sa týkal aj účasti v takýchto volebných komisiách.

### **2.3. K zneniu ZoTZPO a Zákona o prokuratúre**

Ustanovenie § 16 ods. 1 Zákona o prokuratúre má v súčasnosti blanketovú povahu, v ktorom normuje, že generálny prokurátor vykonáva svoju pôsobnosť vo vzťahu k najvyššiemu súdu podľa osobitného zákona – Správneho súdneho poriadku, ktorý túto jeho pôsobnosť a jednotlivé druhy oprávnení bližšie špecifikuje. Z tohto dôvodu preto nepovažujem za potrebné vykonať legislatívne zmeny vo vzťahu k Zákonom o prokuratúre.

ZoTZPO postihuje politickú stranu trestami zrušenia PO resp. zákazu činnosti PO v prípade právoplatného rozsudku, ktorým ju odsudzuje pre spáchanie trestného činu. Z trestnoprávneho hľadiska nepovažujem za účelné zavádzať tresty v podobe zákazu ďalšej politickej činnosti pre členov takto potrestanej politickej strany, pretože z hľadiska vecnej (a kauzálnej) príslušnosti je v tejto otázke príslušný rozhodovať správny súd (senát správneho kolégia NS SR), teda v tomto bode sa pridrižavam právneho stavu *de lege lata*.

## Záver

Načrtnuté východiská uvedené v článku by mohli slúžiť ako inšpirácia pre zákonodarcu, ktorý by sa pri racionálnom precizovaní uvedených návrhov mohol priblížiť k naplneniu účelu represívnych noriem, ktorých cieľom má byť skutočne účinná ochrana demokratického zriadenia pred extrémistickými skupinami snažiacimi sa zneužiť jej medzery a prílišnú ústretovosť a „demokratickosť“ na jej pochovanie. Záverom si pomôžem známym citátom rakúsko-britského filozofa Karla Poppera:

*„Paradox tolerancie: Bezhraničná tolerancia nevyhnutne vedie k vymiznutiu tolerancie ako takej. Ak zahrnieme bezhraničnou toleranciou aj netolerantných, ak nie sme pripravení brániť tolerantnú spoločnosť voči netolerantnej, spolu s tolerantnou spoločnosťou prideme aj o toleranciu.“*

### Použitá literatúra

#### Komentáre, odborná literatúra a odborné články

3. BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C.H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-678-4. 1824s.
4. BURDA, E., KORDÍK, M., KURILOVSKÁ, L., STRÉMY, T., a kol. Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-89603-64-0. 560 s.
5. ČENTĚŠ, J., ĽORKO, J.: Trestná zodpovednosť právnickej osoby, založená na pričítaní trestného činu. In Justičná revue, 68, 2016, č. 11.
6. ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012. ISBN 978-80-89447-93-0. 872 s.
7. DANICS, Š. TEJCHMANOVÁ, L. Extremismus, radikalismus, populismus a euroskepticismus. Praha: Vydavatelství Univerzity Jana Amose Komenského, 2017. ISBN 978-80-7452-122-5. 420 s.

#### Právne predpisy a ostatné zdroje

1. Trestný poriadok – zákon č. 301/2005 Z.z. v znení neskorších predpisov.
2. Trestný zákon – zákon č. 300/2005 Z.z. v znení neskorších predpisov.
3. Ústava Slovenskej republiky – zákon SNR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov.



4. Zákon č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.
5. Zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
6. Zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.
7. Zákon č. 8/2005 Z.z. o správcoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
8. Zákon č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.
9. Zákon č. 91/2016 Z.z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb v znení neskorších predpisov.
10. <https://slovensko.hnonline.sk/967121-generalna-prokuratura-ak-by-lsns-neporusovala-zakony-navrh-na-jej-zrusenie-by-sme-nedavali> [online] (cit. dňa 16.03.2019).
11. Rozsudok NS SR 3 Sž 79/2005-54 z 1. marca 2006.

## OSOBNÝ POHOVOR VERSUS ÚSTNE POJEDNÁVANIE V KONANÍ O AZYLE

*prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.*

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

### **Osobný pohovor versus ústne pojednávanie**

Príspevok analyzuje právnu úpravu procesného inštitútu osobného pohovoru v rámci azylového konania. Kvôli problematickému výkladu jeho uskutočňovania v praxi ho porovnáva s inštitútom všeobecného správneho konania – ústnym pojednávaním. Zároveň sa zaoberá aj analýzou súvisiacich procesnoprávných ustanovení zákona o azyle<sup>1</sup> a správneho poriadku<sup>2</sup>. Príspevok tak ponúka pohľad na jeden z najčastejších problémov správnych orgánov, a to podporné použitie ustanovení *lex generalis* vo vzťahu k *lex specialis*.

### **Persönliches Befragung gegen mündliche Verhandlung im Asylverfahren**

Der Beitrag analysiert das Prozessinstitut der persönlichen Befragung im Asylverfahren. Aufgrund der problematischen Auslegung seiner Umsetzung in der Praxis vergleicht sie diese mit dem Institut des Allgemeinen Verwaltungsverfahrens – der mündlichen Verhandlung. Gleichzeitig befasst es sich mit der Analyse der damit verbundenen Verfahrensbestimmungen des Asyl- und Verwaltungsverfahrensgesetzes. Der Beitrag gibt somit einen Einblick in eines der häufigsten Probleme der Verwaltungsbehörden, nämlich die gemeinsame Verwendung von *Lex Generalis* und *Lex Specialis*.

---

<sup>1</sup> Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“)

<sup>2</sup> Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“)

### **Personal interview versus oral hearing in asylum proceedings**

The contribution analyzes the process institute of the personal interview in the asylum procedure. Because of the problematic interpretation of its implementation in practice, it compares it with the institute of the General Administrative Procedure – oral hearing. At the same time it deals with the analysis of the related procedural provisions of the Act on Asylum and Administrative Procedure Act. The contribution thus offers an insight into one of the most common problems of the administrative authorities, namely the supportive use of the *lex generalis* provisions in relation to the *lex specialis*.

**Kľúčové slová:** osobný pohovor, ústne pojednávanie, procesné práva účastníka konania, úkony právneho zástupcu

**Schlüsselbegriffe:** persönliche Befragung, mündliche Verhandlung, Verfahrensrechte der Verfahrensbeteiligten, Handlungen eines Rechtsbeistandes

**Keywords:** personal interview, oral hearing, procedural rights of a party, acts of a legal counsel

## **Úvod**

Správne konania predstavujú najpočetnejší druh procesov uskutočňovaných orgánmi verejnej moci. Značné množstvo typov administratívnych procesov v oblasti aplikácie hmotného práva spôsobuje aj veľký počet aplikačných problémov. Jednu skupinu z nich predstavuje už vzťah všeobecného predpisu o správnom konaní – správneho poriadku k osobitným procesnoprávnym predpisom. Ako uvádza prof. M. Vrabko, môže ísť o štyri kombinácie aplikácie právnych predpisov. V nich dôležité miesto zastáva práve správny poriadok. Tento právny predpis môže byť na správne konanie aplikovaný výlučne, môže byť aplikovaný subsidiárne bez obmedzenia alebo s istými obmedzeniami alebo sa jeho ustanovenia neaplikujú v správnom konaní vôbec.<sup>3</sup> Zrejme najčastejším je už spomínaný vzťah, v ktorom sa správny poriadok na aplikačný proces používa podporne. v tomto druhu vzťahu je obvyklým problémom to, v akom rozsahu je vylúčené subsidiárne použitie správneho poriadku existenciou osobitnej procesnej úpravy. Aplikačné problémy sa často spájajú s otázkou vzťahu osobitnej a všeobecnej úpravy

---

<sup>3</sup> Vrabko, M. In VRABKO, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 20 a nasl.

účastníctva v správnom konaní <sup>4</sup>, ale komplikovanými sa z tohto hľadiska javia aj niektoré ďalšie procesné inštitúty či aplikácia zásad správneho konania vo vzťahu k nim. V ďalšom texte poukážeme na aktuálny problém týkajúci sa realizácie osobitného procesného inštitútu osobného pohovoru v azylovom konaní. Podrobnejšie sa budeme zaoberať právami a povinnosťami, ktoré má správny orgán počas osobného pohovoru vo vzťahu k účastníkom azylového konania, k ich právnym zástupcom a tiež právami účastníkov azylového konania a procesnými oprávneniami ich zástupcov. V nasledujúcom texte budeme analyzovať ustanovenia azylového zákona a viaceré ustanovenia správneho poriadku v ich vzájomnom vzťahu. Do úvahy budeme brať aj špecifiká konaní o medzinárodnej ochrane v záväzkoch vyplývajúcich zo Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EU z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (ďalej len „procedurálna smernica“) <sup>5</sup>.

## 1. Osobný pohovor

Osobný pohovor je nevyhnutným základom každého konania o udelenie azylu a príležitosťou pre žiadateľa vyrozprávať svoj príbeh o dôvodoch, ktoré ho viedli k opusteniu krajiny pôvodu a k rozhodnutiu žiadať o medzinárodnú ochranu. Výpoveď žiadateľa uskutočnená v rámci pohovoru je často jediným a zväčša najdôležitejším dôkazom, ktorý musí správny orgán v konaní o udelenie azylu vyhodnotiť. Je zrejmé, že to, ako prebehne pohovor, má zásadný vplyv na kvalitu, efektivitu a správnosť rozhodnutia o žiadosti o udelenie azylu.<sup>6</sup>

Vo vzťahu k osobnému pohovoru došlo s účinnosťou od 1. 1. 2014 ku zmene v § 6 zákona o azyle. Pribudol v ňom nový odsek 7, ktorý sa týka predovšetkým účasti a úkonov právneho zástupcu žiadateľa počas jeho priebehu. Napriek relatívne dlhému času účinnosti aktuálneho znenia predmetného paragrafu, nenachádzajú právni zástupcovia a zamestnanci správneho orgánu spoločný výklad pre obsah právnej úpravy osobného pohovoru.

Ku zmene vnútroštátnej právnej úpravy došlo na základe prepracovaného znenia procedurálnej smernice. Vo vzťahu k osobnému poho-

---

<sup>4</sup> Vrabko, M. In VRABKO, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 58 a nasl.

<sup>5</sup> Dostupné na <http://data.europa.eu/eli/dir/2013/32/oj>

<sup>6</sup> Hrnčárová, N. In HRNČÁROVÁ, N. – MEŠŠOVÁ, B. – SREBALOVÁ, M. – MACKOVÁ, D. *Zákon o azyle. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 99 a nasl.

voru<sup>7</sup> tento predpis v článku 14 ods. 1 uvádza, že skôr než rozhodujúci orgán prijme rozhodnutie, žiadateľ dostane *príležitosť na osobný pohovor* o jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu s osobou, ktorá je podľa vnútroštátneho práva príslušná uskutočňovať takéto pohovory.

Článok 23 ods. 3 procedurálnej smernice uvádza, že členské štáty *umožnia žiadateľovi, aby si na osobný pohovor prizval právneho zástupcu*, avšak *môžu stanoviť, že účasť právneho zástupcu je možná až na konci osobného pohovoru*.

Článok 23 ods. 4 procedurálnej smernice ďalej ustanovuje, že členské štáty *môžu stanoviť pravidlá upravujúce prítomnosť právnych zástupcov* alebo iných poradcov pri všetkých pohovoroch v rámci konania. Členské štáty *môžu vyžadovať prítomnosť žiadateľa na osobnom pohovore* aj v prípade, ak ho podľa podmienok vnútroštátneho práva zastupuje právny zástupca alebo poradca a *môžu vyžadovať, aby žiadateľ odpovedal na položené otázky osobne*. Neprítomnosť právneho zástupcu alebo iného poradcu nebráni príslušnému orgánu uskutočniť osobný pohovor so žiadateľom.

Na tomto základe bol doplnený § 6 zákona o azyle o nový odsek 7<sup>8</sup>, podľa ktorého poverený zamestnanec ministerstva, ktorý vykonáva pohovor, *umožní pred jeho skončením zástupcovi žiadateľa vyjadriť sa k pohovoru; ak ide o maloletého bez sprievodu, umožní opatrovníkovi položiť otázky alebo uplatniť pripomienky už počas pohovoru*.

Z konštrukcie predmetného paragrafu môžeme usúdiť, že zákonodarca:

1. oddeľuje podmienky pre uskutočňovanie osobného pohovoru v prípadoch dospelých žiadateľov a v prípadoch maloletých žiadateľov bez sprievodu,
2. rozlišuje časové súvislosti pri uskutočňovaní úkonov zástupcu dospelého žiadateľa a opatrovníka maloletého bez sprievodu.

Predovšetkým vo vzťahu k druhému bodu vznikajú v praxi protichodné náhľady na možnosť uskutočňovať právne úkony zo strany právneho zástupcu dospelého žiadateľa.

Podľa názoru správneho orgánu je potrebné predmetné ustanovenie chápať tak, že oprávnenie vyjadriť sa k pohovoru zo strany právneho

<sup>7</sup> Procedurálna smernica používa pojem „osobný pohovor“ a zákon o azyle v § 6 pojem „pohovor“ pre identický procesný inštitút. Aj pre rozlíšenie medzi „vstupným pohovorom“ podľa § 4 a „pohovorom“ podľa § 6 zákona o azyle budeme v texte používať termín osobný pohovor, ktorý používa procedurálna smernica.

<sup>8</sup> Obsah § 6 zákona o azyle okrem analyzovaného odseku 7 predstavujú pravidlá pre realizáciu pohovorov so žiadateľmi o udelenie azylu ako aj ďalších druhov pohovorov. Bližšie pozri Hrnčárová In HRNČÁROVÁ, N. – MEŠŠOVÁ, B. – SREBALOVÁ, M. – MACKOVÁ, D. *Zákon o azyle. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 100 a nasl.

zástupcu *pred skončením pohovoru* vyjadruje jeho časové ohraničenie, t. j. nie je možné chápať ho ako oprávnenie uplatniteľné kedykoľvek počas trvania pohovoru.

Podľa názoru osôb zastupujúcich žiadateľov o azyl, vo všetkých prípadoch správnych konaní, v ktorých sa rozsah zastúpenia riadi udeľeným plnomocenstvom<sup>9</sup> na všetky úkony, teda tzv. generálnym plnomocenstvom, prechádzajú na právneho zástupcu oprávnenia účastníka konania v celom rozsahu, okrem uskutočňovania tých úkonov, ktoré môže účastník konania vykonať len osobne. Z toho by teda malo vyplývať, že *predmetné ustanovenie zákona o azyle garantuje právnenému zástupcovi, ešte nad rámec možnosti vyjadrovať sa kedykoľvek počas trvania osobného pohovoru, vyjadriť sa k osobnému pohovoru v jeho závere*. Istým spôsobom by tak malo ísť o záverečnú reč či súhrnné vyjadrenie. Vyjadrenia či námietky už počas osobného pohovoru by sa mali týkať zásadných procesných otázok či pochybení, ktoré sa týkajú individuálnych situácií. Častým javom je napríklad nespokojnosť s kvalitou tlmočenia<sup>10</sup> alebo tiež s tým, že správny orgán nezachytí niektoré tvrdenia žiadateľa do zápisnice. Význam a podstata § 6 ods. 7 zákona o azyle má tak byť v tom, že „pripomenie“ správneho orgánu, aby neopomenul ešte pred skončením osobného pohovoru umožniť právnenému zástupcovi vyjadriť sa. Na podporu tohto tvrdenia sa zmieňuje článok 17. ods. 3 procedurálnej smernice, ktorý pre žiadateľa o azyl zakotvuje rozšírenie oprávnenia účastníka konania vyjadriť sa k obsahu zápisnice z pohovoru a ku identifikovaným rozporom. Tento výklad sa opiera o analógiu s inštitútom oboznámenia sa s podkladmi pred vydaním rozhodnutia<sup>11</sup>, ktorý ukladá správneho orgánu povinnosť vo fáze, kedy si ustálil všetky podklady pre vydanie rozhodnutia, umožniť účastníkovi konania, aby sa s nimi mohol oboznámiť, vyjadriť sa k nim a navrhnúť ich doplnenie. To však neznamená, že by sa účastník konania nemohol v ktorejkoľvek fáze správneho konania s týmito podkladmi oboznámiť na základe využitia dispozičnej zásady. Na záver je argumentácia podporená článkom 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky<sup>12</sup> (ďalej len „Ústava“), na základe ktorého účastník konania (a jeho právny zástupca) môžu počas konania robiť všetko, čo im zákon neza-

<sup>9</sup> K zastupovaniu v správnom konaní na základe plnomocenstva pozri § 17 správneho poriadku.

<sup>10</sup> Vzhľadom na osobitný charakter konania o azyle je využitie služieb tlmočníka pri osobnom pohovore pravidelné. Podľa § 6 ods. 4 zákona o azyle správny orgán s prihliadnutím na svoje možnosti zabezpečí pohovor a jeho tlmočenie osobou rovnakého pohlavia, ako je žiadateľ. Správny orgán je tiež povinný zabezpečiť vedenie pohovoru osobou spôsobilou zohľadniť osobné pomery žiadateľa, vrátane jeho pôvodu, pohlavia a veku.

<sup>11</sup> Pozri § 33 ods. 2 správneho poriadku.

<sup>12</sup> Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

kazuje, na rozdiel od správneho orgánu, ktorý podľa článku 2 ods. 2 Ústavy môže robiť len to, čo mu zákon povoľuje.

Pre uskutočnenie výkladu o potrebe podporného použitia ustanovení správneho poriadku uvedme niektoré ďalšie *špeciálne ustanovenia zákona o azyle* upravené v jeho § 6 ods. 1 až 6. Sú zamerané na osobitosti osobného pohovoru v konaní o azyle. Ide napríklad o povinnosť povereného zamestnanca správneho orgánu vykonať pohovor so žiadateľom a ak je to potrebné, je možné pohovor opakovať. Zamestnanec správneho orgánu pohovor nevykoná, ak je možné vydať rozhodnutie na základe vstupného pohovoru<sup>13</sup>. Žiadateľ je povinný dostaviť sa na pohovor v mieste a čase, ktoré určí správny orgán v písomnom predvolaní v jazyku, o ktorom odôvodnene predpokladá, že mu žiadateľ rozumie. Pohovor sa vykoná v jazyku, v ktorom sa žiadateľ môže dorozumieť a tak, aby bola zabezpečená jeho primeraná dôvernosť. O vykonanom pohovore *spíše poverený zamestnanec zápisnicu*. Žiadateľ je povinný uviesť pravdivo a úplne všetky skutočnosti súvisiace s jeho žiadosťou o udelenie azylu. Pri pohovore s maloletou osobou poverený zamestnanec prihliada na vek a stupeň rozumovej a vôľovej vyspelosti a pri pohovore s maloletou osobou bez sprievodu<sup>14</sup> je potrebná prítomnosť jeho opatrovníka. Opatrovník musí mať pred vykonaním pohovoru možnosť informovať maloletého bez sprievodu o význame a možných dôsledkoch pohovoru a pripraviť ho naň.

## 2. Ústne pojednávanie

Zákon o azyle je jedným z mnohých právnych predpisov, ktoré sú v ich procesnoprávnej časti konštruované ako osobitné právne úpravy so subsidiárnym použitím *lex generalis*, teda správneho poriadku. Medzi procesnoprávne ustanovenia, na ktoré sa primerane vzťahuje správny poriadok patrí aj § 6 zákona o azyle<sup>15</sup>.

Zo znenia § 6 zákona o azyle výslovne vyplýva povinnosť správneho orgánu zabezpečiť o vykonanom pohovore spísanie zápisnice. K forme a obsahu zápisnice sa podporne použije § 22 správneho poriadku. Okrem tohto procesného inštitútu je potrebné k priebehu osobného pohovoru aplikovať ustanovenie § 21 správneho poriadku,

<sup>13</sup> Vstupný pohovor upravuje § 4 zákona o azyle.

<sup>14</sup> Maloletým bez sprievodu je maloletá osoba, ktorú na území Slovenskej republiky nesprevádza zákonný zástupca.

<sup>15</sup> K procesnoprávnym ustanoveniam zákona o azyle pozri bližšie Hrnčárová, N. Srebalová, M. In HRNČÁROVÁ, N. – MEŠŠOVÁ, B. – SREBALOVÁ, M. – MACKOVÁ, D. *Zákon o azyle. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 2 a nasl.

ktorý upravuje ústne pojednávanie a tiež súvisiace zásady správneho konania, resp. jeho základné pravidlá, ktoré upravujú § 3 a 4 ako aj ďalšie ustanovenia správneho poriadku. Treba uviesť, že § 21 správneho poriadku nie je výrazne inštruktívny, viaže však na seba viaceré zásady správneho konania, ktoré sú pre aplikáciu tohto procesného inštitútu mimoriadne významné. Zo znení § 6 zákona o azyle a § 21 správneho poriadku pri ich subsidiárnom vzťahu vyplýva, že sa na osobný pohovor neuplatní § 21 ods. 1 prvá veta správneho poriadku, podľa ktorého je ústne pojednávanie fakultatívne, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Tiež je zrejmé, že sa neuplatní ani § 21 ods. 1 druhá veta správneho poriadku, podľa ktorej sa ústne pojednávanie uskutočňuje spravidla na mieste ohliadky, pretože sa pri osobnom pohovore v konaní o azyle neuskutočňuje ohliadka. Vzhľadom na charakter osobného pohovoru a § 6 ods. 3 zákona o azyle, podľa ktorého je žiadateľ povinný uviesť pravdivo a úplne všetky skutočnosti súvisiace s jeho žiadosťou o udeľenie azylu sa tiež neuplatní § 21 ods. 2 správneho poriadku, podľa ktorého správny orgán prizve na ústne pojednávanie všetkých účastníkov konania a požiada ich, aby uplatnili svoje pripomienky a námety. Zo znenia § 21 správneho poriadku sa subsidiárne v plnom rozsahu uplatní jeho ods. 3 podľa ktorého je ústne pojednávanie neverejné.

Na prvý pohľad tak správny poriadok okrem zásady neverejnosti správneho konania neposkytuje žiadne ďalšie pravidlá pre jeho uskutočňovanie. Nie je to však tak, pretože pri výklade procesnoprávných ustanovení je vždy potrebné mať na zreteli aj ostatné zásady správneho konania. Pri ústnom pojednávaní má správny orgán postupovať v súlade so zásadou oficiality, zásadou materiálnej pravdy, zásadou rýchlosti a hospodárnosti, zásadou aktívnej súčinnosti s účastníkmi konania a tiež so zásadou zbytočného nezaťažovania účastníkov konania a iných osôb.

*Predovšetkým je ústne pojednávanie ovládané zásadou oficiality, keďže prípravu jeho uskutočnenia ako aj plynulý priebeh je povinný zabezpečiť správny orgán. Na realizáciu ústneho pojednávania je potrebná dôkladná príprava. Pre účely azylového konania ide napríklad o písomné predvolanie účastníka konania v jazyku, o ktorom sa predpokladá, že mu žiadateľ rozumie, zabezpečenie tlmočenia v určenom termíne a za podmienok, o ktorých sme sa už zmieňovali pri požiadavkách na osobu tlmočníka v texte uvádzajúcom špeciálne ustanovenia zákona o azyle. Všeobecne je pri príprave na vedenie ústnych pojednávaní potrebné, aby bol zamestnanec správneho orgánu zorientovaný z hľadiska poznania skutkového stavu (predovšetkým na základe informácií z dotazníka z uskutočneného vstupného pohovoru a dokladov žiadateľa a tiež ďalších informácií napr. o krajine pôvodu), podstaty*



problému a právnej úpravy vzťahujúcej sa na konkrétne konanie. Pri začatí ústneho pojednávania je správny orgán povinný zistiť, kto je na ňom prítomný a podľa procesného postavenia každého subjektu konania (účastník konania, tlmočník, zástupca, zákonný zástupca, opatrovník) ho vhodným spôsobom a v potrebnom rozsahu poučiť o jeho procesných právach a povinnostiach.<sup>16</sup>

Špecifickosť konania o udelenie azylu si vyžaduje, aby správny orgán v procese posudzovania žiadostí o udelenie azylu (a teda už aj pri vedení osobného pohovoru) získal a následne vyhodnotil skutočne veľké množstvo informácií<sup>17</sup>. Na základe zásady oficiality a zásady materiálnej pravdy, ku ktorej je správny orgán pri zisťovaní podkladov pre rozhodnutie povinný dospieť je zrejmé, že „riadenie“ jeho priebehu patrí správneho orgánu. Na druhej strane je *nepochybne významná aj zásada úzkej súčinnosti správneho orgánu s účastníkom konania*<sup>18</sup>.

Ako teda v praxi postupovať ak právny zástupca dospelého žiadateľa požaduje uviesť čím skôr námietky k priebehu pohovoru už počas neho? Bráni analyzovaná právna úprava zástupcovi žiadateľa reagovať na individuálne situácie, ktoré môžu v priebehu pohovoru nastať? Ak napríklad tlmočník netlmočí v súlade so zákonom alebo neboli zachytené niektoré tvrdenia účastníka konania. Je správny orgán povinný ponechať zástupcovi žiadateľa už počas osobného pohovoru priestor na doplňujúce otázky, ktoré môžu byť zamerané na náležité zistenie skutkového stavu?

## Záver

Na zodpovedanie uvedených otázok sme sa zamerali na:

1. subsidiárne použitie ustanovení o ústnom pojednávaní podľa § 21 správneho poriadku a zásad správneho konania vo vzťahu k § 6 zákona o azyle,

---

<sup>16</sup> K postupu pri vedení ústneho pojednávania pozri bližšie napr. Srebalová, M. In SREBALOVÁ, M. a kol.: *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s 374.

<sup>17</sup> Pozri bližšie Hrnčárová, N. Srebalová, M. In HRNČÁROVÁ, N. – MEŠŠOVÁ, B. – SREBALOVÁ, M. – MACKOVÁ, D. *Zákon o azyle. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 239 a nasl.

<sup>18</sup> Podľa § 3 ods. 2 správneho poriadku sú správne orgány povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka, a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, tak aby neutrpeli ujmu na svojich právach najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy.

2. príklad využitia iného procesného inštitútu upraveného v správnom poriadku, keďže je obdobne ako osobný pohovor situovaný do určitej fázy správneho konania.

Odpovede nachádzame predovšetkým vo vyváženom uplatnení zásad správneho konania a tiež v znení zákona o azyle. Ako sme už uviedli, § 6 ods. 7 zákona o azyle rozlišuje časové súvislosti pri uskutočňovaní úkonov zástupcu dospelého žiadateľa a opatrovníka maloletého bez sprievodu. Pokiaľ ide o žiadateľa, ktorý nie je maloletý, počas konania nie je výslovne daná možnosť klásť otázky už počas osobného pohovoru. Výslovne je správny orgán povinný umožniť *pred jeho skončením zástupcovi žiadateľa vyjadriť sa k pohovoru*. Ak však ide o maloletého bez sprievodu je správny orgán povinný *umožniť opatrovníkovi položiť otázky alebo uplatniť pripomienky už počas pohovoru*.

Tento výklad opierame aj o procesný inštitút oboznámenia sa s podkladmi pre rozhodnutie podľa § 33 ods. 2 správneho poriadku. Správny orgán je povinný ho aplikovať vo fáze pred vydaním rozhodnutia, teda v čase, kedy má už správny orgán zhromaždené všetky podklady pre rozhodnutie. Vtedy zasiela výzvu účastníkovi konania, že má možnosť sa s nimi oboznámiť. Počas konania patrí účastníkovi konania (a prípadne aj jeho zástupcovi) právo nazeráť do spisov a tiež právo počas celého konania uvádzať vlastné podklady a dôkazy. Nie je tým ale dané oprávnenie účastníkovi konania, aby mu pri každom novom získanom podklade správny orgán zasielal výzvu o tom, že sa s ním môže prísť oboznámiť.

Uvedený príklad pritom neznamená, že sa právny zástupca nemôže dožadovať uviesť čím skôr niektoré námietky ku priebehu osobného pohovoru prípadne otázky. Je tu možnosť, nie však povinnosť správneho orgánu, aby takéto námietky a otázky zväzil z hľadiska smerovania k náležitému zisteniu skutkového stavu veci, či k odstráneniu chýb a nedostatkov osobného pohovoru. Z výslovného znenia zákona však vyplýva, že ak nebolo právnomu zástupcovi dovolené vyjadriť sa už v priebehu osobného pohovoru, môže sa následne k nezrovnalostiam vrátiť ešte pred skončením pohovoru, v tzv. komplexnom vyjadrení. Všetky vyjadrenia, námietky či otázky (či už sú kladené počas alebo v závere ústneho pojednávania) je správny orgán v každom správnom konaní povinný spísať do zápisnice z osobného pohovoru. Z gramatického a systematického výkladu analyzovaného ustanovenia vyplýva, že obsahom vyjadrenia sa k pohovoru môžu byť nielen pripomienky ale je možné, aby opatrovník kládol žiadateľovi aj otázky.

Zaujímavou praktickou otázkou preto tiež je, či môže opatrovník klásť otázky sám, t. j. „priamo“ alebo je potrebné ich sprostredkova-

nie, napr. na základe spísaných otázok zástupcom ich kladie výlučne zamestnanec správneho orgánu. Na základe poznatkov zo správnych konaní z praxe vyplýva skúsenosť, že vývoj každej z reálnych situácií pri ústnom pojednávaní a ich hodnotenie môže byť rôzne a preto je potrebné posudzovať každú z nich individuálne. Osobitne to platí pri konaní o azyle, kde je udelenie či neudelenie azylu mimoriadne citlivým rozhodnutím. Môžeme predpokladať, že viaceré pripomienky k vedeniu konania či zástupcom žiadateľa kladené otázky, vedú k odstráneniu nedostatkov alebo k zisteniu skutkového stavu veci. Na druhej strane tiež môžu spôsobiť zbytočné predĺženie osobného pohovoru ak napríklad nesmerujú k meritu veci a pod. Preto by malo byť vyváženým riešením založené na *zásade oficiality*. V zákonných medziach patrí správne orgánu oprávnenie aj povinnosť viesť osobný pohovor. Je na jeho správnej úvahe, či v jeho priebehu povolí priame alebo ním sprostredkované kladenie otázok zo strany právneho zástupcu. Pri uplatňovaní *zásady materiálnej pravdy* má totiž byť vedený len požiadavkou úplného a presného zistenia skutočného stavu veci a na tento účel si i zaobstarat' potrebné podklady na rozhodnutie, pričom nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania<sup>19</sup>. Na dokazovanie môže využiť všetky prostriedky, ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci a rozsah a spôsob zisťovania určuje samotný správny orgán<sup>20</sup>. Správne orgánu na základe *zásady voľného hodnotenia dôkazov* prislúcha oprávnenie i povinnosť hodnotiť dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý jednotlivo a všetky vo vzájomnej súvislosti<sup>21</sup>. Na základe správnej úvahy musí rozhodnúť, ktoré otázky bude pri rozhodnutí vo veci považovať za relevantné a ktoré nie. Ak však niektoré z otázok právneho zástupcu žiadateľovi nepoloží, musí byť presvedčený o tom, že pre dostatočné zistenie skutkového stavu veci to nie je potrebné. v opačnom prípade sa vystavuje riziku, že jeho rozhodnutie môže byť neskôr nadriadeným správny orgánom resp. správny súdom z dôvodu porušenia povinnosti dostatočne zistiť skutkový stav zrušené. Je preto potrebné aby správny orgán pri každom konaní o azyle starostlivo zvážil, či aplikáciou *zásady úzkej súčinnosti s účastníkom konania*, t.j. napríklad umožnením vznášania pripomienok či námietok, neprispieje ku kvalitnejšiemu a rýchlejšiemu rozhodovaniu.

<sup>19</sup> Bližšie pozri § 32 ods. 1 správneho poriadku.

<sup>20</sup> Bližšie pozri § 34 ods. 1 a § 32 ods. 2 správneho poriadku a tiež Hrnčárová, N. Srebalová, M. In. HRNČÁROVÁ, N. – MEŠŠOVÁ, B. – SREBALOVÁ, M. – MACKOVÁ, D. *Zákon o azyle. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 242.

<sup>21</sup> Bližšie pozri § 34 ods. 5 správneho poriadku.

## **Použitá literatúra**

1. BARICOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol.: *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1824 s.
2. HRNČÁROVÁ, N. – MEŠŠOVÁ, B. – SREBALOVÁ, M. – MACKOVÁ, D. *Zákon o azyle. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2012, 448 s.
3. SREBALOVÁ, M. a kol.: *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, 504 s.
4. VRABKO, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2013, 304 s.

## **Právne predpisy**

1. Zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
2. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov

## **25 ROKOV SLOVENSKA A 25 PROBLÉMOV SLOVENSKÉHO SÚDNICTVA\***

*prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.*

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

### **25 rokov Slovenska a 25 problémov slovenského súdnictva**

Kvantitatívny nárast problémov slovenského súdnictva symbolicky odvodený od počtu rokov vzniku Slovenskej republiky neznamená, že by došlo aj k prechodu do akútnej krízy slovenskej justície. Je len snahou o komplexnejší pohľad na ne. Metodologicky sú v príspevku rozdelené do piatich oblastí, a to súdnictva chápaného ako súdna moc v demokratickom a právnom štáte (I.), legitimacy sudcov (II.), princíp súdnictva z hľadiska inštitucionálneho aj procesného (III.), sústavy súdov a ich správy (IV.), interakcií súdov a spoločnosti (V.).

### **25 years of Slovakia and 25 years of problems of the Slovak judiciary**

The quantitative rise of problems in the Slovak judiciary symbolically derived from the number of years of the existence of Slovakia does not mean that it has come to the acute crisis of the Slovak judiciary. It is only an effort to provide a more complex look at those problems. They are methodologically divided into five areas, namely the judiciary understood as a judicial power in a democratic country governed by the rule of law (i.), legitimacy of judges (ii.), principles in judiciary from the institutional and procedural point of view (iii.), system of the courts and their administration (iv.) and interactions between the courts and the society (v.).

---

\* Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA 1-0079-18 „25 rokov a 25 problémov Ústavy SR a ich riešenia“.

## 25 Jahre der Slowakei und 25 Jahre der Probleme der slowakischen Justiz

Ein quantitativer Anstieg von Problemen in der slowakischen Gerichtsbarkeit, der symbolisch von der Nummer der Jahre seit der Entstehung der Slowakei abgeleitet ist, bedeutet nicht, dass es zu einer akuten Krise der slowakischen Justiz gekommen ist. Es ist nur eine Bemühung, einen komplexeren Blick auf diese Probleme zu werfen. Sie sind methodologisch in fünf Bereiche aufgeteilt, und zwar die Gerichtsbarkeit als gerichtliche Macht in einem demokratischen und rechtlichen Staat (i.), die Legitimität der Richter (ii.), die Grundsätze der Justiz aus institutioneller und prozessrechtlicher Sicht (iii.), das System der Gerichte und ihre Verwaltung (iv.) und die Interaktion zwischen Gerichten und der Gesellschaft (v.).

**Kľúčové slová:** Súdna moc, legitimita sudcov, sústava súdov, správa súdov, princípy súdnictva

**Keywords:** judicial power, legitimacy of judges, system of courts, administration of courts, principles of judiciary

**Schlüsselbegriffe:** gerichtliche Macht, Legitimität der Richter, System der Gerichte, Gerichtsverwaltung, Grundsätze der Justiz

## Úvod

Pri príležitosti 20. výročia „narodenia“ Ústavy Slovenskej republiky (ďalej „Ústava“) sme s kolegom B. Balogom vytipovali 20 fiktívnych a reálnych problémov<sup>1</sup> slovenského ústavného systému, ku ktorého vylepšovaniu boli, na všetko, pripravení reprezentanti (poslanci) slovenskej konštitučnej demokracie. Približne tretina z týchto problémov sa vzťahovala k slovenskému súdnictvu. Nepomerný kvantitatívny nárast problémov slovenského súdnictva k počtu rokov uplynutých od toho času neznamená však aj prechod do akútnej krízy slovenskej justície, ale len moju snahu o komplexnejší prístup k vymedzeniu postavenia a poslania súdnictva v slovenskej verzii, a to aj na pozadí aktuálneho „sporu o ústavný súd“<sup>2</sup>, ktorým sa nesie rok 2018. Navyše mnohé problémy sa v priebehu štvrtstoročného vývoja už takmer vyriešili, iné

<sup>1</sup> BALOG, B., SVÁK, J.: Právo a politika alebo štvorhodinové blúdenie po slovenskej ústave. In: JIRÁSEK, J. (ed.): Ústava ve stínu politiky? Olomouc Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 23-40.

<sup>2</sup> Bezprostredným impulzom pre napísanie tohto príspevku bola diskusia na redakčnej rade časopisu Právny obzor o názve príspevku (napokon zostal nezmenený) „K podstate sporu o ústavný súd“, v ktorom fakticky išlo o procesný postup kreácie sudcov ústavného súdu, čo je len malý príklad toho, že *ad hoc* riešenie problémov slovenskej justície je napriek snahám o vytváranie „konceptii“ súdnictva javom trvalým.

zmenili intenzitu a tým aj pozornosť politikov na ich riešenie, ale časť z nich aj (často nečakane) vznikla.

V náčrte komplexného prístupu sa najlepšie odhalia čiastkové systé-  
mové nedostatky a hlavne cesty ich riešenia na trajektórii od všeobecného ku konkrétnemu a nie naopak, ako je to na slovenskej scéne už zaužívaným pravidlom. Predkladaná skica vejára problémov slovenského súdnictva má odkaz aj pre obsahové zameranie tejto konferencie, ktoré si oceneniahodným spôsobom pripomína aj 25. výročie vzniku Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej „Ústavný súd“) a asi hlavným mojim zámerom je podporiť myšlienku o ústavnom súde ako integrálnej súčasť slovenského súdnictva. Teda myšlienku vzdialenú pôvodným ideovým zámerom európskych modelov ústavného súdnictva, či už z pohľadu sieyésovskej predstavy politickej tretej komory parlamentu alebo kelsenovským elitárskym víziám vytvorenia osobitného súdu *sui generis*. Obidve tieto predstavy mali jedno spoločné, a to zásadnú inštitucionálnu inkompatibilitu so súdnou sústavou. Nie je účelom tohto príspevku sumarizovať argumenty na podporu tejto myšlienky, ale skôr vysvetlením prečo jednotlivé problémy všeobecného a ústavného súdnictva majú spoločné korene, ale rôzne výhonky zo zeme. Len vo forme úvodného príkladu možno medzi argumenty pre konštitučnú koexistenciu ústavného a všeobecného súdnictva uviesť

- deľbu moci v obsahovej definícii právneho štátu obsiahnutej v článku 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej „Ústava“) ako protipólu hierarchie výstavby štátnych orgánov zakotvenej v článku 2 Ústavy Československej socialistickej republiky, ktorý uvádza, že „*štátnu moc vykonáva pracujúci ľud zastupiteľskými zbormi... od nich je odvodená právomoc ostatných orgánov štátu*“
- prežarovanie ústavy (osobitne ústavnej ochrany ľudských práv) do celého právneho poriadku, vrátane ústavnej povinnosti sudcov všeobecných súdov priamo aplikovať ústavu,
- konkrétnu kontrolu ústavnosti ústavným súdom, vrátane povinnosti/práva (?) všeobecného súdu iniciovať abstraktnú kontrolu ústavnosti,
- sudcovskú tvorbu práva ako zdroj vnútornej sily koexistencie ústavného a všeobecného súdnictva v systéme s absenciou hierarchie,<sup>3</sup>
- ústavnú identitu pojmu sudca pre sudcu ústavného súdu a sudcu všeobecného súdu (napr. PL. ÚS 99/2011),

---

<sup>3</sup> Stačí tu uviesť dvojinštančný charakter (všeobecný súd ako prvý stupeň a ústavný súd ako druhý stupeň) pri implementácii základných štandardov ochrany práva na súkromie.

- supranacionalitu práva a spoločných úloh súdництва pri jeho implementovaní do vnútroštátneho právneho poriadku.<sup>4</sup>

Cez prizmu argumentov použitých na jednotné vnímanie problémov slovenského ústavného a všeobecného súdництва možno ich potom rozdeliť do piatich základných oblastí, a to problémov, ktoré sa dotýkajú

- a) súdництва chápaného ako súdnej moci v demokratickom a právnom štáte,
- b) legitimity sudcov,
- c) princípov súdництва z hľadiska inštitucionálneho aj procesného,
- d) sústavy súdov a ich správy,
- e) interakcií súdov a spoločnosti.

Problémy zachytené v týchto jednotlivých okruhoch sú však vzájomne podmienené a navzájom ovplyvňované, to znamená, že ich konkrétna podoba má svoj aplikačný význam len v ich komplexnom vnímaní. Neznamená to však len, že vyriešenie jedného problému je podmienkou vyriešenia iného, ale aj to, že vyriešením jedného je často podmienený vznik problému druhého.

**Ad a)** Problémy, ktoré sa týkajú chápania súdництва ako súdnej moci uplatňovanej v demokratickom a právnom štáte možno rozdeliť do piatich okruhov (problémov), a to

- a) súdництва vo vzťahoch demokratizmu a konštitucionalizmu,
- b) sudcokracie a judicializácie politiky,
- c) adekvátnej právomoci súdництва,
- d) sudcovskej nezávislosti,
- e) sudcovskej tvorby práva.

**A<sub>1</sub>)** Súdništvo vo vzťahoch demokratizmu a konštitucionalizmu po prvé nie je ani tak dôsledkom tohto vzťahu, ale skôr príčinou vzniku jeho bipolárneho pôsobenia a po druhé, a možno paradoxne, aj prostriedkom ich vzájomného (na prvý pohľad) priblíženia.

Reálne zárodoky napätého vzťahu medzi demokratizmom na jednej strane pri jeho extrémnom zjednodušení chápanom ako vládou ľudu v štáte<sup>5</sup> a konštitucionalizmom (bez prívlastku politický) ako štátom

<sup>4</sup> R. Procházka príčinu tohto fenoménu vidí aj v tom, že poslanci sa v mnohých oblastiach (najmä ľudských práv) vzdávajú časti svojej práce a súdne rozhodnutia tak nahrádzajú politický proces. PROCHÁZKA, R.: *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 95.

<sup>5</sup> Podľa slov T. Lalíka (a nielen podľa jeho slov) „*V súčasnosti ľud jednoznačne nevládne*“. LALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Wolters Kluwer, Bratislava, 2015, s. 63. V jeho mene reálne vládne politickými stranami ovládaný parlament. Ako pokračuje T. Lalík: „*Ak politik, poslanec či minister vytýka právnikovi alebo sudcovi nedostatok demokratickej legitimity a seba dáva ako vzor, odvoláva sa na čisto právnickú fikciu zastupiteľstva, za ktorou sa ukrýva oligarchia politického parlamentárneho establišmentu*“. Tamtiež, s. 63.



riadeným ústavou, ktorá je založená minimálne na princípoch del'by moci v štáte a ochrane ľudských práv. Podstatou sporu medzi demokratizmom a konštitucionalizmom je postavenie a miesto parlamentu medzi orgánmi verejnej moci pri predpoklade, že takmer všetky demokratické štáty sú založené na nepriamej (zastupiteľskej) demokracii. Demokratizmus v zastupiteľskej demokracii zvyraňuje inštitút volieb ako nástroja prevodu moci ľudu na štát, od ktorého je potom odvodené primárne a prioritné postavenie parlamentu vo vzťahu k ostatným verejným mociam v štáte, vrátane súdnictva.

Spor medzi zástancami demokratizmu a konštitucionalizmu<sup>6</sup> v detaile prenesenom na vzťahy medzi parlamentom a ústavným súdnictvom sa v nielen slovenskom vydaní premietli do problému politickej akceptácie ústavného súdu. Tento problém je zvyraznený historickou skutočnosťou pomerne dlhého normalizačného vývoja v socialistickom totalitnom štáte, ktorý bol založený na princípe hierarchie verejných moci v štáte, kde na nespochybniteľnom piedestále bola zákonodarná moc reprezentovaná, ktorá vznikla na cirkusovom vydaní aklamačných a nedemokratických (absencia slobodného zakladania politických strán a následnej nemožnosti výberu pri voľbách) volieb. Súdnictvo nebolo chápané ako súdna moc, ale ako od parlamentu odvodený výkonný orgán *sui generis*. Krátka doba medzi zánikom totalitného režimu a vznikom Slovenskej republiky výrazne ovplyvňuje spôsoby riešenia tohoto problému až do súčasnosti.<sup>7</sup>

A<sub>2</sub>) Pojem sudcokracia sa najmä v českom politickom i právnom prostredí<sup>8</sup> ujal najmä vďaka už ikonickému preslovu, v tom čase prezidenta Českej republiky, Václava Klauza, ktorý už v súvislosti s odvolávaním vtedajšej predsedníčky Najvyššieho súdu Českej republiky Ivy Brožovej v roku 2006 uviedol: „*V tomto rozhodnutí jedného ze senátů vidím nebezpečný posun našich polistopadových poměrů od parla-*

---

<sup>6</sup> Namiesto bohatej literatúry venovanej tomuto sporu vo svetovej spisbe dávam na tomto mieste do pozornosti unikátny (z hľadiska úrovne a žiaľ aj ojedinelosti) spor vedený na slovenskej scéne medzi R. Procházkom a T. Lálíkom podložený reprezentatívnym pramenným materiálom. PROCHÁZKA, R.: *Ľud...*, dielo cit. v poz. 4 v. LALÍK, T.: *Ústavný súd ...*, dielo cit. v poz. 5. Samozrejme nie je účelom tohto príspevku stavať sa do pozície rozhodcu v tomto spore, ale skôr ako obdivovateľa argumentačnej batérie oboch „duelantov“.

<sup>7</sup> Symptomatická v tomto smere bola diskusia (s výrazným zastúpením politikov a politológov), ktorá sa rozpútala v súvislosti s vytvorením novej právomoci ústavného súdu vo forme preventívnej kontroly ústavnosti ústavného zákona v súvislosti s prijatím ústavného zákona č. 71/2017 Z. z., ktorým sa majú vecne zrušiť tzv. Mečiarove amnestie.

<sup>8</sup> Pozri napríklad zborníky – LOUŽEK, M. (ed.): *Soudcokracie v ČR – fikce nebo realita?* Soubor textů č. 52/2006, Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku; SMEKAL, H., POSPÍŠIL, J. et al.: *Soudcokracie, nebo judicializace politiky* (nejen v časech krize). MUNI PRESS, Brno 2013.

*mentní demokracie k soudcovskému korporativizmu a k dosažení ničím neomezené soudcovské autonomie, která nikde ve světě v této podobě neexistuje.*<sup>9</sup>

Príčiny tohto stavu, keď politici s úžasom a nepochopením volajú po zastavení „nájazdu“ sudcov na mocenské pozície v štáte, ktoré sa zosilňujú na prelome storočí, a v našom regióne k tomu prispela práve demokratizačná cunami v poslednej dekáde 20. storočia,<sup>10</sup> možno rozdeliť na vonkajšie a vnútorné.

Vonkajšie príčiny sú spojené s patronátom angloamerických víťazov 2. svetovej vojny, ktoré naordinovali európskym krajinám v dvoch vlnách základné „liečivá“ liberálneho konštitucionalizmu ako bezprostrednej reakcie na zneužitie „rýdzej parlamentnej demokracie“ vo fašistických dikataturach – Nemecko, Taliansko a neskôr Španielsko a Grécko pri osobitnom prístupe k Francúzsku. V druhej vlne, v 90-ych rokoch, k nim pribudli krajiny strednej a východnej Európy v transformácii od socialistického štátu k právnemu štátu, vrátane Slovenska. Výsledkom bolo

- prijímanie nových ústav (v menšej miere radikálne novelizácie existujúcich ústav) založených na princípoch del'by moci v štáte,
- ústavné zakotvenie liberálneho katalógu ľudských práv a slobôd,
- zriadenie (nielen formálne, ako tomu bolo napríklad v prípade novelizovanej Ústavy Československej socialistickej republiky v roku 1988) osobitného orgánu kontroly ústavnosti súdneho typu, ktorý najviac vyhovoval európskym teoretickým koncepciám kontroly ústavnosti.

Vnútorné príčiny nárastu významu súdnej moci (fakticky išlo na našom území po roku 1989 o jej kreáciu) sú spojené s aktivitami samotných vnútroštátnych politických subjektov, ktoré dobrovoľne znižujú svoje mocenské územie v prospech narastajúcej súdnej moci. Možno tu rozlišovať najmenej tri príčiny takéhoto postupu, a to

- využívanie ústavného súdu ako druhej, resp. tretej komory parlamentu po vzore rodiacej sa V. republiky Francúzska ako určitej formy ochrany práv menšiny v demokracii spravidla reprezentovanej parlamentnou opozíciou,
- neschopnosti nájdania politického kompromisu a vťahovanie, najmä ústavného súdu do riešenia sporných otázok výsostne politického charakteru, napríklad cestou výkladu ústavy,

<sup>9</sup> KLAUS, V.: Prohlášení prezidenta k rozhodnutí ústavního soudu ze dne 12. září 2006. In: LOUŽEK, M: Soudcokracie... dielo cit. v poz. 8, s. 11.

<sup>10</sup> H. Smekal natrafil na prvý výskyt slova „juristokracia“ v odbornej literatúre v roku 1988. SMEKAL, H.: Soudcokracie, nebo judicializace politiky. In: SMEKAL, H., POSPÍŠIL, J. et al: Soudcokracie ..., dielo cit. v poz. 8, s. 13.

- javu nazývaného „Karslsruhe – astrology“ podľa Spolkového ústavného súdu Nemecko, ktorý spočíva v prispôsobovaní nielen formulácií normatívnych viet právnych predpisov prezumovaným východiskám, ktoré by pri preskúmaní ich ústavnosti použil Ústavný súd.<sup>11</sup>

Vonkajšie aj vnútorné príčiny „neprimeraného“ nárastu súdnej moci po 2. svetovej vojne potom viedli politikov ku „klausovskej“ výstrahe politikov pred vznikom uzatvorenej (nekontrolovateľnej) mocenskej sily sudcov s absenciou klasickej demokratickej legitimacy. K tomuto mocenskému stavu potom viedol proces judicializácie, teda posilňovania úlohy sudcov v štáte a spoločnosti, ktorý na prelome tisícročí sa stal jedným z hlavných problémov politikov (a vo veľkej miere aj politológov, v menšej už u odborníkov z oblasti právnej vedy) v ich vzťahu k výkonu súdnictva na Slovensku.

A<sub>3</sub>) Súdna moc, v rámci mojej dlhodobej koncepcie,<sup>12</sup> je založená na troch pilieroch, a to

- adekvátnej právomoci,
- sudcovskej nezávislosti a
- sudcovskej tvorbe práva.

Problémy vznikajúce s adekvátnou právomocou súdov majú dvojaký pôvod, a to v

- permanentne diskutovanej príslušnosti súdov a najmä rozsahu a obsahu normatívnych a individuálnych aktov vydávaných zákonodarnou a výkonnou mocou,
- praxi spochybňovanou právnou silou a vykonateľnosťou súdnych rozhodnutí.

Z veľkého množstva problémov, ktoré vznikajú pri stanovovaní rozsahu a obsahu súdneho prieskumu možno ako príklad vo vzťahu k parlamentu uviesť inštitút urážky parlamentu<sup>13</sup> a z toho sa odvíjajúce otázky o

<sup>11</sup> Podľa V. von Beymeho tu zákonodarcovia kalkulujú s tým, aký postoj zaujme ústavný súd (zohľadňujú najmä jeho rozhodovaciu činnosť a zloženie) a tejto logike prispôbujú text dôvodových správ k zákonom. Von BEYME, K.: The German Constitutional Court in an Uneasy Triangle between Parliament, Government and the Federal Laender. In: Sadurski, W. (ed.): *Constitutional Justice, East and West: Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*. The Hague: Kluwer Law International, 2002.

<sup>12</sup> Pozri SVÁK, J.: The Judiciary and the Power of Judges in Slovakia. Law Press, China, Peking, s. 43. SVÁK, J., CIBULKA, L.: Ústavné právo Slovenskej republiky, Osobitná časť, 5. aktualizované vydanie, Bratislava: Euró kódex, 2013, s. 506.

<sup>13</sup> Príznačná v tomto smere je definícia urážky parlamentu podľa J.F. Oswalda ako toho, o čom sa domnieva parlament, že je urážka parlamentu. Oswald, J.F.: Contempt of Court, Committal

- súdnej (ne)preskúmateľnosti procesných rozhodnutí parlamentu,<sup>14</sup>
- imunity poslancov.<sup>15</sup>

Z hľadiska vzťahu k výkonnej moci je dôležitý obsah a rozsah správneho súdnictva, ktoré sa vzťahuje predovšetkým na orgány verejnej správy. V zmysle súdnych precedensov Ústavného súdu však ani prezidenta a ani vládu nemožno zaradiť do orgánov verejnej správy.<sup>16</sup>

Vo vzťahu k rozhodnutiam orgánov verejnej správy, aj vďaka Európskemu súdu pre ľudské práva<sup>17</sup> postupne Slovenská republika v celom svojom vývoji riešila tento problém *in dubio pro libertate* a rozširovala príslušnosť správneho súdnictva na stále väčší okruh vecí, osobitne keď sa dotýkal ľudských práv a základných slobôd. Celý blok otázok však zostával v otázke obsahu právomoci správneho súdnictva a teda v akej miere môže súdna moc zasahovať do rozhodnutí orgánov verejnej správy, napríklad pri otázkach možnosti

- preskúmania rozhodnutí správneho orgánu, pri ktorých bola využitá voľná úvaha, najmä v prípade práv hospodárskych a sociálnych (týka sa to aj zdržanlivosti ústavného súdnictva pri preskúmaní právnych predpisov v tejto oblasti),
- nielen zrušenia či potvrdenia rozhodnutí správnych orgánov, ale aj ich zmeny, kde je zasa potrebné diferencovať medzi rozhodnutiami v priestupkových veciach a v občianskoprávných veciach.

Problém adekvátnej právomoci súdov však nekončí (v určitom slova zmysle, tým len začína) pri určení rozsahu a obsahu tzv. súdnych vecí,

---

and Attachment and Arrest Upon Civil Proces in the Supreme Court of Judicature, 3. ed. pod vedením – A.C. Foerster, Boulton, Toronto, Canada Law Book Co., 1911.

<sup>14</sup> Pozri BALOG, B.: Súdny prieskum parlamentných pravidiel. Právny obzor, 2017, č. 6; BALOG, B.: Regulácia prejavu v parlamente. Justičná revue, 2007, č. 3.

<sup>15</sup> Ide tu napríklad o možnosť uplatnenia súdnej žaloby súkromnej osoby voči poslancovi, ktorý sa v parlamentnom prejave dotkol jej osobnostných práv. K tomu rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *A. proti Spojenému kráľovstvu* zo 17. decembra 2002, č. 35373/97. Pozri aj DRGONEC, J.: Indemnita poslancov Národnej rady SR: Pokusy o zmenu ústavy a absentujúce kritériá pre uplatnenie platnej úpravy. Justičná revue, 2008, č. 8-9, 1198 – 1222. Pozri v uvedenom článku.

<sup>16</sup> Vo vzťahu k vlastnej právomoci Ústavný súd Slovenskej republiky v rozhodnutí č. I. ÚS 46/98 uviedol, že „prezidenta SR (aj keď je jedným z najvyšších orgánov štátnej moci) podľa čl. 127 Ústavy SR nemožno považovať za ústredný orgán štátnej správy a ani za orgán miestnej štátnej správy, či územnej samosprávy“ a obdobne v rozhodnutí č. II. ÚS 31/99, že ani „vládu SR nemožno pokladať za ústredný orgán štátnej správy Slovenskej republiky“. Pozri napríklad rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. M-Sždov 26/03, v ktorom sa tento súd stotožnil s tvrdením generálneho prokurátora, že „vláda Slovenskej republiky nie je správnym orgánom, ani iným orgánom uvedeným v § 244 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, a preto nemôže v konaní podľa piatej časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku byť žalovanou stranou.“

<sup>17</sup> Pozri napríklad prvé „prehrané“ slovenské spory v Štrasburgu vo veciach *Lauko c. Slovenská republika* (rozhodnutie č. 26138/95 z 2. septembra 1998) a *Kadubec c. Slovenská republika* (rozhodnutie č. 27061/95 z 2. septembra 1998).

ale minimálne rovnako dôležité je rešpektovanie týchto rozhodnutí v praxi a vôľa ostatných zložiek verejnej moci ich nielen rešpektovať, ale aj zabezpečiť ich vykonávanie. Malo by tu platiť staré rímske pravidlo, že *res iudicata facit ius*, ktorej účelom je minimálne zabrániť

- dodatočnej validácii rozhodnutí zrušených súdom,
- zmenám súdnych rozhodnutí mimosúdny orgánom,
- nerešpektovaniu právnych následkov rozhodnutí.

Ústavný súd sa pri tomto probléme dôsledne zastáva rozhodnutí všeobecných súdov. Ide nielen o rozhodnutia v konkrétnych veciach, ale aj v takých, kde sa parlament zákonnou úpravou snaží eliminovať politicky nevyhovujúcu konštantnú judikatúru všeobecných súdov, pretože tu by mohol preberať kompetenciu všeobecných súdov.<sup>18</sup> Ústavný súd teda pomáha všeobecným súdom pri zvyšovaní ich autority voči ostatným zložkám verejnej moci, ale často si sám sebe nevie (alebo nemá vôľu?) pomôcť, keď napríklad parlament nerešpektuje jeho rozhodnutia nielen pri konkrétnej kontrole ústavnosti,<sup>19</sup> ale aj pri abstraktnej. Často citovaným rozhodnutím je PL. ÚS 6/04, ktorým Ústavný súd vyhlásil za protiústavný zákon, ktorým bola zriadená parlamentná komisia na preskúmanie (ne)rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. Reakcia parlamentu bola taká, že rovnakú právomoc si zveril formou ústavného zákona, ktorým „prelomil“ rozhodnutie Ústavného súdu a krajným spôsobom ho nerešpektoval. Paradoxom bolo, že Ústavný súd ho považoval za protiústavný práve z dôvodu, že do svojej právomoci atrahoval rozhodnutie, ku ktorému má byť v rámci zachovania del’by moci, príslušný správny súd. Práve otázka možnosti preskúmania ústavnosti ústavných zákonov je pretrvávajúcim problémom pri vymedzovaní adekvátnej právomoci súdnictva. Zaujímavým v tomto smere bolo počínanie parlamentu pri prijímaní ústavného zákona, ktorým sa zrušili udelené amnestie. Vzhľadom na to, že išlo o zásadnú politickú otázku, ktorá sprevádzala Slovenskú republiku po štyri pätiny jej existencie,

---

<sup>18</sup> Napríklad v rozhodnutí č. PL. ÚS 25/00 uviedol, že „Z hľadiska požiadavky ústavnosti, na základe ktorej zákonodarná moc nemôže zasahovať do moci súdnej alebo ju nahrádzať, ústavný súd nezistil príčiny pre uplatnenie takej výnimky, pre ktorú by bolo nevyhnutné ustanoviť zánik platnosti zmlúv *ex lege* za pomoci novely simulujúcej *lex specialis*, a tým vylúčiť štandardné uplatnenie príslušných ustanovení Občianskeho zákonníka a Občianskeho súdneho poriadku, bez využitia právomoci súdov ako štátnych orgánov, ktoré ochraňujú platnosť právnych úkonov.“

<sup>19</sup> Nie je bez významu pravidelné opakovanie prípadu *Gulider*, kde Ústavný súd rozhodol, že bolo porušené právo na výkon jeho poslaneckého mandátu tým, že „rešpektovala“ jeho písomné vzdanie sa, ktoré bolo ústavným súdom vyhodnotené ako neprípustný politický reverz. Toto rozhodnutie Ústavného súdu však parlament nerešpektoval a na veci nemení nič ani skutočnosť, že konštatovanie porušenia práva poslancu nemal v tom čase právomoc Ústavný súd doplniť aj o priame zrušenie uznesenia parlamentu, ktorým vzal na vedomie vzdanie sa poslaneckého mandátu.

tak sa očakávalo aj politické rozhodnutie. Parlament však pomerne prekvapujúco túto politickú otázku o ústavnosti takéhoto retroaktívneho ústavného zákona zveril Ústavnému súdu, čo svedčí

- po prvé o pokračujúcej judicializácii politiky na Slovensku bez toho, aby sa o ňu Ústavný súd zaujímal,<sup>20</sup>
- po druhé o precedentnom rozhodnutí samotného parlamentu v smere umožnenia preskúmavania ústavnosti ústavných zákonov.

V súvislosti s adekvátnou právomocou súdov vo svete konfliktov politiky a súdnictva treba na záver poznamenať na často zabúdanú skutočnosť, a to o možnostiach a limitoch súdnej kontroly uplatňovania demokratických foriem vnútrostraníckeho života, kde vyššie uvedená kauza Gaulider je len špičkou ľadovca nedemokratických praktík pri udržiavaní vnútrostraníckej disciplíny. A tak toto rozhodnutie Ústavného súdu tvorí výnimku v pravidle nechoty súdov (ústavného, ale aj všeobecných) zasahovať do vzťahov vo vnútri politických strán v mene ochrany demokracie a práv členov politických strán.<sup>21</sup>

A<sub>4</sub>) Sudcovská nezávislosť patrila na Slovensku medzi top témy (vrátane základných požiadaviek na jej garantovanie) v rámci prechodu k demokratickému štátnemu režimu. Napriek tomu, že ešte pred vznikom Slovenskej republiky boli do právneho poriadku zakotvené základné záruky sudcovskej nezávislosti zostala táto večná „téma“ permanentnou súčasťou problémov sudcov Slovenskej republiky, resp. s ňou sú spojené relatívne samostatné problémy, ktoré budú rozoberané *in concreto* v ďalších častiach tohto príspevku. Na tomto mieste sa v súvislosti so zárukami sudcovskej nezávislosti, ktoré sa navonok neprezentovali,

<sup>20</sup> Reakcie z jeho prostredia boli veľmi zdržanlivé. Na druhej strane v minulosti sám naznačil pripravenosť k takejto právomoci najmä tým, že v niektorých rozhodnutiach (napr. PL. ÚS 16/95, I. ÚS 76/11) naznačil určitú hierarchiu noriem ústavného práva. V teoretickej spisbe možno upozorniť na monografiu B. Baloga (BALOG, B.: Materiálne jadro ústavy. Eurokódex, 2014, 180 s.) ako aj jeho spoločný článok s autorom tohto príspevku, ktorý rozdelil ústavné normy z hľadiska ich miesta a postavenia v ústavnom systéme SVÁK, J., BALOG, B.: Fragmentácia ústavy. II. kapitola – Ústava. In: Eduard Bárány a kolektív: Zmena práva. SAP Bratislava 2013, s. 96-113.

<sup>21</sup> Pri absencii záujmu slovenskej právnicko-odbornej obce možno upozorniť skôr na politologické analýzy v Čechách. Pozri napríklad KOKEŠ, M.: Vliv nedostatku vnitrostranícké demokracie na úpadek voleb a demokracie v ČR. In: Šimíček, V. (ed.): Volby – svátek demokracie, nebo pletich? Brno: MPÚ, 2012, s. 111-128. Český ústavný súd pootvoril dvierka pre súkromnoprávne žaloby členov politických strán v rozhodnutí č. II. ÚS 1969/10. Pozri BÍLKOVÁ, J.: Právo svobodně se sdružovat v reakci na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1969/10. Právní rozhledy, roč. 21, č. 6, 2012, s. 218 a nasl., KOKEŠ, M.: Průlomy do světa zdí aneb soudní přezkum činností politických stran. In.: SMEKAL, H., POSPÍŠIL, I. et. al.: Sudokracie ..., dielo cit. v poz. 8, s. 93-111.

ale vo vnútri súdnej moci medzi sudcami o to viac rezonovali, budeme venovať len jednej oblasti. Ide o oblasť materiálnych záruk sudcovskej nezávislosti, ktorá je v demokratických štátoch všeobecne akceptovateľná ako zásada neznížiteľnosti sudcovského platu.

Sudcovský plat sa dostal do problému ústavnoprávneho charakteru v dvoch rovinách v súvislosti s

- valorizáciou plátov verejných činiteľov či vyplatením tzv. trinásťteho a štrnásťteho platu, najmä v reakcii na infláciu a
- diskrimináciou jednotlivých skupín sudcov.

V prvej rovine je táto záruka celkom pochopiteľná z dôvodu, že súdna moc nevládne ani mečom ani mešcom a v prípade svojho materiálneho zabezpečenia je plne odkázaná (prísna inkompatibilita s akýmkoľvek inými zárobkovými možnosťami okrem tradičného využitia sudcovských skúseností pre vedu, vzdelávanie a umenie) na politickú moc. Ústavný súd potvrdil vo viacerých svojich rozhodnutiach (podobne ako aj český ústavný súd), že materiálne právne záruky sudcovskej nezávislosti naplňajú obsahový pojem sudcovskej nezávislosti, avšak, a čo je veľmi dôležité, „*predstavujú zákonnú a nie ústavnú garanciu ich nezávislosti, pričom Ústava nevyklučuje, aby takáto právna úprava reagovala na potreby štátu*“.<sup>22</sup> V neskoršom rozhodnutí č. PL. ÚS 12/05 však Ústavný súd tejto voľnej úvahe určil prísnejšie hranice, keď uviedol, že: „*Plat sudcu by mal byť stabilnou a nemanipulovateľnou veličinou, a nemal by byť pohyblivým faktorom, s ktorým môže kalkulovať aktuálne vládne zoskupenie. Zásahy zákonodarcu do oblasti materiálneho zabezpečenia sudcov, za ktoré možno považovať aj platové reštrikcie, resp. zmrazenie plátov, či odopieranie zákonom ustanovenej zložky platu narušajú právnu istotu sudcov.*“ Svoju úlohu preto videl práve v posudzovaní toho, „*či zásahy do platových záležitostí sudcov sú spôsobilé ohroziť aj ich nezávislosť a ak áno, aká musí byť intenzita tohto zásahu.*“<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Rozhodnutie Ústavného súdu č. PL. ÚS 52/99.

<sup>23</sup> V predmetnom rozhodnutí to dobovo aplikoval na permanentné ročné posúvanie splatnosti valorizácie formou odkladania nadobudnutia účinnosti predmetného zákona takto: „*Podľa názoru ústavného súdu určité zásahy vrátane zásahov do platových pomerov sudcov sa môžu dotknúť ústavného princípu nezávislosti sudcov, ale až vtedy, keď dosiahnu určitý kvantitatívny rozmer; v danom prípade až vtedy, ak citelným spôsobom ohrozia inak štandardnú životnú úroveň sudcov primeranú ich ročnému príjmu. v tejto súvislosti treba uviesť, že jedným z argumentov vlády Slovenskej republiky bola ekonomická situácia Slovenskej republiky a dočasná zákonnej úpravy Národnej rady Slovenskej republiky, na čo tento orgán tiež poukazoval. Je zrejme, že o dočasnosti „posúvania“ odkladu 14. platu u sudcov v posudzovanom kontexte nemožno hovoriť a nemožno hovoriť ani o nepriaznivej ekonomickej situácii ekonomiky Slovenskej republiky, pretože HDP každým rokom narástol. Zo štatistických údajov je napr. zrejme, že HDP v roku 2006 vzrástol oproti roku 2005 o 8,3 %, v II. štvrťroku 2007 oproti roku 2005 vzrástol o 9,4 % a k takému rastu HDP dochádzalo pravidelne od roku 2003.*“

Druhá rovina materiálneho zabezpečenia sudcov ako právnej záruky sudcovskej nezávislosti je presne opačná. Kým v prípade valorizácie platov išlo o „prosbu/žiadost“ smerovanú na politickú moc, tak v súvislosti s diskrimináciou si súdna moc uplatňovala materiálnu stránku sudcovskej nezávislosti bez ohľadu na politickú moc (ale pomerne kontroverzne aj na vnímanie verejnosti) vo forme priameho právneho nároku uplatňovaného samou sebou a pre seba v rámci sudcami uplatňovaných súdnych žalôb, o ktorých rozhodovala súdna moc a vláda ako veriteľ bola fakticky postavená do pozície účastníka súdneho konania. Problémom bolo to, že sa takto zachovala po prvé absolútna väčšina sudcov a po druhé žaloby sudcov boli v rámci rozhodovania sudcov-kolegov úspešné. Bez ohľadu na právnu stránku veci takýto hromadný postoj sudcov vyvolal vážnejšie otázky o nezávislosti tohto rozhodovania s negatívnym signálom nielen voči štátu, ale aj voči spoločnosti. Na veci môže len málo zmeniť tá skutočnosť, že právnym dôvodom pre vznik týchto „diskriminačných“ žalôb bola reakcia parlamentu na rozhodnutie Ústavného súdu, ktorým kreoval povestným rozprávkovým spôsobom o múdrej žene<sup>24</sup> na opodstatnenosť ročného finančného rozdielu v platoch medzi sudcami tohto súdu a ostatnými sudcami všeobecných súdov.

A<sub>5</sub>) Socialistická verzia totalitného štátu sa veľmi výrazne zapísala aj do právneho vedomia, najmä zásadným odklonom od uhorského obyčajového práva k socialistickej zákonnosti ako výrazu pre zabezpečenie krajného právno-positivistického prístupu k právnemu poriadku, v ktorom pri dominancii zákona (ústava nebola priamo aplikovateľnou právnou normou) nebolo miesto pre sudcovskú tvorbu práva. Sudcovská tvorba práva priamo odporovala socialistickej verzii suverenity moci a tento prístup, aj keď postupne slabnúci sa ešte stále prejavoval počas prvej štvrtstoročnice samostatnej slovenskej republiky, a ani v súčasnosti ho nemožno vyškrtnúť spomedzi 25-ich základných problémov slovenského súdnictva. Aj v súčasnosti, i keď so zmenšenou intenzitou, platia pre súčasnosť štyri východiská pre sudcovskú tvorbu práva z pohľadu právokreatívnej činnosti sudcu, resp. ktoré som vyšpecifikoval pred desiatimi rokmi, a to

---

<sup>24</sup> V rozprávke o múdrej žene požiada sudca domkára, ktorý práve vyhral súd vďaka dôvtipu svojej dcéry, aby sa presvedčil o jej múdrosti, a to „*nech príde zajtra ku mne, ale nech nepríde ani vo dne ani v noci, ani oblečená ani nahá, ani pešky ani vozby*“ <https://www.juhu56.dobrosoft.sk/rozpravky/az318.htm>. Asi podobne reagoval parlament na rozhodnutie súdu č. PL. ÚS 17/08 o protiústavnosti Špeciálneho súdu zriadením Špeciálneho trestného súdu, ktorým aj rešpektoval aj nerešpektoval toto rozhodnutie, čo je ako súčasť problému spojeného s adekvátnou právomocou súdnictva uvádzané pod bodom a3.



- podmienky vzniku potreby sudcovskej tvorby práva, medzi ktoré patrí po prvé objektívne existujúca neúplnosť písomných právnych noriem (tzv. medzery v práve), po druhé uvedenie si rozdielu medzi zložitou a jednoduchou súdnou vecou, keď prvá z nich sa nedá rozhodnúť jednoduchou úradníckou subsumpciou skutkovej podstaty pod aplikovanú právnu normu a po tretie zásada „*denegatio iustitiae*“ (bližšie rozoberaná ako samostatný problém),
- metódy výkladu práva v rámci sudcovskej tvorby práva, ktoré sa nespájajú len s tradičnými metódami viazaného súdneho rozhodovania (využívajú najmä Savignyho metódy výkladu právnych noriem), ale aj s metódami typickými pre model voľného súdneho rozhodovania, ktoré hľadajú interpretačné zdroje aj mimo písaného právneho poriadku, pričom v tomto smere inšpiratívne pôsobia najmä európske nadštátne súdne orgány,<sup>25</sup>
- spôsoby a štýl súdneho rozhodovania, kde je problémom pretrvávajúci úradnícky prístup k súdnemu rozhodovaniu<sup>26</sup> typický nadradenosťou a neosobnými formuláciami, ktoré zdôrazňujú, že ide o právny akt štátneho orgánu, pričom sa navodzuje atmosféra, že už na začiatku súdneho konania existovala v právnom predpise jasná odpoveď na vyriešenie súdneho prípadu a súdne dokazovanie, akoby len smerovalo k dokázaniu tejto prezumpcie,
- formálne vymedzenie precedensu v rámci súdneho rozhodnutia, keď podobu precedensu v našom prostredí získava tzv. právna veta či judikát, ktorý sa sudca po vzore zákonodarcu snaží vyabstrahovať zo súdneho rozhodnutia a čo najviac ho zovšeobecniť a aj formálne vyčleniť z konkrétneho prípadu, čím sudcovia pristupujú k judikátom ako k textu právneho predpisu.

Právnokreatívna stránka sudcovskej tvorby práva je len prvým predpokladom pre jej reálne fungovanie v praxi, ktoré najčastejšie charakterizuje súdny precedens ako faktický prameň slovenského práva. Druhým krokom k reálnej sudcovskej tvorbe práva je však jeho právnonormatívna kreativita. Do tejto pozície sudcu všeobecného súdu (predpokladám ako notorietu, že sudcovská tvorba práva je aj v právnonormatívnej podobe realitou pre ústavný súd a to jednak vďaka inštitútu ústavnej povinnosti podávania výkladu ústavy a jednak vďaka norma-

<sup>25</sup> Bližšie napríklad KÚHN, Z.: Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře. Praha, 2002.

<sup>26</sup> Charakteristický prístup pri výkone súdnictva v totalitnom štátnom režime. Pozri KÚHN, Z.: Z aplikace soudem v éře středoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize. Praha: C.H.BECK, 2005.

tívnym vetám vychádzajúcimi z odôvodnení ústavného súdu pri jeho abstraktnej kontrole ústavnosti) tlačí

- zákonodarca (napríklad zákonnou povinnosťou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky byť garantom jednotného používania zákonov),
- Ústavný súd, ktorý napríklad už v rozhodnutí č. I. ÚS 87/93 jasne povedal, že „Princíp právneho štátu proklamuje aj Ústava Slovenskej republiky v čl. 1. Obsahom tohto princípu je vytvorenie istoty, že na určitú právne relevantnú otázku sa pri opakovaní v rovnakých podmienkach dáva rovnaká odpoveď.“

Pri právnonormatívnom dotvorení sudcovskej tvorby práva sa však ústavným problémom stáva jej legitimita a legitimita sudcov je venovaný ďalší okruh problémov slovenského súdnictva.

#### **Ad b) Legitimita sudcov**

Rok 2018 je nielen okrúhlym výročím vzniku Ústavného súdu, ale aj rokom, keď sa bude vyberať väčšina sudcov na tento súd, čo je odôvodnene považované za politickú udalosť roka. Za vážny problém to považuje aj vláda Slovenskej republiky, ktorá podľa svojho vládneho programu na obdobie rokov 2016 – 2020 „navrhne prijatie ústavného zákona, ktorý sa bude týkať kreácie ústavného súdu pri prehodnotení funkčného obdobia sudcov, kvalifikačných kritérií na osobu sudcu s dôrazom na odbornú a morálnu zdatnosť, vyjasnenie právomoci prezidenta v procese výberu“.

Pokročilosť času vo vzťahu k ukončeniu funkčného obdobia deviatich sudcov ústavného súdu (február 2019) nedáva reálny predpoklad na uskutočnenie takejto vážnej ústavnej zmeny v tak krátkom období. Aj keď je otázka legitimity sudcov nielen na Slovensku väčšinou spájaná s legitimitou sudcov ústavného súdu preskúmavať ústavnosť zákonov, tak doterajší vývoj od vzniku Slovenskej republiky jasne ukázal, že problémom nie je len legitimita sudcov ústavného súdu, ale legitimita sudcov ako takých v rámci etablovania súdnej moci v systéme del'by výkonu verejnej moci. Navyše tézu o konvergencii všeobecného a ústavného súdnictva potvrdzuje aj taká krajina ako je Francúzsko, napríklad aj ústavným zavedením inštitútu Question prioritaire de constitutionnalité ako možnosti „súdneho prieskumu ústavnosti zákona a posteriori pri príležitosti konkrétneho súdneho konania“.<sup>27</sup> To znamená, že zdroje legitimity sudcov všeobecného a ústavného súdu nie sú tak vzdialené ako boli v čase projektovania sieyèsovskej a kelsenovskej koncepcie európskeho modelu ochrany ústavnosti. Táto konvergencia

<sup>27</sup> GIBA, M.: Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 216.

preto dovoľuje spoločné úvahy o probléme legitimacy sudcov na Slovensku a zároveň musí rešpektovať súčasné realie.

Problémy spojené s legitimitou sudcov na Slovensku možno rozdeliť na

- b<sub>6</sub>) zdrojové,
- b<sub>7</sub>) inštitucionálne,
- b<sub>8</sub>) osobnostné,
- b<sub>9</sub>) procesné,
- b<sub>10</sub>) zodpovednostné.

*Ad b<sub>6</sub>)* Prístup k zdrojom legitimacy môže byť rôzny podľa preferencie konkrétneho hľadiska, ktoré sa spravidla opiera o definovanie výkonu súdnictva a práve tu je aj najviditeľnejší rozdiel medzi všeobecným a ústavným súdnictvom. Kým prvé je prioritne zamerané na riešenie individuálnych sporov (výnimkou je tu najmä správne súdnictvo), tak ústavné súdnictvo vzniklo pôvodne za účelom abstraktného rozhodovania, čo sa však stalo podstatne menšou (z hľadiska rozsahu) agendou slovenského ústavného súdnictva v porovnaní s rozhodovaním o ústavnosti v konkrétnych prípadoch. Hľadiská vyplývajúce z charakteru činnosti sú však iba druhotné, aj keď významné pre diferenciaciu ústavného a všeobecného súdnictva.

Prioritné zdroje legitimacy treba hľadať v subjektoch, ktoré dávajú sudcom právomoc vykonávať súdnictvo. Tieto môžu byť

- demokratické,
- politické,
- korporatívne.

Problém demokratického zdroja legitimacy je v systéme zastupiteľskej demokracie suverenity ľudu a teda v tom, že ľud ako zdroj legitimacy ju môže dať do rúk len na základe volieb. Voľby aj v štátnych režimoch, ktoré sú zárukou ich demokratického priebehu však so sebou prinášajú aj viaceré riziká. Skúsenosti z USA, kde bol v minulosti výber sudcov vykonávaný na základe priamej voľby ľuďom dominantným, ukazujú, že narážal predovšetkým na zachovanie princípu nezávislosti súdnictva a nezávislosti sudcov pred voľbami, kde môže byť problémom nielen zabezpečenie prostriedkov na nákladnú volebnú kampaň, ale aj pokúšenie využívať na volebnú kampaň súdne procesy.<sup>28</sup>

Po voľbách môže zasa nastať jav známy z volieb do parlamentu, keď sa finančná podpora volebnej kampane zo strany tretej osoby

---

<sup>28</sup> Napríklad Najvyšší súd USA v rozhodnutí vo veci *Estes c. Texas*, 1964, 381 U.S. 532 zrušil rozhodnutie apelačného súdu v Texase z dôvodu, že sudca pripustil televízne prenosy zo súdneho konania, aby sa v ňom mohol prezentovať svojim voličom.

môže premeniť na investíciu do budúceho rozhodovania sudcu. Tieto riziká hrozia tak pre voľby sudcov všeobecných súdov ako aj sudcov Ústavného súdu. Navyše na Slovensku nemajú priame voľby sudcov svoju modernú tradíciu.

S politickým zdrojom legitimacy sudcov nastupovala Slovenská republika do svojho vzniku. Bol vylepšený inštitútom sudcu na skúšku. Sudca bol ako „funkčne mladý“ najprv zvolený v parlamente na obdobie štyroch rokov a až potom na časovo neobmedzené (s výnimkou dosiahnutia dôchodkového veku). Práve toto skúšobné obdobie bolo dôvodom ostrej kritiky adresovanej zo strany medzinárodných organizácií (najmä Európskej únie v súvislosti s pozastavením pozvánky na prístupové rokovania so Slovenskom) a západných štátov, ale aj spochybnenia samotnej politickej voľby. Skutočnosť, že o prevolení rozhodoval orgán verejno-politickej moci mohol u sudcov zvolených na skúšku vyvolávať obavu z politických tlakov na výkon svojej funkcie počas tohoto skúšobného obdobia. Práve na základe týchto obáv bol predmetný inštitút podrobovaný permanentnej kritike a následne z Ústavy v roku 2001 aj vypustený, pričom sa zároveň upustilo aj od parlamentu ako priameho zdroja legitimacy sudcov. Tento zdroj však zostáva v prípade sudcov ústavných súdov a ním vykonané ostatné výbery kandidátov na sudcov Ústavného súdu sú top problémom súčasného slovenského súdnictva.

Korporatívny zdroj sudcovskej legitimacy vyvoláva obavu z elitárskeho uzatvorenia súdnictva a jeho odtrhnutia od spoločenského prostredia a verejnej kontroly. Tomuto zdroju legitimacy však najviac korešponduje tradičný európsky model konkurzného výberu sudcov, pri ktorom samotní sudcovia

- vyberajú vo voľnej súťaži najlepších, spravidla začínajúcich právnikov,
- po výbere vhodných kandidátov ich ďalej profilujú v pomerne uzatvorenom systéme vzdelávania,
- určujú kariéru svojich kolegov.

Skúsenosti s krajnými riešeniami pri hľadaní zdroja legitimacy sudcov smerovali k pokusom vytvoriť unikátny model z kombinácie všetkých zdrojov legitimacy, pričom sa išlo dvomi cestami, a to severoamerickou<sup>29</sup> a európskou (kontinentálnou).

---

<sup>29</sup> K spojeniu prvkov reprezentatívnosti, politickej a odbornosti pri výbere sudcov v USA došlo v roku 1940 v štáte Missouri (tzv. Missouri non partisan Court Plan) a pod spoločným označením Merit Plan je v súčasnosti využívaný vo veľkej väčšine štátov USA. Samotný model je rozčlenený na tri etapy. Pri prvej špeciálna komisia zložená zo sudcov, advokátov a zástupcov občianskej spoločnosti vyberie vhodných kandidátov, a to spravidla v počte 3 až 5 na jedno sudcovské miesto. V druhej etape guvernér vyberie jedného z týchto kandidátov. V tretej etape

Kontinentálna Európa vložila do svojho tradičného konkurzného systému nový element, a to vytvorenie osobitného, spravidla ústavného orgánu sudcovskej legitimacy, ktorý má mať určujúce postavenie v procese výberu najvhodnejšieho kandidáta na sudcovskú funkciu. Zloženie tohto orgánu a spôsob jeho kreácie je však samostatným problémom.

*Ad b.)* Slovenská republika vytvorila pre zdroj sudcovskej legitimacy osobitnú inštitúciu – Súdnu radu Slovenskej republiky (ďalej „Súdna rada“).

Dôležitou historickou skutočnosťou pri tomto zriadení bolo to, že orgán sudcovskej legitimacy v podobe najvyššej sudcovskej rady sa v Európe objavuje v čase keď konkrétna krajina začína budovať nový ústavný systém po kratšej, či dlhšej etape, ktorá prerušila kontinuálnosť jej demokratického vývoja. Najčastejšou príčinou tejto diskontinuity bol totalitný režim vo fašistickej, či komunistickej podobe. Jedným zo sprievodných znakov diskontinuálnej etapy bolo aj výrazné obmedzenie sudcovskej nezávislosti. Celkom prirodzene sa preto zmysel konštituovania najvyššej sudcovskej rady spájal s posilnením sudcovskej nezávislosti a v extrémnej podobe sa v mnohých krajinách stotožňoval s inštitútom sudcovskej samosprávy, to znamená s orgánom ktorý by vykonával správu vecí sudcov a súdov a bol by zložený zo samotných sudcov.

Tieto predstavy sa najvýraznejšie prejavili v zložení najvyšších sudcovských rád, kde pri ich prvom ústavnom kreovaní tvorili sudcovia absolútnu väčšinu členov príslušnej najvyššej sudcovskej rady. Až postupne sa vo Francúzsku, či Španielsku koncom 20. storočia začína viac preferovať chápanie najvyššej sudcovskej rady ako orgánu sudcovskej legitimacy, čo sa následne odráža aj na jej zložení a určitom protismernom pohybe, keď napríklad takmer pri každej novele Ústavy Francúzskej republiky ubúda sudcov volených sudcami a pribúda nesudcov.

O Slovensku sa v súčasnosti dá povedať, že je v tejto počiatočnej etape a personálne zloženie Súdnej rady pripomína viac samosprávny orgán s marginálnym zastúpením nesudcov.

Systémové vkomponovanie Súdnej rady do Ústavy v rámci súdnej moci medzi Ústavný súd a všeobecný súd vôbec neuláhčilo následné hľadanie vhodných definícií Súdnej rady prevažne *Ad hoc* tvorených Ústavným súdom,<sup>30</sup> resp. účelovo právnou doktrínou či politikmi sprava

---

sa vykonáva referendum a občania týmto spôsobom vyslovia vybranému kandidátovi dôveru na výkon sudcovskej funkcie v určenom časovom období.

<sup>30</sup> Jej predbežnú sumarizáciu urobil Ústavný súd v rozhodnutí č. PL. ÚS 2/2012: „Doterajšia judikatúra ústavného súdu Súdnu radu Slovenskej republiky ústavnoprávne charakterizovala ako osobitný sui generis samosprávny ústavný orgán (I. ÚS 62/06, s. 8; I. ÚS 162/09, s. 14;

vidla v súvislosti s potrebou nových ústavných zmien, ktoré sa týkali jej kompetencií a zloženia. Práve obsah kompetencií, najmä tých, ktoré sa bezprostredne dotýkajú legitimacy sudcov je východiskovým bodom posudzovania miesta Súdnej rady v systéme orgánov verejnej moci. Z hľadiska sudcovskej legitimacy je oveľa dôležitejšie jej personálne zloženie, ktoré dáva priamu odpoveď o zdroje legitimacy sudcov. Jej zavedenie do slovenského ústavného poriadku pod bezprostredným vplyvom predvstupových požiadaviek, najmä zo strany Európskej únie sa snažilo o zabezpečenie nadpolovičnej väčšiny sudcov, k čomu sa po vkomponovaní ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. vytvorili predpoklady tým, že priamo volených sudcov (neproporčné vymedzenie volebných obvodov hraničí s ústavnosťou z pohľadu volebnej geometrie) je presná polovica. Druhá polovica členov menovaných, resp. volených z politického zdroja legitimacy sudcov, ktorá však má dva problémy.

Prvým problémom je, že politický zdroj legitimacy sudcov sa vzdal svojej možnosti vytvoriť paritu ku korporatívnemu modelu a v snahe vyhovieť požiadavkám (väčšinou ide, okrem zástupcov tretieho sektora, o samotných sudcov prispôsobujúcich si medzinárodné odporúčania, resp. ich selektujúce<sup>31</sup>) vysielala (parlament, prezident aj vláda) nadpolo-

---

*II. ÚS 29/2011, s.11; PL. ÚS 102/2011, s.121) súdnej moci (PL. ÚS 10/05, s. 86), ktorý je najvyšším orgánom súdnej moci (PL. ÚS 102/2001, s. 134; m. m. IV. ÚS 46/2011, s. 12; m. m. I. ÚS 454/2012, s. 18), pričom jedným z jeho základných inštitucionálnych prvkov je nezávislosť (IV. ÚS 46/2011, s. 12), predovšetkým:*

- *zabezpečuje nezávislé postavenie súdnej moci vo vzťahu k iným orgánom štátu (III. ÚS 79/04, s. 8; III. ÚS 238/05, s. 9; III. ÚS 128/09, s. 13), resp. jej pôsobnosť slúži na vytvorenie mechanizmu zaručujúceho nezávislosť súdnej moci od moci výkonnej (PL. ÚS 17/08, s. 100), resp. je „garantom“ nezávislosti súdnictva a jeho oddelenia od ostatných orgánov štátu (PL. ÚS 10/05, s. 89),*
- *zodpovedá za chod súdnictva (PL. ÚS 102/2011, s. 121),*
- *zabezpečuje sudcovskú legitimitu (PL. ÚS 102/2011, s. 134),*
- *vykonáva správu súdnej moci, t. j. rozhoduje alebo spolurozhoduje alebo sa vyjadruje k otázkam ekonomického, finančného, organizačného a personálneho zabezpečenia výkonu súdnej moci a sčasti aj jeho kontroly (PL. ÚS 10/05, s. 56; PL. ÚS 102/2011, s. 145),*
- *pôsobí pri správe súdnictva v súčinnosti s ministerstvom spravodlivosti alebo ministrom spravodlivosti (PL. ÚS 10/05, s. 56),*
- *zodpovedá za transparentnosť súdnictva (PL. ÚS 102/2011, s. 134).“*

Na záver tohto zhrnutia sa pokúsil Ústavný súd o dlho očakávanú definíciu Súdnej rady, ktorá však vzbudila pozornosť viac u disentujúcich sudcov ako u odbornej verejnosti a svojim obsahom viac zahmlila ako objasnila: „*Súdna rada Slovenskej republiky je osobitný nezávislý ústavný orgán súdnej moci garantujúci predovšetkým nezávislé postavenie súdnej moci a sudcovskú legitimitu, zodpovedajúci za chod súdnictva, správu súdnej moci a súdnictva, ako aj transparentnosť súdnictva, a tak by mal byť plnohodnotným partnerom moci zákonodarnej a výkonnej.*“

<sup>31</sup> Najčastejšie sa odvolávajú na Magnu Chartu sudcov prijatú Poradnou radou európskych sudcov (CCJE) počas jej plenárneho zasadnutia 17.- 19. novembra 2010, či Stanovisko č. 403/2006

vičnú väčšinu svojich zástupcov do Súdnej rady z radov sudcov. Tým dochádza fakticky k napĺňaniu obavy Ústavného súdu z nevyváženosti členstva v prípade, ak aj politické orgány (prezident, vláda, parlament) menujú či volia za členov Súdnej rady sudcov. „*Pri prevahe sudcov v súdnej rade totiž súdna rada môže (ale nemusí) podliehať nebezpečenstvu „súdneho korporativizmu“ (corporatism within the judiciary, Benátska komisia, stanovisko, bod 27). Na tomto mieste sa však vytvára priestor pre všetky dotknuté orgány na zavedenie takej vhodnej ústavnej praxe pri ustanovovaní členov Súdnej rady, ktorá zabráni justičnému korporativizmu a izolácii a rovnako zachová princíp del'by moci a zodpovednosti.*“ Na tento problém reagoval nedávno aj zákonodarca, ktorý zákonom č. 152/2017 Z. z. novelizoval ustanovenie § 3 zákona o Súdnej rade tak, že „Národná rada, prezident a vláda ustanovia za člena Súdnej rady spravidla osobu, ktorá nie je sudcom“.<sup>32</sup>

Druhým problémom je nezávislosť členov Súdnej rady, ktorá je jej definičným znakom v zmysle nálezu ústavného súdu č. PL. ÚS 2/2012<sup>33</sup> a môže byť narušená

- medzi zástupcami sudcov tým, že za členov Súdnej rady budú volení, prípadne menovaní funkcionári súdov, ktorí sú do funkcií predsedov, resp. podpredsedov súdov menovaní ministrom spravodlivosti a „*v ich osobách ide takmer o úplnú závislosť na ministrovi spravodlivosti, ktorý je oprávnený menovať a odvolávať ich z výkonu funkcie, ak si neplnia povinnosti predsedu a podpredsedu súdu, a to aj za predpokladu, že im svedčí istý ochranný procesný štandard pred Najvyšším súdom Slovenskej republiky (§ 38 ods. 5 zákona o súdoch).*“
- medzi členmi volenými, resp. menovanými politickými subjektami tým, že tieto svoj politický vplyv využijú oprávnením „*kto menuje aj odvoláva*“ a po vzore vlády Ivety Radičovej, ktorá toto oprávnenie na politickú výmenu vládou menovaných členov

---

Benátskej komisie k vymenovaniu sudcov, ak aj Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy CM/REC (2010)12 o sudcoch.

<sup>32</sup> Na túto novelu takmer vzápätí reagovala Súdna rada podnetom na preskúmanie ústavnosti tohto ustanovenia z 21. júna 2017 (č. SR 188/2017), ktorá takúto úpravu považuje za diskriminačnú, pretože „súdna rada v pomeroch Slovenskej republiky priamo v texte ústavy nemá obmedzenia týkajúce sa vyváženosti členov Súdnej rady z hľadiska pomeru sudcov a zástupcov iných profesií, v dôsledku čoho zákonodarca nemôže (nie je oprávnený) zákonom zakotviť obmedzenie v tejto oblasti vyváženosti členov súdnej rady“.

<sup>33</sup> Na inom mieste tohto nálezu Ústavný súd uviedol, že z dôvodovej správy k zriadeniu Súdnej rady „*možno vyvodit', že základný zámer zriadenia Súdnej rady spočíval v posilnení inštitucionálnej nezávislosti súdnej moci od výkonnej moci, ako aj od moci zákonodarnej. Je pritom zrejmé, že táto záruka nezávislosti sa vzťahuje aj na jej jednotlivých členov, ktorými je tvorená, keďže nie je objektívne možné zabezpečiť nezávislé postavenie Súdnej rady ako celku bez toho, aby aj jej jednotlivým členom bolo taktiež zabezpečené nezávislé postavenie.*“

Súdnej rady využila ako prvá, ju neskôr nasleduje parlament aj súčasný prezident,<sup>34</sup> ktorý krátko po svojom zvolení odvolal všetkých troch členov Súdnej rady menovaných svojim predchodcom a nahradil ich svojimi nominantami. Túto politickú trajektóriu Súdnej rady odobril aj Ústavný súd v rozhodnutí č. IV. ÚS 46/2011 v súvislosti s rozhodovaním o ústavnosti sťažnosti jedného z členov Súdnej rady nominovaných a následne odvolaných vládou. Odvolávanie člena Súdnej rady porovnal pritom s vyslovením nedôvery členovi vlády.<sup>35</sup>

Inštitucionálne sa tak zdroj sudcovskej legitimity v súčasnosti nachádza vo svojom jadre v korporativizme silne ovplyvňovanom politickými výmenami členov Súdnej rady, čo túto inštitúciu vzdiaľuje od brehov nezávislosti, ktorú má garantovať pre súdnu moc voči iným orgánom verejnej moci.

**Ad b<sub>g</sub>)** Z procesného hľadiska sudcovskej legitimity je dôležité v európskom konkurznom modeli výberu sudcov vymedziť proble-

---

<sup>34</sup> Sudca ústavného súdu P. Briňák v opozitnom výete k rozhodnutiu ústavného súdu č. PL. ÚS 2/2012 pýta: „akým orgánom štátu je Súdna rada? Politickým (tomu by nasvedčovalo aj ostatné politické odvolávanie členov Súdnej rady pred skončením stanoveného obdobia a bez uvedenia dôvodu) alebo odborným? Otázka mala byť jednoznačne zodpovedaná v dôvodovej správe k návrhu na zmenu ústavy, no nestalo sa tak. Ak skutočne jediným reálnym dôvodom vzniku Súdnej rady bolo to, že si to želala Európska únia podmienka prijatia Slovenskej republiky do Európskej únie potom sa otcovia tejto zmeny ocitli v roli ruského kniežaťa Potemkina, ktorý dokázal „potemkinovskými dedinami“ vcelku účelne zakryvať realitu (falošné fasády domov, ktoré odzadu podopierajú koľy, vytvorili dojem, že dedina je pekná a nanovo vybudovaná).“

<sup>35</sup> Ústavný súd v rozhodnutí č. IV. ÚS 46/2011 uvádza: „Ústavou ustanovená vnútorná konštrukcia (zloženie) súdnej rady by totiž podľa názoru ústavného súdu stratila svoje racionálne opodstatnenie, ak by členovia súdnej rady po svojom ustanovení (zvolení, resp. vymenovaní) nemali žiadnu väzbu na tých, ktorí ich do tejto funkcie ustanovili (zvolili, vymenovali). Tým by sa ak už nie znemožnila, tak aspoň podstatným spôsobom sťažila možnosť tých, ktorým ústavodarca nie náhodou zveril právomoc kreovať (voliť a vymenúvať) členov súdnej rady, t. j. sudcom Slovenskej republiky, národnej rade, prezidentovi a vláde, prenášať na pôdu súdnej rady svoje predstavy o fungovaní súdnictva a ovplyvňovať v primeranom rozsahu (v rozsahu zodpovedajúcom počtu členov súdnej rady, ktorí sú v ich kreačnej dispozícii) jej rozhodovanie. Vnútorná konštrukcia, resp. zloženie súdnej rady a spôsob jej uznášanania vychádzajú teda (logicky a vedome) z požiadavky zachovania vzťahu ( politickej) dôvery medzi členmi súdnej rady a subjektmi, ktoré ich do ich funkcií ustanovili, čomu musí zodpovedať oprávnenie týchto subjektov odvolať ich z funkcie aj z dôvodu „straty dôvery“, resp. aj z iného ústavou a ani zákonom neustanoveného dôvodu. Na tom nič nemení skutočnosť, že súdna rada je začlenená do siedmej hlavy ústavy označenej nadpisom „Súdna moc“, ani to, že do pôsobnosti súdnej rady patria veci týkajúce sa chodu súdnictva. Ide o vyvážené ústavné riešenie, ktoré je akceptovateľné aj z hľadiska princípov demokratického a právneho štátu, keďže je reálnym prejavom systému vzájomných brzd a protiváh v rámci ústavou ustanoveného systému delby moci, ktoré zároveň v plnom rozsahu rešpektuje princíp nezávislosti sudcov a sudcovského rozhodovania.“ Podľa môjho názoru Ústavný súd práve týmto rozhodnutím zvýraznil politickú závislosť členov Súdnej rady, čo považujem aj do budúcnosti ako problém hodný ústavoprávneho riešenia.



matické vzťahy medzi jednotlivými subjektami participujúcimi na vzniku sudcovskej funkcie. V slovenskom systéme, ktorý sa zásadným spôsobom zmenil po včlenení Súdnej rady, je procesne problematická každá z troch etáp, a to

- konkurzná,
- legitimačná a
- menovacia.

V rámci konkurznej etapy je počas celého obdobia najproblematickejším určenie pravidiel (zásad) výberového konania. Ak ponecháme bokom obsah výberového konania (je predmetom problému rozoberaného v rámci osobnostných predpokladov na výkon sudcovskej funkcie) sa najväčším problémom stalo určenie subjektu, ktorý bude zásady výberového konania určovať. Postupne sa v jednotlivých etapách vystriedali

- výkonná moc, ktorá bola kritizovaná za zasahovanie do sudcovskej legitimity z pozície sudcovskej nezávislosti,
- Súdna rada s participáciou výkonnej moci, ktorá vydávala zásady výberového konania vo forme interného predpisu, čo bolo dôvodom prenosu tejto právomoci na zákonodarnú moc,
- parlament.

Zákonnému určeniu zásad výberového konania predchádzal pokus upraviť tento postup v rámci Súdnej rady. Vzhľadom na to, že takýto postup nemal historickú tradíciu vyvstali minimálne tri otázky, a to

- aká je právomoc Súdnej rady v tomto procese,
- ako prebieha “prerokovanie návrhu” a
- aký charakter má uznesenie Súdnej rady týkajúce sa kandidáta na sudcu o ktorom rokovala Súdna rada.

Prvá otázka riešila postavenie Súdnej rady v procese kreovania sudcovskej funkcie. v zásade išlo o to, či Súdna rada v tomto procese vystupuje v úlohe “poštára” medzi rozhodnutím výberovej komisie a rozhodnutím prezidenta o vymenovaní za sudcu bez časového obmedzenia alebo v opačnom prípade, že práve “prerokovanie návrhu” má decízny charakter a menovanie prezidentom je už len deklaratórnym aktom. Kombináciou rozhodnutí Ústavného súdu (týkali sa právomoci Súdnej rady) a ústavnej obyčaje (právomoc prezidenta) sa zvolila druhá cesta a teda Súdna rada sa stala kľúčovým subjektom v procese vzniku sudcovskej funkcie, to znamená, že uznesenie Súdnej rady po “prerokovaní návrhu” má decízny charakter a Súdna rada má pomerne široký priestor pre voľnú úvahu o tom, či kandidát napriek úspešnému výberovému konaniu bude predložený Súdnej rade na vymenovanie do funkcie sudcu prezidentovi Slovenskej republiky. Permanentne, a v závislosti od zloženia Súdnej rady, sa otvára otázka o tom, ako má prebiehať

“prerokovanie návrhu”. Ústavný súd sa tým zaoberal napríklad v rozhodnutí č. II. ÚS 768/2014, kde sťažovateľ (kandidát, ktorého napriek úspešnému výberovému konaniu Súdna rada nenavrhol prezidentovi na vymenovanie za sudcu) namietol, že mu boli položené odborné otázky (v porovnaní s ostatnými kandidátmi neporovnateľne ťažšie) z trestného práva, ale aj otázky súkromného charakteru, či „*žije v spoločnej domácnosti s JUDr. L.*“ a „*či a ako bude schopný dochádzať z miesta svojho bydliska v Trnave do Dunajskej Stredy*“. Ústavný súd spravidla ponecháva široký priestor Súdnej rade pre spôsob a obsah “prerokovania návrhu” a aprobuje, že rozhodnutie vydáva Súdna rada na základe tajného hlasovania a kandidátovi sa len oznamuje výsledok hlasovania bez odôvodnenia.

Reakciou na túto skutočnosť bolo rozhodnutie Súdnej rady pripraviť Zásady Súdnej rady pri rozhodovaní o kandidátoch na sudcov všeobecných súdov (SR 166/2014), ktorých návrh sa priebežne prehodnocoval na zasadnutiach Súdnej rady, napr. na zasadnutí dňa 26. - 27. 1. 2015 (uznesenie č. 394). Napokon boli Zásady prijaté 27. apríla 2015 uznesením č. 482. Ide o tri zásady a to:

- rovnakého a nediskriminovaného prístupu k verejným funkciám,
- rešpektovania zákonných právomocí výberových komisií a
- hlasovania Súdnej rady.

Z problematických otázok sa Zásady priklonili k tomu, že:

- za porušenie práva kandidovať sa nepovažuje skutočnosť, že na súde o ktorý sa kandidát uchádza pôsobí jeho rodinný príslušník,
- za porušenie práva kandidovať sa považuje používanie zjavne rozdielnych kritérií hodnotenia výsledkov písomnej a ústnej časti výberového konania,
- rešpektovanie zákonných právomocí nie je na ujmu otázkam týkajúcim sa osobnostného a profesionálneho profilu kandidátov na sudcov všeobecných súdov.

Na druhej strane Súdna rada nepreskúmava priebeh výberového konania a ako vyplýva z rozhodnutia č. IV. ÚS 162/05, keďže Súdna rada nevyhlasuje výberové konanie, nie je ani subjektom spôsobilým porušiť právo na prístup k verejnej funkcii tým, že nezasahuje do výsledkov výberového konania, ktoré sú však pri “prerokovaní návrhu” len jedným zo zdrojov rozhodnutia Súdnej rady o tom, či predloží prezidentovi návrh na vymenovanie do funkcie sudcu.

Prenos právomoci určovať pravidlá výberového konania na parlament bol kritizovaný z pohľadu

- zásahu do sudcovskej nezávislosti tým, že bola v legitimačnom procese vzniku sudcovskej funkcie oslabená pozícia Súdnej rady (ide o jeden zo zaujímavých javov súvisiacich so Súdnou

radou, keď navonok sa rozširujú jej kompetencie, ale v skutočnosti sa oslabuje jej prioritná úloha z pohľadu garanta sudcovskej nezávislosti, ktorú si povšimol sudca ústavného súdu P. Brňák v opozitnom vóte k plenárnemu rozhodnutiu ústavného súdu č. PL. ÚS 2/2012<sup>36</sup>),

- delegovanej legislatívy, keď zákonodarca prijal blanketové ustanovenie, ktorým fakticky preniesol kompetenciu kreovania obsahu výberového konania na výkonnú moc, čím sa kruh, elegantného „vypoklonkovania“ Súdnej rady z prvej procesnej etapy vzniku sudcovskej funkcie, uzavrel,<sup>37</sup>

V legitimačnej etape (označenie je odvodené od subjektu, ktorý v tejto etape dominuje, a to Súdnej rady ako orgánu sudcovskej legitimacy) bola v začiatkoch (a nielen v nich) paradoxne hlavnou otázkou, či orgán sudcovskej legitimacy nie je len „poštárom“ medzi výborovým konaním ovládaným výkonnou mocou a prezidentom. Za pomoci Ústavného súdu sa síce tieto pochybnosti zdá sa, že rozplynuli,<sup>38</sup> avšak vznikli nové v súvislosti so zánikom sudcovskej funkcie, tak pri fakultatívnom odvolávaní (vek, zdravotný stav) ako aj pri obligatórnom (miesto Súdnej rady pri uplatňovaní sudcovskej zodpovednosti, čo bude predmetom ďalších úvah pod bodom b<sub>10</sub>). Je Súdna rada povinná predložiť prezidentovi návrh na odvolanie z funkcie sudcu pri dosiahnutí dôchodkového veku alebo má oprávnenie preskúmať spôsobilosť sudcu ďalej pokračovať vo výkone sudcovskej funkcie?

---

<sup>36</sup> „Na Slovensku súdnu radu máme, a predsa plynutím času sú jej právomoci a kompetencie vo veciach spravovania vecí súdnictva následnými právnymi úpravami zahmlievané a skôr postupne demontované ako posilňované.“ Z odlišného stanoviska Petra Brňáka vo veci sp. zn. PL. ÚS 2/2012.

<sup>37</sup> Ústavný súd k tomu v rozhodnutí č. PL. ÚS 2/2012 podotkol, že „v uvedenom smere neobstojí ani argumentácia navrhovateľov, podľa ktorej odňatím kompetencií súdnej rade prijímať svojim interným uznesením zásady výberových konaní a kariérneho postupu sudcov všeobecných súdov a priznanie tejto kompetencie exekutive (výkonnej moci) reprezentovanej ministrom spravodlivosti bol daný priestor, aby sa pri prijímaní týchto zásad odzrkadlil politický vplyv vládnucej moci. Keďže ústavodarca mienil zveriť kompetenciu na prijímanie zásad výberových konaní a kariérneho postupu sudcov všeobecných súdov vo forme zákona zákonodarnému zboru (nie ministrom spravodlivosti), nedá sa síce vylúčiť vládnucci mocenský politický vplyv na prijímanie takéhoto zákona, avšak dostatočnou ústavnou brzdou negovania týchto prípadných negatívnych, resp. jednostranných vplyvov a snáh „ovládnutí súdnictvo“ skrze jeho personálne obsadenie, ako to naznačujú navrhovatelia, je jednak ústavný súd, ktorý má možnosť preskúmať ústavnosť takejto zákonnej normy, ale najmä samotná súdna rada, ktorá jediná spolu s prezidentom republiky legitímne sudcov pre výkon ich funkcie na konkrétnom všeobecnom súde.“

<sup>38</sup> Vznikli však nové na strane Súdnej rady ako naložiť s týmto svojim aj *de jure* decíznym oprávnením a teda ako má postupovať pri získavaní podkladov pre rozhodnutie o spôsobilosti kandidáta stať sa sudcom. Práve negatívne rozhodnutia sudcov sa stali predmetom ústavných sťažností kandidátov úspešných vo výberovom konaní, ktoré však Ústavný súd posudzoval len z procesných hľadísk.

V prípade, že ide o povinnosť Súdnej rady, tak sa tým zoslabuje jej postavenie v legitimačnom procese sudcu a dáva za pravdu disentu-  
tujúcim sudcom Ústavného súdu, ktorí formálne (žiadalo sa dopísať  
„doslova a do písmena“) rozširovanie právomoci Súdnej rady v oblasti  
správy súdnictva pozorujú v súvzťažnom protipohybe so zoslabovaním  
postavenia Súdnej rady ako orgánu sudcovskej legitimacy. Parlament sa  
snaží zákonnou úpravou postavenie Súdnej rady v oblasti sudcovskej  
legitimity znížiť aj tým, že nerozlišuje postavenie Súdnej rady v prí-  
pade obligatórneho a fakultatívneho odvolávania sudcu a v oboch prí-  
padoch ju považuje za pošťára, ktorý je povinný predložiť prezidentovi  
návrh na odvolanie sudcu prezidentov v prípade dosiahnutia dôchod-  
kového veku sudcu. V reakcii na tento výklad Ústavný súd pri pre-  
skúmaní ústavnosti príslušného zákonného ustanovenia (§ 18 ods. 3  
zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení  
niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), v pomerne šalamún-  
skom rozhodnutí uviedol, že splnenie tejto povinnosti Súdnej rady  
je podmienené právoplatným uznesením, ktorým kladne rozhodne  
o návrhu podanom ministrom.<sup>39</sup>

V menovacej etape, kde je do právomoci prezidenta zverené oprávne-  
nie vymenovať sudcov všeobecných súdov ako aj Ústavného súdu a ich  
funkcionárov vznikli dva problémy, a to pri menovaní kandidátov za

- predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej „Naj-  
vyšší súd“) a
- sudcov Ústavného súdu.

V súvislosti s predsedom Najvyššieho súdu vznikol problém s posu-  
dzovaním kandidáta na tento post ešte pred samotným vymenúvacím  
konaním v súvislosti s ústavnosťou volieb kandidáta na predsedu Naj-  
vyššieho súdu Súdnou radou, ktorý vznikol v dôsledku marginálnosti  
a medzerovitosti právnej úpravy uznášania sa Súdnej rady o návrhu  
kandidáta na funkciu predsedu Najvyššieho súdu, čo sa však týka aj  
sudcov všeobecného súdu. Podobne ako v prípade výberu kandidátov

---

<sup>39</sup> V rozhodnutí č. PL. ÚS 10/05 ústavný súd uviedol: „Ak súdna rada uznesením rozhodne, že dôvod na odvolanie sudcu podľa § 18 ods. 2 zákona o sudcoch a prísediacich, ktorý jej bol oznámený ministrom spravodlivosti (podľa § 18 ods. 3 druhej vety zákona o sudcoch a prísediacich), neexistuje, nemôže jej vzniknúť ani povinnosť predložiť prezidentovi návrh na odvolanie sudcu. z toho vyplýva, že § 18 ods. 3 prvá veta slovného spojenia „... alebo 2...“ zákona o sudcoch a prísediacich zaväzuje v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy súdnu radu uplatniť svoju pôsobnosť na predkladanie návrhov na odvolanie sudcov z dôvodov uvedených v § 18 ods. 3 zákona o sudcoch a prísediacich iba za predpokladu, ak ústavne relevantným spôsobom korešpondujúcim s čl. 141a ods. 5 ústavy rozhodne, že v konkrétnom prípade dôvod na odvolanie sudcu existuje. Táto povinnosť súdnej rady zakotvená v § 18 ods. 3 prvej vete zákona o sudcoch a prísediacich preto nemôže byť v nesúlade s čl. 141a ods. 4 písm. a), čl. 145 ods. 1 a čl. 147 ods. 2 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy.“

na sudcov všeobecných súdov, aj v prípade voľby kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu tieto nedostatky naprávala interným aktom Súdna rada a neskôr parlament. Základné princípy veľmi všeobecne naznačil Ústavný súd, ktorý prerokovával ústavnú sťažnosť neúspešného kandidáta v historicky prvých voľbách kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu v Súdnej rade, pričom zdôraznil podmienku rovnakého prístupu ku všetkým kandidátom.<sup>40</sup>

Kým sporný proces pri voľbe kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu sa dotkol menovacieho oprávnenia prezidenta len okrajovo a po korekcii Ústavného súdu opätovnú voľbu predsedu Najvyššieho súdu akceptoval (zdá sa však, že ešte nie je dostatočný čas na to, aby sa mohlo povedať, že už ide o ústavnú obyčaj prevzatia notariálnej funkcie prezidenta pri menovaní predsedu Najvyššieho súdu), tak v prípade kandidátov na sudcov Ústavného súdu nespochybnil proces voľby (podľa precedensu voľby kandidáta na funkciu generálneho prokurátora), ale jeho výsledok, a to odbornú spôsobilosť navrhnutých kandidátov. Problémom sa tak stal kompetenčný konflikt medzi parlamentom a prezidentom. Prezident podmieňoval vymenovanie za sudcov ústavného súdu návrh nových kandidátov vzhľadom na to, že pôvodne nominovaní nespĺňali najmä odborné kritériá. Menovacia pozícia prezidenta sa tým dostávala z polohy notariálnej (obdobie od vzniku Ústavného súdu do menovania sudcov Ústavného súdu do vydania výkladu Ústavného súdu v PL. ÚS 4/2012 vo vzťahu k verifikácii zákonných podmienok na funkciu generálneho prokurátora prezidentom) do polohy verifikačnej. Nateraz určitou odpoveďou danou ústavným súdom je nález č. III. ÚS 571/2014, ktorým úvahy (i prax) spojené s verifikáciou podmienok pre vznik funkcie sudcu Ústavného súdu najmä z hľadiska nenačnenia kvalifikačných kritérií, vrátil na začiatok, kedy bola prezidentská právomoc menovať sudcov ústavného súdu zúžená na povinnosť výberu jedného z dvoch kandidátov na funkciu sudcu Ústavného súdu s notariálnou pozíciou prezidenta. Tým sa ťažisko hodnotenia kvality (odbornej i morálnej) uchádzača o túto funkciu presúva na parlament a tak legitimita sudcu Ústavného súdu sa napája na politický zdroj. Aký veľký problém je to, ukážu zrejme už najbližšie voľby kandidátov na funkciu sudcu Ústavného súdu.

---

<sup>40</sup> Ústavný súd zistil, že v dôsledku týchto postupov Súdnej rady (ktorá sa na jednej strane odvolávala len na znenie ústavy a zákona o Súdnej rade, kým na druhej strane prijala rokovací poriadok a urobila viacero faktických úkonov, ktoré objektívne vytvárali pre sťažovateľa nerovnaké podmienky na prístup k funkcii predsedu) bol celý proces navrhovania kandidáta na predsedu Najvyššieho súdu poznačený nevyváženým a nerovným prístupom Súdnej rady k sťažovateľovi, hoci Súdnej rade nič nebránilo, aby si splnila ústavnú povinnosť chrániť uvedené základné právo sťažovateľa.

**Ad b<sub>9</sub>)** Osobnostný zdroj legitimacy sudcu<sup>41</sup> je nepochybniteľne založený na jeho

- odbornom potenciáli a
- morálnej bezúhonnosti.

Hodnotenie týchto osobnostných kvalít majú dva aspekty, a to hmotnoprávny a procesnoprávny.

Pri hmotnoprávnom hodnotení ide o nastavenia kvalitatívnych kritérií z pohľadu vzdelania a vedomostí, ktoré sa naplňa v rovine

- vysokoškolského vzdelávania,
- postvysokoškolského vzdelávania.

V rámci vysokoškolského vzdelávania ide predovšetkým o posúdenie kvality

- slovenského vysokoškolského právnického vzdelania,
- zahraničného vysokoškolského právnického vzdelania.

V rámci slovenského vysokoškolského právnického vzdelávania potom o otázky

- dosiahnutého stupňa vzdelania (ide tu o otázku, či postačuje 2. stupeň alebo je čas hovoriť o dosiahnutí úplného vysokoškolského vzdelania,
- úrovne dosiahnutej špecializácie, kde ide najmä o otázku pomeru medzi vzdelaním a vedomosťami, pričom pri favorizácii vzdelania (potreba dosiahnutej vzdelanosti, napríklad ako spôsob ako naložiť so silnejúcim vplyvom znalcov na výsledok súdneho rozhodovania) ide o zavedenie severoamerického modelu (stále viac presadzovaný aj v západoeurópskych krajinách), keď prvý stupeň vysokoškolského vzdelania poskytuje celé spektrum prírodovedných aj spoločenskovedných odvetví a až vyššie stupne sa venujú najprv právnej problematike (magisterské štúdium) a v rámci nej aj špecializácii (doktorandské štúdium) a pri favorizácii vedomostí (či už teoretických alebo praktických) by išlo fakticky o *status quo*. V súvislosti s uznávaním zahraničného právnického vzdelania zatiaľ, napríklad na rozdiel od Českej republiky, sa dostatočne nezohľadnilo špecifické postavenie práva a právnej vedy oproti ostatným vedným odvetviám. Ultra-liberálne nostrifikovanie diplomov zo zahraničných právnických fakúlt je problémom nielen z pohľadu úbytku študentov na slovenských právnických fakultách (tzv. vysokoškolská turistika), ale aj z hľadiska potencionálneho využitia zahraničného štúdia v slovenskej justícii.

---

<sup>41</sup> Má sa tu na mysli profesionálny sudca, a to aj vzhľadom na trend zoslabovania účasti laickej verejnosti na výkone súdnictva.

Ešte zložitejšia je otázka postvysokoškolského vzdelávania, ktoré je zamerané na dosiahnutie úspechu vo výberovom konaní, pričom sa formy líšia najmä od spôsobu financovania tohto postvysokoškolského vzdelávania, ktoré môže byť štátne (ide o inštitút justičného čakaťa alebo vyššieho súdneho úradníka) alebo súkromné, ktoré favorizuje rôzne najmä individuálne formy vzdelávania, zatiaľ na našom území neinštitucionalizované. Rozhodnutie v prospech jednej alebo druhej varianty má vzhľadom na sociálny rozmer výsostne politický charakter, čo sa odráža aj na celom vývoji názorov pri striedaní ľavicových a pravicových vlád (minimálne ministrov spravodlivosti) napríklad vo vzťahu k inštitútu justičného čakaťa.

*Ad b<sub>10</sub>)* Zodpovednosť sudcov je vážnym argumentom pre posilnenie sudcovskej legitimacy, pretože veľmi ľahko sa ním oponuje téza o parlamentnej demokracii založenej na zodpovednosti poslancov svojim voličom. V súčasných slovenských (a nielen ich) podmienkach s jednomandátovým volebným mandátom a až hystericky zdôrazňovanou reprezentatívnosťou poslaneckého mandátu sa stala zodpovednosť poslanca voči svojmu občanovi absolútne iluzórnou. Téza o skladaní účtov v nadchádzajúcich voľbách túto ilúziu ešte zvyrazňuje. Práve zodpovednosť sudcu môže byť argumentom o jeho vyššej legitimitate v porovnaní s poslancom. Za podmienky, že sa stane reálnou. Pri dosahovaní tohto cieľa vznikli v slovenskom súdnictve tri problémy z oblasti

- inštitucionálnej,
- procesnej aj
- hmotnoprávnej.

V krajinách, ktoré ako zdroj sudcovskej legitimacy zriadili najvyššie sudcovské rady sa aj disciplinárna zodpovednosť sudcov zverila priamo do rúk týmto inštitúciám. Vzhľadom na to, že aplikácia disciplinárnej zodpovednosti sudcov je pre zachovanie sudcovskej nezávislosti jedinou cestou (okrem odsúdenia za spáchanie trestného činu) vedúcou k zániku sudcovskej funkcie proti vôli sudcu, tak orgán sudcovskej legitimacy by mal mať priamo účasť v disciplinárnom konaní. Táto účasť Súdnej rady je na rozdiel od najvyšších sudcovských rád v iných krajinách presunutá zo sféry decíznej do sféry kreačnej a iníciačnej.

Ústava umožňuje Súdnej rade v čl. 141a ods. 4 písm. e) voliť a odvolávať členov disciplinárnych senátov a voliť a odvolávať predsedov disciplinárnych senátov. Zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov oprávňuje Súdnu radu k tomu, aby podala návrh na začatie disciplinárneho konania. Napokon zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších pred-

pisov predpokladá, že Súdna rada po dohode s ministrom spravodlivosti schváli zásady sudcovskej etiky, ktoré by bolo možné považovať za časť hmotnoprávnej úpravy sudcovskej zodpovednosti. Súdna rada teda kreuje disciplinárne senáty, môže podávať návrhy na začatie disciplinárneho konania a určovať obsah sudcovskej zodpovednosti v oblasti sudcovskej etiky. Je týmto riešením dostatočne zabezpečená právomoc Súdnej rady ako orgánu sudcovskej legitimity?

Odpoveď je zložitejšia ako v prípade kreovania sudcovskej funkcie, pretože v tomto prípade, a na rozdiel od výberových komisií, je disciplinárny súd *quasi* orgánom samotnej Súdnej rady. Celú situáciu ešte viac komplikuje skutočnosť, že Súdna rada mala pôvodne aj oprávnenie podať návrh na začatie disciplinárneho konania a potom vystupovať ako účastník konania (navrhovateľ) pred disciplinárnym súdom. Do hry tu vstúpila aj nestrannosť disciplinárneho konania, ktorú môže narušiť ohrozenie nezávislého postavenia disciplinárneho súdu, ktorých členov v zmysle Ústavy nielen volí ale aj odvoláva Súdna rada.<sup>42</sup> Zo samotného faktu, že účastníkom konania je subjekt, ktorý vymenoval sudcov rozhodujúcich o jeho veci však nemožno prezumovať automaticky porušenie práva na spravodlivý súdny proces.<sup>43</sup> Pochybnosti však zostávajú a rezonuje najmä otázka, či slovenský experiment v otázke výkonu disciplinárnej zodpovednosti sudcov bol prínosom do európskej právnej kultúry. Zrejme je len to, že oslabil postavenie Súdnej rady ako orgánu sudcovskej legitimity v otázke zániku sudcovskej funkcie proti vôli sudcu.

Napokon problémom disciplinárnej zodpovednosti je z hmotnoprávneho hľadiska vymedzenie skutkovej podstaty disciplinárneho previnenia pri jeho postihu za súdne rozhodnutia. Okrem toho, že problematickým je samotné vyvodzovanie zodpovednosti sudcu za obsah svojho rozhodnutia (teda za svoje „vedomie a svedomie“) tak je problematickým aj

- vágna formulácia pojmov ako „svojevôle“<sup>44</sup> sudcu“, „rozhodnutie, ktoré nemá zjavnú oporu v zákone“,

<sup>42</sup> Aj na základe odbornej kritiky tohto stavu bol § 120 ods. 2 zákona o sudcoch a prísediacich zmenený. Pozri DRGONEC, J.: Súdna rada SR a disciplinárna zodpovednosť sudcov. *Justičná revue*, 2006, č. 3.

<sup>43</sup> Európsky súd pre ľudské práva napríklad vo veci *Langborger c. Švédsko* (rozhodnutie z 22. júna 1989, *Annuaire*, č. 155) konštatoval, že pre určenie, či daný orgán je nezávislý, je potrebné vziať do úvahy nielen spôsob jeho vytvorenia, ale aj existenciu ochrany, či záruk proti tlakom na jeho rozhodovanie. Pozri aj rozhodnutia vo veci *Ciraklar c. Turecko* (1999), *Incal c. Turecko* (1998), *Baskaya a Okcuoglu c. Turecko* (1999).

<sup>44</sup> Treba tu poukázať na to, že pojem „svojevôle“ je podľa konštantnej judikatúry Ústavného súdu (napríklad rozhodnutia č. I. ÚS 115/02, č. III. ÚS 14/04, č. IV. ÚS 308/04) vykladaný tak, že „o svojevôli pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné



- vyvodzovanie individuálnej zodpovednosti za senátne (kolektívne) rozhodovanie pri dodržiavaní princípu tajného hlasovania,
- posudzovanie obsahu súdnych rozhodnutí iným spôsobom ako súdnoinštančným postupom.

Nespochybniteľný problém uplatňovania individuálnej zodpovednosti pri kolektívnych rozhodnutiach prijímaných tajným hlasovaním je možné vyriešiť dvomi spôsobmi, a to odstránením tajného hlasovania alebo vylúčením senátnych súdnych rozhodnutí z uplatňovania disciplinárnej zodpovednosti.

Ústavný súd sa v rozhodnutí č. PL. ÚS 10/05 priklonil k druhej ceste výkladom, že „*rozhodnutie súdu bude rozhodnutím sudcu len v tých prípadoch, ak bude súd rozhodovať samosudcom*“. Netreba sa však automaticky vzdávať ani druhej cesty, pretože obava z „kabinetnej justície“ (v súčasnosti je paradoxne obhajovaná princípom sudcovskej nezávislosti najmä samotnými sudcami) sa nedá odstrániť len uplatňovaním zásady verejnosti súdneho konania, ktorá je navyše v praxi problematicky vykladaná.<sup>45</sup> Lepším riešením je podľa môjho názoru aj v smere skvalitnenia súdneho rozhodovania, plošné uplatňovanie inštitútu *votum separatum*, avšak bez obavy z disciplinárneho postihu disidentujúceho sudcu.<sup>46</sup>

Rozsah príspevku už len pri načrtnutých prvých desiatich problémov (a v rámci nich ďalších desiatkach podproblémov) prekračuje limity povolené pre konferenčné účely a tak (s prísľubom upriamena neskoršej detailnejšej pozornosti) budú ďalšie tri pätiny problémov slovenského súdnictva vo štvrtstoročnom vývoji podané v heslovitej podobe, pričom viaceré z problémov prvej desiatky sú prierezového charakteru a odvíjajú sa od piatich (základné piliere súdnej moci) k posledným piatim ako reflexii spoločnosti na slovenské súdnictvo v kontexte základnej dilemy, a to či na Slovensku existuje súdna moc alebo panuje moc sudcov.

---

*uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchýlil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam*“ (rozhodnutie č. PL. ÚS 10/05). Posúdenie obsažnosti tejto definície je tak ponechaná na kazuistiku.

<sup>45</sup> Vo vzťahu k odstráneniu stredovekej tradície kabinetnej justície sa verejnosť súdneho konania chápe ako spôsob verejnej kontroly súdnictva. V ostatných desaťročiach sa však verejnosť súdneho konania (chránená čl. 48 Ústavy) zamieňa s právom na slobodu prejavu (garantované čl. 26 Ústavy) ako právo na prístup k informáciám. Toto, žiaľ niekedy až účelové, zamieňanie obsahov pojmu verejnosť súdneho konania môže spolu spôsobiť jedno z najväčších ohrození súčasnosti, a to porušovanie práva na súkromie prostredníctvom „hromadných dát“. V súčasnosti uplatňované spôsoby anonymizácie súdnych rozhodnutí sú už dávno elektronickými informačnými technológiami prekonané.

<sup>46</sup> Bližšie SVÁK, J.: *Votum separatum* na ceste k spravodlivosti [Votum separatum auf dem Weg zur Gerechtigkeit], Justičná revue 2010, č. 3. s. 343-347.

**Ad c)** Vymedzenie základných princípov slovenského súdництва je výberom<sup>47</sup> zo základných práv, ktoré majú mať k dispozícii občania, aby im boli poskytované spravodlivé súdne rozhodnutia na základe nestranného a nezávislého posúdenia ich vecí. Medzi ne možno zaradiť najmä

- c<sub>11</sub>) právo na prístup k súdu,
- c<sub>12</sub>) právo na spravodlivé súdne konanie,
- c<sub>13</sub>) právo na bezpriet'ahové súdne konanie,
- c<sub>14</sub>) zákaz denegatio iustitiae a
- c<sub>15</sub>) zákaz odňatia veci zákonnému sudcovi.

**Ad c<sub>11</sub>)** Právo na prístup k súdu je jednou zo základných zložiek práva na súdnu ochranu a najmä z kauzistického pohľadu riešenia jeho základných problematických častí. Pri zachovaní mojej doterajšej metodiky<sup>48</sup> toto právo chápem po prvé ako povinnosť štátu vytvoriť takú súdnu sústavu, ktorá by zabezpečila Ústavou garantované právo na súdnu ochranu (bližšie tomu bude venovaná pozornosť vo štvrtej päťici problémov) a po druhé umožniť každému, koho práva sú krátené, aby ich mohol uplatniť na týchto súdoch.

Požiadavke na zabezpečenie dostupnosti súdov zodpovedá potom

- zákaz vytvárania prekážok, ktoré by marili účel práva na spravodlivé súdne konanie,
- povinnosť vytvárať také podmienky, ktoré by reálne a efektívne sprístupnili súdy.

Zákaz vytvárať prekážky v prístupe na súd si vyžadoval od politickej moci to, aby

- nebola súdom odnímaná právomoc ochraňovať právo, pričom v praxi sa od vzniku Slovenskej republiky vyskytli viaceré spôsoby ako sa priamo či nepriamo a pod rôznymi zámienkami, vylučovali súdne veci spod príslušnosti súdov či už z „pragmatických“ dôvodov (v justičnom slangu išlo o „bagateľné“ veci, ktoré si nevyžadovali súdnu ochranu),<sup>49</sup> alebo rozširovaním kompetencie rozhodovať spory na mimosúdne orgány bez adekvátnych záruk (problémom sú rozhodcovské doložky v rôznych spotrebiteľských zmluvách a zmluvných pôžičkách, ktoré nenápadným spôsobom účelovo vyberajú vhodného

<sup>47</sup> Porovnaj SVÁK, J.: Výbrané zásady výkonu súdництва. Bratislava: Concordia trading, 1996, 95 s.

<sup>48</sup> SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv. V troch zväzkoch. II. Zväzok. Bratislava: Eurokódex, 2011, s. 10-116.

<sup>49</sup> Pri uplatňovaní týchto dôvodov v záujme odbremenenia súdov by sa nemalo zabúdať na ústavné limity, ktoré Slovensku rázne pripomenul Európsky súd pre ľudské práva už v rozhodnutí *Lauko c. Slovenská republika* z 2. septembra 1998, č. 27061/95.

rozhodcu pre službu ponúkajúcu stranu), pričom pretrvávajú-  
cim problémom na Slovensku je ich nedostatočné praktické  
využívanie (nedôvera k nim je spojená aj s absenciou právnej  
osvety),

- nevytvárala procesnoprávne podmienky sťažujúce prístup k sú-  
du, kde sú typickým príkladom súdne poplatky či nastavenie pre-  
mlčacích lehôt,
- nevytvárali rôzne imunity, ktoré buď vylučujú niektoré subjekty  
z práva na prístup na súd alebo vymedzujú subjekty, voči ktorým  
sa nemožno súdnou cestou dovolať uplatnenia práva, či rôzne  
mutácie ako je napríklad v súčasnosti aktuálna (a zároveň veľmi  
problematická) exekučná amnestia.

Druhou zložkou práva na prístup k súdu je pozitívny záväzok  
štátu, aby vytvoril aj reálne podmienky a možnosti uplatnenia práva  
na prístup k súdu. V tomto smere sa pomerne úspešne vytvárali  
(a stále nové vytvárajú) Centrá právnej pomoci, ktoré popri svojom  
pozitívnom prínose vytvárajú aj nové otázky spojené napríklad s prá-  
vom rovnosti nielen pred zákonom, ale aj pred súdom. Jednoduchá  
komparácia zástupcov účastníkov konania vygenerovaná ich mate-  
riálnymi možnosťami (na jednej strane desiatky advokátov z pres-  
tížnej advokátskej kancelárie a na druhej strane začínajúci právnik  
s obmedzenými možnosťami napríklad pri získavaní a zabezpečo-  
vaní dôkazných prostriedkov) opätovne vyvoláva otázku po etatizácii  
právnych služieb.

*Ad c.<sub>12</sub>)* Právo na spravodlivé súdne konanie je ústavne garanto-  
vané v čl. 46 a nasl. Ústavy, pričom pre trestné konanie sú tieto ústavné  
záruky rozšírené. Z ústavnoprávneho pohľadu ide predovšetkým o procesné  
zabezpečenie všeobecných záruk, ku ktorým patrí najmä

- zásada rovnosti zbraní, ktoré vyžadujú po prvé, aby rovnaké veci  
rozhodovali rovnaké súdy za rovnakých procesných podmienok  
a po druhé, aby mali v súdnom konaní jeho účastníci rovnaké  
postavenie,
- kontradiktórnosť súdneho konania a s nimi spojené právo na prís-  
tup k dôkazným prostriedkom, kde je pretrvávajúcim problémom  
inštitút znaleckého posudku jednak z pohľadu validity a jednak  
z pohľadu pripravenosti sudcu na znalecké dokazovanie, pričom  
tu stále hrozí to, že o výsledku súdneho konania rozhodujú  
znalci a nie sudcovia, čo otvára latentný (neriešený?) problém  
nezávislosti a zodpovednosti znalcov,
- osobná účasť v konaní a s ňou spojené „kontumačné“ rozsudky  
či konanie proti ušlému,

- zákaz inkriminácie vlastnej osoby, ktorý osobne považujem za jeden z najmenej riešených problémov súdneho dokazovania z pohľadu práva na nepodieľaní sa na vlastnom obvinení a práva mlčať.

Z ústavnoprávneho pohľadu na trestné konanie sú tieto zásady doplnené o ďalšie, ktoré sa týkajú nielen súdneho konania, ale napríklad aj prípravného konania.<sup>50</sup>

**c<sub>13</sub>)** Zabezpečenie práva na bezprietahové súdne konanie je najčastejším problémom spájaným s európskym súdnictvom a bolo by povrchným konštatovaním, že je rubom princípu nezávislosti súdnictva. Možno ho vnímať z uhla

- spoločenského fenoménu, ktorý sa zásadným spôsobom podpisuje pod nedôveru verejnej mienky voči súdnictvu,
- uplatňovania disciplinárnej zodpovednosti voči sudcom,
- efektívnosti štátnej správy súdov a účinnosti vnútroštátnych prostriedkov nápravy,
- vzťahu medzi ústavným súdnictvom a všeobecným súdnictvom.

V súvislosti s Ústavným súdom (rovnako to platí aj pre ostatné európske ústavné sudy ako aj Európsky súd pre ľudské práva) sa prejavuje jednak v kvalitatívnom rozmere (potrebe vytvorenia konštantných kritérií pre určovanie toho, kedy sa v súdnom konaní objavujú prietahy) a jednak v kvantitatívnom, ktorý dostáva do napätého vzťahu medzi počtom ústavných sťažností a objektívnych možností Ústavného súdu, ktorý sa tak sám stáva objektom sťažností smerujúcich na Európsky súd pre ľudské práva.

Konštatovanie porušenia práva na bezprietahové konanie doplnené materiálnou satisfakciou nie je cieľom ochrany ústavnosti, ale len prostriedkom k rýchlemu ukončeniu súdneho konania. Zamieňanie prostriedku za cieľ vedie k reťazeniu porušovania tohto práva a vlastne nerešpektovaniu rozhodnutí Ústavného súdu, čím sa zoslabuje aj celkové jeho postavenie. Zdá sa, že riešenie dilemy medzi princípom materiálnej pravdy a rýchlosti konania v prospech prvého z nich (podporované aj Ústavným súdom pri abstraktnej kontrole ústavnosti procesných ustanovení zákona, ktorými boli vyhlásené za protiústavné ustanovenia určujúce pre sudy termíny na rozhodnutie súdnej veci).<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Bližšie IVOR, J. et al.: Optimalizácia prípravného konania trestného. Praha: Leges, 2017.

<sup>51</sup> V rozhodnutí č. PL. ÚS 25/01 Ústavný súd pri posudzovaní ústavnosti zákonom stanovených súdoprocených lehôt pre ukončenie sporu o ochranu osobnosti uviedol: „*Snaha zákonodarcu maximálne urýchliť súdne konanie vo veci ochrany osobnosti je síce legitímna, ale nemôže ísť tak ďaleko, aby predpísaná rýchlosť konania mala alebo mohla mať za následok porušenie základných zásad občianskoprávneho procesu, ktoré sú nevyhnutným predpokladom realizácie širšieho základného práva - práva na spravodlivý proces. Právo každého účastníka konania*

c<sub>14</sub>) Zákaz *denegatio iustitiae* sa tesne po roku 1989 vnímal ako symbol právneho štátu z pohľadu civilného súdneho konania, ktorý umožňoval občanovi obrátiť sa na súd, aj keď právo, ktoré si uplatňoval nebolo priamo zakotvené v právnom predpise. Postupne sa v rôznom tempe rozvíja ako ústavný nástroj Ústavného súdu, ktorý vedie všeobecné súdy k právnikreatívnemu prístupu k výkonu súdnictva v duchu hesla, že keď zákon mlčí, sudca musí hovoriť ako antitézy k známemu Montesqueiho sentencii o sudcovi, ktorý je len ústami zákona.<sup>52</sup> V rozhodnutí PL. ÚS 99/2011 Ústavný súd jednoznačne uviedol, že „pre súdne orgány všeobecne a pre ústavný súd osobitne možno formulovať zákaz *denegationis iustitiae*. Inak povedané, ak ústava poskytuje (ústavnému) súdu určitú kompetenciu, potom ústavný súd musí – ak sú inak splnené procesné podmienky – byť schopný takú kompetenciu uplatniť a o podanom návrhu, ktorý sa na túto kompetenciu odvoláva, rozhodnúť“.

Okrem povinnosti sudcu vykonávať súdnictvo, a s tým spojený nien len zákaz pre sudcov štrajkovať, ktorý sa však nevzťahuje na ostatných

---

*na riadny výkon spravodlivosti v zmysle čl. 6 Dohovoru má v demokratickej spoločnosti také významné miesto, že ho nemožno obetovať účelu, ktorý posväcuje zákonné ustanovenie maximálnej lehoty na rozhodnutie súdu. Ak teda napadnuté ustanovenie predpisuje súdu povinnosť rozhodnúť vo veci ochrany osobnosti najneskôr do jedného roka od podania žaloby bez ohľadu na konkrétne okolnosti veci, nezohľadňuje pri takomto paušálnom ustanovení lehoty na rozhodnutie súdu vo veci tie požiadavky čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ktoré obsahuje právo na spravodlivé súdne konanie v primeranej lehote.“*

<sup>52</sup> V roku vzniku Slovenskej republiky už nadobúdala význam tejto zásady obsiahnutej v čl. 4 slávneho napoleónskeho Code civil z roku 1804 už iné rozmery. Pre sudcov znamenal podľa dobovej literatúry „zákaz

- *ľubovôle pri rozhodovaní podľa § 7 ods. 1 zákona o súdoch a sudcoch o tom, či vec, ktorá má bola predložená na rozhodnutie, patri do právomoci súdu, pričom prioritne má vychádzať zo zásady práva na súdnu ochranu,*
- *nerozhodovať o práve, ktoré vzniklo pred uplatnením nároku z neho vyplývajúceho na súde s výnimkami uvedenými pod bodom 2 a) príspevku,*
- *nerozhodovať o práve s poukazom na neexistenciu jeho pozitívnej právnej úpravy v normatívnom právnom akte,*
- *nerozhodovať podľa právneho predpisu, ktorý podľa domnienky sudcu odporuje zákonu alebo ústave bez toho, aby použil postup podľa článku 144 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky,*
- *nerozhodovať podľa zákona, ktorý podľa domnienky sudcu odporuje ústave a zároveň využiť postup podľa článku 144 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky,*
- *nerozhodovať o právach vzniknutých z právnych úkonov osôb, ktorých spôsobilosť na ich vykonanie zanikla (boli pozbavení spôsobilosti na právne úkony alebo im bola spôsobilosť na právne úkony obmedzená),*
- *rozhodovať o veci, v ktorej je sudca zaujatý a svojím konaním vyvolávať úmyselné prietahy,*
- *vstupovať do štrajku,*
- *využívať tzv. pasívnu formu výkonu súdnictva ako prostriedku uplatňovania konfesných záujmov sudcov,*
- *zbytočných prietahov v súdnom konaní.“*

SVÁK, J.: *Denegatio iustitiae (odmietnutie spravodlivosti)*, *Justičná revue*, 1993, č. 6, s. 13.

štátnych zamestnancov súdu, (vrátane vyšších súdnych úradníkov?) má zásada *denegatio iustitiae* aj pozitívny rozmer v podobe záväzku pre štátne politické orgány, aby

- nezužovali právomoc súdov,
- vytvárali materiálne, personálne a finančné podmienky pre reálne zabezpečenie práva na súdnu ochranu, vrátane adekvátnych plátov a rešpektovania princípu ich neznižovania.<sup>53</sup>

**c<sub>15</sub>)** Zákaz odňatia veci zákonnému sudcovi podobne ako aj zákaz *denegatio iustitiae* neboli kompatibilné s nedemokratickým štátnym režimom, ktorý súdnictvo vnímal ako osobitný druh výkonnej moci a nepotreboval nič, čo by mu bránilo vo

- vytváraní mimoriadnych súdov s osobitným určením a pravidlami konania (zásada zákazu odňatia veci zákonnému súdu),
- pri manipulovaní so súdnymi vecami a prideľovaní ich „vhodným“ sudcom (zásada zákazu odňatia veci zákonnému sudcovi).<sup>54</sup>

Obidve tieto zákazy sa však v priebehu vývoja Slovenskej republiky „otvárali“ v podobe

- zriaďovania Špeciálneho (neskôr Špecializovaného) súdu,
- elektronickej podateľne.

Pri zriaďovaní Špeciálneho súdu bola hlavným problémom najmä jeho ústavná konformita a v prípade elektronickej podateľne (okrem toho, že sa tiež spolu s rozvrhom práce stala predmetom konaní na Ústavnom súde<sup>55</sup>) na jednej strane neochota sudcov (najmä funkcionárov súdov) ich zavádzať a na druhej strane pomerne jednoduché procesné možnosti jej obchádzania (napr. opakované späťvzatia žalôb

<sup>53</sup> Ústavný súd sa otázkou plátov sudcov zaoberal už od svojho vzniku a postupne vymedzil, že

- platové ohodnotenie neurčuje základ ich nezávislosti (PL. ÚS 14/94),
- platové pomery sudcov predstavujú zákonnú a nie ústavnú garanciu ich nezávislosti (PL. ÚS 52/99),
- zásahy do platových pomerov sudcov sa môžu dotknúť ústavného princípu ich nezávislosti až vtedy, keď dosiahnu určitý, kvantitatívny rozmer, napr. ak citeľným spôsobom ohrozia inak štandardnú životnú úroveň sudcov primeranú ich ročnému príjmu (PL. ÚS 12/05), avšak ľudské sklamanie sudcov, že nedostali príplatok za výkon sudcu nemožno zamieňať s legitímnym očakávaním ako kategóriu právnej istoty (PL. ÚS 10/06),
- penalizácia za stav verejných financií do výpočtu plátov sudcov sa vniesol do politického rozhodnutia komponent arbitrárnosti a nečitateľnosti (PL. ÚS 99/2011).

<sup>54</sup> Bližšie SVÁK, J.: Zásada zákazu odňatia veci zákonnému sudcovi. *Justičná revue*, 1993, č. 3, s. 22-28.

<sup>55</sup> Z množstva rozhodnutí Ústavného súdu, ktorými v zásade aproboval rozvrh práce ako ústavnokomformný inštitút prideľovania súdnych vecí v súlade so zákazom odňatia veci zákonnému sudcovi možno odkázať na rozhodnutia č. II. ÚS 47/99, č. III. ÚS 202/02. V súvislosti s jeho prístupnosťou verejnosti v rozhodnutí č. I. ÚS 219/2010 uviedol, že „pre posúdenie zákonnosti obsadenia súdu nie je rozhodujúci moment zverejnenia rozvrhu práce na internete, ale jeho vydanie po zákonomnom prerokovaní v sudcovskej rade.“

a ich opätovné podávanie v mierne pozmenenej podobe až po „vylosovanie“ vhodného sudcu, či tzv. justičná turistika za vhodným súdom či sudcom zmenou bydliska typická pre rozvodové konanie). Zásada zákazu odňatia veci zákonnému súdu otvára priestor pre celú skupinu problémov, ktoré vznikajú pri vytváraní takej súdnej sústavy, ktorá by zabezpečovala nezávislosť súdnictva a teda nezávislosť súdov rovnako ako nezávislosť sudcov.

Problémy spojené s vytváraním optimálnej sústavy súdov možno vymedziť v rámci

- vzťahov medzi ústavným súdom a všeobecnými súdmi,
- vytvárania osobitných súdnych sústav v rámci všeobecného súdnictva,
- štátnej správy súdov,
- sudcovskej samosprávy,
- vzdelávania sudcov.

*Ad d<sub>16</sub>*) Ideoví projektanti (Sieyès, Kelsen) európskeho modelu kontroly ústavnosti vychádzali zo zásadnej inštitucionálnej inkompatibility ústavného a všeobecného súdnictva. Neprekonateľnosť tohto východiska prelomili na Slovensku po prvú západoeurópske praktické povelové skúsenosti s dominantným (vzorovým) postavením miestom nemeckého ústavného súdu, čo sa odrazilo najmä pri formálnom konštituovaní Ústavného súdu a po druhé reálny štvrtstoročný vývoj, ktorý sa nevyhol viacerým problémom.

Oddelenosť a samostatnosť Ústavného súdu zvýraznená inštitucionálne aj personálne sa vďaka zvrchovanosti ústavy ako základného princípu právneho štátu stala základom pre konštitučnú koexistenciu všeobecného a ústavného súdnictva, ktorá sa prejavuje viacerými konvergeniami ako napríklad

- abstraktnou kontrolou ústavnosti vo všeobecnom súdnictve, najmä v správnom súdnictve (problém využívania možnosti preskúmania ústavnosti interných aktov riadenia súkromných korporácií v sporovom súdnom konaní),
- konkrétnou kontrolou ústavnosti Ústavným súdom, ktorá zatiaľ nenašla prepojenie medzi ňou a abstraktnou (problém nemožnosti iniciovať abstraktnú kontrolu ústavnosti aj inými subjektami ako tými, ktoré sú vymedzené v čl. 130 Ústavy),
- jednotným chápaním personálneho statusu sudcu všeobecného súdu a Ústavného súdu, čomu nebráni ani rôzny zdroj legitimacy.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> V chúlóstivom prípade (takto ho označil sám Ústavný súd), kde rozhodoval o sudcovských platoch uviedol: „Bez snahy neúmerne rozširovať rozsah čl. 1 ods. 1 ústavy (konkrétne princípu

Princíp zvrchovanosti ústavy sa najmä vďaka decíznej činnosti Ústavného súdu premietol do rozhodovacej činnosti všeobecných súdov najmä tým, že všeobecné súdy sú ústavným súdom nútené priamo aplikovať ústavu<sup>57</sup> a v dileme právnej subsumpcie zákona a ústavy buď majú iniciovať abstraktnú kontrolu ústavnosti zákona (prerušenie súdneho konania podľa článku 144 ods. 2 Ústavy) alebo pri nejednoznačnom znení zákona postupovať podľa Ústavy (rozumej najmä súdnych precedensov Ústavného súdu a európskych súdnych orgánov). Zriedkavosť využívania tohto postupu v praxi je najväčším problémom a zdá sa, že cestu rozhodovacej praxe Ústavného súdu je potrebné doplniť o ďalšie.

Druhým problémom je dodržiavanie princípu subsidiarity Ústavného súdu ako na strane Ústavného súdu (aktivizmus pri posudzovaní arbitrárnosti vecného rozhodnutia všeobecného súdu), tak aj na strane všeobecných súdov, ktoré extenzívnym výkladom princípu subsidiarity nie zriedkavo v obnovenom konaní obchádzajú právne vety rozhodnutia Ústavného súdu. K obidvom týmto zovšeobecneniam však chýbajú empirické východiská podložené odborným výskumom, čo je dôsledkom pretrvávajúceho nízkeho záujmu slovenskej vedy (nielen právnej) o súdnictvo.

Tretím, a zďaleka nie posledným, problémom je vykonateľnosť rozhodnutí Ústavného súdu, v ktorom bol konštatovaný priet'ah v súdnom konaní na všeobecných súdoch.

*Ad d<sub>17</sub>)* Pri tvorbe Ústavy bol jedným z mála problémov, ktoré vnímali jej autori v súvislosti so súdnou mocou, spôsob zakotvenia správneho súdnictva. Po roku 1989 sa v praxi postupne konštituovalo správne súdnictvo *ad hoc* systémom rozširovania kompetencií všeobecných súdov preskúmať správne akty orgánov výkonnej moci. Dilemou tvorcov Ústavy bolo, či tento systém zakotviť v generálnej podobe alebo do súdneho systému včleniť samostatnú a oddelenú sústavu správnych súdov. Priklonenie sa k prvému variantu<sup>58</sup> znamenalo

---

*právneho štátu) ústavný súd je presvedčený, že aj tento obstojí ako referenčná norma, pretože nezávislosť ústavného súdu možno považovať za súčasť požiadaviek právneho štátu (porov. stanovisko Benátskej komisie č. 598/2010. Z tohto dôvodu je nutné pod pojmom sudca vo výroku nálezu vnímať aj sudcu ústavného súdu.“*

<sup>57</sup> T. Lalič v tom vidí aj politizáciu všeobecného súdnictva: „Ak ústavný súd núti všeobecné súdy aplikovať ústavné princípy a pravidlá, všeobecné súdy musia vykladať a aplikovať právny predpis, ktorý je oveľa otvorenejší a politickejší ako obyčajné zákony, ktoré bežne vo svojej činnosti aplikujú! Na úrovni vzťahu ústavného súdu a všeobecných súdov tak dochádza k politizácii všeobecného súdnictva.“ LALIK, T.: Ústavný súd ..., dielo cit. v poz. 5, s. 157.

<sup>58</sup> Tento variant, pôvodne vytváraný v spoločnom česko-slovenskom štáte súdu, aj v Českej republike bol neskôr vďaka českému ústavnému súdu za asistencie Európskeho súdu pre ľudské



zakotvenie princípu jednotnej sústavy všeobecných sústav a o oddelenosti a samostatnosti správneho súdnictva uvažuje len menšia časť odborníkov, čo však neznamená, že právna úprava správneho súdnictva je na Slovensku definitívne vyriešená.<sup>59</sup>

Výnimku z tohto pravidla obsahovala z minulosti prevzatá a neskôr zrušená sústava vojenských súdov, ktorá po zrušení povinnej vojenskej služby stratila opodstatnenie. Opodstatnenosť bola hlavným problémom pri posudzovaní zriadenia Špeciálneho súdu ako mimoriadneho súdu, pričom v stotožnení sa s Ústavným súdom: „Zriadenie mimoriadnych súdnych orgánov predstavuje riešenie, ktoré je problematické z hľadiska demokratickej formy vlády. Takýto súd sa ľahko môže premeniť na prostriedok narušenia delby moci a jej koncentrácie v jednom štátnom orgáne či dokonca v rukách niekoľkých osôb. Preto má zásadný význam určenie pôsobnosti súdu, ktorý má znaky mimoriadneho súdneho orgánu, ako aj zavedenie jednoznačných záruk vylučujúcich možnosť jeho zneužitia na koncentráciu moci a na presadzovanie nelegitímnych partikulárnych záujmov.“ (PL. ÚS 17/08).

Problém s opodstatnenosťou takéhoto mimoriadneho súdu nezaničol ani po jeho vyhlásení Ústavným súdom za protiústavný a vytvorením Špecializovaného súdu na princípe súdnej špecializácie, ktorá sama osebe nie je zrejme ústavnoprávne problematická. Alebo je? V súčasnosti je v „hre“ špecializácia bratislavských súdov. Opodstatnenosť zdôvodňovaná praxeológiou (ekonomický aspekt) by mala byť doplnená testom ústavnosti najmä z pohľadu pozitívneho záväzku štátu pri napĺňaní práva na prístup k súdu.

*Ad d<sub>18</sub>)* Zásada oddelenosti správy súdov od výkonu súdnictva je jednou z kľúčových pri zabezpečovaní prieniku medzi sudcovskou nezávislosťou a delbou výkonu verejnej moci v právnom štáte. Pri absencii tohto prieniku dochádzalo v totalitnom štáte socialistického typu k viacerým negatívnym javom, ktoré priamo či nepriamo umožňovali orgánom výkonnej moci zasahovať do výkonu súdnictva.<sup>60</sup> Vďaka princípu sudcovskej nezávislosti sa viaceré z týchto negatív-

---

práva pretvorený do samostatnej sústavy správnych súdov na čele s Najvyšším správnym súdom.

<sup>59</sup> Na tento moment upozorňuje dlhodobo napr. K. Tóthová. TÓTHOVÁ, K.: Niekoľko úvah k pripravovanému Správnemu súdnemu poriadku. Justičná revue 2014, č. 12, s. 1519 – 1524.

<sup>60</sup> Niektoré z nich som dobovo a príkladmo vyznačil krátko po roku 1989 v práci SVÁK, J.: Súdny dozor, súdny dohľad a sudcovská nezávislosť pri výkone súdnictva. Publikácia PÚMS SR, zv. 61, 1991, Bratislava. Neskôr som spomenul najmä

a) ovplyvňovanie výkonu súdnictva aktmi riadenia orgánov štátnej správy súdov, a to buď bezpodmienečne (išlo o tie akty, ktoré vykladali zákon bez jeho splnomocnenia na to), alebo sprostredkovane (išlo o tie akty riadenia, ktoré organizačne zabezpečovali formovanie osob-

ných zásahov odstránili, ale viaceré v inej forme pretransformovali do súčasnosti a možno ich označiť ako problematické, z hľadiska

- sudcovskej legitímácie,
- personálneho a materiálneho zabezpečenia súdov,
- výkonu súdnictva.

Z pohľadu ingerencie výkonnej moci do sudcovskej legitímácie ide napríklad o

- výberové konanie (zákonné zmocnenie na vydanie pravidiel aj obsahových v právnom predpise druhotnej právnej sily, či až terciálnej právnej norme),
- návrh na začatie disciplinárneho konania a pozastavenia výkonu sudcovskej činnosti,
- politizáciu Súdnej rady (politická zodpovednosť členov Súdnej rady menovej vládou).

Z pohľadu personálneho a materiálneho zabezpečenia súdov ide napríklad o

- určovanie potrebného počtu sudcov a vyšších súdnych úradníkov,
- vytváranie obvodov a sídiel súdov,
- platové pomery sudcov.

Z pohľadu výkonu súdnictva ide predovšetkým o po prvé kontrolu (previerky) výkonu súdnictva (nielen z hľadiska dôstojnosti konania, súdnej etiky a plynulosti súdneho konania) a po druhé systém pridelovania súdnych vecí spojený s elektronickou podateľňou a inštitútom rozvrhu práce, ktorý by mal byť vytváraný na základe zásady zákazu odňatia veci zákonnému sudcovi. Nielen v tejto súvislosti sa kľúčovou otázkou stáva pozícia funkcionárov okresných a krajských súdov (po oddelení Najvyššieho súdu z tzv. štátnej správy, pod ktorou sa rozumie správa súdov vykonávaná ministrom spravodlivosti), ktorými sú ich predsedovia a podpredsedovia, najmä v súvislosti s ich kreáciou a zodpovednosťou. Dlhodobou hlavnou otázkou a problémom je určenie toho, či predseda (podpredseda) okresného, resp. krajského súdu je orgánom

---

nosti sudcov, napr. povinný systém atestácií, obsahovo zameraný nielen na odbornosť, ale aj na straníckosť sudcu),

- suplovanie výkonu súdnictva správnym orgánom, resp. oprávnením z titulu administratívnej funkcie vykonávať súdnictvo nad rozsah vyplývajúci zo súdnej funkcie (išlo tu o právo predsedov súdov predsedat' ktorémukolvek senátu, čo bolo zároveň porušením zásady zákazu odňatia veci zákonnému sudcovi, ktorá v tom čase absentovala aj v našom právnom poriadku),
- realizácia kontroly výkonu súdnictva (išlo o vzťah súdneho dozoru a súdneho dohľadu, ktorý rozoberám v týchto konkrétnych historických súvislostiach na inom mieste),
- formálnosti zavádzania samosprávnych prvkov do riadenia súdov (formálnosť tu prezentovala absencia demokratického spôsobu konštituovania a zodpovedajúceho rozsahu právomocí).

- výkonnej moci (reprezentovaná ministrom spravodlivosti),
- Súdnej rady,
- sudcovskej samosprávy.

Odpoveď na túto otázku dáva rozsah kompetencií, podrobený testu ústavnosti a teda aj nemožnosť paušálnej odpovede na ňu.

*Ad d<sub>19</sub>*) Sudcovská samospráva je jedným z najviditeľnejších (okrem osobného statusu sudcu a procesnému inštitútu zaujatosti) prejavov sudcovskej nezávislosti a má rozmer

- inštitucionálny a
- kompetenčný.

Inštitucionálne sa šíri cestou

- obsadzovania funkcií predsedov (podpredsedov) súdov, kde je dôležitá ich kreácia (docielená je zatiaľ len na Najvyššom súde),
- kreovania Súdnej rady a to jednak jej personálnym zložením (snaha o získanie minimálne nadpolovičnej väčšiny sudcov v nej, resp. fakticky šestinovým zastúpením – laického prvku v nej),
- obsadzovania disciplinárnych senátov sudcami (opäť je tu minimálnou požiadavkou dosiahnutie aspoň nadpolovičnej väčšiny),
- vytvárania „čistých“ (volených a obsadzovaných výlučne sudcami) samosprávnych orgánov s čo najväčším rozsahom právomoci (v praxi ide o Sudcovské rady kreované na príslušných súdoch).

Z hľadiska kompetencie ide o správu vecí súdov, správu súdov a správu výkonu súdnictva (jej obsahom je participácia na tvorbe rozvrhov práce a kontrole súdneho rozhodovania). Spôsoby získania adekvátnej kompetencie sú vedené v dvoch líniách, a to

- získaním oprávnenia kreovať predsedov súdov buď priamo sudcami (ako napríklad predseda Najvyššieho súdu) alebo zástupcami sudcov v alternácii Súdna rada alebo „čisto“ Sudcovské rady,
- rozšírením kompetencií (Súdnej rady alebo Sudcovských rád), tak vo vecnej príslušnosti ako aj v právomoci, kde ide o získanie čo najväčšieho počtu decíznych oprávnení, prípadne participatívnych (kde je potrebný súhlas samosprávneho orgánu) a v obmedzenej miere konzultačných, ktoré zaraďujú samosprávne orgány medzi poradné.

Sudcovská samospráva je najčastejšie meneným systémom v súdnictve a je otvoreným problémom tak z hľadiska inštitucionálneho ako aj kompetenčného.

*Ad d<sub>20</sub>)* Vzdelávanie sudcov je priamo prepojené s legitimitou sudcov, pretože práve odbornosť je jednou z dvoch legitimačných podmienok pre výkon súdnictva. Vzhľadom na to, že zabezpečenie sudcovskej nezávislosti sa stalo jednou z podmienok prístupu, Slovenskej republiky do Európskej únie, tak bolo už v rámci predvstupových rokovaní dôležité aj vytvorenie „nezávislého vzdelávania“ sudcov, ktoré malo byť založené (a politicky aj pomerne jednoducho presadené) na štyroch princípoch, a to

- inštitucionálnej nezávislosti,
- priority tézy „sudca učí sudcu“ z hľadiska personálneho zabezpečenia,
- obsahového zamerania na výkon súdnictva a
- dobrovoľnosti.

Vytvorenie súčasného modelu, v ktorom vzdelávanie sudcov prioritne zabezpečuje nezávislá a zákonom zriadená Justičná akadémia, na ktorej riadení participuje minister spravodlivosti (menuje riaditeľa a päť členov rady akadémie) a Súdna rada, ktorá volí piatich členov rady akadémie, je v súčasnosti jednou z najmenej diskutovanou otázkou v súdnictve. Jej vytvorenie spolu so Súdnou radou bolo naopak v rokoch 1993 – 2001 prioritnou témou najmä pre občianske združenia sudcov, čo neznamená, že je tým vyriešený problém vzdelávania sudcov. Práve tento, akoby stabilný prvok v súdnictve je v nepriamej úmere s kritizovanou vzdelanostnou úrovňou sudcov.

Súdy a súdnictvo nežijú v izolovanom svete, napriek tomu, že práve štát prostredníctvom sudcovskej nezávislosti rozhodujúcim spôsobom umožňuje sudcom jednak úkryt pred spoločenskou zodpovednosťou a jednak alibi pre ich spoločenskú neangažovanosť v záujme zachovania zdania o apolitickosti sudcov. Negatívnejším prejavom je však neodôvodnená obrana pred spoločenským vplyvom a sociálnymi, ekonomickými a kultúrnymi reáliami krajiny. Uzavretie sudcov a súdnictva pred spoločnosťou pomáha vytvárať elitárske vnímanie tejto, pred verejnosťou skrytej, konfesie. Tento problém možno vnímať v kontexte posledne vybraných (nie z hľadiska významu) problémov slovenského súdnictva, ktoré možno konkretizovať ako

- politizáciu súdnictva,
- (ne)dôveru verejnosti v súdnictvo,
- občianske združovanie sudcov,
- sociálno-kultúrnu sféru sudcov,
- absenciu vedy o súdnictve.

*Ad e<sub>21</sub>)* Politizácia justície je jedným z nechcených (z hľadiska sudcovskej nezávislosti) dôsledkov judicializácie politiky. Prejavuje sa pre-

dovšetkým nárastom obsahovo politických rozhodnutí Ústavného súdu a zvýšeným záujmom o politické obsadzovanie postov na Ústavnom súde, k čomu prispieva aj súčasný systém vzniku funkcie sudcu Ústavného súdu, ktorý po prvé minimalizuje poslanecké kvórum potrebné na zvolenie kandidáta na sudcu Ústavného súdu a po druhé zoslabuje (aj vďaka rozhodnutiam Ústavného súdu) pozíciu prezidenta pri výbere sudcov Ústavného súdu z parlamentom navrhnutých kandidátov.

Medzi ďalšie prejavy politizácie súdnictva patrí, resp. patrilo

- obsadzovanie postu ministra spravodlivosti sudcami, čo je väčšinou podporované samotnými sudcami (pôsobí to len na prvý pohľad paradoxne),
- zlúčenie funkcií predsedu Súdnej rady a Najvyššieho súdu v jednej osobe,
- prelinanie výkonu funkcií sudcov v štátnej správe súdov s ich členstvom v Súdnej rade,
- prerušenie výkonu sudcovskej funkcie za účelom vykonávania sťaží sudcov na orgánoch výkonnej moci,
- vytváranie občianskych združení sudcov aj (niekedy predovšetkým) s politickými cieľmi a ambíciami,
- kandidovanie sudcov v politických voľbách.

*Ad e<sub>22</sub>*) Nízka dôvera sudcov, nielen v absolútnom chápaní, ale aj v porovnaní s inými demokratickými krajinami (najmä v západnej Európe a neporovnateľne v USA, Veľkej Británii a Kanade) je jedným z dôsledkov politizácie súdnictva a aktívneho zapájania aj politicky kontroverzných osobností z radov sudcov do výsostne politických otázok. Referenčným znakom tu nie je ani tak kvalita rozhodnutí (relatívita úrovne hodnotenia v systéme, kde priama skúsenosť je objektívne daná zákonitosťou výhry/prehry v súdnom spore) ako skôr porušovanie práva na bezprieťahové súdne konanie. Treba však podotknúť, že práve západné demokracie majú pri výkone súdnictva identický problém (svedčí o tom najmä početnosť úspešných sťažností na Európskom súde pre ľudské práva) a dôvera verejnosti v súdnictvo je neporovnateľne vyššia v porovnaní so Slovenskom.

Validita výpovednej hodnoty „nízkej nedôvery“ v súdnictvo je ovplyvnená aj ďalšími faktormi, z ktorých možno uviesť

- zovšeobecňujúce závery, ktoré nevychádzajú z vedeckých zdrojov (cieľených sociologických výskumov), ale zo všeobecných otázok „bleskovej“ ankety, ktoré v polaritnom vymedzení (dôvera/nedôvera) vychádzajú z prvotných pocitov anketovaných,
- sudcovskú nezávislosť a z nej vyplývajúcu zdržanlivosť, ktorá bráni sudcom verejne prezentovať svoje rozhodnutia, a tak

názory súdництва prezentujú politici (najčastejšie minister spravodlivosti),

- cielené využívanie takto získaných údajov pre získavanie zdrojov a politických bodov na odstránenie tohto negatívneho javu,
- nedôvera verejnosti však nie je nedôverou spoločnosti, ak ich odobruje verejnosť odborná.

Osobitne ostatný argument (spochybňujúci validitu anketami medzi občanmi získanej, nedôvery v súdnictvo) je pri orgáne, ktorý získal legitimitu (aj) odbornosťou, názor laickej spoločnosti oveľa menej dôležitý ako názor odbornej verejnosti. Pozitívny trend v názore odbornej verejnosti najlepšie dokumentuje vývoj učebníc (nielen ústavného práva), ktorý je stále viac založený na súdnych precedensoch, nehovoriac už o komentároch k právnym predpisom z precedensov vychádzajúcich, vrátane Ústavy. Aj podľa slov J. Kyselú „*přibývá odborných textů psaných ryze prismaticem judikatury (zvláště Ústavního soudu nebo Nejvyššího správního soudu), t. j. bez kritického odstupu. Umocněno je to mezi akademiky rozšířenou módou soudcovský talár buď oblékat, nebo jiným s jeho nošením alespoň pomáhat. Problém XY není v takovém případě řešen článkem, ale rozsudkem, nálezem, uznesením ...*“<sup>61</sup>

**Ad e<sub>2,3</sub>)** Občianske združovanie sudcov sa od začiatku prelínalo so spoločensko-politickými zmenami po roku 1989, čo bolo nielen jedným z dôsledkov angažovanosti skupiny sudcov, predovšetkým mladšej strednej generácie, ale mal na to vplyv aj dôraz, ktorý politické authority v tom čase venovali zabezpečeniu sudcovskej nezávislosti. Do vzniku samostatnej Slovenskej republiky sa najvýraznejšie vyprofilovalo občianske združenie s názvom Združenie sudcov Slovenska, ktoré pôsobí v justícii až do súčasnosti.<sup>62</sup> Pre veľkú časť týchto občianskych aktivít slovenských (a nielen slovenských) sudcov bolo viac alebo menej (v závislosti od konkrétneho občianskeho združenia) príznačné

- preferenčne konfesné zameranie (nielen členskou základňou, ale najmä svojimi úlohami a cieľmi),
- pokúšanie sa o participáciu na štátnej správe súdnictva, či už priamo alebo podporou kandidátov na miesta v nej (predsedov súdov, členov sudcovských rád, členov Súdnej rady),
- preberanie odborárskych úloh.

<sup>61</sup> KYSELA, J.: Poznámky ke stavu oboru ústavního práva a státovédy. Časopis pro právní vědu a praxi, ročník XXV, č. 3/2017, s. 385.

<sup>62</sup> Okrem neho na Slovensku pôsobili aj ďalšie sudcovské združenia ako napríklad Asociácia žien sudkýň Slovenska, Slovenská únia nezávislého súdnictva ako aj verejnosti známe občianske združenie Sudcovia „Za otvorenú justíciu“, ktoré sa 27. októbra 2017 z formálneho združenia spätne pretransformovalo na pôvodnú neformálnu a nezávislú sudcovskú iniciatívu.

Pozitívne pôsobenie (napríklad Združenia sudcov Slovenska pri reforme vzdelávacieho systému v justícii alebo pri zavádzaní sudcovského etického kódexu) bolo často sprevádzané aktivitami, ktoré môžu vzbudiť pochybnosti o apolitickosti slovenského súdnictva, čo z hľadiska názorov verejnosti na súdnictvo, nemožno jednoznačne hodnotiť ako pozitívne alebo negatívne. Nepochybne však vzťah štátnej správy súdnictva k občianskemu združovaniu sudcov patrí k jedným z dôležitých hodnotiacich prvkov dodržiavania záruk sudcovskej nezávislosti na Slovensku a tento vzťah zostáva problémovým prvkom slovenského súdnictva aj v súčasnosti.

*Ad e<sub>2a</sub>)* Sudcovská profesia je v porovnaní s inými právnickými profesiami najvýraznejšie zakotvená do hodnotového systému spoločnosti. Spoločným hodnotovým základom pre všetky právnické profesie je samotné právo, ktoré by malo reflektovať hodnotový poriadok v spoločnosti, ale rovnako dobre vieme, že v písanej podobe je len jeho predpokladom navyše skorigovaným politickými predstavami tvorcov písaných právnych noriem. Preto až v aplikácii právnych noriem dochádza k ich plnému hodnotovému naplneniu a osobnosť sudcu je pritom nenahraditeľná. Formovanie sudcovskej osobnosti je vo veľkej časti dané profesným vzdelanostným systémom, ktorý sa obsahovo profiluje najmä v právnickom vysokoškolskom prostredí a neskôr v konfesijnom vzdelávaní. Obidva tieto systémy sú kritizované najmä z praxeologických hľadísk, ktoré prioritne uprednostňujú „manuálne“ zručnosti spojené s aplikáciou práva. Kým v rámci prvého vzdelávania ide najmä o schopnosť aplikovať právnu normu, tak v rámci druhého o schopnosť vykonávať túto aplikáciu v kolorite súdneho procesu. Vychovávanie takýchto sudcovských „remeselníkov“ (osobitnej kategórie zručných úradníkov, ktorí sú schopní sa etablovať vo sfére moderných technológií) vytesňuje zo vzdelávacieho systému klasické hodnotové prvky. Problémom slovenského súdnictva je najmä vhodné prostriedky, ktorými sa tieto prvky imputujú do sudcovskej osobnosti. V tomto smere sa malá pozornosť venuje len na prvý pohľad parciálnym teoretickým smerom v oblasti aplikovanej právnej vedy akým je napríklad právo a literatúra.<sup>63</sup> V čase, keď základné školy pomaly vzdávajú boj naučiť dieťa písať a čítať (s porozumením alebo dokonca vôbec),<sup>64</sup> je problém

<sup>63</sup> Pozri k tomu WHITE, J., B.: *The Legal Imagination*. Chicago and London: Chicago University Press, 1985 WIGMORE, H., J.: *A list of Legals Novels*. *Illinois Law Review*, 1907-1908, roč. 2, č. 9, s. 574-593.

<sup>64</sup> Ku kritike súčasného systému vzdelávania pozri napríklad vzušujúcu a rovnako znepokojivú knihu K. Lismanna o nevzdelanosti. LIESSMANN, K.: *Theorie nevzdelanosti*. *Omyly spoločnosti* vědění. Praha: Academia, 2012.

zavádzania umenia, filozofie a etiky do právnického vzdelávania takmer neriešiteľný. Práve preto mu venujem samostatný priestor.<sup>65</sup> Nedá mi však v tejto súvislosti, aby som v záujme zdôraznenia významu umenia pre rozvoj osobnosti sudcu nepripomenul hru Friedricha Dürrenmatta *Návšteva starej dámy*<sup>66</sup> v prítlačivom prerozprávaní P. Holländera (v jeho článku *Básnikova múdrosť – právnikovo poznanie*): „*Do rodného mestečka Gúllenu sa vracia – dnes miliardárka – Klára Zachanasjanová. Včera sudca – dnes jej komorník – občanom mestečka pripomína starý príbeh: „Bolo to v roku 1910. Bol som vrchný sudca v Gúllene a prejednával som paternitný spor. Klára Zachanasjanová, vtedy Väscherová, vás vtedy obvinila, že ste otcom jej dieťaťa, pán Ill. ... Vy ste otcovstvo popieral, pán Ill, a priviedol ste si dvoch svedkov. ... A to je celá tá história: sudca, obžalovaný, dvaja falošní svedkovia, chybný rozsudok z roku 1910. ... Čo sa stalo s dieťaťom, žalobkyňa? ... Žilo rok ... Čo sa stalo s vami? ... Stala sa zo mňa ľahká žena ... Prečo? ... Urobil ju zo mňa rozsudok súdu. ... A teraz chcete spravodlivosť, Klára Zachanasjanová? ... Môžem si ju dovoliť. Dám Gúllenu miliardu, ak niekto zabije Alfréda Illa. “ Potiaľ sa javí byť všetko číre a číra je i reakcia starostu Gúllenu: „Pani Zachanasjanová! Žijeme predsa v Európe, nie sme divosi. V mene mesta Gúllenu odmietam vašu ponuku. V mene ľudskosti. Radšej zostaneme chudobní, než by na našich rukách ulpela krv. “ Klára odpovedá: „Ja si počkám“. A situácia sa pomaly vyvíja. Obyvatelia mestečka nakupujú na dlh, mestečko bohatne – všetko pritom, i dlhy, patrí Kláre. I posledný pokus zmeniť, čo musí nastať, pokus miestneho učiteľa, narazí na nemilosrdnú („spravodlivú“?) odpoveď: „Pani Zachanasjanová. Ako milujúcej žene vám bolo ublížené, a teraz chcete absolútnu spravodlivosť. Pripadáte mi ako Médea, antická hrdinka. Ale pretože vás hlboko chápeme, odvažujeme sa žiadať od vás viac. Zanechajte nešťastnú myšlienku na pomstu. Nenúťte nás k najhoršiemu. Pomôžte chudobným a slabým, ale spravodlivým ľuďom žiť dôstojnejší život, nájdite v sebe pravú ľudskosť. ... Ľudskosť, drahí páni, sa určuje na burze milionárov. Moje finančné prostriedky mi dovoľujú usporiadať svet. Svet zo mňa urobil pobehticu a ja ho premením na bodrel. “ Nakoniec už nie je nikoho, kto by odolal, spravodlivosť prestáva byť cnosťou, vražda sa stáva spravodlivosťou, veď je „odôvodnená“ nespravodlivosťou včerajška i blahobytom zajtrajška. Jediný, kto nakoniec obstoje, je Ill, v minulosti vinník, životom ten z najpriemernejších, tvárou v tvár smrti odrazu presný v pomeno-*

<sup>65</sup> Stotožňujem sa s tým, že „krásna literatúra (prípadne ďalší umelécké žánry) môže právu a právni vedě nabídnout užitečný způsob nazírání na základní problémy“. ŠKOP, M.: ... právo, jazyk a příběh, Praha: Auditorium, 2013, s. 165.

<sup>66</sup> DÜRRENMATT, F.: *Návšteva staré dámy*. In: DÜRRENMATT, F.: 5 her. Praha, 1964, s. 178-180.



vaní vecí: „Sám som premohol strach. Bolo to ťažké, ale dokázal som to. Cesta späť nie je. Vy sa teraz musíte stať mojimi sudcami. Pre mňa je to spravodlivosť. Čo je to pre vás, neviem. Daj boh, aby ste pred svojím rozsudkom obstáli. Môžete ma zabiť. Nestážujem si, neprotestujem, nebránim sa, ale vášho činu vás ušetriť nemôžem.“

*Sme na konci príbehu. Svetu vládne právny pozitivizmus: právo, vrátane ústav, je produktom procedúry, tvoríme už len anonymné facebookové spoločenstvo izolovaných, paralelne – nie spolu – ale vedľa seba prežívajúcich monád, slobodu už nespájame so zápasom s tyraniou, ale so samotou a egoizmom, už nepociťujeme nutnosť pomeriavania práva – hoc i len v extrémnych situáciách – ideálom Antigóné: zákonmi, čo sú „nenapísané a neochvejné“, čo „predsa nie sú dnešné ani včerajšie“, čo „platia od dôb, kam nám pamäť nesiaha, a platia večne“.*

*Ad e<sub>23</sub>)* Slovenskej právnej vede chýba systematické odborné zameranie na otázky súdництва v najširšom slova zmysle. Príznačné pre ňu je to, že sa zaoberá vo vzťahu k výkonu súdництва predovšetkým procesnoprávnymi otázkami. Súdny proces sa stáva, nielen v mnohých rozhodnutiach Ústavného súdu, jedným zo symbolov formálneho právneho štátu. Slovenská súdnoprocená veda dáva odpovede na otázky, aké právne techniky použiť, resp. vymyslieť na to, aby súdne konanie napĺňalo svoj cieľ. Rovnako také úsilie je venované v praxi tomu, aby tento cieľ, minimálne v podobe prietahov v súdnom konaní, nenapĺňalo. Nezaobrá sa však osobou sudcu a jeho pohnútkami, ktoré ho vedú pri riadení súdneho konania a pri rozhodovaní sporu, či rozhodovaní o vine alebo pri ukladaní trestu. Bez záujmu právnej vedy je aj systém, v ktorom tieto rozhodnutia vydáva, a to jeho organizácia, štruktúra a vzájomné i mimosúdnoprocenské, vzťahy. Vzťahy do vnútra súdneho systému ako aj navonok, pričom tieto vzťahy nemožno zužovať len na záruky dodržiavania princípu sudcovskej nezávislosti.

## Záver

Právnej vede v hľadani záujmu o súdnu moc nepomáhajú ani iné vedné odvetvia.<sup>67</sup> Politologické, sociologické a filozofické vedy problém súdництва dôsledne obchádzajú a súdna moc je nanajvýš tak objek-

---

<sup>67</sup> V podkapitole nazwanej: „Když se na soudy zadívají sociální vědci – co ovlivňuje rozhodování soudů a soudců?“ tento nepriaznivý stav približuje H. Smekal. SMEKAL, H.: Soudcokracie ..., dielo cit. v poz. 10, s. 23-27.

tom glos politických komentátorov, ktorými sa, nielen občasne, stávajú aj politológovia. Právna veda by však mala byť na začiatku cesty, ktorá povedie k riešeniu problémov slovenského súdnictva a nie na jej konci.

### **Použitá literatúra**

1. BALOG, B.: Materiálne jadro ústavy. Eurokódex, 2014
2. BALOG, B.: Súdny prieskum parlamentných pravidiel. Právny obzor, 2017, č. 6
3. BALOG, B., SVÁK, J.: Právo a politika alebo štvorhodinové blúdenie po slovenskej ústave. In: JIRÁSEK, J. (ed.): Ústava ve stínu politiky? Olomouc Iuridicum Olomoucense, 2012
4. GIBA, M.: Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku. Bratislava: Wolter Kluwers, 2017
5. KÜHN, Z.: Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře. Praha, Auditorium, 2002
6. KÜHN, Z.: Z aplikace soudem v éře stredoevropského komunismu a transformace. Analýza příčin postkomunistické právní krize. Praha: C.H.BECK, 2005
7. LALÍK, T.: Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii. Bratislava, Wolters Kluwer, 2015
8. PROCHÁZKA, R.: Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011
9. SMEKAL, H., POSPÍŠIL, J. et al.: Soudcokracie, nebo judicializace politiky (nejen v časech krize). MUNI PRESS, Brno 2013
10. SVÁK, J.: The Judiciary and the Power of Judges in Slovakia. Law Press, China, Peking, 2012
11. SVÁK, J., CIBULKA, Ľ.: Ústavné právo Slovenskej republiky, Osobitná časť, 5. aktualizované vydanie, Bratislava - Žilina: Eurókódex, 2013
12. ŠKOP, M.: ... právo, jazyk a příběh, Praha: Auditorium, 2013

## **FORMOVANIE SPRÁVNÝCH SÚDNYCH KONANÍ VO VYBRANÝCH KRAJINÁCH STREDNEJ EURÓPY A RUSKA: VŠEOBECNÝ PREHĽAD**

*JUDr. Elena Zenkovich, к.ю.н.\**

Odborová Asociácia registrátorov, transfer-agentov a depozitárov (PARTAD),  
podpredseda  
zenkovich@partad.ru

### **Formovanie správnych súdnych konaní vo vybraných krajinách strednej Európy a Ruska: všeobecný prehľad**

Príspevok poskytuje všeobecnú charakteristiku právneho inštitútu správneho súdnictva v európskych krajinách ako Poľsko, Slovensko, Česko a Rusko. Poukazuje na historické predpoklady formovania správneho súdnictva a reformáciu administratívnej legislatívy. Zameriava sa na niektoré odlišnosti úpravy správneho súdneho konania vo veci správneho trestu.

### **Formation of administrative proceedings in some countries of Central Europe and Russia: general overview**

The article is devoted to the general characteristics of the legal institute of administrative proceedings in European countries such as Poland, Slovakia, Czech Republic and Russia. The article deals with the historical background of the formation of administrative proceedings and the reform of administrative legislation. Some features of the regulation of administrative proceedings in cases of administrative offenses are highlighted.

---

\* Odborová Asociácia registrátorov, transfer-agentov a depozitárov (PARTAD), podpredseda;  
zenkovich@partad.ru.

## Формирование административного судопроизводства в отдельных странах Центральной Европы и России: общий обзор

Статья посвящена общей характеристике правового института административного судопроизводства в европейских странах, таких как Польша, Словакия, Чехия и Россия. Рассмотрены исторические предпосылки формирования административного судопроизводства и реформирование административного законодательства. Выделены некоторые особенности регламентации административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях.

**Kľúčové slová:** Správne súdne konanie, správne súdnictvo, správny súd, správny súdny poriadok, správny delikt.

**Key words:** Administrative proceeding, administrative court, code of administrative procedure, administrative offense.

**Ключевые слова:** Административное судопроизводство, административный суд, кодекс об административном судопроизводстве, административное правонарушение.

### Úvod

Právnomu inštitútu, akým je správne súdnictvo, je v mnohých krajinách venovaná veľká pozornosť a venuje sa mu aj množstvo odborných vedeckých výskumov.

V literatúre sú charakterizované nasledujúce základné spôsoby právnej ochrany osôb v oblasti činnosti verejného práva<sup>1</sup>:

- administratívny, t. j. nadriadený orgán preveruje zákonnosť, odôvodnenosť a účelnosť prijatia a plnenia správnych aktov, narušujúcich práva a slobody občanov nadriadeným orgánom (tzv. „francúzsky typ“);
- všeobecno-súdny, t. j. preskúmanie a rozhodnutie súdmi všeobecnej jurisdikcie pri uplatnení občiansko-procesnej formy sťažností na konania správnych orgánov (charakteristický pre ruský právny systém);
- „kvázisúdny“, t. j. vytvára sa systém špeciálnych tribunálov pre riešenie správnych sporov pod dohľadom súdov všeobecnej jurisdikcie (tzv. „anglosaský typ“);

---

<sup>1</sup> ГАЛЛИГАН, Д. – ПОЛЯНСКИЙ, В.В. – СТАРИЛОВ, Ю.Н. *Административное право: история развития и основные современные концепции*. Москва: Юристъ, 2002, s. 164.

- administratívno-súdny, t. j. správna justícia je charakterizovaná vytvorením špecializovaných súdov pre rozhodovanie sporov v individuálnych administratívnych veciach (tzv. „germánsky typ“).

Na formovanie konkrétneho modelu právnej ochrany v štruktúre národnej súdnej legislatívy nepochybne vplývajú rôzne aspekty.

## 1. Retrospektívne preskúvanie vývoja správneho súdneho konania

Je na mieste súhlasiť s názorom profesora Vrabka, ktorý tvrdí, že pre lepšie a jednoznačnejšie pochopenie niektorých inštitútov správneho súdnictva je nevyhnutné podniknúť návrat do histórie, vrátiť sa k problémom jeho rozvoja a tento návrat obohatiť niektorými politickými aspektmi a právnymi prameňmi správneho súdnictva, keďže pomáhajú pochopiť nielen súčasný stav, ale aj budúci vývoj správneho súdnictva.<sup>2</sup>

Vzhľadom na jednotlivé krajiny strednej Európy sa pod vplyvom právnych konceptov vytvárajú samostatné systémy správnych súdov.<sup>3</sup>

V Poľsku správna justícia vznikla v 17. až 19. storočí. v roku 1807 bol pod vplyvom francúzskej koncepcie práva založený správny súd – Štátna rada Varšavského kniežactva pod vedením panovníka. Rada disponovala v oblasti súdnictva značnými právomocami. Súčasný model

---

<sup>2</sup> VRABKO, M. Správne súdnictvo v Slovenskej republike (historické, politické a právne východiská). In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 9.

<sup>3</sup> Na tomto mieste je potrebné uviesť, že v procese svojho rozvoja bol poľský, český, slovenský právny systém vystavený vplyvu právnej kultúry rôznych krajín Európy. A preto bol začiatkom 13. storočia pre Poľsko charakteristický vplyv rímskeho, nemeckého, francúzskeho, rakúskeho a ruského práva. V tom istom storočí sa začala v Česku recepcia rímskeho práva. Od 16. storočia prebiehal v Čechách rozvoj a formovanie právneho systému v rámci rakúsko-uhorskej monarchie pod silným vplyvom nemeckého práva v jeho rakúskom variante. Bližšie pozri ЛАФИТСКИЙ, В.И. и кол. *Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т.1 Правовые системы Восточной Европы*. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2012, с. 267, s. 408. Od 11. až do začiatku 20. storočia bolo Slovensko súčasťou Uhorska a na jeho území prevládalo až do polovice 20. storočia maďarské zvykové právo. V právnickej literatúre sa uvádza, že to bola práve rakúska kodifikácia, ktorá významným spôsobom ovplyvnila štáty, ktoré vznikli po rozpade Habsburskej monarchie – Poľsko a Československo. Bližšie pozri МАРКУ, Ж. *Административные акты и процедуры России и других государств Европы. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта*. Москва: Статут, 2011, s. 57.

poľskej správnej justície vychádza z ustanovení Ústavy zo 17. marca 1921.<sup>4</sup>

Dňa 3.8.1922 bol prijatý zákon o Najvyššom správnom súde<sup>5</sup>, ktorý mal rozhodovať o zákonnosti uznesení a nariadení patriacich do pôsobnosti orgánov štátnej správy a miestnej samosprávy. Mal by byť jedinou súdnou inštanciou na skúmanie žalôb, a to až do okamihu vytvorenia správnych súdov nižšieho stupňa za účasti občanov. Vojvodské (krajské) správne sudy jestvujúce ešte za čias pruských provincií zostali nezmenené až do okamihu vytvorenia správnych súdov na celom území Poľskej republiky (proces nie je ukončený).<sup>6</sup>

Najvyšší správny súd zodpovedal rakúskemu správnomu súdnemu (jednostupňovému) modelu. Rozhodnutím prezidenta Poľskej republiky zo dňa 27.10.1932 o Najvyššom správnom súde<sup>7</sup> bol zavedený režim právnej úpravy. v rámci tohto režimu Najvyšší správny súd pojednával o žalobách v závislosti od rozsahu nárokov. v zmysle zákona zo dňa 26.3.1935 bol zriadený Správny súd pre osoby so zdravotným postihnutím<sup>8</sup>, a to s cieľom posúdiť zákonnosť uznesení týkajúcich sa finančných invalidných príspevkov pre tých, ktorí sa stali invalidmi na vojne alebo počas výkonu vojenskej služby. Súd mal právo zrušiť namietané rozhodnutie alebo ho nahradiť vlastným rozhodnutím, prijatým v danej veci.<sup>9</sup>

Po roku 1944 nové štátne orgány Poľského štátu neobnovili fungovanie správnych súdov.

Od roku 1946 do roku 1974 však v Poľsku fungovali špeciálne správne sudy pojednávajúce vo veciach sociálneho zabezpečenia. Na prvom stupni pojednávali okresné sudy sociálneho zabezpečenia, na druhom zase Tribunal pre sociálne zabezpečenie (Trybunał Ubezpieczeń Społecznych).<sup>10</sup>

Súdna kontrola v oblasti verejnej správy bola v Poľsku do roku 1980 obmedzená. Počas tohto obdobia (najmä po roku 1950) bola zákonnosť

---

<sup>4</sup> ЛАФИТСКИЙ, В.И. и кол. Там же, s. 338-339.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1922 Nr 67, poz. 600).

<sup>6</sup> ORŁOWSKI, J. Administrative Complaint Meets Rescissory Action: The Polish Example. *Administrative Traditions in Poland and Germany: Similarities and Differences*. Berlin, 2015, s. 55.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. 1932 Nr 94, poz. 806).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 26 marca 1935 o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym (Dz.U. 1935 Nr 26, poz. 177).

<sup>9</sup> ORŁOWSKI, J. Tamże, s. 56.

<sup>10</sup> KRYSKA, D. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 42.

verejných správnych konaní zaručená takzvaným osobitným dohľadom zo strany prokuratúry.<sup>11</sup>

V roku 1977 sa začali formovať správne sudy v Poľsku.

Najvyšší správny súd bol zriadený v súlade so zákonom zo dňa 31.1.1980<sup>12</sup> ako jednostupňový súd so sídlom vo Varšave a obdobnými úradmi v jednotlivých mestách. Skúmal žaloby proti administratívnym rozhodnutiam v rozsahu a v súlade s postupmi uvedenými v Správnom poriadku<sup>13</sup> a iných ustanoveniach. Rozhodnutie orgánu štátnej správy by mohlo byť napadnuté správnym súdom na základe porušenia zákona.<sup>14</sup>

V roku 1995 došlo k zmenám v právnej úprave správneho súdneho konania a bol prijatý iný zákon o Najvyššom správnom súde.<sup>15</sup> Týmto zákonom bola vykonaná vnútorná reorganizácia Najvyššieho správny súdu, rozdelenie na Finančnú komoru a Všeobecnú správnu komoru a rozšírila sa aj právomoc súdu.<sup>16</sup>

Pre rozvoj správneho súdnictva na Slovensku mal veľký význam rok 1868, kedy prebehla zmena formátu Habsburského impéria na jednotné rakúsko-uhorské štátne zriadenie a bol prijatý Občiansky procesný zákonník, ktorý okrem procesných predpisov zahŕňal aj výkon rozhodnutia a do určitej miery aj mimosúdne konanie.<sup>17</sup> Hoci v Rakúsko-Uhorsku neexistovala jednota právneho systému, bol tam sformovaný inštitút, ktorý môžeme považovať za predchodcu správneho súdnictva. Konkrétne v roku 1844 bol v Uhorsku založený špecializovaný administratívny súd, ktorý pojednával vo veciach finančného typu. Rozhodoval o sťažnostiach proti rozhodnutiam podriadených finančných orgánov. Uhorský administratívny súd bol súdom s plnou jurisdikciou.<sup>18</sup> Pri rozhodovaní sa riadil nielen kasačným a apelačným princípom, ale aj reformačným, a taktiež presadzoval správne uváženie. Uhorský administratívny súd fungoval na území Maďarska do roku 1949 a na Slovensku do roku 1918.<sup>19</sup>

---

<sup>11</sup> ORŁOWSKI, J. Tamže, s. 57.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 1980 Nr 4, poz. 8).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz. U. 1960 Nr 30 poz. 168).

<sup>14</sup> ORŁOWSKI, J. Tamže, s. 57.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 11 maja 1995 o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. 1995 Nr 74, poz. 368).

<sup>16</sup> KRYSKA, D. Tamže, s. 45.

<sup>17</sup> VRABKO, M. Správne súdnictvo v Slovenskej republike (historické, politické a právne východiská). In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 13.

<sup>18</sup> VRABKO, M. Tamže, s. 13.

<sup>19</sup> VRABKO, M. Tamže, s. 14.

Uhorské správne súdnictvo tak na Slovensku fakticky prestalo existovať v roku 1918, keďže v ČSR bolo naplno recipované rakúske písané právo a spolu s ním aj rakúske správne súdnictvo.<sup>20</sup> Na Slovensku sa napriek tomu zachovalo zvykové (uhorské) právo, ktoré prakticky platilo až do prijatia prvého Občianskeho zákonníka v roku 1950, ktorým bol ukončený proces zjednocovania práva v ČSR (ako likvidácia pozostatkov právneho dualizmu v Rakúsko-Uhorsku). v období druhej svetovej vojny bol Ústavným zákonom na Slovensku zriadený vlastný Najvyšší správny súd so sídlom v Bratislave.<sup>21</sup> Po ukončení druhej svetovej vojny sa na Slovensku, ako časť obnoveného Československa, vrátil právny poriadok ČSR. Najvyšší správny súd Československa formálne ukončil svoju existenciu 1. januára 1953, keď nadobudol účinnosť zákon o prokuratúre. Správne súdnictvo, ktoré fungovalo na území Slovenska prakticky od roku 1884, na konci roku 1952 prestalo existovať. Jeho funkciu v súlade s vtedajšou politickou doktrínou nahradila prokuratúra, ktorá mala realizovať správne právomoci prostredníctvom prokurátorského dozoru.<sup>22</sup>

V Česku, ako v bývalej rakúskej časti Rakúsko-Uhorska, prebiehal vývoj do roku 1918 inak než na Slovensku, bývalej uhorskej časti Rakúsko-Uhorska<sup>23</sup>. v roku 1867 bol v Česku založený Imperátorský súd s čiastočnou jurisdikciou v oblasti správneho súdnictva. v roku 1876 vznikol Najvyšší správny súd, ktorý bol oddelený od systému všeobecných súdov. Súd pôsobil v úlohe kasačnej inštalácie. Ústava Československej republiky (ČSR) z roku 1920 potvrdila existenciu správneho súdu. Podľa článku 1 na celom území ČSR pôsobil Najvyšší správny súd so sídlom v Prahe<sup>24</sup>. v súlade s článkom 2 sa podľa príslušnosti vecí k Najvyššiemu správne súdu a súdneho pojednávania uplatňovali ustanovenia o Ústavnom súde rakúskej časti Rakúsko-Uhorska. Konanie na Najvyššom správnom súde sa začínalo sťažnosťou, ktorú bolo možné podať iba v prípade, že v správnom procese už boli vyčerpané všetky opravné prostriedky. Podanie sťažnosti na Najvyšší správny súd nemalo pozastavujúci účinok na plnenie rozhodnutia.<sup>25</sup>

Množstvo autorov považuje za jeden z historických predpokladov formovania správneho súdnictva v Rusku nemecký a francúzsky spôsob organizácie systému správnej justície, ktorý bol medzi ruskými vedcami dobre nastudovaný a tradične populárny tak do revolúcie v roku 1917,

---

<sup>20</sup> VRABKO, M. Tamže, s. 16.

<sup>21</sup> VRABKO, M. Tamže, s. 16.

<sup>22</sup> VRABKO, M. Tamže, s. 17.

<sup>23</sup> VRABKO, M. Tamže, s. 14.

<sup>24</sup> VRABKO, M. Tamže, s. 15.

<sup>25</sup> VRABKO, M. Tamže, s. 15.



ako aj po nej.<sup>26</sup> Formovanie modelu správnej justície v cárskom Rusku charakterizovalo množstvo postojov. Väčšina učencov začiatku storočia vystupovalo za administratívnu špecializáciu súdov.<sup>27</sup> v rámci správnej reformy uskutočnenej P. Stolypinom sa predpokladalo založenie správnych súdov. v roku 1917 dočasná vláda založila Zvláštnu komisiu pre vytvorenie projektu základných zákonov, medzi ktoré spadal aj projekt zákona o správnych súdoch. Vzhľadom na evolučný rozvoj ruskej histórie začiatku 20. storočia bolo však najskôr očividne nevyhnutné založiť v Rusku správne súde ako orgány riešiace spory v oblasti správy, namiesto guberniálnych tribunálov pre roľnícke, miestne, mestské a priemyselné veci, ktoré v tom čase existovali.<sup>28</sup> v prácach, týkajúcich sa problémov správnej justície cárskoho Ruska, vydaných v sovietskom období, bola aj pri pozitívnom prístupe zdôrazňovaná jej „buržoázna“ povaha. Jedna z príčin dlhej absencie správneho súdnictva v Sovietskom zväze (ZSSR) bola uzamknutá v krajinu ovládajúcej štátnej ideológii. Právo občanov na ochranu svojich subjektívnych verejných práv a slobôd sa na súde prakticky popieralo, čo mohlo priamo podkopať dôveru v efektívnosť sovietskej štátnej správy.<sup>29</sup>

Predsa len sa na zriadenie administratívnej spravodlivosti v ZSSR stalo dôležitým normatívnym aktom Nariadenie Prezídia Najvyššieho sovietu ZSSR zo dňa 21.6.1961 o ďalšom obmedzení ukladania pokút v správnom konaní. Občanom bolo udelené právo odvolať sa voči súdnemu rozhodnutiu o uložení najrozšírenejšieho trestu - pokuty. Napriek tomu však k rozvoju správnej justície v Rusku významne prispelo prijatie Základov legislatívy ZSSR a zväzových republík o správnych deliktoch<sup>30</sup> v roku 1980, ako aj následné prijatie Zákonníka RSFSR o správnych deliktoch.<sup>31</sup> Tieto legislatívne akty upevnili právo občanov súdne napadnúť nariadenia o správnych sankciách udelených správnu cestou a stanovili pravidlá smerovania sťažností na súd.<sup>32</sup>

Zákon z roku 1987 o poriadku podania odvolania na súde voči protiprávnemu konaniu a rozhodnutiam úradných osôb obmedzujúcich práva občanov rozšíril právomoc súdu len o činnosť úradníkov, vyní-

---

<sup>26</sup> СТАРИЛОВ, Ю.Н. *Административная юстиция. Теория, история, перспективы*. Москва: Издательство НОРМА, 2001, с. 112.

<sup>27</sup> СТАРИЛОВ, Ю.Н. Там же, с. 5.

<sup>28</sup> СТАРИЛОВ, Ю.Н. Там же, с. 5-6.

<sup>29</sup> СТАРИЛОВ, Ю.Н. Там же, с. 11.

<sup>30</sup> Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Принят Верховным Советом СССР 23 октября 1980 года № 3145-Х.

<sup>31</sup> Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. Утвержден ВС РСФСР 20 июня 1984 года. Свод законов РСФСР, т. 8, с. 401.

<sup>32</sup> СТАРИЛОВ, Ю.Н. Там же, с. 21.

majú činnosti kolektívnych subjektov práva.<sup>33</sup> Povinným procesným predpokladom pre podanie návrhu na súd bolo preskúmanie žaloby vyššou inštanciou - riadiacim orgánom (podľa podriadenosti). Následne zákonodarca v týchto prípadoch zaviedol alternatívnu rezortnú podriadenosť, t.j. zabezpečil právo pre zainteresovanú osobu na priamy kontakt so súdom, pričom správnu procedúru daná osoba obchádza. Bola vytvorená možnosť kasačného dovolania proti súdnym rozhodnutiam.<sup>34</sup>

Významné zmeny do poriadku posudzovania správnych prípadov predstavuje zákon z roku 1989 o poriadku podávania odvolaní na súde voči protiprávnemu konaniu štátnej správy a úradných osôb obmedzujúcich práva občanov.<sup>35</sup> Vznikla možnosť odvolať sa na súde proti rozhodnutiam riadiacich orgánov, t. j. kolektívnych subjektov práva. Spolu s týmto uvedenými legislatívnymi akty vytvorili základ pre výkon kontroly činností riadiacich orgánov zo strany súdu, a to za účelom ochrany subjektívnych verejných práv občanov a právnických osôb.<sup>36</sup>

## 2. Modernizácia správneho súdneho konania

V posledných desaťročiach sa aktívne reformovali vnútroštátne právne systémy. Dôležitým faktorom je členstvo posudzovaných krajín v Rade Európy, ktoré umožňuje distribuovať jednotné princípy fungovania právneho systému na celom kontinente.<sup>37</sup>

Počas deväťdesiatych rokov prebiehala diskusia o novom modeli správneho súdneho konania zakotveného v poľskej Ústave.<sup>38</sup>

Článok 176 ods. 1 Ústavy Poľskej republiky<sup>39</sup> stanovuje, že súdne konanie má mať aspoň dve inštalácie. v zmysle článku 184 v Ústavy Poľskej republiky vykonáva Najvyšší správny súd, ako aj ostatné správne sudy dohľad, nad činnosťou verejnej správy, a to v rámci medzi ustanovených zákonom. Táto kontrola zahŕňa aj vynášanie súdnych rozhodnutí (orzekanie) o zákonitosti uznesení orgánov územnej samosprávy a normatívnych aktov orgánov miestnej samosprávy.

---

<sup>33</sup> СТАРИЛОВ, Ю.Н. Там же, с. 22.

<sup>34</sup> СТАРИЛОВ, Ю.Н. Там же, с. 22.

<sup>35</sup> Закон СССР от 2 ноября 1989 г. № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомερных действующих органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан». Свод законов СССР, т. 1, с. 376-2.

<sup>36</sup> СТАРИЛОВ, Ю.Н. Там же, с. 23.

<sup>37</sup> Podstatný význam na charakteristiku správneho deliktu má vplyv jurisdikcie Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP), platiacej pre všetky členské štáty Rady Európy, ktoré ratifikovali Európsky Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Dohovor).

<sup>38</sup> ORŁOWSKI, J. Там же, с. 59.

<sup>39</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

Zákon o systéme správnych súdov<sup>40</sup> ustanovuje dvojstupňový systém správnych súdov (čl.2). Medzi ne patrí Najvyšší správny súd (so sídlom vo Varšave) a vojvodské správne súdy. Správne súdy vo vojvodstvách sú súdmi prvej inštancie. Najvyšší správny súd posudzuje odvolania proti rozhodnutiam týchto súdov, prijíma uznesenia v otázkach výkladu niektorých ustanovení zákona (čl.3).<sup>41</sup> Postup sa riadi podľa zákona o súdnych konaniach v správnom súdnictve.

Najvyšší správny súd rozhoduje až po podaní žaloby (sťažnosti) voči<sup>42</sup>: administratívnym rozhodnutiam; rozhodnutiam prijatým v správnom konaní, pre ktoré je žaloba podaná alebo sa konanie chýli ku koncu; rozhodnutiam vydaným v rámci konania o nútenom vymáhaní a príkaznom konaní; rozhodnutiam orgánov verejnej správy alebo ich nekonaniu; sporom o právomociach.

V Slovenskej republike činnosť správneho súdnictva je upravená v zákone č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok.

Právna regulácia správneho súdnictva na Slovensku pozostávala do prijatia Zákona o správnom konaní z piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (OSP).<sup>43</sup>

Podrobná analýza správneho súdnictva na Slovensku za obdobie dvadsiatich rokov existencie, obsahujúca tiež posúdenie zaťažnosti jednotlivých súdnych inštancií a štruktúru správnych vecí v systéme súdnictva SR, priviedla výskumníkov v záveru, že je nutné pripraviť špeciálny procesný zákon o správnom súdnictve - Správny súdny poriadok.<sup>44</sup>

V rámci rekodifikácie občianskeho procesného práva bol v súlade s touto požiadavkou pripravený a predložený návrh zákona o správnom súdnictve na základe princípov potvrdených Vládou SR (19. mája 2004) a doplnený s prihliadnutím na rozvoj správneho súdnictva a judikatúry Najvyššieho súdu a Ústavného súdu SR v tejto oblasti, ako aj s pri-

---

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2002 Nr 153 poz. 1269).

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 Nr 153 poz. 1270).

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 11 maja 1995 o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. 1995 Nr 74, poz. 368).

<sup>43</sup> Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok.

<sup>44</sup> ŠTEVČEK, M. – BARICOVÁ, J. Správne súdnictvo a rekodifikácia civilného práva procesného. *In Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 24.

hliadnutím na oblasť právnej regulácie správneho súdnictva v európskom právnom priestore.<sup>45</sup> Vychádzal z nasledujúcich predpokladov<sup>46</sup>:

- Zachovanie správneho súdnictva v systéme všeobecných súdov;
- *Nevyhnutnosť stabilizácie kruhu správnych sudcov v rámci správnych kolégií a garancia ich dlhoročnej špecializácie a systematickej odbornej prípravy;*
- *Zachovanie krajských súdov ako základného prvku organizácie správneho súdnictva, t. j. ako súdov prvej inštancie pri prijímaní rozhodnutí Najvyšším súdom Slovenskej republiky na základe kasačnej sťažnosti, ako opravného prostriedku voči právoplatným rozhodnutiam krajských súdov;*
- Kontrola iba právoplatných rozhodnutí správnych orgánov na základe žiadosti pre jasnosť a zjednodušenie právnej regulácie;
- Zachovanie rozhodovania správnych sudcov v tzv. plnej jurisdikcii (ods. 2 paragrafu 250i Občianskeho súdneho poriadku). Súdny v administratívnom procese kontrolujú zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy nezávisle od toho, či boli vydané v oblasti verejnej správy alebo v oblasti súkromnoprávných vzťahov (veci súkromnoprávneho charakteru).

Správny súdny poriadok je relatívne nový zákon, ktorý nadobudol účinnosť dňa 1.7.2016. Pri jeho tvorbe sa prihliadalo ako na národnú legislatívu, tak aj na legislatívu Európskej únie.<sup>47</sup> a práve tu vzniká určitý rozpor medzi legislatívou, ktorá upravuje administratívno-právnu zodpovednosť na národnej úrovni a správnym súdnym konaním, ktoré vychádza z legislatívy Európskej únie. Zásadne nová je aj skutočnosť, že zákon o správnom súdnom poriadku navyše podporne uplatňuje v súdnom konaní Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok.<sup>48</sup> Uplatňovanie Civilného sporového poriadku v správnom súdnom konaní vedie k tomu, že zákonodarca viac nerozlišuje medzi súkromným a verejným právom. Legislatíva upravujúca konanie vo oblasti verejnej správy predsa len rozlišuje medzi súkromným a verejným právom. Výsledkom je to, že správne súdy v Slovenskej republike počas konania nerozlišujú medzi prípadmi verejných subjektívnych práv na jednej strane a subjektívnych práv na strane druhej.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> ŠTEVČEK, M. – BARICOVÁ, J. Tamže, s. 25.

<sup>46</sup> ŠTEVČEK, M. – BARICOVÁ, J. Tamže, s. 25-26.

<sup>47</sup> ВРАБКО, М. Административное наказание в Словацкой Республике (Správne trestanie v Slovenskej republike). *Сборник статей по материалам IX и X Международных научно-практических конференций МГЮА*. Москва: РГ-Пресс, 2018, s. 300.

<sup>48</sup> ВРАБКО, М. Tamže, s. 300.

<sup>49</sup> ВРАБКО, М. Tamže, s. 300.

Na tomto mieste možno poznamenať, že v Slovenskej republike nejestvuje žiadny oddelený systém správnych súdov.<sup>50</sup> Správne súdy sú súčasťou všeobecného súdneho systému, pričom rozhodujúci je Krajský súd. Konanie na správnych súdoch je jednostupňové a začína sa podaním správnej žaloby. Napriek skutočnosti, že správne súdne konanie je jednostupňovým, zákon vo výnimočných prípadoch (vopred určených) umožňuje fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré sa domnievajú, že správny súd porušil zákon, odvolať sa proti jeho rozhodnutiu podaním kasačnej sťažnosti. Kasačná sťažnosť sa považuje za výnimočný (mimoriadny) opravný prostriedok, ak sa prípad vedie na správnom súde prvej inštancie.<sup>51</sup> Podobne sa mimoriadne opravné prostriedky používajú aj proti rozhodnutiam súdov, ktoré sú mimo súdneho systému Slovenskej republiky, ale iba v určitých prípadoch.<sup>52</sup>

Pri pohľade na správne súdnictvo v Českej republike je potrebné poznamenať, že v tejto krajine sú činné predovšetkým krajské súdy ako súdy prvej inštancie, pričom v niektorých prípadoch je súdom prvej inštancie (bez možnosti podania kasačnej sťažnosti) Najvyšší správny súd (spory o právomociach, niektoré volebné prípady atď).<sup>53</sup>

V ČR bola na základe rozhodnutia Ústavného súdu zrušená časť 5 Občianskeho súdneho poriadku (čl. 244 – 250s), keďže protirečila zodpovedajúcim ustanoveniam Dohovoru a rozhodnutiam ESĽP, a bol prijatý Zákon č. 150/2002 Zb. – Správny súdny poriadok.<sup>54</sup> Tak vznikol súdny model ochrany verejných subjektívnych práv fyzických a právnických osôb zároveň s paralelnou existenciou Najvyššieho súdu ČR.<sup>55</sup> Uvedený model súdneho dualizmu ochrany práv a záujmov osôb má svoj inštitucionálny základ, čiže Najvyšší súd ČR ochraňuje všetky súkromnoprávne vzťahy bez výnimky (aj tie, ktoré sú prepojené s orgánmi verejnej správy) a Najvyšší správny súd v súlade s § 2 Zákona č. 150/2002 Zb. chráni verejnú subjektívnu práva. Takto zvolený model bezpochyby vyvoláva konflikty v otázke kompetencií.<sup>56</sup>

---

<sup>50</sup> ВРАБКО, М. Там же, с. 299.

<sup>51</sup> ВРАБКО, М. Там же, с. 299.

<sup>52</sup> ВРАБКО, М. Там же, с. 300.

<sup>53</sup> PRŮCHA, P. Vybrané otázky správního soudnictví v České republice s přihlédnutím k novelizaci účinné od 1.1.2012. In *Působnost' a organizácia správného súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 192.

<sup>54</sup> Zákon č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní.

<sup>55</sup> GAVALEC, M. Vplyv Európskeho Dohovoru o ľudských právach na správne súdnictvo (podnety de lege ferenda pri aplikácii § 250j ods. 5. O.s.p.). In *Působnost' a organizácia správného súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 70.

<sup>56</sup> GAVALEC, M. Tam же, с. 70.

Do úvahy pri tom berú, že pri rozlíšení verejnoprávných a súkromnoprávných vecí existujú nejasnosti v kompetenciách medzi občianskym a správny súdom, ktoré boli v ČR riešené (podľa príkladu prvej ČSR) založením špeciálneho orgánu súdneho typu, tzv. konfliktného Senátu, ktorý sa skladá z troch sudcov Najvyššieho správneho súdu a troch sudcov Najvyššieho súdu ČR.<sup>57</sup> Tento orgán rozhoduje o tom, či sa vec prejednáva ako súkromnoprávna alebo verejnoprávna, a vo svojom rozhodnutí určuje, či je v danej veci kompetentný rozhodovať občiansky alebo správny súd. Na začiatku svojej existencie konfliktný Senát zrušil veľa rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu, ktorý spočiatku odmietal prejednávať celý rad vecí, argumentujúc ich súkromnoprávnym charakterom. Konfliktný Senát tak prinútil správne súdy rozhodovať v zodpovedajúcich veciach.<sup>58</sup>

Podstatné zmeny boli do Správneho súdneho poriadku ČR vnesené Zákonom č. 303/2011 Zb. a účinnosť nadobudli 1. 1. 2012. Do veľkej miery sú namierené na operatívnosť a subjektivizáciu súdnej kontroly v správnom súdnictve<sup>59</sup>. Osobitne sa to týka<sup>60</sup>:

- rozhodnutí vedúcich k odľahčeniu zaťaženia krajských súdov;
- zmien režimu takzvaných osobitných stanovísk;
- posilnenia ochrany v prípade nezákonných zásahov;
- zmeny koncepcie vo veciach kontroly opatrení všeobecného charakteru;
- zmeny koncepcie vo veciach kasačných sťažností.

Ak by sme sa v rámci skúmanej záležitosti pozreli na ruskú prax, zistili by sme, že diskusia počas modernizácie ruského súdneho poriadku prebiehala v súvislosti s dvoma hlavnými alternatívami:

- 1) prijatie správneho súdneho poriadku, ako špeciálneho legislatívneho aktu;
- 2) ustanovenie správneho súdnictva v občianskom súdnom poriadku v podobe samostatnej časti.

Zdlhavá odborná diskusia vytvárala zložitú situáciu a nepomáhala rozvoju správnych vedeckých predstáv o podstate správneho súdnictva<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> KISELYOVÁ, Z. Niekoľko úvah o budúcnosti správneho súdnictva v podmienkach Slovenskej republiky. In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 358.

<sup>58</sup> KISELYOVÁ, Z. Tamže, s. 358.

<sup>59</sup> PRŮCHA, P. Tamže, s. 191.

<sup>60</sup> PRŮCHA, P. Tamže, s. 191-198.

<sup>61</sup> СТАРИЛОВ, Ю.Н. Административное судопроизводство в контексте модернизации процессуального законодательства России. *Административное право и процесс. Научно-практическое и информационное издание*. 2015, № 2, s. 24.

Bolo však zdôraznené<sup>62</sup>, že domáci systém správneho súdnictva sa musí rozvíjať v rámci Správneho súdneho poriadku Ruskej federácie. Zároveň bolo spomenuté, že nazývať občiansku (alebo arbitrážnu) procesnú legislatívu správnu, fakticky predstavuje opovrhlivý postoj k teórii rozdelenia občianskeho a verejného práva, či rozdielnosti súkromných a verejných záujmov. Modernú správnu legislatívu si nemožno predstaviť bez správneho súdnictva, t. j. samotný rozvoj administratívneho práva, jeho nové inštitúty a činnosť správnych orgánov vyžadujú plnú a adekvátnu kontrolu zo strany súdnej moci.

Tým pádom sa nám ako opodstatnený javí ten uhol pohľadu, podľa ktorého je účelné skúmať administratívny proces ako správny súdny proces, správne procedúry ako pravidlá prijatia administratívnych právnych aktov a oblasť verejnej správy. Zároveň nie je potrebné vracat' sa k absolutizácii občianskeho procesu.<sup>63</sup>

Ako výsledok týchto diskusií nadobudol 15. septembra 2015 účinnosť Správny súdny poriadok Ruskej federácie<sup>64</sup>, ktorým sú regulované pravidlá realizácie správneho súdneho konania pri prejednávaní a rozhodovaní Najvyšším súdom Ruskej federácie a súdmi všeobecnej jurisdikcie v administratívnych veciach ochrany porušených práv a zákonných záujmov občanov, práv a zákonných záujmov organizácií, ako aj iných správnych vecí vyplývajúcich z administratívnych a iných verejných právnych vzťahov a spojených s uskutočnením súdnej kontroly zákonnosti a odôvodnenosti uplatnenia štátnych alebo iných verejných právomocí (ods.1 čl.1).

Štruktúra a obsah Kódexu správneho súdnictva ruskej federácie (KAS RF) sa zrodili najmä pod vplyvom Občianskeho súdneho poriadku Ruskej federácie (GPK RF)<sup>65</sup> a zároveň KAS RF predvídal mnoho noviel, ktoré boli procesnému právu neznáme.<sup>66</sup>

Správny súdny poriadok RF pozostáva z niekoľkých oddielov, ktoré sú ďalej členené na kapitoly a články.

---

<sup>62</sup> Pozri napríklad Výzvu účastníkov celoruskej vedecko-praktickej konferencie „Aktuálne problémy správneho súdnictva“, ktorá prebehla v Omsku 28. novembra 2014 smerom k poslancom Štátnej dумы Federálneho zhromaždenia Ruskej federácie. Bližšie pozri *Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 ноября 2014 г.)*. Отв. ред. Ю. П. Соловей. – Омск: Омская юрид. акад., 2015. – 317 с.

<sup>63</sup> СТАРИЛОВ, Ю.Н. Тамže, s. 24.

<sup>64</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ. СЗ РФ, 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

<sup>65</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ. СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>66</sup> БОННЕР, А.Т. – ГРОМОШИНА, Т.В. – ДОКУЧАЕВА, Т.В. Цивилистический процесс современной России: проблемы и перспективы. Москва, Проспект, 2017, s. 121.

Oddiel I. „Všeobecné ustanovenia“ definuje predmet úpravy, úlohy a zásady správneho konania, rezortnú a súdnu príslušnosť správnych prípadov, zloženie súdu, priamych a iných účastníkov konania, zastupovanie pred súdom, dôkazy a dokazovanie, predbežné opatrenia obhajoby v rámci správnej žaloby, procesné lehoty, súdne oznámenia a výzvy, súdne trovy atď.

V normách Oddielu II. „Donucovacie procesné opatrenia“ je vymedzený pojem a druhy donucovacích procesných opatrení, dôvody a postup ich uplatňovania, vyrubenie súdnych pokút atď.

Príslušné kapitoly Oddielu III. „Všeobecné pravidlá konania na súde prvej inštancie“ upravujú: správne konanie vo veci vydania súdneho nariadenia; podanie správneho žaloby; prípravu správneho prípadu na súdne pojednávanie; súdne pojednávanie; rozhodnutie súdu; pozastavenie a ukončenie správneho konania; ponechanie správnej žaloby bez prešetrovania; súdne rozhodnutie; protokoly.

Oddiel IV. „Špecifiká konania v rámci jednoduchých kategórií správnych prípadov“ zahŕňa aj konanie vo veci správnych prípadov:

- o námietkách voči normatívnym právnym aktom a aktom, v ktorých je obsiahnuté vysvetlenie legislatívy, a ktoré oplývajú normatívnymi vlastnosťami;
- o námietkách voči rozhodnutiu, konaniu (nekonaniu) orgánov verejnej moci, orgánov miestnej samosprávy, iných orgánov, organizácií, ktoré majú určité štátne alebo iné verejné právomoci, úradných osôb, štátnych a samosprávnych úradníkov;
- v súvislosti so správnymi prípadmi, o ktorých pojednáva Disciplinárna komisia Najvyššieho súdu Ruskej federácie;
- o ochrane volebných práv a práva zúčastňovať sa na referende občanov Ruskej federácie;
- o námietkách voči výsledkom stanovenia katastrálnej hodnoty;
- o pridelení kompenzácie za porušenie práva na súdne konanie v primeranej lehote alebo práva vykonať uznesenie súdu v primeranej lehote;
- o pozastavení činnosti alebo likvidácii politickej strany, jeho regionálneho zastupiteľstva alebo iného štrukturálneho útvaru, iného občianskeho združenia, náboženskej alebo inej neziskovej organizácie;
- o umiestnení cudzinca, ktorý podlieha vyhosteniu alebo readmisii, v špeciálnej inštitúcii;
- o administratívnom dohľade nad osobami prepustenými z výkonu trestu odňatia slobody;
- o nedobrovoľnej hospitalizácii občana v zdravotníckom zariadení poskytujúcom ústavnú psychiatrickú starostlivosť;



- o nedobrovoľnej hospitalizácii občana v zdravotníckom zariadení poskytujúcom lekársku starostlivosť na liečbu tuberkulózy;
  - o ochrane záujmov neplnoletej osoby alebo osoby náležitým spôsobom uznanej nespôsobilou na právne úkony, a to v prípade odmietnutia lekárskeho zásahu nevyhnutného na záchranu života zo strany zákonného zástupcu;
  - o vymáhaní povinných platieb a sankcií,
- a iné.

Oddiel V. „Zjednodušené (písomné) konanie vo veci správnych prípadov“ obsahuje normy upravujúce možnosť prejednávania správnych prípadov v zjednodušenom (písomnom) konaní, jeho osobitosti, rozhodnutie vo veci správneho prípadu ako aj odvolanie sa voči súdnemu rozhodnutiu, ktoré bolo vynesené v zjednodušenom (písomnom) konaní.

V Oddiele VI. „Konanie na odvolacom súde“ sa upravujú: právo podať odvolanie; sudy pojednávajúce o odvolacích sťažnostiach a upozorneniach prokurátora; postup, lehota a obsah odvolacej sťažnosti a upozornenia prokurátora; neprejednanie a vrátenie odvolacej sťažnosti a upozornenia prokurátora; zamietnutie odvolacej sťažnosti a upozornenia prokurátora; poriadok prejednávania správneho prípadu odvolacím súdom; právomoci odvolacieho súdu; uznesenie odvolacieho súdu; postup podávania a posúdenia súkromnej sťažnosti, upozornenia prokurátora atď.

Oddiel VII. „Revízia súdnych rozhodnutí, ktoré nadobudli právoplatnosť“ obsahuje nasledujúce kapitoly: konanie na kasačnom súde; konania na súde dozornej inštalácie; konanie o preskúmaní uznesenia súdu v súvislosti s novými alebo nedávno zistenými skutočnosťami.

V normách Oddielu VIII. „Procesné otázky týkajúce sa výkonu uznesení súdu vo veci správnych prípadov, a o ktorých rozhoduje súd“ je upravený: postup výkonu uznesenia súdu; vydanie exekučného titulu; objasnenie exekučného dokumentu; lehoty na predloženie exekučného dokumentu; odklad alebo rozdelenie plnenia výkonu uznesenia súdu na etapy; pozastavenie, ukončenie a obnovenie exekučného konania; námietky voči rozhodnutiu úradných osôb v rámci úradu súdnych vykonávateľov, ich konania (nekonania) atď.

V Oddiele IX. sú uvedené záverečné ustanovenia.

Správne súdne konanie je okrem KAS RF upravené aj podľa Zákonníka o arbitrážnom konaní Ruskej federácie (ZoAK RF).<sup>67</sup> v súlade s článkom 29 ZoAK RF arbitrážne sudy pojednávajú v rámci správ-

<sup>67</sup> Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ. СЗ РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3012.

neho súdneho konania o ekonomických sporoch a iných prípadoch, ktoré sú výsledkom správnych a iných verejných právnych vzťahov, a ktoré sa týkajú výkonu podnikateľskej a inej ekonomickej činnosti zo strany organizácií a občanov:

- o námietkách voči normatívnym právnym aktom federálnych orgánov výkonnej moci;
- o námietkách voči aktom federálnych orgánov výkonnej moci, v ktorých je obsiahnuté vysvetlenie legislatívy, a ktoré oplývajú normatívnymi vlastnosťami;
- o námietkách voči nenormatívnym právnym aktom zasahujúcim práva a zákonné záujmy žiadateľa v oblasti podnikateľskej a inej ekonomickej činnosti, rozhodnutiu, konaniu (nekonaniu) orgánov verejnej moci, orgánov miestnej samosprávy, iných orgánov, organizácií, ktoré majú určité štátne alebo iné verejné právomoci, úradných osôb, štátnych a samosprávnych úradníkov;
- o správnych deliktach, ak podľa federálneho zákona spadajú pod kompetenciu arbitrážneho súdu;
- o vymáhaní povinných platieb a sankcií od organizácií a občanov vykonávajúcich podnikateľskú a inú ekonomickú činnosť, ak nie je federálnym zákonom ustanovený iný postup ich vymáhania.

### **3. Niektoré odlišnosti úpravy správneho súdneho konania**

Správne súdnictvo, ako osobitý element všeobecného občianskeho súdnictva, je v prvom rade čiastočne založené na princípoch, ktoré majú svoje spoločné východiská v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd.<sup>68</sup>

Článok 6, ktorý v právnom systéme Dohovoru zaujíma centrálnu pozíciu, garantuje právo na spravodlivý súd, čo má fundamentálny význam v demokratickej spoločnosti. Správna procedúra je v súlade s ods. 1 článku 6 v prípade, že je možné napadnúť ju na súde. Pre správne súdnictvo má teda obrovský význam Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy (20) o súdnej kontrole správnych aktov z roku 2004. Odporúčanie s ohľadom na rôzne právne tradície členských štátov v oblasti správneho súdnictva stanovuje všeobecné pravidlá,

---

<sup>68</sup> GAVALLEC, M. Vplyv Európskeho Dohovoru o ľudských právach na správne súdnictvo (podnety de lege ferenda pri aplikácii § 250j ods. 5. O.s.p.). In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 73.

ktoré musia byť dodržiavané pri organizácii súdnej kontroly správnych aktov. Cieľom odporúčania je zabezpečenie efektívneho prístupu k súdnemu pojednávaniu. Odporúčanie obsahuje princípy, ktoré musia byť zavedené do národnej legislatívy členských štátov Rady Európy pri súdnej kontrole správnych aktov.<sup>69</sup>

Cieľom modernej právnej úpravy správneho súdneho konania na Slovensku je teda vytvorenie takých procesných inštitúcií, ktoré sa snažia priblížiť k ideálu rýchlej a spravodlivej ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov procesu, ako aj k rozvoju vysoko kvalitných súdnych rozhodnutí.<sup>70</sup>

Podstatné je aj to, že druhá kapitola tretej časti Správneho súdneho poriadku SR je venovaná preskúmaniu rozhodnutí správnych orgánov vo veci správneho trestania na základe správnej žaloby proti správneému trestu. v oblasti správneho trestania sa dodržiavajú záruky uvedené v článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.<sup>71</sup>

V Čechách vykonávajú súdnu kontrolu nad správnymi rozhodnutiami vo veci správneho trestania súdy, a to v rámci správneho súdneho konania (okresné súdy a Najvyšší správny súd) a pri podaní žaloby v zmysle ustanovení Správneho súdneho poriadku (§ 65).

Ak sa obrátíme k ruskej praxi regulácie správneho súdnictva, potom ukotvenie správneho súdnictva ako jednej z foriem prejavov spravodlivosti v Ústave RF (článok 118)<sup>72</sup> dáva všetky predpoklady pre fakt, že prejednávanie vecí o správnych deliktach je prejavom práve správneho súdnictva.

Vo všeobecnosti sa však činnosť KAS RF v zmysle článku 5 ods. 1 nevzťahuje na konanie vo veci správnych deliktov. Súdy nemajú právo pojednávať v rámci súdneho konania správneho vo veciach odvolaní

---

<sup>69</sup> KISELYOVÁ, Z. Niekoľko úvah o budúcnosti správneho súdnictva v podmienkach Slovenskej republiky. In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 359.

<sup>70</sup> KISELYOVÁ, Z. – HORVAT, M. Správny súdny poriadok a konanie vo veciach správneho trestania. *Milníky práva v stredo európskom priestore 2015: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, v dňoch 10.-12.3.2016 v priestoroch ÚZ NR SR Častá-Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, doc. JUDr. Eduarda Burdu, PhD.* – 1. vyd. – Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 402.

<sup>71</sup> KISELYOVÁ, Z. – HORVAT, M. Tamže, s. 402.

<sup>72</sup> Vychádzajúc z ustanovení článku 118 Ústavy Ruskej federácie, sa súdna moc vykonáva prostredníctvom ústavného, občianskeho, správneho a trestného konania.

voči rozhodnutiam, konaniu (nekonaniu), týkajúcich sa uplatňovania právnych noriem Zákonníka RF o správnych deliktoch (ZoSD RF).<sup>73</sup>

Procesné vzťahy, vzniknuté počas rozhodovania súdov (sudcov), iných orgánov verejnej moci alebo úradných osôb vo veciach správnych deliktov, sa riadia administratívnoprocesnou legislatívou: Oddiely I, III-V ZoSD RF<sup>74</sup>, Kapitola 25, „Posúdenie vo veci správnych deliktov podľa Zákonníka o arbitrážnom konaní Ruskej federácie (ZoAK RF).

V súlade s ods. 1 čl. 202 ZoAK RF je privedenie právnických osôb a individuálnych podnikateľov k zodpovednosti vo vzťahu s nimi vykonávanou ekonomickou činnosťou federálnym zákonom zaradené do kompetencie arbitrážnych súdov a prejednávanie prebieha podľa všeobecných pravidiel sťažnostného konania s osobitnosťami hlavy 25 ZoAK RF a ZoSD RF.

V rámci modernizácie legislatívy by sa mala vyriešiť otázka konaní vo veci správnych deliktov.<sup>75</sup> Zahnutie procesných ustanovení o namietaní do KAS RF, ako aj rozšírenie predmetu jeho úpravy sa zdá účelným. Takéto rozhodnutie umožní zjednotiť správne súdne konanie, zvýšiť efektívnosť posudzovania prípadov o správnych deliktoch.<sup>76</sup>

## Záver

Právna úprava rôznych sfér verejného života je zabezpečená prostredníctvom medzinárodne uznaných právnych mechanizmov. Mnoho problematických otázok ich fungovania sa týka administratívnoprávnej realizácie plnenia povinností, resp. zabezpečenia ochrany osoby, ktoré vyplývajú z jej základných práv.

Hoci má každý právny systém svoje špecifické črty, začlenenie určitých konceptov do druhého právneho prostredia môže byť užitočné a žiaduce.

Komparatívny prístup umožňuje lepšie vnímať tú najlepšiu regulačnú a súdnu prax právnych systémov jednotlivých krajín za účelom ich zakomponovania do národnej legislatívy.

---

<sup>73</sup> *Определение Верховного Суда РФ от 27 декабря 2017 г. № 19-КГ17-33 <СПС «КонсультантПлюс».*

<sup>74</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>75</sup> РОГАЧЕВА, О.С. – ЦУРГАН Т.Д. Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: правосудие, административное судопроизводство или процессуальная реализация «не строгого» уголовного права? *Научно-практическое и информационное издание. «Административное право и процесс»*. 2016, № 12, s. 48.

<sup>76</sup> РОГАЧЕВА, О.С. – ЦУРГАН Т.Д. Там же, s. 49.

## Použitá literatúra

1. GAVALEC, M. Vplyv Európskeho Dhovoru o ľudských právach na správne súdnictvo (podnety de lege ferenda pri aplikácii § 250j ods. 5. O.s.p.). In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 55-76.
2. KISELYOVÁ, Z. Niekoľko úvah o budúcnosti správneho súdnictva v podmienkach Slovenskej republiky. In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 354-365.
3. KISELYOVÁ, Z. – HORVAT, M. Správny súdny poriadok a konanie vo veciach správneho trestania. *Milníky práva v stredo európskom priestore 2015: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, v dňoch 10.-12.3.2016 v priestoroch ÚZ NR SR Častá-Papiernička pod záštitou dekana Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty, doc. JUDr. Eduarda Burdu, PhD.* – 1. vyd. – Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-7160-414-3, 637 s.
4. KRYSKA, D. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-80-4, 302 s.
5. PRŮCHA, P. Vybrané otázky správního soudnictví v České republice s přihlédnutím k novelizaci účinné od 1.1.2012. In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 189-199.
6. ORŁOWSKI, J. Administrative Complaint Meets Rescissory Action: The Polish Example. *Administrative Traditions in Poland and Germany: Similarities and Differences*. Berlin, 2015. ISBN 978-8305-2078-8, p. 49-62.
7. ŠTEVČEK, M. – BARICOVÁ, J. Správne súdnictvo a rekodifikácia civilného práva procesného. In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012. ISBN 978-80-7160-339-9, s. 22-43.
8. VRABKO, M. Správne súdnictvo v Slovenskej republike (historické, politické a právne východiská). In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: zborník príspevkov z medzi-*

- národnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 9-16.
9. БОННЕР, А.Т. – ГРОМОШИНА, Т.В. – ДОКУЧАЕВА, Т.В. *Цивилистический процесс современной России: проблемы и перспективы*. Москва: Проспект, 2017. ISBN: 978-5-392-23812-5, с. 208.
  10. ВРАБКО, М. Административное наказание в Словацкой Республике (Správne trestanie v Slovenskej republike). *Сборник статей по материалам IX и X Международных научно-практических конференций МГЮА*. Москва: РГ-Пресс, 2018. ISBN 978-5-9988-0564-6, с. 297-307.
  11. ГАЛЛИГАН, Д. – ПОЛЯНСКИЙ, В.В. – СТАРИЛОВ, Ю.Н. *Административное право: история развития и основные современные концепции*. Москва: Юристь, 2002. ISBN 5-7975-0470-7, 410 с.
  12. ЛАФИТСКИЙ, В.И. и кол. *Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т.1 Правовые системы Восточной Европы*. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Юридическая фирма «Контракт», 2012. ISBN 978-5-98209-126-0, 528 с.
  13. МАРКУ, Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы. *Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта*. Москва: Статут, 2011. ISBN 978-5-8354-0768-2, с. 20-93.
  14. РОГАЧЕВА, О.С. – ЦУРГАН Т.Д. Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: правосудие, административное судопроизводство или процессуальная реализация «не строгого» уголовного права? *Научно-практическое и информационное издание. «Административное право и процесс»*. 2016, № 12, с. 45-50.
  15. СТАРИЛОВ, Ю.Н. *Административная юстиция. Теория, история, перспективы*. Москва: Издательство НОРМА, 2001. ISBN 5-89123-567-6, 304 с.
  16. СТАРИЛОВ, Ю.Н. Административное судопроизводство в контексте модернизации процессуального законодательства России. *Административное право и процесс. Научно-практическое и информационное издание*. 2015, № 2.
  17. *Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 28 ноября 2014 г.)*. Отв. ред. Ю. П. Соловей. – Омск: Омская юрид. акад., 2015. – 317 с.

## ÚSTAVOOCHRANCA NA TEMNEJ STRANE SILY (?)

*doc. JUDr. Boris Balog, PhD.*

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva  
Ústav verejného práva  
boris.balog@paneurouni.com

### Ústavoochranca na temnej strane Sily (?)

Dňa 30. januára 2019 došlo v Slovenskej republike k narušeniu Sily. Možno nemalo takú intenzitu ako narušenie Sily po zničení planéty Alderaan Hviezdou Smrti, ale malo intenzitu dostatočnú na vyvolanie strachu zo sudcokracie. Je to naozaj tak, že temná strana Sily reprezentovaná Sithami v sudcovských talároch vyhrala alebo ústavoochranca iba vyrovnal pomer Síl, k narušeniu ktorého došlo v roku 2006?

### Constitutions Protector on the Dark Side of the Force (?)

On January 30 2019 the Force in the Slovak Republic was disrupted. It may not have been as intense as the disruption of the Force after the destruction of the planet Alderaan by the Star of Death, but it was intense enough to provoke fear of the judiciary power. Is it really so, that the Dark Side of the Force, represented by the Sith in the judges' gowns, has won, or the Protector of the Constitution has merely offset the Force ratio, the disruption that occurred in 2006?

### Verfassungsbeschützer an der dunklen Seite der Macht

Am 30. Januar 2019 wurde die Macht in der Slowakischen Republik unterbrochen. Es war vielleicht nicht so heftig wie die Verletzung der Macht nach der Zerstörung des Planeten Alderaan durch den Stern des Todes, aber es war stark genug, um die Angst vor der Justiz zu wecken. Ist es wirklich so, dass die dunkle Seite der Macht, vertreten durch die Sith in den Kleidern der Richter, gewonnen hat, oder hat der Beschützer der Verfassung lediglich das Machtverhältnis aufgehoben, das 2006 verletzt wurde?

**Kľúčové slová:** Národná rada Slovenskej republiky, Ústavný súd Slovenskej republiky, ústava

**Schlüsselbegriffe:** Nationalrat der Slowakischen Republik, Verfassungsgericht der Slowakischen Republik, Verfassung

**Keywords:** National Council of the Slovak Republic, Constitutional Court of the Slovak republic, Constitution

## Úvod

Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“), ktorým v časti vyhovel návrhu podpredsedu/predsedníčky Súdnej rady Slovenskej republiky a vyslovil nesúlad niektorých ustanovení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z. s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) vyvolalo bezprostredne po jeho vyhlásení miestami až katastrofickú reakciu o začiatku konca demokracie na Slovensku.

Ide o reakciu z prostredia mediálneho, komentátorského a politického. Na poctivú reakciu z odborného prostredia si toto rozhodnutie ešte (aj vzhľadom na krátkosť času) bude musieť počkať. Z tohto pohľadu vítam uskutočnenie kolokvia venovaného tomuto rozhodnutiu a možnosť prispieť k tejto téme niektorými svojimi názormi a myšlienkami.

Nechcem opakovať všetko, čo som na tému ústavných zákonov v ústavnom poriadku Slovenskej republiky,<sup>1</sup> ich možnej neústavnosti,<sup>2</sup> materiálneho jadra ústavy,<sup>3</sup> či previerok sudcov<sup>4</sup> už v minulosti publikoval.

Z môjho pohľadu je rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 21/2014 vyústením relatívne dlhej doktrínalnej prípravy naň. Vo svojom príspevku sa zameriam na vzťah nastolený týmto rozhodnutím

---

<sup>1</sup> BALOG, B.: *Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Justičná revue, roč. 59, č. 12, 2007, s. 1575-1584.

<sup>2</sup> BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. In: *Ústava Slovenskej republiky - 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky. Bratislava : Lonfingier, 2012, s. 227-241.

BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2014. 203 s.

<sup>3</sup> BALOG, B.: *Neústavný ústavný zákon - na príklade priestupkovej imunity poslancov parlamentu na Slovensku*. In: *Ústava ve stínu politiky? : sborník příspěvků sekce ústavního práva mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012*, Jirásek, Jiří (ed.). Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 41-53.

<sup>4</sup> BALOG, B.: *Bezpečnostné previerky sudcov*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018, Bratislava : Právnická fakulta UK, 2018, s. 6 – 13.



medzi Ústavným súdom SR a Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada SR“) ako jediným ústavodarným orgánom Slovenskej republiky.

Predtým je ale potrebné sa aspoň krátko pozrieť na Národnú radu SR ako ústavodarcu všeobecne, pretože úvahy o vzťahu medzi ňou ako ústavodraným orgánom a Ústavným súdom SR začínajú práve pre jej postavení ústavodarcu.

## **1. Národná rada SR ako všemocný ústavodarný orgán**

Národná rada SR konajúca ako ústavodarca je v slovenskom ústavnom systéme všemocná. Môže a dokáže všetko. Môže a dokáže všetko okrem zrušenia Slovenskej republiky.

Ústavodarca môže zmeniť štátne hranice, ústavodarca môže vypovedať vojnu inému štátu, ústavodarca môže zrušiť amnestiu alebo milosť. Ústavodarca je silnejší ako občania, pretože môže zmeniť alebo zrušiť platný výsledok referenda, môže zasahovať do ústavnej úpravy základných práv a slobôd<sup>5</sup> a aj ich zrušiť, pretože ústavný zákaz ich zrušenia pre neho neplatí.<sup>6</sup> Ústavodarca môže odňať poslancovi slobodný mandát získaný vo voľbách od občanov.

Ústavodarca zriaďuje, ruší a mení ústavné orgány. Z jeho dosahu nie je vylúčený ani jeden. Ústavodarca ústavné orgány vytvára, a to nielen v unikátnom momente vzniku štátu, ale aj počas jeho existencie. Ústavodarca mení ich postavenie, mení ich kompetencie a spôsob kreovania.

Ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. k ničomu z toho, čo som uviedol vyššie nedošlo. Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. je priama novela ústavy, ktorú prijala Národná rada SR ako jediný ústavodarný orgán.

## **2. Národná rada SR ako jediný ústavodarný orgán Slovenskej republiky**

Národná rada SR je jediný ústavodarný orgán Slovenskej republiky. Do jej výlučnej pôsobnosti v sústave ústavných orgánov patrí uzná-

---

<sup>5</sup> K tomu pozri - SVÁK, J. – BALOG, B.: *Pokusy o ústavné zmeny v oblasti ľudských práv a realita*. In: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2012, s. 148-154.

<sup>6</sup> FRIDRICH, B. a kol.: *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : PraF UK, 2013, s. 31.

šať sa na ústave a na ústavných zákonoch a tiež na ich zmenách. Ak sa na ústave, ústavnom zákone alebo na zmene ústavy alebo zmene ústavného zákona neuznesie Národná rada SR, nemá ju ktorý ústavný orgán ani zastúpiť a ani nahradiť a tak je to správne, pretože jedine ona v štruktúre ústavných orgánov disponuje demokratickou legitimitou potrebnou na prijatia takéhoto rozhodnutia.

Veľká moc, s ktorou je ale spojená aj veľká zodpovednosť. Zodpovednosť nielen za stav ústavného, či právneho poriadku Slovenskej republiky, ale za Slovenskú republiku ako takú. Ak by Národná rada SR nezmenila v roku 2001 a 2004 ústavu, vstup Slovenskej republiky do Európskej únie by bol aj napriek nespornej vôli väčšiny občanov nemožný alebo komplikovaný bez ústavného základu. Rovnako to platí aj pre zabezpečenia demokratického volebného práva do Európskeho parlamentu. Národná rada SR má preto zásadnú zodpovednosť za stav a smerovanie Slovenskej republiky, ktorý aj svojou ústavodarnou činnosťou reguluje.

Zodpovednosť ústavodarcu je aj v tom, že v prostredí polylegálnej ústavy si právnu reguláciu niektorých spoločenských vzťahov vyhradil výlučne pre seba a vylúčil z možnosti ich regulovania zákonodarcu.<sup>7</sup>

Veľká moc, s ktorou je spojená aj veľká zodpovednosť, s ktorou je ale spojené aj veľké nebezpečenstvo. Vzťah ústavy a jej tvorcu je paradoxný. Podstata paradoxu spočíva v tom, že ústavodarca svoje dielo chráni, a to tak pred samým sebou, ako aj pred ďalšími ústavodarnými generáciami.<sup>8</sup> Ústava je chránená, pretože musí byť chránená pred veľkým nebezpečenstvom. Ústavu chráni ústavodarca pred sebou samým. Ak je jediný, niet nikoho iného, pred kým by ústavu bolo potrebné chrániť. Veľké nebezpečenstvo, ktorému je ústava vystavená je práve ústavodarca/ústavodarná generácia pripravená a odhodlaná ústavu zmeniť, či dokonca úplne nahradiť podľa svojich momentálnych predstáv a potrieb, pre ktoré dokáže svoju ústavodarnú moc zmobilizovať. Zmeniť, či dokonca nahradiť ústavu aj proti nej samej. Proti predchádzajúcim ústavodarným generáciám.

Ústava je osobitne vystavená nebezpečenstvu pred ústavodarcom v situácii, ak je týmto ústavodarcom ústavný orgán, ktorý má aj iné právomoci, ako len prijímať a meniť ústavu a ústavné zákony. Ak by totiž disponoval len ústavodarnými právomocami nebol by vystavený pokušeniu nich zneužitia na presadenie svojich iných záujmov a právo-

---

<sup>7</sup> ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 454 – 455.

<sup>8</sup> BALOG, B: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2014, s. 150.

mocí. Ak ale ústavodarca disponuje aj inými právomocami, alebo nimi disponovať chce, môže svoju ústavodarnú moc zneužiť na ich získanie, úpravu alebo ponechanie, ak by o ne zásahom iného ústavného orgánu mal prísť.

Pred takýmto nebezpečenstvom je ústava chránená. V prvej obrannej línii je chránená v rozsahu a intenzite obranných mechanizmov a nástrojov, ktoré jej zveril ústavodarca. V slovenskej ústave je to len a výlučne ústavná väčšina tvoriaca (*ad hoc*) ústavodarnú generáciu.

Ústavné možnosti a postupy zmeny ústavy sú vyjadrením miery a stupňa jej tuhosti. Ústavný systém zásahov do ústavy musí na jednej strane chrániť stabilitu spoločenského prostredia pred pokúšením politickej príležitosti a na druhej strane umožniť reálnu reakciu a riešenie spoločenského problému. Slovenský ústavodarca ochránil ústavu až jedným, aj to tým najslabším, nástrojom, ktorým je požiadavka ústavnej väčšiny všetkých poslancov Národnej rady SR. Na prijatie ústavy a na zmenu ústavy je podľa čl. 84 ods. 4 ústavy potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov Národnej rady SR. Hovoriť o tom, že ústava je tuhá je v kontexte 17 noviel ústavy prijatých podľa tohto pravidla v rokoch 1998 až 2017 len „*pium desiderium*“.

Nič iné prvý ústavodarca, ale ani žiaden po ňom, do ústavy nedal. Iná otázka, na ktorú som svoju odpoveď už ponúkol,<sup>9</sup> je, či by nasledujúce ústavodarné generácie mali disponovať v rámci oprávnenia meniť ústavu aj tým, že by menili, rozumej sprísňovali, podmienky jej zmeny. Ochrane ústavy by to nepochybne pomohlo, ale súčasne by išlo o takú zmenu, ktorá by podľa mňa zasiahla do demokratickej podstaty Slovenskej republiky, pretože by jedna ústavodarná generácia postupom podľa súčasných nenáročných ústavných pravidiel zmenila ústavu tak, že nasledujúce ústavodarné generácie by tú istú ústavu už menili za prísnejších podmienok. Poctivé by bolo takúto zmenu urobiť až v novej ústave.

Otázka ochrany ústavy, resp. miery ochrany ústavy samotným ústavodarcom nemusí byť vôbec relevantná. Jej relevancia stúpa úmerne tomu, akému nebezpečenstvu je ústava od samotného ústavodarcu vystavená. Ak miera nebezpečenstva pre ústavu od ústavodarcu prevyší mieru ochrany, ktorú jej ústavodarca poskytol, ústava je v ohrození.

Nebudem chodiť pre príklady ďaleko.

Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu ustanovuje zriadenie, zloženie, rokovanie,

---

<sup>9</sup> BALOG, B: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2014.

rozsah činnosti a postup výboru národnej rady na preskúvanie niektorých rozhodnutí Národného bezpečnostného výboru.<sup>10</sup>

Tento ústavný zákon bol reakciou Národnej rady SR na nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 6/04, ktorým tento súd rozhodol, že ustanovenie § 30 ods. 4 až 7 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 2 ods. 2 a s čl. 46 ods. 1 ústavy.

Vôľa Národnej rady SR preskúmať cez svoj osobitný výbor rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu bola silnejšia ako ochrana ústavnosti. Úlohou ústavodarcu bolo túto vôľu svojho *alter ego* naplniť. A to aj za cenu prijatia materiálne protiústavného ústavného zákona.

Prijatie ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. je prípadom postupu Národnej rady SR, ktorá nesúladi s ústavou konvalidovala zmenou právnej sily a formy právnej úpravy na ústavný zákon, čím sa formálne zabezpečil súlad s ústavou, ale za cenu obídienia rozhodnutia Ústavného súdu SR.<sup>11</sup>

Ústavný súd SR pre tentokrát sklonil hlavu a prijal úder. V uznesení sp. zn. III. ÚS 262/2010 k sťažnosti, ktorá nasledovala po náleze sp. zn. PL. ÚS 6/04 Ústavný súd SR vyslovil – „Z návrhu na rozhodnutie jeho podania vyplýva tiež taká požiadavka, o ktorej ústavný súd nemá právomoc konať, a to posudzovanie súladu namietaného ústavného zákona s ústavou, ktoré majú rovnaký stupeň právnej sily, a podľa judikatúry ústavného súdu podaného pri výklade ústavy „neexistuje rozdiel medzi ústavou a ústavným zákonom“, resp. „v procedúre prerokúvania, prijímania a vyhlasovania ústavy a ústavných zákonov nie sú právne rozdiely (I. ÚS 39/93).

Ústavný súd je predovšetkým nezávislým súdnym orgánom na ochranu ústavnosti, ktorý má presne špecifikované právomoci vymedzené v čl. 125 až čl. 129 ústavy a čl. 136 ústavy, a v zmysle nich nemôže preskúmať predpisy rovnakej právnej sily (obdobne napr. m. m. PL. ÚS 14/00, II. ÚS 109/08).“.

Druhý príklad je samotný ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. Rozdiel je nepochybne v tom, že ide o tzv. novelizačný ústavný zákon, kým v prípade ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. ide o tzv. účelový ústavný

---

<sup>10</sup> NIKODÝM, D.: *Kompatibilita ústavného systému*. Právny obzor, 90, 2007, č. 5, VOZÁR, J.: *Súd locuta kauza finita (niekoľko poznámok k prijatému ústavnému zákonu č. 254/2006 Z. z.)*. Právny obzor, 2006, č. 3, či BRÖSTL, A.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: JERMANOVÁ, H. - MASOPUST, Z. (eds): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008.

<sup>11</sup> BALOG, B.: *Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky*. In: *Justičná revue*, roč. 59, č. 12, 2007, s. 1584.

zákon. Práve tento rozdiel mal byť pre ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. rozhodujúci.

Vecne išlo o tému, ktorá nebola nová, a to previerky sudcov prostredníctvom Národného bezpečnostného úradu. K previerkam sudcov Špeciálneho súdu Národným bezpečnostným úradom sa Ústavný súd SR vyjadril vo veci sp. zn. PL. ÚS 17/2008 - „Právna úprava ... umožňuje špecializovanému bezpečnostnému orgánu výkonnej moci účinne zasiahnuť do právneho statusu sudcu ... a spochybníť jeho legitimitu postupom, v rámci ktorého dochádza k zhromažďovaniu osobných údajov o osobe sudcu vrátane osobných údajov osobitnej kategórie (zdravotný stav, sexuálna orientácia a intímny život, finančná a majetková situácia, názory a osobné presvedčenie, rodinné a spoločenské vzťahy), pričom k zhromažďovaniu uvedených údajov môže dochádzať aj utajovaným spôsobom s následným vyhodnotením tzv. bezpečnostného rizika v rámci značne širokej správnej úvahy Národného bezpečnostného úradu. Dôvodom na konštatovanie bezpečnostného rizika môžu byť pritom aj skutočnosti týkajúce sa ochorenia alebo „emočného stavu“ prekonaného sudcom v minulosti alebo správania sa „tretích osôb“ v okolí sudcu (rodinných príslušníkov, známych)...Ustanovením podmienky platného osvedčenia o bezpečnostnej previerke podľa zákona č. 215/2004 Z. z. ako *conditio sine qua non* vo vzťahu k ustanoveniu a výkonu sudcovskej funkcie na mieste sudcu na Špeciálnom súde zákonodarca narušil del'bu moci.“.

Národná rada SR sa ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. pokúsila obísť protiústavné prvky v účasti Národného bezpečnostného úradu na kreácii a fungovaní súdnej moci tak, že právnu úpravu pôsobenia tohto subjektu na súdnu moc povýšila zo zákona na ústavný zákon.

Súčasne ale došlo aj k vecnej zmene v tom, že Národný bezpečnostný úrad nie je ten, ktorý rozhoduje o sudcovskej spôsobilosti, pretože rozhodnutie o overení predpokladov sudcovskej spôsobilosti ústavodarca formálne ponechal Súdnej rade Slovenskej republiky. Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. založil stav, kedy Národný bezpečnostný úrad síce formálne nerozhoduje a teda jeho podklad nie je preskúmateľný podľa čl. 46 ods. 2 ústavy, ale jeho podklad je pre prijatie stanoviska Súdnej rady Slovenskej republiky rozhodujúci. -

Ústavný zákon č. 161/2014 Z. z. inou právnou koncepciou predstiera, že výkonná moc už do súdnej moci previerkami nezasahuje, hoci skutočný stav navodený ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. nie je významne právne rozdielny od zásahu do nezávislosti súdnictva, aký sa mal uskutočniť pomocou previerok ustanovených zákonom č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry. V prípade Špeciálneho súdu sa rozsah, obsah i forma činnosti

Národného bezpečnostného úradu v rámci bezpečnostných previerok síce odlišovala od teraz posudzovaných previerok kandidátov na sudcov a sudcov, ich podstata je však porovnateľná, ich rozsah je naopak širší a ich sila je síce formálne slabšia, ale na strane druhej je nedeclzný výsledok činnosti Národného bezpečnostného úradu pre subjekt preverovania, ale tiež pre Súdnu radu Slovenskej republiky, či Ústavný súd SR prakticky len ťažko dôkazne overiteľný resp. vyvrátený.<sup>12</sup>

Napriek tomu, že Národná rada SR dala ústavným zákonom č. 254/2006 Z. z. jasne najavo, kto má v demokratickom a právnom štáte to povestné „posledné slovo“, nemohla ako ústavodarca nevnímať odbornú kritiku, ktorá sa valila na jej adresu práve v dôsledku výkonu jej ústavodarnej právomoci. Prijatie ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. nárastu záujmu odbornej verejnosti o túto aktivitu Národnej rady SR nepochybne prispelo, čo na jednej strane možno hodnotiť kladne, na druhej strane ale charakter tohto ústavného zákona, teda to, že išlo o tzv. účelový ústavný zákon, aj predurčil základ odbornej diskusie v tom, či má alebo nemá Národná rada SR podľa čl. 86 písm. a) ústavy univerzálnu, generálnu, resp. akúkoľvek ústavodarnú právomoc alebo je obmedzená iba na tzv. novelizačné ústavné zákony a tzv. blanketové ústavné zákony.<sup>13</sup> Keďže táto odborná kritika kolidovala so snahou časti politickej reprezentácie zrušiť tzv. Mečiarove amnestie ústavným zákonom, bolo súčasne vyvinuté obrovské intelektuálne úsilie na obhajobu neobmedzenej ústavodarnej právomoci Národnej rady SR.<sup>14</sup> Na jednej strane tu teda prebieha kritika prijímania účelových ústavných zákonov a na strane druhej obhajoba takejto činnosti.

To viedlo k tomu, že, okrem mne známeho jedného prípadu,<sup>15</sup> sa kľúčová pozornosť odbornej diskusie venovala práve tým tzv. účelo-

<sup>12</sup> BALOG, B.: *Bezpečnostné previerky sudcov*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018, Bratislava : Právnická fakulta UK, 2018, s. 6 – 13.

<sup>13</sup> Bez nároku na úplný výpočet napríklad – VOZÁR, J.: *Súd locuta kauza finita (niekoľko poznámok k prijatému ústavnému zákonu č. 254/2006 Z. z.)*. Právny obzor, 2006, č. 3, LAPČÁKOVÁ, M.: *Rigidné a flexibilné ústavy (Porovnávacie štúdiá ústav členských štátov Európskej únie)*. Justičná revue, 59, 2007, č. 8 – 9, BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava : Kalligram, 2013. 272 s., BRÖSTL, A.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: JERMANOVÁ, H. - MASOPUST, Z. (eds): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, NIKODÝM, D.: *Kompatibilita ústavného systému*. Právny obzor, 90, 2007, č. 5, PROCHÁZKA, R.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: Ius Romanum Schola Sapientiae, Pocta Petrovi Blahovi k 70. narodeninám, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009.

<sup>14</sup> PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. 133 s.

<sup>15</sup> BALOG, B.: *Neústavný ústavný zákon – na príklade priestupkovej imunity poslancov parlamentu na Slovensku*. In: JIRÁSEK, J. (ed.): *Ústava ve stínu politiky? Sborník příspěvků sekce ústavního práva z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012*, Iuridicum Olomoucense, o.p.s., Olomouc, 2012, 390 s.

vým ústavným zákonom a vo vzťahu k tzv. novelizačným ústavným zákonom to nepriamo vytvorilo dojem, že sa nemôžu dostať do rozporu s ústavou, pretože oni sú ústava, majú síce formálne samostatnú právnu existenciu, ale obsahovo sa momentom platnosti stávajú integrálnou súčasťou textu ústavného zákona č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. V zásade im žiadna kritika adresovaná nebola a o oprávnený ústavodarcu ich prijímať v zásade pochybnosť nebola nikdy. Ústava zmenu samej seba ústavnými zákonmi síce výslovne nikde neupravuje, ale ako československá ústavná tradícia sa to v Slovenskej republike bezvýhradne rešpektuje a používa.

Iste nie úmyselne zavedená odborná diskusia k veci, ktorá sa napokon ukázala ako nie tá najpodstatnejšia posmelila ústavodarcu v tom, že (minimálne) pri prijímaní tzv. novelizačného ústavného zákona je všemocný.

### 3. Právomoc Ústavného súdu SR

Ústavný súd SR je zriadený ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti. Nie je jediný ústavný orgán ochrany ústavnosti a nie je ani jediný súdny orgán ochrany ústavnosti. Na ochrane ústavnosti sa podieľajú aj Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, prokuratúra Slovenskej republiky a verejný ochranca práv a v rámci súdnej moci podľa čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) a čl. 127 ods. 1 ústavy aj všeobecné súdy. Postavenie Ústavného súdu SR ako nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti je špecifické v tom zmysle, že je jediný ústavný orgán s takto výslovne priznanou právomocou, čím sa stáva jeho postavenie špecifické aj tom, že má jedinečnú a ultimatívnu zodpovednosť za ochranu ústavnosti v Slovenskej republike.

Ústavný súd SR má širokú pôsobnosť a v rámci nej značné množstvo právomocí. Právny základ pôsobnosti pritom nenájdeme iba v ústave, ale napríklad aj v ústavných zákonoch. Vymedzenie pôsobnosti Ústavného súdu SR môžeme nájsť aj v zákonoch, ak ho Ústava SR umožňuje.<sup>16</sup>

Ústavný súd SR v odôvodnení svojho rozhodnutia rozdelil právomoc samotného Ústavného súdu SR na výslovne určenú a na vyvedenú. Právomoc Ústavného súdu SR od začiatku jeho existencie možno rozdeliť na výslovne určenú právomoc ustanovenú kompetenčnými normami ústavy a na vyvedenú právomoc, ktorú možno korektnými výkladovými postupmi vyvodit' z výslovných ustanovení platnej právnej úpravy.

<sup>16</sup> KROŠLÁK, D. a kol: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. 572 s.

Ústavný súd SR konštatoval, že vyvedená právomoc je najstaršia forma právomoci, ktorej prostredníctvom Ústavný súd SR chránil ústavnosť na Slovensku. Prvým meritórnym rozhodnutím bol výklad čl. 116 ods. 4 ústavy o postavení prezidenta Slovenskej republiky pri rozhodovaní o návrhu predsedu vlády na odvolanie člena vlády. Podľa v tom čase platnej ústavy bola Ústavnému súdu SR zverená právomoc podať výklad ústavného zákona, ak je vec sporná, ale nie právomoc podať výklad ústavy, ak je vec sporná. Ústavný súd SR z ústavnej úpravy vyvodil, že ak môže podať výklad ústavného zákona, potom to znamená aj možnosť podať výklad ústavy, lebo ak by takú možnosť nemal, právne záväzný výklad ústavy v prípade sporu o jej obsah by v Slovenskej republike nemohol podať nikto.

Ústavný súd SR v rámci rekapitulácie využívania vyvedenej právomoci spomenul, že k vyvodu právomoci prišlo po druhý raz roku 2005. Oprávneným navrhovateľom v konaní o výklade ústavy alebo ústavného zákona je o. i. jedna pätina poslancov Národnej rady SR, hoci ide o subjekt, ktorý sa nemôže dostať do sporu o výklad ústavy s iným štátnym orgánom. Naopak, Národná rada SR, ktorá sa do sporu o výklad ústavy s iným orgánom štátu môže dostať, nemá právo predložiť Ústavnému súdu SR návrh na začatie konania o výklade ústavy. Ústavný súd SR znovu neformálne vyvodil svoju právomoc začať konanie o výklade ústavy aj na návrh Národnej rady SR.<sup>17</sup>

Právomoc preskúmať ústavné zákony nie je súčasťou výslovného katalógu právomocí Ústavného súdu SR. Medzi čl. 125 až 129a ústavy takáto právomoc výslovne uvedená nie je.

To nás vedie k základnej otázke, či je ochrana ústavnosti úplná alebo obmedzená, resp., či by mala byť úplná, alebo pre naplnenie demokratického a právneho štátu postačuje ochrana ústavnosti obmedzená. Za úplnú ochranu ústavnosti by som pokladal takú ochranu, ktorú poskytne orgán ochrany ústavnosti, *ultima ratio* Ústavný súd SR, v každom a akomkoľvek prípade jej ohrozenia alebo porušenia. Alebo, či je ochrana ústavnosti obmedzená v tom, že ultimatívny ochranca ústavnosti koná len v rámci rozsahu jeho právomocí v čl. 125 až 129a ústavy.

Požiadavka, resp. potreba ochrany ústavnosti je dôsledkom ohrozenia a porušovania ústavnosti. Ochrana nie je potrebná tam, kde niet ohrozenia ani porušenia. Ak preto vychádzame z toho, že Ústavný súd SR má taxatívne vypočítané právomoci a kontrola ústavnosti ústavných zákonov medzi ne nepatrí, znamená to súčasne, že aj prípady, či situácie, kedy dochádza alebo môže dochádzať k ohrozeniu alebo porušeniu ústavnosti sú taxatívne dané? Ústavnosť teda možno

---

<sup>17</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 27/05.



ohroziť alebo porušiť len v rozsahu výslovných ochranných zásahov Ústavného súdu SR a inak nie? Pretože ak ustálime, že Ústavný súd SR môže konať len v rozsahu konaní daných výslovne ústavou, tak tým súčasne ustálime, že len v takomto rozsahu je možné ohroziť alebo porušiť ústavnosť.

To, že takto to chápe práve ústavodarca sa prejavuje v tom, že on katalóg právomocí Ústavného súdu SR permanentne rozširuje. Mohlo by sa preto zdať, že ochrana ústavnosti je aj pri výslovne uvedených právomociach Ústavného súdu SR úplná, pretože katalóg jeho právomocí bol rozširovaný a nemal by poskytovať pre ústavných delikventov žiadne „slepé miesto“.

Tu ale platí, že ústavodarca má neskutočnú schopnosť riešiť tie najbežvzýznamnejšie veci. Napríklad doplnenie právomocí Ústavného súdu SR o konanie o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy v čl. 127a. Bolo toto výsledkom masívneho porušovania práv územnej samosprávy alebo neústavného zasahovania do jej postavenia pred rokom 2001 v takej intenzite, že by si to vyžiadalo výslovné doplnenie presne a výslovne takejto právomoci Ústavného súdu SR do ústavy? Vôbec nie. Ide o konanie, v ktorom Ústavný súd SR od roku 2001 poskytuje intenzívnu a účinnú ochranu skoro trom tisíciam obcí, miest a vyšších územných celkov na Slovensku? Tiež nie. Nebolo by možné poskytovať obciam, mestám a vyšším územným celkom ochranu aj v konaní o súlade zákonov s ústavou podľa čl. 125 ods. 1 a v konaní o sťažnosti podľa čl. 127 ústavy? Myslím, že áno.

Konanie o sťažnosti orgánu územnej samosprávy je presným vyjadrením toho, že ten, kto formuluje rozsah ohrozenia a porušenia ústavnosti je práve ústavodarca a podľa toho následne nastavuje aj rozsah ochranných zásahov Ústavného súdu SR, pričom nie je úplne jasné, z akých východísk pri svojich ústavodarných aktivitách vychádza. Čo ak je ale tá povestná tma najväčšia pod lampou?

Ústavný súd SR nie je jediný ústavný a ani jediný súdny orgán ochrany ústavnosti. Je ale jediný a jedinečný v tom, že po ňom už nie je žiaden. Ak ohrozeniu alebo porušeniu ústavnosti nezabránia iné ústavné orgány ochrany ústavnosti je Ústavný súd SR ten povestný *ultima ratio* ochrany ústavnosti. V takejto situácii musí poskytnúť ochranu ústavnosti svojimi právomocami v rozsahu čl. 125 až 129a ústavy. Ak by ale bol vystavený situácii vyžadujúcej ústavo ochranný zásah mimo tohto rámca, čo nemôžeme vylúčiť, a nikto iný by konať nemohol, mal by Ústavný súd SR len dve možnosti. Nekonať, pretože by sa držal prekážky konania v čl. 2 ods. 2 ústavy, aj keby to ústavu malo stať „život“ alebo konať ako ústavný orgán s postavením plného ochrancu ústavnosti opretý o čl. 124 ústavy.

Ustanovenie čl. 124 ústavy možno označiť za generálne kompetenčné ustanovenie, ktorým sa inštitucionálne zabezpečuje ochrana ústavnosti.

Ak je Ústavný súd SR nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti a je jediným, komu je táto ochrana výslovne zverená, možno to pokladať za vyjadrenie zmyslu a účelu zriadenia a existencie takéhoto ústavného orgánu v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Poslaním Ústavného súdu SR je chrániť ústavnosť v celom rozsahu vzťahov, ktoré podliehajú ústavnej úprave. Každý hluchý priestor, ktorý zostane bez ochrany ústavnosti, je odkladnom od modelu materiálneho právneho štátu, jeho porušením a možno aj popretím.<sup>18</sup> Porušením ústavy by bola interpretácia čl. 124 ústavy, ktorou sa vylúči ochrana ústavnosti, než taká interpretácia čl. 124, akou sa pôsobnosť Ústavného súdu SR vyvodí z ustanovenia čl. 124 ústavy, lebo vylúčením pôsobnosti sa v skutočnosti ochrana ústavnosti odmietne. Taký stav možno v materiálnom právnom štáte pokladať za neprijateľný a neprípustný.

Ústavný súd SR je zriadený na ochranu ústavnosti Slovenskej republiky. Jeho právnou povinnosťou je dbať na dodržovanie Ústavy za každých okolností, nech je porušovateľom ktorýkoľvek orgán verejnej moci, vrátane Národnej rady SR. Túto povinnosť nemá iba Ústavný súd SR ako štátny orgán. Má ju aj každý sudca Ústavného súdu SR, ktorý pri prevzatí funkcie skladá do rúk prezidenta sľub v znení: „*Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, chrániť princípy právneho štátu, spravovať sa ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a rozhodovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranne.*“ „Spravovanie sa ústavou“ je pre sudcu ústavného súdu rovnocenné, nie nadradené, voči ochrane prirodzených práv človeka a občana ako aj voči ochrane princípov právneho štátu. Pre vzťah ústavy s ústavou nesúladným ústavným zákonom z toho vyplýva povinnosť chrániť princípy právneho štátu aj pred neústavnými ústavnými zákonmi.

## Záver

Predmetom ochrany poskytovanej ustanovením čl. 1 ods. 1 ústavy sú ústavné princípy a hodnoty vytvárajúce vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncepciu materiálneho právneho štátu. Koncepcia

---

<sup>18</sup> DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015. 1314 s.

materiálneho právneho štátu zahŕňa zároveň požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii, vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (zákonodarcom deklarovanému účelu právnej regulácie) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu.<sup>19</sup>

Ak z koncepcie materiálneho právneho štátu vyplývajú požiadavky týkajúce sa obsahovej a hodnotovej kvality právnej normy prijímanej zákonodarcom a požiadavky týkajúce sa primeranosti použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom, o to viac musia tieto požiadavky v materiálnom právnom štáte platiť vo vzťahu k ústavodarcovi. Ich vynucovanie vo vzťahu k ústavodarcovi je spojené s jeho mocou – čím väčšia moc, tým väčšia zodpovednosť za jej uplatňovanie.

Tento zásah pokladá Ústavný súd SR za tak závažný, že sa rozhodol materiálnemu jadrú ústavy poskytnúť tú najvyššiu ochranu. Ústavný súd SR tak urobil pri plnom rešpekte k jedinému ústavodarnému orgánu Slovenskej republiky ale tiež v snahe primäť ho tiež k rovnakému rešpektu k základnému zákonu Slovenskej republiky.

Ústavný súd SR takto rozhodol po prvýkrát a dúfajme, že aj naposledy. To ale ukáže až čas.

### Použitá literatúra

1. BALOG, B.: *Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Justičná revue, roč. 59, č. 12, 2007, s. 1575-1584.
2. BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. In: *Ústava Slovenskej republiky - 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky. Bratislava : Longfinger, 2012, s. 227-241.
3. BALOG, B.: *Neústavný ústavný zákon - na príklade priestupkovej imunity poslancov parlamentu na Slovensku*. In: *Ústava ve stínu politiky? : sborník príspevků sekce ústavního práva mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012*, Jirásek, Jiří (ed.). Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 41-53.
4. BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2014. 203 s.

<sup>19</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/08.

5. BALOG, B.: *Bezpečnostné previerky sudcov*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018, Bratislava : Právnická fakulta UK, 2018, s. 6 – 13.
6. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava : Kalligram, 2013. 272 s.
7. BRÖSTL, A.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: JERMANOVÁ, H. - MASOPUST, Z. (eds): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008.
8. ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, 832 s.
9. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015. 1314 s.
10. FRIDRICH, B. a kol.: *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : PraF UK, 2013. 270 s.
11. KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016. 572 s.
12. LAPČÁKOVÁ, M.: *Rigidné a flexibilné ústavy (Porovnávacia štúdia ústav členských štátov Európskej únie)*. *Justičná revue*, 59, 2007, č. 8 – 9.
13. NIKODÝM, D.: *Kompatibilita ústavného systému*. *Právny obzor*, 90, 2007, č. 5.
14. VOZÁR, J.: *Súd locuta kauza finita (niekoľko poznámok k prijatému ústavnému zákonu č. 254/2006 Z. z.)*. *Právny obzor*, 2006, č. 3.
15. PROCHÁZKA, R.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: *Ius Romanum Schola Sapientiae, Pocta Petrovi Blahovi k 70. narodeninám*, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2009.
16. PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. 133 s.
17. SVÁK, J. – BALOG, B.: *Pokusy o ústavné zmeny v oblasti ľudských práv a realita*. In: *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2012, s. 148-154.
18. VOZÁR, J.: *Súd locuta kauza finita (niekoľko poznámok k prijatému ústavnému zákonu č. 254/2006 Z. z.)*. *Právny obzor*, 2006, č. 3.

**ÚSTAVA V OHROZENÍ  
ZOPÁR ZAMYSLENÍ NAD JEDNÝM NÁLEZOM  
ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY  
(PL. ÚS 21/2014)<sup>1</sup>**

*JUDr. Marta Breichová Lapčáková, PhD.*

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta  
Ústav teórie práva Gustava Radbrucha  
marta.lapcakova@upjs.sk

*„Spoločnosť, v ktorej nie je zabezpečená záruka práv, ani vytvorená deľba moci, nemá vôbec ústavu“.*

(čl. 16 Deklarácie práv človeka a občana z roku 1789)

*„Viťazstvo v parlamentných voľbách nie je štátnym prevratom...“*

(PL. ÚS 21/2014, bod 80)

**Ústava v ohrození - Zopár zamyslení nad jedným nálezom  
Ústavného súdu Slovenskej republiky (PL. ÚS 21/2014)**

Článok sa z obsahovej stránky venuje dvom myšlienkovým líniam. Prvou je obsahová analýza argumentačnej opodstatnenosti nálezu Ústavného súdu PL. ÚS 21/2014 zdôvodňujúceho existenciu implicitného materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky. Druhou je riešenie otázky, či sú materiálne limity a procesné limity zmeny Ústavy Slovenskej republiky dostatočné pre zabezpečenie jej stability, aj v kontexte identického procesného postupu prijímania novej Ústavy. Paradoxne je totiž v Slo-

---

<sup>1</sup> Článok predstavuje čiastkový výsledok riešenia projektu Vega č. 1/0386/19 – Nové dimenzie metodológie právnej argumentácie – Úloha právnych princípov vo viacúrovňovom právnom systéme.

venskej republike jednoduchšie schváliť novú Ústavu, ako prijať ústavnú novelu. Vyhnete sa totiž kontrole Ústavného súdu.

**The Constitution under threat - Some reflection on one finding  
of the Constitutional Court of the Slovak Republic  
(PL. ÚS 21/2014)**

The article deals with two thought lines. The first is the content analysis of the argumentation of the Constitutional Court's finding No. PL ÚS 21/2014, justifying the existence of the implicit material core of the Constitution of the Slovak Republic. The article focuses on the question of whether the material and procedural limits for the change of the Constitution of the Slovak Republic are sufficient to ensure its stability, also in the context of an identical procedural process of adopting the new Constitution. Paradoxically, it is easier in the Slovak Republic to approve a new Constitution than to adopt a constitutional amendment, because this way it is possible to avoid the control of the Constitutional Court.

**Verfassung in Gefährdung - Einige Überlegungen zu einer  
Entscheidung des Verfassungsgerichts der Slowakischen Republik  
(PL. ÚS 21/2014)**

Der Beitrag konzentriert sich auf zwei Gedankenzeilen von der Inhaltsseite. Die erste ist die inhaltliche Analyse der Argumentation des Urteils des Verfassungsgerichts PL. ÚS 21/2014 zur Rechtfertigung des impliziten materiellen Kerns der Verfassung der Slowakischen Republik. Der Artikel konzentriert sich auch auf die Frage, ob die materiellen Grenzen und Verfahrensgrenzen der Verfassung der Slowakischen Republik ausreichen, um ihre Stabilität sicherzustellen, auch im Rahmen eines identischen Verfahrens für die Annahme der neuen Verfassung. Paradoxiertweise ist es in der Slowakischen Republik leichter, eine neue Verfassung zu billigen, als eine Verfassungsänderung zu verabschieden. Sie vermeiden die Kontrolle des Verfassungsgerichts.

**Kľúčové slová:** Ústava, ústavný zákon, materiálne jadro ústavy, Ústavný súd Slovenskej republiky

**Schlüsselbegriffe:** Verfassung, Verfassungsgesetz, materieller Kern der Verfassung, Verfassungsgericht der Slowakischen Republik

**Keywords:** Constitution, constitutional law, material core of constitution, Constitutional Court of the Slovak Republic

## Úvod

Úvodnou témou článku je zodpovedanie zdanlivo jednoduchej otázky. Prečo by sme Národnú radu Slovenskej republiky nemali pri zmene ústavy formou ústavných zákonov považovať za ústavodárcu

s originálnou ústavodárnou mocou? Riešenie uvedenej témy je koncentrované najmä v prvej časti článku, no vzhľadom na jeho kľúčový charakter budú jednotlivé aspekty predmetnej otázky predmetom analýzy tohto článku ako celku. Hlavný predmet nášho záujmu ale predstavuje hodnotenie ústavnosti nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014, pričom sa zameriame najmä na spôsob identifikácie implicitného materiálneho jadra ústavy z pohľadu Ústavného súdu Slovenskej republiky. Pozornosť venujeme aj priblíženiu doktrínálnych názorov jednotlivých predstaviteľov právnej vedy k otázke implicitného materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky. Článok uzatvára úvaha o miere naplnenia stabilizačnej funkcie Ústavy Slovenskej republiky v nadväznosti na paradoxnú situáciu, ktorá vznikla kombináciou následkov predmetného nálezu a totožnosťou požiadaviek kladených na proces novelizácie ústavy a prijímania novej ústavy. Ukazuje sa, že zhodným názorovým momentom ako oponentov, tak aj zástancov implicitného materiálneho jadra Ústavy, je konštatovanie nedostatočnosti procesných požiadaviek spojených s procesom novelizácií Ústavy Slovenskej republiky.

## 1. Protiústavný nález protiústavného Ústavného súdu?

Tendencia považovať NRSR pri prijímaní ústavných zákonov za ústavodarcu s pôvodnou ústavodárnou mocou je v odborných kruhoch pomerne rozšírená.

Tento myšlienkový konštrukt je pritom mylný. A tento omyl je zásadný, pretože rozlišovanie medzi ústavodárcom s originálnou ústavodárnou mocou, teda *pouvoir constituant* a ústavným zákonodárcom s odvodenou ústavodárnou mocou, čoby *pouvoir constitué*, je tým myšlienkovým konštruktom, na ktorom je postavená existencia Ústavy.<sup>2</sup>

**Tento omyl navyše podporuje znenie čl. 84 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom sa 3/5 väčšina požaduje na prijatie novej ústavy a aj na zmenu pôvodnej ústavy. NRSR môže prijímať novú ústavu s rovnakou ľahkosťou, ako môže zmeniť starú, pôvodnú ústavu, ktorou je viazaná. Z tohto článku by mohlo vyplynúť, že národná rada je pri prijímaní ústavného aktu za súhlasu 3/5 väčšiny vždy v pozícii originálneho ústavodárcu disponujúceho neobmedzenou suverenitou.**

---

<sup>2</sup> Bližšie pozri napr.: OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 15 a n.; SVÁK, J. – CIBULKA, L. – KLÍMA, K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Všeobecná časť, 2. vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2009, s. 124.

Z tejto konštrukcie potom plynie častá kritika ústavných súdov, ktoré zasahujú do ústavodárnej právomoci parlamentov a oberajú ľud o jeho suverenitu. Stretli sme sa ňou aj v Českej republike pri kauze Melčák,<sup>3</sup> či v Rakúsku, kde ústavné súdy pristúpili k rušeniu ústavných zákonov.

S rovnakou kritikou sme sa koniec koncov stretli aj u zásahov do suverenity tzv. suveréna, cestou zrušovania obyčajných zákonov odporujúcich ústave, napr. v známom prípade Marbury vs. Madison. Táto kritika sa teda dala čakať. Osobne sme boli prekvapení, že sa na stránkach médií neobjavila už v prvý deň po zverejnení rozhodnutia ústavného súdu vo veci bezpečnostných previerok sudcov a kandidátov na sudcov v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

Museli sme na ňu trochu počkať, až pokým neprehrmela búrka okolo voľby kandidátov na nových sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorí napokon aj tak zvolení neboli. Napokon sme sa napr. mohli stretnúť s vyjadrením: „*Ústavný súd tým de facto zrušil suverenitu ľudu, suverenitu občanov štátu, od ktorých pochádza všetka moc, pretože odteraz si občania môžu zvoliť akékoľvek zákonodarné zhromaždenie, ktoré bude zároveň aj zhromaždením ústavodarným a prostredníctvom neho môžu prijať novú ústavu alebo jej podstatnú novelizáciu...*“<sup>4</sup>

Problematickým sa tak ukazuje myšlienkový omyl vyplývajúci z problémovej úpravy. Zákonodárne zhromaždenie v pozícii pouvoir constitué je **zároveň** vnímané ako ústavodarné zhromaždenie v rovine pouvoir constituant. Ústavodarná moc je navyše vnímaná ako taká, ktorá raz mení ústavu a inokedy prijíma novú ústavu. A ak sa pozrieme bližšie ten istý štátny orgán s 3/5 väčšinou raz mení ústava a zase ten štátny orgán znovu s rovnakou 3/5 väčšinou prijíma novú ústavu. Lenže zmena ústavy stále predstavuje zmenu ústavy a prijatie novej ústavy je zase odlišnou situáciou, a to prijatím novej ústavy.<sup>5</sup>

Podľa čl. 86 a) Ústavy SR sa navyše Národná rada Slovenskej republiky môže zároveň uznášať na ústave, ústavných a ostatných zákonoch. Z rýdzo formalistického hľadiska podľa čl. 86 a) Ústavy predstavuje ten istý štátny orgán zároveň zákonodárcu a aj ústavodárcu. z rýdzo formalistického hľadiska môže ten istý štátny orgán v jeden deň prijať tri zákony, dva ústavné zákony a jednu novú ústavu.

---

<sup>3</sup> KOUDELKA, Z.: *Transcendentální pramen práva*. Praha: Leges, 2018, s. 28 a n.; KOUDELKA, Z.: Zrušení ústavního zákona ústavním soudem. In Příbelský, P. (ed.): *Ústavné právo 20 rokov po páde komunizmu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 46-69.; MIKULE, V.: Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? In *Jurisprudence*. Roč. XIX, 2010, č. 1.

<sup>4</sup> HAULÍK, Š.: *Máme na Slovensku protiústavný Ústavný súd?* (cit. 19.2.2019) Dostupné na: <https://dennikn.sk/1386933/mame-na-slovensku-protiustavny-ustavny-sud/>

<sup>5</sup> Bližšie pozri: SCHMITT, C.: *Verfassungslehre*. 9. Auflage, Berlin 2003, s. 103 – 109.



Ak nie je rozdiel pri vymedzení štátneho orgánu plniaceho úlohu zákonodárcu a ústavodárcu a zároveň žiaden procesný rozdiel medzi novelizáciou ústavy a prijímaním novej ústav, prečo má význam medzi týmito dvoma momentmi rozlišovať? Prečo máme raz rozlišovať medzi prijímaním novej ústavy a raz medzi novelizáciou pôvodnej ústavy. Má vôbec význam zaoberať sa nejakými teoretickými myšlienkovými konštruktmi? Sú pre nás vôbec ideí a poznatky teórie konštitucionalizmu tak významné?

Áno, sú pre nás významné, pretože každá ústava je ich produktom a **ak na nich rezignujeme, ústava ako osobitý prameň práva stráca svoj význam**. Ústava je prejavom vôle, ktorý následne zaväzuje svojho tvorca, subjekt ktorý ju vytvoril, teda aj ľud. Predstavuje totiž spozitívizovanú spoločenskú zmluvu, ktorou sú zmluvné strany viazané do okamihu jej vypovedania.<sup>6</sup> Zaväzuje aj svojho tvorca ľud, pokým ju nevypovie a nenahradí **novou** spoločenskou zmluvou. Dovtedy zaväzuje ľud a aj jeho reprezentanta národnú radu. Práve táto záväznosť ústavy aj voči zákonodárnemu subjektu, predstavuje samotný zmysel ústavy.

Ústava totiž plní jednu základnú funkciu a tou je právna funkcia. Z pohľadu právnej funkcie je ústave prepožičaný najvyšší stupeň právnej sily a to s ohľadom na spoločenský význam jej obsahu. Ústava upravuje základné spoločenské vzťahy zachytením hodnotovej orientácie spoločnosti, úpravou práv a povinností subjektov a v neposlednom rade vymedzením právomocí a kompetencií štátnych orgánov ktoré konštituuje, vrátane právomoci a kompetencií národnej rady.<sup>7</sup> **Základnou funkciou ústavy je „obmedzenie nositeľa štátnej moci, ale i zaručenie autonómnych priestorov pre jednotlivcov a vymedzenie určitých hodnôt, ktoré má spoločnosť sledovať a usilovať sa o ich realizáciu.“**<sup>8</sup>

Prečo nás majú tieto myšlienky zaujímať? Pretože myšlienky sú tým čo hýbe svetom a sú mocnejšie než sa všeobecne chápe. Pochopili to aj monarchovia v 18. stor., keď sa pod nimi ich tróny zatriasli v dôsledku ideí rovnosti, bratstva a slobody, v podobe volonté générale. Ústavy majú svoj príbeh a za príbehom prvých ústav sú revolúcie konca 18. storočia. Aj Ústava SR má svoj príbeh a jej príbeh sa začína taktiež revolúciou, novembrovou revolúciou, ktorou je pokračovaním a za ktorou dala pomyselnú poslednú bodku.

<sup>6</sup> Pozri napr.: HOLLÄNDER, P.: *Príběhy právných pojmu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 161.; BRÖSTL, A. – DOBROVIČOVÁ, G. – KANÁRIK, I.: *Základy štátovedy*. Košice: Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, 2004, s. 15.

<sup>7</sup> Porovnaj: PALÚŠ, I.: *Štátne právo porovnávacie*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2002. s. 22. ISBN: 80-7097-483-4.

<sup>8</sup> Tamže, s. 22.

Za prvými ústavami bola myšlienka suverenity ľudu a boj proti tyranii absolutizmu **za pomoci princípu deľby moci**, ktorý viedol k nastoleniu prvých demokracií v novodobých dejinách. Za Ústavou SR stojí boj proti tyranii komunistickej strany v mene ideí demokracie a právneho štátu. Nejednen transparent niesol v novembrových dňoch roku 1989 tento odkaz: Chceme demokraciu a právny štát! **Ústavy sú produktom ideí, ktoré v sebe následne stelesňujú.**<sup>9</sup> Vcelku výstižne uvedený moment zachycuje judikát Marbury vs. Madison, ktorému vd'áčime za vznik ústavného súdnictva. „*Lud disponuje pôvodným právom, ktoré mu umožňuje zvoliť pre svoje budúce vlády princípy, ktoré mu podľa jeho názoru najlepšie zaručujú šťastie...*“<sup>10</sup>

**Prečo by sme teda Národnú radu SR nemali pri prijímaní ústavných zákonov považovať za originálneho ústavodárcu?** Nám totižto nestačí poukazovať, že ústavné zákony meniace ústavu a nová ústava sa prijímajú rovnakou väčšinou a preto je národná rada aj pri prijímaní ústavných zákonov novelizujúcich ústavu v postavení suveréna. V ústavnom štáte suverén neexistuje, existujú len právomoci a kompetencie.<sup>11</sup> V ústavnom štáte neexistuje suverén, existujú len právomoci a kompetencie ktorými je viazaný každý orgán verejnej moci, vrátane parlamentu. Parlament je viazaný spoločenskou zmluvou vo forme ústavy, na základe ktorej získal svoje právomoci a kompetencie. Je viazaný základnými konštitutívnymi princípmi ktoré nesmie prekročiť. Je viazaný princípom deľby moci, ktorý ho zaväzuje aj v procese prijímania zákona, či ústavných zákonov. Prekročenie princípu deľby moci nie je v jeho právomoci, pretože je ním limitovaný.<sup>12</sup> Dejiny nás dostatočne poučili kam vedie prekročenie princípu deľby moci.

Práve prekročením princípu deľby moci sa začínala akékoľvek diktatúra, či už mala názov bonapartizmus, nacizmus, alebo diktatúra proletariátu. Stále to bola výkonná moc ktorá za asistencie moci zákonodarnej spravila obrat z demokratickej formy vlády na nedemokratickú. Nie je nám známy žiadny príklad z histórie, kedy predstaviteľ súdnej

---

<sup>9</sup> K tomu pozri napr.: NEUMANN, J.: Kritické reflexie materiálneho jadra ústavy. *Právny obzor*, roč. 101, 2018, č. 4, s. 363-364, 370.

<sup>10</sup> Český preklad prevzatý zo Seltenreich, R.: Kořeny republiky – ústavněprávní vývoj USA od získaní nezávislosti do konce 1. poloviny 19. století. *Právněhistorické studie*, č. 39, 2007, s. 548 a n. In ANTOŠ, M.: Slavný případ Marbury vs. Madison aktuální i pod dvoch stoletích. In *Jurisprudence*. Roč. XIX, 2010, č. 1, s. 40.

<sup>11</sup> KRIELE, M.: *Einführung in die Staatslehre*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1980, s. 111 a n.

<sup>12</sup> Porovnaj: BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina: EUROKODEX, 2014, s. 123.; BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Ústavodarca verzus ústavný súd. In *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni*, II. zväzok : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie : 3. - 4. október 2012, Košice. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012, s. 106-120.;

inštalácie uzurpoval pre seba moc, situoval sa do podoby diktátora a nastolil nedemokratickú formu vlády.

Boli a sú to práve súdne inštitúcie plniace funkciu ústavného súdnictva, ktoré predstavujú účinnú brzdu proti prelamovaniu princípu deľby moci. Ich právomoc zrušovať zákony je dnes už všeobecne akceptovanou právomocou, ktorou ústavné súdy chránia právnu dominanciu ústavy aj pred zákonodárcom. Aj ústavné zákony sú iba zákonmi prijímanými na základe ústavy. Parlament nie je pri ich prijímaní v pozícii originálneho ústavodárcu, tzv. *pouvoir constituant*. Parlament je pri ich prijímaní iba v pozícii *pouvoir constitué*, tzv. ústavného zákonodárcu, ktorý je limitovaný ústavou. Limity stanovené ústavou, tvorené základnými legitimizujúcimi princípmi ústavy tvoriacimi jej materiálne jadro, nesmie prekročiť ani v procese novelizácie ústavy. Ich zrušením, by totižto vytvoril novú ústavu a na takýto krok mu chýba potrebná právomoc v rovine *pouvoir constituant*.<sup>13</sup> V prípade prekročenia limitov zo strany ústavného zákonodárcu nastupujú ústavné súdy, ktoré z pozície strážcov ústavnosti **chránia vôľu suveréna, teda ľudu vyjadrenú v ústave** pred ústavným zákonodarcom. Ústavný súd v analyzovanom náleze používa v súvislosti s Národnou radou SR prijímajúcou ústavné zákony, pojem ústavodárcu, čo podľa nášho názoru veľmi neprispieva k vyjasneniu problematiky.

Hádka kto prekračuje princíp deľby moci, či sú to ústavné súdy alebo zákonodárca nie je nová. Bola aj v strede sporu medzi zákonodárnou (a výkonnou) mocou a Najvyšším súdom USA v prípade *Marbury versus Madison*, ktorý napokon spôsobil vznik ústavného súdnictva (a tiež sa dotýkal nezávislosti súdnej moci).<sup>14</sup> Thomas Jefferson sa na margo tohto rozhodnutia vyjadril nasledovne: „*Názor, ktorý dáva sudcom právo rozhodovať o tom, ktoré zákony sú v súlade s ústavou a ktoré nie, nielen v rámci ich vlastnej sféry činnosti, ale tiež s účinnosťou pre moc zákonodarnú a výkonnú, by zo súdnej moci urobil moc despotickú.*“<sup>15</sup>

Túto právomoc rušiť zákony zákonodárcu, orgánu stelesňujúceho vnútornú suverenitu štátu pritom nebola a dodnes nie je v ústave USA explicitne vyjadrená. Najvyšší súd USA ju musel vyvodiť interpretáciou textu ústavy. Táto právomoc bola v ústave obsiahnutá iba implicitným spôsobom.

Tak ako najvyšší súd USA v prípade *Marbury vs. Madison* vyvodil z textu ústavy právomoc zrušovať zákony zákonodárcu, vyvodili aj

<sup>13</sup> SCHMITT, C.: *Verfassungslehre*. 9. Auflage, Berlin 2003, s. 21-27.

<sup>14</sup> K analýze prípadu bližšie pozri napr.: BRÖSTL, A. – DOBROVIČOVÁ, G. – KANÁRIK, I.: *Základy štátovedy*. 2004, Košice: Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, s. 100-101.

<sup>15</sup> UROFSKY, M. I.: What Kind of Constitution Shall We Have? *Journal of Supreme Court History*, roč. 31, 2006, č. 2, s. 115. In ANTOŠ, M.: c. d., s. 41.

d'alšie ústavné súdy z textu ústavy svoju právomoc zrušovať ústavné zákony ústavného zákonodárcu. Urobili tak aj nemecký, český, či rakúsky ústavný súd v mene ochrany ústavy a jej právnej funkcie.<sup>16</sup> Rovnakým spôsobom postupoval aj Ústavný súd Slovenskej republiky vo veci tzv. sudcovských previerok. Nález vo veci sudcovských previerok môžeme považovať za slovenskú obdobu prípadu Marbury vs. Madison.<sup>17</sup> Obe podľa nášho názoru výraznou mierou prispeli k rozvoju ochrany ústavnosti a naplneniu právnej funkcie ústavy.

Môžeme sa ale stretnúť s názorom, že: „*Ústavný súd ani žiadny iný štátny orgán nie je oprávnený posudzovať „spoločenskú zmluvu“, ktorú ľud prijíma vo forme základného zákona štátu.*“<sup>18</sup> Pokiaľ sa pozrieme na znenie čl. 128 Ústavy, na základe ktorého je to práve ústavný súd, ktorý všeobecne záväzným spôsobom interpretuje obsah ústavy a ústavného zákona ak je vec sporná, sa uvedený názor ukazuje ako nepravdivý. Navyše, posúdenie obsahu spozitivizovanej spoločenskej zmluvy je obsahom každého rozhodovania ústavného súdu, v ktorom sa rieši otázka ústavnosti tvorby a aplikácie práva. Posudzovanie obsahu spozitivizovanej spoločenskej zmluvy je **základnou úlohou ústavného súdnictva** a dôvodom pre ktorý bol ústavný súd zriadený. Podľa čl. 124 ústavy je to práve ústavný súd ktorý je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.<sup>19</sup> Z tejto pozície nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti podľa čl. 124<sup>20</sup> pristúpil ústavný súd k zrušeniu niektorých častí priamej novely Ústavy, ústavného zákona č. 161/2014 Z. z, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Dôvodom bol rozpor niektorých častí predmetnej úpravy so základnými konštitutívnymi princípmi obsiahnutými v článku 1 ods. 1 Ústavy slovenskej republiky, tvoriacimi jej implicitné materiálne jadro.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> K tomu pozri napr.: HOLLÄNDER, P.: *Filipika proti redukcionizmu*. Bratislava: KALLIGRAM, 2009, s. 89 a n.; GRINC, J.: Prieskum ústavných zákonů v Nemecku a Rakousku. In *Jurisprudence*. roč. XIX, 2010, č. 1, s. 31 – 37.

<sup>17</sup> K viacerým analogickým miestam oboch prípadov pozri napr.: ANTOŠ, M.: Slávny prípad Marbury vs. Madison aktuální i pod dvoch stoletích. In *Jurisprudence*. Roč. XIX, 2010, č. 1, s. 41-42.

<sup>18</sup> Štefan Haulík: *Máme na Slovensku protiústavný Ústavný súd?* (cit. 19.2.2019) dostupné na: <https://dennikn.sk/1386933/mame-na-slovensku-protiustavny-ustavny-sud/>

<sup>19</sup> Za vyvodenie právomoci preskúmať súlad ústavných zákonov s Ústavou SR z čl. 124 Ústavy SR: DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava: EUROKODEX, 2010, s. 58.; BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: KALLIGRAM, 2011. s. 201. Proti tejto právomoci ústavného súdu: PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: ALEŠ Čeněk, 2011, s. 33.

<sup>20</sup> Bod 85, 86 a 87 Nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

<sup>21</sup> K problematike implicitného (nepísaného) materiálneho jadra bližšie pozri: CIBULKA, L. a kol.: *Státoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s.116-117.; BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: KALLIGRAM, 2011. s. 194.

## 2. Rozpor s materiálnym jadrom Ústavy Slovenskej republiky

Ako u sudcov menovaných pred 1. septembrom 2014, tak aj u kandidátov na sudcov ústavný súd identifikoval takýto zásah s intenzitou narušajúcou materiálne jadro ústavy v rozsahu princípu del'by moci.

Zrušená úprava ústavnej novely a nadväzujúcich zákonov prijatých na základe ústavnej blankety, upravovala povinné celoplošné bezpečnostné previerky všetkých sudcov a kandidátov na funkciu sudcu, vykonávané štátnym orgánom určeným na plnenie úlohy ochrany utajovaných skutočností. Dôvodom mala byť odnova dôvery verejnosti vo výkon spravodlivosti súdnymi orgánmi s podtitulom boja proti korupcii.

Pri bližšom pohľade na ústavnú úpravu bolo zrejmé, že jediným možným orgánom vykonávajúcim bezpečnostné previerky bol Národný bezpečnostný úrad, ktorý zadával žiadosti Policajnému zboru, Slovenskej informačnej službe a Vojenskému spravodajstvu.

Štát v podstate v podobe novely Ústavy nariadil **výkon trvalej, štátom organizovanej špionáže celého sudcovského stavu (vrátane rodinných príslušníkov sudcov)**. Zber informácií sa mal plošne vzťahovať na všetkých sudcov, či už „starých“ alebo „nových“ a mal prebiehať kontinuálne. (Novela Ústavy SR hovorila o vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti voči sudcom, ktorí by v budúcnosti nespĺňali podmienky výkonu sudcovskej funkcie.)

Už len táto koncepcia nápadne pripomína praktiky policajného štátu, (na čo upozorňuje aj judikatúra ESĽP)<sup>22</sup> a to zber informácií o vlastných občanoch špionážnou činnosťou. Cieľ mal byť navyše legitímny, bol nim predsa boj proti korupcii v mene znovunastolenia dôvery občanov v právny štát.

Absurdnosť celej úvahy sa nám ukáže v plnej nahote, ak ju dovedieme do krajných dôsledkov. Stretávame sa so štátom organizovanou špionážou v mene boja proti korupcii. Ak je sledovaný cieľ natoľko legitímny, prečo by sme tieto praktiky nerozšírili na všetkých zamestnancov vo verejnej sfére v mene očisty verejného života a boja proti korupcii? Podrobme všetkých zamestnancov verejnej sféry, vrátane vysokoškolských učiteľov pod heslom boja proti korupcii a znovunastolenia dôvery v kvalitu vzdelávania, pravidelným celoplošným bezpečnostným previerkam. Budeme ich špehovať, zisťovať kde a s kým sa kedy stýkali, odpočúvať ich telefonické hovory a dávať im do bytov ploštice. Veď prečo nie. Dôvod je predsa legitímny. Je ním boj proti korupcii.

<sup>22</sup> Nález Ústavného súdu č. 21/2014, bod 123 a 124.

A čo keby sme osvedčenú právnu úpravu rozšírili na všetkých občanov Slovenskej republiky v mene očisty spoločnosti od neblahého a rozšíreného neľahu korupcie? Štát by mohol bez súhlasu súdu každého občana len tak preventívne odpočúvať. Štátny orgán bude všetkých pravidelne sledovať a kontrolovať a navyše si všetky citlivé informácie o Vás starostlivo uchová. a máme pred sebou Orwelovské Big Brother posvätené legitímnym cieľom boja proti korupcii.

Nie je to pekná predstava. Navyše ak boj proti korupcii majú zabezpečovať príslušné ustanovenia trestného zákona. A v prípade sudcov ich právny systém dopĺňa aj o veľmi prísne nastavený systém vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti.

Uvedená úprava sa ukazuje ako nanajvýš *neprimeraná*<sup>23</sup>, či už vyhodnocovanie informácií má, alebo nemá podliehať súdnej kontrole. Uvedená koncepcia podľa nášho názoru porušuje zásadu primeranosti<sup>24</sup> a porušuje ju aj vo vzťahu ku kandidátom na sudcov, aj keby podklady kontroly podliehali následnej kontrole súdnych orgánov.<sup>25</sup>

Na ilustráciu poukazujeme na odmietnutie sudcovských previerok voči kandidátom na sudcov zo strany Spolkovej republiky Nemecko, z dôvodu pochybností o ich súlade s princípmi právneho štátu, tak ako na nich odkazuje bod 143 analyzovaného nálezu. Aj v Bavorsku a Hessensku, kde napriek kritike prebiehajú, majú skôr povahu osobných pohovorov s kandidátmi na sudcov s cieľom zistiť ich hodnotové zameranie. Poradná rada európskych sudcov zase *„dôrazne neodporúča bezpečnostné previerky/preverovanie, ktoré presahuje vo všeobecnosti akceptované preverovanie kandidátovho záznamu v registri trestov a preverovanie jeho finančnej situácie“*.<sup>26</sup>

Bezpečnostné previerky sudcov, či sudcovských kandidátov navyše neboli preskúmateľné ani Súdnou radou a ani ústavným súdom, ktorý o nich mal rozhodovať ako odvolací orgán. Táto nepreskúmateľnosť iba zvyšovala možnosť zneužitia citlivých informácií získaných o sudcoch, kandidátoch na sudcu a ich rodinných príslušníkoch. Z toho plynúca hrozba vydierania sudcov viedla ústavný súd k identifikácii zásahu *„s intenzitou narušajúcou materiálne jadro ústavy v rozsahu princípu delby moci a s ním súvisiacej nezávislosti súdnej moci.“* Uvedené ho

<sup>23</sup> Bod 139 nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

<sup>24</sup> Pozri aj: BALOG, B.: Bezpečnostné previerky sudcov. In *Ústavodarná moc verzus kontrola ústavnosti*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Bratislava: Právnická fakulta UK, 2018, s. 11. (cit. 19.3.2019) dostupné na: [https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik\\_Ustavodarna\\_moc\\_verzus\\_kontrola\\_ustavnosti.pdf](https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_Ustavodarna_moc_verzus_kontrola_ustavnosti.pdf).

<sup>25</sup> Pozri odlišné stanovisko ústavného súdu: Bod 176 nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

<sup>26</sup> Bod 144 nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

viedlo k vysloveniu záveru o protiústavnosti ústavnej novely z dôvodu jej rozporu s implicitným materiálnym jadrom ústavy.

To, že uvedená ústavná novela **preberala koncepciu zo zákona č. 458/2003 Z. z. o zriadení Špeciálneho súdu, ktorý ústavný súd zrušil z dôvodu rovnakého identifikovaného porušenia princípu del'by moci, celú situáciu iba podčiarkuje**. Môžeme sa ale stretnúť s kritikou ústavného súdu, podľa ktorej mal ústavný súd *viest' s národnou radou dialóg*<sup>27</sup> a zrušiť iba napadnutú zákonnú úpravu, bez ktorej bola ústavná novela nevykonateľná. Lenže ústavný súd už raz dialóg s národnou radou viedol zrušením spomínaného zákona o zriadení Špeciálneho súdu. Dočkal sa aj odpovede zo strany národnej rady, vo forme ústavnej novely, ktorá protiústavné riešenie navyše rozšírila zo sudcov Špeciálneho súdu na všetkých sudcov.

### 3. Identifikácia materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky

Naše úvahy o materiálnom jadre Ústavy Slovenskej republiky začíname odkazom na čl. 16 francúzskej Deklarácie práv človeka a občana z roku 1789, ktorý predstavuje prvý písaný ústavný dokument na európskom území: „*Spoločnosť, v ktorej nie je zabezpečená záruka práv, ani vytvorená del'ba moci, nemá vôbec ústavu.*“

Tvorcovia prvého európskeho ústavného dokumentu dali do popredia dva základné princípy vyjadrujúce ideovú podstatu demokratickej ústavy, a tou je ochrana základných práv a slobôd a jej organizačné zabezpečenie v podobe princípu del'by moci. Pokiaľ dochádza k prelamovaniu princípu del'by moci, moc sa koncentruje a má tendenciu sa zneužívať aj v podobe zásahov do základných práv a slobôd. Osobne, organizačne a funkčne nezávislé súdy plnia úlohu garanta ochrany slobody jednotlivca pred zásahmi zo strany moci zákonodárnej a výkonnej. Ako konštatuje Aharon Barack, „*Sudcovská nezávislosť je ústrednou zložkou každej demokracie a má zásadný význam pre del'bu moci, pre právny poriadok a pre ľudské práva*“.<sup>28</sup> Podobne argumentuje v náleze aj Ústavný súd Slovenskej republiky a poukazuje na nevyhnutnosť nezávislosti súdnej moci pre zabezpečenie účinnej ochrany základných práv a slobôd.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Pozri odlišné stanovisko sudcu Ladislava Meszároša k nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

<sup>28</sup> AHARON, B.: *Sudca v demokracii*. Bratislava: KALLIGRAM, 2016, s. 121.

<sup>29</sup> Nález Ústavného súdu sp. zn. 21/2014, bod 115, v ktorom poukazuje na názor vyslovený vo veci sp. zn. PL. ÚS 12/05.

Na tomto mieste sa znova vrátime k myšlienke, že ústavy sú produktom ideí, ktoré v sebe následne stelesňujú. Ústavou Slovenskej republiky občania nadviazali na demokratický odkaz prvej Československej republiky, ktorá na našom území zase po prvý krát zavádzala ideály vydobyté počas Veľkej francúzskej revolúcie, ktoré spôsobili vznik moderného ústavného štátu. Revolučné roky 1789 a 1989 mali veľa spoločného. Bol to boj sa slobodu. Boj za slobodu pre všetkých.<sup>30</sup>

Môžeme to napríklad vidieť na viacerých ideových presahoch medzi textom Ústavy Slovenskej republiky a francúzskou Deklaráciou práv človeka a občana z roku 1789.

Deklarácia práv človeka a občana z roku 1789:

„Čl. 1 *Ludia sa rodia a zostávajú slobodní a rovnoprávni.*

Čl. 2 *Cieľom každého spoločenského zriadenia je zachovanie prirodzených a nepremlčateľných ľudských práv...*“

Ústava Slovenskej republiky čl. 12 ods. 1:

„*Ludia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.*“

V Ústave Slovenskej republiky nájdeme ďalej vyjadrené právo na odpor, konkrétne v čl. 32: „*Občania majú právo postaviť sa na odpor proti každému, kto by odstraňoval demokratický poriadok základných ľudských práv a slobôd uvedených v tejto ústave, ak činnosť ústavných orgánov a účinné použitie zákonných prostriedkov sú znemožnené.*“ Právo na odpor obsahuje aj čl. 2 Deklarácie práv človeka a občana z roku 1789, ktorý ho radí medzi prirodzené a nepremlčateľné ľudské práva.

Čl. 12 ods. 1 a čl. 32 Ústavy Slovenskej republiky zároveň predstavujú recepciu čl. 1 a čl. 23 Listiny základných práv a slobôd z roku 1991, ktorá bola prijatá ako bezprostredná reakcia na zmenu v paradigme právneho myslenia spôsobeného novým postavením jednotlivca v štáte v dôsledku revolučných zmien v roku 1989. **Štát prestal plniť úlohu Leninovej mašinerie na udržanie panstva jednej triedy nad druhou, a stal sa mocou chrániacou prirodzené a nezrušiteľné práva a slobody každého jednotlivca.** Mocenská marxisticko – leninská teória vzniku štátu ustupuje do úzadia a na uvoľnené miesto prichá-

---

<sup>30</sup> K ideovým východiskám Veľkej francúzskej revolúcie a Deklarácie práv človeka a občana pozri napr.: FURET, F.: *Francouzská revoluce. Díl I. Od Turgota k Napoleonovi.* Praha: Argo, 2004, s. 139.



dza zmluvná teória vzniku štátu, nachádzajúca svoje pozitívnoprávne vyjadrenie v čl. 32 Ústavy SR.

V ústavnom texte je *expressis verbis* vyjadrená nezmeniteľnosť idey suverenity ľudu, vymedzením subjektu, ktorý má právo zabezpečiť formou *ius resistendi* nezmeniteľnosť princípu demokracie a ochrany základných práv a slobôd. Nezmeniteľnosť základných práv a slobôd je navyše znovu výslovne potvrdená v ústavnom texte v článku 12 ods. 1. Do ústavnej ochrany základných práv a slobôd navyše nie je možné zasiahnuť ani referendum podľa čl. 93 ods. 3 Ústavy.<sup>31</sup>

**Ústava *expressis verbis* zakotvuje nezmeniteľnosť 3 princípov a to demokracie, ochrany základných práv a slobôd a suverenity ľudu.** Účinná ochrana základných práv a slobôd nie je účinná bez princípu legality, ktorý je v ústavnom texte explicitne vyjadrený v článku 2 ods. 2 Ústavy a deľby moci, o ktorom sa všeobecne akceptuje, že ho Ústava SR implicitne obsahuje. Princípy suverenity ľudu, ochrany základných práva slobôd, legality a deľby moci predstavujú bezpochyby princípy, ktoré tvoria obsah princípu právneho štátu.

Uvedeným článkom Ústavy tak pomyselne kraľuje prvá veta, čl. 1 ods. 1, ktorá je nositeľom ideového odkazu svojho tvorcu: Slovenská republika je suverénny, demokratický a právny štát. Prvá veta čl. 1 ods. 1 Ústavy SR predstavuje vyjadrenie základného hodnotového konsenzu v podobe základných legitimujúcich ústavných princípov, ktorými sa po desaťročiach diktatúry komunistickej strany stávajú princípy demokracie a právneho štátu.

**Princípy demokracie a právneho štátu tvoria neoddeliteľnú jednotu.** Výstižne na toto neoddeliteľné spojenie oboch princípov poukazuje napr. Gustav Radbruch: „*Demokracia je nepochybne cennou hodnotou, právny štát je avšak ako každodenný chlieb, ako voda na pitie a vzduch na dýchanie a to najlepšie na demokracii je práve to, že disponuje potenciálom zaručiť právny štát.*“<sup>32</sup>

Princípy demokracie a právneho štátu nepochybne viažu zákonodárcu, a podľa nášho názoru a názoru ústavného súdu, zaväzujú aj ústavného zákonodárcu prijímajúceho ústavné zákony. Aby sme boli spravodliví, zaväzujú aj ústavný súd pri jeho rozhodovacej činnosti, ktorý im iba poskytuje ochranu. Poskytuje ochranu ich nezmeniteľnosti podľa dikcie Ústavy SR.

**Ústavný súd v odôvodnení nálezu vyhlásil za nezmeniteľný nielen princíp deľby moci a s ním súvisiacu nezávislosť súdnej moci**

<sup>31</sup> PL. ÚS 24/2014.

<sup>32</sup> RADBRUCH, G.: *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 137.

**obsiahnutú v čl. 141 ods.1 a čl. 144 ods.1, čo by integrálnu súčasť princípu demokratického právneho štátu (čl. 1 ods. 1), ale aj:**

- Všetky články II. Hlavy, II. oddielu Ústavy obsahujúce ochranu základných práv a slobôd,<sup>33</sup>
- Zákaz (pravej) retroaktivity,<sup>34</sup>
- Pripustil aj existenciu ďalších nezmeniteľných princípov (vyjadrených v jednotlivých článkoch Ústavy), ktorých obsah bude v budúcnosti zisťovať v procese vyvažovania právnych princípov v konkrétnych prípadoch.<sup>35</sup>

**Text Ústavy SR poskytuje dostatočné a presvedčivé argumenty** v prospech vyslovenia záveru o existencii imanentného jadra ústavy, predstavujúceho limity prijímania ústavných zmien, a to:

1. **Explicitný zákaz zrušenia** základných práv a slobôd podľa čl. 12 ods. 1 (spolu so zákazom uskutočnenie referenda zasahujúceho do základných práv a slobôd podľa čl. 93 ods. 3),
2. **Prirodzenoprávny charakter** základných práv a slobôd,
3. **Právo občanov na ius resistendi** podľa čl. 32 Ústavy SR.

**Text ústavy SR takto poskytuje argumenty v prospech existencie imanentného jadra Ústavy Slovenskej Republiky z pohľadu troch významných koncepcií práva:**

1. **Pozitivistickej** podľa ktorej nezrušiteľné ustanovenie nie je možné zrušiť, z dôvodu chýbajúceho zmocnenia,<sup>36</sup>
2. **Prirodzenoprávnej**, ktorá argumentuje limitmi vyplývajúcimi z prirodzeného práva,<sup>37</sup>
3. **Sociologickej** argumentujúcej absenciou suverenity, nevyhnutnej pre zmeny ústavy narúšajúce jej identitu.<sup>38</sup>

**Uvedené tri momenty nájdeme aj v texte nálezu Ústavného súdu. Ústavný súd zároveň v bode 52 upozorňuje na význam spoločenských zmien novembrovej revolúcie a ich zachytenie v ústavnom texte pomocou základných ústavných princípov čl. 1 ods. 1 Ústavy.**<sup>39</sup> Ako navyše dodáva: „*Porušenie čl. 1 ods. 1 s ústavnou intenzitou*

<sup>33</sup> Bod 94 a bod 96 nález sp. zn. PL. ÚS 21/2014 v spojitosti s nálezom sp. zn. PL. ÚS 24/2014.

<sup>34</sup> Bod 132.2 nález sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

<sup>35</sup> Bod 93 v súvislosti s Bodom 95 nález sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

<sup>36</sup> Pozri napr. KELSEN, H.: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1925, s. 254.

<sup>37</sup> Bližšie pozri napr.: RADRUCH, G.: *O napětí mezi účely práva*. Praha: WOLTERS Kluwer, 2012, 160 s.; ALEXY, R.: *Pojem a platnost práva*. Bratislava: KALLIGRAM, 2009, s. 165.; HOLLÄNDER, P. – PŘÍBÁŇ, J.: *Právo a dobro v ústavní demokracii*. Polemické a kritické úvahy. Praha: SLON, 2011, 270 s.

<sup>38</sup> Bližšie pozri: SCHMITT, C.: *Verfassungslehre*. 9. Auflage, Berlin 2003, s. 21-27, 103 – 109.

<sup>39</sup> Pozri napr. bod 54 nález sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

*zásahu do implicitného materiálneho jadra samo osebe znamená porušenie ústavy aj vtedy, ak nijaká iná ústavná norma nie je porušená.*<sup>40</sup>

**V odôvodnení nálezu ústavného súdu nachádzame odkaz na:**

1. Explicitný zákaz zrušenia základných práv a slobôd podľa čl. 12 ods. 1 a čl. 93 ods. 3 ústavy,<sup>41</sup>
2. Poukaz na hodnotové vyjadrenie ústavy v podobe základných legitimizujúcich princípov čl. 1 ods. 1,<sup>42</sup>
3. Rozlišovanie medzi mocou ústavodarnou a mocou ustanovenou a tvrdenie o absencii nelimitovaného subjektu v ústavnom štáte.<sup>43</sup>

Záver o existencii implicitného materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky tvoreného princípmi demokracie a právneho štátu tak vyznieva *nanajvýš opodstatnene*. Jeho základom je podrobný systematický výklad Ústavy Slovenskej republiky, zasadený do konkrétneho historického rámca a podporený relevantnými závermi právnej filozofie a modernej konštitucionalistiky. Môžeme konštatovať, že východiská, metódy a závery ústavného súdu v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/2014 o existencii implicitného materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky sa zhodujú s východiskami, metódami a závermi našej doterajšej vedecko-výskumnej činnosti venovanej predmetnej problematike.<sup>44</sup>

Slovenskej právnej vede pojem materiálne jadro ústavy nie je neznámy a myšlienku jeho existencie v Ústave Slovenskej republiky obhajujú viacerí autori. Medzi jeho plaidoyerov nepochybne patrí Ladislav Orosz,<sup>45</sup> Boris Balog<sup>46</sup> a Alexander Bröstl<sup>47</sup>. Odkazy na existenciu nepísaného, teda implicitného materiálneho jadra Ústavy SR

---

<sup>40</sup> Bod 109 sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

<sup>41</sup> Bod 96 a bod č. 57 nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 v spojitosti s nálezom sp. zn. PL. ÚS 24/2014.

<sup>42</sup> Pozri napr. bod 49, 53, 54, 57, 62, 95 nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

<sup>43</sup> Pozri napr. bod 60/1 a bod 56 nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014.

<sup>44</sup> Porovnaj: BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: KALLIGRAM, 2011. s. 129 - 201; BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Ústavodarca verzus ústavný súd. In *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni*, II. zväzok : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie : 3. - 4. október 2012, Košice. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012, s. 106-120.; BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta, 2013. Zmeny ústavy- zlyháva ústavná teória Carla Schmitta? In: *Zmena práva : medzinárodná vedecká konferencia* : 20. - 22. marec 2013, Tatranská Štrba. Bratislava : SAV, s. 127-134.

<sup>45</sup> OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: EUROKÓDEX, s. 75-94, s. 115 -120.

<sup>46</sup> BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, s. 71 a n.

<sup>47</sup> BRÖSTL, A.: o ústavnosti ústavných zákonov. In: *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, s. 11 a n.

nájde aj v dielach Jána Drgonca,<sup>48</sup> Miroslava Slašťana<sup>49</sup> a v kolektívnom diele autorov Ľubomíra Cibulku, Mariána Gibu, Tomáša Ľalíka a Lívie Trellovej.<sup>50</sup>

S odmietnutím myšlienky nepísaného materiálneho jadra Ústavy a právomoci ústavného súdu preskúmať súlad ústavných zákonov s Ústavou, sa stretávame u Radoslava Procházku. Procházka absolutizuje význam väčšinového rozhodnutia prijatého v procese demokratickej tvorby vôle a za jedinú účinnú sankciu voči ústavnému zákonu spĺňajúcemu požiadavku všeobecnosti, považuje realizáciu práva na odpor podľa čl. 32 Ústavy.<sup>51</sup> k uvedeným názorom inklinuje Marek Káčer<sup>52</sup> a Jakub Neumann<sup>53</sup>. Práca Tomáša Ľalíka, ktorý odporuje záverom Radoslava Procházku, zase predostiera odlišný pohľad na charakter demokracie a následný vzťah medzi parlamentom a ústavným súdom.<sup>54</sup>

**Neuralgickým bodom uvedenej diskusie sa stáva chápanie samotného princípu demokracie.** Uprednostníme Rousseauvskú (neobmedzenú) alebo Millovskú (obmedzenú) vládu väčšiny?<sup>55</sup> Zdá sa, že práve z príklonu k jednému alebo druhému momentu vyplýva výsledok vzájomného vyvažovania princípov demokracie a právneho štátu a zodpovedanie nami riešenej otázky: Kam siahajú právomoci „suverénneho“ parlamentu pri prijímaní ústavných zmien? **Kľúčovým momentom sa ani tak nejaví chápanie modelu právneho štátu, (či jeho chápanie z pohľadu materiálneho alebo formálneho uhla pohľadu), ako skôr chápanie obsahu samotného princípu demokracie, ktoré predurčuje odpoveď na výsledok jeho vyvažovania vo vzťahu k princípu zvrchovanosti ústavy a zákona.** Resp. by sme sa na tento problém mohli pozerat' iba prostredníctvom výpočtu princípov právneho štátu<sup>56</sup> a pýtať sa, kde končí princíp suverenity (zvrchovanosti)

<sup>48</sup> DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C.H.BECK, 2018, s. 61 a n.; DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*. Bratislava: C.H.BECK, 2015, s. 143 a n.

<sup>49</sup> SLAŠŤAN, M.: Možnosti využitia nálezu PL. ÚS 27/09 v podmienkach ústavného poriadku Slovenskej republiky. In *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings*, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, (cit. 19.03.2019) dostupné na: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/files/prispevky/mezin\\_smlouvy/Slastan\\_Miroslav.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Slastan_Miroslav.pdf)

<sup>50</sup> CIBULKA, Ľ. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 115-123.

<sup>51</sup> PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 126.

<sup>52</sup> KÁČER, M.: *Od ochrany pred hrôzami koncentračných táborov k ochrane „profesionálnej existencie“ vydierateľných sudcov*. In: ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE. 2019, č. 1, v tlači.

<sup>53</sup> NEUMANN, J.: Kritické reflexie materiálneho jadra ústavy. *Právny obzor*, roč. 101, 2018, č. 4, s. 361 - 371.

<sup>54</sup> ĽALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament*. Bratislava: Wolters Kluwers. 2015, 223 s.

<sup>55</sup> K tomu pozri napr. ĽALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament*. Bratislava: Wolters Kluwers. 2015, s. 44-56.; ANTOŠ, M.: Slávny prípad Marbury vs. Madison aktuálny i pod dvoch stoličiek. In *Jurisprudence*. Roč. XIX, 2010, č. 1, s. 41.

<sup>56</sup> BRÖSTL, A.: *Právny štát*. 1. vyd. Košice : MEDES, 1995.

ľudu a začína sa princíp ochrany základných práv a slobôd<sup>57</sup>, zaručený princípom zvrchovanosti ústavy a zákona. **A tak od čias prípadu Marbury vs. Madison neustále hľadáme balans medzi princípom suverenity (zvrchovanosti) ľudu a princípom zvrchovanosti ústavy a zákona.**<sup>58</sup>

Osobne sa prikláňame skôr k Millovskému konceptu obmedzenej demokracie<sup>59</sup> a uprednostňujeme právne záruky ústavnosti pred politickým a násilným riešením v podobe realizácie práva na odpor.<sup>60</sup> Podľa nášho názoru nie je možné, či už vo forme priamej, alebo nepriamej novelizácie Ústavy zrušiť, alebo prelomiť princípy demokracie a právneho štátu obsiahnuté v čl. 1 ods. 1 Ústavy SR. K výnimkám z princípov tvoriacich materiálne jadro Ústavy SR je legitimovaný iba ústavodárca, nie však ústavný zákonodárca.<sup>61</sup>

Dôvodom zrušenia časti priamej novely ústavy (príslušných ustanovení ústavného zákona č. 161/2014 Z. z.) bolo ústavným súdom identifikované **normatívne materiálne prelamanie nemeniteľného jadra ústavy.**<sup>62</sup> Vcelku výstižne tento **obsahový rozpor Ústavy** po novelizácii ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. opisuje navrhovateľka (Súdna rada): *Slovenská republika totiž nemôže byť podľa základnej právnej úpravy (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) demokratickým a právnym štátom, a zároveň ním podľa uvedeného prechodného ustanovenia nebyť.*“

Prečo by sme teda nemali národnú radu pri prijímaní ústavných zákonov meniacich ústavu považovať za originálneho ústavodárcu, za pouvoir constituant? Prečo národná rada ani pri prijímaní priamych novelizácií ústavy nevystupuje ako nelimitovaný ústavodárca? Pretože to odporuje všetkým myšlienkovým konštruktom, ktorých je ústava výtvorom. S ich popretím sa popiera aj samotná ústava, ktorá sa napokon zrúti.

A bez poukazu na explicitný rozdiel medzi mocou ústavodárnou a mocou ustanovenou, môže veľmi ľahko zaniknúť, tak ako to s hrozi-

<sup>57</sup> K tomu pozri napr. LALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament*. Bratislava: Wolters Kluwers, 2015, s. 46 – 47.

<sup>58</sup> K tomu pozri napr. BRÖSTL, A, a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Aleš Čeňek, 2013, s. 45.

<sup>59</sup> BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Ústavodárca verzus ústavný súd. In *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni*, II. zväzok : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie : 3. - 4. október 2012, Košice. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012, s. 106-120.

<sup>60</sup> Porovnaj: CIBULKA, Ľ. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 119.

<sup>61</sup> BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: KALLIGRAM, 2011, s. 198.

<sup>62</sup> K obsahu pojmu bližšie pozri: Tamže, s. 102.

vou presnosťou predvídal Carl Schmitt, ktorý napokon paradoxne stál pri konci Weimarskej Ústavy.

Lenže dejiny sú plné paradoxov. A paradoxne aj my kritizujeme proces, ktorým vznikla Ústava SR, ktorej nezmeniteľnosť princípov zároveň obhajujeme.

#### 4. Ústava Slovenskej republiky v ohrození

**Ústava SR je v ohrození**, no jej ohroziteľmi nie je 13 sudcov ústavného súdu, ktorí rozhodujú o ústavnosti doručených návrhov.

##### **Skôr ju ohrozuje nasledovné:**

- Enormne nízka miera rigidity ústavy SR,
- Žiaden procesný rozdiel medzi zmenou ústavy a prijímaním novej ústavy,
- Existencia nepriamych novelizácií ústavy, ktoré narúšajú princípy právneho štátu.<sup>63</sup>

Procedurálne nedostatky našej Ústavy predstavujú reálne nebezpečenstvo pre jej stabilitu a jej 19 novelizácií prijatých počas 27 rokov je toho dôkazom. Čo bráni národnej rade prijať novú ústavu, ktorá obdobným spôsobom prelomí princípy del'by moci? Predstavuje 3/5 väčšina všetkých členov parlamentu dostatočnú záruku? Zdá sa, že nie. Získať 3/5 väčšinu a schváliť novelu ústavy, ktorá okamžite narazí na ostrý nesúhlas zvyšnej časti spoločnosti, ktorá s ňou nesúhlasí a za ňu nehlasovala, sa ukazuje byť až hrozivo ľahké. Dôkazom sú aj reakcie na prijatie novely ústavy, ktorej časti boli Ústavným súdom vyhlásené za protiústavné. A s hrozivou ľahkosťou sa pri zachovaní tejto úpravy môžeme kedykoľvek dočkať prijatia novej ústavy, ktorou parlament posväť prelamanie princípov právneho štátu. Ved' prečo nie. Získať 3/5 väčšinu pre novelu ústavy nie je ťažké. V čom sa líši prijatie novej ústavy? Žiaľ, procedurálne v ničom. Stačí iba vymeniť pomenovanie ústavný zákon za pojem Ústava, resp. ho o tento pojem doplniť (čo by bol z pohľadu teórie práva najsprávnejší postup).

Konštatovanie extrémne nízkej miery rigidity Ústavy SR (či jej flexibility?), je zrejme bodom na ktorom sa zhodnú zástancovia aj odporcovia<sup>64</sup> koncepcie nepísaného materiálneho jadra Ústavy. Ani Radoslav

<sup>63</sup> Bližšie pozri: OROSZ, L.: K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2005, č. 3, s. 335.; BALOG, B.: Ústavné zákony v právom poriadku Slovenskej republiky. In *Justičná revue*, 2007, č. 12, s. 1582.; BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: KALLIGRAM, 2011, s. 119-128.

<sup>64</sup> NEUMANN, J.: Kritické reflexie materiálneho jadra ústavy. *Právny obzor*, roč. 101, 2018, č. 4, s. 368-370.

Procházka sa nevyhol irónii a hovorí „neuveriteľnej ľahkosti bytia“.<sup>65</sup> Žiaľ, pri pohľade na žalostne nízke kritéria spojené s procesom novelizácií Ústavy a prijímaním novej ústavy sa irónii nedá ubrániť.

**Spoločenský konsenzus potrebný pre zachytenie obsahu spoločenskej zmluvy nezabezpečuje požadovaná 3/5 väčšina parlamentu, ktorou sa mení ústava.**<sup>66</sup> A nezabezpečia ho tieto 3/5 ani pri prijímaní novej ústavy. Jediné čo môže zbrzdiť tieto ústavodárne ambície sú momenty mimoprávne, ako napr. vysoká úroveň politickej kultúry, ktorá napriek tomu, že sa nejaký postup právom nezakazuje, sa ho aj tak zdrží, pretože je to tak správne.<sup>67</sup> Úroveň politickej kultúry má žiaľ na Slovensku skôr klesajúcu ako stúpajúcu tendenciu. Demokratická forma vlády je na rešpektovaní týchto neformálnych pravidiel často krát závislá. Až sa tieto neformálne pravidlá nerešpektujú, demokracia sa ocitá v kríze.<sup>68</sup>

Ako vidíme procesné požiadavky sú nedostatočné pri zmenách ústavy a o to viac je problém vypuklejší pri prijímaní novej ústavy. Pokiaľ nechceme aby novelizácie ústavy spoločnosť rozdeľovali ale spájali, je sprísnenie procesných požiadaviek nevyhnutnosťou. O to viac pri prijímaní novej ústavy, ktorá predstavuje spozitivizovanú spoločenskú zmluvu a ako taká je vyjadrením esenciálneho spoločenského konsenzu. Pokiaľ nemá ísť o „oktrojovanú“ ústavu, ktorou iba o trochu väčšia časť spoločnosti nanúti ústavu o trochu menšej časti spoločnosti, je zvýšenie uvedených požiadaviek nevyhnutnosťou. (Rozdiel medzi hornou hranicou jednoduchej väčšiny a dolnou hranicou kvalifikovanou väčšiny, 76 poslancov a 90 poslancov, predsa až taký veľký nie je.)

Naliehavo sa nám ukazuje potreba sprísnenia požiadaviek kladených na proces prijímania novej ústavy, u ktorej obsahové mantinely v podobe materiálneho jadra odpadávajú a jedinou procesnou požiadavkou sa stáva dosiahnutie 3/5 väčšiny. ***Paradoxne je totiž v SR jednoduchšie schváliť novú ústavu ako prijať ústavnú novelu. Vyhnite sa totiž kontrole ústavného súdu.***

Aby sme sa preto namiesto novelizácií ústavy nedočkali prijímania novej ústavy, možno aj tri krát do roka. Bola by to absurdná situácia? Dozaiste áno. Rovnako, ako je absurdne nízkou úroveň rigidity Ústavy Slovenskej republiky. Máme 19 novelizácií Ústavy za 27 rokov. Tri novely Ústavy za jeden jediný rok. Tieto čísla sú iba prirodzeným

<sup>65</sup> PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 123.

<sup>66</sup> K tomu pozri aj: PROCHÁZKA, R.: *Tamže*, s. 126.

<sup>67</sup> Porovnaj: CIBULKA, Ľ a kol.: *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 120.

<sup>68</sup> Bližšie pozri napr.: LEVITSKY, S. – ZIBLATT, D.: *Jak umírá demokracie*. Praha: PROSTOR, 2018, s. 168 a n.

dôsledkom enormne nízkej miery rigidity Ústavy Slovenskej republiky, ktorá je najnižšou v celej Európskej únii.<sup>69</sup> **V rovine faktickej sa Ústava SR ukazuje byť skôr flexibilnou, než rigidnou ústavou.**

Čo teda bráni prijatiu novej ústavy s rovnakým obsahom ako zrušené časti priamej novely Ústavy? Procesné požiadavky? Tie sa neukazujú byť veľkým problémom. Politická kultúra? To uvidíme. Dúfam, že zdravý rozum zaváži a pocit zodpovednosti za úroveň demokracie a právneho štátu preváži nad snahou prevalcovať rozhodnutie ústavného súdu, ktoré bolo prijaté v dobrej viere v ochranu princípu deľby moci. Toho princípu právneho štátu, na ktorom stojí a padá demokratická forma vlády a ochrana základných práv a slobôd.

## Záver

**Článok 84 ods. 4 Ústavy SR** nemôže vystupovať ako argument v prospech vyslovenia záveru o neexistencii materiálnych limitov pri prijímaní ústavných zákonov, v dôsledku neexistencie procesných rozdielov medzi pouvoir constituant a pouvoir constitué. **Skôr by mal vystupovať ako predmet vehementnej kritiky.**

Ako konštatuje ústavný súd: „*K zmene ústavy nemá dochádzať (iba) s vysvetlením, že ide o vôľu parlamentnej väčšiny... Víťazstvo v parlamentných voľbách nie je štátnym prevratom.*“ **O to viac by mali uvedené slová platiť pri procese prijímania novej ústavy.**

Na druhej strane sa znením článku 84 ods. 4 Ústavy poskytuje cenný argument aj v prospech obhajoby existencie implicitného materiálneho jadra. Pokiaľ ústava *pojmovovo rozlišuje medzi prijatím ústavy a zmenou ústavy*, k čomu dochádza práve v znení čl. 84 ods. 4, potom neexistencia procesných rozdielov nás vedie logicky k záveru, že **pojmové rozdiely medzi prijímaním ústavy a zmenou ústavy budú tvorené práve obsahovými, materiálnymi rozdielmi.**

Záver ústavného súdu, že „*Ústava prestáva byť bezmocnou voči prípadnej svojvôli parlamentnej väčšiny vybavenej deväťdesiatimi hlasmi*“<sup>70</sup>, žiaľ neplatí. Práve týchto deväťdesiat hlasov úplne postačuje na jej nahradenie novou ústavou.

Náš článok by sme radi ukončili hlbokou myšlienkou Horsta Ehmkeho, čelného predstaviteľa nemeckej štátovedy a blízkeho

<sup>69</sup> Bližšie pozri: BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Rigidné a flexibilné ústavy (Porovnávacia štúdia ústav členských štátov Európskej únie). In: *Justičná revue : časopis pre právnu prax*. Roč. 59, 2007, č. 8-9, s. 1066-1075.

<sup>70</sup> Nález ústavného súdu sp. zn. č. 21/2014, bod. 66.



spolupracovníka západonemeckého kancelára Williho Branta. Horst Ehmke v jednom zo svojich referátov **vehementne apeloval za spájanie poznatkov konštitucionalistiky a demokratickej morálky**.<sup>71</sup> Jeho práce boli vždy vzorovým príkladom uvedeného postoja. Jeho dizertačná práca s názvom „*Grenzen der Verfassungsänderung*“<sup>72</sup> (mohli by sme ho voľne preložiť ako „Hranice ústavných zmien“), sa jednoznačne zasadzovala za **rešpektovanie materiálnych limitov ústavných zmien**.

Dejiny sú plné paradoxov a tak ako sa v náleze sp. zn. PL. ÚS 21/2014 riešila otázka prípustnosti štátom organizovanej špionáže sudcov a ich rodinných príslušníkov, aj politická kariéra Horsta Ehmkeho nabrala zaujímavý obrat po medializácii špionážnej tzv. Guillaumovej aféry. Podstatou tejto aféry bolo odhalenie blízkeho spolupracovníka kancelára Willyho Branta ako východonemeckého agenta. Aj keď špioňáznou činnosťou nebola ohrozená bezpečnosť štátu, Willy Brandt radšej vyvodzuje politickú zodpovednosť a odstupuje. s ním odstupujú aj jeho blízky spolupracovníci vrátane Horsta Ehmkeho.

Ako vidíme dejiny, a najmä tie ústavné, sú plné paradoxov. Sme naozaj zvedaví, aké ďalšie na nás ešte v budúcnosti čakajú.

P.S.: Jednu zaujímavosť si pre nás nachystal aj štátny publikačný nástroj, Zbierka zákonov Slovenskej republiky. Napriek skutočnosti, že sa nález vyhlásil 23.2.2019, už dňa 17.3.2019 elektronická verzia Zbierky zákonov neobsahovala text Ústavy Slovenskej republiky, ktorý ústavný súd vyhlásil za rozporný s jej implicitným materiálным jadrom. Podľa čl. 125 ods. 3 Ústavy (a znenia nálezu), sa tak malo stať až po márnom uplynutí šesťmesačnej lehoty odo dňa publikácie nálezu. Tak sa zdá, že predmetnú časť novely ústavy sprevádza protiústavnosť od samotného začiatku, až do jej konca.

### Použitá literatúra

1. AHARON, B.: *Sudca v demokracii*. Bratislava: KALLIGRAM, 2016.
2. ALEXY, R.: *Pojem a platnosť práva*. Bratislava: KALLIGRAM, 2009.

---

<sup>71</sup> EHMKE, H.: Prinzipien der Verfassungsinterpretation. VVDStRL 20 (1963), s. 133. In HÄBERLE, P.: *Gedächtnisblatt für Horst Ehmke*. In *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, Neue Folge, Band. 66, Tübingen: Mohr Siebeck, 2018, s. 488.

<sup>72</sup> EHMKE, H.: *Grenzen der Verfassungsänderung*. Berlin 1953.

3. ANTOŠ, M.: Slávny prípad Marbury vs. Madison aktuálny i pod dvoch stoličiek. In *Jurisprudence*. Roč. XIX, 2010, č. 1.
4. BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina: EUROKODEX, 2014.
5. BALOG, B.: Ústavné zákony v právom poriadku Slovenskej republiky. In *Justičná Revue*, 2007, č. 12.
6. BALOG, B.: Bezpečnostné previerky sudcov. In *Ústavodarná moc verzus kontrola ústavnosti*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Bratislava: Právnická fakulta UK, 2018, s. 11. (cit. 19.3.2019) dostupné na: [https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik\\_Ustavodarna\\_moc\\_verzus\\_kontrola\\_ustavnosti.pdf](https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_Ustavodarna_moc_verzus_kontrola_ustavnosti.pdf).
7. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: KALLIGRAM, 2011.
8. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, Marta, 2013. Zmeny ústavy - zlyháva ústavná teória Carla Schmitta? In: *Zmena práva : medzinárodná vedecká konferencia : 20. - 22. marec 2013, Tatranská Štrba*. Bratislava : SAV, s. 127-134.
9. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Ústavodarca verzus ústavný súd. In *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky - I. Ústavné dni*, II. zväzok : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie : 3. - 4. október 2012, Košice. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012, s. 106-120.
10. BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Rigidné a flexibilné ústavy (Porovnávacie štúdiá ústav členských štátov Európskej únie). In: *Justičná revue : časopis pre právnu prax*. Roč. 59, 2007, č. 8-9, s. 1066-1075.
11. BRÖSTL, A.: *Právny štát*. 1. vyd. Košice: MEDES, 1995.
12. BRÖSTL, A. – DOBROVIČOVÁ, G. – KANÁRIK, I.: *Základy štátovedy*. Košice: Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, 2004.
13. BRÖSTL, A.: *O ústavnosti ústavných zákonov*. In: *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 2008.
14. BRÖSTL, A, a kol.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Aleš Čeňek, 2013.
15. CIBULKA, E. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.
16. DRGONEC, J.: *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava: EUROKODEX, 2010.
17. DRGONEC, J.: *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C.H. BECK, 2018.
18. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky*, Bratislava: C.H. BECK, 2015.
19. EHMKE, H.: *Grenzen der Verfassungsänderung*. Berlin 1953.
20. FURET, F.: *Francouzská revoluce. Díl I. Od Turgota k Napoleonovi*. Praha: Argo, 2004.

21. GRINC, J.: Přeslum ústavních zákonů v Německu a Rakousku. In *Jurisprudence*. roč. XIX, 2010, č. 1.
22. HAULÍK, Š.: *Máme na Slovensku protiústavný Ústavný súd?* (cit. 19.2.2019) dostupné na: <https://dennikn.sk/1386933/mame-na-slovensku-protiustavny-ustavny-sud/>
23. HÄBERLE, P.: Gedächtnisblatt für Horst Ehmke. In *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, Neue Folge, Band. 66, Tübingen: Mohr Siebeck, 2018, s. 487 - 493.
24. HOLLÄNDER, P.: *Příběhy právních pojmů*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017.
25. HOLLÄNDER, P.: *Filipika proti redukcionizmu*. Bratislava: KALLIGRAM, 2009.
26. HOLLÄNDER, P. – PRÍBÁŇ, J.: *Právo a dobro v ústavnej demokracii*. Polemické a kritické úvahy. Praha: SLON, 2011.
27. KÁČER, M.: *Od ochrany pre hrôzami koncentračných táborov k ochrane „profesionálnej existencie“ vydierateľných sudcov*. In: ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE. 2019, č. 1, v tlači.
28. KELSEN, H.: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin 1925.
29. KOUDELKA, Z.: *Transcendentální pramen práva*, Praha: Leges, 2018.
30. KOUDELKA, Z.: Zrušení ústavního zákona ústavním soudem. In Příbělský, P. (ed.): *Ústavné právo 20 rokov po páde komunizmu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 46-69.
31. KRIELE, M.: *Einführung in die Staatslehre*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1980.
32. ĽALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015.
33. LEVITSKY, S. – ZIBLATT, D.: *Jak umírá demokracie*. Praha: PROSTOR, 2018.
34. MIKULE, V.: Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? In *Jurisprudence*. Roč. XIX, 2010, č. 1.
35. NEUMANN, J.: Kritické reflexie materiálneho jadra ústavy. *Právny obzor*, roč. 101, 2018, č. 4.
36. OROSZ, L. – SVÁK, J. – Balog, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. 2. vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2012.
37. OROSZ, L.: K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2005, č. 3.
38. PALÚŠ, I.: *Štátne právo porovnávacie*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2002.
39. PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: ALE3 Čeněk, 2011.
40. RADBRUCH, G.: *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
41. SCHMITT, C.: *Verfassungslehre*. 9. Auflage, Berlin 2003.
42. SLAŠŤAN, M.: Možnosti využitia nálezu PL. ÚS 27/09 v podmienkach ústavného poriadku Slovenskej republiky. In *Dny práva*

– 2009 – *Days of Law: the Conference Proceedings*, 1. edition.  
Brno : Masaryk University, 2009, (cit. 19.03.2019) dostupné na:  
[https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/files/prispevky/mezin\\_smlouvy/Slastan\\_Miroslav.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Slastan_Miroslav.pdf)

43. SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ. – KLÍMA, K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Všeobecná časť, 2. vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2009.

#### **Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky:**

- sp. zn. PL. ÚS 21/2014
- sp. zn. PL. ÚS 24/2014

**OD OCHRANY PRED HRÔZAMI  
KONCENTRAČNÝCH TÁBOROV K OCHRANE  
„PROFESIONÁLNEJ EXISTENCIE“  
VYDIERATEĽNÝCH SUDCOV\***

*doc. Mgr. Marek Káčer, PhD.*

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta  
Katedra teórie práva a ústavného práva  
humnox@gmail.com

**Od ochrany pred hrôzami koncentračných táborov k ochrane  
„profesionálnej existencie“ vydierateľných sudcov**

Ústavný súd SR vo svojom prelomovom náleze PL. ÚS 21/2014 vyslovil nesúlad ústavy s ústavou. Jeho vyše sto stranové odôvodnenie je pozoruhodnou studnicou nedotiahnutých argumentov, protirečení, poloprávd a nepráv. Základný problém rozhodnutia nespočíva v tom, že ústavný súd prikázal ústavodarcovi, aby sa podriadil určitým princípom. Problém spočíva v tom, že to súd urobil spôsobom, ktorým dal okázalo najavo, ako veľmi sa on sám daným princípom podriaďiť nemieni. V tomto príspevku sa zameriam na čiastkový problém vyvodzovania implicitných právomocí. Pokúsim sa ukázať, že ak by ostatné orgány štátnej moci vyvodzovali a uplatňovali svoje právomoci tak, ako ústavný súd v danom náleze, zo Slovenskej republiky by už dávno bola diktatúra.

**From protection against the horrors of concentration camps  
to the protection of the „professional existence“ of bent judges**

Constitutional Court of the Slovak Republic in its breakthrough finding PL. ÚS 21/2014 declared non-compliance of the Constitution with itself. His more than hundred-page reasoning is a remarkable repository of unfinished arguments, contradictions, half-truths, and non-truths. The fundamental problem of the decision is not that the Constitutional

---

\* Tento text vznikol v rámci riešenia projektu APVV-17-0056 s názvom Ústava liberálno-demokratického štátu a radikalizácia politickej kultúry. Ďakujem Janke Kokešovej, Jakubovi Neumannovi, Tomášovi Sobkovi a recenzentom za pripomienky k tomuto textu.

Court has instructed the Parliament to follow certain principles. The problem is that the Court has done so in a way that has made it clear how much he himself does not intend to follow the same principles. In this paper, I will focus on the partial problem of implicit powers. I will try to show that if the other state authorities inferred and exercised their powers as the Constitutional Court in this case, the Slovak Republic would have long been a dictatorship.

### **Vom Schutz des Schreckens von Konzentrationslagern bis zum Schutz der „beruflichen Existenz“ der erpressbaren Richter**

Das Verfassungsgericht der Slowakischen Republik hat in seinem bedeutenden Urteil PL. ÚS 21/2014 die Widersprüchlichkeit der Verfassung mit der Verfassung selbst erklärt. Sein über 100-seitiges Urteil ist eine merkwürdige Quelle von fraglichen Argumenten, Widersprüche, Halbwahrheiten und Unwahrheiten. Das fundamentale Problem des Urteils besteht nicht darin, das Verfassungsgericht den Verfassungsgeber angewiesen hat, bestimmten Prinzipien zu folgen. Das Problem ist, dass das Gericht dies so getan hat, damit es deutlich würde, wie sehr es selbst nicht beabsichtigt, dieselbe Prinzipien zu befolgen. In diesem Beitrag werde ich mich auf das partielle Problem konzentrieren und zwar auf die impliziten Befugnisse. Ich versuche zu zeigen, dass die Slowakische Republik schon lange eine Diktatur gewesen wäre, wenn die anderen staatlichen Behörden ihre Befugnisse als Verfassungsgericht in diesem Fall ausüben würden.

**Kľúčové slová:** materiálne jadro ústavy, sudcovské previerky, teória implicitných právomocí

**Key words:** material core of constitution, vetting of judges, implied powers theory

**Schlüsselwörter:** der materielle Verfassungskern, Überprüfung von Richtern, Theorie der impliziten Befugnisse

## **Úvod**

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) so spisovou značkou PL. ÚS 21/2014 otvoril celé spektrum teoretickoprávnych otázok. Ich dôkladné spracovanie by vystačilo aspoň na jednu monografiu, preto sa v tomto texte obmedzím len na zopár vybraných aspektov. Pozornosť budem sústrediť predovšetkým na čiastkovú otázku, či možno z ústavy Slovenskej republiky vyvodit' implicitnú právomoc ústavného súdu zrušiť časť ústavy z dôvodu jej rozporu s inou časťou ústavy. Najskôr sa však pozrime na základnú štruktúru argumentácie ústavného súdu, aby sme si vedeli lepšie predstaviť, kde treba

uvedenú čiastkovú otázku zaradiť a ako súvisí s ostatnými argumentmi. Uvedená štruktúra vyzerá takto:

1. Ústava SR obsahuje materiálne jadro, ktoré je nemi-  
telné.
  2. Ústavná úprava bezpečnostných previerok sudcov je  
v rozpore s materiálnym jadrom ústavy.
  3. Ústavný súd má právomoc zrušiť ústavnú úpravu, ktorá je  
v rozpore s materiálnym jadrom.
- 
- Ergo:** Ústavný súd zrušuje ústavnú úpravu bezpečnostných  
previerok sudcov.

Teória implicitných právomocí je jedným z argumentov, o ktorý ústavný súd oprel svoj názor, že smie zrušiť časť ústavy (tretia pre-  
misa). Ešte predtým, než sa k tejto teórii dostaneme, sa v stručnosti  
vyjadrím aj k zvyšným dvom premisám, hoci vzhľadom na vymedzenie  
témy tohto textu ide o miernu odbočku.

Pri komentovaní prvej premisy budem obhajovať tvrdenie, že sloven-  
ský právny diskurz venuje až príliš veľa pozornosti otázke, či existuje  
nejaké materiálne jadro ústavy. Túto tézu prakticky nikto nepopiera, ani  
pozitivistu, ani jusnaturalistu. Navyše z tejto tézy bez ďalšieho nevyplýva  
nič, čo by nám pomohlo riešiť konkrétne ústavnoprávne otázky.

Pri komentovaní druhej premisy budem tvrdiť, že ústavný súd pri  
posudzovaní sudcovských previerok používal tvrdenia, ktoré nie sú  
pravdivé. Podklady, ktoré mal zbierať Národný bezpečnostný úrad  
(ďalej len „NBÚ“) a na základe ktorých sa mala hodnotiť sudcovská  
spôsobilosť, neboli ani „rozhodujúce“ a ani „záväzné“. Toto tvrdenie  
si Ústavný súd jednoducho vymyslel, aby vytvoril klamlivé zdanie,  
že o previerkach rozhoduje NBÚ namiesto Súdnej rady či samotného  
Ústavného súdu. Pozrime sa na vec zblízka.

### **Ad 1) Ústava SR obsahuje materiálne jadro, ktoré je nemi- telné.**

To, že ústava demokratického a právneho štátu má nějaké materiálne  
jadro, je zo všetkých premís najmenej kontroverzným tvrdením, pretože  
každá ústava má svoje materiálne jadro. Ba čo viac, nielen ústavy, ale aj  
všetky ostatné veci či inštitúcie majú svoje materiálne jadro; presnejšie:  
***svoje jadro má každý jeden pojem***, každý jeden slovný výraz, ktorý  
používame s cieľom, aby sme sa medzi sebou dorozumeli.<sup>1</sup> Otázka

---

<sup>1</sup> Porovnaj HART, H. L. A.: Positivism and the Separation of Law and Morals. *Harvard Law Review*, vol. 71. no. 4, 1958, s. 607 a nasl.

jadra je v prvom rade otázkou lingvistickou, logickou či ontologickou a až v druhom rade aj otázkou právnou, morálnou či politickou. Totiž tak, ako nie je v moci konkrétneho ústavodarcu zmeniť pravidlo, podľa ktorého  $2 + 2 = 4$ , tak nie je v moci konkrétneho ústavodarcu zmeniť ani pravidlo, podľa ktorého pripisujeme výrazu „demokratický a právny štát“ určitý význam. Národná rada SR môže zmeniť ústavu SR, sama osebe však nemôže zmeniť definíciu toho, čo považujeme za vládu ľudu prostredníctvom vlády pravidiel. Inými slovami: *to, že si môže ústavodarca stanoviť ústavu, akú sa mu zachce, ešte neznamená, že si môže stanoviť aj kritériá, na základe ktorých budeme posudzovať, či ide o ústavu demokratického právneho štátu*. Tieto kritériá sú nezávislé od legislatívnej moci konkrétneho parlamentu, parlament ich môže maximálne deklarovať.<sup>2</sup> František Weyr svojho času tvrdil, že úlohou zákonodarcu je stanovovať právny poriadok, nie však stanovovať právne pojmy, prostredníctvom ktorých tento poriadok poznávame, keďže toto je úloha, ktorú plní výlučne len veda. Weyr opieral tento názor o svoju transcendentálnu epistemológiu, hovoril len o apriórnych pojmoch, avšak tento názor možno pokojne vztiahnuť aj na pojmy induktívne.<sup>3</sup> Ak ústavodarca ponechá v platnosti ustanovenie, podľa ktorého SR je demokratickým štátom a zároveň oficiálne stanoví, že najvyššie štátne funkcie budú dedičné, uvedeným aktom nezmení naše chápanie toho, čo je to demokracia. Materiálne jadro demokratickej povahy štátu vo všeobecnosti ostane zachované, to čo sa zmení – a to, čo nám ako občanom môže najviac prekážať – je skutočnosť, že konkrétne slovenský štát už nebude mať demokratickú povahu. Treba však dodať, že postupom času sa môže prihodiť aj to, že jadro príslušného termínu sa predsa len zmení. Na takúto zmenu však nestačí jeden osamotený ústavodarný akt, musí ísť o všeobecnú, takpovediac paradigmatickú, zmenu naprieč celou kultúrou. Niečo podobné sa stalo v priebehu 19. storočia, keď sa pod termínom demokracia začala postupne rozumieť aj reprezentatívna demokracia, čo bolo ešte napríklad pre takého Rousseaua nepredstaviteľné.<sup>4</sup> Tak teda existuje materiálne jadro ústavy SR alebo ústavy

---

<sup>2</sup> KÁČER, M.: Je dočasná klauzula večnosti zmysluplná? In. BERDISOVÁ, L. (ed.): *Princíp legality v materiálnom právnom štáte: Zborník zo sekcie medzinárodnej vedeckej konferencie „Právny štát – medzi vedou a umením“, ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 20. – 21. Septembra 2018*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 56. Dostupné online z: <http://publikacie.iuridica.truni.sk/wp-content/uploads/2019/02/Zbornik-4-final-2.pdf>

<sup>3</sup> Porovnaj WEYR, F.: *Základy filozofie právní. (Náuka o poznávaní právnickém)*. Brno : A. Píša, 1920, s. 9, 129.

<sup>4</sup> ROUSSEAU, J. J.: *o společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Praha : V. Linhart, 1949, s. 77, 79. Porovnaj HANSEN, M. H.: *The Tradition of the Athenian Democracy A. D. 1750 – 1990. Greece & Rome, Second Series*, vol. 39, no. 1, 1992, s. 23.



demokratického štátu? Áno, existuje. Podobne ako existuje napríklad aj materiálne jadro stoličky.

Aby sme si jasnejšie uvedomili, v čom spočíva podstata „sporu“ o materiálne jadro, predstavme si stolára, ktorý zhotovuje stoličku a ktorý začne vo voľnej chvíli uvažovať nad tým, čo všetko ešte môže pridať k svojmu dielu bez toho, aby stratilo svoje podstatné náležitosti. Čo ak na jej operadlo pribije klince, ktorých hroty budú brániť bezpečnému sedeniu? Pôjde o artefakt, ktorý je v rozpore s materiál- nym jadrom stoličky? Alebo si predstavme stoličku vybrúsenú z ľadu, ktorá sa pomaly roztápa pod páľavou júlového slnka: v ktorom oka- mihu dôjde k zásahu do jej materiálneho jadra? Je potrebné, aby sa stolári pri debate o takejto otázke rozdelili do dvoch znepriatelených táborov podľa toho, či svoje remeslo chápu hodnotovo alebo bezhod- notovo? Áno, aj v tomto prípade možno nájsť relatívne výstižné ška- tuľky, do ktorých sa dajú vtesnať rôzne názory na to, čo robí stoličku stoličkou. Taký realista v ontologickom zmysle slova bude tvrdiť, že niekde existuje objektívny model stoličky, ktorému by malo stolárove dielo viac či menej zodpovedať. Konvencionalista bude oponovať, že stoličkou je to, čo sa podľa príslušnej konvencie v danej komunite za stoličku zvykne označovať.<sup>5</sup> Takéto triedenie možno použiť aj v disku- sii o materiálnom jadre ústavy. A možno bude i plodnejšie než triedenie na pozitivistov a jusnaturalistov, keďže obidva tieto právno-filozofické prúdy uznávajú, že materiálne jadro existuje.<sup>6</sup>

Tak či onak, z tézy, že ústava demokratického a právneho štátu má svoje materiálne jadro, automaticky nevyplýva žiadne pravidlo, pro- stredníctvom ktorého by sme dokázali vyriešiť nejaký konkrétny ústav- noprávny problém. Bez ďalšieho ide len o akademickú debatu, pretože ak aj preukážeme, že tu materiálne jadro je, ešte sme stále nepreuká- zali, *kto ho má chrániť a akými prostriedkami*. A práve až pri kladení týchto otázok začína mať akademická debata o materiálnom jadre svoj praktický dosah. Preto je oveľa dôležitejšie zaoberať sa druhou a treťou premisou vyššie uvedeného úsudku.

## **Ad 2) Ústavná úprava bezpečnostných previerok sudcov je v rozpore s materiálnym jadrom ústavy.**

Tak, ako je nesporné, že ústava demokratického a právneho štátu má nejaké materiálne jadro, tak je sporné, že do tohto jadra zasiahla

<sup>5</sup> Porovnaj MOORE, M. S.: Moral Reality Revisited. *Michigan Law Review*, vol. 90, no. 8, 1992, 2432 a nasl.

<sup>6</sup> Za pozitivistov napr. Procházka v PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 42 a nasl. Za jusnaturalistov napr. Holländer v HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 266 a nasl.

ústavná úprava bezpečnostných previerok sudcov, resp. kandidátov na sudcov. Väčšina ústavného súdu bola presvedčená, že bezpečnostné previerky, ktoré mal vykonávať NBÚ ako orgán výkonnej moci, nepripustným spôsobom zasahovali do nezávislosti súdnej moci (bod 116 a nasl.).<sup>7</sup> Nedostatkom tohto argumentu je však skutočnosť, že NBÚ mal vypracúvať len podklady k stanovisku o tom, či kandidát, resp. sudca, spĺňa predpoklady sudcovskej spôsobilosti, pričom uvedené stanovisko mala prijímať až Súdna rada, prípadne samotný Ústavný súd. Väčšina sudcov na tento argument reagovala protiargumentom, podľa ktorého uvedené podklady NBÚ boli pre príslušné orgány „rozhodujúce“ (118, 151), boli „prakticky len ťažko dôkazne overiteľné“ (119.1), príslušné orgány nemali možnosť ich „preskúmať“ (132.1), overiť si ich „úplnosť, objektivnosť a správnosť“ (126, 130, 134), a preto im „nezostávalo iné, ako sa iba spoľahnúť na predložený výsledok preverovania“ (134), čo *de facto* znamená, že dané podklady NBÚ boli pre ne „záväzné“ (166). Pripomeňme si, že v uvedených podkladoch mal NBÚ zisťovať, či sudca, resp. kandidát na sudcu, nie je vo finančnej núdzi, či nie je drogovovo závislý, či nepoberá neoprávnené výhody, či nemá väčší majetok ako príjmy, či nemá styky s mafiánmi a či sa nespráva korupčne. Išlo teda o otázky týkajúce sa výlučne skutkového stavu a v tomto zmysle možno dané podklady prirovnať ku znaleckému posudku z odboru, v ktorom pôsobí len jeden znalec v krajine. Aj napriek tomu sú však tvrdenia o „rozhodujúcej“ či „záväznej“ povahe podkladov NBÚ hrubo zavádzajúce. Súdna rada totiž mala prijímať stanovisko o predpokladoch sudcovskej spôsobilosti nielen na základe podkladov „štátneho orgánu plniaceho úlohy ochrany utajovaných skutočností“ ale aj na základe „vyjadrenia kandidáta“, resp. „sudcu“. Ústavní sudcovia zrejme asi pozabudli na to, že záväzný môže byť vždy iba právny stav, nie stav skutkový, a že v našej republike platí voľné, a nie viazané, hodnotenie dôkazov. Súdna rada a rovnako ani Ústavný súd teda neboli nijako nútení prihliadať na podklady NBÚ, ak by im osoba, o ktorej spôsobilosti rozhodovali, poskytla dostatočné záruky, že funkciu sudcu bude vykonávať riadne. Údajne „záväzné“ podklady teda mohli pokojne ignorovať, ak by to považovali za vhodný prostriedok ochrany nezávislosti súdnej moci, ktorá podľa Ústavného súdu spadá do materiálneho jadra demokratického a právneho štátu.

Spôsob, akým Ústavný súd vyriešil tento čiastkový problém, má veľkú výpovednú hodnotu vo vzťahu k argumentačnej kvalite celého nálezu: zatiaľ čo podklady NBÚ považoval Ústavný súd priam za sväté

---

<sup>7</sup> Predmetný nález je rozdelený na body. Kvôli jednoduchosti odkazovania uvádzam číslo konkrétneho bodu, ktorý práve citujem, v zátvorke priamo v hlavnom texte.

písmo, novela ústavy schválená parlamentom bola pre neho zdrojom papiera. Posuňme sa však k teórii implicitných právomocí.

### **Ad 3) Ústavný súd má právomoc zrušiť ústavnú úpravu, ktorá je v rozpore s materiálnym jadrom.**

Ústavný súd na odôvodnenie predmetnej derogačnej právomoci použil viacero argumentov. Najdôležitejší z nich oprel o článok 124, podľa ktorého „*Ústavný súd SR je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti*“. Ústavný súd považuje tento článok za prikazujúcu normu, ktorá mu stanovuje povinnosť chrániť ústavnosť (86), zároveň podľa neho ide o „*generálne kompetenčné ustanovenie*“ (85), ktoré ho zmocňuje chrániť ústavnosť „*bez obmedzení pre niektoré (vybrané) ústavou upravené vzťahy*“ (82). K týmto myšlienkam pripojil nasledujúcu všeobecnú metodologickú poznámku:

„*Vývodenie právomoci sa spája s oveľa náročnejšou tvorivou aplikáciou ústavy. Kladie zvýšené nároky na jej zdôvodnenie, teoreticko-právnu prípravu, dôslednú identifikáciu všetkých podstatných otázok súvisiacich s problematikou, následne ich zhrnutie a usporiadanie, analýzu vo vzájomnej súvislosti aj oddelene a napokon presvedčivé vysvetlenie prínosu uplatnenia vyvodenej právomoci k ochrane ústavnosti. Nech je táto úloha akokoľvek zložitá a náročná, primerane účelu ochrany ústavnosti možno od ústavného súdu vyžadovať, aby sa neschovával za doslovný výklad výslovne určenej právomoci, ale aby bol schopný poskytnúť ochranu ústavnosti aj pomocou riadne odôvodnenej vyvodenej právomoci.*“ (83).

Ústavný súd teda predpokladá, že ústavné orgány môžu byť zmocnené nielen explicitne, ale aj implicitne. Ako príklad korektného vyvodenia implicitnej právomoci uviedol, že ak bol v minulosti súd explicitne zmocnený podávať výklad ústavného zákona, potom bol implicitne zmocnený aj na podávanie výkladu ústavy. Ako ďalší príklad uviedol, že ak bola explicitne oprávneným navrhovateľom v konaní o výklade ústavy len jedna pätina poslancov národnej rady, potom bola implicitným navrhovateľom aj samotná národná rada ako celok (84). Keďže ide o príklady, ktoré sú svojou povahou odlišné od spôsobu, akým Ústavný súd vyvodil svoju právomoc v predmetnom náleze, na začiatok si uvedieme zopár poznámok o vyvodzovaní právnych záverov vôbec.

Iste, na úrovni všeobecného konštatovania platí, že úlohou súdu, či už ústavného alebo všeobecného, je **vyvodzovanie implicitného z explicitného**. Alebo naopak: v závere správneho logického úsudku sa má explicitne objaviť to, čo bolo predtým implicitne obsiahnuté v jeho premisách. Presne v tomto spočíva zmysel aplikácie práva, a to

nielen vtedy, keď má podobu subsumpčného úsudku, ale aj keď má podobu testu proporcionality. Keď ústava explicitne hovorí, že nikoho nemožno mučiť, implicitne tým vlastne hovorí aj to, že Jožka Mrkvičku nemožno nechať vyhladovať v hladomorni. Keď ústava explicitne hovorí, že slobodu pohybu možno obmedziť, ak je to nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, udržanie verejného poriadku, ochranu zdravia alebo ochranu práv a slobôd iných, implicitne hovorí, že Jožkovi Mrkvičkovi nemožno zakázať vstup na Trojičné námestie v Trnave len preto, že má extravagantný účes. Ďalším spôsobom vyvodzovania implicitného z explicitného je analogické usudzovanie, na ktorom stáli príklady, ktoré uviedol Ústavný súd. Obidva príklady „implicitného vyvedenia“ právomoci, s ktorými Ústavný súd pracoval, sú špecifické v tom, že ide o celkom dobre udržateľnú analógiu vo verejnom práve. Ak smie Ústavný súd vykladať ústavný zákon, smie vykladať aj samotnú ústavu, pretože obidva právne akty sú si veľmi podobné a z formálneho hľadiska (kritériá platnosti + právne účinky) dokonca spadajú pod jednu a tú istú kategóriu. Ak je oprávneným navrhovateľom v konaní o výklade ústavy päťina poslancov parlamentu, je takýmto navrhovateľom aj samotný parlament, pretože z inštitucionálneho hľadiska je prvý subjekt len časťou subjektu druhého, pričom do výkladového sporu sa môžu dostať obidva z nich. Teória implicitných právomocí však má celkom odlišnú štruktúru.

V prvom rade si treba uvedomiť, že v právnom štáte, či už formálnom alebo materiálnom, majú byť právomoci orgánov zakotvené takmer výlučne prostredníctvom *zmocňujúcich noriem*. Zmocňujúce normy sú popri príkazoch, zákazoch a dovoľeniach osobitnou deontickou modalitou, ktorá má svoje vlastné špecifiká; napríklad porušením zmocňujúcej normy nie je sankcia, ale určitá forma neplatnosti. Ved' napokon nemalú časť svojej kultovej knihy *Pojem práva* venoval Hart práve vysvetleniu, prečo sú zmocňujúce normy také kľúčové pre pochopenie (vyspelého) právneho systému. Právo nie je príkazom suveréna, ale systémom pravidiel zjednotených prostredníctvom zmocňujúcich noriem. Tie majú tri základné podoby: pravidlo uznania, pravidlo zmeny a pravidlo adjudikácie.<sup>8</sup> Teraz môžeme formulovať základnú tézu, na ktorej spočíva teória implicitných právomocí.

***Teória implicitných právomocí hovorí, že právomoci orgánov možno zakotviť nielen prostredníctvom zmocnenia, ale aj prostredníctvom príkazu, ktorý stanovuje určitému subjektu povinnosť dosiahnuť nejaký cieľ alebo udržať nejaký stav.*** Podľa tejto teórie platí, že z povinnosti dosiahnuť nejaký cieľ automaticky vyplýva aj

---

<sup>8</sup> HART, H. L. A.: *Pojem práva*. Praha : Prostor, 2004, s. 89 a nasl.

zmocnenie použiť všetky prostriedky, ktoré k tomuto cieľu smerujú. To, že sa táto teória opiera o naše bežné intuície, si môžeme otestovať na jednoduchom príklade: Ak prevádzkovateľ reštaurácie prikáže kuchárovi, aby v rámci obedového menu na štvrtok pripravil sviečkovú, pričom kuchár v stredu večer zistí, že mu chýba mrkva a petržlen, potom z daného príkazu si môže celkom legitímne odvodiť, že ho zamestnávateľ poveril vybrať z pokladnice časť zo stredajšej tržby, aby ju použil na nákup chýbajúcej zeleniny. Šéf sa nielen, že nenahnevá, ale kuchára aj pochváli, pretože rozmýšľa samostatne a iniciatívne preberá zodpovednosť za riadny chod jeho podniku. Napokon kuchár, ktorý externe študuje právo, môže na obhajobu svojho postupu citovať aj klasikov amerického konštitucionalizmu: „Žiadna zásada neplatí v práve či v rozumnom uvažovaní tak jasne ako zásada, že vždy, keď sa má dosiahnuť nejaký cieľ, prostriedky na jeho dosiahnutie sú oprávnené.“<sup>9</sup> Kde potom viaznu slabiny predmetnej teórie?

V uvedenom príklade **bol cieľ vymedzený veľmi jasne, pričom uplatnenie prostriedkov vedúcich k jeho dosiahnutiu nekolidovalo s inými potenciálne dôležitými hodnotami. Udržateľnosť teórie implicitných právomocí je závislá od spoľahlivosti tohto predpokladu.** Čitateľ nemusí byť obdarený príliš veľkou predstavivosťou, aby dospel k záveru, že to, čo funguje pri bežnej prevádzke kuchyne v malej reštaurácii nemusí (a spravidla ani nebude) fungovať pri prevádzke spoločenského kolosu zvaného demokratický a právny štát. A práve z tohto dôvodu treba vychádzať z premisy, že **v režime právneho štátu, ktorého zmyslom je účinná limitácia štátnej moci, sa právomoci štátnych orgánov zakotvujú predovšetkým prostredníctvom zmocňujúcich noriem, nie prostredníctvom noriem prikazujúcich dosiahnuť určitý cieľ alebo udržať určitý stav.** Totiž ak je stanovený cieľ, resp. stav, formulovaný príliš vágne – čo je v prípade ústavnej úpravy skôr pravidlom ako výnimkou – potom budú vyvedené právomoci príliš široké, čo je v priamom rozpore s princípom limitácie moci. Aby sme si uvedomili, ako ďaleko nás môže zaviesť vyvodzovanie poverenia z povinnosti vykonať nejakú úlohu, stačí si spomenúť na úrad diktátora z čias antickej rímskej republiky. Diktátor bol mimoriadnym magistrátom s absolútnou mocou, pre uplatnenie ktorej nepotreboval súhlas iného úradníka. Diktátor pritom odvodzoval svoju moc od dôležitosti úlohy, ktorú mal splniť, napr. musel zabezpečiť jednotné velenie v čase vojny, potláčať občianske nepokoje a vzbury, zabezpečovať voľby či náboženské rituály. Z tohto dôvodu jeho moc zanikla okamihom splnenia úlohy,

<sup>9</sup> HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J.: *Listy federalistov*. Bratislava : Kalligram, 2002, s. 360.

prípadne uplynutím polročného obdobia.<sup>10</sup> Všimnime si, že táto schéma usudzovania sa opakovane vyskytuje v histórii aj súčasnosti: *čím dôležitejšia úloha, tým širšie právomoci*. Ak nejaký revolucionár cíti, že má povinnosť oslobodiť proletársku triedu, môže si z toho implicitne vyvodiť zmocnenie zaviesť diktatúru proletariátu. Ak si nejaký pomyseľný vodca myslí, že je povolaný chrániť čistotu rasy, môže si z toho implicitne vyvodiť zmocnenie na založenie a spojzdenie koncentračných táborov. Domnievam sa, že nikomu netreba vysvetľovať, prečo je teória implicitných právomoci pre právny štát taká nebezpečná – ak to s ňou nejaký orgán preženie, naruší alebo úplne zdevastuje deľbu moci a súčasne neprímerane obmedzí alebo celkom potlačí slobodu ľudí.

Z povedaného možno vyvodiť záver, že ***Ústavný súd mal pravdu, keď povedal, že článok 124 mu stanovuje povinnosť chrániť ústavnosť, no mylil sa v tom, keď tvrdil, že ide o generálne kompetenčné ustanovenie***. Danú povinnosť si môže ústavný súd plniť iba spôsobom, ktorý mu bližšie špecifikujú ostatné články ústavy, počnúc čl. 125 a končiac čl. 133, prípadne články iných ústavných zákonov, a to v znení príslušných podústavných predpisov. Ak by bol článok 124 generálnou kompetenčnou normou, menované články by tvorili iba demonštratívny výpočet, ktorý by si mohol Ústavný súd svojpomocne dopĺňať o stále nové a nové právomoci. Takýmto postupom by dával veľmi zlý príklad aj ostatným ústavným orgánom. Ako by to asi mohlo vyzerat', ak by si podobným spôsobom vykladal svoje právomoci napríklad taký prezident?

Podľa čl. 101 ústavy prezident „*svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov*“. Aj v tomto prípade ide o príkaz na dosiahnutie určitého stavu vecí, nejde o generálne kompetenčné ustanovenie. V opačnom prípade by moc prezidenta narástla do extrémnych, priam až diktátorských, rozmerov. Uvažujme nad tým, ako mohol prezident zabezpečiť, aby parlament vo februári 2019 navolil dostatočný počet kandidátov na funkciu ústavného sudcu, čím by zabezpečil riadny chod nášho vrcholného orgánu kontroly ústavnosti. Podľa čl. 102 ods. 1 písm. k) ústavy je prezident hlavným veliteľom ozbrojených síl, takže z moci tohto ustanovenia v kombinácii s čl. 101 mohol prikázať ozbrojeným silám, aby vytvorili blokádu parlamentu až do okamihu, kým by poslanci nenavolili taký počet kandidátov, aký treba. Jednoducho konkláve po karpatsky. Iste, takýto výklad ústavy znie absurdne a diletant-

---

<sup>10</sup> Pozri bližšie: LINTOTT, A.: *The Constitution of the Roman Republic*. Oxford : Oxford University Press, 1999, s. 105-106.

sky,<sup>11</sup> ale skúsme sa nachvíľku zamyslieť, čo ohrozuje pomyselné materiálne jadro slovenskej ústavy viac: skutočnosť, že máme paralyzovaný ústavný súd, alebo skutočnosť, že by mal štát právomoc pátrať po tom, či sú jeho sudcovia objektívne vydierateľní? Logika teórie implicitných právomocí hovorí, že ak je prvá hrozba väčšia, mali by byť väčšie aj právomoci na jej odstránenie, nehovoriac o tom, že tu vôbec nie je jasné, či je „väčšou“ právomocou právomoc nariadiť armáde dočasnú blokáciu parlamentu alebo právomoc natrvalo zrušiť časť ústavy. Napokon prezident by sa mohol nechať inšpirovať Ústavným súdom aj v tom, ako reagovať na prípadnú námietku, že by vo svojich rukách kumuloval príliš veľkú moc, čím by ničil demokratickú podstatu štátu. Prezident by totiž mohol povedať, že nemá problém revidovať svoj postup, ak mu to ľud prikáže priamo prostredníctvom referenda. Áno, z jeho strany by šlo o cynický výsmech, osobitne ak zoberieme do úvahy, že referendum vyhlasuje sám prezident. Ale presne takto isto sa nám vysmial Ústavný súd, keď v poslednom bode svojho nálezu konštatoval, že ním uzurpovanú právomoc zrušovať ústavu môže napokon prelomiť samotný ľud v rámci „ústavodarného referenda“.<sup>12</sup> Asi je aj zbytočné dodávať, že takýmto vyhlásením Ústavný súd poprel svoju právomoc preskúmavať súlad predmetu referenda s ústavou, nehovoriac o tom, ako tým znehodnotil aj svoju lopotnú snahu dokázať, že slovenská ústava má nejaké nemeniteľné materiálne jadro.

## Záver

Nález Ústavného súdu PL. ÚS 21/2014 je škandalóznym rozhodnutím. Aby sme takéto niečo mohli tvrdiť, nepotrebujeme popierať existenciu materiálneho jadra a dokonca ani nemusíme tvrdiť, že formálno-právna legalita a striktné dodržiavanie písaného práva je červenu čiarou, ktorú nesmie prekročiť žiadny sudca a ani žiadny občan. Pokojne môžeme pripustiť, že neznesiteľné nespravodlivé zákony nás nezaväzujú.

Bezpečnostné preverky sudcov však majú od neznesiteľnej nespravodlivosti veľmi ďaleko. Áno, toto opatrenie predstavuje citeľný zásah

---

<sup>11</sup> K chaotickej povahe právnej úpravy prezidentských právomocí v tejto oblasti pozri bližšie: PROCHÁZKA, R.: *Kráľ otec: Od Kováča po Kisku alebo načo nám je prezident*. Bratislava : N Press, 2019, s. 79 a naśl.

<sup>12</sup> „*Obiter dictum: ústavný súd uvádza, že vyslovené právne závery o možnosti preskúmania súladu ústavného zákona (jeho časti) s ústavou sú limitované takou prípadnou úpravou ústavy, ktorá umožní originárnemu ústavodarcovi (ľudu) potvrdiť prípadnú zmenu či doplnenie ústavy v rámci ústavodarného referenda.*“ (177)

do súkromia určitej skupiny ľudí, táto skupina ľudí je však špecifická tým, že ako jediná v demokratickom a právnom štáte má ústavne garantovanú celoživotnú kariéru a určitú výšku platu. Možno pripustiť aj to, že previerky predstavujú hrozbu pre nezávislosti súdnej moci, lenže nezávislosť súdnej moci je v prvom rade ohrozená už samotnou skutočnosťou, že sudca zlyháva v dodržiavaní noriem, ktorých plnenie je predmetom preverovania. Áno, nezávislosť sudcu bude ohrozená, ak sa NBÚ dozvie, že sudca zvykne pojednávať pod vplyvom alkoholu, že má desaťkrát väčší majetok ako je súčet jeho legálnych príjmov, alebo že sa vo voľnom čase stretáva s mafiánmi. Lenže nie je jeho nezávislosť ohrozená už samotnou skutočnosťou, že sa sudca dostal do takéhto zraniteľného postavenia? V súhrne môžeme teda povedať, že *previerky sudcov sú azda nespravodlivé, určite však nie sú nespravodlivé tak veľmi, aby si kvôli nim smel ústavný súd uzurpovať právomoc rušiť časti ústavy.*

Na povzbudenie treba dodať, že predmetný nález má aj svoje prínosy. Je totiž ilustratívnou pomôckou pri vyučovaní právnej argumentácie, osobitne pri rozlišovaní poctivého právneho argumentu od dômyselnej právnej sofistiky. Ako som však uviedol na začiatku, na vyčerpanie témy je potrebné napísať knihu, nestačí krátky článok.

### Použitá literatúra

1. HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J.: *Listy federalistov*. Bratislava : Kalligram, 2002.
2. HANSEN, M. H.: The Tradition of the Athenian Democracy A. D. 1750 – 1990. *Greece & Rome, Second Series*, vol. 39, no. 1, 1992.
3. HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecnej štátovedy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009.
4. HART, H. L. A.: Positivism and the Separation of Law and Morals. *Harvard Law Review*, vol. 71. no. 4, 1958.
5. HART, H. L. A.: *Pojem práva*. Praha : Prostor, 2004.
6. KÁČER, M.: Je dočasná klauzula večnosti zmysluplná? In. BERDISOVÁ, L. (ed.): *Princíp legality v materiálnom právnom štáte: Zborník zo sekcie medzinárodnej vedeckej konferencie „Právny štát – medzi vedou a umením“, ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 20. – 21. Septembra 2018*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018.
7. LINTOTT, A.: *The Constitution of the Roman Republic*. Oxford : Oxford University Press, 1999.
8. MOORE, M. S.: Moral Reality Revisited. *Michigan Law Review*, vol. 90, no. 8, 1992.



9. PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011.
10. ROUSSEAU, J. J.: *o společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Praha : V. Linhart, 1949.
11. WEYR, F.: *Základy filosofie právní. (Náuka o poznávání právníkém)*. Brno : A. Píša, 1920.

## **NÁLEZ PL. ÚS 21/2014 AKO NEVYHNUTNÝ LIEK NA ÚSTAVNÉ ZÁKONODARSTVO NA SLOVENSKU**

*doc. JUDr. Tomáš Lalík, PhD.*

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra ústavného práva  
tomas.lalik@flaw.uniba.sk

### **Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na Slovensku**

Príspevok sa zaoberá niekoľkými pohľadmi na nález PL. ÚS 21/2014, ktorým ústavný súd derogoval okrem iného aj časť ústavy. Nález takéhoto druhu sa dal skôr či neskôr očakávať vzhľadom na dominujúce názory v slovenskej doktríne, judikatórny trend tretieho ústavného súdu a jeho príklon k materiálnemu právnemu štátu a intenzitu a charakter ústavného zákonodarstva v poslednom období. Ústavný súd zároveň v rozhodnutí necháva možnosť „prehlasovať“ svoj názor samotnému ľudu, ktorý je ultimátnym držiteľom moci. Nález ústavného súdu má potenciál predstavovať liek pre legitimitu, kvalitu a nižšiu intenzitu ústavných zmien, ktoré delegovaný ústavodarca nerešpektoval.

### **Judgment PL. ÚS 21/2014 as a necessary cure for constitutional amendments in Slovakia**

The paper analyzes the judgment PL. ÚS 21/2014 from several perspectives. The judgment of this kind was expected given the prevalence of opinions among Slovak scholars, case-law of the Third Constitutional Court and its affinity to uphold judicial independence and notion of substantive rule of law, and state of the art and character of recent constitutional amendments. Very importantly, the Constitutional Court leaves the people to have ultimate say over constitutionality of an amendment. By its effects, judgment has the power to be a cure for legitimacy, quality and intensity of constitutional amendments vis-à-vis the Parliament.

## Décision PL. ÚS 21/2014 comme le remède nécessaire pour des révisions constitutionnelles en Slovaquie

L'article analyse la décision de la Cour constitutionnelle n° PL. ÚS 21/2014 de points de vue différents. Cette décision a été attendue eu égard des opinions de la doctrine slovaque, la jurisprudence de la troisième Cour constitutionnelle et sa préférence pour l'indépendance du pouvoir judiciaire, accentuant l'État de droit matériel, et aussi l'état et le style des révisions constitutionnelles récentes. Surtout la Cour constitutionnelle laisse au peuple la décision finale si la révision est constitutionnelle. Par ses effets, la décision peut devenir le remède pour la légitimité, la qualité et la fréquence des révisions constitutionnelles votées par le Parlement.

**Kľúčové slová:** neústavný ústavný zákon, materiálne jadro, nezávislosť súdnictva

**Keywords:** unconstitutional constitutional amendment, substantive core, independence of judiciary

**Mots clés:** révision non constitutionnelle, identité de la Constitution, indépendance du pouvoir judiciaire

## Úvod

Vydanie nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 dňa 30. januára 2019 ako ani v nasledujúcich dňoch zostalo vo verejnosti odsunuté do úzadia kvôli voľbe nových ústavných sudcov v NR SR. Až s odstupom času si médiá všimli, čo vlastne ústavný súd urobil. Dá sa súhlasiť s prívlastkami tohto rozhodnutia ako prelomového, najvýznamnejšieho či dokonca jadrového. Všetky tieto prívlastky sú príhodné. Nedá sa však súhlasiť s kritikou, ktorá sa voči nálezu vzniesla a osobitne, že nález nebol nevyhnutný alebo bol predčasný; ústavný súd nemá legitimitu na kontrolu ústavných zákonov, resp. ústavný súd nálezom porušil princíp del'by moci.

Aj keď akékoľvek rozhodnutie súdu či iného orgánu verejnej moci je predmetom kritiky, nemali by sme zabúdať na fenomén existujúci v empirických vedách *in genere*, ktorý sa týka asymetrie medzi verifikáciou a falzifikáciou. Podobne ako teórie, ktoré sa zaoberajú nekonečnou realitou nemôžu byť verifikované, ale len falzifikované, tak aj teórie o nekonečnom svete práva, ktoré sú použité pre súdne rozhodnutie, nemôžu byť imúnne od pochybností.<sup>1</sup> Povedané zjednodušene, akékoľvek deklarované závery je ľahšie kritizovať ako ich obhajovať. Táto

<sup>1</sup> Por. SCHLINK, B.: Hercules in Germany ? *I.CON*, roč. 1, 2003, č. 4, s. 615-616.

téza platí v ústavnom práve zvlášť, pretože ústavnoprávna argumentácia poskytuje nekonečný vesmír rovnako relevantnej protiargumentácie. Príkladom, ktorý demonštruje popísané, môže byť rada, ktorú dal Lord Chief Justice Mansfield novému vojenskému guvernérovi, ktorého úrad zahŕňal aj výkon súdnictva, ale ktorý nemal žiadne právnické skúsenosti: „Rozhoduj rýchlo, ale nikdy nehovor dôvody pre svoje rozhodnutie. Tvoje rozhodnutia môžu byť správne, ale tvoje dôvody budú určite nesprávne.“<sup>2</sup>

Aj napriek tomuto hendikepu sa pokúsim obhájiť nález ústavného súdu ako správny, legitímny a dokonca pozitívny pre budúci vývoj ústavného zákonodarstva a ústavného práva na Slovensku. Okrem toho, podobný nález sa skôr či neskôr dal očakávať vzhľadom na prevažujúce názory v slovenskej konštitucionalistike, rozhodovaciu činnosť tretieho ústavného súdu, dominujúci vývoj v komparatívnom ústavnom práve ako aj činnosť delegovaného ústavodarcu (NR SR) v poslednom období. Príspevok je rozdelený do viacerých častí. Prvou časťou je rekapitulácia diskurzu popredných konštitucionalistov a teoretikov o neústavných ústavných zákonoch ako aj možnosťami ústavného súdu ingerovať do ústavného zákona v rámci konania pred ústavným súdom vrátane priblíženia relevantnej judikatúry ústavného súdu k potencionálnemu nesúladu alebo prieskumu ústavných zákonov s ústavou. Druhá časť článku podrobuje analýze a kritike intenzity a charakteru ústavných zmien v poslednom desaťročí. V tretej časti zameriam pozornosť na otázku, či sa ústavný súd nespreneveril svojej funkcii a nekonal nad rámec svojej pôsobnosti pri posudzovaní ústavnosti ústavného zákona. Nakoniec uvediem ešte v krátkosti aj dôsledky tohto nálezu z krátkodobého a dlhodobého hľadiska.

## **1. Doktrínálne názory na posudzovanie ústavnosti ústavných zákonov**

Predtým, ako budem analyzovať predmetné rozhodnutie, je dôležité sa vrátiť späť v čase a pozrieť sa ako k eventuálnemu prieskumu pristupovala slovenská doktrína ústavného práva. Práve tu je možné podľa mňa hľadať prvotnú argumentáciu a rozhodnutie tretieho ústavného súdu k tomu, že deskriptívne existuje niečo ako neústavný ústavný zákon ako aj korelujúca právomoc ústavného súdu k jeho kontrole.

---

<sup>2</sup> Príklad uvádza POSNER, R.: *Divergent Paths. The Academy and the Judiciary*. Cambridge: Harvard University Press, 2016, s. 131.

Prevažná časť slovenskej vedy ústavného práva sa vyjadriala takým spôsobom, že je možné materiálne diferencovať medzi ústavou a ústavným zákonom. Podľa väčšiny konštitucionalistov existuje medzi nimi formálna rozdielnosť, čo je dané rozlišovaním medzi ústavou a ústavnými zákonmi podľa čl. 86 a), resp. čl. 84 ods. 4 ústavy alebo materiálnym nazeraním na konštitucionalizmus a faktickú nadradenosť ústavy v zmysle čl. 152 ods. 4 ústavy, ktorého význam sa mohol posunúť a z prechodného ustanovenia sa medzičasom mohla stať slovenská verzia *supremacy clause*.<sup>3</sup> Tu panuje viac-menej zhoda, avšak objavili sa aj názory o generálnej blankete čl. 86 a) ústavy pre NR SR prijať akýkoľvek ústavný zákon.<sup>4</sup>

Originálne otázku neústavnosti ústavných zákonov uchopil R. Procházka. Ten ju transformuje a zužuje na problematiku existencie materiálneho jadra ústavy. Zastáva stanovisko, že toto jadro je na abstraktnej úrovni príliš amorfne na to, aby mohlo slúžiť ako referenčný rámec pre prieskum súladnosti ústavných zákonov. Avšak existenciu materiálneho jadra ústavnosti nezavrhuje, práve naopak, vidí ho v čl. 32 ústavy.<sup>5</sup>

Autori, ktorí diferenciaciu medzi ústavou a ústavnými zákonmi pripúšťajú, sa však nevyjadrujú jednoznačne, či právomoc posudzovať súlad ústavných zákonov s ústavou by mal mať ústavný súd alebo nie. A pritom je práve tento záver kľúčový, pretože existencia materiálneho jadra (bez rozdielu či explicitná alebo implicitná) a eventualita jeho prieskumu ústavným súdom sú od seba nerozlučne spojené veci.<sup>6</sup>

J. Prusák vo svojom článku túto otázku vôbec neanalyzuje.<sup>7</sup> A. Bröstl len diskutuje, pričom jednoznačnému záveru sa vyhol.<sup>8</sup> M. Breichová-Lapčáková napriek dlhej analýze o neústavnosti ústavných zákonov prišla len ku konštatovaniu, že je vecou právnej vedy a súdnictva rozli-

---

<sup>3</sup> K diskusii por. PRUSÁK, J.: Zákon a konštitucionalizmus. In GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. (eds): *Zákon v kontinentálnom právu*. Praha : Eurolex, 2005, s. 133-144; BRÖSTL, A.: o ústavnosti ústavných zákonov. In MASOPUST, Z., JERMANOVÁ, H. (eds): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008, s. 11-26; BALOG, B.: Ústavné zákony v právnem poriadku Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 59, 2007, č. 12, s. 1577-1582; OROSZ, L.: K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 57, 2005, č. 3, s. 326-330.

<sup>4</sup> PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 40-41.

<sup>5</sup> Ibid. s. 47-48.

<sup>6</sup> Por. CIBULKA, E. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 118-120.

<sup>7</sup> PRUSÁK, J.: Zákon a konštitucionalizmus. In GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. (eds): *Zákon v kontinentálnom právu*. Praha : Eurolex, 2005, s. 139-141.

<sup>8</sup> BRÖSTL, A.: o ústavnosti ústavných zákonov. In MASOPUST, Z. – JERMANOVÁ, H. (eds): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008, s. 23.

šovať medzi prípustnými a neprípustnými zmenami ústavy.<sup>9</sup> L. Orosz ju priamo odmietol.<sup>10</sup> B. Balog naopak predpokladá oprávnenie ústavného súdu kontrolovať súlad ústavných zákonov s ústavou jednak po formálnej stránke (za predpokladu existencie derogačnej klauzuly v ústave) a jednak po materiálnej stránke (súlad s materiálnym jadrom) za predpokladu, že NR SR by v tejto kontrole zlyhala. Ústavný súd by tak bol sekundárny ochranca materiálneho jadra ústavy.<sup>11</sup>

Na druhej strane sú autori, ktorí túto právomoc jednoznačne prisudzujú práve ústavnému súdu. Napr. J. Drgonec túto právomoc považuje za vyvedenú právomoc ústavného súdu podľa čl. 124 ústavy.<sup>12</sup> Okrem toho zdôrazňuje argument, že ochrana materiálneho jadra ústavy je významnejšia ako formálna ochrana ústavnosti založená na doslovnom výklade čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy. Preto je podľa neho nutné vykladať čl. 124 v spojení s čl. 125 ods. 1 písm. a) extenzívne, teda tak, že plénum ústavného súdu môže posudzovať súlad ústavného zákona s ústavou.<sup>13</sup>

V inej publikácii sa J. Drgonec odvoláva na doktrínu prijímania len takých ústavných zákonov, ktoré boli prijaté na základe osobitného ústavného zmocnenia. Ak také zmocnenie chýba, ústavnosť takéhoto zákona má posudzovať ústavný súd. Vo všeobecnosti navrhuje, aby ústavný súd mohol posudzovať súlad každého ústavného zákona s ústavou v týchto troch rovinách: (i) či prijatie ústavného zákona naplnilo formálny postup predvídaný pre prijatie; (ii) či existuje osobitné zmocnenie na prijatie ústavného zákona a nakoniec, či je (iii) ústavný zákon v súlade s materiálnym jadrom slovenskej ústavy. Ústavný zákon nemusí spĺňať tieto kritériá, ale musí ísť podľa neho o výnimočné okolnosti.<sup>14</sup>

V mojej skoršej publikácii som sa vyjadril tak, že právomoc ústavného súdu by mala byť v tejto otázke výnimočná, avšak nie nedostupná či nepredstaviteľná za súčasného znenia ústavy alebo zákona o ústav-

---

<sup>9</sup> BREICHOVÁ-LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: Kalligram, 2013, s. 107.

<sup>10</sup> OROSZ, L.: K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 57, 2005, č. 3, s. 326.

<sup>11</sup> BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2014, s. 171-177.

<sup>12</sup> Proti tejto argumentácii brojí napr. PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 39.

<sup>13</sup> DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C.H. Beck, 2015, s. 1337.

<sup>14</sup> Por. DRGONEC, J.: Neústavnosť ústavných zákonov v podmienkach Slovenskej republiky. *Právnik*, 2015, č. 8, s. 646-647, s. 656.

nom súde, pričom konanie pred ústavným súdom by sa muselo realizovať na návrh. Môže ísť o tzv. *implied power* ústavného súdu.<sup>15</sup>

V podobnom duchu sa vyjadril aj R. Procházka, ktorý nadviazal na svoju konkrétnu predstavu materiálneho jadra ústavy, do ktorého by mohol zasiahnuť aj samotný ústavodarca, ak by sa ústavný zákon dotýkal právneho postavenia jednotlivca priamo a individuálne. V týchto prípadoch priznáva aj on ústavnému súdu právomoc posudzovať súlad ústavného zákonu s ústavou, ale v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy a nie v konaní podľa čl. 125 ústavy, pretože inak by ústavný súd porušil princíp legality, právnej istoty, proporcionality a deľby moci.<sup>16</sup>

## 2. Judikatúra ústavného súdu k prieskumu ústavných zákonov

V rozhodovacej činnosti ústavného súdu do nálezu PL. ÚS 21/2014 prevládala prevažne pozitivistická a legalistická koncepcia možného posudzovania ústavnosti ústavných zákonov osobitne v rozhodovacej činnosti prvého a druhého ústavného súdu. Jedno z prvých rozhodnutí ústavného súdu sa týkalo práve vzťahu medzi ústavou a ústavnými zákonmi. V uznesení sp. zn. I. ÚS 39/93 ústavný súd uviedol, že medzi ústavou a ústavnými zákonmi, čo do procedúry prerokovania, prijímania, vyhlasovania a právnej sily nemôže existovať vertikálny vzťah. Ústavný súd však posúdil otázku rozdielnosti len formálne a ku bližšej analýze sa nedostal, resp. dostať nemusel. Celý spor (výklad právomocí prezidenta pri menovaní a odvolávaní členov vlády na návrh predsedu vlády) sa totiž netýkal posudzovania súladu ústavného zákona s ústavou, preto je tento záver ústavného súdu v rovine *obiter dictum*.

Okrem toho sa v prvom funkčnom období ústavného súdu ukotvil názor, že ústavný súd môže posudzovať len súlad právnych predpisov rôznej právnej sily. Treba však jedným dychom dodať, že v predmetných veciach nebol ústavný súd nikdy priamo konfrontovaný s otázkou súladnosti ústavného zákona s ústavou. V náleze sp. zn. PL. ÚS 5/97 mal posudzovať nesúlad ustanovení zákona č. 143/1992 Zb. s ustanoveniami zákona o obecnom zriadení a prišiel k záveru, že tieto situácie je nutné riešiť kolíznymi pravidlami *lex posterior* a *lex specialis*. Z hľa-

---

<sup>15</sup> Por. LALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, s. 93.

<sup>16</sup> Por. PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 31-36 a s. 42-47.

diska vyvodenej právomoci ústavného súdu z čl. 124 ústavy dominoval na ústavnom súde v tomto období názor, že čl. 124 ústavy nedáva právomoc konať tam, kde ho na to ústava alebo zákon č. 38/1993 Z.z. nezmocňujú.<sup>17</sup>

Ústavný súd priamo konfrontovaný s otázkou súladnosti ústavného zákona s ústavou bol do nálezu PL. ÚS 21/2014 len jediný raz, a to vo veci sp. zn. II. ÚS 153/2013. Celú vec ešte navyše komplikovala skutočnosť, že išlo o zjavne neoprávnenú osobu, pretože návrh na nesúlad ústavného zákona č. 330/2011 Z.z. s ústavnými právami a slobodami podala fyzická osoba v konaní o ústavnej sťažnosti. Ústavný súd však ústavnú sťažnosť správne odmietol.

Aj napriek formálnemu odmietnutiu sťažnosti pre nedostatok právomoci, ktorú skúma ako prvú podmienku konania, pred ostatnými a teda aj pred nedostatkom vecnej legitímácie na strane sťažovateľov, naznačená argumentácia ústavného súdu v tomto uznesení však svedčila pre prijatie právomoci, a tak vnášala viac svetla do posudzovania ústavnosti ústavných zákonov. Ústavný súd sa totiž snažil aplikovať na potencionálnu neústavnosť tohto ústavného zákona tzv. Plaumannov test vytvorený judikatúrou Súdneho dvora EÚ a ktorý navrhoval aj R. Procházka vo svojej citovanej publikácii: či akt, a to bez ohľadu na jeho deklarovanú formu, sa osoby dotýka (i) priamo a (ii) osobne, resp. individuálne. v tomto uznesení skonštatoval, že: „do právnej pozície sťažovateľa nebolo zasiahnuté spôsobom, ktorý by bol dostatočne individuálny práve voči nemu alebo nejakej rozlíšiteľnej skupine, v ktorej sa sťažovateľ nachádzal. Sťažovateľ v dôsledku prijatia namietaného ústavného zákona nebol bezprostredne nútený zmeniť svoje konanie, alebo dokonca čeliť stíhaniu (...). Inak povedané, ústavný zákon neznamenal pre sťažovateľa bezprostredný a priamy zásah do jeho právnej pozície tak, aby bolo možné uvažovať, že je obeťou zásahu do subjektívnych práv podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, a to i ak by prichádzali do úvahy v takom rozsahu, v akom sa ich domáha sťažovateľ.“<sup>18</sup> Na konci odôvodnenia však ústavný súd uviedol, že Plaumannov test môže byť, ale aj nemusí byť použitý pre testovanie ústavnosti ústavného zákona; z toho však vyplývam že ústavný súd vykonal kvázimeritórny prieskum ústavného zákona a sťažnosť odmietol nie pre nedostatok svojej právomoci, ale pre nedostatok aktívnej vecnej legitímácii sťažovateľa.

Isté hodnotenie ústavných zákon ponúkol ústavný súd aj v náleze ohľadom preskúmania rozhodnutia NR SR, ktorým sa zrušili amnes-

---

<sup>17</sup> Por. uznesenie sp. zn. II. ÚS 23/04.

<sup>18</sup> Uznesenie sp. zn. II. ÚS 153/2013, § 26.



tie a milosti vydané v 90. rokoch vtedajším premiérom a prezidentom (PL. ÚS 7/2017). Aj keď išlo len o *obiter dictum*, ústavný súd poznamenal, že ústavné zákony musia mať nielen svoj obsah, ale aj formu, pričom ústavný zákon musí spĺňať aj podmienku všeobecnosti. Avšak zároveň jedným dychom ústavný súd dodal, že nemôže posudzovať priame novelizácie ústavy (v tomto prípade čl. 154f ústavy) aj kvôli tomu, že ich tvorcom je ústavodarný orgán.<sup>19</sup>

Aj z tohto exkurzu je vidieť, že ústavný súd do vydania nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 nebol už s neústavnosťou ústavného zákona priamo a reálne konfrontovaný v tom zmysle, že by navrhovateľ v relevantnom konaní priamo namietal neústavnosť ústavného zákona.

Okrem tejto skutočnosti za pozornosť stoja aj dve judikátorne línie tretieho ústavného súdu, ktoré výrazne akcelerovali v jeho funkčnom období, a to: zdôrazňovanie nezávislosti súdnictva a príklon k materiálnemu právnemu štátu. Zdôrazňovanie nezávislosti súdnej moci dostalo svoje zhmotnenie napr. v nálezoch o zrušení Špeciálneho súdu (PL. ÚS 17/08), zásahov do platov sudcov všeobecných súdov a sudcov ústavného súdu (naposledy PL. ÚS 27/2015) a v judikatúre k Súdnej rade.<sup>20</sup> Dôraz na materiálny právny štát našiel svoje premietnutie vo viacerých nálezoch ústavného súdu (napr. PL. ÚS 17/08, PL. ÚS 29/05 či PL. ÚS 24/2014) najsilnejšie však v náleze k tzv. Mečiarovým amnestiám (PL. ÚS 7/2017), kde ústavný súd pomerne široko koncipoval predmet materiálneho jadra ústavy.

Z tohto krátkeho exkurzu vidieť, že ústavný súd nemal do prijatia nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 prípad, ktorý by bol relevantný z hľadiska súdneho prieskumu ústavného zákona. Judikatúra zdôrazňujúca nezávislosť súdov a sudcov a materiálny právny štát prispela podstatným spôsobom k tomu, že z týchto hodnôt sa medzičasom stala taká časť ústavy, s ktorou ani delegovaný ústavodarca nemôže slobodne disponovať. Preto bolo len otázkou času, kedy tieto závery ústavný súd premietne aj vo vzťahu k delegovanému ústavodarcovi.

<sup>19</sup> Asi nie je náhoda, že tento záver ústavného súdu je totožný s názorom L. Orosa, ktorý bol publikovaný v Justičnej revue (K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 57, 2005, č. 3), keď L. Orosz bol sudcom spravodajcom v tejto veci.

<sup>20</sup> Pre sumár por. uznesenie sp. zn. PLz. ÚS 2/2018. Na druhej strane je pravda, že napr. v náleze sp. zn. PL. ÚS 102/2011 nezávislosť súdov a sudcov nezohrala v argumentácii výraznejšiu úlohu a ústavný súd zdôraznil možnosť politických elit reformovať justíciu v posttranzičnom období. Výnimka však potvrdzuje pravidlo.

### 3. Ľahkosť ústavných zmien a ich povaha v ostatnom období

Ďalším dôvodom pre logickú intervenciu ústavného súdu do právomoci NR SR prijímať ústavné zákony predstavuje (i) pružnosť, akou je možné meniť slovenskú ústavu a (ii) povaha ostatných ústavných zmien.

Všetkým je známy čl. 84 ods. 4 ústavy, ktorý je jedinou normou, ktorá upravuje proces prijímania ústavných zákonov odlišne v porovnaní s normálnymi zákonmi. Žiadne ďalšie iné formálne alebo materiálne predpoklady pre zmenu alebo revíziu ústavy nie sú ústavodarcom predpokladané. R. Albert klasifikoval takýto mechanizmus ako tzv. *legislative entrenchment* (legislatívne zakotvenie), kde sa pre zmenu ústavy vyžaduje kvalifikovaná väčšina. Táto úroveň je zároveň druhá najnižšia na škále piatich rôznych úrovní, ktoré sú zoradené od najmenej rigidných (tzv. *legislative non-entrenchment*) až k najvyššej úrovni (tzv. *indefinite constitutional entrenchment*).<sup>21</sup> Nečudo, že aj slovenskí autori považujú slovenskú ústavu za najmenej rigidnú spomedzi všetkých písaných ústav krajín EÚ<sup>22</sup>, či mimoriadne pružnú.<sup>23</sup>

Podobné úvahy o faktickej pružnosti našej ústavy našli svoje overenie v empirických štúdiách politických vedcov. Napr. G. Tsebelis po zozbieraní empirických údajov z 94 demokratických krajín sveta o ústavných zmenách, ich spôsobe (vrátane zapojenia rôznych inštitúcií – veto hráčov) frekvencii a dôležitosti prišiel k záveru, že nízka ústavná rigidita produkuje priemerne nielen vyššie množstvo ústavných zmien, ale aj vyšší počet realizácie dôležitých zmien. Slovensko má v tejto štúdii ústavnú rigiditu (proces zmeny a existencia veto hráčov) stanovenú na 0,61 (na stupnici od 0,5 až 1,51), pričom menšiu ústavnú rigiditu zo svetových demokratických štátov má len Jamajka, Nový Zéland, Thajsko, Uruguaj a India. Všetky ostatné demokratické štáty s písanou ústavou majú index rigidity vyšší ako Slovensko.<sup>24</sup>

Ako už bolo spomínané, ústava je veľmi stručná čo do možnosti svojich zmien. Ústava samotná nerozlišuje medzi normálnou zmenou ústavy a podstatnou zmenou, resp. zmenou dôležitých (konštitutívnych) častí. To, že ústava nediferencuje medzi rôznymi stupňami či intenzi-

<sup>21</sup> ALBERT, R.: Constitutional Handcuffs. *Arizona State Law Journal*, roč. 42, 2010, s. 671-672.

<sup>22</sup> Tak napr. BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2014, s. 150.

<sup>23</sup> Por. PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava: N Press, 2018, s. 117.

<sup>24</sup> Por. TSEBELIS, G.: Constitutional Rigidity Matters. a Veto Players Approach. *Working Paper 2018*; prístupné na: <https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/working-papers/> (8.3.2019).

tami zmien neznamená, že tie v skutočnosti neexistujú. Problémom je, ako hovorí R. Albert, že politickí hráči pristupujú k transformačným či podstatným zmenám ústavy bez toho, aby mali pre ne širokú podporu od ľudu a to priamu alebo nepriamu.<sup>25</sup> Politici v NR SR využívajú dočasnú 3/5 väčšinu poslancov na prijatie ústavného zákona bez toho, aby sa uistili, že táto väčšina v parlamente je aj autentickou vôľou ľudu a je aj jeho trvácou vôľou. Nemali by sme zabúdať, že skutočná vôľa ľudu nie je zakaždým stelesnená a zastupovaná *ad hoc* 3/5 väčšinou všetkých poslancov NR SR. Parlament ako delegovaný ústavodarca má hľadať iné cesty a spôsoby ako svoju moc viac zlegitimizovať pri zmenách či doplneniach ústavy, ktoré sa týkajú jej dôležitých častí, ako len s odkazom na čl. 84 ods. 4 ústavy.

Aj pre tento deficit, ktorý ale nie je len problémom slovenskej ústavy, navrhuje R. Albert pravidlo, podľa ktorého čím významnejšia zmena ústavy má byť prijatá, tým ťažší a zložitejší proces musí absolvovať. Stupeň obtiažnosti sa zvyšuje vo vzťahu k úrovni priamej alebo sprostredkovanej podpory pre takúto zmenu.<sup>26</sup> Riešenie aktivizmu ústavného súdu tak môže paradoxne spočívať v zmene ústavného dizajnu. Ústava by mala obsahovať eskalačnú štruktúru ohľadom svojej zmeny: čím dôležitejšia zmena, tým komplikovanejší spôsob prijatia ústavného zákona.<sup>27</sup> Úlohou súdu nie je v týchto prípadoch zakázať ústavnú zmenu, ale zvýšiť jej cenu pre NR SR, aby ju dosiahla.<sup>28</sup>

V doktríne panuje konsenzus, že na zmenu či doplnenie ústavy, ak ide o dôležitú (či hodnotovú) otázku, má byť použitý iný legitímnejší spôsob, ktorý vyžaduje širokú participáciu.<sup>29</sup> Ako poukazujú nedávne referendá napr. o Brexite v roku 2016, o mierovom procese v Kolumbii tiež v roku 2016, o nezávislosti Škótska v roku 2014, či reforme Senátu a manželstva v Írsku, je to práve zapojenie ľudu ako celku, ktoré sa javí ako najlegitímnejší spôsob pre zmenu ústavy. Referendum sa môže podľa viacerých autorov stať o niekoľko rokov východiskovou časťou procesu zmeny ústavy bez ohľadu na to, či to text ústavy stanovuje

---

<sup>25</sup> ALBERT, R.: Constitutional Amendment and Dismemberment. *The Yale Journal of International Law*, roč. 43, 2018, č. 1, s. 51.

<sup>26</sup> *Ibid.*, s. 53.

<sup>27</sup> *Ibid.*, s. 60.

<sup>28</sup> *Ibid.*, s. 71.

<sup>29</sup> Napr. ROZNAI, Y.: The Spectrum of Constitutional Amendment Powers, s. 3-6; prístupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2649816](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2649816) (15.3.2019); PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava: N Press, 2018, s. 148-151.

alebo nie.<sup>30</sup> Aj mechanizmus čl. 95 ods. 1 ústavy umožňuje konanie takéhoto referenda.

V tomto duchu treba čítať aj § 177 nález, ktorý pre absenciu súdnej kontroly ústavnosti ústavného zákona, vyžaduje referendum. Ústavný súd tak aplikuje pravidlo, ktoré navrhol Y. Roznai, že čím viac politickí aktéri zapájajú do procesu ústavnej zmeny aj ústavodarnú moc, súdy by mali preukazovať väčšie sebaobmedzenie pri skúmaní ústavnosti ústavného zákona. Naopak, čím bližšie je proces zmeny podobný obyčajnému procesu zmeny ústavy, tak ústavné súdy preukážu menej deferencie vo vzťahu k parlamentu.<sup>31</sup> Povedané inak, o podstatných zmenách ústavy, ktoré sa týkajú dôležitých hodnôt ústavy patrí rozhodnúť vyššej forme suverenity ako „len“ zástupcovi. Takéto zmeny musí autorizovať sám suverén – ľud. Ústavný súd chráni ústavu a ľud samotný pred neústavnými zmenami, ktorým chýba legitimita.<sup>32</sup> Nález ústavného súdu je preto možné vnímať ako prvý krok k eskalačnej štruktúre ústavných zmien.

Druhou vecou, na ktorú je nutné poukázať, je charakter ústavných zmien posledného obdobia. V ústavnom zákonodarstve za ostatné roky absentujú akékoľvek empirické dopady ústavných zmien a dôvodové správy sú plné populizmu bez racionálneho základu. Hlboko zakorenené neduhy a nedostatky spoločnosti a práva, ktoré je nutné naprávať zmenou kultúry a postupne, sa chcú „vykoreniť“ prijatím legislatívnej úpravy. Ako som uviedol vo svojej štúdií z roku 2016 pri analýze ústavných zmien za posledných desať rokov na Slovensku, charakter a kontext týchto zmien je neprijateľný. Ide o tzv. *lois spectacles*, kde hlavný cieľ regulácie je nepodstatný, ale do popredia najviac vystupuje propaganda a zisk v popularite jednotlivých politických aktérov. Preto nečudo, že väčšina ústavných zmien sa odohrala krátko pred voľbami. Ústavné zákony sa stali politickou reklamou bez akéhokoľvek vplyvu na sociálnu realitu či problémy ústavy.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Por. ALBERT, R.: The State of the Art in Constitutional Amendment. In Richard Albert, Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou (eds.): *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*. Hart Publishing, 2017, s. 10-11; je preto len na škodu, že napr. R. Procházka vo svojej publikácii *Rozhádzaná republika touto možnosťou neoperuje*.

<sup>31</sup> Por. ROZNAI, Y.: Amendment Power, Constituent Power, and Popular Sovereignty. Linking Unamendability and Amendment Procedures. In Richard Albert, Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou (eds.): *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*. Hart Publishing, 2017, s. 37-48.

<sup>32</sup> Por. aj ALBERT, R.: Amendment and Revision in the Unmaking of Constitutions. In David Landau-Hanna Lerner (eds.): *Edward Elgar Handbook on Comparative Constitution-Making*, 2017, s. 20; prístupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2841110](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2841110) (15.03.2019).

<sup>33</sup> LALÍK, T.: Tracing constitutional changes in Slovakia between 2008-2016. *Hungarian journal of legal studies*, roč. 58, 2017, č. 2, s. 136-138.

Podobne opisuje povahu ústavných zmien aj R. Procházka a zmeny ústavy od roku 2010 nazval ako *à la carte*, kde ústavný zákon je buď artikuláciou hodnotovej identity konkrétnych politických strán alebo odpoveďou na tlak verejnej mienky.<sup>34</sup>

Ústavný zákon č. 161/2014 Z.z. bol podľa mňa názorným príkladom jednak populizmu a iracionality a jednak transformačnou zmenou ústavy, ktorá vyžadovala väčšiu ako len parlamentnú legitimitu. Nedôveryhodnosť súdnej moci mala byť delegovaným ústavodarcom vyriešená extenzívnym zásahom exekutívy a tajnej služby do súdnej moci a osobitne do postavenia sudcov. Inštitút predpokladov sudcovskej spôsobilosti ako celok (vrátane ústavného ako aj podústavného práva) nebol obyčajným doplnením ústavy ale podstatnou či transformačnou zmenou. Vytvoril totiž existencijnú závislosť funkcie sudcu od týchto predpokladov, ktoré boli plne v rukách exekutívy a tajných služieb. Nezávislosť súdov a sudcov sa premenila na závislosť od orgánov exekutívy.<sup>35</sup>

Analýza ústavných zmien ako aj ústavne nerozlišovanie medzi ústavnou zmenou, revíziou, resp. rozličnými procesmi vedúcimi k zmenám jednotlivých častí ústavy, vedú k tomu, že takýto stav nie je správny. Len ťažko možno rátať s tým, že NR SR by sama a dobrovoľne pristúpila k zavedeniu nového a ťažšieho mechanizmu ústavných zmien, ktorý by reflektoval adekvátne zapojenie iných inštitúcií, resp. samotného ľudu. Pre to nie je prekvapujúce, že to bol práve ústavný súd, ktorý prišiel k záveru o prieskume ústavného zákona s ústavou po stránke formálnej aj materiálnej.

Dominujúce názory v slovenskej doktríne a judikatúra ústavného súdu, stav a povaha ústavného zákonodarstva kulminovali v náleze PL. ÚS 21/2014. Ústavný súd si predmetným nálezom prešiel svoj Marburyho okamih. Rozhodnutím Marbury v. Madison sa Najvyšší súd USA vyhlásil nielen za autoritatívneho vykladača americkej ústavy, ale

<sup>34</sup> Por. jeho kontextovú analýzu PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava: N Press, 2018, s. 75-84.

<sup>35</sup> Por. kritiku uvedeného zisťovania predpokladov spôsobilosti v náleze: právomoc NBÚ pri získavaní podkladov pre predpoklady sudcovskej spôsobilosti bola excesívna a ani následné rozhodovanie súdnej rady či prieskum ústavného súdu nemohli podklady nijako verifikovať, zistiť ich úplnosť či zaobstaranie v súlade so zákonmi, resp. zachovaní proporcionality s právom na súkromie (potencionálnych) sudcov a ich blízkych osôb. K zhromažďovaniu informácií o sudcovi prichádzalo v utajenom režime (sledovaním), pri neobmedzenej úvahe NBÚ, zisťovaním osobných údajov preverovanej osoby a jej blízkych osôb, bez garancií ochrany pred zneužitím informácií, ich zničením či archiváciou a ochranou súkromného života osôb s možnosťou zapojenia všetkých represívnych zložiek a tajných služieb na žiadosť NBÚ, čo otváralo ešte viac možnosti rôzneho zneužitia právomocí pri absencii kontroly.

zároveň si vyhradil právomoc rozhodovať o vlastnej právomoci.<sup>36</sup> Právomoc ústavného súdu vyhlásiť ústavný zákon za neústavný je v literatúre označovaná aj ako super silná súdna kontrola ústavnosti, resp. ultimátna sudcovská nadradenosť (tzv. *ultimate judicial supremacy*).<sup>37</sup> Teraz sa bližšie pozrieme na to, či bol zákrok ústavného súdu nevyhnutný ako aj na úlohu ústavného súdu chrániť materiálne jadro pred útokmi zo strany delegovaného ústavodarcu.

#### 4. Nevyhnutnosť zrušenia ústavného zákona

Globálny trend v porovnávacom ústavnom práve ide smerom k akceptácii myšlienky obmedzenia delegovanej ústavodarnej moci.<sup>38</sup> Pričom sú to práve (ústavné) súdy, ktoré ju limitujú.<sup>39</sup> Ide o správny prístup, pretože súdna kontrola ústavných zákonov predstavuje akýsi medzičlánok medzi totálnou mocou delegovaného ústavodarcu a potencionálnej deštrukcie konštitucionalizmu prijímaním ústavných zákonov a len extrémnymi možnosťami ako legitímne proti tomu bojovať v podobe práva občanov na odpor. Ústavné súdy tak majú potenciál zabrániť nelegitímnej zmene ústavy, ktorej by chýbala podpora od ľudu.

V poslednom období sa štúdie zameriavajú nie na to, či ústavné súdy majú kompetenciu vyhlásiť ústavný zákon za rozporný s ústavou, ale hľadajú cesty a stratégie ako zladit' na jednej strane ochranu ústavnosti s princípom demokracie, resp. obmedziť túto právomoc súdov len na nevyhnutné prípady.

R. Dixonová a D. Landau vo svojej štúdii zamerali pozornosť na úlohu ústavných súdov chrániť demokraciu pred takými ústavnými zmenami, ktoré by ju mohli vrhnúť do stavu tzv. neliberálnej demokracie. Podľa nich ústavné súdy majú kompetenciu vyhlásiť ústavný zákon za neústavný v prípadoch, ak sú si isté, že navrhované zmeny sú reálnou hrozbou pre hodnoty spájané s demokratickým režimom. Identifikácia takých hrozieb však musí byť kontextuálna: závisí od lokálnych

<sup>36</sup> Por. ALBERT, R.: Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada. *Queen's Law Journal*, roč. 41, 2015, č. 1, s. 174.

<sup>37</sup> GARDBAUM, S.: What Makes for More or Less Powerful Constitutional Courts. *Duke Journal of Comparative & International Law*, roč. 29, 2018, č. 1, s. 12.

<sup>38</sup> ROZNAI, Y.: Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea. *The American Journal of Comparative Law*, roč. 61, 2013, s. 660.

<sup>39</sup> Jedinou výnimkou je Nórsko, kde túto úlohu má parlament; príklad podáva ALBERT, R.: Amendment and Revision in the Unmaking of Constitutions. In David Landau-Hanna Lerner (eds.): *Edward Elgar Handbook on Comparative Constitution-Making*, 2017, s. 9; prístupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2841110](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2841110) (15.03.2019).

podmienok a konkrétnej hrozby, ktorú ústavné zákony predstavujú pre ústavné hodnoty.

Najdôležitejším prínosom tejto koncepcie kontroly ústavných zákonov je použitie komparatívneho ústavného práva v celej analýze. Práve komparatívne právo má ústavným súdom pomôcť pri identifikovaní hodnôt, ktoré sú dostatočne dôležité na to, aby boli chránené aj pred ústavodarcom. Ústavný súd by mal pri posudzovaní súladu ústavného zákona s ústavou zobrať do úvahy inštitucionálnu prax v iných krajinách vrátane rozhodovacej činnosti. Použitie komparatívneho ústavného práva je podľa autorov vhodné z niekoľkých dôvodov.

Po prvé, komparatívne ústavné právo pomôže súdu identifikovať, či je hodnota skutočne základná pre samotnú ústavu. Po druhé, komparácia môže pomôcť, či ústavný zákon sám o sebe alebo v spojení s ďalšou (napr. nadväzujúcou) právnou úpravou skutočne predstavuje hrozbu pre základnú hodnotu identifikovanú súdom.<sup>40</sup> Použitie porovnávacieho ústavného práva by malo umožniť nájsť prekrývajúci sa konsenzus o neústavnosti ústavnej zmeny alebo neexistenciu takejto právnej úpravy vo väčšine demokratických krajín. Odkazy na porovnávacie ústavné právo slúžia ako cenná informácia či kontrola v procese rozhodovania o ústavnosti ústavného zákona pred možnými subjektívnymi predstavami sudcov, resp. čo je podstatné pre demokraciu a čo sa len takým zdá, ale byť už nemusí.<sup>41</sup>

Ďalším krokom pre súd, ktorý posudzuje súlad ústavného zákona s ústavou, je zistiť, či ohrozenie ústavných hodnôt predstavuje pre ne významný negatívny dôsledok (*substantial adverse impact*). Ide v podstate o test, ktorý by mal súd použiť, ak má zrušiť ústavný zákon pre rozpor s ústavnými hodnotami.<sup>42</sup>

Práve tieto úvahy majú na jednej strane chrániť ústavu pred samotným ústavodarcom, ale aj odradiť súdy od prílišného aktivizmu a zneužitia právomoci posudzovať neústavnosť ústavných zákonov na strane druhej. Navrhovaná koncepcia kontroly ústavnosti ústavných zákonov je *široká*, pretože sa nesnaží identifikovať len úzky zoznam inštitúcií alebo hodnôt, ktoré majú byť chránené. Nie je teda závislá na dichotómii existencie či neexistencie výslovného materiálneho jadra ústavy. Navrhovaná koncepcia je aj *slabá* v tom zmysle, že neústavnosť ústavného zákona prichádza do úvahy len vtedy, ak ide o významne negatívny dôsledok pre inštitúcie alebo ústavné hodnoty.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> DIXON, R. – LANDAU, D.: Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. *I.CON*, roč. 13, 2015, č. 3, s. 630.

<sup>41</sup> *Ibid.*, s. 636.

<sup>42</sup> *Ibid.*, s. 626.

<sup>43</sup> *Ibid.*, s. 625.

Pri použití týchto doktrinálnych názorov na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 je vhodné upriamiť pozornosť na dve veci. Prvou je zobrať právnu úpravu, ktorá mala základ v ústavnom zákone č. 161/2014 Z.z. a na ňu nadväzujúcu právnu úpravu zákona č. 195/2014 Z.z. (ktorý doplnil zákon č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediacich ako aj zákon č. 215/2004 Z.z. o ochrane utajovaných skutočností), ako jeden celok a nediferencovať medzi jednotlivými predpismi či ustanoveniami. Ako uviedol ústavný súd právomoc NBÚ pri získavaní podkladov pre predpoklady sudcovskej spôsobilosti bola excesívna a ani následné rozhodovanie Súdnej rady, či prieskum jej rozhodnutia ústavným súdom nemohli podklady nijako verifikovať, zistiť ich úplnosť či zaobstaranie v súlade so zákonmi, resp. zachovaní proporcionality s právom na súkromie (potencionálnych) sudcov a ich blízkych osôb. K zhromažďovaniu informácií o sudcovi prichádzalo v utajenom režime (sledovaním), pri neobmedzenej úvahe NBÚ, zisťovaním osobných údajov preverovanej osoby a jej blízkych osôb, bez garancií ochrany pred zneužitím informácií, ich zničením či archiváciou a ochranou súkromného života osôb s možnosťou zapojenia všetkých represívnych zložiek a tajných služieb na žiadosť NBÚ, čo otváralo ešte viac možností rôzneho zneužitia právomocí pri absencii kontroly.<sup>44</sup>

Dôležitou časťou nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 je normatívna analýza blanketových ústavných noriem čl. 141a ods. 9 a čl. 154d ods. 1. Podľa ústavného súdu tieto právne normy nedávali zákonodarcovi možnosť reagovať na prípadný derogačný nález ústavného súdu, pretože boli príliš podrobné a dávali široké oprávnenie orgánu výkonnej moci (NBÚ) pri preverovaní sudcov všeobecných súdov, ktoré je v napätí s ústavne identifikovanými hodnotami (najmä princíp del'by moci a nezávislosť súdov a sudcov). Ústavný súd tak nemal inú možnosť iba preskúmať tieto ústavné normy, pretože v opačnom prípade by musela zostať časťou ústavy aj taká právna norma, ktorá je potencionálne v rozpore s jej materiálnym jadrom. Nedalo sa apriori vylúčiť, že budúci delegovaný ústavodarca prijme podobnú podústavnú právnu úpravu, ktorú ústavný súd už raz vyhlásil ako odporujúcu ústave aj s ohľadom na minulé skúsenosti s prekonávaním rozhodnutí ústavného súdu.<sup>45</sup> Aj keď to ústavný súd v náleze nikde nespomína, tak takýto postup kontroly ústavnosti vyžaduje vnútorná bezrozpornosť a súladnosť ústavy.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Por. § 117, § 119.1, § 122-132.1 nálezu PL. ÚS 21/2014.

<sup>45</sup> K tomu por. aj článok Borisa Baloga v tomto čísle.

<sup>46</sup> Z tohto prístupu vyplýva, že pre kontrolu súladnosti ústavného zákona s ústavou bude dôležitá otázka miery diskrecie pre zákonodarcu sanovať neústavný stav. Čím bude mať zákonodarca väčší manévrovací priestor pre korigovanie neústavnosti v rovine zákonného práva a čím bude



Z uvedenej analýzy vyplýva, že by nebol správny taký prístup, ktorým by ústavný súd posudzoval každý právny predpis samostatne či izolovane, resp. by zrušil len vykonávaciu právnu úpravu a ústava by zostala nedotknutá. Práve celkový pohľad na ústavný zákon spolu s podústavnou právnu úpravou pomohol ústavnému súdu si rekonštruovať obraz, ktorý delegovaný ústavodarca zamýšľal svojou tvorbou v roku 2014 pri zavedení inštitútu predpokladov sudcovskej spôsobilosti. Mám za to, že nezávislosť súdnej moci je konštitutívnou hodnotou slovenskej ústavy a predmetnou právnu úpravou ako celku mohlo dôjsť k jej ohrozeniu či dokonca k jej zneužitiu.

Podľa prístupu R. Dixonovej a D. Landaua treba zistiť, či identifikovaná hodnota je dôležitá aj v komparatívnom diskurze na odôvodnenie zásahu zo strany ústavného súdu. Okrem argumentov ústavného súdu uvedených v náleze (§ 95 a § 114-117) je vhodné poukázať aj na komparatívne ústavné právo, kde je nezávislosť súdnictva zdôraznená ako konštitutívna hodnota pri prieskume ústavných zákonov.

Pri pozitívnom komparatívnom ústavnom práve je namieste spomenúť, že Najvyšší súd Bangladéšu použil nezávislosť sudcov ako hlavný argument, keď zrušil možnosť neobmedzeného presunu sudcov z jedného súdu na druhý, ktorá sa nachádzala priamo v ústave.<sup>47</sup> Rovnako tak aj Najvyšší súd Kanady v rozhodnutí *Provincial Judges Reference* naznačil, že by mohol ústavný zákon zrušiť, ak by porušoval nepísaný ústavný princíp sudcovskej nezávislosti.<sup>48</sup> Podobne aj A. Barak vo svojom vplyvnom článku o neústavnosti ústavných zákonov poukazuje na to, že nezávislosť súdov a sudcov patrí do identity ústavy.<sup>49</sup> Aj ESLP začína čoraz častejšie zdôrazňovať a chrániť nezávislosť súdov a sudcov voči opatreniam iných zložiek moci, vrátane ústavodarcu či exekutívy.<sup>50</sup> Pri negatívnom použití komparatívneho ústavného práva je jediný príklad Litva, kde sa aplikujú podobné praktiky tajnej služby,

---

ústavná úprava všeobecnejšia, tak sa znižuje pravdepodobnosť zásahu ústavného súdu do ústavného zákona, resp. ústavy. Naopak, ak bude mať zákonodarca tento priestor užívať, tak sa zvyšuje šanca pre neústavnosť ústavného zákona. Prichádza tak k funkčnému prepojeniu medzi ústavnou blanketou a vykonávacím zákonom.

<sup>47</sup> Príklad uvádza JACOBSON, G.: *Constitutional Identity*. Cambridge: Harvard University Press, 2010, s. 68, pozn. č. 83.

<sup>48</sup> Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.), [1997] 3 S.C.R. 3, § 83; ALBERT, R.: Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada. *Queen's Law Journal*, roč. 41, 2015, č. 1, s. 171-172.

<sup>49</sup> BARAK, A.: Unconstitutional Constitutional Amendments. *Israeli Law Review*, roč. 44, 2011, s. 338.

<sup>50</sup> Por. napr. rozsudok Veľkej komory z 23. júna 2016 vo veci Baka c. Maďarsko, sťažnosť č. 20261/12, § 165, alebo rozsudok z 12. marca 2019 vo veci Gudmundur Andri Ástráðsson c. Island, sťažnosť č. 26374/18.

avšak len vo vzťahu ku kandidátom na sudcov a nie voči ustanoveným sudcom.<sup>51</sup>

Berúc do úvahy povahu útoku na nezávislosť súdov a sudcov v celom balíku právnej úpravy, ktorá mala ústavný základ, ústavný súd si bol vedomý, že takýto zásah exekutívy do súdnictva bude mať naň významný negatívny dôsledok. Preto aj test, ktorý navrhli vo svojej štúdií R. Dixonová a D. Landau – výrazný negatívny dôsledok (*substantial adverse effect*) – bol právnou úpravou naplnený. Ústavný súd si tak mohol byť istý svojim rozhodnutím a neprekročil svoje právomoci, a to ani vo vzťahu k princípu demokracie (k tomu pozri aj ďalej). Slabý test kontroly ústavnosti ústavných zákonov bol nálezom v praxi naplnený. Z tohto titulu sa nedá preto hovoriť o nejakom excese ústavného súdu či nepotrebnosti zrušiť aj časť ústavy pre rozpor s materiálnym jadrom.

## 5. Úloha ústavného súdu pri ochrane materiálneho jadra

Podobne ako slovenský ústavný súd aj iné súdy vo svete vyložili absenciu regulácie kontrolovať ústavnosť ústavných zákonov v ústave tak, že túto právomoc majú. Naopak, nestretol som sa s prípadom, kde by právna úprava dávala ústavnému súdu výslovnú právomoc kontrolovať súlad ústavných zákonov s ústavou, a predsa si túto kompetenciu ústavné súdy určitým spôsobom vytvorili a aplikovali na konkrétny prípad. Väčšinou ústavné súdy prišli k záveru, že ak existuje argument proti ústavnosti ústavného zákona, tak ho preskúmajú v merite veci.<sup>52</sup> Vyvodená právomoc ústavného súdnictva kontrolovať súlad ústavných zákonov s ústavou je praxou v drvivej väčšine krajín, v ktorých boli najvyššie súdne inštalácie konfrontované s neústavným ústavným zákonom.

Často sa v komparatívnom ústavnom práve argumentuje tým, že ak má ústavný súd právomoc posudzovať súlad zákona či medzinárodnej zmluvy s ústavou a svojou judikatúrou, tak prirodzene musí mať právomoc kontrolovať aj súlad ústavných zákonov s ústavou. Z deskriptívneho hľadiska neexistuje rozdiel medzi zákonom, ktorý je

---

<sup>51</sup> Por. § 143 nález PL. ÚS 21/2014.

<sup>52</sup> Por. k tomu BARAK, A.: Unconstitutional Constitutional Amendments. *Israeli Law Review*, roč. 44, 2011, s. 332. Keď maďarský ústavný súd odmietol posudzovať materiálny súlad časti ústavy s materiálnym jadrom, tak G. Halmai uvedené okomentoval ako nedostatok intelektuálnej hĺbky sudcov ústavného súdu; HALMAI, G.: Unconstitutional Constitutional Amendments: Constitutional Courts as Guardians of the Constitutions? *Constellations*, roč. 19, 2012, č. 2, s. 195.

v rozpore s ústavou a ústavným zákonom, ktorý je v konflikte s ústavou (jej materiálnym jadrom).<sup>53</sup>

V tomto smere je ústavný súd premietnutím určitej politickej vízie spoločnosti. Ústavné súdnictvo sa v rámci svojho vývoja stalo prostriedkom meritokratickej, resp. liberálnej kontroly činnosti všetkých orgánov v štáte. Cieľom ústavných súdov sa stalo petrifikovať status quo. Táto úloha je očividným spôsobom politickou úlohou, preto radikálne politické sily v minulosti či súčasnosti sa snažia ústavné súdnictvo celkom zrušiť alebo pacifikovať tak, aby slúžilo ich záujmom. V roku 1791 počas Veľkej francúzskej revolúcie, kedy E.J. Sieyès predstavil legislatívny zámer zriadenia Ústavnej poroty, ktorá mala korigovať zákony v duchu racionality a konštitucionalizmu, si antirevolučnú politickosť tohto orgánu ihneď všimol poslanec A.-C. Thibaudeau: „Táto moc by sa stala v štáte všetkým. Dať orgánom verejnej moci strážnika by znamenalo dať im pána, ktorý by ich uviazal, aby ich mohol ľahšie strážiť.“<sup>54</sup> Vytvorenie súdnej kontroly ústavnosti je vo svojej podstate rozhodnutie o formule rozdelenia moci v štáte.<sup>55</sup>

Ak konštitucionalizmus berie ústavný súd vážne najmä v jeho negatívnom ponímaní – obmedzenie výkonu verejnej moci – tak teória materiálneho jadra a neústavných ústavných zákonov nie je výtvorom sudcov ani ústavného súdnictva. Je nevyhnutným dôsledkom organizácie delegovanej ústavodarnej moci a obmedzenej vlády. Delegovaný ústavodarca musí byť limitovaný ako každá iná moc v štáte.<sup>56</sup> Ústavné hodnoty chránené ústavou neslúžia výlučne na to, aby chránili zlých politikov pred zlými rozhodnutiami, ale aby chránili aj pred dobrými ľuďmi, ktorí presadzujú rozumné politické rozhodnutia, ale tieto rozhodnutia majú negatívne druhotné inštitucionálne alebo dlhodobé následky. Ústava chráni dlhodobé a osvedčené hodnoty pred eróziou zapríčinenou krátkodobými rozhodnutiami.<sup>57</sup>

Okrem toho, súdna moc má vlastné ciele (ang. *ambitions*), ktoré stoja voči cieľom vlády alebo parlamentu tak, ako zamýšľal aj J. Madison. Tým je zachované napätie v rámci zložiek mocí, ktoré je zasa znakom

---

<sup>53</sup> Tak aj BARAK, A.: Unconstitutional Constitutional Amendments. *Israeli Law Review*, roč. 44, 2011, s. 336.

<sup>54</sup> SULIKOWSKI, A.: Trybunał Konstytucyjny a polityczność. O konsekwencjach upadku pewnego mitu. *Państwo i Prawo*, 2016, č. 4, s. 6-7.

<sup>55</sup> SADURSKI, W.: Spór o ostatnie słowo: sądownictwo konstytucyjne a demokracja przedstawicielska. *Civitas*, 1998, č. 2, s. 97.

<sup>56</sup> Por. ROZNAI, Y.: Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea. *The American Journal of Comparative Law*, roč. 61, 2013, s. 717.

<sup>57</sup> SCHAUER, F.: Judicial Supremacy and the Modest Constitution. *California Law Review*, roč. 92, 2004, s. 1055.

toho, že systém funguje správne.<sup>58</sup> To je stav deľby moci a protiváh v idyllickej podobe. Práve permanentným napätím a efektívnou vzájomnou kontrolou mocí je zabezpečená sloboda spoločnosti, jednotlivca a v konečnom dôsledku aj demokracie. Teraz je možno čas sa pozrieť na to, aké politické dôsledky tento prelomový nález ústavného súdu vyvolal ?

## 6. Niektoré dôsledky nálezu

Politické dôsledky skúmaného nálezu je možné rozdeliť do viacerých rovín. Pre účely tohto príspevku postačí ich rozdelenie na krátkodobé a dlhodobé. Rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 je z hľadiska krátkodobého politického vplyvu apolitické voči orgánom verejnej moci či NR SR. Agenda sudcovských previerok nie je dnes „na stole“ žiadnej politickej strany. Ako som už uviedol v prípade ústavného zákona 161/2014 Z.z., išlo o *loi spectacle* pred prezidentskými voľbami a snahu parlamentu ukázať, akým spôsobom chcú politické elity problém nedôveryhodnej justície vyriešiť. Táto téma však vyprchala spolu s prezidentskými voľbami v roku 2014 a v súčasnosti agenda dôveryhodnej justície nie je pod reflektormi najdôležitejších politických hráčov. Ak by k nálezu prišlo bezprostredne po schválení ústavného zákona, tak by nález ústavného súdu mohol byť vnímaný ako politický.

Po druhé, ústavný súd momentálne nečelí veľkému protiútokom ohľadom predmetného nálezu spôsobený veľmi silnou politickou stranou, ktorá by bola pri moci a ktorá by mohla veľmi rýchlo toto rozhodnutie potopiť alebo nevykonať. Súčasná koalícia SMER-SD, SNS a MOST-HÍD je veľmi krehká, a preto sa nedá očakávať silný útok voči ústavnému súdu zo strany silných politikov.<sup>59</sup> Ako hovorí aj doktrína najväčší politický priestor pre súdy sa vo všeobecnosti odкрýva tam, kde politická moc je najmenej koncentrovaná a najviac sporná.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> *Listy Federalistov*, č. 51. Bratislava: Kalligram, 2002, s. 402 – 403; aj keď v slovenskom preklade je slovo *ambition* preložené ako *ctižiadosť*, podľa nás však ekvivalent *cieľ* je lepší, nakoľko vystihuje presvedčivejšie účel konania jednotlivých zložiek moci, ktoré sú v napätí.

<sup>59</sup> Por. *a contrario* situáciu v JAR, kde tamojší ústavný súd rezignoval z obsahového prieskumu pochybných ústavných zákonov, pretože mu hrozil silný útok zo strany dominantnej politickej strany a vlády v jednej osobe (Africký národný kongres); príklad uvádza CHOUDHRY, S.: *Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment: A reply to Rosalind Dixon and David Landau. I.CON*, roč. 15, 2017, č. 3, s. 831-832.

<sup>60</sup> Por. GARDBAUM, S.: *What Makes for More or Less Powerful Constitutional Courts. Duke Journal of Comparative & International Law*, roč. 29, 2018, č. 1, s. 27.

Ďalším faktorom, pre ktorý sa ústavný súd rozhodol pre takéto rozhodnutie bola skutočnosť, že o dva týždne po vydaní nálezu, až deviatim sudcom ústavného súdu skončila funkcia. Preto sa ústavný súd nemusel obávať priveľkej kritiky, pretože aj tak sa zloženie ústavného súdu malo meniť, čo oslabovalo hrozbu bezprostredného útoku politikov a médií ako aj vyvolalo otázku o rozhodovacej kontinuite štvrtého ústavného súdu.

Na druhej strane nález sp. zn. PL. ÚS 21/2014 je politický vo vzťahu k ústavnému súdu, pretože posilňuje jeho inštitucionálne postavenie a dáva mu významnú právomoc identifikovať konštitutívne prvky slovenskej ústavy vo svojej judikatúre.<sup>61</sup> Ústavný súd presadil svoju vôľu pri identifikovaní materiálneho jadra ústavy a intenzity jeho narušenia. Nezávislosť súdov a sudcov sa z „obyčajných ústavných noriem“ pretransformovala do základnej hodnoty, a má silu zrušiť iné časti ústavy. A to napriek absencii osobitného zvýraznenia tejto hodnoty, ktorú by jej priradil ústavodarca.<sup>62</sup> Pri rozhodovaní zohral určite svoju úlohu aj vplyv sudcov, ktorí prešli z najvyššieho súdu na ústavný súd v roku 2007. Ako tvrdí R. Albert rozhodnutie o tom, čo je a čo nie je zmeniteľné ústavným zákonom, vychádza do značnej miery z politickej filozofie jednotlivých sudcov.<sup>63</sup>

Posilnenie ústavného súdu však nie je neúmerné. Práve naopak. Má svoje limity. Ústavný súd si neatrahuje posledné slovo ohľadom ústavnosti ústavného zákona. v § 177 svojho rozhodnutia posledné slovo prenecháva samotnému ľudu ako zdroju moci. Preto nie je správne povedať, že ústavný súd znegoval princíp demokracie a že žijeme v akejsi forme sudcokracie.<sup>64</sup> Práve naopak, jeho rozhodnutie posilňuje skutočnú demokraciu, kde nevládnou politici ani inštitúcie či elity *in genere*, ale kde sú vládcami skutoční ľudia, pretože len tí sú ultimátnymi držiteľmi moci. Ústavný súd sa tak vyhol tomu, čo sa v doktríne nazýva

---

<sup>61</sup> K tomu por. ALBERT, R.: How a Court Becomes Supreme: Defending the Constitution from Unconstitutional Amendments. *Maryland Law Review*, roč. 77, 2017, s. 188-189.

<sup>62</sup> Podobne postupuje aj Najvyšší súd Kanady; por. ALBERT, R.: Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada. *Queen's Law Journal*, roč. 41, 2015, č. 1, s. 192-195.

<sup>63</sup> ALBERT, R.: The State of the Art in Constitutional Amendment. In Richard Albert, Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou (eds.): *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendmet*. Hart Publishing, 2017, s. 8.

<sup>64</sup> Legitimita parlamentu, na ktorú sa odvolávajú niektorí komentátori, a ktorá vraj stavia parlament pred ústavný súd, je nejasná a sporná tak teoreticky ako aj prakticky. Z kritiky nie je vôbec zrejmé, akaj legitimacy sa títo komentátori domáhajú. K legitimitate parlamentu a ústavného súdu por. zoširoka LALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015.

super silná kontrola ústavnosti alebo ultimátna *counter-majoritarian difficulty*<sup>65</sup> pri kontrole súladnosti ústavných zákonov.

Povedané inak, parlament ani politici či ústavní sudcovia nemajú výlučnú legitimitu na posledné slovo ohľadom ústavnosti ústavných zákonov. Má ju ľud a je preto správne, že ústavný súd na to poukázal a stanovil delegovanému ústavodarcovi limity, pretože zástupca nie je ľudom samotným. Práve prostredníctvom referenda bude ľud schopný schváliť alebo odmietnuť navrhovaný ústavný zákon osobitne vo vzťahu k sudcom. Ústavný súd by nemal mať právomoc zabrániť ústavnej zmene, lebo ústava patrí občanom, ktorí sú jej autormi. Žiadne právo nie je viac konštitutívne pre občianstvo ako to, ktoré dáva právo zmeniť ústavu.<sup>66</sup>

Tento postup však vyvoláva otázky ohľadom „tvrdosti“ materiálneho jadra ústavy. Tvrdosť je podľa nálezu nasmerovaná výlučne voči NR SR, ale už nie voči samotnému ľudu, ktorý referendum môže do materiálneho jadra zasiahnuť a modifikovať ho. Princíp právneho štátu tak ustupuje demokracii. Zdá sa, že ide správny názor aj z hľadiska čoraz väčšej úlohy ľudu a jeho priameho zapojenia do dôležitých otázok ústavných zmien v jednotlivých krajinách vo svete.

Ďalším bezprostredným dôsledkom nálezu je skutočnosť, že sa posilnila efektívnosť súdnej kontroly ústavnosti aj na doteraz nepoznanú situáciu. Všetci teraz vedia, že ústavný súd má právomoc preskúmať aj ústavnosť akýchkoľvek ústavných zákonov schválených NR SR. Efektívnosť a nadradenosť ústavy sa prejavila v tom, že ústavný súd svoju právomoc aj ihneď využil. Ak by som mal použiť paralelu, tak ústavný súd teraz môžeme prirovnať k strážnemu psovi ochrany ústavnosti a týmto rozhodnutím „pohrýzol“ NR SR a nielen brechal či vyceril zuby, pričom zadné dvierka predstavuje § 177 nálezu. Prieskum ústavnosti ústavného zákona sa aj zrealizoval a možno prispeje k tak žiadanej zmene politickej kultúry v ústavnej normotvorbe.

## Záver

Ústavný súd nálezom sp. zn. PL. ÚS 21/2014 pozastavil delegovaného ústavodarcu a ukázal mu jeho limity v legitímite, keď sa priklonil k čistejšej a legitímnejšej forme podstatných ústavných zmien. Ide podľa mňa o správny prístup, pretože paradoxne tento nález môže mať

<sup>65</sup> K tomu por. DIXON, R. – LANDAU, D.: Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. *J.CON*, roč. 13, 2015, č. 3, s. 609-611.

<sup>66</sup> Por. ALBERT, R.: Constitutional Handcuffs. *Arizona State Law Journal*, roč. 42, 2010, s. 698.

pozitívny vplyv do budúcnosti. NR SR sa teraz musí zakaždým obávať, že jej rozhodnutie v podobe zmeny alebo doplnenia (či derogácie) ústavy, nemusí zostať imúnne voči súdnemu prieskumu. „Neobmedzená“ moc parlamentu dostala týmto rozhodnutím inštitucionálne konanie v podobe kontroly ústavnosti aj ústavných zákonov ústavným súdom. Zároveň svojim rozhodnutím ústavný súd snáď zastavil vlnu nekoncepčných, populistických alebo iracionálnych zmien ústavy. Konštitucionalizmus triumfoval, avšak v § 177 nálezu je priestor pre ľud samotný presadiť svoju vôľu aj nad ústavný súd.

Otázka z názvu príspevku by sa dala parafrázovať aj tak, či nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 bude liekom pre rôzne neduhy slovenského ústavného zákonodarstva. Ústavný súd ako dobrý lekár správne zdiagnostikoval stav pacienta a predpísal liek, ktorý predpísať mohol a mal ako súdny orgán kontroly ústavnosti. V opačnom prípade by pacientovi hrozili ešte väčšie zdravotné komplikácie, pričom sa nedala vylúčiť ani dekonštrukcia ústavného poriadku. Podobne ako každý liek, aby začal efektívne pôsobiť v tele pacienta, vyžaduje najprv strávenie a až následne môže začať pôsobiť v tele a bojovať s chorobou či nepriaznivým zdravotným stavom. Preto aj účinky nálezu PL. ÚS 21/2014 nájdú svoje ovocie v budúcnosti – menšej intenzite návrhov ústavných zákonov, lepšej deliberácii, väčšej kvalite legislatívnych návrhov vrátane empirických alebo iných analýz, resp. menej populizmu pri predkladaní ústavných zákonov a celkovo väčšej opatrnosti NR SR pri narábaní s ústavou (telom), ktoré jej nepatrí, ale jej bolo len zverené.<sup>67</sup> Či sa však pacient bude riadiť odporúčaniami lekára, na to lekár už priamy dosah mať nebude. Ale nerešpektovanie rady môže znova viesť k nútenej návšteve lekára.

### Použitá literatúra

1. ALBERT, R.: Amendment and Revision in the Unmaking of Constitutions. In David Landau-Hanna Lerner (eds.): *Edward Elgar Handbook on Comparative Constitution-Making*, 2017; prístupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2841110](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2841110).
2. ALBERT, R.: Constitutional Amendment and Dismemberment. *The Yale Journal of International Law*, roč. 43, 2018, č. 1.
3. ALBERT, R.: Constitutional Handcuffs. *Arizona State Law Journal*, roč. 42, 2010.

<sup>67</sup> Osobitne zaujímavou sa rysuje budúca komparatívna analýza kvantity a kvality ústavných zákonov schválených pred 30. januárom 2019 a po tomto dátume.

4. ALBERT, R.: How a Court Becomes Supreme: Defending the Constitution from Unconstitutional Amendments. *Maryland Law Review*, roč. 77, 2017.
5. ALBERT, R.: The State of the Art in Constitutional Amendment. In Richard Albert, Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou (eds.): *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendmet*. Hart Publishing, 2017.
6. ALBERT, R.: Theory and Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendment in Canada. *Queen's Law Journal*, roč. 41, 2015, č. 1.
7. BALOG, B.: *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2014.
8. BALOG, B.: Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 59, 2007, č. 12.
9. BARAK, A.: Unconstitutional Constitutional Amendments. *Israeli Law Review*, roč. 44, 2011.
10. BREICHOVÁ-LAPČÁKOVÁ, M.: *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: Kalligram, 2013.
11. BRÖSTL, A.: O ústavnosti ústavných zákonov. In MASOPUST, Z., JERMANOVÁ, H. (eds): *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha : Ústav státu a práva, 2008.
12. CIBULKA, E. a kol.: *Štátoveda*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.
13. DIXON, R. – LANDAU, D.: Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment. *I.CON*, roč. 13, 2015, č. 3.
14. DRGONEC, J.: Neústavnosť ústavných zákonov v podmienkach Slovenskej republiky. *Právnik*, 2015, č. 8.
15. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C.H. Beck, 2015.
16. GARDBAUM, S.: What Makes for More or Less Powerful Constitutional Courts. *Duke Journal of Comparative & International Law*, roč. 29, 2018, č. 1.
17. HALMAI, G.: Unconstitutional Constitutional Amendments: Constitutional Courts as Guardians of the Constitutions? *Constellations*, roč. 19, 2012, č. 2.
18. CHOUDHRY, S.: Transnational constitutionalism and a limited doctrine of unconstitutional constitutional amendment: A reply to Rosalind Dixon and David Landau. *I.CON*, roč. 15, 2017, č. 3.
19. JACOBSON, G.: *Constitutional Identity*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.
20. *Listy Federalistov, č. 51*. Bratislava: Kalligram, 2002.
21. EALÍK, T.: Tracing constitutional changes in Slovakia between 2008-2016. *Hungarian journal of legal studies*, roč. 58, 2017, č. 2.
22. EALÍK, T.: *Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015.
23. POSNER, R.: *Divergent Paths. The Academy and the Judiciary*. Cambridge: Harvard University Press, 2016.



24. SADURSKI, W.: Spór o ostatnie słowo: sądownictwo konstytucyjne a demokracja przedstawicielska. *Civitas*, 1998, č. 2.
25. SCHAUER, F.: Judicial Supremacy and the Modest Constitution. *California Law Review*, roč. 92, 2004
26. SCHLINK, B.: Hercules in Germany ? *I.CON*, roč. 1, 2003, č. 4.
27. SULIKOWSKI, A.: Trybunał Konstytucyjny a polityczność. O konsekwencjach upadku pewnego mitu. *Państwo i Prawo*, 2016, č. 4.
28. PRUSÁK, J.: Zákon a konštitucionalizmus. In GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. (eds): *Zákon v kontinentálnom právu*. Praha : Eurolex, 2005.
29. OROSZ, L.: K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky. *Justičná revue*, roč. 57, 2005, č. 3.
30. PROCHÁZKA, R.: *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011.
31. PROCHÁZKA, R.: *Rozhádzaná republika. 25 rokov slovenského ústavného neporiadku*. Bratislava: N Press, 2018.
32. ROZNAI, Y.: Amendment Power, Constituent Power, and Popular Sovereignty. Linking Unamendability and Amendment Procedures. In Richard Albert, Xenophon Contiades and Alkmene Fotiadou (eds.): *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*. Hart Publishing, 2017.
33. ROZNAI, Y.: Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea. *The American Journal of Comparative Law*, roč. 61, 2013.
34. ROZNAI, Y.: The Spectrum of Constitutional Amendment Powers; prístupné na: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2649816](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2649816).
35. TSEBELIS, G.: Constitutional Rigidity Matters. a Veto Players Approach. *Working Paper 2018*; prístupné na: <https://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/working-papers/>.

## ÚSTAVNÝ SÚD SR AKO EFEKTÍVNY OCHRANCA ÚSTAVNOSTI PRI ZÁSAHU DO MATERIÁLNEHO JADRA ÚSTAVY (?)\*

*Mgr. Jakub Neumann*

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta  
Katedra teórie práva a ústavného práva  
jakub.neumann@tvu.sk

### Ústavný súd SR ako efektívny ochranca ústavnosti pri zásahu do materiálneho jadra ústavy (?)

Ústavný súd SR v historicky zatiaľ najvýznamnejšom rozhodnutí (PL. ÚS 21/2014) vyslovil nesúlad časti Ústavy SR s jej materiálным jadrom. Chrániť ústavnosť sa tak rozhodol nielen vo vzťahu k zákonodarcovi, ale aj ústavodarcovi. V závere predmetného rozhodnutia uvádza, že jeho (cit.) *možnosti preskúmania súladu ústavného zákona (jeho časti) s ústavou sú limitované takou prípadnou úpravou ústavy, ktorá umožní originárnemu ústavodarcovi (ľudu) potvrdiť prípadnú zmenu či doplnenie v rámci ústavodarného referenda*. Ústavný súd SR sa uvádzaným sebaobmedzením vzdáva nielen funkcie ochrancu ústavnosti, ale parlamentu poskytuje aj návod na jeho vlastné ochromenie. Vo svojom príspevku sa pokúsim preukázať, že argumenty v prospech takéhoto obmedzenia nie sú rozumné a ani logicky konzistentné.

### **The Constitutional Court of the Slovak Republic As an Effective Protector of the Constitutionality in the Case of the Intervention into the Material Core of the Constitution (?)**

The Constitutional Court of the Slovak Republic, in the historically probably most significant decision (PL. ÚS 21/2014), declared non-compliance between a part of the Constitution of the Slovak Republic and its material core. Court decided to protect constitutionality not only in

---

\* Tento text vznikol v rámci riešenia projektu APVV-17-0056 s názvom Ústava liberálno-demokratického štátu a radikalizácia politickej kultúry.

relation to the legislator, but also to the constituent power of Parliament. At the end of the decision, court stated that its (quotation) *possibilities of reviewing the constitutional law (its parts) with Constitution are limited by a possible constitutional amendment, which will allow the original constituent power (the people) to confirm a possible change in the constitutional referendum*. The constitutional court abandons by mentioned self-limitation not only protection of constitutionality, but also provides the Parliament relative precise instructions for its own paralysis. In this Article, I will try to demonstrate that the arguments in favour of such restriction are neither reasonable nor logically consistent.

### **Das Verfassungsgericht der Slowakischen Republik als ein effektiver Schützer der Verfassungsmäßigkeit im Falle des Eingriffs in den materiellen Kern der Verfassung (?)**

Das Verfassungsgericht der Slowakischen Republik hat in seiner historisch wahrscheinlich bedeutendsten Entscheidung (PL. ÚS 21/2014) die Widersprüchlichkeit eines Teils der Verfassung mit ihrem materiellen Kern erklärt. Das Verfassungsgericht hat beschlossen, die Verfassungsmäßigkeit nicht nur in Bezug auf den Gesetzgeber, sondern auch in Bezug auf die verfassungsgebende Gewalt des Parlaments zu schützen. Am Ende des Urteils stellte das Gericht fest, dass seine (Zitat) *Möglichkeiten zur Überprüfung der Übereinstimmung des Verfassungsgesetzes (seiner Teile) mit der Verfassung selbst durch eine mögliche Verfassungsänderung eingeschränkt sind, die es der ursprünglichen verfassungsgebenden Gewalt (dem Volk) ermöglicht, eine mögliche Änderung im Verfassungsreferendum zu bestätigen*. Das Verfassungsgericht verzichtet sich durch die erwähnte Selbstbeschränkung nicht nur auf den Schutz der Verfassungsmäßigkeit, sondern gibt dem Parlament auch relativ genaue Anweisung für seine eigene Lähmung. In diesem Artikel versuche ich zu zeigen, dass die Argumente für solche Einschränkung weder vernünftig noch logisch konsistent sind.

**Kľúčové slová:** Materiálne jadro ústavy, limity ústavodarnej moci, ústavný súd, parlament

**Key words:** Material Core of the Constitution, Limits of Constituent Power, Constitutional Court, Parliament

**Schlüsselwörter:** Der materieller Verfassungskern, Grenzen der verfassungsgebenden Gewalt, Verfassungsgericht, Parlament

## **Úvod**

Ak by sme tému materiálneho jadra ústavy personifikovali, museli by sme žasnúť nad tým, akú pozoruhodnú cestu za posledných pár

rokov prešla. Z pozície akademicky sporných úvah si táto teória nielen že prednedávnom vydobyla svoje trvalé miesto v právnom poriadku Slovenskej republiky, ale – ako sme mohli vidieť pri nedávnom („dvojnásobnom“) vypočúvaní kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR – jej výrazné ozveny prenikajú aj do verejného diskurzu. Búrlivú a nepochybne aj podnetnú diskusiu, o ktorej rozpútani v najbližších mesiacoch azda nikto nepochybuje, však už teraz sprevádza jeden paradox. Sporiť sa, hádať a diskutovať nad funkčnosťou, či prítomnosťou (!) implicitného materiálneho jadra ústavy začíname v čase, keď už Ústavný súd SR definitívne potvrdil jeho existenciu a na jeho základe vyslovil nesúlad viacerých ustanovení Ústavy SR.<sup>1</sup> Či by teda vôbec ústavný súd mal disponovať „zbraňou najvyššieho kalibru“ začíname hovoriť v momente, keď sa už ozval prvý výstrel. Jedným slovom – neskoro.

Na druhej strane, ani tento nepríliš radostný fakt nám nijak nebráni konfrontovať predmetné rozhodnutie s nedostatkami, či argumentačne slabými miestami v jeho mohutne vystavanej ideovej konštrukcii. Z hľadiska sporných, či prinajmenšom polemiku vzbudzujúcich myšlienok je však uvádzané rozhodnutie natoľko bohaté, že niektoré jeho pasáže by bolo nutné rozoberať, takpovediac „vetu po vete“. V príspevku tento postup ponechám zachovaný.

Konkrétnu myšlienku, ktorej bude venovaný zostávajúci priestor, ústavný súd vyslovil v samotnom závere svojho rozhodnutia.<sup>2</sup> Po relatívne obsiahlom zdôvodnení potreby z pozície *ochrancu ústavnosti* zasiahnuť do samotného textu ústavného dokumentu (prostredníctvom implicitne vyvodenej právomoci) ústavy, súd rozhodnutie zakončuje sebaobmedzujúcim postojom, v ktorom ozrejmuje, že „...vyslovené právne závery o možnosti preskúmania súladu ústavného zákona (jeho časti) s ústavou sú limitované takou prípadnou úpravou ústavy, ktorá umožní originárnemu ústavodarcovi (ľudu) potvrdiť prípadnú zmenu v rámci ústavodarného referenda.“

Z pohľadu množiny myšlienok, ktoré ústavný súd v rozhodnutí v akomkoľvek smere použil, patrí táto nesporne k jednej z najzaujímavejších. Ústavný súd ňou, chtiac či nechtiac, opätovne otvára dlhodobu diskutovanú tému tzv. posledného slova, ktorá nielen v stredoeurópskom priestore stále výrazne rezonuje.<sup>3</sup> Jej podstata spočíva v hľadaní odpovede na otázku, kto má v pomyslenom trojuholníku *parlament*

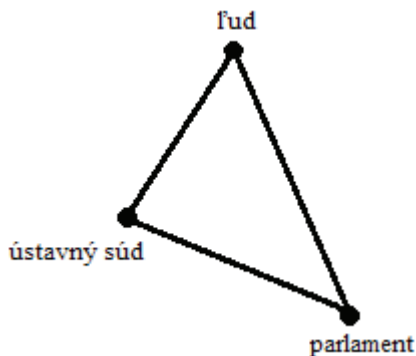
---

<sup>1</sup> PL. ÚS 21/2014 zo dňa 30. januára 2019 (ďalej iba ako „rozhodnutie“, „predmetné rozhodnutie“). V texte budú ďalej vynechané aj skratky „SR“ za slovami „ústava“, „ústavný súd“, ktoré budú písané malými začiatočnými písmenami.

<sup>2</sup> § 177 odôvodnenia rozhodnutia.

<sup>3</sup> BOCKENFORDE, E.-W.: *Staat, Nation, Europa*. Frankfurt am Mein: Suhrkamp Verlag, 1999, s. 180.

– občania – ústavný súd fakticky (nie teoreticky) najväčšiu moc rozhodovať o charaktere, zmene, či interpretácii ústavy. Citovaný názor ústavného súdu prezrádza, že konštrukcia spomínaného trojuholníka má v jeho predstavách približne nasledovnú podobu:



Parlament v znázornení zaujíma najnižšiu priečku z dôvodu existencie vyvodenej právomoci ústavného súdu posudzovať súlad ústavného zákona s materiálnym jadrom ústavy.<sup>4</sup> Je potrebné si uvedomiť, že takáto právomoc na strane ústavného súdu definitívne znemožňuje parlamentu realizovať stanovené ciele, keďže parlament z hľadiska právnej sily nedisponuje právomocou prijať ešte o čosi „silnejší“ právny predpis ako je ústavný zákon. V snahe vyhnúť sa námietke neobme-

<sup>4</sup> Príklad opačného názorového pólu ponúka porevolučná právna úprava poľského ústavného súdu. Konečnému vyhláseniu protiústavnosti zákona muselo do roku 1997 predchádzať poskytnutie „možnosti“ poľskému parlamentu – Sejmu, budúce rozhodnutie ústavného súdu 2/3 (ústavnou) väčšinou prelomiť. Úspešné prehlasovanie rozhodnutia zaručilo pôvodne protiústavnému zákonu „imunitu“, ktorú musel ústavný súd rešpektovať. Je zaujímavé si všimnúť, že k uvádzanému postupu stačilo „iba“ hlasovanie reprezentantov a nie občanov prostredníctvom referenda. Svoju rolu však v tomto prípade nepochybne zohrala aj logistická náročnosť, ktorá by bola spojená s obligatórnym hlasovaním pri každom „hroziacom“ rozhodnutí ústavného súdu o protiústavnosti zákona. Zosilnenie pozície ústavného súdu prišlo až s prijatím súčasnej poľskej ústavy v roku 1997. Filozofickú koncepciu silného „ľudového hlasu“ ústavodarca v oklieštenej podobe ponechal v spôsobe možnosti uplatnenia prezidentskej právomoci vetovať zákony. Na rozdiel od slovenského náprotivku, má pred signáciou zákona poľská hlava štátu možnosť obrátiť sa na ústavný súd s návrhom na preskúmanie v parlamente prijatého (no zatiaľ nevyhláseného) zákona. Avšak v prípade, že sa prezident rozhodne zákon vetovať, no takéto veto bude zo strany zákonodarcu prelomené, možnosť obrátiť sa na ústavný súd prezidentovi viac neprislúcha. Prijatému zákonu však takýto postup nezaručuje žiadnu formu „imunity, keďže vylúčením hlavy štátu sa zďaleka nevyčerpáva počet aktívnych legitimovaných subjektov, ktorí prijatý právny predpis môžu na ústavnom súde napadnúť. Bližšie pozri: BOCKENFORDE, E.-W.: cit. d., s. 181; pôvodný zdroj hľadaj v zákone o Ústavnom súde zo dňa 29. apríla 1985 (Čl. 6) (orig. *Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Art. 6)*). In. <http://prawo.sejm.gov.pl> [online], [cit. 2019-08-03]. Dostupné na internete: < <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19850220098>>.

dzenej „sudcokracie“ sa ústavný súd pokúsil práve uvádzaným sebaobmedzením týkajúcim sa možnosti prieskumu zmeny ústavy úspešne potvrdenej ústavodarným referendum. Ľudu tak z pohľadu hierarchie moci ústavný súd priznáva najvyššie postavenie, čoho dôkazom je vopred deklarovaná nemožnosť prieskumu v referende prejavenej vôle občanov.

Možno považovať zvolené sebaobmedzenie ústavného súdu za rozumný a správny krok, alebo ide skôr o unáhlený záver bez zváženia možných dôsledkov na systém ochrany ústavnosti? Aké ideové východiská môžu hovoriť v prospech a aké v neprospech takéhoto riešenia? Keďže odôvodnenie predmetného rozhodnutia na vyššie položené otázky neponúka žiadne explicitné odpovede, pokúsim sa zrekonštruovať dve najpravdepodobnejšie verzie, ktorých ideovú líniu mohol ústavný súd sledovať. Druhá časť príspevku bude venovaná viacerým úskaliam, ktoré pri praktickej realizácii spomínaného sebaobmedzenia vyvstávajú.

## 1. Ochrana ústavnosti ako otázka lojality

Zložitú problematiku začnime jednoduchou otázkou a odpoveďou. *Prečo potrebujeme materiálne jadro ústavy? Preto, aby parlament ani v pozícii ústavodarcu nedokázal demontovať hodnotové základy štátu a spoločnosti. Pomáhajúc si slovami Carla Schmitta možno túto myšlienku vyjadriť aj nasledovne - (...) pokiaľ určitá ústava predvída možnosť ústavných revízií, nechce tým poskytovať právnu metódu k odstráneniu vlastnej legality a už vôbec nie legitímny prostriedok ku zničeniu vlastnej legality.*<sup>5</sup> A hoci aj tento argumentačný odrazový mostík je spochybniteľný, predpokladajme jeho správnosť.<sup>6</sup> Ochranu hodnoto-

---

<sup>5</sup> KERVÉGAN, J.-F.: *Co s Carlem Schmittem?*. Praha: OIKOYMENH, 2015, s. 141; Schmittovou snahou však vzhľadom na neslávne známy životný príbeh nebolo zabrániť nástupu nedemokratickému režimu ako skôr chrániť ľud pred parlamentom, v ktorom rozpoznával črtajúci sa príklon k socialistickým myšlienkam. Bližšie pozri: KEMPEN, O. E.: *Historische und aktuelle Bedeutung der „Ewigkeitsklauseln“ des Art. 79 Abs. 3 GG. Überlegungen zur begrenzten Verfassungsautonomie der Bundesrepublik*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 21, No. 2, 1990, s. 364.

<sup>6</sup> Medzi inými spochybuje teóriu tzv. prvotnej a akejkolvek ďalšej ústavodarnej generácie Tomáš Sobek, ktorý hovorí, že „...rozhodnutie jednej generácie, ktoré nemožno vziať späť a pritom zaväzuje potenciálne nekonečnú radu ďalších generácií, to predsa nie je demokratické, ale nekonečná tyrania „prvotného ľudu“. Bolo by proti duchu demokracie, aby jedna skupina ľudí definitívne stanovila druhej skupine ľudí, v akej politickej forme má žiť, takže ona druhá skupina by už svoju vlastnú politickú formu nemohla určiť svojím vlastným rozhodnutím.“ Bližšie pozri: SOBEK, T.: *Právní myšlení. Kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva, 2011, s. 411.

vého jadra ústavy si podľa vzoru viacerých zahraničných „kolegov“ aj v prípade Slovenskej republiky priznal ústavný súd. k implicitnému vyvodu takejto právomoci prispela najmä ústavná charakteristika ústavného súdu ako *orgánu ochrany ústavnosti* (čl. 124).

Ochranu ústavnosti tak ústavný súd označil za akýsi východiskový bod, či lepšie povedané pilier svojej existencie, ktorého stabilitu nedokáže narušiť ani prijatie predpisu najvyššej právnej sily. Súčasne však v závere citovaného rozhodnutia ústavný súd uvádza, že aj tento východiskový bod má svoje limity – je ním uskutočnenie ústavodarného referenda, ktorým bude prijatá zmena ústavy potvrdená.

Prvým z dôvodov, prečo ústavný súd k takémuto kroku pristúpil môže byť rešpektovanie občanov ako originárneho zdroja štátnej moci. Vyjadrené nadneseným heslom – *hlas ľudu, hlas boží*. Námietskou proti takémuto prístupu môže byť odklon od cieľov, na ktoré teória materiálneho jadra ústavy ašpiruje.

Ochrana hodnotových základov spoločnosti nemá byť poskytovaná výlučne pred delegovaným ústavodarcom – parlamentom, pričom by rovnaké základy ponechávala absolútne „zraniteľné“ v rukách zdroja moci. Dôvodom, prečo sa táto teória snaží hodnotové jadro chrániť pred zásahmi zo strany oboch subjektov je kľúčový predpoklad, že ani jeden z nich (parlament, ľud) nie je tvorcom takéhoto jadra. Za toho zástancovia tejto teórie považujú tzv. prvotného ústavodarcu, ktorého hodnotový odkaz je v ústave od momentu jej prijatia „zakonzervovaný“, pričom akejkolvek ďalšej ústavodarnej generácii nezostáva nič iné, než „večný“ hodnotový odkaz rešpektovať, alebo ho jednoducho ne/násilnou cestou prelomiť (napr. prostredníctvom prijatia novej ústavy, či revolúcie) a spoločnosti poskytnúť iný, priliehavejší súbor „večných“ hodnôt. Týmto postupom sa tak iba po určitom čase vytvorí nová „prvotná“ ústavodarná generácia, ktorá sa svojím hodnotovým odkazom pokúsi zaviazat' neurčitý počet generácií dopredu, než sa celý proces v podobnom duchu opätovne nezopakuje.

Opustiť túto koncepciu (o čo sa pokúša ústavný súd) a povedať, že tvorcom materiálneho jadra ústavy môže byť aj súčasný originárny ústavodarca, ktorý môže v prípade potreby modifikovať jej obsah, nie je možné. Teória materiálneho jadra by tým strácala akékoľvek opodstatnenie a zmysel. Nemecký právny filozof Horst Dreier v tejto súvislosti hovorí dokonca o „ústavnej apórii“, teda akejsi slepej uličke, v ktorej by si ľud stanovoval obmedzenia sám pre seba, aby sa dokázal efektívne chrániť – pred sebou samým, resp. vlastnými reprezentantmi.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> DREIER, H.: *Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat*. In: *Juristen Zeitung*, 1994, 49, 15/16, s. 748.

Ak ústavný súd v predmetnom rozhodnutí dospel k názoru, že je to práve on, komu má prislúchať ochrana materiálneho jadra ústavy, neexistuje žiadny relevantný dôvod túto ochranu zabezpečiť vo vzťahu k parlamentu, no rezignovať na ňu v prípade, ak je materiálne jadro ústavy ohrozené zo strany občanov. Je nepochybne správne a aj nevyhnutné hovoriť o zvýšenej miere rešpektu voči výsledkom priamej demokracie v intencióch vzťahu občanov ako originárneho zdroja štátnej moci a ich reprezentantov (pozri Čl. 99 ods. 1 ústavy). Takýto „rešpekt“ však nemá žiadne opodstatnenie v prípade orgánu, ktorého úlohou je chrániť ústavnosť, resp. materiálne jadro ústavy.

Podstatu problematiky sebaobmedzenia ústavného súdu je možné zjednodušene formulovať aj ako otázku lojality. Má byť ústavný súd *lojálny* skôr voči ústavnosti alebo voči občanom?<sup>8</sup> Uvádzanú otázku by bolo možné formulovať aj inak. Je ochrana ústavnosti skôr *prostriedkom* alebo *účelom* samým osebe? Rozdiel je viac ako zásadný.

Ak je ochrana ústavnosti iba *prostriedkom*, je dôležité vedieť prostriedkom k čomu. K ochrane ľudu? Ústavného zriadenia? V referende prejavenej vôle? Naopak, ak je ochrana ústavnosti *cieľom*, resp. účelom samým osebe, je nevyhnutná jej ochrana nielen pred parlamentom (ústavodarcom), ale aj pred ľuďom samým. Jeho nedemokratické prejavy, snaha o nastolenie diktatúry, či upieranie ľudských práv príslušníkom menšín môže ohrozovať ústavnosť väčšmi, než by to mohol urobiť parlament prijatím ústavného zákona bez podpory verejnosti.

Námietkou proti uvádzanému názoru by mohlo byť poukázanie na riziko „rozpuštenia“ (zániku) ústavného súdu v prípade, ak by svojou činnosťou dokázal derogovať aj výsledky platného referenda.<sup>9</sup> Ak je však práve táto ideová konštrukcia jedným z východísk uvádzaného sebaobmedzenia, javí sa byť nie celkom rozumné o nej v (akomkoľvek) rozhodnutí vôbec hovoriť. Stúpencom rôznych radikálnych, antisystémových, či nedemokratických myšlienok a politických strán totiž ústavný súd vo svojej podstate „iba“ predkladá návod ako legálne a relatívne efektívne obísť systém ochrany ústavnosti, v rámci ktorého je ústavný súd kľúčovým prvkom.

---

<sup>8</sup> Odpoveď na otázku ponúka aj sľub, ktorý pred nástupom do funkcie sudcovia ústavného súdu skladajú – „*Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, chrániť princípy právneho štátu, spravovať sa ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a rozhodovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranne.*“ Prísľub ochrany princípov právneho štátu je vo svojej podstate príslubom ochrany materiálneho jadra ústavy.

<sup>9</sup> Heslovitým vyjadrením – *Radšej oklieštený ústavný súd ako žiadny ústavný súd.*



Už spomínaný Horst Dreier v tejto súvislosti zdôrazňuje fakt, že nástup totality (akademická) teória materiálneho jadra, či klauzula večnosti odvráti iba ťažko.<sup>10</sup> To však ani nikdy nebolo primárnym cieľom týchto militantných prostriedkov. Ich zmysel spočíval oveľa skôr v zabránení nástupu nedemokratického režimu demokratickými a legálnymi prostriedkami. Aplikovanie predmetných teórií teda má byť akýmsi *strhnutím masky legality*, poukázaním, že prišlo k zachovaniu formálnych, no popretiu obsahových požiadaviek prijatej zmeny ústavy.<sup>11</sup>

Ak prijmeme záver, že tento cieľ predstavuje maximum, ideálnu predstavu toho, čo možno od ústavného súdu (ústavného súdnictva vo všeobecnosti) legitímne očakávať, potom opätovne stojíme pred otázkou, aký má ústavný súd dôvod neodporovať aj požiadavkám občanov, ak má zato, že sú v rozpore s ústavou a jej materiálnym jadrom.

## 2. Teória sebaobmedzenia v praxi

Podľa Čl. 125b ústavy rozhoduje ústavný súd o tom, či je predmet referenda v súlade s ústavou a ústavnými zákonmi. Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že predmet referenda nie je v súlade s ústavou, referendum nemožno vyhlásiť (Čl. 125b ods. 3 ústavy).<sup>12</sup>

V závere predmetného rozhodnutia ústavný súd uvádza, že prijatú zmenu ústavy potvrdenú v (ústavodarnom) referende nebude možné podrobiť preskúmaniu. Z uvedeného vyplýva, že parlament musí dostať príležitosť akúkoľvek zmenu ústavy potvrdiť v referende.<sup>13</sup> Vzťahom deklarovaného sebaobmedzenia a čl. 125b ústavy sa ústavný súd bližšie nezaobrá. Pokúsme sa preto rozviesť viaceré sporné otázky.

Ako prvá prichádza do úvahy možnosť negatívneho rozhodnutia ústavného súdu (podľa Čl. 125b), ktorou znemožní vyhlásenie referenda. Sám tak parlamentu odoberie možnosť potvrdiť zmeny ústavy ľuďom, pričom práve to je (zdá sa jediná) možnosť ako sa vyhnúť kontrole ústavnosti zo strany ústavného súdu.

---

<sup>10</sup> Akonáhle nájdú nedemokratické a totalitné strany v spoločnosti svoju podporu je už obyčajne neskoro zavádzať akékoľvek právne opatrenia smerujúce k ich potlačeniu. Blížšie pozri: HACKE, J.: *Existenzkrise der Demokratie*. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2018, s. 277.

<sup>11</sup> DREIER, H.: *Gilt das Grundgesetz ewig? Fünf Kapitel zum modernen Verfassungsstaat*. München, 2009, s. 59.

<sup>12</sup> Opomenúť nemožno skutočnosť, že procesná legitímácia na podanie návrhu na začatie konania prislúcha výlučne prezidentovi republiky.

<sup>13</sup> Bocom ponechávam otázku bližšie neurčeného časového horizontu, v rámci ktorého sa parlament môže (musí) o potvrdenie zmeny ústavy v referende pokúsiť.

Naopak, ak ústavný súd odmietne návrh na začatie konania podľa Čl. 125b ústavy občanov vystavuje riziku konania referenda aj o takých otázkach, ktoré ústava v Čl. 93 ods. 3 explicitne zakazuje. Obe zvolené cesty sa tak vo výsledku zdajú byť prinajmenšom problematické. Tvorcovia rozhodnutia by v tejto súvislosti mohli namietať výrazné zjednodušenie problému, spočívajúce v stotožnení dvoch „typov“ referenda. V prvom prípade by išlo o „klasické“ referendum, ktoré by spod aplikácie Čl. 125b ústavy vyňaté byť nemohlo a v druhom prípade by išlo o „výnimočné“, ústavodarné referendum, pomocou ktorého by sa parlament mohol pokúšať o potvrdenie prijatej zmeny ústavy. Rozoberme si bližšie situáciu týkajúcu sa „druhého“ typu referenda.

Prijatie predpokladu, že parlament môže v špecifickom prípade znemožniť konanie o súlade predmetu referenda s ústavou (Čl. 125b), musí nasledovať určenie spôsobu a formy „signálu“, ktorým parlament dá ústavnému súdu (resp. ešte skôr prezidentovi) najavo vôľu vykonať práve tento špecifický druh referenda. Keďže ústavný súd tejto otázke v odôvodnení rozhodnutia nevenoval žiadny priestor, môžeme iba hádať, či bude nutné takýto signál prejaviť formou uznesenia, prípadne, či bude postačovať vyjadrenie predsedu národnej rady. Do úvahy prichádza aj možnosť iniciatívy samotného ústavného súdu, ktorý sa pred začatím konania podľa Čl. 125b ústavy národnej rady „opýta“, či v danom prípade ide o situáciu, keď sa parlament v pozícii delegovaného ústavodarcu snaží „...potvrdiť prípadnú zmenu v rámci ústavodarného referenda“, hoci prezident vzhľadom na pochybnosť prijímanej zmeny preventívne inicioval konanie podľa Čl. 125b ústavy.<sup>14</sup>

Požiadavka ústavného súdu môže pôsobiť mätúco aj z dôvodu praktickej realizácie. Hoci aj Čl. 7 ods. 1 ústavy predpokladá potvrdenie ústavného zákona o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi prostredníctvom referenda, táto situácia doposiaľ nikdy nenastala. So snahou o potvrdenie návrhu ústavného zákona však slovenská verejnosť svoje neblahé skúsenosti už má.<sup>15</sup> Ústavný súd zámer hlasovať o konkrétnej podobe právneho predpisu rozhodnutím z roku

<sup>14</sup> Na tomto mieste je nutné podotknúť, že ústavný súd si „spomenutím“ tejto možnosti zmeny ústavy iba výrazne, no zároveň celkom zbytočne sťažil úlohu ochrancu ústavnosti. Implicitne vyvedená právomoc posudzovať súlad ústavných zákonov s materiálnym jadrom v spojení s právomocou predbežnej kontroly ústavnosti predmetu referenda v dokonalej miere zabraňovali v zmene hodnotového jadra ústavy bez ohľadu na právnu silu, subjektu či formy, ktorou doň malo byť zasiahnuté. Avšak poukázaním na možnosť *potvrdenia prípadnej zmeny ústavy v ústavodarnom referende* samotný ústavný súd vytvoril možnosť legálne a efektívne zasiahnuť do materiálneho jadra ústavy, navyše bez možnosti akejkoľvek ingerencie zo strany ústavného súdu. Problematický charakter tohto postupu sa tým však zďaleka nevyčerpáva.

<sup>15</sup> Súčasťou zmareného referenda v roku 1997 bola aj nasledujúca otázka - *Súhlasíte, aby prezidenta SR volili občania SR podľa priloženého návrhu ústavného zákona priamo?*

1997 odmietol, pričom zároveň uviedol, že konkrétna podoba (znenie) prijímaného právneho predpisu nemôže tvoriť obsahovú súčasť otázok (a to ani vo forme prílohy), o ktorých majú občania v referende hlasovať.<sup>16</sup>

Prirodzene je nutné odlišovať medzi situáciou hlasovania o „návrhu“ zmeny ústavy a referendum, v ktorom občania vyslovujú svoj ne/súhlas s konkrétnou podobou už prijatého ústavného zákona. Realizácia hlasovania o schválení konkrétnej podoby prijímaného právneho predpisu sa však z dôvodu ich častej enormnej zložitosti javí byť nemenej problematickou. Zatiaľ čo ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku možno relatívne jednoducho položenou referendumovou otázkou potvrdiť alebo odmietnuť, kvalifikovane sa vyjadriť napr. k zavedeniu „bezpečnostných previerok sudcov“ je nepomerne zložitejšia úloha.

Bez ohľadu nato, či by pridávanie konkrétnej podoby právneho predpisu bolo alebo nebolo zo strany ústavného súdu dovolené (napr. vo forme prílohy), zodpovedanie otázky by v každom prípade predpokladalo minimálnu formu oboznámenia sa s prijímanou zmenou ústavy ako aj nevyhnutnosť sprostredkovania jej interpretácie občanom bez právnického vzdelania.

Vyhnúť sa komplikáciám spojených so schvaľovaním konkrétnej podoby ústavného zákona by sa parlament teoreticky mohol v jednotlivých prípadoch pokúsiť vyhnúť „preformulovaním“ zmyslu do jednoduchých a zrozumiteľných otázok. Tým sa však vystavuje relatívne vysokému riziku interpretačných odchýlok referendumom potvrdzovanej zmeny vo vzťahu k jej skutočnému „paragrafovému“ zneniu.

Pokúsme sa takúto situáciu simulovať na snahe o potvrdenie zmeny ústavy týkajúcej sa zavedenia bezpečnostných previerok sudcov formou naformulovania jednoduchých otázok, ktoré by mali napĺňať obsahový zmysel prijatého ústavného zákona č. 161/2014 Z. z.. Bola by nasledovná otázka vyhovujúca z pohľadu vôle ústavodarcu premietnutej do spomínaného ústavného zákona?

Variant č. 1:

- *Súhlasíte, aby kandidáti uchádzajúci sa o funkciu sudcu splňali nasledujúce predpoklady:*
  - a) *nie je pod preukázateľným nátlakom v dôsledku finančnej situácie,*

---

<sup>16</sup> II. ÚS 31/97; „...V referende nemožno priamo na základe výsledku hlasovania zmeniť ústavu. Prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola predmetom vyhláseného referenda. Ústava však neobsahuje ustanovenie umožňujúce občanov, aby hlasovali priamo o formulácii navrhnutej zmeny ústavy.“ (s. 29).

- b) *nie je preukázateľne závislý od konzumácie alkoholických nápojov alebo od iných návykových látok,*
- c) *neprijíma neoprávnené platby, dary alebo iné výhody alebo nezneužíva postavenie a funkciu na získavanie neoprávnených požitkov,*
- d) *nedisponuje s majetkom, ktorého hodnota je neprimeraná priznaným príjmom a ktorého legálnosť pôvodu nie je schopný alebo ochotný preukázať,*
- e) *nemá obchodné, majetkové alebo finančné vzťahy s osobami z prostredia organizovaného zločinu,*
- f) *nespráva sa korupčne ?<sup>17</sup>*

Je potrebné si uvedomiť, že ani úspešné potvrdenie takýchto podmienok výkonu sudcovského povolania neodstraňuje problémy vytýkané ústavným súdom v predmetnom rozhodnutí. Ústavný súd by teda uskutočnené referendum nemusel vziať do úvahy, keďže napríklad kontrola dodržiavania podmienok sudcovskej spôsobilosti Národným bezpečnostným úradom nebolo predmetom referenda. Situácia sa tak výrazne komplikuje.

Očakávajúc túto výhradu by národná rada mohla predmet referenda (variant č. 1) doplniť o nasledujúcu otázku:

- *Súhlasíte, aby kontrolu predpokladov sudcovskej spôsobilosti vykonával Národný bezpečnostný úrad?*

Je azda zbytočné dodávať, že takto položená otázka je bez bližšieho ozrejmenia kontextu nezrozumiteľná aj pre jednotlivcov s právnickým vzdelaním.

Ak by sa však táto otázka súčasťou referenda nestala, ústavný súd by národnej rade mohol vytknúť, že kontrola podmienok sudcovskej spôsobilosti sice referendum potvrdená bola, no jej praktická realizácia formou činnosti zamestnancov Národného bezpečnostného úradu už takúto podporu nepožíva.<sup>18</sup> Vo výsledku (výroku) by tak rozhodnutie ústavného súdu mohlo byť totožné.

Posuňme sa o krok ďalej. Umožnil by ústavný súd položiť aj referendum otázku, ktorou by parlament ľudu umožňoval odsúhlasiť v rozhodnutí vytykanú (ne)priamu rektroaktivitu pri kontrole predpokladov sudcovskej spôsobilosti? Ak nie, neumožnil by parlamentu vykonať krok (postup), ktorý v predmetnom rozhodnutí samotný ústavný súd upravuje (*potvrdenie zmeny v ústavodarnom referende*). Naopak, ak

<sup>17</sup> Druhý variant referenda by mohli tvoriť samostatné otázky reprezentujúce každé z písmen a) - f). Zo strany občanov by tak mohlo prísť k možnosti vyradenia konkrétneho predpokladu sudcovskej spôsobilosti. V rámci uvádzaného príkladu však ide o sekundárny problém.

<sup>18</sup> Hoci je nutné upozorniť, že Čl. 154d ústavy hovorí všeobecnejšie o štátnom orgáne plniacom úlohy ochrany utajovaných skutočností a nie priamo o Národnom bezpečnostnom úrade.

by parlamentu takúto možnosť poskytol, vystavuje sa do budúcnosti riziku prijímania oveľa radikálnejších zmien ústavy (napr. zavedenie trestu smrti, cenzúry, či otroctva), ktorým parlament prostredníctvom ich potvrdenia v ústavodarnom referende dodá „imunitu“ pred možnou derogáciou zo strany ústavného súdu.

Pri premýšľaní nad dôvodmi zakotvenia pertraktovaného sebaobmedzenia prichádza do úvahy aj možnosť „spol'ahnutia sa“ ústavného súdu na nízku úspešnosť referend na Slovensku.<sup>19</sup> Dôvodom je predovšetkým prísne nastavená podmienka účasti, stanovená nad hranicu 50%. Mobilizácia viac ako polovice všetkých oprávnených voličov sa dlhodobo ukazuje byť iba ťažko splniteľným cieľom. Aj z toho dôvodu nemožno považovať za vylúčené, že samotné podmienky platnosti výsledkov referenda budú skôr či neskôr predmetom ústavnej zmeny.

Ústavný súd tak musí počítať s rizikom, že zníženie stanovenej hranice na úroveň 20, 15, či 5% parlamentu výrazne zjednoduší možnosť zmeny hodnotového jadra ústavy. Zabrániť takejto zmene by ústavný súd mohol výlučne v prípade, že by stanovenú viac ako 50% hranicu úspešnosti referenda označil za súčasť materiálneho jadra ústavy. Ani tento radikálny krok by však nevylučoval možnosť potvrdiť ústavný zákon, ktorým by sa znižovala hranica platnosti referenda v ústavodarnom referende...

Reťazenie podobných úvah by mohlo byť nekonečné. Vzhľadom na zopár v práci uvedených postrehov sa v závere pokúsim o krátke zhodnotenie rozhodnutia.

### 3. Zmätok v trojuholníku

Rozhodnutie PL. ÚS 21/2014 možno bez obáv interpretovať ako výstrahu. Výstrahu ústavného súdu smerom k parlamentu, ktorému bolo týmto spôsobom pripomenuté, že aj výkon ústavodarnej moci má svoje „materiálno-jadrové“ limity. Aj táto samotná skutočnosť by na rozpútanie pomyselnéj „búrky v pohári vody“ stačila. Padali by argumenty o (bez)hodnotových ústavách v prvej polovici 20. storočia, militantnej demokracii, nástupe antisystémových strán, ale aj o sudokracii, nedostatočnej legitimitate, či nejasnom vymedzení materiálneho jadra tej ktorej ústavy. Nemožno však pochybovať o tom, že

---

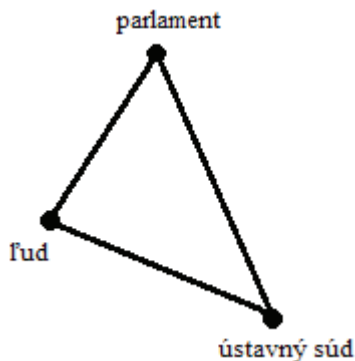
<sup>19</sup> Do roku 2018 sa v Slovenskej republike uskutočnilo celkovo osem referend, z ktorých bolo úspešné iba referendum o prístúpení do Európskej únie (2003). Neplatnosť zvyšných referend bola spôsobená nízkou (menej ako 50%) účasťou voličov.

všetky vyššie uvádzané *pre* a *proti* boli pri rozhodovaní ústavnému súdu veľmi dobre známe, čoho dôkazom je aj neobvykle rozsiahle odôvodnenie rozhodnutia.

Vyhlásiť časť ústavy za protiústavnú vyžadovalo zo strany ústavného súdu nielen dávku odvahy, ale aj argumentačnej šikovnosti. Ústavný súd musí v odôvodnení rozhodnutia opatrne kormidlovať medzi Skyllou až príliš výrazného zásahu do ústavodarnej moci a Charybdou zachovania rovnováhy síl medzi jednotlivými ústavnými orgánmi.

Údaje o nastavenom kurze nám ústavný súd poskytol v závere rozhodnutia. Parlamentom prijatý ústavný zákon môže byť vyhlásený za protiústavný s výnimkou uskutočnenia ústavodarného referenda, ktorým bude zmena ústavy potvrdená. Prejav vôle parlamentu tak zostáva pod drobnohľadom, vôli ľudu je prejavená maximálna dôvera. Ústavný súd tak akoby v rozhodnutí odrazu pozabudol na celú sumu historicky podmienených dôvodov, ktoré výkon nepriamej demokracie uprednostňujú pred jej priamou formou.

Rezignáciou na ochranu materiálneho jadra ústavy za podmienky uskutočnenia ústavodarného referenda ústavný súd nevedomky „prekreslil“ vzťahy v úvode spomenutom trojuholníku nasledovným spôsobom:



Parlament, ktorého mal v úmysle ústavný súd predmetným rozhodnutím obmedziť (v prípade potreby vrátiť na koľaje ústavnosti) sa dostáva do najdominantnejšieho postavenia v uvádzanej hierarchii, keďže mu prislúcha možnosť prijať akúkoľvek zmenu ústavy bez možnosti jej kontroly. Ľud, ktorého „dominanciu“ mal ústavný súd naopak v úmysle potvrdiť, sa stáva prostriedkom, nástrojom realizácie parlamentných cieľov. V práci spomenutá možnosť výrazného zníženia hranice úspešnosti referenda vytvára z povinnosti získania ľudovej podpory skôr formálnu, ľahkú prekážku, ktorej prekonanie však parla-

mentom prijatej zmene ústavy zabezpečuje silnú „imunitu“ pred možnosťou jej neskoršej derogácie.

Cieľ ústavného súdu definitívne potvrdiť parlamentu, ľudu, ale aj sebe samému svoje stabilné miesto v trojuholníku subjektov určujúcich charakter ústavy sa minul svojmu účinku. Ústavný súd sa vyhlásil za ochranca materiálneho jadra, no zároveň bez naplnenia akýchkoľvek prísnejších požiadaviek pripustil jeho zmenu rovnakému subjektu, pred ktorým mu má poskytovať absolútnu ochranu. Do budúca preto nie je vylúčená možnosť, že ústavný súd sa v priebehu niekoľkých dní, týždňov, či mesiacov môže z hľadiska obsahu stať „ochrancom“ celkom iného materiálneho jadra, než akým bol na úplnom začiatku. Kandidát na sudcu ústavného súdu tak bude musieť byť „po novom“ pripravený chrániť materiálne jadro bez ohľadu na to, akým obsahom ho delegovaný ústavodarca bude v priebehu času napĺňať (!). Nemožno si v tejto súvislosti nespomenúť na postavu Winstona Smitha z Orwellovho antiutopického románu *1984*, ktorý musel byť taktiež pripravený veriť, že Eurázia bola vždy vo vojne s Oceániou, hoci nespoľahlivá pamäť hlavného hrdinu upozorňovala, že ešte včera boli práve tieto dva štáty najbližšími spojencami.

Záverom teda môžeme súhlasiť - ústavnému súdu sa pomedzi ostré skaly podarilo preplávať bez väčších škrabancov. Loď je v poriadku. Zátťažová skúška však ukázala, že väčšina posádky celkom nerozumie tomu, aký je zmysel ich spoločnej cesty a kto je vlastne kapitán.

Jedno je teda isté. Bude to ešte veľké dobrodružstvo.

### Použitá literatúra

1. BOCKENFORDE, E.-W.: Staat, Nation, Europa. Frankfurt am Mein: Suhrkamp Verlag, 1999, 290 s.
2. DREIER, H.: *Gilt das Grundgesetz ewig? Fünf Kapitel zum modernen Verfassungsstaat*. München, 2009, 122 s.
3. DREIER, H.: *Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat*. In. Juristen Zeitung, 1994, 49, 15/16, s. 741 – 752.
4. HACKE, J.: *Existenzkrise der Demokratie*. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2018, 455 s.
5. KEMPEN, O. E.: *Historische und aktuelle Bedeutung der „Ewigkeitsklauseln“ des Art. 79 Abs. 3 GG. Überlegungen zur begrenzten Verfassungsautonomie der Bundesrepublik*. In. Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 21, No. 2, 1990, s. 354-366.
6. KERVÉGAN, J.-F.: *Co s Carlem Schmittem?*. Praha: OIKOYMENH, 2015, 240 s.
7. SOBEK, T.: *Právní myšlení. Kritika moralismu*. Praha: Ústav státu a práva, 2011, 624 s.

## RECENZIE

**GREGOR, M.: *Rímsky štát a právo za vlády cisára Augusta*. Praha: Leges 2018, 200 s.**

Na jeseň 2018 obohatila trh s knižnou odbornou a vedeckou literatúrou v odvetví rímskeho práva publikácia JUDr. Martina Gregora, PhD.<sup>1</sup>, ktorá podrobne skúma dynamické obdobie nástupu rímskeho cisárstva spojeného s osobou cisára Augusta. Okolo cisára Augusta sa už za života a najmä po smrti vytvorila aura kultu osobnosti vďaka jeho vojenským a politickým víťazstvám, medzi ktoré možno zaradiť reformy rímskeho štátu a jednotlivých odvetví právneho systému. Práve skúmanie týchto reforiem v oblasti ústavného práva, správneho práva, trestného práva, procesného práva a súdnictva, resp. občianskeho práva tvorí jadro tejto publikácie od autora, ktorý je vedeckej obci dobre známy.

Autor recenzovanej publikácie je mladou, avšak zrelou a činorodou osobnosťou vedeckej obce, pričom jeho tvorba je charakteristická nielen vysokým počtom publikovaných diel, avšak aj

- širokým záberom skúmaných právnych otázok (od rímskeho práva<sup>2</sup>, ktorému sa venuje aj pedagogicky, cez náboženskú slo-

---

<sup>1</sup> Publikácia bola napísaná a vydaná v priebehu doktorandského štúdia autora na Právnickej fakulte UK v Bratislave v odbore Teória a dejiny štátu a práva. Doktorandské štúdium autor ukončil 10. apríla 2019 úspešnou obhajobou dizertačnej práce, čím získal titul PhD.

<sup>2</sup> Napr. GREGOR, M.: *Rozbor procesných prostriedkov, inštitútov a organizácie súdnictva podľa lex Iulia iudiciorum privatorum a lex Iulia iudiciorum publicorum*. In: Procesné prostriedky a inštitúty rímskeho a kánonického práva. Praha: Leges, 2017, s. 159-185, resp. GREGOR, M.: *Postavenie rímskeho práva v socialistickej spoločnosti a fenomén socialistickej právnej romanistiky*. Právny obzor, 2018, roč. 101, č. 1, s. 27-42.



- bodú<sup>3</sup>, judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva<sup>4</sup> až po historickoprávnu analýzu vybraných otázok trestného práva<sup>5</sup>),
- vysokým počtom použitých zdrojov a kritickou prácou s nimi, resp.
  - vyčerpaním skúmanej témy tak, že nezodpovedaných právnych problémov zostáva minimum.

Týmito atribútmi vedeckej práce sa Dr. Gregor stáva inšpiratívnou osobnosťou pre mladších, ale i starších kolegov s perspektívou stať sa *pro futuro* profesorom v odbore rímske a kánonické právo.

Vedeckou monografiou Rímsky štát a právo za cisára Augusta je opäť uvedeným superlatívom vedeckej činnosti Dr. Gregora učinené zadosť. Recenzovaná publikácia sa vyznačuje

dôslednosťou, precíznosťou a čistotou vedeckej práce

- a prierezovosťou skúmanej problematiky naprieč právnymi odvetviami na jednej strane,
- avšak ľahkosťou skladania slov do viet a viet do uceleného výkladu na strane druhej, čím autor poskytuje možnosť zorientovať sa v komplexnom systéme právnych reforiem cisára Augusta aj čitateľovi, ktorý sa špecializuje na iné právne odvetvia ako rímske právo.

Dôslednosť a precíznosť vedeckej práce sa prejavuje hlbokým ponorom do skúmanej problematiky tým, že autor pri príprave publikácie preštudoval *de facto* všetku dostupnú domácu, ale najmä zahraničnú literatúru (čím sa rozumie okrem českej najmä literatúra z germanofónneho a anglofónneho prostredia), v ktorej sa čo i len okrajovo podáva výklad právnych reforiem cisára Augusta, na základe čoho formuluje vlastný vedecký rozbor podporený mimoriadne rozsiahlym poznámkovým aparátom (v 200-stranovej publikácii takmer 1000 poznámok pod čiarou). Dôslednosť, precíznosť v spojení s čistotou vedeckej práce vedú autora k formulovaniu vlastných historickoprávnych záverov, ktoré sú postavené na kritickej analýze zdrojov a syntéze získaných poznatkov, pričom autor ich prezentuje tak v parciálnych konklúziách (s. 70: štátovedné úvahy o Augustovom

---

<sup>3</sup> Napr. GREGOR, M.: *Aktuálne tendencie ochrany náboženskej slobody v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva*. Revue církevního práva, 2018, roč. 24, č. 4, s. 33-45.

<sup>4</sup> Napr. GREGOR, M.: *Tzv. "formálna a materiálna teória" kontradiktórnosti v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva a jej dosah na prax vnútroštátnych súdov*. In: Acta facultatis iuridicae Universitatis Comenianae, ročník 36, č. 1/2017, s. 30-45; resp. GREGOR, M.: *Dilemy sudcovského rozhodovania: súdna zdržanlivosť a súdny aktivizmus v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva na príklade náboženskej slobody*. In Sudcovské rozhodovanie: záruky a prekážky spravodlivého procesu. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 144-168

<sup>5</sup> Napr. BELEŠ, A.; GREGOR, M.: *Vývoj právnej úpravy sexuálneho zneužívania v Československu*. Historia et theoria iuris [elektronický dokument], 2018, roč. 10, č. 2, s. 6-36.

principáte, resp. s. 102: úvahy o Augustovej reforme štátnej správy), ako aj vo všeobecnom závere vedeckej monografie (s. 165 a nasl.) v tejto časti explicitne vyvracia tézu o nihilizme vedeckého bádania v oblasti právnej romanistiky, avšak môžeme konštatovať, že celé autorovo dielo je vyvrátením tejto tézy.

Ako autor publikujúci v odbore trestného práva osobitne vyzdvihujem rozsiahly priestor, ktorý Dr. Gregor venoval Augustovým trestno-právnym reformám. Týmito pasážami autor potvrdzuje, že je jedným z mála autorov v romanistickej obci na Slovensku a v Českej republike,<sup>6</sup> ktorí sa venujú rímskemu trestnému právu,<sup>7</sup> keďže vplyv rímskeho práva na súčasný právny diskurz sa vníma najmä vo sfére súkromnoprávných odvetví.<sup>8</sup> Autor monografie tak podrobne oboznamuje čitateľov o okolnostiach prijatia Zákona o násilí, Zákona o trestaní cudzoložstva a Zákona o volebných machináciách, resp. o skutkových podstatách trestných činov obsiahnutých v týchto predpisoch. Uvedené pasáže prinášajú zaujímavé poznatky o systematike trestných činov, rozsahu kriminalizácie, resp. o ukladaných trestoch. Autor opäť<sup>9</sup> okrem iného preukazuje svoju schopnosť prepájať právnu vedu a literárne umenie, keď kapitulu o reformách v trestnom práve začína citátom od básnika Horácia. Zostáva dúfať, že autor v tejto svojej snahe o skúmanie rímskeho trestného práva nepoľaví ani v budúcnosti.

Na záver je možné konštatovať, že autor v recenzovanej monografii prezentuje svoje myšlienky kvalitne a pútavo, čo má potenciál osloviť tak právnik a romanistu ako aj špecialistu na iné právne odvetvia. Odporúčam prečítať si ju a dúfam, že sa nenaplní predpoklad vydavateľstva, že romanistické publikácie majú nekomerčný charakter.

*JUDr. Andrej Beleš, PhD.*

---

<sup>6</sup> Za vplyvného autora v tejto oblasti je možné považovať ešte prof. Michala Skřejpka. Pozri napr. SKŘEJPEK, M.: *Nezbytnost uložení trestu smrti v římském právu?* In Pocta Otovi Novotnému k 80. narozeninám. Praha, ASPI, 2008, s. 303 – 311.

<sup>7</sup> Pozri tiež GREGOR, M.; BELEŠ, A.: *Hmotnoprávna stránka trestného činu otcovraždy (parricidium) v rímskom práve od najstarších čias po vznik principátu.* Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, 2018, roč. 37, č. 1, s. 57-70.

<sup>8</sup> Pozri napr. návrhy generálneho advokáta Súdneho dvora z 3. apríla 2019, Reitbauer a i., C-722/17, ECLI:EU:C:2019:285.

<sup>9</sup> Pozri GREGOR, M.: *Hájnikova žena P. O. Hviezdoslava a jej právne dimenzie.* Justičná revue, 69, 2017, č. 3, s. 303 – 326.

**BLAŽEK, J. – SCHWEIGL, J.: Právní  
a ekonomické aspekty devizových intervencí.  
Brno: Masarykova univerzita, 2018. 84 s.  
ISBN 978-80-210-9156-6**

Úzko profilovaná vedecká monografia dvojice autorov z Katedry finančného práva a národného hospodárství Právnickej fakulty Masarykovej univerzity v Brne vznikla v rámci projektu *Právní a ekonomické aspekty devizových intervencí ČNB č. MUNI/A/1222/2017*. Kombinuje známe poznatky z oblasti teórie menovej politiky a jej praktického výkonu s analýzou skúseností z praktického výkonu menovej politiky Českej národnej banky (ČNB), a to v právnom rámci devízového práva a najmä menového práva. Predmetom skúmania je priebeh a výsledky dopadov tzv. „kurzového závazku“ českej centrálnej banky vo vybranom časovom úseku (ide o roky 2013 - 2017). Tento výnimočný aspekt neštandardnej menovej politiky v jednom členskom štáte EÚ, ktorý nie je členom eurozóny, predstavuje prínos pre rozbor využívania menovopolitických nástrojov v období finančnej krízy a jej následného pretrvávania do hospodárskej krízy, a to v širšom stredo európskom priestore v dvoch rovinách.

V prvej rovine ide o špecifikum vo vzťahu k ostatným členským krajinám EÚ, ktoré realizujú vlastnú menovú politiku v normatívnych intenciách EÚ (Zmluva o EÚ, Zmluva o fungovaní EÚ a jej Protokol č. 4 o Európskom systéme centrálnych bánk a Európskej centrálnej banke). v druhej rovine ide o zaujímavú komparáciu vo vzťahu k využitiu iných menovopolitických opatrení zo strany Európskej centrálnej banky v regióne členských štátov eurozóny.

Monografia sa člení na sedem kapitol s rozsahom prispôsobeným analyzovaným oblastiam, a to: devízové intervencie v systéme finančného práva (kapitola 1), devízové intervencie v histórii a súčasnosti (kapitola 2), menová politika v eurozóne (kapitola 3), právne aspekty devízových intervencií v Českej republike – súčasná právna úprava (kapitola 4), zhodnotenie devízových intervencií ČNB v rokoch 2013 - 2017 (kapitola 5), hodnotenie devízových intervencií z pohľadu odborných autorít (kapitola 6) a komparácia vybraných aspektov nástrojov menovej politiky používaných ČNB a bankami Eurosystemu (kapitola 7).

V texte sa využíva interdisciplinárny prístup k problematike, ktorý vyplýva z vlastnej povahy témy. Nevyhnutnou súčasťou sú grafy a tabuľka, ktoré dokumentujú kvantitatívne dopady devízových intervencií ČNB na ekonomiku ČR.

Publikácia poukazuje na kontroverznosť využívania devízových intervencií a ich úskalí, pričom sa opiera aj o odborné autority z oblasti teórie a zástupcov centrálného bankovníctva, ktorých názory sú často protichodné. Záver opatrne konštatuje určitú opodstatnenosť devízových zásahov ČNB, aj keď s poukazom na potenciálne hrozby *pro futuro* a pri uvedomení si oneskoreného efektu (niekoľkoročný odstup od ich zahájenia, *time lag*). Možné ekonomické riziká v zmysle záverov môžu nastať najmä v dôsledku nárastu devízových rezerv ČNB.

Pozitívnym sa v súvislosti s predmetom výskumu javí aj zapracovanie relatívne obsiahlejšieho historického exkurzu počnúc rozpadom Rakúsko-Uhorska (v kapitole 2. Devízové intervencie v histórii a súčasnosti).

Právno-ekonomický kontext si text zachováva na viacerých miestach, napríklad v časti, v ktorej sa diskutuje o právnych sporoch týkajúcich sa možnej personálnej nezávislosti centrálnej banky (rozhodnutie Ústavného súdu z 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 59/2000).

Recenzovanú publikáciu možno odporučiť práve z dôvodu národnej špecifickosti využitia inštitútu intervencií v podmienkach Českej republiky vo vymedzenom časovom úseku. Jej adresátmi by mali byť predovšetkým odborníci z odboru finančného práva so zameraním na menové právo, ale aj výskumníci z oblasti centrálného bankovníctva.

*Lubomír Čunderlík<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> doc. JUDr. Lubomír Čunderlík, PhD. – Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva

## SPRÁVY Z VEDECKÉHO ŽIVOTA

### Z akademickej rozpravy o monitorovaní odsúdených: Správa o obhajobe dizertačnej práce JUDr. Andreja Beleša (16. 08. 2018)

V príjemnej, sviežej atmosfére letného predpoludnia sa na pôde staroslávneho Iuridica Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave uskutočnila dňa 16. augusta 2018 obhajoba dizertačnej práce JUDr. Andreja Beleša, interného doktoranda Katedry trestného práva, kriminológie a kriminalistiky tunajšej fakulty zo študijného odboru 3.4.7. Trestné právo. Dizertant sa zaoberal mimoriadne aktuálnou témou, ktorej názov maximálne trefne vyjadroval celú problematiku: „*Monitorovanie odsúdených*“.

Na základe poverenia dekana sa predsedníctva komisie ujal prof. JUDr. Jozef Čentěš, PhD., vedúci Katedry trestného práva, kriminológie a kriminalistiky na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave (ďalej len „PRAF UK“). Komisia ďalej pozostávala z prof. JUDr. Petra Poláka, PhD. z Právnickej fakulty Paneurópskej vysokej školy, doc. JUDr. Jaroslava Klátika, PhD. z Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici a z ďalších členov Katedry trestného práva, kriminológie a kriminalistiky PRAF UK, prof. JUDr. Tomáša Strémyho, PhD. a doc. JUDr. Ivety Fedorovičovej, CSc. Zodpovednú úlohu oponentov na seba prevzali vo vzácnom vyvážení právnej teórie i praxe prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD. z PRAF UK, plk. prof. JUDr. Mgr. Jana Víkoryová, PhD. z Akadémie Policajného zboru v Bratislave a JUDr. Ján Šanta, PhD. pôsobiaci na Generálnej prokuratúre SR. Obhajoby sa zúčastnila aj školiteľka doktoranda, Dr. h. c. prof. JUDr. Lucia Kurilovská, PhD., dlhoročná a obľúbená pedagogička z PRAF UK a zároveň súčasná rektorka Akadémie Policajného zboru v Bratislave.

Profesor Čentěš – ako predseda komisie – privítal prítomných, predstavil členov komisie, oponentov a školiteľku. Vzápätí stručne zoznámil zúčastnenú verejnosť so životopisom doktoranda a jeho úspechmi,

ktoré sami osebe ihneď vzbudili úctyhodný pátos. Andrej Beleš ukončil magisterské štúdium na PRAF UK v roku 2015, o rok neskôr mu bol na základe úspešného rigorózneho konania udelený titul doktora práv. Nutné je tiež spomenúť jeho bohatú publikačnú činnosť, ktorá ku konaniu dňa obhajoby dosahovala 23 výstupov. Vo svojom vedeckom výskume sa však venoval nielen otázkam, spätým s predmetom jeho dizertačnej práce,<sup>1</sup> ale aj ďalším oblastiam v rámci trestného práva, čo možno vnímať ako odraz jeho rozhl'adenosti a erudície.<sup>2</sup> Profesor Čentěš zároveň pripomenul, že doktorandovi vyjde v spoluautorstve článok v zahraničnom periodiku, zaradenom do databázy „*Web of Science*“. Vedeckú prípravu doktoranda obohatil výskumný pobyt na Právnickej fakulte Viedenskej Univerzity, vrátane stáže v Prahe na špecializovanom kriminologickom pracovisku.

Po splnení nevyhnutných formálnych náležitostí prof. Čentěš udelil doktorandovi slovo. Za hlavný cieľ svojej práce si vytýčil ucelené zhodnotenie elektronického monitorovania odsúdených po troch rokoch fungovania tohto mechanizmu v aplikačnej praxi. Uvedený inštitút sa však od počiatku boril s veľmi malým počtom osôb, na ktoré bol aplikovaný. Na základe bohatého štatistického materiálu doktorand oboznámil prítomných s presnými počtami monitorovaných odsúdených, pričom zároveň poukázal na paradox, že najčastejšie sa predmetná činnosť uplatňovala vo vzťahu k tým osobám, ktoré sa práve nachádzali mimo ústavu na výkon trestu odňatia slobody, čo z teoretického hľadiska nesmeruje k naplneniu cieľa zavedenia celého monitorovania, ktorým bol ústup od ukladania trestu odňatia slobody. Naopak, podobné používanie monitorovania prispieva k zabezpečeniu ešte väčšej konformnosti výkonu tohto trestu. Rozbehová fáza projektu ESMO však stále nie je ukončená, preto ešte nemožno vyniesť definitívne stanovisko o jeho neúspešnosti.

---

<sup>1</sup> Napríklad: BELEŠ, A.: Je potrebné trest domáceho väzenia zrušiť? In: Restoratívna justícia a systém alternatívnych trestov. Praha: Leges, 2017, s. 341-351; BELEŠ, A.: Problematika aplikácie premien trestu odňatia slobody na trest domáceho väzenia. In: Trestné sankcie: Progressívne trendy vo výkone trestných sankcií. Bratislava: Univerzita Komenského, 2016, s. 5-14;

<sup>2</sup> Skúmal napríklad problematiku uplatňovania princípu *ne bis in idem* (napr. BELEŠ, A.: Legislatívne zosúladienie zásady *ne bis in idem* s judikatúrou ESLP. In: Banskobystrické dni práva: sekcia verejného práva. Banská Bystrica: Belianum, 2017, s. 127-133); ďalej otázku korupcie (BELEŠ, A.: Korupcia v súvislosti s obstarávaním vecí všeobecného záujmu. In: Justičná revue, č. 8-9, roč. 69, 2017, s. 1009-1020); zaoberal sa aj inštitútom agenta (BELEŠ, A.: Plnenie úlohy agenta vo svetle judikatúry. In: Dny práva 2015: Okolnosti vylučujúcej protiprávnosť. Brno: Masarykova Univerzita, 2016, s. 7- 21); no analyzoval mnohé ďalšie témy, ktoré sa pretavili do ešte početnejších štúdií.

Realizáciu precízneho vedeckého bádania z doktorandovej strany dosvedčilo hlbšie preniknutie do danej problematiky. Počas obhajoby pomenoval a dôsledne analyzoval príčiny uvedeného stavu, no zároveň formuloval aj jasné a presvedčivé názory de lege ferenda, vrátane návrhov, zabezpečujúcich optimálnejšie využívanie elektronického monitorovania. Dôvody uvedeného stavu klasifikoval na legislatívne a aplikačné. Osobitne upozornil na nevhodnú výmeru trestných sadziieb v slovenskom trestnom kódexe, ktoré svojou povahou sťažujú, príp. priamo znemožňujú realizáciu tohto opatrenia. Svoju argumentáciu podoprel podnetnou a nanajvýš zaujímavou komparáciou so zahraničnou legislatívou, zvlášť nemeckou a rakúskou. Z uvedeného vyplynulo, že horná hranica trestných sadziieb porovnávaných, zahraničných, právnych úprav spravidla nedosahovala ani dolnú hranicu trestnej sadzby v Slovenskej republike. Ďalšou skutočnosťou je, že v legislatíve aj v praxi sa alternatívnym trestom stále nevenuje dostatočná pozornosť.<sup>3</sup>

Aplikačné príčiny nedostatočného využitia potenciálu elektronického monitorovania identifikoval v prílišnej administratívnej záťaži pre súdy, častým nedostatkom probačných a mediačných úradníkov, dokonca aj ich nedostatočným hmotným zabezpečením pri realizácii predbežného šetrenia, no aj domnienkou odbornej verejnosti, že bez „ESM-a“ prebieha všetko plynulejšie. Napokon nevylúčil ani problémy technického charakteru a ďalšie peripetie.

Doktorand zdôraznil, že kritika trestu odňatia slobody (podľa terminológie doc. Ščerbu „kríza“) stále pretrváva. Od nadobudnutia účinnosti Trestného zákona sa totiž neúmerne zvýšil počet skutkových podstat trestných činov, pričom v pomere k ich závažnosti je nepodmienečný trest odňatia slobody často neprimeraný. Poukázal tiež na negatívne účinky výkonu nepodmienečného trestu odňatia slobody ako je prerušenie sociálnych kontaktov (ak neboli deviantné) a efekt stigmatizácie, resp. prisonizácie odsúdeného. Vysvetlil, že ani napriek tomu, nie je zástancom abolicionizmu, ale naopak, efektívnejšieho výkonu trestu odňatia slobody, jeho „poľudštenia“ a prispôbenia podmienkam reálneho života, tak z hľadiska orgánov verejnej moci, ako aj jednotlivých odsúdených.

Elektronické monitorovanie charakterizoval ako jeden z nástrojov trestnej politiky štátu, pričom v záujme jeho optimálnejšieho využitia odporučil, aby sa v Trestnom zákone zdôraznila subsidiarita trestu odňatia slobody, primerane sa znížili trestné sadzby, ktoré nateraz odlišujú Slovenskú republiku od iných vyspelých demokratických štátov

---

<sup>3</sup> K tomu porovnaj: STRÉMY, T. – KLÁTIK, J.: Alternatívne tresty. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 288 s.

svojím rozsahom, zníženie administratívneho zaťaženia a naopak posilnenie byrokratického aparátu, ktorý je príslušný na zabezpečovanie elektronického monitorovania. Napokon predniesol veľmi zaujímavý návrh, aby sa podľa zahraničného vzoru zrušil samostatný trest domáceho väzenia a zaviedla sa jeho obdoba ako osobitného spôsobu výkonu trestu odňatia slobody.

Predseda komisie poďakoval doktorandovi a podľa príslušných predpisov udelil slovom prítomným oponentom. Profesorka Viktorová ocenila vedeckú zanietenosť, zaangažovanosť a systematický prístup doktoranda k tejto mimoriadne aktuálnej téme, pričom zdôraznila významný vedecký prínos jeho práce pre právnu teóriu a ešte viac pre prax. Významný odborník z praxe, doktor Šanta, s gráciou poznamenal, že sa „*po tridsiatich rokoch praxe pri čítaní tejto práce naučil a dozvedel mnoho nového*“, pričom súhlasil s profesorkou Viktorovou, že v prostredí slovenského trestného práva niet aktuálnejšej témy, ktorej by sa mala venovať pozornosť. S uspokojením dodal, že doktorandova práca tento priestor nielen vyplnila, ale aj s vysokou mierou kvality uchopila všetky nuansy, späté s javom monitorovania odsúdených. Osobitne vyzdvihol najmä komparatívny výskum, ktorým by sa mal inšpirovať aj slovenský zákonodarca. Napokon poukázal na vyrovnaný prístup autora z hľadiska skúmania právnej teórie a právnej praxe. Vzhľadom na absenciu profesorky Srebalovej, prečítal jej posudok v zmysle príslušných predpisov profesor Čentěš ako predseda komisie. Jej hodnotenie sa zhodovalo so závermi predchádzajúcich oponentov, pričom sama uznanlivo vyzdvihla najmä autorovu vedeckú vyspelosť, argumentačne podložené závery práce a vysoký vedecký prínos, spočívajúci v identifikácii nových poznatkov a dôslednom teoretickom vyhodnotení aplikačnej praxe.

Po prečítaní oponentských posudkov sa doktorand vyjadril k položeným otázkam oponentov. Podľa ustáleného zvyku odovzdal predseda komisie slovo školiteľke doktoranda, profesorky Kurilovskej, ktorá vyjadrila veľkú spokojnosť s prácou doktoranda a radosť nad tým, že v roku 2015 bol prijatý na doktorandské štúdium pod jej vedením. Osobitne poukázala na aktuálnosť tejto témy, ktorej sa nielen sama vedecky venovala, ale priamo spolupracovala pri tvorbe príslušných legislatívnych aktov a uvedení elektronického monitorovania do života. V následnej diskusii vystúpili všetci členovia komisie, pričom rovnako poukázali na aktuálnosť nastolenej témy a bližšie sa zaujímali o ďalšie návrhy doktoranda na zefektívnenie výkonu nepodmienečného trestu odňatia slobody a zvýšenie využívania elektronického monitorovania. Osobitne docent Strémy poukázal na pretrvávajúci, prevažne negatívny pohľad verejnosti na projekt ESMO a nedocenenie naskytnutých mož-



ností, pričom doktorandovi navrhol, aby svoje závery predložil komisií, skúmajúcej elektronické monitorovanie odsúdených, ktorú zriadilo Ministerstvo spravodlivosti SR. Napokon profesor Polák zablahoželal Právnickej fakulte Univerzity Komenského k výchove takého doktoranda a navrhol mu, aby svoju prácu publikoval v podobe vedeckej monografie.

Po neverejnej časti zasadania komisie vyhlásil profesor Čentěš, predseda komisie, výsledok hlasovania. Komisia sa jednomyselne zhodla na tom, aby bol doktorandovi udelený akademický titul *philosophiae doctor* (PhD.). Všetci prítomní srdečne zablahoželali doktorandovi k veľkému úspechu a on sa následne poďakoval oponentom, školiteľke a všetkým členom Katedry trestného práva, kriminológie a kriminalistiky za vynikajúcu vedeckú atmosféru, ktorá sprevádzala jeho štúdium.

Na záver možno konštatovať, že obhajoba sa niesla vo vecnom duchu, čo však vôbec neubralo na pozitívnej nálade všetkých prítomných. Samotný prednes JUDr. Andreja Beleša, ako aj nasledujúca vedecká diskusia, bola pre zúčastnenú verejnosť mimoriadnym vedeckým obohatením. Ľudskému duchu neostalo nič iné, ako plesat' nad vysokou vedeckou úrovňou celej obhajoby a hlbokými myšlienkami o vývoji vedy trestného práva, ktoré v jej rámci odzneli. Úspešnému dizertantovi možno srdečne zagratulovať a vysloviť nádej, že jeho práca čoskoro nájde primerane pozitívnu odozvu aj v legislatívnej a aplikačnej praxi. Z hľadiska právnej teórie ju už našla

*JUDr. Martin Gregor*

Katedra rímskeho práva, kánonického a cirkevného práva,  
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta